

**T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

İDARENİN PARASAL YAPTIRIMLARI

LEVENT KÜTÜK

**DANIŞMAN
DOÇ. DR. OĞUZ SANCAKDAR**

2008

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “**İdarenin Parasal Yaptırımları**” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Kaynakça’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla doğrularım.

..... / / 008

LEVENT KÜTÜK

YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin

Adı ve Soyadı : LEVENT KÜTÜK
Anabilim Dalı : KAMU HUKUKU
Programı : KAMU HUKUKU
Tez Konusu : İdarenin Parasal Yaptırımları

Sınav Tarihi ve Saati :..../...../.....

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün tarih ve sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliği'nin 18. maddesi gereğince yüksek lisans tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI OLDUĞUNA O OY BİRLİĞİ O
DÜZELTİLMESİNE O* OY ÇOKLUĞU O
REDDİNE O**

ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. O***
Öğrenci sınava gelmemiştir. O**

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.
** Bu halde adayın kaydı silinir.
*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Tez burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fulbright vb.) aday olabilir. Evet O
Tez mevcut hali ile basılabilir. O
Tez gözden geçirildikten sonra basılabilir. O
Tezin basımı gerekliliği yoktur. O

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

..... □ Başarılı □ Düzeltme □ Red

..... □ Başarılı □ Düzeltme □ Red

..... □ Başarılı □ Düzeltme □ Red

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

İdarenin Parasal Yaptırımları

Levent KÜTÜK

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Günlük yaşamımızda önemli bir yere sahip olan idarenin parasal yaptırımları, son dönemde özellikle Ceza Hukuku'nda yaşanan gelişmeler nedeniyle öne çıkmıştır. Bu alandaki gelişmeleri takip ederek konu üzerinde ayrıntılı bir inceleme yapmak da büyük önem arz etmektedir.

Çalışmamızın Birinci Bölümü'nde, öncelikle, yaptırım ve idari yaptırım kavramları ile bunların hukuki niteliği ve hukukumuzdaki yerleri üzerinde durulmuştur. Bu çerçevede yaptırımın temelleri ve gerekliliği, idarenin parasal yaptırımlarının yaptırımlar içerisindeki yerine de değinilmiştir. İdarenin parasal yaptırımlarının hukuki niteliğinin şekillendirdiği İdari Ceza Hukuku Meselesi'ne ve bu tartışma çerçevesinde İdari Ceza Hukuku'nun varlığı ve yokluğu sorunu üzerinde durulmuştur. Birinci Bölüm'de son olarak, idarenin parasal yaptırımlarının ne tür özelliklere sahip olduğuna değinilmiştir.

Çalışmamızın İkinci Bölüm'ünde, idarenin parasal yaptırımlarının belirlenmesi, bu belirlemede esas alınan temel kıstaslar; idarenin parasal yaptırıma karar verme ve uygulama yetkisi; idari para yaptırımı kararının içeriği, idari para yaptırımının uygulanmasının sonuçlarına değinilmiş; idarenin parasal yaptırımlarının türleri üzerinde de ayrıca durulmuştur.

Hukukumuzda 'kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması karşısında idarenin parasal yaptırımları' konusu da ayrıca değerlendirilmesi gereken bir

konudur. Bu çerçevede çalışmamızda, kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması ve parasal yaptırımlar da dahil olmak üzere, idari yaptırımlara tabi kılınması da değerlendirilmiştir.

Çalışmamızda Üçüncü Bölüm'ünde, idarenin parasal yaptırımlarının yargısal denetimi üzerinde durulmuştur. Bu kapsamda, çalışma boyunca izahatına çalışılan ve uygulanma usullerine değinilen idarenin parasal yaptırımları karşısında, bunlara maruz kalanların hangi hukuki yollara başvurabileceklerine değinilmiştir.

Çalışmamızda Sonuç Bölümü'nde de yapılan değerlendirmeler ve görüşler çerçevesinde bazı sonuçlara varılmaya çalışmıştır.

Anahtar kelimeler: Parasal Yaptırımlar, İdari Yaptırımlar, İdarenin Parasal Yaptırımları.

ABSTRACT
Master Thesis
Administrative Fines

Levent KÜTÜK

Dokuz Eylul University
Institute Of Social Sciences
Programme Of Public Law

Administrative fines which are important in our daily lives , has sticked out with by the developments on penal law. It is very important having a detailed determination on this topic by following the developments on this area.

In the first chapter of our study, first, terms of sanction and administrative sanction and jural natures and importance of these in our law are mentioned. In this context, basis and necessity of sanction and place of administrative fine between sanctions are also mentioned. Administartive penal law formed by jural nature of administrative fines and hence this discussion, problem of existence and absence of admisitrative penal law are focused on. Consequently in the first chapter, natures of administrative fines are discussed.

In the seconda chapter of our study, setting of administrative fines, deciding on a administrative fine and application of this, criterias viewed on this setting, authorization of basic administration on deciding on a administrative fine and application of this, criterias viewed on this setting, concept of administrative fine decision, conclusions of application of administrative fines are mentioned and species of administrative fines are also focused on.

In our law, topic of “ administrative fines against abolishing of depts from crimes” is needed to be determined detailed also. In this context,

administrative sanctions involving administrative fines and administrative fines against abolishing of depts from crimes are also discussed.

In the third chapter of our study, jural audition of administrative fines is also mentioned. In this context, what one should do is also mentioned in a condition of facing wtih such administrative fines and types of its applications mentioned in whole study .

In conclusion of our study, we tried to have some results in the light of points of view and evaluations done.

Key words: fine sanctions, administrative sanctions, administrative fines.

İDARENİN PARASAL YAPTIRIMLARI

YEMİN METNİ	ii
TUTANAK	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAM, İDARİ CEZA HUKUKU MESELESİ VE İDARENİN PARASAL YAPTIRIMLARININ ÖZELLİKLERİ

I. Kavram	6
A-Genel Olarak	6
B-Yaptırım Kavramı	9
C-Yaptırımın Konusu	15
D- İdari Yaptırım Kavramı	23
a-Genel Olarak	23
b-İdari Yaptırım Kavramının Kaynakları	29
ba-Genel Olarak	29
bb-Kamu Hizmeti	31
bc-Kolluk	33
II. İdari Ceza/Yaptırımlar Hukuku Meselesi	37
A-Genel Olarak	37
B- İdari Yaptırım-Cezai Yaptırım Ayrımı	38
a-Yaptırım Türleri Açısından Farklar	38
b-Yaptırımı Uygulamaya Yetkili Organ ve Usul Açısından Farklar	40
c- Sonuçları Açısından Farklar	43
d-Hukuki Niteliği Açısından Farklar	44
C- İdari Ceza Hukukunun Varlığı/Yokluğu Sorunu	50

III. Parasal Yaptırım ve İdarenin Parasal Yaptırımları Kavramları, İdari Yaptırımlar İçindeki Yerleri ve Hukuki Nitelikleri	58
A-Kavram	58
a-Parasal Yaptırım Kavramı	58
b-Parasal Yaptırımların Çeşitleri	63
ba-Kamu Parasal Yaptırımları	63
bb-Tazminat Kabilinden Parasal Yaptırımlar	63
bc-Medeni Parasal Yaptırımları	64
bd-İdari Parasal Yaptırımlar	64
c-İdari Parasal Yaptırım Kavramı	65
B-İdarenin Parasal Yaptırımlarının Hukuki Niteliği	68
C-İdarenin Parasal Yaptırımlarının İdari Yaptırımlar İçindeki Yeri	73
a-Bireysel İdari Yaptırımlar	75
b-Mali İdari Yaptırımlar	76
V. İdarenin Parasal Yaptırımlarının Özellikleri	78
A-Kanunilik	78
B-Yargı Kararına Gerek Olmaksızın İdarece Alınabilme	82
C-Malvarlığı Üzerinde Etkili Olma - Bir Miktar Paranın Alınması Şeklinde Olma	86
D-Kişisellik	87
E-Ne Bis İn İdem Kuralının Uygulanması	88
F-Gerekçe Gösterme Zorunluluğu	91
G-Savunma Hakkı	95
H-Geriye Yürümezlik İlkesi	97
İ-Oranlılık	99

İKİNCİ BÖLÜM
İDARENİN PARASAL YAPTIRIMLARININ BELİRLENMESİ, TÜRLERİ
VE İDARENİN PARASAL YAPTIRIM UYGULAMA YETKİSİ

I. İdarenin Parasal Yaptırımlarının Belirlenmesi	101
A-Genel Olarak	101
B-Kabahatin Haksızlık İçeriği	103
C-Yaptırımın Manevi Unsuru (Kusurluluk)	104
D-Kişinin Ekonomik Durumu	106
E-Hata	107
F-Hukuka Uygunluk Nedenleri ve Kusurluluğu Ortadan Kaldıran Nedenler	109
G- Teşebbüs, İştirak ve Gönüllü Vazgeçme	110
H-İçtima	113
II. İdarenin Parasal Yaptırıma Karar Verme ve Uygulama Yetkisi	115
A-Genel Olarak	115
B-İdare Kavramı	116
a-İdari Parasal Yaptırımı Tayin Bakımından İdare ve İdari Parasal Yaptırımın İhdası	117
b-İdari Parasal Yaptırıma Karar Verme Bakımından İdare	125
ba-Özel Kanunlarda Belirtilen Kurul ve Makamlar	126
bb-Kolluk	128
bc-Cumhuriyet Savcısı	129
bd-Mahkeme	130
C-İdareye İdari Parasal Yaptırımlar Konusunda Yetki Tanınmasının Nedenleri	131
D-İdarenin İdari Parasal Yaptırımlar Konusunda Yetkisinin Sınırları	134

III. İdari Parasal Yaptırım Kararının İçeriği ve İdari Parasal Yaptırımların Türleri	136
A- İdari Parasal Yaptırım Kararının İçeriği	136
B-İdari Parasal Yaptırımların Türleri	138
a-Maktu Parasal Yaptırım	138
b-Nispi Parasal Yaptırım	139
c-Alt-Üst Sınırı Belirlenmiş İdari Parasal Yaptırım	139
IV. İdari Parasal Yaptırım Kararının Uygulanması ve Uygulanmasının Sonuçları	140
A-İdari Parasal Yaptırımın Uygulanması	140
B- İdari Parasal Yaptırımın Uygulanmasının Sonuçları	144

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

HUKUKUMUZDA KABAHATLERİN SUÇ OLMAKTAN ÇIKARILMASI KARŞISINDA İDARENİN PARASAL YAPTIRIMLARI VE BUNLARIN YARGISAL DENETİMİ

I. Hukukumuzda Kabahatlerin Suç Olmaktan Çıkarılması Karşısında İdarenin Parasal Yaptırımları	150
A-Genel Olarak	150
B-765 sayılı TCK'da Kabahatler	152
C-5237 sayılı TCK - Kabahatler Kanunu'nda Yer Alan Kabahatler	153
D- Kabahatler Kanunu'nun İdarenin Parasal Yaptırımları İçindeki Yeri ve Önemi	156
II- İdarenin Parasal Yaptırımlarının Yargısal Denetimi	158
A-Genel Olarak	158
B-İdari Parasal Yaptırımlara Karşı Başvurulacak Yargı Düzeninin Tayini	165
C-İdari Yaptırımların Yargısal Denetiminde Yetkili Mahkemenin Tayini	173
D-Kabahatler Kanunu'na Göre Yargısal Denetim Süreci	174

a-Başvuru Yolu	175
b-İtiraz Yolu	181
c-Kabahatler Kanunu'nun Yargısal Denetimde Zaman Bakımından Uygulanması	181
E-İdari Yaptırımlar Karşısında Geçici Yargısal Korunma	184
F-İdari Parasal Yaptırımlara Karşı Tam Yargı Davası	186
G-İdari Parasal Yaptırımın İptali ve Sonuçları	188
SONUÇ	190
KAYNAKÇA	197

KISALTMALAR

AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
AÜHF	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
bkz.	: bakınız
C.	: Cilt
CD.	: Ceza Dairesi
CMK	: Ceza Muhakemesi Kanunu
dpn.	: dipnot
D.	: Danıştay
D	: Daire
DD.	: Danıştay Dergisi
DEÜHF	: Dokuz Eylül Üniversitesi
DİDDGK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
E.	: Esas
EPDK	: Enerji Piyasasını Düzenleme Kurulu
f. :	: fıkra
HD	: Hukuk Dairesi
HUDER	: Hukuki Araştırmalar Derneği
İÜHF	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	: Karar
KK.	: Kabahatler Kanunu
md.	: madde
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
s.	: sayfa
S.	: Sayı

SBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
TCK	: Türk Ceza Kanunu
T.	: Tarih
vd.	: ve devamı
YKD.	: Yargıtay Kararları Dergisi

GİRİŞ

İnsanların topluluk halinde yaşamasının zorunlu sonucu olarak düzen ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu düzen ihtiyacı, insanların ortak davranış biçimleri sergilemesi yoluyla karşılanmaya çalışılmıştır. Bu nedenle insanlar, bir arada yaşaya yaşaya, yapılacak ve yapıl(a)mayacak biçiminde davranış kalıpları ve biçimleri belirlemişlerdir. Bunlar, süreç içinde, herkesçe bilinen ve her bir bireyden uyması beklenen toplumsal kurallar halini almışlardır.

İnsanların bir arada yaşaması için gerekli olan bu, yapma ve yapmama şeklindeki davranış kalıplarının (toplumsal kurallar) uygulanabilirlik ölçütü ya da koşulu; yapma veya yapmama şeklindeki davranışa karşı topluluğun verdiği tepkidir. Bu, karşı davranıştır. Ancak, topluluğun bu karşı davranışı, kişiyi her zaman ortak (yapma ve yapmama şeklindeki) davranışa yönlendirmez, bu konuda onu zorlamaz. Özellikle kişisel çıkarların topluluk çıkarları ile çatıştığı noktalarda bu sorunla sıkça karşılaşılır. Kişinin, bir davranışı yapmaya veya yapmamaya yönlendirilememesi ya da zorlanamaması, topluluğun düzenini az veya çok ama muhakkak bozacaktır.

Toplumsal kurallara aykırı bir davranış karşısında toplumun göstereceği tepki/karşı davranış genellikle o kişiyi dışlamak şeklinde ortaya çıkmaktadır. Toplumun büyük bir çoğunlukla uygulama konusunda kararlılık gösterdiği bir davranışın karşısında olan ve aykırı hareketlerde bulunan kişi, toplumdan soyutlanır. Bu, doğal bir karşı davranıştır. Gaye bir arada yaşamaksa, ortak davranış biçimleri benimsenecek ve uygulanacaktır. Uygulamanın karşısında olan, doğal bir süreçle bir arada yaşamın dışına itilecektir. İşte bu nedenle, buradaki asıl nokta, düzenin ve toplumun biraradılığının devamıdır. Bunun sağlanması da ancak kurallarının devamlılığından geçer. Kurallar belli ve kesin olmalıdır ki net bir şekilde bilinsin.

Yukarıda da belirtildiği üzere, tabidir ki, kuralların varlığı tek başına kişiyi o kurala uymaya yöneltmeyebilmektedir. Bu nedenle karşı davranış da, konulan belli ve kesin kurallar karşısında yine belli ve kesin olmalıdır. Kural 'A' ise, buna

uyulmaması (ihlal) karşısında ‘B’ karşı davranışının uygulanacağı belli olmalıdır. Bu karşı davranışlar, örneklerden de anlaşılacağı üzere yaptırımlardır¹.

Yaptırımlar bu bakımlardan, bir yandan kişiyi zorlamak suretiyle kurala uymasını sağlamaya hizmet ederken diğer yandan dolaylı bir sonuç olarak düzenin korunmasına da hizmet ederler². Böylece asıl gaye olan toplumsal düzen tesis edilmiş olur. Zira toplumsal düzenin devamı demek, bizatihi toplumun devamı demektir.

Kendilerinin yaşamının toplumun devamından, toplumun devamının da toplumsal düzenin tesisi ve devamından geçtiğini bilen insanlar, kurallarla birlikte yaptırımları da kabul etmişlerdir³. Yaptırımlar, bir davranışı yaptırma ve yaptırmama konusunda itici güç, ihlali tekerrür etmeme konusunda ise caydırıcı güç⁴ özelliği taşırlar.

Temelde, ortak davranış biçimlerinin, bunlarla birlikte, ortaya çıkan ihtiyaçların doğurduğu yeni kurum ve kuralların belirlenmesi yetkisi devlet adı verilen organizasyondadır. Devlet, organları eliyle kuralları tespit eder, yazılı hale getirir, maddi ve şekli usuller çerçevesinde onları hukuki metinler haline getirir, yürürlüğe sokar ve uyulmaması durumunda da yaptırımlarını belirtir.

Yaptırımlar, uygulama bakımından devletin ve kanunlar çerçevesinde yetki ve görev verildiği takdirde yetkili ve görevli kişi veya kurumların elindedir. Önceden belirlenmiş kurallara uyulmaması durumunda yine önceden belirlenmiş yaptırımların uygulanmasına ancak bu konuda yetki ve görev verilmiş organlar/kurumlar/kişiler karar verir. Bu, yaptırımların kanuniliğinin doğal bir sonucudur. Yaptırımı, şekli anlamda yaptırım yapan nokta da burada ortaya çıkar. Yaptırım uygulama konusunda

¹ Dönmezer, Sulhi/Erman, Sahir, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, C. II, 12. Bası, İstanbul, 1999, s. 541; Donay, Süheyl, Para Cezaları, İstanbul, 1972, s. 3.

² İzveren, Adil, Hukuk Sosyolojisi, 2. Bası, İzmir, 1995, s. 101.

³ Donay, Para Cezaları, s. 3.

⁴ Artuk, Mehmet Emin/Gökçen, Ahmet/Yenidünya, Caner, Ceza Hukuku Genel Hükümler II, Ankara, 2003, s. 34; Dönmezer, Sulhi, Sosyoloji, 8. Bası, Ankara, 1982, s. 256-257; Önder, Ayhan, Ceza Hukuku Genel Hükümler, C.II, İstanbul, 1992, s. 486; Gözler, Kemal, Hukuka Giriş, Bursa, 1998, s. 27; Ayeri, Hakan, Türk Ceza Hukuku'nun Temel Kavramları, 3. Baskı, Ankara, 2005, s. 29.

herhangi bir hukuki düzenleme ile yetkilendirilmemiş kişi ya da kurumun yaptırım uygulamasından söz edilemez.

Yaptırımlar konusundaki diğer bir husus da yaptırım kelimesinin kullanımına ilişkindir. Müeyyide veya ceza gibi kavramların da bir kurala uymama karşısında uygulandığı düşünüldüğünde yaptırım, hem kelime olarak hem de kavramsal olarak önem kazanmaktadır. Tabi ki burada, bir kurala uyulmaması, bir hükmün ihlali ya da ihlalin tekrarı halinde uygulanan hükme yaptırım adını veren olayın hukuk düzenindeki yeri ve niteliğidir. Bu çerçevede, kişinin gerçekleştirdiği fiilin haksız fiil mi veya suç mu ya da hakkında özel hükümler belirlenmiş bir kural, işlem, olay ya da fiil mi olduğu da üzerinde konuşacağımız kavramın ceza mı, müeyyide mi yoksa yaptırım mı olduğu konusunu açıklığa kavuşturacaktır. Bireylerin belirlenmiş kurallara uymaması karşısında, klasik anlamda Ceza Hukuku'nun harekete geçiyor olması kullanılacak kelimeyi de önemli kılmaktadır.

Müeyyide, Ceza Hukuku'nda, bir kavram olarak kullanılmagelmiştir. Temelde ÖZAY'ın görüşünden⁵ de hareketle, bu çalışmada, İdare Hukuku'nda kullanımı müeyyideye nazaran daha fazla olan ve hem yapısal hem de işlevsel anlamda İdare Hukuku alanında kazandığı anlam dikkate alınarak “*yaptırım*” kelimesinin kullanılması tercih edilmiştir.

Yaptırım kelimesini tercih etmekle, kullanacağımız “*idari yaptırım*” kavramının da yine idari ceza ve yine idari müeyyide karşısında tercih edildiğini belirtmeliyiz. Bununla birlikte, çalışmamızda, idari Ceza Hukuku'nun varlığı ve yokluğu sorunu da incelenecektir. Bu çerçevede, idari yaptırımların niteliği ve günümüzde kazandığı boyut konusunda da açıklamalara yer verilecektir.

İdari yaptırımlar, özellikle son dönemde, gerek ihtiyaçların çeşitlenmesi, gerek yeni kavram ve kurumların ortaya çıkması, gerekse dünyada yaşanan, özellikle ekonomik gelişmelerin ülkemize yansımaları sonucunda farklı ve yepyeni boyutlar

⁵ Özey, İl Han, İdari Yaptırımlar, İÜ Yayını, No: 3326, Hukuk Fakültesi Yayın No: 691, İstanbul, s. 15 ve 22.

kazanmış, kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması eğilimi ile birlikte de yine farklı bir yönden genişlemeye uğramıştır.

Dünyada ve ülkemizde, klasik anlamda kamu hizmeti niteliği taşıyan faaliyetlerin özel kişiler eliyle gördürülme usullerinin artması ve tercihen bu yollara başvurma eğiliminin de olması karşısında gerek denetimin sağlanması gerekse özel hukuk kişilerini de içine alan bir yaptırımlar sistemini benimsemek ve uygulamaya geçirmek zarureti doğmuştur. Bu ihtiyaç çerçevesinde, idari yaptırımların kapsamı her geçen gün artmakta bu yaptırımlar çeşitlenmektedir. İdarenin parasal yaptırımları ise bu konuda en çok dikkat çeken yaptırımların başında gelmektedir. Gerek niteliği ve gerekse caydırıcılık gücü açısından farklı özellikler taşıyan idarenin parasal yaptırımları da diğer idari yaptırımlar gibi artmakta ve çeşitlenmektedir. Kapsamı genişleyen parasal yaptırımlar konusunda yenilikler olduğu da muhakkaktır.

İşte bu yeni gelişmeler ve idarenin parasal yaptırımları konusunun hukukumuzda yeteri derecede ayrıntılı incelenmemiş oluşu, “İdarenin Parasal Yaptırımları” çalışmasının hazırlanmasının temelini oluşturmuştur.

Çalışmamızın Birinci Bölümü’nde, öncelikle, yaptırım ve idari yaptırım kavramları ile bunların hukuki niteliği ve hukukumuzdaki yerleri üzerinde durulacaktır. Bu çerçevede yaptırımın temelleri ve gerekliliği, idarenin parasal yaptırımlarının yaptırımlar içerisindeki yerine de değinilecektir.

Yine Birinci Bölüm’de, idarenin parasal yaptırımlarının hukuki niteliğinin şekillendirdiği İdari Ceza Hukuku Meselesi’ne ve bu tartışma çerçevesinde İdari Ceza Hukuku’nun varlığı ve yokluğu sorunu üzerinde durulacaktır. Bu bölüm içerisinde, idarenin parasal yaptırımlarının kavram ve nitelik olarak hangi hukuk dalı ya da dalları içerisinde değerlendirilebileceği konularına da ayrıca değinilecektir. Bu çerçevede yapacağımız izahatların, idarenin parasal yaptırımlarının niteliğinin aydınlanmasına katkıda bulunacağı kanaatindeyiz.

Yine Birinci Bölüm’de, idarenin parasal yaptırımlarının ne tür özelliklere sahip olduğu üzerinde de durulacaktır.

Çalışmamızın İkinci Bölüm’ünde, idarenin parasal yaptırımlarının belirlenmesi, bu belirlemede esas alınan temel kıstaslar; idarenin parasal yaptırıma karar verme ve uygulama yetkisi; idari para yaptırımı kararının içeriği, idari para yaptırımının uygulanmasının sonuçlarına değinilecek; idarenin parasal yaptırımlarının türleri üzerinde de ayrıca durulacaktır.

Hukukumuzda ‘kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması karşısında idarenin parasal yaptırımları’ konusu da ayrıca değerlendirilmesi gereken bir konudur. Bu çerçevede çalışmamızda, kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması ve parasal yaptırımlar da dahil olmak üzere, idari yaptırımlara tabi kılınması da ayrıca değerlendirilecektir. İdarenin parasal yaptırımlarının kapsamını genişleten bu konu üzerinde ayrıca durmak gerekmektedir.

Çalışmamızda son olarak, idarenin parasal yaptırımlarının yargısal denetimi üzerinde durulacaktır. Bu kapsamda, çalışma boyunca izahatına çalışılan ve uygulanma usullerine değinilen idarenin parasal yaptırımları karşısında, bunlara maruz kalanların hangi hukuki yollara başvurabileceklerine değinilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAM, İDARİ CEZA HUKUKU MESELESİ VE İDARENİN PARASAL YAPTIRIMLARININ ÖZELLİKLERİ

I. Kavram

A- Genel Olarak

İnsanlar, yaradılışları gereği bir arada yaşama ihtiyacı içindedirler. Bu ihtiyaç neticesinde insanların her an birbirleriyle etkileşim içinde oldukları düşünülürse, ortak davranış biçimleri oluşturmanın ve bunları bir sistematığe bağlamanın da kaçınılmaz olduğu görülecektir.

İşte bu, ortak davranış biçimleri oluşturma ve bunları sistematığe bağlama, tarihin değişik dönemlerinde çeşitli şekillerde ortaya çıkmıştır. Bugün bu, çeşitli şekillerdeki davranış biçimlerini, daha doğrusu uyulması hemen herkesçe kabul edilmiş davranış biçimlerini; süreç içinde aldığı isimle belirtmek gerekirse ‘kuralları’, ahlak kuralları, görgü kuralları, din kuralları, hukuk kuralları şeklinde bir ayrıma tabi tutmak mümkündür⁶. Bunlara genel olarak toplumsal davranış kuralları adı verilebilir⁷.

Sözünü ettiğimiz bu kurallar, insanları belli bir doğrultuda hareket etmeye sevketmekte, sosyal düzenin sağlanmasına yönelik çabayı da ortaya koymaktadır. Bu kurallar içinde yer alan hukuk kuralları ise diğer kurallardan bazı temel farklılıklara sahiptir. Hukuk kuralları olarak isimlendirdiğimiz kurallar, toplumdaki düzeni koruma konusundaki rolleri dikkate alınarak “disiplin” olarak da isimlendirilmiştir⁸.

Öncelikle hukuk kuralları, devlet adı verilen organizasyonun gerek, bizatihi kendisinin sağlıklı ve düzenli işlemesi, gerekse bu organizasyon içindeki bireylerin

⁶ Önen, Mesut, Hukukun Temel Kavramları, 5. Tıpkı Bası, İstanbul, Kasım 1999, s. 26 vd; Gözler, Hukuka Giriş, s. 27.

⁷ Terminoloji konusundaki tartışmalar için bkz. Gözler, Hukuka Giriş, s. 27, dñn. 1; Pulaşlı, Hasan, Hukukun Temel Esasları, Konya, 1992, s. 1.

⁸ Donay, Para Cezaları, s. 3.

tabi oldukları kuralları bilmeleri ve bu sayede uymalarının sağlanması ve bu sayede sosyal düzenin sağlıklı ve düzenli işlemesi için muhakkak surette belirli ve yazılıdır⁹. Ahlak kuralları, görgü kuralları ve din kurallarının hukuk kurallarını etkilediği ve şekillendirdiği doğrudur. Ancak hukuk kuralları, devletin ve bu devlet içindeki bireylerin düzeninin sağlanması için zorunlu olarak belirli ve yazılıdır.

İnsanlar, ahlak kuralları, görgü kuralları ve din kurallarının, bunların yanında düzenin sağlanması için konulması gerekli diğer kuralların belirlenmesi ve yazılı hale getirilerek uygulamaya sokulması yetkisini ‘devlet’e bırakmışlardır. Devletin oluşumu konusunda birçok teori ortaya atılmış olmakla birlikte, biz, bu konuda, insanların bir sosyal sözleşme ile belli hak ve yetkilerini devlet denen organizasyona devretmesi ilkesini temel alan Rousseau’nun “sosyal sözleşme (toplum sözleşmesi)¹⁰” görüşünü esas alıyoruz. Hukuk kurallarının bu belirliliğinin diğer bir dayanağı da, bu görüş çerçevesinde belli hak ve yetkilerini devlete devreden insanların, böyle bir halde, artık hangi davranışları yapıp hangi davranışları yapamayacaklarının belirlenmesi gerekliliğidir.

Bu belirliliğin yanında, hukuk kurallarının diğer bir özelliği de belirlenen kurallara uymama halinde, yani kuralların ihlali halinde ne yapılacağına de belirli olmasıdır. Temelde hedef sosyal düzeni sağlamaktır. Örneğin 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, ‘Ceza Kanunu’nun Amacı’ başlıklı birinci maddesinde, kamu düzeni ve toplum barışını korumayı Kanun’un amaçlarından saymıştır.

Sosyal düzenin sağlanması amacıyla kurallar belirlenmiştir ancak bu, artık herkesin belirlenmiş kurallara uyacağı anlamına gelmez. Belirlenmiş kuralları çiğneyenler muhakkak surette olacaktır. Bunlara karşı nasıl bir tutum sergileneceği de yine hukuk kuralları içinde yer almaktadır; yer almalıdır¹¹.

⁹ Dönmezer, Sosyoloji, s. 274.

¹⁰ Rousseau, Jean Jacques, Toplum Sözleşmesi, İstanbul, 2006, s. 13 vd.

¹¹ Aybay, Rona/Aybay, Aydın, Hukuka Giriş, İstanbul, 2003, s.30.

Hukuk kurallarının ihlali halinde gösterilecek tutum, hukuk kurallarının diğer kurallar karşısında belki de en önemli ve en ayırt edici özelliğini ortaya koyar¹². Bu tutum, “yaptırım” kavramı ile ifade edilmektedir¹³. Ahlak kuralları da, görgü kuralları da çeşitli kurumlar ya da kişiler vasıtasıyla yazılı hale getirilebilir ancak bunlara uyulmasının sağlanmasına yönelik olarak devlet gücüyle belirlenmiş ve koruma altına alınmış bir yaptırım bulunması hukuk kuralları için sözkonusudur ve düzenin sağlanması ancak bu yolla mümkündür¹⁴. Bu çerçevede, yaptırımlar için ‘sosyal disiplin aracı’ tanımı da getirilmiştir¹⁵. Ayrıca yaptırım kavramının disiplin mefhumunun ayrılmaz bir parçası olduğu da belirtilmiştir¹⁶.

İnsanlar, yukarıda da ifade edildiği üzere, devletçe belirlenmiş ve yazılı hale getirilmiş kurallara her zaman uymazlar. Ancak sosyal düzenin devamı için bu kurallara uyulması gerekmektedir. Bu çerçevede, kuralların ihlali halinde bir yaptırımın bulunması¹⁷ ve bu yaptırımlardan oluşan bir “yaptırımlar düzeninin” kurulması zorunluluğu açıktır¹⁸.

Yukarıda da açıklandığı üzere, oluşturulacak yaptırımlar sistemi içerisinde, sosyal düzeni bozucu eylemlerin neler olduğu ile bu, sosyal düzeni bozucu eylemler karşısında hangi yaptırımların uygulanacağını belirlemek gerekmektedir¹⁹. Ancak bu yapılırken yaptırım kavramı ile yaptırımın konusunu neyin teşkil ettiği üzerinde durulmalıdır.

¹² Umar, Bilge, Hukuk Başlangıcı, İzmir, 1997, s. 13; Önen, s. 15.

¹³ Keyman, Selahattin, Hukuka Giriş, Ankara, 2000, s. 36-37; Görgün, Şanal, Hukukun Temel Kavramları, 5. Genişletilmiş 5. Baskı, Ankara, 1996, s. 48-49; Önen, s. 16.

¹⁴ Umar, s. 13; İzveren, s. 103.

¹⁵ Donay, Para Cezaları, s. 3.

¹⁶ Gölcüklü, Feyyaz, İdari Ceza Hukuku ve Anlamı, SBFD, C.18, 1963, No:2, s. 130.

¹⁷ Öztan Bilge, Medeni Hukukun Temel Kavramları, Ankara, 1995, s.23; Bilge, Necip, Hukuk Başlangıcı, Hukukun Temel Kavram ve Kurumları, 14. Bası, Ankara, 2007, s.41.

¹⁸ Dönmezer, Sulhi/Erman, Sahir, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, C. I, 14. Baskı, İstanbul, 1997, s.1; İzveren, s. 101.

¹⁹ İçel, Kayıhan/Donay, Süheyl, Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Ceza Hukuku Genel Kısım, 1. Kitap, 5. Baskı, İstanbul, 2006, s. 70; Dönmezer/Erman I, s.1.

B- Yaptırım Kavramı

Yaptırım kavramını kısaca, hukuk düzenince belirlenmiş kurallara uyulmaması karşısında yine hukuk düzenince belirlenmiş, kimi zaman sözkonusu kuralı uygulamaya dönük itici güç işlevi, kimi zaman caydırıcılık amacı taşıyan, kimi zaman kurala uymamadan doğan zararları tazmin etmeye yönelik olarak ortaya çıkan, kimi zaman da sadece kurala uymamanın karşılığı olarak belirlenmiş, temelde kurallara uyulmasını temin etme amacı taşıyan, hukuk düzenince kabul edilmiş karşı davranış olarak tanımlamak mümkündür²⁰.

Ancak tabiidir ki gerek bu tanımda, gerekse yaptırım kavramının niteliğinde izahata muhtaç birçok husus vardır.

Yaptırım kavramı, hukuk kurallarını hukuk kuralları yapan temel niteliklerden biridir²¹. Hukuk düzenimizde, yaptırım kelimesi ile birlikte “*müeyyide*” kelimesi de kullanılmaktadır. Ancak müeyyide kelimesi, Ceza Hukuku alanında daha çok kullanılmaktadır. Yine ceza kavramı da daha özel (spesifik) bir mana içermekle birlikte, yaptırım kavramı ile birlikte kullanılmaktadır.

Hemen belirtmek gerekir ki, ceza, Ceza Hukuku içerisinde, ceza kanunları veya diğer kanunlardaki ilgili hükümler ile tayin olunmuş, kanunda unsurları belirtilmiş, yani tipe uygun, hukuka aykırı ve kusurlu hareket olarak tanımlanan “suç” kavramı karşısında hukuk düzenin öngördüğü, yargısal bir kararla bazı yoksunluklara tabi kılan yaptırımdır²². Buradan da anlaşılacağı üzere, ceza kavramı daha çok Ceza Hukuku alanında kullanılan bir kavramdır²³. Ceza kavramı ile yaptırım kavramı birlikte kullanılmaktadır. Ancak bizce, cezanın, Ceza Hukuku’na özgü yaptırımları (hapis, ölüm cezası... gibi) içeren bir yaptırım türü olduğu kabul edilmelidir. Bu anlamda çalışmamıza konu idari yaptırımları ele alırken, “ceza”

²⁰ Keyman, s. 36-37; Görgün, Hukukun Temel Kavramları, s. 48-49; Önen, 16.

²¹ Özsunay, Ergun, Medeni Hukuka Giriş, İstanbul, 1981, s.4 vd; Umar, s. 13, İzveren, s. 101.

²² Öztürk, Bahri/Erdem, Mustafa Ruhan, Uygulamalı Ceza Hukuku ve Emniyet Tedbirleri Hukuku, 9. Baskı, Ankara, 2006, s.279; Demirbaş, Timur, Ceza Hukuku Genel Hükümler, 2. Baskı, Ankara, 2005, s. 174; Donay, Para Cezaları, s. 8-10.

²³ Görgün, Hukukun Temel Kavramları, s. 49.

kavramı kullanılmamıştır. “İdari Ceza Hukuku Meselesi” başlıklı bölümde bu konuya ayrıca değinilecektir.

Yaptırım, anlamı itibariyle, aynı zamanda, hukuk düzenindeki kurallara aykırılıklar karşısındaki bir anlamda tepkisel davranışı ifade eder²⁴. Bu tepkisel hareket, yukarıda da ifade edildiği üzere, hukuk dalına göre farklı bir isim alabilmekte ya da kullanım dolayısıyla anlamda süreç içinde farklılıklar olabilmektedir. Bugün yaptırım kelimesi daha genel bir kavram olarak tüm dallar için kullanılabilir; ceza ve müeyyide kavramları ise genelde eş anlamlı sayılmak üzere Ceza Hukuku’nda kullanılmaktadır.

Türk Dil Kurumu Sözlüğü’nde yaptırım için şöyle bir tanım yer almaktadır: “*Kanun, ahlak gibi kurumların buyruklarının yerine getirilmesini sağlayan güç, ceza, müeyyide*”²⁵. Kelime manasında, dikkat edilecek olursa, yaptırımın, kurallara uyulması konusundaki itici güç ve caydırıcılık özellikleri²⁶ baskın görünmektedir.

Doktrinde yaptırım/ceza/müeyyide konusunda farklı tanımlar yapılmıştır.

Zanobini’ye göre geniş anlamda müeyyide; kanun koyucunun her ne suretle olursa olsun bir kaidenin müessiriyetini temin etme vasıtasıdır. Dar anlamda müeyyide ise, kanun koyucunun bir kaideyi fiili ile ihlal eden kimsenin bu fiilinin karşılığı ve hukuki düzende meydana getirmiş olduğu bozukluğu yerine getirtme vasıtasıdır²⁷.

Özay’a göre yaptırım; düzenin, kurallara uyulmamasına bir tepkisidir²⁸.

Günday’a göre yaptırım; idarenin üstlenmiş bulunduğu görevleri etkili bir biçimde ve ivedilikle yerine getirebilmesi aracıdır²⁹.

²⁴ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 20; Dönmezer/Erman I, s. 6; Bilge, s. 14; Demirbaş, s. 472; Artuk/Gökçen/Yenidünya II, s. 117; Centel, Nur/Zafer, Hamide/Çakmut, Özlem, Türk Ceza Hukuku’na Giriş, 3. Bası, İstanbul, 2005, s. 559; Donay, Para Cezaları, s. 3.

²⁵ Türk Dil Kurumu Sözlüğü, Ankara, 1994, s. 824.

²⁶ Pazarıcı, Şevki, Para Cezaları, Ankara, 1995, s. 103.

²⁷ Zanobini, Guido, İdari Müeyyideler, Çeviren: Günel, H. Yılmaz, Ankara, 1964, s. 1.

²⁸ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 20.

Gözler'e göre müeyyide; kuralın ihlaline bir tepki olarak gösterilen ve hukuk düzeni tarafından öngörülen ve düzenlenen bir cebir işlemidir³⁰.

Dönmezer/Erman'a göre ceza; suç işleyen kişiye, çeşitli yapıcı amaçları gerçekleştirme için, uygulanan ve esasında kişiyi birtakım yoksunluklara tabi kılan, ıstırap ve meşakkat çektiren bir müeyyidedir³¹.

Dikkat edilecek olursa, burada ceza, sayılan özellikleri barındıran bir müeyyide olarak belirtilmiştir.

Artuk/Gökçen/Yenidünya'ya göre ceza; "suç teşkil eden eylemin karşılığı olan, failin çeşitli hak ve yararlarını etkileyen, devletin gösterdiği tepkidir³²."

Centel/Zafer/Çakmut'a göre ceza, toplumda korunmaya değer görülen yararların ihlali durumunda devletin gösterdiği tepkidir³³.

Yukarıda yer verilen açıklamalardan ve tanımlardan, yaptırım kavramının niteliği ve mahiyeti konusunda bazı sonuçlara varmak mümkündür. Yaptırım, hukuk düzenince belirlenmiş kurallara uymama karşısında bir karşı davranış/tepki olduğuna göre, amaç temelde kişinin hukuk kurallarına uymasını sağlamak olmalıdır. Yaptırımın temelinde bu düşünce yatmaktadır. Bu sayede toplumsal düzen (kamu düzeni³⁴) sağlanacaktır.

Yaptırım, diğer taraftan kurallara uymayarak yaptırıma tabi tutulanları gören veya bilen kimselerin bu görgü ve bilgi karşısında çekinmeleri veya korkmaları yoluyla kurala uyulması konusunda itici güç ve caydırıcılık özelliği taşımaktadır³⁵.

²⁹ Günday, Metin, İdare Hukuku, 8. Baskı, Ankara, 2003, s. 215.

³⁰ Gözler, Hukuka Giriş, s. 39.

³¹ Dönmezer/Erman I, s. 5.

³² Artuk/Gökçen/Yenidünya II, s. 117.

³³ Centel/Zafer/Çakmut, s. 559.

³⁴ Anayasa Mahkemesi kamu düzenini, bir kararında şu şekilde tanımlamaktadır: "... toplumun huzuru ve sükununun sağlanması, devletin ve devlet teşkilatının korunmasını amaç alan her şeyi ifade eder. Bir başka deyimle, toplumun her alandaki düzeninin temelini oluşturan bütün kuralları kapsar..." AYM., E.1976/27, K.1976/51, T.22.11.1976, AMKD, S.14, s.363.

³⁵ Pazarcı, s. 103.

Bu tabi ki, çalışmamızın konusunu oluşturan idarenin parasal yaptırımlarında da böyledir. Yaptırımın türü ne olursa olsun, kurallara uyulması konusunda itici güç ve caydırıcılık özellikleri mevcuttur.

Yaptırım, kimi zaman da kurala uymamadan doğan zararları tazmin etmeye yönelik olarak ortaya çıkabilmektedir³⁶. Kişi bir kurala uymamakla birtakım zararlara sebep olmuş olabilir. Bu zararların karşılanması yoluyla kişi yine bir yaptırıma/cezaya/müeyyideye tabi tutulmaktadır.

‘Yaptırım’ı yaptırım yapan özelliklerin içinde acı verme özelliğinin bulunup bulunmaması da üzerinde durulan konulardan biridir³⁷. Ceza Hukuku’nda, cezanın acı verme özelliği bulunduğu kabul edilmektedir³⁸. Yaptırımlar açısından benzer bir durumun varlığı bizce kabul edilmelidir. Zira, herhangi bir yaptırıma maruz kalan kişinin bu yaptırım karşısında bir üzüntü duymaması düşünülemez. Aynı şekilde üzüntü duymayan kişi açısından yaptırımın da herhangi bir manası kalmayacaktır. Asıl amaç toplum düzeninin tesisi olduğuna göre, yaptırımının doğal ve aynı zamanda caydırıcılığa da temel teşkil eden yönlerinden biri acı vermesi, üzüntü yaratması olmalıdır. Ancak şu da muhakkaktır ki, yaptırımların acı ve üzüntü vermesine sebep olan şiddet ve sayıları uygarlıkla ters orantılıdır. Uygar toplumlarda yaptırımların sayısı ve şiddeti azalır³⁹. Ancak bu, yaptırımları tabi ki yaptırım olmaktan çıkarmaz. Yaptırım, şiddeti ve sayısı ne olursa olsun kişide, yaptırımı doğuran ı tekrar etmeme duygusunu uyandıran bir üzüntü uyandırır. Netice olarak, bireyler, yaptırım karşısında sahip oldukları bir “şey”lerinde eksilme (örneğin para) yaşarlar ya da bir şeyden yoksun kalırlar (örneğin ehliyetine bir süreliğine el konması)⁴⁰.

Yaptırımı inceleme alanımıza sokan diğer bir özelliği de yaptırımı ortaya çıkaran, uygulama kararını alan ve uygulayan kişi ve makamların varlığıdır.

