

T.C.
ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
2017-YL-066

TÜRKİYE’DE İDARİ PARA CEZALARININ
HUKUKİ ZEMİNİ VE KAMU GELİRLERİ
İÇERİSİNDEKİ YERİ

HAZIRLAYAN
Sefa ÇOBANOĞLU

TEZ DANIŞMANI
Yrd. Doç. Dr. Hakan ARSLANER

AYDIN-2017

T.C.
ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE
AYDIN

Maliye Ana Bilim Dalı öğrencisi Sefa ÇOBANOĞLU tarafından hazırlanan “Türkiye’de İdari Para Cezalarının Hukuki Zemin ve Kamu Gelirleri İçerisindeki Yeri” başlıklı tez, 07/07/2017 tarihinde yapılan savunma sonucunda aşağıda isimleri bulunan jüri üyelerince kabul edilmiştir.

Ünvanı, Adı Soyadı	Kurumu	İmzası
Başkan:
Üye :
Üye :

Jüri üyeleri tarafından kabul edilen bu yüksek lisans tezi, Enstitü Yönetim Kurulununsayılı kararıyla tarihinde onaylanmıştır.

Doç. Dr. Ahmet Can BAKKALCI
Enstitü Müdürü V.

T.C.
ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE
AYDIN

Bu tezde sunulan tüm bilgi ve sonuçların, bilimsel yöntemlerle yürütülen gerçek deney ve gözlemler çerçevesinde tarafımdan elde edildiğini, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce, sonuç ve bilgilere bilimsel etik kuralların gereği olarak eksiksiz şekilde uygun atıf yaptığımı ve kaynak göstererek belirttiğimi beyan ederim.

...../.....2017

Sefa ÇOBANOĞLU

ÖZET

TÜRKİYE'DE İDARİ PARA CEZALARININ HUKUKİ ZEMİNİ VE KAMU GELİRLERİ İÇERİSİNDEKİ YERİ

Sefa ÇOBANOĞLU

Yüksek Lisans Tezi, Maliye Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Hakan ARSLANER

2017, 109 sayfa

İdari para cezaları, Kabahatler Kanunu ile suç kavramından ayrı bir boyutta değerlendirilmiştir. Ayrıca idari para cezaları, yalnızca Kabahatler Kanunu'nda değil karşılığında idari para cezası öngörülen Kabahatler Kanunu'ndan başka özel kanunlarda da düzenlenmiştir. Çalışmada idari para cezalarının hukuki zemini; Kabahatler Kanunu'nun dışında söz konusu kanunlardan bazıları inceleyerek oluşturulmuştur.

Diğer yandan, amacı toplumsal düzeni sağlamak olan para cezaları, kamu gelirleri içerisinde oldukça düşük bir paya sahiptir. Kamu gelirleri içerisinde düşük bir paya sahip olsa da bütçelerin tahmin ilkesi esasınca para cezaları da tahmin usulüne göre hazırlanmaktadır. Literatürde olağanüstü bir kamu geliri olarak değerlendirilen para cezaları, günümüzde öngörülebilirliği derecesinde olağan hale dönüşmüştür.

ANAHTAR SÖZCÜKLER: İdari Yaptırımlar, İdari Para Cezaları, Kamu Gelirleri.

ABSTRACT

THE LEGAL GROUND OF ADMINISTRATIVE FINES IN TURKEY AND ITS SHARE IN PUBLIC REVENUES

Sefa ÇOBANOĞLU

Master Thesis, Finance Department

Thesis Advisor: Dr. Hakan ARSLANER

Administrative fines have been assessed separately from the crime concept by the Code of Misdemeanors. In addition, administrative fines have also been established under special laws other than the Law on Misdemeanors, in addition to the administrative penalty for misdemeanors. Legal ground of administrative penalties; Apart from the Code of Misdemeanors, it was created by examining some of the related laws. In addition to legal grounds, administrative fines have a very low share in public revenues.

On the other hand, monetary fines, which provide the purpose of social order, have a very low share in public revenues. Although it has a low share in public revenues, the monetary fines are prepared according to the forecasting method on the basis of the forecasting principle of the budget. The monetary penalties, which are considered to be an extraordinary public revelation in the literature, have become commonplace nowadays for the foreseeable level.

KEY WORDS: Administrative Sanction, Administrative Fines, Public Revenue.

ÖNSÖZ

Hukuki zeminini Kabahatler Kanunu'ndan alan idari para cezalarına, Kabahatler Kanunu'nun yanı sıra birçok özel kanunlarda da yer verilmiştir. Bu sebeple idari para cezalarını, yalnızca Kabahatler Kanunu'na atfetmek doğru olmayacaktır. Bu yüzden çalışmada öncelikle idari para cezalarının hukuki zeminine sonrasında diğer bazı kanunlara yer verilmiştir. Çalışmada, hukuki zeminin hemen ardından kamu gelirleri ve idari para cezalarının kamu gelirleri içerisindeki yeri izlemiştir.

Gündelik hayatta sıklıkla karşımıza çıkan idari para cezaları, özellikle trafik cezaları, devlet bütçesi içerisinde büyük bir paya sahip olmasa da bir gelir kaynağı olarak nitelendirilir. İdari işlemler şeklinde ortaya çıkan idari para cezaları, gerek merkezi bütçe içerisine gerekse mahalli idareler ve sosyal güvenlik kuruluşlarının kendi bütçesi içerisine gelir kaydedilir. Yine günümüz modern bütçe anlayışı tahmin ilkesine dayandığından gelecek dönem bütçe rakamları tahmin yoluyla belirlenir. Ancak idari para cezalarının, öngörülebilir veya öngörülemez bir gelir kaynağı olarak nitelendirilmesi tartışma konusudur.

Gerek bu çalışmanın oluşturulması, şekillendirilmesi ve çözümlenmesi konusunda, gerekse manevi anlamda güveni ve desteği ile yardımlarını esirgemeyen aileme ve danışman hocam Yrd. Doç. Dr. Hakan ARSLANER'e teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca katkılarından dolayı; Arş. Gör. Sercan YAVAN, Arş. Gör. Erkam SARI ve Öğr. Gör. Dr. Elif Meryem YURDAKUL'a teşekkürlerimi ayrıca sunarım. Şunu da belirtmek gerekir ki; bu çalışma kusursuz değildir. Uzun ve meşakkatli bir emeğin karşılığını olumlu ya da olumsuz geri dönüşler yoluyla almak bu çalışmayı daha değerli kılacak ve çalışmayı daha ileriye taşıyabilmek için bir araç olacaktır.

Sefa ÇOBANOĞLU

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY SAYFASI.....	iii
BİLİMSEL ETİK BİLDİRİM SAYFASI	v
ÖZET	vii
ABSTRACT.....	ix
ÖNSÖZ	xi
SİMGELER DİZİNİ.....	xvii
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	xix
TABLolar DİZİNİ	xxi
GİRİŞ	1
1. GENEL OLARAK	3
1.1. Hukuki Bir Kavram “Yaptırım”	3
1.2. Hukuki İşlemler.....	5
1.2.1. Yasama İşlemi	6
1.2.2. Yargı İşlemi.....	7
1.2.3. İdari İşlemler	8
1.2.3.1. İdari işlemlerin özellikleri	9
1.2.3.1.1. Tek taraflı işlem olması.....	10
1.2.3.1.2. Re’sen icra edilebilirlik	11
1.2.3.1.3. Hukuka uygunluk karinesi	12
1.2.3.1.4. Kamu yararı.....	13
1.2.3.1.5. İdari yargılama	16
1.2.3.2. İdari işlemin unsurları	17
1.2.3.2.1. Yetki unsuru	18
1.2.3.2.2. Şekil unsuru.....	19
1.2.3.2.3. Sebep unsuru	19

1.2.3.2.4. Konu unsuru	20
1.2.3.2.5. Maksat unsuru	21
1.3. Kavramsal Çerçeve.....	22
1.3.1. Cezai Yaptırım	22
1.3.1.1. Suç kavramı	24
1.3.1.2. Cezai Yaptırımların Türü	27
1.3.2. İdari Yaptırım	28
1.3.2.1. Kabahat Kavramı.....	29
1.4. İdari Yaptırımların Cezai Yaptırımlardan Ayrılması: İdari Ceza Hukuku	31
2. İDARİ PARA CEZALARI.....	33
2.1. Disiplin Cezası Niteliğindeki Para Cezaları	34
2.2. Adli Para Cezaları	35
2.3. İdari Para Cezalarının Türleri.....	36
2.4. Kabahatten Dolayı Sorumluluğun Esasları.....	38
2.5. İdari Yaptırım Kararı Verme Yetkisi.....	41
2.6. İdari Yaptırım Kararlarının Yerine Getirilmesi.....	42
2.7. Kabahatler Kanunu'nda Tanımlanan Kabahatler	44
2.8. Mevzuat: Özel Kanunlardaki İdari Para Cezaları.....	45
2.8.1. Karayolları Trafik Kanunu'nda İdari Para Cezaları	46
2.8.2. İş Kanunu'nda İdari Para Cezaları.....	48
2.8.3. Çevre Kanunu'nda İdari Para Cezaları.....	49
2.8.4. Vergi Usul Kanunu'nda İdari Para Cezaları.....	53
2.8.4.1. Usulsüzük kabahati.....	54
2.8.4.1.1. Genel usulsüzlük kabahati.....	54
2.8.4.1.2. Özel usulsüzlük kabahati.....	56
2.8.4.1.3. Vergi ziyayı kabahati.....	58

2.8.5. Karayolları Taşıma Kanunu'nda İdari Para Cezaları	59
2.8.6. Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun	60
2.9. Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlarda İdari Para Cezaları.....	61
2.9.1. Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar	61
2.9.2. Türkiye'de Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar.....	63
2.9.3. Türkiye'deki Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların İdari Yaptırım Yetkisi	64
3. İDARİ PARA CEZALARININ KAMU GELİRLERİ İÇERİSİNDEKİ YERİ.66	
3.1. Kamu Gelirleri	66
3.2. Kamu Gelirlerinin Türleri	67
3.2.1. Vergi.....	68
3.2.2. Harç	69
3.2.3. Şerefiye	69
3.2.4. Parafiskal Gelirler	70
3.2.5. Para Cezaları	70
3.2.6. Mülk ve Teşebbüs Gelirleri.....	71
3.2.7. Borçlanma Gelirleri.....	71
3.3. Kamu Gelirlerinin Sınıflandırılması.....	72
3.3.1. İdari Sınıflandırma	72
3.3.2. Bilimsel Sınıflandırma	72
3.3.2.1. Kamu gelirlerinin cebirlik kriterine göre sınıflandırılması	72
3.3.2.2. Kamu gelirlerinin sağladıkları kaynağa göre sınıflandırılması	73
3.3.2.3. Kamu gelirlerinin devamlılık açısından sınıflandırılması	74
3.4. Para Cezalarının Kamu Gelirleri İçerisindeki Yeri	76
3.4.1. Para Cezalarının Merkezi Yönetim Bütçesi İçerisindeki Hedef ve Gerçekleşmeleri	77
3.4.1.1. Yargı Para Cezalarının Bütçe Hedef ve Gerçekleşmesi	78

3.4.1.2. İdari Para Cezalarının Bütçe Hedef ve Gerçekleşmesi.....	81
3.4.1.3. Vergi Cezalarının Bütçe Hedef ve Gerçekleşmesi	85
3.4.1.4. Diğer Para Cezalarının Bütçe Hedef ve Gerçekleşmesi	88
3.4.2. Para Cezalarının Merkezi Yönetim Bütçesi İçerisindeki Payı	92
3.5. İdari Para Cezalarının İçeriği.....	93
3.5.1. Trafik Para Cezaları.....	94
3.5.2. Karayolları Geçiş Ücretleri İdari Para Cezaları.....	95
3.5.3. Çevre İdari Para Cezaları.....	96
3.5.4. Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun Uyarınca Alınan İdari Para Cezaları	98
TARTIŞMA VE SONUÇ.....	100
KAYNAKÇA	103
ÖZGEÇMİŞ.....	103

SİMGELER DİZİNİ

AATUHK	: Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Kanun
Bkz.	: bakınız
Bumko	: Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
ÇK	: Çevre Kanunu
DDK	: düzenleyici ve denetleyici kuruluş
ETCK	: eski Türk Ceza Kanunu
GFS	: Government Finance Statistics
İK	: İş Kanunu
KHK	: kanun hükmünde kararname
KK	: Kabahatler Kanunu
KTK	: Karayolları Trafik Kanunu
Md.	: madde
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
PTT	: Posta Telgraf Teşkilatı
RG	: Resmi Gazete
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TL	: Türk Lirası
TTBK	: Türk Tabipleri Birliği Kanunu
Tük	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜZÖKHK	: Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlemesi ve Kontrolü Hakkında Kanun
VUK	: Vergi Usul Kanunu

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1.1. İdari işlemler	9
Şekil 3.1. Merkezi yönetim bütçesi para cezalarının hedef ve gerçekleşmesi, nominal değerler 2007- 2015 (Milyar TL)	75
Şekil 3.2. Merkezi yönetim bütçesi içerisinde para cezalarının hedef ve gerçekleşmesi, reel değerler (Milyar TL)	76
Şekil 3.3. Genel yönetim bütçesi.....	77
Şekil 3.4. Genel bütçeli kuruluşların yargı para cezaları hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL)	79
Şekil 3.5. Özel bütçeli kuruluşların yargı para cezaları hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (TL).....	80
Şekil 3.6. Genel bütçeli kuruluşların idari para cezaları hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL).....	82
Şekil 3.7. Özel bütçeli kuruluşların idari para cezaları hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL).....	83
Şekil 3.8. Düzenleyici ve denetleyici kuruluşların idari para cezaları hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL)	85
Şekil 3.9. Genel bütçeli kuruluşların vergi cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL)	86
Şekil 3.10. Özel bütçeli kuruluşların vergi cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (Bin TL)	88
Şekil 3.11. Genel bütçeli kuruluşların diğer para cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL)	89
Şekil 3.12. Özel bütçeli kuruluşların diğer para cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL)	90
Şekil 3.13. DDK'ların diğer para cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL).....	91
Şekil 3.14. Para cezalarının genel bütçe içerisindeki payı (%)	92
Şekil 3.15. Trafik para cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL).....	94

Şekil 3.16. Karayolları geçiş ücretleri idari para cezalarının gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL).....	96
Şekil 3.17. Çevre idari para cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL).....	97
Şekil 3.18. Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkındaki Kanun uyarınca alınan idari para cezalarının gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL).....	99

TABLolar DİZİNİ

Tablo 2.1. Kabahatler karşılığında gerçek kişilere karşı uygulanacak idari para cezaları (2017).....	44
Tablo 2.2. Çeşitli kabahatler	45
Tablo 2.3. Vergi kabahat ve cezaları.....	53
Tablo 2.4. Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurum veya kuruluşların hukuki zeminleri	64
Tablo 3.1. Merkezi yönetim bütçesi para cezalarının hedef ve gerçekleşmesi, nominal ve reel değerler (Milyar TL).....	75
Tablo 3.2. Genel bütçeli kuruluşların yargı para cezaları hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyon TL)	78
Tablo 3.3. Özel bütçeli kuruluşların yargı para cezaları hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (TL).....	80
Tablo 3.4. Genel bütçeli kuruluşların idari para cezaları hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyar TL).....	81
Tablo 3.5. Özel bütçeli kuruluşların idari para cezaları hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyon TL)	83
Tablo 3.6. Düzenleyici ve denetleyici kuruluşların idari para cezaları hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyon TL)	84
Tablo 3.7. Genel bütçeli kuruluşların vergi cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyar TL).....	86
Tablo 3.8. Özel bütçeli kuruluşların vergi cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Bin TL)	87
Tablo 3.9. Genel bütçeli kuruluşların diğer para cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyon TL)	89
Tablo 3.10. Özel bütçeli kuruluşların diğer para cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyon TL)	90
Tablo 3.11. DDK’ların diğer para cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyon TL).....	91

Tablo 3.12. Trafik para cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyon TL).....	94
Tablo 3.13. Karayolları geçiş ücretleri idari para cezalarının gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyon TL)	95
Tablo 3.14. evre idari para cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyon TL)	97
Tablo 3.15. Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önleneş ve Kontrolü Hakkındaki Kanun uyarınca alınan idari para cezalarının gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyon TL)	98

GİRİŞ

2006 yılı itibari ile ceza hukuku mevzuatında önemli bir değişiklik meydana gelmiştir. Eski Türk Ceza Kanunu (ETCK)¹ içerisinde barındırdığı yapışık ikizleri; kabahat ve suç unsurlarını birbirinden ayırarak yalnızca suç unsurunu kendi bünyesinde bırakmıştır. Kabahatler ise aynı yılda yürürlüğe giren Kabahatler Kanunu (KK)² ile yeniden düzenlenmiştir. İdari para cezaları, hukuki zeminini bu kanundan almaktadır. KK idari para cezalarının içeriğini ifade eden bir kanundur. İdari para cezaları, yalnızca KK’da değil başka kanunlarca da düzenlenmiştir. Genel olarak idari yaptırım olan idari para cezaları, idari işlemlerden oluşmaktadır. Buna göre idarenin hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamaları bir idari işlemdir. İdarenin yaptığı bu işlem türüne göre idari yaptırımı dönüşebilmektedir.

Genel olarak idari ceza hukuku, kurallara aykırı davranan vatandaş ihmallerinden dolayı cezalandırır. Diğer bir ifade ile hukuki kurallara aykırı davranan vatandaşlar yine hukukun işaret ettiği ceza türüne göre cezalandırılır. İdari para cezaları ise idarenin uygulayacağı yaptırımlardan ibarettir.

Bu yaptırımlar kamu geliri elde etmek için değildir. Ancak devlet bütçesinin yapısı itibariyle tahmine dayalı olması ve idari para cezalarının bütçe içerisinde rakamsal değerinin bulunması kamu geliri olarak idari para cezalarını öngörülebilir kılmaktadır.

İdari para cezalarının bu bağlamda; kanun çerçevesinde kendisine idari para cezası uygulama yetkisi verilen gerçek veya tüzel kişilerce, hukuk kurallarına uymayanları uyarmak amacıyla, kurallara uymayanlara karşı uygulanan yaptırımdır. Buradaki amacın kamu yararı olduğunu belirtmek gerekir. Öncelikli amacı kamu yararı olan idari para cezaları; bu amacının yanında, devlet açısından kamu geliri elde etmektir.

¹ 765 sayılı Kanun, 1/3/2926 tarihinde kabul edilerek, 13/3/1926 tarihinde 320 sayısı ile Resmi Gazete (RG)’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Çalışmanın sonraki kısımlarında ilgili Kanun ETCK olarak kullanılacaktır.

² 5326 sayılı Kanun, 30/3/2005 tarihinde kabul edilerek, 31/3/2005 tarihinde 25772 sayısı ile RG’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Çalışmanın sonraki kısımlarında ilgili Kanun KK olarak kullanılacaktır.

Çalışmanın amacı; idari para cezalarının hukuki zeminini oluşturmak ve kamu gelirleri içindeki değişimi ve gelişimi hakkında değerlendirme yapmak ve mevzuat incelemesi ışığında idari para cezalarının kamu gelirleri içerisindeki yerini, yıllara göre değişimini izleyerek literatüre farklı bir bakış açısı kazandırmaktır.

İdari para cezaları hukuki zeminini idari yaptırımlar kavramından almaktadır. İdari yaptırımlar ise özünde birer idari işlemdir. Bu bağlamda çalışmanın ilk iki bölümde; öncelikle idari işlemler yer almakta ve sonrasında idari yaptırımlar ve cezai yaptırımlar kavramı mevzuat taraması ışığında değerlendirilmiş ve karşılaştırılmıştır. Üçüncü bölümde ise; önce para cezalarının sonrasında idari para cezalarının kamu gelirleri olarak bilinen merkezi yönetim bütçesi gelirleri içerisindeki payı yıllara göre şekil yardımıyla değerlendirilmiştir.

1. GENEL OLARAK

Toplumsal düzen kuralları, toplumsal hayatın sürdürülebilmesi için; devletin yetkili organları, insanın kendi vicdanı, toplumsal çevre ve ilahi irade tarafından konulmuş olan yazılı ya da yazısız kurallar bütününden oluşmaktadır. Literatürde bu kurallar hukuk kuralları, din kuralları, ahlak kuralları ve örf adet kuralları olarak bilinmektedir. Bu kurallar arasında hukuk kuralları, toplumsal düzeni sağlamada önemli bir yere sahiptir (Gözler, 2013).

Hukuk kuralları, devletin yetkili organları tarafından konulan ve insan davranışlarını düzenlemeye yönelik, cebir ile yaptırıma tabi olan, emir ve yasaklar bütününden oluşan yazılı veya yazısız kaynaklardan oluşmaktadır. Tüm toplumsal düzen kurallarında olduğu gibi hukuk kurallarında da yaptırım bulunmaktadır (Gözler, 2013). Hatta hukuk kurallarını, diğer toplumsal düzeni sağlamaya yönelik kurallardan ayıran en önemli unsur yaptırımdır. Yaptırım kavramını bu denli önemli kılan özellik ise, yaptırımın bu dünyada ve somut anlamda olmasıdır. Bu yaptırım devlet tarafından uygulanan cebirdir.

Hukuk kurallarının yanı sıra toplumsal düzeni sağlamaya yönelik olarak konulmuş bulunan diğer kuralların yaptırımı: vicdan azabı, öbür dünyada yanma korkusu, kınama ayıplamadır. Yani bu kurallar, bu dünyada yaptırımı olmayan ya da soyut anlamda yaptırımı olan kurallar olduğu için hukuk kurallarında ayrılmakta ve hukuk kurallarında görece etkisiz kalmaktadır.

Ayrıca toplumsal düzen kuralları, toplum halinde yaşamının bir gerekliliği olarak ortaya çıkmış kurallar bütününden oluşmaktadır. Bu kuralların amacı, kişilere hak ve ödev sağlamak suretiyle bir düzen oluşturmaktır. Bu ödevlere aykırı davranışlar ve yetkilerini aşanlara karşı, toplumsal tepkiler yoluyla yaptırımlar uygulanır ve toplumsal düzen sağlanmış olur. Buna göre toplumsal düzen kurallarında yer alan emir ve yasaklar, bütünüyle toplu yaşamı sağlamak ve korumak amacıyla, yaptırımlarla güvence altına alınmış olur (Özlüer, 2015:124-125).

1.1. Hukuki Bir Kavram “Yaptırım”

Yaptırım kavramı, devletin yetkili organlarınca konulmuş bulunan emir ve yasaklar içeren hukuk kurallarına karşı uygulanan ve yine gücünü devlet

yapılanmasından alan bir zorlama aracı olarak tanımlanabilir. Devlet “yaptırım” adı altında, emrin yerine getirilmemesi ya da kurala riayet edilmemesi sonucuna ilişkin önleme, zorlama veya caydırma niyeti taşır ve hukuka uygun olmayan davranışların önlenmesini amaçlar (Özlüer, 2015:126).

“Bir hukuk kuralına aykırı davranan bireyin o davranışta bulunduğu için yine hukuk kurallarınca öngörülen bir sonuçla karşılaşması durumu” olarak da tanımlanabilen yaptırım kavramının özellikleri şu şekilde sıralanabilir; önceden belirtilen, maddi, toplumdaki otorite tarafından ve zorla uygulanır. Yani hukuk kurallarına uyulmadığında, devlet tarafından bir yaptırım uygulanır ve bu yaptırım maddi niteliklidir. Yaptırım kavramı eşitlik ilkesi gereğince yine hukuk kurallarınca önceden belirlenmiştir ve kişiden kişiye değişmez (Gündüz, 2004:4). Fakat yaptırım kavramındaki eşitlik ilkesi (Kara Avrupası Hukuk Sisteminde) özel hukuk ve kamu hukuku ayırımına takılmaktadır. Yani özel hukukta tarafların eşitliği söz konusuysen kamu hukukun taraflar eşit değildir bu sebeple özel hukuk, kamu hukuku yaptırımları da farklıdır, örneğin özel hukuktaki yaptırımlar; tazminat, cebri icra, hükümsüzlük iken kamu hukukundaki yaptırımlar hapis cezası, iptal müeyyidesi, idari para cezası ve idari tedbirler şeklindedir. İdari yaptırımlar kamu hukukunun yaptırımları arasında yer aldığı için eşitlik ilkesi geçerli olmayacaktır (Erdinç, 2012:245).

Kamu hukuku yaptırımlarında yer alan ve kamu hukukunu oluşturan: anayasa hukuku, ceza hukuku, uluslararası hukuk, vergi hukuku ve idare hukuku birbirinden farklı amaç ve usule göre çeşitlilik göstermektedir. Örneğin anayasa hukukunun temel müeyyidesi yasama işlemlerinde anayasaya aykırılık durumunda “iptal” edilmesi iken vergi hukukunun müeyyidesi vergi idaresi ile mükellef arasındaki uyumsuzluklarda mükellefin işlediği suç veya kabahate göre hürriyeti bağlayıcı ya da mal varlığına zarar niteliğinde olmaktadır. (Kızılyar, 2013:1641).

Kamu hukuku alanında kişi, devletle olan ilişkisinde, devletin emirlerine uymak zorundadır. Fakat devletin yetkisi sınırsız değildir ve keyfi kullanılamaz. Hukuk devletin gereği olarak, kamu hukuku devletin yetkilerini hem düzenler hem de sınırlar (Gündüz, 2004:7).

Kamu hukukunda devlet tarafından uygulanan yaptırım türleri: Doğrudan kişi üzerine uygulanan yaptırımlar (sınır dışı, zor kullanma, ihtar), yürütülen faaliyete ilişkin yaptırımlar (izinsiz yürütülen faaliyetin durdurulması, verilen izin

ve ruhsatın geri alınması), kişinin mal varlığına yönelik yaptırımlar(müsadere, el koyma, yıkma), bireysel yaptırımlar (sürücü belgesinin geri alınması, pasaport vermemek) ve işlemlere uygulanan yaptırımlar(yokluk ve iptal) bulunmaktadır (Gündüz, 2004:7).

1.2. Hukuki İşlemler

Dünya üzerinde yerleşmiş iki hukuk sistemi bulunmaktadır. Bunlar Anglosakson Hukuk Sistemi ve Kara Avrupası Hukuk Sistemi'dir. Türkiye'nin içinde bulunduğu, yazılı ve tedvin edilmiş olan Kara Avrupası Hukuk Sistemi'ne göre kamu hukuku özel hukuk ayrımı yer almaktadır.

Özel hukukta bireylerin arasındaki ilişki, eşitlik ve irade serbestisine esasına dayanır. Yani özel hukukta iki taraf bulunur ve taraflar eşit haklara sahip olmakla birlikte, kimse kendi iradesini başkasına dayatamaz. Ayrıca özel hukukta hukuka uygunluk karinesi bulunmaz, taraflar öne sürdükleri varsayımları ispatlamakla yükümlüdür.

Kamu hukukunda ise, taraflardan en az biri devleti temsil eden bir organdan oluşmaktadır. Dolayısıyla bu tür uyuşmazlıklarda özel hukuk özelliklerinin tersi bir durum söz konusudur. Yani taraflar eşit değildir. Devlet tarafından yetkilendirilmiş olan taraf üstün konumdadır. Kamu hukukunda en az iki kişinin bulunması zorunluluğu da söz konusu değildir. Devlet tarafından yetkilendirilmiş olan organ tek taraflı olarak işlem tesis edebilir. Ayrıca kamu hukukunda devletin yetkili organlarının yapmış oldukları işlemler hukuka uygunluk karinesine dayalıdır. Hukuka uygunluk karinesi, kamu hukukunda, kamunun yapmış olduğu işlemleri güvence altına alarak kamusal işlemlerde avantaj sağlar. Kamusal işlemlerin bu tür üstün yetkilerle donatılması kamusal işlemlerde kamu yararı amacının bulunmasıdır. İdari işlemlerin bu unsurları sonraki başlıklarda daha detaylı şekilde incelenecektir.

Bireyler toplumsal hayatta bazı konularda irade açıklamalarına ihtiyaç duyabilirler. Hukuk düzeni bu irade açıklamalarına hukuki sonuçlar bağlar. İrade açıklamaları hukuki sonuç ile bütünleştiğinde hukuki işlemden bahsedebiliriz. Diğer bir ifade ile hukuki işlem, hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklaması veya irade açıklamalarıdır. Hukuki işlemin iki unsuru bulunur, irade açıklaması ve hukuki sonuç (Gözler, 2013):

İrade açıklaması: Yazılı, sözlü veya işaretle olabileceği gibi yeterince açık olmayan, yapıldığı anda mevcut bütün şartlarla düşünüldüğünde anlam ifade eden beyanlara irade açıklaması denir. Eğer yazılı, sözlü veya işaretle yapılan bir irade açıklaması söz konusu ise buna açık (sarih) irade beyanı, yeterince açık olmayan bir irade beyanı söz konusu ise, üstü örtülü (zımni) irade beyanı denir. Sarih irade beyanı, kira sözleşmesinin yapılması iken, zımni irade beyanı, yapılmış olan bir kira sözleşmesinin süresi bittiği halde, kiracının ikametine devam etmesi ve ev sahibinin buna tepki göstermemesi kira sözleşmesinin zımnen devam ettiğinin göstergesidir.

Hukuki sonuç: Hukuk düzeninde değişiklik meydana getiren fiillere hukuki sonuç adı verilir. İradenin açıklanmış olması hukuki sonuç ortaya çıkarmazsa hukuki işlem den bahsedemeyiz. Açıklanan irade aynı zamanda hukuki sonuç ortaya çıkarmalıdır. Örneğin, satıcı yönünden mülkiyetin alıcıya geçmesi ve bedelin alınması hukuk düzeninde bir sonuç ortaya çıkarır.

1.2.1. Yasama İşlemi

Yasama işlemi, yasa çıkarılan yer yani Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nin hukuki sonuç doğurmaya yönelik yapmış olduğu irade açıklamasıdır. Bu işlem yalnızca “kanun” ve “parlamento kararı” ile ortaya çıkmaktadır (Gözler, 2011).

Parlamento, konuşulan yer anlamına gelen, yasama gücüne ve yetkisine sahip meclis veya meclislerdir şeklinde tanımlanabilir. Yani parlamento kavramını esasında meclis ya da meclisler oluşturmaktadır. Tüm dünya devletlerinde kanun yapma görevi parlamentolara verilmiştir. Amerika, İngiltere, Fransa gibi devletlerde iki meclisli parlamento mevcuttur. Örneğin İngiltere’de Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası olmak üzere iki meclis bulunur. Bunun Türk Anayasa Tarihinde örneklerini de görmek mümkündür: 1876 Kanun-i Esasi iki meclisli iken, 1921, 1924 ve 1982 Anayasaları tek meclisli parlamentoyu kabul etmiştir.

Parlamento kararı ise, 1982 Anayasası’nın da belirttiği gibi tek meclisli olan (TBMM) yasama organının iç yapısına ve çalışma düzenine ilişkin olarak veya TBMM’nin yürütme ve yargı organlarıyla ilişkileri çerçevesinde aldığı kararlardır (Gözler, 2005).

1.2.2. Yargı İşlemi

Bağımsız mahkemeler tarafından çıkarılan hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarına yargı işlemi denir. Yargı işlemi yargı yetkisine sahip bağımsız mahkemeler tarafından verilir. Yargı yetkisi, bağımsız mahkemelerin hukuki uyumsuzluklarını kesin olarak karara bağlar (Gözler, 2011). Ancak yargı organında yer alan bağımsız mahkemelerin hukuki sonuç ortaya çıkaran irade açıklamalarının tamamına yargı işlemi olarak tanımlanması doğru değildir.

Yargı işlemi için Danıştay³ bir kararında şunları ifade etmiştir: “*Yargı organlarının, yargı fonksiyonunu yerine getirmek amacıyla, hukuki bir uyumsuzlığa çözüm üretmek için yargısal usuller izlenerek tesis edilen işlemler yargısal işlem olarak nitelendirilir. Bu tanımlamadan hareketle fonksiyonel bakımdan yargı organlarının, yargılama süreci ile ilgili işlemleri, Anayasa'nın 125. Maddesinde öngörülen “idari işlemler” kapsamına girmektedir. Bu bakımdan yargısal işlemlerden ayrılabilen ve yargılama süreci ile ilgili olmayan faaliyet ve işlemlerin idari faaliyet veya idari işlem niteliğinde olduğunu açıkça ifade edebiliriz. Yargı fonksiyonu ile ilgili olmayan işlemlerin, sırf mahkemeler veya hakimler tarafından yapılması, bunların yargısal işlem sayılmasına dayanak oluşturmaz. İdare işlevine ilişkin olarak yapılan işlemler, hangi makam tarafından yapılırsa yapılsın, idari işlem olarak nitelendirilmek suretiyle idari yargının denetimine tabi olacaktır.*”

Yargı yetkisinin iki unsuru bulunur: bağımsızlık ve kesin hüküm. Bu iki unsur şu şekilde tanımlanabilir (Gözler, 2011) :

- Bağımsızlık, hiçbir organ, makam, merci veya kişi tarafından yargı yetkisini kullanırken kendilerine emir veya talimat verilmeyen, genelge yönetilmeyen ve tavsiyede bulunulmaması anlamına gelir.
- Kesin hüküm, yargı yetkisinin hukuki uyumsuzlukları kesin olarak hükme bağlama anlamına gelir. Bu hükümden sonra artık aksinin hukuken iddia

³ Danıştay Onuncu Dava Dairesi; 2015/ 1663 E., 2016/ 91 K., 19.02.2016.

<https://www.hukukturk.com/Goster.aspx?v=JBH6PCA7Y452SA7BX65ZPD326BCBGQV4RV2QWWQ377UHYB5Z7RT9F8SVRDJV4NET6LZKLS8LMUPA2>

Erişim tarihi: 18.03.2017

edilemeyeceği bir biçimde çözülmeyen ve karara bağlayan bir devlet yetkisi olmasıdır.

1.2.3. İdari İşlemler

Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir (Anayasa 1982, Md.8). Anayasanın ilgili maddesinde “yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından” ibaresi yer alsada yürütme idare denilen kavram ile bütünleşmiştir.

1982 Anayasası⁴ idareye, yürütme kısmının bulunduğu “İkinci Bölüm” adlı başlıkta yer vermiştir. Ancak idare, bu bölümde yürütme organının tamamını değil yalnızca bir kısmını oluşturmaktadır. Şöyle ki: Yürütme (Anayasa 1982, Md.101- 137); Cumhurbaşkanı (Anayasa 1982, Md.101- 108), Bakanlar Kurulu (Anayasa 1982, Md.109- 118), Olağanüstü Yönetim Usulleri (Anayasa 1982, Md.119- 122), İdare (Anayasa 1982, Md.123- 137)’den oluşmaktadır.

