

İDARİ PARA CEZASI

Administrative Fine

Arş. Gör. Sibel CAN¹

Geliş Tarihi: 12.07.2016 Kabul Tarihi: 29.09.2016

ÖZET

1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5271 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda hukuka aykırı olan ve haksızlık ifade eden fiiller arasında suç veya kabahat olarak bir ayırım yapılmış ve kabahatler TCK dışına çıkarılmıştır. Yine aynı tarihte yürürlüğe giren Kabahatler Kanunu ile idari yaptırımlar ilk defa genel bir düzenlemeye kavuşmuştur. Kamu düzenini ağır şekilde ihlal etmeyen ancak haksızlık ihtiva eden fiiller kabahat olarak kabul edilmiş ve bu fiiller karşılığında idari yaptırım uygulanması öngörülmüştür. Bu yaptırımlar, başta hukuki nitelikleri olmak üzere pek çok açıdan cezai yaptırımlardan ayrılmakla birlikte bunların idare mi yoksa ceza hukukunun mu alanına dahil oldukları hususu tartışmalıdır.

Çoğu zaman bir yargı kararı olmaksızın idari merci tarafından hükmedilen idari yaptırımlar içerisinde idari para cezası önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle ekonomik hayata ilişkin düzenlemelerde idari para cezasına sıkça yer verilmektedir. Ayrıca Genel Bütçe içerisinde yer alan gelirler incelendiğinde de idari para cezalarının oranının her geçen yıl arttığı göze çarpmaktadır.

Anahtar Kelimeler: İdare Hukuku, Ceza Hukuku, İdari Yaptırımlar, İdari İşlem, Kabahat.

ABSTRACT

Between acts which against the law and expressing injustice was made distinction as crime or faulty at the Turkish Penal Code No. 5271 which came into force on 1 June 2005 and misdemeanors was excluded from the TPC. With the Misdemeanors Code which on the same date enacted administrative sanctions reunited common regulation for the first time. Does not severely violate public order, but containing unfair acts was considered as misdemeanor and administrative sanctions were foreseen to be carried out for these acts. These sanctions, especially including the legal nature is distinguished from many aspects from criminal sanctions, however, It is controversial whether these belong to Administrative Law or Criminal Law.

Administrative fines are an important place in administrative sanctions that most of the time ordered by the administrative authority without a judicial decision. Especially, administrative fines is frequently given place to regulation of economic life. In addition when is examined revenues located within the General Budget, are outstanding that the ratio of administrative fines has increased every year.

Keywords: Administrative Law, Criminal Law, Administrative Sanctions, Administrative Operation, Misdemeanor.

¹ Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ceza ve Ceza Muhakemesi Hukuku Anabilim Dalı.
sibel.can.992@gmail.com

GİRİŞ

Bireylerin toplum halinde yaşamasının sonucu olarak, kendi aralarında bir düzen kurma ve bu düzeni belli kurallarla koruma altına alma çabası ortaya çıkmıştır. Bu çabanın zorunlu bir sonucu olarak da, kuralların etkin bir şekilde uygulanmasını sağlayacak bir takım yaptırımlar öngörülmüştür. Yaptırımlar, hukuk kurallarının uygulanmasını sağlamak ve bunlara uyulmasını zorlamak için yasalara konulan hükümlerdir. İşte hukuk düzeni içerisinde yer alan yaptırımların bir türünü de 'idari yaptırımlar' oluşturmaktadır.

İdari yaptırımlar, araya yargı kararı girmeksizin idarenin doğrudan doğruya idari usullerle uyguladığı yaptırım türüdür. Kamu düzenini ihlal niteliği taşıyan filler karşılığında uygulanan idari yaptırımlar; kararı veren yetkili mercii, uygulanma usulü, hukuki niteliği ve sonuçları bakımından cezai yaptırımlardan ayrılmaktadır. Bu durum ise, idari yaptırımların idare hukuku alanına mı ceza hukuku alanına mı girdiği veya kendi başına bağımsız bir alan oluşturup oluşturmadığı konusunda sıkça tartışmalara neden olmaktadır.

İdari yaptırımlar, idari para cezası ve diğer idari yaptırımlardan oluşmaktadır. Ancak, bu yaptırımların büyük bir kısmını, idari para cezası oluşturmaktadır. İdari para cezaları, belli bir miktar paranın kişiden alınıp Devlet hazinesine intikalinden ibaret olduğu için, genel bütçe içerisinde önemli bir orana sahiptir. Değişen toplum yapısına paralel olarak, özellikle belediyelerin uyguladığı yaptırımlar, trafik cezaları gibi toplumu yakından ilgilendiren konularda idari para cezalarına sıkça yer verilmekte ve bu durum bütçe içerisindeki idari para cezalarının miktarında belirgin bir artışa neden olmaktadır.

Çalışmamızda öncelikle idari yaptırımların nitelikleri, özellikleri ve cezai yaptırımlardan farkları üzerinde durulmuş, daha sonra idari yaptırım türü olan idari para cezaları genel olarak değerlendirilmeye çalışılmıştır.

I. İDARİ YAPTIRIMLAR

A. GENEL OLARAK

Kabahatler Kanunu m. 2'ye göre, 'kabahat deyiminden; kanunun, karşılığında idarî yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık anlaşılır'².

² 'Sanık hakkında hırsızlığa teşebbüs suçundan mahkumiyet kararı verilmiş ise de; 10.06.2010-5995/6 Sayılı Kanun'la değişik 3213 Sayılı Maden Kanunu'nun 12/5. maddesi uyarınca, sanığın eyleminin suç olmaktan çıkıp sadece idari yaptırımı (para cezası) gerektirir nitelikte kabahat fiilini oluşturduğunun anlaşılması karşısında; YCGK'nın Dairemizce de benimsenen 21.01.2014 günlü, 2012/1516 esas ve 2014/21 Sayılı kararında da belirtildiği üzere, 5271 Sayılı CMK'nın 223/2-a ve 5236 Sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27/7. maddeleri uyarınca sanık hakkında hırsızlık suçundan açılan dava ile ilgili beraat kararı verilip, 10.06.2010-5995/6 Sayılı Kanun'la değişik 3213 Sayılı Maden Kanunu'nun 12/5. maddesi uyarınca idari para cezası gerektiren ve bir kabahat olan fiilinden dolayı idari para cezası verilmesi

Kabahat, niteliksel ayrımı benimseyenlerce, idarenin çıkarlarını ihlal eden etken veya edilgen hareket ile kast veya taksirle işlenebilen, korunan hukuksal değer üzerinde tehlike oluşturan haksızlık olarak tanımlanırken; niceliksel ayrımı benimseyenlere göre, korunan hukuksal değer üzerinde zarar veya tehlike meydana getirme açısından suçlara göre daha az zararlı veya tehlikeli olan haksızlıklardır³.

765 sayılı TCK'da suç konusunda cürümler ve kabahatler olmak üzere ikili bir ayırım benimsenmişti. 5237 sayılı TCK'da bu ayırım terk edilmiş ve ETCK'da kabahat niteliği taşıyan hafif haksızlıklar, YTCK'ya alınmayıp, kabahatler için 5236 sayılı Kabahatler Kanunu hazırlanmıştır. Dolayısıyla eskiden bir suç türü olarak kabul edilen kabahatler artık bir haksızlık türü olarak kabul edilmiştir⁴. Kıta Avrupası hukuk sistemi başta olmak üzere birçok ülkede kabahat olarak nitelenen suçların, suç olmaktan çıkarılıp, ceza kanunu dışında tutulmasının sebepleri şu şekilde sıralanabilir⁵: Mahkemelerin iş yükü hafifletilecektir. Dava açılmasıyla oluşan zaman kayıpları önlenecektir. Ceza hukukunun caydırıcılık gücünün zayıflaması azaltılacaktır. Ceza hukukunun son çare olma özelliği yönündeki düşünce ile var olan çelişme ortadan kaldırılacaktır.

