

# İDARİ YAPTIRIMLAR VE İDARENİN YAPTIRIM DÜZENLEME YETKİSİ

## Administrative Sanctions and the Authority of the Administration to Regulate Sanctions

Orçun KİREMİTÇİ\*

Geliş Tarihi: 29.10.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 8.05.2023

### Öz

Yaptırım, hukuk düzeninin hukuk normuna aykırılığa verdiği cevaptır. İdari düzenin ihlali halinde, idari işlem niteliğindeki idari yaptırımlar yoluyla bu cevap verilir. Anayasanın 123. maddesinde ifadesini bulan kanuni idare ilkesi idari yaptırımlarda kanuniliğin dayanağıdır. İdari yaptırımlarda kanuniliğinin anayasal dayanağı Anayasanın 38. maddesi değildir çünkü bu madde, karşılığında hapis veya adli para cezası verilen suç ve cezaların dayanağıdır. Dayanak olarak 123. maddenin kabulü sayesinde, idari yaptırımların türü, süresi ve miktarı dışında kalan unsurlar ise idarenin düzenleyici işlemi ile tamamlanabilmesi mümkün olabilecektir. Nitekim, Kabahatler Kanununun 4. maddesi çerçevesinde yaptırımın türü, süresi ve miktarı münhasıran çerçeve kanun hükmü ile belirlenebilir. Çerçeve hükmün içeriği, bu kanun hükmüne dayanan yönetmelik veya diğer ad-sız düzenleyici işlemler ile doldurulabilir. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) kanuna dayanmayıp doğrudan Anayasaya dayandığından ve Kabahatler Kanununun 4. maddesinde çerçeve hükmün ancak kanun ile getirilebileceği düzenlendiğinden, çerçeve hükmün içeriği CBK ile belirlenemez.

**Anahtar Kelimeler:** Kanuni idare, kanunilik, idarenin düzenleme yetkisi, çerçeve hüküm, beyaz norm, açık ceza normu, idari yaptırım.

### Abstract

Sanction is the response of the legal order to the violation of the legal norm. In case of violation of the administrative order, this response is given through administrative sanctions which are administrative act in nature. The principle of legal administration, which is expressed in Article 123 of the Constitution, is the legal basis of administrative sanctions. The constitutional basis for administrative sanctions is not Article 38 of the Constitution because this provision is the basis for imprisonment or judicial fines imposed for crimes and penalties. By this way, the elements other than the type, duration and amount of administrative sanctions can be completed with the regulatory action of the administration. The type, duration and amount of the sanction may be determined exclusively by a provision of the framework law. The content of the provision of the framework law may be filled in by statutory regulation or other anonymous regulation. Since Presidential Decrees are not based on the law but directly on the Constitution, and since it is regulated in Article 4 of the Misdemeanors Law that the provision of the framework law can only be brought by law, the content of the framework provision cannot be determined by the Presidential Decrees.

**Keywords:** Legal administration, legality, regulatory authority of the administration, framework provision, white norm, clear penalty norm, administrative sanction

\* Avukat, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası; Doktora Öğrencisi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Kamu Hukuku Doktora Programı;orcunkiremitci@gmail.com, ORCID: 0000-0002-3886-6753.

## GİRİŞ

Yaptırım, ceza hukukunda olduğu gibi idare hukuku alanında da varlık bulmaktadır. İdarenin yaptırım rejimi ile ceza hukuku yaptırımları yer yer yakınlıkla da idarenin yaptırımları, ceza yaptırımlarından nitelik ve nicelik itibarıyla farklılık arz etmektedir. En başta, idari yaptırımlara hükmedilmesi için bir mahkeme kararına ihtiyaç duyulmamakta, idare tespit ettiği ihlallere kendisi yaptırım uygulamaktadır.

İdare, temelde iki türlü aykırılığa yaptırım uygulamaktadır. Bunlar, genel idari düzene aykırılıklardan kaynaklanan, para cezası, mülkiyetin kamuya geçirilmesi veya faaliyetin sona ermesi sonucunu gibi sonuçlar doğuran kabahat yaptırımları ile idarenin statü ilişkisi bulunanlara uyguladığı disiplin yaptırımlarıdır. Disiplin yaptırımlarına kısaca değinilmekle beraber, çalışmamız konusunu kabahatler için genel kanun niteliğinde olan 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 4. maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen "*kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir*" hükmü teşkil etmektedir.

Yaptırım sürecine idare dışında başka bir makamın işleme dahil olmamasının yanında, Kabahatler Kanununun anılan maddesine göre idare, yaptırım uygulayacak fiili dahi idarenin kendisi belirleyebilir. Ancak maddenin ikinci fıkrasına göre, "*kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir*". Hüküm, idarenin yaptırım düzenleme yetkisi kısıtlamışsa da ihlal fiilinin idari işlemle belirleniyor olması dahi idareye geniş bir düzenleme ve takdir yetkisinin tanındığı göstermektedir.

Çalışmamızda da yaptırımların genel çerçevesi ile idari yaptırımlara ve kabahatler ile disiplin yaptırımlarının anayasal dayanaklarına ayrı ayrı yer verilmiştir. İdari yaptırımlar ilişkin kanunilik ilkesi kapsamında da değerlendirilmiş ve idarenin yaptırım düzenleme yetkisi ve sınırları ortaya konulmaya çalışılmıştır.

## 1. YAPTIRIM

### 1.1. Kavramsal Çerçeve

Hukuk kurallarını teamüllerden, diğer ahlak ve toplum kurallarından ayıran temel unsur, hukuk kurallarının kamu gücü ile uygulanması, icra edilmesi-

dir. Hukuk kuralları, özünde emir unsuru da barındıran toplumsal kurallardır<sup>1</sup>. Hukuk kurallarının arkasındaki kamu gücü, kuralların mahkemeler vasıtasıyla somut olaya uygulanması olarak tezahür edebileceği gibi kuralların uygulanmaması veya kurallara aykırı davranışların varlığı halinde uygulanacak yaptırımlar olarak da ortaya çıkabilir.

Yaptırım ise norma aykırılığa hukuk düzeninin verdiği karşılık, cevaptır<sup>2</sup>. Toplumsal yükümlülükler aykırı bir davranış sonucunda, hukuk düzeninin sürdürülebilmesi için kamu hukuku yaptırımları uygulanmalıdır<sup>3</sup>. Yaptırım kavramı öncelikle kamu hukukunu çağrışırsa da sadece kamu hukukuna ilişkin bir kavram değildir. Örneğin temerrüt faizi veya ihbar tazminatı özel hukuk kurallarına aykırılığın bir sonucu olarak doğmaktadır ve bunların doğması için zararın veya kusurun varlığına dahi ihtiyaç bulunmamaktadır. Ancak özel hukuk yaptırımları çoğunlukla talebe bağlı ve serbestçe tasarruf edebilir niteliktedir. Diğer taraftan, özel hukuk ve kamu hukuku yaptırımlarının ortak özellikleri maddi, öngörülebilir ve kamu gücü tarafından uygulanabilirliktir<sup>4</sup>.

Kamu hukuku yaptırımlarında yaptırım uygulayan her zaman ayrıcalıklı konumdaki kamudur. Bu yaptırımlar yöneldikleri muhatap üzerinde temel hak ve hürriyetleri kısıtlayan bir ceza etkisi doğurmaktadır. Tüm kamu hukuku yaptırımlarının konusu toplum düzenine yönelen aykırılıklar olup bunlardan “vahim”<sup>5</sup> ve kanunla düzenlenerek mahkemelerce uygulananları, adli/cezai yaptırımlar olarak nitelendirilmektedir

Bunlara ek olarak, idare tarafından idarenin görev alanına giren konularda idareye özgü yöntemlerle de yaptırımlar uygulanmaktadır ve bunlar idari yaptırımlar olarak isimlendirilmektedir. Bu kapsamda incelememiz konusu olan idari yaptırımlar idare tarafından mahkeme kararı olmaksızın, idari işlemlerle uygula-

<sup>1</sup> Mustafa Karabulut (2008), İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, s.7.

<sup>2</sup> Ali D. Ulusoy (2013), İdari Yaptırımlar, 12 Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul, s.5.

<sup>3</sup> İzzet Özgenç (2012), **Türk Ceza Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, 7. Bası, Ankara, s.29.

<sup>4</sup> Fatma Ebru Gündüz (2004), İdari Yaptırımlar, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, s.4.

<sup>5</sup> Yücel Oğurlu (1999), “İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı”, **A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 1, s.161.

nan ve hürriyeti bağlayıcı cezalara çevrilemeyen<sup>6</sup> yaptırımlardır. İdari yaptırımlar, miktarları veya türleri ne olursa olsun idari işlemdir<sup>7</sup>.

Bu yaptırımları idari ceza olarak nitelendiren ve bu dalı idari ceza hukuku olarak adlandıran yazarlar bulunmaktadır<sup>8</sup>. Diğer taraftan bazı yazarlara göre mezkûr alan düzene aykırılık hukuku olarak tanımlanmaktadır<sup>9</sup>. Ancak “idari ceza” kavramının ceza hukukunu çağrıştırdığı<sup>10</sup>, 14. Uluslararası Ceza Hukuku Kongresinde<sup>11</sup> de adli ceza ve idari cezaların farklarından doğan uygulama sorunlarına işaret edildiği de gözetildiğinde, çalışmada idari yaptırım ifadesi kullanılacaktır.

## 1.2. İdari Yaptırım

İdari yaptırımların temel amacı; “basit” kural ihlalleri ile ceza mahkemelerinin meşgul edilmesinin önlenmesi, basit suçların suç olmaktan çıkarılarak idari makamlarca pratik şekilde cezalandırılması veya uzmanlaşma gerektiren alanların uzman kurumlarca regüle edilmesinin sağlanmasıdır<sup>12</sup>. Özay’a göre<sup>13</sup> idari yaptırım, “*yasaların açıkça yetki verdiği veya yasaklamadığı durumlarda, araya yargısal bir karar girmeden, idarenin doğrudan doğruya, bir işlemi ile ve İdare Hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu cezalardır*”. Günday, bireylerin ve toplulukların kamusal düzene uymalarını ve ilgililerin idareye karşı olan borç ve yükümlülüklerini yerine getirmeyi sağlayan yaptırımları idari ceza olarak tanımlamıştır<sup>14</sup>.

<sup>6</sup> Anayasanın 38. maddesinin on birinci fıkrası ile hürriyeti bağlayıcı idari yaptırım uygulanamamasının istisnası düzenlenmiştir. Anılan hükme göre; “*İdare, kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamaz. Silahlı Kuvvetlerin iç düzeni bakımından bu hükme kanunla istisnalar getirilebilir.*”

<sup>7</sup> Anayasa Mahkemesi, E.1997/19, K.1997/66, 23/10/1997: “*Para cezalarına ilişkin olarak, yargı ve yürütme arasındaki yetki sınırlarının belirlenmesinde, tek başına ceza miktarının ölçüt olarak kullanılması yeterli görülmemektedir. Türk Ceza Kanunundaki kimi para cezalarının az veya yetersiz olması, bunların yargısal niteliğini etkilemediği gibi, vergi yasalarındaki kimi para cezalarının çok yüksek olması da bu cezaların idari niteliğini değiştirmez. Öte yandan bu tür cezalara ilişkin idari kararlar, yargı denetimi kapsamı dışında da kalmamaktadırlar.*”

<sup>8</sup> Selami Mahmutoğlu (2009), “Suç-Kabahat Ayırımı-İdari Ceza Hukuku’nun Temelleri”, İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Editörler: İlhan Ulsan ve Funda Başaran Yavaşlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.33; Selami Mahmutoğlu (1995), **Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda (İdari Ceza Hukukunda) Yaptırım Rejimi**, Kazancı Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul, s.53; Feyyaz Gölcüklü (1963), “İdari Ceza Hukuku ve anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 18, Sayı 2, s.118.

<sup>9</sup> Veli Özer Özbek vd. (2012), **Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler**, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, İzmir, s.50.

<sup>10</sup> Oğurlu (1999), s.149. Aksi yönde, Karabulut (2008), s.18.

<sup>11</sup> <http://www.penal.org/en/list-aidpiapl%E2%80%99s-congresses> (E.T.: 27 Mart 2023).

<sup>12</sup> Ulusoy (2013), s.47.

<sup>13</sup> İl Han Özay (1985), İdari Yaptırımlar, İÜ Yayın No:3326, İstanbul, s.35, Aktaran, Karabulut (2008), s.10.

<sup>14</sup> Metin Günday (2017), İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 11. Baskı, Ankara, s.233.

Mahmutoğlu idari yaptırımları, “*idareye ait yetkilerin nasıl kullanılacağını sosyal düzeni bozucu davranışların neler olduğunu ve bunları önleyici ne gibi yaptırım ve tedbirlerin uygulanabileceğini gösteren düzene aykırılıklar ile ilgili yaptırım kuralları*” olarak tanımlamaktadır<sup>15</sup>. Bir başka tanıma göre idari yaptırımlar; idari düzeni korumaya yönelik, önleyici ve zorlayıcı özellikleri bulunan, bireysel, yasal dayanağı bulunan, idari usullerle tatbik edilen ve idarenin “hem davacısı hem de yargıcı” olduğu yaptırımlardır<sup>16</sup>. İdarenin uyguladığı yaptırımın bir idari işlem niteliğinde olması yaptırımın niteliği açısından belirleyici bir unsurdur<sup>17</sup>.

Anayasa Mahkemesi idari yaptırımları, “*Öğretide de kabul edildiği gibi, idarenin, bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak İdare Hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya uyguladığı yaptırımlar*” olarak tanımlamıştır<sup>18</sup>. Uyuşmazlık Mahkemesi ise idari yaptırımların idarenin kamu düzeninin sağlanması ve korunması görev ve yükümlülüğünün yerine getirilmesi amacını taşıdığından gerçek anlamda ceza niteliğinde olmadığı görüşündedir<sup>19</sup>. Danıştay idari yaptırımları “*idarenin, bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak idare hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya uyguladığı yaptırımlar*” olarak tanımlamaktadır<sup>20</sup>. Danıştay, bazı kararlarında Anayasa Mahkemesinin tanımına atıf yaparak idari yaptırımların cezai nitelikleri olan idari işlemler olduklarını ve bu anlamda ceza hukukunu ilgilendiren yönlerinin mevcut olduğunu, bunların idare tarafından uygulanması ve yargısal denetimi açısından klasik idari işlemlerden ayrıldığı görüşündedir<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> Mahmutoğlu (1995), s.53.

<sup>16</sup> Çınar Can Evren (2011), “Kabahatlerde Kanunilik İlkesi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 19, Sayı 1-2, s.970.

<sup>17</sup> Karabulut (2008), s.16.

<sup>18</sup> Anayasa Mahkemesi, E.2000/43, K.2004/60, 13/05/2004; Anayasa Mahkemesi, Ahmet Altuntaş ve diğerleri [GK], B. No: 2015/19616, 17/5/2018.

