

**T.C.
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**ALKOLLÜ İÇKİLER PİYASASINDA SATIŞ
FAALİYETLERİ DÜZENİNİN İDARİ YAPTIRIMLARLA KORUNMASI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan

Levent Çağlancı

Danışman

Prof. Dr. Ramazan Çağlayan

Aralık 2018

KIRIKKALE

ÖZET

Çağlancı, Levent, “Alkollü İçkiler Piyasasında Satış Faaliyetleri Düzeninin İdari Yaptırımlarla Korunması”, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale, 2018.

Kamu hizmetinin yerine getirilmesi, kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması ve kamu sağlığının korunması işlevlerini gerçekleştirmek için idarenin yaptırım uygulama yetkisine sahip olması zorunludur. Yargı kararına gerek olmadan yasaların verdiği açık yetkiye dayanarak uygulanan idari yaptırımların uygulama alanı, özellikle düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşturulması ve bu kurumlara idari yaptırım uygulama yetkisinin verilmesiyle genişlemiştir.

Ülkemizde alkollü içkiler piyasasında satış faaliyetlerinin düzenlenmesi için ilgili mevzuatlarda birçok kabahat fiili ve bu kabahatlere karşılık olarak da ağır idari yaptırımlar öngörülmüştür. İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi düzenin sağlanmasında başlıca uygulanan idari yaptırımlardır. Bu yaptırımların önleyici, cezalandırıcı ve caydırıcı niteliklerinin bulunması; öncelikli olarak uygulanmalarına sebep olmakta ve idari yaptırımların genel amacına hizmet etmektedir. İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesinin yanı sıra yazılı uyarı, satış belgesi iptali ve internet sitesine erişimin engellenmesi de ilgili kanunlarda uygulanacak yaptırımlar olarak belirtilmiştir. Bu yaptırımların uygulama alanı sınırlı olmakla beraber söz konusu idari yaptırımların uygulanabilmesi için belirli şartların oluşması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yaptırım, İdari Yaptırım, Kabahat, Alkollü İçki

ABSTRACT

Çağlanç, Levent, “Maintaining Sales Operations Order İn Alcoholic Beverages Market Via Administrative Sanctions”, Master’s Thesis, Kırıkkale, 2018.

In order to perform the functions of the fulfillment of the public service, ensuring the public order and safety, protecting the public health, it is imperative that the administration have the power to impose sanctions. Execution area of applied administrative sanctions, based on the clear mandate given by the law without the need for judicial decisions, in particular with the creation of independent administrative authorities and empowering them to apply the administrative sanctions, is expanded.

To regulate the sales operations in our country, a wide range of misdemeanours and, in response to these misdemeanours, severe administrative sanctions have been enacted. Administrative fines and seizure are primary sanctions to maintain the order. Due to the preventive, punitive and deterrent functions of these sanctions; they are applied primarily and serve the general purpose of administrative sanctions. Apart from the administrative fines and seizure; formal warning, revocation of the sales license, and taking websites off-line are specified by the law as other types of sanctions. Although the effective area of these sanctions is limited, application of administrative sanctions depends on the occurrence of certain conditions.

Keywords: Sanctions, Administrative Sanctions, Misdemeanours, Alcoholic Beverages

İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ.....	I
ÖZET.....	II
ABSTRACT.....	III
KISALTMALAR.....	IV
İÇİNDEKİLER	V
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ YAPTIRIM KAVRAMI VE TÜRLERİ

1.1. Yaptırım Kavramı.....	3
1.2. İdari Yaptırım.....	5
1.2.1. İdari Yaptırım Kavramı.....	5
1.2.1.1. İdari Yaptırımların Kaynağı ve Amaçları.....	7
1.2.1.2. İdari Yaptırımların Özellikleri ve Ceza Yaptırımlarından Farkları.....	10
1.2.2. İdari Yaptırım Kavramı ve Ceza Hukuku İlişkisi.....	14
1.2.3. İdari Yaptırımların İdari İşlem Teorisi İçerisindeki Yeri	15
1.3. İdari Yaptırım Türleri.....	20
1.3.1. Genel Olarak.....	20
1.3.2. İdari Para Cezası.....	22
1.3.2.1. Maktu İdari Para Cezaları.....	24
1.3.2.2. Nispi İdari Para Cezaları.....	24
1.3.2.3. Alt ve Üst Sınırları Belirli İdari Para Cezaları	25
1.3.3. Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi.....	26
1.3.4. Diğer İdari Yaptırımlar.....	29
1.4. İdari Yaptırımlara Hakim Olan İlkeler	31
1.4.1. Genel Olarak.....	31
1.4.2. Kanunilik İlkesi	33
1.4.3. Şahsilik İlkesi.....	36

1.4.4. Ölçülülük İlkesi.....	39
1.4.5. Tarafsızlık İlkesi.....	41
1.4.6. Zaman Bakımından Uygulama İlkeleri.....	43
1.4.7. Ne Bis In Idem İlkesi.....	45
1.4.8. Usule İlişkin İlkeler.....	47
1.4.8.1. Savunma.....	47
1.4.8.2. Gerekçe.....	50
1.4.8.3. Karara Karşı Başvurulacak Merciiin Gösterilmesi.....	52
1.5. İdari Yaptırımların Özel Görünümleri.....	54
1.5.1. Teşebbüs.....	54
1.5.2. İştirak.....	56
1.5.3. İçtima.....	58
1.5.4 Tekerrür.....	60
1.6. İdari Yaptırım Kararı Vermeye Yetkili Makamlar.....	62
1.6.1. İdari Kurul, Makam veya Kamu Görevlileri.....	62
1.6.2. Cumhuriyet Savcısı.....	63
1.6.3. Mahkeme.....	64

İKİNCİ BÖLÜM

ALKOLLÜ İÇKİLER PİYASASI VE SATIŞ FAALİYETLERİNDE ÖNGÖRÜLEN KABAHAHLER

2.1. GENEL OLARAK AÇKOLLÜ İÇKİLER PİYASASI.....	65
2.1.1. Alkollü İçkilerin Kısa Tarihi.....	65
2.1.2. Ürün Olarak Alkollü İçki.....	66
2.1.3. Alkollü İçkiler Piyasasında Faaliyet Şekilleri.....	67
2.1.3.1. Üretim ve İthalat.....	68
2.1.3.2. Toptan Satış.....	69
2.1.3.3. Perakende Satış.....	70
2.1.3.4. Açık Alkollü İçki Satışı.....	71
2.1.4. Alkollü İçkiler Piyasasında Regülasyon.....	72
2.1.4.1. Satıcıların Ruhsatlandırılması.....	76
2.1.4.2. Piyasada Reklam Yasağı.....	78

2.2. SATIŞ FAALİYETLERİ DÜZENİNİN İHLALİNDEN DOĞAN KABAHAHLER.....	79
2.2.1. İdari Para Cezası Gerektiren Kabahatler.....	81
2.2.1.1. Belgesiz Satış.....	81
2.2.1.2. İşyeri Dışında Satış.....	88
2.2.1.3. Alkollü İçkilerin Mesafeli Satışa Konu Edilmesi.....	91
2.2.1.4. Alkollü İçkilerin Reklam ve Tanıtımı.....	95
2.2.1.5. Yaş Sınırlamalarına Uyulmaması.....	101
2.2.1.6. Yasaklı Saatlerde Satış.....	106
2.2.1.7. Uyarı Mesajları Bulundurmayan Alkollü İçkilerin Satışı.....	110
2.2.1.8. Dışarıdan Görünürlük ve Yasaklı Yerlerde satış.....	112
2.2.1.9. Diğer Kabahatler.....	115
2.2.3. Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesine Yol Açan Kabahatler.....	116
2.2.3.1. Belgesiz Satış	117
2.2.3.2. İşyeri Dışında Satış.....	118
2.2.3.3. Uyarı Mesajları Bulundurmayan Alkollü İçkilerin Satışı.....	119
2.2.4. Diğer Yaptırım Türleri.....	119
2.2.4.1. Yazılı Uyarı.....	120
2.2.4.2. Belge İptali.....	121
2.2.4.3. Erişimin Engellenmesi.....	121
DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	123
KAYNAKÇA.....	126

GİRİŞ

İnsanların bir arada topluluk halinde yaşayabilmeleri için hukuk düzeni tarafından bazı kurallar konulmuştur. Bu kurallara uyulmaması halinde öngörölmüş olan müeyyideler, idari düzen ve işleyişin düzgün ve etkin olmasında büyük rol oynamaktadır.

Yaptırım denildiğinde akla en başta gelen husus ceza hukuku olmakla birlikte birçok alanda yine idari düzenin tesisi ve korunması amacıyla düzenlemeler ve yaptırımlar öngörölmüştür. İdari yaptırım olarak adlandırılan bu düzenlemeler ceza hukukundan farklı olarak, yargı yerlerince herhangi bir hüküm verilmesine gerek bulunmaksızın idari işlem tesis etme yetkisine sahip kurumlarca idari işlem şeklinde uygulanan yaptırımlardır.

İdari işlem tesis etme yetkisine sahip kurumlardan bazıları düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak adlandırılan bağımsız idari otoritelerdir. Bağımsız idari otoriteler, sahip oldukları düzenleme ve denetleme yetkilerine istinaden, hukuka aykırı bir fiile karşı idari yaptırım uygulama yetkisine sahiptir. Söz konusu kurumların otoritesi oldukları sektörlerle ilgili sadece düzenleme yetkilerinin olması kamu otoritesinin sağlanması ve kurallara uyulmasının tesisinde tek başına yeterli olmayacaktır. Bu nedenle hem düzenleme hem de denetleme yetkisi donatılmış idari otoriteler oluşturulması ihtiyacı hasıl olmuştur.

Uzun bir devlet tekeli döneminden sonra tamamen özel teşebbüse açılan ve sunulan ürünün niteliği gereğince diğer piyasalara göre özel bir durumda olan alkollü içkiler piyasasında; devletin Anayasa'nın 167'nci ve 58'inci maddelerinden kaynaklı görevlerini yerine getirebilmesi amacıyla idari yaptırımlarla güvence altına alınmış bir satış faaliyetleri düzeni yaratılmıştır.

Tezde ilk olarak yaptırım ve idari yaptırım kavramları açıklandıktan sonra idari yaptırımların hukuk dünyası içerisindeki yeri, kaynağı, türleri, özellikleri ve

idari işlem teorisi içerisindeki yeri ele alınarak Türk Hukukunda uygulama alanı oldukça geniş olan yaptırım hukuku genel olarak ele alınacaktır.

Daha sonra Kabahatler Kanunu çerçevesinde uygulanan yaptırım türleri açıklandıktan sonra bu yaptırımlara hakim olan ve uygulanması esnasında göz önünde bulundurulması gereken ilkeler ayrıntılı olarak ele alınacak ve nihai olarak yaptırım uygulamaya yetkili merciler belirtilerek birinci bölüm sonlandırılacaktır.

Tezin ikinci ve son bölümünde ise, alkollü içki ve alkollü içkiler piyasası hakkında genel bir değerlendirme yapılacak, piyasanın düzenlenmesinde uygulanan ruhsatlandırma ve şartları açıklandıktan sonra alkollü içkiler piyasasında satış faaliyetleri düzeninin korunmasına yönelik yürürlükte bulunan düzenlemelerde yer verilen kabahatler ayrıntılı olarak ele alınarak aykırı davranışlara karşı Bakanlık veya ilgili kanun ile görevlendirilen merciler tarafından uygulanan idari yaptırımlar somut örnekler verilerek açıklanmaya çalışılacaktır.

Sonuç bölümünde ise, tez çalışma konusunun kısa bir özeti yapıldıktan sonra konuyla ilgili ulaştığımız sonuçlar, tespit edilen eksiklikler ile konuya ilişkin değerlendirme ve çözüm önerileri ele alınacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ YAPTIRIM KAVRAMI VE TÜRLERİ

1.1. YAPTIRIM KAVRAMI

Yaptırım kelimesi “yaptırmak” fiilinden türetilmiştir. Hukuki anlamda yaptırım ise, bir hukuk kuralına aykırı davranıldığında, o davranışta bulunan kişinin karşılaştığı hukuk düzenince öngörölmüş sonuçtur.¹ Başka bir deyişle yaptırım; bir emredici hükme aykırı davranışın karşılığı olarak öngörölen ve neticenin meydana gelmesine engel olunmasına, kişinin emredici hükme aykırı fiilinden vazgeçirilmesine yönelik hukuki bir araçtır.²

Toplum halinde yaşayan insanların ihtiyaç duyduğu düzen ancak hukuk kuralları ile sağlanabilir. Hukuk kuralları ile birlikte düzenin sağlanması adına görgü kuralları, ahlak kuralları ve din kuralları da bulunmaktadır.³ Görgü, ahlak ve din kurallarının tam olarak düzenin sağlanmasında etkili olamadıkları da bir gerçektir. Bunun en temel sebebi de maddi olarak bu kuralların bir yaptırımının bulunmamasıdır. Hukuk kurallarını diğer sayılan kurallardan ayıran ve etkili kılan en büyük fark hukuk kurallarının zorlayıcı etkisidir.⁴ Roma hukukunda yaptırım, “sanctio” kelimesi ile ifade edilmiştir. Sanctio terimi, bir kuralın öngördüğü cezayı veya sözü geçen kuralın ihlali halinde uygulanacak zorlamayı ifade etmektedir. Buradan da anlaşılacağı üzere yaptırım özünde bir cezayı ve zorlamayı içerir.⁵

Cezalar bir mevzuat ihlaline verilen yanıtlardır. Cezalar yaptırım kavramının sadece belirli bir kısmını ifade edebilir. Yaptırımların ceza ve zorlama unsurlarını içermesinden dolayı, her ne kadar muhatapları açısından olumsuz sonuçlar doğursa

¹ Bilge Öztan, **Medeni Hukukun Temel Kavramları**, Turhan Kitabevi, 12. Baskı, Ankara, 2003, s. 25.

² Emrah Uran, **Türkiye’deki Düzenleyici Kurulların İdari Yaptırım Yetkisi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008, s. 60.

³ Burcu Erdiç, “İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı 2, 2012, s.244.

⁴ Mustafa Karabulut, **İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006, s.8.

⁵ Adnan Güriz, **Hukuk Başlangıcı**, Siyasal Kitabevi, 9. Baskı, Ankara, 2003, s. 41.

da bu iki unsuru birden içermeyen hukuki tasarruflar yaptırım olarak nitelendirilemez.⁶

Hukuk kuralları insanlar arasındaki ilişkileri düzenlemek için ortaya çıkar ve hukuk kurallarının özünde emir unsuru bulunur. Emir unsurunun işlerliliği de emre aykırı davranışın maddi yaptırımlarla güvence altına alınması yoluyla sağlanabilir. Maddi zorlamadan yoksun bir hukuk düzeninin geçerli olduğu söylenemez.⁷ Hukuk düzeni kişilere çeşitli haklar verdiği gibi onlara ödevler de yüklemektedir.⁸ Ödev ve yaptırım kavramları ise birbiriyle çok yakından ilgili kavramlardır. Ödevin içeriği ister bir şeyi yapmak, ister yapmamak olsun; hukuki bir ödevin yerine getirilmemesi sonucunda bir yaptırımın uygulanması söz konusudur.⁹ Kısaca ifade etmek gerekirse, hukuk kuralının bir ödevi içermesi halinde, o ödevi yerine getirmemenin bir yaptırımı da bulunmaktadır.¹⁰

Hukuk düzeni, toplumsal yaşama ilişkin kuralları belirledikten sonra bunlara uyulması noktasında gerekli denetimleri yapar ve belirlenen aksi davranışları yine önceden belirlenen yaptırımlar ile cezalandırır.

Hukuk kurallarının öngördüğü birçok yaptırım çeşidi bulunmaktadır. Kamu hukukunda öngörülen yaptırımlar ile özel hukuk alanında öngörülen yaptırımlar farklı özellikleri sebebiyle birbirinden ayrılmaktadır.¹¹ Özel hukuktaki sözleşme serbestisi ve tarafların eşitliği ilkesi göz önüne alındığında, genelde yaptırım olarak hükümsüzlük, butlan, yokluk veya tazminat şeklinde karşımıza çıkmaktadır.¹²

Tarafların eşitliği ilkesinin kamu hukukunda yer verilmemesi, iş ve işlemlerde kamu yararı göz önünde bulundurularak kamu çıkarlarının kişisel çıkarlardan daha ön planda tutulması gibi sebeplerle kamu hukukunda özel hukuka

⁶ Ali Ulusoy, **İdari Yaptırımlar**, Oniki Levha Yayınları, 1. Baskı, Ankara, 2013, s. 5.

⁷ Güriz, s. 16-17.

⁸ Güriz, s.47.

⁹ Güriz, s. 42.

¹⁰ Yücel Oğurlu, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma**, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 2001, s. 21.

¹¹ Emine Burcu Sinoplu, **Sermaye Piyasası Kurulu'nun Uyguladığı İdari Yaptırımlar ve Yargısal Denetimi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2009, s.3.

¹² Ramazan Çağlayan, **İdari Yaptırımlar Hukuku**, Asil Yayın, Ankara, 2006, s.15.

nazaran daha farklı yaptırımlar bulunmaktadır. Kamu hukukunun özgün niteliklere ve yaklaşıma sahip birçok dalı ve her bir dalın da uyguladığı kendine özgü birçok yaptırımı bulunmaktadır. Örneğin anayasa hukukunda milletvekilliğinden çıkarılma veya uluslararası hukukta savaş, misilleme gibi yaptırımlar bulunmaktadır.¹³ Ceza hukuku ve idare hukukunda da yine kişilerin uymak zorunda olduğu ve sonucunda idari yaptırım öngörülen birçok düzenleme mevcuttur. Ceza hukukunda, suç sonucunda karşılaşılan yaptırımlar ceza ve güvenlik tedbirleri iken¹⁴, idare hukukunda, kabahat sonucunda idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi olmak üzere çeşitli idari yaptırımlarla karşılaşılmaktadır.

1.2. İDARİ YAPTIRIM

1.2.1. İdari Yaptırım Kavramı

İdari yaptırım kavramı ve unsurları, doktrin ve yüksek mahkemeler tarafından çeşitli kez tanımlanarak açıklanmaya çalışılmıştır. Özay, idari yaptırımları “*yasaların açıkça yetki verdiği ve yasaklamadığı durumlarda, araya yargı kararı girmeden, idarenin doğrudan doğruya bir işlemi ile idare hukukuna özgü usullere göre vermiş olduğu cezalar*” olarak tanımlamıştır.¹⁵

Anayasa Mahkemesi de benzer bir şekilde idari yaptırımları; “*İdarenin bir yargı kararına ihtiyaç duymaksızın yasaların açıkça verdiği yetkiye dayanarak İdare Hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlarla, verdiği cezalardır.*” olarak tanımlamıştır.¹⁶

Uyuşmazlık Mahkemesine göre ise, bir yaptırım “*kanunun öngördüğü bir ceza idarenin bir organı eliyle uygulanabiliyorsa..*” idari bir yaptırımdır.¹⁷

¹³ Çağlayan, s.17.

¹⁴ Erdal Yerdelen, **Yaptırım Olarak Devletin Mülkiyet Hakkına Müdahalesi**, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karaman, 2010, s.9.

¹⁵ İl Han Özay, **İdari Yaptırımlar**, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 3326, İstanbul, 1985, s. 35.

¹⁶ AMK 23/12/1996, E. 1996/48, K. 1996/41, RG 18/09/1997 g., sa. 23114.

¹⁷ UMK 08/05/1998, E. 1998/10, K. 1998/12, RG 06/06/1998 g., sa. 23364.

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere, idari yaptırım uygulanması için idarenin herhangi bir yargı kararına ihtiyacı bulunmamaktadır. İdare, yasaların açıkça izin verdiği ve yaptırım uygulanması konusunda bir yasak getirmediği durumlarda doğrudan idari yaptırım uygulayabilmektedir.

İdarenin, kamu görevinin yerine getirilmesi, kamu güvenliğinin sağlanması, kamu sağlığının korunması gibi çok geniş faaliyet alanı bulunmaktadır. Kamu idareleri bu görevlerini ifa ederken bazı yetkilerle donatılmışlardır. Bu yetkilerden birisi ve en önemlisi bireyleri kurallara uymaya zorlama ve idari yaptırım uygulayabilme yetkisidir.¹⁸ Bireylere kurallara uymadıkları için idare tarafından doğrudan yaptırım uygulanabilecektir. Hatta bireyler, toplumsal düzene ilişkin kurallara riayet etmedikleri için idari yaptırımın yanı sıra yargı makamlarınca verilecek yaptırımlarla da muhatap kalabilmektedir.¹⁹

Yaptırımların genel amacı düzene aykırı eylemleri engellemek; toplum huzur ve sükununu, kişilerin can ve mal güvenliğini sağlamaktır. Bu amaç, genel olarak sosyal düzeni gerçekleştirmek olarak ifade edilebilir. Sosyal düzen genel itibari ile cezai yaptırımlarla korunurken, idari düzen ise idari yaptırımlarla korunur.²⁰ İdari düzenden ise kamu güvenliği ve düzeninin, kamu sağlığının, ulusal servetin korunmasına yönelik faaliyetlerin anlaşılması gerekmektedir.²¹

İdarenin emir ve yasaklarını ihlal eden ve idare tarafından cezalandırılabilen bir eylemin ortaya çıkması ise idari düzenin bozulmasına sebep olur. Bozulan düzenin tekrar tesisi ve düzenin tekrar bozulmasını önlemek amacıyla idari yaptırımlara ihtiyaç duyulmaktadır.²²

İdareye, kamu düzeni ve güvenliğini sağlama nedenleriyle yargı kararına ihtiyaç duyulmaksızın verilen bu idari yaptırım uygulama yetkisi, Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında "*İdare, halkın tedirgin olmasını önlemek için yasaların*

¹⁸ Sakine Arık, **İdari Yaptırımlarda Ölçülülük İlkesi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010, s.4.

¹⁹ Ilgın Özkaya Özlüer, **İdari Yaptırım Kuramı Açısından Çevre Kanunu'nda İdari Yaptırımlar**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008, s.14.

²⁰ Çağlayan, s.22.

²¹ Oğurlu, s. 33.

²² Çağlayan, s. 22.

kendine tanıdığı yetkiler çerçevesinde vereceği kararlar ile bir takım tedbirler alabilir ve yasaklar koyabilir. Yasalarda, bu yasaklara uymayanları uyarmak ve yasaklara uyulması sağlamak üzere idari mercilerce bazı yaptırımlar uygulanmasını sağlamak üzere bazı düzenlemelere yer verilebilir. Konulan yasaklar, kolluk sınırlarını aşmamak ve uygulanan yaptırımlar bunlara özgü idari yaptırımlar olmak üzere idarenin yetkileri içindedir.” şeklinde açıklanmıştır.²³

1.2.1.1. İdari Yaptırımların Kaynağı ve Amaçları

İdari yaptırımların kaynağını açıklamadan önce devletin cezalandırma yetkisinin kaynağına ilişkin John Locke’un düşüncelerinden bahsetmek gerekecektir. John Locke’un da doğa durumunda ve devlet ortaya çıktıktan sonra toplum durumunda cezalandırabilme iktidarı üzerine bazı düşünceleri vardır. Cezalandırma iktidarının devri, Düşünürün toplumsal yaşama geçiş tahayyülünün temelini oluşturmaktadır. John Locke’a göre bütün insanlar toplumsal yaşama geçmeden önceki doğa durumunda, kendilerine yönelen hak ihlallerini cezalandırma ve “doğa yasasının” yürütücüsü olma iktidarına sahiptir.²⁴ Belli bir sayıda insanın bir toplum içerisinde birleşmesiyle devlet durumuna girişleri, insanların bu doğa yasasını bizzat yürütebilme iktidarını kamuya terk etmesiyle mümkün olmuştur. Devlet, topluluğun üyeleri arasında işlenmiş ihlallere uygulanacak yaptırımın ne olacağını yasama eliyle belirlemekte; yürütme eliyle de belirlenen yaptırımların uygulanmasına karar vermektedir.²⁵ Özetle Locke’un teorisine göre, toplum hayatına geçilerek devletin ortaya çıkmasını sağlayan toplum sözleşmesi, devletin cezalandırma yetkisinin kaynağıdır.

Bir hukuk kuralının kaynağının, o hukuk kuralını yaratan suje olduğunun kabulü halinde, ceza normlarının kaynağının devlet olduğunu görmekteyiz. Başka bir suje tarafından konulsa dahi ceza normları kaynağını devletin egemen gücünden almaktadır. Keza devlet dışındaki sujeler de bu yetkiyi yine devletten almaktadırlar.²⁶

²³ AMK 06/01/1970, E. 1969/446, K. 1970/2, RG 15/12/1970 g., sa. 13975.

²⁴ John Locke, **Yönetim Üzerine İkinci İnceleme**, çev. Fahri Bakırcı, Eabil Yayınları, 2. Baskı, 2012, s. 11-12.

²⁵ Locke, s. 58-59.

²⁶ Nevzat Toroslu, **Ceza Hukuku Genel Kısım**, Savaş Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, 2005, s. 37.

Cezai yaptırımlardan ayrı bir alan olarak ortaya çıkan idari yaptırımlar da devlet egemenliğinden kaynaklanmaktadır. İdarenin bu egemenliği kullanarak kişilerin yaşamına yaptırımlarla müdahale etmesinin haklı gerekçesi ise bir ihlalin söz konusu olmasıdır. İdare, devlet egemenliğinden aldığı bu yetkisini ihlali önlemek ve kamu düzenini tekrar sağlamak için kullanılmalıdır. Bu yolla bireylerin ihlalde bulunmadan önce caydırılması da sağlanmaktadır. Buna karşın idari yaptırımlar yasal yetkiyi gerektirir. İdare, kişilerin temel hak ve özgürlüklerini etkileyen bir davranışta bulunmaya, onlara parasal ceza vermeye; ancak kanun hükümlerinin buna izin verdiği hallerde, kanunun çizdiği sınırlar dahilinde ve kanunda öngörülen koşul ve ölçü içinde yetkilidir.²⁷

Suç adı verilen eylemlerin önlenmesi amacıyla çeşitli yöntemler takip edilmektedir. Bu yöntemlerden biri de ceza yargılamasının işini önemli ölçüde kolaylaştıran bazı eylemlerin suç olmaktan çıkarılması yöntemidir. Temelinde idari düzene aykırı davranış niteliğindeki ihlallerin ceza hukuku içerisinde yer alması ve bunlara ilişkin yaptırımların ceza mahkemeleri aracılığıyla uygulanması mahkemelerin iş yükünü büyük ölçüde arttırarak zaman kayıplarına neden olmuş; cezaların caydırıcılık işlevini olumsuz olarak etkilemiştir. Ayrıca idari düzeni ihlal niteliğindeki eylemlerin ceza kanunlarında yer alması, kişisel özgürlüklerin ancak zorunlu hallerde kısıtlanabileceği ve cezai müeyyidelerin ancak toplumsal düzeni koruma amacıyla kullanılacak son araç olarak kullanılabilmesi düşüncesiyle de çelişmektedir. Bu minvalde suçla mücadele amacıyla bazı fiillerin suç olmaktan çıkarılması eğilimi de hız kazanmıştır.²⁸

Suç olmaktan çıkarma, ceza kanunları tarafından ve cezai müeyyideye bağlanmış fiillerin bu kapsamdan çıkarılmasını ifade etmektedir. Suç durumundan çıkarma bazen ceza hukuku kapsamında suç olmaktan çıkarılan fiilin başka bir hukuk alanına sokulmadan yaptırımsız bırakılması şeklindeyken, bazen de ceza hukukundan çıkarılıp başka hukuk alanına yerleştirilmesiyle gerçekleşmektedir.²⁹ Suç olmaktan çıkarmada bahsi geçen ikinci yöntem izlendiğinde fiile uygulanacak yaptırımın

²⁷ Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara 2009, s.404.

²⁸ Fatih Selami Mahmutoglu, **Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda Yaptırım Rejimi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul, 1993, s. 13.

²⁹ Erdinç, s. 254.

kaynağı ceza hukuku olmaktan çıkarılmakta; idari yaptırım hukuku olarak isimlendirilebilecek yeni bir alan yaratılmaktadır.

Devletin egemenliğinden doğan cezalandırma tekelinden ve kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması yoluyla yaratılan yeni bir hukuk alanından kaynağını alan idari yaptırımların hangi amaca hizmet ettiklerinin incelenmesi de önem arz etmektedir.

İdari yaptırımların temel amacı, toplum huzurunun ve sağlığının korunması, ihlallerin önüne geçilmesi ve en nihayetinde idari düzeni, yasaklanan bir davranışı ifa ederek ya da ifa edilmesi gereken bir davranışı yerine getirmeyerek bozan kişileri idari yaptırımlar ile cezalandırarak hak ve yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlamaktır.³⁰

Yaptırımlar koruyuculuk özelliğiyle toplumun korunmasını sağlarken, önleyicilik özelliğiyle hukuk düzeninin yeniden kurulmasına hizmet eder.³¹ Bu bağlamda, yürürlüğe konulan düzenlemeler bireylerin özgürlük alanının sınırlarını ve toplumsal yaşamda yerine getirmesi gereken yükümlülüklerini belirleyerek bireylere bildirir. İhlaller karşısında uygulanacağı öngörülen yaptırımların belirlenerek bireylere bildirilmesi ise toplumsal yaşamı düzenleyen ve genel olarak kamu düzeni olarak adlandırılan düzenin bireyler tarafından bozulmasını önlemeye, ihlalin gerçekleşmesi durumunda ise cezalandırarak ıslah etmeye hizmet etmektedir.³² İdari düzen ve düzenin bozulması durumunda öngörülen yaptırımlar, öncelikli olarak idari düzenin aleyhine gerçekleştirilen davranışın toplumsal düzende meydana getirdiği tahribatı gidermeyi, sonrasında ise bu ihlali gerçekleştiren kişileri cezalandırarak ıslah etmeyi amaçlar.³³

İdari yaptırımlar ve ceza yaptırımları amaç bakımından çeşitli noktalarda farklılık göstermektedir. İdari yaptırımlar idari düzene aykırı davranışlara cevap olarak uygulanan yaptırımlar olup; ceza yaptırımları ise sosyal düzene aykırı

³⁰ Hatice Günel, **İmar Hukuku ve Yerel Yönetimlerin İdari Yaptırım Yetkileri**, Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin, 2007, s.5.

³¹ Özay, s. 55.

³² Fatma Ebru Gündüz, **İdari Yaptırımlar**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2004, s.13.

³³ Özay, s.55.

davranışlara cevap olarak uygulanan yaptırımlardır.³⁴ Keza ceza hukukunun temel amacı da toplum yaşamı bakımından önemli olan değerleri ve yararları korumaktır.³⁵

Suç olmaktan çıkarma kavramı ile birlikte değerlendirildiğinde, idari yaptırım uygulama yetkisinin idareye tanınmasındaki amaç ise, yargı yerlerinin iş yükününü azaltılması, yaptırımın uygulanmasında gecikmenin önüne geçilerek en kısa zamanda uygulanması³⁶ ve en nihayetinde basit fiiller ile suç kapsamına giren fiillere uygulanan yaptırımların aynı mercilerce uygulanmasının bireyler üzerinde meydana getireceği manevi yıpranmanın önüne geçilmek istenmesidir.

1.2.1.2. İdari Yaptırımların Özellikleri ve Ceza Yaptırımlarından Farkları

İdari yaptırımlar, suç olmaktan çıkarma eğilimi nedeniyle kendisinden koptuğu ceza hukukunda düzenlenen cezai yaptırımlarla bir çok ortak özelliğe sahip olduğu gibi; idari faaliyetin ve suçlardan ayrılarak ayrı bir ihlal tipi olarak düzenlenen kabahatlerin nitelikleri nedeniyle kendine has bir takım özelliklere de sahiptir.

İdari yaptırımların en temel özelliği idari makamlar tarafından, araya bir yargı kararı girmeden re'sen uygulanmasıdır. Bu durum bir takım çekincelere de neden olmaktadır. İdarenin yürüttüğü faaliyetin kapsamı, idarenin bakış açısı ve statüsü bakımından idare, yargılama makamlarının sahip olduğu tarafsızlık ve teminat özelliklerine sahip değildir. İdareye hakim olan hiyerarşi, hiyerarşiden kaynaklanan emretme gücü ve idari faaliyete hakim olan prensipler, yaptırım uygulanırken takip edilen usul bakımından idari makamları mahkemelerden ayırmaktadır.³⁷

İdare, yaptırım uygularken söz konusu incelemenin hem davacısı hem de hakimi durumundadır. İdari yaptırımlar söz konusu olduğunda bireye yaptırım uygulanması usulü, bireye etkili bir şekilde savunma hakkı ve bir takım güvenceler

³⁴ Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara, 2011, s. 233.

³⁵ Hakan Hakeri, **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Adalet Yayınevi, 14. Baskı, Ankara, 2012, s.2.

³⁶ Çağlayan, s. 25

³⁷ Feyyaz Gölcüklü, "İdari Ceza Hukuku ve Anlamı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: XVIII, Sayı: 2, Ankara, 1963 s. 136.

tanıyan yargılama usulünden farklılık göstermektedir.³⁸ İdari yaptırımlar, idari makamlar tarafından idari usuller takip edilerek uygulanırken, cezai yaptırımlar yargı makamlarınca yargısal usuller takip edilmek suretiyle uygulanmaktadır.³⁹ Organik kriterle değerlendirildiğinde, idari yaptırımlar idare elinde çıkan işlemler olduğundan yargısal nitelikte değil idari nitelikteki işlemlerdir.⁴⁰

Anayasa Mahkemesi de bir kararında⁴¹ “...idari nitelikte bir yaptırımın idarece uygulanması söz konusudur. Bundan ötürü olayda genel anlamda ceza yasalarına aykırı davranmış olan bir kişinin ceza yasalarınca öngörülen bir cezaya çarptırılması söz konusu olmadığı için yargı yetkisinin kullanılmasından artık söz edilemez... Burada yaptırma temel olan hukuka aykırı davranış, yalnızca kolluk işleri sınıfı içinde, ve uygulanan yaptırım ise, idari nitelikte bulunduğundan, yasanın böyle bir yaptırımın idarece uygulanmasını öngörmüş olması, yargı yetkisinin kullanılması olarak nitelendirilemez... gördükleri iş bir yargı yetkisinin kullanılması değil, başka deyimle idarî bir yasağa aykırı davranan kişiye karşı idarî bir yaptırımın uygulanmasıdır.” ifadeleriyle idari yaptırımların, idare tarafından idari nitelik içerir şekilde yargısal fonksiyondan bağımsız olarak uygulandığını belirtmiştir.

İdari yaptırımlarla ceza yaptırımlarının sağlamaya çalıştığı disiplin de birbirinden farklılık gösterir. Hem cezai yaptırımlar hem de idari yaptırımlar özlerinde sosyal düzeni korumaya yöneliktir.⁴² Bununla birlikte, sosyal düzenin ana hatları ceza hukuku tarafından çizilirken, idari yaptırımlar çizilen ana hatlar arasındaki boşluğu doldurmaktadır.⁴³

İdari yaptırımlar çoğunlukla ceza hukukunun düzenlemediği, trafik ihlalleri gibi, daha hafif ihlalleri müeyyidelendirir. Hapis cezası dışındaki yaptırımlar idare tarafından da uygulanabilmekteyse de uygulayan makam ve takip edilen usul farklılık göstermekte; bu farklılıklar dışında aslında aynı saha farklı ağırlıktaki yaptırımlarla, yaşamın içinde aktif olarak müdahalede bulunabilecek idareye yetki

³⁸ Gölcüklü, s. 137.

³⁹ Günay, s. 233.

⁴⁰ Gölcüklü, s. 120.

⁴¹ AMK 06/01/1970, E. 1969/46, K. 1970/2, RG 15/12/1970 g., sa. 13695.

⁴² Çağlayan, s. 27.

⁴³ Oğurlu, s. 48.

tanınarak, daha yakın ve ince bir denetime tabi tutulmaktadır.⁴⁴ Daha önce de ifade edildiği gibi idari yaptırımlar bütün olarak sosyal düzeni sağlamaktan ziyade, sosyal düzenin alt katmanı olan idari düzeni, kişilere idare karşısındaki borç ve yükümlülüklerini yerine getirmeyi hatırlatmak suretiyle, sağlamaya yöneliktir.⁴⁵

İdari yaptırımlar ile cezai yaptırımlar birbirinden işlev bakımından da ayrılmaktadır. Cezai yaptırımlar kefare, caydırma (korkutma) ve ıslah etme işlevlerini haizdir.⁴⁶ İdari yaptırımlar kefare yoluyla acı çektirmek yerine, idari ihlalin kamu yararında neden olduğu eksilmeyi giderme işlevini görür. Bunun yanında idari yaptırımların faileri ıslah etme gibi bir amacı da bulunmamaktadır. İdari yaptırımlar kişilerin idare tarafından yüklenen yükümlülükleri yerine getirmesini ve yasaklara uymasını sağlar. Cezai yaptırımlar kişiyi ihlal gerçekleştirdikten sonra cezalandırma işlevi görürken, idari yaptırımlar ihlalleri önleme işlevine sahiptir.⁴⁷ Genel olarak ifade etmek gerekirse, idari yaptırımlarla öncelikli olarak “*idari faaliyetlerin idari yaptırım tehdidiyle güvence altına alınması*” sağlanmaktadır.⁴⁸

Ceza hukukunda ve idari yaptırım hukukunda karşılaşılan yaptırım türleri de farklıdır. Cezai yaptırımlar sosyal düzenin ağır ihlallerine karşı düzenlenmiş yaptırımlardır ve bu sebeple daha çok hürriyeti bağlayıcı ceza içermektedir. İdari yaptırımlar ise genellikle kişinin mal varlığına yönelik yaptırımlardan ve diğer yaptırımlardan ibarettir. Anayasa’nın 19’ uncu maddesinde yer alan “*İdare, kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamaz*” hükmü de açıkça idarenin hürriyeti bağlayıcı bir yaptırım uygulamayacağını ortaya koymaktadır.⁴⁹

İdari yaptırımlar belli bir kişiyi hedef alır.⁵⁰ İdari yaptırımların muhatabı, kanunda belirtilen ve kabahat olarak nitelendirilen davranışları sergileyen gerçek ya

⁴⁴ Oğurlu, s. 49.

⁴⁵ Çağlayan, s. 23.

⁴⁶ Toroslu, s. 361.

⁴⁷ Çağlayan, s. 28.

⁴⁸ Oğurlu, s. 38.

⁴⁹ Çağlayan, s. 29.

⁵⁰ Gölcüklü, s. 136.

da tüzel kişilerdir. İdari yaptırımlar, yaptırım muhatabı açısından da cezai yaptırımlardan ayrılmaktadır.

Örneğin Türk Ceza Kanunu'nun 31'inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca fiili işlediği sırada oniki yaşını doldurmamış kişilerin cezai sorumlulukları yoktur. Böylelikle hukukumuzda fiili işlediği sırada oniki yaşını doldurmamış kişilerin kusur yeteneklerinin olmadığı mutlak bir şekilde kabul edilmiştir. Bu çocuklar hakkında suç kovuşturması yapılamaz. Ancak haklarında güvenlik tedbirlerine hükümlenabilir.⁵¹ Bununla birlikte idari yaptırımlarda yaptırıma muhatap olmak için ceza ehliyeti gerekli değildir. Keza, ilk ve ortaokullara devam eden öğrenciler, disiplin düzenlemelerini ihlal etmeleri halinde çeşitli idari yaptırımlarla karşı karşıya gelebilmektedirler.⁵²

Bu kısımda ve önceki kısımlarda yer verilen açıklamalardan da yararlanarak idari yaptırımların özelliklerini şu şekilde saymak mümkündür:

- İdari yaptırımlar idare tarafından idare hukuku usullerine göre uygulanır.⁵³
- İdari yaptırımlar yargıç kararına gerek olmadan idare tarafından re'sen uygulanabilir.⁵⁴
- İdari yaptırımlar idari düzeni korumaya yönelik yaptırımlardır.⁵⁵
- İdari yaptırımlar yasaklara riayet edilmesini sağlayıcı ve ihlalleri önleyici özellik taşırlar.⁵⁶
- İdari yaptırımlar kanunun açıkça yetki verdiği ve yasaklamadığı durumlarda uygulanabilir.⁵⁷
- İdari yaptırımlar belli bir kişiyi hedef alır.⁵⁸
- İdari yaptırımlar genellikle kişilerin mal varlığına yöneliktir. Maddi bir külfet getirir.⁵⁹

⁵¹ Mahmut Koca, İlhan Üzülmez, **Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Seçkin Yayıncılık, 5. Baskı, Ankara, 2012, s. 303-304.

⁵² Oğurlu, s. 42.

⁵³ Özay, s.35; Günday, s. 233; Çağlayan, 24.

⁵⁴ Gölcüklü, s. 136.

⁵⁵ Çağlayan, , s.23.

⁵⁶ Çağlayan, 24.

⁵⁷ Özay, s. 35; Çağlayan, 24.

⁵⁸ Gölcüklü, s. 136; Çağlayan, 24.

- Ceza ehliyeti idari yaptırım ile karşılaşabilmek için gerekli değildir.⁶⁰

1.2.2. İdari Yaptırım Kavramı ve İdari Ceza Hukuku İlişkisi

İdari yaptırımlar, doktrinde idari ceza hukuku olarak da adlandırılmaktadır. Özellikle ceza hukukçuları, idare tarafından uygulanmasına rağmen idari yaptırımları ceza hukukunun bir uzantısı olarak görmeleri sebebiyle idari ceza hukuku olarak nitelendirmekte, idare hukukçuları ise idari işlem ile tatbik edilmeleri sebebiyle idari yaptırımlar olarak nitelendirmektedirler.