Kabahatlerin TCK'dan çıkarılmasının ardından idari yaptırımların hangi hukuk dalına gireceği hususunda tartışmalar başlamıştır. Genel olarak ceza hukukçularına göre, kabahatlerin suç olmaktan çıkarılıp ayrı bir kanunda düzenlenmesi onların niteliklerini değiştirmez. Dolayısıyla Kabahatler Kanunu, idare hukuku ile ilgili bir düzenleme değildir. Öğretide bir görüşe göre, suç veya kabahat oluşturan fiiller özünde haksız fiil teşkil etmektedir. Aralarındaki fark, haksızlığın derecesindedir. Bu da kabahatlerin ceza hukukuyla ilişkisini ortaya koymaktadır⁶. Diğer bir görüşe göre, kabahat sonucu uygulanan idari yaptırımların birer idari işlem olması sebebiyle kabahatler idare hukuku alanına girmektedir. Karma görüşe göre ise, idari yaptırımlar, ceza hukuku yaptırımlarına belirli yönleriyle benzeyen, bazı yönleriyle kendine özgü olan ve karar ve uygulamalarda idarenin etkin olduğu bir yaptırım türüdür⁷. Ancak, günümüzde hem idare hukukundan hem ceza hukukundan beslenen bağımsız bir idari ceza hukukunun varlığı tartışmalıdır.

gerektiği gözetilmeden yazılı şekilde sanığın cezalandırılmasına karar verilmesi..' Yargıtay 13. CD, E. 2015/2588, K. 2016/3935, T. 8.3.2016, www.kazanci.com, E.T: 25.04.2016.

³ ÖZEN Mustafa, İdari Ceza Hukuku, Ankara 2013, s. 4-5.

⁴ ERDİNÇ Burcu, "İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi", Ankara Barosu Dergisi, Y:2012/2, s.246.

⁵ ÖZBEK Veli Özer/ KANBUR Mehmet Nihat/ DOĞAN Koray/ BACAKSIZ Pınar/ TEPE İlker, Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, Ankara 2015, s. 53.

⁶ ÖZEN, s. 14; KOCA Mahmut/ ÜZÜLMEZ İlhan, Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, Ankara 2015, s.41.

⁷ OĞURLU Yücel, "İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı", A.Ü.EHFD, C:3, S:1, s. 146.

B. İDARİ YAPTIRIM KAVRAMI

Öğretide “*idari yaptırım*” kavramına ilişkin pek çok tanım bulunmaktadır. Bu tanımların bazıları şu şekildedir:

“İdari yaptırımlar, yasaların açıkça yetki verdiği veya yasaklamadığı durumlarda, araya yargı kararı girmeden, idarenin doğrudan doğruya, bir işlemi ile ve idare hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu kararlardır.”⁸ Tanımdan anlaşılacağı üzere, idarenin bir idari işlem niteliği taşıyan idari yaptırım uygulayabilmesi için idari işlemin temel unsuru olan “*yetki*” unsuruna haiz olması gerekir.

“İdari cezalar, ilgililerin idareye karşı borç yükümlülüklerini yerine getirmelerini ve idarece konulmuş bulunan yasaklara uymalarını, idari düzeni sağlamaya yönelik yaptırımlardır”⁹.

“İdari yaptırımlar, idarenin görevlerini gereği gibi yerine getirilmesini sağlamak için idareye tanınan bir yetkidir”¹⁰. Tanıma göre, idarenin hizmetlerini gereği gibi ve ivedilikle yapabilmesi için geniş bir yaptırım uygulama yetkisine ihtiyacı vardır¹¹.

Anaya Mahkemesi bir kararında idari yaptırımları şu şekilde tanımlamıştır: “İdarenin bir yargı kararına gerek olmaksızın, yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak, idare hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlem ile uyguladığı yaptırımlarla verdiği cezalara idari yaptırım denilmektedir”¹².

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, idari yaptırımlarla ilgili tavsiye kararlarında idari yaptırımları, “Devlet idaresinin büyümesi ve belirli eylemlerin suç olmaktan çıkarılması yönündeki eğilim, idari otoritelere belirli yaptırımlar konusunda tasarrufta bulunabilme yetkisinin tanınması sonucu doğmuştur” şeklinde yorumlamıştır¹³.

Doktrinde idari yaptırımlar hakkında yapılan tanımlar dikkate alındığında, idari yaptırımların bir takım özellikleri ve amaçları olduğu anlaşılmaktadır.

C. İDARİ YAPTIRIMLARIN HUKUKİ NİTELİĞİ, ÖZELLİKLERİ VE AMAÇLARI

İdari yaptırımların hukuki niteliğiyle ilgili öğretilerde çeşitli görüşler mevcuttur. Bir görüşe göre, idari yaptırımlar idarenin disiplin yaptırımı uygulama yetkisinin yeni bir şekli olup, disiplin yaptırımına göre daha geniş bir uygulama alanına

⁸ ÖZAY İl Han, “İdari Yaptırımlar”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1985, s. 35.

⁹ GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, Ankara 2011, s. 233.

¹⁰ ZANOBINI Guido, İdari Müeyyideler, (çev. H. Yılmaz GÜNAL), Ankara 1964, s. 25.

¹¹ KARABULUT Mustafa, İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi, Ankara 2008, s. 11.

¹² Anayasa Mahkemesi, E:1996/48, K:1996/41, T:23.1.1996.

¹³ YALÇIN İsmail, Kabahatler Hukuku, Ankara 2007, s. 87.

sahiptir. İdari yaptırımların idari değil, yargısal bir faaliyet olduğunu ileri süren görüşe göre, idari yaptırımlar cezai yaptırımlarla içerik ve mahiyet bakımından aynı olmakla beraber, etki ve amaca uygunluk bakımından farklıdır¹⁴.

İdari yaptırımlar hakkında yapılan tanımlar dikkate alındığında, bu yaptırımların idari işlem niteliği ön plana çıkmaktadır. İdari makamlar yerine getirdikleri faaliyetlerin bir gereği olarak idari işlem tesis ederler. Bu durumda idari yaptırımlar da diğer idari işlemlerle aynı usul ve esaslara tabidir. Aynı şekilde teorik olarak düşünüldüğünde, kaynağını anayasadan alan ve devlet egemenliğinin kullanılmasının bir sonucu olarak icra edilen idari işlemler gibi, idari yaptırımlar da hukuksal dayanağını anayasada bulur¹⁵. *Erkut'a göre; "Kamu makamlarının, devlet yetkilerini kullanırken donatıldıkları kamu gücü, kendilerine bireyler ile girdikleri ilişkilerde onların iradesinden bağımsız bir şekilde ve hatta karşıt iradelerine rağmen, tek yanlı olarak hukuki sonuçlar ve etkiler yaratabilecek işlemler yapabilme yetki ve yeteneğini tanımaktadır"*¹⁶.

İdari yaptırımdan söz edebilmek için kanunen yetkilendirilmiş bir idarenin, idari bir işlem vasıtasıyla, idari düzeni ihlal eden kişiye uyguladığı bir yaptırım olmalıdır. Zira idarenin görevleri arasında bulunan, idari düzeni korumak önemli bir konuma sahiptir. İdari ihlal, vatandaşın toplumun bir üyesi, idarenin bir tarafı olması dolayısıyla, yapması gereken bir vecibeyi ihlal etmiş olmasıdır. Kamu düzenini korumayı amaçlayan idarenin yaptığı idari işlemlerin fonksiyonlarını icra edebilmeleri, diğer bir değişle caydırıcı özelliği olması gerekir. Yaptırımla desteklenmeyen idari işlemler, çoğu zaman uygulanmama riskiyle karşılaşır. Dolayısıyla idari işlemlerin idari yaptırımla güçlendirilmesi gerekmektedir. Yaptırımı idari bir makam uygulayacağından araya bir yargı kararı girmeyecektir. Çünkü yaptırıma karar verecek ve onu uygulayacak olan idaredir ve bunu da yine bir idari işlemle gerçekleştirecektir.