<sup>19</sup> Uyuşmazlık Mahkemesi, E.2007/578, K.2008/141, 5/05/2008: “*kanunun öngördüğü bir ceza idarenin bir organı eliyle uygulanabiliyorsa bu genel ceza hukukunun değil, idare hukukunun bir müeyyidesidir. Bu tür cezalar, uygulama alanı itibarıyla, idarenin kamu düzeninin sağlanması ve korunması görev ve yükümlülüğünün yerine getirilmesi amacına yönelik bir hukuki müeyyide niteliğini taşımakta olup; idari ceza uygulaması, konusu olan suçun niteliği, uygulayan merci ve uygulanan usul ile hukuki sonuçları itibarıyla adli ceza uygulamasından farklılık göstermekte ve hukuki müeyyideler, esasen gerçek anlamda bir ceza sayılmamaktadır.*”

<sup>20</sup> Danıştay 13. Daire, E.2005/9375, K.2006/4919, 25/12/2006.

<sup>21</sup> Danıştay 13. Daire, E.2010/367, K.2011/3019, 22/06/2011: “*İdari yaptırımlar, Anayasa Mahkemesi'nin 23.10.1996 tarih, E:1996/48, K:1996/41 sayılı kararında; idarenin bir yargı kararına gerek olmadan yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak idare hukuku ile bazı ceza hukuku ilkelerini dikkate almak suretiyle*

Diğer taraftan Danıştay kararlarının gerekçesinden, idari yaptırımların ceza yaptırımlarının “ödetme” işlevini adli cezalara göre daha az barındırdığı, idari düzenin yeniden tesisi yoluyla<sup>22</sup> kamu aleyhine oluşan olumsuz etki veya sonucun zorla giderilmesi amacının daha yoğun olduğu sonucu çıkmaktadır<sup>23</sup>. Bu sebeple doktrinde bu yaptırımların ceza değil, cezalandırıcı işlem olduğunu ifade eden yazarlar bulunmaktadır<sup>24</sup>. Bu doğrultuda, idari yaptırımlar kamu hizmetlerini sunan idarenin işleyişinin aksamamasını amaçlamakta ve sonuç itibarıyla kamu yararına hizmet etmektedir. Nitekim, yaptırımla desteklenmeyen bir düzenlemenin ciddiye alınmama<sup>25</sup> ve uygulanmama ihtimali bulunmaktadır. Bu nedenlerle idari yaptırımlar, ödetme işlevi kadar önleme işlevini şekilde barındırırlar. Ek olarak AİHM’in, idari yaptırımları AİHS açısından kural olarak idari tedbir olarak nitelendirdiği ve “ceza” kapsamında görmediği; ancak muhatapları üzerinde ağır etki doğuran bir kısım istisnai yaptırımı idari ceza olarak görmektedir<sup>26</sup>.

### 1.2.1. İdari Para Cezaları ve Diğer Yaptırımlar

Doktrinde genel olarak kabahatlerin korunan hukuki değerleri daha az ihlal ettiği ifade edilmektedir. Bu sebeple 765 sayılı TCK döneminde kabahatler “cüce cürüm” olarak adlandırılmaktaydılar<sup>27</sup>. Kabahatler Kanununun 2. maddesinde “*Kabahat deyiminden; kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını*

---

*idari işlemlerle uyguladığı yaptırımlar, verdiği cezalar olarak tanımlanmıştır. (RG, 18.09.1997, S. 23114) Bu tanımdan hareketle denilebilir ki; idari yaptırımlar cezai nitelikleri olan idari işlemlerdir. Bu anlamda bir idari yaptırımın iki belirgin özelliğinden biri idari işlem olmaları diğeri ise cezalandırıcı nitelik barındırmalarıdır. İdari yaptırımların cezai nitelikleri ve bu anlamda ceza hukukunu ilgilendiren yönleri mevcut olduğundan bunların idare tarafından uygulanması ve yargısal denetimi açısından klasik idari işlemlerden ayrıldığı da açıktır. Bu çerçevede savunma hakkı, suç ve cezaların kanuniliği, lehe olan kanunun uygulanması, cezaların zorunluluğu, cezaların bireyselliği ve ölçülülük ilkelerine idari yaptırımlar alanında uyulması zorunlu görülmüştür.*

(...)

*Diğer yandan idari yaptırımların diğer benzer idari tasarruflardan ayırt edici özelliğinin cezalandırma iradesi olması nedeniyle amacı hukuka aykırı bir davranışı cezalandırmak olmayıp ilgiliyi idari karar uygulamaya zorlayan, zorlayıcı tedbirlerin ve kamu düzeninin bozulması tehlikesini önleme amacı güden kolluk tedbirlerinin de idari yaptırım olarak nitelendirilemeyeceği bu anlamda bu alanda belirtilen ceza hukukuna ilişkin ilkelerin uygulama alanı bulamayacağı açıktır.”*

<sup>22</sup> Oğurlu (1999), s.155.

<sup>23</sup> Ulusoy (2013), s.8.

<sup>24</sup> Burcu Erdinç (2012), “İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı 2, s.251.

<sup>25</sup> Yücel Oğurlu (2000), *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma (İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları)*, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, s.34.

<sup>26</sup> Ulusoy (2013), s.16.

<sup>27</sup> Sulhi Dönmez ve Sahir Erman (1997), **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku**, Beta Yayınları, 12. Bası, 1. Cilt, İstanbul, s.358.

öngördüğü haksızlık anlaşılır” hükmüne yer verilmiştir. Kabahat fiillerinin yaptırımının; kanunla belirlenmiş olan paranın ödenmesi veya iznin/ruhsatın iptali, faaliyetin geçici olarak durdurulması ve hatta bir ticari bankanın TMSF’ye aktarılması gibi yaptırımlar olarak düzenlendiği görülmektedir.

Bu kapsamda, 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun kanunilik ilkesini düzenleyen 2. maddesinin<sup>28</sup> sadece hapis ve adli parası gerektiren suçlar için uygulama alanı bulacağı, Kabahatler Kanunu ve diğer idari yaptırımlar açısından bağlayıcı bir temel ilke olmayacağı kanaatindeyiz. Zira, TCK ile Kabahatler Kanunu normlar hiyerarşisinde aynı seviyededir. Ayrıca TCK’nın kabahatler açısından da uygulanacak hükümlerine, Kabahatler Kanununun 5., 6., 10., 12., 13. maddelerinde açıkça yer verilmiştir. Türk Ceza Kanununun 2. maddesine bir atıfta bulunulmamıştır. Kaldı ki, TCK’nın 2. maddesi ile kanun koyucunun bağlı olmadığı, yani bu maddenin Kabahatler Kanunu’nun veya TCK’nın diğer hükümlerinden hiyerarşik olarak üst bir norm da değildir<sup>29</sup>. İleride detaylandırılacağı üzere, idari yaptırım gerektiren fiiller idarenin düzenleyici işlemi ile belirlenebilecek hatta kanunun cevaz vermesi halinde bu fiiller kıyasen belirlenebilecektir.

### 1.2.1.1. İdari Para Cezası

Kabahatler Kanununun 17. maddesine göre idari para cezası, maktu veya nispi olabilir. Maktu cezalar çoğunlukla merkezi idare tarafından ve icrai karar alabilen kamu görevlileri ve kamu tüzel kişilikleri eliyle uygulanmaktadır. Örneğin trafik cezalarında uygulayıcının takdir yetkisi aykırılığın gerçekleşip gerçekleşmediğinin belirlenmesi ile sınırlı olup idari ihlal ya da yaptırımın türü, süresi, miktarı gibi hususların uygulayıcı tarafından takdir edilmesi söz konusu değildir. Bunun yanında, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile merkezi idarenin denetleme görev ve yetkisi bulunan makamlar tarafından verilmesi öngörülen regülatif cezalar çoğunlukla nispidir. Örneğin, 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunun 77. maddesine göre Ticaret Bakanlığının uygulayacağı yaptırım-

<sup>28</sup> 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun “Suçta ve cezada kanunilik ilkesi” başlıklı 2. maddesi:  
 “(1) Kanunun açıkça suç saymadığı bir fiil için kimseye ceza verilemez ve güvenlik tedbiri uygulanamaz. Kanunda yazılı cezalardan ve güvenlik tedbirlerinden başka bir ceza ve güvenlik tedbirine hükümlenemez.  
 (2) İdarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza konulamaz.  
 (3) Kanunların suç ve ceza içeren hükümlerinin uygulanmasında kıyas yapılamaz. Suç ve ceza içeren hükümler, kıyasa yol açacak biçimde geniş yorumlanamaz.”

<sup>29</sup> Hakan Kaşka (2013), “Kabahatlerin Beyaz Hüküm Niteliğindeki Normlarla Düzenlenebilmesi Meselesi (Kabahatler Kanunu Madde 4/1 Üzerine Bir İnceleme)”, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 3, Sayı 2, s.194; Evren (2011), s.997; Özgenç (2012), s.112.

lar maktu olarak belirlenmişken Reklam Kurulunun uygulayacağı yaptırımlar nispi olarak belirlenmiştir.

İdari para cezaları, niteliklerine göre teorik olarak; kamu düzeni, asayiş, genel sağlık ve toplumsal huzuru koruma amacı güdenler kabahat cezaları, özel bir alan veya sektördeki düzeni korumaya yönelik olanlar regülatif cezalar şeklinde ikiye ayrılabilirler. Buna göre, genel idare birimlerince verilen ve fakat özel bir sektörü ilgilendiren konuda verilen idari para cezası da regülatif ceza niteliğinde olacaktır<sup>30</sup>.

Özellikle nispi regülatif cezalar çok yüksek tutarlara ulaşabilmektedir. Bu da korunan hukuki değer açısından, bazı idari yaptırımların adli para cezaları ile korunan hukuki değerden daha ağır ihlallere ilişkin olduğunu göstermektedir. Hatta katıldığımız görüşe göre, regülatif cezalar ile diğer idari para cezaları arasındaki derece yoğunluğu nedeniyle, regülatif cezaların hukuki rejiminin organik olarak diğer idari para cezalarından ayrılması gerekmektedir<sup>31</sup>. Genel olarak maktu idari para cezalarının miktarları düşük olsa da regülatif maktu cezalar da oldukça yüksek tutarlarda olabilmekte, hatta bu düzenlemeler Anayasa Mahkemesine tarafından adalet ve hakkaniyet ile bağdaşmadıkları gerekçesiyle iptal edilebilmektedir<sup>32</sup>.

Genel ve özel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar tarafından verilen idari para cezalarının ilgili kanunlarında belirlenen oranın dışındaki kısmı ile Cumhuriyet başsavcılıkları ve mahkemeler tarafından verilen idari para cezaları genel bütçeye gelir kaydedilir. Sosyal gü-

<sup>30</sup> Ulusoy (2013), s.14. Örneğin, kent koluğu kapsamında belediye veya ilgili bakanlıkça verilen imar cezaları regülatif ceza niteliğindedir.

<sup>31</sup> Ulusoy (2013), s.9 vd.

<sup>32</sup> Anayasa Mahkemesi, E.2015/109, K.2016/28, 07/04/2016: “İtiraz konusu kuralda, öngörülen idari para cezası belli bir sektörü düzenlemek için öngörülmüş ‘regülatif idari para cezası’ niteliğinde olup maktu olarak düzenlenmiştir. Bu idari para cezası maktu düzenlendiği için uygulanırken işlenen fiilin haksızlık içeriği, bayinin kusur durumu bir başka deyişle fiilin kasten veya taksirle işlenip işlenmediği hususları dikkate alınmadığı gibi bayilerin işletmelerinin ekonomik büyüklüğü, cirosu, kâr gibi kriterler de değerlendirilememektedir. Buna göre, tek pompa ile faaliyet gösteren ve uygulanan idari para cezası miktarı kadar yıllık cirosu bulunmayan bir akaryakıt istasyonu ile büyük ölçekteki akaryakıt istasyonunu işletenler açısından bu yükümlülüklerin ihlali halinde verilecek ceza miktarı aynı olmakla birlikte para cezasının miktarının yüksek olması göz önünde bulundurulduğunda tek pompa ile faaliyet gösteren ve cirosu yüksek olmayan akaryakıt bayisi için verilen ceza daha ağır sonuçlar doğurabilmektedir. Bu itibarla bayilerin bağlı oldukları dağıtıcıya ait ürünleri pazarladıklarının anlaşılması için istasyonlarında dağıtıcıya ait marka ve logoları bulundurmamaları hâlinde, işlenen fiilin haksızlık içeriği, bayilerin kusur durumu dikkate alınmadan, ekonomik büyüklüklerine ve sınıflarına göre adil bir denge gözetilmeden, itiraz konusu kuralla ölçülü ve makul olmayan idari para cezası ile cezalandırılmaları, hukuk devletinin gereği olan ‘adalet’ ve ‘hakkaniyet’ ilkeleriyle bağdaşmamaktadır.”



venlik kurumları ile mahalli idareler tarafından verilen idari para cezaları kendi bütçelerine gelir kaydedilir. Diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen idari para cezaları ise kural olarak genel bütçeye gelir kaydedilir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının verdiği para cezaları, kendi kanunlarındaki hükümlere tabidir.

### 1.2.1.2. Diğer Yaptırımlar

İdari para cezası dışında kalan diğer idari yaptırımların amacı aykırılığın bedelini "ödetmekten" ziyade bozulan idari düzenin yeniden tesis edilmesini de içermektedir. Ancak bu yaptırımlar, aykırılığın düzeltilmesi halinde ortadan kalkmadıkları için tedbir niteliğinde değildir. Örneğin, faaliyet iznine aykırı faaliyet gösteren kuruluşun faaliyetinin iptali, televizyonun yayınının durdurulması, tüzel kişiliğin varlıklarının ya da yönetim hakkının idareye devri veya ihalenin iptali gibi yaptırımlar bu niteliktedir.

Kendine özgü nitelikteki yaptırımlardan ağır sonuçlara yol açmadığı hatta para cezasından daha hafif oldukları düşünülebilir. Ancak faaliyet izninin iptali veya bir bankanın Tasarruf Mevduatları Sigorta Fonu'na devri gibi yaptırımlar muhatabını ilgili sektörün dışında kalmasını sonucunu doğurarak para cezalarından daha ağır sonuçlara sebebiyet verebilmektedir<sup>33</sup>. Hatta mevzuat, bazı faaliyet alanları açısından muhatabın sadece o alanda faaliyet göstermesi şartını arayabilmektedir. Örneğin ödeme hizmeti kuruluşlarının TCMB'den alacakları faaliyet izni kapsamında olmayan faaliyetlerde bulunması mümkün değildir<sup>34</sup>. Bu şekilde olduğu gibi tek bir alanda faaliyet gösteren bir şirketin faaliyet izninin iptali halinde şirketin varlık sebebi ortadan kalkmış olacaktır.