Bu durumdan hareketle Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’nun idare organına girmediğini söyleyebiliriz. Ancak Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’nu idareden tamamen ayrı olduğunu iddia etmek de mümkün değildir. Çünkü Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu idare ile yakından ilişki halindedir ve yer yer idare kavramına dahil olabilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2011: 11-12). Çalışmada yürütme işlemleri yerine idari işlem ibaresi yer almaktadır. Bunun nedeni çalışmanın Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu dışında kalan kısım ile yakından ilişkili olduğudur.

Hukuki işlem, hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamasıdır. Öyleyse “idarenin yapmış olduğu hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarına da idari işlem ya da yürütme işlemi denir” şeklinde bir tanım yapabiliriz.

Hukuki işlemleri oluşturan iki unsur bulunur, özel hukuk işlemleri ve kamu hukuku işlemleri. Hukuki işlemler denildiğinde özel hukuk işlemleri

⁴ 2709 sayılı Kanun, 9/11/1982 tarihli 17863 sayılı RG’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Anayasalar normlar hiyerarşisinde ast üst ilişkisi bakımından kanunlardan ayrılrsa da hukuki bakımdan birer kanundur.

anlaşılmaktadır. Bunun nedeni hukuki işlem kavramının, özel hukuk alanında gelişmiş ve düzenlenmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Kamu hukuku alanındaki hukuki işlemler, özel hukuk işlemlerinden ayrı olarak farklı bir gelişim göstermiştir (Gözübüyük, 1989: 191).

Örneğin, kamulaştırma işleminde idare tek taraflı olarak bir irade açıklamasında bulunmuştur ve kamulaştırma işlemi bir idari işlemdir. Bir memurun emekliye sevk edilmesi benzer bir şekilde hukuki sonuçlar doğurur. Özlük haklarında değişim gibi değişiklikleri beraberinde getirebilir ayrıca bu işlem idarenin bu yönde açıkladığı bir irade bulunmaktadır (Gözler, 2003: 508).

İdari işlemler tek yanlı (bireysel ve düzenleyici işlemler) ve iki yanlı idari işlemler (idari sözleşmeler) olmak üzere ikiye ayrılır.



Kaynak: (Gözler, 2015: 91).

Şekil 1.1. İdari işlemler

1.2.3.1. İdari İşlemlerin Özellikleri

İdari işlemlerin genel özellikleri; tek taraflı işlem olması, hukuka uygunluk karinesi ve kamu yararına yapılmış olmaları ve idari yargılama olmak üzere sıralanabilir.

1.2.3.1.1. Tek taraflı işlem olması

İdari işlemleri çoğunlukla tek taraflı işlemler oluşturmaktadır. İdari sözleşmelerin dışında kalan idari işlemler yalnızca idarenin yapmış olduğu irade açıklamasıyla ortaya çıkabilir. Hukuki işlemlerin ortaya çıkmasında yalnızca bir tarafın iradesini açıklaması yeterli ise, bu gibi işlemlere tek yanlı işlemler adı verilmektedir. Bu tür işlemlerde karşı tarafın irade açıklamasına gerek yoktur (Gözübüyük, 1989: 191).

“Anayasa Mahkemesi, idari işlemi kamu kurumu ya da idare örgüt içinde yer alan bir idari makamca verilmiş ve idarenin idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyetlerle ilgili işlem olarak tanımlamıştır. Uyuşmazlık Mahkemesi, idari işlemi, kamu kurum ve kuruluşları tarafından kamu hukuku kuralları uyarınca tek taraflı olarak tesis edilen re’sen uygulanabilir nitelikte olan hukuki tasarruf olarak tanımlamıştır.” Yargı kararları⁵ bu tanımlamalar bakımından idari işlemlerin tek taraflı olduklarının altını çizmiştir.

Tek yanlı idari işlemler, bireysel idari işlemler ve düzenleyici idari işlemlerden oluşmaktadır. Kamulaştırma, disiplin cezası verme işlemi, çeşitli ruhsatların verilmesi bireysel idari işlemlere örnek olabilir. İdare burada yalnızca bir kişi veya bir kişi grubuna yönelik olarak özel bir irade açıklamasında bulunur. Oysa düzenleyici idari işlemlerde, kanun hükmünde kararname (KHK), tüzük ve yönetmelik gibi işlemler, yalnızca bir kişi veya kişi grubuna yönelik değil tüm toplumu ilgilendiren tek yanlı bir karar veya işlem olabilir (Gözler, 2015: 91).

Hem bireysel idari işlemlerde hem de düzenleyici idari işlemlerde idare tek taraflı olarak karşısında bulunan kişi ve kişi gruplarının iradesine bakılmaksızın faaliyet veya işlem yapabilir. Tek yanlı idari işlemlerde aynı zamanda kamu yararı amacı da bulunur. En açık örneği ile kamulaştırma işleminde idare bir bayındırlık faaliyetinde bulunacak ve toplum yararına bir hizmet gerçekleştirecektir. Bu işlemin hızlı ve idari faaliyet kapsamında tek taraflı olarak gerçekleştirilmesi toplum yararına olacaktır. Ancak şunu hemen belirtmek gerek ki, kamulaştırma

⁵ Danıştay Sekizinci Dava Dairesi; 2015/2591 E., 2015/12315 K., 15.12.2015. <https://www.hukukturk.com/Goster.aspx?v=JBH6PCA7Y452SA7BX65ZPD326MCR4AB8F7LYG97YXQ998X4E2Y2R5X9DNQAMFT5GLXZVRAP6PCHWR>
Erişim tarihi: 16.03.2017

işlemi, idari işlemlerin özellikleri arasında belirttiğimiz idari yargılama kapsamına girmemektedir. Kanun, kamulaştırma işlemindeki uyuşmazlıklarda asliye hukuk mahkemelerini görevlendirmiştir.

Ayrıca tek yanlı idari işlemlerin yanı sıra iki yanlı idari işlemler vardır bu aynı zamanda idari sözleşmeler olarak ta bilinir. Sözleşme, belirli bir hukuki sonuç doğurmak amacıyla idari ile ilgili özel hukuk kişinin karşılıklı ve birbirine uygun irade açıklamalarıdır şeklinde tanımlanabilir. Sözleşme, burada idare ile sözleşmeci özel hukuk kişinin karşılıklı iradelerinin ürünüdür. Bir sözleşmenin teşekkül edebilmesi için sadece idarenin iradenin açıklaması yeterli değildir. Bu iradenin, özel hukuk kişisi tarafından da onaylanması ile ortaya çıkar (Gözler ve Kaplan, 2011: 262-263).

1.2.3.1.2. Re'sen icra edilebilirlik

İdarenin tek yanlı olarak aldığı kararlar hukuksal durumda değişiklik meydana getirebilir veya diğer bir ifade ile hukuksal durumu etkileyebilir. İdarenin bu türden yetkisine “icrai karar alma yetkisi” veya “icrai karar” denir. Bu işlemler aynı zamanda yürütülmesi kaçınılmaz olan türdeki işlemlerdir. Danıştay kararlarına göre yürütülebilir işlem, kamu gücü ve erkinin üçüncü kişiler üzerinde ayrıca bir başka işlemin varlığı gerekmeksizin doğrudan doğruya hukuki sonuç doğuran ve etkisini gösteren işlemidir. Bu sebeple idari kararların icrai karar olma özellikleri, bu kararın kamu yararına yönelik olmalarında ve kamu gücüne dayanmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca idari işlemin doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisinin olması da o işlemin icrai nitelikli olduğunun bir kanıtıdır (Arslaner, 2017: 4).

Ayrıca bir idari işlemin yürürlüğe girmesi ve uygulanması bakımından gerekli bir koşulun yokluğu, işlemin icrai olma özelliğini ortadan kaldırmaz. Ancak bu durum işlemin üçüncü kişilere karşı ileri sürülemez. Nitekim idari işlemler henüz yürürlüğe girmeden, üçüncü kişiler hakkında uygulanmadan önce icrailik özelliğini içerisinde barındırmaktadır (Gümüş, 1995: 37- 38).

1.2.3.1.3. Hukuka uygunluk karinesi

İdare tarafından gerçekleştirilen işlemlerin hukuka uygun olduğu varsayılır. Yani bir idari işlemin aksi belirtilene kadar hukuka uygun olarak varsayılması durumudur. Aksinin belirtilmesinden kasıt mahkeme kararı ile bu işlemin hukuka uygun olmadığı tespit edilmesidir. Eğer bu karinenin, hukuka uygun olmadığı daha ilk bakışta anlaşılıyorsa yürütmenin durdurulması gerekli görülmektedir (Türkiye Barolar Birliği, 1975:9-10).

Ayrıca, idarenin tek taraflı olarak alınan idari işlemleri hukuka uygun oldukları varsayılır. Yani bireysel idari işlemlerde ve düzenleyici idari işlemlerde hukuka uygunluk karinesi bulunmaktadır. Hukuka uygunluk karinesi şu özellikleri içerisinde barındırır (Gözler ve Kaplan, 2011: 157- 158):

- İdari karar, mahkeme kararına ihtiyaç duymadan, derhal ve kendiliğinden hukuki sonuçlarını doğurur.
- İdari işlemlerden kaynaklanan bir uyuşmazlık ortaya çıkarsa, mahkeme yoluna başvuracak kişi işlemin muhatap olduğu kişidir.
- İdari davalarda ispat yükü idari işleme maruz kalan muhataba aittir. Aksi mahkeme kararı ile tespit edilmedikçe idarenin kararı hukuka uygun olarak kabul edilir.
- İdari işleme karşı dava açılmış olması idari işlemin uygulanmasını durdurmaz. Bu durumun iki istisnası bulunur: Birinci durum, Vergi Mahkemeleri'ne karşı açılan vergi uyuşmazlıklarında tahsil işlemini durdurur. İkinci durum, Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe göstermek suretiyle yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler.

Danıştay kararı⁶na göre: *“Anayasanın 2. maddesinde Cumhuriyetin nitelikleri arasında gösterilen “Hukuk Devleti” ilkesi Devlet ya da millet adına*

⁶ Danıştay Beşinci Dava Dairesi; 2012/9592 E., 2015/6248 K., 09.06.2016.
<http://www.hukukturk.com/Goster.aspx?v=JBH6PCA7Y452SA7BX65ZPD326ZWEAEK62TMRQUK4F9Z6GQFGZUC5787B8658QALWZLZC2FN3FVYYV>

yetki kullanan tüm organ, kuruluş ve birimlerin bu ilke içinde hareket etmelerini zorunlu kılmakta; bu bağlamda yürütme organı ve idarenin tüm işlem ve eylemlerini hukuka uygun olarak kurması ve yapması gerekmektedir. Kamu hizmetinin yürütülmesinde ve yasalarda verilen görevlerin yerine getirilmesinde idarenin kamu yararı amacına ulaşabilmesinin, ancak bu koşullarla olanaklı olduğu açıktır. Kamu hizmetinin yürütülmesinde ve yasalarla verilen görevlerin yerine getirilmesinde idarenin kamu yararı amacına ulaşabilmesinin, ancak bu koşullarla olanaklı olduğu açıktır. Buna göre, idarenin işlemlerindeki hukuka aykırılıkları düzeltmek, bu tür işlemlerle ortaya çıkan hukuk ihlallerini ortadan kaldırarak hukuka uygun bir düzeni sağlamak zorunda olduğu ortaya çıkmaktadır.”

1.2.3.1.4. Kamu yararı

Kamu yararı kavramı, 1789 Fransız Devrimi sonrasında ortak iyilik kavramının yerine kullanılmaya başlanmıştır. Türk Anayasa Mahkemesi ise, kamu yararını, kişinin ve toplumun huzur ve refahını sağlamak olarak tanımlamıştır (Gül, 2014: 537).

Kamu yararı kavramını tanımlamak ancak bu şekilde sade ve genel olarak ifade etmekle mümkün olabilir. Çünkü kamu yararı kavramı, çok işlevli bir kavramdır. Bu işlevleri şu şekilde ifade edebiliriz; devletin doğrulamasını yapmak, kamusal işlemlerin hukuka uygunluğunu ölçmek, hakimin yetkilerinin belirlenmesi, yönetime uygulanan kuralların uygulama alanı bakımından kısaca bir faaliyete kamu faaliyeti niteliği kazandıran bir kavramdır (Akıllıoğlu, 1991: 3).

Kamu yararı kavramı başka yazarlara göre, bilimsel analize tabi tutulamadığından, akıldışı yapısı olduğunun altını çizmekle birlikte, onu çağdaş bir masal olarak tanımlamışlardır. Bu kavram ile birlikte, devletin kutsanması, yüceltilmesi, dokunulmazlığı ve inanılabilirliği gibi amaçları gerçekleştirmek için kullanılmaktaydı (Akıllıoğlu, 1991: 3-4). Ancak çalışmada kamu yararı kavramı, siyaset bilimi olarak değil idare hukuku bakımından değerlendirilecektir. Bu bağlamda bu kavrama bir eleştiri mahiyetinde olan devletin kutsanması, yüceltilmesi bakımından değil kavramın Türk Anayasa Mahkemesi tanımlaması kapsamında ele alınacaktır.

“Herkes, mülkiyet hakkına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlandırılabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.” Hükmü yer almakla birlikte, mülkiyet hakkının kamu yararı gerekçesiyle sınırlandırılabilmesine işaret edilmiştir (Anayasa 1982, Md.35).

Kamu yararı kavramı, Türk Hukuk literatüründe Anayasa Mahkemesi içtihatlarından çıkarımlarla şu şekilde özellikleriyle tanımlanabilir (Saraç, 2002):

- Kamu yararı genel ve kapsayıcı bir kavramdır: Bu bağlamda kamu yararı, kişinin ve toplumun huzur ve refahını sağlamak anlamına gelir. Bu ödev en başta Devlete aittir. Kamu yararı ve kişi yararı değil toplum yararına olmalıdır. Kamu düzeni aynı şekilde kamu yararadır.
- Kamu hizmeti kamu yararadır: Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu açıklanan doğal zenginlikler ve kaynakların aranması ve işletilmesinin ilke olarak Devletin görevli sayılması, Anayasa'nın bu hizmetleri kamu hizmeti niteliğinde gördüğünün açık kanıtıdır (Anayasa 1982, Md.130).
- Kamu yararı toplum yararı ile uyumludur: Sosyal düzen ve toplum yararı amacıyla anayasal ilkeye ayırık getirilmesi kamu yararınıdır. Diğer bir ifade ile Sosyal düzen ve toplum yararı anayasal ilkeye ayırık getiriliyorsa ancak kamu yararına olduğundandır.
- Kamu yararı bir sınırlama nedenidir: Kamu yararı nedeniyle özel hayatın gizliliğine dokunulabilir ve kamu yararına dayanılarak ayırım yapılması eşitlik ilkesini zedelemeyebilir.
- Kamu yararı nesnel ve zorunlu bir neden-sonuç ilişkisi gerektirir: Kamu yararının gerektirdiği düzenlemeleri yapmak, çareleri düşünüp önlem almak, yasa koyucunun en doğal hakkı ve ödevidir. Yeter ki düzenlemeler yapılırken doğrudan doğruya amaçlanan hizmetin gerekleri göz önünde tutulmuş, istenilen nitelik ve kısıtlamalarla hizmet arasında gerçeklere uygun nesnel ve zorunlu bir neden-sonuç bağı kurulmuş olabilsin.

Şeklinde kamu yararı kavramını yargı kararları ile yorumlanması mümkündür. Bugün Danıştay kararları ile kamu yararı kavramını oluşturacak olursak:

- Kamu yararı, çeşitli düzenlemelerde hizmetin gereklerine ve hukuka aykırı olmamalıdır. Buna göre Danıştay kararı⁷nda belirtildiği üzere: *“Hastanın sağlığı toplum yararının sağlanması amacıyla, yan etkileri dolayısıyla kullanımı riskli olan bazı ilaçların, ilgili yan dalda uzmanlık eğitimi almış hekimlerce reçete edilmesinin amaçlandığı anlaşılmıştır. Bu itibarla, söz konusu düzenlemede kamu yararına, hizmetin gereklerine ve hukuka aykırılık görülmemiştir.”* İdari faaliyetin amacı kamu yararının sağlanmasıdır. İlgili Danıştay kararı⁸na göre *“İdari faaliyetin amacı kamu yararının sağlanmasıdır. Bu nedenle, idare, idari işlemlerin hangi sebebe ve hukuki nedenlere dayalı olarak tesis edildiğini ve hangi amaca yönelik olduğunu açıklamalıdır. Aynı zamanda, gösterilen sebep ve amacın gerekli yeterli inceleme, araştırma ve somut nedenlere dayanması gerekmektedir.”*

Kamu yararı ile bireyin hakları arasında adil bir denge olmalı ve kamu yararı bireye katlanması zor külfetler yüklememelidir. Buna göre Danıştay bir kararı⁹: *“...bu sınırlamaların hakkın özüne zarar vermeyecek nitelikte, meşru bir amaca dayalı ve kullanılan aracın sınırlama amacı ile orantılı olması, kamu yararının gerekleri ile bireyin hakları arasında kurulmaya çalışılan adil dengeyi bozacak şekilde birey aleyhine katlanması zor külfetler yüklenmemiş olması gereklidir.”*

Kamulaştırma Kanunu¹⁰ kamu yararı verecek mercileri şu şekilde sıralamıştır (Kamulaştırma Kanunu, Md.5):

a) Kamu idareleri ve kamu tüzelkişileri;

⁷ Danıştay On Beşinci Dava Dairesi; 2013/2605 E., 2016/6072 K., 13.12.2016.
<http://www.hukukturk.com/Goster.aspx?v=JBH6PCA7Y452SA7BX65ZPD326Z2XCRJP3A5FQKSND2R7SGJQBSHMR9KBPBR69JHHGBWPY5PYDYV>

⁸ Danıştay On Beşinci Dava Dairesi; 2013/1483 E., 2016/5922 K., 08.12.2016.
<https://www.hukukturk.com/Goster.aspx?v=JBH6PCA7Y452SA7BX65ZPD326MC395VF7C37FRRCAPRMYV2L9EB2W7GJVECVLAFTFB3E4K25YKT9X>
Erişim tarihi: 21.03.2017

⁹ Danıştay On Beşinci Dava Dairesi; 2013/4579 E., 2016/4041 K., 06.06.2016.
<http://www.hukukturk.com/Goster.aspx?v=JBH6PCA7Y452SA7BX65ZPD326C7Z32Y8WMMXQ5WWXWU7EW2M3AGQR4YP4ABP2KJWQ6X6YHB744G5Z>
Erişim tarihi:21.03.2017

¹⁰ 2942 sayılı Kanun, 8/11/1983 tarihli 18215 sayılı RG’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunda herhangi bir kısaltma kullanılmayacaktır.

1. 3 üncü maddenin ikinci fıkrasında sayılan amaçlarla yapılacak kamulaştırmalarda ilgili bakanlık,
 2. Köy yararına kamulaştırmalarda köy ihtiyar kurulu,
 3. Belediye yararına kamulaştırmalarda belediye encümeni,
 4. İl özel idaresi yararına kamulaştırmalarda il daimi encümeni,
 5. Devlet yararına kamulaştırmalarda il idare kurulu,
 6. Yükseköğretim Kurulu yararına kamulaştırmalarda Yükseköğretim Kurulu,
 7. Üniversite, Türkiye Radyo - Televizyon Kurumu, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu yararına kamulaştırmalarda yönetim kurulları,
 8. Aynı ilçe sınırları içinde birden çok köy ve belediye yararına kamulaştırmalarda ilçe idare kurulu, 9. Bir il sınırları içindeki birden çok ilçeye bağlı köyler ve belediyeler yararına kamulaştırmalarda il idare kurulu,
 10. Ayrı illere bağlı birden çok kamu tüzelkişileri yararına kamulaştırmalarda Bakanlar Kurulu,
 11. Birden çok il sınırları içindeki Devlet yararına kamulaştırmalarda Bakanlar Kurulu.
- b) Kamu kurumları yararına kamulaştırmalarda yönetim kurulu veya idare meclisi, bunların olmaması halinde yetkili idare organları,
- c) Gerçek kişiler yararına kamulaştırmalarda bu kişilerin, özel hukuk tüzelkişileri yararına kamulaştırmalarda ise; yönetim kurulları veya idare meclislerinin, yoksa yetkili yönetim organlarının başvuruları üzerine gördükleri hizmet bakımından denetimine bağlı oldukları köy, belediye, özel idare veya bakanlık.

1.2.3.1.5. İdari yargılama

İdari dava, idarenin eylem ve işlemlerinden doğan uyuşmazlıkların giderilmesi için, ilgililerin idare aleyhine açtıkları, idari eylem ve işlemlere ilişkin uyuşmazlığı giderme amacını taşıyan davalardır. İdari davalar, organik anlamda

idari yargı mercilerinde çözüme bağlanır. Türkiye’de tekçi sistem denilen idari davaların ayrımsız olarak hepsinin tek bir yargı sisteminde görülmesi söz konusudur. Diğer bir ifade ile idari davalar yalnızca idari yargıda görülmektedir. İdari davalarda esasen davacı yalnızca idari işlem veya eyleme maruz kalandır, idare “davacı” sıfatı ile yargılamaz. İdarenin davacı olabileceği bir uyuşmazlık idari dava olamaz. Bu bağlamda davacı sıfatı idarenin ise bu uyuşmazlık konusu özel hukuk kuralları bağlamında çözümlenecektir (Derdiman, 2012). Ancak burada hemen belirtilmelidir ki idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların; bir kamu hizmetinin görülmesiyle ilgili olan, idare lehine kamu gücü ayrıcalıklarını içermesi, idare hukukuna tabi olan ve özel hukuk kapsamında yer alan girişim ve fonksiyonlarıyla ilgili olmayıp da sözleşmeciler tarafından birisi olduğu ve karşı tarafa göre üstün bulunması gerekir. Bu gibi idari sözleşmeler, idarenin şartlarını ve sözleşme metnini tek yanlı olarak hazırladığı, sözleşmeciler tarafından da buna katıldığı sözleşmeler şeklinde olmalıdır. (Derdiman, 2012: 23).

İdari sözleşmelere ilişkin olarak bir mahkeme kararı¹¹nda: “...idarenin kamusal yetkisinin verdiği üstünlük ve ayrıcalıklara dayanarak, konusu, hüküm ve koşulları bakımından özel hukuk sözleşmelerinden farklı olan sözleşmeler de yapabileceği, idare hukuku esaslarına tabi bulunan bu sözleşmelerin de “idari sözleşme” olarak adlandırıldığı bilinmektedir. Bu nedenle; idarenin bir sözleşmesinde idareye özel hukuk sözleşmelerindekileri aşan bazı üstünlük ve ayrıcalıkların tanınmış olmasının, o sözleşmenin bir idari sözleşme sayılmasına yol açtığı benimsenmektedir. İdari sözleşmeler, idareye özgü bir düzenleniş gereksinim gösteren bir konuyu düzenlediklerinden, idare kamu yararı ve kamu hizmetlerinin gerekleri dolayısıyla, tek yanlı iradesi ile sözleşme ilişkisini etkileyebilir ve karşı taraf hakkında işlemler yapabilir.”

1.2.3.2. İdari İşlemin Unsurları

Bir idari işlemin herhangi sakatlığa uğramadan gerçekleştirilmesi için; yetki, şekil, sebep, konu ve amaç bakımından kanunda belirtilen usullere göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu unsurlardan herhangi biri eksik olursa idari

¹¹ Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü; 2015/578 E., 2016/317 K., 06.06.2016.
<https://www.hukukturk.com/Goster.aspx?v=JBH6PCA7Y452SA7BX65ZPD326C7E8RLE87UY8MSBDGQCLNFDYCR5LLBGB93V6GWX5ZD99N9ANQGE>
Erişim tarihi:21.03.2017

işlem yok hükmünde olur. Bu sebeple idari işlemler bu unsurların tamamını sağlamak suretiyle gerçekleştirilmelidir.

1.2.3.2.1. Yetki unsuru

Yetki, bir idari makamın belirli bir işlemi yapabilme ehliyeti olarak tanımlanır. Bir başka ifadeyle yetki, idari makamı işgal eden kişi veya kişilerin kamu tüzel kişisi adına hukuki işlemler yapabilme yeteneğidir (Gözler ve Kaplan, 2011: 168- 169). Bir başka tanımlamaya göre yetki şu şekilde ifade edilmiştir; idari eylem ve işlemi yapmaya ilişkin güç, kudret ve irade kullanma yeteneği olarak ifade edilmiştir. Aynı zamanda yetki, idari işlem ve eylemin; kim tarafından, nerede, ne zaman, hangi konuda kullanılacağını belirleyen ölçüdür. Bu ölçülerin hukuka aykırı olup olmadıkları göz önünde bulundurularak yetki ya da yetkisizlik bakımından ayırım yapılabilir (Derdiman, 2012: 170-171).

İdari işlemi yapanların idari yapılanmanın içerisinde bulunmaları gerekir. İdareye yabancı olan kişi veya kişiler idare adına karar alamazlar. İdare içerisinde yer almayan bir kişinin idare adına yapmış olduğu işlem idari işlem niteliği taşımaz (Doğruer, 1993: 66). Yetki unsuru, bu yüzden idare adına irade açıklaması yapabilenler tarafından gerçekleştirilmelidir. Eğer idareye yabancı olanlar tarafından idari işlem yapılırsa bu işlem yetki bakımından sakat olacaktır.

Yetki unsurunda; fonksiyon gaspı, yetki gaspı, yetki tecavüzü, ağır ve bariz yetki tecavüzü olmak üzere dört çeşit sakatlık hali bulunmaktadır (Gözler, 2015: 92-93):

- Fonksiyon gaspı: idarenin yürütme dışında kalan yasama veya yargı organlarının görev alanına giren konularda işlem yapması durumunda ortaya çıkan sakatlıktır.
- Yetki gaspı: idareye tamamıyla yabancı veya idare adına irade açıklamaya yetkili olmayan bir kimse tarafından yapılan işlemler durumunda ortaya çıkan yetki sakatlığıdır.
- Yetki tecavüzü: bir idari makamın diğer bir idari makamın yetkili olduğu bir konuda veya yerde işlem tesis etmesi durumunda ortaya çıkmaktadır.

- Ağır ve bariz yetki tecavüzü: yetki tecavüzünden farklı olarak ağır ve bariz yetki tecavüzünde hukuka aykırılık net bir şekilde görülmektedir. Yani idari esaslara tamamıyla aykırı bir biçimde alınan kararlarda ağır ve bariz yetki tecavüzü bulunmaktadır.

1.2.3.2.2. Şekil unsuru

Bir idari işlemin veya idari kararın tabi olduğu usuller idari işlemin şekil unsurunu oluşturur. Şekil yönünde hukuka aykırılık halinde de yerine göre işlemin iptali veya yokluğu ile hukuki sonuç doğurur (Doğruer, 1993: 85). Bir başka tanımlamaya göre şekil, idari işlemin yapılması için öngörölmüş usul ve şartları ifade eden unsurdur. İdari işlemlerin mevzuat hükümlerindeki şekil kurallarına uymaması hukuka aykırılık sebebidir (Derdiman, 2012).

İdari işlemin şekil usulü bakımından şu şartları sağlaması gerekmektedir (Doğruer, 1993: 88-89):

- İdari işlemler her şeyden önce yazılı şekle tabidir. Yani bu işlemlerin varlığı için iradenin yazılı olarak belirtilmesi gerekir. İdari işlemin sözlü olarak ifade edilmesi, bir bakanın sözlü olarak verdiği emirler birer tavsiye niteliğinde iken, bu emir hukuki bir nitelik taşımaz.
- İdarenin belirttiği işlemlerin yetkinleşebilmesi için birtakım ön hazırlıklara ihtiyaç duyabilir. Bu durumda, bazı makamların oyuna veya irdelemek suretiyle kararına ihtiyaç olan hallerde bu işlemlerin yapılmış olması gerekir aksi takdirde idari işlem şekil yönünden sakattır.
- Meclis veya heyetlerin kararlarında müzakere usullerine ve kurallara riayet edilmesi gerekmektedir. Aksi halde idari işlem şekil yönünden sakattır.
- İlgililerin davet edilmesi halinde bu davetin usulü çerçevesinde ve kesin olarak belirlenmiş sürede yapılması gerekir. Aksi halde idari işlem şekil yönünden sakattır.

1.2.3.2.3. Sebep unsuru

İdarenin işlemleri ve eylemleri bir sebebe dayanmalı ve bu sebep hukuka uygun olmalıdır. İdareyi bir işlem yapmaya yönelten tüm etkenler idari işlemin

sebebe unsurunu oluşturur. Bir işlemin sebebi, maddi olaylar veya diğer işlemler olabilir. Sebep de şekil gibi yönetenlere getirdiği güvence bakımından oldukça önemlidir (Derdiman, 2012: 185). Başka bir tanımlamaya göre sebep unsuru, idareyi belirli bir işlem yapmaya sevk eden hukuki veya fiili etkenlerdir. Bu etkenler, idari işlem daha yapılmadan önce gelir ve idari işlemin dışında yer alır. İdarenin bir işlemi yapabilmesi için onu yapmaya yetkili olması yeterli değildir ayrıca bu işlemi yapabilmesi için bir sebebi de olmalıdır (Gözler ve Kaplan, 2011: 198).

Sebep unsuru kanunların idari işlemi daha kolay yapabilmesi için kanunlarda açıkça belirtilebilir. Örneğin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 125. md, izinsiz ve özürsüz bir şekilde bir yıl içinde toplam 20 gün göreve gelmeyen memur, memuriyetten çıkarılır (Gözler ve Kaplan, 2011: 198-199). Kanunun ilgili maddesi idari işlemin yapılmasını kolaylaştırmış ve idari işlem yapılmasının sebepleri de diğer kanun maddelerinde açıkça ifade edilmiştir.

Sebep unsuru yine kanunlarla, idari işlemlerin sebeplerini soyut bir ifade ile genel ve belirsiz kavramlar kullanarak belirtilebilir. Bazı kanunlar; kamu düzeni, genel ahlak, genel sağlık gibi sebepler var ise belli tür işlemlerin yapılmasını emredebilir veya bazı işlemlerin yapılmasına izin verebilir. Yine bazen kanunlar, idari işlemin sebebini hiç göstermemiş olabilir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 76. md, “kurumlar, kazanılmış hak ve aylık dereceleriyle memurları buldukları kadro derecelerine eşit veya daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki kadrolara atayabilirler.” şeklinde ifade edilerek idarenin böyle durumları sebep unsuru bakımından geniş bir değerlendirme marjı bulunmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2011: 199-200).

1.2.3.2.4. Konu unsuru

İdari işlemin konusu, idari işlemin ortaya çıkardığı sonuçtur. Bir kimsenin sicilen yeterli olup olmadığının belirlenmesi, sicil değerlendirme işleminin konusudur. Konusu mevzuata aykırı; yani kanuna, kanuna uygun olarak çıkartılmış düzenleyici işlemlere ve hukukun genel ilkelerine aykırı işlemler hukuka aykırı işlemler olup iptalleri gerekir. Konusu imkansız veya meşru olmayan işlemlerde konu yönünden hukuka aykırı işlemlerdir (Derdiman, 2012: 186).

Örneğin memur atama işleminin konusu, bir kimsenin memurluk statüsünde sokulması; kamulaştırma işleminin konusu ise taşınmaz üzerindeki özel mülkiyetin sona ermesi ve taşınmazın mülkiyetinin idareye geçirilmesi; emekliye sevk işleminin konusu aslında idari işlemin konusu doğrudan kendisi, onun içeriğidir (Gözler ve Kaplan, 2011: 201).

Konusu hukuka aykırı olarak çıkarılmış düzenleyici işlemlere ve hukukun genel ilkelerine aykırı olan işlemlerin iptalleri gerekir. Konusu imkansız veya meşru olmayan işlemler ise konu bakımından hukuka aykırı işlemlerdir. Konusu sebeple bağlantılı olmayan işlemler hukuka aykırıdır. İdari işlemlerin hukuka uygunluğundan bahsedebilmek için sonuç kısmı ile gerekçesinin birbirine bağlantılı olması gerekmektedir (Derdiman, 2012: 187).

1.2.3.2.5. Maksat unsuru

Maksat, idari işlem ile ulaşılmak istenen nihai sonuçtur. Amaç, idari işlemi yapan kişinin, bu işlemle ulaşmak istediği sonuç konusundaki niyet ve düşünceleridir ve amaç idari işlemin sübjektif unsuru sayılır (Gözler ve Kaplan, 2011: 209).

Maksat, idari işlemin tesis edilmesi ile ulaşılmak istenen kamu yararadır. Kamu yararı kavramı oldukça derin bir kavram olup idari işlemlerin gerekçesidir. İdari işlemin amaç yönünden hukuka aykırılığı, idari işlemde kamu yararıyla bağdaşmayacak amaçların varlığı halinde söz konusu olabilir. Bu anlamda, idari işlemin tesisi ve uygulanmasında kamu yararı amacına aykırı olarak kişinin menfaatinin gözetilmesi, üçüncü kişilerin menfaatine işlemler de yapılması, siyasal ya da diğer tür menfaatlerin gözetilmesi gibi sebepler, hep birer kamu yararına aykırılık teşkil eden amaçlardır. Bu ve buna benzer haller amaç bakımından hukuka aykırıdır ve bu duruma yetki saptırması adı verilir (Derdiman, 2012: 187- 188). İdari işlemlerde, amaç unsuru bakımından çeşitli hukuka aykırılık halleri ortaya çıkabilir. Başlıca iki çeşit yetki saptırması vardır. İdare kamu yararı amacının tamamıyla dışında kalan bir amaçla hareket edebilir ya da idare, kamu yararı genel amacı içinde hareket eder (Gözler ve Kaplan, 2011: 209-210).

1.3. Kavramsal Çerçeve

765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde kanun, suçları “cürümler ve kabahatler” olarak ikiye ayırmıştı. Cürümler için ağır hapis, hapis veya ağır para cezaları öngörülmüşken, kabahatler için daha çok hafif hapis ve hafif para cezaları öngörülmüştü. Ancak 2005 yılında 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK)¹² ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'yla eş anlı olarak kabul edilmesi ile birlikte cürüm ve kabahat ayrımı da birbirinden ayrılarak; TCK yalnızca “suç” kavramı ile sınırlandırılmış, “kabahat” kavramına ise Kabahatler Kanunu'nda yer verilmiştir. Ayrıca KK'nın yanı sıra birçok özel kanunda da idari yaptırımı öngören fiillere de yer verilmiştir (Güçlü, 2016: 21-22).

1.3.1. Cezai Yaptırım

Yaptırım kavramı, özünde toplumsal düzeni oluşturmaya yönelik kuralların uyulmamasının sonucu olarak anlaşılmaktadır. Yaptırım türleri içerisinde en etkili ve geçmişinde de yaygın kullanımı dolayısıyla ceza hukuku yaptırımlarıdır. Diğer bir ifade ile türleri içerisinde en etkili olan yaptırım “ceza hukukunun” unsuru olan cezalardır. Ceza yaptırımının acı verici olma niteliği yanında korkutucu olması bakımından yararlı bir niteliği de bulunmaktadır (Aslan, 2009:174-175).