Ceza hukukundan ayrı “İdari ceza hukuku” adı verilen bir alanın varlığı doktrinde tartışmalı olmakla birlikte; ceza hukuku yaptırımlarına belli özellikleriyle benzeyen, belli özellikleri kendine özgü nitelik taşıyan, karar ve uygulama noktasında idarenin etkin olduğu bir yaptırımlar grubu bulunmaktadır.⁶¹

Gölcüklü idari ceza hukukunu, “*idari faaliyetlerin icabında müeyyide zoruyla yürütülmesini sağlayan, idare tarafından izhar edilen iradelere riayetsizlik halinde ceza olarak müeyyide tatbikini konu alan hukuk dalı*” olarak tanımlamıştır.⁶²

Kabahatlerin, kanun yapıcı tarafından, müstakil bir kanunda ayrıca düzenlenmesinden önce ceza kanunu içerisinde yer alması, idari işlem usulüne göre yaptırıma tabi tutulmalarına rağmen ceza hukukunun genel ilkelerinin kabahatler hukukunda da aksi düzenleme olmadığı sürece uygulanması gibi sebepler, yaptırımların ceza hukukunun mu yoksa idare hukukunun mu kapsamına girdiği konusunda bazı tartışmaları beraberinde getirmiştir. Bunların yanında ceza hukuku ya da idare hukukunun değil ayrı bağımsız bir alanın konusuna girdiği, onun da “idari ceza hukuku” olarak adlandırıldığı da bazı yazarlarca savunulmuştur.⁶³

İdari yaptırımların cezai niteliklerinin onları idare hukuku alanı dışına; yargı kararı olmaksızın verilmelerinin ise ceza hukuku alanı dışına çıkarmaktadır.

⁵⁹ Günal, s.6.

⁶⁰ Oğurlu, s. 42.

⁶¹ Oğurlu, s. 30.

⁶² Gölcüklü, s. 118.

⁶³ Sema Ayatar Kızılyar, “Ceza Yaptırımı ile İdari Yaptırım Ayrımı”, *Yaşar Üniversitesi Dergisi*, Cilt: VIII, Özel Sayı, 2013, s.1656.

Hukukun her alt ayrımı birbiriyle bağlantılı olduğundan ve hukukun hiçbir alanının birbirinden tamamen kopuk olması düşünülemeyeceğinden; farklı bir alan oluşturma çabası gereksizdir. Gerek kamu hukuku gerek özel hukuk kaynaklı olsun genel olarak müeyyide, hukuka aykırılık karşısında uygulanacak zorlayıcı yaptırımları ifade etmektedir. Müeyyide; borçlar hukukunda tazminat, ceza hukukunda hapis cezası, idare hukukunda para cezası şeklinde kendini gösterse de tüm hukuk alanlarında öz itibarıyla aynıdır. Müeyyidelerin arasında yapılan ayırım hukuk alanlarının kendine özgü özellikleri etrafında şekillenmektedir. İdarenin etkin katılımıyla gerçekleşen, idari işlem olarak hayat bulan yaptırımları idare hukuku dışında bir alana sokmak idare hukukunun yapısına uygun düşmeyecektir.⁶⁴

1.2.3. İdari Yaptırımların İdari İşlem Teorisi İçerisindeki Yeri

Konu hakkında sağlıklı bir değerlendirme yapılabilmesi için öncelikle idari işlem kavramından genel olarak bahsetmekte fayda vardır.

İdari işlemler hukuki işlemlerin bir türüdür.⁶⁵ Hukuki işlemler, “*hukuk düzeninin uygun bulunduğu bir sonuca yöneltilmiş irade açıklamalarıdır*”.⁶⁶ Tanımdan da anlaşılacağı üzere hukuki işlemler irade açıklaması ve hukuki sonuç olmak üzere iki ana unsura sahiptir.⁶⁷ İdari işlemler de tabii olarak hukuki işlemlerin bu iki ana unsurunu taşır. Ancak idari işlemler, hukuki işlemlerin bir türü olmakla birlikte; idari faaliyette ve bireysel faaliyette güdülen amacın ve bu amaca ulaşmak için kullanılan araçların farklı olması nedeniyle, bireyler arasında cereyan eden ve eşitlik ilkesine dayanan diğer hukuki işlemlerden farklılık gösterir.⁶⁸

Öncelikle belirtmek gerekir ki idari işlemler “*idari makamlar*” tarafından gerçekleştirilen işlemlerdir. İdari işlem gerçekleştirme yetkisi kamu gücüne sahip olunmasına izafe edildiğinden⁶⁹, idari işlemlerin mutlak surette idare tarafından gerçekleştirme şartı bulunmamaktadır. Fonksiyonel anlamda kamu gücüne dayanarak

⁶⁴ Erdinç, s.257.

⁶⁵ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, 4. Baskı, Bursa, 2006, s. 248; Bahtiyar Akyılmaz, **İdare Hukuku**, Sayram Yayınları, Konya, 2004, s.260.

⁶⁶ Turhan Esener, **Borçlar Hukuku**, AÜHF Yayınları No: 246, Ankara, 1969, s. 9.

⁶⁷ Gözler, s. 248.

⁶⁸ Atay, s.403.

⁶⁹ Gözler, s. 251.

bir idari faaliyet yürüten kamu kurum ve kuruluşları ve kanun ile yetkilendirildiği hallerde özel hukuk kişileri, idari bir makam olarak idari işlem gerçekleştirebilirler.⁷⁰

İdari işlemlerin bir özelliği tek yanlılıktır. Tek yanlılık, işlemlerin uygulanabilmesi için karşı tarafın rıza ve onayına ihtiyaç duyulmadan, idarenin tek taraflı olarak karar verip re'sen uygulayabilmesidir.⁷¹ İdari makamlar, herhangi bir yargı kararına ihtiyaç duymadan ve karşı tarafın rızasına başvurmadan doğrudan idari işlem gerçekleştirebilir.⁷²

İdari işlemler ayrıca icrailik özelliğini taşır. İcrailik, “*idarenin iradesinin açıklanmak suretiyle mevcut hukuk düzeninde etkiler yaratması, hukuki sonuçlar ortaya çıkarması*” anlamına gelmektedir.⁷³ Diğer bir ifadeyle idari işlemler idarenin tek yanlı irade açıklaması sonucunda yeni hukuki durumlar yaratarak, ilgililerin mevcut hukuki durumlarını değiştirir ve ortadan kaldırır.⁷⁴ Özel hukuk işlemlerinden farklı olarak bu durum, idari işlemlerin kamu yararı amacına yönelik olmaları ve kamu gücüne dayanarak ortaya çıkmalarından kaynaklıdır.⁷⁵ İdari işlemlerin icrai nitelik taşımasının sonucu ise, idari işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden yararlanmasıdır.⁷⁶ İdari işlemlerde hukuka uygunluk karinesinin geçerli olması sebebiyle, idari işlemlere karşı kanun yollarına başvurulması ya da dava açılması durumunda söz konusu karine kendiliğinden ortadan kalkmaz.⁷⁷ Kararın iptaline ya da telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve işlemin açıkça hukuka aykırı olması nedeniyle yürütmesinin durdurulmasına karar verilinceye kadar idari işlemler etki yaratmaya devam edecektir.⁷⁸

Bu açıklamalar ışığında idari işlem; idari makamlar tarafından bir hukuki sonuç doğurmak amacıyla kamu gücüne dayanarak gerçekleştirilen, muhatabının rıza ve onayına ihtiyaç duymaksızın onun hukuki durumunu etkileyen tek yanlı irade açıklaması olarak tanımlanabilir.

⁷⁰ Atay, s. 408; Akyılmaz, s. 263.

⁷¹ Atay, s.409.

⁷² Erdinç, s.249.

⁷³ Akyılmaz, s. 268.

⁷⁴ Günday, s. 124.

⁷⁵ Günday, s. 124.

⁷⁶ Günday, s. 125; Akyılmaz, s. 269.

⁷⁷ Atay, s.429.

⁷⁸ Ramazan Çağlayan, **İdare Hukuku Dersleri**, Adalet Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, 2014, s.404.

Doktrinde ve yargı kararlarında idari yaptırımların idari işlem teorisi içindeki yeri hakkında yapılan tanım ve açıklamaların idari işlemin organik ve şekli unsurlarını temel aldığı görülmektedir

Özay, idari yaptırımların, idare hukuku usullerine göre idari işlem ile yürürlüğe konulmaları sebebiyle idari işlemlerin rejimine tabi olduğunu ifade etmiştir.⁷⁹ Günday da benzer şekilde idari yaptırımların idari makamlar tarafından idari usuller izlenerek bir idari işlem ile uygulandıklarını belirtmiştir.⁸⁰ Nitekim İdari yaptırım uygulama yetkisi hiyerarşiden ve idarenin takdir hakkından doğan disiplin kudretinin yeni bir görünümüdür. İdarenin yaptırım uygulama yetkisi yargılama makamlarının ceza uygulama yetkisinden farklıdır. Bu sebeple idari yaptırımlar yargısal değil idari tasarruflardır.⁸¹

Anayasa Mahkemesi idari yaptırımları “... idarenin doğrudan doğruya bir işlemi...” olarak tanımlarken⁸², Uyuşmazlık Mahkemesi de “*idari cezaların, idare organları tarafından ve idari usullere göre kesilip uygulandığından idari işlem niteliği taşıdığı...*” şeklindeki beyanı ile idari yaptırımların da aslında bir idari işlem olduğunu kabul etmektedir.⁸³

Bu itibarla, bir idari işlem olarak kabul edilen ve idari işlemlerin rejimine tabi tutulan idari yaptırımlar için şunları söyleyebiliriz;

- İdari yaptırımlar tek yanlı işlemlerdir. İdarenin tek yanlı bir irade açıklamasıyla hukuki sonuç yaratırlar.
- İdari yaptırımlar icraidir. İdari yaptırımlar idarenin irade beyanı dışında araya başka bir makam girmeden idare tarafından doğrudan uygulanır. Yapılan işlem gerektiğinde idare tarafından re’sen ve zorlama yoluyla uygulanabilir.

⁷⁹ Özay, s.106.

⁸⁰ Günday, s. 233.

⁸¹ Gölçüklü, s. 130.

⁸² AMK 23/12/1996, E. 1996/48, K. 1996/41, RG 18/09/1997 g., sa. 23114.

⁸³ UMK 20/04/1990, E. 1990/6, K. 1990/6, RG 21/04/1990 g., sa. 20409.

- İdari yaptırımlar hukuka uygunluk karinesinden yararlanırlar. İdari yaptırımlar kanunda belirtilen başvuru yollarının takibi suretiyle işlemi incelemeye yetkili makamlar tarafından ortadan kaldırılmadıkça hukuki etki doğurur.
- Bir idari işlem olan idari yaptırımların yargısal denetiminin de esas olarak idare mahkemelerinde yapılması gerekmektedir.⁸⁴

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2'nci maddesi "*İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları...*" hükmünü haiz olup; söz konusu hükümde idari işlemin unsurları iptal davası üzerinde dolaylı olarak düzenlenmiştir. Bu sebeple idari işlemler yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarını haizdir.⁸⁵ İdari yaptırımlar da idari işlem olarak kabul edildiğinden; idari yaptırımların da yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarını taşıması gerekmektedir. Bu unsurları taşımayan idari yaptırımların yine yukarıda belirtilen hüküm doğrultusunda iptali mümkündür.

İdari yaptırımların bir idari işlem olarak özelliklerinden ve idari işlem niteliğinden bahsettikten sonra, idari yaptırımların idari işlem türleri içerisindeki yeri üzerinde de bazı açıklamalar yapmak gerekmektedir.

İdari işlemler; içeriği, idarenin iradesinin açıklanış yöntemi, iradeyi açıklayanların sayısı gibi çeşitli kriterler kullanılmak suretiyle tasnif edilmektedir.⁸⁶ İşlemin içeriği noktasında yapılacak, maddi bakımdan temel ayırım idari işlemleri birel işlemler ve düzenleyici işlemler olmak üzere ikiye ayırmaktadır.⁸⁷

Düzenleyici işlemler; genel bir içeriğe sahip, kamu hizmetlerinin örgütlenmesine ilişkin, belirli kamu görevlileri veya belirli bir çalışan kadrosunun karakteristikleri ile statü kuralları veya kolluk alanındaki düzenlemeler içeren işlemler olarak tanımlanabilir.⁸⁸ Soyut, genel, herkese yönelik, bir kere

⁸⁴ Çağlayan, İdari Yaptırımlar Hukuku, s. 73.

⁸⁵ Atay, s. 441-442.

⁸⁶ Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, s. 412.

⁸⁷ Akyılmaz, s. 269.

⁸⁸ Atay, s. 430.

uygulanmakla tükenmeyen ve muhatabı önceden tespit edilemeyen idari işlemler düzenleyici işlemlerdir.⁸⁹ Düzenleyici işlemlerin aksine birel işlemler, bünyesinde idarenin kamu gücü kullanarak, tek yanlı irade açıklamasıyla yaptığı; somut, özel, bir kere uygulanmakla tükenen ve muhatabı belli olan (kişisel) idari işlemlerdir.⁹⁰ Bu itibarla tabidir ki idari yaptırımlar; belirli bir şahsa yönelik olmaları, somut bir ihlal üzerine uygulanmaları ve her bir ihlale özgü olarak ayrı ayrı uygulandıktan sonra neticelenmeleri sebepleriyle birel işlemlerdendir.

Birel işlemler ise ilgilinin hukuki durumunda yarattıkları etki bakımından yararlandırıcı birel işlemler ve yükümlendirici birel işlemler olarak ikili bir alt ayrıma tabi tutulmaktadır.⁹¹ Yararlandırıcı işlemler ilgiliye bir yarar sağlayan veya ilgili üzerindeki bir yükü ortadan kaldıran işlemlerken, yükümlendirici işlemler ilgiliyi belli bir davranışta bulunmakla, bulunmamakla veya belli bir davranışa göz yummakla yükümlendiren işlemlerdir.⁹²

İdari yaptırımlar yükümlendirici işlemlerin bir alt türüdür. İdari yaptırımları diğer yükümlendirici işlemlerden, idari yaptırımların cezalandırma amacı bakımından ayrılabilir. İdari yaptırımların cezalandırma amacına karşılık, diğer yükümlendirici işlemlerin tesis edilme amacı kamu hizmetlerinin düzgün bir şekilde sunulabilmesidir. Bunun yanında idari yaptırımlar, diğer yükümlendirici işlemlere nazaran daha ağır etki ve sonuçlar doğurur.⁹³

Bu itibarla idari yaptırımlar yukarıda sayılan ve idari işlemlerin tasnifinde kullanılan kıstaslar göz önünde bulundurulduğunda; birel ve yükümlendirici idari işlemlerdendir. Bunun yanında birel işlem olarak kabul edilen idari yaptırımlarda işleme katılan iradenin sayısı bakımından mevzuatta çeşitli görünüşleri de bulunmaktadır. İşleme katılan iradenin sayısı bakımından idari işlemler basit (tek iradeli) işlem ve bileşik (çoğul iradeli) işlem olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.⁹⁴

⁸⁹ Çağlayan, s. 413.

⁹⁰ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, 7. Baskı, Ankara, 2016, s. 42-43; Günday, s. 393.

⁹¹ Günday, s. 132.

⁹² Günday, s. 132.

⁹³ Ulusoy, s. 33.

⁹⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 400.

Örneğin 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun'un 8'inci maddesinin beşinci fıkrasının (g) bendinde düzenlenen belgesiz satış yasağına aykırı hareket fiiline ilişkin idari yaptırım uygulama yetkisi aynı maddenin yedinci fıkrası uyarınca mülki amirlerdedir. Bu örnekte idari yaptırım kararına katılan irade sayısı tek olduğundan söz konusu idari yaptırım kararlarının basit işlem olduğu açıktır.

Bunun yanında idari yaptırım kararları bileşik idari işlemler olarak da ortaya çıkabilmektedir. Belirli bir piyasası düzenlemek ve denetlemekle görevli, karar organı olarak bir kurulun tayin edildiği bağımsız idari otoriteler tarafından uygulanan idari yaptırım kararları bileşik idari işlemlerin bir türü olan "kollektif işlemler"⁹⁵ arasında sayılabilir.

1.3. İDARİ YAPTIRIM TÜRLERİ

1.3.1. Genel Olarak

Kabahatler Kanunu'nun 16 ncı maddesi "*Kabahatler karşılığında uygulanacak olan idarî yaptırımlar, idarî para cezası ve idarî tedbirlerden ibarettir... İdarî tedbirler, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirlerdir.*" hükmüyle kabahatler karşılığında uygulanacak idari yaptırımların idari para cezası ve idari tedbirlerden ibaret olduğunu düzenlemiştir. İdarî tedbirlerin ise, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan tedbirler⁹⁶ olduğu ifade edilmiştir.

⁹⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 402.

⁹⁶ Mezkur 16. maddenin 2. fıkrasında geçen, "ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler" ifadesinin, bilinmeyen yeni bir kavramın ortaya çıkmasına neden olduğu, ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirlerin neler olduğunun anlaşılamadığı, anlaşılamayan bu düzenlemeye göre ilgililerin cezalandırılmasının hukuk devleti ilkesine uygun bulunmadığı ve Anayasanın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istemiyle açılan dava; "...Anayasanın 38. Maddesinde ifadesini bulan suç ve cezanın yasallığı ilkesi uyarınca bir hukuk devletinde, ceza yaptırımına bağlanan her eylemin tanımı yapılarak, suçlar kesin biçimde ortaya konulmalıdır. / Anayasanın 2. Maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri olan "belirlilik" ilkesi de, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup kişinin, yasada hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir kesinlik içinde bilebilmesini gerekli kılar. / Kabahatler Kanununun 16. Maddesinin (1) numaralı fıkrasında kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımların, idari para cezası ve idari tedbirlerden ibaret olduğu belirtildikten sonra itiraz konusu (2) numaralı fıkrasında, idari tedbirlerin, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler olduğu ifade edilmiştir. / Yasanın 2. Maddesinde, idari yaptırımların ve idari yaptırımı konu eylemlerin tümünün kanunla belirlenmesi esası kabul edilmiştir. Yasanın 4. Maddesinin (2) numaralı fıkrasında da "

İlgili kanunlarda yer alan idari tedbirlerin çeşitliliği karşısında, bunların sınırlayıcı bir şekilde sayılmasından kaçınıldığı anlaşılmaktadır. Öte yandan, Türk Ceza Kanunu'nda müsadere, suç karşılığında bir güvenlik tedbiri olarak düzenlenmiştir. Buna karşılık mezkur maddede, kavram kargaşasına neden olmamak için, kabahatlerle bağlantılı olarak müsadere kavramı yerine, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ifadesinin kullanıldığı ve bu yaptırımın konusunu oluşturan eşya ve sair malvarlığı değerinin mülkiyetinin devlete veya devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu kurum ve kuruluşuna geçmesi söz konusu olabileceğinden, mülkiyetin devlete geçirilmesi ifadesinin değil, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ifadesinin benimsendiği, madde gerekçesinde belirtilmiştir.⁹⁷

İdari yaptırımlar, idarenin toplumsal düzeni sağlamak için yaptığı faaliyetlerin tümünü ilgilendirdiğinden bu faaliyetlerin türüne bağlı olarak çeşitli şekillerde karşımıza çıkabilmektedir. Uygulamada en çok karşılaşılan idari para cezalarının yanı sıra, işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptali, alkollü içki satış belgesinin iptali, üretim izni iptali, bir meslek veya sanatın yerine getirilmesinin yasaklanması, işyerinin kapatılması, radyo ve televizyon yayınının durdurulması gibi mevzuatta yer verilen ve düzeni bozmaya yönelik olduğu kabul edilen davranışları cezalandırma amacıyla birçok idari yaptırım çeşidi bulunmaktadır.⁹⁸

İdarenin faaliyet alanının genişlemesi ve bununla birlikte uygulanacak idari yaptırımların çeşitliliğinin artması, idari yaptırımların bir tasnife tabi tutulmasını oldukça güçleştirmektedir. Kabahatler Kanunu'nun 2. maddesinde yer alan “*Kabahat*

Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir.” denilmiştir. / Bu durumda, bir eyleme idari yaptırım uygulanabilmesi için kanunda öngörülmüş olması zorunludur. Kanunla öngörülen bir idari yaptırımın belirsizliğinden ise söz etmek mümkün değildir. Bu husus, iptali istenilen kuralda belirtilen mülkiyetin kamuya geçirilmesi tedbiri yönünden geçerli olduğu gibi diğer idari tedbirler yönünden de geçerlidir. Diğer idari tedbirlerin, itiraz konusu kuralda “ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler” olarak belirtilmesi de bu durumu daha açık bir şekilde ortaya koymaktadır. / Öte yandan, idari tedbirlerin çok çeşitli olmaları ve her zaman yeni tedbirlerin de yasa koyucu tarafından öngörülebilecek olmaları sebebiyle, tüm idari tedbirlerin bir metin içinde tahdidi olarak sayılması zorunluluğundan söz edilemez. / İtiraz konusu kuralda belirtilen idari tedbirler, mevcut yasal düzenlemelerde yer alan tedbirleri ifade ettiğinden ve bu düzenleme ile yeni bir ceza yaratılmadığından, suç ve cezaların kanuniliği ilkesine aykırılık bulunmadığı gibi belirsizlik ve öngörülemezlikten söz edilebilmesine olanak bulunmamaktadır. / Açıklanan nedenlerle kural Anayasanın 2. ve 38. maddelerine aykırı değildir...” gerekçesiyle reddedilmiştir.; AMK 11/06/2009, E. 2007/115, K. 2009/80, RG 26/11/2009 g., sa. 27418.

⁹⁷ Kabahatler Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporun (1/993), TBMM 22. Dönem 3. Yasama Yılı, (Sıra Sayısı 840), <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss840m.htm>, ET. 11/06/2018.

⁹⁸ Karabulut, s.25.

deyiminden; kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık anlaşılır.” hükmü ile kabahatin tanımını yapılmış, karşılığında uygulanacak idari yaptırımlar da, Kabahatler Kanunu’nun 16. maddesinde yer alan “*Kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımlar, idari para cezası ve idari tedbirlerden ibarettir.*” hükmü ve idari yaptırımların içerikleri dikkate alındığında, idari para cezaları ve diğer idari yaptırımlar olarak iki gruba ayrılmıştır. Dolayısıyla, Kabahatler Kanununun da idari yaptırım türlerini iki başlık altında düzenlediğini, idari tedbirleri de mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve diğer tedbirler olarak ikiye ayırdığını görmekteyiz.⁹⁹

1.3.2. İdari Para Cezası

İdari para cezaları, idari yaptırımlar içerisinde belki de en yaygın olan yaptırım türüdür ve Kanun’un 16 ncı maddesinin düzenlenişinden de anlaşılacağı üzere, Kabahatler Kanunu bakımından temel kabul edilen yaptırımdır.

İdari para cezası “*Yasada açıkça öngörülen idari ihlaller nedeniyle, bir yargı kararına gerek olmadan, yasanın doğrudan doğruya idari mercilerce karar verilebileceğine izin verdiği ve bir miktar paranın alınması sonucunu doğuran bir idari yaptırım türü*”¹⁰⁰ olarak tanımlanmaktadır. Bir başka ifadeyle idari para cezası, kanunda açıkça düzenlenen ve karşılığında idari yaptırım olarak para cezası öngörülen düzeni bozmaya yönelik davranışların, idare tarafından başka bir merciin onamasına ihtiyaç duymaksızın uyguladığı ve karşılığı para cezasının tahsil edilmesi suretiyle gerçekleşen mali nitelikteki yaptırımdır.¹⁰¹

Yukarıdaki tanımlardan yola çıkarak, idari para cezası yaptırımının uygulanması için; aykırılık sonucu uygulanacak yaptırımın kanunda açıkça idari para

⁹⁹ Çalışmamızda Kabahatler Kanun’u esas alınarak bir tasnif denemesinde bulunulacak olsa da, idari yaptırımlar ULUSOY tarafından “regülatif cezalar”, “kabahat cezaları” ve “disiplin cezaları” olmak üzere üçlü bir üst ayrıma da tabi tutulmuştur. Yazar regülatif cezaları spesifik bir alandaki kamu düzenini koruma veya belli bir alanı regüle etme amaçlı konulmuş cezalar olarak betimlerken; kabahat cezalarını genel kamu düzenini koruma amaçlı, nicelik yönünden fazla olsa da nitelik yönünden regülatif cezalara göre hafif cezalar olarak betimlemiştir. Disiplin cezaları ise belli bir kuruma veya meslek grubuna mensubiyet çerçevesinde, kurum veya meslek içi düzeni tesis edebilmek amacıyla uygulanan idari cezalar olarak tanımlanmıştır. bkz.Ulusoy, s. 140 vd.

¹⁰⁰ Oğurlu, s. 91.

¹⁰¹ Fatih Selami Mahmutoğlu, “İdari Para Yaptırımını Gerektiren Eylemler Yönünden Yargılama Rejimi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt: LV, Sayı: 1-2, 1995-1996, s.153.

cezası olarak belirtilmesi ve yaptırım uygulama yetkisinin idareye tanınmış olması zorunludur.¹⁰² Bu iki şartın birlikte sağlanması gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi de idari para cezası ile ilgili olarak, idare hukuku alanındaki düzene aykırı davranışları nedeniyle kişilere verilen idari yaptırımların içerisinde yer alan idari para cezasının en önemli idari yaptırımlardan olduğunu, idari para cezalarını diğer para cezalarından ayıran en belirgin niteliğin onların idari makamlar tarafından verilmesi olduğunu ifade etmiştir.¹⁰³

İdari para cezası yaptırımının, diğer yaptırımlara göre faydalı yönlerinin bulunmasının yanı sıra bazı sakıncaları da içerisinde barındırdığı aşıkardır. Örneğin idari para cezasının, fiilin ağırlığına ve failin kusuru ve ekonomik durumuna göre belirlenmesi, tekrar tekrar uygulanabilirliği ve bölünebilir olması para cezalarının faydalarından bazılarıdır. Bunların aksine, yaptırımların etkinliğinin zengin ve fakire göre değişmesi, tahsil kabiliyetinin bulunmaması nedeniyle bazı durumlarda caydırıcılıktan uzaklaşması ve yöneticilerin para cezalarını, kamu düzenini sağlama amacı dışında bir nevi devlet için gelir kaynağı olarak görmeleri de sakıncalarından bazıları olarak sayılabilir.¹⁰⁴

İdari para cezası, Kabahatler Kanunu'nun 17 nci maddesinde "*İdarî para cezası, maktu veya nispi olabilir. İdarî para cezası, kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle de belirlenebilir. Bu durumda, idarî para cezasının miktarı belirlenirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu birlikte göz önünde bulundurulur.*" şeklinde düzenlenmiştir. Yapılan düzenlemede, idari para cezasının maktu veya nispi olabileceği kabul edilmiş; idari para cezasının, kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle de belirlenebileceği öngörülmüş; idari para cezasının miktarının belirlenmesi esnasında, işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ile ekonomik durumunun birlikte göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmiştir.

¹⁰² Oğurlu, s. 91.

¹⁰³ "*İdarenin hizmetlerini gereği gibi ve ivedilikle görebilmesi için, yaptırım uygulama yetkilerine gereksinimi vardır. İdare bu yetkilerle, kamu düzeni ve güvenliğini, kamu sağlığını, ulusal servetleri zamanında ve gereği gibi koruyabilir. Bu nedenle, idareye, geniş ve çeşitli yaptırımlar uygulama yetkisi tanınmıştır. Kişilere, idare hukuku alanındaki düzene aykırı davranışları nedeniyle verilen idarî cezalar, idarî yaptırımların en önemlilerinden biridir. Para cezaları, idarî cezalar arasında yer almaktadır. İdarî para cezalarını diğer cezalardan ayıran en belirgin nitelik, onların idarî makamlar tarafından verilmesidir.*" AMK 15/05/1997 , E.1996/72, K.1997/51, RG 01/02/2001 g. , sa.24305.

¹⁰⁴ Çağlayan, İdari Yaptırımlar Hukuku, s.54.

Kabahatler Kanunu'nun 17 nci maddesinde belirtildiği üzere idari para cezalarının üç farklı ayrımı bulunmaktadır. Bunlar, maktu idari para cezaları, nispi idari para cezaları ve alt ve üst sınırları belirli idari para cezalarıdır. Çalışmamızın devamında bu ayrımlar kısaca açıklanacaktır.

1.3.2.1. Maktu İdari Para Cezaları

Maktu idari para cezası, sabit bir miktar bedelin ödenmesinin, kanunda belirtilen kabahatlerin karşılığı olarak düzenlenmesi durumunda karşımıza çıkmaktadır.¹⁰⁵

Örneğin 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun'un 8 inci maddesi beşinci fıkrası (g) bendinde “*Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığından satış belgesi almadan tütün mamulleri, etil alkol, metanol ve alkollü içkilerin toptan satışını yapanlara ellibin Yeni Türk Lirası; perakende satışını yapanlara ise beşbin Yeni Türk Lirası idarî para cezası verilir*” hükmü yer almaktadır. Buna göre, Bakanlıktan satış belgesi alınmaksızın sigara satışı yapılan bir işyerine uygulanacak idari para cezası sabit bir bedel olarak belirlenmiştir. Bu sebeple kanunun yukarıda belirtilen maddesine aykırı bir davranış sergilenmesi durumunda uygulanmak üzere belirlenen idari para cezası maktu idari para cezasıdır.

1.3.2.2. Nispi İdari Para Cezaları

İlgili düzenlemelerde belirtilen para cezasının miktarının, belirtilen şartlara göre katlanarak belirlenebildiği parasal yaptırımlardır.¹⁰⁶

Örneğin 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu'nun 6 ncı maddesi onuncu fıkrasında “*İhraç amaçlı üretilenler hariç olmak üzere, alkollü içki kategorisindeki ürünlerin işlenmesi sonucunda, elde edilen alkolsüz içkilerde; içeriğinde alkol kalmış içeceklerin ambalajları üzerine içerdiği alkol miktarı, alkol tamamen alınmış ise alkolün tamamen alındığı hususu tüketiciler tarafından*

¹⁰⁵ Çağlayan, s.55.

¹⁰⁶ Çağlayan, s.55.

kolaylıkla okunabilecek şekilde yazılır.” hükmü yer almaktadır. Hükme aykırılık durumunda da yine aynı kanunun “Cezalar” başlıklı 7 nci maddesi birinci fıkrası (ç) bendinde “Bu Kanunun 6 ncı maddesinin sekiz, dokuz ve onuncu fıkralarındaki yükümlülük ve yasakları ihlal eden üretici ve ithalatçılara, yüz bin Türk Lirasından aşağı olmamak kaydıyla, bu yükümlülük ve yasaklara aykırı olarak piyasaya sürülen malların piyasa değeri kadar idari para cezası verilir.” hükmü yer almaktadır. Buna göre, hükme aykırılık durumunda verilecek idari para cezasının, piyasaya sürülen malların piyasa değeri kadar olacağı, piyasaya sürülen malların piyasa değerine bakılmaksızın idari para cezasının belli bir miktardan aşağı olamayacağı belirtilmiştir. Bu sebeple kanunun yukarıda belirtilen maddesine aykırı bir davranış sergilenmesi durumunda, piyasaya sürülen malların piyasa değeri kadar uygulanmak üzere belirlenen idari para cezası nispi idari para cezasıdır.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un “Nispi İdarî Para Cezası” başlıklı 17’nci maddesinde düzenlenen ve muhatapların yıllık gayri safi gelirlerinin belirli bir oranında idari para cezası uygulanmasını öngören hüküm de yine nispi idari para cezalarına bir örnek olarak sunulabilir.

1.3.2.3. Alt ve Üst Sınırları Belirli İdari Para Cezaları

Kanunlarda kabahat kapsamına girdiği belirtilen bir aykırı davranışın karşılığı olarak öngörülen idari para cezası miktarının yine kanunda alt ve üst sınırı belirtilerek failin ve failin durumuna göre karar verilmesi noktasında takdir yetkisinin yaptırımını uygulamaya yetkili mercilere bırakıldığı idari para cezası türüdür.¹⁰⁷ Örneğin yine 4733 sayılı Kanunun 8 inci maddesi beşinci fıkrası (k) bendinde “Tütün mamulleri veya alkollü içkilerin tüketicilere satışını; internet, televizyon, faks ve telefon gibi elektronik ticaret araçları ya da posta ile sipariş yöntemi kullanarak yapmak üzere satış sistemi kuran veya faaliyette bulunanlara yirmibin Türk Lirasından yüzbin Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir...” hükmü yer almaktadır. Buna göre tütün mamulleri veya alkollü içkilerin tüketicilere satışının internet vs. gibi araç veya yöntemler kullanılarak yapılması durumunda uygulanacak idari para cezasının alt ve üst sınırları belirtilmiş, alt ve üst sınırlar arasında

¹⁰⁷ Çağlayan, s.55.

hükmedilecek idari para cezasının miktarını belirleme noktasında idareye takdir yetkisi verilmiştir. İdare, takdir yetkisini kullanırken Kabahatler Kanunu'nun 17 nci maddesinde belirtildiği üzere, işlenen kabahatin haksızlık içeriği, failin ekonomik durumu ve failin kusur oranını göz önünde bulundurmak zorundadır. Burada kabahatin haksızlık içeriği ifadesinden, düzende meydana getirdiği tahribatın oranı, toplumda yarattığı infial, işlenme şekli gibi durumlar, failin kusur oranı ifadesinden, kusurluluğun belirlenmesi ölçütü olan kast veya taksirin varlığının tespiti, failin ekonomik durumu ifadesinden ise, faile ödeyebileceği kadar idari para cezasının uygulanması gerektiği anlaşılmalıdır.¹⁰⁸

1.3.3. Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi

Mülkiyetin kamuya geçirilmesi, ceza hukukunda uygulanan müsadere farklı olarak idari işlem özelliklerine haiz idari bir karardır. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun "Güvenlik Tedbirleri" ne ilişkin bölümünde düzenlenen müsadere^{109 110}, bir suçun işlenmesi ile arasında herhangi bir şekilde bağlantı kurulabilen eşya ya da kazancın (iyi niyetli üçüncü kişilere ait olmamak kaydıyla) mahkeme kararı doğrultusunda mülkiyetinin devlete geçirilmesidir. Kabahatler Kanunu kapsamında düzenlenen mülkiyetin kamuya geçirilmesi yöntemi ise; müsadere gibi suç ile

¹⁰⁸ Çağlayan, s.55.

¹⁰⁹ Türk Ceza Kanunu'nun 'Eşya Müsaderesi' başlıklı 54. maddesi: (1) İyiniyetli üçüncü kişilere ait olmamak koşuluyla, kasıtlı bir suçun işlenmesinde kullanılan veya suçun işlenmesine tahsis edilen ya da suçtan meydana gelen eşyanın müsaderesine hükmolunur. Suçun işlenmesinde kullanılmak üzere hazırlanan eşya, kamu güvenliği, kamu sağlığı veya genel ahlak açısından tehlikeli olması durumunda müsadere edilir. (2) Birinci fıkra kapsamına giren eşyanın, ortadan kaldırılması, elden çıkarılması, tüketilmesi veya müsaderesinin başka bir surette imkansız kılınması halinde; bu eşyanın değeri kadar para tutarının müsaderesine karar verilir. (3) Suçta kullanılan eşyanın müsadere edilmesinin işlenen suça nazaran daha ağır sonuçlar doğuracağı ve bu nedenle hakkaniyete aykırı olacağı anlaşıldığında, müsaderesine hükmedilmeyebilir. (4) Üretimi, bulundurulması, kullanılması, taşınması, alım ve satımı suç oluşturan eşya, müsadere edilir. (5) Bir şeyin sadece bazı kısımlarının müsaderesi gerektiğinde, tümüne zarar verilmeksizin bu kısmı ayırmak olanaklı ise, sadece bu kısmın müsaderesine karar verilir. (6) Birden fazla kişinin paydaş olduğu eşya ile ilgili olarak, sadece suça iştirak eden kişinin payının müsaderesine hükmolunur.

¹¹⁰ Türk Ceza Kanunu'nun 'Kazanç Müsaderesi' başlıklı 55. maddesi: (1) Suçun işlenmesi ile elde edilen veya suçun konusunu oluşturan ya da suçun işlenmesi için sağlanan maddi menfaatler ile bunların değerlendirilmesi veya dönüştürülmesi sonucu ortaya çıkan ekonomik kazançların müsaderesine karar verilir. Bu fıkra hükmüne göre müsadere kararı verilebilmesi için maddi menfaatin suçun mağduruna iade edilememesi gerekir. (2) Müsadere konusu eşya veya maddi menfaatlere el konulmadığı veya bunların merciiine teslim edilmediği hallerde, bunların karşılığını oluşturan değerlerin müsaderesine hükmedilir. (3) (Ek: 26/6/2009 – 5918/2 md.) Bu madde kapsamına giren eşyanın müsadere edilebilmesi için, eşyayı sonradan iktisap eden kişinin 22/11/2001 tarihli ve 4721 sayılı Türk Medenî Kanununun iyi niyetin korunmasına ilişkin hükümlerinden yararlanamıyor olması gerekir.

bağlantısının olmasına gerek bulunmaksızın, yasalarda kamu düzenini bozar nitelikte olduğu belirtilerek kabahat kapsamına alınmış bir fiilin işlenmesi sebebiyle idare tarafından idari nitelikte bir karar ile başka bir merciin onamasına ihtiyaç duymaksızın uygulanan ve kişinin malvarlığına yönelik bir etki yaratan idari yaptırımdır.

Tanımdan yola çıkılarak bir değerlendirme yapılacak olursa; Türk Ceza Kanunu'nda düzenlenen "müsadere" ile Kabahatler Kanunu'nda düzenlenen "mülkiyetin kamuya geçirilmesi" arasındaki en büyük fark, müsaderece ceza hukukunda düzenlenmiş bir müessese olması ve adli bir karar olması, mülkiyetin kamuya geçirilmesinin ise kabahatler hukukuna özgü bir müessese olması ve idari nitelikte bir karar olmasıdır. Mülkiyetin kamuya geçirilmesinin suç olarak belirtilmiş bir davranışla ilgili olma özelliği bulunmamaktadır.¹¹¹ Kabahatler Kanunu'nun 16'ncı maddesinin ikinci fıkrası da "*İdari tedbirler, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirlerdir.*" Mülkiyetin kamuya geçirilmesinin idari niteliğini belirlemiştir.

İki yaptırım arasında amaç bakımından da farklar bulunmaktadır. Müsaderece, kişinin işlediği bir suç karşılığında cezalandırılması amaçlanırken, mülkiyetin kamuya geçirilmesinde ise düzenin bozulmamasının temin edilmesi için kişinin uyarılması söz konusudur.¹¹²

Müsadere ile mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarının her ikisinde de mülkiyet devlete ya da yasanın öngördüğü bir kamu tüzel kişisine geçmekte ve her iki yaptırım da tali nitelikte uygulanmaktadır.¹¹³ Öncelikle diğer müeyyidelere başvurulur, müsadere ya da mülkiyetin kamuya geçirilmesi ikincil olarak uygulanır. Bunlar da müsadere ile mülkiyetin kamuya geçirilmesi arasındaki benzerliklere örnek olarak verilebilmektedir.

Kabahatler Kanunu'nun 18'inci maddesi mülkiyetinin kamuya geçirilmesini düzenlemektedir. Öncelikle belirtmek gerekirken, Kanun'un 18'inci maddesinin

¹¹¹ Mahmutoğlu, s.152.

¹¹² Çağlayan, İdari Yaptırımlar Hukuku, s.59

¹¹³ Mahmutoğlu, Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma... s. 177-178.

birinci fıkrası “*Kabahatin konusunu oluşturan veya işlenmesi suretiyle elde edilen eşyanın mülkiyetinin kamuya geçirilmesine, ancak kanunda açık hüküm bulunan hallerde karar verilebilir.*” hükmü uyarınca idari para cezalarında olduğu gibi mülkiyetin kamuya geçirilmesinde de kanunilik ilkesi geçerlidir, başka bir deyişle, ancak kanunda açık hüküm bulunan hallerde mülkiyetin kamuya geçirilmesine karar verilebilir.

Kabahatler Kanunu’nun 18’inci maddesinin ikinci fıkrası hükmü ise bu tedbire karar verilmesinin belli bir süre geciktirebilecek koşulları belirlemektedir. Hüküm uyarınca eşyanın; “*Kullanılmaz hale getirilmesi*”, “*Niteliğinin değiştirilmesi*”, “*Ancak belli bir surette kullanılması*” koşullarının sağlanması halinde mülkiyetin kamuya geçirilmesine geçici olarak karar verilemeyebileceği düzenlenmiştir.

Kabahatler Kanunu’nun 18’inci maddesinin sekizinci fıkrası “*Mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin karar, kesinleşmesi halinde yerine getirilir*” hükmünü haizdir. Bu hükümle uyumlu olarak, mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararı kesinleşinceye kadar kamu görevlilerine, eşya üzerinde kısa süreli el koyma tedbirine başvurma imkanı da tanınmıştır. Kanun’un 18’inci maddesinin üçüncü fıkrası “*Mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin karar kesinleşinceye kadar ilgili kamu kurum ve kuruluşu tarafından eşyaya elkonulabileceği gibi; eşya, kişilerin muhafazasına da bırakılabilir.*” şeklinde düzenlenmiştir. “Elkoyma” aslen bir yaptırım değil, asıl idari yaptırım uygulanıncaya kadar başvuru ön tedbir niteliğinde bir uygulamadır.¹¹⁴ Ancak; kamu görevlilerine, mülkiyetin kamuya geçirilmesine karar verilmeden önce eşya üzerinde kısa süreli el koyma tedbiri uygulama imkanı tanıyan söz konusu düzenlemenin, usulüne göre verilmiş hakim kararı olmadıkça veya kanunla yetkili kılınmış mercinin yazılı emri bulunmadıkça kimsenin eşyasına el konulamayacağına ilişkin Anayasa’nın 20’nci maddesi ile birlikte değerlendirildiğinde, Anayasa’ya uygunluk açısından sıkıntılı olduğu ileri sürülebilir.¹¹⁵

¹¹⁴ Çağlayan, s. 60.

¹¹⁵ Çağlayan, s.61.