Karabulut'a göre, eğer bir yaptırımı idare uyguluyor ise, bu yaptırım idari yaptırımdır. Dolayısıyla idari yaptırımların nitelendirilmesinde idari işlem kimliği belirleyici olmalıdır. İdareye yaptırım uygulama yetkisi veren yasalardan kaynaklanan yaptırım cezai değil, idari yaptırımdır. Yani kuvvetler ayrılığı ilkesinin gereği olarak, yargının değil yürütmenin faaliyet alanına giren yaptırımlar, yasalarda hangi adla geçerse geçsin, bu idari bir suçun yaptırımıdır ve genel ceza hukuku alanına girmez.

İdare, kamu ihtiyaçlarını karşılama, kamu düzeni ve güvenliğini sağlama ve kamu sağlığını koruma gibi geniş bir faaliyet alanına sahiptir. Bu fonksiyonu yerine getirirken bir yargı kararına gerek olmaksızın, kararlarını re'sen icra

¹⁴ ÖZEN, s. 18.

¹⁵ OĞURLU, s. 154.

¹⁶ ERKUT Celal, "İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği", Danıştay Yayınları, Ankara 1990, s. 13.

edebilme yetkisini elinde tutar. İdari yaptırımlar alanında idare, doğrudan karar verip uygulayabileceği bir idari yaptırım söz konusuysa, bu yaptırımı uygular. Eğer bu imkanı yok ve acele bir durum söz konusuysa, re'sen icra gücünü kullanır. İdarenin işlemleri icrai nitelik taşıdıklarından hukuksal sonuç doğurmaları için ilgililerin rıza ve kabulleri şartı yoktur. Bir idari işlemin, varlık şartlarını tamamlayıp meydana gelmesi, icra edilmesi için yeterlidir. İcrailik özelliği, bir idari işlem niteliğinde olan idari yaptırımlar için de geçerlidir. Yaptırım kararı alındığı anda herhangi bir işleme gerek olmaksızın uygulanabilir.

Bu açıklamalar ışığında idari yaptırımların özellikleri şu şekilde sıralanabilir¹⁷:

- İdari yaptırımlar birer idari işlemdir.
- İdari yaptırım kararı için araya herhangi bir yargı kararının girmesine gerek yoktur.
- İdari yaptırım kararı verilmesi ve uygulanmasında idare hukuku kuralları dikkate alınır.
- Yasaların ilgili idareye, uygulanacak yaptırım konusunda açıkça bir yetki vermiş olması gerekmektedir .

D. İDARİ YAPTIRIMLARA HAKİM OLAN İLKELER

1. Kanunilik İlkesi

KK m. 4'e göre;

“(1) Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeveye hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir.

(2) Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir.”

Esasen ceza hukukunu ilgilendiren bir konu olan suçta ve cezada kanunilik ilkesi, suç sayılan fiillerin ve bunların işlenmesi halinde uygulanacak yaptırımların önceden kanun tarafından açıkça belirlenmesini ifade eder¹⁸. Suçta kanunilik (nullum crimen sine lege) ve cezada kanunilik (nulla poena sine lege) şeklinde formüle edilen bu ilke, ceza hukukundan kabahatler hukukuna da sirayet etmiştir. İlgili hükmün gerekçesinde, suçta kanunilik ilkesine nazaran, kabahatler açısından daha esnek bir sistem benimsendiği, ikinci fıkrada idari yaptırımlar açısından cezada kanunilik ilkesine paralel bir hükme yer verildiği belirtilmiştir. Böylece hukukumuzda uzun süredir devam eden idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza içeren hükümler ihdas edip

¹⁷ ERDİNÇ, s. 249.

¹⁸ KOCA/ ÜZÜLMEZ, s. 51.

edemeyeceği tartışmaları sona ermiştir. KK m. 4/1 idareye genel ve düzenleyici işlemlerle, kanunla çizilen çerçeve hükmün içeriğini doldurma yetkisi vermiştir. Dolayısıyla idare, çerçeve hükümlerle bağlı olarak düzenleme yapabilecektir. Kabahatler karşılığında uygulanacak idari yaptırımlar ise kanunla sınırlıdır¹⁹.

Anayasa m. 38/1'e göre, "Kimse işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suç işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez". Aynı maddenin üçüncü fıkrasına göre ise, "Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur". Anayasa Mahkemesi ve Danıştay bu hükmün idari yaptırımlar için de geçerli olduğunu kabul etmiştir²⁰.

Türk doktrininde ağırlıklı görüş, kanunilik ilkesinin idari yaptırımlarda, ceza yaptırımlarındaki gibi sert ve tavizsiz uygulanmasının idarenin takdir yetkisine aykırı olacağı, kanunilik ilkesinin idari yaptırımlar açısından daha yumuşak uygulanması gerektiği yönündedir²¹.

2. Kusur İlkesi

Kusur, işlediği haksızlıkla ilgili olarak, fail hakkında bulunulan yargıdan ibarettir. Kusurluluk, suç teşkil eden fiilin bir vasfı değildir. Kusur, haksızlık teşkil eden fiili gerçekleştiren şahsın bu fiili gerçekleştirmesi nedeniyle muaheze edilmesi gerektiği konusundaki yargıyı ifade etmektedir. Başka bir deyişle, suç oluşturan haksız hareketin yapılması halinde, eylem ve netice varlığını koruyacak, failin kusurlu olup olmamasına göre, cezasının indirilmesi veya cezalandırılmaması mümkün olacaktır²².

Ceza hukukundaki kusurluluğa ilişkin düzenlemelerin kabahatler açısından geçerli olup olmadığı öğretide tartışmalıdır. Kabahatler Kanununda konuyla ilgili şu hükümler yer almaktadır;

KK m. 11'e göre; "(1) Fiili işlediği sırada on beş yaşını doldurmamış çocuk hakkında idarî para cezası uygulanamaz. (2) Akıl hastalığı nedeniyle, işlediği fiilin hukukî anlam ve sonuçlarını algılayamayan veya bu fiille ilgili olarak davranışlarını yönlendirme yeteneği önemli derecede azalmış olan kişi hakkında idarî para cezası uygulanmaz".

KK m. 12'ye göre; "Bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, Türk Ceza Kanununun hukuka uygunluk nedenleri ile kusurluluğu ortadan kaldıran nedenlere ilişkin hükümleri, kabahatler bakımından da uygulanır".

¹⁹ OTACI Cengiz/ KESKİN İbrahim, Türk Kabahatler Hukuku, Ankara 2010, s. 25; ÖZBEK/ KANBUR/ DOĞAN/ BACAĞIZ/ TEPE, s. 55; KOCA/ ÜZÜLMEZ, s. 53.

²⁰ ÖZEN, s.43.

²¹ OTACI/KESKİN, s.27; EVREN Çınar Can, "Kabahatlerde Kanunilik İlkesi", İÜHFİM, C: LXIX, S:1-2, Y: 2011, s. 980.

²² ÖZGENÇ İzzet, Türk Ceza Hukuku, Ankara 2014, s. 364.

Kusur yeteneğinden bahsedebilmek için kişinin anlama, isteme ve bilme vasıflarına haiz olması gerekir. Yani kişinin eylemi işlediği sırada sahip olması gereken kişisel niteliklerin bütünüdür. Maddeye göre, TCK'da düzenlenmiş bulunan kusurluluğu ortadan kaldıran nedenlere ilişkin hükümler kabahatler hakkında da uygulanır. Ancak ceza hukukunda geçerli olan "kusursuz sorumluluk olmaz" ilkesinin, kabahatler açısından da geçerli olup olmayacağı tartışmalıdır. Öztürk'e göre, Kabahatler Kanunu'nda kusur ilkesi geçerlidir. Bu nedenle kusursuz sorumluluk kabul edilmemiştir²³. Bir diğer görüşe göre, kabahat dolayısıyla failin sorumlu tutulabilmesi için kast ve taksirine gerek yoktur. Çünkü kastın tanımlandığı YTCK m. 21'de sadece suç ibaresi kullanılmıştır²⁴.