³⁶ Zanolini, İdari Müeyyideler, s. 4; Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 139.

³⁷ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 23.

³⁸ Erem bunu kabul etmemektedir. Yazara göre, ‘cezanın müeyyiz vasfı kabul edilen acıya yer vermediğinin’ kabulü gerekir. Karş. Erem, Faruk, Türk Ceza Hukuku, C. II, s. 720. =Dönmezer/Erman I, s. 5; Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 279; Donay, Para Cezaları, s. 8.

³⁹ Çeçen, Anıl, Hukukta Norm ve Adalet, AÜHFD, XXXII, Ankara, 1975, C.1-4, s. 81.

⁴⁰ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 23.

Yaptırım, en başta da belirtildiği üzere, belirli ve yazılı olmalıdır. Görgü kuralları ve bunlar karşısında uygulanan yaptırımlar ne çalışmamızın konusunu ne de İdare Hukuku'nun konusunu oluşturmaktadır. Ticaret hukukunda örf ve adet kurallarına belli koşullar dairesinde dikkat ediliyor olsa da hukukta aslolan yazılı normların varlığıdır. Bu çerçevede belirtmek gerekir ki, bir yaptırıma hukuk düzeninde yaptırım diyebilmek için belli usullere uyularak ve ancak belli kişi veya makamlar eliyle yapılması aranmalıdır. Bu, Türkiye Büyük Millet Meclisi olabileceği gibi Belediye Meclisi de olabilir. Örneğin bir babanın çocuğuna harçlık kesme cezası vermesi bizim çalışmamız kapsamında bir yaptırım oluşturmaz; daha doğrusu buna "yaptırım" ismi verilmez. O halde yaptırım kavramının varlığının diğer bir koşulu da kanunlar dairesinde yetkilendirilmiş kimse veya makamların yaptırımı ortaya çıkarmaları ve yine bu şekilde yaptırım kararı alacak makamla, yaptırımı uygulayacak makamı da belirtmeleridir. Bu da ancak bir hukuki metinle sözkonusu olabilir. Bu, kanun olabileceği gibi, tüzük veya yönetmelik de olabilir. Özetle belirtmek gerekirse, yaptırımın, yaptırım olarak isimlendirilebilmesi için yetkili bir organ tarafından ortaya çıkarılması, bu organın belli usuller çerçevesinde yaptırım kararı alabilecek ve yine yaptırımı uygulayacak kişi ve kurumları belirlemesi gerekir. Bu halde denilebilir ki, yaptırım hukuk düzeninde belirlenmiş bir normdur.

Yaptırım kavramının korkutma özelliğine sahip olması da üzerinde durulması gereken diğer noktadır. Buna göre yaptırımlar, insanların, bir kuralın ihlali halinde devreye girecek olduğunu, devreye girdiğinde acı ve üzüntü vereceğini, bu çerçevede belli kayıplara neden olacağını bildikleri ve bu nedenle kurala uyulması konusunda istekli davranmalarına sebep olan korkutucu⁴¹ araçlardır⁴². Yaptırımların bu özelliği, onun kurallara uyulması konusunda itici güç özelliği taşıdığı ve kuralların ihlal edilmesini önlediğinin de bir göstergesidir.

Yaptırım kavramının gerek niteliğini gerekse uygulamadaki görünüş şekillerini daha önemli hale getiren gelişme ise 2005 yılında Türk Ceza Kanunu'ndan

⁴¹ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 279; Özay, İdari Yaptırımlar, s. 24, 27; Dönmezer/Erman II, s. 675.

⁴² Dönmezer/Erman II, s. 543; Erem, (Ceza Hukuku), s. 720-735; Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 279.

kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması ile yaşanmıştır⁴³. Kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması ile kabahatlerin hukuki niteliği değiştiği için bunlar karşısında uygulanacak kurallar için ceza yerine yaptırım ifadesini kullanmak daha yerinde olacaktır. Burada dikkat edilecek diğer bir husus da, yukarıda izah olunan, yaptırma karar veren kurum veya kişiler açısından bir farklılığın da ortaya çıkmasıdır. Zira Türk Ceza Kanunu'nda yer alan herhangi bir suç ya da kabahate karşı verilecek "ceza"nın karar mercii bağımsız mahkemelerdir⁴⁴. Oysa kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması ile kabahat karşısında "yaptırım" kararı verecek merciler ise idari mercilerdir. Yaptırımı, alışmamızdaki manasıyla yaptırım yapan bir özelliği de idari mercilerce veriliyor olmasıdır. Bu hususlara da 'Kabahatlerin Suç Olmaktan ıkarılması Karşısında İdarenin Parasal Yaptırımları', 'İdarenin Parasal Yaptırımlarının Belirlenmesi' ve 'İdarenin Parasal Yaptırma Karar Verme ve Uygulama Yetkisi' başlıkları altında değinilecektir.

Son olarak belirtmek isteriz ki; yaptırım kavramı, kelime manası itibariyle, her ne kadar, 'kanun, ahlak gibi kurumların buyruklarının yerine getirilmesini sağlayan güç, ceza, müeyyide' olarak tanımlanıyor ise de; ÖZAY'ın da çok haklı bir şekilde ifade ettiği üzere, bizce de, çalışmamızın başlığında tercih edilen "yaptırım" öteden beri kullanılmakta olan müeyyidenin öztürkçe karşılığı değil, bu kurumun İdare Hukuku alanında ulaştığı yapısal ve işlevsel yeni anlam, kapsam ve nitelik bakımından yeni bir tür özelliği kazanması, dolayısıyla yeni bir isimle anılması gereğinin bir sonucudur.⁴⁵. Bu nedenle, ceza ya da müeyyide yerine bizce "yaptırım" ifadesi daha uygun düşmektedir.

Yaptırımlar içerisinde, en eski, en yaygın ve dolayısıyla üzerinde en fazla durulmuş olanı Ceza Hukuku kurumu olarak müeyyideler, başka bir ifade ile cezalar olmasına rağmen, yaptırımların, özellikle İdare Hukuku alanında çeşitlenerek artması karşısında, yukarıda yer vermeye çalıştığımız türden izahatlarla kapsamlı tanımlamalara ve kavramsal açıklamalara ihtiyacı olduğu kanaatindeyiz. Zira, sadece

⁴³ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 108; Özbek I, s. 51; ağlayan, Ramazan, İdari Yaptırımlar Hukuku, Ankara, 2006, s. 123.

⁴⁴ Gölüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 130.

⁴⁵ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 15.

kabahatlerin suç olmaktan çıkarılarak idari yaptırımlara tabi hale getirilmesiyle dahi “yaptırım” kavramı için mevcut izahatların ‘dar’ kalacağını söylemek bizce mümkündür.

İdarenin parasal yaptırımları ve bunların niteliği ve özellikleri de yukarıda yer verdiğimiz yaptırım kavramına ilişkin açıklamalar çerçevesinde değerlendirilecektir. Ancak öncelikle yaptırımın konusunu neyin oluşturduğu üzerinde durmak gerektiğini düşünüyoruz. Yani yaptırım hangi davranışlar karşısında uygulanmaktadır? Suç karşısında mı? Haksız fiiller karşısında mı? Yoksa başka bir davranış ya da eylem karşısında mı? Örneğin bir suç karşısında uygulanan hukuki işlem ceza olduğuna göre çalışmamızın konusunu oluşturan idarenin parasal yaptırımları bir suçun karşılığı değildir. Temelde İdare Hukuku düzeni içinde yer aldığını⁴⁶ söyleyebileceğimiz idarenin parasal yaptırımlarının konusunun ne olduğunun belirlenmesi, hem yaptırım kavramını hem de idarenin parasal yaptırımlarının niteliğini anlamamıza yardımcı olacaktır.

C- Yaptırımın Konusu

Ceza Hukuku’nda, uygulanacak cezanın konusunu “suç” oluşturur. Suç da tipe uygun, hukuka aykırı ve kusurlu harekettir⁴⁷. Yani ceza suçun karşılığıdır⁴⁸. Diğer bir ifadeye göre de ceza yasalarının yasakladığı eylem karşısında uygulanır⁴⁹. Çalışmamızın konusunu oluşturan yaptırımların da bir konusu vardır. Bu konunun tespiti, bir eylem karşısında neden ceza ya da müeyyide değil de “yaptırım” uyguladığımızı da açıklayacaktır. Yaptırımın konusunun isimlendirilmesi, insanların yaptırıma tabi davranışlarının tanımlanması açısından kaçınılmazdır.

⁴⁶ Zanobini, İdari Müeyyideler, s. 33.

⁴⁷ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 109; Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 118

⁴⁸ Demirbaş, s. 472; Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 104; Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 118. Ne var ki; Zanobini, “idari vecibelerin hepsinin değilse de büyük bir kısmının ihlali, ceza hukukundaki suç kategorisinde iki büyük kısımdan birini, kabahatleri teşkil etmektedir.” demektedir. Ancak beraberinde, “devletin idari bir gayesiyle ilgili bir vecibenin müeyyidesinin, bir suç müeyyidesi teşkil etmesi... nasıl izah edilebilir? diyerek, kavramsal bir sorunu, Ceza Hukuku- İdare Hukuku boyutunda incelemiştir. Zanobini, İdari Müeyyideler, s.6 vd. Bu konuya ‘İdari Ceza Hukuku Meselesi’ başlığı altında değinileceğinden burada ayrıntıya girmiyoruz.

⁴⁹ Centel/Zafer/Çakmut, s. 4; Toroslu, Nevzat, Cürümlerin Tasnifi Bakımından Suçun Hukuki Konusu, Ankara, 1970, s. 89; Yarsuvat, Trafik Suçları, s. 25.

Yaptırımın konusunu, dış dünyada ortaya çıkan bir davranışın oluşturduğu kanaatindeyiz⁵⁰. Zira insanların açıklamadıkça, düşünüyor olmaları hukuk düzeni açısından bir şey ifade etmez. Bu, ancak kendi iç alemlerinin sorunu olabilir. Ancak hukukun konusunu bunlar oluşturmaz.

Bir yaptırımın sözkonusu olabilmesi için muhakkak surette bir davranışın olması gerekmektedir. Bu davranış hukuk dalına göre farklı isimlerle anılabilmektedir. Bu çerçevede, suç, ihlal, fiil, eylem, kabahat gibi ifadeler kullanılmaktadır. Ancak bunların hiçbiri günlük hayatta kullanılan kelimeler gibi birbirini yerine alalade bir şekilde kullanılacak kelimeler değildir. Hepsinin bir kavramsal bütünlüğü ve derinliği vardır.

Çalışmamızın konusunu oluşturan yaptırımların konusunun tayininde de bu kavramların zaman içinde kullanılış biçimlerine ve hukuki metinlerde yer verilmişlerine dikkat etmek gerekmektedir.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden önce yürürlükte bulunan 765 sayılı TCK, birinci maddesi ile suçları cürümler ve kabahatler olarak ikiye ayırmıştır. Bu ayırım, toplumsal düzeni bozan davranışları sınıflandırmada kullanılan temel ayrımlardan biridir⁵¹.

5237 sayılı TCK, cürüm ve kabahat ayırımını kaldırarak, kabahatlerin bazılarını suç olarak düzenlemiştir⁵², kabahatlerin önemli bir kısmını ise suç olmaktan çıkarmıştır⁵³. Bunu müteakip çıkarılan 5326 sayılı Kabahatler Kanunu⁵⁴ birçok yeniliği de beraberinde getirmiştir. Gerek yeni tanım ve kavramların hukuk düzenimize girmesini sağlamış gerekse bazı karışıklıkların doğmasına neden olmuştur.

⁵⁰ Gözler, Hukuka Giriş, s. 30 vd; Özay, İdari Yaptırımlar, s. 19-20.

⁵¹ Mahmutoğlu, F. Selami, Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda Yaptırım Rejimi, İstanbul, 1995, s.93.

⁵² Özbek I, s. 51.

⁵³ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 108; Özbek I, s. 51.

⁵⁴ RG. 31.03.2005-25772.

Buradan da anlaşılacağı üzere 765 sayılı TCK, cürüm ve kabahat kavramlarına yer vermiştir. 5237 sayılı TCK yalnızca cürümleri; Kabahatler Kanunu ise yalnızca kabahatlere ilişkin konuları düzenlemektedir.

Kabahatler Kanunu, yukarıda da belirtildiği üzere, yalnızca kabahatleri düzenlemekle kalmamış, bazı çok temel kavram ve tanıma yer vererek hukuk düzenimizde ciddi değişiklikler getirmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, Kabahatler Kanunu'nun getirdiği, idarenin yaptırımlarının konusunu belirlemek noktasında üzerinde dikkat durmamız gereken hükümleri ikinci ve üçüncü maddeleridir. Kanun'un ikinci maddesinde; *“kabahat deyiminden Kanu'nun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık anlaşılır.”* denmektedir. Üçüncü maddesinin ilk halinde ise; *“Bu Kanun'un genel hükümleri, diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır.”* hükmüne yer verilmektedir.

Aşağıda ayrıntılı olarak inceleyeceğimiz üzere, Anayasa Mahkemesi, 2006 yılında verdiği bir kararla Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesini Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir⁵⁵.

Kanun'un 3. maddesinin Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı neticesinde 6/12/2006 tarihli 5560 sayılı yasanın 31. maddesiyle getirilen metni ise şöyledir:

“(1) Bu Kanunun;

a) İdarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde,

b) Diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında, uygulanır.”

Maddenin yeni halinde, kabahat ve bunun karşısında uygulanacak yaptırımların kapsamı, (b) bendi ile daraltılmıştır. Buna göre, Kabahatler

⁵⁵ AYM., E.2005/108, K.2006/35, T.01.03.2006, RG.22.07.2006-26236.

Kanunu'nun getirdiği, diğer kanunlardaki "kabahatleri" de kapsayan düzenlemeleri ancak, belirtilen iki yaptırım (idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi) gerektiren kabahatler hakkında uygulanacaktır. Aşağıda ayrı başlık altına inceleyeceğimiz ve idari yaptırımlar içerisinde yer alan ve diğer kanunlarda düzenlenen yaptırımlar hakkında Kabahatler Kanunu'nun genel hükümleri uygulanmayacaktır. Bu çerçevede, Kabahatler Kanunu'nun 16. maddesinde de bir değişikliğe gitmek gerekmektedir. Nitekim 16. maddede, kabahatler karşılığında uygulanacak idari yaptırımlar ikiye ayrılmakta ve "idari para cezası ile idari tedbirler" olarak belirtilmektedir. Maddenin ikinci fıkrası ise idari tedbirleri, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler" olarak belirlemiştir. Ancak AYM'nin iptal kararı sonrası 3. maddede getirilen yeni düzenleme Kabahatler Kanunu'nun kapsamını "idari para cezaları" ve idari tedbirlerden de yalnızca "mülkiyetin kamuya geçirilmesi" ile sınırlamaktadır.

Kanun'un ikinci maddesinden anlaşılacağı üzere Kabahatler Kanunu, hakkında idari yaptırım uygulanacak davranışlara/eylemlere ve kendi tabiriyle "haksızlıklar"a "**kabahat**" adını vermiştir⁵⁶. Bu kabahatlerin temel niteliği, ikinci maddenin metninde belirtilen "haksızlık" oluşlarıdır. Buradan hareketle haksızlık olarak nitelendirilebilecek davranışlar/eylemler kabahat olarak isimlendirilmiştir.

İkinci maddenin gerekçesinde, "*ikinci maddede yapılan tanımla suç gibi kabahatin de bir haksızlık oluşturduğu vurgulanmıştır.*" denilmektedir⁵⁷. Cürüm ve kabahat ayrımı suç politikası⁵⁸ ile ilgili bir konudur⁵⁹. Tabi ki burada bir hareketi kabahat yapan unsur onun içeriğidir. İkinci madde gerekçesinde de bu husus aynen bu şekilde yer almıştır. Gerekçede her ne kadar, "*esasen hukuka aykırı olan ve haksızlık ifade eden fiiller arasında suç veya kabahat olarak bir ayırım yapılması, bir nitelik farkı oluşturmaz; sözkonusu tasnif haksızlıklar arasında nicelik farkına*

⁵⁶ Özbek I, s. 51.

⁵⁷ Ekinci, Mustafa, Kabahatler Kanunu İle İdari Suç ve Cezalar, Ankara, 2005, s. 11.

⁵⁸ 5237 sayılı TCK'nın genel gerekçesinde; "Suç politikası, barış esasına dayalı toplum düzeninin devamı için hukuka aykırı fiillerin hangilerinin suç olarak tanımlanması gerektiğinin belirlenmesinde izlenecek yolu göstermektedir." ifadeleri yer almaktadır. Artuk, Mehmet Emin/Gökçen, Ahmet/Yenidünya, Caner, Gerekçeli Ceza Kanunları, İstanbul, 2005, s. 53; Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s. 54.

⁵⁹ Demirbaş, s. 65; Ekinci, s.11; Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s. 93.

dayanmaktadır.” denilse de biz bu kanaati yanlış buluyoruz. Nitekim suç politikasının belirlediği ayırmda, hangi davranışların toplum düzenini ne kadar bozduğu, hangisinin o günün koşullarına göre daha ağır kabul edilebilecek evsafda olduğu hususları dikkate alınmadan bir değerlendirmede bulunmaya imkân yoktur. Bu çerçevede, belirttiğimiz hususlar, tasnifin niteliğini asla göz ardı etmeyen hatta onunla şekillenen bir gelişme sürecini de ifade etmektedir.

Kabahatler Kanunu’nun üçüncü maddesinin ilk halinde; *“Bu Kanun’un genel hükümleri, diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır.”* hükmüne yer vermesi de diğer kanunlardaki idari yaptırıma tabi davranışlar hakkında da bir isimlendirme içermektedir. Bu, açıkça belirtildiği üzere *“kabahat”* tir.

Bu iki maddeye bakıldığında, Kanun, idari yaptırıma tabi davranışlar açısından *“kabahat”* kavramını tercih etmiş görünmektedir. Bunda, kabahatlerin TCK’dan çıkarılmasının da etkisi olduğu söylenebilir, diye düşünüyoruz. Ancak bununla birlikte, Kabahatler Kanunu’ndan önce, doktrinde, idarenin yaptırımlarına tabi fiiller için idari suç⁶⁰, idari ihlal⁶¹, idari düzeni ihlal edici eylem⁶², idari düzene aykırılık teşkil eden eylem⁶³, belirli nizamla aykırılık⁶⁴, düzene aykırılık⁶⁵ gibi ifadeler kullanılmaktadır. Bunların yanında, yönetsel düzene aykırılık⁶⁶ ifadesi de kullanılmaktadır. Bunlara *“İdari Yaptırım Kavramı”* başlığı altında ayrıca değinilecektir.

Kabahatler Kanunu’nun gerek üçüncü maddesinin ilk halinden, gerekse ikinci maddesindeki tanımdan açıkça anlaşılacağı üzere, suç, ihlal, düzene aykırılık gibi

⁶⁰ Kunter, Nurettin, Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, 8. Baskı, İstanbul, 1986, s. 185, dnt.142; Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 118; Ekinci, s. 1; Karabulut, Mustafa, İdari Yaptırımların Hukuki Niteliği ve Anayasa Mahkemesi’nin Kabahatler Kanunu Hakkındaki Kararı, Terazi, S. 3, Kasım 2006, s. 64.

⁶¹ Oğurlu, Yücel, İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, 2. Baskı, Ankara, 2001, s. 91; Erdoğan, Oktay, Eski ve Yeni Ceza Mevzuatına Göre Para Cezaları ve İnfazı, 2. Baskı, İstanbul, Mayıs 2007, s. 482.

⁶² Çağlayan, s. 123.

⁶³ İçel, Kayıhan, İdari Ceza Hukuku ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi, İÜHFİM, C.L, S.1-4, 1984, s. 118; Mahmutoglu, F. Selami, İdari Para Yaptırımını Gerektiren Eylemler Yönünden Yargılama Rejimi, İÜHFİM., C. LV, S. 1-2, İstanbul, 1996, s. 161.

⁶⁴ Dönmezer/Erman II, s. 682.

⁶⁵ Özbek I, s. 50-51.

⁶⁶ Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, Güncelleştirilmiş 19. Bası, Ankara, 2003, s.306.

isimlendirmelerin yerine “*kabahat*” teriminin kullanılması gerektiği kanaatindeyiz. Bu çerçevede belirtmek gerekir ki, çalışmamızın konusunu teşkil eden yaptırımların konusunu da “kabahatler” oluşturmaktadır. Ancak burada hemen belirtmek gerekir ki, AYM’nin 3. maddeye ilişkin iptal kararı sonrasında getirilen yeni metinde, maddenin ilk halindeki “kabahat” ifadesi yerine “fiil” ifadesi kullanılmıştır. Bu ifadenin kullanılması ile Kabahatler Kanunu’nun ikinci maddesinde yer verilen “*Kabahat deyiminden; kanunun, karşılığında idarî yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık anlaşılır.*” tanımının kapsamının 3. maddenin yeni haliyle daraldığı kanaatindeyiz. Zira, Kanun’un ikinci maddesi ile üçüncü maddesinin ilk hali bir bütündü ve ikinci maddedeki kabahat tanımı, üçüncü madde ile kapsam açısından bir netliğe kavuşuyordu. Üçüncü maddenin yeni hali ve ikinci madde birlikte değerlendirildiğinde, diğer kanunlarda yer alan ve sözkonusu kanunların idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü mülkiyetin kamuya geçirilmesi dışındaki diğer idari tedbirleri “kabahat” tanımının kapsamından çıkmıştır. Böylece, Kabahatler Kanunu’nun üçüncü maddesinin ilk halinin madde gerekçesinde belirtilen, “sistemden yoksun kazuistik düzenlemelerin önüne geçebilmek ve hukuk uygulamasında birliği ve hukuk güvenliğini sağlamak” amaçları, AYM’nin iptal kararı sonrasında getirilen yeni düzenlemeyle ortadan kalkmıştır. Ancak şunu belirtmek gerekir ki, bu sonuç AYM’nin iptal kararının gereğidir.

Kabahatler Kanunu, kabahatler konusundaki karmaşayı, bir isimlendirme yoluna gitmek suretiyle gidermeye çalışmış ancak AYM, diğer kanunlardaki kabahatlerin Kabahatler Kanunu’nun genel hükümlerinin kapsamına dahil edilmesinde, özellikle, kabahatler karşısında başvurulacak yargı yolunun Kanun tarafından Sulh Ceza Mahkemeleri olarak belirlenmesi üzerinde durarak, bu hükmün Anayasa’nın idari işlemlere karşı yargı yolunu düzenleyen 125. maddesi ve Danıştay’ı düzenleyen 155. maddesine aykırı bulmuştur. Buradan da anlaşılacağı üzere, yargı yolu sorunu neticesinde verilen iptal kararı, “kabahat” tanımının diğer kanunlardaki idari yaptırım gerektiren “fiiller”e teşmil edilmesinin önüne geçmiştir.

Bu noktada, kabahat kavramının hem kelime manası hem de kavramsal niteliği üzerinde durabiliriz.

Kabahat, Türk Dil Kurumu Sözlüğü'nde; “*uyumsuz hareket, çirkin, yakışsız davranış, suç, kusur, töhmet*” olarak tanımlanmıştır⁶⁷. Aynı sözlükte hukuki bakımdan kabahat; “*hafif hapis, para cezası veya meslek veya sanattan alıkonulma ile cezalandırılan suç*” olarak tanımlanmıştır. Kabahatin hukuki açıdan yapılan bu tanımının 765 sayılı TCK'nın suçlara ilişkin (cürüm ve kabahat) ayırımına bağlı kalınarak yapıldığı açıktır (Madde 1). Ancak 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'ndan sonra yeni bir tanım yapmaya ihtiyaç olduğu da ortadadır. Zira kabahatin hukuki niteliği tespit olunmadan kabahat tespit olunamayacağı gibi yaptırım da belirlenemeyecektir. İdarenin parasal yaptırımlarının uygulanmasında da kurula aykırı davranışın niteliğinin belirlenmesi açısından kabahat kavramına ilişkin açıklamaları zaruri görüyoruz.

Kabahatler Kanunu'nun gerek lafzından, gerek ruhundan ve gerekse gerekçesinden çıkardığımız sonuç odur ki, ***kabahat; kanunlarda, ihlali halinde karşılık olarak idari yaptırım öngörülen fiillerdir***⁶⁸. Yani yaptırımın konusunu kabahat oluşturmaktadır. Kabahat de tanımda belirtildiği üzere, kanunlarda, ihlali halinde idari yaptırım öngörülen fiillerdir. Bu tanımdan, kabahatler hakkında bazı sonuçlara varmak mümkündür.

Kabahatlerde kanunilik unsuru, başat unsurlardan biridir. Bir fiilin kabahat olarak isimlendirilmesi için kanunlarda yer bulması, yani kabahat olarak tanımlanması ve karşılığında bir yaptırıma bağlanması gerekir. Bu nedenle tanımda “kanunlarda” ifadesinin kullanılması gerekir.

Kabahatler, ortaya çıkmaları halinde “yaptırım”ı gerektiren davranışlar olduğundan, bireylerin keyfi olarak bu yaptırımlara maruz kalmaması için kanunlarda düzenlenmiş olmaları şarttır. Bu sayede bireyler, hangi davranışları yapmaları ya da yapmamaları halinde, hangi yaptırımlara maruz kalacaklarını bilirler⁶⁹. Bu, doğrudan kanunların uygulanışı ve beraberinde yukarıda değindiğimiz

⁶⁷ Türk Dil Kurumu Sözlüğü, Ankara, 1994, s. 407.

⁶⁸ İkinci, s. 11.

⁶⁹ Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 126.

sosyal düzenin temininde de en önemli unsurlardan biridir. Ayrıca, kabahatlerin ve bunlar karşısında uygulanacak yaptırımların kanunlarda gösterilmesi; kanunsuz suç olmaz (nulla crimen sine lege)⁷⁰ ve kanunsuz ceza olmaz (nulla poena sine lege)⁷¹ ilkelerinin⁷² de doğal bir uzantısı ve sonucu olarak ortaya çıkmaktadır⁷³.

Nitekim Kabahatler Kanunu da, 4. maddesinde; *“hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir. Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir.”* denilmektedir.

Buradan da açıkça anlaşılacağı üzere, kanunilik ilkesi, Kabahatler Kanunu’nun 4. maddesinde belirtilmiştir. Ancak burada tartışma ya da karışıklık doğurabilecek olan hüküm, kanunun, kabahatlerin ve bunların karşılığında uygulanacak yaptırımların belirlenmesinde temel hukuki düzenleme yolu olması yanında; *“kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriğinin, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilmesi”*ne ilişkin düzenlemedir⁷⁴. Bunun kanunilik ilkesini zedeleyip zedelemeyeceği konusu üzerinde durulması gereken bir konudur. Biz bu konuyu ‘İdarenin Parasal Yaptırıma Karar Verme ve Yaptırımı Uygulama Yetkisi’ başlığı altında inceleyeceğiz.

Anayasamız’ın 38. maddesine göre de; *“Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur. (...)İdare, kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamaz.”* şeklinde ifadeler yer vermek suretiyle

⁷⁰ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 40; Özay, İdari Yaptırımlar, s. 31; Özgenç, İzzet, Türk Ceza Kanunu Gazi Şerhi, Genel Hükümler, İkinci Bası, Ankara, 2005, s. 68-69; Centel/Zafer/Çakmut, s. 46.

⁷¹ Özgenç, s. 68-69; Özay, İdari Yaptırımlar, s. 31; Centel/Zafer/Çakmut, s. 46; Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 40.

⁷² Bu iki ilke aynı zamanda Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nde de (md. 11, f. 2) ifadesini bulmuştur.

⁷³ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 31.

⁷⁴ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 108, Çağlayan, s. 133.

kanunilik ilkesini güvence altına almıştır. Aynı kural, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 7/1. maddesinde de benzer şekilde ifadesini bulmuştur⁷⁵.

D-İdari Yaptırım Kavramı

a- Genel Olarak

Sosyal düzenin sağlanması nasıl bazı temel kuralların belirlenmesi ile mümkünse, sosyal düzeni temin etmek amacıyla konulmuş kurallara uyulmasını sağlamak da ancak yaptırımların öngörülmesi ile mümkündür. Ancak yaptırım kavramı, devletin suç politikasına göre ciddi farklılıklar gösterebilmektedir. Zira, suç politikası, suçun nedenleri üzerinde durur; suçun işlenmesini engellemek için hangi tedbirlerin alınması gerektiğini belirtir ve aynı zamanda yaptırımların niteliği üzerinde de durur⁷⁶.

Kural olarak, sosyal düzeni bozucu davranışların karşısında uygulanacak yaptırım “ceza” olarak karşımıza çıkar⁷⁷. Bu, ancak Ceza Hukuku'nun kavramları ve kuralları içinde değerlendirilebilecek bir kavramdır. Yani Ceza Hukuku kapsamında suç olarak isimlendirilecek bir davranış ortaya çıkmalıdır ki, bunu karşılığında “yaptırım” olarak cezaya başvurulabilsin. Yani ceza, suçun karşılığı olan bir yaptırımdır⁷⁸.

Devletin suç politikası, öncelikle hangi davranışların suç sayılacağını, hangi davranışların suç sayılmayacağını belirlediğinden, bu çerçevede, aslında sosyal düzeni tehdit etmeyen davranışlardan bazıları bu çerçevede suç sayılabileceği gibi; sosyal düzeni tehdit eden davranışlardan bazıları da suç sayılmayabilir. Suç politikası, suç genel teorisinin temelini teşkil eder ve hukuka aykırı fiillerle, hukuka aykırı olmayan fiillerin de birbirinden ayrılmasına yardımcı olur. Ayrıca cürüm ve

⁷⁵ AİHS, Madde 7/1: “Hiç kimse, işlendiği zaman ulusal ve uluslararası hukuka göre bir suç sayılmayan bir fiil veya ihmalden dolayı mahkum edilemez. Yine hiç kimseye, suçun işlendiği sırada uygulanabilecek olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez.”

⁷⁶ Demirbaş, s. 63; İçel/Donay, s. 70.

⁷⁷ Zanoibini, İdari Müeyyideler, s. 5.

⁷⁸ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s.104.

kabahat ayrımı da yine bu, suç politikasının sonucudur⁷⁹. Bu husus, Kabahatler Kanunu'nun Genel Gerekçesi'nde de bu şekilde vurgulanmış ve Kanun'un hazırlanmasına temel teşkil ettiği de belirtilmiştir⁸⁰.

Anayasa Mahkemesi de bir kararında⁸¹; *“Kamu düzeninin korunması, güven ve huzuru bozan eylemlerin etkili bir biçimde önlenmesi için yasama organı, anayasal sınırlar içinde, değişik cezalar öngörebilir. Ceza alanında düzenleme yaparken, Anayasa'nın temel ilkelerine ve Ceza Hukuku'nun ana kurallarına bağlı kalmak koşuluyla, toplumda belli eylemlerin suç sayılıp sayılmamaları, suç sayılanların hangi tür ve ölçüde yaptırımlarla karşılaşmaları gerektiği, hangi durum ve davranışların ağırlaştırıcı ya da hafifletici öge olarak kabul edileceği hususları da yasa koyucunun takdir yetkisi kapsamı içindedir.”* ifadelerine yer vererek suç politikası konusunda devletin takdir yetkisini ve bu takdir yetkisinin yaptırımlar konusundaki sonuçlarını çok açık bir biçimde ifade etmiştir.

Anayasa Mahkemesi diğer bir kararında da⁸²; *“Yasakoyucu idari para cezalarına ilişkin yasa kurallarını düzenlerken ceza politikası gereği birtakım tercihler ortaya koyarak yasal düzenlemeler yapabilir. Hangi eylemlerin idari para cezasını, hangilerinin adli para cezası ya da hapis cezasını gerektirdiği ve bu cezaların miktarı konusunda takdir hakkı bulunmakla beraber, bu tercih serbestisi Anayasa'nın genel ve özel kuralların çerçevesinde olacaktır.”* ifadelerine yer vermiştir.

Anayasa Mahkemesi diğer bir kararında da⁸³; *“Ceza siyasetinin gereği olarak yasakoyucu, Anayasa'nın ve ceza hukukunun temel ilkelerine bağlı kalmak koşuluyla cezalandırmada güdülen amacı da gözeterek hangi eylemlerin suç sayılacağı ve bunlara verilecek cezanın türü ile bunun süresi ve miktarını belirleme hususlarında takdir yetkisini haiz olduğundan...”* ifadelerine yer vermiştir.

⁷⁹ Demirbaş, s. 65; Ekinci, s.11; Mahmutoglu, (Yaptırım Rejimi), s. 93.

⁸⁰ Ekinci, s.11.

⁸¹ AYM., E.1995/20, K.1996/4, T.01.02.1996, AMKD., S. 32, s. 540.

⁸² AYM., E.2001/119, K.2004/37, T.23.03.2004, RG.21.07.2004-25529.

⁸³ AYM., E.2004/28, K.2005/34, T.07.06.2005, RG.17.11.2005-25996.

Türk Ceza Hukuku'nda kabul edilen suç genel teorisi, suçun unsurları olarak, tipiklik (kanuni unsur), hareket (maddi unsur), hukuka aykırılık ve kusurluluk (manevi unsur) 'u kabul etmiştir⁸⁴. Buna göre, hukuka aykırı, kusurlu ve kanunda belirtilmiş bir hareketin gerçekleştirilmesi halinde "suç" ortaya çıkmış olacaktır. Bunun karşılığında öngörölmüş yaptırım ise cezadır⁸⁵.

Suç politikası, suç genel teorisince belirtilmiş özellikleri taşıyan hareketlerin bazılarını "suç" kavramı içerisinde değerlendirmemiştir. Bu çerçevede kanunlarda yer verilmeyen bir hareket de, diğer tüm unsurları taşısa bile kanunilik unsuru gerçekleşmediği için suç ismini almayacak ve gerçekleşmesi halinde doğal olarak kaşırılığında da bir yaptırıma da gidilmeyecektir⁸⁶.

Yaptırımın Konusu başlığı altında değindiğimiz üzere, suç politikasının Ceza Hukuku'nun kapsamı dışında bıraktığı davranışlardan, idare tarafından yaptırım uygulanması öngörölenlerin "kabahat" olarak isimlendirilmesi yerinde olacaktır. Zira idarece kararlaştırılıp uygulanan yaptırımların klasik anlamda birer ceza olmadıklarının da kabulü gerekir⁸⁷. Nitekim 5326 sayılı Kabahatler Kanunu da bu terimi kullanma yoluna gitmiştir. Her ne kadar, AYM'nin Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinin iptaline yönelik olarak verdiği karar sonrasında getirilen yeni düzenlemede "fiiller" terimi kullanılsa da genel olarak "kabahat" teriminin idari yaptırım gerektiren tüm eylem ve işlemler için kullanılmasının bütünlük oluşturması bakımından yerinde olacağı kanaatindeyiz.

Bu çerçevede söylenebilir ki idari yaptırım, kabahatlerin sonucunda ortaya çıkar. Kabahat de, devletin suç politikası çerçevesinde suç saymadığı, ancak karşısında bazı yaptırımlar öngördüğü fiillerdir. Devlet, kabahatlere karşı özel yaptırımlar ve yaptırım usulleri öngörmüştür. İşte bunların tümü idari yaptırım olarak isimlendirilebilir.

⁸⁴ Dönmezer/Erman I, s. 361 vd.; Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 109 vd.

⁸⁵ Demirbaş, s. 472; Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 104; Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 118.

⁸⁶ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 40; Özgenç, s. 70; Centel/Zafer/Çakmut, s. 46.

⁸⁷ Özey, İdari Yaptırımlar, s. 73; Donay, Para Cezaları, s. 160.

Bu noktada idari tedbir kavramına da kısaca değinmekte fayda vardır. İdari tedbir, alınma usulleri, uygulayan makam ve sonuçları bakımından idari yaptırım kararlarından pek farklı değildir. Ancak idari tedbirle idari yaptırım arasında amaç yönünden fark bulunmaktadır. Bir idari yaptırım temelde kabahat neticesinde, caydırıcılık veya cezalandırma amacıyla verilirken, idari tedbir yine bu amaçları da taşımakla birlikte, işlenmesi muhtemel kabahatleri ve hatta suçları önleyici bir işleve sahiptir. Yani amaç farklılığı, idari yaptırımla idari tedbiri ayıran temel noktadır⁸⁸. Örneğin, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 47. maddesine uyarınca, belediye başkanının İçişleri Bakanı tarafından geçici olarak görevden uzaklaştırılması; yine müsadere bir idari tedbir niteliğinde değerlendirilebilir⁸⁹.

Doktrinde, idari yaptırım yerine, idari ceza⁹⁰, yönetsel ceza⁹¹, idari müeyyide⁹² kavramları da kullanılmaktadır.

Özay'a göre⁹³ idari yaptırım, "yasaların açıkça yetki verdiği ve yasaklamadığı durumlarda, araya yargı kararı girmeden, idarenin doğrudan doğruya, bir işlemi ile ve İdare Hukuku'na özgü usullerle vermiş olduğu cezalardır." Dikkat edilecek olursa, Özay, idari yaptırım kavramına organik temelde bir tanım getirmektedir. Buradan çıkarılabilir ki, 'sözünü ettiğimiz yaptırımlara idarece öngörülmesi⁹⁴ ve yine idarece uygulanmaları nedeniyle idari yaptırımlar denmektedir⁹⁵. Tanıma temel teşkil eden idarece öngörülme ve yine idarece uygulanma⁹⁶ ifadeleri yanında,

⁸⁸ Oğurlu, s. 86, dph. 386.

⁸⁹ Yıldırım, Turan, Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri, HUDER, Yayın No: 1998/2, İstanbul, 1998, s. 34 ve 106 vd.

⁹⁰ Günday, s. 216; Ekinci, s. 1; Nazaroğlu, Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Nitelikleri, DD., S. 14-15, 1974, s. 102; Karabulut, s. 64.

⁹¹ Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 306.

⁹² Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 131; Onar III, s. 1491.

⁹³ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 35.

⁹⁴ Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 136; Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 60-61; Donay, Süheyl, İdarenin Ceza Verme Yetkisi Konusunda Anayasa Mahkemesi'nin Bir Kararı Üzerine Düşünceler, İÜHFİM, C. XXXVII, S. 1-4, İstanbul, 1972, s. 424-425; Dönmezer/Erman II, s. 682; Erdoğan, s. 482; Özay, İdari Yaptırımlar, s. 36; Zanobini, İdari Müeyyideler, s. 27; Donay, Para Cezaları, s. 159-160; Özbek I, s. 62.

⁹⁵ Derdiman R. Cengiz, Belediyelerin Kolluk Fonksiyonlarına İlişkin Genel Bir Değerlendirme, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.6, S.3, 1997, s. 116.

⁹⁶ Gözler, Kemal, İdare Hukuku, C. I, Bursa, 2003, s. 946.

tanımdaki ‘İdare Hukuku’na özgü usullerle verilen⁹⁷’ ifadesini de gözden kaçırmamak gerekir. Bu kapsamda söylenmelidir ki, idari yaptırımlar İdare Hukuku’nun kuralları çerçevesinde belirlenir ve tatbik edilir. Bununla birlikte ve bu kapsamda belirtilebilecek diğer bir nokta da, idarenin, idari yaptırımları, kendi vasıtalarıyla tatbik ettiği gerçeğidir⁹⁸. Bu da tabii ki, İdare Hukuku’na özgü usuller kapsamında değerlendirilecek bir konudur. Doktrinde de, idari yaptırımların iki temel üzerinde değerlendirilmesi gerektiği konusunda görüş birliğinin olduğu da dile getirilmiştir⁹⁹.

Zanobini’ye göre idari yaptırım¹⁰⁰; idarenin vecibelerini yerine getirmesini sağlamak amacıyla ortaya çıkmış idari müesseseler tarafından yerine getirilen, müeyyide kavramı (ceza değil) kapsamında değerlendirilmesi gereken yaptırımlardır.

Donay’a göre ise¹⁰¹, çok geniş anlamda idarenin yetki alanına giren hususlarda bizzat uyguladığı müeyyidelerdir; idare bu kapsamda, aldığı kararlara uyulmasını temin etmek ve kendi fonksiyonuna giren alanlarda ortak hareket tarzını sağlamak için yaptırımlar uygulamaktadır.

Günday’a göre¹⁰², idarenin üstlenmiş bulunduğu görevleri etkili bir biçimde ve ivedilikle yerine getirebilmesi için öngörülen yaptırımlardır.

Gölcüklü’ye göre¹⁰³; idari müeyyideler toplum disiplini yaratmaya yönelik vasıtalarlardır.

Gözübüyük’e göre yönetsel ceza¹⁰⁴, yönetilenlere, yönetsel düzene aykırı davranışlarından dolayı yönetimce verilen cezalara denir.

⁹⁷ Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 136; Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 306; Zanobini, İdari Müeyyideler, s. 26; Çağlayan, s. 24; Oğurlu, s. 42; Özay, İdari Yaptırımlar, s. 36.

⁹⁸ Zanobini, İdari Müeyyideler, s. 26.

⁹⁹ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 36.

¹⁰⁰ Zanobini, İdari Müeyyideler, s.25 vd.

¹⁰¹ Donay, Para Cezaları, s.7.

¹⁰² Günday, s. 216.

¹⁰³ Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 131.

¹⁰⁴ Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s.306.

Darendeli'ye göre idari yaptırım¹⁰⁵; yasaların açıkça yetki verdiği ve yasaklamadığı durumlarda, araya yargı kararı girmeden, idarenin doğrudan doğruya bir işlemi ile ve İdare Hukuku'na özgü usullerle vermiş olduğu cezalardır.

Centel/Zafer/Çakmut'a göre idari yaptırım¹⁰⁶; idarenin bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak İdare Hukuku'na özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya uyguladığı yaptırımlardır.

*Anayasa Mahkemesi*¹⁰⁷, “idarenin, bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği yetkiye dayanarak, İdare Hukuku'na özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlara, verdiği cezalara idari yaptırım denmektedir.” şeklinde bir tanımlama yapmaktadır. Dikkat edilecek olursa Anayasa Mahkemesi, Özay'ın tanımında belirttiği hususları kapsayan bir tanımlama yapmıştır.

*Uyuşmazlık Mahkemesi*¹⁰⁸, “...kanunun öngördüğü bir cezanın idarenin bir organının eliyle uygulanabilmesini” idari yaptırım olarak adlandırılabilmesi için yeterli olduğunu belirtmektedir.

Kanaatimizce, idari yaptırımı, doktrindeki ve yargı kararlarındaki tanımları da dikkate alarak, **“idarenin, temelde, kamu hizmetlerini gereği gibi yerine getirmek, kolluk yetkisinin gereklerini yerine getirmek, idari ve sosyal düzeni sağlamak gibi gerekçelerle, bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği yetkiye dayanarak, İdare Hukuku'na özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlar”** olarak tanımlamak mümkündür.

¹⁰⁵ Darendeli, Vahap A., Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlıklar ve Davalar, Ankara, 2004, s. 125.

¹⁰⁶ Centel/Zafer/Çakmut, s. 565.

¹⁰⁷ AYM., E.1996/48, K.1996/41, T.23.10.1996, AMKD, C.1, S.33, s.181; AYM., E.2000/43, K.2004/60, T.13.05.2004, RG.04.11.2004-25633.