### 1.2.2. Disiplin Cezaları

Disiplin cezaları, kabahat yaptırımlarının aksine sadece idareyle statü ilişkisi içinde bulunan muhataplara uygulanabilecektir. Disiplin yaptırımları; memur,

<sup>33</sup> Emrah Uran (2012), *Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoritelerin İdari Yaptırım Yetkisi*, 12 Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul, s.321.

<sup>34</sup> Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para İhracı İle Ödeme Kuruluşları ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkında Yönetmeliğin 10. maddesine göre; "Kuruluş, Kanunun 12 nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan ödeme hizmetlerinden faaliyet izni başvurularında belirtilenler ile sınırlı olmak üzere faaliyette bulunur. Kanunun 12 nci maddesinin birinci fıkrasında düzenlenen, ancak faaliyet izni başvurusunda belirtilmeyen ödeme hizmetlerinin sunulabilmesi için gerçekleştirilmesi planlanan faaliyete ilişkin olarak Kuruldan izin alınması zorunludur."

öğrenci, mahkûm/tutuklu ve mesleki disiplin yaptırımları olarak dörde ayrılmaktadır<sup>35</sup>. Bu yaptırımlar muhatabın statü ilişkisini etkileyecek sonuçlar doğurmakla beraber, aylıktan kesme veya ücret kesintisi gibi istisnalar haricinde doğrudan malvarlığına yönelmemektedir. Nitekim okuldan uzaklaştırma veya kademe ilerlemesinin durdurulması yaptırımları bunun bariz örneklerindedir. Bazı disiplin cezalarının da özellikle adli para cezalarından daha hafif olduğunu ifade etmek oldukça güçtür. Hatta kimi yazarlara göre aylıktan kesme, meslekten çıkarma (örneğin avukatlık ruhsatnamesinin geri alınarak avukatın adının baro levhasından silinmesi ve avukatlık unvanının kaldırılması) veya kamu görevinden çıkarma yaptırımları hapis cezasından hatta “ölüm cezasından” dahi ağırdır<sup>36</sup>.

Kabahatler Kanununun 3. maddesinde “*idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında*” bu kanunun uygulanacağı düzenlenmiştir. Dolayısıyla disiplin cezaları hakkında Kabahatler Kanununun ve incelememiz konusu olan Kabahatler Kanununun 4. maddesinin ikinci fıkrası hükmünün uygulanması mümkün bulunmamaktadır. Nitekim, idari yaptırımlar açısından temel ilkeleri ortaya koyan Kabahatler Kanununun disiplin yaptırımları açısından da genel hüküm mahiyetinde olmaması doktrinde eleştirilmektedir<sup>37</sup>.

Bununla birlikte, 657 sayılı Kanunun 125. maddesinin dördüncü fıkrasında “*Yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir.*” hükmü ile kıyas yoluyla disiplin yaptırımı uygulanabileceği de düzenlenmiştir<sup>38</sup>. Dolayısıyla, disiplin cezaları açısından kanunilik ilkesi geçerli iken disiplin suçları açısından bu ilke geçerli değildir<sup>39</sup>. Ancak, disiplin suçu gerekti-

<sup>35</sup> Mahmut Ceylan (2021), İdari Yaptırımların Düzenlenmesinde ve Uygulanmasında "Yetki", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Trabzon Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Trabzon, s.135.

<sup>36</sup> Turhan Tufan Yüce (1994), “Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliği Sorunu ve Danıştay Kararlarının Bu Açısından Tahlili”, **Danıştay Dergisi**, Yıl 24, Sayı 88, Ankara, s.4.

<sup>37</sup> Murat Ekinci (2017), “Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar”, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, Sayı 3, s.24; Ulusoy (2013), s.9.

<sup>38</sup> Adil Bucaktepe (2015), “Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 19, Sayı 2, s.206; Bahtiyar Akyılmaz (2002), “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 2, s.11.

<sup>39</sup> Onur Karahanoğulları (1999), “Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 8, Sayı 3, s.60-62; Selman Sacit Boz (2017), “Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan Temel İlkeler”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 25, Sayı 2, s.22.

ren filler açısından kıyasın mümkün olması için de kanunun kıyasa izin vermesi gerekmektedir.

### 1.2.3. İdari Yaptırımların Anayasal Dayanağı

İdari yaptırımların da her idari işlem gibi kanunilik ilkesinin uygulama alanına dahil olduğuna şüphe bulunmamaktadır. Diğer taraftan, idari yaptırımların adli "suçlar" ve "cezalar" derecesinde kanuniliğe dayanmadıkları, idarenin kısmi bir düzenleme yetkisinin Kabahatler Kanununun 4. maddesinin lafzından anlaşılmalıdır. Nitekim anılan maddenin ikinci fıkrasında "*hangi fillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir*" hükmüne yer verilmiştir.

Suç ve cezalardan farklı esaslara tabi olan idari yaptırımlar açısından kanunilik ilkesinin Anayasanın 38. maddesine dayandığını ifade eden yazarlar<sup>40</sup>; genel itibariyle kanunilik ilkesinin idari yaptırımlar için esnetilebileceğini, idari yaptırımların niteliklerinin daha hafif olduğu ve bu nedenle de kanunilik ilkesinden taviz verilebileceğini<sup>41</sup> savunmaktadırlar. Nitekim Anayasa Mahkemesi de idari yaptırımların kanuniliğini Anayasanın 38. maddesi ile temellendirmekte ve kararlarında<sup>42</sup>;

*"Anayasanın 38. maddesinde idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından her ikisi de bu maddede öngörülen ilkelere tabidir. Adli ve idari suçlarda davranış normlarına aykırı ve haksızlık teşkil eden bir fiille, kanun koyucunun koruma altına aldığı bir hukuki değer ihlali söz konusu olup adli ve idari cezaların her ikisi de cebir içermektedir."*

görüşlerine yer vermektedir. Bu istikrar kazanmış gerekçede, "*idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasında bir ayırım yapılmadığı*" tespitine yer ve-

<sup>40</sup> Ekrem Çetintürk (2017), "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdarenin Düzenleyici İşlemleriyle Suç ve Ceza Konulamaz İlkesi", **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı 9, s.147-148; Karabulut (2008), s.114; Oğurlu (2000), s.59; Onur Karahanoğulları (2022), *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, s.393; Hasan Dursun (2015), *İdari Suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesi*, Adalet Yayınevi, 1. Baskı, Ankara, s.58; Bahri Öztürk (2009), "Kabahatler Kanunu'nun Genel Esasları", *İdari Ceza Hukuku Sempozyumu*, Editörler: **İlhan Ulusan ve Funda Başaran Yavaşlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.129.

<sup>41</sup> Ekinci (2017), s.26; Evren (2011), s.999; Karabulut (2008), s.143.

<sup>42</sup> Anayasa Mahkemesi, E.2018/110, K.2018/99, 17/10/2018. Aynı yönde: Anayasa Mahkemesi, E.2019/110, K.2021/85, 11/11/2021.

ılmaktadır. Kanaatimizce, şayet idari yaptırımların kanuniliğinin dayanağı da Anayasanın 38. maddesi ise, idari yaptırımlar ile adli yaptırımların aynı kanuniliğin rejimine tabi olması bu kurgunun mutlak sonucu olmalıdır. Maddeye göre idari ihlal/kabahat konusu cezanın/yaptırımın türü, süresi veya miktarı kanunla belirlenmek zorundadır. Ancak idari ihlal, idarenin düzenleyici işlemiyle belirlenebilecektir. Oysa, Anayasanın 38. maddesinde kanunilik ilkesi açısından herhangi bir istisnaya, bu ilkenin esnetilmesine cevaz veren bir hükme veya yoruma açık bir ifadeye yer verilmemiştir. Şayet idari ihlal de Anayasanın 38. maddesi anlamında suç niteliğindeyse, bunların da kanunla düzenlemeleri zorunlu olup Kabahatler Kanununun 4. maddesinin ikinci fıkrası Anayasanın 38. maddesine aykırı olacaktır<sup>43</sup>.

Oysa, temel hak ve hürriyetlere<sup>44</sup> ilişkin ve hukuk devleti için olmazsa olmaz olan bu anayasal esasın kanunla sınırlandırılması dahi tartışılabilir nitelikteyken, yorum ve içtihat yoluyla “esnetilmesinin” hukuken kabul edilebilir olmadığı kanaatindeyiz. Bunun sonucu olarak da sonuçları “hafif” yaptırımlar açısından kanunilik ilkesinin esnetilmesi ve bunların idarenin düzenleyici işlemi ile belirlenmesi ancak sonuçları “ağır” olan yaptırımların kanunla belirlenmesi yönündeki görüşe<sup>45</sup> katılmak mümkün görünmemektedir. Kaldı ki, yaptırımların ağırlığı açısından objektif bir kıstasın belirlenmesi mümkün olmayıp, bazı adli cezalar, idari para cezalarından çok daha hafiftir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de “*Korunan hukuki değer ile ihlalin neden olduğu hukuki sonuçların aynı olmaması ise idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasındaki temel farklılığı oluşturmaktadır. Adli para cezalarından daha yüksek miktarlarda idari para cezalarının verilebilmesine imkân tanıyan düzenlemeler de bulunmakla birlikte adli suçlar için öngörülen cezaların idari suçlar için öngörülen cezalardan genellikle daha ağır olduğunu*” kabul etmektedir. Öyleyse, idari yaptırımların en azından bir kısmının “korunan hukuki değeri ile ihlalin neden olduğu hukuki sonuçları” adli para cezası öngörülen fiillere daha ağır olabilmektedir. Bu durumda, kanunilik ilkesinin esnetilmesinin varlık sebebi olarak ileri sürülen sebepler geçerliliğini yitirecektir. Buna karşın, bazı idari para cezalarından daha hafif nitelikteki adli para cezaları açısından

<sup>43</sup> Dursun (2015), s.58, 396,123; Kaşka (2013), s.237. Nitekim, yazarlara göre Kabahatler Kanununun 4. maddesinin ikinci fıkrası Anayasanın 38. maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

<sup>44</sup> Kabahatler Kanunu ile öngörülen yaptırımlar idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi olduğundan, bu yaptırımların mülkiyet hakkı bakımından sınırlama teşkil ettiği değerlendirilmektedir. Faaliyet izninin iptali gibi yaptırımlar ve idari tedbirler açısından ise çalışma özgürlüğü ve hakkı gündeme gelecektir.

<sup>45</sup> Evren (2011), s.999.

yukarıda sayılan cezanın hafifliği gibi gerekçelerle kanunilik ilkesinin esnetilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Ancak, bu belirlemeden kabahatlerde kanuniliğin anayasal temellere dayanmadığı sonucu çıkarılmamalı, kabahatlerin dayanağı Anayasanın 123. maddesinde aranmalıdır. Öncelikle, idari yaptırımlar idari işlem olduğundan, idari işlemlerin hukuki rejimine tabi olmak durumundadır. Bununla bağlantılı olarak, hem idarenin kanuniliği çerçevesinde çerçeve hüküm kanunla belirlenecek, hem de Anayasanın 124. maddesi kapsamında idarenin kanunla sınırlı olmak üzere düzenleyici işlem yapma kabiliyeti bulunacaktır. Bizim de iştirak ettiğimiz ve kanuni idare ilkesinin idari yaptırımlar açısından da geçerli olduğunu savunan görüşlerin<sup>46</sup> kabulü halinde kanımızca idari yaptırımlar açısından çok daha tutarlı bir çerçeve çizilecektir.

Mesele, özü itibarıyla sadece regülatif cezalar ile diğer idari para cezalarının tabi oldukları hukuki rejimin organik olarak ayrılması ile nihayetlenecek nitelikte değildir. Yani, daha ağır olan regülatif cezalar ile diğer idari yaptırımlar (kabahatler) hukuken ayrılırlar dahi Anayasanın 38. maddesinin lafzi yorumu da maddenin sadece adli suç ve cezaları kapsama alacak, regülatif cezaların bu kapsamda olmayacaktır. Bir diğer ifadeyle, hüküm, idari işlemle sadece idari ihlal fiili yaratılabileceğinin değil, adli suç ve ceza yaratılamayacağına dayanağıdır.

Anayasa Mahkemesi birçok kararında memurlara ilişkin disiplin yaptırımlarının kanuniliği açısından da Anayasanın 38. maddesini dayanak göstermektedir<sup>47</sup>. Dolayısıyla, Anayasanın 38. maddesine göre kıyas, açıkça yasaklandığından

<sup>46</sup> Ceylan (2021), s.124; Kaşka (2013), s.213, Zeynep Nihal Aydınoglu (2017), "İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında İdari Yaptırımlar", Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 2, Sayı 1, s.24; Oğuz Sancakdar (2009), "İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri", İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Editörler: İlhan Uluşan ve Funda Başaran Yavaşlar, Seçkin Yayınevi, Ankara, s.76.

<sup>47</sup> Anayasa Mahkemesi, E.2014/100, K.2015/6, 14/01/2015: "Anayasanın 38. maddesinin ilk fıkrasında, 'Kimse, kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz'; üçüncü fıkrasında da 'Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur.' denilerek 'suç ve cezanın kanuniliği' ilkesi getirilmiştir. Kişilerin yasak eylemleri önceden bilmeleri düşüncesine dayanan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmaktadır. Anayasanın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayrım yapılmadığından disiplin cezaları da bu maddede öngörülen ilkelere tâbidir."

Danıştay 2. Daire, E.2009/5594, K.2013/3222, 23/05/2013: "Anayasanın yukarıda aktarılan hükümlerinden, memurların mali ve özlük hakları yanında memuriyetten ihraçları suretiyle statüye bağlı tüm haklardan ve memurluk görevinin sona ermesiyle elde edilecek emeklilik hakkından da yoksun kalmasına yol açacak derecede önemli olan disiplin suç ve cezalarının kanunilik ilkesine göre kanunla belirlenmesi ya da kanununun açıkça verdiği yetki doğrultusunda hazırlanan düzenleyici işlemler olan tüzük ve yönetmelikte yer alması zorunludur. Yönergede yer alan hükümler ile memurların disiplin cezası ile cezalandırılmaları kanunilik ilkesine aykırı olacağı gibi hukuki güvenlik ilkesine de aykırı olacaktır."

Devlet Memurları Kanununun 125. maddesinin Anayasanın 38. maddesine aykırı olduğu ileri sürülebilecektir<sup>48</sup>. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesinin yakın tarihli kararlarında kanunilik ilkesine aykırı maddeler, isabetli olarak Anayasanın temel hak ve hürriyetleri düzenleyen 13. maddesine<sup>49</sup> veya kanuni idareyi düzenleyen 123. maddesine<sup>50</sup> atıfla iptal edilmiş ve 38. madde inceleme konusu yapılmamıştır. Bu tutum, disiplin cezalarının kanuniliği açısından Anayasanın 123. maddesinin de dayanak olduğunu göstermektedir. Sonuç olarak, disiplin cezaları da kanunilik ilkesinin kapsamındadır. Memurlar dışındakilere uygulanacak yaptırımın dayanağı Anayasanın 13. ve 123. maddeleri; memurlara ilişkin disiplin yaptırımlarının kanuniliğinin dayanağı bu iki maddeye ek olarak Anayasanın 128. maddesidir.