Özen'e göre, Kabahatler Kanununda doğrudan kusurla ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak TCK m. 23'ün gerekçesinde kusursuz sorumluluğun kaldırıldığı belirtilmiştir. Aynı politika kabahat oluşturan haksızlıklar için de geçerlidir²⁵. Ancak Kabahatler Kanunu, bu ilkeye istisnai düzenlemeler getirmiştir. Örneğin, KK m. 8'de tüzel kişilerin sorumluluğuna ilişkin düzenleme şu şekildedir:

"(1) 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.

(2) 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".

3. Gereçeli Olma İlkesi

Başta Anayasa olmak üzere birçok kanunda mahkeme kararlarının gereçeli olması gerektiği açıkça vurgulanmıştır. Dolayısıyla idari yaptırıma karar veren merciinin bir mahkeme olması durumunda bu kararın gereçeli olacağı tartışmasız iken bir idari merciin karar verdiği durumlarda ne olacağı Kabahatler Kanununda açıkça düzenlenmemiştir²⁶.

²³ ÖZTÜRK Bahri, "Kabahatler Kanununun Genel Esasları", in İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Ankara 2009, s. 132.

²⁴ DÜLGER Murat Volkan, "5237 SAYILI YTCK'DA KASTIN UNSURLARI VE TÜRLERİ - ÖZELLİKLE OLASI KASTIN DEĞERLENDİRİLMESİ", Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi, Y: 2 S: 5, Nisan 2005, s. 8

²⁵ ÖZEN, s. 42.

²⁶ OTACI/KESKİN, s. 36.

Kanaatimizce, idari merci tarafından uygulanan idari yaptırımların, bir idari işlem niteliğinde olması ve idare hukukunda hem doktrin hem de yargı kararlarınca “idari işlemin gerekçeli olması” ilkesinin benimsenmiş olması sebebiyle, idari yaptırım kararları gerekçeli olmalıdır.

4. Belirlilik İlkesi

Keyfi uygulamaların önüne geçebilmek için ceza hukukunda kabul edilen ilkelerden birisi olan belirlilik ilkesinin, kabahatler açısından geçerli olup olmadığı konusunda netlik bulunmamaktadır. Bir görüşe göre, kabahatler açısından ceza hukuku kadar aşırı bir belirlilik gerekmemektedir. Zira, Kabahatler Kanunu’nda kanunilik ilkesi yumuşatılmış ve idareye, çerçevesi kanunla çizilmiş olmak şartıyla kural koyma yetkisi verilmiştir. Bu durumda belirlilik ilkesinin mutlak olarak uygulandığı söylenemez. Ancak kanunilik ilkesinin mutlak şekilde uygulandığı yaptırım türü, süresi ve miktarında belirlilik ilkesi esas olacaktır²⁷.

Çerçeve yasanın, belirlilik ilkesinden farklı olduğunu belirten diğer görüşe göre ise, belirlilik ilkesi, kabahatler açısından da aynı kesinlikte uygulanmalıdır.

E. İDARİ VE CEZAI YAPTIRIM FARKI

İdari ve cezai yaptırımlar arasında birçok açıdan farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıkların başında; amaçları, türleri, yaptırıma yetkili organ, yaptırım uygulama usulü, hukuki nitelikleri ve sonuçlarını sıralayabiliriz.

1. Yaptırım Türleri Bakımından Farklılıklar

İdari yaptırım gerektiren eylem ile gerçek anlamda suç arasında hukuka aykırılık noktasında bir fark bulunmamakla beraber, suçlar idari ihlallere göre daha ağır yaptırım gerektiren fiillerdir. Nitekim idari yaptırımlar, cezalandırmadan ziyade caydırıcılığı ön planda olan yaptırımlardır. Ceza yaptırımları, sosyal düzeni bozan vahim nitelikteki yaptırımlardır. Bu nedenle ceza yaptırımında hapis cezaları, kişilere bir ödetme ve ıslah amacıyla uygulanmaktadır. İdari yaptırımlar ise maddi nitelikte olup, önleyici vasfa haiz ceza yaptırımlarına göre daha hafif ihlalleri kapsayan yaptırımlardır²⁸.

İdari yaptırımlar, idari işlem olarak doğdukları halde, ceza yaptırımları mahkeme kararı neticesinde doğarlar. İdare hürriyeti bağlayıcı bir cezaya hükmedemez. Anayasa m. 19 gereğince, hürriyeti bağlayıcı cezaya ancak mahkeme kararıyla hükmedilebilir²⁹.

²⁷ ÖZEN, s. 51.

²⁸ OĞURLU, 2001, s. 43.

²⁹ ERDİNÇ, s. 266.

2. Amaçları Bakımından Farklılıklar

Sosyal düzeni korumayı amaçlayan her iki yaptırım türünün kendine özgü amaçları vardır. Kamu yararını ve idari düzeni korumayı amaçlayan idareye, idari yaptırım uygulama yetkisinin verilmesinin sebebi, idarenin işlevlerini etkin bir şekilde yerine getirmesini sağlamaktır. İdari yaptırımların caydırıcılık fonksiyonuyla, idari ihlallerin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Cezai yaptırım ise, bütün sosyal düzeni korumayı amaçlamaktadır. Burada suç işleyerek, toplum açısından tehlikelilik gösteren kişinin ıslahı amaçlanırken, idari yaptırımlarda, idari işleyişin düzenli bir şekilde işleyişi amaçlanır³⁰.

3. Yaptırımı Uygulayan Organ ve Usul Açısından Farklar

İdari yaptırım hakkında yapılan tanımlar göz önüne alındığında, idari yaptırım kararı vermenin ve bu kararı uygulamanın, idareye ait bir yetki olduğu sonucuna varabiliriz³¹. Zira idari yaptırım niteliği gereği bir idari işlem olup, bu işlemi icra etmek idarenin bir fonksiyonudur. Bunun dışında, Kabahatler Kanunu m. 23'e göre;

“(1) Cumhuriyet savcısı, kanunda açıkça hüküm bulunan hallerde bir kabahat dolayısıyla idarî yaptırım kararı vermeye yetkilidir.

(2) Bir suç dolayısıyla başlatılan soruşturma kapsamında bir kabahatin işlendiğini öğrenmesi halinde Cumhuriyet savcısı durumu ilgili kamu kurum ve kuruluşuna bildirebileceği gibi, kendisi de idarî yaptırım kararı verebilir.

(3) Soruşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde Cumhuriyet savcısı bu nedenle idarî yaptırım kararı verir. Ancak, bunun için ilgili kamu kurum ve kuruluşu tarafından idarî yaptırım kararı verilmemiş olması gerekir”.

Aynı şekilde m. 24'e göre;

“Kovuşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde mahkeme tarafından idarî yaptırım kararı verilir”.

Buna karşılık, ceza yaptırımları bir yargılama sonucunda mahkeme tarafından alınan kararlardır.

³⁰ ÖZEN, s. 20.

³¹ ‘Yargıtay ...Ceza Dairesinin 18/02/2014 tarihli ve ... Esas, ... sayılı ilamında da belirtildiği üzere. 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu’na eklenen geçici 2. maddesinde “Diğer mevzuatta Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlüğüne yapılan atıflar Çalışma ve İş Kurumu il müdürlüğüne, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlüğüne yapılan atıflar Çalışma ve İş Kurumu il müdürlüğüne, Türkiye İş Kurumu il müdürlüğüne yapılan atıflar Çalışma ve İş Kurumu il müdürlüğüne, Türkiye İş Kurumu il müdürlüğüne yapılan atıflar Çalışma ve İş Kurumu il müdürlüğüne yapılmış sayılır.” şeklindeki düzenleme karşısında, ... Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğünce idari yaptırım kararı verilebileceği nazara alındığında bu gerekçe ile idari yaptırım kararının kaldırılmasında isabet görülmediği..’ Yargıtay 19. CD, E. 2015/10681, K. 2016/1650, T. 11.2.2016, www.kazanci.com, E.T: 25.04.2016.