¹⁰⁸ Uyuşmazlık Mahkemesi, E.1998/10, K.1998/12, T.08.05.1998/ RG.06.06.1998-23364.

b- İdari Yaptırım Kavramının Kaynakları

ba-Genel Olarak

Devletin her tür tasarrufunda olduğu gibi yaptırım uygulama tasarrufunda da devletin egemenliği asıl ve temel kaynaktır¹⁰⁹. Devlet, bir taraftan bireylerin yaşamlarını düzenlerken, diğer taraftan bu düzene uymayanlara karşı yaptırımlar öngörmektedir. Bu öngörüler devletin siyasi yapısına, sosyal koşullarına göre farklılık gösterebilmekte ve devletin özellikle suç ve yaptırım politikasına da doğrudan sirayet etmektedir.

Devletin suç politikası, bazı fiilleri suç saymayıp kabahat olarak isimlendirmiştir. Bununla birlikte, kabahatlere ayrı bir yaptırım rejimi de öngörmüştür. Bu yaptırım rejiminde karar verme mercii olarak da bağımsız mahkemeleri değil, idari makamları kabul etmiştir¹¹⁰.

Buradan da anlaşılacağı üzere, idari yaptırımın temel kaynaklarından biri devletin suç politikasıdır.

Yine, “idari düzenin¹¹¹” (yönetmelik düzen¹¹²) sağlanması gayesi de idari yaptırım kavramının doğmasında başat rol oynamıştır¹¹³.

Bunların yanında, adaletin çabuk yerini bulmasını sağlamak için, idari yaptırımlara gerek olduğu da ifade edilmiştir¹¹⁴.

Bununla birlikte, idarenin üstlenmiş olduğu görevleri etkili bir biçimde ve ivedilikle yerine getirebilmesi amacıyla da idari yaptırımların varlığının zorunlu

¹⁰⁹ Oğurlu, s. 36.

¹¹⁰ Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s.136; Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 60-61; Donay, (İdarenin Ceza Verme Yetkisi), s. 424-425; Dönmezer/Erman II, s. 682; Erdoğan, s. 482.

¹¹¹ Günday, s.216.

¹¹² Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s.306.

¹¹³ Günday, s.216.

¹¹⁴ Derdiman, s.117.

olduğu da dile getirilmektedir¹¹⁵. İdarenin aldığı kararları yerine getirmesini sağlamak amacıyla yaptırma başvurduğu savını da bu kapsamda belirtmek mümkündür¹¹⁶. Bununla birlikte, yaptırımların hemen uygulanmak suretiyle etkinleştirilmesinin de idari yaptırımlara temel teşkil ettiği belirtilmektedir¹¹⁷.

Aynı şekilde, son dönemlerde, bağımsız idari otoriteler olarak isimlendirilen düzenleyici kurulların (SPK, RTÜK, EPDK gibi.) yaygınlaşmasının da idari yaptırımların ve özellikle idari para yaptırımlarının çoğalmasında ve çeşitlenmesinde etkili olduğu söylenebilir¹¹⁸.

Yine, idarenin yaptırım uygulamasının kaynağında “kamu gücü rejimi” olduğu da dile getirilmiřtir¹¹⁹.

Yine, göreve aykırı hareket eden kişiye görevinin hatırlatılması için verilen bir uyarma niteliğinde olduğu da belirtilmiřtir¹²⁰.

Bunların yanında, idari yaptırımların, özellikle teknik ve karmaşık düzenlemelerin olduğu alanlarda etkili bir cezalandırma aracı olmasının da kaynaklık ettiğinin kabul edildiği belirtilmiřtir¹²¹.

Aynı şekilde, idarenin kamu hizmetlerini görmesi ve belli kolluk faaliyetlerini yerine getirmesi de idari yaptırımlara kaynaklık etmektedir¹²².

Yine, İdari işlemlerin yerine getirilmesinin sağlanması da idari yaptırımlara kaynaklık ettiği belirtilmektedir¹²³.

¹¹⁵ Günday, s.216; Zanobini, İdari Müeyyideler, s.25; Nazaroğlu, s. 102; Karabulut, s. 64.

¹¹⁶ Donay, Para Cezaları, s.6.

¹¹⁷ Denizhan, Hüseyin, Karayolları Trafik Kanundaki Trafik Suçları ve Trafik Mevzuatı, Ankara, 2004, s. 44; Pazarıcı, s. 103.

¹¹⁸ Gözübüyük/Tan, İdare Hukuku Genel Esaslar, C. I, Güncelleştirilmiş 4. Bası, Ankara, 2006, s. 744 ve 747.

¹¹⁹ Gözler I, s.130.

¹²⁰ İçel/Donay, s. 32; Özbek I, s. 51; Mahmutoğlu, (Yargılama Rejimi), s. 154.

¹²¹ Gözübüyük/Tan I, s. 745.

¹²² Oğurlu, s. 32; Çağlayan, s. 22; Gözler, Kemal, İdare Hukuku Dersleri, 6. Baskı, Bursa, 2007, s. 231.

Anayasa Mahkemesi de çeşitli tarihlerde verdiği kararlarında, idari yaptırımlara kaynaklık eden gerekçelere yer vermiştir.

Anayasa Mahkemesi de verdiği bir kararında¹²⁴; “*gelişen, büyüyen çeşitlenen ve çoğalan toplumsal gereksinimleri yerinde, zamanında ve etkin bir biçimde karşılayabilmek için çağdaş yönetimlerde idareye geniş ve değişik alanlarda yaptırım yetkileri tanınmaktadır.*” ifadelerine yer vermiştir.

Anayasa Mahkemesi burada yer verebileceğimiz diğer iki kararında¹²⁵; “*İdarenin hizmetlerini gereği gibi ve ivedilikle görebilmesi için, yaptırım uygulama yetkilerine gereksinimi vardır. İdare bu yetkilerle, kamu düzeni ve güvenliğini, kamu sağlığını, ulusal servetleri zamanında ve gereği gibi koruyabilir. Bu nedenle idareye, geniş ve çeşitli yaptırımlar uygulama yetkisi tanınmıştır.*” ifadelerine yer vermiştir.

Yine Anayasa Mahkemesi diğer bir kararında¹²⁶; “*...mahkemelerin iş yükünün ve tarafların zaman, emek ve masraf kaybının azalması amaçlanmaktadır.*” demektedir.

bb- Kamu Hizmeti

Kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir¹²⁷.

¹²³ Dursun, Hasan, İdari İşlemlerin İdare tarafından Resen İcrası, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 72, Eylül-Ekim 2007, s. 269.

¹²⁴ AYM., E.1997/19, K.1997/66, T.23.10.1997, AMKD., S. 35, C. I, s. 106.

¹²⁵ AYM., E.1996/72, K.1997/51, T.15.05.1997, RG.01.02.2001-24305; AYM., E.2001/225, K.2002/88, T.08.10.2002, RG.26.02.2003-25032.

¹²⁶ AYM., E.2001/231, K.2001/89, T.23.05.2001, RG.19.01.2002-24645.

¹²⁷ AYM., E.1994/43, K.1994/42/2, T.09.02.1994, RG.24.01.1995-22181; Onar, Sıdık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. I, İstanbul, 1966, s. 27 vd; Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 259; Özay, İl Han, Günışığında Yönetim, İstanbul, 2002, s. 225; Gözler, İdare Hukuku Dersleri, s. 202; Giritli, İsmet/Bilgen, Pertev/Akgüner, Tayfun; İdare Hukuku, İstanbul, 2001, s. 772.

İdare, sözü edilen etkinlikleri, kanunla belirlenmiş kurulma, işleyiş, yararlanma ve görülme usullerine ilişkin kurallar çerçevesinde yapar. Bazı kamu hizmetlerini özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri tarafından da yerine getirilebilir¹²⁸.

İdare, kamu hizmetlerini yerine getirirken geniş bir tasarruf yetkisine sahiptir. Bu çerçevede, kamu hizmetlerini yerine getirirken, herhangi bir mahkeme kararına ihtiyaç duymadan resen karar verir ve işbu kararlarını da resen icra eder¹²⁹.

İdare, kamu hizmetlerini yürütürken yaptığı idari işlemlere aykırı davranışları, yaptırımlar yoluyla engelleme amacı güder. Beraberinde de, idari işlemin sonuçlarını kabul etme konusunda da zorlayıcı bir etki gösterir¹³⁰. Yine idare, kamu hizmetlerini gereği gibi ve zamanında yerine getirmek için idari yaptırımlara ihtiyaç duymaktadır¹³¹. Anayasa Mahkemesi de bir kararında¹³², idarenin kamu hizmetlerini gereği gibi ve ivedilikle görebilmesi için idari yaptırımlara ihtiyaç duyacağını belirtmiştir. Bunların yanında, kamu hizmetlerinin özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerine gördürülme usullerinde de idarenin denetim ve gözetimi sözkonusu olacağından, bu denetim ve gözetimden kaynaklanan bir yaptırım mekanizması da olacaktır¹³³.

Buradan da anlaşılacağı üzere, kamu hizmetlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesinin ve bu hizmetleri yürütürken alınan kararların ve uygulanan idari işlemlerin sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesinin koşullarından biri idari yaptırımlardır. Bu açıdan, kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve buna ilişkin kararların uygulanmasının sağlanması konusu, idari yaptırım kavramına kaynaklık etmektedir.

¹²⁸ Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s.263.

¹²⁹ Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 116-117; Özay, (Gün Işığında Yönetim), s.508; Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 303.

¹³⁰ Çağlayan, s. 22; Yayla, Yıldızhan, İdare Hukuku, İstanbul 1996, s. 124.

¹³¹ Nazaroğlu, s. 102.

¹³² AYM., E.1996/72, K.1997/51, T.15.05.1997, RG.01.02.2001-24305.

¹³³ Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 260.

bc- Kolluk

İdari yaptırımlara kaynaklık eden diğer bir nokta ise idarenin yerine getirdiği kolluk faaliyetlerinin gerekleridir¹³⁴. İdarenin kamu düzenini sağlamak ve korumak için giriştiği tüm faaliyetlere kolluk faaliyeti denmektedir¹³⁵. İdarenin buradaki fonksiyonu kelimedenden de anlaşılacağı üzere kollamaktır. “Kollamak”, kavramsal bütünlüğü içinde, toplumu suça karşı korumak ve suçu ve suçluyu araştırmak kavramlarını da barındırır¹³⁶. Kolluk kelimesi, hem idari etkinliği hem de bu etkinliği yürüten görevlileri anlatmaktadır¹³⁷.

Kolluğun amacı, kamu düzenini sağlamak olduğu için¹³⁸, kolluk, bu çerçevede kişilerin özgürlüklerine bazı sınırlamalar getirmekte ve müdahalelerde bulunmaktadır¹³⁹. Tabi ki tüm bu müdahalelerde temel amaç kamu yararına ulaşmak ve onu gerçekleştirmektir¹⁴⁰. Ancak, kamu yararı düşüncesiyle bireylerin özgürlüklerine müdahale eden ve bu özgürlükleri sınırlayan kolluk, kanunlarla bağlıdır ve yetkilerini kullanırken bu kanunlarla sınırlıdır. Bu nedenle belirtmek gerekir ki, kolluk, yetkilerini, “kolluk kanunları” çerçevesinde kullanır¹⁴¹.

Bizim, incelediğimiz saha itibariyle üzerinde duracağımız kolluk türü “idari kolluk”tur. İdari kolluğun yanında, konumuzun dışında yer alan adli kolluk da bulunmaktadır. Bu çerçevede adli kollukla ilgili kısa bir açıklama yapmak yerinde olacaktır.

Adli kolluk, bir suç şüphesi üzerine ya da suç işlendiği zaman ortaya çıkan ve suçluları ve suça ilişkin delilleri toplayan ve adli makamların işlenen suçun soruşturulması ve kovuşturulması ile ilgili verdiği emir ve talimatları yerine getiren

¹³⁴ Gözübüyük/Tan I, s.745.

¹³⁵ Günday, s. 259; Giritli/Bilgen/Akgüner, s. 740; Gözler, İdare Hukuku Dersleri, s. 202; Özay, Günışığında Yönetim, s. 489.

¹³⁶ Özbek, Veli Özer, Suç Kolluğu, Yargı Reformu Sempozyumu, İzmir, 2000, s.588; Erem, Faruk, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu Şerhi, Ankara, 1996, s.409

¹³⁷ Giritli/Bilgen/Akgüner, s.740.

¹³⁸ Gözler, Kemal, İdare Hukuku, C. II, Bursa, 2003, s.418.

¹³⁹ Giritli/Bilgen/Akgüner, s. 740; Günday, s. 260.

¹⁴⁰ Özay, Günışığında Yönetim, s. 492.

¹⁴¹ Giritli/Bilgen/Akgüner, s. 740; Gözübüyük/Tan I, s.769.

kolluktur¹⁴². Bu çerçevede adli kolluk, ceza muhakemesinde görev alır ve gerek soruşturma, gerekse kovuşturma aşamalarında verilen görevleri yerine getirir.

Buradan da anlaşılacağı üzere, adli kolluk, gerek görevlileri, gerekse faaliyet alanı ile inceleme sahasının, yani kabahatlerin ve idari yaptırımların dışında kalmaktadır. Bu iki kolluk zaman zaman birbiri yerine geçmekte ve sık sık birbirine karıştırılmaktadır (Ör: CMK md. 165, ETK md. 8)¹⁴³.

İdari kolluk ise, tanımında da belirttiğimiz üzere, kamu düzenini sağlamak ve korumak amacıyla kurulduğu için, önleyici bir niteliğe sahiptir¹⁴⁴. Bu çerçevede söylenebilir ki, idari kolluk, suç işlenmeden ortaya çıkar, suçun işlenmesini önler; tabi ki suçun işlenmesini önlemekle kamu düzeninin bozulmasını da önlemiş olur.

Ancak bazı durumlarda da, kolluk faaliyetlerinin niteliğinden kaynaklanan bir nitelendirme farklılığı nedeniyle idari yaptırımla kolluğun önleyici tedbiri birbirine geçebilmektedir. Bazı idari yaptırımların kamu güvenliği ve genel sağlığı tehlikeye düşüren durumlara son vermek için uygulandığından, bu tür yaptırımlara kolluk tedbirleri ile idari yaptırımlar arasında bir yer verildiği; örneğin, alkolü bir sürücünün sürücü belgesinin geçici bir süre için geri alınması kimi durumlarda idari yaptırım, kimi durumlarda önleyici kolluk tedbiri niteliğinde sayılabileceği belirtilmektedir¹⁴⁵.

İdari makamlarla iç içe bir kavram olan idari kolluk ve idari kolluk faaliyeti, kamu düzeninin bozulmasına yönelik olarak, kanunlarla alınmış önlemleri uygulamakla, uygulanmasını takip etmekle ve denetlemekle yükümlüdür.

¹⁴² Öztürk, Bahri/Erdem, M. Ruhan, Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku, 9. baskı, Ankara, 2006, s. 323; Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 270; Günday, s.259; Giritli/Bilgen/Akgüner, s.740; Özay, Günışığında Yönetim, s. 493.

¹⁴³ Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 271; Giritli/Bilgen/Akgüner, s. 741; Bu iki kolluk türü arasındaki farklar konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Özay, Günışığında Yönetim, s. 492.

¹⁴⁴ Günday, s. 259; Giritli/Bilgen/Akgüner, s. 741; Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 271; Özay, Günışığında Yönetim, s. 492-493; Sancakdar, Oğuz, Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetim, Ankara, 2001, s. 140.

¹⁴⁵ Gözübüyük/Tan I, s. 746.

Bu genel kurallar çerçevesinde idari kolluk; bireylerin bazı faaliyetlerine “izin verme¹⁴⁶” (Örneğin, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin açılmasına izin verme: PVSK md. 7); bireylerden bildirimde bulunmasını isteme (Örneğin, toplantının yapılmasından en az kırk sekiz saat önce ve çalışma saatleri içinde, toplantının yapılacağı yerin bağlı bulunduğu valilik veya kaymakamlığa bildirimde bulunulur: Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkında Kanun, md. 10) gibi düzenlemeler getirebilir ya da konulmuş düzenlemeleri uygular ve uygulanmasını denetler¹⁴⁷. Yine yiyeceklerin özelliklerinin ve satım koşullarının uygunluğunu denetlemek, ormanların korunması, çevrenin korunması gibi faaliyetleri de yine kolluk faaliyetleri çerçevesinde yapar.

Gerek tanımlardan, gerekse idari kolluğun faaliyet alanından anlaşılacağı üzere, temel amaç kamu düzeninin tesisi ve kanunlarla kapsamı belirtilen kamu düzeni kurallarının uygulanmasını sağlamaktır.

İdari kolluğun, bu açıklamalar çerçevesindeki faaliyet alanı (kamu düzeni ile doğrudan ilgili olduğundan), kamu düzeninin sözkonusu olduğu alanlardan¹⁴⁸, (öğelerinden¹⁴⁹) hareketle şu şekilde özetlenebilir:

-Güvenlik: Bireylerin can ve malları açısından endişe duymamalarını ifade eder. İdari kolluk, güvenliğin temin edilmesi konusunda başat rol üstlenir ve bu konuda kanunlarla (Örneğin; Emniyet Teşkilatı Kanunu, Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu, Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.) kendisine verilmiş görevleri yerine getirir¹⁵⁰.

-Esenlik: Toplum gereklerini aşan maddi düzensizlik ve rahatsızlıkların bulunmayışıdır. Toplumda karışıklığın, tozun, dumanın, gürültünün olmayışını da ifade eder. Kolluk bu konudaki tedbirleri almalı ve tedbirlere uyulmasını da denetlemelidir.

¹⁴⁶ Gözler, İdare Hukuku Dersleri, s. 226; Özay, Günışığında Yönetim, s. 490 ve 506.

¹⁴⁷ Özay, Günışığında Yönetim, s. 490.

¹⁴⁸ Gözler II, s. 419; Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 271.

¹⁴⁹ Günday, s. 261; Giritli/Bilgen/Akgüner, s. 741.

¹⁵⁰ Giritli/Bilgen/Akgüner, s. 746; Özay, Günışığında Yönetim, s. 496.

-Sağlık: Toplumun sağlık koşullarına uygun şartlarda yaşamasını ve hastalıklardan uzak olmasını ifade eder. Kolluk bu çerçevede, toplumun sağlıklı yaşamasını temin için gerekli tedbirleri almalı ve uygulamalıdır.

-Genel Ahlak: İdari kolluk, bireylerin düşünce ve inanç alanlarını düzenleyemese de, kamu düzenini bozacak, şekilde ortaya çıkan dışavurumları önler ve bu konuda gerekli tedbirleri alır.

İdari kolluk, yukarıda belirtilen alanlarda kamu düzenini tesis etmeye ve sağlanan düzeni korumaya yönelik olarak faaliyet gösterirken, konulan kurallar ve idari kolluğun faaliyetleri “önleyici” nitelik taşısa da, muhakkak ki, kamu düzenine aykırı davranışlar olacaktır. İşte bu noktada, yani idari kolluğun faaliyet alanını teşkil eden güvenlik, esenlik, sağlık ve genel ahlakın korunmasına ve bu amaca hizmet eden kurallara aykırılığın belki yaptırımlarla durdurulması, ihlallerin ise yine yaptırımlarla cezalandırılması gerekir¹⁵¹.

Yukarıdaki açıklamalarımızdan da anlaşılacağı üzere, idari yaptırım kavramının en önemli kaynaklarından birini idarenin kolluk faaliyetleri oluşturmaktadır¹⁵². Kamu düzeninin tesisi için kurallar koymak ne kadar zaruri ise, konulan kuralların uygulanmasını ve uygulama sonrası oluşan güven, sağlık, esenlik, ahlak ortamının korunmasını sağlayacak kolluk makamlarının varlığı da o derece zaruridir.

Tabi ki, idari kolluğun faaliyetlerini yerine getirirken, kanunlarla bağlı olduğunu belirtmek gerekir¹⁵³. Zira idari kolluk, kamu düzenini tesis etmek amacıyla konulan kuralların uygulayıcısı ve uygulamanın denetleyicisidir. Ancak kanunlarda, idareye, bazı konularda, kamu düzenini sağlanması (ayrıca kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi) için kararlar alma yetkisi verilmiştir¹⁵⁴. Bu durumlarda da, idare, kolluk görevini ancak kararın kanunlarda belirtilen şekilde alınması halinde

¹⁵¹ Gözler, İdare Hukuku Dersleri, s. 231; Giritli/Bilgen/Akgüner, s. 754.

¹⁵² Oğurlu, s. 127.

¹⁵³ Özay, Günışığında Yönetim, s. 489 vd.

¹⁵⁴ Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s.109.

kullanabilir. Kısaca, kolluk görevi ister kanunla ister kanunun verdiği yetkiye dayanarak alınan kararlarla kullanılсын, net olan şudur ki, kolluk yetkisi muhakkak surette yazılı hukuki metinlerden doğar; keyfi veya alınmamış bir karara dayanamaz.

II. İdari Ceza Hukuku Meselesi

A-Genel Olarak

Yukarıda açıklamaya çalıştığımız ‘yaptırım’ kavramı, hapis cezalarını, para cezalarını, elkoyma yaptırımını, yıkım kararı yaptırımı ve daha çoğaltılabilecek birçok yaptırımı içeren bir kavramdır. Ancak ceza ya da idari yaptırım dediğimizde, kapsamı daha daraltan bir ifadelendirmeye gitmiş oluyoruz. Bu kapsamda, örneğin “idari yaptırım” dediğimiz zaman, yaptırım konusunu, idarenin almış olduğu yaptırım kararları çerçevesinde değerlendirebiliyoruz.

Kapsamı idari yaptırımlar olarak belirtmiş olsak da, idarenin yaptırımlarının temelde hukuki nitelendirmesinden doğan farklılıklar nedeniyle, doktrinde bu kavram, idari ceza¹⁵⁵, yönetsel ceza¹⁵⁶ ya da idari müeyyide¹⁵⁷ şeklinde de ifade edilmektedir.

Gerek idari yaptırımların idari ceza ya da yönetsel ceza olarak nitelendirilerek isimlendirilmesi gerekse idarenin yaptırımlarının kendi bütünlüğü içerisinde ve kendine özgü yapısıyla yeni bir Ceza Hukuku sahası oluşturup oluşturmadığı tartışılmalıdır¹⁵⁸. Bu çerçevede, İdari Ceza Hukuku’ndan söz etmek gerektiği dile getirilmiştir¹⁵⁹.

Bu düşünceye göre, idare son yıllarda artan şekilde yaptırım kararı alma ve uygulama yetkisine sahip olmuş, bu yetkiler ve kararlar kendine özgür bir Ceza

¹⁵⁵ Ekinci, s. 1; Günday, s. 216; Ekinci, s. 1; Nazaroğlu, s. 102; Karabulut, s. 64.

¹⁵⁶ Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 306.

¹⁵⁷ Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 131.

¹⁵⁸ Zanolini, İdari Müeyyideler, s. 9.

¹⁵⁹ Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s. 53; Karagülmez, Ali, Açıklamalı ve Uygulamalı Adli ve İdari Para Cezaları, Ankara, 2001, s. 424; Donay, (İdarenin Ceza Verme Yetkisi), s. 423; Erdoğan, s. 480-481.

Hukuku dalı ya da yan dalı ortaya çıkarmıştır. Bu görüşleri aşağıda ayrıntısıyla inceleyeceğiz.

Ancak İdari Ceza Hukuku tartışmalarına geçmeden önce, idari yaptırım ve ceza yaptırımı kavramlarının üzerinde durulması gerektiği kanaatindeyiz. Zira, Kavram başlığı altında incelediğimiz ve belirttiğimiz üzere, kullanılacak kavramlar ve hukuki nitelendirmeler bizi, İdari Ceza Hukuku'na¹⁶⁰, İdari Yaptırımlar Hukuku'na¹⁶¹ ya da Düzene Aykırılıklar Hukuku'na¹⁶² götürebilecektir. Bu, tamamen idarenin yaptırımlarının niteliği ve kendi bütünlüğü içinde neyi içerdiği ve bütüncül bir yapı arz edip arzetmediği ile ilgilidir.

B- İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı

a-Yaptırım Türleri Açısından Farklar

İdari yaptırımlar ile ceza yaptırımları arasında yaptırım türü ve ağırlığı açısından farklılık vardır. İdari ihlallerin karşılığı olarak uygulanan idari yaptırımlar, işlevsel ve kurumsal olarak suçlardan ve cezalardan ayrılmaktadır¹⁶³.

Her şeyden önce, idari yaptırım bir suç karşılığında değil, bir kabahat karşısında uygulanmaktadır. Her ne kadar, AYM'nin Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesini iptal etmesi sonrasında getirilen yeni düzenlemede “fiil” ifadesi kullanılmış olsa da kavramsal bütünlüğü bozmamak adına kabahat ifadesini kullanmayı daha doğru buluyoruz.

İdari yaptırım, bir kabahatin karşılığında uygulandığına göre, suçun karşılığında uygulanan cezadan farklı olacaktır.

¹⁶⁰ Karagülmez, s. 424; Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s. 53; Donay, (İdarenin Ceza Verme Yetkisi), s. 423; Erdoğan, s. 480-481.

¹⁶¹ Çağlayan, s. 19-20.

¹⁶² Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s. 123.

¹⁶³ Oğurlu, s. 43.

Ceza, Ceza Hukuku'nun bir kavramı olarak suç karşısında uygulanacak yaptırımı ifade eder¹⁶⁴. İdari yaptırımlar ise kendi bütünlüğü içinde kendine özgüdür. İdari yaptırımların hiçbiri özgürlüğü bağlayıcı değildir¹⁶⁵. Zaten, idarenin özgürlüğü bağlayıcı bir cezaya karar vermesi de mümkün değildir¹⁶⁶.

Anayasa Mahkemesi de verdiği bir kararında¹⁶⁷; *“Anayasa'nın 38. maddesinde yer alan “idarenin kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamayacağı”na ilişkin kuralın gerekçesinde, fıkranın kişi hürriyetinin ağır tahdidini teşkil eden hapis cezalarının yalnız mahkemelerce hükmedilebileceği, yani bunun bir “idari müeyyide” olarak (mesela disiplin cezası) idare tarafından uygulanamayacağı esasını getirdiği belirtilmektedir. Bu durumda, idareye yasayla hürriyeti bağlayıcı cezalar dışında para cezası, disiplin cezası ya da belli bir haktan geçici olarak yoksun kılma gibi yaptırımlar uygulama yetkisi verilmesine Anayasal engel bulunmamaktadır.”* ifadelerine yer vermek suretiyle, idarenin para yaptırımına karar vermesinde Anayasa'nın 38. maddesine aykırı bir durumun olmadığını belirtmiştir.

Anayasamız, 38. maddesinin onuncu fıkrasıyla idarenin kişi hürriyetini kısıtlanması sonucunu doğuracak bir müeyyide uygulayamayacağını hükme bağlamıştır. Bu çerçevede söylenebilir ki, idari yaptırımların içeriği kesinlikle kişi hürriyetinin sınırlanması şeklinde olamaz¹⁶⁸. Bu temel fark, idari yaptırım ile ceza yaptırımını temelde ayırmamıza da yardımcı olmaktadır.

Bu ayırmadan da anlaşılacağı üzere, idari yaptırımlar cezalar kadar sert yaptırımlar değildir¹⁶⁹. Bunun nedeni, ceza yaptırımını gerektiren fiillerin sosyal

¹⁶⁴ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 104; Demirbaş, s. 472; Zanobini, İdari Müeyyideler, s. 6 vd.

¹⁶⁵ Oğurlu, s. 43; Çağlayan, s. 29.

¹⁶⁶ Gözler I, s. 945; Karagülmez, Ali, Suç Olmaktan Çıkarma-İdari Para Cezaları-Açıklamalı Kabahatler Kanunu, Ankara, 2005, s. 39; Donay, (İdarenin Ceza Verme Yetkisi), s. 102; Centel/Zafer/Çakmut, s. 565.

¹⁶⁷ AYM., E.2000/43, K.2004/60, T.13.05.2004, RG.04.11.2004-25633.

¹⁶⁸ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 114.

¹⁶⁹ Oğurlu, s. 43; Çağlayan, s. 28.

düzeni daha vahim nitelikte bozucu fiiller olmasıdır. İdari yaptırımlar ise, daha küçük/hafif ihlalleri yaptırım altına almaktadır¹⁷⁰.

Tabi ki burada, sertlik açısından ortaya çıkan farklılık, ihlal edilen fiille toplumsal düzenin ne kadar bozulduğunun yanında suç politikası ile de ilgili bir konudur¹⁷¹. Kuralların tanzimi ve bu kuralların ihlali karşısında uygulanacak yaptırımların (ceza veya idari yaptırım) tespiti ayırımın ve hukuki nitelendirmelerin de bir bakıma temelini oluşturmaktadır.

b-Yaptırımı Uygulamaya Yetkili Organ ve Usul Açısından Farklar

Bir defa, idari yaptırım, cezadan farklı olarak idari bir işlemi ifade eder¹⁷². Yani, idari yaptırım kararını alan makam idari bir işlemle idari yaptırıma karar vermektedir. Bunun yanında yaptırımı uygulama yetkisi de idari makamlardadır¹⁷³. Ceza yaptırımına ise bağımsız mahkemeler tarafından karar verilmektedir¹⁷⁴.

İdari yaptırımlarla ceza yaptırımların arasındaki ayırımın temel ölçütü, bizce, bazı yazarlarca belirtildiği gibi¹⁷⁵, organik değildir. Bizce, ayırımı organik boyutta da değerlendirmemize sebep olan, hukuki nitelendirme ve devletin suç politikasıdır. Bu iki nokta, idari yaptırımların başka bir organ tarafından verilmesine; cezaların başka bir organ tarafından verilmesine yol açmıştır. Ancak, organik farklılığın, ayırımı ifade etmede başat rollerden birini üstlendiği de göz ardı edilemez.

¹⁷⁰ Soyaslan, Doğan, Yürütme Organının Suç ve Ceza Koyma Yetkisi, İstanbul, 1990, s.143. Oğurlu, s. 43.

¹⁷¹ Ekinci, s. 11; Mahmutoglu, (Yaptırım Rejimi), s. 93.

¹⁷² Uyuşmazlık Mahkemesi, E.88/11, K.88/19, T.12.07.1988, RG.26.10.1988-19971; Özay, İdari Yaptırımlar, s. 40; Gözler I, s. 946; Gözübüyük/Tan I, s. 744; Karabulut, s. 65.

¹⁷³ Donay, Para Cezaları, s. 157; Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 136; Özay, İdari Yaptırımlar, s. 36.

¹⁷⁴ Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 120.

¹⁷⁵ Mutluer, Kamil, Vergi Ceza Hukuku, Eskişehir, 1979, s. 44; Donay, (İdarenin Ceza Verme Yetkisi), s. 426; Oğurlu, s. 47; Karabulut, s. 64.; Akbulut, Ali Şahin, İş Hukukunda İdari Para Cezaları, Ankara, 2007, s. 63; Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 120; Mahmutoglu, (Yargılama Rejimi), s. 154.

İdari yaptırımlar herhangi bir yargısal işleme ihtiyaç duymazlar¹⁷⁶. Bu nedenle, idari yaptırımlar yargısal nitelikli değil, idari niteliklidir¹⁷⁷.

Bir kabahate idari işlemle idari yaptırım uygulanması, yargı yetkisinin ihlal edilmesi ya da yargının yetki alanının daraltılması anlamına gelmez. İdari yaptırıma idari makamlarca karar verilmesi bu neviden olumsuz bir sonuç doğurmaz. Buradaki usul, kanunen tespit olunan makamca idari yaptırıma karar verilmesidir. Burada organ, belediye encümeni, baro, RTÜK ya da SPK olabilmektedir.

Anayasa Mahkemesi de bir kararında¹⁷⁸, benzer şekilde, idari bir makamca uygulanan yaptırımın idari nitelikte olduğu konusuna temas ederek şu hususları dile getirmiştir: *“İdari nitelikteki bir yaptırımın idarece uygulanması sözkonusudur. Bundan ötürü, olayda genel anlamda ceza yasalarına aykırı davranmış olan bir kişinin ceza yasalarınca öngörülen bir cezaya çaptırılması sözkonusu olmadığı için yargı yetkisinin kullanılmasından artık söz edilemez. Kolluk kurallarına aykırılık nedeni ile idarece uygulanan yaptırımlarla bir ceza davası dolayısıyla ceza mahkemelerince uygulanan yaptırımlar maddi sonuç açısından birbirlerine belli bir ölçüde benzeseler bile, hukuki sonuç açısından birbirlerinden başka konulardır. Burada yaptırma temel olan hukuka aykırı davranış, yalnızca kolluk işleri sınırı içinde ve uygulanan yaptırım ise, idari nitelikte bulunduğundan, yasanın böyle bir yaptırımın idarece uygulanmasını öngörmüş olması, yargı yetkisinin kullanılması olarak nitelendirilemez.”*

Tüm bunların yanında, idari yaptırıma karar verecek makam konusunda bir hususa daha değinmek gerektiği kanaatindeyiz. O da, Kabahatler Kanunu'nun 23. ve 24. maddelerinin hakim ve savcılarını, kanunda açık hüküm bulunan hallerde bir kabahat dolayısıyla idari yaptırım kararı vermeye yetkili saymasıdır¹⁷⁹.

¹⁷⁶ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 37.

¹⁷⁷ Yarsuvat, Duygun, Trafik Suçları, Cezaları ve Yargılamasında Yeni Sorunlar, İÜHFİM., C.50, S.1-4, İstanbul, 1984, s. 171; Donay, (İdarenin Ceza Verme Yetkisi), s. 422-423; Özay, İdari Yaptırımlar, s. 39-40; Nazaroğlu, s. 102.

¹⁷⁸ AYM., E.1969/46, K.1970/2 T.06.01.1970, AMKD, S.8, s. 173-174.

¹⁷⁹ Çağlayan, s. 63-64; Ekinci, s. 92-94.

Buna göre, Cumhuriyet savcısı, kanunda açıkça hüküm bulunan hallerde ve bir suç dolayısıyla başlatılan soruşturma kapsamında bir kabahatin işlendiğini öğrenmesi halinde, bizzat idari yaptırım kararı verebilecektir¹⁸⁰. Ancak 23. maddede, bir suç dolayısıyla başlatılan soruşturma kapsamında bir kabahatin işlendiğini öğrenmesi halinde, savcı karar verebileceği gibi, savcının, durumu ilgili kamu kurum ve kuruluşuna bildirebileceği de hükme bağlanmıştır.

Kabahatler Kanunu'nun 24. maddesinde de kovuşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde mahkeme tarafından idari yaptırım kararı verilebileceği hükme bağlanmıştır¹⁸¹.

Buradaki durum kanaatimizce savcuyu ve hakimi idari makam yapmaz. Burada nev-i şahsına münhasır bir hal sözkonusudur. Kabahat karşısında yaptırımı karar vermekle ne hakim ne de savcı idari makam olmamaktadır. Bizce düzenleme yanlıştır. Zira, idari yaptırımlar nitelikleri gereği idari makamlara bırakılmış, kararların idari mercilerce alınması gereken yaptırımlardır. İdari rejim içerisinde, işlemlerin niteliği ve uygulaması yine idari rejimin kendi kurallarına göre yürüyecektir. İdari makamlar yargısal kararlar; yargı makamları da idari kararlar verecek olsaydı kuvvetlerin ayrılmasına gerek kalmazdı. Özellikle kabahatlerin suç olmaktan çıkarılarak idari yaptırımlara bağlanması karşısında, halen savcı ve hakimlerin idari yaptırım kararı verebilmelerine imkan tanıyan bir düzenlemeyi doğru bulmuyoruz. Ancak, örneğin, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun alacağı bir yaptırım kararının idari niteliği konusunda herhangi bir tartışma olmayacaktır¹⁸².

¹⁸⁰ Özbek I, s. 58.

¹⁸¹ Nitekim Yargıtay da bir kararında, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'na aykırı hareket etmekten yargılanan ve cezalandırılan sanığın eylemine uygulanacak yaptırımın idari para yaptırımına dönüştürülmesi nedeniyle, kovuşturma sırasında fiilin kabahat oluşturduğunun tespiti halinde idari yaptırım kararının mahkemeye verilmesi gerektiğine karar vermiştir. Y. 7. CD., E.2005/4625, K.2005/9985, T. 28.06.2005, Yargı Dünyası, S. 122, Şubat 2006, s. 109.

¹⁸² "...idari bir kurul olan HSYK..." : Uyuşmazlık Mahkemesi, E.1993/46, K.1993/43, T.15.11.1993, RG.15.12.1993-21789; Gölcüklü, Feyyaz, İdari Ceza Müeyyideleri ve Bunlara Karşı Kanun Yolları, SBF, C. 18, No:2, 1963, s. 201.

İdari yaptırımlar, usuli bakımdan da ceza yaptırımlarından ayrılmaktadır. Ceza yaptırımları, Ceza Muhakemesi Kanunu kapsamında gerçekleştirilen soruşturma ve kovuşturma işlemleri neticesinde karara bağlanır¹⁸³.

İdari yaptırımlar ise, gerek karara bağlanmalarında gerekse uygulanmalarında idari hukuku esaslarının geçerli olduğu yaptırımlardır¹⁸⁴.

Yukarıda da belirttiğimiz üzere, bizce organik fark da usuli fark da cezaların ve idari yaptırımların nitelik açısından içerdikleri farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Her iki yaptırımda da kamu düzeni tesis edilmeye çalışılsa da, idari yaptırımlarla daha hafif ihlaller yaptırıma bağlanmakta, cezalarla ise toplum düzenini daha vahim ve büyük boyutta bozan fiiller yaptırıma bağlanmaktadır¹⁸⁵.

Son olarak belirtmek gerekir ki, idari yaptırımı doğuran kabahatin olduğu, ardından idari yaptırım kararının alındığı ve uygulandığı saha başka bir saha (İdare Hukuku); cezaları doğuran suçun olduğu, ardından ceza kararının (yargı kararı) alındığı saha ise bambaşka bir sahadır¹⁸⁶. Zaten nitelikleri gereği kabahatler idari yaptırımlara ve idari makamlara bırakılmıştır. Bu nedenle, kabahat karşısında uygulanan yaptırımın ceza değil, idari yaptırım olduğuna şüphe yoktur¹⁸⁷.

c-Sonuçları Açısından Farklar

İdari yaptırımlar ile ceza yaptırımları arasında sonuçları açısından da farklılıklar bulunmaktadır.

İdari yaptırımlar başka cezaya çevrilemezler ve idari makamlarca yerine getirilirler¹⁸⁸. Cezaların aksine adli tevbihe konu olmazlar¹⁸⁹. İdari yaptırımlar adli sicile kaydedilmezler¹⁹⁰.

¹⁸³ Öztürk/Erdem, (Ceza Muhakemesi Hukuku), s. 621.

¹⁸⁴ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 36; Zanolini, İdari Müeyyideler, s. 27.

¹⁸⁵ Dönmezer/Erman I, s. 357; Donay, (İdarenin Ceza Verme Yetkisi), s. 424.

¹⁸⁶ Oğurlu, s. 49.

¹⁸⁷ Zanolini, İdari Müeyyideler, s. 33.

¹⁸⁸ Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s.155.

Ceza yaptırımlarını ortadan kaldıran af ve benzeri durumlar idari yaptırımların uygulanmasına engel teşkil etmez¹⁹¹. Yasayla idari yaptırımların kapsama alınması halleri saklıdır¹⁹².

İdari yaptırımlar, cezaların uygulanmasında tekerrüre esas teşkil etmez¹⁹³. Ancak kanunun açıkça hükme bağladığı haller saklıdır¹⁹⁴.

Ceza kanunlarınca belirlenmiş suçlara teşebbüs cezalandırılmakta iken, kabahatlere teşebbüs cezalandırılmamaktadır¹⁹⁵. Kabahatler Kanunu, bu kuralı 13. maddesinde açıkça hükme bağlamıştır.

d-Hukuki Niteliği Açısından Farklar

İdari yaptırımların hukuki niteliği konusunda temel tartışmalar, idari yaptırımların İdare Hukuku'nun kavramları ile açıklanması gereken birer yaptırım olup olmadığı ve Ceza Hukuku anlamında bir ceza yaptırımı niteliği taşıyıp taşımadığı noktalarında düğümlenmektedir¹⁹⁶.

Yukarıda da belirttiğimiz üzere, idari yaptırımların özelliklerinin ve ayrıca ceza yaptırımları ile arasındaki farkların belirlenmesinde organik ölçütlerin ve değerlendirmelerin yeterli olmayacağı¹⁹⁷ kanaatindeyiz. Bu nedenle, gerek idari yaptırımlar açısından, gerekse ceza yaptırımları açısından bir hukuki nitelik mukayesesi yapmak zarureti vardır.

¹⁸⁹ Nazaroğlu, s. 104; Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s. 155; Zanolini, İdari Müeyyideler, s. 135.

¹⁹⁰ Gölcüklü, (İdari Ceza Müeyyideleri), s. 215; Oğurlu, s. 51; Karagülmez, (Kabahatler Kanunu), s. 41; İçel/Donay, s. 32; Nazaroğlu, s. 104; Zanolini, İdari Müeyyideler, s. 136.

¹⁹¹ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 63; Gölcüklü, (İdari Ceza Müeyyideleri), s. 215.

¹⁹² Oğurlu, s. 51.

¹⁹³ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 64; İçel/Donay, s. 32; Özbek I, s. 51.

¹⁹⁴ Örneğin 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun 4854/1 maddesi ile değişik 59. maddesinde; "Bu fiilleri tekrar edenler hakkında verilecek ceza iki kat olarak uygulanır." hükmü tekerrürü öngörmektedir.

¹⁹⁵ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 108.

¹⁹⁶ Donay, Para Cezaları, s. 157; Mutluer, s. 44; Özay, İdari Yaptırımlar, s. 37; Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 129.

¹⁹⁷ Yıldızhan, İdare Hukuku, s. 20-21; Özay, İdari Yaptırımlar, s. 37.

Ayrıca, idari işlemlerle ceza yaptırımlarını incelerken, organik ayrımlardan hareketle yapılacak tespitler her zaman sağlıklı ve net sonuçlar vermeyeceği gibi işlemin işlevsel yanına ağırlık vererek yapılacak değerlendirmeler¹⁹⁸ de benzer şekilde sağlıklı ve net sonuçlar vermeyecektir. Zira işlevsel ölçüt, yine temel organik ayrımı tespit eden bir ölçüttür¹⁹⁹. Bir işlemin idare işlevi nedeniyle yapılıyor oluşu, onun idari işlem olması için tek başına yeterli değildir kanaatindeyiz. Zira düne kadar kabahat nitelendirmesi ile yargı alanında, üzerinde hüküm kurulan kabahatlerin bir kısmı bugün idari makamlarca karar bağlanmakta ve karar verilen yaptırımlar bilfiil idari makamlarca yerine getirilmektedir. Bu nedenle yargı işlevi ya da idare işlevi nedeniyle yapılan işlemler ya da alınan kararlar, yine organik tespiti sağlar. Bu nedenle de organik anlamda karşılaştırmanın yanında işlevsel karşılaştırma da idari yaptırım-ceza yaptırımı farklarını tespitinde yeterli olmayacaktır. Bu çerçevede biz, hukuki nitelendirmenin daha aydınlatıcı olduğu kanaatini taşıyoruz.