Ceza yaptırımını, “ceza topluma büyük ölçüde zarar veren fiiller karşılığı Devletin son çare olarak kanun ile yarattığı ve izlediği diğer yapıcı amaçlar yanında özellikle suç işleyen bazı yoksunluklara tabi kılmak ve toplumun işlenen fiili onama tutumunu belirtmek üzere ilke olarak bir kararı ve suçlunun sorumluluk derecesi ile orantılı biçimde uygulanan, korkutucu, caydırıcı bir müeyyidedir” şeklinde tanımlayabiliriz. (Gündüz, 2004:10). Buna benzer bir şekilde Antolisei'nin tanıma göre, “Ceza toplum içinde külfetli bir yaptırımdır ve devleti yönetenler, başka hiçbir çare kalmamışsa bu yola başvururlar” şeklinde ifade etmiştir (Aslan, 2009:175).

Bir başka tanıma göre ceza yaptırımı, kanun tarafından bir tehdit olarak öngörülen ve adli makamlar tarafından bir ceza muhakemesi sürecinde yine kanunun bir emrini ihlal eden kişiye uygulanan acı, ıstırap bir zarar verme durumu

¹² 5237 sayılı Kanun, 26/9/2004 tarihinde kabul edilerek, 12/10/2004 tarihinde 25611 sayısı ile RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Çalışmanın sonraki bölümlerinde ilgili Kanun TCK olarak kullanılacaktır.

olarak tanımlanabilir. Buradaki zarar verme durumu, kanunilik ilkesinden hareketle yalnızca ilgili kanunun işaret etmiş olduğu fiillerin yine ceza hukuku düzeninin öngördüğü yargısal bir kararla ortaya çıkan yaptırımdır (Kızılyar, 2013:1642).

Ceza yaptırımları, ceza kanunları tarafından suç sayılan davranışlara uygulanarak toplumsal düzenin sağlanmasını ve korunmasını amaçlar. Ceza yaptırımı, devlet tarafından verilen zarar veya kötülükten ibarettir (Gündüz, 2004:13). Suç kavramında tanımladığımız suç olgusunun yaptırımı cezai yaptırımdır. Diğer bir ifade ile TCK'nın suç olarak tanımladığı unsurlar insan davranışlarıyla bütünleştiğinde cezai yaptırım uygulanır. Bu yaptırımın kararı yargı yoluyla verilir.

Topluma büyük ölçüde zarar veren fiiller karşılığı olarak Devletin kanun ile yarattığı ve izlediği diğer amaçlar yanında, özellikle suçu işleyeni bazı yoksunluklara tabi kılmak ve böylece toplumun işlenen fiili tasvip etmeme duygusunu belirtmek üzere bir yargı kararı ve sorumluluk derecesi ile orantılı olarak uygulanan korkutucu bir müeyyidedir (İçel, 2000: 3).

TCK Md.1: Ceza Kanununun amacı; kişi hak ve özgürlüklerini, kamu düzen ve güvenliğini, hukuk devletini, kamu sağlığını ve çevreyi, toplum barışını korumak, suç işlenmesini önlemektir. Kanunda, bu amacın gerçekleştirilmesi için ceza sorumluluğunun temel esasları ile suçlar, ceza ve güvenlik tedbirlerinin türleri düzenlenmiştir.

Ceza yaptırımının en temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir;

- Ceza hukuku anlamındaki cezanın usulüne ilişkin en önemli nokta, devletin yargı organınca verilmesidir. Anayasanın 9.md: Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır (Erdinç, 2012:247).
- Faile ızdırıp verici, acı çektirici ve bastırıcı niteliktedir. Dolayısıyla da failin bir kısım yoksunluklarına tabi olması sonucunu doğurur. Zaten yaptırım kavramı hukuk dünyasında cebir ile mümkündür. Cebir ise, bir kimsenin hürriyetine, mal varlığına ve yaşama hakkına verilen bir zarar şeklinde ortaya çıkar (Gündüz, 2004:12).

- Suçta ve cezada TCK Md.2 gereğince kanunilik ilkesi geçerlidir. Yani söz konusu kanunun ilgili maddesi uyarınca “Kanunun açıkça suç saymadığı bir fiil için kimseye ceza verilemez”. Kanunda nelerin suç sayıldığı belirtilmiştir. Bunların dışında olan tüm fiiller suç olarak sayılamaz ve bu fiillere bağlı olarak ilgili kanun hükümlerine göre ceza verilemez.
- Hükmedilecek ceza, fiilin ağırlığı ve suçlunun sorumluluk dereci ile orantılı olmalıdır. Bu durum TCK Md.3 de belirtilmiştir (Gündüz, 2004).

1.3.1.1. Suç Kavramı

Toplumsal düzenin devamı açısından korunması gereken hukuki değerlerin açık ve bilinçli biçimde veya özensiz davranma sonucu ihlali niteliğindeki insan davranışları “suç” kavramını oluşturur (Meran, 2015: 4).

Teoride suç kavramının incelenmesi açısından iki temel yol izlenmiştir. Bunlardan birincisi, suçun unsurları açısından incelenmesi diğeri ise suçun bütün olarak incelenmesi teorisidir.

Bu teorilerden ilki yani suçun unsurları açısından incelenmesi, TCK'nın suç kavramındaki kanunilik ilkesinden ileri gelmektedir. “Kanunsuz suç olmaz” şeklinde ifade edilen hukuki belirginlik ve güvenin gereği olarak, kanun tarafından yasaklananın ne olduğunu, somut bir fiilin ona uygun olup olmadığını, dolayısıyla cezalandırılabilmesi ancak kanunun kurucu unsurlarının ortaya konulmasıyla mümkün olabilmektedir (Toroslu, 1998: 32). TCK'da da ifade edildiği gibi kanunilik ilkesi gereği hukuka aykırılık niteliği taşımayan insan davranışları kanunlarda suç olarak tanımlanamaz. Örf ve adet kuralları ve hakimın takdirine dayalı olarak bir fiilin suç sayılması mümkün değildir (Meran, 2015: 4).

Suçun bütün olarak incelenmesi, unsurları açısından incelenmesi teorisine tepki olarak, suçun parçalara bölünemez bir bütün olmasını savunmaktadır. Bu teori, esas itibarıyla sezgiler ve rasyonel olmayan anlayışlar alanına götürüleceğinden, suçu unsurlarına ayırarak inceleme teorisine göre daha etkin bir teoridir. Bu durum her şeyden önce bilimsel sistematik gereklerin sonucudur. Çünkü sentezin analizi izlemesi insan düşüncesinin bir kanunudur. Ayrıca sübjektif nitelik gereği sezgi üzerine gerçek bir bilim oluşturulamaz. Ayrıca sezgisel yollarla yapılan ve suçu bir bütün olarak ele alan incelemeler

öğretiye de uygun değildir. Yani pratik açıdan da en etkin yöntem suçu unsurlarına ayırarak inceleme metodudur (Toroslu, 1998: 33).

Bir başka tanımlamaya göre suç, kanunun suç olarak düzenlemekte menfaat gördüğü bir değer ihlalinin cezalandırılmasıdır. Değer insana yarayan hoş gelen şeydir. Suçun işlenmesi hukuki bir ilişkinin doğmasına sebebiyet verir. Çünkü kanun tarafından konulmuş bulunan, aslında ihlal edilmemesi gereken bir emir ihlal olunmuştur (Soyaslan, 2003).

Diğer bir tanımlamaya göre ise suç kavramı, hukuk kurallarının getirmiş olduğu emir veya yasaklamanın ihlali, hukuk düzeninin ceza tehdidi ile yasakladığı bir fiildir. Yani suç kavramıyla, ceza kanunlarında tanımlanmış ve işlenmesi halinde bir cezaya bağlanmış fiiller kastedilmektedir. Ceza hukukunun özünü oluşturan suç kavramı hukuka aykırı bir içerik taşımaktadır (Erdoğan, 2012:246).

1982 Anayasası 38.maddesi suç ve cezalara ilişkin esaslar başlığı ile suçlara ilişkin temel ilkeler şu şekilde belirtilmiştir;

- Geçmişe yürümezlik ilkesi, “Kimse, işlediği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç sayılmadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz.”
- Kanunilik ve ölçülülük ilkesi, “Kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez.”
- Diğer bir kanunilik ilkesi, “Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur.”
- Masumiyet ilkesi, “Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar kimse suçlu sayılamaz.”
- Cezaların şahsiliği ilkesi, “Ceza sorumluluğu şahsidir.”
- Delillerin kanuniliği ilkesi, “Kanuna aykırı olarak elde edilmiş bulgular, delil olarak kabul edilemez.”
- “Ölüm cezası ve genel müsadere cezası verilemez.”

- “İdare, kişi hürriyetinin kısıtlaması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamaz.”

Anayasanın ilgili maddesinden yapılan çıkarıma göre, suç kavramında kanunilik ilkesinin önemli bir yeri vardır. Örneğin, nelerin suç sayılacağı ve nelerin suç sayılmayacağı kanunda gösterilmiştir, delillerin elde edilmesi de kanuna uygun olmalıdır gibi. Cezaların şahsiliği ilkesi gereği de suçların kişiselliği anlamını çıkarmaktadır. Diğer bir ifade ile başkasının işlediği suç fiilinden suçu işleyenin yakını etkilenemez ve suçlar devredilemez. Ölüm cezası ve genel müsadere cezası da anayasanın belirttiği üzere 2004 yılında kaldırılmıştır.

TCK’da suç tanımlamasına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Kanunilik ilkesinin bir sonucu olarak ilgili kanun özel hükümler çerçevesinde her suç ayrı ayrı tanımlanmak suretiyle ifade edilmiştir. Suçun unsurları ise genel olarak her suçta bulunması gereken durumlardan oluşmaktadır. Bunların yalnızca bir tanesi sahip olmayan durum suç teşkil etmez. Bu unsurlar; kanuni unsur, maddi unsur, manevi unsur ve hukuka aykırılık olarak dört farklı şekilde karşımıza çıkmaktadır (Arslaner ve Akdeniz, 2014):

- Kanuni unsur: hukuka aykırı olan her eylemin cezalandırılması anlamına gelmez, hukuka aykırı olan eylemin cezalandırılabilmesi için mutlaka bu hareket ceza hukuku bakımından ele alınmış olması gerekmektedir. Bu durum ceza hukukunda “kanunilik ilkesi”nin kuralıdır.
- Maddi unsur: Kanundaki suç tanımlamalarında yer alan diğer bir unsur da haksızlık teşkil eden bir insan fiilin bulunmasıdır. Burada hareket “yapma” veya “yapmama” şeklinde ortaya çıkabilir. Bu insan davranışlarının en önemli özelliği iradi olmasıdır. Yine burada irade kusurluluk için aranan bir irade değildir. Yani iradesi zorlanmış olsa bile bireyin bir iradesi varsa bu eylem, hukuki anlamda hareket teşkil etmektedir.
- Manevi unsur: Bir fiilin suç olarak nitelendirilebilmesi için eylemin faile bağlanabilmesi gerekir. Bunun için ise fiil ve fail arasında ruhsal bir bağ bulunması gerekir. Bu bağ suçun manevi unsurunu oluşturmaktadır. Yine manevi unsur kast ve taksir olarak belirtilmiştir. Yani kişinin cezalandırılabilmesi için ya eylemin kasten işlenmiş olması ya da istisnai bir nitelik olarak taksirle yani dikkat ve özen yükümlülüğüne aykırılık

dolayısıyla, bir davranışın suçun kanuni tanımında belirtilen neticesi öngörülemeyerek gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

- Hukuka aykırılık: Suçun oluşması için fiil ile hukuk düzeni arasında bir çelişki olmalıdır. Ayrıca yapılan bir fiil ceza kanunlarındaki suç tanımlamalarından birini içerisinde barındırsa bile, ceza hukukunun dışında kalan başka kuralları veya diğer özel veya kamu hukuku kuralları bu fiilin yapılmasına izin veriyorsa veya haklı sayıyorsa bu fiil hukuka uygun kabul edilir.

1.3.1.2. Cezai Yaptırımların Türü¹³

Hukuk kurallarında cebir ile yaptırım kişinin mal varlığına, hürriyetine ya da yaşama hakkına zarar şeklinde ortaya çıkar. Cezai yaptırımlarda ise Anayasanın idam cezasını yasaklamış olması üzerine hapis cezası ve adli para cezası ve bunun dışında güvenlik tedbirleri ile ortaya çıkmaktadır.

TCK, hapis cezalarını: ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası, müebbet hapis cezası, süreli hapis cezası olmak üzere üç ayırmıştır.

Müebbet hapis cezası hükümlünün hayatı boyunca devam eder. Ağırlaştırılmış müebbet hapis cezasından farkı ise ağırlaştırılmış müebbet hapis cezasına çarptırılan hükümlü kanun ve tüzükte belirtilen sıkı güvenlik rejimidir.

Süreli hapis cezalarında ise, kanunun çizdiği sınırlar çerçevesinde bir aydan az olamayacağı gibi yirmi yıldan fazla olamaz. Bir ay ile bir yıl aralığındaki hapis cezaları kısa süreli hapis cezalarıdır. Kısa süreli hapis cezaları, suçlunun kişiliğine, sosyal ve ekonomik durumuna, yargılama sürecinde duyduğu pişmanlığa ve suçun işlenmesindeki özelliklerine göre adli para cezasına ya da çeşitli yaptırımlara dönüştürülebilir.

Kısa süreli hapis cezalarının yanında bir de süreli hapis cezaları bulunur ki bunun kısa süreli hapis cezalarından farkı, suçlunun kişiliğine, sosyal ve ekonomik durumuna vs. çeşitli yaptırımlara veya adli para cezasına dönüştürülmesi mümkün değildir.

¹³ Bu başlık TCK'nın Üçüncü Kısımının genel gerekçesidir.

Adli para cezası, beş günden az olmamak ve özel nitelikli kanunda aksi belirtilmedikçe yedi yüz otuz günden fazla olmamak şartı ile belirlenen tam günler için uygulanabilir. Bu cezalar her gün için en az yirmi Türk Lirası (TL) ve en çok yüz TL aralığında olmak suretiyle hükümlünün ekonomik ve şahsi halleri göz önünde bulundurularak takdir edilir. İlgili kararda hükümlü için takdir edilen gün sayısı ile bir gün karşılığı olarak belirtilen miktar ayrı ayrı belirtilir.

Ayrıca hakim kararı verilen bu ekonomik parasal değer in yine hakim kararı ile hükmün kesinleşme tarihi itibari ile bir yıldan fazla olmamak suretiyle mehil verilebilir. Bunun yanında söz konusu cezanın ödenmesi için belirli taksitlerle ödenmesine de karar verilebilir. Ancak bu taksitlendirmede, taksitlerden herhangi birinin zamanında ödenmemesi sonucu olarak geri kalan miktarın tamamının tahsil edileceği ve ödenmeyen adli para cezasının hapse çevrileceği belirtilir.

1.3.2. İdari Yaptırım

Kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımlar, idari para cezası ve idari tedbirlerden ibrettir (KK. Md.16). Kabahat kavramı ile çizdiğimiz çerçeve etrafında işlenen kabahatler, Kabahatler Kanunu'nun idareye vermiş olduğu yetkiyle idari para cezası ve idari tedbirlerden oluşan yaptırımlardan ibarettir. TCK'nın içinden çıkarılarak 2005 yılı itibariyle ayrı bir kanunla hayata geçen KK, kabahat deyimi ile TCK'dan ayrılarak suç kavramından da çıkarılmıştır. Her ne kadar bu iki kavram birbirinden ayrılrsa da özünde birbirine çok yakın ve birbirinin altı üstü niteliğindedir. "Ferri'nin de ifade ettiği gibi, kabahatler "cüce cürümler"dir." (Toroslu, 1998: 42).

İdari, kolluk faaliyetleri, milli güvenliğin sağlanması, kamu hizmetleri gibi üstünlükle yetkilendirilmiştir. Bu yetkilendirme kapsamında idare doğrudan yaptırım yetkisine de sahiptir. İdarenin, herhangi bir yaptırım kararı olmaksızın yasayla kendisine tanınmış yetkiye dayanarak doğrudan doğruya idari kararların yerine getirilmesi amacıyla uyguladığı yaptırımlara "idari yaptırım" adı verilmektedir (Kızılyar, 2013:1644).

İdarenin yaptırım uygulama yetkisini kullanırken göz önünde bulunduracağı en önemli unsur "kanunilik ilkesi" dir. Anayasa Md.123: "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir." İdarenin işlem yapma yetkisi anayasayla kanunla düzenlenir şeklinde ifade edilerek sınırlandırılmıştır. İdare ile

bireyler arasındaki başlıca iki durumdan oluşur: genel ödevler ve özel ödevler (Aslan, 2009:178-179);

- Birincisi, idare ile birey arasında herhangi bir statü ilişkisi bulunmama ile birlikte bireyler hakkında idarenin yaptırım uygulayabilmesidir. Birey ile idare arasında bir statüden doğan ilişki olmasa bile ilişkiler mutlaka mevcuttur.
- İkincisi, özel ödevler alanına giren ilişkidir. Bireyin idare karşısında memur, öğrenci olma kamu kurumu niteliğindeki meslek üyesi olma gibi, kişisel bir statüsü vardır. İdare, bu statü durumunun sonucu olarak yaptırımlar uygulama yetkisine sahiptir. Bu yaptırımlar başta ilgili kanunlar olmak üzere tüzük ve yönetmelik gibi düzenleyici işlemlerle en ince ayrıntılarına kadar belirlenmiş bir alandır.

TCK'da olduğu gibi KK' da 4.md kanunilik ilkesi ile hukuki altyapısı net ve keskin kurullarla oluşturulmuştur. Ancak hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlandığı gibi kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilmektedir. Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı ise ancak kanunla belirtmektedir (Güçlü, 2016: 27).

En genel ifade ile yaptırımların temel amacı, toplumsal düzenin korunmasıdır. Ancak her hukuk dalına ait olan yaptırım, toplumsal düzenin korunması dışında özel amaçlar da taşıyabilir. İdari yaptırımların sosyal düzenin sağlanması amacıyla yönelik olarak, cezai yaptırımlar açısından daha az acı çekirici, daha hafif hukuka ayrımlar için uygulandığını görülmektedir (Özlüer, 2015:132).

1.3.2.1. Kabahat Kavramı

Kabahat kavramı ise geniş bir yelpazede tanımlamaya yer verilmiştir: “Kabahat deyiminde; kanunun karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık anlaşılır.”. Bu tanıma göre kabahat deyiminden, kanunun karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık anlaşılır (KK, Md.2).

Suç kavramını hukuk kurallarımız içerisinde 2005 yılı itibariyle kabahat deyiminden ayrıldığını ifade etmiştik. Bu bağlamda, değişen sosyal, siyasal, ekonomik koşullar bazı önemsiz ihlaller karşısında devlet idaresine bir takım hakların tanınması gerektiğini ön plana çıkarmış, özellikle mahkemelerin iş yükünün fazla oluşu, bazı suçların caydırıcılık özelliğini kaybetmesi, adaletin gecikmesi, infaz esnasındaki aksaklıklar, yargılamanın ekonomik maliyeti, zaman kayıpları üzerine kabahat türündeki haksızlıkların Ceza Kanunundan çıkarılmasını zorunlu kılmıştır (Meran, 2015: 4).

KK 1.Md amaç ve kapsama yer vermiş ve şu şekilde ifade edilmiştir; toplum düzenini, genel ahlakı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacıyla; Kabahatlere ilişkin genel ilkeler, Kabahatler karşılığında uygulanabilecek olan idari yaptırımların türleri ve sonuçları, Kabahatler dolayısıyla karar alma süreci, İdari yaptırıma ilişkin kararlara karşı kanun yolu, İdari yaptırım kararlarının yerine getirilmesine ilişkin esaslar, belirlenmiş ve çeşitli kabahatler tanımlanmıştır.

Kanunun amacı; toplum düzenini, genel ahlakı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumaktır. İdare, genel ve düzenleyici işlemleriyle kabahat ortaya koyarken ancak toplum düzenini, genel ahlakı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacıyla hareket edebilir. Yasa koyucunun idareye getirdiği bu sınırlama yöneten-yönetilen ilişkisi içinde temel hak ve özgürlüklere saygı ile bağlantılıdır. Bu saygı, maddede açıklanan yasallık ilkesi ile temellendirilir ve ortaya çıkar (Uğur, 2009:191).

Suçları çeşitli açılardan değişik sınıflandırmalara tabi tutmak üzere, hukukta iki önemli akım ortaya çıkmıştır. Bazı ceza kanunları en ağır suçları konu edinmiş, kabahatler adını alan hafif suçları ceza kanunları dışındaki mevzuata bırakmıştır; bazı kanunlar ise, bütün suçları ihtiva edecek şekilde düzenlemiştir. Ceza kanunları içinde kabahatlere de yer veren kanunlar ise, suçları ya “cinayet, cünha, kabahat” olmak üzere üçe ayırmış ya da “suç ve kabahat” olmak üzere ikili bir ayırım yapmıştır. Suçlarla kabahatler arasında bir nitelik ve nicelik farkı bulmaya çalışan bütün teorilerin eleştiriye açık olması, bazı yazarları bu iki çeşit suç arasında sadece ceza ve ağırlık yönünden bir fark bulunduğu görüşüne taraftar olmaya yöneltmiştir. Bu yazarlara göre, suçlarla kabahatler arasında nitelik farkı yoktur (Kızılyar, 2013:1648).

Kabahatleri ceza hukuku anlamında suçlardan ayıran en önemli özellik kabahatleri için öngörülen yaptırımların idari kararlarla uygulanabilmesidir. Ceza hukukunda ceza yaptırımı, yargılama süreci sonucunda mahkeme verirken ve mahkeme kararı olmadan kişiye cezai yaptırım uygulanamazken, kabahatlere idari kararlarla yaptırım uygulanmaktadır. Yaptırıma maruz kalan kişi ancak bu sayede yargı mercine müracaat edebilmektedir. Ceza hukukunda ise bir suç işlendiğinde kamu adına zanlı aleyhine ceza davası açılırken kabahatlerde idari yaptırıma maruz kalan ilgili, uygulanan yaptırımın iptali için yetkili adli veya idari yargı yerine başvuruda bulunabilir (Güçlü, 2016: 26).

1.4. İdari Yaptırımların Cezai Yaptırımlardan Ayrılması: İdari Ceza Hukuku

İdari yaptırımlar, ceza hukuku içerisinde mi yoksa idare hukuku içerisinde mi yakından ilişkili olduğu literatürde de görüş ayrılıklarına sebep olmuştur. Bu sebeple hem yaptırımların isimlendirilmesinde hem de “İdari Ceza Hukuku” ismiyle ne idare hukukuyla ilişkili olan ne ceza hukukuyla ilişkili olan ayrı bir hukuk dalının var olup olmadığı konusundaki ikilem göze çarpmaktadır (Kızılyar, 2013: 1654).

Buna ek olarak, idari yaptırımların ceza hukukunun ilke ve usullerine uygun olduğu söylenemez. Keza ceza yaptırımları ceza kanunlarında düzenlenen emir, yasak ve kurallara aykırılık halinde, yargı kararlarına dayanır iken; idari yaptırımlar idarenin, kanun koyucunun belirli faaliyetler açısından kendi denetimine bıraktığı emir, yasak ve kurallara aykırılık halinde, uygulanan yükümlendirici kararlarıdır (Kızılyar, 2013: 1654). Bazı yazarlar, idari yaptırımları, ceza hukuku veya idare hukuku alanında yer almadığını ve bunları “idari ceza hukuku” adıyla anılmasını tercih etmişlerdir. Bu görüşü savunanlara göre, idari yaptırımların cezai nitelikleri onları idare hukukunu alanının dışına; yargı kararı olmadan cezai yaptırıma dayanması ise idari yaptırımları ceza hukukunun dışına çıkıldığını savunmaktadırlar. Ancak şunu hemen belirtmek gerekir ki hukukun her alanı birbirinden kopuk olmayacağı ve dolayısıyla yeni bir alan oluşturulması çabası da gereksizdir (Erdinç, 2012: 257).

İdare, toplumsal düzeni sağlamak veya bozulmuş bulunan toplumsal düzeni telafi etmek amacıyla bireylere idari nitelikli bir cezayı öngörüyorsa “idari ceza hukuku” ndan bahsedilebilir. İdari ceza hukuku, idareye ait yetkilerin nasıl

kullanılacağını, sosyal düzeni bozucu davranışların neler olduğunu ve bunların önleyici ne gibi ceza ve tedbirlerin uygulanabileceğini gösterir (Mahmutoğlu, 2009: 5).

2. İDARİ PARA CEZALARI

Kabahatleri suç olmaktan çıkarma eğiliminin bir sonucu olarak kabahatlerin ceza kanunları dışına çıkarılması ve çeşitli hususlarda düzenleme getiren özel kanunlarda bazı fiiller karşılığında idari yaptırımlar öngörülmektedir. Bu fiiller karşılığında öngörülen yaptırımın parasal nitelikte olduğu söz konusudur. Bu yaptırım türünün adli cezalardan ayrılabilmesi açısından “idari para cezası” denilmektedir (Güçlü, 2016: 97-98).

İdari para cezaları bir başka tanımlamaya göre şu şekilde ifade edilebilir: idari düzene aykırılık teşkil eden fiiller sebebiyle kanunların çizdiği çerçevede, idarenin yargı kanalına başvurmadan bizzat kendisinin uygulayabildiği ve ekonomik parasal bir değer olarak alınması şeklinde gerçekleşen mali nitelikteki yaptırımlara denir (Mahmutoğlu, 1995: 139).

İdari para cezaları sonuç itibariyle idari yaptırımdır bu sebeple ilgili kanunda “Kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımlar, idari para cezası ve idari tedbirlerden ibarettir.” şeklinde belirtmek suretiyle idari yaptırımları idari para cezası ve idari tedbirler olmak üzere ikiye ayırmıştır (KK, Md.16).

Anayasa Mahkemesi¹⁴ idari para cezalarını şu şekilde ifade etmiştir: *“Toplumsal düzene aykırılık oluşturan eylemler nedeni ile yasanın açıkça izin verdiği durumlarda idarenin yargı organına başvurmadan kendisinin bizzat uyguladığı ve bir miktar para alınması biçiminde gerçekleşen mali nitelikli yaptırımlardır.”*

İdari para cezalarının amacı, sonuç itibariyle idari para cezalarının bir idari yaptırım olması gerekçesiyle Kabahatler Kanunu Md.1’de belirtmiştir. Buna göre: “Bu Kanunda; toplum düzenini, genel ahlakı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacıyla... Belirlenmiş ve çeşitli kabahatler tanımlanmıştır.” şeklinde ifade edilmiştir (KK, Md.1). İdari para cezalarının uygulanmasındaki temel amaç kamu düzenini bozucu davranışların engellenmesinin sağlanması ve

¹⁴ Anayasa Mahkemesi; 2001/232 E., 2001, 89 K., 23.05.2001.
<http://www.hukukturk.com/anayasa-mahkemesi-kararlari?EsasNo1=2001&EsasNo2=232&KararNo1=2001&KararNo2=89>
Erişim tarihi: 02.05.2017

bireylerin, toplumsal yaşamda göstermiş oldukları ihmalkarlıklarının uyarılmasıdır (Karakoç, 2010: 16).

İdari nitelikte olan para cezalarının yanında; disiplin niteliğindeki para cezaları ve adli para cezaları da bulunmaktadır. Bu tür para cezaları bazı yönleriyle idari para cezalarından ayrılmaktadır.

2.1. Disiplin Cezası Niteliğindeki Para Cezaları

Disiplin cezaları, kamu veya özel hukuk müesseselerinin daha iyi bir şekilde işleyebilmeleri için disiplin ruhunun hakimiyetini sağlamak ve aykırı davrananları yaptırma tabi tutmak amacı ile bulunmaktadır (Günel, 1958: 190).

Kanun veya kanunlara dayalı tüzük yönetmelik gibi düzenlemelerde konusu Kabahatler Kanunu çerçevesinde kabahat oluşturmayan bir takım fiiller disiplin suçu olarak kabul edilmek suretiyle karşılığında disiplin cezaları öngörülmüştür (Güçlü, 2016:142).

Disiplin para cezaları, idari par cezası niteliğinde değildir. Bu sebeple disiplin cezası niteliğindeki para cezaları KK'ya tabi değildir. Bu tür para cezaları kendi kanunlarında bulunan özel hükümlere tabidir.

Disiplin para cezalarına örnek olarak Türk Tabipleri Birliği Kanunu¹⁵ (TTBK) ilgili maddesince:

“5 inci maddeye göre kayıtlı buldukları tabip odaları idare heyetinin muvafakatini almadan ek bir tabiplik vazifesi kabul eden veya bu Kanunun yayımı tarihinde uhdesinde birden fazla tabiplik vazifesi olup da üç ay zarfında bir beyanname ile keyfiyeti tabip odalarına bildirmeyen veya gerçeğe aykırı beyanname veren veyahut bu beyanname üzerine idare heyetinin vereceği karara uymayarak vazifeye devam eden tabipler, Haysiyet Divanınca o yılki en yüksek yıllık üye aidatının beş katı ile on katı arasında değişen para cezasıyla cezalandırılırlar.” (TTBK, Ek Md.1).

¹⁵ 6023 sayılı Kanun, 23/1/1954 tarihinde kabul edilerek, 31/1/1953 tarihinde 8323 sayısı ile RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Çalışmanın sonraki kısımlarında ilgili Kanun TTBK olarak kullanılacaktır.

“Yukarıdaki fiillerden dolayı mahkûm olmasına rağmen, beyanname vermeyen veya hakikate uymayacak şekilde beyanname veren veyahut ek vazifeye devamda ısrar eyleyen veya bu vazifeyi bıraktığı halde idare heyetinin muvafakati olmadıkça başka bir ek vazife kabul eden tabipler hakkında Haysiyet Divanınca o yılki en yüksek yıllık üye aidatının on katı ile yirmi katı arasında değişen para cezasına hükümlenir.” (TTBK, Ek Md.1).

Bu türdeki para cezaları adli, idari veya disiplin para cezaları arasında sık sık fikir değişikliklerine tabi olsalar da bu fiil mevzuatta, önce suç olmaktan çıkarılmak suretiyle; adli para cezasından, idari par cezasına dönüştürülmüş, daha sonra 2006 yılı itibariyle kabahat niteliğinden de çıkarılarak disiplin suçuna dönüştürülmüştür (Güçlü, 2016: 145).

2.2. Adli Para Cezaları

Mahkemeler tarafından suç sebebiyle hükmedilen para cezaları adli para cezaları olarak bilinmektedir. Adli para cezaları mahkeme tarafından hükmedileceğinden bu kararın hakim tarafından verilmesi ve ödenmemesi durumunda ise hapis cezasına çevrilmesi de mümkündür. Yine adli par cezası kişinin malvarlığına yönelmiş olan ve kişinin mali gücüyle orantılı olarak etkisini gösteren ceza türüdür. Adli para cezası bakımından da suçta ve cezada kanunilik ilkesi geçerlidir. Adli para cezasının içeriği gün para cezası sistemine dayanmaktadır (Taşkın, 2010).

Buna göre, hükmedilecek para cezasını suçlunun ödeme yeteneğine göre tayin etmek suretiyle zengin ve fakir arasında cezada kanunilik ilkesinin katı uygulamasının vermiş olduğu eşitsizliği önlemektir. Yani gün para cezası, para cezası uygulamalarında karşılaşılabilecek adaletsizlikleri gidermeyi amaçlamaktadır (Çolak ve Altun, 2007: 261).

“(1) Adli para cezası, beş günden az ve kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde yediyüzotuz günden fazla olmamak üzere belirlenen tam gün sayısının, bir gün karşılığı olarak takdir edilen miktar ile çarpılması suretiyle hesaplanan meblağın hükümlü tarafından Devlet Hazinesine ödenmesinden ibarettir.” Kanun adli para cezasını bu şekilde ifade etmiştir (TCK, Md.52).

“(2) En az yirmi ve en fazla yüz TL olan bir gün karşılığı adli para cezasının miktarı, kişinin ekonomik ve diğer şahsi halleri göz önünde bulundurularak takdir edilir.” hükmü ile bir gün karşılığı adli para cezasının alt ve üst sınırları belirlenmiştir (TCK, Md.52).

“(3) Kararda, adli para cezasının belirlenmesinde esas alınan tam gün sayısı ile bir gün karşılığı olarak takdir edilen miktar ayrı ayrı gösterilir.” (TCK, Md.52).

“(4) Hakim, ekonomik ve şahsi hallerini göz önünde bulundurarak, kişiye adli para cezasını ödemesi için hükmün kesinleşme tarihinden itibaren bir yıldan fazla olmamak üzere mehil verebileceği gibi..” bu hükümle de hakimin takdir yetkisinin sınırları belirlenmiştir. “cezanın belirli taksitler halinde ödenmesine de karar verebilir. Taksit süresi iki yılı geçemez ve taksit miktarı dörtten az olamaz. Kararda, taksitlerden birinin zamanında ödenmemesi halinde geri kalan kısmın tamamının tahsil edileceği ve ödenmeyen adli para cezasının hapse çevrileceği belirtilir.” (TCK, Md.52).

“Sürelî hapis cezası, kanunda aksi belirtilmeyen hallerde bir aydan az, yirmi yıldan fazla olamaz. (2) Hükmedilen bir yıl veya daha az süreli hapis cezası, kısa süreli hapis cezasıdır.” Kanunda belirtilen kısa süreli hapis cezasına seçenek yaptırımlar olarak adli para cezası öngörülmüştür (TCK, Md. 49- 50).

2.3. İdari Para Cezalarının Türleri

KK'nın da işaret ettiği gibi “İdari para cezası, maktu veya nispi olabilir.”(KK, Md.17).

Maktu kelimesi anlam itibariyle götürü, belirli miktarda, değeri biçilmiş, pazarlıksız anlamlarında kullanılan bir kelime olup maktu para cezaları, kanunda sabit bir değer olarak belirtilen idari para cezalarıdır. Nispi kelimesi ise anlam itibariyle oranlı, orana göre, oransal anlamlarında kullanılan bir kelimedir. Nispi idari para cezaları belli bir değere nispet edilen değerlere oranlanarak hesaplanan idari para cezalarıdır (Güçlü, 2016: 100- 103).

Maktu para cezasına örnek olarak bir vergi cezası olarak usulsüzlük cezaları verilebilir. İkinci sınıf tüccarların Vergi Usul Kanunu (VUK)¹⁶ belirtilen birinci derece usulsüzlüklerden herhangi bir fiili gerçekleştirdiğinde VUK'da yer alan cezalar ile ilgili maktu hadler tablosundan kırk (40) TL para cezasına çarptırılır (VUK 476 seri No'lu Genel Tebliği, 2017).

Maktu karakterli bir başka idari para cezası örneği ise İş Kanunu¹⁷'nda belirtilmiştir “Bu Kanunun 29 uncu maddesindeki hükümlere aykırı olarak işçi çıkararak işveren veya işveren vekiline işten çıkardığı her işçi için dörtüzelli TL idari para cezası verilir.” şeklinde ifade bu cezanın maktu karakterli olduğu söylenebilir (İK, Md.100).