### 1.3. İdari Tedbirler

İdari tedbir kavramı mevzuatta açıkça düzenlenmemiş ancak öğretide ve yargı kararları ile genel çerçevesi çizilmiştir. İdari tedbirlerin caydırıcılık veya ödetme işlevleri bulunmamaktadır. Bu tedbirler salt idari düzenin bozulmasının önlenmesi ve idari düzenin sağlıklı işlemesi amacını taşımaktadır. Örneğin, faaliyet için gereken nitelikleri taşımadığı sonradan anlaşılan kişinin faaliyet izninin iptali idari yaptırım değil, idari tedbirdir<sup>51</sup>. Kural olarak idari tedbirler muhatapları üzerinde cezalandırıcı bir etki de doğurmamaktadırlar. İdari tedbirlerin hak mahrumiyetine sebep olmayacak kadar kısa süreli olmaları esastır. İdari tedbirler; geçici engelleme, idari iznin geri alınması, eşyaya geçici el koyma ve atipik idari tedbirler<sup>52</sup> olarak sınıflandırılabilir. Bu tür yaptırımlarda ihlali önleme işlevi

<sup>48</sup> Oğurlu (2000), s.65. Yazar söz konusu hükmün Anayasanın 38. maddesine aykırı olduğunu ifade etmektedir.

<sup>49</sup> Anayasa Mahkemesi, E.2022/54, K.2022/99, 08/09/2022: “disiplin suç ve cezaları öğrencilerin özel hayata saygı gösterilmesini isteme hakkı, ifade özgürlüğü, eğitim ve öğrenim hakkı gibi pek çok hak ve özgürlüğüne sınırlama getiren bir nitelik taşımaktadır. Bu itibarla disiplin suç ve cezaları sebebi veya sonucu itibarıyla çeşitli temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması sonucunu doğurabilir. Anayasanın 13. maddesi uyarınca temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması ise ancak kanuni düzenlemelerle mümkündür.”

<sup>50</sup> Anayasa Mahkemesi, E. 2021/2, K. 2022/20, 24/03/2022: “Kuralda disiplin suç ve cezalarıyla ilgili genel ilkeler ortaya konulmadan, kanuni çerçeve çizilmeden, güvenlik korucuları ile korucu başlarına ilişkin disiplin cezaları ve bu cezaları gerektiren eylemler genel hatlarıyla da olsa belirlenmeden, disiplin esaslarıyla ilgili hususların tamamının düzenlenmesi yönetmeliğe bırakılmak suretiyle yürütmeye sınırsız, belirsiz, geniş bir düzenleme yetkisi tanınmıştır.” Benzer yönde: Anayasa Mahkemesi, E.2020/80, K.2021/34, 29/04/2021.

<sup>51</sup> Ulusoy (2013), s.31.

<sup>52</sup> Örneğin, 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanununun 24. maddesi: “Bu Kanunun hayvanları korumaya yönelik hükümlerine aykırı hareket eden ve bu suretle bulundurduğu hayvanların bakımını ciddi şekilde ihmal eden ya da onlara ağır, acı veya zarar veren kişilerin denetimle yetkili merci tarafından hayvan bulundurması yasaklanır ve hayvanlarına el konulur.”

baskın olduğundan idari işlemlere ilişkin genel kurallar uygulanmalı, idari yaptırımlara özel olarak uygulanan ceza hukuku ilkeleri uygulanmamalıdır<sup>53</sup>. Dolayısıyla, idari tedbirler adli veya idari yaptırımların tabi olduğu hukuki rejime dahil değildir ve bu cezalar açısından uygulanan hukuki güvenceler idari tedbirler açısından uygulanmamaktadırlar. Anayasa Mahkemesi de idari tedbirlerin ceza niteliğinde olmadıkları ve cezaların tabi oldukları güvencelere sahip olmadıkları görüşündedir<sup>54</sup>.

Kanaatimizce, idarenin çerçeve bir kanun hükmüne gereksinim duymadan, görev alanlarıyla ilgili olarak idari tedbir öngörmesi mümkündür<sup>55</sup>. Ancak düzenlemenin özü itibarıyla mevzuat ihlalinde bulunmayı cezalandırma ve tedip etme amacından ziyade mevzuat ihlalinin giderme ve telafi etme amacının ağır basması gereklidir<sup>56</sup>. Ayrıca idari tedbir yoluyla temel hak ve hürriyetlerin kısıtlanması, Anayasanın 13. maddesine aykırılık teşkil edecektir.

## 2. İDARENİN İDARİ İHLALİ (KABAHAHAT FİİLİNİ) DÜZENLEMESİ

### 2.1. Genel Olarak İdarenin Düzenleme Yetkisi

Yasamanın asliliği ve genelliği sayesinde kanun koyucu istediği her alanda, istediği detayda düzenleme yapabilmeye matuftur. Ancak bu, yasamanın teknik detaylarla boğuşmasına ve iş yükünün akıl almaz derece artmasına sebep olacaktır. Bu doğrultuda, idare yasa ile kesin bir şekilde düzenleyici işlem yapmakla yetkilendirilmemiş olsa bile faaliyet alanları ile ilgili olarak “genel” nitelikte düzenleyici işlem yapabilir<sup>57</sup>. İdarenin genel, soyut ve kişilik dışı kural düzenleme yetkisinin çerçevesi Anayasanın 124. maddesi ile çizilmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri tarafından görev alanlarını ilgilendi-

<sup>53</sup> Ulusoy (2013), s.175.

<sup>54</sup> Anayasa Mahkemesi, E.2019/110, K.2021/85, 11/11/2021: “İdari cezalardan farklı olarak idari tedbirlerin temel amacı cezalandırmak değil belirli bir kamu hizmeti alanında kurulan düzeni korumak, onun bozulmasını engellemek ve işleyişine yönelik muhtemel tehlikeleri önlemektir. Dolayısıyla idari yaptırım kapsamındaki tedbirler, ceza niteliğinde değildir. Bu itibarla idari cezalardan farklı olarak idari tedbirler bakımından ceza hukukunun temel ilke ve güvencelerinin uygulanma zorunluluğu bulunmamaktadır. ... Dolayısıyla idari yaptırım kapsamındaki tedbirler, ceza niteliğinde değildir. Bu itibarla idari cezalardan farklı olarak idari tedbirler bakımından ceza hukukunun temel ilke ve güvencelerinin uygulanma zorunluluğu bulunmamaktadır.”

<sup>55</sup> Nitekim Gözler’e göre, “Dolayısıyla kolluk alanında düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip olmak için, İdarenin Anayasa veya kanunlarda yetki almasına ihtiyacı yoktur.” Kemal Gözler (2009), İdare Hukuku, 2. Baskı, Ekin Yayıncılık, Cilt 1, Bursa, s.1160.

<sup>56</sup> Ulusoy (2013), s.24.

<sup>57</sup> Günday (2017), s.228.



ren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelik çıkarılabileceği hükme alınmıştır. Buna karşın, idarenin faaliyetlerinin sınırlarını kesin bir şekilde belirlemişse de idare bu kapsamın dışına çıkarak düzenleme yapamaz<sup>58</sup>. Bu sebeple, yasamanın çizdiği çerçevede idare gündelik, teknik ve detaylı düzenlemeler yapabilmelidir. İdare kanunla çizilen bu çerçeveyi takdir yetkisi ile dayanak kanun maddesinin çizdiği sınır dahilinde dolduracaktır<sup>59</sup>.

Onar'a göre idarenin düzenleme yetkisi yürütme görevinin bir icabı olup<sup>60</sup> kamu hizmeti gören her idare tüzel kişisi (*irade izharına yetkili her organ*) düzenleyici işlem ihdas edebilir<sup>61</sup>. Atay'a göre, kanunla çizilen alan içerisinde ilgili kurum veya kuruluşun karar almaya yetkili organları düzenleyici işlem yapma yetkisini haizdir<sup>62</sup>. Gözler, idarenin düzenleyici işlem yapma yetkisinin kanun koyucunun her şeyi düzenlemesinin imkânsız olması, kamu hizmetinin daha iyi işlemesi ve kamu düzeninin sağlanması ile takdir yetkisinin objektifleştirilmesi gibi ihtiyaçlar sebebiyle eşyanın tabiatından kaynaklandığını savunmaktadır<sup>63</sup>. Kabahatler Kanununun 4. maddesi kapsamındaki idari ihlal düzenleme yetkisinin ise kanunla düzenlenen çerçeve hükmün uygulanması amacıyla kanundan kaynaklandığı kanaatindeyiz.

İdarenin düzenleme yetkisinin asli ve özerk olmaması, yani kanuna/CBK'ya (Kanunumsu<sup>64</sup>) dayanması bu düzenleyici işlemlerin icra edilebilirliği açısından dayandıkları kurallardan daha düşük bir güçte oldukları anlamına gelmemektedir. Özey,

*“yürütme/idare tarafından düzenleme yetkisi kullanılarak konulan kurallar ise kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik gibi isimler taşımakla birlikte maddi ölçüde uygulayarak içeriklerine bakıldığında kanunla aralarında sadece bir*

<sup>58</sup> Günday (2017), s.45, 228.

<sup>59</sup> Günday (2017), s.227; Cemil Kaya (2021), *İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi*, 12 Levha Yayıncılık, 3. Baskı, İstanbul, s.45, 108.

<sup>60</sup> Sıddık Sami Onar (1966), *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, Hak Kitabevi, 3. Bası, Cilt 1, İstanbul, s.377.

<sup>61</sup> Onar (1966), s.394.

<sup>62</sup> Ender Ethem Atay (2009), *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara, s.431-432.

<sup>63</sup> Gözler (2009), s.1157-1161.

<sup>64</sup> Karahanoğulları (2022), s.34.



*derece ve bağımlılık farkı bulunduğunu, hepsinin de süreklilik soyut ve nesnel, genel durumları belirlemede olduklarını*

ifade etmektedir<sup>65</sup>.

Yönetmeliklerin, CBK veya kanuna dayanmak zorunda oluşu idarenin düzenleme yetkisinin asli ve özerk olmadığını göstermektedir<sup>66</sup>. Bununla birlikte, idarenin düzenleme yetkisinin “türevsel” nitelikte olması düzenlenen konunun temel hatları ile kanun veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesi ve idari düzenlemenin bunlara uygun olmasını gerektirmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de “Anayasanın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda ise kanunda çok genel ifadelerle düzenleme yapılarak, ayrıntının yürütmenin türevsel nitelikli düzenleyici işlemlerine bırakılabileceği” görüşündedir<sup>67</sup>. Bu doğrultuda Danıştay, uzun yıllardır kanunun lafzına ve amacına uygun olarak düzenlenen yönetmelikleri yasama yetkisinin devri olarak görmemekte<sup>68</sup>, yaptırım düzenleme yetkisinin sınırını “İdarenin yasal belirleme ve dayanak olmadan herhangi bir davranışın yaptırım gerektirdiğini takdir ederek kendi düzenleme yetkisi çerçevesinde kural koyması hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz.” gerekçesiyle çizmektedir<sup>69</sup>.

Bununla birlikte, Anayasada belirtilen yönetmeliklerin yanında idare, yönetmelikler için öngörülen usullerde çıkarılan ve yönetmelik başlığını taşıyorsa da yönetmelik hüküm ve sonuçlarını doğuran “adsız” düzenleyici işlemler de ihdas

<sup>65</sup> İl Han Özay (2004), Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, 2. Baskı, İstanbul, s.427.

<sup>66</sup> Yeliz Şanlı Atay (2011), **Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler**, TODAİE Yayınları, 1 Baskı, Ankara, s.62. Aksi yönde: Kaya (2021), s.110. Kaya’ya göre, “kamu yararının gerektirdiği hallerde idarenin, kanunun düzenlemediği bir konuda düzenleyici işlem tesis etmek suretiyle konuyu düzenleme altına almak konusunda bir takdir yetkisinin bulunduğu söylenebilir.”

<sup>67</sup> Anayasa Mahkemesi, E.2020/9, K.2021/37, 03/06/2021:“Anayasanın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda ise kanunda çok genel ifadelerle düzenleme yapılarak, ayrıntının yürütmenin türevsel nitelikli düzenleyici işlemlerine bırakılması mümkündür. Anayasada münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülmemen konularda yürütme organının doğrudan ve ilk elden düzenleyici işlem yapabileceği düşünülebilirse de yasamanın asliliği ve cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışında yürütmenin türevselliği gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır. ... Ancak bu durumda kanunda belirlenmesi beklenen çerçeve, Anayasanın kanunla düzenlenmesini öngördüğü durumdakinden çok daha geniş olabilecektir. Başka bir ifadeyle, Anayasaya göre mutlaka kanunla düzenlenmesi gerekmeyen bir konu, kanuni dayanağı olmak kaydıyla idarenin türevsel nitelikli düzenleyici işlemlerine bırakılabilir.”

<sup>68</sup> Danıştay 8. Daire, E.1977/7406, K. 1978/6232, 23/10/1978.

<sup>69</sup> Danıştay 8. Daire, E. 2016/8879, K.2021/1675, 18/03/2021.

edebilir<sup>70</sup>. Adsız düzenleyici işlemler, normlar hiyerarşisinin alt basamaklarına doğru ölçsüzce genişleyebilmekte, yönetmelik seviyesinde<sup>71</sup> veya yönetmeliklerin altında yer alabilmektedirler<sup>72</sup>. Bu düzenlemeler yönetmeliklerin altında olsalar bile iptal edilene kadar veya üst makamlarca aksi düzenleme yapılana kadar düzenlemeyi yapan makamları hatta bu makamdan daha üstün makamları da hukuki varlığıyla bağlar<sup>73</sup>. Bir diğer ifadeyle, hukuki varlıkları son bulana kadar bu düzenleyici işlemler bağlayıcı kalmaya devam eder. Ancak, idari ihlallerin yönetmelikten alt basamaktaki, Resmî Gazetede yayımlanmayan adsız düzenleyici işlemlerle belirlenmesinin hukuk güvenliği ve belirlilik ilkeleri açısından sakıncalıdır.

## 2.2. İdari Yaptırımlarda Asli Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Yasamanın asliliğinin istisnası Cumhurbaşkanlığı Kararnameleridir. Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına göre Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda sosyal ve ekonomik haklar dışındaki temel hak ve hürriyetler hariç olmak üzere, kanunla düzenlenmemiş veya münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülmemiş bir alanda CBK çıkarabilir. Ancak idari yaptırımlar başta mülkiyet olmak üzere sosyal ve ekonomik haklar dışındaki temel hak ve hürriyetlere ilişkin olduğu için idari yaptırımın türü, süresi ve miktarı gibi kanunla belirlenmesi gereken hususlarda olağan dönem CBK'sı ile düzenleme yapılamaz. Bu hususları içeren çerçeve hüküm ihdas edilemez.