Uygulanan usule incelediğimizde; idari yaptırım kararları, yargısal bir usul işlenmeden idari işlem ile uygulanırlar. Başta disiplin hukukundaki yaptırımlar olmak üzere, idari yaptırımlar, ceza davasına ihtiyaç duymazlar³². Ceza yaptırımları açısından ise, muhakkak yargı makamlarınca alınmış bir karara ihtiyaç vardır. Yani, mahkeme kararı olmadan cezai yaptırım uygulanamaz³³.

Ceza yargılamasında şüpheli ve sanığa savunma imkanı tanınmaktayken, idari yaptırım uygulanacak kişiye bu hak tanınmamaktadır. Bu hakkın tanınmıyor olması, idari yaptırımlarda masumluk karinesinin göz ardı edildiğini göstermektedir. Ayrıca ceza yargılamasında ispat yükümlülüğü şüpheli veya sanıkta değil, mahkemededir. Buna karşılık, idari yaptırım uygulamasında bireydedir³⁴.

4. Yaptırımların Sonuçları Açısından Farklar

Ceza yaptırımına uygulanan sonuçlar, idari yaptırımlara uygulanmadığı için, sonuçları bakımından, idari ve cezai yaptırımlar arasında birçok farklılık bulunmaktadır³⁵.

- İdari yaptırımlar, idarece infaz edilirken, ceza yaptırımları, ceza infaz kurumlarınca infaz edilir.
- İdari yaptırımlar adli sicile kaydedilmedikleri gibi, başka bir cezaya çevrilemez ve ertelenemezler. Aynı şekilde, tekerrüre esas teşkil etmezler. Ancak Kabahatler Kanunu'nda tekerrüre yer verilmemekle birlikte, bazı özel kanunlarda düzenlenmiştir.
- Kabahatler Kanunu'nda af kurumu düzenlenmemiştir. Ancak, TCK' da düzenlenmiştir.
- KK m. 13'e göre; "Kabahate teşebbüs cezalandırılmaz. Ancak, teşebbüsün de cezalandırılabilmesine dair ilgili kanunda hüküm bulunan haller saklıdır. Bu durumda Türk Ceza Kanunu'nun teşebbüse ve gönüllü vazgeçmeye ilişkin hükümleri kabahatler bakımından da uygulanır". Maddeden anlaşılacağı üzere, kural olarak kabahate teşebbüs cezalandırılmazken, TCK açısından böyle bir durum söz konusu değildir.
- KK m. 14'e göre; "Kabahatin işlenişine birden çok kişinin iştirak etmesi halinde bu kişilerin her biri hakkında, fail olarak idari para cezası verilir". Bu düzenlemeye göre, kabahatler açısından, teklik ilkesi benimsenmiş olup, TCK'da olduğu gibi faillik-şeriklik ayırımına yer verilmemiştir.
- İçtima açısından kabahatlerde TCK'ya atıf yapılmamış, KK m. 15'de tamamen farklı bir düzenlemeye gidilmiştir.

³² OĞURLU, s. 164.

³³ ERDİNÇ, s. 267.

³⁴ ÖZEN, s. 31.

³⁵ ERDİNÇ, s.270.; OĞURLU, 2001, s. 51.

II. İDARİ PARA CEZALARI VE BÜTÇEYE ETKİSİ

A. İDARİ YAPTIRIM TÜRLERİ

Kabahatler Kanunu m. 16'ya göre;

“ (1) Kabahatler karşılığında uygulanacak olan idarî yaptırımlar, idarî para cezası ve idarî tedbirlerden ibarettir.

(2) İdarî tedbirler, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirlerdir”.

İdari yaptırım türleri içerisinde hem düzenlemede hem uygulamada en sık karşılaşılan yaptırım, para cezalarıdır. Bu nedenle biz de çalışmamızda idari para cezaları hakkındaki düzenlemeler üzerinde duracağız.

B. İDARİ PARA CEZALARI

1. KAVRAM VE MAHİYETİ

İdari para cezaları, idarenin hukuk düzenine aykırı bazı davranışlara bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği yetkiye dayanarak, idare hukukuna özgü yöntemlerle doğrudan doğruya bir idari işlemi ile uyguladığı cezalardır³⁶. Anayasa Mahkemesi, bir kararında, idari para cezalarını diğer cezalardan ayıran en belirgin niteliğin idari makamlar tarafından kamu gücü kullanılarak verildiğine hükmetmiştir³⁷.

Kabahatler Kanunu'nun idari yaptırım kararı verme yetkisi başlıklı 22 vd. maddelerine bakıldığında, idari para cezasını veren merci, bir idari organ olabileceği gibi, savcı veya mahkeme de olabilir. Ancak ağırlıklı olarak bu yaptırım idare tarafından uygulandığı için, öğretilerde idari para cezalarını, diğer para cezalarından ayıran temel unsur olarak, bir idari organ tarafından veriliyor olması kabul edilmektedir. Ayrıca idari organlar tarafından verilen idari para cezalarına karşı yargı yolunun açık olması ve yapılan inceleme sonucunda nihai kararın yargı organlarınca verilmesi onların idarilik niteliğini değiştirmez. Aynı durum idari para cezasını veren makamın cumhuriyet savcısı veya mahkeme olması durumunda da geçerlidir.

İdari para cezaları, idari işlemin bir türü olup, hukuka uygunluk karinesinden yararlanırlar ve icrailik özellikleri gereği doğrudan uygulanırlar. Dolayısıyla bu cezalara karşı yargı yerlerine başvurulması, yargı yerinin bu konuda bir karar vermesi durumu dışında cezanın uygulanmasını durdurmaz³⁸.

Bazı kanunlarda öngörülen para cezalarının adli veya idari para cezası olduğu belirtilmemiştir. Böyle durumlarda cezanın, adli mi yoksa idari mi

³⁶ KARABULUT, s. 22.

³⁷ Anayasa Mahkemesi, E:1996/72, K:1997/51, T:15.05.1997.

³⁸ KARABULUT, s. 24.

olduğunu belirlemek için bazı kriterler kullanılabilir. Şöyle ki, idari para cezaları, idari yaptırım kararı vermeye ilgili kanunda açıkça yetkili kılınmış, idari kurul, makam veya kamu görevlileri tarafından verilebilir. İdari makamın hapis veya adli para cezasına hükmetmesi mümkün değildir. Dolayısıyla, kanunda hapis ve para cezasına hükmedilebileceği belirtilmişse, idarenin hapis cezasına karar veremeyeceği kuralından hareketle bunun adli para cezası olduğunu kabul etmek gerekir. Eğer, kanunda sadece para cezası öngörülmüş ise, söz konusu cezanın idari para cezası olduğunun kabulü için, kanunun başka bir hükmünde idarenin bu ceza açısından yetkili kılınmış olması gerekmektedir³⁹.

2. İDARİ PARA CEZASININ TÜRLERİ

Kabahatler Kanunu m. 17/1'e göre: "*İdarî para cezası, maktu veya nispi olabilir.*"

a. Maktu Para Cezası

Kanunlarda idari para cezaları bazen sabit olarak belirlenmiş bazen de alt ve üst sınırı gösterilmiştir⁴⁰. Örneğin, KK m. 33'e göre; "*Dilencilik yapan kişiye, elli Türk Lirası idarî para cezası verilir*". Çevreyi kirletme başlıklı 41. maddenin 2. fıkrasına göre ise; "*Fiilin yemek pişirme ve servis yerlerinde işlenmesi halinde işletme sahibi gerçek veya tüzel kişiye, beşyüz Türk Lirasından beşbin Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir*".