Nispi karakterli idari para cezaları için vergi cezaları içerisinde vergi ziyai cezası örnek olarak gösterilebilir. “341 inci maddede yazılı hallerde vergi ziyaya sebebiyet verildiği takdirde, mükellef veya sorumlu hakkında ziyaa uğratan verginin ir katı tutarında vergi ziyai cezası kesilir.” şeklinde belirtmek üzere kanun koyucu vergi kaybına uğratan mükelleften, devletin uğradığı vergi kaybı tutarınca vergi ziyai cezası öngörmüştür. Bu ceza maktu karakterli değil nispi yani oransal karakterlidir (VUK, Md.344).

Maktu ve nispi türdeki para cezalarının dışında alt ve üst sınırları belirlenmiş para cezaları da bulunmaktadır. Bu türdeki para cezaları şu şekilde ifade edilebilir: bu sistemde kanun koyucu tarafından para cezasının alt ve üst sınırları belirlenmiştir ve yetkili kişilere bu sınırlar arasında bir miktar para cezası olarak tespit edilmesi yetkisi tanınmıştır (Çolak ve Altun, 2007: 251).

Alt ve üst sınırları belirlenmiş olan para cezalarına örnek olarak “İnşaat atık ve artıklarını bunların toplamasına veya depolanmasına özgü yerler dışına atan kişiye, yüz TL'den üçbin TL'ye kadar idari para cezası verilir.” gösterilebilir (KK, Md.41).

¹⁶ 213 sayılı Kanun, 4/1/1961 tarihinde kabul edilerek, 10/1/1961 tarihinde, 10703 sayılı ile RG'de yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Çalışmanın sonraki kısımlarında ilgili Kanun VUK olarak kullanılacaktır.

¹⁷ 4857 sayılı Kanun, 22/5/2003 tarihinde kabul edilerek, 10/6/2003 tarihinde 25134 sayılı ile RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Çalışmanın sonraki kısımlarında ilgili Kanun İK olarak kullanılacaktır.

2.4. Kabahatten Dolayı Sorumluluğun Esasları

Bu başlıkta KK İkinci Bölüm: Kabahatten dolayı sorumluluğun esasları kısmından hareketle; kabahatin ihmali davranışla işlenmesi, organ veya temsilcinin davranışından dolayı sorumluluk, kast veya taksir, hata, sorumluluk, hukuka uygunluk nedenleri ile kusurluluğu ortadan kaldıran nedenler, teşebbüs, iştirak ve içtima açısından sorumluluğun esasları ele alınacaktır.

Kabahatin ihmali davranışla işlenmesi: “Kabahat, icrai veya ihmali davranışla işlenebilir. İhmali davranışla işlenmiş kabahatin varlığı için kişi açısından belli bir icrai davranışta bulunma hususunda hukuki yükümlülüğü varlığı gereklidir.” (KK, Md.7). İcrai davranış bu Kanun’un yasaklarının, ihmali davranış ise kanunun emirlerinin ihmal edilmesi şeklinde ortaya çıkar (Kılıç, 2014: 325). Kanun maddesinin gerekçesine ve icrai ve ihmali davranış tanımlamasına göre, icrai davranışla işlenmiş olan bir kabahat kanunun yasakladığı bir fiilin gerçekleştirilmesi iken bir kabahatin ihmali davranışla işlenmesi için yine mevzuat çerçevesinde hukuki yükümlülüğün varlığı gerekmektedir.

Organ veya temsilcinin davranışından dolayı sorumluluk:

“(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 idari yaptırım uygulanabilir. (2) Temsilci sıfatıyla hareket eden kişinin bu sıfatla bağlantılı olarak işlemiş bulunduğu kabahatten dolayı temsil edilen gerçek kişi hakkında da idari yaptırım uygulanabilir. Gerçek kişiye ait bir işte çalışan kişinin bu faaliyeti çerçevesinde işlemiş bulunduğu kabahatten dolayı, iş sahibi kişi hakkında da idari yaptırım uygulanabilir. (3) Kanunun, organ veya temsilcide ya da temsil edilen kişide özel nitelikler aradığı hallerde de yukarıdaki fıkralar hükümleri uygulanır. (4) Birinci ve ikinci fıkra hükümleri, organ veya temsilcilik ya da hizmet ilişkisinin dayandığını oluşturan işlemin hukuken geçerli olmaması halinde de uygulanır.” (KK, Md.8).

Belli bir amacı gerçekleştirmek üzere bağımsız bir varlık şeklinde örgütlenmiş, haklara ve borçlara sahip olabilen kişi veya mal topluluklarına tüzel kişi denir (Gözler, 2015: 114). İdari yaptırımların nitelik ve amacının farklılığı

nedeniyle, tüzel kişinin faaliyetleri sebebiyle işlenen kabahatler de idari yaptırıma tabi olabilir (Güçlü, 2016: 59).

Tüzel kişiler için uygulanabilecek tek yaptırım, idari idari nitelikli yaptırımlardır. TCK sisteminde tüzel kişi hakkında suç dolayısıyla ceza yaptırım uygulanamaz. Bu sebeple, idari yaptırımlar içerisinde yer alan mülkiyetin kamuya geçirilmesi kapsamında mümkün olabilir. Ancak bu idari yaptırıma da sadece kanunda açık hüküm bulunan hallerde karar verilmesi mümkündür (Meran, 2015: 29- 30).

Kast veya taksir: “Kabahatler, kanunda açıkça hüküm bulunmayan hallerde, hem kasten hem de taksirle işlenebilir.” (KK, Md.8). Kast veya taksir tanımı: “Kast, suçun kanuni tanımındaki unsurların bilerek ve isteyerek gerçekleştirilmesidir.” “...taksir; dikkat ve özen yükümlülüğüne aykırılık dolayısıyla, bir davranışın suçun kanuni tanımında belirtilen neticesinde öngörülmeyle gerçekleştirilmesidir.” (TCK, Md.21 ve 22). Yani özetle, KK ya da diğer özel kanunlarda idari yaptırım öngören fiillerin gerçekleştirilmesi ister bilerek isterse bilmeyerek gerçekleştirilsin kabahat olarak nitelendirilmek suretiyle kanunda öngörülen idari yaptırıma tabi olacaktır.

TCK’da yer alan taksire ilişkin olarak ancak kanunda belirtilmesi durumunda taksirle işlenen fiilden sorumluluk söz konusu olacaktır. Ancak belirtildiği üzere sadece kasten veya sadece taksirle işlenen fiilden kabahat oluşturulabileceği konusunda ilgili kanunda hüküm bulunmaması durumunda KK’ya göre kabahat oluşturan haksızlık kuralı olarak hem kasten hem de taksirle işlenebilir (Bekar, 2011: 1044).

Hata: “Türk Ceza Kanununun hata hallerine ilişkin hükümleri, ancak kasten işlenen kabahatler bakımından uygulanır.” (KK, Md.10). Hata kavramı, Türk Ceza Kanunu Md.30’ da düzenlenmiştir. Bu hükme göre fiilin icrası sırasında suçun kanuni tanımındaki unsurları bilmeyen kimse kasten hareket etmiş sayılmaz. Kabahatlere ilişkin olarak ise bir kabahatin kasten veya taksirle işlenebileceği Kanun maddesinde belirtilmiş, ancak sadece taksirle ya da kasten işlenebilecekse bunun ilgili özel kanun maddesinde belirtilmesi gerekmektedir şeklinde ifade edilmiştir (Meran, 2015: 35). Kast, suçun kanuni tanımındaki maddi unsurların bilerek ve istenerek gerçekleştirilmesi durumudur. Bu unsurlara ilişkin bilgisizlik,

eksik veya yanlış bilgi sahibi olunması durumu ise, maddi unsurlarda hata olarak adlandırılır (Güçlü, 2016: 67).

Sorumluluk: “(1) Fiili işlendiği sırada onbeş yaşını doldurmamış çocuk hakkında idari para cezası uygulanamaz. (2) Akıl sağlığı nedeniyle, işlediği fiilin hukuki anlam ve sonuçlarını algılayamayan veya bu fiille ilgili olarak davranışlarını yönlendirme yeteneği önemli derecede azalmış olan kişi hakkında idari para cezası uygulanamaz” (KK, Md.11). Bilinç; anlaması, anlayışı, hissetmesi ve duyması bakımından bir kimsenin kendisinin ve çevresinin durumunu doğru ve normal olarak değerlendirebilme gücüdür. İrade ise bilincin bilgileri sentez ve değerlendirmesi sonucunda bir hedefe yönelmesi ile ortaya çıkar. İradenin fiziki görüntüsü davranışlardır. Yaş küçüklüğü, akıl hastalığı veya sağırlık ve dilsizlik nedeniyle işlediği fiilin hukuki sonuçlarını algılayamayan kişiler işlediği suç nedeniyle ceza verilemez ya da cezası indirilerek verilir (Meran, 2015: 38).

Hukuka uygunluk nedenleri ile kusurluluğu ortadan kaldırılan nedenler:

“Bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, TCK hukuka uygunluk nedenleri ile kusurluluğu ortadan kaldıran nedenlere ilişkin hükümleri, kabahatler bakımından da uygulanır.” (KK, Md.12).

Teşebbüs: “Kabahate teşebbüs cezalandırılmaz. Ancak, teşebbüsün de cezalandırılabilmesine dair ilgili kanunda hüküm bulunan haller saklıdır. Bu durumda, Türk Ceza Kanununun suç teşebbüse ve gönüllü vazgeçmeye ilişkin hükümleri, kabahatler bakımından da uygulanır.” (KK, Md.13).

İştirak:

“(1) Kabahatin işlenişine birden fazla kişinin iştirak etmesi halinde bu kişilerin her biri hakkında, fail olarak idari para cezası verilir. (2) Özel faillik niteliğinin arandığı durumlarda, kabahate iştirak eden ve bu niteliği taşımayan kişi hakkında da fail olarak idari para cezası verilir. (3) 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 idari para cezası verilir. (4) 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.”

Kabahatlere iştirakte tek tip fail sistemi kabul edilmiştir. Kabahatin işlenişine iştirak eden kişiler arasında azmettiren veya yardım eden ayrımı gözetilmemiştir. Bu sebeple kabahatin işlenişine birden fazla kişinin iştirak etmesi halinde bu kişilerin her biri hakkında, fail olarak idari para cezası verilebilir (Güçlü, 2016: 83).

İçtima:

“(1) Bir fiil ile birden fazla kabahatin işlenmesi halinde bu kabahatlere ilişkin tanımlarda sadece idari para cezası öngörülmüşse, en ağır idari para cezası verilir. Bu kabahatlerle ilgili olarak kanunda idari para cezasından başka idari yaptırımlar da öngörülmüş ise, bu yaptırımların her birinin uygulanmasına karar verilir. (2) Aynı kabahatin birden fazla işlenmesi halinde her bir kabahatle ilgili olarak ayrı ayrı idari para cezası verilir. Kesintisiz fiille işlenebilen kabahatlerde, bu nedenle idari yaptırım kararı verilinceye kadar fiil tek sayılır. (3) 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.

Bir fiil ile birden fazla kabahati işlenmesi deyimini Kabahatler Kanunu’nda fikri içtimanın varlığını oluşturur. Fikri içtima, bir fiil ile kanunun farklı hükümlerinin ihlalinde söz konusu olur. Kanunun birinci fıkrası fikri içtimayı içerisinde barındırmaktadır bu kabahatlere ilişkin tanımlamalarda sadece idari para cezası öngörülmüş ise en ağır idari para cezası verilecektir (Güçlü, 2016: 85).

2.5. İdari Yaptırım Kararı Verme Yetkisi

Ceza yaptırımları mahkemelerce alınan kararlarla uygulanabilir iken, idari yaptırımlar idari makamlarca alınan ve uygulanan kararlardır. Örneğin, suç teşkil eden fiiller karşılığında faillere ceza verilmesi Anayasa’ya göre mahkemelerin yetkisindedir. Ancak bu bakımdan idari yaptırımlar bir dava sonucu ortaya çıkmaz ve bir yargılama gerektirmez. İdari işlem olarak idari yaptırımların, idari makamlarca yapılması nedeniyle yaptırımlar da doğal olarak idari makamların

yetkisinde olacaktır. Re'sen icra edilebilirliğin sonucu olarak; idari yaptırımlar idare tarafından doğrudan uygulanabilirler (Erdoğan, 2012:267).

“ (1) Kabahat dolayısıyla idari yaptırım kararı vermeye ilgili kanunda açıkça gösterilen idari kurul, makam veya kamu görevlileri yetkilidir.” Ancak kabahatler dolayısıyla idari yaptırım verme kararı bir diğer fıkrada Kanunun açık hüküm bulunmayan hallerinde kamu kurum ve kuruluşlarının en üst amirini yetkili kılmıştır. Yine sonraki fıkra idari kurul, makam veya kamu görevlilerini yalnızca görev alanına giren yerlerde işlenen kabahatler dolayısı ile yetki bakımından sınırlandırılmıştır. “(4) 4.12.2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun yer bakımından yetki kuralları kabahatler açısından da geçerlidir.” şeklindeki ifade ile de yetki kuralları bakımından Ceza Muhakemesi Kanunu'na atıfta bulunulmuştur (KK, Md.22).

Ayrıca Cumhuriyet savcısına kabahat dolayısıyla; idari yaptırım kararı vermeye yetkili olduğu veya bir suç dolayısıyla başlatılan bir kabahatin işlendiğini öğrenmesi halinde durumu ilgili kamu kurum ve kuruluşuna bildireceği kanunda özel olarak belirtilmiştir (KK, Md.23). “(1) Kovuşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde mahkeme tarafından idari yaptırım kararı verilir.” (KK, Md.24).

Özetle, idari yaptırım kararı verme yetkisi, idari yaptırım kararı vermeye yetkili olan kişiler; kanunda idari yaptırım fiili açıkça gösterilmiş ise idari kurul, makam veya kamu görevlisi, idari yaptırım kararı vermeye kanunun açıkça hükmü bulunmayan hallerinde kamu kurum ve kuruluşlarının en üst amiri yetkilidir. Ayrıca ilgili Kanun maddesince Cumhuriyet savcısı idari yaptırım kararı vermeye özel olarak yetkili olduğu da belirtilmiştir.

2.6. İdari Yaptırım Kararlarının Yerine Getirilmesi

Bu başlık altında idari yaptırım olarak idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararlarının yerine getirilmesi ele alınacaktır. Bu kararlar ise tahsil usulü, ödeme zamanı, ödeme yeri ve failin ölümü çerçevesinde değerlendirilecektir. Ayrıca bu başlık KK'nın genel gerekçesine göre düzenlenmiştir.

İlgili tüm kanunlarda yer alan genel bütçeye kaydedilen ve kesinleşen idari para cezaları ile ilgili KK hükümleri uygulanacaktır. Tahsil usulü, bu Kanun'un

17/4 Md. göre kamusal nitelikte olan ve ödenmeyen para cezalarının tahsili Maliye Bakanlığı'na bağlı tahsil idarelerince 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Kanun (AATUHK)¹⁸ hükümlerine göre sağlanmaktadır (Arslaner, 2010: 37).

Kamu idareleri tarafından verilen idari para cezalarının ilgili kanunlarda KK'nın yürürlüğe girdiği tarihten sonra belirlene oranın dışındaki kısmı ile Cumhuriyet başsavcılıkları ve mahkemeler tarafından verilen idari para cezaları Genel Bütçeye gelir kaydedilir. Diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen idari para cezaları ise yine Genel Bütçeye gelir kaydedilir.

Ödeme zamanı, Kanun hükümlerine göre, idari para cezası tebliğ edildiği gündən itibaren 1 ay içerisinde ödenmesi gerekir. Bu süre genel nitelikli olan KK'da belirtilmiştir. Eğer özel kanunlar bu konuda farklı bir süre öngörülüyorsa özel kanunlarda belirtilen süre geçerli olacaktır.

Ödeme yerine ilişkin olarak Kanun idari para cezalarına ilişkin kesinleşen kararları AATUHK'ya atıfta bulunarak ödeme yeri bu cezanın tahsil edilmek üzere vergi dairesine göndermektedir. İdari para cezası ilgili idare tarafından tamamen tahsil edildikten itibaren en geç bir ay içinde durum, ilgili kamu kurum ve kuruluşuna bildirilecektir.

Failin ölümü, idari para cezalarının atıfta bulunduğu AATUHK'ye göre failin ölümü hakkında herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Yine KK kendi hükümlerinde de failin ölümü hakkında herhangi bir açıklama da bulunmamaktadır. Bu durumda Anayasa'nın Md.38 e göre "cezaların şahsiliği" ilkesi bağlamında değerlendirilmesi icap etmektedir. Bu durumda kabahatlerde de idari para cezası öngörülmüş failin ölümü durumunda bu ceza tutarı terkin edilecektir.

¹⁸ 6183 sayılı Kanun, 21/7/1953 tarihinde kabul edilerek 28/7/1953 tarihinde 84 69 sayılı ile RG'de yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Çalışmanın sonraki kısımlarında ilgili Kanun AATUHK olarak kullanılacaktır.

2.7. Kabahatler Kanunu'nda Tanımlanan Kabahatler

KK'da bazı kabahat fiili oluşturan durumlar belirlenmiş ve bu kabahatlere ilişkin olarak idari yaptırımın türü ve idari yaptırım kararını verecek olan merci kanunda açıkça ifade edilmiştir.

KK'da belirtilen kabahatler; emre aykırı davranış, dilencilik, kumar, sarhoşluk, gürültü, rahatsız etme, işgal, tütün mamullerinin tüketilmesi, kimliği bildirmeme, çevreyi kirletme olmak üzere Kanunun çeşitli kabahatler kısmında yer almaktadır. Yine bu kabahatlere karşı idari para cezası ve/veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımı ya da yaptırımlarının hangi merci tarafından uygulanacağı da açıkça ifade edilmiştir. Ayrıca 2017 yılına ilişkin KK'da belirtilen kabahatlerin güncel tutarları da tablo 2.1.'de çeşitli kabahatlere ilişkin bilgiler de tablo 2.2'de belirtilmiştir.

Tablo 2.1. Kabahatler karşılığında gerçek kişilere karşı uygulanacak idari para cezaları (2017)

	İdari Yaptırım	2017 Yılı İdari yaptırım tutarı
1	Emre aykırı davranış	227 TL
2	Dilencilik	109 TL
3	Kumar	227 TL
4	Sarhoşluk	109 TL
5	Gürültü	109 TL
6	Rahatsız etme	109 TL
7	İşgal	109 TL
8	Tütün mamullerinin tüketilmesi	109 TL
9	Kimliği bildirmeme	109 TL
10	Çevreyi kirletme	36 TL
11	Afiş asma	227- 6.989 TL
12	Silah taşıma	109 TL

Kaynak: (Asayiş Dairesi Başkanlığı, 2017).

Buna kanuna göre kolluk görevlisi (genel idari kolluk), kamu güvenliği, kamu huzuru ve genel sağlık amacıyla, belirli bir coğrafya üzerinde bulunan her birey, her grup ve her çeşit faaliyet hakkında yetkili olandır şeklinde ifade edilmiştir (Gözler ve Kaplan, 2011: 327).

Tablo 2.2. Çeşitli kabahatler

	Çeşitli Kabahatler	İdari yaptırımın türü	İdari yaptırım kararı verecek olan mercii
1	Emre aykırı davranış	İdari para cezası	Emri veren makam
2	Dilencilik	İdari para cezası ve/veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi	İdari para cezasına kolluk görevlileri mülkiyetin kamuya geçirilmesi mülki amir
3	Kumar	İdari para cezası ve/veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi	İdari para cezasına kolluk görevlileri mülkiyetin kamuya geçirilmesi mülki amir
4	Sarhoşluk	İdari para cezası	Kolluk görevlileri
5	Gürültü	İdari para cezası	Kolluk görevlileri
6	Rahatsız etme	İdari para cezası	Kolluk görevlileri
7	İşgal	İdari para cezası	Kolluk görevlileri
8	Tütün mamullerinin tüketilmesi	İdari para cezası	İlgili idari birim amirinin yetkili kıldığı kamu görevlisi ¹⁹
9	Kimliği bildirmeme	İdari para cezası	Fiili görevle bağlantılı olan kamu görevlisi
10	Çevreyi kirlletme	İdari para cezası	Belediye zabıta görevlileri
11	Afiş asma	İdari para cezası	Kolluk görevlileri
12	Silah taşıma	İdari para cezası	Kolluk görevlileri

Kaynak: KK, Md32- 41.

2.8. Mevzuat: Özel Kanunlardaki İdari Para Cezaları

İdari yaptırım olarak idari para cezaları yalnızca KK'dan ibaret değildir. Yine Kanunun işaret ettiği gibi idari yaptırım olarak idari para cezaları özel kanunlarda da belirlenebilir. Bu durumda genel hükümler KK'da belirtilmiştir ve

¹⁹ Toplu taşıma araçlarında tütün mamulü tüketen kişiye de idari para cezası verilir. Kabahatin özel hukuk kişileri tarafından işletilen toplu taşıma araçlarında işlenmesi halinde bu ceza ilk başvuru kolluk birim yetkilileri tarafından verilir. Kamuya ait toplu taşıma araçlarında işlenmesi halinde idari para cezası verme yetkisi ilgili idari birim amirinin yetkili kıldığı kamu görevlisine aittir. “Özel hukuk kişilerine ait olan ve herkesin girebileceği binaların kapalı alanlarında, tütün mamullerinin tüketilemeyeceğini belirtir açık bir işarete yer verilmesine rağmen, bu yasağa aykırı hareket eden kişiye, elli TL'si idari para cezası verilir. Bu ceza, şikayet üzerine en yakın kolluk birimi yetkililerince verilir.” (KK, Md.39).

aksi bulunmadığı takdirde bu hükümler uygulanır. Kabahatler karşılığında idari para cezası öngören birçok kanun bulunmaktadır. Çalışmada bunlar arasında sırasıyla; Karayolları Trafik Kanunu (KTK)²⁰, İş Kanunu (İK), Çevre Kanunu (ÇK)²¹ ve Vergi Usul Kanunu (VUK) ele alınacaktır.

2.8.1. Karayolları Trafik Kanunu'nda İdari Para Cezaları

KTK'nın amacı, "...karayollarında can ve mal güvenliği yönünden trafik düzenini sağlamak ve trafik güvenliğini ilgilendiren tüm konularda alınacak önlemleri belirlemektir" bu sebeple trafik düzeninin sağlanması ve trafik güvenliğini ilgilendiren konularda sürücülerin veya Kanunda belirlenen diğer gerçek veya tüzel kişilerin kurallara riayet etmemesi sonucunda bu kişilerin idari yaptırımlara maruz kalması söz konusu olabilecektir (KTK, Md.1).

KTK, "...trafikle ilgili kuralları, şartları, hak ve yükümlülükleri, bunların uygulanmasını ve denetlenmesini, ilgili kuruluşları ve bunların görev, yetki ve sorumluluk, çalışma usulleri ile diğer hükümleri" kapsamaktadır (KTK, Md.2).

KTK'da idari yaptırım, idari para cezası ve trafikten men olarak karşımıza çıkmaktadır. Trafikten men, "Trafik zabıtasınca, bu Kanunda belirtilen hallerde araçla ilgili belgelerin alınması ve aracın belirli yere çekilerek trafikten alıkonulmasıdır." Şeklinde tanımlanmıştır (KTK, Md.3).

Karayolu güvenliği için hedefleri tespit etmek ve koordinasyonu sağlamak amacıyla iki ayrı kurul kurulmuştur: Karayolu Güvenliği Yüksek Kurulu ve Karayolu Trafik Güvenliği Kurulu. Bunun yanında KTK'da idari yaptırım kararını uygulamaya yetkili olanlar; Emniyet Genel Müdürlüğü'ne bağlı trafik kuruluşları, Karayolları Genel Müdürlüğü, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve trafik zabıtasından ibarettir (KTK, Genel gerekçe). Bu kuruluşların idari yaptırım kararını uygulamaya uygulama yetkili olanların gerekçesi ise (KTK);

²⁰ 2918 sayılı Kanun, 13/10/1983 tarihinde kabul edilerek, 18/10/1983 tarihinde 18195 sayısı ile RG'de yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Çalışmanın sonraki kısımlarında ilgili Kanun KTK olarak kullanılacaktır.

²¹ 2872 sayılı Kanun, 9/8/1983 tarihinde kabul edilerek, 11/8/1983 tarihinde 18132 sayısı ile RG'de yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Çalışmanın sonraki kısımlarında ilgili Kanun ÇK olarak kullanılacaktır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü'ne bağlı trafik kuruluşları "Trafik suçu işleyenler hakkında tutanak düzenlemek, gerekli işlemleri yapmak ve takip etmek" ilgili kuruşun görev ve yetkileri arasında sayılmıştır (KTK, Md.5).
- Karayolları Genel Müdürlüğü, trafik zabıtasının görev ve yetkileri kalmak üzere yine Kanunda belirtilen bazı maddelerin hükümlerine aykırı hareket edenlere suç veya ceza tutanağı düzenlemek ve trafik işaretlerine uyma başlıklı maddede yer alan kural ihlallerinin tespiti halinde, durumu bir tutanakla belirlemek ve gerekli işlemlerin yapılması şeklinde ifade edilmiş ve bu madde dolayısıyla idari yaptırım kararı vermeye yetkili olan kurum olarak nitelendirilmiştir.
- Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, araçların ağılık ve boyut kontrollerini yapmak üzere yetkilendirilmiş ve bu araçların Bakanlık bünyesinde denetimi yapılır ve aykırı hareketi tespit edilen işletme sahiplerine idari para cezası uygulanmak suretiyle idari yaptırım kararı verebilecek olan kurum olarak nitelendirilmiştir.
- Trafik zabıtası, Kanunun hükümlerinde genel görevli kolluk görevlisidir.

KTK'da idari yaptırım olarak; idari para cezası ve trafikten men idari işlemi bulunmaktadır. Trafikten men, trafik zabıtası tarafından KTK'da çerçeve altına alınmış araçla ilgili belgelerin alınması ve aracın belirli bir yere çekilerek trafikten alıkonulması şeklinde ifade edilmiştir. İdari para cezaları öngören bazı maddeler şu şekilde özetlenebilir (KTK):

- Araç tescil belgesini yanında bulundurmayan veya tescil plakasını monte edilmesi gereken yerin dışında farklı bir yere takan sürücülere 92 TL idari para cezası verilir. İfadesi ile maktu nitelikli bir idari para cezası öngörülmüştür. Aynı maddenin devamındaki fıkraya göre, tescilli aracı plakasız kullanan sürücüye 1.698 TL idari para cezası verilir ve tescil plakası takılıncaya kadar araç trafikten men edilir.
- Sürücü belgesi olmayanların veya sürücü belgesi iptal edilenlerin, araç trafiğine çıktıkları tespit edildiği takdirde 1.407 TL idari para cezası verilir. Ayrıca, aracın sürücü belgesiz sürülmesine izin veren sahibine tescil plakası üzerinden aynı miktarda idari para cezası verilir.

Trafik suçlarını yetki sınırlarına göre Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı personelleri ile Ulaştırma Bakanlığının ve Karayolları Genel Müdürlüğünün ilgili birimlerinin il ve ilçe kuruluşlarında görevli ve yetkili kılınmış personelce tutanak düzenlenir (KTK, Md.114).

Trafik idari para cezalarına ilişkin olarak, para cezasının tebliğ tarihinden itibaren en geç bir ay içerisinde ödenmesi gerekir. Bir ay içerisinde ödenmeyen cezalar için %5 faiz uygulanır. Süresinde ödenmeyen idari para cezalarında AATUHK hükümleri geçerlidir. Ödeme yeri, Maliye Bakanlığı (MB)'na bağlı muhasebe birimlerine, vergi dairelerine ve Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığınca yetkilendirilen banka ve PTT aracılığıyla ödenir (KTK, Md.115).

2.8.2. İş Kanunu'nda İdari Para Cezaları

İK'nın amacı işverenler ile bir iş sözleşmesine dayanarak çalıştırılan işçilerin çalışma şartları ve çalışma ortamına ilişkin hak ve sorumlulukları düzenlemektir (İK, Md.1). Bu kanunda idari yaptırım müessesesi yalnızca idari para cezasından oluşmaktadır.

Bu Kanuna göre öngörülen idari para cezaları çoğunlukla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürünce verilir ayrıca maddesinde belirtilen durumda Türkiye İş Kurumu müdürü tarafından verilir (İK, Md.108).

İK'da bulunan para cezası yaptırımlarının bir kısmı şu şekilde özetlenebilir (İK, Genel Gereğe):

Genel hükümlere aykırılık: Kanunun Md.5 hükümlerine göre iş ilişkisinde dil, renk, ırk, cinsiyet, siyasal düşüncü gibi etmenlerden dolayı ayırım yapan işveren veya işveren vekiline, her işçi için yüz elli TL idari para cezası verilir. İşveren, esaslı sebepler olmadıkça tam süreli, kısmi süreli veya belirsiz süreli çalışan işçilere farklı işlem yapamaz. Aksi takdirde işveren veya işveren vekiline, her işçi için yüz elli TL idari para cezası öngörülür. Geçici iş ilişkisini düzenlendiği, kanunun Md.7 hükümlerine göre geçici işçi çalıştıran işveren, iş sözleşmesi feshedilen işçisinin fesih tarihinden itibaren altı ay geçmeden geçici iş ilişkisi kapsamında çalıştıramaz. Aksi takdirde, geçici işçi çalıştıran işveren veya işveren vekiline bu durumdaki her işçi için iki yüz elli TL idari para cezası öngörülür.

2.8.3. Çevre Kanunu'nda İdari Para Cezaları

Çevre sorunlarının evrensellik, kapsayıcılık ve çok yönlü olması gibi etkilerin kalıcı hale gelmesi ve gelecek nesillere uzanması ve kaybedilen değerlerin geri getirilebilmesi özellikleri çevrenin korunmasına ilişkin önleyici mekanizmaların önemini artırmaktadır. Bu nedenle yürütme ve yürütme araçlarının en çok öneme sahip olduğu alanlardan biri, çevrenin korunmasına ilişkin faaliyetleridir (Özlüer, 2015: 163).

ÇK'nın amacı, "...bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamaktır." (ÇK, Md.1). Bu kanunda bakanlık, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nı ifade etmektedir.

Çevrenin korunmasına, iyileştirilmesine ve kirliliğin önlenmesine ilişkin genel ilkelerden bazıları şu şekilde sıralanabilir (ÇK, Md. 3):

- *"Başta idare, meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları olmak üzere herkes, çevrenin korunması ve kirliliğin önlenmesi ile görevli olup bu konuda alınacak tedbirlere ve belirlenen esaslara uymakla yükümlüdürler.*
- *Çevrenin korunması, çevrenin bozulmasının önlenmesi ve kirliliğin giderilmesi alanlarındaki her türlü faaliyette; Bakanlık ve yerel yönetimler, gerekli hallerde meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yaparlar*
- *Arazi ve kaynak kullanım kararlarını veren ve proje değerlendirmesi yapan yetkili kuruluşlar, karar alma süreçlerinde sürdürülebilir kalkınma ilkesini gözetirler*
- *Yapılacak ekonomik faaliyetlerin faydası ile doğal kaynaklar üzerindeki etkisi sürdürülebilir kalkınma ilkesi çerçevesinde uzun dönemli olarak değerlendirilir.*
- *Çevre politikalarının oluşmasında katılım hakkı esastır. Bakanlık ve yerel yönetimler; meslek odaları, birlikler, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların çevre hakkını kullanacakları katılım ortamını yaratmakla yükümlüdür*

- Her türlü faaliyet sırasında doğal kaynakların ve enerjinin verimli bir şekilde kullanılması amacıyla atık oluşumunu kaynağında azaltan ve atıkların geri kazanılmasını sağlayan çevre ile uyumlu teknolojilerin kullanılması esastır
- Kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamalar kirlenme veya bozulmaya neden olan taraftan karşılanır. Kirlenmenin kirlenmeyi veya bozulmayı durdurmak, gidermek veya azaltmak için gerekli önlemleri almaması veya bu önlemlerin yetkili makamlarca doğrudan alınması nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan gerekli harcamalar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kirlenetenden tahsil edilir.
- Çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi ve giderilmesi için uyulması zorunlu standartlar ile vergi, harç, katılma payı, yenilenebilir enerji kaynaklarının ve temiz teknolojilerin teşviki, emisyon ücreti ve kirlenme bedeli alınması, karbon ticareti gibi piyasaya dayalı mekanizmalar ile ekonomik araçlar ve teşvikler kullanılır.
- Bölgesel ve küresel çevre sorunlarının çözümüne yönelik olarak taraf olduğumuz uluslararası anlaşmalar sonucu ortaya çıkan ulusal hak ve yükümlülüklerin yerine getirilmesi için gerekli teknik, idari, malî ve hukukî düzenlemeler Bakanlığın koordinasyonunda yapılır.
- Çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevre sorunlarının çözümüne yönelik gerekli teknik, idari, malî ve hukukî düzenlemeler Bakanlığın koordinasyonunda yapılır. 2690 sayılı Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Kanunu kapsamındaki konular Türkiye Atom Enerjisi Kurumu tarafından yürütülür.”

ÇK’da idari yaptırım hem idari para cezası olarak hem de idari tedbir olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna göre kirlenme yasağı başlıklı madde şu şekilde ifade edilmiştir: “Her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek şekilde, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standartlara ve yöntemlere aykırı olarak doğrudan ve dolaylı biçimde alıcı ortama vermek, depolamak, taşımak, uzaklaştırmak ve benzeri faaliyetlerde bulunmak yasaktır. Kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda ilgililer kirlenmeyi önlemekle; kirlenmenin meydana geldiği hallerde kirlenme, kirlenmeyi durdurmak, kirlenmenin etkilerini gidermek veya azaltmak için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdürler.”

ÇK Beşinci Bölümünde cezai hükümler yer almaktadır ve idari nitelikte hükümler ile başlamaktadır. İdari nitelikteki cezalardan bazıları şunlardır:

ÇK Md.22 b bendine göre,

“Hava kirliliği yönünden önemli etkileri nedeniyle kurulması ve işletilmesi yönetmelikle izne tabi tutulan tesisleri, yetkili makamlardan izin almadan kuran ve işleten veya iznin iptal edilmesine rağmen kurmaya ve işletmeye devam eden veya bu tesislerde izin almaksızın sonradan değişiklik yapan veya yetkili makamların gerekli gördükleri değişiklikleri tanınan sürede yapmayanlara 24.000 TL idari para cezası verilir. Bu tesislerde emisyon miktarları yönetmelikle belirlenen sınırları aşıyorsa 48.000 TL idari para cezası verilir.”

C bendine göre, “Hava kirliliği yönünden kurulması ve işletilmesi izne tabi olmayan tesislerin işletilmesi sırasında yönetmelikle belirlenen standartlara aykırı emisyonla neden olanlara 6.000 TL idari para cezası verilir.”