Olağanüstü hâl CBK'ları ise Anayasanın 119. maddesinin altıncı fıkrası<sup>74</sup> gereği temel hak ve hürriyetlere ilişkin kısıtlamadan muaftır. Bir başka ifadeyle, olağanüstü hâl kararnamesi ile temel hak ve hürriyetlere ilişkin düzenleme yapılması mümkündür. Ancak Anayasa ile tanınan serbesti, 104. maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamaların kaldırılmasından

<sup>70</sup> Lütfi Duran (1982), İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, 1. Baskı, İstanbul, s.472,473. Yazar, yönetmeliklerin gerektirdiği şartları taşımayan düzenlemelerin sakat ve geçersiz olduğu görüşündedir.

<sup>71</sup> Duran (1982), s.473.

<sup>72</sup> Şanlı Atay (2011), s.100.

<sup>73</sup> Onar (1966), s.357.

<sup>74</sup> Anayasanın 119. maddesinin altıncı fıkrası: "Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur."

ibarettir. Dolayısıyla, kanunda açıkça düzenlenen konuların CBK ile düzenlenemeyeceğine ilişkin kısıtlama varlığını sürdürmektedir. Kabahatler Kanununun 4. maddesi gereği, çerçeve hüküm bir kanun hükmü olacağı için, olağanüstü hâl CBK'ları bu sınıra takılacaktır.

Ceylan, Anayasanın 123. maddesinde düzenlenen kanuni idare ilkesi nedeniyle, kabahatlerin münhasıran kanunla ihdas edileceğinin öngörüldüğünü ve kabahatler konusunda olağanüstü hâl CBK çıkarılmayacağını savunmaktadır<sup>75</sup>. İdare hukukunun temel ilkelerinden birisinin kanuni idare olduğu ve idarenin kanuna dayanmak zorunda olduğu da bu kapsam dahilinde gözetilmelidir. Katıldığımız bu görüşün sonucunda, kanuni idare ilkesi kabahatler yanında bütün idari işlemler için geçerli olacak ve olağan veya olağanüstü dönem CBK'ları ile (aksi Anayasanın 104. maddesinde öngörülen haller dışında) idare hukuku alanında kanuna dayanmaksızın, asli düzenleme yapılamayacaktır. Çünkü idare, kanunla başlayıp kanunla bitecektir ve Anayasanın 104. maddesinde belirtilen haller dışındaki her alanda idare kanunla düzenlenecektir. Bu nedenle, ancak Anayasa ile açıkça belirtilen alanlarda CBK ile düzenleme yapılabileceği, bunlar dışındaki alanlar "kanunda açıkça düzenlenen konular" olduğundan bu alanların CBK ile düzenlenemeyeceği kanaatindeyiz. Kaldı ki, Kabahatler Kanununun 4. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir" hükmü ile kabahatlerin münhasıran kanunla düzenlenmesi de açıkça öngörüldüğünden, olağan dönem veya olağanüstü hâl CBK'ları ile kabahat ihdas edilemeyecektir.

Diğer taraftan, yukarıda ifade edildiği üzere idari düzenin bozulmasının önlenmesi amacıyla, geçici ve temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasını imkânsız kılmayacak nitelikteki idari tedbirlerin herhangi bir kanuna dayanmaksızın olağan veya olağanüstü dönem CBK'sı ile düzenlenmesi mümkündür.

### 2.3. Çerçeve Hükümler (Açık Ceza Normları-Beyaz Hükümler)

Değişen koşullara uyum sağlama gerekliliği ile acil düzenleme yapılması gereğinin bulunduğu ve yasa koyucunun teknik, detaylı düzenlemeler yapmasının mümkün olmadığı haller ile yaptırımlar alanında da karşılaşılması mümkündür. Bu sebeple kanun koyucu ihlal tipinde yer alan tüm unsurları belirlemek yerine

<sup>75</sup> Ceylan (2021), s.124. Aksi yönde: Gözler (2009), s.1171. Gözler'e göre acil ve olağanüstü durumlarda idarenin asli düzenleme yetkisine sahip olduğu her zaman kabul edilmelidir.

ihlalin bazı unsurlarının idarenin düzenleyici işlemleriyle belirlenmesi yönünde hüküm kurabilir. Bu tarz hükümler, “açık ceza normları”, “beyaz hükümler” veya “çerçeve kanun” olarak adlandırılmaktadır. Diğer taraftan, kanunla idari suçlar tüm unsurlarıyla tek tek sayılıyorsa burada bir çerçeve hükümden ve dolayısıyla idarenin düzenleme yetkisinden bahsetmek mümkün değildir<sup>76</sup>. Anayasa Mahkemesinin Kabahatler Kanununun 4. maddesini<sup>77</sup> dolaylı bir şekilde ele aldığı bir kararında<sup>78</sup>, yaptırım düzenleme yetkisini “kamu hizmetlerinin değişkenliği” ilkesine dayandırmıştır.

Açık ceza normlarının adli bir suçun unsuru olarak öngörülmesi halinde bu hüküm Anayasanın 38. maddesinden dolanma anlamına geleceğinden anılan hükme aykırılık teşkil edecektir<sup>79</sup>. Zira, Anayasanın 38. maddesi, adli suç ve ceza içeren hükümlerin idarenin düzenleyici işlemi ile belirlenemeyeceğini kati şekilde belirtmektedir. Ancak, idari yaptırımların kanuniliği, Anayasanın 38. maddesine değil, Anayasanın 123. maddesinde dayanağını bulmaktadır. Bu sebeple, idareye düzenleyici işlemlerle idari ihlal veya yaptırımın türü, süresi ve şekli dışındaki unsurlarını belirleme yetkisi verilmesi, Anayasaya aykırı olmayacaktır.

Kabahatler Kanununun 4. maddesine göre hukuka uygun bir çerçeve hükümden bahsedilmesi için hem maddi hem de şekli anlamdaki bir kanun hükmü ile idari yaptırımın temel esasları, türü, süresi/miktarının düzenlenerek yaptırımın çerçevesinin belirlenmesi şarttır<sup>80</sup>. Hatta, çerçeve hükmün açık ve herkes tarafından anlaşılır olması (*nullum crimen sine lege certa*) da gereklidir<sup>81</sup>. İdareye “torba” bir hükümlerle idari yaptırımını belirleme yetkisi verilmesi mümkün değildir.

<sup>76</sup> Ulusoy (2013), s.93.

<sup>77</sup> Kabahatler Kanununun 4. maddesi;

“(1) Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlendiği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir. (2) Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktar, ancak kanunla belirlenebilir.” şeklinde düzenlenmiştir.

<sup>78</sup> Anayasa Mahkemesi, E.2019/110, K.2021/85, 11/11/2021: “Anayasa Mahkemesinin kararlarında da belirtildiği üzere idari nitelikteki suçların kanunda belirlenerek karşılığında cezasının gösterilmiş olması yeterli olup suç sayılan eylemler ve cezası, bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek şekilde kanunda gösterildikten sonra yasama organının uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin konularda alınacak önlemlerin kamu hizmetlerinin ve toplumsal ihtiyaçların değişkenliği çerçevesinde duyulan gereksinimlere uygunluğunu sağlamak amacıyla yürütme organına yetki vermesi idari kararlarla suç ihdası ve dolayısıyla kanunilik ve belirlilik ilkesinin ihlali anlamına gelmemektedir.”

<sup>79</sup> Özgenç (2012), s.107.

<sup>80</sup> Kaşka (2013), s.200.

<sup>81</sup> Aydınoğlu (2017), s.35.

Kanaatimizce, idarenin düzenleyici işleme idari ihlali belirleme yetkisi Kabahatler Kanununun 4. maddesinin birinci fıkrası hükmü olmasa da mevcuttur. Zira, kanunla bir idari yaptırımın düzenlenmesini öngören çerçeve hükmün varlığı idarenin düzenleme yetkisi için yeterlidir. Çerçeve hüküm Kabahatler Kanununun 4. maddesine değil, bizzat Anayasaya dayanmaktadır. Kanunla düzenlenen bir açık ceza normunun varlığı halinde idarenin düzenleme yetkisi için ayrıca bir hükme gerek bulunmamaktadır. Hatta, Kabahatler Kanununun 4. maddesi ile idareye düzenleme yetkisi verilmesinden ziyade, maddenin ikinci fıkrası ile idarenin yaptırımın türü, süresi ve miktarını düzenlemesinin kısıtlanması söz konusudur.

#### 2.4. Çerçeve Hükümün İçinin Doldurulması

Yukarıda ifade edildiği üzere, CBK'lar ile yaptırımın türü süresi ve miktarının düzenlendiği çerçeve hükümler getirilemez. Zira, CBK ile bir kanunun uygulanması amaçlanmamakta, kanunun boşluğu asli nitelikteki bir yetki ile doldurulmaktadır. Bu nedenle CBK'lar idarenin düzenleyici işlemi değil, kanunumsu (quasi statute) niteliğindedir<sup>82</sup>. Dolayısıyla CBK'lar kanuna dayanmamakta ve kanunun uygulamasını göstermek amacıyla ihdas edilemezler. Hatta, kanunla açıkça idari ihlali belirlemek için CBK düzenlenmesi öngörülse dahi aykırılık Anayasaya uygun hale gelmez<sup>83</sup>. CBK'lar kanuna dayanmadığından ve kanun ile CBK düzenleme yetkisi de verilemediğinden çerçeve hüküm CBK ile de doldurulamaz. Ancak, yürütmeye ilişkin olmak kaydıyla Cumhurbaşkanının yönetmelik düzenleme yetkisi bulunmaktadır. Bu kapsamda, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak bir yönetmelik ile çerçeve hükmün içeriği doldurulabilecektir. Bu yönetmelik çerçeve kanuna dayandığı için kanunumsu değil, idari işlemidir. Diğer taraftan, kanunilik ilkesi sınırlarına dahil olmak kaydıyla yönetmelik veya adsız düzenleyici işlemler ile görevli kamu tüzel kişilikleri de çerçeve hükmün içeriğini belirleyebilecektir.

<sup>82</sup> Karahanoğulları (2022), s.34.

<sup>83</sup> Anayasa Mahkemesi, E.2019/31, K.2020/5, 23/01/2020: "Öte yandan Kanun'un 35. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesinde 'İlgili kanunların veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bütçe dışı avans ödenmesine ilişkin hükümleri saklıdır' denilmektedir. Anayasa'nın kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çikarma yetkisini tanımadığı dikkate alındığında, kanun koyucunun anılan şekilde bir yetki tanınması söz konusu olamaz. Bu nedenle CBK hükümlerini saklı tutan kanun hükmü yukarıda tespit edilen aykırılığı Anayasa'ya uygun hâle getirmemektedir."

Çerçeve hükmün içeriğinin nasıl doldurulacağına ilişkin hüküm bulunuyorsa, idari ihlali düzenleme yetkisi açısından bu hüküm geçerlidir. Örneğin 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanununun 32. maddesinde "bu Kanun hükümleri kapsamında Üst Kurul tarafından belirlenen yükümlülüklerini yerine getirmeyen" kuruluşlara idari yaptırım uygulanacağı düzenlenmiştir. İdari ihlal konusu fiilleri düzenleme yetkisinin münhasıran Radyo ve Televizyon Üst Kuruluna tanındığı anlaşılmaktadır.

Özellikle düzenleyici ve denetleyici kurumların idari ihlal/kabahat düzenleme yetkilerinin kapsamlı ve genel olduğu görülebilecektir. Nitekim "kurul kararlarına aykırılık" veya "kanun kapsamında çıkarılan her türlü düzenlemeye aykırılık" gibi çerçeve normlara rastlamak mümkündür. Ulusoy'a göre bu kurumların görev ve yetkileri kanunlarla çok ayrıntılı ve somut şekilde belirlendiğinden, bu sınırlar aynı zamanda yaptırım uygulanacak fiillerin de "çerçevesini" oluşturacaktır<sup>84</sup>. Nitekim Anayasa Mahkemesi de denetleyici ve düzenleyici kurumlara çerçeve hükümle yaptırım düzenleme verilmesi hakkında "regülatif idari yaptırımlarda, yaptırımın uygulanacağı belirli, özel bir alan olduğundan kanunla çizilen çerçevenin genel olması belirlilik ilkesine aykırılık oluşturmaz." görüşündedir<sup>85</sup>. Gerçekten de denetleyici ve düzenleyici kuruluşların görev ve yetkilerini düzenleyen kanunlar oldukça detaylı olduğundan bu kuruluşların düzenleyici işlemleri, kanunla ortaya konulan hukuki rejimin teknik detaylarını düzenlemekten farklı hükümler getirmemektedir. Ancak, çerçeve hükmün içeriğinde "bu Kanunda ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılacak düzenlemelerde ve alınan kararlarda yer alan hususlara aykırı davranış" şeklinde bir düzenleme bulunabilir. "Alınan kararlarda yer alan hususlara aykırı davranış" ifadesinde yer alan karar veya benzer şekilde ifade edilen idari işlemin düzenleyici idari işlem<sup>86</sup> ya da kural koyucu nitelikte genel idari karar olması gerekmektedir. İdare, bir düzenleyici işleme hatta kanuna dayanarak tesis ettiği birel işlemi, idari yaptırıma dayanak teşkil edemeyecektir. Söz konusu fiil hakkında kanun, düzenleyici işlem ya da genel idari karara aykırı bir husus bulunmuyorsa idari yaptırım tesis edilmesi mümkün bulunmayacaktır.

<sup>84</sup> Ulusoy (2013), s.87.

<sup>85</sup> Anayasa Mahkemesi, E.2017/103, K.2017/108, 31/05/2017.

<sup>86</sup> Ekinci (2017), s.30; Evren (2011), s.983; Kaşka (2013), s.200.

Bununla beraber, çerçeve kanunda idari ihlali belirlemekle belirli bir idare görevlendirilmiş olsa dahi çerçeve hükümde yer verilen hususlar bir başka idarenin görev alanına da girebilir ve bu idare bu hususta düzenleyici işlem ihdas edebilir. Örneğin, çerçeve hükümde “*bu Kanuna dayanarak çıkarılan düzenlemelere aykırılık*” benzeri bir ifade yer alıyor ve birden fazla idareye o kanuna dayanarak düzenleyici işlem tesis etme yetkisi kanunen tanınmışsa, böylesi bir durum ortaya çıkacaktır. Kanun koyucu tarafından bu gibi bir ilişkinin kurulması halinde, zımni de olsa idari vesayete benzer, eşgüdümü sağlamaya yönelik bir ilişki ortaya çıkmış olacaktır. Kanaatimizce, bu durumda idari yaptırım uygulamakla görevli olan idare, idarenin bütünlüğü ilkesi gereği bir başka idarenin düzenlemesi ile bağlı olacak ve başka bir idarenin düzenleyici işlemine aykırılığı da yaptırıma bağlayacaktır. Bu halde, çerçeve hükmü dolduran ve idari yaptırım uygulayan idarelerin farklı olması çok muhtemel olmamakla birlikte, mümkündür.