İdari para cezasının maktu olmadığı durumlarda izlenecek usul KK m. 17/2'de gösterilmiştir. Buna göre; "*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*".

b. Nispi Para Cezası

Nispi para cezası, kanunda öngörülen şartlara ve unsurlara bağlı olarak değişen para cezasıdır. Başka bir deyişle, hakimın ya da yetkili idari makamın takdir hakkı dışında bırakılan ve suç konu fiilin veya meydana gelen zararın belli bir oranı alınarak hazırlanan idari para cezalarıdır⁴¹. Örneğin; 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu m. 3/11'e göre; "*İthal, lisansa, şarta, izne, kısıntıya, veya belli kuruluşların vereceği uygunluk ve yeterlilik belgesine, tabi olan eşyayı, aldattıcı işlem ve davranışlarla ithal eden kişiye, eşyanın gümrüklendirilmiş değerinin iki katı idari para cezası verilir. Eşyanın değersiz,*

³⁹ MERAN Necatî, Kabahatler Kanunu ve Kabahat İçeren Kanunlar, Ankara 2008, s. 58.

⁴⁰ OTACI/KESKİN, s. 12-13.

⁴¹ UĞUR Hüsamettin, «Kabahatler Kanunu ve 5252 sayılı Kanun'a Göre İdari Para Cezası ve Yargıtay Uygulaması», TBB Dergisi, S:85, Y:2009, s. 201.

artık veya atık madde olması durumunda, idari para cezası; dökme halinde gelen eşya için ton başına beş bin Türk Lirası, ambalajlı gelmesi halinde kap başına yüz Türk Lirası olarak hesaplanır”.

3. İDARİ PARA CEZASININ TAHSİLİ VE BİR KISMININ İLGİLİ KAMU KURUM VE KURULUŞUNA AKTARILMASI

Kabahatler Kanunu m. 17’ye göre;

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

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

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

(6) Kabahat dolayısıyla idarî para cezası veren kamu görevlisi, ilgilinin rıza göstermesi halinde bunun tahsilatını derhal kendisi gerçekleştirir. İdarî para cezasını kanun yoluna başvurmadan önce ödeyen kişiden bunun dörtte üçü tahsil edilir. Peşin ödeme, kişinin bu karara karşı kanun yoluna başvurma hakkını etkilemez.

(7) İdarî para cezaları her takvim yılı başından geçerli olmak üzere o yıl için 4.1.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilân edilen yeniden değerlendirilme oranında artırılarak uygulanır. Bu suretle idarî para cezasının hesabında bir Türk Lirasının küsuru dikkate alınmaz. Bu fıkra hükmü, nispi nitelikteki idarî para cezaları açısından uygulanmaz.

a. Tahsili

İdare kamu hukuku alanındaki alacaklarını, İİK'da düzenlenen usullere uymak zorunda olmaksızın kendi teşkilatı ile haciz ve satış gibi cebri yollara başvurmak suretiyle tahsil etme yetkisine sahiptir. İdari para cezalarının tahsili için öncelikle usulüne uygun olarak verilmiş bir idari yaptırım kararı bulunmalıdır. Ayrıca, idari para cezalarının kesinleşmesinden sonra tahsili kuralı benimsenmesine rağmen, bu kurala istisna getirilmiştir. Örneğin, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler ve diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilir genel bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmeyen idari para cezaları 'ilgili kanunda aksine hüküm bulunmadığı takdirde' kesinleşmeden tahsil edilebilecektir⁴².

aa. Genel Bütçeye Gelir Kaydedilecek İdari Para Cezaları

KK m. 17/3'de hangi gelirlerin genel bütçeye gelir kaydedileceği belirtilmiştir. Buna göre;

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri tarafından verilen idarî para cezalarının ilgili kanunlarında 1/6/2005 tarihinden sonra belirlenen oranın dışındaki kısmı
- Cumhuriyet başsavcılıkları ve mahkemeler tarafından verilen idarî para cezaları
- Diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen idarî para cezaları ise, ilgili kanunlarındaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, genel bütçeye gelir kaydedilir.

Bütçe, devletin belli bir süre içindeki gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına izin veren bir belgedir. Kamu kesimindeki idareler, her yıl hazırlanıp karar mercii tarafından onaylanan bu plana göre faaliyet göstermekte ve vatandaşlara hizmet sunmaktadırlar. Bütçede yer almayan gelirler tahsil edilemez⁴³.

⁴² YALÇIN, s. 94.

⁴³ 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin Değerlendirilmesi, <http://www.bursasmmmo.org.tr/yazarlar/makaleler/1490tu.pdf>, E.T:15.03.2015.

Ülkemizde özellikle ekonomik hayata ilişkin düzenlemeler kapsamında oldukça sık bir şekilde idari nitelikte ceza yaptırımına yer verilmektedir. Genel bütçe içerisindeki idari para cezalarının oranı her geçen yıl artış göstermektedir⁴⁴. Aşağıda verilecek olan tabloda 2006-2015 yılları arasında genel bütçe içerisinde idari para cezalarındaki artışı net bir şekilde görmekteyiz.

Tablo 1. Genel bütçe içerisindeki idari para cezalarının miktarı⁴⁵.

YILLAR	TAHAKKUK EDEN MİKTAR	TAHSİL EDİLEN MİKTAR
2006	683.216	398.611
2007	1.663.795	711.526
2008	2.282.873	917.218
2009	2.873.447	1.113.184
2010	3.308.522	929.447
2011	3.720.808	1.042.371
2012	4.330.682	1.027.345
2013	6.216.364	1.916.622
2014	6.345.368	1.510.212
2015	7.064.312	1.498.708

bb. Kendi Bütçelerine Gelir Kaydedilecek İdari Para Cezaları

KK m. 17/3'e göre; Sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idareler tarafından verilen idarî para cezaları kendi bütçelerine gelir kaydedilir.

Sosyal güvenlik kurumları, SSK, Emekli Sandığı, Bağkur Genel Müdürlüğüdür. Mahalli idareler ise, il özel idareleri, belediyeler, köyler ve birliklerdir⁴⁶.

cc. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Verdiği Para Cezaları

KK m. 17/3'e göre; Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının verdiği para cezaları, kendi kanunlarındaki hükümlere tâbidir.

⁴⁴ 2013 yılı sonu yapılan değerlendirmeye göre; 2013 yılında bütçe gelirlerinin büyük bir kısmını oluşturan idari para cezalarının 1.447.000 TL'lik kısmı trafik cezalarından oluşmaktadır. Maliye Bakanlığı'nın, bütçe gerçekleşme rakamlarına göre yazdığı gelir tahminine göre, trafik cezalarında 2014 yılı için yüzde 43.6 oranında artış hesaplamıştı. Bu artışın temel sebebi olarak da "yeni kameralı trafik kontrol sisteminin" etkili olduğu belirtilmiştir, bkz. <http://www.milliyet.com.tr/7-9-milyar-ceza-kapida-ekonomi/detay/1780877/default.htm>, E.T:15.03.2015.

⁴⁵ www.muhasabat.gov.tr, E.T: 24.04.2016.

⁴⁶ OTACI/KESKİN, s. 16.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, Anayasa m. 135'e göre; *"Belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kanunla kurulan, organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında gizli oyla seçilen kamu tüzel kişilikleridir"*.

b. Ödeme Zamanı ve Yeri

Kabahatler Kanunu'nda idari para cezalarının ödeme süresine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durumda, idari yaptırım düzenlendiği kanunda belirtilen sürenin geçerli olduğunu kabul etmek gerekir. Eğer yaptırımın düzenlendiği kanunda da herhangi bir süre belirtilmemiş ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunu'nun 37. maddesine göre ödeme zamanı tespit edilir. Buna göre;

"Amme alacakları hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödenir. Hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacakları Maliye Vekaletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu ödeme müddetinin son günü amme alacağının vadesi gündür. Amme borçlusu isterse borcunu belli zamanlardan önce ödeyebilir".