Yukarıda belirtilen hususların yanı sıra 18'inci maddenin dördüncü ve yedinci fıkraları uyarınca tedbirin konusunu oluşturan eşyanın mülkiyetinin kanunda açık hüküm bulunan hallerde ilgili kamu kurum veya kuruluşuna, aksi bir hüküm yoksa devlete geçeceği; mülkiyeti kamuya geçirilen eşya başka bir şekilde değerlendirilemezse imha edileceği belirlenmiştir. Altıncı fıkra uyarınca ise kabahatin konusunu oluşturan veya işlenmesi suretiyle elde edilen eşya yerine “kaim” değere sahip başka bir varlığın da mülkiyetinin kamuya geçirilebileceği düzenlenmiştir.

Kabahatler Kanunu'nun 18'inci maddesinin beşinci fıkrası ise “*Eşyanın mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verilebilmesi için fail hakkında idarî para cezası veya başka bir idarî yaptırım kararı verilmiş olması şart değildir.*” şeklinde düzenlenmiştir. Tali bir yaptırım olduğunu belirttiğimiz mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımının, tali olmanın yanında bu hüküm uyarınca diğer yaptırımlardan bağımsız olarak uygulanan bir yaptırım olduğunu söylemek de mümkündür. Mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımı, söz konusu ihlalle ilgili olarak başkaca bir idari yaptırım uygulanmış olması şartına bağlı olarak uygulanmaz.

1.3.4. Diğer İdari Yaptırımlar

Kişinin malvarlığına yönelen idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi gibi yaptırımların yanında; belli bir süre için meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, işyerinin kapatılması, ruhsat ve ehliyetin geri alınması gibi yaptırımlar kişinin bizzat kendisine veya kişisel olarak sahip olduğu haklara yönelen bireysel nitelikte yaptırımlardır.¹¹⁶ Bireysel idari yaptırımlar kişinin malvarlığında bir eksiltme veya kullanımını engelleyerek kişinin malvarlığı üzerinde tasarrufunu engellemekten ziyade; kişiye mali olmayan bir konuda sahip olduğu belirli bir hakkının veya özgürlüğünün kısıtlanması sonucunu doğuran ve gerçekleşmemiş ise ihlalin doğumunu, ihlal gerçekleşmiş ise tekrarını engellemeyi amaçlayan yaptırımlardır. Bu tip yaptırımlar her ne kadar kişinin hak ve özgürlüğüne yönelik olsa da kişinin malvarlığına da dolaylı olarak etki edebilir.¹¹⁷ Örneğin, işyerinin kapatılması, faaliyetin durdurulması gibi yaptırımlar ticaret özgürlüğünü engelleyen

¹¹⁶ Oğurlu, s. 101.

¹¹⁷ Oğurlu, s. 103.

bireysel nitelikte yaptırımlar gibi görünse de kişinin malvarlığının artmasını engellemekte veya azalmasına neden olmaktadır.¹¹⁸

Kabahatler Kanunu'nun 19'uncu maddesinde, “*Diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen belirli bir süre için; a) Bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, b) İşyerinin kapatılması, c) Ruhsat veya ehliyetin geri alınması, d) Kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrüseferden alıkonulması, Gibi yaptırımlara ilişkin hükümler, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapılmıyca kadar saklıdır.*” hükmüne yer verilmiştir.

Maddenin gerekçesinde; çeşitli kanunlarda idari yaptırımı gerektiren fiiller bağlamında meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, işyerinin kapatılması, ruhsat ve ehliyetin geri alınması gibi yaptırımlara belli bir süre etkili olmak üzere karar verilebileceğinden bahisle; söz konusu kanunlarda belirtilen faaliyetlerin bir tehlike oluşturması şartının aranmaması nedeniyle alınacak meslekten men veya iznin iptali kararlarının bir idari tedbir olarak değil, idari ceza olarak öngörüldüğü belirtilmiştir. Bir meslek ve sanatın yerine getirilmesinin, işyerinin çalışmasının veya ruhsat ve ehliyete dayanarak faaliyette bulunulmasının genel güvenlik, genel sağlık veya genel ahlak açısından zararlı ve hatta tehlikeli olması sebebiyle, belirtilen yaptırımların bir idari tedbir niteliğinde oldukları ve belirli bir süre için uygulanmaları ve bu nedenle idari ceza niteliğini taşımaları dolayısıyla, söz konusu yaptırımların Kabahatler Kanunu ile öngörülen sistemle bağdaşmadığı ifade edilmiştir.¹¹⁹ Önceden de belirtildiği gibi Kabahatler Kanunu'nun 16'ncı maddesi idari yaptırımları, idari para cezaları ve idari tedbirler olarak ikili bir sınıflandırmaya tabi tutmuş; idari tedbirleri de mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve diğer idari tedbirler olarak ikiye ayırmak suretiyle kendine özgü bir sistematik benimsemiştir. Tabidir ki belli bir süre için meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, işyerinin kapatılması, ruhsat ve ehliyetin geri alınması gibi yaptırımların bir tedbir yerine ceza olarak düzenlenmiş olması Kabahatler Kanunu ile belirlenen genel çerçeveye uyuşur nitelikte değildir.

¹¹⁸ Çağlayan, s. 62.

¹¹⁹ Kabahatler Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu (1/993), TBMM 22. Dönem, 3. Yasama Yılı, (Sıra Sayısı 840), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss840m.htm>, ET. 15/06/2018

İdarenin faaliyet alanının geniş ve çeşitli olması sebebiyle kabahat oluşturan fiillerin sayısı da çok olduğundan; bu fiiller karşısında uygulanacak idari tedbirler de aynı oranda farklılık arz etmektedir. Bu nedendir ki Kanun'un tüm idari tedbirleri tek tek sayma yoluna gitmemesi isabetlidir.¹²⁰ Bu tür yaptırımların yaygınlığı karşısında, diğer kanunlarda düzenlenen tedbirlere ilişkin hükümler; bunların birden kaldırılması karışıklığa veya boşluğa sebebiyet verebileceğinden, Kabahatler Kanunu'nun 19'uncu maddesi hükmü tarafından ilgili kanunlarda değişiklik yapıncaya kadar saklı tutulmuştur.¹²¹

1.4. İDARİ YAPTIRIMLARA HAKİM OLAN İLKELER

1.4.1. Genel Olarak

İdari yaptırımlar her ne kadar bir idari işlemle gerçekleştiriliyor olsa da özünde bir yaptırımı barındırdığından özgürlükleri sınırlandırıcı bir yöne sahiptir. Bu durum temel hak ve özgürlükler açısından; idari yaptırımların esas ve usullerinin belirlenmesini, güvenceli bir çerçevede uygulanmasını gerektirmektedir. İdare hukukuna göre çok daha köklü ve geçmişi insanlık tarihine dayandırılan ceza hukukunun genel ilkeleri, idari yaptırımlar uygulanırken duyulan esas ve usullerin ilkeler çerçevesinde belirlenmesi ihtiyacını karşılamaktadır. Bunun yanında, son dönemde gelişen kabahatleri suç olmaktan çıkarma eğilimi ile idari yaptırımlar alanının genişletilmesi ve bağımsız idari otoritelerin nitelikleri gereği uyguladıkları ağır idari yaptırımlar bu ilkeleri daha önemli hale getirmiştir.¹²²

Demokratik bir hukuk devletinde bireylere ceza verilecekse bunun yalnızca bağımsız bir mahkeme tarafından ve yargı erki yoluyla yapılabileceği ileri sürülebilirse de, yargıcın iş yükünün bireyler arası uyuşmazlıkların artışı ile paralel olması, daha uzun ve titiz bir yargılama ve detaycı usullerle ceza uygulanmasının modern yaşamda bireylere ceza verilmesi gereken her durumda yapılabilmesinin pratik olmayışı, özellikle toplumsal yaşamda oynadıkları rol itibarıyla bağımsız idari otoritelerce kontrol edilen bazı sektörlerin direkt olarak adli cezalarla karşılaşmadan,

¹²⁰ Çağlayan, s. 156-157.

¹²¹ Çağlayan, s. 62

¹²² İsmail Yeşil, **Ceza Hukuku Genel İlkelerinin İdari Cezalara Uygulanabilirliği**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010, s. 98-99.

caydırıcı olması için öncelikle idari yaptırımlarla cezalandırılmak istenmesi gibi nedenlerle yürütme erki tarafından, toplumsal düzeni derinden sarsmayan birtakım cezaların verilmesi, kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı görülmeyip doğal karşılanmaktadır.¹²³ Ancak bu durumun getireceği sakıncaların giderilmesi bakımından idari yaptırımların yargı denetimine tabi olması, idare hukuku alanında belirlenmiş usuli bazı kuralların getirilmesi ve ceza hukukunun temel bazı ilkelerinin de idari yaptırımlar açısından da uygulanması gerekmektedir.

Ceza hukukunun genel ilkelerinin yanında, anayasa hukuku da idari yaptırımların uygulanmasında hakim olan ilkelerin belirlenmesi için kaynak teşkil etmektedir. Keza Anayasa Mahkemesi kararlarında Anayasa'nın suç ve cezalara ilişkin esasları düzenleyen 38'inci maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayırım yapılmadığını ifade etmektedir.¹²⁴

Nitekim devlet adını verdiğimiz örgütlü yapı himayesinde bir arada yaşamın sürebilmesi; en başta anayasa olmak üzere hukuk kurallarına bütün olarak uymakla sağlanacaktır. Hukuk düzeni içerisinde en üstün norm anayasadır ve tüm diğer düzenlemeler, normlar hiyerarşisinde kendilerinden üstte yer alan norma uygun olmak zorunda oldukları gibi, en üst norm olan anayasaya da uygun olmak zorundadırlar.¹²⁵

İdare hukuku derlenmemiş, dağınık bir yapıdadır. Ülkemizde kamu hizmeti anlayışının çok gelişmiş ve genişlemiş olmasından dolayı; çok farklı ve çeşitli alanlarda yürütülen faaliyetler, çok farklı ve çeşitli düzenlemeleri de beraberinde getirmiştir; ancak bu düzenlemeler idare hukukunun temel ilkelerini ortaya koyar nitelikte değildir. Derlenmemiş olmasına rağmen pozitif bir hukuk dalı olan idare hukuku, kamusal ihtiyaçların çeşitliliği ve buna bağlı ilgili düzenlemelerin farklılık göstermesi nedeniyle ülkemizde içtihadi bir hukuk dalı olarak kendini göstermektedir.¹²⁶ İdari işlemlerde takip edilecek esas ve usulleri belirleyen genel bir düzenleme olmadığından yargı içtihatları da idari yaptırımlara hakim olan ilkelerin belirlenmesinde yararlanılan bir diğer kaynaktır.

¹²³ Ulusoy, s.47.

¹²⁴ AMK 11/09/2014, E. 2014/52, K. 2014/139, RG 09/04/2015 g., sa. 29321.

¹²⁵ Erdiç, s. 251.

¹²⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 28.

Ceza hukuku, anayasa hukuku ve yargı içtihatları kapsamında; özgürlükleri sınırlandırıcı özelliğe sahip olan bir idari işlem türü olan idari yaptırımlara bir çerçeve kazandırılabilmesi amacıyla bazı ilkelerden yararlanılmaktadır.

1.4.2. Kanunilik İlkesi

Bireylerin toplum düzenin gereklerinin tam olarak yerine getirebilmeleri için hukuk kurallarının açık, seçik ve belirgin olması gerekmektedir.¹²⁷ Bireylerin uyması gereken hukuk kurallarının belirgin olması ve böylelikle toplumsal düzenin sağlanması, suç ve kabahatlerin kanun ile düzenlenmesi sonucunda mümkündür.¹²⁸ Kanunilik ilkesi ceza hukukunda suç oluşturan fiiller ile bunlara uygulanacak ceza türleri ve miktarlarının kanunla belirlenmesinin zorunlu olmasını ifade eden bir kavramdır.¹²⁹ İdari yaptırımlar açısından kanunilik ilkesinin reddi ise ülkenin çeşitli yerlerinde farklı idari birimler tarafından yeni ve birbirinden farklı düzenlemeler yapılması ve kişi özgürlüklerinin yasama değil yürütme tarafından daraltılması sonuçlarını doğurur. İdareye tanınan keyfilik imkanı istikrar ve güvenin bozulmasına, hukuk devletinin amaçlarından uzaklaşılmasına yol açar.¹³⁰

Anayasa'nın 38'inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “*Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur.*” hükmüyle güvence altına alınan kanunilik ilkesi idari yaptırım uygulanırken ceza hukukunun temel ilkeleri de göz önünde bulundurulduğundan büyük önem taşımaktadır.¹³¹ Türk Ceza Kanunu'nun 2'nci maddesi kanunilik ilkesini “(1) *Kanunun açıkça suç saymadığı bir fiil için kimseye ceza verilemez ve güvenlik tedbiri uygulanamaz. Kanunda yazılı cezalardan ve güvenlik tedbirlerinden başka bir ceza ve güvenlik tedbirine hükmolunamaz. (2) İdarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza konulamaz. (3) Kanunların suç ve ceza içeren hükümlerinin uygulanmasında kıyas yapılamaz. Suç ve ceza içeren hükümler, kıyasa yol açacak biçimde geniş yorumlanamaz.*” şeklinde düzenlemektedir. Madde metninden suç ve cezaların ancak kanun ile

¹²⁷ Mahmutoğlu, s. 118.

¹²⁸ Mehmet Akif Bardakçı, **İdari Para Cezaları ve İdari Para Cezalarının Yargısal Denetimi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2006, s. 35

¹²⁹ Ulusoy, s. 85.

¹³⁰ Oğurlu, s. 59.

¹³¹ Atay, s. 123.

düzenlenebileceği, idarenin düzenleyici işlemleri ile suç ve ceza yaratamayacağı, kıyas yapılamayacağı ve suç ve ceza içeren hükümlerin genişletici bir şekilde yorumlanamayacağı sonuçları çıkmaktadır.

İdari yaptırımlar, ihlal ve yaptırımı içermelerinden ötürü temel hak ve hürriyetlere müdahalede bulunur niteliktedir. İdari yaptırımların bu niteliğinden dolayı, öncelikle yasal bir temele sahip olmaları gerekir. Zira, temel hak ve hürriyetler ancak bir kanun ile sınırlandırılabilir. Kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idare, düzenleyici işlemlerle idari yaptırım tesis edebilir. İdare, yaptırım tesis ederken de sınırsız değildir.¹³² İdari yaptırımlar konusunda genel düzenleme niteliğinde olan Kabahatler Kanunu'nun 4'üncü maddesi de "*Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir... Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir.*" şeklinde düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme kabahatte kanunilik ve yaptırımda kanunilik ilkesi şeklinde ikili bir ayırım getirmektedir.¹³³ Bu düzenleme uyarınca kabahat olarak kabul edilecek fiillerin belirlenerek kabahat yaratılması ve kabahat olarak belirlenen fiillere uygulanacak idari yaptırımın türünün, uygulanacak idari yaptırımın kapsamının belirlenmesi ancak bir kanun ile mümkündür. İdarenin düzenleyici işlemleri, ancak kanun ile belirlenen çerçevenin doldurulması işlevine sahiptir.¹³⁴ Keza Türk Ceza Kanunu'nun 2'nci maddesinin "*İdarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza konulamaz*" hükmü ile de idareye ait düzenleyici işlemlerle suç ve ceza ihdas edilemeyeceği netleştirilmiştir.¹³⁵ Bununla birlikte idareye tanınan ikincil düzenleme alanı kabahatler bakımından kanunilik ilkesinin, ceza hukukunda yer alan kanunilik ilkesinin aksine kesin çizgilerle belirlenmemiş olduğunu göstermektedir.¹³⁶

¹³² Hayrettin Kurt, "İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: XVIII, Sayı: 1, 2014, s.132.

¹³³ Çağlayan, s. 133.

¹³⁴ Örneğin 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu'nun 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Alkollü içkilerin her ne surette olursa olsun reklamı ve tüketicilere yönelik tanıtımı yapılamaz." hükmü genel bir çerçeve çizmektedir. İdarenin bir düzenleyici işlemi olan Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkilerin Satışına ve Sunumuna İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ise Kanun'da belirlenen çerçeve içerisinde tipikliğin hangi şartlarda gerçekleşmiş olacağına ilişkin bazı düzenlemeler getirmektedir.

¹³⁵ Çağlayan, s. 37.

¹³⁶ Özay, s. 60.

Anayasa Mahkemesi, hizmet içi eğitim programlarına katılmayan veya bu programlarda başarılı olamayan personelin geçici veya daimi olarak meslekten uzaklaştırılmasına ilişkin düzenleme getiren kanun hükmünde kararnamenin ilgili hükmünü, konunun Anayasanın 91'inci ve 38'inci maddeleri uyarınca kanun hükmünde kararname ile düzenlenebilecek bir konu olmaması nedeniyle iptaline karar vermiştir.¹³⁷ Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu'nun 16.02.1989 tarihli bir kararında “...Anayasamızın 38inci maddesi ise; kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesini getirdiğinden, cezada kanunilik ilkesi esas olup, bu da ceza yaptırımının yasama organı tarafından tereddüt yaratmayacak biçimde düzenlenmesini, suçu oluşturan fiili gerçekleştiren kişiye uygulanacak cezanın cinsinin, miktarının, alt ve üst sınırlarının belirlenmesini zorunlu kılar ve yargı yerlerinin genişletici yoruma ve kıyas yoluna başvurmamalarını gerektirir. Aksi halde kıyas yoluyla ceza yaratılmış olur...” diyerek idari yaptırımlarda kanunilik ilkesine vurgu yapmıştır.¹³⁸ Gerek Anayasa Mahkemesi, gerekse Danıştay çeşitli kararlarında; Anayasanın 38'inci maddesinde yer alan suç ve cezaların kanuniliği ilkesinin idari yaptırımlar için de geçerli olduğunu, hem fiilin hem de yaptırımın açık bir biçimde kanunla düzenlenmesi gerektiğini savunmuştur.¹³⁹

İdari yaptırımlar da kanunilik ilkesi, idari yaptırımı uygulayan makamın idari bir makam olması dolayısıyla “idarenin kanuniliği” konusuyla temas halindedir. İdarenin kanuniliği, idarenin teşkilatına ve faaliyetlerine kanunun hakim olması, idarenin kanunlara saygılı olması, böylece yönetilenlerin idarenin keyfi eylem ve işlemlerinden korunması anlamına gelmektedir.¹⁴⁰ Anayasa 8'nci maddesinde yürütme yetkisi ve görevinin kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği hüküm altına alınmıştır. Bunun yanında Anayasa'nın 123'üncü maddesinin “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir...” ve “...Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.” hükümleri de idarenin kanuniliği ilkesine vurgu yapmaktadır.¹⁴¹ Kabahatler Kanunu uyarınca kanunilik ilkesi idari yaptırımı uygulayacak makam açısından da kendisini göstermektedir. Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Kabahat

¹³⁷ AMK 15/05/1997, E. 1987/16, K. 1988/8, RG 23.08.1988 g., sa. 19908.

¹³⁸ RG 09/06/1989 g., sa. 20190.

¹³⁹ Günday, s. 235.

¹⁴⁰ Akyılmaz, s. 85.

¹⁴¹ Atay, s. 138.

dolayısıyla idarî yaptırım kararı vermeye ilgili kanunda açıkça gösterilen idarî kurul, makam veya kamu görevlileri yetkilidir.” hükmü uyarınca idari yaptırım kararı alacak idari makam da kanun tarafından belirlenmiş olmalıdır.

1.4.3. Şahsilik İlkesi

Geçmişte totaliter rejimlerin insanları başkalarının fiillerinden dolayı cezalandırması ve bunun getirdiği olumsuzluklar, şahısların yalnızca kendi eylemlerinden sorumlu tutulabileceği esasına anayasalarda yer verilmesini sağlamıştır.¹⁴² Böylelikle suçlu olmamalarına karşın, suçlu ile aynı aileye veya sosyal gruba mensup kişilerin cezalandırılmalarının önüne geçilmiş, ölen suçluya uygulanacak cezanın mirasçılara geçmemesi ve cezanın suçlu dışındaki kişileri en az şekilde etkilemesi sağlanmıştır.¹⁴³ Anayasanın 38’inci maddesi yedinci fıkrada yer alan “*Ceza sorumluluğu şahsidir*” hükmü ile sözü geçen ilkeye yer verilmiş; Türk Ceza Kanunu’nun 20’nci maddesi ise “*Ceza sorumluluğu şahsîdir. Kimse başkasının fiilinden dolayı sorumlu tutulamaz*” hükmü ile ceza sorumluluğunun şahsiliğine ilişkin anayasal ilkeyi Türk Ceza Kanunu kapsamına almıştır. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay içtihatları ışığında şahsilik ilkesi; sadece ceza hukuku alanında kabul edilen bir ilke değil, idari yaptırım hukuku alanında mutlaka uygulanması gereken bir ilkedir.¹⁴⁴

Anayasa Mahkemesi bir kararında 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun ilgili belediyeden izin ve ruhsat almaksızın yolcu taşıyan kişiye ve araç sahibine idari para cezası ve ayrıca trafikten men idari yaptırımını öngören hükmünde yer alan “araç sahibine” sözcüğünü anayasa uyguluk açısından değerlendirmiştir. Mahkeme, Anayasa’nın 38’inci maddesinin yedinci fıkrası uyarınca bir kimsenin işlemediği bir fiilden dolayı cezalandırılmayacağına vurgu yaparak, hükmün işlemediği bir fiilden dolayı araç sahibine yaptırım uygulanmasına neden olabilecek nitelikte olması ve alınması gereken izin veya ruhsat almaksızın ticari amaçlı yolcu taşımacılığı yapılması durumunda tescil plakası sahiplerine sadece ruhsat sahibi olmaları

¹⁴² Kayıhan İçel, “Çağdaş Ceza Hukukunun Evrensel İlkelerinin Kabahat Türünden Eylemler Alanındaki Boyutları”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı: 7, 2016, s. 623.

¹⁴³ Özay, s. 29-30.

¹⁴⁴ Ulusoy, s. 119.

nedeniyle yaptırım uygulanmasının cezaların şahsiliği ilkesine aykırılık oluşturacak olması nedenleriyle iptal etmiştir.¹⁴⁵

Ancak, idari yaptırımlar bakımından şahsilik ilkesi, kanunilik ilkesinde olduğu gibi mutlak değildir.¹⁴⁶ Kabahatler Kanunu'nun 8'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "*Temsilci sıfatıyla hareket eden kişinin bu sıfatla bağlantılı olarak işlemiş bulunduğu kabahatten dolayı temsil edilen gerçek kişi hakkında da idarî yaptırım uygulanabilir. Gerçek kişiye ait bir işte çalışan kişinin bu faaliyeti çerçevesinde işlemiş bulunduğu kabahatten dolayı, iş sahibi kişi hakkında da idarî yaptırım uygulanabilir.*" hükmüyle şahsilik ilkesine istisna getirildiği görülmektedir. Bu hüküm uyarınca bir gerçek kişiye ait bir işte çalışan bir kişinin veya temsilcinin bir kabahat işlemesi durumunda, işyeri sahibi veya temsil edilen hakkında da takdiri olarak idari yaptırım uygulanabilir.¹⁴⁷

Türk Ceza Kanunu'nun 20'inci maddesinin ikinci fıkrası tüzel kişiler hakkında cezai yaptırım uygulanamayacağını ancak güvenlik tedbirlerine hükmolunabileceğini düzenlenmiş olmakla birlikte, idare hukuku alanında tüzel kişilerin sorumluluğu ile gerçek kişilerin sorumluluğu arasında herhangi bir fark bulunmamaktadır. Kabahatler Kanunu 8'inci maddesinin "*Organ veya temsilcilik görevi yapan ya da organ veya temsilci olmamakla birlikte, tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde görev üstlenen kişinin bu görevi kapsamında işlemiş bulunduğu kabahatten dolayı tüzel kişi hakkında da idarî yaptırım uygulanabilir.*" hükmü ile tüzel kişilerin sorumluluğunu düzenlemiş; tüzel kişinin faaliyetleri kapsamında işlenen fiillerden dolayı tüzel kişi hakkında idari yaptırım uygulanabileceğini hüküm altına almıştır.¹⁴⁸

Cezanın, "failin eyleminden dolayı kınanabilmesi durumunda uygulanabilmesi" durumunu ifade eden kusur ilkesi, çağdaş ceza hukukunda ceza sorumluluğunun en önemli özelliğidir. Bu ilke, bir yandan kusursuz bir kimseye ceza verilemeyeceğini öngördüğü gibi, diğer yandan faile kusurundan daha ağır bir

¹⁴⁵ AMK 11/09/2014, E. 2014/52, K. 2014/139, RG 09/04/2015 , sa. 29321.

¹⁴⁶ Gölcüklü, s. 215.

¹⁴⁷ Çağlayan, s. 144.

¹⁴⁸ Yeşil, s. 142.

cezanın uygulanmasını da yasaklar.¹⁴⁹ Kusur, ceza hukukunda suçun şahsileşmesinde ve kişinin sorumlu tutulabilmesinde kriter olarak kullanılan; failin işlemiş olduğu suç ve şahsı arasında bağlantı kurulmasına yardımcı olan bir unsurdur.¹⁵⁰ Kusurlu sorumlulukta, kişinin ancak kasıt veya taksiriyle ortaya koyduğu, psikolojik yönden de kendisine ait bir fiilden sorumlu tutulabilmesi esastır.¹⁵¹ Bu nedenle, kişinin işlediği fiilden dolayı cezai sorumluluğunun bulunabilmesi için hareketi ile kanun tarafından cezalandırılan netice arasında maddi bir nedensellik bağının yanı sıra, faille fiili arasında manevi bir bağın da bulunması gerekmektedir.¹⁵²

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 21'inci maddesi suçun oluşmasını kastın varlığına bağlı tutarak bilerek ve istenerek suçun işlenmesi halini temel kusurluluk şekli, başka bir deyişle kusurlu iradenin tipik ve bir anlamda gerçek biçimi olarak kabul etmiş¹⁵³; 22'nci madde ise taksirle işlenen eylemlerin ancak kanunun açıkça belirttiği durumlarda cezalandırılacağını öngörmüştür. Kast, fiilin ceza kanunundaki tipiklik çerçevesinde yer alan objektif unsurları bilerek ve isteyerek gerçekleştirmektir.¹⁵⁴ Taksir ise bir kimsenin dikkat ve özen yükümlülüğüne aykırı davranarak, istemediği fakat öngörülebilir bir sonucu gerçekleştirmesidir.¹⁵⁵

Kabahatler Kanunu, 9'uncu maddede yer alan "*Kabahatler, kanunda açıkça hüküm bulunmayan hallerde, hem kasten hem de taksirle işlenebilir.*" hükmü ile fiilin şahsileşerek sorumluluk yaratması noktasında kast ve taksir ayrımı yapmamıştır. İdari yaptırımlar söz konusu olduğunda failin herhangi bir icrai veya ihmali davranışıyla kusurluluk unsuru ortaya çıkarak, sorumluluk şahsileşir. İdari yaptırımlarda manevi unsur aranmaksızın sırf netice göz önünde bulundurularak yaptırım uygulanır¹⁵⁶

¹⁴⁹ İçel, s. 622.

¹⁵⁰ Koca, Üzülmez, s. 44.

¹⁵¹ Toroslu, s. 173.

¹⁵² Hakeri, s. 185.

¹⁵³ Toroslu, s. 180.

¹⁵⁴ Hakeri, s. 189.

¹⁵⁵ Koca, Üzülmez, s. 165.

¹⁵⁶ Gölcüklü, s. 138.

1.4.4. Ölçülülük İlkesi

Ölçülülük ilkesi doktrinde genel olarak, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında başvurulan aracın; sınırlama amacını gerçekleştirmeye “*elverişli*” olması, sınırlama amacı açısından “*gerekli*” olması ve gerçekleştirilmek istenen amaçla “*oranlı*” olması şeklinde tanımlanmakta; elverişlilik, gereklilik, oranlılık olmak üzere üç ana unsur içermektedir.¹⁵⁷ Buna göre, ölçülülük ilkesiyle sınırlandırma amacınının gerçekleşebilmesi için, “gerekli, elverişli ve zorunlu” bir araç kullanılması ve ulaşılmak istenen amaçla kullanılan araç arasında makul bir oranın bulunması gerekmektedir.¹⁵⁸ Kamu düzenine yönelen tehlikelerin ciddiyeti ve boyutu, yasal çerçevede alınması gereken önlemlerin ölçüsünü belirler. Bu bakımdan kamu düzenine yönelik gerçek bir tehdit olmalı, alınan önlemler zorunlu ve zamana, mekana ilişkin durumları dikkate almalıdır. Alınacak önlemin yasallığı zorunluluğuna, gerekliliği ise kamu düzenine yönelen tehditle orantılılığına bağlıdır.¹⁵⁹

İlkenin çıkış noktası idare hukuku olarak kabul edilse de ölçülülük ilkesi devlet ve devletin tüm organlarının uyması gereken bir ilkedir. Yasama sürecinde hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasından; yürütme ve idarenin faaliyetlerine, ceza yargılamasında yargı kararlarına kadar geniş bir etki alanına sahiptir.¹⁶⁰ Dünyadaki gelişiminin aksine ölçülülük ilkesi hukukumuza idare hukuku kaynaklı değil, anayasa yargısı kaynaklı olarak girmiştir.¹⁶¹ Anayasa Mahkemesi 1989 yılına ait bir kararında,; “*İtiraz konusu kuralı, amaç ve sınırlama orantısının korunmasıyla ilgili “ölçülülük” temel ilkesinin alt ilkeleri olan yasal önlemin sınırlama amacına ulaşmaya elverişli olup olmadığını saptamaya yönelik “elverişlilik” sınırlayıcı önlemin sınırlama amacına ulaşma bakımından zorunlu olup olmadığını arayan “zorunluluk-gereklilik”, ayrıca amaç ve aracın ölçüsüz bir oranı kapsayıp kapsamadığını, bu yolla ölçüsüz bir yükümlülük getirip getirmediğini belirleyen*

¹⁵⁷ Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, s. 248; Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 12. Baskı, Ankara, 2011, s. 114.

¹⁵⁸ Yücel Oğurlu, **Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002, s.21.

¹⁵⁹ İbrahim Kaboğlu, **Özgürlükler Hukuku**, Afa Yayıncılık, 4. Baskı, Diyarbakır, 1993, s.61.

¹⁶⁰ Oğurlu, s. 31.

¹⁶¹ Oğurlu, s.33.

“oranlılık” ilkeleriyle çatışan bir sınırlama sayan görüşler bu nedenlerle yerinde bulunmamıştır.” ifadeleriyle ölçülülük ilkesinin unsurlarını ortaya koymuştur.¹⁶²

Değişiklikten önce pozitif bir temeli olmayan ve Anayasa Mahkemesi kararlarında ölçü norm olarak yararlanılan ilke, 2001 yılında gerçekleştirilen değişiklikle Anayasa’da yerini almış; kişilere objektif bir koruma sağlayan, yasal düzenlemelerde yer alması halinde de kişilere subjektif bir hak tanıyan bir norma dönüşmüştür.¹⁶³ 2001 değişiklikleri ile Anayasa’nın 13’üncü maddesi *“Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.”* şeklinde yeniden düzenlenmiş ve ilke pozitif bir temele kavuşmuştur.

İdare hukukunda ölçülülük ilkesinden, temel hak ve özgürlükler ile yakından ilişkili olan kolluk ve özellikle idari yaptırımlar alanında yararlanılmaktadır.¹⁶⁴ İdari yaptırımlar alanında öncelikle söylemek gerekir ki idarenin yaptırım uygulamasına kaynak teşkil eden düzenleme ölçülü bir yaptırım öngörmelidir.¹⁶⁵ İdari yaptırımları, ceza yaptırımlarına göre basit yada küçük ihlaller sonucu uygulanan yaptırımlar olarak kabul ettiğimizde, bu ihlaller hakkında hürriyeti bağlayan, bazı temel hakları ortadan kaldıran ya da kullanılamaz hale getiren yaptırımların uygulanması ölçülülük ilkesine aykırı olacaktır.¹⁶⁶ Anayasa Mahkemesi bir kararında 3266 sayılı Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kanunu’nun Ek-2’nci maddesindeki *“...Tekerrürü halinde bu cezalar üç misli tatbik edilir.”* hükmünü *“önleyici ve caydırıcı düzenleme gereksinimi ile bulunan çare arasında adaletli ve kabul edilebilir dengeyi bozmaktadır. Araç ile amaç arasındaki mantıki bağ kaybolmaktadır.”* ifadesiyle Anayasa’ya aykırı bulmuştur. Düzenlemeyi Anayasa’ya uygunluk açısından denetlerken ölçülülük ilkesinden yararlandığı açık olan Mahkeme’ye göre,

¹⁶² AMK 23/06/1989, E. 1988/50, K. 1989/27, RG 04/10/1989g. , sa. 20302.

¹⁶³ Oğurlu, s. 34 ve s. 59.

¹⁶⁴ Oğurlu, s. 35.

¹⁶⁵ Oğurlu, s. 91.

¹⁶⁶ Oğurlu, İdari Yaptırımlar..., s. 189.

düzenlemeyle elde edilmesi planlanan önleme ve caydırma hedefi ile idari yaptırım arasında bir denge bulunmalı, bunun için de araç ve amaç oranlılığı sağlanmalıdır.¹⁶⁷

Çeşitli Danıştay kararlarında yer alan ölçülülük ilkesine ilişkin kısımlarda “adil denge”, “makul ölçü”, “nispet”, “fîl ile ceza arasında uyum”, “yapılan idari ihlal ile uygulanan ceza arasında bir denge ve orantı bulunması” gerektiği şeklinde ifadelerle ölçülülük ilkesini, ölçülülük ilkesinin orantılılık unsuru ile bağdaştırma eğilimi bulunmaktadır.¹⁶⁸ Bu noktada, hakkında idari yaptırım uygulanan kişinin subjektif durumu da idari yaptırımların ölçülülüğü açısından önem taşımaktadır. İdari yaptırım uygulanırken, ihlalin ağırlığı ve yaptırım ile makul bir ilişki kurulduktan sonra ihlali gerçekleştiren bireyin subjektif durumunun, ödeme gücü gibi, dikkate alınarak hareket edilmesi gerekmektedir. İdare kendine tanınan hareket alanı, başka bir deyişle takdir yetkisi, kapsamında kişinin subjektif durumunu göz önünde bulundurarak amaca ulaşmaya elverişli ve aynı zamanda orantılı bir yaptırıma takdir etmelidir.¹⁶⁹

1.4.5. Tarafsızlık İlkesi

İdare kamu ihtiyaçlarını karşılamak için topluma ya da toplumu oluşturan gruplardan bir kısmına ya da doğrudan bireylere hizmet götürür. Bu hizmetler planlama, düzenleme ve uygulamaya koymada münferit olarak bir kişiyi değil; bireyin içinde yer aldığı toplumu veya toplumun bir kısmını dikkate alır. Dolayısıyla toplumsal çıkarlarla bireysel çıkarların çatışması halinde toplumsal çıkara üstünlük tanınır. Bunu sağlamak adına idarenin örgütlenerek, örgütlerin yetki, görev ve sorumluluklarının ve bunların sınırlarının belirlenmesi idarenin tarafsızlığını sağlar.¹⁷⁰

Tarafsızlık ilkesi, karar makamı tarafından yapılacak tercihlerde kişisel çikara yer verilmemesi, bu çıkar nedeniyle tercihi etkileyecek yaklaşımlardan uzak durulması anlamına gelmekte olup; karar makamı tercihlerinde objektif hukuk

¹⁶⁷ AMK, 11/02/1987, E. 1986/12, K. 1987/4, RG 21/11/1987 g. , sa. 19641.

¹⁶⁸ Engin Saygın, “Ölçülülük İlkesine Yönelik Türk ve İngiliz İdare Hukuku Yaklaşımı Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 2, 2017, s. 68.

¹⁶⁹ Oğurlu, Ölçülülük..., s. 93-94.

¹⁷⁰ Atay, s. 137.

kurallarının amacına uygun davranmalıdır.¹⁷¹ Söz konusu çıkar maddi değere sahip bir çıkar olabileceği gibi; karar makamının bulunduğu yakın çevre veya toplum tarafından takdir edilme gibi manevi olarak tatmin edici niteliğe sahip olabilir. Karar makamı maddi çıkardan uzaklaşma zorunluluğunda olmanın yanında, idari yaptırım uygulanmasına karar verirken fail ile kişisel yakınlık veya failin siyasi görüşü gibi hususlardan da arınmış olarak karar vermelidir.

İdari yaptırımlar alanında tarafsızlık ilkesi, özellikle soruşturma üzerinden yapılacak inceleme sonucunda uygulanan idari yaptırımlarda dikkate alınması gereken bir ilkedir.¹⁷² Danıştay, Rekabet Kurulu'nun uyguladığı bir idari para cezasının iptali davasında, soruşturmayı yürüten görevlinin kurul üyesi olarak nihai karar toplantısına katılarak oy kullanmasının bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerini ihlal ettiği gerekçesiyle idari para cezası kararının iptaline karar vermiştir.¹⁷³ Yine benzer şekilde, öğrenciye ceza verilmesine neden olan olayın tarafı ve yakını durumunda olan kişinin üst disiplin kuruluna katılarak karar alınması, Danıştay tarafından hukukun genel ilkelerine açık aykırılık kabul edilerek iptal edilmiştir.¹⁷⁴

Bu açıklamalara ek olarak eşitlik ilkesinden de bahsetmek gerekir. Keza tarafsızlık ilkesi eşitlik ilkesinin doğal bir uzantısıdır.¹⁷⁵ Anayasa'nın 10'uncu maddesinin altıncı fıkrasında yer alan "*Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.*" hükmü bu ilkenin muhataplarını açıkça belirlemiştir. Bu ilkeye uygun hareket etmek idari makamlar açısından büyük önem taşımaktadır. Zira genel ve soyut yasalar, somut ve bireysel durumlara uygulanırken idari makamların eşitlik ilkesine aykırı davranışlarda bulunması çok olasıdır.¹⁷⁶ Özellikle idareye takdir yetkisi tanınan durumlarda eşitlik ilkesinin gözardı edilmesi işlemi hukuka aykırı hale getirecektir.¹⁷⁷

¹⁷¹ Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, TODAİE, 1983, s. 92. Aktaran: Karabulut, s. 70.

¹⁷² Karabulut, s. 71.

¹⁷³ Danıştay 10. Dairesi 30/09/2005 , E. 2005/929, K. 2005/4804

¹⁷⁴ Danıştay 8. Dairesi 18/03/1986 , E. 1986/97, K. 1986/130

¹⁷⁵ Gözler, s. 521.

¹⁷⁶ Günay, s. 61.

¹⁷⁷ Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, s. 79.

Mutlak eşitlik kanunların genel ve soyut olarak, kapsadığı herkese eşit olarak uygulanması anlamına gelmektedir.¹⁷⁸ İdarenin yaptırımın miktarının belirlenmesi, yaptırımın uygulanması yönünde bağlı yetkiye sahip olduğu durumlarda, idare şüphesiz mutlak eşitlik ilkesine göre hareket etmek zorundadır. Ancak, idarenin yaptırımın miktarını belirlemede takdir yetkisine sahip olduğu hallerde, ölçülülük ilkesi kapsamında kişilerin subjektif durumlarının göz önünde bulundurulması gerekliliği idari yaptırımlar açısından mutlak eşitlik uygulamasını olanaksız kılmaktadır. Bu durumda mutlak eşitlik ilkesinin yanında nisbi eşitlikten söz etmek mümkündür. Nisbi eşitlik ise aynı durumda olanlara aynı, farklı durumda olanlara ise farklı hukuki yaklaşım gösterilmesidir.¹⁷⁹ İdari yaptırım kararı alan idare tarafsızlığını ortaya koymak adına, takdir yetkisini kullanarak yaptığı işlemi gerekçelendirmeli; farklı durumda bulunan kişilere gösterilen farklı yaklaşımın nedenlerini, idari yaptırımın muhataplarının subjektif durumlarını da belirterek aktarmalıdır.

1.4.6. Zaman Bakımından Uygulama İlkeleri

İdari yaptırımların uygulanmasında hakim olan diğer bir ilke, kanunilik ilkesinin de bir sonucu olan¹⁸⁰, idari yaptırımlarla ilgili kanunların zaman bakımından uygulanmasına ilişkin “geçmişe yürümezlik” ilkesidir. 5236 sayılı Kabahatler Kanunu’unda zaman bakımından uygulamaya ilişkin bir düzenlemeye yer verilmiş olup; Kanun’un 5’inci maddesinin birinci fıkrası¹⁸¹ hükmü uyarınca 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun zaman bakımından uygulamaya ilişkin hükümleri kabahatler bakımından da geçerlidir. Fıkranın son cümlesinde ise idari yaptırımlara ilişkin kararların yerine getirilmesi bakımından derhal uygulama kuralının geçerli olduğu düzenlenmiştir.

Bir normun açık veya örtülü biçimde ilgası sonrasında yerine başka bir norm geçmesi halinde kanunların birbirlerini izlemesi söz konusudur. Bu durum önceki

¹⁷⁸ Özbudun, s. 151.

¹⁷⁹ Özbudun, s. 151

¹⁸⁰ Hakeri, s. 23.

¹⁸¹ TCK md. 5/1 “26.9.2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun zaman bakımından uygulamaya ilişkin hükümleri kabahatler bakımından da uygulanır. Ancak, kabahatler karşılığında öngörülen idari yaptırımlara ilişkin kararların yerine getirilmesi bakımından derhal uygulama kuralı geçerlidir.”

düzenlemelerle yasaklanmamış bir fiilin sonradan yasak hale gelmesinde de ortaya çıkar. Kanun tarafından yasaklanmayan her davranışı hukuki olarak meşru kabul etmek gerekir. Ceza kanunlarının birbirini izlemesi durumunda geçerli olan ilke ise geçmişe yürümezlik ilkesidir. Bu ilke doğrultusunda bir düzenleme sadece yürürlüğünden sonra işlenen fiillere uygulanabilir.¹⁸² Öyle ki Anayasanın 38'inci maddesinin birinci fıkrasının “*Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez.*” hükmü ile Türk Ceza Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “*İşlendiği zaman yürürlükte bulunan kanuna göre suç sayılmayan bir fiilden dolayı kimseye ceza verilemez ve güvenlik tedbiri uygulanamaz.*” hükmü ceza kanunlarının geçmişe yürümezliğini kabul etmektedir. Kabahatler Kanunu'nun zaman bakımından uygulama konusunda Türk Ceza Kanunu'na yaptığı atıf sebebiyle bir fiilin sonradan yapılan bir düzenlemeyle idari yaptırımla müeyyidelendirilen bir fiil haline getirilmesi halinde, faile fiilin işlendiği tarihte meşru sayılan fiili nedeniyle idari yaptırım uygulanamaz.