Ceza, temelde toplumsal düzenin bozulmasına yol açan davranış karşısında gösterilen tepkidir²⁰⁰. Bu, devletin ortaya çıkışından önce kişilerin şahsi intikam düşünceleri ve 'karşılık' kavramı ile birlikte ortaya çıkmıştır. Ancak zamanla, devletin kamu düzenin sağlanması ve egemenlik gerekleri karşısında bir kamu hizmeti niteliğine bürünmüştür. Cezaya, bir yaptırım olarak, toplumsal düzeni bozan davranış karşısında devlet tarafından hükmolunmaktadır. Devlet, bu konuda bağımsız mahkemeleri öngörmüştür. Toplumsal düzeni bozan davranış Ceza Hukuku'nda suç olarak isimlendirilmiştir. Suçlar, toplumsal düzeni ağır bir surette bozan fiillerdir. Bu nedenle kanunlar tarafından ayrıntılı bir şekilde düzenlenmişlerdir. İdari yaptırım gerektiren kabahatlerin ise, toplumsal düzeni suçlar kadar ağır bir surette bozmadığı belirtilmektedir²⁰¹.

Burada, idari yaptırım ve ceza yaptırımı için hukuki nitelendirmeler yaparken, suç ve kabahatten, yani ceza ve idari yaptırım gerektiren davranışlardan hareketle dile getirilen bir görüşe değinmek gerektiği kanısındayız. Roma hukukundan gelen

¹⁹⁸ Oğurlu, s. 54; Özay, Günışığında Yönetim, s. 317.

¹⁹⁹ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 37.

²⁰⁰ Centel/Zafer/Çakmut, s. 563; Dönmezer/Erman II, s. 541; Donay, Para Cezaları, s. 3; Bayraktar, Köksal, Ceza Hukukunda Suç Olmaktan Çıkarma Akımı, İÜHF.M., 1984, S.1-4, s. 198.

²⁰¹ Dönmezer/Erman I, s. 357.

bir ayrıma göre, suçlar tabii hakları ihlal eden fillerdir; kabahatler ise sonradan elde edilen hakları haleldar eden sonuçlardır²⁰².

Bu görüşe katılmıyoruz. Zira ceza kanunları gelişen ve değişen toplumsal düzen ve ihtiyaçlar karşısında değişmekte ve yeni haklar ve durumlar karşısında yeni yeni suçları düzenlemektedirler.

Tabi ki bu noktada, toplumsal düzeni kuran ve denetimini yapan devlet, gerek toplumsal düzenin içerisinde nelerin olduğunu ve hangi davranışların toplumsal düzeni bozucu olduğunu ve yine hangilerinin ise bozucu olmadığını belirlemeye yetkilidir. Bu çerçevede, devletin rejiminden tutun da benimsediği ekonomik modele ve egemenlik sahasına kadar birçok konu toplumsal düzenin kapsamını ve bu çerçevede toplumsal düzeni bozucu davranışların neler olduğunu belirleme noktasında etkili olacaktır.

Buradan da anlaşılacağı üzere, ceza yaptırımlarının temel niteliğinin belirlenmesinde asıl nokta suç politikasıdır²⁰³. Suç politikasını belirlemede, yukarıda belirttiğimiz gibi, devletin rejimi, toplumsal düzen-sosyal koşullar, benimsediği ekonomik model gibi birçok nokta etken olmaktadır. Örneğin toplumların gelişmişlik düzeyi de bu çerçevede değerlendirilebilecek etkenlerdendir.

Bu nedenle diyoruz ki, suç politikası, birçok etkeni göz önünde bulundurarak cürüm ve kabahat ayrımını yapmış ve her birini ayrı yaptırımlara tabi tutmuştur. Muhakkaktır ki, toplumsal düzeni bozmasının ağırlığına göre bunlar karşısındaki yaptırımlar da o ağırlıkta olacaktır²⁰⁴.

²⁰² Dönmezer/Erman I, s. 355.

²⁰³ AYM., E.2004/28, K.2005/34, T.07.06.2005, RG.17.11.2005-25996; AYM., E.2001/119, K.2004/37, T.23.03.2004, RG.21.07.2004-25529; AYM., E.1995/20, K.1996/4, T.01.02.1996, AMKD., S. 32, s. 540; AYM., E.1999/32, K.2001/10, T.25.01.2001, RG.14.03.2002-24695; Dönmezer/Erman II, s. 541; Ekinci, s.11; Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s.93.

²⁰⁴ Centel/Zafer/Çakmut, s. 556.

Türk Ceza Kanunumuz, cezaları hapis cezaları ve adli para cezası olarak ikiye ayırmıştır (TCK md. 45)²⁰⁵. Hapis cezalarını ise ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası, müebbet hapis cezası, süreli hapis cezası olarak üçe ayırmıştır (TCK md.46)²⁰⁶.

Türk Ceza Kanunu ile belirlenmiş suçlar karşılığında yine TCK ile belirlenmiş ceza yaptırımları bunlardır. Bu belirleme nedeniyledir ki; ceza normlarının hukuki niteliği için belirlenen tüm esaslar, suç politikası sonucunda şekillenmektedir.

Örneğin, suç ve cezada kanunilik ilkesi, suçun ve cezanın ancak kanunla konulabilmesini ifade eder²⁰⁷. Bir fiili suç olarak vasıflandıracak olan makam burada kanunu çıkaracak merci olan Yasama organı olan TBMM'dir. Yine suç karşılığında uygulanacak yaptırım (ceza) da yine aynı mercidir. Nitekim, Türk Ceza Kanunumuz, 2. maddesinde; *“kanunun suç saymadığı bir fiil için kimseye ceza verilemez. (...) İdarenin düzenleyici işlemleri ile suç ve ceza konulamaz.”* demek suretiyle kanunilik ilkesini açık bir şekilde dile getirmiştir²⁰⁸. Buradan çıkacak bir diğer sonuç da, antisosyal olsalar bile kanunun suç saymadığı hareketlerin cezalandırılmayacağı; bunun yanında, kanunun açıkça suç saydığı hareketlerin ise sosyal yönden tehlikeli ve toplumsal düzeni bozucu nitelikte olmasalar bile cezalandırılacağı gerçeğidir²⁰⁹. Ancak öze ilişkin değerlendirmeler yine suç politikası ve devletin konuya bakışı çerçevesinde değerlendirilecek meselelerdir.

Tüm bunlarla birlikte şu hususları da belirtmek gerekir:

²⁰⁵ Özbek, Veli Özer, Açıklamalı-Gerekçeli-İçtihatlı, Yeni Türk Ceza Kanunu, C. I, 3. Baskı, Ankara, 2006, s. 526; Özgenç, s. 637; Yurtcan, Erdener, Yeni Türk Ceza Kanunu ve Yorumu, İstanbul, 2004, s. 109.

²⁰⁶ Özbek I, s. 526; Yurtcan, (Türk Ceza Kanunu), s. 110; Yılmaz, Zekeriya, Yeni Türk Ceza Kanunu, Ankara, 2004, s. 122.

²⁰⁷ İçel, Kayıhan/Sokullu-Akıncı, Fusun/Özgenç, İzzat/Sözüer, Adem/Mahmutoğlu, S. Fatif/Ünver, Yener/, Yaptırım Teorisi, 3. Kitap, İstanbul, 2006, s. 5 vd; Centel/Zafer/Çakmut, s. 563; Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 279.

²⁰⁸ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 40.

²⁰⁹ Özgenç, s. 69.

Kanunilik ilkesi, tıpkı ceza yaptırımlarında olduğu gibi idari yaptırımlarda da geçerli olan bir ilkedir²¹⁰. Yasallık ilkesinin İdare Hukuku ve idari yaptırımlar alanında Ceza Hukuku'na kıyasla daha büyük bir potansiyel taşıdığı ve bu nedenle çok önemli olduğu dile getirilmiştir²¹¹.

Kanunilik ilkesi, ceza yaptırımları konusunda olduğu gibi, idari yaptırımlar konusunda da belirliliği sağlama konusunda çok önemli bir yere sahiptir. İdari yaptırımlar açısından kanunilik ilkesini kabul etmemiş olsaydık, ülkenin dört bir tarafında yer alan idari makamların birbirinden farklı ve keyfi kararları ile karşı karşıya kalırdık. Bu da hukuki güvenlik ve hukuk devleti ilkeleri açısından kabul edilemez bir durumdur²¹². İdari yaptırımların bazılarının kanun dışında tüzük veya yönetmeliklerle konulabiliyor olması²¹³ kanunilik ilkesini ortadan kaldırmaz. Sonuçta, kanunun verdiği yetkiyle çıkarılan kanun dışındaki hukuki düzenlemeler de gerek yetki bakımından gerekse hukuki düzenlemeler hiyerarşisine kanunlara aykırı olamayacaklarından bahisle içerik bakımından kanunilik ilkesine aykırı düşmezler.

Nitekim Anayasa Mahkemesi de verdiği bir kararında²¹⁴, “*yönetim, yasal belirleme ve dayanak olmadan herhangi bir davranışın yaptırım gerektirdiğini takdir edip kendi yetkisiyle bu konuda kural koyamaz.*” demektedir.

Muhakkaktır ki, Yasama, suç politikası ile suçları, kabahatleri ve bunların karşılığında uygulanacak ceza ve idari yaptırımları belirlerken kamu yararı ve hukuk devleti ilkeleri ile bağlı²¹⁵ ve sınırlıdır²¹⁶. Anayasa Mahkemesi'nin bu konuda çok sayıda kararı mevcuttur²¹⁷.

²¹⁰ Zanolini, Ceza Hukukunda Kıstas Meselesi, Çeviren; Günel, Yılmaz, ASBFD., C. XVIII, Eylül-Aralık 1963, No:3-4, s.309; Oğurlu, s.58; Çağlayan, s. 37; Gözler I, s. 946; Nazaroğlu, s. 102-103.

²¹¹ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 31.

²¹² Oğurlu, s. 67

²¹³ Günday, s. 216.

²¹⁴ AYM., E.1987/16, K.1988/8, T.19.04.1988, RG.23.08.1988-19908.

²¹⁵ Artuk, suç politikasının ‘hukuk devleti, kusur ve ümanizm ilkeleri ile bağlı olduğunu belirtmektedir. Artuk, Mehmet Emin, Ceza Kanunu'nun Suç Siyaseti Açısından Değerlendirilmesi, Ceza Hukuku Dergisi, S. 2, Aralık 2006, s. 11.

²¹⁶ Artuk/Gökçen/Yenidünya, Gerekeçeli Ceza Kanunları, s. 53; İçel/Donay, s. 70; Ayeri, s. 33.

²¹⁷ AYM., E.1963/145, K.1967/20, T.27/6/1967, RG.15.11.1967-12751; AYM., E.1963/127, K.1965/47, T.14.09.1965, RG. 28.01.1966/12238; AYM., E.1963/156, K.1966/34, T.20.09.1966, RG. 08.05.1967-12597; AYM., E.1972/14, K.1972/34, T.22.06.1972, RG. 11.01.1973-14418; AYM.,

Kişisellik İlkesi ise, cezanın sadece suçlu olan hakkında hüküm ifade etmesini, suçlu dışındaki kişileri en az etkilemesini ifade eder²¹⁸. Anayasa Mahkemesi'nin de bu ilkeyi esas alan kararları vardır²¹⁹. Ayrıca kişisellik ilkesinin kapsamına cezanın suçla orantılı olmasının da girdiği belirtilmektedir²²⁰.

Bunların yanında, cezai yaptırımlara karar verilmesinde, sözkonusu yaptırımlara maruz kalacak sanıklara, adil yargılama kapsamında yer alan savunma hakkının verildiğini, ancak idari yaptırımlara karar verilirken bu ilkenin net bir biçimde düzenlenmediğini de belirtmek gerekir²²¹.

Yine, ceza yaptırımlarına karar verilirken temel ilkelere biri olan “gerekçe gösterme zorunluluğu” istisnasız şekilde uygulanmaktadır. Anayasamız, 141. maddesinde; “bütün mahkemelerin her türlü kararları gerekçeli olarak yazılır.” demek suretiyle bu hususu Anayasal güvence altına almıştır. İdare hukukumuzda idari yaptırımların gerekçeli olacağına dair herhangi bir genel kural bulunmamaktadır²²².

Tam da burada, idari işlemlerin ve dolayısıyla idari yaptırımların hukuki niteliği konusunda belirleyici olabilecek ve gelecekte yapılacak düzenlemeleri şekillendirmesi açısından, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 28.09.1977 tarihinde verdiği, İdari İşlemler Karşısında Bireylerin Korunması Hakkında 77/31 sayılı kararının²²³ dile getirilmesi gerektiğini düşünüyoruz.

Bakanlar Komitesi bu kararında, idari işlemlerden hakları etkilenen kişilere “dinlenilme hakkı tanınması”, “işlemlerle ilgili bilgilere ulaşma hakkı tanınması”, “idari süreçte temsil ve ücretsiz hukuki yardım olanağı sağlanması”, “işlemlerin gerekçeli

E.1977/1, K.1977/20, T. 05.04.1977, RG.05.12.1977-16130; AYM., E.1962/286, K.1963/53, T.07.03.1963, RG.08.06.1963-11423; AYM., 1985/1, K.1986/4, T.25.02.1986, RG.10.07.1986-19162.

²¹⁸ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 30; Çağlayan, s. 36; Oğurlu, s.56; Centel/Zafer/Çakmut, s. 565; Donay, Para Cezaları, s. 10-11; Gözübüyük/Tan I, s. 761.

²¹⁹ AYM., E.1979/8, K.1979/35, T.28.06.1979, RG.29.11.1979-16824.

²²⁰ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 30.

²²¹ Çağlayan, s. 46.

²²² Gözler I, s. 720.

²²³ Kararın tam metni için;

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Command=com.instranet.CmdBlobGet&DocId=752644&SecMode=1&Admin=0&Usage=4&InstranetImage=48355>. (15.01.2008)

olması zorunluluğu” ve “işlemlerde, işleme karşı başvuru yolunun gösterilmesi” ilkelerini belirtmiştir.

Sözkonusu tavsiye kararı doğrultusunda idari işlemlerin ve dolayısıyla idari yaptırımların hukuki niteliğinin tekrar şekilleneceğini ve ceza yaptırımlarının sahip olduğu özellikleri barındıracağını söyleyebiliriz. Tabi ki bunlar geleceğe dair tahminlerdir. ‘Sonuç’ kısımlarında bu konulara ayrıca değinilecektir.

C- İdari Ceza Hukukunun Varlığı/Yokluğu Sorunu

Yaptırım kavramı ancak bir kuralın ihlali halinde ortaya çıkar. Devlet tarafından konulan bir kural ihlal edilmelidir ki bunun karşılığında yine devletçe belirlenmiş bir yaptırım uygulansın.

İhlal edilen kuralın ne olduğu sorusuna verilecek cevap hem ihlalin hem de bu ihlal karşısında ne tür bir yaptırımın uygulanacağını ortaya koyacaktır. Örneğin ihlal edilen kural, bir suçu konu alıyorsa bu halde kişinin yaptığı hareket ‘suç’ olarak isimlendirilecek ve karşılığında da yaptırım olarak ceza uygulanacaktır²²⁴. Bu türden bir izahat kabahat ve karşısında uygulanacak idari yaptırım için de sözkonusu olabilir.

Bununla birlikte, yaptırımların temelde, toplumsal düzeni bozan kişiye karşı bir tepki olarak cezalandırma amacı içermesi, uygulanan yaptırımların gerek organik, gerekse nitelik bakımından incelenmesi ve elde edilen sonuçlarla, hangi sahaya dahil olduğunun ortaya çıkarılmasını da gerekli kılmaktadır. Örneğin ihlal, bir suç mu yoksa kabahat midir?

İdarenin yaptırıma karar verme ve yaptırım uygulama yetkisinden hareketle, verilen yaptırım kararlarının idari ceza²²⁵ olarak isimlendirilmesi ve bunun yanında, özellikle son dönemde kabahatleri suç olmaktan çıkarma eğilimi karşısında, kendi

²²⁴ Demirbaş, s. 472; Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 104; Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 118.

²²⁵ Günday, s. 216; Ekinci, s. 1; Nazaroğlu, s. 102; Karabulut, s. 64.

içinde bir bütünlüğe kavuştuğu düşünülen İdari Ceza Hukuku'nun varlığı tartışma konusu olmuştur²²⁶.

İdari Ceza Hukuku ya da Cezai İdare Hukuku²²⁷ çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Bir tanıma göre; “*idareye ait yetkilerin nasıl kullanılacağını, sosyal düzeni bozucu davranışların neler olduğunu ve bunlara ne gibi yaptırımların uygulanabileceğini gösteren bir hukuk dalıdır*²²⁸.”

Diğer bir tanıma göre ise; “*idari faaliyetlerin icabında müeyyide zoruyla yürütülmesini sağlayan, idare tarafından izhar edilen iradelere riayetsizlik halinde ceza olarak müeyyide tatbikini konu alan hukuk dalıdır*²²⁹.”

Zanobini, bağımsız bir İdari Ceza Hukuku'nun var olmadığını belirtmektedir²³⁰. Hatta bu türden ayrımların karışıklığa yol açacağından bahisle bu türden bir ayrıma karşı da çıkmaktadır.

Özay ise, “İdari Ceza Hukuku terimi, -hiç olmazsa bizim için- abartılmaması gereken, oldukça iddialı ve kullanmaya pek cesaret edemeyeceğimiz nitelik ve boyutta görünmektedir²³¹.” demektedir.

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere, İdari Ceza Hukuku'nun, idarenin, kendi faaliyet alanında yer alan kurallara uyulmaması neticesinde yine kendi yaptırım mekanizmalarıyla ihlallere müdahalesi ve yaptırım uygulaması sonucunda ortaya çıktığı ileri sürülmektedir.

Biz, bağımsız bir İdari Ceza Hukuku'nun olduğu kanaatine²³² katılmıyoruz.

²²⁶ Bu tartışmalar için bkz. Zanobini, (Kıstas Meselesi), s.301-310.

²²⁷ Özay, İdari Yaptırımlar, s.144.

²²⁸ İçel, s.118.

²²⁹ İçel/Donay, s.31.

²³⁰ Zanobini, İdari Müeyyideler, s. 17, 36.

²³¹ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 12.

²³² Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s. 53; Karagülmez, s. 424; Donay, (İdarenin Ceza Verme Yetkisi), s. 423; Erdoğan, s. 480-481; Özbek I, s. 50.

Her şeyden önce, İdari Ceza Hukuku meselesi, yukarıda yapmış olduğumuz kavramsal değerlendirmelerden de anlaşılacağı üzere, devletçe konulan kuralların ihlalinin ve bu ihlaller karşısında uygulanacak yaptırımların hukuki niteliği ile ilgilidir.

Biz, çalışmamızın başında da ifade ettiğimiz üzere, idari yaptırım öngörülen davranışları kabahat olarak isimlendirilmesi gerektiğini düşünüyoruz. Bilindiği üzere kabahatler, 2005 yılında yürürlüğe giren 5237 sayılı Türk Ceza Kanunumuz ile suç olmaktan çıkarılmış, -bazıları suç olarak düzenlenmekle birlikte-, önemli bir kısmı kabahat olarak ve karşılığında idari yaptırım uygulanacak mahiyette düzenlenmiştir. Devletin suç politikası, kabahatleri, karşılığında idari yaptırım gerektiren haksızlıklar olarak düzenlemiştir.

Bu çerçevede altı çizilerek belirtilmelidir ki, kabahatler, karşılığında idari yaptırım uygulanacak haksızlıklardır; suçlar değildir! Sadece bu tanımlama bile, Ceza Hukuku-İdare Hukuku ayırımını ortaya koymakta; kanun koyucunun kabahatleri suç olmaktan çıkarırken, hukuk düzenin hangi sahasına koymak amacıyla olduğunu da açıkça göstermektedir.

Buradan çıkarılabilecek bir diğer sonuç da, kabahatlerin artık İdare Hukuku'nun konusu olduğu gerçeğidir.

Bu nedenlerle, idari suç²³³ ifadesini kullanmayı da doğru bulmuyoruz. Zira, her dalın, kendi kavramlarını, hem kavramsal ve hukuki bütünlük oluşturmak hem de kendi sahasının terminolojisini oluşturmak ve yerleştirmek adına, kendi sahasındaki konular için kullanması gerektiğini düşünüyoruz.

Kabahatlerin suç olmaktan çıkarılmasından önce, kabahat niteliği taşıyabilecek bazı davranışların, hem düzenlenmesinin hem de yaptırıma bağlanmasının İdare Hukuku alanında sayılması; bunun karşısında ise, Ceza Kanunumuz'un kabahatleri bünyesinde barındırması, hukuksal nitelendirmeler

²³³ Kunter, s. 185, dñn. 142; Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 130.

açısından bir sorun teşkil edebilir ve bazı karışıklıklara sebep olabilir. Ancak şu anda, bu türden bir sorun da yoktur. Kabahatler TCK'dan çıkarılmış, ayrı bir hukuki düzene, ayrı bir yaptırım rejimine bağlanmıştır. Bu nedenle, kabahatlerin hukuki niteliği konusunda da karışıklık yaratacak bir durumun da olmadığı kanaatindeyiz.

Diğer yandan, Ceza Hukuku'nda, suç karşısında uygulanacak yaptırım olarak 'ceza' öngörülmüştür²³⁴. Bu kavram, Ceza Hukuku'nun kendi yapısı içinde oluşmuş, şekillenmiş ve kavramsal bütünlüğü suç karşısında uygulanan yaptırım olarak yerleşmiş bir kavramdır. Oysa, kabahatler karşısında uygulanan yaptırımlar idari yaptırımlardır. Bunların nevi de içerikleri de bellidir. Buradan da anlaşılacağı üzere, kabahatler karşısında uygulanan yaptırım ceza değil idari yaptırımlardır. Bu nedenle, idari ceza²³⁵ ya da yönetsel ceza²³⁶ şeklindeki bir kavramı da doğru bulmuyoruz.

Tabiidir ki, kabahatleri idari suç olarak; idari yaptırımları da idari ceza olarak nitelendirmediğimizden sonra²³⁷, İdari Ceza Hukuku'ndan söz etmek de mümkün olmayacaktır.

Ayrıca, İdari Ceza Hukuku olarak isimlendirilecek bir dalın mevcudiyeti için, bu dalın inceleme alanını teşkil edecek ihlallerin karşısında hukuk düzeninin ve suç politikasının Ceza Hukuku anlamında bir cezalandırma amacı taşıması ve bu çerçevede düzenleme yapması beklenirdi. Oysa kanun koyucu, suç politikası çerçevesinde, tam tersine, kabahatleri Ceza Kanunumuz'dan çıkarmış, İdare Hukuku alanına taşımıştır. Bu nedenle kabahatler ve idari yaptırımlar İdare Hukuku'nun bir parçasını oluşturmaktadır²³⁸. Bunda, ileride değineceğimiz kabahatleri suç olmaktan çıkarma eğiliminin de rolü büyüktür.

Suç politikasının, kabahatleri Ceza Kanunu'nun dışına çıkarması ve İdare Hukuku sahasına dahil etmesi ve bu husustaki gelişmelerin de dünyada benzer

²³⁴ Demirbaş, s. 472; Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 104; Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 118.

²³⁵ Günday, s. 216; Ekinci, s. 1.

²³⁶ Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 306.

²³⁷ İçel, s. 130.

²³⁸ Zanobini, (Kıstas Meselesi), s.309.

mahiyette seyretmesi karşısında, İdare Ceza Hukuku'ndan bahsetmenin mümkün olmadığı kanaatindeyiz.

Bizce bu isimlendirmenin nedenlerinden biri, konunun kabahatler temelinde inceleniyor oluşu ve kabahatlerin 5237 sayılı TCK'dan önce 765 sayılı Ceza Kanunumuz içinde yer alıyor oluşudur. Ne var ki, Ceza Hukuku sahasında düzenlenen bazı konuların gerek dünyadaki gelişmeler, gerekse suç politikası sonucunda başka bir sahaya dahil edilmesi, onların hala Ceza Hukuku kavramlarıyla izah edilmesini gerektirmez. Aksine bu türden bir yaklaşımla hareket edilmesi büyük karışıklıklara yol açar. Kabahatler Kanunu'nun, idari yaptırım gerektiren hareketleri “fiil” ve “kabahat” olarak isimlendirmesi karşısında hala “idari suç” kavramını kullanmanın doğru olmayacağı kanaatindeyiz. Bu, yine Kabahatler Kanunu'nun kabahat karşısında “idari yaptırım” uygulanacağını söylemesi karşısında, “ceza” kavramının kullanılmaması gerektiği konusunda da böyledir.

Gerek 5237 sayılı TCK'dan önceki durumun, gerekse TCK'dan sonra ortaya çıkan durumun kendi kavramsal bütünlüğünü yeni düzenlemeler çerçevesinde oluşturması ve yerleştirmesi için İdare Hukuku'nun ve kabahatler ve idari yaptırımlara ilişkin temel ve bunun yanında yeni kavramların kullanılması gerektiği kanaatini taşıyoruz.

İdarenin, bir yaptırımlar düzeninin olduğuna şüphe yoktur. Bu düzenin, adı üzerinde kendi düzeni içinde kavramlarının oluşturulması ve temelde İdare Hukuku kavramlarının temel alınması gerektiği kanaatindeyiz. İdari Ceza Hukuku, Cezai İdare Hukuku ya da Alman Hukuku'ndan tercüme bir adlandırmayla Düzene Aykırılıklar Hukuku²³⁹ ifadeleri yerine “İdari Yaptırımlar Hukuku” ifadesinin kullanılmasını daha yerinde buluyoruz. Bu isimlendirmenin, idarece uygulanan yaptırım sistemini de ifade ettiği kanaatindeyiz. Zira, Kanun'un isimlendirdiği şekilde “kabahatler” karşısında uygulanan yaptırımlarla bir yaptırım sisteminin oluştuğu açıktır.

²³⁹ Oğurlu, s. 31.

İdari Ceza Hukuku'nun varlığı/yokluğu sorununa ilişkin olarak dile getirilen bu görüşlerin yanında, idari müeyyidelerin toplum disiplini yaratmaya yönelik vasıtalar olduğu ve bu çerçevede Kamu Disiplin Hukuku'nu oluşturdukları da öne sürülmüştür²⁴⁰.

Düzene Aykırılıklar Hukuku şeklindeki bir adlandırma ise, bu adlandırmanın Alman hukukundan hareketle ve Alman hukuk düzenine göre yapılmış bir adlandırma olduğu, bu dalın idari yaptırımların tümünü kapsamadığı, idari yaptırımlardan sadece para cezalarını içerdiği, ceza hukukuna yakın ve oradan beslenen, kabahat olmaktan çıkarılan belirli eylemleri konu edinen ve Alman Hukuk sisteminde yeni bir dal olarak gelişme gösteren bir alanı ifade ettiği belirtilmektedir²⁴¹.

Düzene Aykırılıklar Hukuku konusunda en ayrıntılı izahatlara yer veren yazarlardan biri olan Mahmutoğlu, Düzene Aykırılıklar Hukuku ile İdari Ceza Hukuku'nun örtüştüğünü düşünerek eserinde bu iki ismi de beraber kullanmıştır. Mahmutoğlu, Düzene Aykırılıklar Hukuku konusunda şu şekilde bir açıklama yapmaktadır²⁴²: *“İdareye ait yetkilerin nasıl kullanılacağına, sosyal düzeni bozucu davranışların neler olduğunun ve bunları önleyici ne gibi yaptırım ve tedbirlerin uygulanabileceğini gösteren Düzene Aykırılıklar Hukuku, düzeni bozmama yükümlülüğü altında bulunan kişiyi toplumsal yaşantıda göstermiş olduğu ihmalkarlıktan dolayı uyarır ve sahip olduğu yaptırımlarla onu disipline etmeye çalışır.”*

Bunların yanında, Düzene Aykırılıklar Hukuku'nun İdare Hukuku ve Ceza Hukuku prensiplerinden etkilenmekle birlikte ayrı bir fonksiyon icra ettiğini ve onlardan ayrıldığını da ifade etmektedir. Ayrıca kabahat nevinden suçların ceza kanunları dışına çıkarılması faaliyetlerine hız kazandırılarak bunlara sadece, idari para cezası uygulanması imkanının ortaya çıktığını, Düzene Aykırılıklar Hukuku'nun

²⁴⁰ Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 131.

²⁴¹ Oğurlu, s. 31.

²⁴² Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s. 123.

da bu şekilde içerik kazandığını dile getirmektedir. Bu yargıların Alman Hukuku eksenli olduğu kanaatindeyiz.

Bu türden açıklamaların, İdari Yaptırımlar Hukuku şeklindeki kapsayıcı bir ifadenin yanında dar kaldığını belirtmeliyiz. Zira, bu açıklamalarla Düzene Aykırılıklar Hukuku'nun ilgi alanının sadece suç olmaktan çıkarılan kabahatler ve bunlar karşısında uygulanan idari para cezaları olduğu ortaya çıkmaktadır. Oysa İdari Yaptırımlar Hukuku, içinde sadece idari para cezalarını değil, birçok idari yaptırımı barındıran bir sistemi ifade eder. Nitekim yazar da bu görüşlerimizi destekler mahiyette; *“İdare Hukuku'na özgü yaptırımlar Düzene Aykırılıklar Hukuku'nun alanı dışında kalmaktadır. (...) Sırf idarece uygulanmasından dolayı idari nitelikteki diğer birçok yaptırımın Düzene Aykırılıklar Hukuku'na dail olduğunu düşünmenin makul hiçbir gerekçesi bulunmamaktadır.”* demektedir²⁴³. Kısaca yazar, Alman Hukuk sisteminden hareketle, bahsi son yıllarda sıklaşan bir alanın ihdasından ve kapsamından, kendi bütünlüğü içinde söz etmektedir. Bu alan kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması eğilimi ve bu yönde ortaya çıkan gelişmeler ve kanuni düzenlemelerden beslenmektedir. Oysa Türk Hukuk sistemi içinde sözünü ettiğimiz İdari Yaptırımlar Hukuku'nun kapsamı çok daha geniştir ve hem tarihsel hem de niteliksel gelişimi çok farklıdır. Yaptırım rejimi İdare Hukuku içinde seyretmiştir ve kapsamı, kabahatlerin 5237 sayılı TCK'dan 2005 yılında çıkarılması ve Kabahatler Kanunu'nun kabulü ile genişlemiştir. Düzene Aykırılıklar Hukuku, Türk hukuk sistemi içinde yer alan idari yaptırımlar rejimini de kapsamamaktadır. İşte bu nedenlerle de Düzene Aykırılıklar Hukuku ifadesinin kullanılmasını yerinde görmüyoruz.

İdari Yaptırımlar Hukuku adlandırmasına değinecek olursak: Bilindiği üzere, idari yaptırımlar, idari düzen içinde özellikle son yıllarda önemli bir yer işgal eder hale gelmiş, kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması eğilimi ve bu çerçevede kabahatlerin TCK'dan çıkarılması ile de kapsamı oldukça genişlemiştir. Özellikle kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması ve idari yaptırım gerektiren davranışları

²⁴³ Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s.123.

“kabahat” olarak isimlendiren bir Kabahatler Kanunu’nun hazırlanması ile idari yaptırımlar sahası netleşmeye başlamıştır.

Kabahatler Kanunu, idari yaptırım gerektiren davranışlar konusunda bazı genel düzenlemelere yer vermiş; Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı sonrası Kanun’un diğer kanunlardaki yaptırımları içine alan 3. maddesi; idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanması; diğer genel hükümleri ise, idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanması şeklinde düzenlenmiştir.

Kabahatler Kanunu, kanaatimizce idari yaptırımlar rejimini, gerek idari yaptırım gerektiren davranışların “kabahat” (3. maddenin yeni düzenlemesinde ‘fiil) olarak isimlendirilmesi ve kavramsal bir temelin atılması; gerekse kabahatler karşısında uygulanacak yaptırımların “idari yaptırım” olarak isimlendirilerek ve bu isimlendirme kapsamında idari yaptırım türlerinin izahatına girilmesi bakımından bir nebze olsun birleştirici ve bütünlük oluşturuca bir rol üstlenmiştir²⁴⁴.

Bu nedenlerle ki, idari yaptırımlar rejimimiz, süreç içinde kendi kavramlarını, içinde bulunduğu İdare Hukuku düzeninden de beslenerek oluşturacak ve kendi bütünlüğünü ortaya koyacak bir hal alacaktır kanaatindeyiz. Bu süreçte doğru nitelendirmeler ve doğru tanımlamalar büyük önem arz etmektedir. Zira yeni sayılabilecek bu alanın kapsamı, yapılacak hukuki nitelendirmeler üzerinde şekillenecek ve yükselecektir. Bu çerçevede, idari suç, idari ceza, İdari Ceza Hukuku gibi kavramları kullanmak yerine bu sahanın kendi kavramlarını oluşturmasına hizmet edecek bir yaklaşımı benimsemek daha doğru olur diye düşünüyoruz. Bu nedenle biz, ‘İdari Yaptırımlar Hukuku’ ifadesini kullanmayı tercih ediyoruz.

Ancak bu türden, özellikle karışıklık yaratabilecek mahiyetteki tanımlandırma, sınıflandırma ve nitelendirmelere şaşırırmamak gerektiği kanaatindeyiz. Zira, Türk hukuk sistemi açısından kabahatlerin suç olmaktan

²⁴⁴ Ekinci, s. 3; Çağlayan, s. 123-124.

çıkarılması da (Haziran 2005), Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesi (Haziran 2005) de oldukça yenidir. Bu nedenle, yeni düzenlemelerin eski düzenlemeler ve kavramlar üzerinden izahatına girişilmesi bizleri şaşırtmamalıdır. Ancak kabahatleri suç olmaktan çıkarma eğiliminin Kanun kadar yeni olmadığından da bahisle, bu konuda kapsamlı bir değerlendirmeye girişilmediği eleştirisini de getirmek gerektiğini düşünüyoruz.

Biz, idari yaptırımlar konusunda yapılacak değerlendirmelerin kapsamının daha çok İdare Hukuku kaynaklı; kavramsal açıklamaların ve hukuki nitelendirmelerin bu alanın kendi bütünlüğü içinde gelişmesine ve derinleşmesine katkıda bulunacak mahiyette yapılması gerektiğini düşünüyoruz. Gerek konu edildiği hareketleri ve yaptırımları belirlemesi ve bir sistem ortaya koymasıyla, idarenin uyguladığı idari yaptırımların İdari Yaptırımlar Hukuku kavramı çerçevesinde değerlendirilmesi kanaatini taşıyoruz. Zira bugüne kadar, idari yaptırımlar konusunda yapılan izahatlar ceza hukukundan esinlenilerek yapılmıştır²⁴⁵.

III. İdarenin Parasal Yaptırımları Kavramı, Bu Yaptırımların İdari Yaptırımlar İçindeki Yeri ve Hukuki Nitelikleri

A-Kavram

a-Parasal Yaptırım Kavramı

Parasal yaptırım, hukukumuzda daha çok kullanılan adıyla para cezası²⁴⁶, temelde ceza hukuku kaynaklı bir kavram olması dolayısıyla bu saha çerçevesinde tanımlanmıştır. Buna göre para cezası; *“suç işleyen kişiden, fiilinin karşılığı olarak*

²⁴⁵ Gözübüyük/Tan I, s. 759.

²⁴⁶ Dönmezer/Erman II, s. 674; Gözübüyük/Tan I, s.745; Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s.348; İçel/Sokullu-Akıncı/Özgenç/Sözüer/Mahmutoğlu/Ünver, s.108; Oğurlu, s. 90; Günay, s.216; Gözler, İdare Hukuku Dersleri, s. 324; Karagülmez, (Para Cezaları), s.21; Çağlayan, s. 53; Ekinci, s. 75; Aydemir, Murteza, İş ve Sosyal Sigorta Hukukunda İdari Para Cezaları, Ankara, 2002, s.29; Karakaş, İsa, Sosyal Güvenlik Uygulamalarında İdari Para Cezaları, İtiraz ve Dava Yolları, Ankara, 2006, s. 5 vd.; Gönen, Kazım Eren, Rekabet Hukukunda İdari Para Cezaları, Ankara, 2003, s. 13 vd.; Denizhan, Trafik Suçları, s. 44; Aldemir, Hüsnü, Adli Para Cezası ve İnfazı, Terazi, S. 7, Mart 2007, s. 77.

*bir miktar paranın alınması ve bunun kanun tarafından gösterilen yere ödenmesidir*²⁴⁷.”

Bu tanım, adli para cezaları için 5237 sayılı TCK ve 5275 sayılı CGTİHK’da yer alan tanımlardan hareketle yapılmış bir tanımdır. Zira TCK’nın 52/1. maddesinde adli para cezası; *“beş günden az ve kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde yedi yüz otuz günden fazla olmamak üzere belirlenen tam gün sayısının, bir gün karşılığı olarak takdir edilen miktar ile çarpılması suretiyle hesaplanan meblağın hükümlü tarafından Devlet Hazinesine ödenmesinden ibarettir.”* şeklinde tanımlanmıştır.

Yine CGTİHK’nın 106/1. maddesinde ise; *“Türk Ceza Kanununun 52. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen usule göre tayin olunacak bir miktar paranın Devlet Hazinesine ödenmesinden ibarettir.”* şeklinde bir tanıma yer verilmiştir.

Ne var ki, para cezası olarak anılacak bütün yaptırım çeşitleri ceza yaptırımı teşkil etmemektedir. Yaptırım ve idari yaptırım kavramlarını açıklamaya çalışırken de ifade ettiğimiz üzere, ceza kavramı ile yaptırım kavramı parasal yaptırım/ceza kavramlarını dile getirirken de büyük önem arz etmektedir.

Bunun yanında, bütün para yaptırımlarının müşterek özelliğinin belirli bir miktar paranın ödenmesini gerektirmesi olduğu belirtilmiştir. Donay, bu ifadelerin yanında, para cezasını ödemek zorunda olan kişi için, *“suçlu”* ifadesi yerine; *“suç teşkil etsin veya etmesin, bir hukuk normunu ihlal eden kişi”* ifadesini kullanmaktadır²⁴⁸. Bu çerçevede, para cezası da; *“suç teşkil etsin veya etmesin, bir hukuk normunu ihlal eden kişinin devlete veya kanunda belirtilen başka bir yere ödemek zorunda olduğu belirli bir miktar paradır”*²⁴⁹.” şeklinde tanımlanmaktadır.

²⁴⁷ Dönmezer/Erman II, s. 674; Nazaroğlu, s. 98; Oğurlu, s. 91; Karagülmez, (Para Cezaları), s. 21; Çağlayan, s. 55; Artuk/Gökçen/Yenidünya II, s. 117; Aldemir, s. 77 vd.

²⁴⁸ Donay, Para Cezaları, s. 15.

²⁴⁹ Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s. 137; Donay, Para Cezaları, s. 15.

Dönmezer/Erman'a göre para yaptırımı²⁵⁰; kanunun suç olarak gösterdiği bir fiili işleyen kişiye uygulanan ve kanunda yazılı sınırlar arasında tayin olunacak ve mahkum tarafından ödenmemesi halinde kanunun gösterdiği diğer müeyyidelere çevrilebilen ve kamu gücüne bir para miktarının ödenmesini emreden bir müeyyidedir.

Erem'e göre para yaptırımı²⁵¹; kanunda yazılı hadler arasında tayin olunacak bir miktara paranın devlet hazinesine ödenmesinden ibarettir.

Centel/Zafer/Çakmut'a göre para yaptırımı²⁵²; suç karşılığında yasada yazılı sınırlar arasında belirlenecek bir miktar paranın devlet hazinesine ödenmesinden ibarettir. *Çınar* da benzer bir tanımlama getirmektedir²⁵³.

Özbek'e göre para yaptırımı²⁵⁴; suçlunun mal varlığına yönelik bir yaptırım olup, işlenen suçun karşılığı olarak yasada öngörülen sınırlar arasında belirlenerek, hükümlüden alınan bir miktar paranın devlet hazinesine ödenmesidir.

Soyaslan'a göre para yaptırımı²⁵⁵; hükümlünün devlete para ödemeye mecbur edilmesidir.

Para cezası ifadesi yerine parasal yaptırım ifadesini kullanmanın birçok bakımdan yerinde olacağını düşünüyoruz. Parasal yaptırım ifadesini daha kapsayıcı buluyoruz.

Örneğin; parasal yaptırım bir hukuk normunun ihlali halinde sözkonusu olurken, para cezası bir ceza normunun ihlali halinde sözkonusu olmaktadır.

²⁵⁰ Dönmezer/Erman II, s. 674. Bu tanımla birlikte belirtmek gerekir ki, Dönmezer, para cezalarının ana konuluş amacını, "cezaevlerinde bulunan kişi sayısını mümkün olduğu kadar azaltmak olarak ifade etmiş; bu nedenle de para cezasının etkinliğinin sağlanması gerektiğini belirtmiştir. Değişen Toplum ve Ceza Hukuku Karşısında Türk Ceza Kanunu'nun 50. Yılı ve Geleceği Sempozyumu, İstanbul, 1977, s. 313.

²⁵¹ Erem, (Ceza Hukuku) s. 221.

²⁵² Centel/Zafer/Çakmut, s. 574.

²⁵³ Çınar, Ali Rıza, Türk Ceza Hukukunda Cezalar, Ankara, 2005, s. 74.

²⁵⁴ Özbek I, s. 526.

²⁵⁵ Soyaslan, Doğan, Ceza Hukuku Genel Hükümler, 3. Baskı, Ankara, 2005, s. 564.

Yine; para cezası tanımı ceza hukukundaki kavramlar temel alınarak yapıldığı için, para cezasında, belirli miktar paranın ödeneceği yer Devlet Hazinesi'dir²⁵⁶. Oysa parasal yaptırımların tümü Devlet Hazinesi'ne ödenmemektedir.

Donay'ın ifadeleri başta olmak üzere, buradaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere, para cezası kavramını kullanmak daha çok ceza hukuku sahasında net bir anlam ifade etmektedir. Oysa inceleme konumuz gibi idari yaptırım türlerinden biri olması bakımından bir değerlendirmeye gidildiğinde, hem kavramsal bütünlüğün bozulması hem de karışıklığa sebep olması endişeleri nedeniyle "parasal yaptırım" ifadesini kullanmanın daha yerinde olacağı kanaatindeyiz.

Yaptırım ve idari yaptırım kavramlarını açıklamaya çalışırken değindiğimiz teorik tartışmalar ve sözkonusu kavramlar için dile getirdiğimiz kanaatlerimizden de hareketle, belirtmeliyiz ki, para cezası ifadesi idarenin parasal yaptırımları sözkonusu olduğunda yeterli olmayacak; konuyu daha kavramsal nitelendirmede ceza hukukunun tanımlamalarına ve o sahanın kavramlarına mahkum bırakacaktır. Halbuki, Donay'ın da haklı olarak belirttiği ve yukarıda yer verdiğimiz gibi, para cezası olarak anılacak bütün yaptırım çeşitleri ceza yaptırımı teşkil etmemektedir. Para cezaları ile bu isimle anılan diğer parasal yaptırımların müşterek özelliği belirli miktar bir paranın ödenmesini gerektirmesidir. Ayrıca her zaman aynı anlama gelmeyen para yaptırımı kavramı, nakdi bir ödemeyi gerektirmekle beraber hukuki nitelikleri farklı olan müeyyideleri belirtmektedir²⁵⁷. Örneğin, para yaptırımlarının bir çeşidi olan disiplin para yaptırımı, suç genel teorisi çerçevesinde tarif edilen teknik anlamda suçun yaptırımı değildir²⁵⁸. Bu nedenle, disiplin para yaptırımını da disiplin para cezası kavramına tercih edilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Ayrıca belirtmek gerekir ki, para yaptırımının hukuki niteliğini belirleyen belki de en önemli faktör, mali nitelik taşıması²⁵⁹ ve bunun neticesinde, bu yaptırıma maruz kalan

²⁵⁶ Centel/Zafer/Çakmut, s. 563; Erem, (Ceza Hukuku), s. 221; Özbek I, s. 526; Özbek I, s. 55.