Bu duruma örnek olarak, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanununun 7. maddesi ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, elektronik haberleşme sektöründeki rekabete aykırılıkları incelemeye, soruşturmaya ve rekabetin tesisine yönelik gerekli gördüğü tedbirleri almaya yetkili kılınmıştır. Bu hüküm, Rekabet Kurulunun 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile Rekabet Kurumuna verilen yetkileri bertaraf etmemekte, her iki kurumun da kendi görev alanlarına giren rekabet ihlalleri ile ilgili öncül (*ex-ante*/ ileriye yönelik olarak idari düzenin tesisi amaçlı) ve ardıl (*ex-post*/idari düzeni bozmuş olan davranışa yaptırım uygulanması amaçlı) nitelikte düzenleme ve yaptırım uygulama yetkisinin bulunduğu bir hukuki çerçeveye sebep olmaktadır<sup>87</sup>. Nitekim kanun koyu-

<sup>87</sup> Danıştay 13.Daire, E.2014/1228, K.2020/1406, 16/06/2020: “*Bu bağlamda; bir piyasanın düzenleyici ve denetleyici bir kurumun regülasyonuna tabi olmasının o piyasada yer alan faaliyetleri 4054 sayılı Kanun kapsamı dışına çıkarmayacağı, Rekabet Kurulu’nun 4054 sayılı Kanun çerçevesinde tüm mal ve hizmet piyasalarında rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetimleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamakla görevlendirilmiş olduğu, söz konusu düzenleyici kurumların piyasa hakkındaki tasarruflarında rekabetçi bir piyasa düzeni sağlamakla yükümlü olmalarında rağmen, piyasada gerçekleşen rekabet ihlallerinin tespit ve idari yaptırma tabi tutulması, Kanun veya ikincil düzenlemelerle öngörülen veya öngörülebilecek istisnalar dışında, 4054 sayılı Kanun kapsamında Rekabet Kurulu’nun görev alanına girdiği görülmektedir.*

*Kaldı ki, bir piyasada gerçekleştiği iddia olunan rekabet ihlâli hakkında Telekomünikasyon Kurulu ve Rekabet Kurulu’nun izleyeceği yollar ve alacağı kararlar birbirinden farklıdır ve bu çerçevede; Telekomünikasyon Kurumu’nun amacının telekomünikasyon piyasasında rekabetin tesisi, rekabetin engellenmesine ve rekabetçi zararın önlenmesine yönelik tedbirlerin alınması ve düzenlemelerin yapılmasına yöneliktir Rekabet Kurulu’nun telekomünikasyon sektöründeki teşebbüsler hakkında ileri sürülen ihlâl iddiaları hakkında açabileceği bir soruşturma sonucunda verebileceği idari para cezası, anti-rekabetçi davranışların ve bunun altında yatan saikin cezalandırılmasına ilişkindir. Telekomünikasyon Kurulu’nun aldığı tedbirler ve yaptığı düzenlemelerle mevcut rekabet ihlâlinin etkilerinin sona ermesi ve ihlâlden kaynaklanan zararın tamamen ortadan kalkması*



cu tarafından da iki kurumun görev alanlarının bu derece yaklaştığı gözetilerek, 5809 sayılı Kanununun 7. maddesinin ikinci fıkrası ile Rekabet Kurulunun elektronik haberleşme sektörüne ilişkin vereceği tüm kararlarda, öncelikle BTK'nın görüşünü ve yapmış olduğu düzenleyici işlemleri dikkate alacağı düzenlemiştir<sup>88</sup>.

### 3. İDARENİN İDARİ İHLAL DÜZENLEME YETKİSİNİN SINIRI

İdari yaptırımlar idari işlem olduğundan idarenin düzenleme ve yaptırım uygulama yetkisi kanunilik ilkesi gereği kanunla sınırlı olacak, kanunla başlayıp kanunla bitecektir<sup>89</sup>. “Belirli normların yalnızca yasalarla düzenlenebileceği”<sup>90</sup> anlamına gelen bu ilke, yaptırımın türü, süresi ve miktarı hususunda tartışmasız biçimde işlerlik kazanmaktadır. İdari yaptırımların türü, süresi ve miktarının belirlenmesinde kanunilik ilkesinin kabul edilmemesi her idari merciinin yeni ve farklı düzenlemeler yapmasına neden olabilecek, bu da keyfilğe sebep olabileceği gibi kişi hak ve özgürlüklerinin yürütme tarafından daraltılması sonucu doğuracaktır<sup>91</sup>.

Kabahatler, adli suç ve cezaların kanuniliği kadar sert şekilde olmasa da kanunilik ilkesi kapsamındadır. Ancak idari yaptırımın türü, süresi ve miktarı yani cezanın belirlenmesi açısından kanunilik ilkesi, adli suçlarda olduğu kadar katı şekilde uygulanmaktadır. Kanunla düzenlenmemiş bir idari yaptırıma hükmedilmesi mümkün değildir. İdare, ancak yaptırımın türü, süresi ve miktarı dışında kalan unsurları belirleyebilir. İhlal fiilinin belirlenmesi konusunda kıyas müm-

---

*vayahut konunun salt telekomünikasyon mevzuatını ilgilendiren teknik bir hususta, piyasada düzenleme ve müdahale yapılmasına yönelik bir isteme ilişkin olması hallerinde, Rekabet Kurulu'nun soruşturma veya ikinci halde önaraştırma açıp açmama konusunda bir takdir yetkisi bulunmakla birlikte, bu takdir yetkisininin 4054 sayılı Kanun'un öngördüğü amaca uygun ve hukuka uygun bir şekilde kullanılması gerektiği, şikâyet konusu fiiller hakkında yukarıda anılan mevzuat hükümleri uyarınca Telekomünikasyon Kurumu tarafından aynı fiil hakkında uygulanabilecek idari yaptırımların ise Rekabet Kurulu tarafından dikkate alınması ve genel olarak telekomünikasyon sektöründeki rekabet ihlalleri konusunda iki kurum'un işbirliği içerisinde bulunması gerekmektedir.”*

<sup>88</sup> Rekabet Kurulunun D.2009-2-156, K.09-48/1206-306 sayılı Kararı: “Rekabet Kurulu'nun telekomünikasyon sektörüne yönelik alacağı kararlar öncesinde, BTK'nın görüşünün alınması zorunludur ve sektörel düzenleyici BTK, rekabetin sağlanması amacıyla içerenler de dahil olmak üzere sektörde bir takım öncül düzenlemeler yapmaktadır. Rekabet Kurulu ise telekomünikasyon sektörüne ilişkin olarak yaptığı bütün incelemelerde, söz konusu düzenlemeleri dikkate alarak, bu düzenlemelerin sınırları içerisinde teşebbüslerin kendi iradeleri ile ortaya koydukları davranışları inceleme konusu yapmaktadır.”

<sup>89</sup> Günday (2017), s.228; Gözler (2009), s.1164; Aydınoglu (2017), s.12; Karabulut (2008), s.138.

<sup>90</sup> Oğurlu (2000), s.57.

<sup>91</sup> Hayrettin Kurt (2014), “İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 1, s.150; Oğurlu (2000), s.59.



künken, ihlalin yaptırımını ancak kanun ile belirlenebilir<sup>92</sup>. Diğer taraftan, yükümlendirici işlem olsalar da ceza niteliğinde olmayan idari tedbirler açısından kanunilik ilkesinin uygulanması daha da esnek olabilecek, söz konusu sınırlamalar uygulanmayacaktır<sup>93</sup>.

Kanunilik ilkesinin sonucu olarak idarenin ihlali düzenleyen işlemleri üzerinde ölçülülük, belirlilik, kıyas yasağı<sup>94</sup> ve geriye yürüme yasakları uygulama alanı bulmaktadır. Nitekim Danıştay “savunma hakkı, suç ve cezaların kanuniliği, lehe olan kanunun uygulanması, cezaların zorunluluğu, cezaların bireyselliği ve ölçülülük ilkelerine idari yaptırımlar alanında uyulmasının zorunlu olduğu” görüşündedir<sup>95</sup>.

Diğer taraftan, idari yaptırımlarda mükerrer cezalandırma yasağı olarak adlandırılan ne bis in idem ilkesi kısmen uygulanır. Zira Kabahatler Kanununun 15. maddesine göre, ihlal konusunda idari para cezasından başka idari yaptırımlar da öngörülmüş ise, bu yaptırımların her birinin uygulanmasına karar verilir. Eylemin konusu farklı idarelerin görev ve yetki alanına girerse, hukuki anlamda tek bir fiil ve aykırılıktan bahsedilemeyeceğinden, bu iki idare birbirinin idari işlemi ile bağlı tutulmamalı ve her aykırılık için ayrı ayrı yaptırım uygulanmalıdır. Zira, bozulan hukuk düzeni birden fazladır. Aynı kurumun birden fazla görev alanı bulunuyorsa ve farklı alanlara ilişkin farklı kanunlardaki çerçeve hükümler ihlal ediliyorsa yine bozulan hukuk düzeni birden fazladır. Fakat ihlaller aynı kurumun görev alanındaki tek bir hukuk düzenine ilişkin ise tek yaptırım uygulanmalıdır.

### 3.1. Ölçülülük

Ölçülülük ilkesi ile hakların sınırlandırılması maksadıyla kullanılan aracın, sınırlandırma sonucunda ortaya çıkması amaçlanan sonucu doğurmak açısından elverişli olması, aracın amaç için gerekli olması ve araç ile amaç arasında ölçülülüğün bulunması şeklinde ifade edilmektedir. Ölçülülük ile idarenin eylem ve işleri ile ulaşmak istediği amaç arasında bir denge bulunması beklenebilir hale gel-

<sup>92</sup> Oğurlu (2000), s.65.

<sup>93</sup> Ulusoy (2013), s.72.

<sup>94</sup> Örf ve adete dayanma yasağının da bu kapsamda değerlendirilebileceği düşünülmektedir.

<sup>95</sup> Danıştay 13. Daire, E.2010/367, K.2011/3019, 22/06/2011.

mektedir<sup>96</sup>. İdarenin yaptırım uygularken veya düzenlerken dengenin bozulduğu ve kişi hak ve hürriyetlerini olması gerekenden fazla sınırladığı durumlarda ölçülülükten bahsedilemeyecektir. Hukuk devlet olmanın bir sonucu olan ölçülülük ilkesinin üç alt unsuru bulunduğu sonucu çıkmaktadır. Bunlar ise elverişlilik, gereklilik, oranlılıktır.

İdari yaptırımlar özlerinde önleme amacını barındıran cezalar olduğu için, bunlar caydırıcı oldukları ölçüde elverişlidirler<sup>97</sup>. Elverişlilik açısından subjektif durum ve hukuka aykırı eylemin haksızlık içeriği gibi hususların da değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, regülasyon cezaları açısından maktu cezalardansa nispi cezalar daha elverişlidir<sup>98</sup>. Örneğin, temel hak ve hürriyetlerle yakından ilgili olan ayrımcılık yasağının ihlali halinde TİHEK tarafından verilmesi öngörülen ve üst sınırı 89.571-TL olan<sup>99</sup> cezanın caydırıcı veya elverişli olduğunu söylemek mümkün bulunmamaktadır.

Ölçülülüğün diğer alt unsuru olan gereklilik ilkesini Anayasa Mahkemesi, “sınırlayıcı önlemin sınırlama amacına ulaşma bakımından zorunlu olup olmadığını arayan zorunluluk-gereklilik” olarak tanımlamıştır<sup>100</sup>. Buna göre, hakkı daha az kısıtlayacak bir yol varsa gereklilikten bahsedilmesi mümkün bulunmamaktadır.

Oranlılık ise kamu yararı ile sınırlama arasında denge bulunmasıdır<sup>101</sup>. Maktu idari yaptırımlar yerine nispi idari yaptırımların benimsenmesinin, elverişliliğin yanında gereklilik ve oranlılık ilkeleriyle de daha çok bağdaşmaktadır. Maktu para cezaları da alt limitler ile üst limitler arasında makul bir dengenin bulunduğu sürece oranlı olacaktır. Ulusoy’a göre alt limit ile üst limit arasındaki makul farkın 10 kata kadar olduğu ifade edilmektedir<sup>102</sup>. Kanaatimizde de aynı neviden aykırılıklara hukuk düzeninin verdiği tepkiler (idari yaptırım) arasındaki farkın 10 kat gibi yüksek olması, yaptırım kararını alacak mercilerin yaptırımı etkisiz kılması veya ölçüsüzce uygulayabilmesi sonucunu doğuracaktır. Oysa, Anayasa

<sup>96</sup> Gündüz (2004), s.42.

<sup>97</sup> Ceylan (2021), s.159.

<sup>98</sup> Yücel Oğurlu (2001), "AİHM Kararları ve Türk İdare Hukukunda Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanmasında Bir Yargısal Denetim Ölçütü Olarak Ölçülülük İlkesi", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Prof. Dr. Turhan Yüce'ye Armağanı**, s.509; Ekinci (2017), s.35.

<sup>99</sup> 2023 yılı itibarıyla. <https://www.tihk.gov.tr/2023-yili-idari-para-cezaları/>

<sup>100</sup> Anayasa Mahkemesi, E.1988/50, K.1989/27, 23/06/1989.

<sup>101</sup> Oğurlu (2001), s.508.

<sup>102</sup> Ulusoy (2013), s.127.

Mahkemesi yakın tarihli bir kararında, eski içtihadından ayrılarak<sup>103</sup> bin Lira ile bir milyon Lira olarak belirlenen limitleri (1000 kat) Kabahatler Kanununun 17. maddesine göre kişiselleştirme imkanının bulunduğundan hareketle hukuka uygun bulmuştur.

### 3.2. Belirlilik

Belirlilik, hükmün anlamının kişiler tarafından farklı şekilde anlaşılmaması, tereddütlere mahal vermeksizin herkesin aynı kanı etrafında toplanabilmesini ifade etmektedir<sup>104</sup>. İdari yaptırımlarda belirlilik, hukuk devleti olmanın bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Buna göre bireylerin karşılaştıkları yaptırımı, bir diğer söylemle norma aykırılığa karşı kamu düzeninin vereceği tepkiyi bilebilir ve önceden hesaplayabilir olmaları gereklidir. Bireyler eylemlerinin norma aykırı olduğunu bilselerdi, bu eylemi yapmayacaklardı denebiliyorsa, idari yaptırımın belirlilik unsuru da sakatlanacaktır. Zira norma aykırı eylem yaptırımla değil, normun bilinebilir olması ile engellenmiş olacaktır.