Geçmişe yürümezlik ilkesinin istisnası ise “*lehe olan kanunun geriye yürümesi*” ilkesidir. Türk Ceza Kanunu'nun 7'nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “*Suçun işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanunların hükümleri farklı ise, failin lehine olan kanun uygulanır ve infaz olunur.*” hükmü ceza kanunlarının geçmişe yürümezliği ilkesinin mutlak olmadığını, fail lehine gerçekleşecek değişikliklerde failin bu değişiklikten yararlanacağını düzenlemektedir. Yine Kabahatler Kanununun 5'inci maddesindeki atıf nedeniyle, lehe olan kanunun geriye yürümesi ilkesi, idari yaptırımlar açısından da geçerli olacak demektir. İdari yaptırım kararları, infaz edilinceye kadar, kişi lehine yeni bir kanunun yürürlüğe girmesi halinde bu kanun geçmişe etkili olarak uygulanacak; kabahatin işlendiği anda yürürlükte olan kanuna göre idari yaptırım kararı verildiği, ancak bu karar henüz infaz edilmeden yeni bir kanun yürürlüğe girerek, failin lehine bir düzenleme getirdiği durumda bu yeni kanuna göre işlem tesis edilecektir.¹⁸³

¹⁸² Toroslu, s. 62.

¹⁸³ Ramazan Çağlayan, Beşir Fatih Doğan, “Enerji Piyasası Kurumunun Verdiği Cezaların Uygulanması Sorunu Üzerine”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: XII, Sayı: 1-2, 2008, s.569.

Kabahatler Kanunu'nun 5'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan *"kabahatler karşılığında öngörülen idarî yaptırımlara ilişkin kararların yerine getirilmesi bakımından derhal uygulama kuralı geçerlidir"* hükmü nedeniyle idari yaptırımların infazı aşamasında ise infaz aşamasına ilişkin yapılacak değişikliklerin farklı değerlendirilmesi gerekir. Söz konusu hükümde kullanılan ifade nedeniyle yaptırım kararının infazına ilişkin değişiklikler için derhal uygulama ilkesi geçerli olacak; infaza ilişkin kanunların uygulanması açısından kabul edilen derhal uygulama ilkesine göre fiilin işlendiği tarih değil, kanunun yürürlüğe girdiği tarih esas alınarak kanunun yürürlüğe girdiği andan itibaren lehe veya aleyhe olmasına bakılmaksızın gerçekleşen tüm infazlara uygulanacaktır.¹⁸⁴ Örneğin Kabahatler Kanunu'nun 17'nci maddesi belirli şartların oluşması halinde idari para cezalarının taksitler halinde ödenmesine imkan tanımaktadır. Kabahat işlendikten sonra kanunda değişiklik yapılarak taksitlendirme imkanının ortadan kaldırılması halinde, tahsil edilmeyen tüm parasal idari yaptırımlar için yeni düzenleme kişinin aleyhine olup olmamasına bakılmaksızın derhal uygulanacaktır.¹⁸⁵

1.4.7. Ne Bis In Idem İlkesi

"Ne bis in idem" ilkesi aynı eylem ve aynı konudan dolayı kişinin birden fazla yargılanmasını ve cezalandırılmasını yasaklayan bir ceza hukuku ilkesidir.¹⁸⁶ Ceza hukukunda olduğu gibi idare hukukunda da bir fiilin birden fazla kanun hükmü tarafından yasaklanması halinde her bir hüküm uyarınca ayrı ayrı yaptırım uygulanması yerine tek bir yaptırım ile cezalandırılması özellikle disiplin hukuku açısından kabul görmektedir.¹⁸⁷

Bu ilke doğrultusunda, Türk Ceza Kanunu'nun 44'üncü maddesinde fikri içtima hükümleri uyarınca bir kişi işlediği bir fiil ile birden fazla farklı suçun oluşmasına sebebiyet vermesi halinde, bunlardan en ağır cezayı gerektiren suçtan dolayı cezalandırılır.

¹⁸⁴ Çağlayan, İdari Yaptırımlar Hukuku, s. 137.

¹⁸⁵ Çağlayan, Doğan, s. 580.

¹⁸⁶ Özay, s. 35.

¹⁸⁷ Yeşil, s. 158.

Kabahatler Kanunu da 15'inci maddenin ikinci fıkrasında yer alan *“Bir fiil hem kabahat hem de suç olarak tanımlanmış ise, sadece suçtan dolayı yaptırım uygulanabilir. Ancak, suçtan dolayı yaptırım uygulanamayan hallerde kabahat dolayısıyla yaptırım uygulanır.”* hükmü ile adli yaptırımlar ile idari yaptırımların bir arada uygulanamayacağını düzenlemiş, bir kişinin aynı fiilden dolayı hem adli yaptırım hem de idari yaptırımla cezalandırılabilmesinin önüne geçmiştir. Öyle görünmektedir ki kanun koyucu miktarı veya türü ne olursa olsun bir idari yaptırımı, karşılığı adli para cezası bile olsa bir adli yaptırımdan daha hafif bir yaptırım olarak değerlendirmiştir.

Bunun yanında kişinin ceza hukuku bakımından mahkum olması ya da olmaması idari yaptırımlar açısından bağlayıcı değildir.¹⁸⁸

Kabahatler Kanunu aynı zamanda aynı fiil nedeniyle birden fazla idari para cezası uygulanmasını da yasaklamaktadır. Kanun'un 15'inci maddesinin birinci fıkrası *“Bir fiil ile birden fazla kabahatin işlenmesi halinde bu kabahatlere ilişkin tanımlarda sadece idarî para cezası öngörülmüşse, en ağır idarî para cezası verilir. Bu kabahatlerle ilgili olarak kanunda idarî para cezasından başka idarî yaptırımlar da öngörülmüş ise, bu yaptırımların her birinin uygulanmasına karar verilir.”* şeklinde düzenlenmiştir. Hükmün lafzından anlaşılacağı üzere Kanun ile sadece aynı fiil nedeniyle birden fazla idari para cezası uygulanması yasaklanmıştır. Örneğin bir fiil bir hükümde idari para cezası ile, diğer bir hükümde mülkiyetin kamuya geçirilmesi veya ruhsat iptali ile müeyyidelendirilmiş ise idari para cezasının yanında diğer yaptırımların uygulanmasına bir engel bulunmamaktadır.

Aynı fiil nedeniyle hem idari yaptırım hem de idari “tedbir” uygulanması ne bis in idem ilkesine aykırılık teşkil etmeyecektir. Zira idari tedbirler teknik olarak “ceza” niteliğinde sayılmadığından, ceza sayılmayan bir uygulamanın cezaya ek olarak uygulanması birden fazla cezalandırma gibi kabul edilemez.¹⁸⁹ Danıştay da bir kararında, iki gün işe gelmeyen hakim stajyeri hakkında aylıktan kesme cezası ile birlikte hakim adaylığına son verme işlemi uygulanması ile ilgili olarak, adaylığa son verme işleminin idari tedbir niteliğinde olduğundan bahisle, aynı fiil nedeniyle hem

¹⁸⁸ Çağlayan, İdari Yaptırımlar Hukuku, s. 43.

¹⁸⁹ Ulusoy, s. 111.

aylıktan kesme cezası hem de adayığa son verme işlemleri uygulanabileceğine hükmetmiştir.¹⁹⁰

Tabidir ki Kabahatler Kanunu idari yaptırımların uygulanması açısından genel kanun niteliğindedir. Bu sebeple “ne bis in idem” ilkesine istisna oluşturacak düzenlemeler özel kanunlarda yer bulabilmektedir.

Örneğin çalışmamızın kapsamına giren 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasalarının Düzenlenmesine Dair Kanun’un 8’inci maddesinin on üçüncü fıkrası bu ilkeye bir istisna getirmektedir. “*Bu Kanuna göre idari para cezalarının veya idari yaptırımların uygulanması, bu Kanunun diğer hükümlerinin ve diğer kanunlarda yer alan ceza ve tedbirlerin uygulanmasına engel teşkil etmez.*” şeklinde kaleme alınan söz konusu hüküm kapsamında, adı geçen Kanun’un özel kanun niteliği itibariyle; kişinin aynı fiille 4733 sayılı Kanun ile birlikte diğer bir kanun hükmünü ihlal etmesi halinde kişi hakkında, hem 4733 sayılı Kanun’da öngörülen adli veya idari yaptırım, hem de diğer bir kanunda öngörülen adli veya idari yaptırım uygulanabilmektedir.

1.4.8. Usule İlişkin İlkeler

İdari yaptırım hukukunda bazı ilkeler esasa ilişkin nitelik gösterirken, bazı ilkeler ise idari yaptırım kararının alınış sürecinde izlenmesi gereken yolları belirleyen usule ilişkin ilkeler niteliğindedir. İdari yaptırımlarda usule ilişkin ilkeler temel olarak savunma, gerekçe ve yargı yolu olarak ifade edilebilir.

1.4.8.1. Savunma

Savunma hakkı, dar ve geniş anlamlarıyla ifade edilebilen bir kavramdır. Dar anlamıyla savunma hakkı; isnada cevap verme, isnadı karşılama hakkı olarak tanımlanabilir¹⁹¹ Buna göre, suç işlediği iddia edilen kişinin yetkili organ karşısında itham edildiği suçu işlemediği, iddia edilen fiilin ceza hukuku anlamında bir suç

¹⁹⁰ D. İDDK, 30/01/2013 , E. 2011/9168.

¹⁹¹ Zeki Hafizoğulları, “Genel Çizgileriyle Savunma Hakkı”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 1, 1994, s.20.

oluşturmadığı ya da iddia edilen fiilin iddia edilen cezadan daha az cezayı gerektirdiği hususlarını ileri sürmesi dar anlamda savunmadır.¹⁹² Aktif savunma olarak da adlandırılan geniş anlamda savunma ise kendisine suç isnat edilen kişinin, devlet ya da bireyler tarafından kendi varlığına yöneltilen eylem ve işlemlere karşı kendisini korumak için yasal yollara başvurması veya yasal imkanlardan faydalanmasıdır.¹⁹³

Ceza hukuku kapsamında savunma hakkı, şüpheli ve sanığın en temel hakkıdır. Şüpheli ve sanığa tanınan; duruşmada hazır bulunma, hakkındaki isnatları öğrenebilme, serbestçe söz alarak düşünce ifade edebilme, haklarını öğrenme, delil ileri sürebilme, kanuni yollara başvurabilme, savunmanın hazırlanabilmesi için gerekli süreye sahip olma hakları savunma hakkının altında değerlendirilir. Sanık savunma hakkını bizzat kullanabileceği gibi bunun için bir müdafiden de yararlanabilir.¹⁹⁴ Savunma alınmadan ceza verilmemesi, evrensel olarak kabul görmüş bir ceza hukuku normu haline gelmiş olup; temel hak ve özgürlükler açısından da güvence niteliğinde kabul edilen hukukun genel bir ilkesidir. Savunma ilkesi cezalandırmanın hukuksal rejiminde çekirdek bir hukuki güvence olduğundan; ceza mahkemeleri tarafından hükmedilen adli cezaların yanında, idare tarafından verilen idari yaptırımlar açısından da dikkate alınması gerekmektedir. Zira karar merci hangi makam olursa olsun, bir kişinin cezalandırılması devlet tarafından kişiye uygulanacak en ağır temel hak ve hürriyet sınırlandırmalarındandır.¹⁹⁵

Her ne kadar Anayasa'nın "*Hak arama hürriyeti*" başlıklı 36'ncı maddesinin birinci fıkrası "*Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.*" şeklinde düzenlenmiş olsa da idari yaptırım hukukunda failerin savunmasının alınması usulü genel ve mutlak bir kural değildir.¹⁹⁶

¹⁹² Hamide Zafer, "Savunma Hakkı ve Sınırları", **Prof. Dr. Nur CENTEL'e Armağan**, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt: XIX, Sayı: 2, 2013, s. 510.

¹⁹³ Teoman Ergül, "Savunmanın Teori ve Uygulaması", Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 4, 1990, s. 591.

¹⁹⁴ Nevzat Toroslu, Metin Feyzioğlu, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, Savaş Yayınevi, 6. Baskı, Ankara, 2008, s. 132-133.

¹⁹⁵ Ulusoy, s. 50.

¹⁹⁶ Hacı Yusuf Çınar, **4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu Çerçevesinde İdari Yaptırımlar**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010, s. 74.

“Kabahat” niteliğindeki, basit trafik kuralı ihlalleri örneği üzerinden düşünüldüğünde savunma hakkının mutlak olduğu bir hukuk düzeninde; idari yaptırım kararı almadan önce her failin teker teker savunmasının alınması idari işlemi usul olarak uzatacak, uzayan işlem sonucunda idari yaptırım kararının alınması ve infaz ile nihayetlendirilmesi gecikeceğinden düzenleme ile amaçlanan caydırıcılık hedefine ulaşmada güçlük çekilecektir. Ancak yaptırımlara karşı gidilebilecek bir idari itiraz ve/veya yargı yolu mutlaka açık tutulmalıdır. Bu sayede pratik nedenlerle idari yaptırım kararının verilmesi sürecinde savunmadan ve savunmanın ayrılmaz bir parçası olan soruşturma safhasından feragat edilmesinin eksikliği telafi edilebilecektir.¹⁹⁷

Kanun koyucu her ihlalde faile savunma hakkı tanımak yerine, ağır müeyyidelere bağlanmış bazı ihlaller için savunma istenmesini bazı kanunlarda olmazsa olmaz bir usul şartı olarak düzenlemiştir. Örneğin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun’un “Kurulun İnceleme ve Araştırmalarında Usul” başlıklı dördüncü kısmında savunma hakkı detaylı olarak yer almakta; 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nda savunma hakkına yer verilmektedir.

Bunun yanında memurlara uygulanacak disiplin cezalarında savunma hakkına ilişkin anayasal temele sahip düzenlemeler de bulunmaktadır. Anayasa’nın 129’uncu maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “*Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez.*” hükmü uyarınca memurlara uygulanacak idari yaptırımlar kapsamında savunma hakkı mutlak bir niteliğe sahiptir. Yine 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun bu doğrultuda düzenlenen 130’uncu maddesi “*Devlet memuru hakkında savunması alınmadan disiplin cezası verilemez.*” hükmünü haizdir.

Kabahat niteliği taşıyan fiiller için uygulanan idari yaptırımlar bir tarafa bırakılırsa, regülatif yaptırımlara veya disiplin yaptırımlarına ilişkin karar alma sürecinde savunma hakkının tanınmasının hukukun genel ilkelerinin de gereği olan bir zorunluluk olduğu görülebilir.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Ulusoy, s. 56.

¹⁹⁸ Ulusoy, s. 57.

1.4.8.2. Gerekçe

Bir işlemin idare tarafından durup dururken yapılamayağından dolayı, gerçekleşen bir olay veya hukuki işlem idareyi işlem yapma konusunda harekete geçirir. İdari işlemin sebebi, idareyi işlem yapmaya sevk eden saiktir. İdari işlemin sebebi, bir anlamda idari işlemin gerekçesidir.¹⁹⁹ İdare hukuku bakımından gerekçe ilkesi, idari işlem metninde işlemin nedenlerinin gösterilmesini ve böylelikle işlemin nedeni ile gerekçesi arasında aynılığın sağlanmasını ifade eden bir ilkedir.²⁰⁰ Yargılama usulü hukuku bakımından gerekçe ise, “*mahkeme kararlarında, kararın dayandığı yasal ve hukukî sebeplerin gösterilmesi*” şeklinde tanımlanmaktadır.²⁰¹ Bir tür idari işlem olan idari yaptırımlarda da gerekçe; itiraz merciinin veya muhatabın uygulanan yaptırımın hukuka uygun olup olmadığını değerlendirmesine olanak sağlayacağı gibi, idari yaptırıma karşı yargı yerine başvurup başvurmama konusunda da muhataba yol gösterme işlevine sahiptir.²⁰²

Kural olarak idari işlem veya kararın dayanağını oluşturan nedenlerin işlem veya karar metninde yer alması zorunluluğu bulunmamaktadır. Anayasa'nın 141'inci maddesinin üçüncü fıkrası, mahkemelerin her türlü kararlarının gerekçeli olarak kaleme alınacağını zorunlu tutmuş olmakla birlikte; idarenin kararların geçerli olabilmesi için mutlak surette gerekçeli olarak kaleme alınmış olmaları gerekmemektedir. Bununla birlikte kanunlar bir idari kararın gerekçeli olarak kaleme alınmış olmasını zorunlu tutmuş olabilir.²⁰³ Örneğin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 52'nci maddesi uyarınca Rekabet Kurulu kararlarında gerekçe gösterilmesi zorunludur. Keza Danıştay da ilgili yasalar tarafından idari işlemin gerekçeli olmasının öngörülmediği durumlarda, idari işlemin gerekçesiz olmasını iptal nedeni olarak görmemektedir.²⁰⁴

¹⁹⁹ Akyılmaz, s. 252.

²⁰⁰ Tekin Akıllıoğlu, “Yönetmeliklerde Gerekçe İlkesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: XV, Sayı: 2, 1982, s. 7.

²⁰¹ Ejder Yılmaz, **Hukuk Sözlüğü**, Yetkin Yayınları, 3.Baskı, Ankara, 2005, s. 307.

²⁰² Karabulut, s. 55.

²⁰³ Günday, s. 145.

²⁰⁴ Karabulut, s. 63.

Kabahatler Kanunu'nun 25'inci maddesi idari yaptırım kararlarına ilişkin tutanaklarda; hakkında idari yaptırım kararı verilen kişinin kimlik ve adres bilgilerinin, idari yaptırım kararı verilmesini gerektiren kabahat fiilinin, bu fiilin işlendiğini ispata yarayacak bütün delillerin, karar tarihinin ve kararı veren kamu görevlilerinin kimlik bilgilerinin, kabahati oluşturan fiilin işlendiği yer ve zaman bilgilerinin yer alması gerektiğini düzenlemiştir.

Şüphesiz, idare kendisine tanınmış yetkileri kullanırken mutlaka gerçek ve hukuka uygun bir sebebe dayanarak işlem tesis etmelidir.²⁰⁵ Ancak, işlemin sebebi olarak idareyi işlem yapmaya iten saikler, maddi ya da hukuki vakıalar olabilir. Buna karşın gerekçe, işlemin şekil unsuru ile ilgili olup; işlem metninin bir parçasıdır. İdarenin o işlemi tesis etmesinin altında yatan nedenleri, izlenilen usulü ve idarenin içinde bulunduğu durumu ortaya koyarken; ilgilinin hakkında yapılan işlemin hukuka uygun olduğu konusunda ikna edilmesi ve işlem konusunda bilgilendirilmesi işlevini de yerine getirir. Bu yönüyle gerekçe savunma hakkının vazgeçilmez bir parçasıdır. Yargıca hitap eden sebep unsuru ile ilgiliye hitap eden gerekçe aynı kavramlar değildir.²⁰⁶ Kabahatler Kanunu'nda yer alan düzenlemeden de idareye yaptırım kararında bir gerekçe belirtme zorunluluğu getirmekten çok, idari işlemin genel olarak sebebinin, yazılı olarak idari yaptırım karar tutanağında gösterilmesi zorunluluğu getirilmiş olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin söz konusu hüküm, idari para cezasının idareye takdir yetkisi verilerek belirli bir miktar aralığı belirtilmek suretiyle düzenlendiği durumlarda, idarenin bu aralık içerisinde takdir yetkisini kullanırken, karar metninde nihai idari para cezası miktarını hangi gerekçeyle belirlediğinin ifade edilmesine ilişkin bir zorunluluk getirmemektedir. Dolayısıyla idari yaptırım kararlarında gerekçe belirtilmesinin özel kanunlarda ayrıca düzenlenen haller dışında kanuni bir zorunluluk olmadığı söylenebilir.

Bununla birlikte Çağlayan'ın da ifade ettiği gibi savunma ve kanun yollarına başvurudaki önemi bakımından bütün idari yaptırımların gerekçeli bir şekilde kaleme alınması gerektiğini²⁰⁷ savunmaktayız.

²⁰⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 431.

²⁰⁶ Akyılmaz, s. 252

²⁰⁷ Çağlayan, İdari Yaptırımlar Hukuku, s. 48.

1.4.8.3. Karara Karşı Başvurulacak Merciiin Gösterilmesi

Devletin işlemlerinin hukuk kurallarıyla bağılılığı ve devletin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı mekanizması yoluyla denetlenmesi “hukuk devleti” ilkesinin temel şartlarından biridir.²⁰⁸ Bireyin devlet karşısında zayıf konumda olması ve bu sebeple korunması düşüncesinden kaynaklanan yargısal denetim mekanizması, idareyi keyfi ve hukuka aykırı davranışlardan kaçınarak hukuk içerisinde hareket etmeye zorlamaktadır.²⁰⁹ Her ne kadar idareye yargı kararı olmaksızın, her geçen gün sınırları genişleyen bir yaptırım uygulama yetkisi verilmiş olsa da; idarenin burada faaliyetlerini yerine getirirken hukuk kurallarına uygun davranması gerekmektedir. Mevzuatta kendisine verilen yetki sınırlarını aşacak şekilde gerçekleştirilen faaliyetler en başta hukuk devleti ilkesine aykırılık teşkil edecektir. Bu itibarla idari işlemlere karşı başvuru yollarının gösterilmesi, idarenin hukuka uygunluk denetiminin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi ve hak arama özgürlüğünün sağlanmasına yönelik olarak bireylere doğrudan güvence sağlar niteliktedir.²¹⁰

İdari yaptırım kararları alınmadan önce savunma alınması usulünün ve karar metinlerinde gerekçeye yer verilmesi usulünün kural olarak zorunlu olmaması; uygulanan idari yaptırımın idare dışında başka bir merci tarafından işlemin hukuka uygulanmasının değerlendirilmesi gerekliliğini doğurmaktadır. Diğer idari işlemlerde olduğu gibi idari yaptırımlarda da başvurulabilecek en etkin ve düzenli hukuka uygunluk denetimi yolu ise, idari yaptırımın muhatabının bir mahkeme önünde yaptırımı dava etmek suretiyle kullandığı yargı yoludur.²¹¹

İdari yaptırımların, yürütme organı gibi siyasal karar ve mekanizmalara sahip bir organ tarafından alınması, kişilerin hukuksal güvenliklerinin sağlanması bakımından da tartışma konusu olmuştur. Özellikle, bir siyasal iktidarın ajanları konumundaki yürütme organının altında örgütlenen idare, belirtilen yaptırım yetkisi ile kamu yararı dışında, tarafsızlık ve ölçülülük esaslarından uzaklaşmak suretiyle idareye verilen yaptırım yetkisini kötüye kullanarak da yaptırım

²⁰⁸ Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 12. Baskı, Ankara, 2011, s. 123.

²⁰⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, s. 145.

²¹⁰ Yeliz Şanlı Atay, “İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi Yükümlülüğü”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 96, 2011, s. 294.

²¹¹ Ulusoy, s. 188.

uygulayabilecektir.²¹² Bu bağlamda kişilerin dava yoluyla kullandıkları yargı yolunun etkin ve adil bir biçimde sonuçlanması çok önemlidir. Mahkemeye erişim ve başvuru olanağının sağlanması, davanın bağımsız ve tarafsız bir mahkemede görüleceğinin garanti edilmesi, davaya bakacak hakimlerin belli bir seviyede bulunması, davanın gereksiz uzatılmaması bu etkinliği ve adilliği sağlayacak hususlardır.²¹³

Anayasa'nın 125'inci maddesi birinci fıkrasında yer alan "*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.*" hükmü ile Anayasa'da belirtilen istisnalar dışında idarenin kesinleşmiş ve icrai her türlü işlemi yargı denetimine tabi tutulmuştur. Bir idari işlemin iptal edilerek hukuki etkilerinin ortadan kaldırılmasını isteyen ilgililer yargı mercilerine başvurabilirler.²¹⁴ İdari işlemlere karşı açılacak davalarda görevli mahkemeler idare mahkemeleri olmakla birlikte; idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin kararlar söz konusu olduğunda yetkili makam, ilgili kanunda özel bir düzenleme yoksa, Kabahatler Kanunu'nun 27'nci maddesinin birinci fıkrası uyarınca adli yargı kolunda faaliyet gösteren sulh ceza hakimliği makamıdır.²¹⁵

Anayasa'nın 40'inci maddesinin ikinci fıkrasında "*Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.*" hükmü yer almaktadır. Kabahatler Kanunu'nun bu çerçevede kaleme alınan 26'ncı maddesinde yer alan "*Tebliğat metninde bu karara karşı başvurulabilecek kanun yolu, mercii ve süresi açık bir şekilde belirtilir*" ve "*İdari yaptırım kararının ilgili gerçek kişinin huzurunda verilmesi halinde tutanakta bu husus açıkça belirtilir. Bu karara karşı başvurabileceği kanun yolu, mercii ve süresine ilişkin olarak bilgilendirildikten sonra kişinin karar tutanağını imzalaması istenir. İmzadan kaçınılması halinde bu durum tutanakta açıkça belirtilir. Karar tutanağının bir örneği kişiye verilir.*" hükümleri uyarınca karar ilgiliye bildirilirken mutlaka karara karşı başvurulabilecek mercii ve başvuru süresinin belirtilmesi zorunludur.

²¹² Özay, s.73.

²¹³ Ulusoy, s. 188.

²¹⁴ Günday, s. 447.

²¹⁵ md. 27/1 "*İdarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idarî yaptırım kararı kesinleşir.*"

1.5. İDARİ YAPTIRIMLARIN ÖZEL GÖRÜNÜMLERİ

1.5.1. Teşebbüs

Türkçe sözlükte²¹⁶ kelime anlamı “girişim”, “girişme” olarak tanımlanan teşebbüs; ceza hukuku bakımından “suç işleme kararı alıp, suç yolunda hazırlık hareketlerini tamamladıktan sonra icra hareketlerine başlayıp, ancak elinde olmayan nedenlerle neticeye ulaşamama hali” olarak tanımlanmaktadır.²¹⁷

Ceza hukuku bağlamında suç maddi unsur ve manevi unsur olmak üzere iki unsurdan oluşmaktadır. Maddi unsur, bir davranış nedeniyle ortaya çıkan sonuç iken; manevi unsur ise fiilin (davranışın) subjektifliğini sağlayan kusurluluktur.²¹⁸ Suç işleniş bakımından birden bire ortaya çıkmamakta; düşünce, icra, tamamlanma ve sona erme evrelerinden geçmek suretiyle meydana gelmektedir.²¹⁹ Teşebbüs halinde suça ilişkin manevi unsur tamdır. Bunun yanında teşebbüste, suç yaratan normda belirlenen tipik fiil tamamlanmadığından, manevi unsurun yöneldiği sonuç gerçekleşmemiştir. Tipikliğin tamamlanmaması ise iki biçimde kendisini gösterir. Suç işlemeye yönelik faaliyetler sonuna kadar götürülemediği veya suç işlemeye yönelik faaliyetlerin sonuna kadar götürülmüş olmasına rağmen sonucun gerçekleşmediği durumlarda teşebbüsten söz edilir.²²⁰

Türk Ceza Kanunu’nun 35’inci maddesi teşebbüsü “Kişi, işlemeyi kastettiği bir suçu elverişli hareketlerle doğrudan doğruya icraya başlayıp da elinde olmayan nedenlerle tamamlayamaz ise teşebbüsten dolayı sorumlu tutulur.” şeklinde düzenlemiştir. Bu düzenleme ve yukarıdaki açıklamalar ışığında teşebbüs; kastın varlığı, icra hareketi niteliğindeki fiillerin gerçekleştirilmesi, icra hareketlerin suçun işlenmesine elverişli olması, failin elinde olmayan sebeplerle icra hareketlerinin

²¹⁶ Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, www.tdk.gov.tr

²¹⁷ Hakeri, s. 407.

²¹⁸ Toroslu, s. 111 vd.

²¹⁹ Hakeri, s. 407.

²²⁰ Toroslu, s. 252.

tamamlanamaması veya tamamlanmış olmasına rağmen kast edilen sonucun gerçekleşmemiş olması şartlarının bir arada bulunması halinde ortaya çıkar.²²¹

Kabahatler Kanunu'nun 13'üncü maddesi ise *“Kabahate teşebbüs cezalandırılmaz. Ancak, teşebbüsün de cezalandırılabilmesine dair ilgili kanunda hüküm bulunan haller saklıdır. Bu durumda, Türk Ceza Kanununun suça teşebbüse ve gönüllü vazgeçmeye ilişkin hükümleri, kabahatler bakımından da uygulanır.”* düzenlemesiyle idari yaptırımların uygulanması noktasında genel kuralın teşebbüsün cezalandırılmayacağı olduğunu hüküm altına almaktadır. Ancak kabahatin düzenlendiği kanunda teşebbüsün cezalandırılacağına ilişkin özel bir hükmün varlığı halinde kabahate teşebbüs cezalandırılır.

Örneğin 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetinin Korunması Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan *“Fiil, 1 inci maddede yazılı kıymetlerin izinsiz olarak yurttan çıkarılması veya yurda sokulması mahiyetinde ise 21/3/2007 tarihli ve 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu hükümlerine göre suç veya kabahat oluşturmadığı takdirde kişi; eşya ve kıymetlerin rayiç bedeli kadar, teşebbüs halinde bu bedelin yarısı kadar idarî para cezası ile cezalandırılır.”* ve aynı maddenin dördüncü fıkrasında yer alan *“İthalat, ihracat ve diğer kambiyo işlemlerinde döviz veya Türk Parası kaçırmak kastıyla muvazaalı işlemlerde bulunanlar, yurda getirmekle yükümlü oldukları veya kaçırdıkları kıymetlerin rayiç bedeli kadar idarî para cezasıyla cezalandırılırlar. Bu fiilin teşebbüs aşamasında kalması halinde verilecek ceza yarı oranında indirilir”* hükümleri söz konusu kabahatlerin işlenmesi halinde teşebbüsün de cezalandırılacağını özel olarak düzenlemiştir.

Kabahatler Kanunu'nun 13'üncü maddesi uyarınca bir kabahate teşebbüsün de cezalandırılacağına ilişkin özel bir düzenleme olmasının diğer bir sonucu da kabahat hakkında Türk Ceza Kanunu'nda düzenlenen teşebbüs hükümlerinin yanı sıra gönüllü vazgeçme hükümlerinin de işletilebilecek olmasıdır. Gönüllü vazgeçme kurumu Türk Ceza Kanunu'nun 36'ncı maddesinde *“Fail, suçun icra hareketlerinden gönüllü vazgeçer veya kendi çabalarıyla suçun tamamlanmasını*

²²¹ Koca, Üzülmez, s. 364.

veya neticenin gerçekleşmesini önlerse, teşebbüsten dolayı cezalandırılmaz; fakat tamam olan kısım esasen bir suç oluşturduğu takdirde, sadece o suça ait ceza ile cezalandırılır.” hükmüyle düzenlenmiştir. Gönüllü vazgeçme, suç bütün unsurlarıyla tamamlanmadan önce, failin elinde olan sebeplerle icra hareketlerine son vermesi veya icra hareketleri bitmiş olmasına rağmen failin etkin davranışlarıyla sonucun gerçekleşmesinin önüne geçilmesi durumlarında söz konusudur.²²² Kabahatler açısından ele almak gerekirse, fail kabahat fiilinin icra hareketlerinden gönüllü olarak vazgeçerse veya etkin davranışlarıyla kabahatin sonucun gerçekleşmesini önlerse teşebbüsten dolayı değil, ancak bu aşamaya kadar olan kısım başka bir kabahat oluşturduğu takdirde bu kabahatten dolayı sorumluluğu söz konusu olacaktır.²²³

1.5.2. İştirak

Suç bir kişi tarafından işlenebileceği gibi birden fazla kişi de suçun işlenmesine katkıda bulunabilir. Soyut olarak bir tek kişi tarafından işlenebilecek bir suçu birden çok kişi gerçekleştirdiğinde suça iştirak söz konusu olur.²²⁴ Bu minvalde iştirak, bir kişi tarafından işlenebilen bir suçun, birden fazla kişi tarafından bir işbirliği içerisinde işlenmesi olarak tanımlanabilir.²²⁵

Türk Ceza Kanunu’nun 37, 38, 39, 40 ve 41’nci maddelerinde düzenlenen iştirak kurumu; suça katılanları faillik, azmettiren, yardım eden sıfatlarıyla derecelendirerek ceza sorumluluğu bakımından ayırma yoluna gitmiştir.²²⁶ Bu ayırım doktrinde faillik ve şeriklik(azmettirme ve yardım etme) ayrımı olarak nitelendirilmiştir.²²⁷

Kabahatler Kanunu’nun iştiraki düzenleyen 14’üncü maddesinin “*Kabahatin işlenişine birden fazla kişinin iştirak etmesi halinde bu kişilerin her biri hakkında, fail olarak idarî para cezası verilir.*” şeklinde kaleme alınmış ilk fıkrası

²²² Hakeri, s. 433.

²²³ Çağlayan, s. 153; Elif Bekar, “Kabahatler Kanunu’nun Genel Hükümlerinin Değerlendirilmesi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: LXIX, Sayı: 1-2, 2011, s.1047.

²²⁴ Toroslu, s. 272.

²²⁵ Hakeri, s. 451.

²²⁶ Toroslu, s. 280.

²²⁷ Koca, Üzülmez, s. 389.

incelendiğinde, kabahatler kapsamında iştirak söz konusu olduğunda fail ve şerik ayrımı bulunmadığı, tek tip faillik esasının kabul edildiği görülmektedir.²²⁸ Söz konusu hüküm uyarınca kabahatin işlenmesine iştirak eden kişiler arasında sorumluluk bakımından eşitlik prensibi kabul edilmiştir.²²⁹

14'üncü maddenin kabahatlerde özel faillikle ilgili olan ikinci fıkrası ise “*Özel faillik niteliğinin arandığı durumlarda, kabahate iştirak eden ve bu niteliği taşımayan kişi hakkında da fail olarak idarî para cezası verilir.*” şeklinde kaleme alınmıştır. Ceza hukukunda, herkes tarafından işlenmesi mümkün olmayan, ancak belirli bir sığata veya niteliğe sahip kişiler tarafından işlenen suçlara mahsus suçlardır.²³⁰ Bu tür suçların failleri ise “özel fail” olarak adlandırılırlar.²³¹ Bu düzenleme kapsamında kabahatin işlenmesi için failin özel bir sığata veya niteliğe sahip olması aranıyorsa, bu sığatı veya niteliği taşımadığı halde bu özel failin suçuna iştirak eden kişi de fail olarak cezalandırılmaktadır.

Aynı maddenin “*Kanunda özel faillik niteliğini taşıyan kişi açısından suç, diğer kişiler açısından kabahat olarak tanımlanan fiilin, bu niteliği taşıyan ve taşımayan kişiler tarafından ortaklaşa işlenmesi halinde suça iştirake ilişkin hükümler uygulanır.*” şeklinde düzenlenmiş dördüncü fıkrası da yine özel faillikle ilgilidir. Bir kişi açısından suç oluşturan bir fiil, diğer bir kişi açısından kabahat oluşturuyor olabilir. Bu hüküm uyarınca, kendisi açısından kabahat niteliğinde olan fiili gerçekleştirmiş olan ve bu fiili tek başına gerçekleştirmiş olsaydı kabahatten dolayı cezalandırılacak olan kişi, özel fail açısından suç olan fiile iştirak halindeyse, kabahatten dolayı değil suça iştiraktan dolayı cezalandırılacaktır.²³²

Aynı maddenin “*Kabahate iştirak için kasten ve hukuka aykırı işlenmiş bir fiilin varlığı yeterlidir. Kabahatin işlenişine iştirak eden kişi hakkında, diğerlerinin sorumlu olup olmadığı göz önünde bulundurulmaksızın idarî para cezası verilir.*” Şeklinde kaleme alınmış üçüncü fıkrasında ise iştirak edenlerin kusurluluğunun cezalandırılabilmeleri üzerindeki etkisinin düzenlendiğini görmekteyiz. Bu hüküm

²²⁸ Bekar, s. 1047; Çağlayan, s. 152.

²²⁹ Koca, Üzülmöz, s. 388.

²³⁰ Hakeri, s. 119.

²³¹ Koca, Üzülmöz, s. 104.

²³² Çağlayan, s. 153.

uyarınca kabahatin işlenişine iştirak eden kişilerden birinin kusur yeteneğinin olmaması diğer ortaklar hakkında idari yaptırım uygulanmasını engellemez.²³³

1.5.3. İçtima

Bir kişi; birden çok fiil ile tek bir ceza normunu ihlal ediyorsa veya tek bir fiille birden çok ceza normunu ihlal ediyorsa suçların içtimaı söz konusu olacaktır.²³⁴ Ceza hukukunda “ne kadar fiil varsa o kadar suç vardır prensibi” geçerlidir.²³⁵ Bu itibarla ortada kadar suç varsa her bir suç hakkında ilgili hükümde öngörülen ceza verilecek; bu cezalar gerçek içtima hükümleri çerçevesinde içtima ettirilerek yerine getirilecektir. Ancak kanun bazı durumlarda birden çok ihlali tek bir suç sayarak faile tek ceza verileceğini öngörmekte olup; bu durumlar bileşik suç, zincirleme suç ve fikri içtima olarak karşımıza çıkmaktadır.²³⁶

Türk Ceza Kanunu’nun 44’üncü maddesinde “*İşlediği bir fiil ile birden fazla farklı suçun oluşmasına sebebiyet veren kişi, bunlardan en ağır cezayı gerektiren suçtan dolayı cezalandırılır.*” hükmü ile düzenlenen fikri içtima; bir fiil ile kanunun birden çok hükmün ihlal edilmesi olarak tanımlanmaktadır.²³⁷ Tanımdan ve ilgili kanun maddesinden çıkarılacağı üzere fikri içtimadan söz edilebilmesi için öncelikle fiilin tek olması; başka bir deyişle sırf hareket suçlarında hareketin veya ihmali davranışın, sonuçlu suçlarda ise sonucun tek olması gerekmektedir. Bunun yanında bu fiilin kanunun birden fazla hükmünü aynı anda ihlal ediyor olması gerekmektedir.²³⁸

Fikri içtima kabahatler açısından, Kabahatler Kanunu’nun 15’inci maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarında düzenlenmiştir. Maddenin “*Bir fiil ile birden fazla kabahatin işlenmesi halinde bu kabahatlere ilişkin tanımlarda sadece idarî para cezası öngörülmüşse, en ağır idarî para cezası verilir.*” şeklinde Türk Ceza Kanunu’nun 44’üncü maddesine paralel olarak düzenlenmiş birinci fıkrası; şahsın fiilinin oluşturduğu kabahatlerden en ağır idari para cezasını gerektiren kabahat

²³³ Bekar, s. 1048.; Çağlayan, s. 15

²³⁴ Toroslu, s. 310

²³⁵ Koca, Üzülmez, s. 428.

²³⁶ Toroslu, s. 310.

²³⁷ Toroslu, s. 319.

²³⁸ Toroslu, s. 319-320.

çerçevesinde cezalandırılmasını öngörmektedir. Bunun yanında fıkranın devamı “*Bu kabahatlerle ilgili olarak kanunda idarî para cezasından başka idarî yaptırımlar da öngörülmüş ise, bu yaptırımların her birinin uygulanmasına karar verilir.*” şeklinde kaleme alınmıştır. Bu düzenlemeden çıkarılacak sonuç ilk cümlede düzenlenen kuralın sadece idari para cezaları açısından uygulanabileceğidir.²³⁹ Bu nedenle bir kişinin tek bir fiil ile birden fazla kabahat işlemesi halinde; en ağır idari para cezasını gerektiren kabahat nedeniyle idari para cezasıyla cezalandırılacak, ancak şahsa uygulanacak idari para cezası tek olmasına rağmen bu durum şahsın mülkiyetin kamuya geçirilmesi gibi idari tedbirlerle karşılaşmasına engel olmayacaktır. Maddenin üçüncü fıkrası ise “*Bir fiil hem kabahat hem de suç olarak tanımlanmış ise, sadece suçtan dolayı yaptırım uygulanabilir. Ancak, suçtan dolayı yaptırım uygulanamayan hallerde kabahat dolayısıyla yaptırım uygulanır.*” hükmünü haizdir. Kabahatler Kanunu tabi olarak görece daha ağır sonuçlara sahip olduklarından ceza yaptırımlarını, idari yaptırımların önüne koymuştur. Bu hüküm uyarınca, kişinin fiilinin hem suç hem de kabahat oluşturması halinde kişi sadece suç kapsamında cezalandırılacaktır. Bunun yanında kişinin suç kapsamında cezalandırılmıyor oluşu, hakkında idari yaptırım uygulanmasına engel değildir.

İçtima konusunda Kabahatler Kanunu’nda yer verilen bir diğer özel düzenleme ise ceza hukukundaki zincirleme suç düzenlemesinin karşılığı diyebileceğimiz²⁴⁰, Kanun’un 15’inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “*Aynı kabahatin birden fazla işlenmesi halinde her bir kabahatle ilgili olarak ayrı ayrı idarî para cezası verilir. Kesintisiz fiille işlenebilen kabahatlerde, bu nedenle idarî yaptırım kararı verilinceye kadar fiil tek sayılır.*” hükmüdür.