Ayrıca yönetmelik yoluyla da çerçevenin genişlediği şu hükme de yer verilmiştir: “Kanunda ve yönetmelikte öngörülen yasaklara veya standartlara aykırı olarak veya önlemleri almadan atıkları toprağa verenlere 24.000 TL idari para cezası verilir.” (ÇK, Md.20).

İdari para cezalarının içeriğine ilişkin olarak şu hükümlere de yer verilmiştir: “Bu maddede öngörülen ceza miktarlarını on katına kadar artırmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Bu maddenin uygulamasında TCK ile diğer kanunların, fiilin suç oluşturması haline ilişkin hükümleri saklıdır.” (ÇK, Md.20).

Fiilin tekrarı halinde: “Bu Kanunda belirtilen idari para cezaları, bu cezaların verilmesini gerektiren fiillerin işlenmesinden itibaren üç yıl içinde birinci tekrarda bir kat, ikinci ve müteakip tekrarda iki kat artırılarak verilir.” (ÇK, Md. 23).

İdari cezalarda yetki kısmı ise

“Bu Kanunda öngörülen idari yaptırım kararlarını verme yetkisi Bakanlığa aittir. Bu yetki, 12 nci maddenin birinci fıkrası uyarınca denetim yetkisinin devredildiği kurum ve merciler tarafından da kullanılır. Bu

Kanunda öngörülen idari yaptırım kararları Bakanlık merkez teşkilatında genel müdürler, taşra teşkilatında il çevre ve orman müdürlerince verilir. Bu Kanunun 12 nci maddesinin birinci fıkrası uyarınca denetim yetkisi verilen kurum ve merciler tarafından verilen idari para cezalarının yüzde ellisi, bu Kanun uyarınca yapılacak denetimlerle ilgili harcamaları karşılamak ve diğer çevre hizmetlerinde kullanılmak üzere bu kurumların bütçesine gelir kaydedilir, yüzde ellisi ise genel bütçeye gelir kaydedilir. Bu Kanun uyarınca yapılacak denetimlerle ilgili harcamaları karşılamak ve diğer çevre hizmetlerinde kullanılmak üzere, Bakanlık bütçesine, genel bütçeye gelir kaydedilecek idari para cezaları karşılığı gerekli ödenek öngörülür.”

Bu Kanunun Md.12’sinde denetim bilgi verme ve bildirim yükümlülüğüne ilişkin hükümler yer almaktadır. (ÇK, Md. 24).

İdari yaptırım uygulanması, tahsil usulü ve itiraz:

“Bu Kanunda öngörülen idari yaptırımların uygulanmasını gerektiren fiillerle ilgili olarak yetkili denetleme elemanlarınca bir tutanak tanzim edilir. Bu tutanak denetleme elemanlarının bağlı bulunduğu ve idari yaptırım kararını vermeye yetkili mercie intikal ettirilir. Bu merci, tutanağı değerlendirerek gerekli idari yaptırım kararını verir. İdarî yaptırım kararı, 11/2/1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre idari yaptırım kararını veren merci tarafından ilgiliye tebliğ edilir. İdarî yaptırım kararlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde idare mahkemesinde dava açılabilir. Dava açmış olmak idarece verilen cezanın tahsilini durdurmaz. İdarî para cezalarının tahsil usûlü hakkında 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri uygulanır. Ceza vermeye yetkili kurum ve merciler tarafından tahsil edilen idari para cezaları, Maliye Bakanlığından izin alınarak Bakanlıkça bastırılan ve dağıtılan makbuz karşılığında tahsil edilir. Bu Kanuna göre verilecek idari para cezalarında ihlalin tespiti ve cezanın kesilmesi usûlleri ile ceza uygulamasında kullanılacak makbuzların şekli, dağıtımı ve kontrolüne ilişkin usûl ve esaslar Maliye Bakanlığının görüşü alınarak Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.” (ÇK, Md.25).

2.8.4. Vergi Usul Kanunu'nda İdari Para Cezaları

Vergi gelirleri, kamu gelirlerinin önemli bir payını oluşturmaktadır. Bu başlıkta, vergi tahsilatının çeşitli yollarla elde edilememesi durumunda ortaya çıkan vergi kabahatleri ele alınacaktır. Vergi kabahatleri; vergi ziyayı cezası ve usulsüzlük cezalarından oluşmaktadır. Burada söylemin “ceza” şeklinde olması onun kendine has kanunu içerisinde olmasından kaynaklanmaktadır. Diğer bir ifade ile VUK idari işlem şeklinde ortaya çıkan kabahatlerin yaptırımında “ceza” deyimini kullanmıştır. Burada ceza deyimini, idari işlem şeklinde ortaya çıkan bir tür kabahat eylemidir.

VUK, gümrük idareleri tarafından alınan vergi ve resimler hariç olmak üzere genel bütçeye giren vergi, resim ve harçlar ile il özel idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim ve harçlar hakkında uygulanmaktadır (VUK, Md.1).

Vergi kanunları hükümlerine aykırı hareket edenler vergi cezaları (vergi ziyayı cezası ve usulsüzlük cezası) ve diğer cezalar ile cezalandırılırlar (VUK, Md.341). VUK, vergi kabahatlerine ilişkin olarak herhangi bir tanımlamaya gitmemiştir. Ancak cezai yaptırımı ve idari yaptırımı tabi olan halleri yaptırımları gerekçesiyle ayırmak mümkündür. İdari yaptırım niteliğindeki vergi cezaları vergi ziyayı cezası ve usulsüzlük kabahati oluşurken cezai yaptırım niteliğindeki vergi cezaları kaçakçılık, vergi mahremiyetini ihlal ve mükellefin özel işlerini yapma olarak belirtmek mümkündür (VUK, Genel Gereğe).

Tablo 2.3. Vergi kabahat ve cezaları

Vergi Kabahatleri			Vergi Cezaları		
Genel Usulsüzlük	Özel Usulsüzlük	Vergi Ziyayı Cezası	Kaçakçılık	Vergi Gizliliğine Uymama	Mükellefin Özel İşlerini Yapma

Kaynak: (Bilici, 2015: 116).

2.8.4.1. Usulsüzlük kabahati

VUK usulsüzlük tanımı şu şekilde yapmıştır: vergi kanunlarının şekle ve usule mütaallik hükümlerine riayet edilmemesidir. Usulsüzlük kabahati genel ve özel usulsüzlük kabahati olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Bu ayırmda VUK, “genel” ifadesini kullanmamaktadır ancak özel usulsüzlükler için “özel” ifadesini kullanması, iki usulsüzlük kabahati arasında bir farklılığın oluşturulabilmesi ve değerlendirilebilmesi için genel ifadesinin de kullanılmasını gerektirmektedir (Bayraklı, 2011: 204).

2.8.4.1.1. Genel usulsüzlük kabahati

Genel usulsüzlük kabahati vergi kanunlarının şekle ve usule ilişkin hükümlerine uyulmaması halini ifade etmektedir. Genel usulsüzlük kabahati vergi mükellefiyetine bağlı olarak; bildirim, belge bulundurma, defter tutma ve tasdiki gibi hususlara ilişkin aykırılıkları cezalandırmayı amaçlar (Şenyüz, Yüce ve Gerçek, 2016: 235).

Usulsüzlük kabahatleri iki grup halinde düzenlenmiştir. Bunlar birinci derece usulsüzlük kabahatleri ve ikinci derece usulsüzlük kabahatleridir. Birinci derece usulsüzlük kabahati kanunda şu şekilde ifade edilmiştir:

- Vergi ve harç beyannamelerinin süresinde verilmemiş olması
- Bu kanuna göre tutulması mecburi olan defterlerden herhangi birinin tutulmamış olması
- Defter kayıtlarının ve bunlarla ilgili vesikaların doğru bir vergi incelemesi yapılmasına imkan vermeyecek derecede noksan, usulsüz veya karışık olması
- Çiftçiler tarafından 245 inci madde hükmüne göre muhtar ve ihtiyar heyetlerince yapılan davete müddetinde icabet edilmemesi
- Bu Kanunun kayıt nizamına ait hükümlerine (Madde 215 - 219) uyulmamış olması (Her incelemede inceleme tarihine kadar aynı takvim yılı için tespit edilen usulsüzlükler tek fiil sayılır)

- İşe başlamanın zamanında bildirilmemesi
- Tasdiki mecburi olan defterlerden herhangi birinin tasdik muamelesinin yaptırılmamış olması (Kanuni sürenin sonundan başlayarak 1 ay geçtikten sonra tasdik ettirilenler, tasdik ettirilmemiş sayılır.)
- Diğer ücretler üzerinden alınan Gelir Vergisinde, tarh zamanı geçtiği halde verginin tarh ettirilmemiş olması
- Veraset ve intikal vergisi beyannamesinin 342 nci maddenin ikinci fıkrasında belirtilen süre içerisinde verilmiş olması.

İkinci derece usulsüzlük kabahati ise kanunda şu şekilde ifade edilmiştir:

- Veraset ve intikal Vergisi Beyannamelerinin süresinin sonundan başlayarak 342 nci maddenin 1 inci fıkrasında belirtilen süre içinde verilmiş olması
- Ekim ve sayım beyanlarının süresi içinde veya kanunda istenilen bilgileri ihtiva edecek doğru bir şekilde yapılmaması
- Vergi kanunlarında yazılı bildirmelerin zamanında yapılmamış olması (işe başlamayı bildirmek hariç)
- Vergi karnesinin süresinin sonundan başlayarak 15 gün geçtiği halde alınmamış olması
- Tasdiki mecburi olan defterlerden herhangi birinin tasdik muamelesinin, süresinin sonundan başlayarak bir ay içinde yaptırılmış olması
- Vergi beyannameleri, bildirimler, evrak ve vesikaların kanunen belli şekil ve muhteviyatı ve ekleri ile bunlarla ilgili olarak yapılan diğer düzenlemelere ilişkin hükümlere uyulmamış olması
- Hesap veya muamelelerin doğruluk veya açıklığını bozmamak şartıyla bazı evrak ve vesikaların bulunmaması veya ibraz edilmemesi.

Genel usulsüzlük kabahatinin her bir fiili için ayrı ceza öngörülmemiş, cezalar fiillerin dereceleri ve mükellef grupları itibariyle farklılığa tabidir. Yani,

hangi fiil olursa olsun derece itibariyle cezalandırılması söz konusudur (Şenyüz vd, 2016: 236).

2.8.4.1.2. Özel usulsüzlük kabahati

Özel usulsüzlük kabahati şekli vergi yükümlülüklerine aykırı hareket etme sonucu oluşan kabahat gruplarından biridir. Özel usulsüzlük cezaları, miktar itibariyle genel usulsüzlük cezalarından daha ağırdır. Özel usulsüzlük kabahati, kamu düzenini bozma ve vergi ziyanına neden olma bakımından genel usulsüzlük kabahatine göre daha tehlikelidir (Bayraklı, 2011: 206).

Özel usulsüzlük kabahatleri; fatura ve benzeri evrakın verilmemesi ve alınmaması ile diğer şekil ve usul hükümlerine uyulmaması, damga vergisinde özel usulsüzlük kabahati ve cezası, bilgi vermekten çekinme ve inceleme elemanlarına yardımcı olmama fiili olarak sıralanabilir.

Fatura ve benzeri evrak verilmemesi ve alınmaması ile diğer şekil ve usul hükümlerine uyulmaması (VUK, Md.353):

- Verilmesi ve alınması icabeden fatura, gider pusulası, müstahsil makbuzu ile serbest meslek makbuzlarının verilmemesi, alınmaması veya düzenlenen bu belgelerde gerçek meblağdan farklı meblağlara yer verilmesi halinde; bu belgeleri düzenlemek ve almak zorunda olanların herbirine, her bir belge için 10.000.000 (210 TL) liradan aşağı olmamak üzere bu belgelere yazılması gereken meblağın veya meblağ farkının % 10'u nispetinde özel usulsüzlük cezası kesilir. Bir takvim yılı içinde her bir belge nevine ilişkin olarak tespit olunan yukarıda yazılı özel usulsüzlükler için kesilecek cezanın toplamı 5.000.000.000 (110.000 TL) lirayı geçemez.
- Perakende satış fişi, ödeme kaydedici cihazla verilen fiş, giriş ve yolcu taşıma bileti, sevk irsaliyesi, taşıma irsaliyesi, yolcu listesi, günlük müşteri listesi ile Maliye Bakanlığınca düzenlenme zorunluluğu getirilen belgelerin; düzenlenmediğinin, kullanılmadığının, bulundurulmadığının, düzenlenen belgelerin aslı ile örneğinde farklı meblağlara yer verildiğinin veya gerçeğe aykırı olarak düzenlendiğinin tespiti halinde, her bir belge için 10.000 000 (210 TL) lira özel usulsüzlük cezası kesilir. Ancak, her bir belge nevine ilişkin olarak kesilecek özel usulsüzlük cezasının toplamı her bir tespit için

500.000.000 (11.000 TL) lirayı, bir takvim yılı içinde ise 5.000.000.000 (110.000 TL) lirayı aşamaz.

- 232 nci maddenin birinci fıkrasının 1 ila 5 numaralı bentlerinde sayılanlar dışında kalan kişilerin fatura, gider pusulası, müstahsil makbuzu, serbest meslek makbuzu, perakende satış fişi, ödeme kaydedici cihaz fişi ve giriş ve yolcu taşıma biletlerini almadıklarının tespit edilmesi halinde bunlara bu maddenin 2 numaralı bendinde belirtilen cezanın beşte biri kadar özel usulsüzlük cezası kesilir. Şu kadar ki, bu cezanın kesilebilmesi için, belge alınmadığına ilişkin tespit vergi incelemesine yetkili olanlar tarafından yapılması şarttır. (Ek cümle: 28/3/2007-5615/20 md.) Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı, söz konusu tespiti vergi incelemesine yetkili olmayanlara da yaptırmaya yetkilidir. Bu hükmün uygulanmasında belge alınmadığına ilişkin tespit tutanağının belge almayana verilen örneği, ceza ihbarnamesi yerine geçer.
- Günlük kasa defteri, günlük perakende satış ve hasılat defteri ile Maliye Bakanlığınca tutulma ve günü gününe kayıt edilme mecburiyeti getirilen defterlerin; işyerinde bulundurulmaması, bu defterlere yazılması gereken işlemlerin günü gününe deftere kayıt edilmemesi veya yoklama ve incelemeye yetkili olanlara istendiğinde ibraz edilmemesi halleri ile vergi kanunlarının uygulanması bakımından levha bulundurma veya asma zorunluluğu bulunan mükelleflerin bu zorunluluğa uymamaları halinde her tespit için 10.000. 000 (210 TL) lira özel usulsüzlük cezası kesilir.
- Bu Kanuna göre belirlenen muhasebe standartlarına, tek düzen hesap planına ve mali tablolara ilişkin usul ve esaslar ile muhasebeye yönelik bilgisayar programlarının üretilmesine ve kullanılmasına ilişkin kural ve standartlara uymayanlara 250.000.000 (5.000 TL) lira özel usulsüzlük cezası kesilir.
- Bu Kanununun 8 inci maddesinin son fıkrası uyarınca getirilen mecburiyete uymaksızın işlem yapanlara her bir işlem için 10.000.000 (260 TL) lira özel usulsüzlük cezası kesilir.
- Belge basımı ile ilgili bildirim görevini tamamen veya kısmen yerine getirmeyen matbaa işletmecilerine 75.000.000 (800 TL) lira özel usulsüzlük cezası kesilir. (Ek cümle: 23/7/2010-6009/11 md.) Ancak, bu bent uyarınca

kesilecek özel usulsüzlük cezasının toplamı bir takvim yılı içinde 114.000 TL (160.000)'yi aşamaz

- 4358 sayılı Kanun uyarınca işlemlerinde vergi kimlik numarası kullanma zorunluluğu getirilen kurum ve kuruluşlardan yaptıkları işlemlere ilişkin bildirimleri Maliye Bakanlığının belirleyeceği standartlarda, araçlarla (yazı, manyetik ortam, disket, mikrofilm, mikro fiş gibi) ve zamanlarda yerine getirmeyenler hakkında 75.000.000 (1.100 TL) lira özel usulsüzlük cezası kesilir. Ceza kesilenler, ödedikleri ceza için fiilleri ile ceza kesilmesine neden olan kişilere rücu edebilirler.
- Bu Kanununun 127 nci maddesinin (d) bendi uyarınca Maliye Bakanlığının özel işaretli görevlisinin ikazına rağmen durmayan aracın sahibi adına 75.000.000 (800 TL) lira özel usulsüzlük cezası kesilir.
- Damga vergisi ve damga resmi dolayısıyla kesilecek vergi cezaları, vergi ve resme tabi her varaka, senet ve ilan için 500.000 (11 TL) liradan az olmaz. Diğer vergilerde her vergi için 1.000.000 (21 TL) liraya baliğ olmayan cezalar kesilmez.

Yine VUK hükümlerine göre, bilgi vermek zorunda olan kişilerin bu yükümlülüğe aykırı hareket etmesi veya vergi incelemesi sırasında inceleme elemanlarına yardımcı olmaması, özel usulsüzlük suçunu oluşturur. VUK ilgili maddelerine göre getirilen zorunluluklara uymayanlar hakkında özel usulsüzlük cezası uygulanır (Bayraklı, 2011: 208- 209).

2.8.4.1.3. Vergi ziyayı kabahati

VUK, vergi ziyayı şu şekilde ifade etmiştir, mükellefin veya sorumlunun vergilendirme ile ilgili ödevlerini zamanında yerine getirmemesi veya eksik yerine getirmesi yüzünden, verginin zamanında tahakkuk ettirilmemesini veya eksik tahakkuk ettirilmesini ifade eder. Yine başka bir maddede VUK vergi ziyasına sebebiyet verildiği takdirde, mükellef veya sorumlu hakkında ziyaa uğratılan verginin bir katı tutarında vergi ziyayı cezası kesilir.

Vergi ziyasına kaçakçılık fiilinin sebebiyet verdiği hallerde bu ceza üç kat, bu fiillere iştirak edenlere ise bir kat olarak uygulanır. Vergi incelemesine başlanılmasından veya takdir komisyonuna sevk edilmesinden sonra verilenler

hariç olmak üzere, kanuni süresi geçtikten sonra verilen vergi beyannameleri için bu madde uyarınca kesilecek ceza yüzde elli oranında uygulanır.

2.8.5. Karayolları Taşıma Kanunu'nda İdari Para Cezaları

Karayolları Taşıma Kanunu²², nun amacı şu şekilde ifade edilmiştir (KTK, Md.1);

“...karayolu taşımalarını ülke ekonomisinin gerektirdiği şekilde düzenlemek, taşımada düzeni ve güvenliği sağlamak, taşımacı, acente ve taşıma işleri komisyoncuları ile nakliyat ambarı ve kargo işletmeciliği ve benzeri hizmetlerin şartlarını belirlemek, taşıma işlerinde istihdam edilenlerin niteliklerini, haklarını ve sorumluluklarını saptamak, karayolu taşımalarının, diğer taşıma sistemleri ile birlikte ve birbirlerini tamamlayıcı olarak hizmet vermesini ve mevcut imkanların daha yararlı bir şekilde kullanılmasını sağlamaktır.”

Bu kapsamda idari para cezası uygulamaya yetkili olanlar: Ulaştırma Bakanının yetkilendirdiği Bakanlık personeli, trafik polisi ve zabıtası, trafik polisinin görev alanı dışında kalan yerlerde rütbeli jandarma personeli, sınır kapılarında görev yapan gümrük muhafaza ve gümrük muayene memurları ile bunların amirleri, terminallerde görevli belediye zabıtasıdır (Karayolları Taşıma Kanunu, Md.27).

Bu kanuna tabi karşılığında idari para cezası uygulanmasını gerektiren bazı kabahatler şunlardır;

- *“Bu Kanunu; 5 inci maddesine göre yetki belgesi almadan veya yetki belgesi aldığı halde yetki belgesi kapsamına uygun olmayan faaliyetlerde bulunanlara bin TL, yetki belgesi olduğu halde taşıtını yetki belgesine kaydettirmeden kullananlara beş yüz TL idari para cezası verilir ve aynı kabahat için 48 saat geçmeden ikinci bir ceza verilmez.*
- *Bu Kanunun; 5 inci maddesinin beşinci fıkrasına aykırı davranan taşımacılara beş yüz TL idari para cezası verilir ve aynı kabahat için 48 saat geçmeden ikinci bir ceza verilmez.*

²² 4925 sayılı Kanun, 10/7/2003 tarihinde kabul edilerek, 19/7/2003 tarihinde 25173 sayısı ile RG’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

- *Bu Kanunun; 5 inci maddesinin altıncı fıkrasına göre taşıma hizmetini yapmaktan kaçınan taşımacılara beş yüz TL idari para cezası verilir.*
- *Bu Kanunun; 5 inci maddesinin yedinci fıkrasına aykırı davranan bir taşımacının diğer bir taşımacının taşıma faaliyetini engellemesi halinde bin beş yüz TL idari para cezası verilir.*
- *Bu Kanunun; 6 ncı maddesinin birinci fıkrasına aykırı davranan taşımacılara beş yüz TL, üçüncü ve dördüncü fıkralarına aykırı davranan taşımacılara üç yüz TL idari para cezası verilir.”*

2.8.6. Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun

Bu Kanun²³un amacı; kişileri ve gelecek nesilleri tütün ürünlerinin zararlarından, bunların alışkanlıklarını özendirici reklam, tanıtım ve teşvik kampanyalarından koruyucu tertip ve tedbirleri almak ve herkesin temiz hava soluyabilmesinin sağlanması yönünde düzenlemeler yapmaktır (TÜZÖKHK, Md.1).

Bu Kanun uyarınca tütün ürünleri (TÜZÖKHK, Md.2);

- Kamu hizmet binalarının kapalı alanlarında,
- Koridorları dahil olmak üzere her türlü eğitim, sağlık, üretim, ticaret, sosyal, kültürel, spor, eğlence ve benzeri amaçlı özel hukuk kişilerine ait olan ve birden çok kişinin girebileceği (ikamete mahsus konutlar hariç) binaların kapalı alanlarında,
- Hususi araçların sürücü koltukları ile taksi hizmeti verenler dahil olmak üzere karayolu, demiryolu, denizyolu ve havayolu toplu taşıma araçlarında,

²³ 4207 sayılı Kanun, 7/11/1996 tarihinde kabul edilerek 26/11/1996 tarihinde 22829 sayısı ile RG’de yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Çalışmanın sonraki kısımlarında ilgili Kanun TÜZÖKHK olarak kullanılacaktır.

- Okul öncesi eğitim kurumlarının, dershaneler, özel eğitim ve öğretim kurumları dahil olmak üzere ilk ve orta öğrenim kurumlarının, kültür ve sosyal hizmet binalarının kapalı ve açık alanlarında,
- Özel hukuk kişilerine ait olan lokantalar ile kahvehane, kafeterya, birahane gibi eğlence hizmeti verilen işletmelerde, tüketilemez.

Bu Kanun'un ceza hükümlerinde KK 39.Md. hükümlerine göre cezalandırılacağı belirtilmiştir. Yine bu Kanun hükümlerine göre kamu hizmet binalarının kapalı ve açık alanlarında Kanun hükümlerine aykırı davranan kişilere, ilgili birim amirinin yetkili kıldığı kamu görevlisi tarafından her yıl belirlenen tutarlara göre idari para cezası uygulanır. Özel hukuk kişilerine ise; herkesin girebileceği binaların kapalı ve açık alanları ile sokak veya kamuya ait sair alanlarda belediye zabıtalara görevlilerince, her yıl belirlenen tutarlara göre idari para cezası uygulanır (TÜZÖKHK, Genel gerekçe).

Bu Kanun'da belirtilen alanlarda tütün ürünü tüketenler, tütün ürünleri sektöründe faaliyet gösteren firmaların isimleri, amblemleri veya ürünlerinin marka ya da işaretleri veya bunları çağrıştıracak alametleri kıyafet, takı ve aksesuar olarak taşıyanlar KK 39. Md. hükümlerine göre cezalandırılır (TÜZÖKHK, Genel gerekçe).

2.9. Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlarda İdari Para Cezaları

Petrol krizi sonrasında Keynezyen politikaların sorgulanması üzerine özellikle 1980 sonrasında küresel düzeyde liberal politikaların benimsenmesi ve ülkemizde de 24 Ocak Kararları sonrasında özelleştirme politikalarının artması üzerine devletlerin ekonomideki rolleri azalmaktadır. Genel kabul gören bu ifade ile 1980 sonrasında devletin ekonomi üzerindeki payının azaldığını ve bu bağlamda da devletin düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar (DDK)'a ihtiyaç duyduğunu açıkça ifade edebiliriz.

2.9.1. Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar

Demokratik hükümetlerin, en merkezi görevi, halkının ekonomik ve sosyal refahını artırmaktır. Hükümetler bu amaca; makroekonomik istikrar, istihdamı iyileştirme, eğitim ve öğretimin geliştirilmesi, fırsat eşitliği, inovasyon ve girişimciliğin teşvik edilmesi, çevre kalitesi ve sağlık ve güvenlik konularında

yüksek standartlar hedefleyen politikalar yoluyla ulaşmayı hedeflemektedir. Regülasyon (ya da düzenleme) kavramı bu hedefe ulaşabilme bakımından önemli bir araçtır. Hükümetler ekonomik, sosyal ve idari regülasyon türlerini, piyasalardaki kamu sektörünün ve özel sektörün çıkarlarını maksimize etmek üzere kullanmıştır. Regülasyonların en temel amacı bu bağlamda kamu yararını korumak ve geliştirmektir (OECD, 1997: 5).

Devletin dördüncü erki olarak DDK'ların özellikleri; bağımsızlık, özerklik ve regülasyon sıralanabilir:

Bağımsızlık, dışsal bir gücün denetim ve sınırlandırılmasına bağlı olmama durumu olarak tanımlanabilir. DDK'lar için bağımsızlık kavramı, yargılama, karar verme, danışma, bilgi verme, soruşturma ve hatta idari yaptırım uygulaması bakımından başkalarının açık yönlendirme ve etkilemelerine karşı bağımlı olmama durumunu ifade eder (Şanlısoy ve Özcan, 2006: 106).

Özerklik, bir idari birimin, belirli görevleri kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve bunun için gerekli kaynaklara sahip olmasıdır. Kamu yönetimindeki merkeziyetçi anlayışın yumuşatılması bakımından geliştirilmiş bir kavram olarak özerklik, bağımsızlıktan farklıdır. Özerklik ilk olarak, kurumların personel alımı, bütçe ve harcamaya ilişkin konularda kendilerinin karar alması ikinci olarak, düzenleme ve denetleme görevini yürüten kurumların bu kararları kendilerinin alabilmesi olarak ifade edilebilir (Şanlısoy ve Özcan, 2006: 107).

En temel tanımlama ile regülasyon, serbest piyasa sisteminin işleyişine, bireylerin davranışlarına getiren kısıtlamanın yasal yollarla çerçeve altına alınmış halidir (Reel, 2010: 5). Düzenleme, tanzim etme, kural anlamlarına gelebilen regülasyon kavramı genel olarak piyasa başarısızlıklarından kaynaklanmaktadır. Diğer bir ifade ile regülasyonların varlık sebebi piyasa başarısızlığıdır. Bu nedenle regülasyonların birinci amacı piyasa başarısızlıklarını ortadan kaldırmaktır. Bu amaç için fiyat, miktar ve firma sayısı kullanılır. Bunun yanında ürün kalitesi ve yatırımlar, daha az kontrol edilen değişkenlerdir (Akça, 2007). DDK'lar işlevlerini yerine getirirken karar almaya ve denetim yapmaya ilişkin yetkiler kullanırlar. Karar almaya ilişkin yetki aslında idari işlem yapabilmeleri anlamına gelir. Denetim yetkisinden maksat ise araştırma ve inceleme yapma, soruşturma ve yaptırım uygulamaktır.

2.9.2. Türkiye’de Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar

Türkiye’de DDK’lar iki grupta sınıflandırılabilir. Buna göre birinci grupta, kamusal yaşamın duyarlı sektörleri olarak düzenleme ve denetim işlevlerini yerine getiren; Radyo Televizyon Üst Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ve Rekabet Kurulu olarak sıralanabilir. İkinci grup, devletin tekelinde bulunan kamu hizmetlerinin rekabete açılmasından sonra, özel sektöründe piyasaya dahil olması üzerine ortaya çıkan; Telekomünikasyon Kurulu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu örnek olarak gösterilebilir (Karakaş, 2008:110). Kurum ve kurul farkını da özellikle ifade etmek gerekir. Kurum; evlilik, aile, ortaklık mülkiyet gibi köklü bir yapıyı içeren devletle ilişkisi olan yapı veya birlik, müessese olarak ifade edilir. Ancak kurul, bir işi yapmak, yönetmek veya bir kurum ve kuruluşu temsil etmek için görevlendirilmiş kişilerden oluşan topluluk, heyet veya konseye verilen isimdir.

Türkiye’de 1981 yılından günümüze dek faaliyet gösteren ve halen faaliyette bulunan DDK’lar; Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Telekomünikasyon Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Rekabet Kurumu, Şeker Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçecekler Piyasası Düzenleme Kurumu, Radyo Televizyon Üst Kurulu, Kamu İhale Kurumu bulunmaktadır (Karakaş, 2008). Buna ek olarak 2011 yılı itibari ile Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu da düzenleyici ve denetleyici kurum olarak faaliyete geçmiştir. Sonuç itibariyle on adet DDK veya bağımsız idari otorite bulunmaktadır.

Tablo 2.4.’te Türkiye’de Düzenleyici ve Denetleyici Kurum ve Kuruluşların hukuki zeminleri belirtilmiştir. Burada hukuki zemin kurum veya kuruluşların kanun yoluyla meclis tarafından ortaya konulmuştur. Ayrıca DDK’lar bağımsızlıkları kanunla konulmaları bakımından literatürde tartışmaya ve karmaşıklığa sebep olmuştur.

Tablo 2.4. Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurum veya kuruluşların hukuki zeminleri

	Kanunun Adı	Kabul Tarihi	Resmi Gazete Tarihi
1	Sermaye Piyasası Kanunu	28.07.1981	30.07.1981
2	Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkındaki Kanunu	13.04.1994	20.04.1984
3	Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun	07.12.1994	13.12.994
4	Bankalar Kanunu	18.06.1999	23.06.1999
5	Telgraf ve Telefon Kanunu	27.01.2000	29.01.2000
6	Elektrik Piyasası Kanunu	20.02.2001	03.03.2001
7	Şeker Kanunu	04.04.2001	19.04.2001
8	Doğalgaz Piyasası Kanunu	18.04.2001	02.05.2001
9	Tütün Kanunu	03.01.2002	09.01.2002
10	Kamu İhale Kanunu	04.01.2002	22.01.2002
11	660 sayılı KHK	26.09.2011	02.11.2011

Kaynak: (Iliman ve Tekeli, 2016: 31).

2.9.3. Türkiye’deki Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşların İdari Yaptırım Yetkisi

Türkiye’de idari yaptırımlar KK’da kabahat olarak nitelendirilen haller ve özel olarak kanunlarda karşılığında idari yaptırım uygulanması öngörülen haller olarak ifade edilebilir. Bu bağlamda, idari yaptırımlar ise idari para cezaları ve idari tedbirlerden oluşmaktadır. Sonuç olarak idari para cezaları, KK’da ve özel olarak kanunlarda karşılığında idari para cezası öngörülmüşse yine aksi özel olarak kanunlarda yer almıyorsa KK’daki usul ve esaslara göre alınır.

DDK’lar ise kendi kanunlarının ilgili maddelerince “idari para cezası gerektiren fiiller” ve “idari para cezalarının uygulanması başlıklarına” yer verilmiştir.

Örneğin; temel amacı, finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışması, mali sektörün gelişmesi, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu; bankanın kurulması, bankanın faaliyetlerine kısıtlama getirebilme ile yetkilendirilmiştir (Öztürk, 2013: 211- 212).

Bunun yanında, kurul kararıyla ve gerekçesi belirtilmek suretiyle, kanun kapsamındaki kuruluşlara kanunun ilgili maddelerince alınan kararlara ve yapılan düzenleme uyulmaması halinde idari para cezası uygulanır (Bankacılık Kanunu, Md. 146).

3. İDARİ PARA CEZALARININ KAMU GELİRLERİ İÇERİSİNDEKİ YERİ

Günümüz modern bütçe anlayışına göre, bütçelerin birlik ilkesi esasınca tek bir bütçe içerisinde tüm kamu kuruluşlarının bütçesi ele alınmalıdır. Ancak uygulamada birlik ilkesinden sapmalar gözlemlenmektedir. Buna göre mahalli idareler ve sosyal güvelik kuruluşlarının bütçeleri merkezi yönetim bütçelerinin dışında yer alır. Yine merkezi yönetim bütçesi kendi içerisinde I, II ve III sayılı cetveller itibariyle üçe ayrılmaktadır.

Bu başlıkta veya diğer başlıklarda belirtilen şekiller nominal ve reel olarak ifade edilmiş olabilir. Buradaki temel farklılık, reel şekillerin enflasyondan arındırılmış değerleri ifade etmesidir. Nominal değerler doğrudan merkezi yönetim bütçesinde belirtilen rakamlar kullanılarak elde edilirken, reel değerler gayri safi yurt içi hasıla deflatörü kullanılarak yalnızca para cezaların artış veya azalışını göstermektedir. Ayrıca çalışmanın bu kısmında idari para cezalarının kamu gelirleri içerisindeki yeri söyleminden merkezi yönetim bütçesi içerisindeki yeri kastedilmektedir.

3.1. Kamu Gelirleri

Devletler, kendilerine yüklenmiş bulunduğu görevleri yerine getirebilmek için finansman kaynağına ihtiyaç duyarlar. Bu ihtiyaç devletin çeşitli kuruluşları aracılığıyla ve değişken kaynaklar yoluyla sağlanabilir. Kamu hizmetleri ya da kamu giderleri; mali, sosyal veya ekonomik nitelikte fonksiyonları gerçekleştirmek üzere bulunmaktadır. Devletlerin de kendilerine yüklenmiş olan fonksiyonlarını gerçekleştirmek amacıyla, anayasal sınırlar içerisinde başvurduğu ve değerlendirdiği çeşitli kaynaklardan elde ettiği gelirlerin tümü kamu gelirleri olarak bilinmektedir (Akdoğan, 1993: 87).

Kamu gelirleri bir başka tanımlamada ise devletin ve diğer kamu kuruluşlarının, giderlerini karşılamak üzere egemenlik gücüne dayanmak suretiyle elde ettikleri ekonomik değerlerdir (Muter, Çelebi ve Sakıncı, 2012: 101). Ayrıca belirtmek gerekir ki egemenlik gücü söz konusu olduğunda dar anlamda bir kamu geliri tanımından bahsedilir. Ancak egemenlik gücü olmasa da özel mülk, borçlanma gibi gelirler de kamu geliri olarak nitelendirilir bu da geniş anlamda kamu geliri tanımlamasını oluşturur.