Anayasa Mahkemesi belirlilik ilkesini bir kararında;

*“Hukuk devletinin temel unsurlarından biri de belirlilik ilkesidir. Bu ilkeye göre yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup kişinin kanundan belirli bir kesinlik içinde hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini verdiğini bilmesini zorunlu kılmaktadır. Kişi ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngö-*

<sup>103</sup> Anayasa Mahkemesi, E.2005/5, K.2008/93, 17/04/2008 Kararı ile İmar Kanununda öngörülen ve ceza üst sınırı alt sınırdan 50 kat fazla olduğu düzenlemeyi iptal etmişti. Ancak, Mahkeme, görüş değiştirerek E.2013/95, K.2014/176, 13/11/2014 Kararında yine arasında 50 kat fark bulunan yaptırım düzenlemesini *“Ancak İdareye takdir yetkisi tanınması, idarenin ‘keyfi’ olarak hareket edebileceği anlamına gelmez. İdareye tanınan takdir yetkisinin, somut olayın özellikleri, eylemin ağırlığı, oluşan zararın büyüklüğü gibi durumlar göz önünde bulundurularak eşitlik, kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olarak kullanılması ve işlenen fiil ile tayin edilecek ceza arasında adil bir dengeyi gözetilmesi, hukukun genel ilkelerindedir. İdare, cezanın alt sınırının üzerine çıktığında, bunun nedenlerini ortaya koymak ve gerekçelerini açıklamak zorundadır. İdarenin, alt sınırın üzerinde ceza tayin etmesinin gerekçesini açıklayamaması veya açıklanan gerekçenin makul, haklı ve doyurucu olmaması, diğer bir anlatımla, kamu yararı ile idari yaptırımın muhatabının özel yararı arasındaki dengeye dikkat etmemesi veya bu dengeyi ölçsüz bir şekilde kurması durumunda, cezanın yargı yerlerince iptal edilebileceği tabiidir.”* gerekçesiyle hukuka uygun bulmuştur.

<sup>104</sup> Kaşka (2013), s.187.

*rebilir ve davranışlarını ayarlayabilir. Hukuki güvenlik ilkesi bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.”*

ifadeleriyle tanımlamıştır<sup>105</sup>.

Belirlilik unsurunun oluşabilmesi için; yaptırıma konu eylemin, eylem sonucunda uygulanacak cezanın ve ikincil tüm unsurların en geç eylem sırasında öğrenilebilir ve kuralların tereddüte yer bırakmayacak şekilde belirlenmiş olması gereklidir. Nispi cezalar açısından, cezanın alt ve üst sınırlarının kesin bir şekilde düzenlenmiş olması gerekmektedir<sup>106</sup>. Bu çerçevede, idari yaptırımların türü, süresi ve miktarı kanunla belirleneceğinden, idari yaptırımın bu unsurları açısından belirlilik ilkesinin hayata geçirilmesi yasama organının bir yükümlülüğüdür<sup>107</sup>. İdari ihlallerin idarenin düzenleyici işlemi ile belirlenmesi halinde yasamanın belirlilik ilkesini hayata geçirme yükümlülüğü konusunda idare görevlendirilmektedir.

Bu noktada, “milli güvenlik”, “kamu düzeni”, “genel asayiş”, “genel ahlak”, “görülen lüzum”, “hizmet gerekleri”, “kamunun esenliği” veya “kamu güveni” gibi belirsiz ve yoruma açık kavramların belirlilik ilkesi açısından değerlendirilmesinde fayda bulunmaktadır. Doktrinde belirsiz kavramlar ikili ayrıma tabi tutularak; “şafak vakti” gibi bir şey veya gerçeğin tasviri niteliğindeyse ampirik kavramlar, uygulayıcının değer yargısı ile şekilleniyorsa normatif belirsiz kavramlar olarak adlandırılmaktadırlar<sup>108</sup>. Ampirik kavramların belirlilik ilkesi açısından bir çelişkiye neden olmayacağı görülmektedir. Ancak, normatif belirsiz kavramlar açısından uygulayıcının değer yargısı, bir diğer ifadeyle idarenin takdir yetkisi işlerlik kazanacaktır. Belirsiz kavram, toplumda geçerli olan genel anlayışa, objektif bir değer yargısına ilişkin ise idarenin takdir yetkisinin bulunmadığı ifade edilebilir<sup>109</sup>. Örneğin, “kamu düzeni” kavramının normatif belirsiz kavram olarak nitelendirilebilmesi mümkünken, idarece subjektif olarak nitelendirilen kamu düzeninin bozulup bozulmadığı ampirik olarak saptanabilecektir. Dolayısıyla

<sup>105</sup> Anayasa Mahkemesi, E.2020/80, K.2021/34, 29/04/2021.

<sup>106</sup> Oğurlu (1999), s.187.

<sup>107</sup> Evren (2011), s.987; Kaşka (2013), s.188.

<sup>108</sup> Kaya (2021), s.45.

<sup>109</sup> Kaya (2021), s.47.

sübjektif şekilde yorumlanabilecek normatif belirsiz kavramların içerdiği düzenleyici işlemlerin belirlilik ilkesine aykırı olması mümkündür.

Diğer taraftan, yaptırım konusu eylemler idarenin düzenleyici işlemleri ile belirlendiğinde, yaptırımın süjesinin anlayacağı nitelikte olması yeterli ve gereklidir<sup>110</sup>. İdari yaptırımlar alanındaki belirlilik ilkesi, idarenin de düzenleme yetkisinin bulunması gibi nedenlerle, ceza hukukundaki kadar katı anlaşılmamaktadır<sup>111</sup>. Yaptırımın muhatabının genel toplum olması veya belirli alanda faaliyet gösteren profesyoneller olması belirlilik ilkesinin somut olaya uygulanması açısından farklıdır. Anayasa Mahkemesi bir kararında, radyo ve televizyon kuruluşları için öngörülen “kişileri suç işlemeye yönlendirecek veya korku salacak yayın yapılmaması” eyleminin içeriğinin öğreti ve yargı kararları ile doldurulabileceğini hükme bağlamıştır<sup>112</sup>. Kanımızca, radyo ve televizyon kuruluşları bir mevzuat kapsamında olarak faaliyet gösterdikleri, bir bağımsız idari otoritenin gözetim ve denetimi altında bulduklarından, bu kuruluşların tabi oldukları idari yaptırımlar açısından “normun ortalama bir vatandaş tarafından anlaşılabilmesi” kistasının aranmasına gerek bulunmamaktadır.

Çerçeve hükmün içeriği düzenleyici ve denetleyici kurumlarca sınırlı bir muhatap kitlesini etkileyecek şekilde doldurulsa dahi düzenlemenin erişilebilir olması gerekir. Bağımsız idari otoritelerce regüle edilen bazı alanlarda sadece belirli aktörler faaliyet gösterse de kabahatler, regüle edilen bu alanlar da dahil olmak üzere toplumun tamamını ilgilendirmektedir. Bu sebeple, idari ihlalleri düzenleyen idari işlemlerin “kamuyu ilgilendiren” yönetmelik veya adsız düzenleyici işlem olduklarının kabulü gerekmektedir. Bunun sonucunda da 3011 sayılı Resmî Gazetede Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun gereği idari ihlallerin öngördükleri düzenlemelerin Resmî Gazetede yayımlanması gerekmektedir. Resmî Gazete yayımlanmamış bir yönetmelikte yer alan idari ihlal aleniyet kazanamayacaktır.

<sup>110</sup> Anayasa Mahkemesi, E.2013/28, K.2013/106, 03/10/2013: “İtiraz konusu kuralla, Kanun'un 37 ilâ 46. maddelerinde yer almayan fiillerle ilgili olarak da disiplin cezasının uygulanabileceğinin öngörülmesi belirsizliğe neden olmaktadır. Zira, ceza infaz kurumlarında bulunan hükümlü ve tutuklular, hangi fiilleri işlerlerse haklarında disiplin cezası uygulanabileceği konusunda duraksamaya sevk edilmektedir. Bu şekilde bir belirsizliğin kabul edilmesi ise hukuki güvenlik ilkesiyle bağdaşmaz.”

<sup>111</sup> Kararölüt (2008), s.115.

<sup>112</sup> Anayasa Mahkemesi, E.2002/100, K.2004/109, 21/09/2004: “Süreklî değişen toplumsal olaylar karşısında insanlar arasında nefret duygularını oluşturan veya korku salan yayınların neler olduğunun önceden yasa koyucu tarafından belirlenmesindeki güçlük göz ardı edilemez ise de bu kavramlara zaman içinde öğreti ve yargı kararlarıyla içerik ve anlam kazandırıldığı da bir gerçektir.”

### 3.3. Kıyas Yasağı

Kanunilik ilkesi, ceza hukukunda olduğu gibi idari yaptırımlarda da uygulanması zorunlu olan bir ilkedir. Hangi fiillere idari yaptırım uygulanacağını en azından idarenin düzenleyici işlemiyle ve bu fiillere uygulanacak yaptırımların kanun ile açıkça tanımlanması, yaptırım uygulanacak eylemin belirli olması ve kıyas yoluyla idari yaptırım uygulanması açıkça düzenlenmeyen konularda boşlukların doldurularak<sup>113</sup> yaptırıma başvurulamaması gerekmektedir.

Bilindiği üzere, 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 2. maddesindeki “*Kanunların suç ve ceza içeren hükümlerinin uygulanmasında kıyas yapılamaz. Suç ve ceza içeren hükümler, kıyasa yol açacak biçimde geniş yorumlanamaz.*” hükmü ile adli suç ve cezalarda kıyas açıkça yasaklanmıştır. Evren, hakimlere getirilen bu yasağın idare açısından da uygulanması ve idari ihlal açısından da kıyas yapılmaması gerektiğini savunmaktadır<sup>114</sup>.

Oysa, idari ihlaller açısından kıyas yasağının katı bir şekilde uygulandığını söylemek güçtür. Örneğin yukarıda açıklandığı üzere 657 sayılı Kanunun 125. maddesinin dördüncü fıkrası ile disiplin cezası verilecek fiillerin kıyasen belirlenmesine cevaz verilmiştir<sup>115</sup>. Konuyu disiplin ihlalleri açısından ele alan Boz, sonuçları oldukça ağır olan aylıktan kesme, devlet memurluğundan çıkartma cezalarına konu ihlaller açısından kıyasın yasak olması gerektiğini, fakat uyarma veya kınama gibi hafif cezalara konu ihlaller açısından kıyas yapılabileceğini ifade etmektedir<sup>116</sup>. Karahanoğulları'na göre disiplin ihlallerinin kıyasla belirlenmesi başlı başına belirlilik ilkesini zedelemektedir<sup>117</sup>.

Kabahatler Kanununun 4.maddesinin ikinci fıkrasından da idari yaptırımların türü, süresi ve miktarının kanunla belirlenmesinin zorunlu olduğu<sup>118</sup>, yaptırı-

<sup>113</sup> Evren (2011), s.991.

<sup>114</sup> Evren (2011), s.993.

<sup>115</sup> Oğurlu'ya göre hükmün mevcut hali Anayasanın 38. maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Oğurlu (2000), s.65.

<sup>116</sup> Boz (2017), s.23.

<sup>117</sup> Karahanoğulları (1999), s.62.

<sup>118</sup> Anayasa Mahkemesi, E.2013/28, K.2013/106, 03/10/2013: “Öte yandan, gerçekleşen fiilin suç olarak tanımlanmadığı, buna karşın Kanun'da belirlenmiş diğer fiillere uydurulabilmesi imkânını veren kural, uygulayıcıyı kıyas yapmaya yönlendirmektedir. Dolayısıyla, itiraz konusu kuralla, Kanunda tanımlanmayan bir fiilin, benzeri bir fiille karşılaştırılarak kıyas yapılmak suretiyle ceza tayinine imkân tanınmaktadır. Bu durum suçların ve cezaların kanuniliği ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.”

mın diğer unsurlarının belirlenmesi ve usuli hususlarda kıyasın mümkün olduğu sonucu çıkarılabilmektedir. Nitekim idari yaptırımlar açısından da Danıştay, oy çokluğunun belirlenmesi gibi usule ilişkin hükümler açısından kıyas yapılabileceğini kabul ederken<sup>119</sup>, ceza sorumluluğunu arttıran TCK'nın tekerrür hükümlerinin uygulanması açısından kıyas yapılmasını kabul etmemektedir<sup>120</sup>. İdari ihlalin de en azından düzenleyici işlemle belirlenmesi ve kıyasen idari ihlal yaratılmaması bu çerçevenin hukuken kabul edilebilir bir sonucudur. Kaldı ki, idare düzenleyici işlem ile idari ihlal kapsamını genişletmeye muktedirken kıyas yoluyla bu yola gitmesi ilkesel açıdan çelişkili bir duruma sebebiyet verecektir.

Bununla birlikte, idari yaptırımın muhatabının kanunla belirlenmesi veya disiplin yaptırımının belirli bir mesleği kapsamaması halinde, yaptırımın muhatabının kıyasla belirlenmesi de mümkün değildir<sup>121</sup>.

### 3.4. Geriye Yürüme Yasağı

Belirlilik ilkesi ile de yakın ilişki içinde bulunan geriye yürüme yasağı, fiil sırasında yaptırım konusu olmayan fiiller hakkında daha sonra yaptırım uygulanmamasını sonucunu doğuran ve hukuk güvenliğine hizmet eden evrensel hukuk normudur. Yasak, AİHS'in 7. maddesi<sup>122</sup> ile de güvence altına alınmıştır. Kabahatler Kanununun 5. maddesi ile Türk Ceza Kanununun "Zaman Bakımından Uygulanma" başlıklı 7. maddesine doğrudan atıf yapılmıştır. Bu kapsamda, işlendiği zaman hakkında idari yaptırım öngörülme-yen fiilden dolayı kimseye idari yaptırım uygulanamaz. Ancak, işlendiği sırada ihlal olarak düzenlenen ve sonradan kabahat kapsamına alınan fiil hakkında idari yaptırım uygulanabileceğinin kabulü gerekir. Fiilin işlendiği zaman yürürlükte bulunan düzenleme ile

<sup>119</sup> Danıştay 13. Daire, E.2012/1229, K.2016/3374, 20/10/2016: "Nitekim, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 229. maddesinde yer alan, oyların dağılması hâlinde sanığın en çok aleyhine olan oyun çoğunluk meydana gelinceye kadar kendisine daha yakın olan oya ekleneceğine ilişkin düzenleme kurul hâlinde karar verilen hâllerde karar yeter sayısının ne şekilde oluşmuş sayılacağı hususuna çözüm getirmiş olup kurul hâlinde karar alma usulüne ilişkin bu düzenlemenin idari para cezası vermeye yetkili idari kurullarca kıyasen uygulanması gerekir."

<sup>120</sup> Danıştay 10. Daire, E.2015/2582, K.2017/309, 24/01/2017.

<sup>121</sup> Anayasa Mahkemesi, E.2020/80, K.2021/34, 29/04/2021: "Optisyonluk ile eczacılık mesleklerinin farklı meslekler olduğu ve mensuplarının farklı meslek kuruluşlarına tabi olduğu dikkate alındığında disipline ilişkin hususlarda kıyasen uygulamayı öngören kuralın belirsizliğe yol açtığı anlaşılmaktadır. Başka bir ifadeyle hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığı ve uygulanacak disiplin prosedürünün öngörülebilir şekilde düzenlenmediği görülmüştür."