Ceza hukuku bakımından zincirleme suç ortada birden çok ihlal bulunmasına rağmen fail hakkın tek cezaya hükmedildiği bir durumdur.²⁴¹ Zincirleme suç Türk Ceza Kanun’un 43’üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan “*Bir suç işleme kararının icrası kapsamında, değişik zamanlarda bir kişiye karşı aynı suçun birden fazla işlenmesi durumunda, bir cezaya hükmedilir.*” ve ikinci fıkrasında yer alan “*Aynı suçun birden fazla kişiye karşı tek bir fiille işlenmesi durumunda da, birinci*

²³⁹ Çağlayan, s. 155.

²⁴⁰ Çağlayan, s. 155.

²⁴¹ Toroslu, s. 313.

fıkra hükmü uygulanır.” hükümleriyle düzenlenmiş bir kurumdur. Söz konusu hükümler kapsamında ceza hukuku bakımından zincirleme suçtan söz edebilmek için birden çok suçun varlığı, birden çok suçun aynı ceza normunun ihlal edilmesinden kaynaklı olması ve bu suçların tek bir suç işleme kararı kapsamında icra edilmesi gerekmektedir.²⁴²

Kabahatler Kanunu’nun 15’nci maddesinin ikinci fıkrası kabahatler bakımından zincirleme suçla ilişkin bir düzenleme getirmekle birlikte, uygulama bakımından Türk Ceza Kanunu’ndan ayrılmaktadır. İlgili düzenleme ceza hukukunda zincirleme suçun tek bir ceza ile cezalandırılacağına ilişkin yaklaşımından ayrılarak her bir ihlalin ayrı ayrı cezalandırılacağını hüküm altına almaktadır.²⁴³ Bunun yanında ortada kesintisiz bir fiil varsa, sadece bu durumda tek bir idari yaptırım uygulanabilecektir. Ancak ilgili düzenleme idari yaptırım kararı verilmesini “kesinti” olarak kabul etmiş, idari yaptırım kararı sonrasındaki fiil için ayrı bir idari yaptırım uygulanabileceğini kabul etmiştir.

1.5.4. Tekerrür

Tekerrür bir suçtan dolayı kesin olarak mahkum olduktan sonra belli bir süre içinde tekrar suç işleyen kişinin durumudur.²⁴⁴ Tekerrür ceza kanunu ve infaz kanunu kapsamında bazı sonuçları da beraberinde getirir.²⁴⁵

Türk Ceza Kanunu’nda detaylı olarak yer verilen tekerrür hakkında Kabahatler Kanunu’nda genel bir düzenleme yer almamaktadır. Tekerrür durumunun kabahatin düzenlendiği hüküm tarafından özel olarak düzenlenmediği hallerde failin fiilini tekrar etmiş olmasının herhangi bir sonucu bulunmamaktadır. Kabahatler Kanunu tasarisının 22’nci maddesinde tekerrür kurumuna “*İdarî para cezasına ilişkin karar verildikten sonra aynı kabahatin tekrar işlenmesi halinde tekerrür hükümleri uygulanır. Bir kabahati oluşturan farklı seçimlik hareketlerin işlenmesi halinde de, aynı kabahatin varlığı kabul edilir.*” şeklinde yer verilmesi planlanmış

²⁴² Toroslu, s. 315-316.

²⁴³ Çağlayan, 155.

²⁴⁴ Hakeri, s. 592; İlhan Üzülmöz, “Türk Hukukunda Tekerrür”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: X, Sayı: 1-2, 2002, s. 165.

²⁴⁵ Hakeri, s. 592.

olsa da; kabahatlerde tekerrür hükmüne gerek görülmediğinden madde Adalet Komisyonu'nda metinden çıkarılmıştır. Genel olarak kabahatlerde tekerür kurumuna yer verilmemesi sonucunda, tekerrürle ilgili olarak kabahat fiilinin özelliğine, korunan hukuki yarar ve ihlal edilen değer in ağırlığına göre her yasada uygun düzenleme yapılması yoluna gidilmiştir.²⁴⁶

Kabahatler açısından tekerrürün iki durumda ortaya çıktığını görmekteyiz. Birinci durumda tekerrürün söz konusu olabilmesi için aynı kabahatin tekrarı bir süre kısıtlamasına tabi tutulmamıştır. Örneğin bizzat Kabahatler Kanunu'nun "Asılsız ihbar" başlıklı 42/A maddesi "*112 Acil Çağrı Merkezini asılsız ihbarda bulunmak suretiyle meşgul ettikleri tespit edilen kişilere bu Kanuna göre il valileri tarafından ikiyüzlü Türk Lirası idari para cezası verilir. Tekerrür halinde bu ceza iki kat olarak uygulanır.*" düzenlemesiyle asılsız ihbar kabahati için tekerrürü sonuca bağlamış ancak sonraki ihlalin hangi süre zarfında gerçekleşmesi gerektiğine ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. İkinci durumda ise, tekerrürden söz edilebilmesi için kabahat belli bir süre içerisinde tekrar edilmiş olmalıdır. Örneğin 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (Lpg) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 16'ncı maddesinin altıncı fıkrasında yer alan "*Ceza uygulanan bir fiilin iki yıl geçmeden aynı kişi tarafından tekrarı hâlinde, cezalar iki kat olarak uygulanır.*" hükmü tekerrürü ceza uygulanan aynı ihlalin belli bir süre içinde, iki yıl, tekrar gerçekleşmesi şartına tabi tutmuştur.

Kabahatler açısından tekerrür söz konusu olduğunda tekerrürün uygulanacak yaptırım bakımından sonuçları da kabahati düzenleyen hükme göre değişmektedir. Yukarıdaki örneklerden de anlaşılacağı üzere genel eğilim tekerrür halinde uygulanacak idari para cezası miktarının artırılması yönündedir. Bunun yanında tekerrür halinde idari para cezası dışında bazı yaptırımların da uygulanabileceğini düzenleyen bazı hükümler de bulunmaktadır. Örneğin 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun'un 5'inci maddesinin onaltıncı fıkrası tekerrürü "*Bu maddedeki cezaları gerektiren fiillerin bir yıllık dönemde tekerrürü hâlinde idari para cezası bir kat; ikinci tekerrürü hâlinde iki kat artırılarak verilir. Aynı dönemdeki üçüncü tekerrürde de iş yeri on günden bir aya kadar*

²⁴⁶ Hüsamettin Uğur, "Kabahatler Kanunu ve 5252 Sayılı Kanun'a Göre İdari Para Cezası ve Yargıyat Uygulaması", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 85, 2009, s. 205.

kapatılır.” şeklinde düzenleyerek, fiilin üçüncü kez tekrarı halinde işyeri kapatma yaptırımının uygulanabilmesine olanak tanımıştır.

1.6. İDARİ YAPTIRIM KARARI VERMEYE YETKİLİ MAKAMLAR

İdari yaptırım kararını hangi makam veya kişinin verebileceği konusu Kabahatler Kanunu’nun 22’nci, 23’üncü ve 24’üncü maddelerinde düzenlenmiş olup; söz konusu hükümlerde yetkili olarak gösterilen kamu kurum veya kuruluşlarının sadece görev alanına giren konularda idari yaptırım kararı alma yetkisi bulunmaktadır.²⁴⁷

1.6.1. İdari Kurul, Makam veya Kamu Görevlileri

Kabahatler Kanunu’nun 22’nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan *“Kabahat dolayısıyla idarî yaptırım kararı vermeye ilgili kanunda açıkça gösterilen idarî kurul, makam veya kamu görevlileri yetkilidir.”* uyarınca idari yaptırım kararı almaya yetkili makamların belirlenmesi hususunda da kanunilik ilkesi esastır. Söz konusu hüküm uyarınca ilgili kanun tarafından işaret edilen idari kurullar, makamlar veya kamu görevlileri asli yetkili olarak²⁴⁸ idari yaptırım uygulama yetkisine sahiptir. Söz konusu maddenin ikinci fıkrası, kanunda açık hüküm bulunmayan hallerde ilgili kamu kurum ve kuruluşunun en üst amirinin bu konuda yetkili olduğunu düzenlemektedir.

Kabahatler Kanunu’nun ilgili hükümleri çerçevesinde yaptırımı uygulayacak makamın belirlenebilmesi için öncelikle kanuna bakılacak, yetkili makam ilgili kanunda belirlenmişse bu makam tarafından idari yaptırım kararı alınacak, belirlenmemiş ise Kabahatler Kanunu’nun 22’nci maddesinin ikinci fıkrası devreye girecektir.²⁴⁹ İdari yaptırım kararını alacak makamın belirlenmesi konusunda bir ihtilaf çıkması halinde 22’nci maddenin son fıkrası uyarınca 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’nun yer bakımından yetki düzenlemelerine başvurulacaktır.

²⁴⁷ Çağlayan, s. 63.

²⁴⁸ Çağlayan, s. 174.

²⁴⁹ Çağlayan, s. 174.

İdari kurul veya makamların yanı sıra, Kabahatler Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrasından hareketle kanun tarafından açıkça belirtilmiş olması şartıyla kolluk görevlileri tarafından da idari yaptırım kararı alınabilir. Örneğin, Kabahatler Kanunu'nun 33'üncü maddesinde düzenlenen dilencilik kabahati ile ilgili olarak kolluk veya belediye zabıta görevlilerinin idari yaptırım kararı verebileceği düzenlenmiştir.²⁵⁰ Bunun yanı sıra 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun'un 5'inci maddesinin birinci fıkrasına göre; tütün mamulleriyle ilgili izmarit, paket, ağızlık, kağıt ve benzeri atıkların çevreye atılması kabahatinin özel hukuk kişilerine ait ve herkesin girebileceği binaların kapalı ve açık alanları ile sokak veya kamuya ait sair alanlarda işlenmesi halinde hükme aykırı davranan kişilere belediye zabıta görevlilerince idari para cezası uygulanabilmektedir.

1.6.2. Cumhuriyet Savcısı

Kabahatler Kanunu'nun 23'üncü maddesinin birinci fıkrası uyarınca cumhuriyet savcısı, kanunda açıkça hüküm bulunan hallerde, işlenmiş bir kabahat dolayısıyla idari yaptırım kararı vermeye yetkilidir. Aynı maddenin ikinci fıkrası uyarınca, bir suç dolayısıyla başlatılan soruşturma kapsamında bir kabahatin işlendiğinin öğrenilmesi halinde, Cumhuriyet Savcısı durumu ilgili kamu kurum ve kuruluşuna bildirebileceği gibi, kendisi de idari yaptırım kararı verebilir. Üçüncü fıkra hükmü uyarınca, cumhuriyet savcısının bu yetkisini kullanabilmesi için ilgili kamu kurum ve kuruluşu tarafından idari yaptırım kararı verilmemiş olması gerekmektedir.

Kabahatler Kanunu'nun 23'üncü maddesi cumhuriyet savcısını, kanunda açıkça hüküm bulunan hallerde bir kabahat dolayısıyla idari yaptırım kararı vermekle yetkili kılmış olsa da kanuni düzenlemelerde bu yetki sadece "idari para cezası" uygulama yetkisi ile sınırlanmıştır.²⁵¹ 5681 sayılı Matbaalar Kanunu'nun 6'ncı maddesi hükmü cumhuriyet savcısının idari yaptırım kararı alma yetkisine örnek

²⁵⁰ Çağlayan, s. 63.

²⁵¹ Hüsamettin Uğur, "Kabahatler Kanunu ve 5252 Sayılı Kanuna Göre İdari Para Cezası ve Yargıtay Uygulaması", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 85, 2009, s. 215.

olarak gösterilebilir. Cumhuriyet savcısı tarafından alınacak idari yaptırım kararları adli değil, idari nitelikte kararlardır.²⁵²

1.6.3. Mahkeme

Kabahatler Kanunu'nun 24'üncü maddesi uyarınca, kovuşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde mahkeme tarafından idari yaptırım kararı verilir.

Söz konusu hüküm uyarınca bir fiilin suç oluşturduğu kanısıyla savcılık tarafından iddianame düzenlenmesi suretiyle kamu davası açılması üzerine ceza mahkemesinde, yargılama sırasında kovuşturmaya konu edilen fiilin bir suç değil kabahat niteliğinde olduğuna kanaat getirilirse, söz konusu idari yaptırım kararı bizzat ceza mahkemesi tarafından alınacaktır. Ancak yargılama devam ederken başka herhangi bir kabahat işlendiğinin mahkeme tarafından öğrenilmesi durumunda mahkeme idari yaptırım kararı almaya yetkili değildir.²⁵³ Mahkeme tarafından alınacak idari yaptırım kararları adli değil, idari nitelikte kararlardır.²⁵⁴

²⁵² Çağlayan, s. 64.

²⁵³ Çağlayan, s. 64.

²⁵⁴ Çağlayan, s. 64.

İKİNCİ BÖLÜM

ALKOLLÜ İÇKİLER PİYASASI VE SATIŞ FAALİYETLERİNDE ÖNGÖRÜLEN KABAHAATLER

2.1. GENEL OLARAK ALKOLLÜ İÇKİLER PİYASASI

2.1.1. Alkollü İçkilerin Kısa Tarihi

Alkolün tarihi neredeyse insanlık tarihi kadar eskidir. İnsanlığın yerleşik hayata geçmesiyle alkol üretimi de başlamıştır. Tarih öncesinde insanların, içlerinde doğal olarak alkol oluşan meyve ve sebzeleri yemeleriyle alkolün tesadüfen bulunduğu sanılmaktadır.²⁵⁵

İnsanların alkollü içkileri ilk defa hangi tarihte ürettiklerine ilişkin bir kesinlik olmamakla birlikte; ilk alkollü içkinin bal ya da yemişlerden yapılmış olabileceği düşünülmektedir. M.Ö. 8000 yılına ait, taş devrinden kalma bira mataralarının keşfi, insanların neredeyse M.Ö. 10000 yılından beri alkollü içki fermente ettiklerine dair kanıt oluşturmaktadır. Tahıl tarımı ile uğraşmak amacıyla yerleşik hayata geçilmesinin altında bira üretme isteğinin yattığı kabul edilmektedir.²⁵⁶

M.Ö. 2100 yılından kalma Sümer ve Mısır metinlerinde alkolün tıbbi kullanımından da bahsedilmiştir. Eski Ahitte, ölmek üzere olan ya da büyük bir depresyon yaşayan kişilere içinde buldukları sefalet durumundan kurtulmaları için alkollü içki verilmesini öneren bölümler bulunmaktadır.²⁵⁷ Tarih boyunca çeşitli hastalıklara şifa olduğu düşünülen alkollü içkiler; modern tıbbın sunduğu imkanlara kıyasla ilkel şartlarda gerçekleştirilen ameliyatlarda hastaları sakinleştirmek amacıyla da kullanılmaktaydı.

²⁵⁵ Sebahattin Kuş, **Dünya’da ve Türkiye’de Alkol Kontrolü Politikaları**, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, Ankara, 2011, s. 5.

²⁵⁶ David J. Hanson, “Historical evolution of alcohol consumption in society”, **Alcohol: Science, Policy and Public Health**, Oxford University Press, 2013, s. 2, <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199655786.001.0001/acprof-9780199655786-chapter-01>, E.T. 09/09/2018

²⁵⁷ History of alcoholic beverages, http://en.wikipedia.org/wiki/History_of_alcoholic_beverages, E.T: 09/09/2018

Alkollü içkiler tarih içerisinde dinleri de etkilemiştir. Tanrıları hoşnut etmek için düzenlenen ayin ve festivallerde tüketilmiş, tanrılara hediye olarak sunulmuştur.²⁵⁸ Semavi dinler olarak kabul edilen hristiyanlık ve musevilik inançlarında alkollü içkiler tanrının bir hediyesi olarak görülmekle birlikte, alkollü içkilerin aşırı kullanımı hoş karşılanmamaktadır. İslam dini, diğer dinlerdeki yaklaşımın aksine alkollü içki kullanımını günah olarak kabul etmiştir.

Alkol damıtımının ilk defa hangi bölgede gerçekleştirildiği tartışmalı olmakla birlikte, damıtma işleminin alkol üretiminde kullanılması alkollü içkiler tarihinde bir dönüm noktasıdır. Aynı dönemde alkolün içki olarak kullanılmasının yanı sıra tıbbi bir *iksir* olarak kullanımı yaygınlaşmış, alkol hayat suyu (aqua vitae, water of life) olarak kabul edilmeye başlanmıştır.²⁵⁹ Damıtma yönteminin bulunması ile alkollü içkilerin üretimine ilişkin teknolojiler geliştirilmiş, zamanla günümüzdeki halini almıştır.

2.1.2. Ürün Olarak Alkollü İçki

Alkollü içkiler; şarap, meyve şarapları, bira, distile alkollü içkiler, likörler gibi birleşiminde değişik miktarda etil alkol bulunan içkilerdir.²⁶⁰ Hacmen % 0,5 ve daha fazla alkol içeren bira, şarap ve Türk Gıda Kodeksinde yer alan distile alkollü içkiler ile bu kodekste yer almamakla birlikte belirtilen sınırlama dahilinde alkol içeren diğer içecekler alkollü içki olarak tanımlanmaktadır.²⁶¹ Alkollü içkiler fermente alkollü içkiler ve distile alkollü içkiler olmak üzere iki temel kategoriye ayrılır.

Fermente alkollü içkiler tarım kökenli hammaddelerin doğal veya kültür mayasıyla fermentasyonu sonucunda üretilen; bira, şarap gibi alkollü içkilerdir. Fermente alkollü içkiler düşük alkollü içkiler olarak kabul edilmektedir.²⁶²

²⁵⁸ Hanson, s.2-3

²⁵⁹ Hanson, s.5-6

²⁶⁰ 18/10/1952 tarihli ve 8236 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Gıda Maddelerinin Umumi Sağlığı İlgilendiren Eşya ve Levazımın Hususi Vasıflarını Gösteren Tüzük, 482’nci madde

²⁶¹ 06/06/2003 tarihli ve 25130 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Alkol ve Alkollü İçkilerin İç ve Dış Ticaretine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 4’üncü madde

²⁶² Kuş, s.15

Distile alkollü içkiler ise, şarap veya diğer fermente edilmiş meyve/sebze sularının ya da tahıl kaynaklı mayalandırılmış içeceklerin distilasyon işlemine tabi tutulması sonucu elde edilen alkollü içkilerdir. Distile alkollü içkiler fermente alkollü içkilere göre daha fazla alkol miktarına sahip oldukları için yüksek alkollü içkiler olarak kabul edilmektedir.²⁶³

Alkollü içkiler dünya genelinde rahatlatma amacıyla tüketilen keyif verici ürünlerdir. Birçok kültürde sosyal ve günlük hayatta önemli bir rolü olan alkollü içkiler; aşırı kullanıma ve kullanıcıda bağımlılık geliştirmeye yatkındır. Aşırı kullanım ve bağımlılığın sosyal ve tıbbi zararlara yol açabilecek olması sebebiyle; birçok ülke tarafından alkol kontrol politikaları uygulanmaktadır.

Aynı zamanda alkollü içkiler, uygulanan dolaylı vergiler nedeniyle devlet için önemli bir gelir kaynağıdır. Gelir İdaresi Başkanlığı 2017 yılı verilerine göre alkollü içkiler için tahakkuk eden ÖTV miktarı 10.013.132.000 Türk Lirasıdır.²⁶⁴

Hem kaçakçılık ve kayıt dışılık nedeniyle ortaya çıkan vergi kayıplarının önlenmesi, hem de sahteciliğin önüne geçilerek alkollü içki tüketicilerinin sağlığının korunması amacıyla alkollü içkiler bandrol uygulamasına tabi tutulan ürünlerdendir.

2.1.3. Alkollü İçkiler Piyasasında Faaliyet Şekilleri

Alkollü içkiler piyasasında faaliyet gösteren çoğu firma, ürettikleri veya ithal ettikleri ürünleri nihai tüketiciye ulaştırabilmek amacıyla kurdukları etkin bir dağıtım ağı ile ürünlerinin arzını gerçekleştirilmektedir.

Bu arz zincirinin en tepesinde üretici ve ithalatçılar, onların altında üretilen veya ithal edilen malları perakendecilere dağıtan toptan satıcılar, en altta ise alkollü içkileri farklı tüketim şekilleri ile nihai tüketici ile buluşturan perakende satıcılar ve açık içki satıcıları yer almaktadır.

²⁶³ Filiz Özçelik, Erhan İç, "Türkiye'de Alkollü İçki Sanayii", **Gıda Mühendisleri Dergisi**, Sayı:5, 1998, s. 17.

²⁶⁴ Gelir İdaresi Başkanlığı Vergi İstatistikleri, www.gib.gov.tr

2.1.3.1. Üretim ve İthalat

Üretim ve ithalat faaliyetleri alkollü içkilerin dağıtım ağı yolu ile piyasaya arz edilmeden önce piyasada ortaya çıktıkları ilk aşamadır.

Geniş anlamda üretim, bireylerin sınırsız ihtiyaçlarını gidermeye yönelik kıt mal ve hizmetlerin miktar ya da faydalarını arttırmayı amaçlayan çabalardır.²⁶⁵ Bu tanımdan yola çıkılacak olursa zaman, mekan, şekil ve mülkiyet faydaları sağlayan toptan satış, perakende satış ve açık satış faaliyetleri de aslında bir tür üretimdir. Ancak bu başlıkta alkollü içkilerin üretimi dar anlamıyla ele alınacaktır. Bu sebeple dar anlamda alkollü içkilerin üretimi, tarımsal kaynaklı hammaddelerin sınai bir faaliyet sonucunda bir araya getirilmesi ile alkollü içki ürününün elde edilmesi olarak ifade edilebilir.

Ülkemizde alkollü içki üretimi bir takım şartlara tabidir. 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun ve 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu kapsamında yürürlüğe giren “Alkol ve Alkollü İçki Tesislerinin Haiz Olmaları Gereken Teknik Şartlar, Kurulmaları, İşletilmeleri ve Denetlenmelerine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” uyarınca alkollü içki üretimi faaliyetinde bulunulabilmesi için öncelikle bir tesis kurma izni, sonrasında ise kurulan tesisin üretime başlayabilmesi için üretim izni belgesi alınmalıdır. Bunun yanında, bira ve şarap üretim tesisleri hariç olmak üzere; üretim tesislerinde yeni teknoloji kullanılması, tesisin entegre bir tesis olması, tesis kapasitesinin yılda 1.000.000 litre üretim yapabilecek şekilde projelendirilmiş olması gibi sıkı şartlar da aranmaktadır.²⁶⁶ İthalat ise, başka bir ülke sınırları içerisinde üretimi gerçekleştirilen alkollü içkilerin iç piyasaya sokulmasıdır.

Yurt içinde üretilen veya yurtdışından ithal edilen ürünlerin nihai tüketici ile buluşturulması amacıyla piyasaya arz faaliyetinin gerçekleştirilebilmesi için, üretici ve ithalatçıların Tarım ve Orman Bakanlığı’ndan alınmış bir dağıtım yetki belgesine ihtiyaçları vardır. Üretici ve ithalatçılar, ürettikleri veya ithal ettikleri ürünleri bu

²⁶⁵ Zeynel Dinler, **İktisada Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, 9. Baskı, Bursa, 2003, s. 16.

²⁶⁶ 26/09/2002 tarihli ve 24888 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Alkol ve Alkollü İçki Tesislerinin Haiz Olmaları Gereken Teknik Şartlar, Kurulmaları, İşletilmeleri ve Denetlenmelerine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” in ilgili maddeleri

belge sayesinde toptan satıcılara aktarabilirler. Üretici ve ithalatçılar geçerli bir toptan satış belgesi olmaksızın mallarını doğrudan perakende satıcılara satamazlar.

2.1.3.2. Toptan Satış

Geniş anlamıyla toptancılık, mal ve hizmetlerin, yeniden satışa sunulmak ya da işletmede kullanılmak üzere diğer kişi ve kurumlara satılmasıdır.²⁶⁷ Alkollü içkilerin, arz zincirinin altında yer alan perakende satıcılara veya arz zincirinde aynı seviyedeki diğer toptan satıcılara satışı faaliyeti toptan satış olarak kabul edilmektedir.²⁶⁸ Toptan satıcılar Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından düzenlenen *alkollü içki toptan satış belgesi* sahibi olmak kaydı ile piyasada faaliyet gösterirler.²⁶⁹ 2018 yılı Eylül ayı itibarıyla, geçerli bir alkollü içki toptan satış belgesi ile ülke genelinde faaliyet gösteren toptan satıcı sayısı 1369'dur.²⁷⁰

Toptan satış faaliyetinin kapsamının belirlenmesinde, ne kadar miktar alkollü içki satışının toptan satış sayılacağı yönünde niceliksel bir ölçüt bulunmamaktadır. Tüketicilerin dönemsel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla perakende satıcılardan çok miktarda ürün alabilecek olmaları, perakende içki veya açık içki satıcılarının anlık veya spesifik ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla zaman zaman bir birim ürüne dahi ihtiyaç duyabilmeleri sebepleriyle; toptan satışın niceliksel ölçütle mevzuat çerçevesinde kesin olarak sınırlandırılmamış olması isabetlidir.

Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkilerin Satışına ve Sunumuna İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 12 nci maddesinde alkollü içki toptan satış belgesinin düzenlenebilme şartları sayılmıştır. Buna göre;

- Toptan satış belgesi başvurusunda bulunmak isteyen kişilerin ticaret siciline kayıtlı olması,
- Üreticisinden / ithalatçısından satışı yapılacak ürünlere ilişkin yetki belgesinin ibrazı,

²⁶⁷ Hasan Çakır, **Toptancının Bakkal ve Market Rekabetindeki Rolü: İzmir İlinde Bir Uygulama**, Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2016, s. 19-20.

²⁶⁸ Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkilerin Satışına ve Sunumuna İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, md. 4 ve md. 7

²⁶⁹ a.g.y., md. 5

²⁷⁰ TADB Piyasa Düzenleme ve Kontrol Daire Başkanlığı verileri, <https://www.tarimorman.gov.tr/TADB>

- Toptan satış belgesi başvurusu formunun doldurularak imza altına alınması,
- Türkiye Ticaret Sicili Gazetesinde yayımlanmış ana sözleşme, sözleşme değişikliği ve yetkili kişilere ilişkin imza sirkülerinin ibrazı,
- Satış belgesi düzenlenmesi talep edilen yere ilişkin işyeri açma ve çalışma ruhsatı veya şube tescilinin ibrazı,
- Kayıtlı olduğu vergi dairesi adı ve vergi kimlik numarasının yazılı beyanı,
- Belge bedelinin ödendiğine ilişkin banka dekontu örneğinin Bakanlığa ibrazı gerekmektedir.

2.1.3.3. Perakende Satış

Perakendecilik, üretici ve tüketici arasında malların naklini sağlayan tüm aracılık hizmetleri olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, mal ve hizmetlerin kişisel ihtiyaçlar için kullanılmaması koşuluyla, doğrudan son tüketiciye pazarlanmasıyla ilgili faaliyetler perakendecilik kapsamındadır.²⁷¹ Alkollü içkilerin, nihai tüketiciye piyasaya arz ambalajında satışının yapılması faaliyeti perakende satış olarak kabul edilmektedir.²⁷² Perakende satıcılar Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından düzenlenen alkollü içki perakende satış belgesi sahibi olmak kaydı ile piyasada faaliyet gösterirler. 2018 yılı Eylül ayı itibarıyla, geçerli bir alkollü içki perakende satış belgesi ile ülke genelinde faaliyet gösteren perakende satıcı sayısı 49.614'tür.²⁷³

Yukarıdaki tanımdan da anlaşılacağı üzere perakende satıcılar satışını yaptıkları alkollü içkilerin piyasaya arz ambalajını bozarak satış yapamazlar. Perakende satış noktalarında satışı yapılan alkollü içkiler, ancak satış noktası dışında tüketilmek üzere satılabilir.²⁷⁴ Perakende satıcılar satış belgeleri üzerinde belirtilen adres dışında faaliyet gösteremezler. Alkollü içkilerin tüketicilere satışını; bilgi toplumu hizmetleri ya da posta ile sipariş yöntemi kullanarak yapmak üzere satış sistemi kurulamaz veya faaliyette bulunulamaz.

²⁷¹ Kadir Kaya, Mahmut Can Şenel, Erdem Koç, "Perakende Ticaret Sektörünün Türkiye'deki Genel Durumu", **Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi**, Cilt: X, Sayı: 19, 2018, s. 503.

²⁷² a.g.y., md. 4

²⁷³ TADB Piyasa Düzenleme ve Kontrol Daire Başkanlığı verileri, <https://www.tarimorman.gov.tr/TADB>

²⁷⁴ a.g.y., md. 8/1-ç

Perakende satıcılar alkollü içki toptan satış belgesi sahibi olmayan kişilerden ürün alamazlar.²⁷⁵

Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkilerin Satışına ve Sunumuna İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 12 nci maddesinde alkollü içki perakende satış belgesinin düzenlenebilme şartları sayılmıştır. Buna göre;

- İşyeri açma ve çalışma ruhsatı örneği,
- Belediye teşkilatı bulunmayan yörelerde; perakende alkollü içki satışı yapılacak yere ilişkin, o yerin bağlı olduğu mülki amirliğin mevzuatına göre yapacağı değerlendirme sonucu olumlu görüşünü belirten yazı,
- Perakende alkollü içki satış belgesi başvurusu formunun doldurularak imza altına alınması,
- Kayıtlı olduğu vergi dairesi adı ve vergi kimlik numarasının yazılı beyanı,
- Belge bedelinin ödendiğine ilişkin banka dekontu örneği,
- Perakende alkollü içki satışı yapmak üzere satış belgesi talep eden işyerlerinin örgün eğitim kurumları ve dershaneler ile öğrenci yurtları ve ibadethanelere en az yüz metre uzaklıkta bulunduğu dair belgenin Bakanlığa ibrazı gerekmektedir.

2.1.3.4. Açık Alkollü İçki Satışı

Alkollü içkilerin, piyasaya arz ambalajının bozularak mevzuata uygun şekilde nihai tüketiciye satışının ve sunumunun yapılması faaliyeti açık alkollü içki satışı olarak kabul edilmektedir.²⁷⁶ Açık alkollü içki satıcıları Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından düzenlenen açık alkollü içki satış belgesi sahibi olmak kaydı ile piyasada faaliyet gösterirler.²⁷⁷ 2018 yılı Eylül ayı itibariyle, geçerli bir açık içki satış belgesi ile ülke genelinde faaliyet gösteren perakende satıcı sayısı 27.650'dir.²⁷⁸

²⁷⁵ a.g.y., md. 8/1-a

²⁷⁶ a.g.y., md. 4

²⁷⁷ a.g.y., md. 5

²⁷⁸ TADB Piyasa Düzenleme ve Kontrol Daire Başkanlığı verileri, <https://www.tarimorman.gov.tr/TADB>

Alkollü içkiler, Bakanlık tarafından açık alkollü içki satış belgesi düzenlenmek suretiyle alkollü içki sunum izni verilen yerlerde açık olarak tüketime sunulabilir. Ancak bu yerlerde tesis sınırları dışında tüketilmek üzere alkollü içki satışı veya sunumu yapılamaz. Ruhsat veya diğer izin belgelerini düzenlemeye yetkili merci tarafından işyerinin faaliyetine izin verilen alanlar işyeri sınırları içi kabul edilir.²⁷⁹

Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkilerin Satışına ve Sunumuna İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 12 nci maddesinde açık alkollü içki satış belgesinin düzenlenebilme şartları sayılmıştır. Buna göre;

- Açık alkollü içki satışına ilişkin işyeri açma ve çalışma ruhsatı örneği, turizm belgesi veya izin belgesi örneği,
- Açık alkollü içki satış belgesi başvurusu formunun doldurularak imza altına alınması,
- Kayıtlı olduğu vergi dairesi adı ve vergi kimlik numarasının yazılı beyanı,
- Belge bedelinin ödendiğine ilişkin banka dekontu örneği,
- Açık alkollü içki satışı yapmak üzere satış belgesi talep eden işyerlerinin örgün eğitim kurumları ve dersaneler ile öğrenci yurtları ve ibadethanelere en az yüz metre uzaklıkta bulunduğu dair belgenin Bakanlığa ibrazı gerekmektedir.

2.1.4. Alkollü İçkiler Piyasasında Regülasyon

Terim olarak dilimizde tam bir karşılığı bulunmayan regülasyon, belli bir faaliyete ilişkin olarak düzenleme yoluyla kuralların belirlenmesi, bu kurallara riayetinin denetim yoluyla sağlanması ve sektörü veya bir alanı düzgün bir rekabet ortamına ve çoğulcu bir yapıya sevk etme olarak tanımlanabilir.²⁸⁰ Regülasyon kavramı temel ekonomik ve sosyal faaliyetlerin siyaseten bağımsız kurumlarca düzenlenmesi ve denetlenmesini ifade eder. Bu anlamda regülasyon kavramı yalnızca ekonomik faaliyetlerle ilişkilendirilerek kullanılan bir kavram değildir.²⁸¹ Ekonomik regülasyon faaliyetinin yanı sıra idari ve sosyal regülasyon faaliyetleri de

²⁷⁹ a.g.y., md.10/7

²⁸⁰ Ali Ulusoy, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 21.

²⁸¹ Ali Petek, "Kamu Kesiminde Düzenleyici Kurumlar ve Düzenleyici Kurumlar Üzerine Bir Politik Çerçeve", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 7, 2002, s. 1.

mevcuttur.²⁸² Alkollü içkiler piyasasında gerçekleştirilen regülasyon faaliyeti de sadece ekonomik yönlü değil; sosyal yönü de bulunan tüketici haklarını, halk sağlığını ve sosyal huzuru koruyan çok yönlü bir regülasyon faaliyetidir.

Piyasalara özel kuralların belirlenerek bu kurallara riayetın takibinin sağlandığı regülasyon işlevinin yerine getirilmesi amacıyla ülkemizde bazı bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar kurulmuştur.

Teknolojiye açık olmaları, toplumsal yaşamda özel bir öneme sahip olmaları ve ayrıca özel girişim özgürlüğü, haberleşme ve bilgi alma hakkı, mülkiyet hakkı gibi temel özgürlüklerle doğrudan ilgileri nedeniyle *duyarlı sektörler* olarak kabul edilen iletişim, medya, tütün mamulü ve alkollü içki, bankacılık ve finans sektörü gibi alanların politikanın ve politikacıların etkisinden arındırılmaları amacı bu tür kurumların doğmasında başlıca etkendir.²⁸³

Alkollü içki sektörü, piyasada dolaşımda bulunan ürünlerin niteliği itibari ile duyarlı sektörler arasındadır. Kaçakçılık, kayıt dışılık ve sahtecilikle mücadele yoluyla alkollü içkilerden sağlanan özel vergi gelirinin kaybının önlenmesi, alkollü içkilerin tıbbi ve sosyal zararları olan ürünler olması, devletin alkollü içkiler piyasasından özelleştirmeler yoluyla yavaş yavaş çekilmesi ile piyasanın yapısının değişmesi gibi sebepler; alkollü içkiler piyasasının bağımsız bir kurum tarafından regüle edilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu da, 09/01/2002 tarihli 24635 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile tütün mamulü ve alkollü içkiler piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi ile görevlendirilmiş bir bağımsız idari otorite olarak kurulmuştur.

Düzenleyici ve denetleyici kurullar Türk idari yapılanması içerisinde; mahalli idareler, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ile beraber yerinden yönetim

²⁸² OECD, The OECD Report on Regulatory Reform – Synthesis, 1997, Paris, s. 6.

²⁸³ Ali Ulusoy, “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı 2, 2000, s. 46.

kuruluşları arasında yer alır.²⁸⁴ Bağımsız idari otorite olarak da adlandırılan bu kurumlar devlet tüzel kişiliğinin dışında kuruluş kanunlarından gelen ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptirler.²⁸⁵ Düzenleyici ve denetleyici kurumların en başta gelen özelliği, bu kurumların yasama ve yürütme karşısında bağımsız olmalarıdır. Ayrıca; belli bir alanı regüle etme, izleme ve denetleme ve yaptırım uygulama yetkileri ile donatılmış olmaları da bu kurumların belirgin özellikleridir.²⁸⁶

Düzenleyici ve denetleyici kurumların işlevsel bakımdan sahip oldukları yetkiler açısından en karakteristik özellikleri, düzenleyicilik işlevini yerine getiren “düzenleme” yetkisine sahip olmalarıdır. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu gibi “Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu” isminde de düzenleme ifadesine yer verilmekte; hatta EPDK örneğinde olduğu gibi “piyasa düzenleme” şeklinde özellikli bir ifade kullanılmaktadır.²⁸⁷

1982 Anayasası'nın 167'nci maddesinin birinci fıkrası devlete “*para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici önlemleri almak ve piyasalarda fiili ve anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önlemek*” görevlerini vermektedir. Ülkemizde bağımsız idari otorite olarak adlandırılan bu kuruluşlar 1990'lı yıllarda tüm dünyayı saran globalleşme ve küreselleşme akımının da etkisi ile devleti küçültmek, özellikle iktisadi alanlarda yürütülen kamu hizmetlerini özelleştirmek ve fakat özel kesime bırakılan bu kamu hizmetlerine tamamen yabancı kalınmayarak onları dışarıdan regüle etmek ve bu regülasyonu yapabilecek örgütleri kurmak düşüncesi ile ortaya çıkmışlardır.²⁸⁸

Anayasa'nın bu hükmü çerçevesinde görevli olduğu piyasalardan olan alkollü içkiler piyasasının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlamak amacıyla düzenleme ve denetleme işlevlerini yerine getirmekte olan TAPDK; TEKEL'in özelleştirmeler yolu

²⁸⁴ Günday, s. 574-575

²⁸⁵ Diğer bağımsız idari otoritelerden farklı olarak Radyo Televizyon Üst Kurulu 1982 Anayasası'nın 133 üncü maddesi ile anayasal dayanağa sahiptir. Ancak tüzel kişiliğini diğer bağımsız idari otoriteler gibi kuruluş kanunundan almaktadır.

²⁸⁶ Günday, s. 569

²⁸⁷ Taner Ayanoglu, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Düzenleme Yetkisi ve TAPDK Örneği”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: LXV, Sayı: 1, 2007, s. 48.

²⁸⁸ Günday, s. 571.

ile tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasasından kademeli olarak çekilmesi sonucunda ortaya çıkacak boşluğu regülasyon yolu ile doldurmak amacıyla ortaya çıkmıştır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların kendilerine verilen görevleri bağımsız bir şekilde yürütmeleri arzu edildiğinden; devlet tüzel kişiliğinden ile hiyerarşiden ayrı tutulmuşlar, idari vesayet denetiminin dışına çıkarılmışlardır.²⁸⁹ Bununla birlikte; 2011 yılında 643 sayılı KHK ile 3046 sayılı Kanun'da değişiklik gerçekleştirilerek bu tür kurumların her türlü faaliyetleri ve işlemleri bakımından ilgili bakanın denetimi altında olacağı düzenlenmiş ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu o zamanki adıyla Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın idari vesayet denetimine tabi tutulmuştur.

Nihayet 24 Aralık 2017 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren ve 4733 sayılı Kanun'da değişiklikler yapan 696 sayılı Olağanüstü Hal Kanununun Hükmünde Kararnamesi ile Tütün ve Alkol Piyasası Düzeleme Kurumu kapatılarak piyasaya ilişkin tüm görev ve yetkileri Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na devredilmiştir.

Günümüzde alkollü içkiler piyasasının regülasyonuna ilişkin tüm faaliyetler Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Çalışmamızın kaleme alınması sırasında mülga Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından yapılan yönetmeliklerin henüz kanuni düzenlemelere uygun hale getirilmemiş olması nedeniyle, ilgili yönetmelik hükümleri referans gösterilirken hükümlerde yer alan "Kurum" ifadeleri aynen korunacaktır. Bunun yanı sıra 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname sadece 4733 sayılı Kanun üzerinde değişiklik getirdiğinden diğer kanunlarda yer alan "Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu" ifadeleri değiştirilmemiştir. Bu itibarla, refere edilen kanun hükümlerinde yer alan yerine göre "Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı" veya "Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu" ifadelerinden ve yönetmelik hükümlerindeki "Kurum" ifadelerinden Tarım ve Orman Bakanlığı'nın anlaşılması gerekmektedir.

²⁸⁹ Günday, s. 572.

2.1.4.1. Satıcıların Ruhsatlandırılması

4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun'un "Görevler" başlıklı 4/B maddesinde "*Tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkilerin üretim, satış ve sunum faaliyetlerine ilişkin izin ve yetki belgelerinin verilmesi*" Tarım ve Orman Bakanlığı'nın piyasaya ilişkin görevleri arasında sayılmış; yine aynı Kanunun 8 inci maddesi beşinci fıkrası (g) ve (j) bentlerinde tütün mamulleri ya da alkollü içkilerin satışına ya da sunumuna ilişkin uygun izin ya da yetki belgesi alınmaksızın bu sektörde faaliyet göstermenin mümkün olmadığı belirtilmiştir.

Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkilerin Satışına ve Sunumuna İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Satış Belgesi Alma Zorunluluğu" başlıklı 5 inci maddesi birinci fıkrasında bulunan "*Tütün mamulleri ve alkollü içkilerin toptan ve perakende satışı ile açık alkollü içki satışı faaliyetlerinde bulunacak kişilerin, faaliyet türlerine göre aşağıdaki belgeleri almaları zorunludur.*

- *Alkollü içkilerin perakende satışını yapabilmek için, alkollü içki perakende satış belgesi,*
- *Piyasaya arz ambalajı açılmak suretiyle açık alkollü içkilerin satışını ve sunumunu yapabilmek için, açık alkollü içki satış belgesi,*
- *Alkollü içkilerin toptan satışını yapabilmek için ise alkollü içki toptan satış belgesi"*

hükmü ile alkollü içkilerin satış piyasasında gösterilen faaliyet türüne göre idareden alınması gereken belge türleri sayılmıştır.

Bakanlık tarafından 4733 sayılı Kanun gereği verilen izin ve yetki belgelerinin başvuru süreci ve ruhsatlandırma aşamaları yine Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkilerin Satışına ve Sunumuna İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te belirtilmiştir. Yönetmeliğin "Satış Belgelerinin Düzenlenmesi" başlıklı 13'üncü maddesi ile alkollü içkiler piyasasında faaliyet göstermek isteyen satıcıların Bakanlık tarafından ruhsatlandırılma süreci düzenlenmiştir.