Bir başka deyişle kamu gelirleri; kamu kesiminin, topluma karşı yüklendiği ortak hizmetleri ve görevleri yerine getirebilmek amacıyla gerçekleştireceği giderleri karşılamak üzere yasa ile toplanan gelirlerden oluşmaktadır. Bir kamu gelirinun toplanabilmesi için o gelir türünün ilgili kamu kurumunun bütçesinde yer alması gerekmektedir, eğer geliri toplayacak olan merkezi hükümet ise o zaman söz konusu gelirin dayanağı olan yasanın ve tahmin edilen tahsilat tutarının merkezi hükümet bütçe kanununda belirtilmesi gerekmektedir (Eğilmez, 2016: 46).

Kamu gelirleri, kapsam bakımından; dar anlamda kamu gelirleri, geniş anlamda kamu gelirleri olarak sınıflandırılabilir. Buna göre, dar anlamda kamu gelirleri, sadece devlete ait ve zora dayanan nitelikteki gerçek gelirlerden oluşmaktadır. Bu sebeple dar anlamda kamu gelirleri, merkezi idarenin gelirlerini kapsamaktadır. Geniş anlamda kamu gelirleri, devlet veya diğer kamu kuruluşlarının, kamusal ihtiyaçlarının karşılanması için gerek egemenlik yetkisine gerekse özel mülk ve teşebbüsleri dolayısıyla elde ettikleri tüm iktisadi değerlerdir (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2012: 109).

Kamu geliri: Kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirleri ifade etmektedir” (Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, Md.3).

3.2. Kamu Gelirlerinin Türleri

Kamu gelirlerini oluşturan birçok kaynak bulunmaktadır. Bu kaynaklardan bir kısmı; vergi, harç, şerefiye, parafiskal gelirler, para cezaları, mülk ve teşebbüs gelirleri, borçlanma gelirleri, senyoraj gelirleri, fonlar ve devletlerarası yardımlardan oluşmaktadır. Bu kaynaklar günümüzde çoğunlukla devletlerin egemenlik yetkisinden doğan gelirlerinden oluşmaktadır. Kamu gelirleri içerisinde en büyük payı ise; 2016 Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası verilerine göre 2015 yılı içerisinde yaklaşık %84 oran ile vergi gelirleri oluşturmaktadır.

3.2.1. Vergi

Toplumsal ihtiyaçların karşılanabilmesi bakımından özel ekonomilerden, kamu ekonomisine hukuki cebir altında karşılıksız olarak yapılan ekonomik değer aktarımlarına vergi adı verilir (Muter vd, 2012: 109). Bireylerin bağlı buldukları yönetime servet veya gelirlerinin bir kısmını hediye niteliğiyle devrettiği vergi, maliye tarihinde ilk çağlardan bu yana; dinsel amaçlı gönüllü ödemelerle devam etmiş, fedakarlık, gönüllülük, yükümlülük ve son aşaması ile zorunlu hale gelmiştir (Giray, 2015: 6).

Kamu gelirleri içerisinde en büyük paya sahip olan vergiler, bütün ülkelerin gelir sistemleri açısından geçerlidir. Klasik devlet anlayışında yaşanan değişim ile çeşitli niteliklerde önemli fonksiyonları görür hale gelmesi, büyük payda gelir yaratabilme olanağı ile kamu gelirleri içerisinde vergilerin artırmıştır. Zorunlu bir ödeme aracı olarak vergiler, karşılıksız olmaları, gerçek ve tüzel kişilerden alınması ve para ile ödenmesi bakımından diğer kamu gelirlerinden ayrılmaktadır (Akdoğan, 1993: 89). Küresel boyutta yaşanan çeşitli ekonomik ya da siyasi dalgalanmalar vergilerin özellikle 1929 Krizi sonrasında maliye politikası aracı olarak; gelir dağılımında adaleti sağlama, ekonomik istikrarı sağlama ve ekonomik büyüme ve kalkınmada kullanılmıştır.

Vergilerde kendi içerisinde birçok sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Türk vergi sisteminde; gelir, servet ve tüketim üzerinden alınan vergiler, matrahlarına göre; advalorem, spesifik vergiler, tarifesine göre; düz oranlı, artan oranlı ya da azalan oranlı vergiler gibi çeşitli sınıflandırılmaya tabi tutulmuştur.

Verginin amacına ilişkin ise rasyonel bir vergi politikasına hangi fonksiyonların verilmesi gerektiği görüşlerini üçe ayırmak mümkündür. İlk olarak, vergi politikasının amacı, sadece kamu hizmetlerinin finansmanı için gerekli olan parasal araçları sağlamak olmalıdır. İkinci görüşe göre, vergi politikasının amacı, mali olmaya amaçları izlemesi yani iktisat politikasının bir aracı olması gerekir. Üçüncü görüşe göre ise, vergi politikası mali amacın yanında mali olmayan amaçların da gerçekleşmesi için uygun olmakla beraber, bu tür amaçları ancak vergilemede adalet ve rekabet tarafsızlığı ilkeleri ile uyum halinde izlenmesi gerekir (Turhan, 1998: 24).

3.2.2. Harç

Herhangi bir kamu idaresinin yaptığı hizmet karşılığında söz konusu hizmete ihtiyaç duyan kişilerden, zora dayalı olarak alınan bedele harç denilmektedir. Harçlar, belirli bir hizmetin karşılığı olarak ihtiyari bir ödeme gibi görünse de birçok durumda bu serbestliğin sadece şeklen var olduğu ifade edilir. Ayrıca harç bedeli ile hizmetin maliyeti arasında herhangi bir ilişki bulunmamaktadır (Edizdoğan vd, 2012: 113).

Devlet, esas itibariyle belirli bir hizmete karşılık gelen hizmetleri, pazarlanabilen kamusal nitelikli mal ve hizmetlerden olduğundan, hizmetin özel yarar sağlanayan kısmı karşılığında bir bedel talep etmektedir. Yargı harçları, noter harçları, eğitim harçları gibi kamu gelir türünün örnekleri olarak ifade edilebilir (Muter vd, 2012: 111).

Harçlar, idare açısından karmaşık uygulamaya imkan vermeden, ödenmesi ve idaresinin kolay olması yönüyle idarece avantajlı olması beklenir. Yine belirli bir hizmetten yararlanan bireyler tarafından da az formalite, kısa süreli bir işlem olması itibariyle avantajlı olması beklenir (Aksoy, 1991: 162).

Harçları vergilerden ayıran en önemli özellik ise belirli bir karşılığının olmasıdır. Egemenlik gücüne dayanması ve zorunlu olarak alınması ise vergilerle olan ortak özelliğidir.

3.2.3. Şerefiye

Yol, köprü, meydan, park ve benzeri bayındırlık hizmetlerinin gerçekleştirilmesi, bu faaliyetlerin yapıldığı bölgede yaşamını sürdüren bireyler açısından belirli bir fayda sağlar. Söz konusu bayındırlık hizmetleri sonrasında yaratılan ve herkesin kullanımına açık olan toplumsal yarar bulunmaktadır. Ancak toplumsal yararın dışında, bölgenin ekonomik niteliğinde değişme olması sonucunda o bölgedeki gayrimenkul sahipleri bireysel fayda elde edebilir. İşte bu artış bir bayındırlık faaliyeti sonucunda meydana geldiği için buradaki bireysel fayda belirli bir tutarda tahsilata maruz bırakılabilir. Bu tahsilat şerefiye olarak bilinmektedir. Ancak bu uygulama şerefiye tutarlarının belirlenmesi, kullanılacak ölçüler, çeşitli değişkenlerin belirlenmesi, görevlilerin objektifliği bakımından güçlükleri bünyesinde barındırmaktadır (Akdoğan, 1993: 91- 92).

Ayrıca belirtmek gerekir ki bugün ülkemizde “şerefiye” başlığı altında herhangi bir kamu geliri bulunmamaktadır. Belediyeler günümüzde şerefiye tanımlamasına benzer bir kavram olan “harcamalara katılma payı”nı tahsil edebilir. Harcamalara katılma payı ise yine belediyelerin çeşitli hizmetlerinden yararlanan gayrimenkul sahiplerinden tahsil edilen bir bedeldir (Pehlivan, 2007: 92).

3.2.4. Parafiskal Gelirler

Parafiskal gelirler; iktisadi ve sosyal, kamu ya da yarı kamu kuruluşlarının bağımsız olarak finansmanlarını karşılamak üzere, bunların hizmetlerinden faydalanan kişilerden tahsil edilen kamu gelirdir. Parafiskal gelirler özel kanunlara dayanan özel bir yükümlülük sonucunda elde edilir. Kanunla konulmuş olmaları itibariyle vergiyle benzerlik gösterirler. Ancak parafiskal gelirler, merkezi yönetim bütçesi içerisinde yer almaması itibariyle vergilerden ayrılırlar. Bir iktisadi ve sosyal amaca hizmet eden parafiskal gelirler, ilgili kamu kurumlarında toplanır (Edizdoğan vd, 2012: 116- 117).

Parafiskal gelirler devletlerin bir anlamda, kendi denetim ve gözetimi altında olmak üzere; sosyal, ekonomik ve mesleki nitelikte bazı görevlerini, yetkili kamu kuruluşlarına devretmiştir. Ülkemizde parafiskal gelirlere örnek olarak; emekli sandığı, mesleki odalar gösterilebilir. Ayrıca parafiskal gelirlerde cebirlik ve yasallık unsurlarının varlığını da belirtmek gerekir (Akdoğan, 1993: 93).

3.2.5. Para Cezaları

Modern ceza hukuku, hapis cezalarının yanında suçlunun daha fazla cezalandırılması için, gerçek veya tüzel kişilerin malvarlığına başvurmalarına veya para cezası yaptırımını öngörebilir. Bu gibi kesilen para cezaları devlet hazinesine dahil edilmekte ve bu gibi yaptırımlar kamu geliri olarak ifade edilmektedir (Edizdoğan vd, 2012: 116). Burada ifade edilen para cezaları yalnızca ceza hukukunda değil idare hukukunda da idari para cezaları olarak nitelenmiştir.

Para cezalarının temel amacı, toplumsal düzenin sağlanması için bulunan toplumsal düzen kurallarından hukuk kurallarına uymayan kişileri cezalandırmaya yönelik yaptırım türüdür. Yani para cezalarında amaç toplumun hukuk kurallarına saygılı davranmasını sağlamaktır (Akdoğan, 1993: 93).

3.2.6. Mülk ve Teşebbüs Gelirleri

Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin sahip oldukları taşınmazlarından elde ettikleri gelirler mülk gelirleridir. Devlet; yol, köprü, liman, okul gibi çeşitli taşınmazlardan gelir sağlayabilmektedir. Mülk gelirleri bu taşınmazların kiralamasından ve satışından kaynaklanabilir. Devlete ait olan mali ve ticari sanayi kuruluşlarından elde edilen gelirler de teşebbüs gelirleri olarak ifade edilir. Kamu İktisadi Kuruluşları, toplumluma hizmet etmenin dışında kar elde etmek için de faaliyet gösterir ancak bütçe içerisinde yer almaz. Devlete ait olan Kamu İktisadi Kuruluşlarının dışında kalan kuruluşlar özel hukuk hükümleri çerçevesinde faaliyet gösterse de kamu gelirleri arasında yer alır (Öztürk, 2013: 21- 22).

3.2.7. Borçlanma Gelirleri

Günümüzde merkezi yönetim bütçesi gider öncelikli hazırlanmaktadır. Yani bütçede önce giderler daha sonra bu giderlere göre gelirler hazırlanmaktadır. Kural olarak önce ilgili hizmetin belirlenmesi gerekir, daha sonra finansal kaynaklarının göz önünde bulundurulması, bu kaynaklara göre borçlanmaya başvurulması değerlendirilir. Yani devlet cari bütçe giderleri ile cari bütçe gelirleri arasındaki açığı kapatabilmek için borçlanmaya başvurabilmektedir (Akdoğan, 1993: 96).

Borçlanma yalnızca bütçe açıklarının giderilmesi için değil devletin gerçekleştirmeyi öngördüğü büyük yatırım ve reformlara finansman sağlayabilmek için de başvurabilir. (Akdoğan, 1993: 96).

Borçlanma işlemi, devletlerin özel hukuk tüzel kişileri gibi yaptıkları işlerden oluşur. Borçlanma, devlet gelirleri arasına borç olarak kabul edildikleri için alış koşullarına göre amorti ya da iade edilirler. Genellikle borç olarak alınan paranın ileride başta vergi olmak üzere diğer kaynaklarla ödeneceği kabul edilmesine karşın, cari dönem hükümetleri borçlarını reddedebilir ya da vadesini yeni borç senetleri çıkarmak suretiyle uzun bir zamana yayabilir (Edizdoğan vd, 2012: 120).

3.3. Kamu Gelirlerinin Sınıflandırılması

Kamu gelirleri kendi içerisinde çeşitli sınıflandırmalardan oluşmaktadır. Çalışmada kamu gelirleri; idari sınıflandırma, bilimsel sınıflandırma bakımından sınıflandırmalara tabi tutulmuştur. Buna göre bilimsel sınıflandırma ise kendi içerisinde; kamu gelirlerinin cebirlik kriterine göre sınıflandırılması, kamu gelirlerinin sağladıkları kaynağa göre sınıflandırılması ve kamu gelirlerinin devamlılık açısından sınıflandırılması olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Yine idari para cezalarının bu sınıflandırmalar içerisindeki yerine de yer verilmiştir.

3.3.1. İdari Sınıflandırma

Devletin ya da diğer kamu kuruluşlarının bütçelerinde veya resmi istatistiklerinde görülen sınıflandırma, idari sınıflandırma olarak bilinmektedir. İdari sınıflandırma, esas itibarıyla bilimsel ölçütlere dayanmazlar ve bu sınıflandırma kamu gelirlerinin zaman içerisindeki değişimi de gösterir. Yine bu sınıflandırma, kamu gelirlerini esas mahiyetinde değil, kamu gelirlerinin kaynaklarına göre yapılmaktadır). İdari sınıflandırma belirli amaçlarla ve her ülkenin özelliklerine göre çeşitli şekillerde hazırlandığı için ampirik sınıflandırma niteliğindedir. Bugün devlet gelirleri; vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağışlar ve yardımlar ile özel gelirler, faizler, paylar ve cezalar, sermaye gelirleri alacaklardan tahsilat olarak bütçede yer almaktadır (Türkoğlu, 2000: 7).

3.3.2. Bilimsel Sınıflandırma

Bilimsel sınıflandırma, bazı maliye bilim insanları tarafından çeşitli kriterlere göre yapılmıştır. Buna göre bilimsel sınıflandırma; kamu gelirlerinin cebirlik kriterine göre sınıflandırılması, kamu gelirlerinin sağladıkları kaynağa göre sınıflandırılması ve kamu gelirlerinin sürekliliği açısından sınıflandırılması şeklinde oluşmaktadır.

3.3.2.1. Kamu gelirlerinin cebirlik kriterine göre sınıflandırılması

Kamu gelirleri cebirlik kriterine göre yani zora dayanan ve zora dayanmayan kamu gelirleri olarak ikiye ayrılmak suretiyle ifade edilebilir. Cebirlik burada, kişinin ödeme konusunda davranış serbestisine sahip olmaması anlamına gelmektedir. Jeze, Pelin gibi bazı bilim insanlarınca yapılan bu

sınıflandırmaya göre; vergi, resim, harç vb. mali yükümlülükler zora dayanan kamu geliridir. Mülk ve teşebbüs gelirleri ve zorunlu olmayan borçlanma gelirleri ise zora dayanmayan kamu gelirlerini ifade etmektedir (Akdoğan, 1993: 99).

Adam Smith ise hükümdarların ya da toplumların gelirlerine işaret etmiştir. Smith, hükümdarların gelirlerini vergi yoluyla sağladığını belirterek kendi özgünlüğünü ortaya koymuştur. Kamu gelirlerinin büyük kısmının vergi yoluyla karşılanması gereğini ileri sürerek kamu gelirlerini; doğrudan doğruya hükümdar ya da devlet tarafından elde edilen gelirler ve vergi gelirleri olarak ikiye ayırmıştır (Edizdoğan vd, 2012: 127).

Para cezaları bu ayırım içerisinde cebrilik kriterine dayanmaktadır. Para cezalarının tümü yargı cezaları, vergi cezaları, idari para cezaları ya da diğer para cezaları gelir elde etmekten çok toplumsal düzen ve kamu yararı için uygulanır. Ancak kamu yararı kişinin acı çekmesi ve kabahatin bedelinin ödenmesini gerektirir. Bu sebeple para cezalarını cebrilik kriteri çerçevesinde oluşturduğunu ifade edebiliriz.

3.3.2.2. Kamu gelirlerinin sağladıkları kaynağa göre sınıflandırılması

Bu sınıflandırmaya göre kamu gelirleri; özel ekonomi gelirleri ve kamu ekonomisi gelirleri olarak iki grupta ele alınmaktadır. Bunlardan özel ekonomi gelirlerinde, devletin serbest piyasada piyasa kurallarına uygun şekilde elde ettiği gelirler yer almaktadır. Bu gelirler, devletin elinde bulunan gayrimenkulleri kiralaması ve iktisadi işletmeler kurması sonucunda elde edilen, mülk ve teşebbüs gelirlerinden oluşmaktadır. (Aksoy, 1991: 100).

Devlet kamu hukuku tüzel kişisi olarak ve egemenlik gücü dolayısıyla gelir elde edebilir. Kamu ekonomisi gelirleri olarak adlandırılan bu grupta; vergi, harç, para cezaları yer almaktadır. Bu gelirler yalnızca devlet ve devletin yetkili birimleri tarafından sağlanabilir (Akdoğan, 1993: 100).

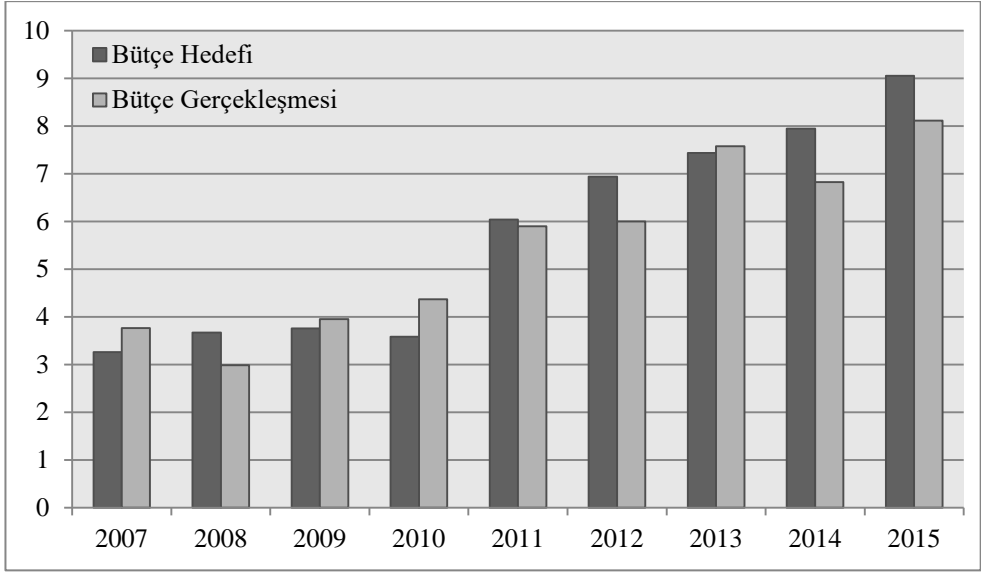
Para cezaları bu ayırım içerisinde; egemenlik gücü dolayısı ile kamu ekonomisi geliridir. Para cezaları cezayı kesmeye yetkili kurum veya kuruluşlarca gerçekleşeceğinden bu gelirin kamu ekonomisi geliri olarak ifade edilmesi gerekmektedir.

3.3.2.3. Kamu gelirlerinin devamlılık açısından sınıflandırılması

Kamu gelirlerinin devamlılık açısından sınıflandırılması; olağan kamu gelirleri ve olağan üstü kamu gelirleri bakımından ikiye ayrılır. Olağan olağan üstü sınıflandırma, kamu gelirlerinin zaman bakımından devamlılığı göz önünde bulundurularak yapılır. Olağan gelirler, devletin elinde bulundurduğu kaynaklarından belirli zamanlarda elde ettikleri, süreklilik faaliyetine dayanan gelirleridir. Bunlara örnek olarak; vergi, harç, mülk ve teşebbüs gelirleri verilebilir. Olağanüstü gelirler ise; özellikle savaş veya kriz dönemlerinde ortaya çıkan konjonktürel dalgalanmalar esnasında ya da sonrasında hükümetlerin iç veya dış borçlanmaya başvurması, vergi oranlarını artırması veya yeni vergiler koyması, özelleştirme gelirleri örnek olarak gösterilebilir (Edizdoğan vd, 2012: 129).

Kamu gelirlerindeki bu sınıflandırmanın temelinde öngörme bulunmaktadır. Yani önceden öngörülmesi mümkün olmayan kamu harcamalarının karşılanması için başvuru olan geçici kaynaklar olağanüstü kamu gelirlerini ifade etmektedir. Olağan kamu gelirlerinden devlet veya diğer kamu kuruluşları alışılmış gelir kaynaklarından, devamlı bir şekilde ve belirli zamanlarda elde edilen gelirler ifade edilir (Aksoy, 1991: 157). Para cezalarının bu ayrım içerisinde literatürde olağanüstü kamu geliri olarak yer verilmiştir. Ancak olağanüstü kamu gelirleri zamanla değişen ekonomik ve siyasi yapı itibariyle günümüzde olağan hale dönüşmüştür. Bu bakımdan borçlanma olağanüstü gelir kaynağı olduğu halde sürekliliği itibariyle olağan hale dönüşmüştür. Yine para cezaları da borçlanmaya benzer şekilde olağan hale gelmiştir.

Para cezalarının Merkezi Yönetim Bütçesi içerisinde hedef gerçekleştirme değerler şekil 3.1.'de belirtilmiştir. 2006-2016 yıllarını kapsayan şekilde, 2014 yılı için para cezalarının tümü için hedeflenen ve gerçekleşen rakamlar itibari ile birbirine oldukça yakın olduğunu ifade etmek mümkündür. Bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri 2007 yılından 2015 yılına kadar milyar TL ile ifade edilmiştir. Hatta 2007 yılından 2015 yılına kadar idari para cezalarının yaklaşık iki kat arttığını ifade etmek mümkündür. Yine grafiğe göre para cezalarının hedef ve gerçekleşmesi nominal olarak sürekli artmıştır.



Kaynak: (Muhasebat, 2015).

Şekil 3.1. Merkezi yönetim bütçesi para cezalarının hedef ve gerçekleşmesi, nominal değerler 2007- 2015 (Milyar TL)

Tablo 3.1. Merkezi yönetim bütçesi para cezalarının hedef ve gerçekleşmesi, nominal ve reel değerler (Milyar TL)

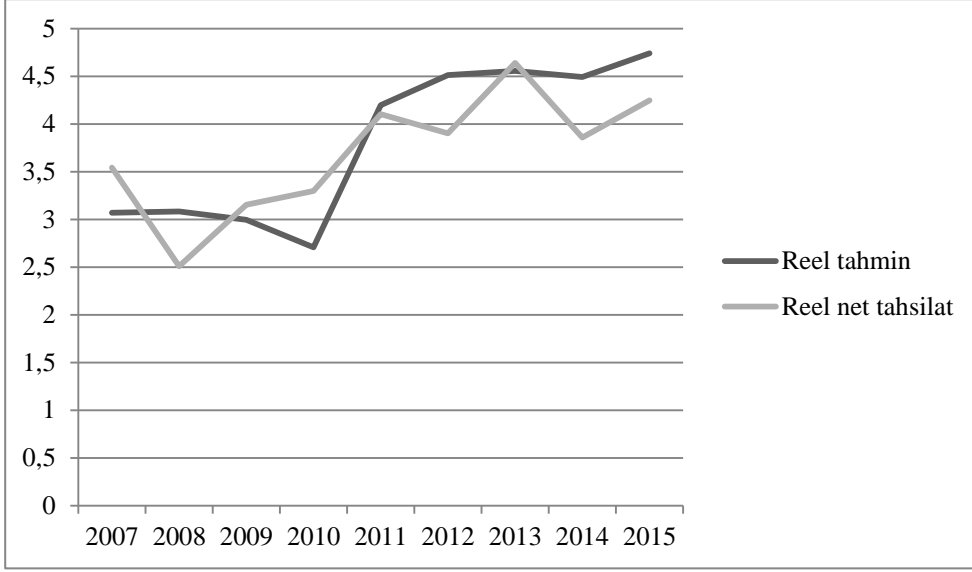
	Tahmin	Net tahsilat ²⁴	Reel tahmin	Reel net tahsilat	2006 bazlı deflatör	Deflatör ²⁵
2007	3,26	3,762	3,069	3,542	106,2	6,2
2008	3,668	2,984	3,083	2,508	118,944	12
2009	3,754	3,952	2,997	3,155	125,248	5,3
2010	3,583	4,366	2,706	3,297	132,387	5,7
2011	6,036	5,898	4,198	4,102	143,772	8,6
2012	6,937	5,996	4,513	3,901	153,692	6,9
2013	7,438	7,575	4,556	4,640	163,221	6,2
2014	7,943	6,822	4,493	3,859	176,769	8,3
2015	9,053	8,113	4,742	4,249	190,910	8

Kaynak: (Muhasebat, 2015).

²⁴ Tahsil edilen tutarın, bütçe gelirlerinden yapılan red ve iade tutarından düşülmesi sonucunda elde edilen rakam.

²⁵ TÜİK verilerine göre 1998 yılı fiyatlarıyla deflatör kullanılmıştır.

Erişim tarihi: 12.05.2017 www.tuik.gov.tr/IcerikGetir.do?istab_id=241



Kaynak: (Muhasebat, 2015).

Şekil 3.2. Merkezi yönetim bütçesi içerisinde para cezalarının hedef ve gerçekleşmesi, reel değerler (Milyar TL)

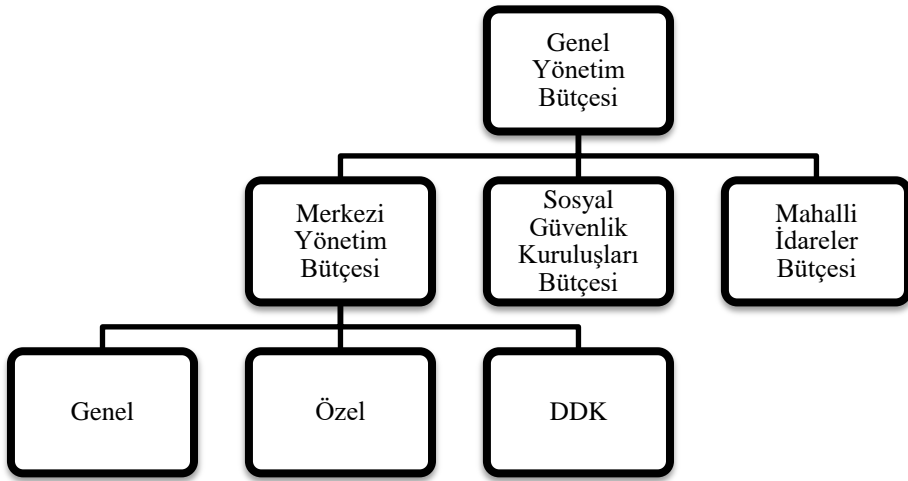
Nominal rakamlarla sürekli artış trendi reel değerlerde bulunmamaktadır. Buna göre para cezaları yıl içerisinde sürekli olarak artmış gibi görünse de aslında yıllara göre sürekli artış söz konusu değildir. 2009 ve 2011 yıllarında artış gözlemlenmektedir. 2009 yılında vergi cezalarında yaklaşık 700 milyon TL kadar artış söz konusu olmuştur. 2011 yılında ise vergi cezalarında yaklaşık bir buçuk milyar TL artış beklentisi bulunmaktadır. Ancak vergi cezalarında 400 milyon TL daha düşük tahsilat yapılmıştır. Reel değerlere göre 2010 yılına kadar hem tahmin hem de net tahsilatta bir artış gözlemlenemez iken 2010 yılı sonrasında sürekli artış gözlemlenmektedir.

3.4. Para Cezalarının Kamu Gelirleri İçerisindeki Yeri

Günümüzde kullanılan bütçe sisteminde, genel yönetim bütçesi; merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçesi ve mahalli idareler bütçesinden oluşmaktadır (bkz. Şekil 3.3.). Birlik ilkesine aykırı olan uygulamada merkezi yönetim bütçesi diğerlerine görece daha büyük paya sahiptir. Bu sebeple merkezi yönetim bütçesi verileri daha detaylı şekilde incelenecektir. Sosyal güvenlik kurumları; SSK, Emekli Sandığı ve Bağkur Genel Müdürlüğü'nden oluşmaktadır. Mahalli idareler ise il özel idareleri, belediyeler, köyler ve birliklerdir. Öte yandan

genel yönetim bütçesi içerisinde para cezası gelirleri; sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler tarafından uygulandığında kendi bütçesine gelir kaydedilir (Can, 2017: 422).

Para cezaları 5018 sayılı Kanunda vergi cezaları, idari para cezaları, yargı cezaları ve diğer para cezaları olarak sınıflandırılmıştır. Bu sebeple bu bölümde öncelikle merkezi yönetim bütçesi içerisinde para cezalarının bütçe hedef ve bütçe gerçekleştirmeleri ve para cezalarının merkezi yönetim bütçesi içerisindeki payı yıllara göre (2007- 2015) incelenecektir. Daha sonra sosyal güvenlik kuruluşları ve mahalli idarelerin bütçeleri içerisinde para cezası gelirleri incelenecektir.



Kaynak: (Tüğen, 2016).

Şekil 3.3. Genel yönetim bütçesi

3.4.1. Para Cezalarının Merkezi Yönetim Bütçesi İçerisindeki Hedef ve Gerçekleşmeleri

Para cezaları, mahkemeler veya yetkili diğer idari birimler tarafından yaptırıma tabi olan, kanunlara veya idari kurallara ihlal şeklinde ortaya çıkan cebri ödemelerdir. Bu cezalar; vergi cezaları, idari para cezaları, yargı cezaları ve çeşitli idari para cezalarından oluşmaktadır (Bumko, 2017b).

Para cezalarının merkezi yönetim bütçesi içerisindeki bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri her bir para cezası için ayrı ayrı değerlendirilecektir.

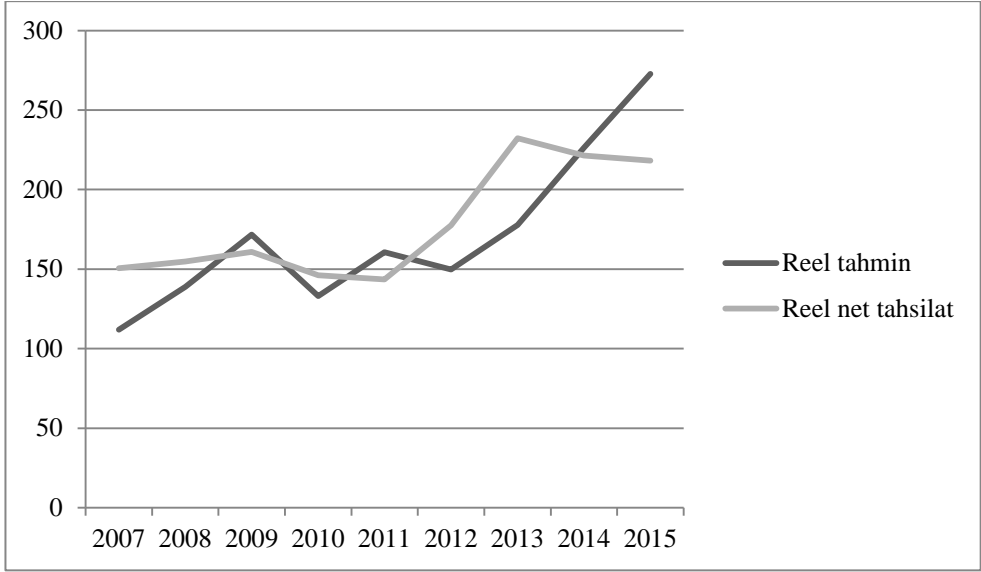
3.4.1.1. Yargı Para Cezalarının Bütçe Hedef ve Gerçekleşmesi

Yargı para cezaları, yetkili bağımsız mahkemeler tarafından uygulanan yaptırım türüdür. Yargı para cezaları bütçe gelirleri içerisinde yalnızca genel bütçeli kuruluşlar tarafından uygulanmaktadır. Özel bütçeli kuruluşlarda ise yargı para cezalarının yalnızca tahmini yapılmakta ancak gerçekleşen tahsilat bulunmamaktadır. Yine özel bütçeli kuruluşlarda yargı para cezası uygulamaya yetkili herhangi bir kuruluş bulunmamasına karşın yargı para cezaları kaleminin bulunması tahsilatın gerçekleşmemesine sebep olmaktadır. DDK'ların bütçelerinde ise yargı para cezaları kalemi bulunmamaktadır.

Tablo 3.2. Genel bütçeli kuruluşların yargı para cezaları hedef ve gerçekleştirme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyon TL)

	Tahmin	Net tahsilat	Reel tahmin	Reel net tahsilat	2006 bazlı deflatör	Deflatör
2007	118,863	159,833	111,924	150,502	106,2	6,2
2008	165,098	184,005	138,803	154,699	118,944	12
2009	214,948	201,374	171,618	160,780	125,248	5,3
2010	176,204	193,396	133,097	146,084	132,387	5,7
2011	230,875	206,452	160,584	143,596	143,772	8,6
2012	230,309	272,908	149,850	177,567	153,692	6,9
2013	290,099	379,306	177,733	232,387	163,221	6,2
2014	400,108	391,234	226,345	221,325	176,769	8,3
2015	520,821	416,583	272,809	218,208	190,910	8

Kaynak: (Muhasebat, 2015)



Kaynak: (Muhasebat, 2015).