<sup>122</sup> AİHS'in 7. maddesi: "Hiç kimse, işlendiği zaman ulusal veya uluslararası hukuka göre suç oluşturmayan bir eylem veya ihmalden dolayı suçlu bulunamaz. Aynı biçimde, suçun işlendiği sırada uygulanabilir olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez."

sonradan yürürlüğe giren düzenlemenin hükümleri farklı ise, failin lehine olan uygulanır ve infaz olunur. Yaptırımın infazına ve usule ilişkin hükümler, derhal uygulanır.

İdari işlemlerin iptal edilip edilmemelerinin tesis edildikleri andaki hukuki çerçeveye göre değerlendirilmesi temel bir ilkedir<sup>123</sup>. Ancak idari yaptırımlar bu kurala istisna oluşturmaktadır<sup>124</sup>. Danıştay uygulamasına göre, idari yaptırım konusu idari işlem henüz kesinleşmemişse, dava edilip yürütmesi durdurulmuşsa lehe olan hüküm geçmişe yürümelidir ve işlem iptal edilmelidir. Ancak dava süresi geçmiş, kesin ve sonuçlarını doğurmuş bir yaptırımın lehe düzenleme nedeniyle iptali veya tahsilinden vazgeçilmesi mümkün bulunmamaktadır. Bu kapsamda, idari yaptırıma karşı açılmış bir dava sonuçlanana kadar işlem kesinleşmeyecek, temyiz aşamasında dahi yürürlüğe giren lehe hüküm geriye yürüyecek ve yaptırım uygulanmayacaktır. Öte yandan, yaptırımın bir başka idari işleme dayandığı durumda, örneğin ihlal konusu aykırılığın idarenin tespit edici işlemine dayandığı halde, tespit kesinleşmiş olsa dahi lehe hüküm geriye yürüyecektir.

İhlal soruşturması sırasında idarenin düzenleyici işlemleri ile idarenin yaptırımı belirlemede takdir yetkisinin sınırlandırılması ve ihlal açısından verilecek cezaların somutlaştırılması halinde geriye yürümeden bahsedilemeyecektir. Bu durumda, idarenin takdir yetkisi somutlaştırılmakta, idarenin önceden serbestçe kullandığı takdir marjı daraltılmaktadır. Takdir yetkisinin somutlaştırılmasından önce bu konuda bir düzenleme bulunmadığından, hukuki durum olsa olsa istikrarlı bir uygulama olabileceğinden, takdir yetkisini somutlaştıran düzenlemenin lehte veya aleyhte olduğu da söylenemez. İdarenin önceki uygulaması istikrar kazanmış olsa dahi lehe "hüküm" vasfında değildir. Örneğin, Rekabet Kurumunun ihlal gerçekleştiren firmanın cirosunun %0,1'i ile %10'una kadarlık tutarlarda ceza kesme yetkisi bulunmaktadır. Rekabet Kurumunun yönetmelikle hangi aykırılığa ne kadar ceza keseceğini yönetmelikle<sup>125</sup> somutlaştırması ve

<sup>123</sup> Ulusoy (2013), s.76.

<sup>124</sup> Aydınöğlü (2017), s.32; Ulusoy (2013), s.76.

<sup>125</sup> Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliğin 5. maddesi:

*"(1) Temel para cezası hesaplanırken, Kanunun 4 üncü ve 6 ncı maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunan teşebbüs ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerinin, nihai karardan bir önceki mali yıl sonunda oluşan veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa nihai karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayri safi gelirlerinin;*

*a) Karteller için, yüzde ikisi ile yüzde dördü,*  
*b) Diğer ihlaller için, binde beşi ile yüzde üçü,*



düzenleyici işlem den önce meydana gelen aykırılıklara da buna göre ceza vermesi geriye yürüme yasağını ihlal etmez<sup>126</sup>. Hatta söz konusu düzenleme öngörülebilirliğe hizmet etmekte, hukuk devleti ve idareye güven kapsamında takdir ve teşvik edilmesi gereken bir mahiyettedir<sup>127</sup>.

## SONUÇ

İdari yaptırımlar, "önleme" işlevini yoğun şekilde barındıran ve bu sebeple bir cezalandırıcı işlem olarak adlandırılabilir ve sonuç itibarıyla kamu yararına hizmet eden idari işlemlerdir. İdari yaptırımlar kabahat yaptırımlar ve disiplin yaptırımları olarak ikiye ayrılmaktadır. Kabahatin yaptırımları kanunla belirlenmiş olan nispi veya maktu paranın ödenmesi veya iznin/ruhsatın iptali, faaliyetin geçici olarak durdurulması ve hatta bankanın fona aktarılması gibi diğer yaptırımlar olarak düzenlenmektedir. Nispi olarak belirlenen para cezalar maktu cezalardan daha adaletli ve elverişlidir. Diğer taraftan, nispi regülatif cezaların çok yüksek tutarlara ulaşabilmesi korunan hukuki değer açısından, bazı idari yaptırımların adli para cezaları ile korunan hukuki değerden daha ağır ihlallere ilişkin olduğunu göstermektedir.

Anayasanın 38. maddesi, karşılığında hapis veya adli parası öngörülen suç ve cezalarda kanuniliği düzenlemektedir. İdari yaptırımlar açısından, Anayasanın 38. maddesi yerine 123. maddesinin dayanak kabul edilmesi, 123. madde doğrudan idarenin kanuniliğini düzenlediği için daha isabetli olacaktır. Öte yandan, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasını düzenleyen Anayasanın 13. maddesinin, idari yaptırımların kanuniliği açısından doğrudan dayanak olmadığı

---

arasında bir oran esas alınır.

(2) Birinci fıkrada yazılı oranların belirlenmesinde, ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlal neticesinde gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususlar dikkate alınır.

(3) Birinci fıkraya göre belirlenen para cezası miktarı;

a) Bir yıldan uzun, beş yıldan kısa süren ihlallerde yarı oranında,

b) Beş yıldan uzun süren ihlallerde bir katı oranında, arttırılır."

<sup>126</sup> Danıştay 13. Daire, E.2010/1910, K.2013/3365, 3/12/2013:"dava konusu Yönetmelik yeni bir kabahat ya da yaptırım öngörmediğinden veyahut Kanun'da yer alan yüzde on sınırı dışında sonuç yaptırımı değiştirecek nitelikte hükümler ihtiva etmediği açık olduğundan, salt Kanun'da yer alan İdari para cezasının belirlenmesi noktasında getirilen usuli nitelikte kriterleri içeren ve idarenin her bir somut olayda sahip olduğu takdir yetkisinin geleceğe dönük olarak benzer nitelikteki tüm olaylar bakımından somutlaştırılmasını öngören hükümler ihdas edildiği anlaşıldığından, Yönetmeliğin eylem tarihinde yürürlükte olmamasına rağmen henüz haklarında nihai karar verilmemiş ilgililere uygulanmasını, aleyhte bir durum yaratması söz konusu olmadığından..."

<sup>127</sup> Ulusoy (2013), s.69.

ancak idarenin düzenleme yetkisinin şekil ve kapsam sınırını belirlediği düşünülmektedir. Diğer taraftan, Kabahatler Kanunu ile Türk Ceza Kanununun kanunilik ilkesini düzenleyen 2. maddesine bir atıfta bulunulmamıştır. Kabahatin düzenlendiği çerçeve hüküm veya idarenin düzenleyici işlemi de bu maddeye atıfta bulunulmadığından idari yaptırımların kanuniliği adli suç ve cezalarınkinden farklı olacaktır.

İdari ihlal düzenleme yetkisi çerçeve kanun hükmünün uygulanması amacını taşıdığından, idari ihlal düzenleme yetkisi doğrudan kanundan ve kanunun uygulanması görevinden kaynaklanmaktadır. Kabahatler Kanununun 4. maddesinin ikinci maddesinde açık ceza normunda yaptırımların türü, süresi ve miktarının bulunması gerektiği, bunlar dışında kalan unsurların idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabileceği düzenlenmiştir. Bu hüküm sayesinde, kabahatlerin türü süresi ve miktarı kanunların mahfuz düzenleme alanıdır, bir başka ifadeyle bu unsurlar Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile belirlenemez. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin dayanağı doğrudan anayasa olduğundan, kanuna dayanarak çerçeve hükmün içeriği Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile doldurulamaz. Hatta, Anayasa Mahkemesine göre, kanun çerçeve hükmün içeriğinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile doldurulacağını düzenlese dahi bu hüküm Anayasaya aykırı olacaktır. Ancak Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak bir yönetmelik ile çerçeve hükmün içi doldurulabilir. Çünkü bu yönetmelik çerçeve kanuna dayanan bir idari işlemdir.

İdarenin düzenleyici işlemlerle idari ihlali belirleme yetkisi, Kabahatler Kanununun 4. maddesi bulunmasa da mevcuttur. Zira, kanunla idari yaptırım düzenlenmesini öngören bir hükmün, diğer bir ifadeyle çerçeve hükmün varlığının idarenin düzenleme yetkisi için yeterlidir. Kabahatler Kanunu ile idarenin düzenleme yetkisi sınırlanmış, yaptırımın türü, süresi ve miktarı kanunun mahfuz alanı haline getirilmiştir.

## KAYNAKÇA

- AKYILMAZ, Bahtiyar (2002). "Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar". **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 2.
- ATAY, Ender Ethem (2009). İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara.
- AYDINOĞLU, Zeynep Nihal (2017). "İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında İdari Yaptırımlar", Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 2, Sayı 1, ss.11-43.
- BOZ, Selman Sacit. "Memur Disiplin Hukukuna Hâkim Olan Temel İlkeler", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 25, Sayı. 2, ss.15-41.
- BUCAKTEPE, Adil (2015). "Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme". **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 19, Sayı 2, ss.199-224.
- CEYLAN, Mahmut (2021). İdari Yaptırımların Düzenlenmesinde Ve Uygulanmasında "Yetki". Trabzon Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Trabzon.
- ÇETİNTÜRK, Ekrem (2017). "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdarenin Düzenleyici İşlemleriyle Suç ve Ceza Konulamaz İlkesi". **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı 9, ss.39-180.
- DURAN, Lütfi (1982). İdare Hukuku Ders Notları. Fakülteler Matbaası, 1. Baskı, İstanbul.
- DURUN, Hasan (2015), İdari Suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesi Kanunilik İlkesi, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara.
- DÖNMEZER, Sulhi ve Sahir Eрман (1997), **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku**, Beta Yayınları, 12. Bası, 1. Cilt, İstanbul.
- EKİNCİ, Murat (2017). "Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar". **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, Sayı 3, ss.19-51.

- ERDİNÇ, Burcu (2012). “İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması”. **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı 2, ss.239-276.
- EVREN, Çınar Can (2011). “Kabahatlerde Kanunilik İlkesi”. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 19, Sayı 1-2, ss.967-1001.
- GÖLCÜKLÜ, Feyyaz (1963). “İdari Ceza Hukuku” ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki. **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 18, Sayı 2, ss.115-182.
- GÖZLER, Kemal (2009). İdare Hukuku. Ekin Yayınevi, 2. Baskı, Cilt 1, Bursa.
- GÜNDAY, Metin (2017). İdare Hukuku. İmaj Yayınevi, 11. Baskı, Ankara.
- GÜNDÜZ, Fatma Ebru (2004). İdari Yaptırımlar. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İdare Hukuku Anabilim Dalı, Ankara.
- KARABULUT, Mustafa (2008). İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara.
- KARAHANOGULLARI, Onur (1999). “Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 8, Sayı 3, ss.55-78.
- KARAHANOGULLARI, Onur (2022). İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, 1. Baskı, Ankara.
- KAŞKA, Hakan (2013). “Kabahatlerin Beyaz Hüküm Nireliğindeki Normlarla Düzenlenebilmesi Meselesi (Kabahatler Kanunu Madde 4/1 Üzerine Bir İnceleme)”. **Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2, ss.168-249.
- KAYA, Cemil (2021). İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, 12 Levha Yayıncılık, 3. Baskı, İstanbul.
- KURT, Hayrettin (2014). “İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler”. **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 18, Sayı 1, ss.131-178.

- MAHMUTOĞLU, Selami (2009). "Suç-Kabahat Ayırımı-İdari Ceza Hukuku'nun Temelleri": **İdari Ceza Hukuku Sempozyumu**, Editörler: İlhan Ulusan ve Funda Başaran Yavaşlar, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- MAHMUTOĞLU, Selami (1995). **Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda (İdari Ceza Hukukunda) Yaptırım Rejimi**. Kazancı Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul.
- OĞURLU, Yücel (2001). "AİHM Kararları ve Türk İdare Hukukunda Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Bir Yargısal Denetim Ölçütü Olarak Ölçülülük İlkesi". **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Prof. Dr. Turhan Yüce'ye Armağanı**, ss.485-522.
- OĞURLU, Yücel (2000). İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma (İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları). Seçkin Yayınevi, 1. Baskı, Ankara.
- OĞURLU, Yücel (1999). "İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımını Ayırımı". **A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 1, 1999, ss.143-194.
- ONAR, Sıddık Sami (1966). İdare Hukukunun Umumi Esasları. Hak Kitabevi, 3. Bası, Cilt 1, İstanbul.
- ÖZAY, İl Han (2004). **Günışığında Yönetim**. Filiz Kitabevi, 2. Baskı, İstanbul.
- ÖZBEK, Veli Özer. Mehmet Nihat Kanbur, Koray Doğan, Pınar Bacaksız ve İlker Tepe (2012), **Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler**. Seçkin Yayınevi, 7. Baskı, İzmir.
- ÖZGENÇ, İzzet (2012). **Türk Ceza Hukuku**. Seçkin Yayınevi, 7. Bası, Ankara.
- ÖZTÜRK, Bahri (2009). "Kabahatler Kanunu'nun Genel Esasları". İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Editörler: İlhan Ulusan ve Funda Başaran Yavaşlar, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- SANCAKDAR, Oğuz (2009). "İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri". İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Editörler: İlhan Ulusan ve Funda Başaran Yavaşlar, Seçkin Yayınevi, Ankara.

ŞANLI ATAY, Yeliz (2019). "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri". **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 10, Sayı 2, ss.579-593.

ŞANLI ATAY, Yeliz (2011). **Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler**. TODAİE Yayınları, 1. Baskı, Ankara.

ULUSOY, Ali Dursun (2013). İdari Yaptırımlar. 12 Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul.

URAN, Emrah (2012). **Türkiye'deki Bağımsız İdari Otoritelerin İdari Yaptırım Yetkisi**. 12 Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul.

YÜCE, Turhan Tufan (1994). "Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliği Sorunu ve Danıştay Kararlarının Bu Açıdan Tahlili". **Danıştay Dergisi**, Yıl 24, Sayı 88, Ankara, ss.5-13.