Buna göre; “(1) Bu Yönetmelikte belirtilen usullere uygun hazırlanmış olan başvuru formu ile iki belgeler, Kuruma veya yetkilendirilmiş merci bulunması durumunda bu mercie şahsen veya yetkili temsilci vasıtasıyla ya da posta ve benzeri dağıtım hizmetleri yoluyla iletilir. Şahsen veya yetkili temsilci vasıtasıyla yapılacak başvurular için belgelerin aslının getirilmesi halinde, aslına uygunluğu kontrol edildikten sonra ilgili görevli tarafından isim ve unvan yazılarak tasdik edilen belge fotokopisi başvuruda kabul edilir. Posta ve benzeri dağıtım hizmetleri ile yapılması durumunda, belge asılları veya onaylı suretleri ile başvuru yapılır. Posta ve benzeri dağıtım hizmetleri ile yapılan başvurunun ulaşmasındaki aksaklıklardan Kurum veya yetkilendirilmiş merci sorumlu tutulamaz.

(2) Kurum veya yetkilendirilmiş merci; başvuru formu ve iki belgelerde yer alan beyan, bilgi ve belgelerin uygunluğu ile 3/1/2002 tarihli ve 4733 sayılı Kanunun 8 inci maddesinde belirtilen hususlara aykırı bir durumun olmadığını belge ibrazıyla tespit etmesi halinde, başka bir inceleme yapmaksızın satış belgesini gerçek veya tüzel kişi adına düzenleyerek teslim eder veya belirtilen adrese, alma haberli olarak postayla gönderir. Belge ibrazı dışında 3/1/2002 tarihli ve 4733 sayılı Kanunun 8 inci maddesi hükümleri sadece Kurumca incelenip değerlendirilir. Başvurunun reddi veya kabulü en geç otuz gün içinde neticelendirilir.”

Görüldüğü üzere alkollü içkiler piyasasında faaliyet göstermek isteyenlerin ilgili yönetmelikte sayılan şartların sağlanması ve istenen belgeleri Bakanlığa ya da Bakanlıkça yetkilendirilmiş mercie ibraz ederek satış belgesi talebinde bulunması gerekmektedir.

Söz konusu başvuru belgelerinin satış belgesi başvurusu için yeterli olup olmadığı incelemesi Bakanlık tarafından incelenerek değerlendirmeye alınır ve nihai olarak satış belgesi başvurusunun kabulüne ya da reddine karar verilir. Satış belgesi başvurusu kabul edilen kişilere, kişinin adına ve faaliyet göstereceği adrese ilişkin tanzim edilmiş satış belgesi düzenlenerek ilgisine teslim edilmektedir.

2.1.4.2. Piyasada Reklam Yasağı

Alkollü içkilerin kullanan kişilerde bağımlılık geliştirmeye yatkın olması, aşırı kullanım ve bağımlılığın sosyal ve tıbbi zararlara yol açabilmesi sebepleriyle, alkol kontrol politikaları çerçevesinde oluşturulan eylem planları, son yıllarda yoğun bir şekilde uygulanmaya başlanmıştır. Devlete gençlerin korunması konusunda bir takım görevler yükleyen 1982 Anayasası'nın 58'inci maddesi²⁹⁰ temelinde, özellikle genç nüfusun alkollü içkilerin zararlarından korunması amacıyla alkollü içkilerin reklamı temelinde radikal önlemler alınmıştır.

Reklam, kamunun tümünün veya bir kısmının ilgisini çekerek yarar sağlamak amacıyla herhangi bir şekilde yapılan tanıtma faaliyeti olarak tanımlanmaktadır.²⁹¹ 24/05/2013 tarihinde 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu'nda yapılan değişiklikler öncesinde alkollü içkilere ilişkin reklam yasağı televizyon, kablolu yayın, radyo ve kamu yayın araçlarında yapılacak reklamları kapsamaktaydı. Alkollü içkiler piyasasında faaliyet gösteren teşebbüsler kendilerine ayrılan alan içerisinde; ürünün özelliklerini tanıtmaya, tüketiciyi doğru bilgilendirmeye, istismar edici, teşvik edici ve özendirici olmaksızın marka seçimini kolaylaştırmaya yönelik olmak şartıyla reklam yapmakta serbesttiler.

11/06/2013 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 6487 sayılı Kanun²⁹² ile 4250 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesi yeniden düzenlenmiş; bu düzenleme ile alkollü içkilerin reklamı ve tüketicilere yönelik tanıtımı her ne surette olursa olsun yasaklanmıştır. Getirilen düzenlemeler, alkollü içkiler piyasasında faaliyet gösteren teşebbüslerin tanıtım faaliyetlerini uluslararası düzeyde tanıtıma yönelik ihtisas fuarları ile bilimsel yayın ve faaliyetlerle sınırlandırarak teşebbüslerin hareket alanlarını oldukça daraltmıştır. Tüketicilere yönelik reklam ve tanıtım nitelikli faaliyetlere ilişkin yasağa getirilen tek istisna; alkollü içki marka, amblem ve

²⁹⁰ 1982 Anayasası md. 58: "...Devlet, gençleri alkol düşkünlüğünden, uyuşturucu maddelerden, suçluluk, kumar ve benzeri kötü alışkanlıklardan ve cehaletten korumak için gerekli tedbirleri alır."

²⁹¹ Selçuk Öztekin, "Türk Hukukunda Avukatların Tabi Olduğu Reklam Yasağı", **Doç. Dr. Mehmet Somer'e Armağan**, İstanbul, 2006, s. 675.

²⁹² "Bazı Kanunlar ile 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname de Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"

logolarının açık alkollü içki satışı yapan işyerlerinde, servis amaçlı materyaller üzerinde kullanılmasına müsaade edilmesidir.²⁹³

2.2. SATIŞ FAALİYETLERİ DÜZENİNİN İHLALİNDEN DOĞAN KABAHAHLER

Satış faaliyetleri düzeni; piyasada faaliyet gösterebilmek için bir satış belgesi (ruhsat) sahibi olmak ve bu satış belgesiyle getirilen kısıtlamalara uygun davranma zorunluluğu, satış belgesi sahibi olursa dahi alkollü içkilerin satışına ilişkin birtakım genel yasaklamalara uygun davranma zorunluluğu ile satış ve pazarlamanın ayrılmaz bir unsuru olan reklam faaliyetlerine uygun faaliyet gösterme zorunluluğu çerçevesinde somutlaştırılabilir. Satış faaliyetleri düzenini oluşturan kurallara aykırı hareket eden şahıslar, fiillerinin şekli ve ağırlığına göre çeşitli idari yaptırımlarla karşı karşıya gelirler.

4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun'un, önce mülga Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu'nun teşkilat kanunu, daha sonra ise Tarım ve Orman Bakanlığı'nın piyasalara ilişkin görev ve yetkilerini ortaya koyan bir kanun olarak tasarlanmış olmasının yanında; Kanun, Bakanlığın faaliyet alanlarında alkollü içkilerin satış faaliyetleri ile ilgili birçok düzenlemeyi de kapsamında bulundurmaktadır.

4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun'da ve 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunun'da bulunan, alkollü içkilerin satış faaliyetlerine ilişkin düzenlemelerin çoğunda yaptırım olarak sadece idari para cezası öngörülmüştür. Bazı düzenlemeler uyarınca ise, caydırıcılığın sağlanması ve düzenlemenin amacına ulaşılabilmesi için, fail hakkında idari para cezasının yanında başka idari yaptırımlar da uygulanabilmektedir.

4733 sayılı Kanun'un "Cezai Hükümler" başlıklı 8'inci maddesi beşinci fıkrasında yer alan; *"Tütün, tütün mamulleri, etil alkol, metanol ve alkollü içkiler piyasasında mal veya hizmet üreten, işleyen, ihraç veya ithal eden, pazarlayan, alan*

²⁹³ Kanunda kullanılan dil ve ucu açık nitelikteki "servis amaçlı materyal" kavramı nedeniyle, servis amaçlı materyal ile neyin kastedildiğine ilişkin bir kesinlik bulunmamaktadır.

veya satan gerçek ve tüzel kişilere aşağıda yazılı idari yaptırımlar uygulanır:” hükmü ile kanunda yer alan ve alkollü içkilerin satış faaliyetleri ile ilişkili olan hükümler maddeler şeklinde sıralanmıştır.

Alkollü içkiler piyasası açısından özel kanun niteliğindeki 4250 sayılı Kanun’un ise 6’ncı maddesinde yasaklanan fiiller belirtilmiş olup; fiillere uygulanacak idari yaptırımlar Kanun’un “Cezalar” başlıklı 7’nci maddesinde düzenlenmiştir.

Satış faaliyetleri düzeninin sağlanması için getirilen kurallara aykırılık durumunda uygulanması öngörülen idari yaptırımları genel olarak Bakanlık ya da mülki amirlikler uygulamaya yetkili olmaktadır. Kabahat karşılığı idari yaptırımı uygulayacak merci her bir düzenlemede ayrı ayrı belirtilmiştir. Burada mülki amir kavramı hakkında da kısa bir açıklama yapmak gerekecektir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 1. maddesine göre Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür. Ülkemizde uygulanan mülki yönetim sistemi kanun metninden de anlaşılacağı üzere il, ilçe ve bucak olarak üçlü bir ayrıma tabi tutulmuştur. Merkezi idarenin taşra teşkilatı olarak düzenlenmiş bu birimler arasında hiyerarşik ilişki bulunmaktadır.²⁹⁴

5442 sayılı Kanun’un 4. maddesine göre il genel idaresinin başı ve mercii validir. Valiler, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi olup bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.²⁹⁵ Kanun’un 27. maddesine göre ilçe genel idaresinin başı ve mercii ise kaymakamdır. Kaymakam, ilçenin genel idaresinden sorumlu olup aynı zamanda ilçede hükümetin temsilcisidir.²⁹⁶

Bucakların yönetimine ilişkin düzenleme ise 5542 sayılı Kanunu’nun 41. maddesinde yer almaktadır. Buna göre bucak; coğrafya, ekonomi, güvenlik ve

²⁹⁴ Adem Uslu, **2000’li Yıllarda Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Mülki Sistem Ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerindeki Etkileri**, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Isparta, 2014, s. 289.

²⁹⁵ Uslu, s.291.

²⁹⁶ Uslu, s.292.

mahalli hizmet bakımlarından aralarında münasebet bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bir idare bölümü olarak tanımlanmıştır. Bucaklar, Kanun'un 42. maddesinde belirtildiği üzere en büyük hükümet memuru ve temsilci olan bucak müdürü tarafından idare edilmektedir.

Kabahatler Kanunu'nun 1. Maddesinde, usul ve esasları belirlenen ve uygulanması öngörülen kabahatlerin genel amacının toplum düzenini, genel ahlâkı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak olduğu belirtilmiştir. Mülki amir olarak sayılan vali, kaymakam ya da bucak müdürünün yönettiği alanlarda yukarıda belirtilen hususları sağlama görevlerinin bulunması nedeniyle kendilerinin yönetiminde bulunan idarelerde yaptırım uygulama yetkisinin de bulunması kaçınılmazdır. Bu nedenle 5542 sayılı Kanunda mülki amir olarak belirtilen bu yöneticilerin ne gibi yetkilerinin bulunduğu ayrıntılı olarak belirtilmiştir.

2.2.1. İdari Para Cezası Gerektiren Kabahatler

2.2.1.1. Belgesiz Satış

Alkollü içkilerin satış faaliyetlerine ilişkin düzenlemelerden satış belgesi alma zorunluluğu 4733 sayılı Kanununun 8'inci maddesi beşinci fıkrası (g) bendinde düzenlenmiştir. Söz konusu hükümde *“Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığından satış belgesi almadan tütün mamulleri, etil alkol, metanol ve alkollü içkilerin toptan satışını yapanlara ellibin Türk Lirası; perakende satışını yapanlara ise beşbin Türk Lirası idari para cezası verilir.”* düzenlemesine yer verilmiştir.

Belgesiz olarak toptan veya perakende satışı yasaklayan 4733 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinin beşinci fıkrasının (g) bendine ek olarak; aynı fıkranın (j) bendinde yer alan *“Yetkili olmadıkları halde, açık olarak içki satışı veya sunumu yapanlar ile satışa sunulan tütün mamulleri, etil alkol, metanol ve alkollü içkileri arz ambalajlarını bozmak veya bunları bölmek suretiyle satanlara bin Yeni Türk Lirasından onbin Yeni Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir.”* belgesiz olarak açık alkollü içki satış faaliyeti de yasaklanmıştır.

Hükümlerde alkollü içkilerin perakende, toptan veya açık satışının yapılabilmesi için Bakanlıktan satış için gerekli belgenin alınmış olması gerektiği aksi takdirde idari para cezasının uygulanacağı belirtilmiştir.

Ayrıca konu ile ilgili olarak Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkilerin Satışına ve Sunumuna İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "İşyerlerine ve Ürünlere İlişkin Ortak Hükümler" başlıklı 6'ncı maddesi birinci fıkrası (a) bendinde "*Aynı gerçek veya tüzel kişinin birden fazla işyerinin bulunması halinde her biri için ayrı satış belgesi alınması zorunludur.*" hükmü, "Toptan Satış Faaliyetine İlişkin Esaslar" başlıklı 7'nci maddesi birinci fıkrası (a) ve (b) bendinde "*Tütün mamulü ve alkollü içki üreticileri ile ithalatçıları; Kurumdan üretim, ithalat ve dağıtım faaliyetleri için almış oldukları belgelere istinaden, toptan satıcılara ürünlerinin satışını ayrı bir toptan satış belgesi almalarına gerek bulunmaksızın yapabilirler. Bu kişilerin, doğrudan açık alkollü içki satıcılarına, nargilelik tütün mamulü sunumu yapan kişilere ve/veya perakende satıcılara satış yapmak istemeleri halinde toptan satış belgesi almaları zorunludur. Ayrıca; bu kişilerin ve toptan satıcıların, açık alkollü içki satışı ile perakende satış yapmak istemeleri halinde, faaliyet konusuna uygun açık alkollü içki satış belgesi ve/veya perakende satış belgesi almaları zorunludur. Ürünlerin satışa sunulduğu her bir yer ile muhafaza edildiği her bir depo için ayrı satış belgesi alınması zorunludur.*" hükmü ve "Perakende Satışa İlişkin Esaslar" başlıklı 8 inci maddesi birinci fıkrası (c) bendinde "*Perakende satıcıların faaliyet konusu; tütün mamulü ve alkollü içki olarak seçilen faaliyet konularının her ikisini ya da birini kapsayabilir. Ancak her bir faaliyet konusu için ayrı satış belgesi düzenlenir.*" hükmü yer almaktadır.

Söz konusu düzenlemeler çerçevesinde;

- Aynı gerçek veya tüzel kişi tarafından işletilen birden fazla işyeri bulunması durumunda her bir işyeri için ayrı ayrı satış belgesinin alınması gerektiği,
- Alkollü içki üretici veya ithalatçıların Tarım ve Orman Bakanlığında üretim, ithalat veya dağıtımına ilişkin almış oldukları belgelere istinaden toptan satıcılara ürünlerin satışını gerçekleştirebilecekleri,

- Üretici veya ithalatçıların, perakende alkollü içki veya açık alkollü içki satıcılarına satış yapabilmeleri için toptan satış belgesi almak zorunda oldukları,
- Toptan satışı yapılan ürünlerin satışa sunulduğu ve muhafaza edildiği her bir depo için ayrı ayrı satış belgesi alınması gerektiği,
- İşyerinde hem tütün mamulü hem de alkollü içki satışı yapılmak istenmesi durumunda da yine iki ayrı faaliyete ilişkin iki ayrı satış belgesinin alınması gerektiği anlaşılmaktadır.

Belirtilen şartların aksine davranış sergilenmesi durumunda belgesiz olarak satış yapılması sebebiyle idari yaptırım olarak öngörülen idari para cezalarının uygulanacağı açıktır.

Kabahatin faili:

Genel olarak belgesiz satış kabahatinin faili belgesiz olarak alkollü içki satış faaliyeti yürüten herkes olabileceği gibi; alkollü içki satışına yönelik birden fazla işyeri olup, her bir işyeri için ayrı ayrı satış belgesi almamış belgeli satıcılar da bu kabahatin faili olabilirler. Kabahatler sonucunda idari yaptırımların öngörülmesinde temel amaç kamu düzeninin bozulmasını engellemek olduğundan belgesiz satış kabahatinin mağduru kamudur.

Kabahatin maddi unsuru:

Kabahatin işlenmiş kabul edilebilmesi için gerekli olan tipiklik unsurunun gerçekleşmiş sayılabilmesi, hareketin kabahatin kanuni tanımında belirtildiği şekilde icra edilmesine bağlıdır.²⁹⁷ Belgesiz satış tek hareketli kabahatlerden olup netice bakımından da sırf hareketli kabahatler sınıfına girmektedir.

²⁹⁷ Koca, Üzülmöz, s. 110

Kabahatin manevi unsuru:

Belgesiz satış kabahatinin manevi unsurunu inceleyecek olursak; Kabahatler Kanunu'nun 9'uncu maddesinde açıkça bir hüküm bulunmaması durumunda kabahatlerin kasten ya da taksirle işlenebileceğinin belirtilmiş olması, belgesiz satışı düzenleyen mevzuat hükümlerinde fiilin işlenmesinde kast ya da taksir ayrımı yapılmaması sebepleriyle belgesiz satış kabahati hem kasten hem de taksirle işlenebilecektir.

Yukarıda bulunan hükümler doğrultusunda alkollü içkilerin toptan veya perakende satışı için alınmış olan satış belgelerinin, Yönetmeliğin 14'üncü maddesi doğrultusunda süre uzatım işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerekmekte olup; süre uzatım işleminin gerçekleştirilmemesi halinde belgeler geçerliliğini yitirir. Ancak yönetmelik, süre uzatım işleminin yapılmaması nedeniyle belgelerin geçersiz hale gelmesi durumunda, satıcılara ellerindeki ürünlerin tasfiyesi için 30 günlük bir süre tanımaktadır. Satıcılar bu süre zarfında satış gerçekleştirebilir ancak mevcut stoklarına yeni ürün ekleyemezler. Bu süre sonunda ise işyerinde bulundurulan alkollü içkilerin tasfiye işleminin sona ermiş olması gerekmektedir. Belirtilen süre sonunda alkollü içki satışına devam edilmesi halinde yine belgesiz satışa ilişkin kanun hükümleri uygulama alanı bulacaktır.

Kanunun 8'inci maddesi beşinci fıkrası (g) yer alan hükme aykırılık halinde uygulanacak idari para cezası "Maktu" nitelikte ve (j) bendinde yer alan hükme aykırılık halinde uygulanacak idari para cezası "Alt ve Üst Sınırları Gösterilmek Suretiyle Belirlenen" nitelikteki idari para cezalarından olup; bahsi geçen miktarlar, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun "İdari Para Cezası" başlıklı 17 nci maddesi yedinci fıkrası uyarınca 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 artırılır.

4733 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinin dokuzuncu fıkrası²⁹⁸ uyarınca belgesiz olarak toptan, perakende ve açık satış fiillerine ilişkin idari yaptırım uygulama yetkisi mahalli mülki amirlerdedir.

Alkollü içki satışının yapıldığı her bir işyeri için ayrı ayrı satış belgesi alınması gerektiğine ilişkin Yenimahalle Kaymakamlığı kararında²⁹⁹; 4733 sayılı Kanunun 8 inci maddesi beşinci fıkrası g bendinde alkollü içkilerin belgesiz olarak toptan ya da perakende satışının yapılması durumunda belirli bir miktar idari para cezasının öngörüldüğünü, bunun yanı sıra Yönetmeliğin 6 ve 7 nci maddelerinde perakende ve toptan satışa ilişkin belgeli olarak faaliyet gösterilmesi gerektiğinin belirtildiğini, yine yönetmeliğin 7 nci maddesinde toptan satış yapılmak istenen her bir işyeri ve depo için ayrı ayrı satış belgesi alınmasının gerektiğinin belirtildiğini, yapılan denetimde; M...Mah. B..Bulvarı No: .. Yenimahalle adresinde bulunan ve G...Ltd. Şti tarafından işletilen işyerine ait 06....Tİ sicil numaralı toptan alkollü içki satış belgesinin bulunduğunu, U... M... Mah. F... S... M... B... No: .. Yenimahalle adresinde bulunan ve yine G...Ltd. Şti. tarafından işletilen işyerinde de toptan alkollü içki satışının yapıldığı ancak bu adreste bulunan işyeri için ayrıca toptan alkollü içki satış belgesinin alınması gerektiği halde alınmadığını, M...Mah. B..Bulvarı No: .. Yenimahalle adresinde bulunan işyerine düzenlenmiş toptan satış belgesinin sadece bu adreste toptan alkollü içki satışına izin verdiğini, bu nedenle U... M... Mah. F... S... M... B... No: .. Yenimahalle adresinde bulunan işyerinde belgesiz olarak toptan alkollü içki satışının yapıldığının tespit edildiğini ve bu nedenle G...Ltd. Şti. 'ne 4733 sayılı Kanunun 8 inci maddesi beşinci fıkrası g bendine göre 91.907 TL idari para cezası uygulandığı belirtmiştir. Karar incelendiğinde; kanun ve yönetmelik hükümleri doğrultusunda her bir satış yeri ayrı ayrı satış belgesi alınması zorunluluğunun bulunması sebebiyle belgesiz olarak toptan alkollü içki satışının yapılması nedeniyle uygulanan idari para cezasının yerinde olduğu değerlendirilmektedir.

²⁹⁸ 4733 sK. md. 8/9 "Beşinci fıkranın (f), (g), (ı), (j) ve (o) bentlerinde yazılı fiiller hakkında idari yaptırım uygulamaya ve bu fiillerin konusunu oluşturan her türlü eşyanın mülkiyetinin kamuya geçirilmesi kararını vermeye mahalli mülki amirler, diğer bentlerde yazılı fiiller hakkında idari para cezası vermeye Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı yetkilidir. Mahalli mülki amirlerce uygulanan idari yaptırımlar onbeş gün içinde Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına iletilir."

²⁹⁹ Yenimahalle Kaymakamlığının 06/11/2017 tarih ve 165 sayılı kararı (yayınlanmamıştır)

Yine açık olarak alkollü içki satışı yapılması için açık alkollü içki satış belgesi alınması gerektiği aksi takdirde 4733 sayılı Kanunu 8 inci maddesi beşinci fıkrası j bendine göre idari para cezasının uygulandığı yukarıda açıklanmıştır. Burada bir başka husus olarak bir işyerinde hem perakende alkollü içki hem de açık olarak alkollü içki satışı yapılmak istenmesi durumu karşımıza çıkmaktadır. Mevzuat hükümleri incelendiğinde; her iki faaliyetin birlikte yürütülmek istenmesi durumunda yine her iki faaliyete ilişkin ayrı ayrı satış belgesi alınması gerekmektedir. Aksi takdirde kanunda öngörülen idari yaptırımlarla cezalandırılma mümkün olacaktır. Her bir faaliyet türüne ayrı ayrı satış belgesi alınması gerektiğine ilişkin Tunceli Valiliği bir kararında³⁰⁰; açık olarak alkollü içki satışı yapılan işyerlerinin Yönetmelik gereği açık alkollü içki satış belgesinin bulunması gerektiği, aksi davranışın 4733 sayılı Kanunun 8 inci maddesi beşinci fıkrası j bendine göre belgesiz olarak açık alkollü içki satışı yapılması nedeniyle cezalandırıldığı, C....Mah. P... D.. M.A Cad. No: .. Tunceli adresinde bulunan ve Y.T. isimli şahıs tarafından işletilen işyerinin 62....PI sicil numaralı perakende alkollü içki satış belgesine sahip olduğu, ancak bu satış belgesinin alkollü içkilerin sadece perakende olarak satışına izin verdiğinin belirtildiği, yapılan denetim neticesinde söz konusu işyerinde, perakende alkollü içki satışının yanı sıra işyerinin içerisine kurulmuş masalarda oturan şahıslara açık olarak alkollü içki satışının da yapıldığı, bu faaliyetin gösterilmesi için ayrıca satış belgesi alınması gerektiği belirtilerek söz konusu işyerinde belgesiz açık alkollü içki satışı yapılması sebebiyle Y.T. isimli şahsa 4733 sayılı Kanunun 8 inci maddesi beşinci fıkrası j bendine göre 2.048 TL idari para cezası uygulandığı belirtilmiştir. Karar incelendiğinde; her bir faaliyetin ayrı ayrı belgelenmesi esasının bulunması, perakende ve açık alkollü içki satışının birlikte yapıldığının tespit edilmesi nedeniyle uygulanan yaptırımın yerinde bir karar olduğu değerlendirilmektedir.

4733 sayılı Kanun ile getirilen satış faaliyetleri düzeni belgeli satıcılık esasına dayandığından, bu esasa riayet edilmesi için belgesiz satışın yanında belgesiz olarak faaliyet gösteren satıcılara ürün satışı ve bu satıcılardan ürün alımı da yasaklanmıştır.

Bu doğrultuda, 4733 sayılı Kanunun 8'inci maddesi beşinci fıkrası (f) bendinde "*Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığında belge almamış kişilerden ürün*

³⁰⁰ Tunceli Valiliği'nin 12/11/2018 tarih ve 3178 sayılı yazısı(yayınlanmamıştır).

alan veya bu kişilere ürün satan ya da belgesinde belirtilen işyeri dışında satış yapan toptan veya perakende tütün mamulü, etil alkol, metanol veya alkollü içki satıcıları ya da açık içki satıcılarına bin Türk Lirasından onbin Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir.” hükmü yer almaktadır.

4733 sayılı Kanunun 8’inci maddesi beşinci fıkrası (f) bendinde belirtilen hükme aykırılık halinde uygulanacak olan idari para cezası “Alt ve Üst Sınırları Gösterilmek Suretiyle Belirlenen” idari para cezalarından olup alt ve üst sınır olarak belirlenen miktarlar, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun “İdari Para Cezası” başlıklı 17’nci maddesi yedinci fıkrası uyarınca 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 artırılır.

4733 sayılı Kanun’un 8’inci maddesinin dokuzuncu fıkrası uyarınca belgesiz şahıslara satış veya belgesiz şahıslardan alım fiillerine ilişkin idari yaptırım uygulama yetkisi mahalli mülki amirlerdedir.

Yukarıda ifade edildiği üzere Yönetmelik’in 14’üncü maddesi uyarınca süre uzatım işlemi gerçekleştirilmeyen satış belgeleri bir aylık bir tasfiye dönemine girmektedir ve belge sahipleri bu süre boyunca sadece ellerinde kalan ürünleri satabilmektedirler. Tasfiye döneminde satış belgesi sahiplerinin herhangi bir ürün alma hakkı bulunmadığı gibi toptan satış belgesi sahiplerinin de bu perakende satıcılara ürün satması mümkün değildir. Bu nedenle tasfiye sürecinde olan belge sahiplerine yapılacak toptan satışlar 4733 sayılı Kanun’un 8/5-f hükmü çerçevesinde değerlendirilmekte ve satıcıya, belgesi olmayana satış kabahati nedeniyle idari yaptırım uygulanmaktadır.

Burada belirtilmesi gereken bir diğer konu da kanunun sistematığı, kanun koyucunun iradesi ile birlikte göz önünde bulundurulduğunda yasal ürünlerin belgeli satıcılar aracılığıyla satışı düzeninin piyasa için esas olarak kabul edildiğidir. Tüm kanuni ve ikincil düzenlemeler bu düşünce üzerine kurgulanmıştır. Bu nedenle piyasa satış düzeninin belgeli satıcılar haricindeki satıcılar tarafından bozulması durumunun karşılığı olarak idari para cezası öngörülmüş; bunun yanı sıra yine

kanunda yer alan hüküm gereği satıcının elindeki ürünlerin de mülkiyeti kamuya geçirilmesine imkan tanınmıştır.

Alkollü içki satış yerlerinin belge verilmek suretiyle lisanslanması, satışın ancak belgenin geçerli olduğu adreste gerçekleştirilebilmesi gibi satış belgesi üzerinden kurgulanan sistemi güçlendiren düzenlemeler birlikte ele alındığında; alkollü içkilerin satış faaliyetlerinin düzenlenmesinde, belgesiz olarak faaliyet gösterilmesi kabahati hakkında en ağır idari yaptırımın uygulanması gerektiği görülmektedir. Ancak mevzuatta belgesiz satışa ilişkin idari para cezası miktarı esas alınarak, bu sistemin korunması için diğer kabahatlere belgesiz satıştan dolayı uygulanacak idari yaptırımla orantılı bir idari yaptırım uygulanmasının öngörülmesi gerekirken; diğer kabahatler için, sistemin çatısını bozacak ve belgeli satışın önemini azaltacak şekilde orantısız idari para cezası öngörülmesinin mevzuatın amacına ve sistematığına uygun olmadığı kanaatindeyiz.

2.2.1.2. İşyeri Dışında Satış

4733 sayılı Kanununun 8'inci maddesi beşinci fıkrası (f) bendinde “*Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığından belge almamış kişilerden ürün alan veya bu kişilere ürün satan ya da belgesinde belirtilen işyeri dışında satış yapan toptan veya perakende tütün mamulü, etil alkol, metanol veya alkollü içki satıcıları ya da açık içki satıcılarına bin Türk Lirasından onbin Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir.*” hükmü yer almaktadır.

4857 sayılı İş Kanun'unun 2 nci maddesinde işyeri; “*İşveren tarafından mal veya hizmet üretmek amacıyla maddî olan ve olmayan unsurlar ile işçinin birlikte örgütlendiği birime işyeri denir.*” şeklinde tanımlamıştır. Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkilerin Satış ve Sunumuna İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 4 üncü maddesinde ise işyeri; “*Toptan satıcıların satışını/dağıtımını yaptıkları ürünlerin muhafaza edildiği depolar da dahil olmak üzere, Yönetmelik kapsamına giren ticari nitelikteki faaliyetlere tahsis edilen yerleri ifade eder*” şeklinde tanımlanmıştır. Buradan hareketle işyeri, alkollü içki satış faaliyetinin yerine

getirildiği yer olarak belirtilebilir. İşyeri, işin yürütüldüğü yerler ile buraya bağlı bulunan eklenti ve araçların tümünü kapsamaktadır.³⁰¹

Hükümden de anlaşılacağı üzere alkollü içkilerin perakende, toptan veya açık satışı faaliyetinin, düzenlenen satış belgeleri üzerinde belirtilen adreslerle sınırlı olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Belgelerinde belirtilen adres dışında satış faaliyeti gerçekleştirilen satıcılar hakkında idari yaptırım uygulanmaktadır.

Kabahatin faili:

İşyeri dışında satış kabahatinde kanunen özel faillik şartı bulunmaktadır. Söz konusu kabahatin işlenebilmesi için satış belgesi üzerinde belirtilen işyeri adresinin dışında farklı bir yerde satışın gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu nedenle kabahatin faili ancak belgeli bir satıcı olabilir. Kabahatler sonucunda idari yaptırımların öngörülmesinde temel amaç kamu düzeninin bozulmasını engellemek olduğundan belgesiz satış kabahatinin mağduru kamudur.

Kabahatin maddi unsuru:

İşyeri dışında satış kabahatinin işlenmiş kabul edilebilmesi için gerekli olan tipiklik unsurunun gerçekleşmiş sayılabilmesi noktasında satış fiilinin gerçekleşmesi yeterlidir. Bu nedenle işyeri dışında satış tek hareketli kabahatlerden olup netice bakımından da sırf hareketli kabahatler sınıfına girmektedir.

Kabahatin manevi unsuru:

İşyeri dışında satış kabahatinin manevi unsurunu inceleyecek olursak; Kabahatler Kanunu'nun 9'uncu maddesinde açıkça bir hüküm bulunmaması durumunda kabahatlerin kast ya da taksirle işlenebileceğinin belirtilmiş olması ve işyeri dışında satışı düzenleyen mevzuat hükmünde fiilin işlenmesinde kast ya da taksir ayrımı yapılmaması sebepleriyle işyeri dışında satış kabahati hem kasten hem de taksirle işlenebilecektir.

³⁰¹ Yılmaz, s. 333.

Ayrıca Yönetmelik'in "Satış Belgelerinin Düzenlenmesi" başlıklı 13'üncü maddesi onuncu fıkrasında "*Satış belgesi başvurusunda ibraz edilen bilgi ve belgelerde yer alan hususlardan herhangi birinde değişiklik olması halinde, değişikliğin vuku bulunduğu tarihi takip eden otuz gün içinde, değerlendirilmek üzere Kuruma veya yetkilendirilmiş mercie yazılı başvuruda bulunulması zorunludur.*" hükmü yer almaktadır. Satış belgelerinin kişi adına ve fiili olarak işyerinin bulunduğu adres için düzenlendiği göz önüne alındığında, işyerini başka bir adrese taşıyan satıcıların söz konusu adres değişikliğini süresi içerisinde Bakanlığa bildirmek zorunda olduğu, aksi takdirde belge üzerinde belirtilen işyeri adresi dışında başka bir adreste satış yapılması sebebiyle yine aynı yaptırımın uygulanacağı açıktır.

4733 sayılı Kanunun 8'inci maddesi beşinci fıkrası (f) bendinde belirtilen hükme aykırılık halinde uygulanacak olan idari para cezası "Alt ve Üst Sınırları Gösterilmek Suretiyle Belirlenen" idari para cezalarından olup alt ve üst sınır olarak belirlenen miktarlar, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun "İdari Para Cezası" başlıklı 17'nci maddesi yedinci fıkrası uyarınca 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 artırılır.

4733 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinin dokuzuncu fıkrası uyarınca işyeri dışında satış fiiline ilişkin idari yaptırım uygulama yetkisi mahalli mülki amirlerdedir.

İşyeri dışında satışa ilişkin uygulamada karşılaşılan bir sorun, bir kişinin birden fazla işyeri olması ve bu işyerlerinden bazılarının belgesiz olarak faaliyet göstermesi halinde hangi hüküm uyarınca yaptırım uygulanacağı sorunudur. Mevzuatta her işyeri için ayrı satış belgesi düzenlenmesi zorunluluğunun mevcut olduğu göz önünde bulundurulduğunda, bu şekilde birden fazla işyerinde faaliyet gösteren şahıslara belgesiz satış hükümleri çerçevesinde yaptırım uygulanması gerektiği açıktır. İşyeri dışında satışa ilişkin hükmün, belge üzerinde belirtilen adresin dışında müstakil bir işyerinde sürekli satış yapılması veya bu adres dışında

arızı bir şekilde sabit veya seyyar olarak faaliyet gösterilmesi hallerinde işletilebileceği düşünülmektedir.

2.2.1.3. Alkollü İçkilerin Mesafeli Satışa Konu Edilmesi

6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'un 48'nci maddesi birinci fıkrasında mesafeli sözleşme; *“Satıcı ve sağlayıcı ile tüketicinin eş zamanlı fiziksel varlığı olmaksızın, mal veya hizmetlerin uzaktan pazarlanmasına yönelik olarak oluşturulmuş bir sistem çerçevesinde, taraflar arasında sözleşmenin kurulduğu an da dahil olmak üzere uzaktan iletişim araçlarının kullanılması suretiyle kurulan sözleşmelerdir.”* şeklinde tanımlanmıştır. Mesafeli satış sözleşmesini ise, satıcı ile tüketicinin fiziksel olarak karşı karşıya gelmediği ve satıcının mallarını mesafeli arza özgü olarak organize ettiği bir satış ağı çerçevesinde, mal edimi ile ilgili olarak, münhasıran bir veya birden çok mesafeli iletişim aracı yardımıyla kurulan satım sözleşmesi şeklinde ifade etmek mümkündür.³⁰²

Alkollü içkilerin satış faaliyetlerine düzeninin sağlanması kapsamında, mesafeli satışa ilişkin hüküm 4733 sayılı Kanun'un 8'inci maddesi beşinci fıkrası (k) bendinde yer almaktadır. Söz konusu hükümde *“Tütün mamulleri veya alkollü içkilerin tüketicilere satışı; internet, televizyon, faks ve telefon gibi elektronik ticaret araçları ya da posta ile sipariş yöntemi kullanarak yapmak üzere satış sistemi kuran veya faaliyette bulunanlara yirmibin Türk Lirasından yüzbin Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir. Satışın internet ortamında yapılması halinde, 4/5/2007 tarihli ve 5651 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanunda öngörülen usullere göre erişimin engellenmesine karar verilir ve bu karar hakkında da anılan Kanun hükümleri uygulanır.”* düzenlemesine yer verilmiştir.

Ayrıca konu ile ilgili olarak Yönetmelik'in 11'inci maddesi ikinci fıkrasında *“Belgeli satıcılar tarafından tüketiciler dışındakilere bilgi toplumu hizmetleri ya da*

³⁰² Abdülkerim Yıldırım, “Mesafe Satımı’ ile ‘Mesafeli Satım’ Kavramları Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: IX, Sayı: 1-2, 2005, s.

posta ile sipariş yöntemi kullanmak suretiyle yapılacak satışlarda fiziki işyerinin varlığı aranır. Ayrıca, bu tür satışlarda satışın gerçekleştirileceği ortam bilgileri Kuruma yazılı olarak bildirilir ve bu bilgiler satış belgesi üzerinde Kurumca belirtilir. Satış belgesi üzerinde yer alan bilgiler dışında başka ortamlardan satış yapılamaz.” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu Kanun hükmü ve ve ikincil düzenleme olan Yönetmelik hükmü ışığında kabahatin işlenmiş sayılabilmesi için alkollü içki satışının;

- Tüketicilere yönelik bir satış olması,
- İnternet, televizyon, faks ve telefon gibi elektronik ticaret araçları veya posta yoluyla gerçekleştiriliyor olması,
- Satıcı tarafından kurulan bir “satış sistemi” kapsamında gerçekleştiriliyor olması gerekmektedir.

Hükümde, alkollü içkilerin internet üzerinden, telefon, faks gibi elektronik araçlar ile ya da posta yoluyla sipariş usulü satışının yapılmamasının gerektiği, aksi takdirde idari para cezasının uygulanacağı belirtilmiştir. Bunun yanında hüküm uyarınca, fiilen satış yapılmasa dahi satış sisteminin kurulması da yine idari yaptırım uygulanması için yeterli görülmüştür. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, hükmün kabahate özel bir teşebbüs halini düzenlemediğidir. Söz konusu hüküm kabahate teşebbüsü değil; kabahatin iki şekilde işlenebileceğini düzenlemektedir. Hükümün amacı, tüketicilerin alkollü içkilere kolaylıkla ulaşmasının ve alkollü içki kullanımının artmasının önüne geçilmek istenmesidir. Bunun yanında, belgeli satıcıların tüketiciler dışındaki alıcı gruplara, yukarıda belirtilen vasıtalar ile belirli şartları yerine getirmeleri koşuluyla satış yapma imkanı bulunmaktadır.

Kabahatin faili:

Alkollü içkilerin mesafeli satışa konu edilmesi kabahatinin faili belgeli satıcılar olabileceği gibi belgesiz olarak alkollü içki satış faaliyeti yürüten gerçek ya da tüzel kişiler de olabilir. Bu nedenle söz konusu kabahatin işlenmesinde özel bir faillik şartı bulunmamaktadır. Kabahatler sonucunda idari yaptırımların öngörülmesinde

temel amaç kamu düzeninin bozulmasını engellemek olduğundan alkollü içkilerin mesafeli satışa konu edilmesi kabahatinin mağduru kamudur.

Kabahatin maddi unsuru:

Alkollü içkilerin mesafeli satışa konu edilmesi kabahatinin işlenmesi için gerekli olan tipiklik unsurunun sağlanmış sayılabilmesi için satış sistemi kurma fiilinin gerçekleşmesi yeterlidir. Kabahatin işlenmesi için satış sistemi kurulması ya da faaliyette bulunulmasının yeterli olması seçimlik hareketli bir kabahat olduğuna göstermektedir. Netice bakımından da sırf hareketli kabahatler sınıfına girmektedir.

Kabahatin manevi unsuru:

Alkollü içkilerin mesafeli satışa konu edilmesi kabahatinin manevi unsurunu inceleyecek olursak; Kabahatler Kanunu'nun 9'uncu maddesinde açıkça bir hüküm bulunmaması durumunda kabahatlerin kasten ya da taksirle işlenebileceğinin belirtilmiş olması ve alkollü içkilerin mesafeli satışa konu edilmesini düzenleyen mevzuat hükmünde fiilin işlenmesinde kast ya da taksir ayrımı yapılmaması sebepleriyle alkollü içkilerin mesafeli satışa konu edilmesi kabahati hem kasten hem de taksirle işlenebilecektir.

Kanunun 8'inci maddesi beşinci fıkrası (k) bendinde belirtilen hükme aykırılık halinde uygulanacak olan idari para cezası "Alt ve Üst Sınırları Gösterilmek Suretiyle Belirlenen" idari para cezalarından olup alt ve üst sınır olarak belirlenen miktarlar, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun "İdari Para Cezası" başlıklı 17'nci maddesi yedinci fıkrası uyarınca 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 artırılır.

4733 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinin dokuzuncu fıkrası uyarınca alkollü içkilerin mesafeli satışa konu edilmesi fiiline ilişkin idari yaptırım uygulama yetkisi Tarım ve Orman Bakanlığındadır.

Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu'nun konuya ilişkin bir kararında³⁰³; bir internet sitesi vasıtasıyla alkollü içkilerin yılbaşı hediye sepetlerine dahil edilerek internet ortamında satışa sunulması ile ilgili somut olayda, eylemin 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 8 inci maddesinin beşinci fıkrasının (k) bendi hükmüne aykırılık oluşturduğu kanaati ile internet sitesi sahibi E.B hakkında, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 17 nci maddesi de göz önünde bulundurularak 29.303,00-TL idari para cezası uygulanmasına karar verilmiştir.