Kanunda idari para cezalarının devlet hazinesine ödeneceği hükme bağlanmıştır. İdari yaptırım kararı veren idari merciler, idari para cezalarını, kanuni ödeme süresi içinde ya da idari yaptırım kararının kesinleşmesinden önce ödemek isteyen kişilerden tahsil edecek ve tahsil ettiği tutarı hazine hesaplarına aktaracaktır. İdari yaptırım kararının kesinleşmesi üzerine ödeme, ilgili vergi dairesinin hesabının bulunduğu bankalara veya vergi dairelerine yapılacaktır⁴⁷.

c. Zamanaşımı

Kabahatler kanununda idari para cezaları için soruşturma ve yerine getirme zamanaşımı olmak üzere iki tür zamanaşımı düzenlenmiştir. Kanuna göre;

Soruşturma zamanaşımı

*(1) Madde 20- (1) Soruşturma zamanaşımının dolması halinde kabahatten dolayı kişi hakkında idarî para cezasına karar verilemez*⁴⁸.

⁴⁷ MERAN, s. 71.

⁴⁸ *"Yasaya aykırı, sanığın temyiz itirazları bu itibarla yerinde görülmuş olduğundan hükmün bu sebepten 5320 Sayılı Kanun'un 8/1. maddesi gereğince uygulanması gereken 1412 Sayılı CMUK'nun 321. maddesi uyarınca BOZULMASINA, ancak sanığın lehine bulunan ve eylemine uyan 5326 Sayılı Kanun'un 40/1. maddesinde öngörülen idari para cezasının miktarına göre 5326 Sayılı Kabahatler Kanunu'nun 20/2-c maddesinde yazılı soruşturma zamanaşımının eylemin işlendiği 06.02.2011 tarihinden temyiz inceleme tarihine kadar gerçekleştiği anlaşıldığından yeniden yargılama yapılmasını gerektirmeyen bu hususta*

(2) (Değişik: 6/12/2006-5560/33 md.) Soruşturma zamanaşımı süresi;

a) Yüzbin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde beş,

b) Ellibin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde dört,

c) Ellibin Türk Lirasından az idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde üç, yıldır.

(Ek cümle: 13/2/2011-6111/22 md.) Ancak, 89 uncu maddesi hariç olmak üzere 1111 sayılı Askerlik Kanunu, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 3376 sayılı Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun, 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu, 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu ve 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda belirtilen ve idari para cezasını gerektiren fiilin işlendiği tarihi takip eden takvim yılının son günü bitimine kadar idari para cezası verilerek tebliğ edilmediği takdirde idari yaptırım kararı verilemez, verilmiş olanlar düşer.

(3) Nispî idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde zamanaşımı süresi sekiz yıldır.

(4) Zamanaşımı süresi, kabahate ilişkin tanımdaki fiilin işlenmesiyle veya neticenin gerçekleşmesiyle işlemeye başlar.

(5) Kabahati oluşturan fiilin aynı zamanda suç oluşturması halinde suça ilişkin dava zamanaşımı hükümleri uygulanır.

Yerine getirme zamanaşımı

Madde 21- (1) Yerine getirme zamanaşımının dolması halinde idarî para cezasına veya mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin karar artık yerine getirilemez.

(2) Yerine getirme zamanaşımı süresi;

a) Ellibin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasına karar verilmesi halinde yedi,

b) Yirmibin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasına karar verilmesi halinde beş,

c) Onbin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasına karar verilmesi halinde dört,

CMUK.nun 322 ve Kabahatler Kanununun 24. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak karar verilmesi mümkün bulunduğundan Kabahatler Kanunu'nun 20/1. maddesi uyarınca İDARİ PARA CEZASI VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA." Yargıtay 21. CD, E. 2015/5592, K. 2016/1701, T. 25.2.2016, www.kazanci.com, E.T: 25.04.2016.

d) *Onbin Türk Lirasından az idarî para cezasına karar verilmesi halinde üç, Yıldır.*

(3) *Mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin zamanaşımı süresi on yıldır.*

(4) *(Değişik: 23/7/2010-6009/37 md.) Zamanaşımı süresi, kararın kesinleşmesinin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren işlemeye başlar.*

(5) *Kanun hükmü gereği olarak idarî yaptırımın yerine getirilmesine başlanamaması veya yerine getirilememesi halinde zamanaşımı işlemez.*

4. İDARİ YAPTIRIM KARARINA KARŞI BAŞVURU YOLLARI

İdari yaptırım kararına karşı iki şekilde başvuru yapılabilir. İlki, idari yaptırımı uygulayan merciin kararına karşı başka bir mercie başvuru; ikincisi, idari yaptırım kararlarına karşı başka bir mercie başvuru üzerine bu merciin verdiği kararlara itirazdır.

Kabahatler Kanunu'nun başvuru yolunu düzenleyen 27. maddesine göre;

“(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 mahkemesine⁴⁹ başvurulabilir⁵⁰. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idarî yaptırım kararı kesinleşir.

(2) Mücbir sebebin varlığı dolayısıyla bu sürenin geçirilmiş olması halinde bu sebebin ortadan kalktığı tarihten itibaren en geç yedi gün içinde karara karşı başvuruda bulunulabilir. Bu başvuru, kararın kesinleşmesini engellemez; ancak, mahkeme yerine getirmeyi durdurabilir.

(3) Başvuru, bizzat kanunî temsilci veya avukat tarafından sulh ceza mahkemesine verilecek bir dilekçe ile yapılır. Başvuru dilekçesi, iki nüsha olarak verilir.

(4) Başvuru dilekçesinde, idarî yaptırım kararına ilişkin bilgiler, bu karara karşı ileri sürülen deliller açık bir şekilde gösterilir. Dilekçede ayrıca, başvurunun

⁴⁹ 18/06/2014 Tarihinde yürürlüğe giren 6545 sayılı Kanun'un geçici 6.maddesine göre; Sulh ceza mahkemeleri kaldırılmıştır. Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte, sulh ceza mahkemelerinde görülmekte olan dava dosyaları bir ay içinde yetkili asliye ceza mahkemesine devredilir. Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte, kaldırılan sulh ceza mahkemelerinde görülmekte olan işlerden, sulh ceza hakimliğince bakılması gerekenler, sulh ceza hakimliklerinin kurulmasından itibaren on beş gün içinde yetkili sulh ceza hakimliğine devredilir.

⁵⁰ “...söz konusu idari yaptırım kararını düzenleyen merciin ... olduğu nazara alındığında, idari yaptırım kararına itirazı inceleme konusunda yetkili mahkemenin Sulh Ceza Hakimliği olduğunun dikkate alınmaması...” Yargıtay 19. CD, E. 2015/10681, K. 2016/1650, T. 11.2.2016, www.kazanci.com, E.T: 25.04.2016.

süresinde yapılmasını engelleyen mücbir sebep dayanaklarıyla gösterilir.

(5) (Değişik: 6/12/2006-5560/34 md.) İdarî yaptırım kararının mahkeme tarafından verilmesi halinde, bu karara karşı ancak itiraz yoluna gidilebilir.

(6) (Ek: 6/12/2006-5560/34 md.) Soruşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğu gerekçesiyle idarî yaptırım kararı verilmesi halinde; kovuşturmaya yer olmadığı kararına itiraz edildiği takdirde, idarî yaptırım kararına karşı başvuru da bu itiraz merciinde incelenir. (7) (Ek: 6/12/2006-5560/34 md.) Kovuşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğu gerekçesiyle idarî yaptırım kararı verilmesi halinde; fiilin suç oluşturulmaması nedeniyle verilen beraat kararına karşı kanun yoluna gidildiği takdirde, idarî yaptırım kararına karşı itiraz da bu kanun yolu merciinde incelenir.

(8) (Ek: 6/12/2006-5560/34 md.) İdarî yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idarî yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde; idarî yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları bu işlemin iptali talebiyle birlikte idarî yargı merciinde görülür.