²⁵⁷ Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s.137; Donay, Para Cezaları, s. 14.

²⁵⁸ Öztürk, Bahri/Erdem, Mustafa Ruhan/Özbek, Veli Özer, Uygulamalı Ceza Hukuku ve Emniyet Tedbirleri Hukuku, 5. Baskı, Ankara, 2001, s. 349.

²⁵⁹ Donay, Para Cezaları, s. 67; Darendeli, s. 126.

kişinin malvarlığında bir eksilmeye neden olmasıdır²⁶⁰. İfade etmeye çalıştığımız hukuki nitelik, ceza ya da İdare Hukuku şeklinde bir saha gözetmeksizin, tüm para yaptırımları için söylenebilecek genel bir nitelendirmeyi ifade etmektedir.

Bu nedenlerle, parasal yaptırım ifadesini kullanarak, sadece ceza hukukunun kapsamı ile sınırlı kalmayacak bir tanımlama yapmak gerektiğini düşünüyoruz.

Buna göre, parasal yaptırım; **“suç teşkil etsin veya etmesin, bir hukuk normunu ihlal eden kişinin devlete veya kanunda belirtilen başka bir yere, doğrudan bir zarar tazmin etmek amacı taşımaksızın belirli bir miktar parayı ödemek şeklinde tabi olduğu yaptırımdır”²⁶¹.**

Tanımda yer alan, “doğrudan bir zarar tazmin etmek amacı taşımaksızın” ifadesinin ise parasal yaptırım kavramını temelde tazminat kavramından ayırmak için kullanıldığı söylenebilir. Ne var ki, ‘tazminat kabilinden para yaptırımları’ bu açıklamamızı nispeten geçersiz kılmaktadır. Zira tazminat kabilinden para yaptırımlarında, Devlet Hazinesi’ne verilen zararların önlenmesi amacının güdülmesi, bu türden para yaptırımlarının niteliğini göstermektedir²⁶². Mali İdari Yaptırımlar açısından da durumun benzer olduğu belirtilmektedir²⁶³.

Buna rağmen, parasal yaptırımların temelde bir zararı tazmin etmek amacı gütmeyen yaptırımlar olduğu kanaatini taşıdığımızdan, tanımda, “doğrudan bir zarar tazmin etmek amacı taşımaksızın” ifadesine yer vermeyi uygun görüyoruz²⁶⁴.

İdari parasal yaptırım kavramına geçmeden önce, hukukumuzdaki parasal yaptırımların çeşitlerine kısaca değinmek gerektiğini düşünüyoruz.

²⁶⁰ Çolak, Haluk/Uğurtan, Altun, Bir Yaptırım Türü Olarak Para Cezalarının Teori ve Uygulamadaki Analizi, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 69, Mart-Nisan 2007, s. 241; Erdoğan, s. 482; Centel/Zafer/Çakmut, s. 563, Nazaroğlu, s. 97.

²⁶¹ Donay, Para Cezaları, s. 15.

²⁶² Dönmezer/Erman II, s. 680.

²⁶³ Sancakdar, s. 140.

²⁶⁴ Zanolini, İdari Müeyyideler, s. 5.

b- Parasal Yaptırımların Çeşitleri

Mevzuatımız açısından parasal yaptırımları dört ana başlık altında toplamak mümkündür²⁶⁵:

ba-Kamu Parasal Yaptırımlar

Kamu para yaptırımı, klasik anlamda bir suç karşılığında uygulanan bir “ceza” olarak kabul edilmektedir²⁶⁶. Bu çerçevede, yukarıda teorik tartışmalarla birlikte dile getirdiğimiz kanaatlerimizden hareketle, kamu para yaptırımlarının, tanımı yaptığımız “yaptırım” kavramı içinde yer aldığı, ancak, ceza hukukunun alanına girmesi nedeniyle o alanın kavramlarıyla açıklanması gerektiği ve bu çerçevede “kamu para cezası” olarak adlandırılabilmesi kanaatini taşıyoruz.

Bu nedenle, kamu para yaptırımları ceza hukuku anlamında birer cezadılar²⁶⁷.

Kamu para yaptırımları ya da cezalarını şu şekilde tanımlamak mümkündür: “Kanunlarda öngörülerek, topluma belirli ölçüde zarar veren fiillerin karşılığı olarak, suçluyu belirli bir miktar parayı kanunun gösterdiği yere ödemeye zorlayan, ıstırap çektirici, kazai bir kararla, failin kusurluluğuna ve ekonomik durumuna orantılı olarak hükmedilen yaptırım türüdür.

bb-Tazminat Kabilinden Parasal Yaptırımlar

Tazminat kabilinden parasal yaptırımlar; devletin iktisadi ve mali zararını karşılayan ve bunun yanında suç işleyeni cezalandırmak amacını güden nakdi bir yaptırımdır²⁶⁸.

²⁶⁵ Karagülmez, (Para Cezaları), s.22; Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s.137; Donay, Para Cezaları, s. 14.

²⁶⁶ Dönmezer/Erman II, s. 680; Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 315; Donay, Para Cezaları, s. 67, 72; Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s.137; Nazaroğlu, s. 99.

²⁶⁷ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 315; İçel /Sokullu-Akıncı/Özgenç/Sözüer/Mahmutoğlu/Ünver, s. 108.

Özellikle, mali suçlar²⁶⁹ olarak isimlendirilen suçlarda bu türden para yaptırımları uygulama alanı bulmaktadır²⁷⁰.

Bu türden yaptırımlar için temelde; devletin uğradığı ekonomik zararın giderilmesi ve suçlunun cezalandırılması olarak iki amacının olduğu belirtilmektedir²⁷¹.

Biz, tazminat kabilinden para yaptırımlarının da teknik anlamda ceza sayılmasından²⁷² hareketle, bu türden yaptırımların da, “tazminat kabilinden para cezaları” olarak isimlendirilebileceği kanaatindeyiz.

bc-Medeni Parasal Yaptırımlar

Medeni parasal yaptırımlar, temelde disipliner nitelikte olan ve gerçek anlamda suç teşkil etmeyen davranışlar karşısında uygulanan yaptırımlardır²⁷³. Bu nedenle, medeni parasal yaptırımların temelde cezalandırma amacı taşımaması²⁷⁴ nedeniyle, medeni para cezaları şeklinde anılmaması gerektiği kanaatindeyiz.

bd-İdari Parasal Yaptırımlar

İdari parasal yaptırımlar ya da idarenin parasal yaptırımları, idari yaptırım kavramı içinde değerlendirilecek yaptırım türlerinden biridir. Kural olarak idare tarafından verilen bir yaptırımı ifade eden idari parasal yaptırımlar, bu noktada diğer yaptırım türlerinden ayrılmaktadır.

²⁶⁸ Donay, Para Cezaları, s. 68; Nazaroğlu, s. 99; Mahmutoğlu, (Yargılama Rejimi), s. 153.

²⁶⁹ Nazaroğlu, s. 99.

²⁷⁰ Dönmezer/Erman II, s. 680; Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 139.

²⁷¹ Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s. 137; Nazaroğlu, s. 99; Donay, Para Cezaları, s. 68; Dönmezer/Erman II, s. 680.

²⁷² Nazaroğlu, s. 99.

²⁷³ Donay, Para Cezaları, s. 184; Mahmutoğlu, (Yargılama Rejimi), s. 153; Nazaroğlu, s. 100-101.

²⁷⁴ Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s. 138.

İşte, parasal yaptırımlar içinde kısaca değinerek, parasal yaptırımlar içindeki konumunu bir ölçüde de olsa ifade etmeye çalıştığımız idari parasal yaptırımlar, çalışmamızın konusunu oluşturmaktadır. Aşağıda ayrıntısıyla incelemeye geçeceğimizden, idari parasal yaptırımlar konusunda bu kısa açıklamayı şimdilik yeterli görüyoruz.

Tüm bunların yanında; yaptırımın miktarına göre ağır ve hafif para yaptırımları, nispi para yaptırımları ve disiplin para yaptırımlarının da, “para cezası” bağlamında değerlendirildiği görülmektedir²⁷⁵. Ancak bunların Kamu Para Yaptırımları başlığı altında değerlendirilmesinin daha yerinde olacağı kanaatindeyiz.

c-İdari Parasal Yaptırım Kavramı

İdari parasal yaptırımlar, bireylerin malvarlığına yönelik idari yaptırım türlerinden biridir²⁷⁶. İdari parasal yaptırımların ayırt edici özelliği, herhangi bir yargı kararına gerek olmaksızın ve doğrudan idarece verilebiliyor olmasıdır²⁷⁷. Anayasa Mahkemesi de, idari para yaptırımlarını diğer yaptırımlardan ayıran en belirgin niteliğin, onların idari makamlar tarafından verilmesi olduğunu belirtmektedir²⁷⁸. Bununla birlikte, diğer parasal yaptırımlarda olduğu gibi idari parasal yaptırımlarda da sonuçta bir miktar para kanunda belirtilen yere yatırılmaktadır²⁷⁹.

İdarenin herhangi bir yargı kararına gerek olmaksızın parasal yaptırıma karar verebiliyor olmasının temelinde tabi ki kanunların bu konuda idareye açıkça yetki

²⁷⁵ Dönmezer/Erman II, s. 682.

²⁷⁶ Artuk/Gökçen/Yenidünya II, s. 117; Mutluer, s. 56; Nazaroğlu, s. 97; Erdoğan, s. 482; Centel/Zafer/Çakmut, s. 563.

²⁷⁷ Donay, (İdarenin Ceza Verme Yetkisi), s. 425; Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s.138-139; Oğurlu, s. 90; Dönmezer/Erman II, s. 682; Donay, Para Cezaları, s. 156; Karagülmez, (Para Cezaları), s. 426; Karabulut, s. 64; Özay, İdari Yaptırımlar, s. 36; Zanobini, İdari Müeyyideler, s. 27; Darendeli, s. 125; Derdiman, s. 117.

²⁷⁸ AYM., E.1996/72, K.1997/51, T.15.05.1997, RG.01.02.2001-24305; AYM., E.2006/75, K.2006/99, T.04.10.2006, RG.06.04.2007-26485; AYM., E.2001/225, K.2002/88, T.08.10.2002, RG.26.02.2003-25032.

²⁷⁹ Nazaroğlu, s. 102; Oğurlu, s. 90; Çağlayan, s. 55; Artuk/Gökçen/Yenidünya II, s. 117; Darendeli, s. 126.

vermesi yatmaktadır²⁸⁰. İdari parasal yaptırım kavramının tanımını yaparken bu hususun atlanması düşünülemez. Zira kanunilik ilkesi idari parasal yaptırımlar alanında da kendisini gösterir²⁸¹.

*Donay*²⁸², idari parasal yaptırımlara; “*kanunda açıkça öngörülen ihlaller hakkında, para cezası müeyyidesini uygulama yetkisinin kanun tarafından idareye tanındığı cezalardır.*” şeklinde bir tanım getirmiştir.

*Mahmutoğlu*²⁸³; “*düzene aykırılık teşkil eden eylemler sebebi ile yasanın açıkça izin verdiği hallerde, idarenin yargı organına başvurmaksızın kendisinin bizzat uyguladığı ve bir miktar paranın alınması şeklinde gerçekleşen mali nitelikteki yaptırımlardır*²⁸⁴.” şeklinde tanımlamıştır. *Mahmutoğlu*'na göre, idari para yaptırımları, sosyal düzeni bozucu davranışların önüne geçmek ve bireyi toplumsal yaşantıda göstermiş olduğu ihmalkarlıktan dolayı uyarmak amacıyla uygulanan yaptırımlardır.

*Dönmezer/Erman*²⁸⁵; “*belirli nizamla aykırılık dolayısıyla, cezai organların müdahalesi olmadan, doğrudan doğruya idari mercilerce hükmedilen para cezalarıdır.*” şeklinde tanımlamıştır.

Oğurlu ise²⁸⁶; “*yasada açıkça öngörülen idari ihlaller nedeniyle, bir yargı kararına gerek olmadan, yasanın doğrudan doğruya idari mercilerce karar verebileceğine izin verdiği ve bir miktar paranın alınması sonucunu doğuran idari yaptırım türüdür.*” şeklinde tanımlamaktadır. Ancak *Oğurlu*, idari parasal yaptırımları, bir idari yaptırım türü olarak, “*idari para cezası*” şeklinde ifade etmektedir.

²⁸⁰ Donay, Para Cezaları, s. 157; Oğurlu, s. 91; Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s.139; Karagülmez, (İdari Para Cezaları), s. 426.

²⁸¹ Oğurlu, s.58; Zanobini, (Kıstas Meselesi), s.309; Çağlayan, s. 37.

²⁸² Donay, Para Cezaları, s.157.

²⁸³ Mahmutoğlu, (Yargılama Rejimi), s. 161.

²⁸⁴ Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s.138-139.

²⁸⁵ Dönmezer/Erman II, s. 682.

²⁸⁶ Oğurlu, s.90.

Gözübüyük/Tan²⁸⁷; “toplumsal düzene aykırılık oluşturan eylemler nedeni ile yasanın açıkça izin verdiği durumlarda idarenin yargı organına başvurmadan kendisinin bizzat uyguladığı ve bir miktar paranın alınması biçiminde gerçekleştirilen mali nitelikli yaptırımlar.” olarak tanımlamaktadır.

Darendeli²⁸⁸; “düzene aykırılık teşkil eden eylemler sebebiyle Kanun’un açıkça izin verdiği hallerde, idarenin yargı organına başvurmaksızın, kendisinin bizzat uyguladığı ve bir miktar paranın alınması şeklinde gerçekleşen mali nitelikteki yaptırımlar.” olarak tanımlamaktadır.

Yukarıda yer verdiğimiz belli başlı tanımlar dikkate alındığında, idari parasal yaptırımlar için şu şekilde bir tanımlamaya gidilebileceği kanaatindeyiz: **“Yasada açıkça öngörülen kabahat ya da fiiller nedeniyle, bir yargı kararına gerek olmadan, yasanın doğrudan doğruya idari mercilerce karar verilmesine izin verdiği ve bir miktar paranın kanunda belirtilen yere ödenmesi sonucunu doğuran idari yaptırım türüdür.**

Bu tanımdan, idari parasal yaptırımlar konusunda bazı temel noktalar tespit olunabilmektedir. Yasanın açıkça idari parasal yaptırım uygulanacak kabahat ya da fiilleri öngörmesi, idari parasal yaptırımın konusunun kabahat ya da fiil olması, yargı kararına gerek olmaması, yasanın idari mercilere bu konuda isin vermesi, bir miktar paranın kanunda belirtilen yere ödenmesi, idari parasal yaptırımların gerek hukuki niteliği, gerekse içeriği bakımından açıklanmaya muhtaç ve dikkate değer hususlardır.

Bu hususlara, aşağıda yeri geldikçe ayrıntılı izahatlar getirilmeye çalışılacaktır. Bu çerçevede öncelikle, idari parasal yaptırımların hukuki niteliğine ayrı bir başlık altında değinmekle başlamayı uygun görüyoruz.

Burada bir noktayı daha ifade etmek gerekir ki; idarenin parasal yaptırımları ifadesi ile idari parasal yaptırım ifadesini birlikte kullanmakta herhangi bir mahzur

²⁸⁷ Gözübüyük/Tan I, s. 743.

²⁸⁸ Darendeli, s. 126.

görmüyoruz. Zira, idarenin parasal yaptırımları, bizatihi idare tarafından karar altına alınmaları dolayısıyla idari niteliktedir²⁸⁹. Yani idarenin parasal yaptırımlarını idari kılan, idarece ve kanunlarca belirlenmiş usullere göre alınmış olmasıdır²⁹⁰.

B- İdarenin Parasal Yaptırımlarının Hukuki Niteliği

İdarenin parasal yaptırımlarının hukuki niteliği temelde, bunların, birer idari yaptırım mı yoksa ceza mı olduğu konusunda düşünülmektedir²⁹¹.

Bu konuda tam bir netliğin olduğunu söylemek zordur. Çünkü kullanılan ifadelerde bile bu konuda karışıklığın giderilemediği görülmektedir. Zira idari parasal yaptırımlar ifadesi kadar, hatta ondan çok daha fazla “idari para cezası” ifadesi kullanılmaktadır. Kabahatler Kanunu’nda da “idari para cezası” ifadesi tercih edilmiştir (Kabahatler Kanunu md. 16-17)²⁹².

“İdarenin parasal yaptırımları” olarak isimlendirmeyi uygun bulduğumuz bu türden yaptırımların hukuki niteliğinin ceza boyutunda mı yoksa İdare Hukuku’na özgü yaptırımlar boyutunda mı incelenmesi gerektiği konusunda düşünüleniyor olması; diğer taraftan, meselenin temelinin yaptırım ya da ceza gerektiren davranışın hukuki niteliğini de ele almamız gerektiğini göstermektedir.

Yaptırım ve İdari Yaptırım kavramları bahislerinde de ayrıntısıyla belirtmeye çalıştığımız üzere; devletin suç politikası başta olmak üzere birçok sebep, toplum düzenini bozan ve kanunla sayılmış davranışları idarenin görev alanına dahil etmiştir. Bu görev, temelde kamu düzenini korumaktır.

Temelde suç politikasının şekillendirdiği belli davranışları suç sayma; belli davranışları ise suç saymama şeklinde ortaya çıkan durum, idari yaptırım gerektiren davranışlar açısından, yukarıda da belirttiğimiz üzere temelde “kabahat” ifadesini,

²⁸⁹ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 103.

²⁹⁰ Donay, (İdarenin Ceza Verme Yetkisi), s. 425; Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), 138-139; Oğurlu, s. 90; Dönmezer/Erman II, s. 682; Donay, Para Cezaları, s. 156; Karagülmez, (Para Cezaları), s. 426.

²⁹¹ Donay, Para Cezaları, s.157.

²⁹² Çağlayan, s. 157; Ekinci, s. 73.

bununla birlikte “fiil” ifadesini (KK., md. 3) kavramsal olarak yerleştirmiştir. Bu konuda kapsayıcı bir kanun olması bakımından Kabahatler Kanunu’nun ifadelerini dikkate değer buluyoruz. Ne var ki; idari parasal yaptırım gerektiren kabahatler/fiiller bakımından Kabahatler Kanunu’nun gerekçesinde hiçbir kavramsal tartışmaya, fikir beyanına ya da “idari para cezası” kavramının tercih edilmesine ve tercih nedenlerine değinilmemiştir. Zira bu tercih, idarenin parasal yaptırımları olarak isimlendirdiğimiz yaptırım türünün hukuki niteliğine tesir edecek kadar önemli bir tercihtir. Ancak biz bu noktada, Kabahatler Kanunu’nun idari para cezası ifadesini tercih etmekle kavramsal bir karışıklığı da beraberinde getirdiğini düşünüyoruz. Zira, idari yaptırım gerektiren davranışları kabahat ve fiil olarak nitelendirdikten sonra, kabahatlerin suç olmaktan çıkarılmış olması gerçeği de ortada dururken, idari para yaptırımlarını, net bir kavramsal izahata ya da incelemeye girişmeden “ceza” olarak isimlendirmek, kanunun gerek hazırlanış amacı gerekse kapsamının netliği açısından yerinde değildir. Kabahatler Kanunu’nun ortaya çıkmasında temel gerekçelerden biri, Kanun’un genel gerekçesinde de açıkça belirtildiği üzere kabahatlerin TCK’dan çıkarılmasıdır. Diğer gerekçe ise, idari nitelikteki yaptırımlarla ilgili bir kanuna ülkenin duyduğu ihtiyaçtır²⁹³.

Kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması ve idari nitelikteki yaptırımlara tabi kılınması karşısında, artık meselenin incelenme sahasının İdare Hukuku ve bu sahanın kavramları olduğu açıktır. Buna rağmen, Kanun’un genel gerekçesinde, konuya genel olarak değinilmiş ve hiçbir teorik tartışmaya girilmeden, “idari yaptırım gerektiren fiiller, idari nitelikteki para cezası, idari suçlar, idari cezalar, kabahatler” ifadeleri birlikte kullanılmıştır.

Tasarıda, idari parasal yaptırımlar konusunda kavramsal tek izahat şu şekilde yapılmıştır²⁹⁴: “... Bazı fiiller karşılığında idari yaptırımlar öngörülmektedir. Başka bir deyişle, bu fiiller, idari suçlar olarak tanımlanmaktadır. Bu fiiller karşılığında, genellikle parasal nitelikte bir yaptırım öngörülmektedir. Ancak bu parasal yaptırım, bir ceza hukuku yaptırımı olan ‘adli para cezası’ değil, idari yaptırım olarak ‘idari para cezası’ niteliği taşımaktadır.”

²⁹³ Ekinci, s. 3.

²⁹⁴ Ekinci, s. 2.

Bu izahat çabası, sadece idari parasal yaptırım gerektiren kabahatler/fiiller karşısında uygulanacak sözkonusu parasal yaptırımın adli para cezası değil, idari para cezası olduğunu ifade etmektedir. Bizce buradaki “idari suç” ifadesi de, “idari para cezası” ifadesi de yanlış kullanımlardır. Bu yanlış kullanımlar birçok sorun doğuracaktır.

Diğer gerekçe olan, ülkenin idari nitelikteki yaptırımlarla ilgili bir kanuna ihtiyaç duyması konusunda ise; yine, bütünleştirici, bir araya getirici bir kanun hazırlanması gayesinin sonucunda, doğru kavramları bütünleştirme amacına uygun kullanmak gerekliliği belirtilebilir. Sonuçta idari nitelikteki yaptırımlarla ilgili bir kanun hazırlamak ihtiyacı var ise, bu yapılırken sosyal koşullar dikkate alınacağı gibi, örneğin kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması da dikkate alınmalıdır. İdari nitelikteki yaptırımların ceza hukuku kavramları ile izah edilmeye çalışılması anlaşılır değildir.

Doktrinde de, idari parasal yaptırımların birer idari nitelikte yaptırım mı yoksa, ceza mı olduğu konusu tartışma konusu olmuştur. Yani idari parasal yaptırımların temel niteliği bu nokta üzerinde şekillenmektedir. Sorunun bu çerçeveden ele alınması da idari parasal yaptırımların hukuki niteliğini tayin yönünden bir kriter olarak ortaya çıkmaktadır²⁹⁵.

İdarenin parasal yaptırımlarının hukuki niteliği konusunda doktrinde başlıca iki görüşün olduğu belirtilmektedir²⁹⁶.

Bunlardan birincisi, idarenin parasal yaptırımlarının gerçek bir ceza olduğu görüşüdür²⁹⁷. Bu görüşü savunanlara göre, idari yaptırımlar, suçlar karşısında uygulanan cezalara oranla daha az vahim sayılmakta ve cemiyeti suçlar kadar alakadar etmemekte ve ağır yaptırımlar gerektirmemektedir²⁹⁸.

²⁹⁵ Donay, Para Cezaları, s.157.

²⁹⁶ Donay, Para Cezaları, s.158.

²⁹⁷ Tosun, Öztekin, Hileli Vergi Suçları, 1. Bası, İstanbul, 1962, s. 35.

²⁹⁸ Bu tartışmalar için bkz. Donay, Para Cezaları, s. 158-159; Zanolini, İdari Müeyyideler, s. 7 vd.

İkincisi ise, idarenin parasal yaptırımlarının gerçek anlamda ceza olmadığı görüşüdür²⁹⁹. Bu görüşü savunanlara göre, idari yaptırım, temelde, idarenin vecibelerinin yerine getirilmesinin teminini sağlamak olduğu için ve ayrıca, ödenmesi gereken paranın tespiti mahkeme kanalıyla yapılmadığı için, idarenin parasal yaptırımları, ‘ceza’nın özelliklerini taşımamaktadır³⁰⁰.

Yine, idarenin parasal yaptırımlarının esas amacı suçu önlemek olduğundan ve caydırıcılık ve cezaya çarptırılanın toplumdan uzaklaştırılması amaçlarının ikinci planda kaldığından bahisle, bu türden yaptırımların “ceza” olarak nitelendirilemeyeceği de belirtilmektedir³⁰¹.

Danıştay da bir kararında³⁰², kişinin, kendi gereksinmesi için tahsisli ithal malları listesinden yurda getirdiği makineleri başkasına satması karşısında, yasalarda suç olarak belirtilen bir fiil niteliğinde olmayan eylemin, yürürlükteki ithalat yönetmeliği hükümlerine aykırı hareket etmek niteliğinde olduğunu belirtmiş; bunun karşısında, yönetmelik hükümlerine uygun hareket etmelerini sağlamak amacına yönelik öngörülen idari tedbiri; “bir suç ve ceza niteliğinde değildir” şeklinde betimlemiştir.

Bunların yanında, idari parasal yaptırımı kamu para yaptırımlarından (kamu para cezası) ayıran temel kriterin, “bir yargı organı tarafından ve ceza usul hukuku kurallarına göre hükmedilmemesi” olduğu da bazı yazarlarca dile getirilen bir diğer görüştür³⁰³.

Bizce organik kriter, idarenin parasal yaptırımlarının hukuki niteliğini tayinde yeterli olmayacaktır. Zira salt organik noktadan hareketle bir kanaate varırsak, “idari suç” veya idari ceza gibi ifadelerin niteliğini ve kullanılma gerekçelerini izah etmemiş oluruz.

²⁹⁹ Bu tartışmalar için bkz. Donay, Para Cezaları, s. 158; Zanobini, İdari Müeyyideler, s. 7 vd.

³⁰⁰ Zanobini, İdari Müeyyideler, s. 25; Donay, Para Cezaları, s. 158.

³⁰¹ Dönmezer/Erman II, s. 682

³⁰² D. 12. D., 28.10.1976, E.1974/1982, K.1974/1982.

³⁰³ Dönmezer/Erman, II, s. 682; Donay, Para Cezaları, s. 159.

Bunlarla birlikte, cezaların tenkil amacı taşıması ve idarenin parasal yaptırımlarının temelde suçu önleme ya da aykırı hareket edene karşı bir uyarma³⁰⁴ işlevlerinin bulunduğuna ilişkin görüşler de yine idarenin parasal yaptırımlarının temelde ceza niteliğinde olmadığını göstermektedir.

Yukarıda da kısaca ifade ettiğimiz üzere, bizce, idarenin parasal yaptırımlarının hukuki niteliğinin tayininde kriterin bir tane olması mümkün değildir. Birden çok neden, idarenin parasal yaptırımlarına bir nitelik kazandırmaktadır. Burada başat rol, bizce, suç politikasıdır. Devletin suç politikası davranışların suç veya kabahat olmasına karar vermektedir³⁰⁵.

Diğer bir kriter, idarenin toplumsal hayatı ve konulmuş kuralların işleyişini belirleme, uygulanmasını denetleme ve bunun neticesinde de kurallara uymayanları yaptırımla karşılaşması görevidir. İdarenin düzenlemesine bırakılan alanlarda ya da belirlenmiş kuralların denetleyicisi olarak idarenin belirlenmiş olması durumunda da yaptırım mekanizması İdare Hukuku kuralları içinde olacaktır ve her bir yaptırım idari işlemle sözkonusu olacaktır³⁰⁶.

Bu noktanın temelinde idarenin görevli ve yetkili olduğu alanlarda ihtisaslaşması, o sahanın kamu hizmetini bizzat yürütücüsü olması da yatar. Zira sözkonusu sahaya, o sahada görev yapan idare kadar, kimse, ayrıntısıyla hakim olmayacaktır. Bu hakimiyettir ki, idareye bizce, düzenleme yapmak kadar bu düzenlemelerin uygulanmasını takip etmek ve uygulanmaması karşısında “yaptırım” uygulamak yetkisi de vermektedir.

³⁰⁴ Donay, Para Cezaları, s. 159; Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 129.

³⁰⁵ Artuk/Gökçen/Yenidünya, Gerekeçeli Ceza Kanunları, s. 53; Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s. 54; Ekinci, s. 11.

³⁰⁶ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 40 ve 103 vd; Gözler I, s. 946; Gözübüyük/Tan I, s. 744; Karabulut, s. 65; Oğurlu, s. 126.

Bu kapsamda yaptığımız açıklamalarımız organik kriteri de kısmen açıklamaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere, idari parasal yaptırıma karar veren merci yargı organı değil, idari mercidir³⁰⁷.

Sadece, idari mercilerin idari parasal yaptırıma karar verebiliyor oluşu bile, bizce, idarenin parasal yaptırımlarının niteliğini tayinde önemli bir göstergedir. Ayrıca bu nokta, cezanın niteliği ile de doğrudan ilgilidir. Çünkü ceza ancak kanunla konulan ve yargı organlarınca karar verilebilen bir yaptırım türüdür³⁰⁸. Gerçekten de, idarenin parasal yaptırımlarını ceza olarak nitelendirdiğimizde, organik anlamda da bir hukuki nitelik sorunu ile karşı karşıya kalıyoruz. Ki bu noktada idarenin suç ve ceza koyma yetkisi de tartışılabilir. Ancak bu konuya, “İdarenin Parasal Yaptırıma Karar Verme ve Uygulama Yetkisi” başlığı altında değineceğiz.

Sonuç olarak, idari parasal yaptırım gerektiren kabahatlerin/fillerin suç niteliğini taşıması; idarenin parasal yaptırımlarının temelde ortaya çıkış ve uygulama sahasının İdare Hukuku ve fiilen idari merciler olması; yine bu türden yaptırımların ceza niteliği taşıması; İdare Hukuku’na özgü yaptırım türlerinden biri olması nedenleriyle, “idari para cezası” yerine, “idari para yaptırımı, idarenin parasal yaptırımı, idari parasal yaptırım” ifadelerini daha yerinde buluyoruz.

C-İdarenin Parasal Yaptırımlarının İdari Yaptırımlar İçindeki Yeri

Baştan beri ifade ettiğimiz üzere, idarenin parasal yaptırımları, idari yaptırım türlerinden biridir. Burada şu hususu belirtmek gerekir ki, idari yaptırımları net bir tasnife tabi tutmak zordur³⁰⁹. Bunun sebebi, idari yaptırımların, idarenin faaliyette bulunduğu her alanda uygulanıyor olmasıdır³¹⁰. İdari yaptırımlar, idarenin faaliyet alanındaki konularla ilgili gerek özel kanunlarda gerekse Kabahatler Kanunu’nda düzenlenmiştir.

³⁰⁷ Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 136; Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 60-61; Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 346; Donay, (İdarenin Ceza Verme Yetkisi), s.424-425; Dönmezer/Erman, II, s. 682; Erdoğan, s. 482; Zanobini, İdari Müeyyideler, s. 33-34.

³⁰⁸ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 346; Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 119; Centel/Zafer/Çakmut, s. 564; Özay, İdari Yaptırımlar, s. 31-32.

³⁰⁹ Oğurlu, s. 88; Çağlayan, s. 48.

³¹⁰ Çağlayan, s. 48.

Bizce, idari yaptırımların tasnife tutulmasının zor olmasının diğeri bir nedeni de İdare Hukuku'nun tedvin edilmemiş bir hukuk dalı³¹¹ olmasıdır. Zira içtihatlarla geliştirilmiş bir hukuk dalı³¹² olan İdare Hukuku içerisinde idari yaptırımlar da özel kanunlarında dağınık halde bulunmaktadır³¹³. Ancak Kabahatler Kanunu, bu dağınıklığı gidermek amacıyla çıkarılmış bir kanun olması nedeniyle büyük önem arz etmektedir.

Ne var ki, Kabahatler Kanunu'nun "Yaptırım Türleri" başlığını taşıyan 16. maddesinin gerekçesinde de; "ilgili kanunlarda yer alan idari tedbirler" şeklinde genel bir adlandırmaya gidilmiş; tedbirlerin Kanun'da belirtilmemesinin sebebi olarak da "ilgili kanunlarda yer alan idari tedbirlerin çeşitliliği" gösterilmiş ve "bu çeşitlik karşısında sayımdan sarfınazar edilmiştir" denmiştir³¹⁴.

Tasnif etmedeki zorluğa karşın, idari yaptırımları, "Bireysel İdari Yaptırımlar" ve "Mali İdari Yaptırımlar" olarak iki başlık altında toplamak mümkündür³¹⁵. Günday ise, idari yaptırımları, "idari cezalar ve idari icra (=re'sen icra) olarak ikiye ayırtmaktadır. Günday, bir yaptırım türü olarak dile getirdiği idari icra kapsamında, idari icranın, idarenin aldığı kararları ve yaptığı işlemleri zorla yerine getirmesini ve tahsil yetkisini saymaktadır³¹⁶. Buna göre, idare, kamu hukuku alacaklarını tahsil yetkisine ve aldığı karar ve yaptığı işlemleri zorla yerine getirmesi birer idari yaptırım olarak karşımıza çıkmaktadır.

İdari icranın bir idari yaptırım türü olduğu kanaatine katılmıyoruz. Zira, bu yetki, idarenin, bizatihi kamu düzenini sağlama ve kamu hizmetlerinin sağlıklı ve hızlı bir şekilde yürütülmesi görevlerinin doğal bir uzantısı olarak kabul edilmiştir. Ayrıca idari icra idari yaptırım kavramının özelliklerini de taşımamaktadır. Bununla birlikte, idari icra ya da diğeri adıyla re'sen icra, idarenin kararlarına işlerlik

³¹¹ Pertev/Bilgen/Akgüner, İdare Hukuku, s. 17; Günday, s. 27; Gözler I, s. 51.

³¹² Gözler I, s. 52; Pertev/Bilgen/Akgüner, İdare Hukuku, s. 16; Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 15; Günday, s. 28.

³¹³ Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 15; Günday, s. 28.

³¹⁴ Ekinci, s. 73.

³¹⁵ Oğurlu, s. 88.

³¹⁶ Günday, s. 218.

kazandırmayı ve uygulamayı hızlandırmayı ve kolaylaştırmayı amaçlayan bir yetkidir³¹⁷.

a-Bireysel İdari Yaptırımlar:

Bu tür yaptırımlarda, yaptırım, bizzat kişiye ya da onun sahip olduğu bazı haklara yönelmektedir³¹⁸. Bireysel idari yaptırımlar³¹⁹, doğrudan kişinin malvarlığına yönelmezler; bununla birlikte dolaylı olarak malvarlığına etkileri görülür. Örneğin, işyeri kapatma yaptırımı uygulanan kişinin geçimini sağladığı yerden mahrum kalması. Bu çerçevede söylenebilir ki, bazı yaptırımlar, ağır basan tarafları farklı olmakla birlikte, bireysel ve mali yaptırım özelliklerini birlikte taşıyabilirler³²⁰.

İşyeri kapatma³²¹, meslek ve sanattan men³²², izin ve ruhsatın geri alınması³²³, faaliyetin durdurulması³²⁴, sürücü ehliyetinin geçici olarak geri alınması³²⁵ gibi idari yaptırımlar örnek kabilinden sayılabilir.

Bunların yanında, disiplin yaptırımlarından uyarma, kınama, görevden çekilmiş sayma, görevden çıkarma da bireysel idari yaptırımlar olarak değerlendirilebilir³²⁶.

³¹⁷ Oğurlu, s. 33, dnp.54.

³¹⁸ Oğurlu, s. 101.

³¹⁹ Terminoloji konusundaki tartışmalar için bkz. Özay, İdari Yaptırımlar, s. 46, dnp. 83.

³²⁰ Bireysel ve mali niteliği birlikte barındıran yaptırımlar konusundaki tartışmalar için bkz. Oğurlu, s. 103, dnp. 404.

³²¹ D. 8. D., T.03.12.1985, E.1985/561, K.1985/975, DD., S. 62-63, s.323; D. 8. D., T.23.05.1983, E.1982/1545, K.1983/1475, DD., S. 52-53, s.358; D. 8. D., T.17.01.1985, E.1984/440, K.1985/37, DD., S. 60-61, s.348; D. 8. D., T.05.10.1984, E.1984/1247, K.1984/325, DD., S. 58-59, s.257; D. 8. D., T.15.01.1983, E.1983/2175, K.1982/702, DD., S. 54-55, s.293; D. 8. D., T.13.05.1982, E.1982/687, K.1982/525, DD., S. 48-49, s.270.

³²² Örneğin, Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarz-ı İcrasına Dair Kanun, md. 28 ve 45.

³²³ D. 8. D., T.16.06.1982, E.1981/1320, K.1982/897, DD., S. 48-49, s.303; D. 8. D., T.28.09.1981, E.1980/2313, K.1981/2835, DD., S. 46-47, s.286; D. 10. D., T.17.11.1998, E.1996/4639, K.1998/5838, DD., S. 100, s.472.

³²⁴ D. 11. D., T.22.10.1973, E.1973/1960, K.1973/194, DD., S. 14-15, s.479.

³²⁵ D. 11. D., T.30.03.1981, E.1981/1002, K.1979/1771, DD., S. 44-45, s.508; D. 11. D., T.21.05.1970, E.1970/1057, K.1968/596, DD., S. 2, s.289; AYM., E.2000/43, K.2004/60, T.13.05.2004, RG.04.11.2004-25633.

³²⁶ Oğurlu, s. 102; Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 136.

b-Mali İdari Yaptırımlar:

İdari yaptırımların ikinci türü idari mali yaptırımlardır.

İdari mali yaptırımlar, “*hukuka aykırı davranışlar nedeniyle, bireylerin malvarlıkları üzerinde etkisi olan, onların sahip oldukları bazı şeylerden yararlanmalarının yasaklanması*” şeklinde tanımlanmaktadır³²⁷.

Tanımdan da anlaşılacağı üzere, mali idari yaptırımlar, kişilerin malvarlıkları üzerinde etkili olmaktadır. Burada sözü edilen etki, kişiden bir miktar paranın alınması³²⁸ şeklinde olabileceği gibi, kişinin malvarlığında yer alan yararlanmanın yasaklanması şeklinde³²⁹ de olabilmektedir.

Bu yaptırımlar; idari para yaptırımları, elkoyma ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi olarak sayılabilir.

Bunlardan ‘mülkiyetin kamuya geçirilmesi’ ifadesini, müsadere ifadesine tercih ediyoruz. Zira müsadere bir ceza hukuku kavramıdır; bir suç karşılığında başvurulmuş bir güvenlik tedbiridir ve müsadere kararının alınmasına ilişkin usuller mali idari yaptırımların alınma usullerinden farklıdır. Müsadere kararını yargı organı; mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararını ise idari merci verir³³⁰. Kavram kargaşasına neden olunmaması bakımından ‘mülkiyetin kamuya geçirilmesi’ ifadesini kullanmanın daha doğru olacağı kanaatindeyiz³³¹.

Nitekim Kabahatler Kanunu’nun, yaptırım türlerini belirten 16. maddesinin gerekçesinde de aynı gerekçeler belirtilmek suretiyle, Kanun’da müsadere yerine ‘mülkiyetin kamuya geçirilmesi’ ifadesinin tercih edildiği belirtilmiştir³³².

³²⁷ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 46.

³²⁸ Nazaroğlu, s. 98.

³²⁹ Çağlayan, s. 52; Oğurlu, s. 89.

³³⁰ Önen, s. 26 vd.

³³¹ *Darendeli* müsadere kavramını hem Ceza Hukuku anlamında hem de İdare Hukuku anlamında kullanmakta ve fakat ceza veya idari önlem özelliklerine değinerek farklarını belirtmektedir. *Darendeli*, s. 127.

³³² Ekinci, s.73.

Müsadere; “toplum düzeninin, güvenliğinin ve sağlığının korunması konusunda ve kural olarak düzene aykırılık teşkil eden bir eylem sebebiyle idarece herhangi bir yargı kararı olmaksızın doğrudan doğruya uygulanan ve bireye toplumsal yükümlülüklerin hatırlatılmasında ilave bir katkıda bulunan engelleyici ve tali nitelikte olan bir yaptırımdır. şeklinde tanımlanmıştır³³³.

Elkoyma da, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ile benzer özellikler taşımakla birlikte, gerçek anlamda bir yaptırım uygulanıncaya kadar geçerli bir önlem niteliğindedir³³⁴. Burada, gerçek anlamda bir yaptırımdan kasıt, kural olarak mülkiyetin kamuya geçirilmesidir.

Elkoyma, Kabahatler Kanunu’nda da, mülkiyetin kamuya geçirilişine ilişkin karar kesinleşinceye kadar ilgili kamu kurum ve kuruluşu tarafından eşyaya el konulabileceği...” şeklinde belirtilmiştir (Md. 18/3).

İdari para yaptırımları, gerek yukarıda yapılan tanımdan, gerekse izahatlardan anlaşılacağı üzere, mali idari yaptırımlar arasında yer almaktadır.

İdari para yaptırımları, diğer mali idari yaptırımlar gibi, kişinin malvarlığı üzerinde etkilidir³³⁵. Ancak kişilerin sahip oldukları bazı şeylerden yararlanmalarını yasaklama gibi bir yönü yoktur; zira para yaptırımı, doğrudan kişinin elinde bulunan bir miktar paranın alınması şeklindedir. Eşyaya ilişkin herhangi bir elkoyma veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi sonucu doğurmaz. Ancak sözkonusu para yaptırımının ödenmemesi halinde icrai takibat halleri saklıdır.

³³³ Mahmutoglu, (Yaptırım Rejimi), s. 153.

³³⁴ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 46-47.

³³⁵ Artuk/Gökçen/Yenidünya II, s. 117; Mutluer, s. 56; Nazaroğlu, s. 97; Erdoğan, s. 482; Centel/Zafer/Çakmut, s. 563.

V- İdarenin Parasal Yaptırımlarının Özellikleri

İdarenin parasal yaptırımlarını tam olarak kavrayabilmek için bu yaptırımların özelliklerini incelemek gerekir.

A-Kanunilik

İdarenin parasal yaptırımlarının sözkonusu olabilmesi için, muhakkak surette kanunların, hem idari parasal yaptırıma hem de bu yaptırımı uygulayacak idari makama yer vermesi gerekir.

Kanunilik ilkesi, yaptırımın uygulanması bakımından, bir yandan keyfiliği önlerken beraberinde belirliliği sağlar. Bu sayede bireyler, hangi yaptırımlara maruz kalacaklarını bilirler³³⁶.

Anayasa Mahkemesi de bir kararında³³⁷; *“Cezada yasallık ilkesi bir suçta uygulanacak yaptırımın ve buna ilişkin sınırların, hafifletici ve ağırlaştırıcı unsurların yasakoyucu tarafından kurala bağlanmasını zorunlu kılmaktadır.”* ifadelerine yer vermiştir.

Avrupa Bakanlar Komitesi'nin idari yaptırımlar hakkındaki 91 (1) R. No'lu tavsiye kararının³³⁸ birinci ilkesini de kanunilik oluşturmaktadır³³⁹. Bu ilkeye göre; *“İdari yaptırımlar ve uygulanacakları koşullar yasa ile belirlenir.”* Karar'ın ikinci ilkesinde de; *“işlendiği sırada hukuk normuna aykırı olmayan fiile idari yaptırım uygulanamaz.”* denilmektedir.