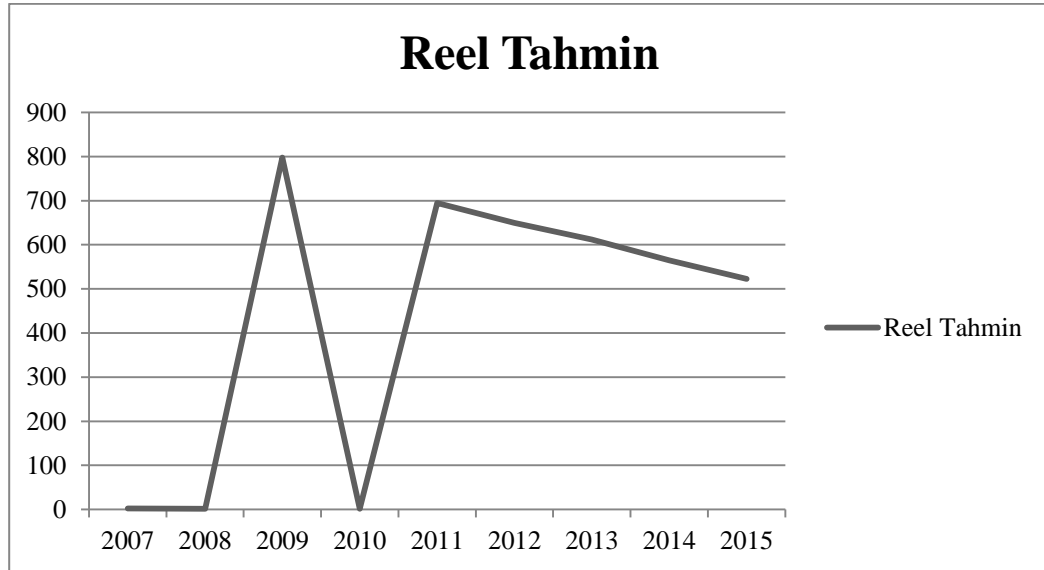
Şekil 3.4. Genel bütçeli kuruluşların yargı para cezaları hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL)

Şekil 3.4. ve Tablo 3.2.'ye göre yargı para cezaları genel bütçe gelirleri içerisinde nominal değerlere göre; yıllara göre gerçekleşme ve tahmin arasında yakın bir ilişki gözlemlenmektedir. Yargı para cezaları; 2007, 2008, 2010, 2012 ve 2013 yıllarında bütçe gerçekleştirmelerinin, tahminden fazla olduğu gözlemlenmektedir. 2009, 2011, 2014 ve 2015 yıllarında ise bütçe gerçekleştirmelerinin, bütçe tahminlerinin altında kaldığı söylenebilir. Reel değerlere baktığımızda ise hem tahminde hem de net tahsilatta genel olarak bir artış söz konusu iken tahmin ve tahsilatın dengede seyrettiğini ifade edebiliriz.

Tablo 3.3. Özel bütçeli kuruluşların yargı para cezaları hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (TL)

	Tahmin	Net tahsilat	Reel tahmin	Reel net tahsilat	2006 bazlı deflatör	Deflatör
2007	2000	0	1,883	0	106,2	6,2
2008	2100	0	1,765	0	118,944	12,00
2009	1000	0	798	0	125,248	5,30
2010	2000	0	1,510	0	132,387	5,70
2011	1000	0	695	0	143,772	8,60
2012	1000	0	650	0	153,692	6,90
2013	1000	0	612	0	163,221	6,20
2014	1000	0	565	0	176,769	8,30
2015	1000	0	523	0	190,910	8,00

Kaynak: (Muhasebat, 2015).



Kaynak: (Muhasebat, 2015).

Şekil 3.5. Özel bütçeli kuruluşların yargı para cezaları hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (TL)

Şekil 3.5. ve Tablo 3.3.'e göre yargı para cezaları özel bütçe gelirleri içerisinde; tahminin tahsile oranı %0 olarak kaydedilmiştir. Bunun nedeni ise yargı para cezalarının özel bütçeli kuruluşlar tarafından uygulanmamış olmasıdır. Ancak bütçe içerisinde her yıl için 1000 TL- 2500 TL aralığında bir olası hedef bulunduğunu da ifade etmek mümkündür.

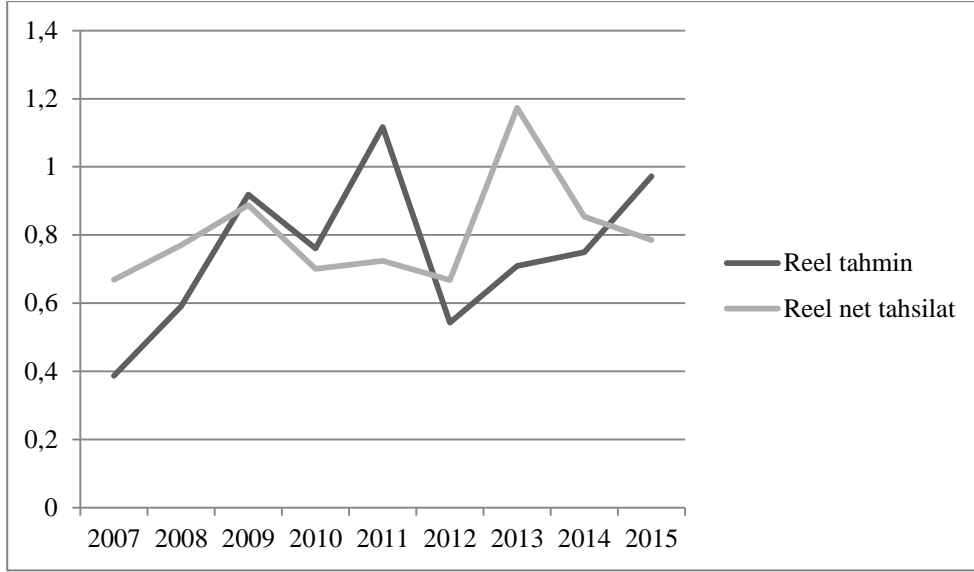
3.4.1.2. İdari Para Cezalarının Bütçe Hedef ve Gerçekleşmesi

Analitik bütçe sınıflandırmasında gelirin ekonomik sınıflandırmasına göre, idari para cezaları; trafik para cezaları, Karayolu Taşıma Kanununa göre alınan idari para cezaları, karayolu geçiş ücretleri idari para cezaları, çevre idari para cezaları, Doğalgaz Piyasası Kanunu uyarınca alınan idari para cezaları, Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Piyasası Kanunu uyarınca alınan idari para cezaları, Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkındaki Kanun uyarınca alınan idari para cezaları, bağlama kütüğüne kayıt ve tescile ilişkin idari para cezaları, Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun uyarınca alınan idari para cezaları, Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu uyarınca alınan idari para cezaları, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu uyarınca alınan idari para cezaları ve diğer idari para cezalarından oluşmaktadır (Bumko, 2017b). Çalışmanın sonraki kısımlarında bu cezaların yalnızca bir kısmı ele alınarak incelenecektir.

Tablo 3.4. Genel bütçeli kuruluşların idari para cezaları hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyar TL)

	Tahmin	Net tahsilat	Reel tahmin	Reel net tahsilat	2006 bazlı deflatör	Deflatör
2007	0,411	0,711	0,387	0,669	106,2	
2008	0,703	0,917	0,591	0,770	118,944	12
2009	1,152	1,113	0,919	0,888	125,248	5,3
2010	1,008	0,929	0,761	0,701	132,387	5,7
2011	1,597	1,042	1,117	0,724	143,772	8,6
2012	1,313	1,027	0,543	0,668	153,692	6,9
2013	1,158	1,916	0,709	1,173	163,221	6,2
2014	1,327	1,51	0,750	0,854	176,769	8,3
2015	1,857	1,499	0,972	0,785	190,910	8

Kaynak: (Muhasebat, 2015).



Kaynak: (Muhasebat, 2015).

Şekil 3.6. Genel bütçeli kuruluşların idari para cezaları hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL)

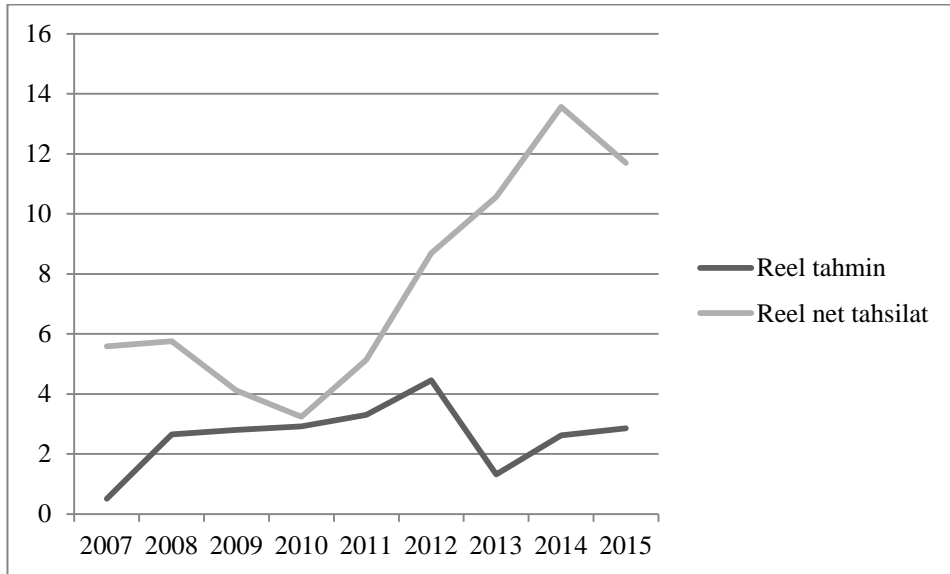
Şekil 3.6. ve Tablo 3.4.'e göre genel bütçeli kuruluşlar tarafından uygulanan idari para cezaları yıllara göre hedef ve gerçekleşme ilişkisi bakımından dalgalı bir seyir izlemiştir. Nominal değerlere göre; idari para cezalarının hedef ve gerçekleşme arasındaki en yakın dönem 2009 yılı olarak kaydedilmiştir. 2007, 2008, 2013 ve 2014 yıllarında genel bütçeli kuruluşların uyguladığı idari para cezalarında, bütçe gerçekleşmesi tahmin edilen tutarın üzerinde gözlemlenmiştir. 2009, 2010, 2011, 2012 ve 2015 yıllarında ise genel bütçeli kuruluşların uyguladığı idari para cezalarında, bütçe gerçekleşmesi tahmin edilen tutarın altında kaldığını ifade edebiliriz. Reel değerlere baktığımızda ise dalgalı bir seyir göze çarparken sürekli artış ya da azalış trendinden bahsetmek mümkün değildir. Ayrıca tahminin tahsilata oranı bakımından da 2009 yılında yakınlık gözlenirken diğer yıllar bu fark oldukça yüksek seyretmiştir.

Tablo 3.5. Özel bütçeli kuruluşların idari para cezaları hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyon TL)

	Tahmin	Net tahsilat	Reel tahmin	Reel net tahsilat	2006 bazlı deflatör	Deflatör
2007	0,542	5,934	0,510	5,587	106,2	6,2
2008	3,157	6,852	2,654	5,760	118,944	12,00
2009	3,511	5,149	2,803	4,111	125,248	5,30
2010	3,859	4,285	2,914	3,236	132,387	5,70
2011	4,752	7,387	3,305	5,137	143,772	8,60
2012	6,842	13,358	4,451	8,691	153,692	6,90
2013	2,145	17,248	1,314	10,567	163,221	6,20
2014	4,621	23,987	2,614	13,569	176,769	8,30
2015	5,445	22,326	2,852	11,694	190,910	8,00

Kaynak: (Muhasebat, 2015).

Tablo 3.5.' e göre özel bütçeli kuruluşların idari para cezaları hedef ve gerçekleşme değişimleri yıllara göre oldukça dalgalı bir seyir izlemiştir. Buna göre 2008 yılındaki artış rekor düzeyinde gerçekleşmiştir. 2013 yılında ise hem tahmin hem de net tahsilat, önceki yıla göre azalır meydana gelirken sonraki yılda yüksek miktarda yükselişe gidilmiştir.



Kaynak: (Muhasebat, 2015).

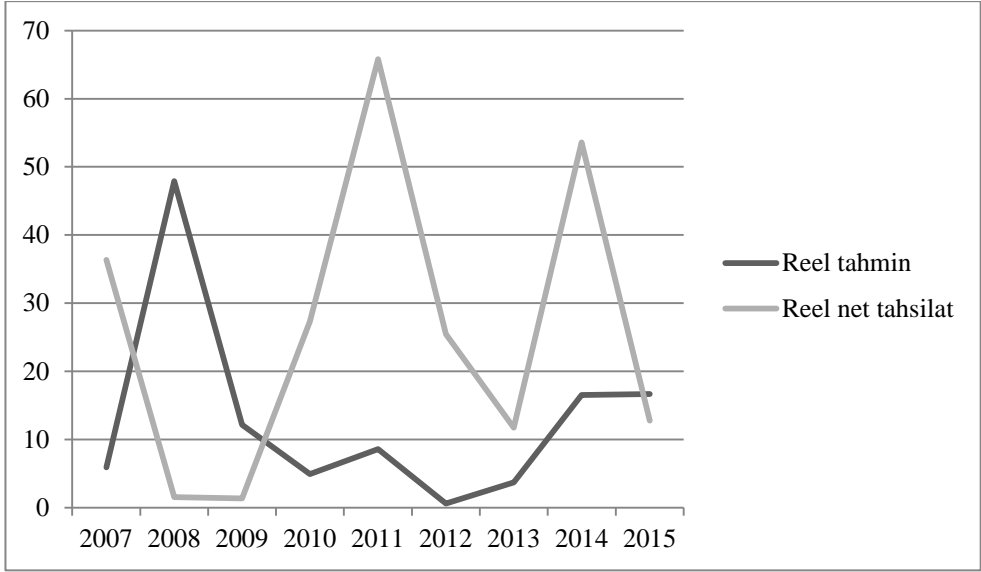
Şekil 3.7. Özel bütçeli kuruluşların idari para cezaları hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL)

Özel bütçeli kuruluşlar tarafından uygulanan idari para cezaları yıllara göre tahmin ve net tahsilat ilişkisi bakımından gerçekleşen tutar; nominal anlamda tahmin edilen rakamların sürekli olarak üzerinde seyretmiştir. Buna göre idari para cezalarının tahmin ve net tahsilat arasındaki en yakın dönem 2010 yılı olarak kaydedilmiştir. İdari para cezalarının hedef ve gerçekleşme arasındaki en uzak dönem ise 2014 yılı olarak kaydedilmiştir. Şekil 3.7'ye göre reel değerler ise tahmin edilen rakamların sürekli olarak üzerinde seyrettiğini ifade edebiliriz. Şayet reel değerler burada nominal değerlere, net tahsilatın tahminin üzerinde seyretmesi bakımından, benzerlik göstermiştir.

Tablo 3.6. Düzenleyici ve denetleyici kuruluşların idari para cezaları hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyon TL)

	Tahmin	Net tahsilat	Reel tahmin	Reel net tahsilat	2006 bazlı deflatör	Deflatör
2007	6,281	38,591	5,914	36,338	106,2	6,2
2008	57	1,834	47,921	1,541	118,944	12,00
2009	15,26	1,728	12,183	1,379	125,248	5,30
2010	6,5	36,21	4,909	27,351	132,387	5,70
2011	12,386	94,616	8,615	65,809	143,772	8,60
2012	0,97	39,139	0,631	25,465	153,692	6,90
2013	6,02	19,192	3,688	11,758	163,221	6,20
2014	29,265	94,732	16,555	53,590	176,769	8,30
2015	31,82	24,425	16,667	12,793	190,910	8,00

Kaynak: (Muhasebat, 2015).



Şekil 3.8. Düzenleyici ve denetleyici kuruluşların idari para cezaları hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL)

Şekil 3.8. ve Tablo 3.6'ya göre DDK'ların bütçelerinde uygulanan idari para cezaları yıllara göre hedef ve gerçekleşme ilişkisi bakımından gerçekleşen tutar oldukça dalgalı seyretmiştir. Nominal değerler özellikle 2011 yılında gerçekleşen ve hedef oranının yüksek olduğu göze çarpmaktadır. 2007, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 yıllarında bütçe gerçekleştirmeleri, bütçe tahminlerinin üzerinde seyretmiştir. Yalnızca; 2008, 2009 ve 2015 yıllarında bütçe gerçekleştirmeleri bütçe tahminlerinin altında kalmıştır. Reel değerlere baktığımızda ise 2008, 2009 ve 2015 yılı haricinde net tahsilat, tahminin üzerinde seyretmiştir.

3.4.1.3. Vergi Cezalarının Bütçe Hedef ve Gerçekleşmesi

Bu bölümde; 213 sayılı VUK çerçevesinde tahsil edilen vergi cezaları yer almaktadır. Bunun yanında, vergi ve diğer amme alacakları gecikme zamları da burada yer almaktadır (Bumko, 2017a).

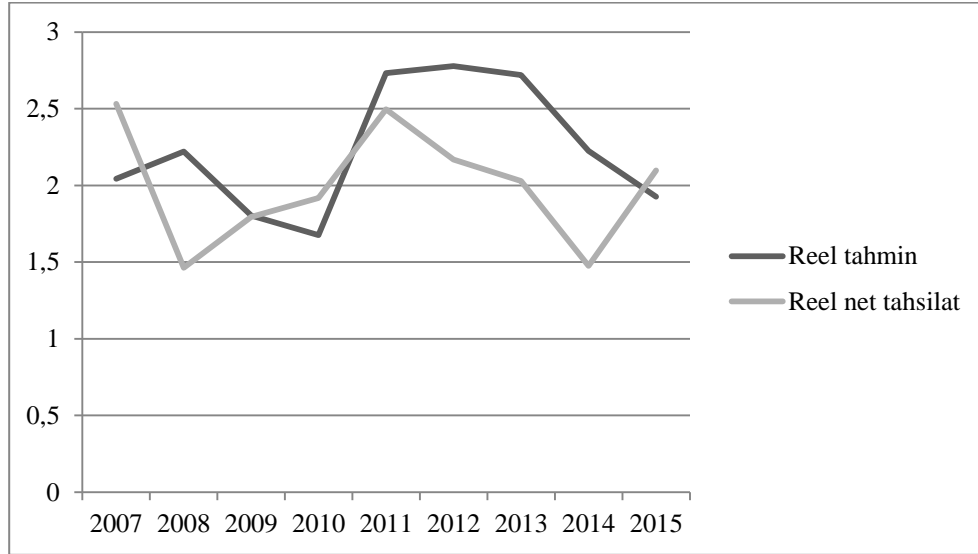
Belirli bir vergiyle ilgili olan düzenlemelerin ihlali için uygulanan para cezaları kural olarak o vergi ile beraber kaydedilir. Ancak analitik bütçe sistemi; her ne kadar uluslararası standartlara yani GFS (Government Finance Statistics)' e uygun olarak hazırlanmış olarak kabul edilse de vergi cezaları yönüyle bazı sapmaları bulunmaktadır.

Maliye Bakanlığı'nın yayınladığı "Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehberi" nde bu tür cezaları yeni bir düzenleme yapılmıncaya kadar bu bölümde işleneceğini işaret etmiştir (Bumko, 2017b).

Tablo 3.7. Genel bütçeli kuruluşların vergi cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyar TL)

	Tahmin	Net tahsilat	Reel tahmin	Reel net tahsilat	2006 bazlı deflatör	Deflatör
2007	2,17	2,688	2,043	2,531	106,2	6,2
2008	2,642	1,741	2,221	1,463	118,944	12
2009	2,259	2,248	1,803	1,794	125,248	5,3
2010	2,219	2,541	1,676	1,919	132,387	5,7
2011	3,929	3,591	2,732	2,497	143,772	8,6
2012	4,27	3,335	2,778	2,169	153,692	6,9
2013	4,44	3,313	2,720	2,029	163,221	6,2
2014	3,933	2,61	2,224	1,476	176,769	8,3
2015	3,679	4,007	1,927	2,098	190,910	8

Kaynak: (Muhasebat, 2015).



Kaynak: (Muhasebat, 2015).

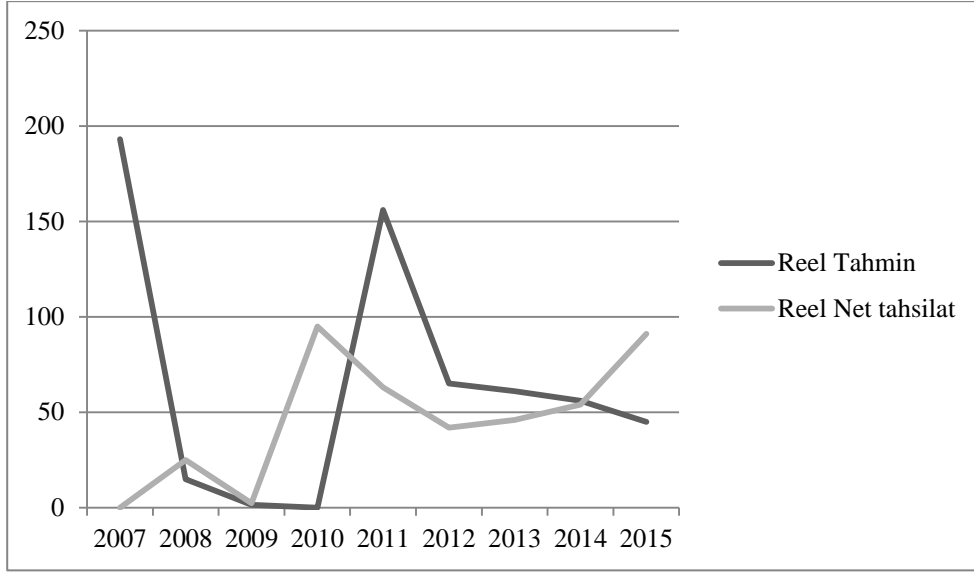
Şekil 3.9. Genel bütçeli kuruluşların vergi cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL)

Şekil 3.9. ve Tablo 3.7.'ye göre nominal anlamda genel bütçeli kuruluşlar tarafından uygulanan vergi cezaları yıllara göre tahmin ve net tahsilat ilişkisi bakımından miktar faktörü de göz önünde bulundurulduğunda yakın bir seyri göze çarpmaktadır. Vergi cezalarının öngörülebilirliği itibariyle diğer para cezalarından farklı bir yere sahip olması onu tahmin ve net tahsilat ilişkisi bakımından farklılaştırmaktadır. Reel değerlerde de yakın ilişki göze çarpmaktadır ancak miktarın büyüklüğü dikkate alınmalıdır. Yine burada reel değerlerin sürekli artışından bahsetmek mümkün değildir

Tablo 3.8. Özel bütçeli kuruluşların vergi cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Bin TL)

	Tahmin	Net tahsilat	Reel Tahmin	Reel Net tahsilat	2006 bazlı deflatör	Deflatör
2007	205	0,2	193	0,01	106,2	6,2
2008	19	30	15	25	118,944	12,00
2009	2	3	1,5	2,3	125,248	5,30
2010	0	126	0	95	132,387	5,70
2011	225	91	156	63	143,772	8,60
2012	100	66	65	42	153,692	6,90
2013	100	76	61	46	163,221	6,20
2014	100	97	56	54	176,769	8,30
2015	87	175	45	91	190,910	8,00

Kaynak: (Muhasebat, 2015).



Kaynak: (Muhasebat, 2015).

Şekil 3.10. Özel bütçeli kuruluşların vergi cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (Bin TL)

Şekil 3.10. ve Tablo 3.8.'e göre özel bütçeli kuruluşların uyguladığı vergi cezaları hedef ve gerçekleşme bakımından oldukça dalgalı bir seyir izlemiştir. Bu bakımdan genel bütçeli kuruluşların uyguladığı vergi cezaları ile karşılaştırılmaz. Bunun sebebi ise bütçeyi uygulayan kuruluşların nitelikleri itibariyle farklı kurumlar olduğudur. Diğer bir ifade ile vergi cezaları, vergi kanunlarına göre tahakkuk ya da tahsilat ya şekli bakımından meydana gelen uyumsuzluklardır. Bu bakımdan vergi cezalarının büyük çoğunluğunu genel bütçeli kuruluşlar içerisinde vergi tahsilatı ya da tahakkuku yapan kuruluşlar olan Maliye Bakanlığı uygulamaktadır. Bunun yanında özel bütçeli kuruluşlar ise çoğunlukla üniversitelerden oluşmaktadır. Dolayısıyla tahmin edilebilirliği bakımından Maliye Bakanlığı'nın özel bütçeli kuruluşlara görece daha makul tahmin ettiğini söyleyebiliriz.

3.4.1.4. Diğer Para Cezalarının Bütçe Hedef ve Gerçekleşmesi

Merkezi yönetim bütçesi içerisinde yer alan diğer para cezaları; düşük olan değerlendirme tutarları, zamanında ödenmeyen ücret gelirlerinden alınacak gecikme zamları, cezai faiz, trafik muayenesi para cezaları, öğrenim kredisi gecikme

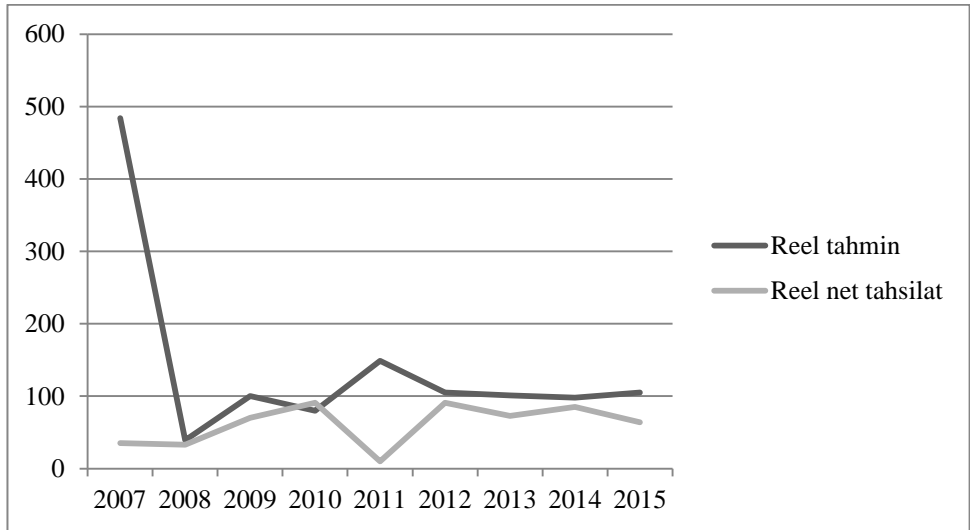
zammı, katkı kredisi gecikme zammı ve bunlar dışında tanımlanamayan diğer para cezalarından oluşmaktadır (Bumko, 2017b).

Buna göre merkezi yönetim bütçesi içerisinde diğer idari para cezalarının

Tablo 3.9. Genel bütçeli kuruluşların diğer para cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyon TL)

	Tahmin	Net tahsilat	Reel tahmin	Reel net tahsilat	2006 bazlı deflatör	Deflatör
2007	515	38	484	35	106,2	6,2
2008	47	40	39	33	118,944	12
2009	126	88	100	70	125,248	5,3
2010	106	121	80	91	132,387	5,7
2011	215	15	149	10	143,772	8,6
2012	162	141	105	91	153,692	6,9
2013	165	120	101	73	163,221	6,2
2014	174	151	98	85	176,769	8,3
2015	202	124	105	64	190,910	8

Kaynak: (Muhasebat, 2015).



Kaynak: (Muhasebat, 2015)

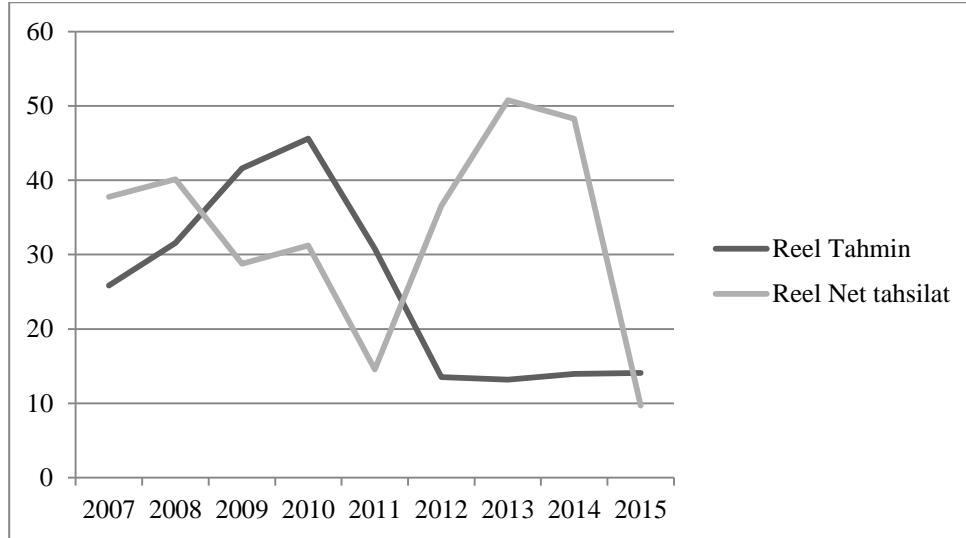
Şekil 3.11. Genel bütçeli kuruluşların diğer para cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL)

Şekil 3.11. ve Tablo 3.9.'da nominal değerlere göre genel bütçeli kuruluşların diğer para cezaları da özellikle 2007 yılında tahsilatın tahmine oranı bakımından diğer para cezalarının tahmin edilebilirliğinin zor olduğunu kanıtlar niteliktedir. Ancak diğer yıllarda bu oranlama yakın ilişki halindedir. Reel değerlerde çoğunlukla net tahsilat değerlerinin, tahmin değerlerinin altında kaldığını ifade etmek mümkündür. Burada yine 2007 yılı göze çarpmaktadır. Tahmin edilen rakam ile net tahsilat arasında diğer yıllara görece çok daha yüksek bir uzaklık bulunmaktadır.

Tablo 3.10. Özel bütçeli kuruluşların diğer para cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyon TL)

	Tahmin	Net tahsilat	Reel Tahmin	Reel Net tahsilat	2006 bazlı deflatör	Deflatör
2007	27,437	40,114	25,835	37,772	106,2	6,2
2008	37,53	47,767	31,552	40,159	118,944	12
2009	52,092	36,017	41,591	28,756	125,248	5,3
2010	60,39	41,365	45,616	31,245	132,387	5,7
2011	44,306	20,94	30,816	14,564	143,772	8,6
2012	20,775	56,229	13,517	36,585	153,692	6,9
2013	21,526	82,88	13,188	50,777	163,221	6,2
2014	24,662	85,356	13,951	48,286	176,769	8,3
2015	26,878	18,515	14,078	9,698	190,910	8

Kaynak: (Muhasebat, 2015).



Kaynak: (Muhasebat, 2015)

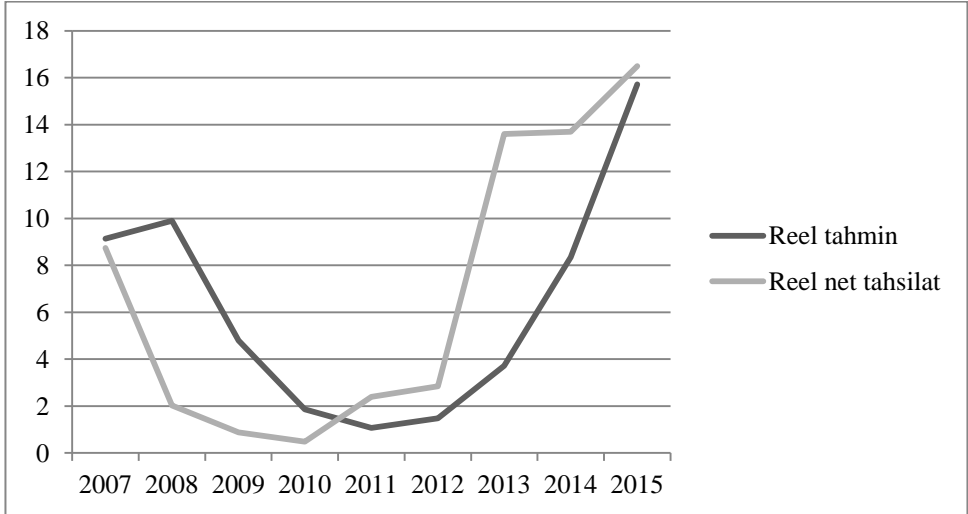
Şekil 3.12. Özel bütçeli kuruluşların diğer para cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL)

Şekil 3.12. ve Tablo 3.10.'a göre nominal değerlerde 2013 ve 2014 yıllarında hedef ve gerçekleşme arasında önemli bir fark bulunmaktadır. Bunun yanı diğer yıllarda da yine bütçe rakamları dalgalı bir seyir izlemiştir. Reel değerlerde ise tahmin ve net tahsilat arasında hiçbir bağlantı bulunmamakla birlikte çoğu artış ve azalışlarda sürekli artış veya azalıştan bahsetmek mümkün değildir.

Tablo 3.11. DDK'ların diğer para cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyon TL)

	Tahmin	Net tahsilat	Reel tahmin	Reel net tahsilat	2006 bazlı deflatör	Deflatör
2007	9,701	0,929	9,134	8,747	106,2	6,2
2008	11,776	2,411	9,900	2,027	118,944	12
2009	6,006	1,095	4,795	0,874	125,248	5,3
2010	2,46	0,636	1,858	0,480	132,387	5,7
2011	1,541	3,363	1,071	2,391	143,772	8,6
2012	2,27	4,372	1,476	2,844	153,692	6,9
2013	6,065	22,205	3,715	13,604	163,221	6,2
2014	14,76	24,203	8,349	13,691	176,769	8,3
2015	30	31,486	15,714	16,492	190,910	8

Kaynak: (Muhasebat, 2015).



Kaynak: (Muhasebat, 2015).

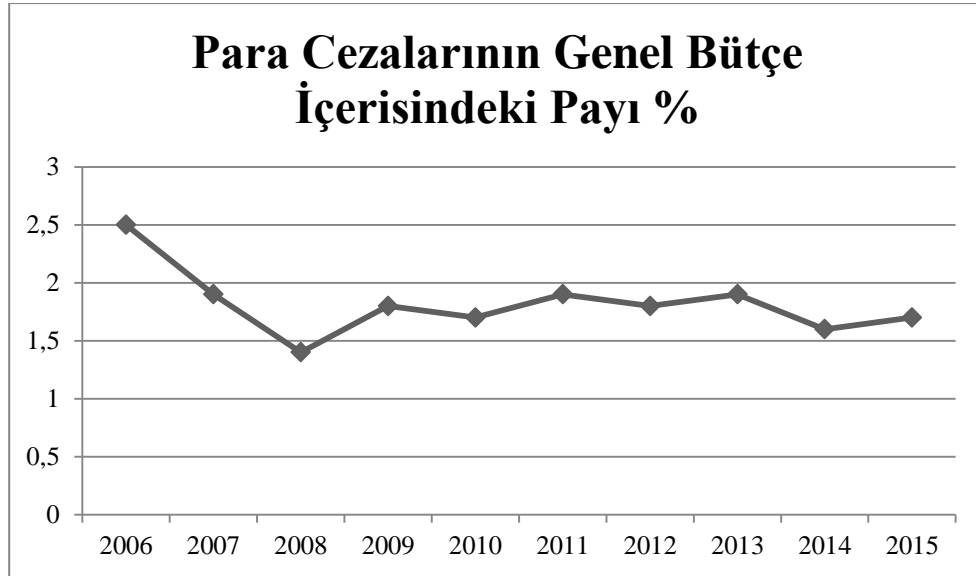
Şekil 3.13. DDK'ların diğer para cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL)

Şekil 3.13. ve Tablo 3.11.'e göre nominal rakamlarla DDK'ların elde ettiği diğer para cezaları 2015 yılına kadar dalgalı bir seyir izlerken 2015 yılında tahminin tahsile oranı oldukça yakın gözlemlenmiştir.