Düzenlemeye baktığımızda, sadece idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımına karşı itiraz kanun yoluna başvuru kabul edilmiştir. Dolayısıyla, diğer idari yaptırımlar ve özel kanunlarda açıkça idari yargı yoluna başvurunun kabul edildiği durumlarda idari yargı yoluna başvurulacaktır⁵¹. Ayrıca, başvuru, kararın yerine getirilmesini engellemez ancak, mahkeme yerine getirmeyi durdurabilir.

KK m. 28'e göre; "(8) Mahkeme, son karar olarak idarî yaptırım kararının; a) Hukuka uygun olması nedeniyle, "başvurunun reddine", b) Hukuka aykırı olması nedeniyle, "idarî yaptırım kararının kaldırılmasına", Karar verir.

(9) (Ek: 6/12/2006-5560/35 md.) İdarî para cezasının alt ve üst sınırının kanunda gösterildiği kabahatler dolayısıyla verilmiş idarî para cezasına karşı başvuruda bulunulması halinde, mahkeme idarî para cezasının miktarında değişiklik yaparak da başvurunun kabulüne karar verebilir.

(10) Üç bin Türk Lirası dahil idarî para cezalarına karşı başvuru üzerine verilen kararlar kesindir."

Mahkemenin verdiği karara karşı Ceza Muhakemesi Kanunu'na göre, kararın tebliğinden itibaren 7 gün içinde itiraz edilebilir.

⁵¹ ÖZEN, s. 160.

SONUÇ

Gelişen ve değişen toplumsal ve ekonomik yapının gereği olarak, Türk Ceza Hukuku mevzuatında 2005 yılında önemli değişiklikler yapılmıştır. Mevzuat, insan haklarının korunmasını ve toplumsal güveni amaçlayan bir anlayışla yeniden ele alınmış ve kamu düzenini ihlal eden ancak ağır nitelikte yaptırım gerektirmeyen fiiller suç olmaktan çıkarılmış, kabahatler başlığı altında toplanmıştır. Bu tutumun sergilenmesindeki temel amaçlardan birisi de ağır ihlal niteliği taşımayan ancak haksızlık ihtiva eden fiillerin yargının iş yükünü artırıyor olmasıdır.

Kamu düzenini ihlal eden hukuka aykırı fiilleri yaptırım altına almayı amaçlayan, idari yaptırımlar, toplumsal düzeni sağlamada en etkili hukuk kurallarındandır. Kanunla ilgili idari mercie verilen bir yetki sonucunda uygulanabilen ve bir idari işlem niteliği taşıyan idari yaptırımlar, bir çok yönüyle cezai yaptırımlardan ayrılmaktadır. Bu durum ise idari yaptırımların hangi hukuk dalıyla daha yakından ilgili olduğu yönünde tartışmaların ortaya çıkmasına sebebiyet vermektedir.

Kabahatler Kanunu'nun gerekçesinde *"Hukuka aykırı olan ve haksızlık ifade eden fiiller arasında suç veya kabahat olarak bir ayırım yapılması, bir nitelik farkı oluşturmamaktadır. Söz konusu tasnif haksızlıklar arasındaki nicelik farkına dayanmaktadır. Bu tasnif, haksızlıklar arasında sadece bir işlem farkı doğurmaktadır."* ibaresi yer almaktadır. Ancak, bu düşüncenin aksini savunan görüşe göre ise, idari ve cezai yaptırımlar arasında niceliksel değil, niteliksel bir ayırım bulunmaktadır. Çünkü bu yaptırımlar, bağımsız mahkemeler tarafından değil de idare tarafından uygulanmaktadır ve cezai yaptırımla idari yaptırım arasında niteliksel bir ayırım bulunmadığını kabul etmek, erkler ayrılığı ilkesine aykırıdır.

Kanaatimizce, idari yaptırımların, idari bir merci tarafından idari usullere uygun olarak icra edilen bir idari işlem olması, onun tamamen İdare Hukuku'nun alanına alınması için yeterli bir sebep değildir. Nitekim, kast ve taksir gibi manevi unsurların bulunması, hata, hukuka uygunluk sebepleri, kusurluluğu etkileyen haller gibi bir çok konuda TCK'nın esas alınması, teşebbüs, iştirak, içtima gibi Ceza Hukuku müesseselerinin bulunması, kabahatlerin Ceza Hukuku'nun bir parçası olduğunu göstermektedir.

Çalışmamızın esas konusunu oluşturan idari para cezaları açısından baktığımızda ise, tasarı da benimsenen düşünce şöyledir; *"Bu fiiller karşılığında genellikle parasal nitelikte bir yaptırım öngörülmektedir. Ancak, bu parasal yaptırım, bir ceza hukuku yaptırımı olan adli para cezası değil, idari yaptırım olarak idari para cezası niteliği taşımaktadır. Her ikisi de belli bir miktar paranın kişiden alınıp Devlet Hazinesine intikalinden ibaret gibi görünürse de; ikisi arasında karar veren merci, yaptırımın infaz sureti, yaptırıma bağlanan kanuni neticeler bakımından önemli farklılıklar bulunmaktadır"*.

Madde gerekçesi dikkate alındığında, idari para cezaları, idari yaptırımlar içerisinde önde gelmektedir. Zira ekonomik hayata ilişkin yapılan düzenlemelerde de idari para cezalarına sıkça yer verilmektedir. Ayrıca, bütçe gelirleri incelendiğinde, idari para cezalarının oranı azımsanmayacak miktardadır. Hem Devlet hazinesiyle hem bireylerin mal varlığıyla olan ilişkisi sebebiyle hem de kamu düzenini ihlal eden fiillere karşın caydırıcılık fonksiyonu bakımından çok önemli bir yere sahip olan idare para cezalarının, kazozistik şekilde farklı kanun ve KHK'larda düzenlenmesi yerine daha düzenli, bütüncül, belirlilik ilkesine uygun bir şekilde bir kanunda toplanması daha yerinde olacaktır.

KAYNAKÇA

ERDİNÇ Burcu, "İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi", Ankara Barosu Dergisi, Y:2012/2.

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

EVREN Çınar Can, "Kabahatlerde Kanunilik İlkesi", İÜHFM, C: LXIX, S:1-2, Y: 2011.

GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, İmaj yayıncılık, 10.Baskı, Ankara 2011.

KARABULUT Mustafa, İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi, Turhan kitabevi, Ankara 2008.

MERAN Necati, Kabahatler Kanunu ve Kabahat İçeren Kanunlar, Adalet yayınevi, Ankara 2008.

OĞURLU Yücel, "İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı", A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C:3, S:1.

OĞURLU Yücel, İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, Seçkin yayınları, 2.Baskı, Ankara 2001.

OTACI Cengiz/ KESKİN İbrahim, Türk Kabahatler Hukuku, Adalet yayınları, 2.Baskı Ankara 2010.

ÖZAY İl Han, 'İdari Yaptırımlar', İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1985.

ÖZEN Mustafa, İdari Ceza Hukuku, Adalet yayınevi, Ankara 2013.

ÖZGENÇ İzzet, Türk Ceza Hukuku, Seçkin yayıncılık, 8.Baskı, Ankara 2012.

ÖZTÜRK Bahri, ‹'Kabahatler Kanununun Genel Esasları", in İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Seçkin yayıncılık, Ankara 2009.

UĞUR Hüsamettin, “Kabahatler Kanunu ve 5252 sayılı Kanun’a Göre İdari Para Cezası ve Yargıtay Uygulaması”, TBB Dergisi, S:85, Y:2009.

YALÇIN İsmail, Tüm Yönleriyle Kabahatler Hukuku, Seçkin yayınevi, Ankara 2007.

ZANOBINI Guido, İdari Müeyyideler, (çev. H. Yılmaz GÜNAL), Sevinç matbaası, Ankara 1964.