Kanunilik unsuru, doğrudan kanunların uygulanışı ve beraberinde yukarıda değindiğimiz sosyal düzenin temininde de en önemli unsurlardan biridir. Ayrıca,

³³⁶ Dönmezer/Erman, I, s. 17; Gözübüyük/Tan I, s. 622; Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 124, Özgenç, s. 68-69; Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 41.

³³⁷ AYM., E.1995/20, K.1996/4, T.01. 02.1996, AMKD., S. 32, s. 540.

³³⁸ Kararın tam metni için;

<https://wed.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=34769&SecMode=1&DocId=392990&Usage=4> (09.02.2008).

³³⁹ Gözübüyük/Tan I, s. 748.

idarenin parasal yaptırımların kanunlarda gösterilmesi; kanunsuz ceza olmaz (nulla poena sine lege)³⁴⁰ ilkesinin de doğal bir uzantısı ve sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

Nitekim Kabahatler Kanunu da, 4. maddesinde; *“hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir.*

Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir.” denilmektedir.

Ancak burada tartışma ya da karışıklık doğurabilecek olan hüküm, kanunun, kabahatlerin ve bunların karşılığında uygulanacak yaptırımların belirlenmesinde temel hukuki düzenleme yolu olması yanında; “kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriğinin, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilmesi”ne ilişkin düzenlemedir.

Kanaatimizce, *“kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir”* hükmü, idarenin doğrudan kabahat oluşturarak yaptırım belirleyip uygulamasına sebep olmamalı ve bu şekilde anlaşılmamalıdır. Zira idari makamlar, kamu düzeninin sağlanması konusunda görev ve yetki verilmiş kurumlardır. Bu görev ve yetki ancak kanunların belirlediği çerçevede olabilir. Yukarıda da değindiğimiz üzere, sosyal açıdan tehlikeli olsalar bile yasa koyucu tarafından suç ya da kabahat olarak kabul edilmemiş davranışlar başka bir işlemle suç ya da kabahat olarak düzenlenemezler.

Nitekim Kabahatler Kanunu’nun 4. maddesinin ikinci fıkrasında *“kabahatler karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı ancak kanunla belirlenebilir.”* ifadesine yer verilmiştir.

³⁴⁰ Centel/Zafer/Çakmut, s. 46; Özgenç, s. 68-69; Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 40; Dönmezer/Erman I, s. 21; Özay, İdari Yaptırımlar, s. 33.

Bu maddenin gerekçesinde de; “*madde metninde, suçta kanunilik ilkesine nazaran, kabahatler açısından daha esnek bir sistem kabul edilmiştir*³⁴¹. Buna karşılık, ikinci fıkrada, idari yaptırımlar açısından, cezada kanunilik ilkesine paralel bir hükme yer verilmiştir.” denilmektedir.

Kanaatimizce bu düzenleme çok yerinde bir hüküm içermektedir. Özellikle kabahatlerin suç olmaktan çıkarılarak idari yaptırıma tabi kılınmaları karşısında, idari yaptırım gerektiren davranışların artması ve bunlara uygulanacak yaptırımların belirlenmesi konusu, eskiye nazaran daha büyük önem arz etmektedir. Kanun’un dördüncü maddesinin ikinci fıkrası, çok net ifadelerle yer vermekle, kanunilik ilkesini açık bir şekilde hükme bağlamıştır³⁴².

Ancak, Kanun’un 3. maddesinin, Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı sonrasında, 6/12/2006 tarihli 5560 sayılı yasanın 31. maddesiyle getirilen metninde ise,

“(1) Bu Kanunun;

a) İdarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde,

b) Diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında, uygulanır.”

Hükmü getirilmiştir. Özellikle (b) bendinden anlaşılacağı üzere, Kanun’un 4. maddesinde ifadesini bulan kanunilik ilkesi ancak idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren fiiller hakkında uygulama alanı bulabilecektir. Diğer yaptırım türleri açısından kanunilik ilkesi ile ilgili yine sorunlarla karşılaşılacağı kanaatindeyiz.

³⁴¹ Kanunilik ilkesinin, ceza hukukundaki uygulamaya nazaran yumuşatılarak uygulanması gerektiği de savunulmaktadır. Gözübüyük/Tan I, s.625; Soyaslan, (Yürütme Organı), s. 145; Otacı, Cengiz, Türk Kabahatler Hukuku, Ankara, 2006, s. 23.

³⁴² Ekinci, s.20.

Örneğin, bir kabahat karşılığında yaptırımın miktarının arttırılmasının kanunla bir idari merciye hatta Bakanlar Kurulu'na bırakıldığı görülmektedir³⁴³. Ancak yukarıda da ifade edildiği gibi Kabahatler Kanunu'nun kanunilik ilkesini düzenleyen dördüncü maddesi idari para yaptırımı veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulama alanı bulacaktır.

Anayasa Mahkemesi, 1988 tarihli bir kararında³⁴⁴ disiplin idari yaptırımları bakımından kanunilik ilkesine ayrıntısıyla değinmiş ve doyurucu açıklamalara yer vermiştir:

“...Yönetim, yönetim ilişkisi nedeniyle yönetilenler hakkında yaptırım uygulama yetkisine sahiptir. Disiplin hukukunun kaynağını oluşturan bu yetki, Anayasa çerçevesi içinde yasalarla düzenlenen alanlarda, yine yasalarla belirlenen koşullarda kullanılır. Düzenleyici işlemlerle belirlenen türleri, yöntemleri, uygulama nedenleri, sonuçlarıyla genelde bir disiplin cezası niteliğini taşıyan yaptırımlar için, yönetim kural işlemlerle yetkili kılınır. Yönetim, yasal belirleme ve dayanak olmadan herhangi bir davranışın yaptırım gerektirdiğini takdir edip kendi yetkisiyle bu konuda kural koyamaz. Yönetimsel yaptırımlar, yönetimin karar ve işlemlerinin denetimi sn zorunlu olanlarındandır. Suç ve cezalar, Anayasa'ya uygun olarak yasayla konulabilir. Yönetim, kendiliğinden suç ve ceza yaratamaz. Bir disiplin cezası sayılacak meslekten geçici ve sürekli uzaklaştırma (çıkarma) da programa uymama ya da başarılı olamama eylemleri belirlenmişse de “uymama”nın tanımı yapılmamış hangi eylemlerin “uymama” sayılacağı açıklanmamıştır. İçeriği çok geniş ve değişik biçimde yorumlanmaya elverişli “uymamak” kavramı, buna bağlı disiplin cezalarının uygulanmasında anlayış, yorum ve değerlendirme ayrılıklarına dayalı olarak eşitsizlik, çelişki, haksızlık doğurabileceği gibi yönetime, her an keyfiliğe dönüşmesine olanak verecek, geniş bir takdir yetkisi tanımaktadır. “Kanunsuz suç ve ceza olmaz” ilkesi uyarınca bir hukuk devletinde, ceza yaptırımına bağlanan her eylemin tanımı yapılmalı, suçlar kesin biçimde ortaya konulmalıdır.

³⁴³ Örneğin Çevre Kanunu'nun 20. maddesinde belirtilen idari para yaptırımlarının arttırılması yetkisi, aynı maddede Bakanlar Kurulu'na verilmiştir.

³⁴⁴ AYM, E.1987/16, K.1988/8, T.19.04.1988, RG.23.08.1988-19908.

Anılan ilkenin özü, yasanın ne tür eylemleri yasakladığının hiçbir kuşkuya yer vermeyecek biçimde belirtmesi ve buna göre cezasının da yasayla saptanmasıdır.”

Bu gerekçelerden de anlaşılacağı üzere kanunilik ilkesi, idari yaptırımlar açısından mutlak surette sözkonusudur ve uygulanması gerekir³⁴⁵.

Anayasamız, 6. maddesinde; *“Hiç kimse ve organ kaynağını Anayasa’dan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz.”* şeklinde bir ifadeye yer vermiştir. Bu hüküm, idarenin görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken Anayasal dayanağa ihtiyaç duyduğunu gösterir. Bu çerçevede, idare, Anayasa’da düzenlenmiş olmalıdır ki buradan kaynak alınarak idari yetkiler kullanılabilirsin.

Yine Anayasamız’ın 123. maddesinde; *“İdare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir.”* demek suretiyle kanunilik ilkesini benimsemiştir.

Bu iki anayasal ilke benimsendiği içindir ki, idarenin tüm işlem ve eylemlerinin dayanağının kanunda bulunması gerekir. Bu çerçevede, idarenin parasal yaptırımların dayanağı muhakkak surette kanundur.

B-Yargı Kararına Gerek Olmaksızın İdarece Alınabilme

İdari para yaptırımlarının karar mercii idari makamlardır³⁴⁶. İdare, kendisine kanunlarca verilmiş yetkiler çerçevesinde, yine kanunlarca belirlenmiş idari para yaptırımına karar verir ve bizzat icra eder³⁴⁷. Bu nedenle, idari yaptırım kararları yargı kararına ihtiyaç göstermez³⁴⁸. Bu açıdan ceza yaptırımlarından da ayrılırlar³⁴⁹.

İdari para yaptırımlarının, idare tarafından belirlenmesi, uygulanması ve yargı organına ihtiyaç göstermemesi, idari nitelikte olduklarının kanıtıdır³⁵⁰. İdari para

³⁴⁵ Zanoibini, (Kıstas Meselesi), s.309.

³⁴⁶ Zanoibini, İdari Müeyyideler, s. 27.

³⁴⁷ Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 306.

³⁴⁸ Oğurlu, s. 45.

³⁴⁹ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 37.

³⁵⁰ Yarsuvat, (Trafik Suçları), s. 171; Özay, İdari Yaptırımlar, s. 103.

yaptırımına karar veren organ, duruma göre, valilik, belediye encümeni, Çevre İl Müdürlüğü, baro, RTÜK³⁵¹ vb. olabilmektedir³⁵².

Burada hemen belirtmek gerekir ki, idari para yaptırım kararları birer idari işlemdir³⁵³.

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin de bir kararında da³⁵⁴; “... idari cezaların, idare organları tarafından ve idari usullere göre kesilip uygulandığından idari işlem niteliği taşıdığı...” belirtilmiştir. Uyuşmazlık Mahkemesi'nin, bu konuda, özellikle organik ölçütü esas alarak verdiği kararlar da bulunmaktadır³⁵⁵. Uyuşmazlık Mahkemesi, 1998 tarihli bir kararında³⁵⁶ da yine, idari yaptırımların İdare Hukuku'nda başvuru yapılabilmeleri olarak idari işlem niteliğinde olduklarını belirtmiştir.

Uyuşmazlık Mahkemesi, diğer bir kararında³⁵⁷; “idarenin organları eliyle idari usullere göre uygulanması ve İdare Hukuku'nun bir müeyyidesi olması nedeniyle, idari işlem niteliği taşıyan ve bu yönüyle adli cezalardan ayrılan idari cezaların...” ifadelerine yer vermiştir.

Anayasa Mahkemesi de idari yaptırımların birer idari işlem oldukları kanaatindedir. Zira, idari yaptırımın tanımına yer verdiği bir kararında³⁵⁸; “bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak İdare

³⁵¹ RTÜK'ün idari yaptırım uygulama yetkisi, özel idari kolluk olmasından ileri gelmektedir. Bu bağlamda, görsel ve işitsel iletişim alanında özel idari kolluk görevini yerine getiren RTÜK, radyo ve televizyon yayıncılığı ile ilgili kuralları belirlemek, kuralların uygulanmasını denetlemek ve uyulmaması halinde de idari yaptırım uygulamak yetkileriyle donatılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Kasapoğlu Turhan, M. Mine, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Tarafından Özel Radyo ve Televizyon Kuruluşlarına Uygulanan İdari Yaptırımlar, İzmir Barosu Dergisi, S.3, Temmuz 2006, s. 175.

³⁵² Oğurlu, s. 46; Arslan, Mehmet, Kabahatler Kanunu'na Göre İdari Para Cezalarının Uygulanması ve Tahsil Zamaşımı, Kazancı, S. 33-34, Mayıs-Haziran 2007, s. 83-84.

³⁵³ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 40 ve 103 vd; Gözler I, s. 946; Gözübüyük/Tan I, s. 744; Karabulut, s. 65; Oğurlu, s. 126; Çağlayan, s. 124; Nazaroğlu, s. 106;

³⁵⁴ Uyuşmazlık Mahkemesi, T.20.04.1990, E.1990/6, K.1990/6, RG. 21.04.1990-20499.

³⁵⁵ Uyuşmazlık Mahkemesi, T.24.12.1960, E.1960/50, K.1960/53, RG. 10.02.1961-10730; Uyuşmazlık Mahkemesi, T.14.04.1962, E.1962/8, K.1962/11, RG. 02.06.1962-11118.

³⁵⁶ Uyuşmazlık Mahkemesi, T.06.07.1998, E.1998/13, K.1998/16, RG. 29.07.1998-23417.

³⁵⁷ Uyuşmazlık Mahkemesi, T.09.07.2001, E.2001/49, K.2001/61, RG. 14.10.2001-24553.

³⁵⁸ AYM., E.1996/48, K.1996/41 T.23.10.1996, AMKD, S.33, C.1, s. 181-182.

Hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir “işlemi” ile uyguladığı yaptırımlarla, verdiği cezalara “idarî yaptırım” denilmektedir.” demektedir.

Danıştay da birçok kararında³⁵⁹, idari yaptırımlara ilişkin olarak iptal kararlarında “idari işlemin iptali” ifadelerine yer vermektedir.

İdari işlem, idarenin, organları vasıtasıyla ve İdare Hukuku usullerine göre aldığı, hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır³⁶⁰.

Bu tanımla birlikte değerlendirildiğinde, idari para yaptırımları da, idarenin organlarınca ve İdare Hukuku usullerine göre aldığı ve hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır.

İdari para cezalarının idari işlem olmadığı görüşü de ileri sürülmüştür. Bu görüş; “idari mercilerin belirli hallerde doğrudan doğruya cezaya benzer müeyyideler tertiplemek hususunda yetkileri vardır; fakat bu hallerde de itiraz üzerine, genellikle yargılama mercileri, verilen cezayı tetkik ve gerektiğinde kaldırmak yetkisine sahip olurlar. Bu surette nihai olarak cezayı tespit işi yine kazai bir fonksiyon olarak kalır.” şeklinde ifade edilmiştir³⁶¹.

Ancak biz bu görüşe katılmıyoruz. Zira, bir işlemin idari makamlarca yapılması o işlemi kazai olmaktan çıkarır. İdarece yapılan işlemin daha sonra yargısal denetime tabi oluşu, o işlemin idari işlem olma niteliğini ortadan kaldırmaz³⁶². Nitekim Yargıtay Ceza Genel Kurulu da verdiği bir kararında³⁶³; “... *idari işlemin denetimi niteliğinde olan idari para cezasına itirazın Sulh Ceza Hakimince incelenmesinde, adli mercilerin yasada görevlendirilmesi, yapılan işleme*

³⁵⁹ D. 10. D., 26.11.1990, E.1998/222, K.1990/2803, DD., S. 82-83, s. 930; D. 10. D., 22.05.1989, E.1989/401, K.1989/1097, DD., S. 76-77, s. 738; D. 5. D., 12.11.1986, E.1986/934, K.1986/1173, DD.-1987, S. 66-67, s. 226; D. 12. D., 19.11.1977, E.1976/2511, K.1977/2835, DD.-1978, S. 30-31, s.462; D. 8. D., 19.11.1974, E.1974/2037, K.1974/4039, DD.-1975, S. 18-19, s. 487.

³⁶⁰ Onar I, s. 258; Gözler, İdare Hukuku Dersleri, s. 198; Pertev/Bilgen/Akgüner, İdare Hukuku, s. 7999-800; Akyılmaz, Bahtiyar, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Ankara, 2000, s. 24; Çoşkunlak, Sercan, İdari İşlemlerde Gerekçe, İstanbul Barosu Dergisi, C. 80, S. 6, 2006, s. 2501; Darendeli, s. 122, 124.

³⁶¹ Dönmezer/Erman II, s. 553.

³⁶² Darendeli, s. 183; Gölcüklü, (İdari Ceza Müeyyideleri), s. 211.

³⁶³ Y. CGK., E.2004/7-189, K.2004/225, T.21.12.2004, YKD., C. 31, S. 4, Nisan 2005, s. 588 vd.

adli bir işlem niteliği vermemektedir. İdari para cezalarının denetlenmesinde Sulh Hakimi'nin denetimi yalnızca idari işlemin yasaya uygun yapılıp yapılmadığı ile sınırlı olup, yasaya aykırılığın saptanması halinde idari merciin yerine geçerek idari para cezasını belirleme yetkisinin bulunmadığının kabul edilmesinde zorunluluk vardır.” ifadelerine yer vermek suretiyle idari işlemin yargısal denetiminin o işleme adli bir işlem hüviyeti kazandırmayacağını belirtmiştir.

İdari işlemin türü bakımından ise şunları söylemek mümkündür: İdari para yaptırımı, subjektif (özel) işlemler grubuna girmektedir³⁶⁴. Zira idari para yaptırımı, yaptırım gerektiren olayın özelliklerine göre farklı olabilmektedir. Bu nedenle duruma göre ayrı ayrı tespit edilmektedir³⁶⁵. Ayrıca, idari para yaptırımı belirli bir kişiyi hedef almaktadır³⁶⁶.

Anayasa Mahkemesi de bir kararında³⁶⁷, idari yaptırımı idari makamların karar vermesi konusunda şu hususları dile getirmiştir: “İdari nitelikteki bir yaptırımın idarece uygulanması sözkonusudur. Bundan ötürü, (...) yargı yetkisinin kullanılmasından artık söz edilemez. (...) Burada yaptırımı temel olan hukuka aykırı davranış, yalnızca kolluk işleri sınırı içinde ve uygulanan yaptırım ise, idari nitelikte bulunduğu için, yasanın böyle bir yaptırımın idarece uygulanmasını öngörmüş olması, yargı yetkisinin kullanılması olarak nitelendirilemez.”

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, idari para yaptırımlarına karar verme ve beraberinde uygulama yetkisi, yargı kararına ihtiyaç olmaksızın idari mercilere aittir.

³⁶⁴ Gözler I, s. 579.

³⁶⁵ Oğurlu, s. 41.

³⁶⁶ Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 136.

³⁶⁷ AYM., E.1969/46, K.1970/2 T.06.01.1970, AMKD, S.8, s. 173-174.

C-Malvarlığı Üzerinde Etkili Olma-Bir Miktar Paranın Alınması Şeklinde Olma

İdari para yaptırımları, idari mali yaptırımlar arasında yer aldığından doğrudan malvarlığı üzerinde etkilidirler³⁶⁸. Bu, parasal yaptırım olmasının doğal sonucudur.

İdari para yaptırımı, belirli bir miktar paranın alınmasını içerir³⁶⁹. Bu miktar, kanunlarda miktar itibariyle belirlenmiştir ve kanunilik ilkesi kapsamında belirttiğimiz üzere belirlenmek zorundadır. Ancak yasa, kabahatin ağırlığına göre aşağı ve yukarı hadleri göstermek suretiyle de bir aralıkta para yaptırımı öngörebilir. Bu halde idare burada sınırlı bir takdir hakkı kullanmaktadır.

Bu çerçevede, Kabahatler Kanunu, kabahatler karşısında uygulanacak idari para yaptırımlarının şu şekillerde olabileceğini hükme bağlamıştır (Md. 17/1)³⁷⁰:

-Maktu Para Yaptırımı: Bir kabahat karşılığında sabit, yani belirli bir miktar paranın ödenmesi şeklinde bir hüküm varsa bu halde maktu para yaptırımının varlığından söz edilir.

Nispi Para Yaptırımı: Kanunda öngörülen para yaptırımının miktarı, duruma göre yine belirlenen oranda artabilen parasal yaptırımlardır.

-Alt-Üst Sınırı Belirlenmiş İdari Para Yaptırımı (KK., md. 17/2): Bir kabahat için uygulanacak idari yaptırımın alt ve üst sınırının kanunlarda belirlenmesi ve bu aralıkta uygulanacak para yaptırımının miktarının, belirli kurallar dairesinde, idarenin takdirine bırakıldığı yaptırım şeklidir.

³⁶⁸ Centel/Zafer/Çakmut, s. 563; Artuk/Gökçen/Yenidünya II, s. 117; Mutluer, s. 56; Nazaroğlu, s. 97; Erdoğan, s. 482.

³⁶⁹ Nazaroğlu, s. 98.

³⁷⁰ Çağlayan, s. 55; Özbek I, s. 55.

Temelde idari para yaptırımının türlerini de ifade eden bu ayrımlandırmayı, İdarenin Parasal Yaptırımlarının Türleri başlığı altında daha ayrıntılı inceleyeceğimiz için burada kısaca bilgi vermekle yetiniyoruz.

İdarî para cezasının, kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle belirlenmesi durumunda, idarî para cezasının miktarı belirlenirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumunun birlikte göz önünde bulundurulacağı Kabahatler Kanunu'nun 17/2. maddesinde açıkça dile getirilmiştir³⁷¹.

D-Kişisellik

Ceza hukukundan gelen bir kavram olan “cezada kişisellik ilkesi” idari para yaptırımları açısından da uygulama alanı bulmaktadır³⁷². Bu ilke uyarınca, ceza sadece suçu işleyen kişi üzerinde sonuç doğurur. Bu ilkenin içerisinde, cezanın suç ve suçluyla orantılı olması da yer alır³⁷³.

Danıştay da birçok kararında, idari para yaptırımlarının ‘kişisellik ilkesi’ çerçevesinde değerlendirilerek karara bağlanmasını ve beraberinde tatbik edilmesi gerektiğini belirtmiştir³⁷⁴. Örneğin bir kararında³⁷⁵, cezaların şahsiliği ilkesine göre mirasçılarının idari para yaptırımından sorumlu olmayacakları ve bu nedenle müteveffa ile müteselsil sorumlu sayılarak adlarına idari para yaptırımı salınamayacağına karar vermiştir.

Başka bir kararında ise³⁷⁶; idari para yaptırımının, cezalı harç alınan kişiler adına verilmesi gerektiği ve tüm idari para yaptırımının, hissedarları adına cezalı

³⁷¹ Ekinci, s. 76.

³⁷² Oğurlu, s. 55; Gözübüyük/Tan I, s. 761; Özay, İdari Yaptırımlar, s. 30; Centel/Zafer/Çakmut, s. 44-45; Zanobini, İdari Müeyyideler, s. 108.

³⁷³ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 30; Centel/Zafer/Çakmut, s. 565.

³⁷⁴ D., 6. D., T.08.05.1984, E.1982/2678, K.1984/1934, DD., S.56-57, s. 201; D., 6. D., T.10.12.1976, E.1976/1860, K.1976/7199, DD., S.26-27, s. 265; D., 6. D., T.17.05.1972, E.1971/3726, K.1972/1935, DD., S.9-10, s. 287; D., 6. D., T.12.03.1973, E.1971/1865, K.1973/1034, DD., S.12-13, s. 271.

³⁷⁵ D., T.14.03.1979, E.1978/1030, K.1979/592, İdari Yargı, S.9, Ağustos-Eylül 1979, s. 20.

³⁷⁶ D., 6. D., T.13.06.1979, E.1978/7976, K.1979/1603, İdari Yargı, S.9, Ağustos-Eylül 1979, s. 3.

harç alınan yapının yalnızca bir paydaşına salınmayacağını belirtmiştir. Doğrudan kişisel ilkesi zikredilmemiş de olsa, bu ilkeden hareket edilmiştir.

Ne var ki, kişisel ilkesi, idari yaptırımlar alanında, Ceza Hukuku'ndaki kadar mutlak anlamıyla uygulanmamaktadır³⁷⁷. Kişisel ilkesinin, idari yaptırımlar alanında, sui generis bir kural görünümünde olduğu belirtilmektedir³⁷⁸.

İdari para yaptırımlarında kişisel konusunda üzerindeki en durulacak noktalardan biri, para yaptırımlarının mirasçılara intikal edip etmeyeceğidir.

İdari para yaptırımlarının, bu yaptırımlara muhatap olan kişilerin ölümü halinde mirasçılara geçmeyeceği, yani bu yaptırımlardan mirasçılardan sorumlu tutulamayacağı belirtilmektedir³⁷⁹.

Danıştay da verdiği bir kararında³⁸⁰, idari para yaptırımından mirasçılardan sorumlu tutulamayacağını açıkça belirtmiştir.

E-Ne Bis İn İdem Kuralının Uygulanması

Ne bis in idem³⁸¹, temelde, failin muhakeme edilmiş ve bu muhakeme sonunda verilen hüküm de kesinleşip kesin hüküm halini alması halinde; aynı fiil ve fail hakkında aynı türden bir dava açılmamasını ifade eden bir ceza hukuku kuralıdır³⁸². Kısaca, aynı eylem ve aynı konu nedeniyle mükerrer yargılama ve cezalandırmanın mümkün olmamasını ifade eder³⁸³.

³⁷⁷ Gölcüklü, (İdari Ceza Müeyyideleri), s. 215.

³⁷⁸ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 61.

³⁷⁹ Onar I, s. 1036; Donay, Para Cezaları, s. 75; Aksi görüş için bkz. Zanobini, İdari Müeyyideler, s. 108.

³⁸⁰ D., 6. D., T.12.03.1973, E.1971/1865, K.1973/1034, DD., S.12-13, s. 271.

³⁸¹ Ne bis in idem kuralı, 5237 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunumuz'un 223/7. maddesinde; "*Aynı fiil nedeniyle, aynı sanık için önceden verilmiş bir hüküm veya açılmış bir dava varsa davanın reddine karar verilir.*" şeklinde yer bulmuştur. Yine AİHS'in 7 numaralı Ek Protokolü'nün 4. maddesinde "*aynı suçtan iki kez yargılanmama ve cezalandırılmama hakkı*" başlığı altında yer almıştır.

³⁸² Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 78; Özay, İdari Yaptırımlar, s. 35.

³⁸³ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 35.

Bu ilkenin uygulanışını, hangi yaptırım türlerinin birlikte uygulanacağına bakarak saptamanın daha yerinde olacağı kanaatindeyiz.

İlk olarak belirtmek gerekir ki, ceza ve idari para yaptırımı aynı eyleme konu olabilmektedir³⁸⁴. Bu nedenle, bu halde ne bis in idem kuralı uygulanmaz³⁸⁵.

Bu kural, çeşitli kanunlarımızda belirtilmiştir. Örneğin, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 27. maddesine göre; "Çevre Kanunu'nda yazılı fiiller hakkında verilecek idari nitelikteki cezalar, bu fiiller için diğer kanunlarda yazılı cezaların uygulanmasına engel olmaz." Çevre Kanunu, 20. maddesinin son fıkrası ile de; "idari yaptırımlara ilişkin maddenin uygulamasında Türk Ceza Kanunu ile diğer kanunların, fiilin suç oluşturması haline ilişkin hükümleri saklı" tutmuştur. Bu çerçevede, Çevre Kanunu'nun 20. maddesinde yazılı idari yaptırımlardan örneğin para yaptırımı kararı verilirken beraberinde, TCK'nın Çevrenin Kasten Kirletilmesi suçunu düzenleyen 181. maddesine göre kişi ayrıca cezalandırılabilirdiği anlamı çıkmaktadır. Ancak Kabahatler Kanunu bu ilkeyle ilgili net bir düzenleme getirerek, bun ilkeyle ilgili temel yargıları alt üst etmiştir.

Kabahatler Kanunu da bu kuralı içeren bir hükme 'İçtima' başlıklı 15. maddesinde yer vermiştir. Kanun'un 15. maddesinin üçüncü fıkrasına göre; "*Bir fiil hem kabahat hem de suç olarak tanımlanmış ise, sadece suçtan dolayı yaptırım uygulanabilir. Ancak, suçtan dolayı yaptırım uygulanamayan hallerde kabahat dolayısıyla yaptırım uygulanır.*"

Bu hükümden açıkça anlaşılacağı üzere, kabahat oluşturan bir fiil aynı zamanda suç ise burada sadece suç kapsamında değerlendirme yapılarak yaptırım uygulanacaktır³⁸⁶. Ne bis in idem kuralına suçlarla kabahatler arasında geçerlilik tanınmıştır³⁸⁷.

³⁸⁴ Çağlayan, s. 43.

³⁸⁵ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 62-64; Günday, s. 216; Onar I, s. 868.

³⁸⁶ Bu düzenlemeye yönelik eleştiriler için bkz. Taşkın, s. 354-355.

³⁸⁷ Ekinci, s. 68; Zanobini, İdari Müeyyideler, s. 35.

Kabahatler Kanunu'nun, 5560 sayılı yasanın 31. maddesiyle değişik 3. maddesinin (b) bendi; "*...Kanun'un diğer genel hükümleri, idarî para cezası (...) yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanır.*" demek suretiyle İçtima başlıklı maddeyi de idari para yaptırımları bakımından genel hüküm olarak ne bis in idem kuralının uygulanmasına ve diğer kanunlardaki idari para yaptırımlarına teşmil edilmesine imkan sağlamıştır. Yani, örneğin, Çevre Kanunu kapsamında idari para yaptırımı uygulanacak ise ve fiil aynı zamanda suç teşkil ediyorsa, bu halde sadece suç nedeniyle ceza verilebilecektir. Ancak bu halde dahi, yine çevrenin kirletilmesi örneğinde olduğu gibi, çevrenin kasten kirletilmesinde suç oluşacak, bunun haricinde ihmali davranışlarla çevrenin kirletilmesi halinde TCK 181. madde anlamında suç oluşmayacaktır. Bu halde de Çevre Kanunu'nun 20. maddesinde belirtilen idari yaptırımlar uygulanacaktır. Biz, bu nedenle, suç kalıbının dışında kalan durumlar ayrıca kabahat olarak düzenlenmişse ve karşılığında örneğin idari para yaptırımı öngörülmüşse, bu yaptırımın uygulanması gerektiğini düşünüyoruz.

Kabahatler Kanunu'nun burada bazı karışıklıklara sebep olduğu ortadadır. Bu nedenle, suç tipinin kanunlarda düzenlenişine ve aynı eylemin kabahat olarak düzenlenip düzenlenmediğine birlikte bakılması ve özellikle eylemin kanunda belirtilen suç kalıbına uyup uymadığının tayininin öncelikle yapılması gerektiği kanaatini taşıyoruz. Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinin, Kanun'un genel hükümlerinin, idari para yaptırım gerektiren tüm fiiller hakkında uygulanacağını hükme bağlaması, ne bis in idem kuralını düzenleyen 15. maddenin içeriğini, diğer kanunlardaki kabahatler (ve tabi ki beraberinde suç olarak kabul edilen fiiller) bakımından daha da önemli kılmaktadır.

Ancak bazı yazarlar, ne bis in idem kuralının, ceza ve idari yaptırımın aynı eylemin konusunu oluşturması halinde uygulanması gerektiğini savunmaktadırlar³⁸⁸. Bu görüşü savunanlara göre, kişiye hem ceza yaptırımı hem de idari yaptırım uygulamak ne bis in idem kuralının açık ihlalini oluşturmaktadır.

³⁸⁸ Yarsuvat, (Trafik Suçlar), s. 171; Kunter, s. 185, dpn. 142; Şen, Ersan, Çevre Ceza Hukuku, İstanbul, 1984, s.204.

F-Gerekçe Gösterme Zorunluluğu

Gerekçe, idari işlemin yapılmasına yol açan maddi ve/veya hukuki olayların işlemin metninde gösterilmesidir³⁸⁹.

İdari para yaptırımları birer idari işlemdir. Bu nedenle, idari işlemin gerekçeli olup olmamasına ilişkin kurala tabi olacağı belirtilmektedir³⁹⁰. İdari işlemlerin gerekçeli olarak yapılmasına ilişkin herhangi bir genel hüküm yoktur³⁹¹.

Danıştay, verdiği bir kararında³⁹²; “... İdarenin işlemleri karşısında, Bireyin Korunması Hakkındaki Avrupa Bakanlar Komitesi'nin 77 sayılı kararında, ilgilinin hak ve özgürlüklerine veya çıkarlarına değinen bir idari işlem sözkonusu olursa, olabilecek itiraza olanak vermek için gerekçeli olması öngörülmüştür. İdari işlemlerin gerekçeli olması ilkesi; işlemi yapan idareyi yönetsel işlemin dayandığı maddi ve hukuksal nedenleri açıklamaya, uyguladığı yasayı kavramaya, doğru ve anlamlı olgular ortaya koymaya ve denetim yapmaya zorlar...” demektedir.

Kararda yer verilen ifadelerden anlaşılacağı üzere, Danıştay, kararını temelde Avrupa Bakanlar Komitesi'nin 77 (31) sayılı kararına³⁹³ dayandırmıştır.

Anayasamız ise, 141/3. maddesi ile; “Bütün mahkemelerin her türlü kararları gerekçeli olarak yazılır.” hükmüne yer vermiştir. Bizce buradaki gerekçeli olma şeklindeki düzenlemenin temeli, yargılama faaliyetinin niteliği ve sonucu ve bunların yanında kişinin hak ve özgürlüklerine yönelik lehe veya aleyhe doğrudan etki veya müdahalededir³⁹⁴. Bu sebeptir ki, bireyler, kendileri hakkında verilen mahkeme

³⁸⁹ Gözübüyük, Şeref/Tan, Turgut, İdare Hukuku Genel Esaslar, Cilt II, Güncelleştirilmiş 4. Bası, Ankara, 2006, s. 400; Çoşkunulak, s. 2503.

³⁹⁰ Çağlayan, s. 47; Çoşkunulak, s. 2510.

³⁹¹ Günay, s. 133; Kaya, Cemil, İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, Prof. Dr. Nuri Çelik'e Armağan, C. I, İstanbul, 2001, s. 270; Gözler, Hukuka Giriş, s. 39.

³⁹² D. 10. D. T.10.11.1994 E.1993/1403, K.1994/5633, DD., S. 90, s. 1047.

³⁹³ Kararın tam metni için;

<https://wed.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Command=com.instranet.CmdBlobGet&DocId=752644&SecMode=1&Admin=0&Usage=4&InstranetImage=48355>. (15.01.2008)

³⁹⁴ Gölcüklü, (idari Ceza Hukuku), s. 130.

kararlarının hangi nedenlere dayandığını bilmek isterler ve bu hakka da sahiptirler³⁹⁵. Mahkeme kararlarının gerekçeli olması zorunluluğu CMK'nın 34. maddesinde; *“Hâkim ve mahkemelerin her türlü kararı, karşı oy dahil, gerekçeli olarak yazılır.”* şeklinde ifadesini bulmuştur³⁹⁶.

İdari yaptırımını temelde bir idari işlem olarak tespit etmekle birlikte, beraberinde, yargısal olmayan ama yargısal bir kararın gibi hak ve özgürlüklere müdahale eden bir niteliğe sahip olması³⁹⁷ nedeniyle de hukuki niteliğinin idari işlemlerden bu noktada farklı olduğu kanaatini taşıyoruz.

İdari yaptırımların ve bu çerçevede idari para yaptırımının, muhakkak surette gerekçeli olması gerektiğini düşünüyoruz. Zira, idari yaptırımlar, kişileri doğrudan bir idari işlemle belli haklardan yoksun kılan yaptırımlardır. Ceza yaptırımları kadar ağır olmasa bile, idari yaptırımlar kişi hak ve özgürlüklerine müdahale etmektedir³⁹⁸. Bu nedenlerle, gerekçeli olması gerektiğini söylemek doğru olacaktır.

Diğer taraftan, İdarenin Parasal Yaptırımlarının Yargısal Denetimi başlığı altında daha ayrıntılı değerlendireceğimiz üzere, idarenin parasal yaptırımları karşısında yargı yoluna başvurma açısından da, yaptırımın gerekçeli olmasının önemi büyüktür. Zira yaptırıma maruz kalan kişi, hangi surette bir davranışta bulunduğu için yaptırıma maruz kaldığını bilecektir ki, bu yaptırım karşısında itiraz hakkını buna göre kullanabilsin. Ayrıca, karşı karşıya bulunduğu idari işlemin maddi, hukuki ve kanuni dayanaklarını bilmek de her bireyin hakkıdır³⁹⁹.

İdarenin kanundaki belirsiz kavramlara dayanarak idari işlem tesis ettiğinde, bu belirsiz kavramları gerekçe göstermesi, soyut iddiaları gerekçe göstermesi, şüpheye dayanarak işlemler tesis ettiğinde bunları gerekçe göstermesi⁴⁰⁰, istihbari

³⁹⁵ Kaya, s. 270.

³⁹⁶ Öztürk/Erdem, (Ceza Muhakemesi Hukuku), s. 194.

³⁹⁷ Anayasa Mahkemesi de bir kararında; *“...idari yaptırımlar da kuşkusuz, kişi hak ve özgürlükleriyle yakından ilgilidir.”* ifadelerine yer vermiştir. AYM., E.1996/48, K.1996/41, T.23.10.1996, AMKD, C.1, S.33, s.181.

³⁹⁸ Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 128.

³⁹⁹ Kaya, s. 270.

⁴⁰⁰ D. 5. D, E.1987/406, K.1988/704, T. 10.03.1988, DD., s. 72-73, s. 287.

nitelikteki bilgileri gerekçe göstermesi⁴⁰¹ ve açık ve kesin bilgi ve belgeler olmaksızın kanaate dayalı gerekçe göstermesi⁴⁰² hiç gerekçe göstermediği anlamına gelir⁴⁰³. Danıştay da bir kararında⁴⁰⁴; “...*Para cezası verilmesine ilişkin, dava konusu belediye encümeni kararında hiçbir gerekçe gösterilmeden cezanın azami miktarının tatbik edilmek istenmesinde isabet görülmemiştir.*” ifadelerine yer vermiştir.

Aynı şekilde, özellikle alt-üst sınırı belirlenmiş idari para yaptırımlarında gerekçe daha büyük önem kazanmaktadır. Bilindiği üzere, alt-üst sınırı belirlenmiş idari para yaptırımlarında, kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu birlikte göz önünde bulundurulmak şartıyla idarenin takdir hakkı vardır (KK., md. 17/2). Bu türden bir takdir hakkının neticesine verilecek idari para yaptırımının gerekçesiz olmasının kabul edilemeyeceği kanaatindeyiz. Nitekim Danıştay da bir kararında⁴⁰⁵; “*Alt sınırın üzerinde para cezası belirlenmesi durumunda, takdir yetkisinin hangi ölçüler çerçevesinde kullanıldığının, ruhsatsız ya da ruhsata aykırı hususların nelerden oluştuğunun ve niteliğinin de belirtilmesi suretiyle idarece açıklanması ve yasada yazılı alt sınırın üzerindeki miktarda para cezası verilmesinin gerekçelerinin objektif ölçülere uygun biçiminde ortaya konulması zorunludur.*” demek suretiyle, gerekçe gösterilmesi gerekliliğini çok net bir şekilde ifade etmiştir.

Anayasamız’ın 40/2. maddesinde; “*Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.*” hükmüyle kişilerin itiraz haklarını bilmeleri ve buna göre itirazda bulunmalarını güvence altına almıştır. Ne var ki, idari işlemlerin gerekçeli olması konusunda herhangi bir hükme yer vermemiştir.

Kabahatler Kanunu’nda da idari para yaptırımı kararının gerekçeli olacağına dair bir hüküm yoktur⁴⁰⁶. Ancak bazen özel kanunlarda idari para yaptırımlarının

⁴⁰¹ D. 5. D, E.1987/199, K.1988/2806, T. 30.11.1988, DD., s. 74-75, s. 284.

⁴⁰² D. 5. D, E.1973/5314, K.1974/5436, T. 22.06.1974, DD., s. 16-17, s. 203.

⁴⁰³ Kaya, s. 270-271.

⁴⁰⁴ D. 6. D, E.1973/2270, K.1973/5052, T. 19.12.1973, DD., s. 14-15, s. 295.

⁴⁰⁵ D. 6. D., T.18.02.2005, E.2003/4396, K.2005/947, DD., S. 110, s. 204.

⁴⁰⁶ Günday, s. 133; Kaya, s. 270; Gözler, Hukuka Giriş, s. 39.

gerekçeli olmasına dair hükümlerin olduğu görülmektedir. Örneğin 4857 sayılı İş Kanunu uyarınca verilecek idari para yaptırımları (Kanun'un 101. maddesinde yer alan özürlü ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğuna aykırılıktan dolayı verilecek idari para yaptırımları hariç) Kanun'un 108. maddesine göre gerekçeli olarak verilmek zorundadır⁴⁰⁷.

Yine, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 47/A maddesinin birinci fıkrasına göre; *“Bu Kanuna dayanılarak yapılan düzenlemelere, belirlenen standart ve formlara ve Kurulca alınan genel ve özel nitelikteki kararlara aykırı hareket ettiği tespit edilen gerçek kişiler ve tüzel kişiler hakkında gerekçesi belirtilmek suretiyle (...) para cezası verilir.”*

Benzer şekilde 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un ‘Nihai Karar’ başlıklı 48. maddesinde; *“Sözlü savunma toplantısı yapıldıktan sonra (...) gerekçesiyle birlikte 15 gün içinde karar verilir.”* hükmü yer almaktadır.

Bunların yanında, özellikle idari para yaptırımlarına ilişkin bildirimlerde, hangi kabahatin işlenmiş olması nedeniyle hangi hükmün (yaptırımın) uygulanmasına karar verildiği belirtilmektedir. Ancak bu, matbu evraklardaki boş bırakılan kısımların doldurulması şeklinde olmaktadır. Genelde, kabahatin kanundaki madde başlığının yazılması suretiyle idari para yaptırımının gerekçesi belirtilmektedir. Ayrıca, Kabahatler Kanunu'nun 25. maddesinin (b) bendinde de, *“idarî yaptırım kararı verilmesini gerektiren kabahat fiili”*nin idari yaptırım kararında açıkça yazılması gerektiği hükme bağlanmıştır. Ancak, idari para yaptırımı kararına, kabahatin ve kanunun ismi ve madde numarasını yazmış olmayı gerçek anlamda bir gerekçe belirtme niteliğinde görmek mümkün değildir.

Sonuç olarak, bir yaptırım sözkonusu olduğu için, idari para yaptırımlarının ancak gerekçesi yazılmak suretiyle verilebilmesi gerektiği kanaatini taşıyoruz.

⁴⁰⁷ Y., 9. CD., E.1990/542, K.1990/1216, T.20.03.1990, YKD., C. XVI, S. 8, Ağustos 1990, s. 1257; Akbulut, s. 52.

G-Savunma Hakkı

Ceza hukukunun önemli ilkelerinden biri olan *savunma hakkı* (çelişme usulü⁴⁰⁸), idari para yaptırımları bakımından maalesef yeterli şekilde düzenlenmiş değildir⁴⁰⁹. Oysa savunma hakkı, bireylerin gerek hukuki güvenliği gerekse adil bir şekilde yargılanmalarının vazgeçilmez koşuludur. İdari yaptırımların yargısal bir kararla verilmiyor oluşunun savunma hakkını ortadan kaldırmaması gerekir. Zira, savunma hakkı verilmeden kişi hakkında bir yaptırıma hükmetmek, kişi hakkında mevcut bulunan suçsuzluk karinesinin de bir anlamda ortadan kaldırılmasıdır⁴¹⁰.