Ancak diğer yıllarda bu oran oldukça uzak gözlemlenmiştir. Reel değerlerde ise 2011 yılına kadar hem tahminde hem de net tahsilat değerlerinde sürekli azalış gözlemlenmektedir. Yine 2011 yılı sonrasında da sürekli artış gözlemlenmektedir. Ayrıca tahmin ve net tahsilat arasında yakın bir ilişki gözlemlenmektedir.

3.4.2. Para Cezalarının Merkezi Yönetim Bütçesi İçerisindeki Payı

Para cezaları bünyesinde; yargı para cezaları, idari para cezaları, vergi cezaları ve diğer para cezalarını barındırmaktadır. Buna göre para cezalarının merkezi yönetim bütçe kanunu içerisindeki payı yaklaşık %2 civarında seyretmektedir (Bkz. şekil 3.13). Söz konusu rakamlar gerçekleşen bütçe rakamlarını yansıtmaktadır. Ayrıca yine bu rakamlar merkezi yönetim bütçesi içerisinde; yargı para cezaları, idari para cezaları, vergi cezaları ve diğer cezalardan oluşan para cezalarını kapsamaktadır.



Kaynak: (Muhasebat, 2015).

Şekil 3.14. Para cezalarının genel bütçe içerisindeki payı (%)

3.5. İdari Para Cezalarının İeriği

İdari para cezaları; merkezi yönetim bütçesi içerisinde gerek KK gerekse karşılığında idari para cezası öngören diğer özel kanunların nezdinde uygulanmaktadır. Bu bağlamda idari para cezaları merkezi yönetim bütçesi içerisinde aşğıdaki gibi maddeler halinde sıralanmıştır (Muhasebat, 2015):

- Trafik para cezaları
- Karayolu Taşıma Kanunu uyarınca alınan para cezaları
- Karayolu geçiş ücretleri idari para cezaları
- Çevre idari para cezaları
- Doğalgaz Piyasası Kanunu uyarınca alınan idari para cezaları
- Petrol Piyasası Kanunu uyarınca alınan idari para cezaları
- Sıvılaştırılmış Petrol Gazları Piyasası Kanunu uyarınca alınan idari para cezaları
- Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkındaki Kanun uyarınca alınan idari para cezaları
- Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun uyarınca alınan idari para cezaları
- Bağlama kütüğüne kayıt ve tescile ilişkin idari para cezaları
- Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu uyarınca alınan idari para cezaları
- Diğer idari para cezaları.

İdari para cezalarının nitelikleri itibariyle öngörülebilirliğinin düşük olması onların, tahmin edilemeyeceği anlamına gelmez. Ancak idari para cezalarının, uygulamada tahmin edilebilirliğinin yüksek olmasını da bekleyemeyiz.

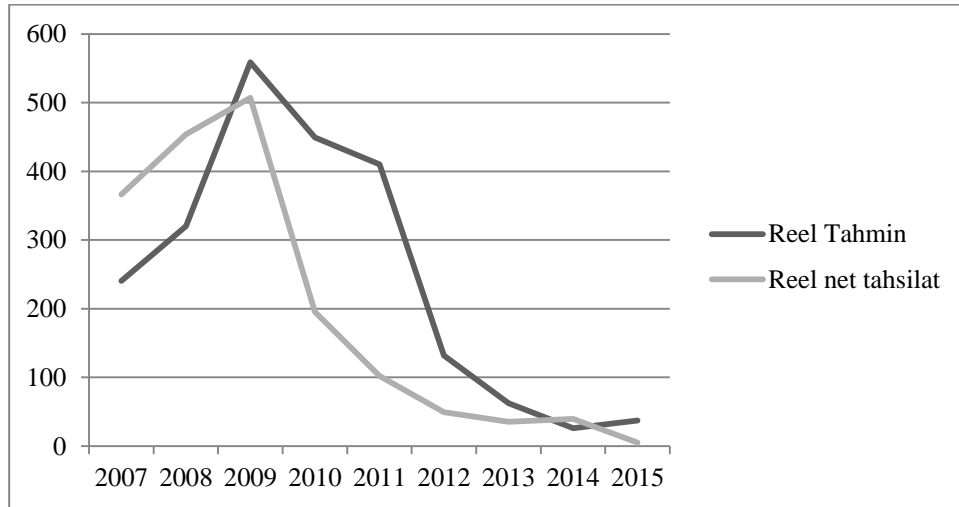
3.5.1. Trafik Para Cezaları

Trafik para cezaları, KTK maddeleri²⁶ uyarınca uygulanan para cezalarından ibarettir (Trafik İdari Para Ceza Rehberi, 2016). Trafik para cezaları, idari para cezaları içerisinde önemli bir paya sahiptir. Diğer para cezalarına göre daha geniş bir yelpazeye sahip olması sebebi ile trafik para cezaları bütçe içerisinde daha büyük bir miktara sahiptir.

Tablo 3.12. Trafik para cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyon TL)

	Tahmin	Net tahsilat	Reel Tahmin	Reel net tahsilat	2006 bazlı deflatör	Deflatör
2007	255,556	388,846	240,636	366,145	106,2	6,2
2008	381,098	540,202	320,401	454,164	118,944	12
2009	700,085	634,903	558,958	506,916	125,248	5,3
2010	594,701	258,618	449,213	195,349	132,387	5,7
2011	590,025	147,014	410,388	102,254	143,772	8,6
2012	202,651	75,766	131,854	49,297	153,692	6,9
2013	102,265	58,168	62,654	35,637	163,221	6,2
2014	45,938	69,7	25,987	39,429	176,769	8,3
2015	71,136	9,879	37,261	5,174	190,910	8

Kaynak: (Muhasebat, 2015).



Kaynak: (Muhasebat, 2015).

Şekil 3.15. Trafik para cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL)

²⁶ Md. 13- 123 aralığını ve ayrıca Kanun Ek Maddeleri de kapsamaktadır.

Şekil 3.15. ve Tablo 3.12.'ye göre nominal rakamlarla trafik cezalarında net tahsilat; 2007, 2008, 2014 ve 2015 yıllarında tahmin edilen rakamın üzerinde gerçekleşmiştir. Net tahsilat; 2009, 2010, 2011, 2012 ve 2013 yıllarında tahmin edilen rakamın altında kalmıştır.

Ayrıca 2009 yılı itibariyle trafik cezalarının net tahsilatında hızlı bir düşüş görülmektedir. Reel değerlerde ilk bakışta özellikle 2009 yılı itibariyle sürekli azalış trendi göze çarpmaktadır.

Yine reel değerlere göre çoğunlukla tahmin edilen rakamların net tahsilatın üzerinde seyrettiğini ifade etmek mümkündür.

3.5.2. Karayolları Geçiş Ücretleri İdari Para Cezaları

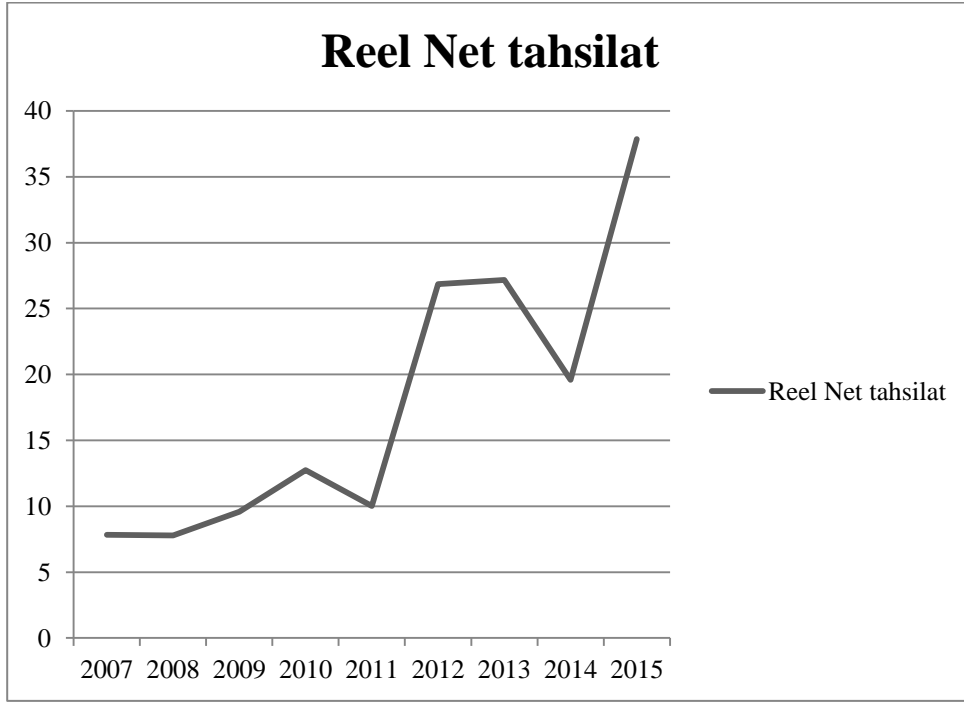
Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından alınan karayolları geçiş ücreti kabahat olarak idari para cezası mevzuatında bulunmamaktadır. Ancak bütçe içerisinde karayolları geçiş ücretleri idari para cezalarının alt düzeyinde bulunmaktadır. Burada herhangi bir idari yaptırım bulunmadığının altını çizmek gerekir. Karayolları geçiş ücretleri Türkiye sınırları içerisinde bulunan bazı köprü ve otoyollarını kullanmanın bedeli olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna göre Karayolları Genel Müdürlüğü belirlenen her bir otoyol veya köprü için çeşitli teknolojik sistemleri kullanmak suretiyle yine belirlenen tutarlarda geçiş ücreti tahsil etmektedir.

Tablo 3.13. Karayolları geçiş ücretleri idari para cezalarının gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyon TL)

	Net tahsilat	Reel Net tahsilat	2006 bazlı deflatör	Deflatör
2007	8,325	7,838	106,2	6,2
2008	9,244	7,771	118,944	12
2009	12,006	9,585	125,248	5,3
2010	16,874	12,745	132,387	5,7
2011	14,39	10,008	143,772	8,6
2012	41,298	26,870	153,692	6,9
2013	44,367	27,182	163,221	6,2
2014	34,645	19,599	176,769	8,3
2015	72,274	37,857	190,910	8

Kaynak: (Muhasebat, 2015).

Şekil 3.16. Karayolları geçiş ücretleri idari para cezalarının gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL)



Kaynak: (Muhasebat, 2015).

Şekil 3.16. ve Tablo 3.13.'e göre karayolları geçiş ücretlerinde herhangi bir tahmin oranı bulunmamaktadır. Ancak net tahsilat yalnızca 2011 yılında düşüğe geçmiş bunun dışındaki yıllarda sürekli olarak artmıştır. Karayolları geçiş ücretlerinde herhangi bir tahmin yapılmadığından tahminin net tahsilata oranı hakkında değerlendirme yapmak mümkün değildir. Reel değerlere göre de 2011 yılı sonrasında artışların daha yüksek oranda olduğunu ifade edebiliriz.

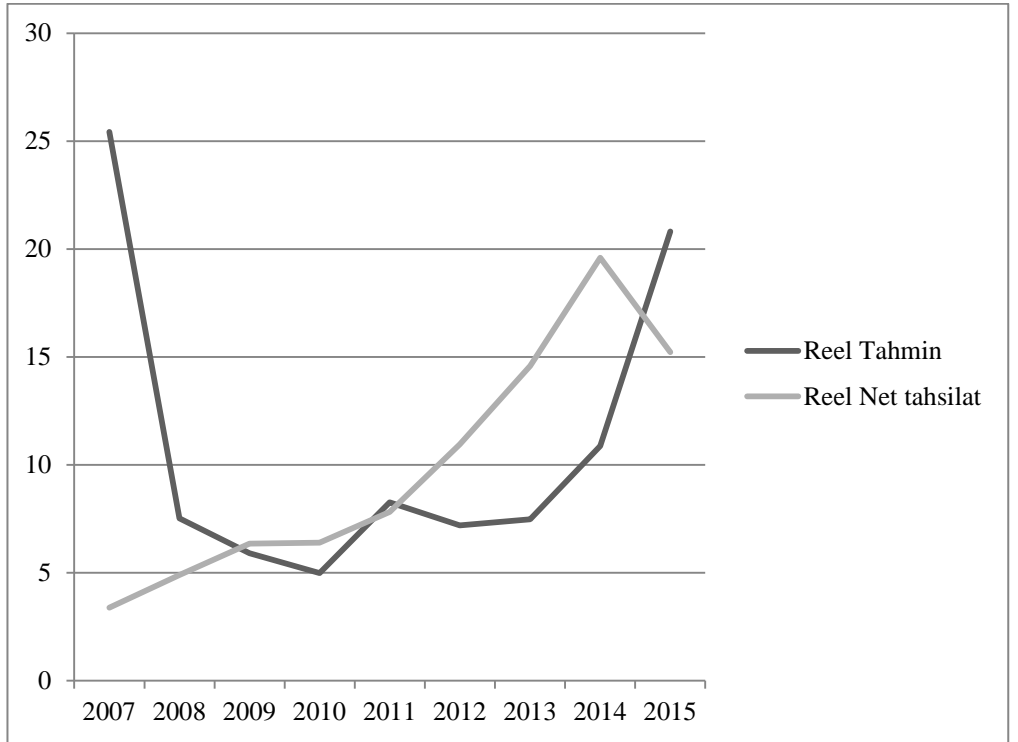
3.5.3. Çevre İdari Para Cezaları

Çevre idari para cezaları ÇK uyarınca alınan idari para cezalarından ibarettir. Buna göre ÇK'da belirtilen kabahatler ve karşılığında idari para cezası öngörülen haller yine Kanun hükümlerine açıkça ifade edilmiştir.

Tablo 3.14. Çevre idari para cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyon TL)

	Tahmin	Net tahsilat	Reel Tahmin	Reel Net tahsilat	2006 bazlı deflatör	Deflatör
2007	27	3,595	25,423	3,385	106,2	6,2
2008	8,944	5,819	7,519	4,892	118,944	12
2009	7,404	7,957	5,911	6,352	125,248	5,3
2010	6,592	8,469	4,979	6,397	132,387	5,7
2011	11,87	11,25	8,256	7,824	143,772	8,6
2012	11,057	16,832	7,194	10,951	153,692	6,9
2013	12,202	23,806	7,475	14,585	163,221	6,2
2014	19,223	34,645	10,874	19,599	176,769	8,3
2015	39,735	29,058	20,813	15,220	190,910	8

Kaynak: (Muhasebat, 2015).



Kaynak: (Muhasebat, 2015).

Şekil 3.17. Çevre idari para cezalarının hedef ve gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL)

Şekil 3.17. ve Tablo 3.14.'e göre nominal değerler çevre idari para cezaları gerçekleşme ve tahsilat arasında 2008, 2009 ve 2010 yıllarında yakın bir ilişki halinde iken diğer yıllarda dalgalı bir seyir izlemiştir. Net tahsilat yalnızca 2015 yılında düşüşe geçmiş diğer yıllarda sürekli olarak artmıştır.

Reel değerlere baktığımızda 2007 yılı itibariyle tahmin ve net tahsilat arasında oldukça uzak bir uyum göze çarpmaktadır. Ayrıca 2008 yılı itibariyle sürekli artış göze çarpmaktadır. Yine tahmin ve net tahsilat arasında herhangi bir uyum gözlenmemektedir.

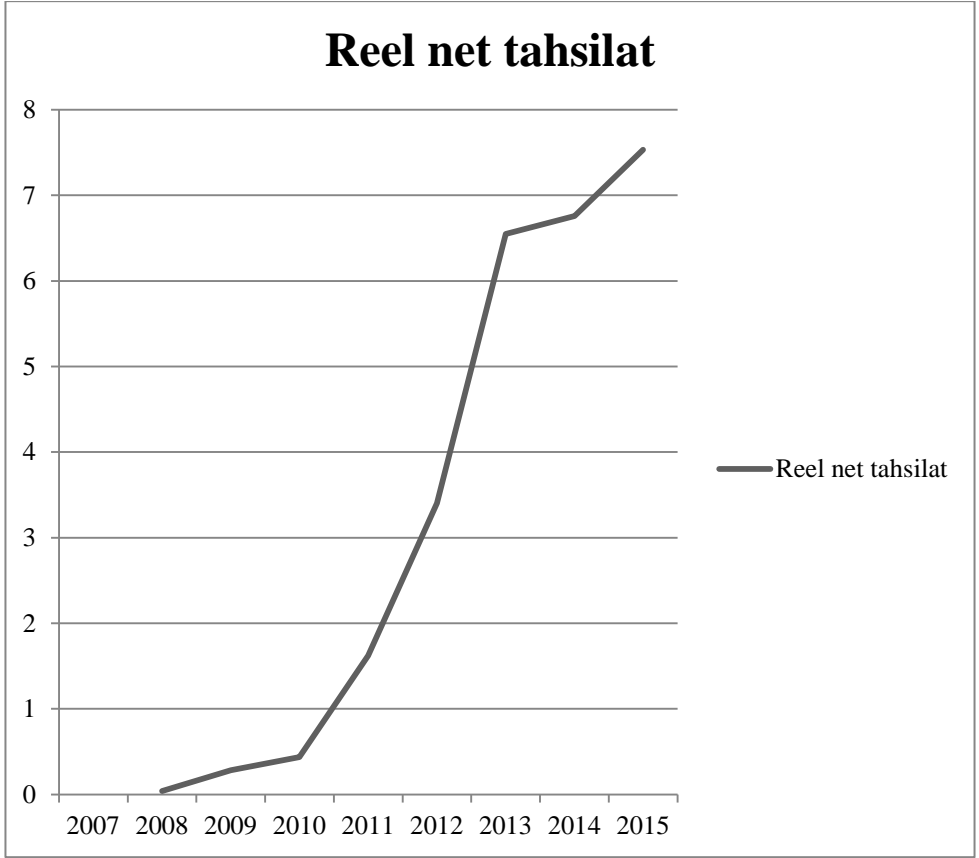
3.5.4. Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun Uyarınca Alınan İdari Para Cezaları

Bu Kanun, KK'da belirtilen, tütün mamullerinin tüketilmesi kabahatini de içerisine alarak onun daha geniş çerçeveden ele almak suretiyle 1996 yılında çıkarılmıştır. KK ise 2006 yılında yürürlüğe girdiği için tütün mamullerinin tüketilmesi hakkındaki kabahati içermektedir. Ancak söz konusu Kanun tütün ürünlerinin zararlarının önlenmesi ve kontrolü hakkında olduğundan tütün ürünlerinin kontrolünü de ele almıştır.

Tablo 3.15. Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkındaki Kanun uyarınca alınan idari para cezalarının gerçekleşme değişimi, nominal ve reel değerler (Milyon TL)

	Net tahsilat	Reel net tahsilat	2006 bazlı deflatör	Deflatör
2007			106,2	6,2
2008	0,05	0,04	118,944	12
2009	0,354	0,282	125,248	5,3
2010	0,581	0,438	132,387	5,7
2011	2,334	1,623	143,772	8,6
2012	5,233	3,404	153,692	6,9
2013	10,693	6,551	163,221	6,2
2014	11,949	6,759	176,769	8,3
2015	14,38	7,532	190,910	8

Kaynak: (Muhasebat, 2015).



Kaynak: (Muhasebat, 2015).

Şekil 3.18. Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkındaki Kanun uyarınca alınan idari para cezalarının gerçekleşme değişimi, reel değerler (Milyon TL)

Şekil 3.18. ve Tablo 3.15'e göre nominal değerler 2008 yılı itibariyle söz konusu Kanun gerekçesi ile bütçede gösterilmiştir. Özellikle 2011 ve 2012 yılında yüksek oranlarla artmış ve tahmin edilmediği için yalnızca gerçekleşen net tahsilat için yorumlama yapılabilmektedir. Reel değerlerde ise sürekli azalış göze çarpmaktadır. Ayrıca tahmin rakamlarının bulunmaması net tahsilat ve tahmin arasında ilişki kurulmasına da engel olmaktadır. Reel değerlerde ise sürekli artışın yanında 2011 yılındaki artışın diğer yıllara göre daha yüksek oranda olduğunu ifade edebiliriz.

TARTIŞMA VE SONUÇ

Kamu yararı amacı güden bir idari yaptırım olarak idari para cezaları bütçe içerisinde; vergi cezaları, yargı para cezaları ve diğer para cezalarının yanında daha çok kabahat olarak nitelendirilen maddelerin karşılığı olarak farklı bir yere sahiptir. Bu durum idari para cezalarını diğer para cezalarından ayırmaktadır.

Vergi cezaları, bütçe sistemleri içerisinde hangi vergi türüne ait bir vergi cezası ise o vergi gelirininde hemen altında yer almalıdır. Ancak çalışmada da belirttiğimiz üzere vergi cezaları yeni bir düzenleme yapılarına kadar para cezaları içerisinde yer alacaktır. Bu bakımdan idari para cezalarından oldukça farklı bir yere sahiptir.

Yargı para cezaları ise bağımsız mahkemelerin hapis cezası kararının para cezasına dönüştürülmesi sonucunda uygulanmaktadır. Diğer bir ifade ile yapısı gereği yargı para cezaları yetkili mahkemelerce uygulanmaktadır. Bu yönüyle de idari para cezalarından ayrılmaktadır.

İdari para cezaları ise idari bir işlem olarak devlet veya devletin yetkilendirdiği idari otorite tarafından uygulanan, çeşitli kanunlar çerçevesinde, karşılığında idari para cezası öngörülen kabahatler dolayısı ile usul ve esasları KK ile belirlenmiş olan kamu yararına hizmet eden idari yaptırım türüdür. Ancak, idari para cezaları bütçe açısından kamu yararı gözetilmeksizin gelir kaynağı olarak nitelendirilmektedir.

Kamu gelirleri süreklilik kriterine göre olağan ya da olağanüstü gelir olarak ayrılmaktadır. İdari para cezaları gelirin sürekliliği kriterine göre olağan kamu geliri olarak nitelendirilmektedir. Olağanüstü kamu gelirleri daha çok olağanüstü hallerde ortaya çıkan harcamaları finanse edebilmek için yapılan kamu gelirleri olarak nitelendirilir. Yani kamu gelirleri türü ne olursa olsun olağanüstü harcamaları finanse edebilmek için yapıldıysa o gelir türü olağanüstü bir kamu geliri diyebiliriz. İdari para cezaları günümüzde bütçe açısından, olağan kamu harcamalarını finanse etmek için var olduğu için idari para cezalarına olağanüstü kamu geliri diyemeyiz. Ancak toplumsal düzenin sağlandığı, bireylerin herhangi bir kabahat işlemediği sosyal refah toplumunun varlığı göz önünde bulundurulduğunda teorik olarak idari para cezalarının gelir türü olarak var olamayacağını da belirtmek gerekir.

Modern bütçe sistemlerinin tahmin usulüne göre düzenlenmesi idari para cezalarının da bu usule göre düzenlenmesini gerektirir. Dolayısıyla idari para cezaları da öngörülebilirliği itibariyle değil geçmiş yılların rakamlarına göre değerlendirilerek düzenlenmektedir. Burada dönemin toplumsal düzene uyumu, mevzuat değişiklikleri ya da diğer değişkenler dikkate alınmaksızın idari para cezalarında bütçe tahmini yapılmaktadır. Bu durum idari para cezalarının, tahminini net tahsilata uzaklaştırmaktadır. Yine bu durum idari para cezalarının gelirlerini gelecek dönem içerisinde yapılacak olan kamu harcamalarının kısıtlanmasına sebep olabilecektir.

Kamu gelirleri içerisinde idari para cezaları içeriği itibariyle yalnızca karşılığında kabahat oluşturan haller olarak yer almamaktadır. Karayolları geçiş ücretleri bunu kanıtlar niteliktedir. Ancak bütçe içerisinde idari para cezaları, çoğunlukla idari yaptırım türü olarak idari para cezalarının bulunduğu da açıktır. İdari para cezaları bu yönüyle öngörülebilir bir kamu geliri olmayıp bütçe içerisinde çoğunlukla tahmin edilen tutarın üzerinde yer almıştır.

Toplumsal düzenin sağlanması elbette ki kamu yararı ve toplumsal yarar adına yapılmaktadır. Ancak amacı, küçük suçların cezalandırılması olan idari para cezalarının günümüzde olağan bir gelir kaynağı olarak nitelendirilmesini de değerlendirmek gerekir. İdari para cezalarının temel amacı kamu yararını sağlamak kabahat olarak öngörülen hallerin idarenin uyguladığı yaptırım yoluyla önüne geçilmesini amaçlamaktadır. Yani bir kamu geliri değil bir yaptırım türüdür.

KAYNAKLAR

- Akça, H. (2007). Regülasyon Ekonomisi. Nobel Kitabevi.
- Akdoğan, A. (1993). Kamu maliyesi. Gazi Büro Kitabevi.
- Akılhoğlu, T. (1991). Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler. Amme İdaresi Dergisi,24(2).
<http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuihid/article/view/1023002573>
- Aksoy, Ş. (1991). Kamu Maliyesi. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Arslaner, H. (2010). Kamu Alacaklarının Haciz Yoluyla Tahsili. Ankara: Yetkin.
- Arslaner, H. (2017). Vergi Kabahat ve Suçlarının Unsurları. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Arslaner, H., & Akdeniz, D. (2014). 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Hükümlerinde Yer Alan Maddi Unsurların Varlığı. Sayıştay Dergisi, (95).
<https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/der95m5.pdf>
- Asayiş Dairesi Başkanlığı (2017). İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü
<http://www.asayis.pol.tr/Duyurular/Sayfalar/idariceza17.aspx>
- Aslan, M. Y. (2009). İdari Yaptırımlar. TBB Dergisi, 85.
- Bayraklı, H. H. (2011). Genel Vergi Hukuku. Afyon.
- Bekar, E. (2011). Kabahatler Kanunu'nun Genel Hükümlerinin Değerlendirilmesi. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, (1- 2). 1033- 1050.
<http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuhfm/article/view/1023010586>
- Bilici, N. (2015). Vergi Hukuku (Güncelleştirilmiş 36. Baskı, C. 1). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Bumko. (2017a). 2016- 2018 Dönemi Bütçe Hazırlık Dokümanları. Maliye Bakanlığı. <http://www.bumko.gov.tr/TR,6523/2016-2018-donemi-butce-cagrisi-ve-butce-hazirlama-rehberi.html>
- Bumko. (2017b). Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber. Maliye Bakanlığı. <http://www.bumko.gov.tr/TR,6523/2016-2018-donemi-butce-cagrisi-ve-butce-hazirlama-rehberi.html>

- Can, S. (2017). İdari Para Cezası. Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, (29).
- Çolak, H., & Altun, U. (2007). Bir Yaptırım Türü Olarak Para Cezalarının Teori ve Uygulamadaki Analizi. Türkiye Barolar Birliği Dergisi, (69).
<http://tbbsdergisi.barobirlik.org.tr/m2007-69-306>
- Derdiman, R. C. (2012). İdari Yargının Genel Esasları (Yeni değişikliklere göre güncellenmiş ikinci baskı). Ankara: Aktüel.
- Doğruer, S. (1993). İdari İşlemlerdeki Sakatlıklar (Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö., & Gümüş, E. (2012). Kamu Maliyesi. Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Eğilmez, M. (2016). Kamu Maliyesi. Remzi kitabevi.
- Erdinç, B. (2012). İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması. Ankara Barosu Dergisi, 2, 70.
<http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2012-2/10.pdf>
- Giray, F. (2015). Maliye Tarihi (Güncelleştirilmiş 6. Baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2003). İdare Hukuku (C. I). Bursa: Ekin Basım Yayın.
- Gözler, K. (2005). Anayasalar. www.anayasa.gen.tr/TBMMkararlari-bilgi.htm.
- Gözler, K. (2011). Anayasa Hukukuna Giriş (Güncelleştirilmiş ve Düzeltilmiş Onsekizinci Baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın.
- Gözler, K. (2013). İngilizce Karşılıklarıyla: Hukukun Temel Kavramları. Ekin Basım Yayın.
- Gözler, K. (2015). Genel Hukuk Bilgisi (15.). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K., & Kaplan, G. (2011). İdare Hukukuna Giriş (Güncelleştirilmiş 14. Baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, Ş. (1989). Yönetim Hukuku (3. Basım). Ankara: Sevinç Matbaası.
- Güçlü, Y. (2016). İdari Para Cezaları Ve Diğer İdari Yaptırımlar (Güncellenmiş 3.).

- Gül, İ. (2014). Danıştay Kararlarında “Kamu Yararı” Kavramı. Ankara Barosu Dergisi, (2).
<http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2014-2/23.pdf>.
- Gümüş, M. A. (1995). İdari İşlemler ve İptal Nedenleri (Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
- Günel, Y. (1958). Disiplin Cezaları. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 13(02).
- Gündüz, F. E. (2004). İdari Yaptırımlar (Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Ilıman, T., & Tekeli, R. (2016). Türkiye’de Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar: İdari Para Cezalarının Hukuksal Zeminlerinin Değerlendirilmesi. Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 3(1).
<http://dergipark.ulakbim.gov.tr/adusobed/article/view/5000176141>
- İçel, K. (2000). Yaptırımlar Teorisi. İstanbul: Beta.
- Karakaş, M. (2008). Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler. Maliye Dergisi, (154).
https://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/154/7.Me hmetKARAKAs.pdf
- Karakoç, Z. (2010). İdari Para Cezaları (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi). Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Kılıç, A. (2014). Kabahatler Kanunu’nun Genel Hükümlerinin Vergi Kabahatleri Bakımından Uygulanabilirliği. TAAD, (18).
- Kızılyar, S. A. (2013). Ceza Yaptırımı ile İdari Yaptırım Ayrımı. Journal of Yaşar University, 8(Özel), 1637–1668. <http://journal.yasar.edu.tr/wp-content/uploads/2014/01/17-Sema-AYATAR-KIZILYAR.pdf>
- Mahmutoğlu, F. S. (1995). Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda (İdari Ceza Hukukunda) Yaptırım Rejimi (C. 143). Kazancı Kitap Ticaret.
- Mahmutoğlu, F. S. (2009). Suç- Kabahat Ayrımı- İdari Ceza Hukukunun Temelleri. İdari Ceza Hukuku Sempozyumu.

- <http://fsmahmutoglu.av.tr/pdf/e347388642006e588cf2c697c444aa95c3fa57d77818090242.pdf>
- Meran, N. (2015). Kabahatler Kanunu ve Özel Kanunlarda İdari Para Cezaları. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Muhasebat (2015). T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü <https://www.muhasibat.gov.tr/portal/anasayfa>
- Muter, B. N., Çelebi, K., & Sakınç, S. (2012). Kamu Maliyesi (4.). Manisa: Emek.
- OECD (1997), The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, Paris. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>
- Özlür, I. Ö. (2008). İdari Yaptırım Kuramı Açısından Çevre Kanunu'nda İdari Para Cezaları (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi). Ankara, Ankara.
- Özlür, I. Ö. (2015). İdari Yaptırımların Özellikleri ve Çevre Kanunu. BİR GELİNCİĞİ DE SEN DESTEKLE!“GELİNCİK” YAZ, 121.
- Öztürk, N. (2013). Kamu Mali Yönetimi Mali Kurumlar. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Parlamento. (2017). wikipedia. <https://tr.wikipedia.org/wiki/Parlamento> Erişim tarihi: 21.03.2017
- Pehlivan, O. (2007). Kamu Maliyesi. Trabzon: Derya Kitabevi.
- Reel, Y. (2010). Regülasyon Dünya'da ve Türkiye'de Liman Sektörü Reform ve Regülasyonu. İstanbul: Beta.
- Saraç, O. (2002). Kamu Yararı Kavramı. Maliye Dergisi. http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md139/o.%20sarac.pdf
- Soyaslan, D. (2003). Ceza Hukuku Genel Hükümler (Güncelleştirilmiş İkinci Baskı). Ankara: Yetkin.
- Şanlısoy, S., & Özcan, A. (2006). Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı. ESİAD, (3-4).
- Şenyüz, D., Yüce, M., & Gerçek, A. (2016). Vergi Hukuku (Genel Hükümler) (7. Baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

- Taşkın, C. (2010). Adli Para Cezası. Bahçeşehir Üniversitesi Kazancı Hukuk Dergisi, (71). <http://cankattaskin.av.tr/wp-content/uploads/2011/03/dergi-icin-pdf.pdf>
- Toroslu, N. (1998). Ceza Hukuku (C. Dördüncü baskı). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Trafik İdari Para Ceza Rehberi. (2016). Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Hizmetleri Başkanlığı. [http://www.trafik.gov.tr/Duyurular/Sayfalar/Trafik-İdari-Para.aspx](http://www.trafik.gov.tr/Duyurular/Sayfalar/Trafik-Idari-Para.aspx)
- Turhan, S. (1998). Vergi Teorisi (Gözden geçirilmiş ve genişletilmiş altıncı baskı). İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Tüğen, K. (2012). Devlet Bütçesi. İzmir.
- Türkiye Barolar Birliği. (1975). İdari Yargı Kararlarının, Özellikle “Yürütmenin Durdurulması Kararları’nın Uygulanmaması Konusunda T.B.B.- Yönetim Kurulunun Görüşleri. Türkiye Barolar Birliği Yayınları.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 2709 § (1982).
- Türkoğlu, İ. (2000). Kamu Gelirleri ve Vergi Cezaları (Yüksek Lisans Tezi). Dicle Üniversitesi, Diyarbakır.
- Uğur, H. (2009). Kabahatler Kanunu ve 5252 Sayılı Kanun’a Göre İdari Para Cezası ve Yargıtay Uygulaması. Barolar Birliği Dergisi, (85). <http://tbbergisi.barobirlik.org.tr/m2009-85-565>
- VUK 476 seri No’lu Genel Tebliği (2017). <http://www.gib.gov.tr/476-sira-nolu-vergi-usul-kanunu-genel-tebliği>

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı : Sefa ÇOBANOĞLU
Doğum Yeri ve Tarihi : Yahyalı- 06.05.1992

EĞİTİM DURUMU

Lisans Öğrenimi : Adnan Menderes Üniversitesi- Maliye
Yüksek Lisans Öğrenimi : Adnan Menderes Üniversitesi- Maliye A.B.D.
Bildiği Yabancı Diller : İngilizce

BİLİMSEL FAALİYETLERİ

Makaleler :
-SCI :
-Diğer :
Bildiriler
-Uluslararası :
-Ulusal :
Katıldığı Projeler :

İŞ DENEYİMİ

Çalıştığı Kurumlar ve Yıl :

İLETİŞİM

E-posta Adresi : sefa.cobanoglu@adu.edu.tr
Telefon : +90 507 122 21 03
Tarih : 07/07/2017