Kabahatin işlenmesi için aranan temel tipiklik unsuru olarak "satış sistemi" kurulmasına ve hangi şartlar halinde bir satış sisteminin kurulmuş kabul edileceğine ilişkin herhangi bir kritere, gerek Kanun'da gerekse ikincil düzenlemelerde yer verilmemiştir. Bu nedenle, uygulamada zaman zaman telefonla sipariş alarak bu siparişleri yerine getiren perakende alkollü içki belgesi sahiplerine hangi hüküm uyarınca idari yaptırım uygulanacağı hususunda netlik bulunmamaktadır. Kanımızca bu şekilde gerçekleştirilen fiillerde, satış sistemi kurulması şartı gerçekleşmediğinden, 4733 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinin beşinci fıkrası (k) bendinde düzenlenen kabahat için gerekli tipiklik oluşmaz. Bu nedenle, söz konusu fiiller hakkında yine aynı fıkranın (f) bendi ile düzenlenen işyeri dışında satışa ilişkin hükümlerin işletilmesinin gerektiği düşünülmektedir.

Söz konusu hükmün kabahatlerde içtima çerçevesinde değerlendirilmesi de gerekmektedir. Keza alkollü içkilerin belgesiz olarak mesafeli satışa konu edilmesi örneğine uygulamada sıkça karşılaşılmaktadır. İlk bölümde de açıklandığı üzere Kabahatler Kanunu'nun 15'inci maddesinin birinci fıkrasında bulunan "*Bir fiil ile birden fazla kabahatin işlenmesi halinde bu kabahatlere ilişkin tanımlarda sadece idarî para cezası öngörülmüşse, en ağır idarî para cezası verilir.*" hükmü kabahatlere ilişkin genel bir içtima hükmü niteliğindedir. Kanunlarda idari yaptırımların içtimasına ilişkin özel bir düzenleme bulunmaması durumunda söz konusu genel hüküm uygulama alanı bulacaktır. Bununla birlikte, 4733 sayılı Kanunun 8 inci maddesi onüçüncü fıkrasında yer alan "*Bu Kanuna göre idari para cezalarının veya idari yaptırımların uygulanması, bu Kanunun diğer hükümlerinin ve*

³⁰³ Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu'nun 09/07/2014 tarihli ve 8082 sayılı kararı. (Yayınlanmamıştır)

diğer kanunlarda yer alan ceza ve tedbirlerin uygulanmasına engel teşkil etmez.” hükmü ile bu kanunda düzenlenen kabahat hükümlerine ilişkin özel içtima düzenlemesi yapılarak Kabahatler Kanununun genel düzenlemelerinden ayrılmıştır. Dolayısıyla bir kişinin alkollü içkileri belgesiz olarak mesafeli satışa konu etmesi durumunda; bir fiil ile hem 4733 sayılı Kanun’un belgesiz satışı düzenleyen 8/5-g hükmünü, hem de aynı maddenin (k) bendinde düzenlenen mesafeli satışa ilişkin hükmünü ihlal etmiş olduğundan, Kanun’da yer alan özel içtima hükmü uyarınca her iki ihlalden dolayı ayrı ayrı yaptırım uygulanması söz konusudur.

2.2.1.4. Alkollü İçkilerin Reklam ve Tanıtımı

4250 sayılı Kanunun 6’ncı maddesi birinci fıkrasında *“Alkollü içkilerin her ne surette olursa olsun reklamı ve tüketicilere yönelik tanıtımı yapılamaz. Bu ürünlerin kullanılmasını ve satışını özendiren veya teşvik eden kampanya, promosyon ve etkinlik yapılamaz. Ancak, münhasıran alkollü içkilerin uluslararası düzeyde tanıtımına yönelik ihtisas fuarları ile bilimsel yayın ve faaliyetler düzenlenebilir. Alkollü içkileri üreten, ithal eden ve pazarlayanlar, her ne surette olursa olsun hiçbir etkinliğe ürünlerinin marka, amblem ya da işaretlerini kullanarak destek olamazlar. Açık alkollü içki satışı yapmaya ilişkin izin belgesi olan işletmelerde servis amaçlı materyallerde marka, amblem ve logo kullanılabilir. Televizyonlarda yayınlanan dizi, film ve müzik kliplerinde alkollü içkileri özendirici görüntülere yer verilemez.”* hükmü yer almaktadır. Hükme aykırılık durumunda da yine aynı kanunun *“Cezalar”* başlıklı 7 nci maddesi birinci fıkrası (a) bendinde yer alan *“Bu Kanunun 6 ncı maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında belirtilen yasakların her birine aykırı hareket edenlere ve ilgili işletme sahiplerine, beş bin Türk Lirasından)iki yüz bin Türk Lirasına kadar idari para cezası verilir.”* hükmü çerçevesinde idari yaptırım uygulanabilecektir.

Hükümden de anlaşılacağı üzere alkollü içkilerin reklam ve tanıtımının yapılması, tüketicilerin alkollü içki kullanmaya teşviki için promosyon veya kampanya yapılması ve etkinliklere sponsor olunması kesin olarak yasaklanmıştır. Sadece alkollü içkilerin uluslararası düzeyde tanıtımına yönelik fuarlar ile bilimsel yayın ve faaliyetlerin yapılmasına ve açık alkollü içki satış belgesini haiz

işyerlerinde, çok kısıtlı alanlarda, bir başka ifadeyle sadece alkollü içkilerin servisine münhasır materyaller üzerinde alkollü içkilerin marka, amblem ve logolarının kullanımına izin verilmiştir.

Alkollü içkilerin reklam ve tanıtım yasağı ile ilgili olarak Yönetmelikle bazı düzenlemeler getirilmiştir. Yönetmeliğin “Reklam ve Tanıtım Uygulamaları” başlıklı 20’nci maddesinde;

“(5) Herhangi bir alkollü içkinin alınması koşuluna bağlı kampanya ve promosyon düzenlenemez.

(8) Açık alkollü içki satış belgesini haiz işyerlerinde servis amaçlı materyallerde marka, amblem ve logo kullanılabilir.

(9) Alkollü içkilerin marka, logo, amblem ve işaretlerini içerecek şekilde sözcükler, şekiller, resim ve harfler, iş yerlerinin içinde, dışında, vitrinlerinde, tabelalarında, satış ünitelerinde, soğutucularında, taşınabilir veya sabit her türlü materyal üzerinde bulundurulamaz.

(10) Üzerinde alkollü içki marka, amblem, logo veya işareti bulunan kasa, kutu gibi taşıma veya dış ambalaj için kullanılan materyaller, lojistik amaçlı bulundurmalar hariç, kamuya özel teşhir edilmek maksadıyla kullanılamaz.

(11) Alkollü içkiler sektöründe faaliyet gösteren firmaların kullandıkları araçlarda, bu ürünlere ilişkin markaların tanınmasını sağlayacak bir uygulamaya gidilemez. Söz konusu araçlar üzerinde, alkollü içki markaları ile alkollü içki markalarının logo, amblem ve işaretleri kullanılamaz. Ticaret unvanlarıyla firma bilgilerine, ancak bu araçların yan yüzeylerinde ve bir yan yüzey alanının yüzde onunu aşmayacak oranda yer verilebilir. Araçlar üzerinde yer verilen ticaret unvanlarında herhangi bir markayı öne çıkaracak şekilde farklılaştırma yapılamaz.” hükmü yer almaktadır.

Alkollü içkilerin fiyat bildirimlerine ilişkin Yönetmelikte bazı düzenlemeler getirilmiş, fiyat bildirimlerine ilişkin düzenlemeye aykırı davranışların reklam mahiyetinde olduğu kabul edilmiştir. Yönetmeliğin “Fiyat Bildirimleri” başlıklı 21’inci maddesi;

“(1) İşyerlerinde; alkollü içkilerin fiyatlarının bildirim, alkollü içkilerin satışına tahsis edilmiş bölümlerde yer alması ve rakam ile yazıların elli puntoyu

aşmaması şartıyla yapılabilir. Fiyat baskılı ambalajlar ile fiyat bildirimini yapılması ve satışa sunulan her bir alkollü içkinin birim fiyatının ve markasının yer aldığı, dikdörtgen beyaz zemin üzerine ve en fazla yirmi punto büyüklüğünde siyah renkli harfler ve rakamlar ile hazırlanan listelerin alkollü içkilerin satış ünitelerinde/alanlarında bulundurulması mümkündür. Herhangi bir firma veya ürünü ön plana çıkaracak şekilde fiyat bildirimini yapılamaz.

(2) Üretici, ithalatçı ve satıcılar arasında gerçekleştirilen ve tüketiciye yansımayan tamamen ticari bilgileri içeren bildirimler hariç olmak üzere, her ne amaçla olursa olsun, alkollü içkilerin marka, amblem, logo ve işaretleri kullanılarak bildirim yapılamaz, basın-yayın organları aracılığıyla ilan edilemez, fiyat duyuruları yapılamaz.

(3) Bu maddeye aykırı düzenlendiği tespit edilen fiyat bildirimlerinin reklam mahiyetinde olduğu kabul edilir. “ hükümünü havi bulunmaktadır.

Alkollü içki satışı yapılan işyerlerinde ürünlerin fiyat bildirimlerinin yukarıdaki hükümler doğrultusunda yapılması gerekmektedir. Aksi davranışların Kanununun 6'ncı maddesi birinci fıkrası gereği idari para cezası ile cezalandırılacağı yönetmelikte açıkça belirtilmiştir.

Ayrıca, alkollü içkilerin reklam ve tanıtım yasağı ile bağlantılı olarak firmaların internet sayfalarına Yönetmeliğin 11'inci maddesi üçüncü ve dördüncü fıkralarında bazı düzenlemeler bulunmaktadır.

Buna göre;

“(3) Alkollü içkilerin adını veya markasını içeren alan/alt alan adı kullanılmak suretiyle bu ürünlerin reklam ve tanıtımına yönelik olarak internet sitesi açılmaz. Ancak Türkiye’de faaliyette bulunan alkollü içki üreticisi firmalar ihracat amacıyla, ülke içinden erişimini engellemeleri koşuluyla, ürettikleri ürünlerin yurt dışına yönelik reklam ve tanıtımını internet siteleri vasıtasıyla yapabilirler.

(4) Alkollü içki üretici, ithalatçı veya toptan satıcıları, ürettikleri, ithal ettikleri veya pazarladıkları ürünlerin isimlerine/markalarına Kurumsal internet sitelerinin ürünler bölümünde, reklam ve ürün tanıtımı yapılmaksızın ve görsel unsurlar kullanılmaksızın liste halinde yer verebilirler. İnternet aracılığıyla alkollü içkilerin tüketiciler dışındakilere satışını ve tanıtımını içeren ayrı bir internet sitesi

oluşturulmak istenmesi veya diğer ürünlerden ayrı ulaşılabilen aynı internet adresi içerisinde ayrı bir sayfa tahsis edilmesi halinde erişimin arz zinciri içerisindeki satış belgesini haiz kullanıcılara verilecek kullanıcı adı ve parola ile sağlanması ve satışı gerçekleştirecek olan satıcının satış belgesinde belirtilen fiziki işyeri adresi ile satış belgesi üzerinde yer alan Kurum sicil numarasına yer verilmesi zorunludur. Arz zinciri içerisindeki satış belgesini haiz kullanıcılara yönelik internet sitesinde veya sayfasında, alkollü içki üretici, ithalatçı ve toptan satıcıları ürettikleri, ithal ettikleri veya pazarladıkları ürünlere ait teknik bilgilere, herhangi bir reklam unsuru içermemek kaydıyla ürün markaları ve görsellerini kullanmak suretiyle yer verebilirler.”

Adı geçen yönetmelikte, 4250 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesi birinci fıkrasının uygulanması noktasında birçok düzenleme yer almakta olup; piyasayı düzenleyici role sahip mülga TAPDK tarafından yapılan düzenlemeler, Kabahatler Kanunu’nun 4’üncü maddesinde yer alan “*Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir... Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir.*” hükmü ile paralel olarak, 4250 sayılı Kanun’un “...her ne surette olursa olsun...” gibi geniş bir ifadeyle alkollü içki reklamını yasaklayan çerçeve hükmün uygulanması konusunda çerçeveyi belirler niteliktedir. Bununla birlikte 4250 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesinin birinci fıkrası uyarınca açık alkollü içki satış noktalarında kullanılan “*servis amaçlı materyaller*” reklam yasağından müstesna tutulmuştur. Piyasada reklam yasağına ilişkin çerçeveyi belirleyici ikincil düzenlemeler yapmış olan mülga TAPDK, servis amaçlı materyal ibaresinden ne anlaşılması gerektiği konusunda herhangi bir ikincil düzenleme yapmış değildir. Bu nedenle piyasada kısıtlı da olsa gerçekleştirilmesine müsaade edilen reklam ve tanıtım uygulamalarında kesin bir sınır belirlenmemiş durumdadır. Bu durum hem piyasa aktörleri hem de idare açısından ilgili hükmün uygulanması noktasında bir belirsizlik yaratmakta; kabahatin gerçekleşmiş kabul edilebilmesi için aranan tipiklik unsurunun ne olduğu konusunda tereddüt oluşturmaktadır.

Kabahatin faili:

Alkollü içkilerin reklam ve tanıtımı kabahatinin faili belgeli ya da belgesiz satıcılar olabileceği gibi alkollü içki satışı ile ilgisi olmayan kişiler de olabilir. Kısacası kabahatin işlenmesinde özel bir faillik şartı bulunmadığından fail herkes olabilir. Burada da diğer kabahatlerde olduğu gibi kabahatinin mağduru kamudur.

Kabahatin maddi unsuru:

Alkollü içkilerin reklam ve tanıtımı kabahatinin işlenmesi için gerekli olan tipiklik unsurunun sağlanmış sayılabilmesi için reklam ve tanıtıma yönelik faaliyetin yapılması yeterlidir. Kabahatin işlenmesi için kanunda ve yönetmelikte sayılan fiillerden birinin yapılması yeterli olduğundan seçimlik hareketli bir kabahat olduğunu göstermektedir. Netice bakımından da sırf hareketli kabahatler sınıfına girmektedir.

Kabahatin manevi unsuru:

Alkollü içkilerin reklam ve tanıtımı kabahatinin manevi unsurunu inceleyecek olursak; Kabahatler Kanunu'nun 9'uncu maddesinde açıkça bir hüküm bulunmaması durumunda kabahatlerin kasten ya da taksirle işlenebileceğinin belirtilmiş olması ve alkollü içkilerin reklam ve tanıtımını düzenleyen mevzuat hükmünde fiilin işlenmesinde kast ya da taksir ayrımı yapılmaması sebepleriyle söz konusu kabahat hem kasten hem de taksirle işlenebilecektir.

Kanunun 6'ncı maddesi birinci fıkrasında belirtilen hükme aykırılık halinde uygulanacak olan idari para cezası "Alt ve Üst Sınırları Gösterilmek Suretiyle Belirlenen" idari para cezalarından olup alt ve üst sınır olarak belirlenen miktarlar, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun "İdari Para Cezası" başlıklı 17'nci maddesi yedinci fıkrası uyarınca 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 artırılır.

4250 sayılı Kanun'un "Cezalar" başlıklı 7'inci maddesinin üçüncü fıkrası³⁰⁴ uyarınca alkollü içkiler piyasasında reklam düzenlemelerine aykırı fiiller hakkında idari yaptırım uygulama yetkisi Tarım ve Orman Bakanlığındadır.

Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu'nun konuya ilişkin bir kararında³⁰⁵; bir internet sitesi vasıtasıyla alkollü içkilerin yılbaşı hediye sepetlerine dahil edilerek internet ortamında satışa sunulması ile ilgili somut olayda, alkollü içkilerin reklamının da yapıldığının tespit edilmesi sebebiyle eylemin 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu'nun 6 ncı maddesinin birinci fıkrasında yer alan hükme aykırılık oluşturduğu kanaati ile internet sitesi sahibi E.B hakkında, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 17 nci maddesi de göz önünde bulundurularak 10.000,00-TL idari para cezası uygulanmasına karar verilmiştir.

Alkollü içkilerin satış faaliyetleri düzeninde öngörülen kabahatler arasında iştirak halinin en çok, belki de tek, rastlandığı kabahatler alkollü içkilerin reklam ve tanıtımına ilişkin kabahatlerdir. Alkollü içkilerin reklam ve tanıtımının iştirak halinde yapılması ile ilgili Tütün ve Alkol Dairesi Başkanlığı bir kararında³⁰⁶; bir süreli yayında yapılan haberin alkollü içkilerin reklam ve tanıtımı yasağına aykırılığı konusunda değerlendirildiği belirtilmiş, haber içeriğinde bir alkollü içki üreticisinin ülke ekonomisindeki yeri, özellikle gençleri hedef alan tarzda ilgili markanın yenilenme süreçleri, uygulanan slogan ile piyasadaki hakimiyetini daha da arttırdığı, markalarının yurtdışında yerleşik bir sivil toplum örgütü tarafından 2017 yılı en iyi bira markası olarak seçildiği ve buna benzer ifadelerle söz konusu markanın reklamının ve tüketicilere yönelik tanıtımını yapıldığı değerlendirilmiş; fiilin 4250 sayılı Kanuna aykırı olması ve bu aykırılığın işlenmesinde derginin yayıncısı İ.Y. Ltd. Şti. ve reklamı yapılan alkollü içkilerin pazarlayıcısı E.P A.Ş.'nin iştirak halinde bulunması sebebiyle ayrı ayrı cezalandırılmasına karar verilmiştir.

³⁰⁴ 4250 sK. 7/3 "Bu maddenin (a), (ç) ve (e) bentlerinde belirtilen idari para cezalarını vermeye Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, televizyon ve radyolara uygulanacak idari para cezalarını vermeye Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, diğer bentlerde yer alan idari para cezalarını vermeye mahalli mülki amir yetkilidir."

³⁰⁵ Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu'nun 09/07/2014 tarihli ve 8082 sayılı kararı. (Yayınlanmamıştır)

³⁰⁶ 15/10/2018 tarih ve 2942323 sayılı karar (yayınlanmamıştır)

4250 sayılı Kanun ile iştirak hükümlerine ilişkin Kabahatler Kanunu düzenlemeleri de göz önüne alınarak karar değerlendirildiğinde; yapılan haberin yayımlandığı mecranın da işlenen fiilden dolayı sorumlu olması, hem tanıtımı yapılan alkollü içkileri pazarlayan hem de söz konusu haber nedeniyle kabahat fiilinin işlenmesine yer veren dergi yayıncısının da iştirak hükümleri doğrultusunda sorumlu tutulması yerindedir. Kanun hükümleri toplumun her kesimini uyulması konusunda zorunlu kılan, sadece belirli bir kesim ya da zümreyi ilgilendiren hükümler değildir. Kabahatin sadece alkollü içki piyasasında faaliyet gösteren kişiler tarafından işlenebileceği yönünde özel faillik şartının aranmaması nedeniyle, dergi yayıncısının kabahat ya da suç kapsamına giren haber ya da yayınlardan doğrudan sorumlu olması hayatın olağan akışı gereğidir.

2.2.1.5. Yaş Sınırlamalarına Uyulmaması

4250 sayılı Kanununun 6'ncı maddesi üçüncü fıkrasında "*Alkollü içkiler, tüketilmek veya beraberinde götürülmek üzere on sekiz yaşını doldurmamış kişilere satılamaz veya sunulamaz.*" hükmü, dördüncü fıkrasında "*On sekiz yaşını doldurmamış kişiler, alkollü içkilerin üretiminde, pazarlanmasında, satışında ve açık sunumunda istihdam edilemez. Yasal düzenlemeler uyarınca gerçekleştirilen eğitim amaçlı çalışmalar bu hükmün dışındadır.*" hükmü yer almaktadır. Hükümlere aykırılık durumunda da yine aynı kanunun "*Cezalar*" başlıklı 7'nci maddesi birinci fıkrası (b) bendinde yer alan "*Bu Kanunun 6 ncı maddesinin üçüncü, dördüncü ve altıncı fıkralarında belirtilen yasaklara aykırı hareket edenlere on bin Türk Lirasından beş yüz bin Türk Lirasına kadar idari para cezası verilir.*" hükmü, aynı maddenin ikinci fıkrasında "*6 ncı maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen yasağa aykırı hareket edilmesi sonucunda çocuğun sağlığının tehlikeye sokulması hâlinde, fail hakkında ayrıca 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun "*Sağlık için tehlikeli madde temini*" başlıklı 194 üncü maddesi hükmüne göre cezaya hükmolunur.*" hükmü çerçevesinde idari yaptırım uygulanabilecektir.

5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 194'üncü maddesinde ise "*Sağlık için tehlike oluşturabilecek maddeleri çocuklara, akıl hastalarına veya uçucu madde kullananlara veren veya tüketimine sunan kişi, altı aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.*" hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki hükümler birlikte değerlendirildiğinde, onsekiz yaşını doldurmamış kişilere alkollü içki satışı veya sunumu kesin olarak yasaklanmıştır.

Hükmün, gelecek nesillerin alkollü içkilerin zararlarından korunması ve alkol bağımlılığının önüne geçilmesi amacıyla getirildiği açıktır. Söz konusu hükmün ihlal edilmesi durumunda hükümde öngörülen idari yaptırım uygulanacak, şayet çocuğun sağlığının bozulması tehlikesi de mevcut ise 5237 sayılı Kanunda belirtilen adli yaptırım da ek olarak uygulanacaktır. Bu uygulama “ne bis in idem” ilkesine de özel bir istisna oluşturmaktadır.

Kabahatin faili:

Yaş sınırlamalarına uyulmaması kabahatinin faili belgeli ya da belgesiz satıcılar olabileceği gibi alkollü içki satışı ile ilgisi olmayan kişiler de olabilir. Kısacası kabahatin işlenmesinde özel bir faillik şartı bulunmadığından fail herkes olabilir. Burada da diğer kabahatlerde olduğu gibi kabahatinin mağduru kamudur.

Kabahatin maddi unsuru:

Yaş sınırlamalarına uyulmaması kabahatinin işlenmesi için gerekli olan tipiklik unsurunun sağlanmış sayılabilmesi için onsekiz yaşından küçük şahıslara alkollü içki satışının yapılması ya da sektörde istihdam edilmesi yeterlidir. Kabahatin işlenmesi için kanunda ve yönetmelikte belirtilen fiilin gerçekleştirilmesi gerektiğinden tek hareketli kabahatlerden olup netice bakımından da sırf hareketli kabahatler sınıfına girmektedir. Onsekiz yaşından küçüklere alkollü içki satışı kabahatinin işlenmesi durumunda ayrıca çocuğun sağlığının tehlikeye sokulması halinde ayrıca adli yaptırımın öngörülmüş olduğundan kanun suçun oluşmasını neticenin meydana gelmesine bağlı hale getirmiştir.

Kabahatin manevi unsuru:

Yaş sınırlamalarına uyulmaması kabahatinin manevi unsurunu inceleyecek olursak; Kabahatler Kanunu'nun 9'uncu maddesinde açıkça bir hüküm bulunmaması

durumunda kabahatlerin kasten ya da taksirle işlenebileceğinin belirtilmiş olması ve yaş sınırlamalarına ilişkin mevzuat hükmünde fiilin işlenmesinde kast ya da taksir ayrımı yapılmaması sebepleriyle söz konusu kabahat hem kasten hem de taksirle işlenebilecektir.

Kanunun 6'ncı maddesi üçüncü fıkrasında belirtilen hükme aykırılık halinde uygulanacak olan idari para cezası "Alt ve Üst Sınırları Gösterilmek Suretiyle Belirlenen" idari para cezalarından olup alt ve üst sınır olarak belirlenen miktarlar, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun "İdari Para Cezası" başlıklı 17'nci maddesi yedinci fıkrası uyarınca 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 artırılır.

4250 sayılı Kanun'un "Cezalar" başlıklı 7'inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca onsekiz yaşından küçüklere alkollü içki satışı fiili hakkında idari yaptırım uygulama yetkisi mahalli mülki amirlerdedir.

Bir işyerinde 18 yaşından küçük şahıslara belgesiz perakende alkollü içki, satışı yapılması durumunda mevzuatta belirtilen hangi hükmün uygulanacağı hususu da bir başka sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Kabahatler Kanunu'nun 15'inci maddesinin birinci fıkrasında bulunan "*Bir fiil ile birden fazla kabahatin işlenmesi halinde bu kabahatlere ilişkin tanımlarda sadece idarî para cezası öngörülmüşse, en ağır idarî para cezası verilir.*" hükmü kabahatlere ilişkin genel bir içtima hükmü niteliğindedir. Kanunlarda idari yaptırımların içtimasına ilişkin özel bir düzenleme bulunmaması durumunda söz konusu genel hüküm uygulama alanı bulacaktır.

4733 sayılı Kanunun 8 inci maddesi onüçüncü fıkrasında yer alan "*Bu Kanuna göre idari para cezalarının veya idari yaptırımların uygulanması, bu Kanunun diğer hükümlerinin ve diğer kanunlarda yer alan ceza ve tedbirlerin uygulanmasına engel teşkil etmez.*" hükmü ile bu kanunda düzenlenen kabahat hükümlerine ilişkin özel içtima düzenlemesi yapılarak Kabahatler Kanununun genel düzenlemelerinden ayrılmıştır. Bu itibarla satıcıların onsekiz yaşından küçüklere belgesiz olarak alkollü içki satışı yapması halinde hem 4250 sayılı Kanun uyarınca idari yaptırım uygulanacak ve gerektiği hallerde adli işlem başlatılacak hem de 4733

sayılı Kanun gereği belgesiz satış kabahati nedeniyle idari yaptırım uygulanabilecektir.

Uşak Valiliği'nin konu ile ilgili bir kararında³⁰⁷; onsekiz yaşından küçük O.S. isimli şahsa alkollü içki sattığı tespit edilen açık alkollü içki satış yeri sahibi M.K.Ö. isimli şahıs hakkında 15.000 Türk Lirası idari para cezası uygulanmıştır. Bunun yanında O.S. isimli küçüğünün sağlık kontrolü sırasında 469 promil alkollü olduğunun tespit edilmesi üzerine çocuğun sağlığının tehlikeye sokulması şartının gerçekleştiği değerlendirilerek Türk Ceza Kanunu'nun "Sağlık için tehlikeli madde temini" başlıklı 194 üncü maddesi uyarınca adli işlem de başlatılmıştır.

Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkilerin Satışına ve Sunumuna İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde yer alan "*İşyerinde; tütün mamulleri ve alkollü içkiler tüketilmek veya beraberinde götürülmek üzere onsekiz yaşını doldurmamış kişilere satılamaz veya sunulamaz. Yaş konusunda tereddüde düşülmesi halinde satıcı, talepte bulunan tüketiciden kimlik belgesi talep eder.*" hükmünün satıcılara ilave bir dikkat ve özen yükümlülüğü getirdiği görülmektedir. İlk bölümde de ifade edildiği üzere kabahatler açısından sonucun gerçekleşmesi yeterlidir ve idari yaptırımlar sadece netice göz önünde bulundurulur. Kabahatler Kanunu bakımından kabahatin manevi unsuru açısından kast veya taksir ayrımı yapılmamıştır. Uygulamada karşılaşılan somut olaylarda, onsekiz yaşından küçüğe satış gerçekleştiren alkollü içki satıcılarının müşterinin yaşı konusunda hataya düştükleri, kişinin onsekiz yaşından büyük olduğu zannıyla satış gerçekleştirdikleri yönünde savunma yaptıkları görülmektedir. Yönetmelik'in satıcılara kimlik istenmesi konusunda getirdiği dikkat ve özen yükümlülüğü ve Kabahatler Kanunu'nun kast ile taksir arasında ayrım yapmamış olması nedenleriyle satıcıların taksir ile de olsa söz konusu fiili gerçekleştirmeleri kabahat oluşturacağından, failer hakkında idari yaptırım uygulanması gerekmektedir.

4250 sayılı Kanunun 6'ncı maddesi dördüncü fıkrasında "*On sekiz yaşını doldurmamış kişiler, alkollü içkilerin üretiminde, pazarlanmasında, satışında ve açık*

³⁰⁷ Uşak Valiliğinin 12/05/2018 tarihli, 3135 sayılı Kararı (Yayınlanmamıştır)

sunumunda istihdam edilemez. Yasal düzenlemeler uyarınca gerçekleştirilen eğitim amaçlı çalışmalar bu hükmün dışındadır.” hükmü yer almaktadır. Hükme aykırılık durumunda da yine aynı kanunun “Cezalar” başlıklı 7’nci maddesi birinci fıkrası (b) bendinde yer alan “Bu Kanunun 6 ncı maddesinin üçüncü, dördüncü ve altıncı fıkralarında belirtilen yasaklara aykırı hareket edenlere on bin Türk Lirasından beş yüz bin Türk Lirasına kadar idari para cezası verilir.” hükmü çerçevesinde idari yaptırım uygulanabilecektir.

Hükmün yine gelecek nesillerin alkollü içkilerin zararlarından korunması ve alkollü içki kullanma alışkanlığı kazanmasının önüne geçilmesi amacıyla getirildiği açıktır.

4250 sayılı Kanunun 6’ncı maddesi dördüncü fıkrasında belirtilen hükme aykırılık halinde uygulanacak olan idari para cezası “Alt ve Üst Sınırları Gösterilmek Suretiyle Belirlenen” idari para cezalarından olup alt ve üst sınır olarak belirlenen miktarlar, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun “İdari Para Cezası” başlıklı 17’nci maddesi yedinci fıkrası uyarınca 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 artırılır.

4250 sayılı Kanun’un “Cezalar” başlıklı 7’inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca onsekiz yaşından küçüklerin alkollü içkilerin üretiminde, pazarlanmasında, satışında ve açık sunumunda istihdam edilmesi fiili hakkında idari yaptırım uygulama yetkisi mahalli mülki amirlerdedir.

4250 sayılı Kanun’da yer alan, onsekiz yaşından küçüklerin alkollü içkilerin üretiminde, pazarlanmasında, satışında ve açık sunumunda istihdam edilmesi yasağının satış faaliyetleri düzeni açısından bir önemli sonucu bulunmaktadır. Bu hüküm uyarınca onsekiz yaşından küçükler piyasada istihdam edilemiyor ise evleviyetle piyasada satıcı olarak faaliyet gösteremezler. Dolayısıyla onsekiz yaşından küçük şahıslar adına satış belgesi düzenlenmesine müsaade edilmemektedir.

2.2.1.6. Yasaklı Saatlerde Satış

4250 sayılı Kanunun 6'ncı maddesi beşinci fıkrasında “...Alkollü içkiler, 22:00 ila 06:00 saatleri arasında perakende olarak satılamaz.” hükmü yer almaktadır. Hükme aykırılık durumunda da yine aynı kanunun “Cezalar” başlıklı 7'nci maddesi birinci fıkrası (e) bendinde yer alan “Bu Kanunun 6 ncı maddesi beşinci fıkrasındaki yasaklara aykırı hareket edenlere, 3/1/2002 tarihli ve 4733 sayılı Tütün Kanununun 8 inci maddesinin beşinci fıkrasının (k) bendinde öngörülen idari para cezası verilir.” hükmü çerçevesinde idari yaptırım uygulanabilecektir.

4733 sayılı Kanunun 8'inci maddesi beşinci fıkrası (k) bendinde “Tütün mamulleri veya alkollü içkilerin tüketicilere satışını; internet, televizyon, faks ve telefon gibi elektronik ticaret araçları ya da posta ile sipariş yöntemi kullanarak yapmak üzere satış sistemi kuran veya faaliyette bulunanlara yirmibin Türk Lirasından yüzbin Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir. Satışın internet ortamında yapılması halinde, 4/5/2007 tarihli ve 5651 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanunda öngörülen usullere göre erişimin engellenmesine karar verilir ve bu karar hakkında da anılan Kanun hükümleri uygulanır.” hükmü yer almaktadır.

Hükümde, 22:00 ila 06:00 saatleri arasında perakende alkollü içki satışının engellenmesi ile genel kamu düzeninin sağlanması ve alkollü içkilere erişimin sınırlandırılması amaçlanmıştır.

4250 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinin beşinci fıkrasının lafzı incelendiğinde, söz konusu hükmün sadece alkollü içkilerin belirli saatler arasında “perakende” satışını yasakladığı görülmektedir. Dolayısıyla söz konusu fiilin işlenmiş sayılabilmesi için gerçekleşen satış faaliyetinin, son tüketiciye yönelik gerçekleşmesi ve ürünün piyasaya arz ambalajının bozulmadan satışı suretiyle gerçekleştirilmiş olması gerekmektedir. Bu nedenle, söz konusu hüküm toptan satış veya açık alkollü içki satışı hususunda herhangi bir kısıtlama getirmemektedir.

Kabahatin faili:

Genel olarak yasaklı saatlerde satış kabahatinin işlenebilmesi için kanunda özel bir faillik şartı bulunmadığından fail belgeli ya da belgesi olarak alkollü içki satış faaliyeti yürüten herkes olabilir. Kabahatler sonucunda idari yaptırımların öngörülmesinde temel amaç kamu düzeninin bozulmasını engellemek olduğundan belgesiz satış kabahatinin mağduru kamudur.

Kabahatin maddi unsuru:

Kabahatin işlenmiş kabul edilebilmesi için gerekli olan tipiklik unsurunun gerçekleşmiş sayılabilmesi, perakende alkollü içki satışının yasaklanan saatler içerisinde yapılmasına bağlıdır. Yasaklı saatlerde satış tek hareketli kabahatlerden olup netice bakımından da sırf hareketli kabahatler sınıfına girmektedir.

Kabahatin manevi unsuru:

Yasaklı saatlerde satış kabahatinin manevi unsurunu inceleyecek olursak; Kabahatler Kanunu'nun 9'uncu maddesinde açıkça bir hüküm bulunmaması durumunda kabahatlerin kasten ya da taksirle işlenebileceğinin belirtilmiş olması, yasaklı saatlerde satışı düzenleyen mevzuat hükmünde fiilin işlenmesinde kast ya da taksir ayrımı yapılmaması sebepleriyle yasaklı saatlerde satış kabahati hem kasten hem de taksirle işlenebilecektir.

Kanunun 6'ncı maddesi beşinci fıkrasında belirtilen hükme aykırılık halinde uygulanacak olan idari para cezası "Alt ve Üst Sınırları Gösterilmek Suretiyle Belirlenen" idari para cezalarından olup alt ve üst sınır olarak belirlenen miktarlar, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun "İdari Para Cezası" başlıklı 17'nci maddesi yedinci fıkrası uyarınca 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 artırılır.

4250 sayılı Kanun'un "Cezalar" başlıklı 7'inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca 22:00 ila 06:00 saatleri arasında perakende alkollü içki satışı yapılması fiili hakkında idari yaptırım uygulama yetkisi Tarım ve Orman Bakanlığındadır.

Bir işyerinde yasak saatlerde belgesiz perakende alkollü içki satışı yapılması durumunda mevzuatta belirtilen hangi hükmün uygulanacağı hususu da bir başka sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Kabahatler Kanunu'nun 15'inci maddesinin birinci fıkrasında bulunan *“Bir yıl ile birden fazla kabahatin işlenmesi halinde bu kabahatlere ilişkin tanumlarda sadece idarî para cezası öngörülmüşse, en ağır idarî para cezası verilir.”* hükmü kabahatlere ilişkin genel bir içtima hükmü niteliğindedir. Kanunlarda idari yaptırımların içtimasına ilişkin özel bir düzenleme bulunmaması durumunda söz konusu genel hüküm uygulama alanı bulacaktır.

4733 sayılı Kanunun 8 inci maddesi onüçüncü fıkrasında yer alan *“Bu Kanuna göre idari para cezalarının veya idari yaptırımların uygulanması, bu Kanunun diğer hükümlerinin ve diğer kanunlarda yer alan ceza ve tedbirlerin uygulanmasına engel teşkil etmez.”* hükmü ile bu kanunda düzenlenen kabahat hükümlerine ilişkin özel içtima düzenlemesi yapılarak Kabahatler Kanununun genel düzenlemelerinden ayrılmıştır. Bu itibarla, 22:00 ila 06:00 saatleri arasında belgesiz olarak perakende alkollü içki satışı gerçekleştiren şahıslar hakkında hem 4250 sayılı Kanun kapsamında 22:00 ila 06:00 saatleri arasında perakende alkollü içki satışı kabahati nedeniyle hem de 4733 sayılı Kanun kapsamında belgesiz satış kabahati nedeniyle ayrı ayrı idari yaptırım uygulanacaktır.

Bu kabahat söz konusu olduğunda dikkat çeken bir diğer içtima örneği ise 22:00 ila 06:00 saatleri arasında perakende alkollü içki satışının onsekiz yaşından küçük şahıslara yapılması durumunda karşımıza çıkmaktadır. 4733 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinin onüçüncü fıkrasında yer alan özel içtima düzenlemesi, 4733 sayılı Kanun ile birlikte diğer bir kanun hükmünün aynı fiille ihlali halinde uygulama alanı bulmaktadır.

Ancak onsekiz yaşından küçük şahıslara alkollü içki satışı kabahati ve 22:00 ila 06:00 saatleri arasında perakende alkollü içki satışı kabahati 4250 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. 22:00 ila 06:00 saatleri arasında perakende alkollü içki satışı kabahati 4250 sayılı Kanun'da düzenlenmiş olmasına rağmen, 4250 sayılı Kanun'un “Cezalar” başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde yer alan *“Beşinci fıkrasındaki yasaklara aykırı hareket edenlere, 3/1/2002 tarihli ve 4733 sayılı Tütün*

ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 8 inci maddesinin beşinci fıkrasının (k) bendinde öngörülen...idari para cezası verilir.” hükmü ile uygulanacak idari yaptırım bakımından 4733 sayılı Kanun’a atıf yapılmıştır.

4250 sayılı Kanun’un 22:00 ila 06:00 saatleri arasında perakende alkollü içki satışı kabahatini düzenleyen 6’ncı maddesinin beşinci fıkrasına aykırılık nedeniyle verilen bir idari yaptırım kararı sonrasında karara karşı başvuru yolunun belirlenmesi noktasında çıkan bir tereddüte ilişkin Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından verilen bir kararda³⁰⁸ söz konusu kabahate uygulanacak idari para cezasının 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu uyarınca verildiği belirtilerek görevli yargı yerinin adli yargı olduğuna hükmedilmiştir. Bu nedenle, her iki kabahatin de 4250 sayılı Kanun kapsamında olması ve adı geçen Kanun’da içtimaya ilişkin özel bir düzenleme bulunmaması nedeniyle, onsekiz yaşından küçüklere 22:00 ila 06:00 saatleri arasında perakende alkollü içki satılması durumunda Kabahatler Kanunu’nun 15’inci maddesinde düzenlenen genel içtima hükümleri uygulama alanı bulacaktır.

Genel içtima hükümlerinin bu örneğe uygulanması konusunda da ikili bir ayrıma gidilmesi gerekmektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere onsekiz yaşından küçüklere alkollü içki satışında çocuğun sağlığının tehlikeye düşmesi, fiili ayrıca suç kapsamına sokmaktadır. Bu durumda Kabahatler Kanunu’nun 15’inci maddesi üçüncü fıkrasında yer alan “*Bir fiil hem kabahat hem de suç olarak tanımlanmış ise, sadece suçtan dolayı yaptırım uygulanabilir. Ancak, suçtan dolayı yaptırım uygulanamayan hallerde kabahat dolayısıyla yaptırım uygulanır.*” hükmü uyarınca fail hakkında onsekiz yaşından küçüğe alkollü içki satışı kabahati ve ne bis in idem ilkesinin istinası olarak atıf yapılmış olan Türk Ceza Kanunu’nun “Sağlık için tehlikeli madde temini” suçu gereği işlem yapılacaktır. Çocuğun sağlığının tehlikeye düşmediği hallerde ise Kabahatler Kanunu’nun 15’inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “*Bir fiil ile birden fazla kabahatin işlenmesi halinde bu kabahatlere ilişkin tanımlarda sadece idarî para cezası öngörülmüşse, en ağır idarî para cezası verilir.*” hükmü uyarınca uygulanacak idari yaptırımın belirlenebilmesi için öncelikle hangi

³⁰⁸ UMK 28/09/2015, E. 2015/618, K. 2015/627

kabahat için öngörülen idari para cezasının daha ağır olduğu değerlendirilmesinin yapılması gerekmektedir.

Konu ile ilgili Y.B.G.K bir kararında³⁰⁹ “Çeşitli suçlara ilişkin açılan davalardan en ağırı belirlenirken suçun temel şekline göre hapis cezasının üst sınırı daha fazla olan suça ilişkin dava daha ağır, üst sınırların eşit olması halinde ise alt sınırı daha fazla hapsi gerektiren suça ilişkin davanın daha ağır olduğu kabul edilir. Hapis cezası ile birlikte öngörülen adli para cezaları ise, her iki suça ilişkin hapis cezalarının alt ve üst sınırlarının eşit olması halinde nazara alınır.” diyerek kriterleri belirtmiştir. Buradan hareketle; kabahatlerde de üst sınırı daha fazla olan idari para cezası daha ağır olarak değerlendirilmelidir. Buna göre 4250 sayılı Kanun’un 6 ncı maddesi üçüncü fıkrasında düzenlene 18 yaşından küçüklere alkol satışında öngörülen idari para cezası miktarının üst sınırının Kanun’un 6 ncı maddesi beşinci fıkrasında düzenlenen 22:00 ila 06:00 saatleri arasında perakende alkollü içki satışı kabahati için öngörülen idari para cezası miktarının üst sınırından fazla olması nedeniyle 18 yaşından küçüklere alkol satışı kabahati karşılığında öngörülen idari para cezası daha ağır olarak kabul edilmelidir.