Savunma hakkı temelde adil yargılanma hakkının bir uzantısıdır⁴¹¹. Anayasamız'ın 129/2. maddesinde, “Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemeyeceği” hükme bağlanmıştır. Disiplin yaptırımları bakımından yer verilen bu neviden bir hükmün diğer idari yaptırımlar bakımından sözkonusu olduğunu söylemek mümkün değildir. Zira Kabahatler Kanunu'nda da savunma hakkından bahsedilmemiş; 25. maddede; ‘kabahatin işlendiğini ispata yarayacak bütün delillerin’ yaptırım kararında belirtilmesi gerektiği hükme bağlanmıştır. 26. maddede ise, idari yaptırımın, yaptırıma maruz kalan kişinin huzurunda verilmesi durumunda dahi sadece itirazın başvurabileceği merciin, başvuru süresinin ve başvuru yolunun belirtilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

⁴⁰⁸ Gözler I, s. 741.

⁴⁰⁹ Çağlayan, s. 46; Gözübüyük/Tan I, s. 753.

⁴¹⁰ Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 137.

⁴¹¹ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin bu konuda çok sayıda kararı bulunmaktadır. Bu kararlar ve ayrıntılı açıklamaları için bkz. Tezcan, Durmuş/Erdem, Mustafa Ruhan/Sancakdar, Oğuz, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Işığında Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu, 2. Baskı, Ankara, 2004, s. 303 vd.

AİHM, savunma hakkını oldukça geniş bir açıdan değerlendirmekte; örneğin, Almanya'ya karşı 21.02.1984 tarihli Öztürk Kararı'nda, konuşulan dili anlamayan veya konuşamayan kişilere tercüman tayin edilmesi konusunu sadece ceza soruşturması ve kovuşturması ile sınırlı saymamakta, idari yaptırımı gerektiren kabahat niteliğindeki fiillerin soruşturulması safhasında da aynı şekilde tercüman bulundurulması gereğini ifade etmektedir. Karar hakkındaki ayrıntılı açıklamalar için bkz. Tezcan/Erdem /Sancakdar, s. 371 vd. Kararın Türkçe tam metni için bkz. <http://ihami.anadolu.edu.tr/aihmgooster.asp?id=77> (21.02.2008).

Bu çerçevede söylenebilir ki, yaptırıma maruz kalan kişi, savunma hakkını ancak, Kanun'un 27., 28. ve 29. maddeleri uyarınca yapacağı itiraz aşamasında kullanabilecektir⁴¹².

Oysa, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, İdari İşlemler Karşısında Bireylerin Korunması Hakkında 77/31 sayılı kararında⁴¹³; *“haklarını, özgürlüklerini ya da yararlarını zedeler nitelikteki her idari işleme karşı ilgilinin olay ve delilleri ileri sürme ve gerektiğinde kanıt araçları sunma hakkı vardır. Bunlar idarece göz önünde tutulur.”* ifadelerine yer vermiştir.

Bunların yanında, hakim ya da mahkeme olmadığı ve idari işlemlerde taraf olduğu için idarenin savunma hakkının tanınmasıyla bağlı olmadığı da ileri sürülmüştür⁴¹⁴.

Hukukumuzda bazı özel kanunlarda, idari para yaptırımları bakımından savunma hakkının tanındığı görülmektedir.

Örneğin, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 47/A maddesinin ikinci fıkrasında; *“İdari para cezalarının uygulanmasından önce ilgilinin savunması alınır.”* hükmüne yer verilmiştir. Bu hükme göre ilgiliye savunma istendiğine ilişkin yazının tebliğ tarihinden itibaren savunmasını vermesi için bir ay süre verilmektedir.

Yine, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 43. maddesinin ikinci fıkrasında; *“Kurul, başlattığı soruşturmaları, soruşturmaya başlanması kararının verildiği tarihten itibaren 15 gün içinde ilgili taraflara bildirir ve tarafların ilk yazılı savunmalarını 30 gün içinde göndermelerini ister.”* hükmü yer almaktadır. Yine, aynı Kanun'un 44. maddesinin son fıkrasında; *“Kurul, tarafları bilgilendirmediği ve savunma hakkı vermediği konuları kararlarına dayanak yapamaz.”* hükmü yer almaktadır. Bu hükümler uyarınca,- Rekabet Kurulu, başlattığı

⁴¹² Çağlayan, s. 47.

⁴¹³ Kararın tam metni için;

<https://wed.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Command=com.instranet.CmdBlobGet&DocId=752644&SecMode=1&Admin=0&Usage=4&InstranetImage=48355>. (15.01.2008)

⁴¹⁴ Gözler I, s. 741.

bir soruşturma çerçevesinde, Kanun'un 16. ve 17. maddesine göre verilecek idari para yaptırımlarına karar vermeden önce savunma almak zorundadır⁴¹⁵.

Danıştay da bir kararında⁴¹⁶; “Görülme-yene, bilinmeyene karşı iddia ve savunmada bulunmanın güçsüzlüğü hatta imkansızlığı açıktır. Hakkında, kimi suçlamalar nedeniyle ve bu suçlamalara dayanılarak özlük haklarını ihlal edecek biçimde işlem tesis edilen ilgiliye, idarenin işlemini gerekli kılan suçlama konularını önceden açıkça bildirerek savunmasının alınmasının idari işlemlere güveni ve hukuka uygunluk yönünden isabet oranını arttıracığı kuşkusuzdur. İdarenin bu yola gitmeden işlem tesis etmesi halinde ise mahkemenin, yasaların özel düzenleme hali hariç, ilgili belgeleri davacıya tebliğ edip savunmasını aldıktan sonra hüküm tesis etmesi adil ve hakça bir yargılamanın temel koşuludur.” ifadelerine yer vermektedir. Karar konu olay temelde disiplin cezaları bakımından savunma hakkına ilişkin de olsa, savunma hakkının hangi gerekçelerle tanınmasının gerekli olduğu ve savunma hakkının adil ve hakça yargılamanın koşulu olduğu açıkça belirtilmiştir.

Biz, idarenin, idari para yaptırımı gerektiren davranışların işlendiği düşüncesiyle bir yaptırıma karar vermek üzere incelemeye geçtiği aşamada, yaptırım uygulayacağı kişiye savunma hakkı vermesi gerektiği kanaatini taşıyoruz. Tabi ki bu, ancak hukuki bir düzenleme ile mümkündür. Savunma hakkının idari yaptırımlara karar verilmesi aşamasında yer bulmasını hukuk güvenliği, idari işlemlerin hukukiliği ve kişi hürriyeti ve güvenliği ile doğrudan ilgili ve çok önemli görüyoruz.

H-Geriye Yürümezlik İlkesi

Ceza hukukunun diğer bir ilkesi olan *geriye yürümezlik ilkesi*, yeni bir suç yaratan hükümlerin geçmişe yürümemesini; failin lehine olan hükümlerin ise geçmişe yürümesini ifade eder⁴¹⁷.

⁴¹⁵ Gözübüyük/Tan I, s. 750-751.

⁴¹⁶ D. 5. D., T.06.06.1991, E.1990/4297, K.1991/1099, DD., S. 84-85, s. 343.

⁴¹⁷ Dönmezer/Erman I, s. 205; Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 41.

Bu ilkenin idari yaptırımlar açısından da geçerli olduğu kabul edilmektedir⁴¹⁸. Buna göre, yeni bir düzenleme ile, daha önce kabahat olarak düzenlenmemiş bir davranış düzenlenirse, düzenlemeden önce davranışı gerçekleştirenlere idari yaptırım uygulanmayacaktır. Yine, bir kabahat, yeni bir düzenleme ile kabahat olmaktan çıkarılırsa, düzenlemeden önce bu kabahati işleyenlere idari yaptırım uygulanmayacaktır.

Ancak, idari yaptırımların zaman bakımından uygulanmasında, dikkat edilmesi gereken diğer bir husus, icra edilmiş idari yaptırımların, idari yaptırım olmaktan çıkarılması durumunda ne olacaktır. Örneğin, idari para yaptırımı kararı gerektiren bir kabahat işlenmiş, bunun neticesinde idari para yaptırımı kararı çıkmış ve bu para da tahsil edilmiş olsun. Bu halde, ödenen para kişiye iade edilecek midir? Bunun cevabı kanaatimizce 'hayır' olmalıdır.

Bilindiği üzere, ceza kanunlarının zaman bakımından uygulanmasında, infaz aşamasında da zaman bakımından uygulama kuralları işlemekte ve cezanın infazı safhasında infaza konu suçun suç olmaktan çıkarılması halinde infaza son verilmektedir⁴¹⁹.

İdari yaptırımlar bakımından ise, idari yaptırımın icrasından -idari para yaptırımlarında paranın tahsilinden- sonra, idari yaptırım gerektiren davranışın kabahat olmaktan çıkarılması halinde, tahsil edilen paranın iade olunmayacağı kanaatini taşıyoruz. Zira, idari yaptırım kararı hukuka uygun şekilde alınmış ve yine hukuka uygun şekilde icra edilerek tahsili sağlanmıştır. Zaman bakımından uygulamayla ilgili bir durum kalmamıştır. Ancak, idari para yaptırımı kararı verilmiş ancak henüz icra edilmemiş, yani para tahsil edilmemiş olursa ve bu aşamada idari para yaptırımına konu davranış kabahat olmaktan çıkarılırsa, bu halde icranın, herhangi bir talebe gerek olmaksızın kalkması gerektiği kanaatindeyiz. Bu çerçevede, idari para yaptırımı gerektiren davranışın kabahat olmaktan çıkarılması halinde, bu yeni düzenlemenin, ancak, idari para yaptırımının tahsiline itirazın kesin olarak sonuçlanması ve başkaca itiraz yolunun kalmaması ve bu surette kesinleşmesi anına

⁴¹⁸ Gözübüyük/Tan I, s. 186.

⁴¹⁹ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 93.

kadar geriye yürüyeceğini düşünüyoruz. Ancak kesinleşmesinden sonra artık lehe kanun geriye yürümeyecek; tahsil edilen para iade edilmeyecektir.

İ-Oranlılık

Bu ilke uyarınca, uygulanacak idari para yaptırımı, ihlalin ağırlığı ile orantılı olmalıdır⁴²⁰. Özellikle alt-üst sınırı belirlenmiş idari para yaptırımları açısından bu ilkenin uygulanışı büyük önem arz etmektedir. Bu anlamda, Kabahatler Kanunu, İdari Para Cezası' başlıklı 17. maddesinin, alt-üst sınırı belirlenmiş idari para yaptırımlarına karar verilmesine ilişkin ikinci fıkrasında; *“İdari para cezasının miktarı belirlenirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu birlikte göz önünde bulundurulur.”* “hükmüne yer vermek suretiyle, bizce, oranlılık ilkesi uygulanırken göz önünde bulundurulacak kıstasları da bir anlamda sıralamıştır.

Oranlılık ilkesinin doğrudan dikkate alınması gerekli idari para yaptırımı türü ise, yukarıda yer verdiğimiz “nispi idari para yaptırımları”dır. Ancak Kabahatler Kanunu’nda oranlılık ilkesi ile ilgili net bir hükme yer verilmemiştir⁴²¹. Oranlılık ilkesinin gerek nispi gerekse alt-üst sınırı belirlenmiş idari para yaptırımları bakımından göz önünde bulundurulması gerektiği kanaatindeyiz.

Nitekim, özel kanunlarda oranlılık ilkesi konusunda hükümler yer alabilmektedir. Örneğin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun 16. maddesinin 5. fıkrasında; *“Kurul, üçüncü fıkraya göre idarî para cezasına karar verirken, 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 17 inci maddesinin ikinci fıkrası bağlamında, ihlalin tekrürü, süresi, teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlalin gerçekleşmesindeki belirleyici etkisi, verilen taahhütlere uyup uymaması, incelemeye yardımcı olup olmaması, gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususları dikkate alır.”* hükmüne yer verilmek suretiyle oranlılık ilkesinin uygulanmasını ve uygulama kıstaslarını vurgulamıştır.

⁴²⁰ Gözübüyük/Tan I, s. 762; Dursun, s. 262-263; Özay, İdari Yaptırımlar, s. 59.

⁴²¹ Otacı, s. 17; Çağlayan, s. 165.

Oranluluk ilkesinin, hukuki güvenlik ve yaptırımların belirliliği açısından da büyük önem taşıdığı kanaatindeyiz. Nispi veya alt-üst sınırı belirlenmiş idari para yaptırımlarının uygulanmasında işlenen kabahatle orantılı olmayan ve bu anlamda kabahatin karşılığı olarak kabul edilemeyecek idari para yaptırımlarının uygulanmaması ve bireylerin mağdur duruma düşmemesi için oranluluk ilkesi çok dikkatli uygulanmalıdır.

İKİNCİ BÖLÜM

İDARENİN PARASAL YAPTIRIMLARININ BELİRLENMESİ, İDARENİN PARASAL YAPTIRIM UYGULAMA YETKİSİ VE İDARENİN PARASAL YAPTIRIMLARININ TÜRLERİ

I. İdarenin Parasal Yaptırımlarının Belirlenmesi

A-Genel Olarak

Kanunilik ilkesi bahsinde ayrıntılı olarak belirttiğimiz üzere, temelde idari para yaptırımlarının belirlenmesi Yasama organınca yapılır. Yani, özellikle suç politikası çerçevesinde, Yasama organı, hangi davranışların suç, hangi davranışların kabahat olacağına belirlenmiş usuller dairesinde karar verir ve bu hususları kanunlaştırır. Bu belirleme, her zaman kesin olmaz. Örneğin, süreç içinde değişen ekonomik koşullar belirlenen idari para yaptırımını etkisiz bırakabilir. Ya da kabahat oluşturan hareket, farklı ağırlıklarla toplumsal düzene zarar veriyor olabilir. Toplumsal düzeni farklı ağırlıkta bozan davranışlara, aynı isim verilmiş olsa dahi farklı miktarda para yaptırımının uygulanması mümkündür.

Yine, kabahati işleyenin kişisel durumu da para yaptırımının miktarını değiştirebilir. Kişinin ekonomik durumu, yaşı, akıl sağlığı uygulanacak para yaptırımını belirlemede etkili olacaktır. Örneğin, Kabahatler Kanunu'nun 11/1. maddesine göre, *“fili işlediği sırada on beş yaşını doldurmamış çocuk hakkında idarî para cezası uygulanamaz.”* Yine, 11. maddenin ikinci fıkrasına göre; *“Akıl hastalığı nedeniyle, işlediği fiilin hukukî anlam ve sonuçlarını algılayamayan veya bu fiille ilgili olarak davranışlarını yönlendirme yeteneği önemli derecede azalmış olan kişi hakkında idarî para cezası uygulanmaz.”*

Bu türden kişisel durumlarla birlikte, kişinin kusur durumu da idari para yaptırımının belirlenmesinde etkilidir⁴²². Kusura ilişkin ilke de Kabahatler Kanunu'nun 9. ve 17. maddelerinde belirtilmiştir. Ancak idari para yaptırımlarının

⁴²² Özbek I, s. 52; Çağlayan, s. 191.

yukarıda belirttiğimiz, kişinin kusuruna, ekonomik durumuna, haksızlığın içeriğine göre değişken olabilmesine ilişkin özellikleri ancak alt-üst sınırı belirlenmiş yaptırımlar bakımından sözkonusu olabilir. Yani, kanun koyucu, idareye durumun özelliklerine göre, alt ve üst sınır aralığında kalmak kaydıyla para yaptırımını takdir etme yetkisini vermiş olmalıdır ki, özellikle kusur, ekonomik durum ve haksızlığın içeriğine göre yaptırım belirlenebilsin. Yoksa burada idarenin başlı başına bir davranışı kabahat olarak belirleyip idari para yaptırımına karar verme gibi bir durumu yoktur.

İdari para yaptırımı temelde kanunla belirlenir⁴²³. Bununla birlikte, kanunun alt üst sınır belirtmesi ve bu sınırlar içerisinde idareye takdir yetkisi vermesi durumunda idari para yaptırımının tayini farklı özellikler arz etmektedir.

Nitekim, Kabahatler Kanunu, 17. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında şu hükümlere yer vermiştir:

1) İdarî para cezası, maktu veya nispi olabilir.

(2) İdarî para cezası, kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle de belirlenebilir. Bu durumda, idarî para cezasının miktarı belirlenirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu birlikte göz önünde bulundurulur.

Maddenin birinci fıkrası maktu ve nispi para yaptırımlarını düzenlemektedir. Bu ayrımlara, İdarenin Parasal Yaptırımlarının Türleri başlığı altında ayrıntısıyla değineceğiz. Maddenin ikinci fıkrasında, alt üst sınır belirtilmesi durumunda, idari para yaptırımının nasıl belirleneceği düzenlenmiştir.

İşte bu nedenlerle, idarenin parasal yaptırımlarının kanunla net bir şekilde belirlenmesinin yanında, özellikle kişisel ve kabahatin işlenişi ve doğurduğu sonuçlar nedeniyle alt üst sınırı kabul etmek suretiyle belirlenmesi konusunun ayrıca ele

⁴²³ Zanoşini, (Kıstas Meselesi), s.309; Oğurlu, s.58; Çağlayan, s. 37; Gözler I, s. 946; Nazaroğlu, s. 102-103.

alınması gerektiğini düşünüyoruz. Zira, alt üst sınır belirlenen kabahatlerde, idareye takdir hakkı tanınmakta ve bu durum, verilecek idari para yaptırımının farklı olmasına sebep olabilmektedir⁴²⁴.

Bunların yanında, ‘hata’ya, hukuka uygunluk nedenleri ve kusurluluğu ortadan kaldıran nedenler de idari para yaptırımlarının belirlenmesinde büyük önem arz etmektedir. Yine, teşebbüs, gönüllü vazgeçme, iştirak ve içtima hükümleri de idari para yaptırımlarının belirlenmesinde dikkate alınması gereken konulardır.

Bu konulardaki kanunen belirlenmiş temel kıstasları belirtmek gerektiği kanaatindeyiz.

B-Kabahatin Haksızlık İçeriği

Kanun’un 17. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen “kabahatin haksızlık içeriği”nden, kabahat oluşturan davranışın işlenme şekli, ihlal edilen toplumsal fayda ve ortaya çıkardığı zarar veya tehlikenin ağırlığı anlaşılmalıdır⁴²⁵. Buna göre, alt ve üst sınırları belirlenmiş ve bu aralıkta verilecek cezanın takdiri idareye bırakılmış olursa, kabahatin niteliği ile ilgili bu hususlara dikkat edilmelidir.

Örneğin, Kabahatler Kanunu’nun 36. maddesinden düzenlenen “gürültü” kabahati, “*bir ticarî işletmenin faaliyeti çerçevesinde işlenmesi halinde işletme sahibi gerçek veya tüzel kişiye bin Türk Lirası’ndan beş bin Türk Lirası’na kadar idarî para yaptırımı*” verilmektedir. Burada alt sınır-üst sınır arasında, durumun özelliğine göre farklı idari para yaptırımı uygulanacaktır. Bu yapılırken, yine, gürültünün nasıl yapıldığı, toplumsal düzeni ne kadar ihlal ettiği etkili olacaktır. Örneğin, gürültü kabahatini işleyen işletmenin şehrin ortasında yer almasıyla, şehrin uzağında yer alması arasında idari para yaptırımının miktarı bakımından fark olacağı muhakkaktır⁴²⁶. Çünkü bu durumda, toplumsal yararın ihlali farklılık arzedecektir.

⁴²⁴ Çağlayan, s. 159.

⁴²⁵ Çağlayan, s. 55.

⁴²⁶ Taşkın, s. 355.

Benzer şekilde, Kabahatler Kanunu'nun 38. maddesinde 'işgal' başlığı altında; "yetkili makamların açık ve yazılı izni olmaksızın meydan, cadde, sokak veya yayaların gelip geçtiği kaldırımlar üzerine inşaat malzemesi yığan kişiye, belediye zabıta görevlileri tarafından yüz Türk Lirası'ndan beş yüz Türk Lirası'na kadar idari para yaptırımı verileceği" hükme bağlanmıştır.

Örneğin, sözkonusu işgal kabahati nedeniyle, çok işlek bir caddede trafiğin ya da yaya geçişinin akmasına yol açılmışsa farklı, bir ara sokakta, yayaların sık kullanmadığı bir kaldırım üzerinde işlenmesi halinde, maddede belirtilen para yaptırımı farklı olacaktır.

C-Yaptırımın Manevi Unsuru (Kusurluluk)

Ceza hukukunda, suçun manevi unsuru olarak kabul edilen kusurluluk⁴²⁷, idari yaptırımlar hukuku alanında da uygulama alanı bulur; bulmalıdır⁴²⁸. Çağdaş hukuk sistemlerinin kusursuz cezalandırmayı kabul etmesi düşünülemez⁴²⁹. Ancak idari para yaptırımlarında kusur kavramına bugüne kadar, maalesef pek değinilmemiştir. Biz, işlenen kabahatin ağırlığına ve kişinin bu kabahatteki kusuruna göre, para yaptırımının alt veya üstü sınır aralığında tayininin çok büyük önem arzettiğini düşünüyoruz. Alt ve üst sınır aralığında bir miktar tayininin idari mercilere bırakılması bu konunun önemini daha da arttırmaktadır.

Kabahatler Kanunu'un 17/2. maddesindeki "failin kusuru" ifadesinden, failin kabahati kasıtlı mı yoksa taksirle mi işlediği anlaşılmalıdır.

Kusurluluk temelde ahlaki bir vasıflandırmayla değil, hukuki bir vasıflandırmayla değerlendirilmelidir⁴³⁰. Kabahatler, toplumsal düzeni, her ne kadar suçlar kadar ağır bir şekilde bozan davranışlar olmasa bile, en nihayetinde, bunlar karşısında uygulanan yaptırımlar, bireylerin hak ve özgürlüklerine doğrudan -hem de

⁴²⁷ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 182 vd; Centel/Zafer/Çakmut, s. 44 vd; Donay, Para Cezaları, s. 10-11.

⁴²⁸ Özbek I, s. 52; Çağlayan, s. 191.

⁴²⁹ Centel/Zafer/Çakmut, s. 44; İçel/Donay, s. 70; Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 182.

⁴³⁰ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 182.

yargı kararı olmaksızın- müdahalede buldukları için, özellikle kabahatin manevi unsuru olarak kabul edilebilecek kusurluluğa dikkat edilmesi gerekir.

Bu konuda ilk olarak söylenebilecek husus, Kabahatler Kanunu'nun, "kabahatlerin, kanunda açıkça hüküm bulunmayan hallerde, hem kasten hem de taksirle işlenebileceği"ne ilişkin 9. maddesi hükmüdür.

Bu hükme göre, kanunda, kabahatin, açıkça kastla veya taksirle işlenebileceği belirtilmemişse, o kabahat hem kastla hem de taksirle işlenebilmektedir⁴³¹. Ancak, kabahat açıkça kastla işlenebilir deniyorsa bu halde kabahati taksirle işleyene idari para yaptırımını uygulanmasından bahsedilemeyecektir.

Kast, TCK'nın 21/1. maddesinde; "*Suçun oluşması kastın varlığına bağlıdır. Kast, suçun kanuni tanımındaki unsurların bilerek ve istenerek gerçekleştirilmesi*" olarak tanımlanmıştır.

Taksir ise, TCK'nın 22/2. maddesinde; "*dikkat ve özen yükümlülüğüne aykırılık dolayısıyla, bir davranışın suçun kanuni tanımında belirtilen neticesi öngörülmeden gerçekleştirilmesi*" olarak tanımlanmıştır.

Demek oluyor ki, ilk olarak, kabahati işleyen kişinin hareketinde taksir veya kast unsuru olmalıdır. Yani kişi, kabahat oluşturan bir davranış bakımından en azından taksirle hareket etmiş olmalıdır⁴³². Kabahatler Kanunu'nun 9. madde gerekçesinde de bu durum aynen bu şekilde belirtilmiştir⁴³³.

İkinci olarak, isnat kabiliyeti olan kimsenin kusurluluğundan bahsedilebileceğidir⁴³⁴. Yani kişinin kastla veya taksirle hareket ettiğinin kabulü için öncelikle isnat kabiliyetinin olup olmadığına bakmak icap eder. Isnat kabiliyeti temelde kusurlu davranabilme yeteneğini ifade eder.

⁴³¹ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 108; Özbek I, s. 62.

⁴³² Çağlayan, s. 145.

⁴³³ İkinci, s. 33.

⁴³⁴ Dönmezer/Erman II, s. 145 vd; Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 182; Zanobini, İdari Müeyyideler, s. 99-100; Artuk, s. 13.

Bu kapsamda belirtilmelidir ki, Kabahatler Kanunu, iki grubun isnat kabiliyeti olmamasından dolayı idari (para) yaptırımına tabi tutulmayacağını düzenlemiştir:

Bunlardan birincisi; fiili işlediği sırada on beş yaşını doldurmamış çocuklardır. Bunlar hakkında idari para yaptırımı uygulanmayacaktır.

TCK'nın, 31. maddesiyle, cezai sorumluluk bakımından on iki yaş sınır olarak kabul etmiş olmasına karşın, Kabahatler Kanunu, on beş yaş sınır olarak kabul etmiştir.

İkinci grup ise; akıl hastalığı nedeniyle, işlediği fiilin hukukî anlam ve sonuçlarını algılayamayan veya bu fiille ilgili olarak davranışlarını yönlendirme yeteneği önemli derecede azalmış olan kişilerdir. Bunlar hakkında da idari para yaptırımı uygulanmayacaktır.

Kabahatler Kanunu, bu kimselerin isnat kabiliyeti olmamasından dolayı haklarında idari para yaptırımına karar verilemeyeceğini hükme bağlamıştır. Ancak, Kabahatler Kanunu, bu kişiler bakımından sadece idari para yaptırımı uygulanamayacağını hükme bağlamıştır. Bu nedenle bu kişilere, diğer idari tedbirlerin uygulanması açısından herhangi bir engelleyici hüküm yoktur⁴³⁵. Bu çerçevede, idari para yaptırımına karar verilirken, sadece kabahati oluşturan harekete değil, bununla birlikte, kabahati işleyen kişinin durumuna da bakılacağını belirtmek gerekir. Bunlar, idari para yaptırımının belirlenmesinde önemli noktalaradır.

D-Kişinin Ekonomik Durumu

İdari para yaptırımının belirlenmesinde kişinin ekonomik durumunun da dikkate alınması gerektiği, Kabahatler Kanunu'nun 17/2. maddesinde; “(...) *idarî*

⁴³⁵ Ekinci, s. 45.

para cezasının miktarı belirlenirken (...) failin ekonomik durumu birlikte göz önünde bulundurulur.” şeklindeki hükümlerle belirtilmiştir.

Para yaptırımını, devlet için, hapis cezası gibi yük getirmek şöyle dursun, aksine gelir getirici bir fonksiyonunun olduğu⁴³⁶ şeklinde olumlu yanları belirtildiği gibi; etkisinden kolayca kurtulunabildiği, zengin olan açısından etkisiz olduğu, kişinin ekonomik durumunu tespitin çok zor olması nedeniyle etkisinin gerçekleştirilemeyeceği⁴³⁷ gibi gerekçelerle olumsuz yanları da belirtilmektedir⁴³⁸.

‘Kişinin ekonomik durumu’nun, çok muğlak bir ifade olduğu kanaatindeyiz. Bu kıstas, idari para yaptırımının etkili olması için düşünülmüş olsa gerektir. Kanun’un 17. madde gerekçesinde bununla ilgili herhangi bir bilgi verilmemiştir. Ancak kişinin ekonomik durumunu belirlemek oldukça zordur.

Ayrıca bu konuda belirtilen bu türden bir ölçüt etkinliği sağlamaya çalışsa da, örneğin hiçbir malvarlığı olmayan ve işsiz kimseler bakımından hiçbir anlam ifade etmeyecektir⁴³⁹.

Yine bu konuda nasıl bir yol izleneceği de net değildir. Örneğin asgari ücretle geçimini sağlayan bir kişiye, idari para yaptırımının etkili olması için, alt ve üst sınırı belirlenmiş bir yaptırımda, alt sınıra mı yoksa üst sınıra mı yakın bir para yaptırımına hükmedilecektir? Burada, ekonomik durumu iyi olmayan kimseler açısından alt sınıra; ekonomik durumu iyi olan kimseler açısından ise üst sınıra yakın bir idari yaptırım takdirine gidilmesinin amaçlandığını düşünüyoruz.

E-Hata

İdari para yaptırımının belirlenmesinde dile getirilmesi gerektiğini düşündüğümüz diğer bir konu da “hata”dır. Hata konusunda, Kabahatler

⁴³⁶ Donay, Para Cezaları, s. 45.

⁴³⁷ Taşkın, s. 357-358.

⁴³⁸ Para yaptırımlarının lehinde ve aleyhindeki görüşler için bkz. Donay, Para Cezaları, s. 38 vd.

⁴³⁹ Donay, Para Cezaları, s. 52.

Kanunu'nun, TCK'ya atıf yapmış olması nedeniyle, bu konudaki açıklamalarımızı TCK çerçevesinde yapacağız.

Hata, gerçeğin bilinmemesi veya yeter derecede bilinmemesi nedeniyle yanlış bir hüküm verilmesi şeklinde tanımlanmaktadır⁴⁴⁰. TCK'nın 30. maddesinde hata;

“(1) Fiilin icrası sırasında suçun kanuni tanımındaki maddi unsurları bilmeyen bir kimse, kasten hareket etmiş olmaz. Bu hata dolayısıyla taksirli sorumluluk hali saklıdır.

(2) Bir suçun daha ağır veya daha az cezayı gerektiren nitelikli hallerinin gerçekleştiği hususunda hataya düşen kişi, bu hatasından yararlanır.

(3) Ceza sorumluluğunu kaldıran veya azaltan nedenlere ait koşulların gerçekleştiği hususunda kaçınılmaz bir hataya düşen kişi, bu hatasından yararlanır.

(4) İşlediği fiilin haksızlık oluşturduğu hususunda kaçınılmaz bir hataya düşen kişi, cezalandırılmaz.”

Şeklinde düzenlenmiştir.

Kabahatler Kanunu, TCK'nın hata hallerine ilişkin hükümlerinin ancak kasten işlenen kabahatler bakımından uygulanacağını hükme bağlamıştır. Buradan da yine, idari para yaptırımlarının uygulanmasının belirlenmesinde farklı özellikler ortaya çıkmaktadır. Buna göre, ancak kasten işlenebileceği belirtilmiş kabahatler konusunda TCK'nın hataya ilişkin hükümleri kıyasen uygulanacaktır.

Bu çerçevede belirtmek gerekir ki, kabahatin maddi unsurlarını (hareket ve netice) bilmeyen bir kimse kasten hareket etmiş sayılmayacağından idari para yaptırımına maruz kalmayacaktır. Zira bu takdirde iradeye etki eden ne şuurlu ne de serbest bir iradeden bahsedilemez⁴⁴¹.

Yine, bir kabahatin daha ağır veya daha az para yaptırımı gerektiren nitelikli hallerinin gerçekleştiği hususunda hataya düşen kişi, bu hatasından yararlanacaktır. Yaptırımlara ilişkin sorumluluğunu kaldıran veya azaltan nedenlere ait koşulların

⁴⁴⁰ Dönmezer/Erman II, s. 339.

⁴⁴¹ Zanobini, İdari Müeyyideler, s. 101.

gerçekleştiği hususunda kaçınılmaz bir hataya düşen kişi de, bu hatasından yararlanacaktır.

TCK'nın 30. maddesinde düzenlenen hata hallerini idari yaptırımlar bakımından kısaca, kabahatin maddi unsurlarında hata, kabahatin nitelikli unsurlarında hata, hukuka uygunluk sebebinin maddi şartlarında hata, kusurluluğu ortadan kaldıran veya azaltan bir nedenin maddi şartlarında hata, işlenen kabahatin esasında bir haksızlık oluşturduğu hususunda hata şeklinde sıralanabilir⁴⁴².

F- Hukuka Uygunluk Nedenleri ve Kusurluluğu Ortadan Kaldıran Nedenler

Hukuka uygunluk nedenleri ve kusurluluğu ortadan kaldıran nedenler temelde ceza hukukunun sahasında yer alan kavramlardır⁴⁴³. Ancak Kabahatler Kanunu da bu iki kavrama 12. maddesinde şu şekilde yer vermiştir:

“Bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, Türk Ceza Kanununun hukuka uygunluk nedenleri ile kusurluluğu ortadan kaldıran nedenlere ilişkin hükümleri, kabahatler bakımından da uygulanır.”

Bu hüküm uyarınca, hukuka uygunluk nedenleri ve kusurluluğu ortadan kaldıran nedenler konusunda TCK'nın düzenlemelerine bakmak gerekecektir⁴⁴⁴.

Hukuka uygunluk, bir davranışın çeşitli nedenlerle hukuka aykırı olmamasını ve bu nedenle herhangi bir cezai yaptırımla karşılanmamasını ifade eder⁴⁴⁵. TCK'da hukuka uygunluk nedenleri olarak belirtilen durumlar şunlardır: Hakkın Kullanılması (md 26), Görevin Yerine Getirilmesi (md.24), Meşru Savunma (md.25) ve İlgilinin Rızası (md.26).

⁴⁴² Ekinci, s. 42-43; Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 147.

⁴⁴³ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 187 vd.

⁴⁴⁴ Özbek I, s. 52.

⁴⁴⁵ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 147-148.

Kusurluluğun ortadan kalkması ise, kişinin kanunda unsurları belirtilen suçta iradi olarak yapmamasını ifade eder⁴⁴⁶. Aslında kusurluluğun ortadan kalkması yanında bir de kusurluluğu azaltan nedenlerden de söz etmek gerekir ancak Kabahatler Kanunu yalnızca “kusurluluğu ortadan kaldıran nedenlere atıf yaptığı için sadece bu noktaya değinmekle yetiniyoruz. Kusurluluğu ortadan kaldıran nedenler, TCK’da; zorunluluk hali (md.25), cebir veya tehdit etkisinde olma (md.28), geçici nedenler, alkol veya uyuşturucu madde etkisinde olma (md.34) yaş küçüklüğü (md.31) ve akıl hastalığı (md.32) olarak sayılmıştır⁴⁴⁷.

Bunlardan, akıl hastalığı ve yaş küçüklüğü Kabahatler Kanunu’nda ayrıca düzenlendiğinden (md. 11) bu konularda TCK’nın ilgili hükümleri uygulanmayacaktır.

Yukarıda belirtilen hukuka uygunluk nedenleri ve kusuru ortadan kaldıran nedenlerin varlığı halinde kabahati işleyen kişiye idari para yaptırım uygulanmayacaktır⁴⁴⁸.

G-Teşebbüs, Gönüllü Vazgeçme ve İştirak

İdari para yaptırımının belirlenmesinde, kabahate teşebbüs, iştirak ve gönüllü vazgeçme konuları da önem arz etmektedir.

Kabahatler Kanunu, teşebbüs ile ilgili olarak 13. maddesinde şu hükme yer vermiştir: *“Kabahate teşebbüs cezalandırılmaz. Ancak, teşebbüsün de cezalandırılabilmesine dair ilgili kanunda hüküm bulunan haller saklıdır. Bu durumda, Türk Ceza Kanununun suça teşebbüse ve gönüllü vazgeçmeye ilişkin hükümleri, kabahatler bakımından da uygulanır.”*

İdari para yaptırımını belirlenirken, davranışın kabahate teşebbüs⁴⁴⁹ oluşturması halinde idari para yaptırım uygulanmayacaktır⁴⁵⁰. Ancak kanunlarda kabahate

⁴⁴⁶ Demirbaş, s. 240.

⁴⁴⁷ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 187 vd.

⁴⁴⁸ Çağlayan, s. 150.

teşebbüsün cezalandırılabilmesine ilişkin hüküm varsa, bu halde TCK'nın teşebbüse ilişkin hükümleri uygulanacaktır.

Bizce, Kabahatler Kanunu, teşebbüse ilişkin hükümlerle, bir yandan kabahate teşebbüsün cezalandırılmayacağını hükme bağlayıp, ancak hemen akabinde bu genel hüküm, diğer kanunlardaki kabahatler hakkında getirilmiş olan kabahate teşebbüsün cezalandırılmasına ilişkin hükümleri saklı tutarak bertaraf etmiştir. Bundan sonra çıkarılacak kanunlarda belirtilecek kabahatler hakkında teşebbüsün cezalandırılacağına ilişkin hüküm bulunursa, bu hükmün uygulanacağı kanaatindeyiz. Kabahatler Kanunu, bu maddesi ile, teşebbüs bakımından cezalandırmamayı sadece Kabahatler Kanunu ve teşebbüsün cezalandırılacağına dair herhangi bir hüküm içermeyen kanunlarla sınırlı tutmuştur. Ancak bu, Kabahatler Kanunu'na teşebbüsü cezalandırılan bir kabahat konulamayacağı manasına gelmez⁴⁵¹. Yine, Kabahatler Kanunu'ndaki teşebbüsle ilgili hükümden, Ancak, teşebbüs aşamasında kalan hareket, bir başka yasa ile suç olarak düzenlenmiş ise, o yasaya göre failin cezalandırılmasının mümkün olduğu sonucu da çıkarılabilir.

Teşebbüs, failin icra hareketlerine başlamasına rağmen, elinde olmayan nedenlerden dolayı neticeye ulaşamaması, yani suçu işleyememesi olarak tanımlanmaktadır⁴⁵². TCK'nın 35/1. maddesinde de teşebbüs; *“işlemeye kastedilen bir suçun elverişli hareketlerle doğrudan doğruya icraya başlanıp da failin elinde olmayan nedenlerle tamamlanamaması”* olarak tanımlanmıştır.

Gönüllü vazgeçme ise, TCK'nın 36. maddesinde şu şekilde yer almaktadır: *“Fail, suçun icra hareketlerinden gönüllü vazgeçer veya kendi çabalarıyla suçun tamamlanmasını veya neticenin gerçekleşmesini önlerse, teşebbüsten dolayı cezalandırılmaz; fakat tamam olan kısım esasen bir suç oluşturduğu takdirde, sadece o suça ait ceza ile cezalandırılır.”*

⁴⁴⁹ Kabahate teşebbüs konusu ile ilgili tartışmalar için bkz. Zanoşini, İdari Müeyyideler, s. 96, dñn. 7.

⁴⁵⁰ Özbek I, s. 62.

⁴⁵¹ Yurtcan, Erdener, Kabahatler Kanunu ve Yorumu, İstanbul, 2005, s. 19.

⁴⁵² Dönmezer/Erman I, s. 414; Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 223; Demirbaş, s. 380.

Kabahatler Kanunu'nun, Teşebbüs başlığını taşıyan 13. maddesinin gönüllü vazgeçme bakımından diğer kanunları saklı tutan hükmü gereğince; ancak diğer kanunlarda kabahate teşebbüsün sözkonusu olması ve bunun cezalandırılacağı hükme bağlanmış ise, bu durumda gönüllü vazgeçmeye ilişkin yukarıda yer verdiğimiz TCK hükmü uygulanacaktır.

İştirak konusunda ise, Kabahatler Kanunu, 14. maddesiyle şu hükümleri getirmiştir:

“(1) Kabahatin işlenişine birden fazla kişinin iştirak etmesi halinde bu kişilerin her biri hakkında, fail olarak idarî para cezası verilir.

(2) Özel faillik niteliğinin arandığı durumlarda, kabahate iştirak eden ve bu niteliği taşımayan kişi hakkında da fail olarak idarî para cezası verilir.

(3) Kabahate iştirak için kasten ve hukuka aykırı işlenmiş bir fiilin varlığı yeterlidir. Kabahatin işlenişine iştirak eden kişi hakkında, diğerlerinin sorumlu olup olmadığı göz önünde bulundurulmaksızın idarî para cezası verilir.

(4) Kanunda özel faillik niteliğini taşıyan kişi açısından suç, diğer kişiler açısından kabahat olarak tanımlanan fiilin, bu niteliği taşıyan ve taşımayan kişiler tarafından ortaklaşa işlenmesi halinde suça iştirake ilişkin hükümler uygulanır.”

Maddenin birinci fıkrasında, kabahatlere iştirak haliyle ilgili olarak “tek tip fail sistemi” kabul edilmiş; kabahatin işlenişine iştirak eden kişiler arasında fail ve şerik (azmettiren veya yardım eden) ayrımı gözetilmemiştir⁴⁵³.

İkinci fıkrada, özel faillik niteliğini taşıyan kişinin işlediği kabahate bu niteliği taşımayan kişinin iştirak etmesi halinde, bu kişinin de fail olarak idari para yaptırımı ile cezalandırılabilceği hükme bağlanmıştır⁴⁵⁴.

Üçüncü fıkrayla, örneğin iştirak edenlerden birinin kusur yeteneğinin olmaması, diğer failin idari yaptırıma maruz kalmasına bir etkisi olmayacaktır⁴⁵⁵.

⁴⁵³ Özbek I, s. 53, 62; Ekinci, s. 66.

⁴⁵⁴ Çağlayan, s. 153.

⁴⁵⁵ Çağlayan, s. 153.

Dördüncü fıkrada ise; herhangi bir kişi açısından kabahat olan; ancak özel faillik niteliği bulunan bir kişi bakımından suç olan bir fiilin bu kişiler tarafından birlikte işlenmesi halinde, suça teşebbüse ilişkin TCK hükümlerinin uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Buradan da anlaşılacağı üzere, kişi, kabahati tek başına işlemiş olsaydı, idari yaptırımın belirlenmesi usulü Kabahatler Kanunu'na göre yapılacaktı. Ancak özel faillik niteliği bulunan bir kişiyle iştirak halinde işlenmesi nedeniyle kabahatten dolayı idari yaptırıma değil, suça iştiraktan dolayı TCK hükümleri çerçevesinde sorumlu olacaktır⁴⁵⁶.

Yukarıdaki açıklamalarımızdan da anlaşılacağı üzere, gerek teşebbüs, gerek gönüllü vazgeçme ve gerekse iştirak idari para yaptırımının belirlenmesinde büyük önem arz etmektedir. Bu anlamda, bu üç kavram, doğrudan idari para yaptırımının varlığı ve kapsamı ile ilgilidir.

Bu üç kavramı da inceledikten sonra, son olarak, idari para yaptırımlarının belirlenmesinde etkili olan içtima kavramına değineceğiz.

H-İçtima

İçtima, bir fiilin birden fazla ihlal meydana getirmesi olarak tanımlanmaktadır⁴⁵⁷. TCK'nın 44. maddesinde; *“İşlediği bir fiil ile birden fazla farklı suçun oluşmasına sebebiyet veren kişi, bunlardan en ağır cezayı gerektiren suçtan dolayı cezalandırılır.”* şeklinde düzenlenmiştir.

Kabahatler Kanunu ise içtima başlıklı 15. maddesinde şu hususlara yer vermiştir:

“(1) Bir fiil ile birden fazla kabahatin işlenmesi halinde bu kabahatlere ilişkin tanımlarda sadece idarî para cezası öngörülmüşse, en ağır idarî para cezası verilir.

⁴⁵⁶ İkinci, s. 67.

⁴⁵⁷ Öztürk, (Ceza Hukuku), s. 147-148; Özbek I, s. 54

Bu kabahatlerle ilgili olarak kanunda idarî para cezasından başka idarî yaptırımlar da öngörölmüş ise, bu yaptırımların her birinin uygulanmasına karar verilir.