2.2.1.7. Uyarı Mesajları Bulundurmayan Alkollü İçkilerin Satışı

4250 sayılı Kanununun 6’ncı maddesi sekizinci fıkrasında “İhraç amaçlı üretilenler hariç olmak üzere, Türkiye’de üretilen veya ithal edilen alkollü içkilerin ambalajları üzerine, zararlarını belirten Türkçe yazılı uyarı mesajları konulur. Uyarı mesajları resim, şekil veya grafik biçimlerinde de olabilir. Uyarı mesajlarını taşımayan alkollü içkiler satışa arz edilemez, satılamaz. Uyarı mesajlarının şekli, boyutu ve içeriği Sağlık Bakanlığının uygun görüşü alınarak Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından belirlenir.” hükmü yer almaktadır. Hükme aykırılık durumunda da yine aynı kanunun “Cezalar” başlıklı 7’nci maddesi birinci fıkrası (ç) bendinde yer alan “Bu Kanunun 6 ncı maddesinin sekiz, dokuz ve onuncu fıkralarındaki yükümlülük ve yasakları ihlal eden üretici ve ithalatçılara, yüz bin Türk Lirasından aşağı olmamak kaydıyla, bu yükümlülük ve yasaklara aykırı olarak piyasaya sürülen malların piyasa değeri kadar idari para cezası verilir.” hükmü çerçevesinde idari yaptırım uygulanabilecektir.

³⁰⁹ Y.B.G.K. 09/02/2018 tarih ve 2018/1 sayılı Kararı, RG 21/02/2018 g., sa. 30339.

Hüküm ile ülkemizde üretilen ya da ithal edilen alkollü içkilerin, ihracat amaçlı üretilenlerin haricinde, üzerlerinde bulunması gereken uyarı yazıları ile ilgili bir düzenleme getirilmiştir. Bu düzenlemelere aykırılık teşkil eden uygulamalar yine idari para cezası yaptırımını ile karşı karşıya kalacaktır.

Kabahatin faili:

Uyarı mesajları bulundurmayan alkollü içkilerin satışı kabahatinin işlenebilmesi için kanunda özel bir faillik şartı bulunmadığından fail belgeli ya da belgesiz olarak alkollü içki satış faaliyeti yürüten herkes olabilir. Kabahatler sonucunda idari yaptırımların öngörülmesinde temel amaç kamu düzeninin bozulmasını engellemek olduğundan belgesiz satış kabahatinin mağduru kamudur.

Kabahatin maddi unsuru:

Kabahatin işlenmiş kabul edilebilmesi için gerekli olan tipiklik unsurunun gerçekleşmiş sayılabilmesi noktasında satışın gerçekleşmesi yeterlidir. Uyarı mesajları bulundurmayan alkollü içkilerin satışı tek hareketli kabahatlerden olup netice bakımından da sırf hareketli kabahatler sınıfına girmektedir.

Kabahatin manevi unsuru:

Uyarı mesajları bulundurmayan alkollü içkilerin satışı kabahatinin manevi unsurunu inceleyecek olursak; Kabahatler Kanunu'nun 9'uncu maddesinde açıkça bir hüküm bulunmaması durumunda kabahatlerin kasten ya da taksirle işlenebileceğinin belirtilmiş olması, uyarı mesajları bulundurmayan alkollü içkilerin satışını düzenleyen mevzuat hükmünde fiilin işlenmesinde kast ya da taksir ayrımı yapılmaması sebepleriyle söz konusu kabahat hem kasten hem de taksirle işlenebilecektir.

4250 sayılı Kanunun 6'ncı maddesi sekizinci fıkrasında belirtilen hükme aykırılık halinde uygulanacak idari para cezası alt sınırı belirlenmiş "Nispi" idari para cezalarından olup bahsi geçen miktar, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun "İdari

Para Cezası” başlıklı 17’nci maddesi yedinci fıkrası uyarınca 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 artırılır.

4250 sayılı Kanun’un “Cezalar” başlıklı 7’inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca uyarı mesajları bulundurmeyen alkollü içkilerin satışı fiili hakkında idari yaptırım uygulama yetkisi Tarım ve Orman Bakanlığındadır.

2.2.1.8. Dışarıdan Görünürlük ve Yasaklı Yerlerde Satış

4250 sayılı Kanunun 6’ncı maddesi yedinci fıkrasında “*Alkollü içkiler, işletme dışından görülecek şekilde perakende olarak satışa arz edilemez.*” hükmü yer almaktadır. Hükme aykırılık durumunda da yine aynı kanunun “Cezalar” başlıklı 7’nci maddesi birinci fıkrası (c) bendinde yer alan “*Bu Kanunun 6 ncı maddesinin yedinci fıkrasına aykırı hareket edenlere beş bin Türk Lirasından elli bin Türk Lirasına kadar idari para cezası verilir.*” hükmü çerçevesinde idari yaptırım uygulanabilecektir.

Hükümde, perakende alkollü içki satışı yapılan işyerlerinde satışa arz edilen alkollü içkilerin işyeri dışından görülmemesi gerektiği belirtilerek, tüketicilerin alkollü içki kullanımına teşvik edilmesi ile dolaylı da olsa reklam ve tüketicilere yönelik tanıtımın önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Söz konusu hüküm sadece perakende satış yapılan yerler ile sınırlandırılmış, açık alkollü içki sunumu yapılan işyerleri kanunun kapsamı dışında bırakılmıştır.

Kabahatin faili:

Dışarıdan görünürlük kabahatinin işlenebilmesi için kanunda özel bir faillik şartı bulunmaktadır. Kanun metninden de anlaşılacağı üzere kabahati faili perakende alkollü içki satıcısı olabilir. Bu satıcıların belgeli ya da belgesiz satıcı olması mümkündür. Kabahatler sonucunda idari yaptırımların öngörülmesinde temel amaç kamu düzeninin bozulmasını engellemek olduğundan dışarıdan görünürlük kabahatinin kabahatinin mağduru kamudur.

Kabahatin maddi unsuru:

Kabahatin işlenmiş kabul edilebilmesi için gerekli olan tipiklik unsurunun gerçekleşmiş sayılabilmesi, perakende alkollü içki satışı yapılan işyerlerinin dışından alkollü içkilerin görülmesi gerekmektedir. Dışarıdan görünürlük tek hareketli kabahatlerden olup netice bakımından da sırf hareketli kabahatler sınıfına girmektedir.

Kabahatin manevi unsuru:

Kabahatinin manevi unsurunu inceleyecek olursak; Kabahatler Kanunu'nun 9'uncu maddesinde açıkça bir hüküm bulunmaması durumunda kabahatlerin kasten ya da taksirle işlenebileceğinin belirtilmiş olması, dışarıdan görünürlük yasağını düzenleyen mevzuat hükmünde fiilin işlenmesinde kast ya da taksir ayrımı yapılmaması sebepleriyle söz konusu kabahat hem kasten hem de taksirle işlenebilecektir.

Kanunun 6'ncı maddesi yedinci fıkrasında belirtilen hükme aykırılık halinde uygulanacak olan idari para cezası "Alt ve Üst Sınırları Gösterilmek Suretiyle Belirlenen" idari para cezalarından olup alt ve üst sınır olarak belirlenen miktarlar, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun "İdari Para Cezası" başlıklı 17'nci maddesi yedinci fıkrası uyarınca 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 artırılır.

4250 sayılı Kanun'un "Cezalar" başlıklı 7'inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca işyerinde satışa sunulan alkollü içkilerin işyeri dışından görülebilecek şekilde konumlandırılması fiili hakkında idari yaptırım uygulama yetkisi mahalli mülki amirlerdedir.

Yine 4250 sayılı Kanunun 6'ncı maddesi onbirinci fıkrasında "*Meskun mahaller ve konaklama yerleri hariç olmak üzere, otoyollardaki ve devlet karayollarındaki yapı ve tesislerde alkollü içki satışına ve tüketimine izin verilmez. Öğrenci yurtları, sağlık hizmeti verilen yerler, spor müsabakası yapılan stadyum ve*

kapalı spor salonları, her türlü eğitim ve öğretim kurumları, kahvehane, kıraathane, pastane, bezik ve briç salonları ile akaryakıt istasyonlarının mağaza ve lokantalarında alkollü içkilerin satışı yapılamaz.” hükmü yer almaktadır. Hükme aykırılık durumunda da yine aynı kanunun “Cezalar” başlıklı 7’nci maddesi birinci fıkrası (c) bendinde yer alan “Bu Kanunun 6 ncı maddesinin on birinci fıkrasındaki yasakları ihlal eden satıcılara on bin Türk Lirasından elli bin Türk Lirasına kadar idari para cezası verilir.” hükmü çerçevesinde idari yaptırım uygulanabilecektir.

Hükümde, devlet karayolları üzerinde bulunan işletmelerde alkollü içkilerin satış ve sunumuna engel bir düzenleme getirilmiştir. Şayet devlet karayolu üzerinde bulunan işletme, meskun mahal içerisinde buluyorsa ya da devlet karayolu üzerinde bulunan konaklama tesisi bu hükümden müstesna tutulmuştur. Bununla birlikte, öğrenci yurtları, sağlık hizmeti verilen yerler, spor müsabakası yapılan stadyum ve kapalı spor salonları, her türlü eğitim ve öğretim kurumları, kahvehane, kıraathane, pastane, bezik ve briç salonları ile akaryakıt istasyonlarının mağaza ve lokantalarında alkollü içkilerin satışı kesin olarak yasaklanmıştır. Bu hükmün temel amacı, toplum sağlığının ve gelecek nesillerin alkollü içkilerin zararlarından korunması, genel asayiş ve trafik güvenliğinin sağlanması ile genel kamu düzeninin tesisidir.

Kanunun 6’ncı maddesi onbirinci fıkrasında belirtilen hükme aykırılık halinde uygulanacak olan idari para cezası “Alt ve Üst Sınırları Gösterilmek Suretiyle Belirlenen” idari para cezalarından olup alt ve üst sınır olarak belirlenen miktarlar, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun “İdari Para Cezası” başlıklı 17’nci maddesi yedinci fıkrası uyarınca 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 artırılır.

4250 sayılı Kanun’un “Cezalar” başlıklı 7’inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca alkollü içkilerin kanunen yasaklı yerlerde satışa sunulması fiili hakkında idari yaptırım uygulama yetkisi mahalli mülki amirlerdedir.

2.2.1.9. Diğer Kabahatler

4250 sayılı Kanunun 6'ncı maddesi altıncı fıkrasında "*Alkollü içkiler sunum izni verilen yerlerde açık olarak tüketilebilir ve bu yerlerde tesis sınırları dışında tüketilmek üzere alkollü içki satışı yapılamaz.*" hükmü yer almaktadır. Hükme aykırılık durumunda da yine aynı kanunun "*Cezalar*" başlıklı 7'nci maddesi birinci fıkrası (b) bendinde yer alan "*Bu Kanunun 6 ncı maddesinin üçüncü, dördüncü ve altıncı fıkralarında belirtilen yasaklara aykırı hareket edenlere on bin Türk Lirasından beş yüz bin Türk Lirasına kadar idari para cezası verilir.*" hükmü çerçevesinde idari yaptırım uygulanabilecektir.

Ayrıca konu ile ilgili olarak 07/01/2011 Tarih ve 27808 Sayılı Yönetmeliğin 10'uncu maddesi yedinci fıkrasında "*Ruhsat veya diğer izin belgelerini düzenlemeye yetkili merci tarafından işyerinin faaliyetine izin verilen alanlar işyeri sınırları içi kabul edilir.*" hükmü yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinde, açık alkollü içki sunum belgesini haiz işletmelerde, alkollü içki sunumunun ancak faaliyet gösterilen işyeri sınırları içerisinde tüketilmek üzere yapılabileceği, işyeri sınırları dışında tüketilmek üzere satış yapılması durumunda ise idari yaptırıma tabi tutulacağı belirtilmektedir.

Kabahatin faili:

Söz konusu kabahatin işlenebilmesi için kanunda özel bir faillik şartı aranmaktadır. Kabahati düzenleyen kanun hükmünde de açıkça belirtildiği üzere kabahatin faili ancak açık alkollü içki satış belgesi sahibi gerçek ya da tüzel kişiler olabilmektedir. Burada yine kabahatler sonucunda idari yaptırımların öngörülmesindeki temel amacın kamu düzeninin bozulmasını engellemek olması sebebiyle söz konusu kabahatin mağduru kamudur.

Kabahatin maddi unsuru:

Kabahatin işlenmiş kabul edilebilmesi için gerekli olan tipiklik unsurunun gerçekleşmiş sayılabilmesi, açık alkollü içki satış belgesi bulunan işyerlerinin

sınırları dışında tüketilmek üzere satış yapılmasına bağlıdır. Söz konusu fiil tek hareketli kabahatlerden olup netice bakımından da sırf hareketli kabahatler sınıfına girmektedir.

Kabahatin manevi unsuru:

Kabahatin manevi unsurunu inceleyecek olursak; Kabahatler Kanunu'nun 9'uncu maddesinde açıkça bir hüküm bulunmaması durumunda kabahatlerin kasten ya da taksirle işlenebileceğinin belirtilmiş olması, işyeri sınırları dışında tüketilmek üzere satışı düzenleyen mevzuat hükmünde fiilin işlenmesinde kast ya da taksir ayrımı yapılmaması sebepleriyle söz konusu kabahat hem kasten hem de taksirle işlenebilecektir.

4250 sayılı Kanunun 6'ncı maddesi altıncı fıkrasında belirtilen hükme aykırılık halinde uygulanacak olan idari para cezası "Alt ve Üst Sınırları Gösterilmek Suretiyle Belirlenen" idari para cezalarından olup alt ve üst sınır olarak belirlenen miktarlar, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun "İdari Para Cezası" başlıklı 17'nci maddesi yedinci fıkrası uyarınca 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 artırılır.

4250 sayılı Kanun'un söz konusu düzenlemesi işyeri dışında satışın, açık alkollü içki satışı yapan işyerleri için düzenlenmiş özel bir hali olup ayrı bir idari yaptırımla müeyyidelendirilmiştir.

4250 sayılı Kanun'un "Cezalar" başlıklı 7'inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca alkollü içkilerin açık olarak sunuma izin verilen işyeri dışında tüketime sunulması fiili hakkında idari yaptırım uygulama yetkisi mahalli mülki amirlerdedir.

2.2.2. Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesine Yol Açan Kabahatler

İşlenen bir kabahat neticesinde kabahatin nesnesini oluşturan alkollü içkilerin mülkiyetinin kamuya geçirilmesi idari yaptırımını temelde iki nedenle uygulanmaktadır:

- Yasal ürünleri elinde bulunduran satıcının, elindeki yasal ürünleri mevzuata uygun şekilde satışa konu etmesine imkan yoksa ürünlerin mülkiyeti kamuya geçirilir. Bu durumda satışa konu edilen ürünler yasal olmakla birlikte, satıcı faaliyet türüne uygun satış belgesine sahip değildir.
- Satışa konu edilen ürünler piyasada bulunmaması gereken, ürün mevzuatı ile istenen tüm özellikleri taşımayan ürünlerdir.

Bu iki nedenle, kabahati işleyen kişi tarafından ürünlerin yasal olarak satışa konu edilmesi mümkün olmadığından, ürünlerin mülkiyeti kamuya geçirilir. Böylelikle aynı ürünlerin yeni bir kabahatin nesnesi olmasının önüne geçilir.

2.2.2.1. Belgesiz Satış

Yukarıda belirtildiği üzere alkollü içkilerin satış ve sunum faaliyetlerine ilişkin düzenlemelerden satış belgesi alma zorunluluğu 4733 sayılı Kanunun 8'inci maddesi beşinci fıkrası (g) bendinde yer almaktadır. Söz konusu hükümde “*Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığında satış belgesi almadan tütün mamulleri, etil alkol, metanol ve alkollü içkilerin toptan satışını yapanlara ellibin Türk Lirası Türk Lirası; perakende satışını yapanlara ise beşbin idari para cezası verilir.*” esasına yer verilmiştir. Bunun yanı sıra yine 4733 sayılı Kanunun 8 inci maddesi dokuzuncu fıkrasında yer alan “*Beşinci fıkranın (f), (g), (h), (ı) ve (j) ile (o) bentlerinde yazılı fiiller hakkında idarî yaptırım uygulamaya ve bu fiillerin konusunu oluşturan her türlü eşyanın mülkiyetinin kamuya geçirilmesi kararını vermeye mahalli mülkî amirler, diğer bentlerde yazılı fiiller hakkında idarî para cezası vermeye Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı yetkilidir. Mahalli mülkî amirlerce uygulanan idarî yaptırımlar onbeş gün içinde Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına iletilir.*” hükmü gereği sayılan kanun hükümlerinde belirtilen yasaklara aykırı faaliyet gösterilmesi durumunda idari yaptırım olarak öngörülen para cezasının yanı sıra idari yaptırıma esas fiilin konusunu oluşturan veya işlenmesi suretiyle elde edilen eşyanın mülkiyetinin kamuya geçirilmesine de karar verilebileceği, kararı vermeye ise yine idari para cezasını uygulayan merciin yetkili olduğu anlaşılmaktadır.

2.2.2.2. İşyeri Dışında Satış

Satış yeri olarak belirlenen işyeri sınırları dışında satışa ilişkin yaptırım öngören mevzuat yukarıda da belirtildiği üzere 4733 sayılı Kanunun 8'inci maddesi beşinci fıkrası (f) bendinde yer almaktadır. Buna göre “*Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığından belge almamış kişilerden ürün alan veya bu kişilere ürün satan ya da belgesinde belirtilen işyeri dışında satış yapan toptan veya perakende tütün mamulü, etil alkol, metanol veya alkollü içki satıcıları ya da açık içki satıcılarına bin Türk Lirasından onbin Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir.*” Bunun yanı sıra yine 4733 sayılı Kanunun 8 inci maddesi dokuzuncu fıkrasında “*Beşinci fıkranın (f), (g), (h), (ı) ve (j) ile (o) bentlerinde yazılı fiiller hakkında idarî yaptırım uygulamaya ve bu fiillerin konusunu oluşturan her türlü eşyanın mülkiyetinin kamuya geçirilmesi kararını vermeye mahalli mülkî amirler, diğer bentlerde yazılı fiiller hakkında idarî para cezası vermeye Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı yetkilidir. Mahalli mülkî amirlerce uygulanan idarî yaptırımlar onbeş gün içinde Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına iletilir.*” hükmü yer almaktadır. Buna göre işyeri sınırları dışında başka bir yerde alkollü içki satışı yapılması, belgesiz olarak faaliyet gösteren kişilerden ürün temin edilmesi ya da belgesiz olarak faaliyet gösteren kişilere ürün satılması gibi yasaklara aykırı faaliyet gösterilmesi durumunda öngörülen para cezasının yanı sıra idari yaptırıma esas fiilin konusunu oluşturan eşyanın mülkiyetinin kamuya geçirilmesine de karar verilebileceği, kararı vermeye ise yine idari para cezasını uygulayan merciin yetkili olduğu anlaşılmaktadır.

Mülkiyeti kamuya geçirme yaptırımının amacının kabahati işleyen kişi tarafından ürünlerin yasal olarak satışa konu edilmesi mümkün olmadığından, aynı ürünlerin yeni bir kabahatin nesnesi haline getirilmesinin önüne geçmek olduğundan bahsetmiştik. Ancak satış belgesi ile satışa izin verilen işyeri dışında satış söz konusu olduğunda, bu amaçtan uzaklaşıldığı görülmektedir. Keza kabahatin işleyen kişinin satışa izin verilen bir adres için düzenlenmiş bir satış belgesi bulunduğundan yasal ürünleri yine yasaya uygun olarak satışa sunma imkanı bulunmaktadır. Kanımızca, işyeri dışında satış gerçekleşmesi halinde ürünlerin mülkiyetinin kamuya geçirileceğine ilişkin düzenleme, yaptırımın amacını aşmaktadır.

2.2.2.3. Uyarı Mesajları Bulundurmayan Alkollü İçkilerin Satışı

Yukarıda bahsedildiği üzere 4250 sayılı Kanununun 6'ncı maddesi sekizinci fıkrasında *“İhraç amaçlı üretilenler hariç olmak üzere, Türkiye’de üretilen veya ithal edilen alkollü içkilerin ambalajları üzerine, zararlarını belirten Türkçe yazılı uyarı mesajları konulur. Uyarı mesajları resim, şekil veya grafik biçimlerinde de olabilir. Uyarı mesajlarını taşımayan alkollü içkiler satışa arz edilemez, satılamaz. Uyarı mesajlarının şekli, boyutu ve içeriği Sağlık Bakanlığının uygun görüşü alınarak Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından belirlenir.”* hükmü yer almaktadır. Yine Kanununun 7'inci maddesi birinci fıkrası (ç) bendinde yer alan *“Bu Kanununun 6 ncı maddesinin sekiz, dokuz ve onuncu fıkralarındaki yükümlülük ve yasakları ihlal eden üretici ve ithalatçılara, yüz bin Türk Lirasından aşağı olmamak kaydıyla, bu yükümlülük ve yasaklara aykırı olarak piyasaya sürülen malların piyasa değeri kadar idari para cezası verilir.”* hükmü ve dördüncü fıkrasında yer alan *“Birinci fıkranın (ç) bendinde tanımlanan kabahatin konusunu oluşturan ürünlerin ayrıca mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verilir. Bu kararı vermeye Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu yetkilidir.”* hükmü gereği üzerinde zorunlu kılınan uyarı mesajları bulunmayan ürünlerin satışa sunulması durumunda öngörülen para cezasının yanı sıra idari yaptırıma esas fiilin konusunu oluşturan eşyanın mülkiyetinin kamuya geçirilmesine de karar verileceği, kararı vermeye ise Bakanlığın yetkili olduğu anlaşılmaktadır.

2.2.3. Diğer Yaptırım Türleri

İdari para cezası ve kabahatin konusunu oluşturan alkollü içkilerin mülketinin kamuya geçirilmesi yaptırımları dışında mevzuatta bazı diğer yaptırımlar da öngörülmüştür.

Alkollü içki piyasasında faaliyet gösteren satıcılara, bazı piyasa düzenlemelerine aykırı faaliyette bulunmaları halinde yazılı uyarı, belge iptali ve internet adresine erişimin engellenmesi yaptırımları da uygulanabilmektedir.

2.2.3.1. Yazılı Uyarı

Satıcıların piyasa düzenlemelerine riayetinin sağlanmasının bir aracı olan “yazılı uyarı” idari yaptırımını 4733 sayılı Kanun’un 8’inci maddesinin altıncı fıkrasında düzenlenmiştir.

Söz konusu hüküm “*Yukarıda sayılan fiiller dışında, bu Kanun ile 4250 sayılı Kanuna veya bu kanunlara göre yürürlüğe konulmuş yönetmeliklere ya da Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca verilen belgelerde yer alan şartlara uyulmadığının tespiti halinde, ilgili gerçek ve tüzel kişiler uyarılır ve aykırılığın giderilmesi için uygun bir süre verilir. Her işlem için verilecek süre Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca belirlenir. Verilen süre sonunda aykırılığın devam etmesi halinde veya aykırılığın giderilmesinin mümkün olmadığı hallerde süre verilmeksizin Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca verilen belgeler iptal edilir.*” şeklinde kaleme alınmış olup, işlenen bir fiil hakkında bu hüküm uyarınca yazılı uyarı yaptırımını uygulanabilmesi için fiilin;

- 4733 sayılı Kanun’un 8’inci maddesinde sayılan fiillerden olmaması,
- 4733 sayılı Kanun, 4250 sayılı Kanun ve bu kanunlara istinaden çıkarılmış yönetmeliklere aykırı olması veya düzenlenen satış belgesi üzerinde yer alan şartları ihlal eder nitelikte olması,
- Karşılığı olarak başkaca bir idari yaptırım öngörülmemiş olması gerekmektedir.

Yazılı uyarı idari yaptırımının amacı satıcıların faaliyetlerinin düzenlemelere uygun hale getirilmesi olduğundan, yazılı uyarı yaptırımının uygulanmasına neden olan düzenlemeye uygunluğun sağlanabilmesi için Bakanlık tarafından satıcıya uygun bir süre verilmektedir. Bakanlık bu sürenin takdirinde tamamen serbesttir.

Yazılı uyarı idari yaptırımını uygulanan satıcının faaliyetini ilgili düzenlemeye uygun hale getirmemesi ya da fiilin tekrarı halinde, satıcı ikinci kez uyarılmaz ve satış belgesi iptal edilir.

2.2.3.2. Belge İptali

Alkollü içkilerin satış faaliyetleri ile ilgili olarak 4733 sayılı Kanunda yer alan ve idari para cezası uygulanacağı belirtilen hükümlere ilişkin olarak Kanunun 8'inci maddesi yedinci fıkrasında *“İdarî para cezaları, fiillerin tekrarı halinde, bir önceki cezanın iki katı olarak verilir. Beşinci fıkranın (c) bendinde sayılan fiillerin tekrarı halinde ayrıca ihlale konu ürünün piyasaya arzının bir yıla kadar durdurulmasına; (a), (b), (d), (e), (f), (j), (k), (l), (m) ve (n) bentlerinde sayılan fiillerin, ilk fiilin işlenmesinden sonraki beş yıl içinde üçüncü defa işlenmesi halinde ise belgelerin iptaline karar verilir. Satış belgesi iptal edilen satıcılar, satış belgesi iptaline konu işyerinde aynı işletme adı altında faaliyette bulunan üçüncü kişiler ile satış belgesi iptal edilen satıcılarca belge iptaline konu işyerinin farklı işletme adı altında fiilen işletilmesi halinde, bu işletme üzerine kayıtlı görünen üçüncü kişiler adına iki yıl süreyle yeni belge başvurusunda bulunulamaz.”* hükmü yer almaktadır.

Buna göre yukarıda belirtilen kanun hükümlerine ilişkin aynı fiilin beş yıl içerisinde üçüncü kez işlenmesi durumunda, idari para cezası uygulanmasının yanı sıra satış belgesinin iptali yoluna da gidilecektir. Ayrıca satış belgesi iptal edilen kişilerce dolaylı veya doğrudan işletilen işyerlerine, iptal tarihinden itibaren iki yıl süreyle yeni satış belgesi verilmeyecektir.

Bunun yanında yukarıda da belirtildiği üzere 4733 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinin altıncı fıkrası uyarınca, yazılı uyarı idari yaptırım gerektiren bir fiilin ikinci kez işlenmesi, uyarıya rağmen aykırılığın giderilmemesi veya aykırılığın giderilmesinin mümkün olmadığı hallerde şahsa ait satış belgesi iptal edilir.

2.2.3.3. Erişimin Engellenmesi

Alkollü içkilerin satış faaliyetlerinde uygulanan diğer yaptırımlara ilişkin bir düzenleme de 4733 sayılı Kanunun 8'inci maddesi beşinci fıkrası (k) bendinde bulunmaktadır. Söz konusu hükümde *“Tütün mamulleri veya alkollü içkilerin tüketicilere satışını; internet, televizyon, faks ve telefon gibi elektronik ticaret araçları ya da posta ile sipariş yöntemi kullanarak yapmak üzere satış sistemi kuran*

veya faaliyette bulunanlara yirmibin Türk Lirasından yüzbin Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir. Satışın internet ortamında yapılması halinde, 4/5/2007 tarihli ve 5651 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanunda öngörülen usullere göre erişimin engellenmesine karar verilir ve bu karar hakkında da anılan Kanun hükümleri uygulanır.” esasına yer verilmiştir.

Alkollü içkilerin satışının internet ortamında yapılması durumunda uygulanması gereken idari para cezasının yanı sıra ilgili kanun gereği satışın yapıldığı internet adresine erişimin engellenmesine karar verilmesi gerekecektir. Söz konusu erişimin engellenmesine dair karar Bakanlık tarafından alınır ve yine ilgili kanun gereği yetkilendirilen Erişim Sağlayıcılar Birliği tarafından yerine getirilir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

İnsanların bir arada yaşamalarını sağlamak için toplumsal düzeni sağlayan kurallar koyma yetkisi bulunan idare bu kuralların bireyler tarafından ihlali halinde yaptırım uygulama yetkisine sahiptir. İdarece, toplumsal kurallara muhalefet edilmesi durumunda uygulanan bu yaptırımlar niteliklerine göre ceza hukuku ilkelerine göre verilmekte veya idare tarafından doğrudan uygulanabilmektedir.

İdare tarafından mahkeme kararına gerek olmaksızın doğrudan uygulanan yaptırımlar idari yaptırımları oluşturmaktadır. İdarenin yaptırımlarla bireylerin yaşamına müdahale etmesinin haklı gerekçesi bir ihlalin varlığıdır. Toplumsal düzeni bozmaya yönelik bir ihlalin varlığı halinde idare yaptırım uygulayarak bireylere idare karşısındaki borç ve yükümlülüklerini yerine getirmeyi hatırlatmayı böylece idari düzene aykırı eylemleri engellemeyi, toplumun huzur ve sükûnu ile bireylerin can ve mal güvenliğini sağlamayı amaçlamaktadır. İdarenin faaliyet alanının gün geçtikçe genişlemesiyle birlikte uygulanma alanı da genişleyen idari yaptırımlar, günlük hayatımızda sürekli olarak karşılaştığımız idari işlemler haline gelmişlerdir.

Bireylerin malvarlığı üzerinde etkili olan veya doğrudan bireyin malvarlığı üzerinde etki doğurmayan ancak belirli bir hakkın veya özgürlüğün kısıtlanması sonucunu doğuran ve park yasağına uymayanlara kesilen para cezalarından ruhsatsız yapılan binanın yıkılmasına, sigara içilmemesi gereken yerlerde sigara içilmesi nedeniyle uygulanan yaptırımlardan, işyerinin kapatılmasına kadar geniş bir alanı kapsayan bu tür yaptırımlarla hemen hemen herkes karşılaşmaktadır. Bu kadar geniş bir alanı kapsayan idari yaptırımlar çok çeşitli olduklarından bir sınıflandırma yapmak güç olduğu gibi tümünü saptayarak gerekçe, sebep ve amaçlarını incelemek de oldukça zordur.

Alkollü içkilerin satış faaliyetleri düzeninde uygulanan idari yaptırımlar da çeşitlilik arz etmekle birlikte idari para cezası, söz konusu faaliyetlerde yoğun bir uygulama alanına sahiptir. İlgili kanunlarla getirilen esaslara muhalefet karşılığında genellikle idari para cezasının öngörülmüş olması, para cezalarının önleme ve caydırma özelliğinin bulunmasından kaynaklanmaktadır. Para cezasının yerine direkt

olarak belge iptali yaptırımının uygulanması kanunun ve idari yaptırımların amacından sapma meydana getireceği aşikârdır. Buna karşılık kanunlarda uygulanacağı belirtilen idari para cezalarının yüksek miktarlı olması da yine idari yaptırımların önleme ve caydırma amacından saptırma, sektörde faaliyet gösteren işletmecilerin sektörü terk etmelerine ya da kanuna aykırı fiillerini sürdürmeye devam etmelerine sebep olmaktadır. Özellikle 22.00 ila 06.00 saatleri arasında perakende alkollü içki satışı yapılması sebebiyle satıcılara uygulanacak olan idari para cezasının belgesiz olarak alkollü içki satışına uygulanacak olan ceza miktarından çok yüksek olması Anayasa'da yer alan ölçülülük ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Bu nedenle kanunlarda belirtilen idari para cezalarının gösterilen faaliyete ve elde edilen kazançta göre orantılı ve ölçülü olması yerinde olacaktır. Piyasa takip ve kontrolü açısından da konu değerlendirildiğinde, belgesiz satışın müeyyidesinin, belgeli satıcıların belirtilen saatlerde yaptığı satışa uygulanan müeyyideden daha ağır olması gerektiği, bu itibarla 22.00 ila 06.00 saatleri arasında perakende alkollü içki satışına ilişkin para cezasının daha düşük belirlenmesinin Kanunun amacına daha çok hizmet edeceği mütala edilmektedir.

Alkollü içki piyasasında öngörülen idari yaptırımlar, piyasanın güven içinde çalışmasının korunması amaçlarıyla öngörülmüştür. Bu yaptırımların etkin olabilmesi hukuka uygun, caydırıcı, orantılı, objektif ve ihtiyaçlara cevap veren nitelikte olmaları halinde mümkündür. Bu nedenle öncelikle alkol piyasasının kendine has özellikleri iyi tanınmalı, teknik boyutu iyi irdelenmeli ve hukuki altyapı iyi tesis edilmelidir. Satış sisteminin idare tarafından düzenlenecek satış belgeleri üzerine kurgulandığı sistemde tabidir ki en ağır ihlal bu sistemin dışına çıkmak, başka bir deyişle belgesiz satış yapmak olarak kabul edilmelidir. Diğer idari yaptırımların ağırlık olarak, belgesiz satış fiili için öngörülen yaptırım baz alınarak bu yaptırım altında sıralanması halinde satıcıların sistem içerisinde faaliyet gösterilmesi sağlanacaktır.

Alkollü içki piyasasında faaliyet gösteren satıcı sayısının çok yüksek olması, piyasa takip ve gözetimini de güçleştirmektedir. Söz konusu piyasaya ilişkin düzenlemelere uyulup uyulmadığı tespiti açısından ihlale ilişkin somut delillerin tam olarak ortaya konmaması da zaman zaman varsayımlardan yola çıkılarak sonuca

ulaşıldığını göstermektedir. İhlalin tespiti için yapılan denetimler konusunda objektif kriterler benimsenmeli ve uygulanmalıdır.

Nihayet alkollü içkilerin reklam ve tanıtımı kabahatinin tipiklik unsurunun hangi şartlarda gerçekleşeceğini netleştirilmesi amacıyla Kabahatler Kanunu'nun 4'üncü maddesi uyarınca ikincil düzenleme yapılarak 4250 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında yer alan "servis amaçlı materyal" ibaresinin kapsamının belirlenmesi gerekmektedir.



KAYNAKÇA

Akıllıoğlu, Tekin, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, TODAİE, Ankara, 1983.

Akıllıoğlu, Tekin, “Yönetimsel İşlemlerde Gerekçe İlkesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt XV, Sayı 2, 1982, s. 7-19.

Akyılmaz Bahtiyar, **İdare Hukuku**, Sayram Yayınları, Konya, 2004,

Akyılmaz, Bahtiyar, Sezginer, Murat, Kaya, Cemil, **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, 7. Baskı, Ankara, 2016.

Arık, Sakine, **İdari Yaptırımlarda Ölçülülük İlkesi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010.

Atanur, Erol, **İdari Yaptırımların Hukuki Nitelikleri ve İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Yargısal Başvuru Yolları**, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Edirne, 2009.

Atay, Ender Ethem, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara, 2009.

Ayanoğlu, Taner, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Düzenleme Yetkisi ve TAPDK Örneği”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: LXV, Sayı: 1, 2007, s. 39-83.

Ayatar Kızılyar, Sema, “Ceza Yaptırımı ile İdari Yaptırım Ayrımı”, **Yaşar Üniversitesi Dergisi**, Cilt VIII, Özel Sayı, 2013, s. 1637-1666.

Bardakçı, Mehmet Akif, **İdari Para Cezaları ve İdari Para Cezalarının Yargısal Denetimi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2006

Bekar Elif, “Kabahatler Kanunu’nun Genel Hükümlerinin Değerlendirilmesi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: LXIX, Sayı: 1-2, 2011, s.1033-1050.

Çağlayan, Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri**, Adalet Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, 2014.

Çağlayan, Ramazan, **İdari Yaptırımlar Hukuku**, Asil Yayın, Ankara, 2006.

Çağlayan, Ramazan, Doğan, Beşir Fatih, “Enerji Piyasası Kurumunun Verdiği Cezaların Uygulanması Sorunu Üzerine”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt XII, Sayı: 1-2, 2008, s.565-583.

Çakır, Hasan, **Toptancının Bakkal ve Market Rekabetindeki Rolü: İzmir İlinde Bir Uygulama**, Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2016.

Çınar, Hacı Yusuf, **4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu Çerçevesinde İdari Yaptırımlar**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010.

Dinler, Zeynel, **İktisada Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, 9. Baskı, Bursa, 2003.

Erdinç, Burcu, “İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı 2, 2012, s. 241-276.

Ergül Teoman, “Savunmanın Teori ve Uygulaması”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 4, 1990, s. 591-599.

Esener, Turhan, **Borçlar Hukuku**, AÜHF Yayınları No: 246, Ankara, 1969.

Gölcüklü, Feyyaz, “İdari Ceza Hukuku ve Anlamı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: XVIII, Sayı: 2, Ankara, 1963, s. 115-182.

Gözler Kemal, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, 4. Baskı, Bursa, 2006.

Gözler, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000.

Günel, Hatice, **İmar Hukuku ve Yerel Yönetimlerin İdari Yaptırım Yetkileri**, Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Mersin, 2007.

Günday, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara, 2011.

Gündüz, Fatma Ebru, **İdari Yaptırımlar**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2004.

Güriz, Adnan, **Hukuk Başlangıcı**, Siyasal Kitabevi, 9. Baskı, Ankara, 2003.

Hafizoğulları Zeki, “Genel Çizgileriyle Savunma Hakkı”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 1, 1994, s.20-40.

Hakeri, Hakan, **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Adalet Yayınevi, 14. Baskı, Ankara, 2012.

Hanson, David J., “Historical Evolution Of Alcohol Consumption İn Society”, **Alcohol: Science, Policy and Public Health**, Oxford University Press, 2013.

İçel, Kayıhan, “Çağdaş Ceza Hukukunun Evrensel İlkelerinin Kabahat Türünden Eylemler Alanındaki Boyutları”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı: 7, 2016, s. 621-635.

Kaboğlu İbrahim, **Özgürlükler Hukuku**, Afa Yayıncılık, 4. Baskı, Diyarbakır, 1993.

Karabulut, Mustafa, **İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006.

Kaya, Kadir, Şenel, Mahmut Can, Koç, Erdem, “Perakende Ticaret Sektörünün Türkiye’deki Genel Durumu”, **Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi**, Cilt: X, Sayı: 19, 2018, s. 502-515.

Koca, Mahmut, Üzülmez, İlhan, **Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Seçkin Yayıncılık, 5. Baskı, Ankara, 2012.

Kurt Hayrettin, “İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt XVIII, Sayı 1, 2014, s. 131-178.

Kuş, Sebahattin, **Dünya’da ve Türkiye’de Alkol Kontrolü Politikaları**, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, Ankara, 2011.

Locke John, **Yönetim Üzerine İkinci İnceleme**, çev. Fahri Bakırcı, Ebabel Yayınları, 2. Baskı, 2012.

Mahmutoğlu, Fatih Selami, “İdari Para Yaptırımını Gerektiren Eylemler Yönünden Yargılama Rejimi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt 55, Sayı 1-2, 1995-1996, s. 151-171.

Mahmutoğlu, Fatih Selami, **Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda Yaptırım Rejimi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul, 1993.

Oğurlu, Yücel, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma**, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 2001.

Oğurlu Yücel, **Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002.

Özay, İl Han, **İdari Yaptırımlar**, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 3326, İstanbul, 1985.

Özbudun, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 12. Baskı, Ankara, 2011.

Özçelik, Filiz, İç, Erhan, “Türkiye’de Alkollü İçki Sanayii”, **Gıda Mühendisleri Dergisi**, Sayı:5, 1998, s. 17-19.

Özkaya Özlüer, Ilgın, **İdari Yaptırım Kuramı Açısından Çevre Kanunu’nda İdari Yaptırımlar**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008.

Öztan, Bilge, **Medeni Hukukun Temel Kavramları**, Turhan Kitabevi, 12. Baskı, Ankara, 2003.

Öztek Selçuk, “Türk Hukukunda Avukatların Tabi Olduğu Reklam Yasağı”, **Doç. Dr. Mehmet Somer’e Armağan**, İstanbul, 2006, s. 673-686.

Petek, Ali, “Kamu Kesiminde Düzenleyici Kurumlar ve Düzenleyici Kurumlar Üzerine Bir Politik Çerçeve”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 7, 2002, s. 1-19.

Saygın, Engin, “Ölçülülük İlkesine Yönelik Türk ve İngiliz İdare Hukuku Yaklaşımı Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı 2, 2017, s. 59-88.

Sinoplu, Emine Burcu, **Sermaye Piyasası Kurulu’nun Uyguladığı İdari Yaptırımlar ve Yargısal Denetimi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2009.

Şanlı Atay Yeliz, “İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi Yükümlülüğü”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 96, 2011, s. 293-318i

Toroslu, Nevzat, **Ceza Hukuku Genel Kısım**, Savaş Yayınevi, 8. Baskı, Ankara, 2005.

Toroslu Nevzat, Feyzioğlu Metin, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, Savaş Yayınevi, 6. Baskı, Ankara, 2008.

Uğur, Hüsametdin “Kabahatler Kanunu ve 5252 Sayılı Kanuna Göre İdari Para Cezası ve Yargıtay Uygulaması”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı 85, 2009, s. 189-219.

Ulusoy, Ali, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.

Ulusoy, Ali, **İdari Yaptırımlar**, Oniki Levha Yayınları, 1. Baskı, Ankara, 2013.

Ulusoy, Ali, “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı 2, 2000, s. 45-60.

Uran, Emrah, **Türkiye’deki Düzenleyici Kurulların İdari Yaptırım Yetkisi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008.

Uslu, Adem, **2000’li Yıllarda Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Mülki Sistem Ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerindeki Etkileri**, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Isparta, 2014.

Üzölmez İlhan, “Türk Hukukunda Tekerrür”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: X, Sayı: 1-2, 2002, s. 165-186.

Yerdelen, Erdal, **Yaptırım Olarak Devletin Mülkiyet Hakkına Müdahalesi**, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Karaman, 2010.

Yeşil, İsmail, **Ceza Hukuku Genel İlkelerinin İdari Cezalara Uygulanabilirliği**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010.

Yılmaz, Ejder, **Hukuk Sözlüğü**, Yetkin Yayınları, 3.Baskı, Ankara, 2005.

Yıldırım Abdülkerim, “‘Mesafe Satımı’ ile ‘Mesafeli Satım’ Kavramları Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: IX, Sayı: 1-2, 2005, s.127-152.

Zafer Hamide, “Savunma Hakkı ve Sınırları”, **Prof. Dr. Nur CENTEL’e Armağan**, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt: XIX, Sayı: 2, 2013, s. 507-540.

OECD, The OECD Report on Regulatory Reform – Synthesis, 1997, Paris.

Kabahatler Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu (1/993), TBMM 22. Dönem 3. Yasama Yılı (Sıra Sayısı 840), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss840m.htm>,