(2) Aynı kabahatin birden fazla işlenmesi halinde her bir kabahatle ilgili olarak ayrı ayrı idarî para cezası verilir. Kesintisiz fiille işlenebilen kabahatlerde, bu nedenle idarî yaptırım kararı verilinceye kadar fiil tek sayılır.

(3) Bir fiil hem kabahat hem de suç olarak tanımlanmış ise, sadece suçtan dolayı yaptırım uygulanabilir. Ancak, suçtan dolayı yaptırım uygulanamayan hallerde kabahat dolayısıyla yaptırım uygulanır.”

Birinci fıkrada, bir fiille, idari para yaptırımı gerektiren birden fazla kabahat işleniyorsa bunlardan en ağırının uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Burada, dikkat edilecek olursa, TCK'nın 44. maddesindeki düzenlemeye paralel bir düzenleme yapılmış; ancak bu hüküm yalnızca idari para yaptırımları açısından öngörölmüştür. Fıkra ile fikri içtima benzeri bir durum oluşturulmuştur⁴⁵⁸. Zira fıkraya göre, idari para yaptırımından başka yaptırımlar öngörölmüş ise her biri ayrı ayrı uygulanacaktır⁴⁵⁹.

İkinci fıkrada, TCK'nın zincirleme suça ilişkin benimsediği kuraldan (md. 43) farklı olarak, aynı kabahatin birden fazla işlenmesi halinde her bir kabahat için ayrı ayrı idari para yaptırımı verileceği hükme bağlanmıştır⁴⁶⁰.

Üçüncü fıkrada ise; bir fiilin hem suç hem de kabahat olarak düzenlenmiş olması halinde sadece suçtan dolayı yaptırım uygulanacağı hükme bağlanmıştır⁴⁶¹. Bu hükümlerle, ceza hukuku bakımından çok önemli bir ilke olan ne bis in idem ilkesinin uygulanması sağlanmıştır⁴⁶².

⁴⁵⁸ Özbek I, s. 54.

⁴⁵⁹ Ekinci, s. 67.

⁴⁶⁰ Özbek I, s. 62.

⁴⁶¹ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 109; Özbek I, s. 62; Çağlayan, s. 154-155.

⁴⁶² Ekinci, s. 68.

Yukarıda yer alan içtima ile ilgili açıklamalarımızdan da açıkça anlaşılacağı üzere, idari para yaptırımının belirlenmesinde içtima kurallarının da etkisi büyüktür⁴⁶³.

II- İdarenin Parasal Yaptırıma Karar Verme ve Uygulama Yetkisi

A-Genel Olarak

Para yaptırımının karar mercii temelde para yaptırımının türüne göre farklılık göstermektedir. Örneğin adli para yaptırımlarına karar verme yetkisi yargı organlarına aittir. İdari para yaptırımlarında ise adı üzerinde 'idare' para yaptırımına karar vermektedir.

Ancak en başta belirtmek gerekir ki, devlet, toplumsal düzeni koyan ve bunu yürüten bir yapı olması sebebiyle, yetkili organları eliyle kuralları ve bunlar karşısında yaptırımları belirler. Bu çerçevede, egemenliği yetkili organlar eliyle kullanır (Anayasa md. 6).

Yetkiye sahip olmada da yetkiyi bizzat kullanmada da Anayasamız'ın 6. maddesiyle kabul ettiği ilke, *"hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağı"* şeklindedir.

Bu bağlamda, para yaptırımını bir kanun ile getiren makam da, para yaptırımına karar veren ya da uygulayan makam da kaynağını temelde Anayasa ve kanunlardan almaktadır. Burada belirttiğimiz kanunilik, organik anlamda yetkiyi veren kanuniliktir.

Para yaptırımının tayini konusundaki kanunilik ise, yukarıda Kanunilik başlığı altında belirttiğimiz üzere, para yaptırımlarının uygulanabilmesinin ancak

⁴⁶³ Zanolini, *"Bir fiili ika etmeme hususunda ikili bir vecibe varsa, kişi, ikili ihlalin neticesine tahammül etmesi lazımdır."* diyerek içtima kurallarının varlığı konusunda aksi görüşünü dile getirmektedir. Zanolini, İdari Müeyyideler, s. 107.

daha önce bir yasayla belirlenmesiyle mümkün olmasıdır. Devletin idari yaptırımlar konusundaki sınırı da işte bu kanunilik ilkesi olmaktadır⁴⁶⁴.

Anayasa ve yasalarla kurallar belirlenmişse ve yine aynı hukuki düzenlemelerle bu kuralları uygulayacak, uygulanmasının denetleyecek ve uymayanlara yaptırımlar uygulayacak makamlar da belirlenmişse bu halde, bu belirlenmelerin hem idari para yaptırımları yönünden arzettiği önemi hem bu yetkinin temellerini hem de kullanan makamların özelliklerini incelemekte fayda vardır.

Bu incelemelerimiz, gerek idari yaptırımda organik konuların temellerini hem de idari yaptırıma karar verilmesi usulünü ortaya çıkaracaktır.

B-İdare Kavramı

İdari yaptırım kavramı belirlenirken, bir yaptırımı ‘idari’ yapan unsurlara değinmek gerekir. Bu noktadaki en temel konulardan biri ‘idare’ kavramıdır. İdarenin tam olarak neyi ifade ettiği anlaşılmalıdır ki, bu konudaki organik sorun çözülsün.

Bir devletin belli başlı üç fonksiyonunun olduğu belirtilmektedir⁴⁶⁵. Bu üç fonksiyonu devlet, yasama ve yürütme ve yargı organları eliyle kullanır. İdare ise bu organlar içerisinde, Anayasamız’da Yürütme başlığı altında, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’ndan sonra ve ayrıca düzenlendiği için Yürütme’nin bir parçası olarak sayılmaktadır⁴⁶⁶. Bu çerçevede idare; “devletin yasama ve yargı organları ile Yürütme Organı’nın da Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu dışında kalan tüm kuruluşları olarak tanımlanmaktadır⁴⁶⁷.

⁴⁶⁴ Oğurlu, s. 70; Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s.115-116.

⁴⁶⁵ Umar, s. 262; Günday, s. 3; Kaboğlu, İbrahim Ö., Anayasa Hukuku Dersleri, 2. Baskı, İstanbul, 2006, s. 102; Özer, Attila, Anayasa Hukuku Genel İlkeler, 2. Baskı, 2. Baskı, Ankara, 2005, s. 115.

⁴⁶⁶ Günday, s. 4; Gölcüklü, (İdari Ceza Müeyyideleri), s. 199.

⁴⁶⁷ Pertev/Bilgen/Akgüner, İstanbul, 2001, s. 14; Özay, İdari Yaptırımlar, s. 38; Günday, s. 4; Gözler, İdare Hukuku Dersleri, s. 7.

Bu açıklamalarla birlikte, idare kavramının yürütme kavramından ayrı düşünülmemeyeceği de ortadadır. Aynı şekilde yürütme fonksiyonu da aynı anlama gelmese bile, idari fonksiyonla birlikte anılabilir. İdari fonksiyon (idari işlev⁴⁶⁸), bu noktada, genel ve soyut normların belli kişi ve durumlara uyarlanması olarak tanımlanmaktadır⁴⁶⁹.

a-İdari Yaptırımın Tayin Bakımından İdare ve İdari Yaptırımın İhdası

İdari yaptırımların tayininde de idare kavramını yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde belirlemek gerekir. Buradan hareketle, idari yaptırımların tayini en başta yasama organının yetki alanında olan bir konudur. Çünkü Anayasamız'ın 6. maddesinde belirtilen, milletin egemenliğini kural koymak amacıyla kullanma aracı yine Anayasamız'ın 7. maddesine göre –devredilmez olarak- Yasama Organımız'dır. Bu, aynı zamanda idari yaptırım koymada asli yetkiyi de ifade eder. Bu nedenle, idarenin idari yaptırım ihdas etme konusundaki yetkisi asli değil bağlı yetkidir⁴⁷⁰.

Anayasa Mahkemesi de bir kararında⁴⁷¹; “(...)Yürütmenin, tüzük ve yönetmelik çıkarmak gibi klasik düzenleme yetkisi, idarenin kanuniliği ilkesi çerçevesinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetki durumundadır. Bu bakımdan Anayasada, ifadesini bulan yukardaki ayrık haller dışında, yasalarla, düzenlenmemiş bir alanda, yürütmenin subjektif hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi bulunmamaktadır.” İfadelerine yer vermek suretiyle dolaylı da olsa, yukarıda bahsettiğimiz bağlı yetkiyi ifade etmiştir.

Bununla birlikte, idareyi, yasama organı dışında kural koyan bir organ haline getiren diğer bir sebebin, 1982 Anayasası'nın Yürütme'yi sadece bir görev olarak değil aynı zamanda yetki olarak da düzenlemesi olduğu kanaatindeyiz. Nitekim Anayasa Mahkemesi, yukarıda belirttiğimiz kararında; “Yürütmeye bir yetki olma gücünü veren esaslar Anayasanın muhtelif maddelerine serpiştirilmiş durumundadır.

⁴⁶⁸ Özay, Günışığında Yönetim, s. 337; Pertev/Bilgen/Akgüner, İstanbul, 2001, s. 9.

⁴⁶⁹ Günday, s. 10.

⁴⁷⁰ Oğurlu, s. 73.

⁴⁷¹ AYM, E.1984/14, K.1985/7 T.13.06.1985, AMKD., S.20, s. 153.

Bunlardan düzenleme ile ilgili olarak yeni Anayasanın getirdikleri olağanüstü haller ve sıkıyönetim sürecince Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun sözü edilen hallerin gerekli kıldığı durumlara hasren kanun hükmünde kararname çıkarmak, Bakanlar Kurulunun, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içerisinde değişiklik yapmak, dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla, ithalat, ihracat ve dış ticaret işlemler üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymak ve bunları kaldırmaktan gibi hususlardır.” demek suretiyle bu hususu dile getirmiştir.

Bu çerçevede, idari yaptırımları ihdas etmek temelde yasamanın elinde olmakla birlikte, bunun yanında yürütme organının da bu anlamda yetkiye sahip olduğu görülmektedir. Tabii ki bu noktada, idari yaptırımı içerecek düzenlemenin de yasa ile yürütmenin yetki alanına verilmiş ve Anayasa ve yasalara aykırı olmaması gerekir.

Tabidir ki bu noktada, idari para yaptırımını ihdas yolları ve idarenin bu konudaki yetkilerinin sınırları da, idari para yaptırımlarını ihdas edebilecek makamları sınırlayıcı şekilde belirlemektedir.

Ancak yukarıdaki açıklamalarımız çerçevesinde denilebilir ki, yasam organı dışında bir organ veya makamın idari para yaptırımını ihdas etmesi yine ancak Anayasa'nın bu konudaki yetkilendirmesi ile mümkündür. 1982 Anayasası bu yetkilendirmeyi Yürütme Organı nezdinde yaparak en başta idari yaptırım ihdasının yasama organı dışında bir organ dışında gerçekleşmesine açık veya zımni olarak izin vermiştir⁴⁷².

Aynı şekilde, Anayasamız idareyi, 123. maddesinde, “kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu ve kanunla düzenlendiğini” belirterek, idarenin idari para yaptırımlarının ihdası konusunda da temelde yasama faaliyeti kapsamında bir

⁴⁷² Günday, s. 11; Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 121.

çerçeve öngörmüş ancak görevlerinin de kanunla düzenleneceğini belirtmek suretiyle, bizce, görevin gereği olan iş ve işlemlerin tayinini kanunlara bırakmıştır. İdari fonksiyonun yerine getirilmesi de bir devlet faaliyeti; bunun yanında idari para yaptırım da bir idari fonksiyon olduğuna göre, idari para yaptırımını ihdasının, bir fonksiyonun yerine getirilmesi kapsamında kanunla belirlenmiş makamlarca gerçekleştirilmesinde Anayasa'ya aykırı herhangi bir durumun olmadığı kanaatini taşıyoruz.

Anayasamız, 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu ve kanunla düzenleneceğini belirttikten ve idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri esaslarına dayanacağını hüküm altına aldıktan sonra, hemen akabinde, üçüncü fıkrada; “kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” hükmüne yer vermiştir. Bizce bu hüküm de, idarenin, idari para yaptırımını ihdas etmesi konusunda temel alınması gereken hükümlerden biridir.

Bunların yanında, Kabahatler Kanunu, özellikle kabahat ve idari yaptırım ihdası konusunda çok önemli bir düzenlemeye dördüncü maddesinde yer vermiştir. Bu maddenin birinci fıkrasına göre; *“Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir.”*

Bu hükümlerle, kabahatlerin ihdası bakımından kanunilik ilkesinden tamamen vazgeçildiği söylenemez. Ancak maddenin açık içeriği karşısında da, idareye düzenleyici işlemlerle kabahat ihdas etme yetkisi verildiğinin de kabulü gerekir. Ancak sözkonusu kabahat ihdası da ancak kanunun kapsam ve koşulları bakımından bir çerçeve hükmün belirlenmiş olması ve bu çerçeve hükmün içeriğinin doldurulması şeklinde olabilecektir. Bu hükümlerle bizce, kanunilik ilkesi, kabahatler konusunda konulmuş çerçeve hükümler bakımından bertaraf edilmiştir.

Bu hüküm diğer taraftan, kabahatlerin ve bunlar karşısında uygulanacak yaptırımların ihdası konusunda hangi yolların olduğunu da göstermektedir. Dördüncü maddenin birinci fıkrasında belirtilen idarenin genel ve düzenleyici işlemlerinden kastın tüzükler ve yönetmelikler olduğu kanaatini taşıyoruz. Zira, idarenin genel ve düzenleyici işlemleri sadece tüzük ve yönetmelikle sınırlı değildir. Bunların yanında kararname, tebliğ, karar, genelge, sirküler, tamim, şeklinde de olabilmektedir⁴⁷³. Ancak idarenin kural koyucu nitelikteki düzenleme yetkisinin, tüzük ve yönetmeliklerden ibaret olduğu ve karar, sirküler, genelge, tebliğ gibi araçlarla bu yetkinin kullanılamayacağı da belirtilmektedir⁴⁷⁴. Bunun aksine, idarenin düzenleme yetkisini kullanırken başvurabileceği araçların tüzük ve yönetmelikle sınırlı olmadığı da ileri sürülmüştür⁴⁷⁵. Bununla birlikte, idarenin genel ve düzenleyici işlemlerinden Anayasamız'da hükme bağlananlar tüzükler ve yönetmeliklerdir⁴⁷⁶. Zira idare herkes için uyulması zorunlu kuralları ancak tüzük ve yönetmelik şeklinde koyabilmektedir⁴⁷⁷.

İdarenin genel ve düzenleyici işlemleri olan tüzük ve yönetmelikler dışında bir hukuki metinle (örneğin genelge, tebliğ) kabahat ihdas edilemeyeceği kanaatindeyiz. Zira aksinin kabulü kabahatler bakımından kanunilik ilkesinin ve bunun sonucunda da hukuki güvenliğinin tamamen ortadan kalkması sonucunu doğurur. Zaten Kabahatler Kanunu'nun idarenin genel ve düzenleyici işlemlerle kabahat ihdasına izin veren hükmü de çerçeve hükümlerle sınırlı bir hükümdür. Buna rağmen, biz, hükmün kanunilik ilkesinin ihlali olduğu kanaatini taşıyoruz. Temel hak ve hürriyetlere herhangi bir yargı kararı olmaksızın ve doğrudan müdahale edebilen kabahatlerin ihdasının ancak yasayla mümkün olması gerekir.

Bunların yanında, idarenin kıyas yoluyla da idari yaptırımlar ihdas edemeyeceğini kabul etmek gerekir⁴⁷⁸. Danıştay da bir kararında⁴⁷⁹, il özel idareleri

⁴⁷³ Günday, s. 99.

⁴⁷⁴ Dönmezer, Sulhi, İcranın Tanzim Tasarrufları İle Suç İhdası, Anayasa'ya Aykırılık İddiası Halinde Verilmesi İcap Eden Karar, İÜHF.M., C.XXVIII, No 1, 1962, s. 243-244.

⁴⁷⁵ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 81-82.

⁴⁷⁶ Günday, s. 99.

⁴⁷⁷ Duran, Lütfi, İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları, İÜHF.M., C.XXX, S. 3-4, 1964, s. 490.

⁴⁷⁸ Oğurlu, s. 64.

ve belediye organlarının uygulayacakları idari yaptırımların belli olması ancak yerel yönetimlerin kurdukları birliklerin hangi eylemlere yaptırım uygulayabileceklerini düzenleyen bir hüküm bulunmadığından, il özel idareleri ve belediye organlarının idari yaptırım uygulamalarının kıyasen yerel yönetimlerin kurdukları birlikler tarafından uygulanamayacağını belirterek, kıyas yoluyla yaptırım uygulamanın mümkün olmadığını gayet net bir şekilde açıklamıştır.

Kabahatler Kanunu'nun, kabahat ihdası konusunda idareyi sınırlı olarak yetkili kılan dördüncü maddesinin birinci fıkrasının akabinde, ikinci fıkrada, idari yaptırım konusunda kanunilik ilkesi düzenlenmiştir. Bu fıkra göre; *“Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir.”*

Bu fıkradan da anlaşılacağı üzere, kabahatin karşılığı olan idari yaptırım ancak kanunla belirlenebilecektir. Burada yaptırımda kanunilik ilkesi açık bir biçimde benimsenmiş ve idareye idari yaptırım belirleme yetkisi verilmemiştir. İdarenin, idari yaptırımın süresi ve miktarını belirlemek gibi bir yetkisi de bulunmamaktadır.

Yaptırımda kanunilik ilkesini düzenleyen bu açık hüküm bizce yerindedir. Bu çerçevede, idari yaptırımların, kurdukları idari düzenin kanun konusu olması halinde kanunla, bunun dışında ise yönetmelik gibi diğer düzenleyici işlemlerle konulabileceğine ilişkin görüşü kabul etmiyoruz⁴⁸⁰. Ancak kabahatte kanunilik ilkesinin bir nevi bertarafı niteliğinde olan birinci fıkraya anlam veremiyoruz. Zira, idare bizzat, Kabahatler Kanunu'nun dördüncü maddesinin birinci fıkrası uyarınca, bir tüzük veya yönetmelikle kabahat ihdas etse dahi, bunun karşılığında, dördüncü maddenin ikinci fıkrası nedeniyle bir idari yaptırım ihdas edemeyecektir. Bu halde, kabahat olarak ihdas edilen davranışın kabahat olma niteliğinde nitelik bakımından sorunlar çıkacaktır. Ayrıca kabahatin yaptırımsız olması uygulanmasının da daha baştan fiilen imkansız olması sonucunu doğuracaktır.

⁴⁷⁹ D. 1. D., T.25.11.1998, E.1998/335, K.1998/357, DD., S. 100, s. 37.

⁴⁸⁰ Günday, s. 162.

Bunların yanında, idarenin kabahatler konusunda yetkilendirilebilmesi konusunda bir Anayasa Mahkemesi kararına değinmekte fayda vardır. Anayasa Mahkemesi bu kararında⁴⁸¹ şu hususlara yer vermiştir:

“(…) Şüphesiz yasama organı kanun yapma kudretini başka ellere bırakamaz. Bu prensip, Anayasa'nın 5'inci maddesinde açıklanmıştır. Yasama organı kanun yaparken bütün ihtimalleri gözönünde bulundurarak teferruata ait hükümleri de tesbit etmek yetkisini haiz ise de; zamanın gereklerine göre sık sık değişik tedbirler alınmasına veya alınan tedbirlerin kaldırılmasına ve yerine göre tekrar konmasına lüzum görülen hallerde yasama organının yapısı bakımından ağır işlemesi ve günlük olayları izleyerek zamanında gerekli tedbirleri almasının güçlüğü karşısında kanun koyucunun esaslı hükümleri tesbit ettikten sonra ihtisas ve idare tekniğine taallük eden hususların düzenlenmesi için Hükümete yetki vermesi yasama yetkisini kullanmaktan başka bir şey değildir. Şu hale göre bu durumu yasama yetkisinin yürütme organına bırakıldığı anlamına almak doğru olamaz.”

Bu, açık Anayasa Mahkemesi kararı karşısında, Yürütme Organı'nın tüzüklerle kabahat ihdas etmesinde bir engel olmadığı kabul edilebilir. Zaten benzer bir düzenlemeyi Kabahatler Kanunu'nun dördüncü maddesinin birinci fıkrasıyla yaptığına yukarıda değinmiştik.

Bu karara paralel olarak, kanunilik ilkesine sıkı sıkıya bağlı kalınarak hukuka aykırılıklarla yeterince müdahale edilmesinin de idareye bazı konularda kabahat fiilini ihdas veya tarif etme konusunda yetki verilmesini haklı gösterdiği de belirtilmektedir⁴⁸².

Bizce, idareye kabahat ihdası konusunda yetki verilemesinin temelinde idarenin düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip olması yatmaktadır. Örneğin, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun, 26.04.2006 tarih ve 5491 sayılı Kanun'la değişik 20. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre; *“hava kirliliği yönünden kurulması ve*

⁴⁸¹ AYM., E.1962/198, K.1962/111, T.10.12.1962, RG., 24.01.1973-11316.

⁴⁸² Öztekin, Tosun, Suçların Kanuniliği Prensibi Aleyhindeki Cereyan, İÜHF.M., C.XXVII, S. 1-4, 1962, s.54-56.

işletilmesi izne tabi olmayan tesislerin işletilmesi sırasında yönetmelikle belirlenen standartlara aykırı emisyonu neden olanlara 6.000 Türk Lirası idari para cezası verilir.”

Bu hükümde de açıkça görüleceği gibi, kabahati ihdas edenin kanun (5491 sayılı Kanun) olmasına rağmen, standartları belirleyen idarenin düzenleyici işlemi olan yönetmeliktir.

Bu çerçevede, idarenin genel ve düzenleyici işlemleri olan tüzük ve yönetmelikler konusuna da değinmek gerektiğini düşünüyoruz.

Anayasamız’ın tüzüklerle ilgili 115. maddesi hükmü şu şekildedir:

“Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay’ın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabilir.

Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi yayımlanır.”

Bu hükme göre tüzükler ancak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılabilir; bakanlıkların kamu tüzel kişilerinin tüzük çıkarma yetkisi yoktur⁴⁸³. Yine bu hükme göre, tüzüklerin kapsamı kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmektir⁴⁸⁴.

Ancak, tüzükle kanunun uygulanmasını gösteren veya emrettiği işleri belirten Bakanlar Kurulu’nun tüzükle ceza ihdas edemeyeceğine şüphe yoktur⁴⁸⁵. Aksinin kabulü zaten suçta ve cezada kanunilik ilkesinin ihlali olacaktır.

Bunların yanında, Kabahatler Kanunu’nun dördüncü maddesinin birinci fıkrası hükmü karşısında, kanunun kapsam ve koşulları bakımından çerçeve hüküm belirlemesi durumunda hükmün içeriğinin tüzüklerle doldurulabileceği

⁴⁸³ Günday, s. 99.

⁴⁸⁴ Gözler, İdare Hukuku Dersleri, s. 175; Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s.59-60.

⁴⁸⁵ Soyaslan, (Yürütme Organı), s. 52.

kanaatindeyiz. Bu çerçevede, Bakanlar Kurulu, kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriğini çıkaracağı tüzüklerle doldurabilecektir.

Anayasamız'ın yönetmeliklerle 115. maddesi hükmü ise şu şekildedir:

“Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.

Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazete’de yayımlanacağı kanunda belirtilir.”

Bu hükme göre, yönetmeliği ancak Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri çıkarabilir⁴⁸⁶. Bakanlar Kurulu'nun da yönetmelik çıkarabileceği Anayasa Mahkemesi tarafından kabul edilmektedir⁴⁸⁷. Yönetmeliklerin sebep unsurunu bir kanun veya tüzük oluşturmaktadır⁴⁸⁸. Bilindiği üzere, yönetmelik, idarenin en geniş uygulama alanına sahip düzenleyici işlem türüdür. Buna karşın, yönetmelikle ceza ihdası mümkün değildir⁴⁸⁹. Bunun da aksinin kabulü zaten suçta ve cezada kanunilik ilkesinin ihlali olacaktır.

Ancak Kabahatler Kanunu'nun dördüncü maddesinin birinci fıkrası hükmü karşısında, kanunun kapsam ve koşulları bakımından çerçeve hüküm belirlemesi durumunda hükmün içeriğinin yönetmeliklerle doldurulabileceği kanaatindeyiz. Bu çerçevede, Başbakanlık, Bakanlar Kurulu, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriğini çıkaracakları yönetmeliklerle doldurabileceklerdir.

Nitekim hukukumuzda buna ilişkin düzenlemeler mevcuttur. Örneğin, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 'İdari Para Cezası' başlıklı 16. maddesinin son fıkrasında; *“Bu maddeye verilecek idarî para cezalarının tespitinde*

⁴⁸⁶ Gözler, İdare Hukuku Dersleri, s. 175; Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s.58-59.

⁴⁸⁷ AYM., E.1967/41, K.1969/57, T.23-24-25.10.1969, RG. 12.3.1971-13776.

⁴⁸⁸ Günday, s. 105.

⁴⁸⁹ Soyaslan, (Yürütme Organı), s. 52.

dikkate alınan hususlar, işbirliği halinde para cezasından bağışıklık veya indirim şartları, işbirliğine ilişkin usul ve esaslar Kurulca çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir.” hükmüne yer verilmiştir.

Bunların yanında Kabahatler Kanunu’nun dördüncü madde hükmünün, Kabahatler Kanunu yanında diğer kanunlarda yer alan idari para yaptırımları konusunda da uygulanacağını da ayrıca belirtmek gerektiğini düşünüyoruz. Bunun dayanağı tabi ki, Kabahatler Kanunu’nun 3. maddesi hükmüdür.

Sonuç olarak, gerek tüzüklerle gerekse yönetmeliklerle kabahat ihdasının çerçeve hükümlerle sınırlı tutulmuş olsa dahi, yerinde olmadığı ve kanunilik ilkesinin çiğnenmesi niteliğini taşıdığı kanaatindeyiz. Zira tıpkı suçlar gibi kabahatlerin de kanunlarda gösterilmesi bireyler için bir garanti oluşturmaktadır. Kanunlar gerek özellikleri gerekse değiştirme usullerindeki zorluklar nedeniyle sık değişmemekte ve bu çerçevede belirliliği de sağlamaktadır. Oysa, örneğin Yürütme Organı’nın aldığı kararlarla kabahat ve idari yaptırım ihdası sık sık değişebilecek bir özelliğe sahip olabilecektir⁴⁹⁰. Bu nedenle de bireyler açısından hukuki güvenlik azalacaktır.

Yukarıda dile getirdiğimiz kanaatlerimizin aksine, idareye, kabahat ve bunun karşılığında yaptırım ihdasının suçta ve cezada kanunilik ilkesini zedelediği, idari mercilerin kabahat ve yaptırım ihdası konusundaki yetkilerinin tam olarak ‘ihdas’ değil; esasen ihdas edilmiş bulunan ‘suç’un maddi unsurunu açık bir şekilde belirtmek, ‘suç’un çerçevesini doldurmak olduğu da belirtilmiştir⁴⁹¹.

b-İdari Para Yaptırımına Karar Verme Bakımından İdare

İdari para yaptırımına karar verme yetkisi, özel kanunlarda ve Kabahatler Kanunu’nda farklı kişi ve kurumlara verilmiştir. Bu, bazen makamı temsil eden bir kişi olabildiği gibi bazen bir heyet bazen de bir komisyon olabilmektedir⁴⁹².

⁴⁹⁰ Giritli, İsmet, Yürütme Organının Koyduğu Kaidelere Aykırılıkların Cezalandırılması, İÜHFM., C. XXVIII, S. 1, İstanbul, 1962, s. 352; Yarsuvat, Duygun, Yürütme Organının Koyduğu Kaidelerle Suç İhdası, İÜHFM., C.XXIX, S. 3, İstanbul, 1963, s. 540.

⁴⁹¹ Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 123.

⁴⁹² Mahmutoğlu, (Yargılama Rejimi), s. 161.

ba-Özel Kanunlarda Belirtilen Kurul ve Makamlar

Kabahatler Kanunu'nun, genel hükümlerinin idari para yaptırımları açısından geçerli olduğunun 3. maddesinde belirtilmesi nedeniyle, özel kanunlarda idari para yaptırımı kararı vermeye yetkili kurul ve makamlar konusunda Kabahatler Kanunu'nu esas almak gerekir.

Kabahatler Kanunu, İdari Yaptırım Kararı Verme Yetkisi başlıklı 22. maddesinde şu hükümlere yer vermiştir:

“1) Kabahat dolayısıyla idarî yaptırım kararı vermeye ilgili kanunda açıkça gösterilen idarî kurul, makam veya kamu görevlileri yetkilidir.

(2) Kanunda açık hüküm bulunmayan hallerde ilgili kamu kurum ve kuruluşunun en üst amiri bu konuda yetkilidir.

(3) İdarî kurul, makam veya kamu görevlileri, ancak ilgili kamu kurum ve kuruluşunun görev alanına giren yerlerde işlenen kabahatler dolayısıyla idarî yaptırım kararı vermeye yetkilidir.

(4) 4.12.2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun yer bakımından yetki kuralları kabahatler açısından da geçerlidir.”

Madde, hem özel kanunlarda belirtilen kurul ve makamların yetkisini belirtmekte hem de bu yetkinin ilgili kamu kurum ve kuruluşunun görev alanına giren yerlerde işlenen kabahatlerle sınırlı olduğunu hükme bağlamaktadır. Bunun yanında, Ceza Muhakemesi Kanunu'nun yer bakımından yetki kurallarının kabahatler açısından da geçerli olacağını belirtmektedir⁴⁹³.

Yer bakımından yetkiyi belirleyen dördüncü fıkra nedeniyle, öncelikle Ceza Muhakemesi Kanunu'nda benimsenen yer bakımından yetki kurallarına değinmeyi uygun görüyoruz. Zira, idari para yaptırımına karar verecek kurul veya makam yer bakımından yetki kuralları sayesinde belirlenebilecektir⁴⁹⁴.

⁴⁹³ Özbek I, s. 58.

⁴⁹⁴ Gözübüyük/Tan II, s. 796.

Ceza Muhakemesi Kanunu, 12 ve devamı maddelerinde yetki konusunu düzenlemiş ve davaya bakma yetkisinin suçun işlendiği yer mahkemesine ait olduğunu hükme bağlamıştır. Kabahatler konusunda da bu halde yetki, kabahatin işlendiği yerdeki kurul veya makamda veya kollukta olacaktır⁴⁹⁵. Kabahatlerin özel kanunlarında veya Kabahatler Kanunu'ndan belirtilen kişi veya makamlarca verilmesinde yetki kuralı da kabahatin işlendiği yerin esas olmasına dayanmaktadır.

Buna göre, örneğin Kabahatler Kanunu'nun 33. maddesinde düzenlenmiş bulunan dilencilik kabahati için öngörülen idari para yaptırımına karar verecek kolluk veya zabıta görevlileri, dilencinin dilencilik yaptığı yerin kolluk veya zabıta görevlileridir.

Ceza Muhakemesi Kanunu'nun, 12. ve devamı maddelerinde düzenlediği yetki kurallarının kapsamı çalışmamızın içeriğini çok aşacağından burada tamamına yer vermiyor, temel kaideyi belirtmekle yetiniyoruz.

Özel kanunlarda idari para yaptırımı uygulama yetkisi kimi zaman genel müdürlere, kimi zaman müdürlere kimi zaman da mülki idare amirlerine verilmektedir.

Özel kanunlarda idari para yaptırımı uygulama yetkisi verilmiş birkaç kurul ve makama burada, örnek kabilinden yer vermek istiyoruz.

Örneğin, 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu'nun 30. maddesine göre, bu kanunda yer alan idari yaptırımları vermeye, İl Çevre ve Orman Müdürü ile yetki verdiği elemanlar ve orman işletme şefi yetkili kılınmıştır. Çevre Kanununa Göre Verilecek İdarî Para Cezalarında İhlalin Tespiti Ve Ceza Verilmesi İle Tahsili Hakkında Yönetmelik'in 5. maddesine göre, Çevre Kanunu'nda belirtilen ihlaller için idarî para yaptırımı; Bakanlık merkez teşkilatında Çevre Yönetimi Genel Müdürü, Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürü ile Doğa Koruma ve Millî Parklar Genel Müdürü, taşra teşkilatında ise Çevre ve Orman İl

⁴⁹⁵ Mahmutoglu, (Yaptırım Rejimi), s. 157.

Müdürü tarafından verilir. 5262 sayılı Organik Tarım Kanunu'na göre verilecek idari para yaptırımlarına karar verme yetkisi Kanun'un 12. maddesine göre, Bakanlık veya o yerin en büyük mülkî amirine aittir. 4857 Sayılı İş Kanunu'na göre idari para yaptırımlarına karar verme yetkisi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürü'ne aittir. 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 64. maddesinden belirtilen durumlara aykırı davrananlara para yaptırımı uygulama yetkisi Baro Yönetim Kurulu'na aittir. 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un Ek 1. maddesine aykırı hareket edilmesi halinde idari para yaptırımı kararı vermeye yine aynı madde uyarınca İlçe Seçim Kurulu Başkanı yetkilidir. 5179 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi Ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'a göre verilecek idari para yaptırımlarına karar verme yetkisi, Kanun'un 30. maddesine göre o yerin en büyük mülki amirine aittir.

bb-Kolluk

Kamu düzenini sağlamak ve korumak amacıyla çeşitli faaliyetleri gerçekleştiren makamlara genel olarak kolluk adı verilmektedir⁴⁹⁶.

Kabahatler Kanunu'nun 22. maddesinden hareketle, gerek Kabahatler Kanunu'nda gerekse özel kanunlarda kolluk makamlarına idari para yaptırımı uygulama konusunda yetki verilmesi durumunda, kolluk doğrudan idari para yaptırımına doğrudan karar verebilecektir.

Örneğin Kabahatler Kanunu'nun 34. maddesinde belirtilen *Kumar (Oynama)* kabahati karşısında idari para yaptırımı uygulamaya kolluk görevlileri yetkilidir.

Yine, Kabahatler Kanunu'nun 35. maddesinde yer alan *Sarhoşluk*; 36. maddesinde yer alan Gürültü kabahati karşısında idari para yaptırımı uygulama yetkisi kolluk görevlilerine aittir.

⁴⁹⁶ Günday, s.259; Giritli/Bilgen/Akgüner, s. 740; Gözler II, s. 418.

bc-Cumhuriyet Savcısı

Bir idari makam olmamakla birlikte, Kabahatler Kanunu, Cumhuriyet savcısına da idari yaptırım kararı verme yetkisi tanımıştır⁴⁹⁷. Bu, idari yaptırımı karar verme konusunda, ‘mahkeme’ ile birlikte iki istisnadan biridir. Kabahatler Kanunu’nun konuya ilişkin 23. maddesi şu şekildedir:

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

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

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

Hükümden de anlaşılacağı üzere, Cumhuriyet savcısı, üç halde idari yaptırım uygulama yetkisine sahiptir.

- 1- Kanunda açıkça Cumhuriyet savcısının idari yaptırım uygulamaya yetkili olduğu hükme bağlanıyorsa bu halde idari yaptırım kararını Cumhuriyet savcısı verecektir. 5252 sayılı Türk Ceza Kanununun Yürürlük Ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun’un 7. maddesi⁴⁹⁸ uyarınca kanunlarda, "hafif hapis" veya "hafif para" cezası olarak öngörülen ve idari para yaptırımına dönüştürülen yaptırımlarda karar verme yetkisi Cumhuriyet savcısındadır.

⁴⁹⁷ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 37.

⁴⁹⁸ Madde 7 – (Değişik: 11/5/2005 – 5349/3 md.)

(1) Kanunlarda, "hafif hapis" veya "hafif para" cezası olarak öngörülen yaptırımlar, idari para cezasına dönüştürülmüştür. İdari para cezasının hesaplanmasında 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 52 nci maddesi hükümleri uygulanır. İlgili kanunda "hafif hapis" cezasının üst sınırının belirtilmediği hallerde, idari para cezasının hesaplanmasında esas alınacak gün sayısının üst sınırı, yediyüztüzdür.

(2) Kanunlarda, "hafif hapis cezası" ile "hafif para cezası"nın seçimlik olarak veya birlikte öngörüldüğü hallerde, idari para cezası yaptırımının belirlenmesinde "hafif hapis cezası" esas alınır.

(3) Kanunlarda, sadece "hafif para cezası"nın öngörüldüğü ve cezanın alt veya üst sınırının belirtilmediği hallerde, idari para cezası, yüzyirmimilyon Türk Lirasından az, onsekizmilyar Türk Lirasından fazla olamaz.

(4) Bu madde hükmüne göre idari para cezasına karar vermeye Cumhuriyet savcısı yetkilidir.

- 2- Cumhuriyet savcısı, bir suç dolayısıyla başlatılan soruşturma kapsamında bir kabahatin işlendiğini öğrenirse durumu ilgili kamu kurum ve kuruluşuna bildirebileceği gibi, kendisi de idarî yaptırım kararı verebilecektir.
- 3- Cumhuriyet savcısı, soruşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde idarî yaptırım kararı verebilecektir.

Özay, idari yaptırımların “ancak idare içerisindeki makam ve mercilerin idari işlem niteliğindeki kararları” olduğunu ifade etmektedir⁴⁹⁹. Buna göre, savcının işlemlerinin niteliği belirlenirken, organik ölçütün idari işlev ile desteklenmesi gerekmektedir.

Kanaatimizce, Cumhuriyet savcısına idari yaptırıma karar verme yetkisinin verilmesi, idari yaptırımların asıl sahasının İdare Hukuku olması ve idarenin bu alanda uzmanlaşması sebebiyle doğru değildir. Ayrıca, TCK’daki kabahatlerin bir kısmı da suç olmaktan çıkarılmış ve idari yaptırıma tabi kılınmıştır. Buna rağmen bazı yaptırımlara karar verme yetkisinin hala Cumhuriyet savcısına verilmesini doğru bulmuyoruz. Kabahatler Kanunu’nun 23. maddesinin birinci fıkrası hükmi nettir ve Cumhuriyet savcısının doğrudan yetkili kılınması halinde idari yaptırım kararını ona bırakmaktadır; ancak Cumhuriyet savcısının, ikinci ve üçüncü fıkralarda, kendisine verilen seçimlik hakkı, idari yaptırım gerektiren kabahati, o kabahatle ilgili olarak idari yaptırım uygulama yetkisini haiz kurum veya kuruluşa bildirme yönünde kullanmasının yerinde olacağı kanaatindeyiz.

bd-Mahkeme

İdari yaptırıma idarenin karar vermesi konusunda ikinci istisna mahkemelerin idari yaptırım kararı vermeleridir⁵⁰⁰. Kabahatler Kanunu, bu konuyu 24. maddesinde şu şekilde düzenlemiştir:

⁴⁹⁹ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 40.

⁵⁰⁰ Akbulut, İş Mahkemesi hakimlerine İş Kanunu’ndan doğan uyuşmazlıklarla ilgili para cezalarını verme yetkisinin tanınması gerektiğini belirtmektedir. Akbulut, s. 138.

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

Maddeden de anlaşılacağı üzere, suç olduğu gerekçesiyle kovuşturması devam eden bir fiilin kabahat olduğu anlaşılırsa, ceza mahkemesi, bu durumda idari yaptırım kararı verecektir⁵⁰¹. Ceza mahkemesine bu konuda, Cumhuriyet savcısına tanınan seçimlik yetki gibi bir yetki tanınmamıştır. Mahkeme, fiilin kabahat olduğunun anlaşılması halinde idari yaptırım kararı vermek zorundadır⁵⁰². Mahkemenin bir kabahat konusunda idari yaptırıma karar verme yetkisi bu hal ile sınırlıdır⁵⁰³.

Kanaatimizce, bu düzenleme de, gerek Kabahatler Kanunu’nun hazırlanma gerekçesi⁵⁰⁴, gerekse idari yaptırımların hukuki niteliği ve iğeriği gereği idarenin sahasına giren bir konu olması nedeniyle yerinde değildir. Bu noktada, Özyay’ın, idari yaptırımların “ancak idare içerisindeki makam ve mercilerin idari işlem niteliğindeki kararları” olduğu yönündeki, idari yaptırımları temelde organik kriter ve idari işlev noktasında değerlendiren görüřüne⁵⁰⁵ katılıyoruz.

C-İdareye İdari Yaptırımlar Konusunda Yetki Tanınmasının Nedenleri

İdari yaptırımlar konusunda idareye yetki verilmesinin temelinde idarenin düzenleme yetkisi yatmaktadır⁵⁰⁶. Kanaatimizce buna, kamu hizmetinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi gereğini ve kolluk yetkilerinin kullanılmasını da eklemek gerekir. İdarenin düzenleme yetkisi kapsamında, idari yaptırım uygulamaları gün geğtikçe daha geniş bir alanda uygulanmaktadır⁵⁰⁷.

⁵⁰¹ Y. 7. CD., E.2004/36082, K.2006/916, T.28.02.2006, YKD., C. 32, S. 6, Haziran 2006, s. 1000-1001; Y. 7. CD., E.2005/16894, K.20062508, T.23.03.2006, YKD., C. 32, S. 6, Haziran 2006, s. 1002-1003.

⁵⁰² Ekinci, s. 94.

⁵⁰³ Çağlayan, s. 64.

⁵⁰⁴ Ekinci, s. 1 vd.

⁵⁰⁵ Özyay, İdari Yaptırımlar, s. 40.

⁵⁰⁶ Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 116-117; Özyay, İdari Yaptırımlar, s. 67.

⁵⁰⁷ Oğurlu, s. 71; Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 1776-177.

Tabi buradaki asıl amaç, kamu düzeninin sağlanması için etkin önlemlerin alınması olarak kabul edilmektedir⁵⁰⁸. Bu, bizce de sözkonusu yetkinin verilmesinin gerekçesini oluşturmaktadır.

Anayasa Mahkemesi de, bir kararında⁵⁰⁹, düzeni korumak, halkın tedirgin olmasını önlemek gibi gerekçelerle idarenin yaptırım uygulama yetkisinin varlığını ve gerekliliğini şu şekilde belirtmiştir: “(...) idare, halkın tedirgin olmasını önlemek ereği ile ve yasaların kendisine, tanıdığı yetkiler çerçevesi içinde vereceği kararlarla birtakım tedbirler alabilir ve yasaklar koyabilir. Yasalar da bu yasaklara uymayanları uyarmak ve yasaklara uyulmasını sağlamak üzere bir takım yaptırımların idare yerlerince uygulanmasını öngörebilir. Konulan yasaklar kolluk kurallarının sınırlarını aşmamak ve uygulanan yaptırımlar bunlara özgü idari yaptırımlar niteliğinde bulunmak üzere idarenin yetkileri içinde sayılabilir. Burada pazaryerinin belediyece öngörülen düzenini korumak ereği ile belediyenin koyduğu yasaklara ilişkin idari nitelikte bir yaptırımın idarece uygulanması söz konusudur. Bundan ötürü olayda genel anlamda ceza yasalarına aykırı davranmış olan bir kişinin ceza yasalarınca öngörülen bir cezaya çarptırılması söz konusu olmadığı için yargı yetkisinin kullanılmasından artık söz edilemez. Kolluk kurallarına aykırılık nedeni ile idarece uygulanan yaptırımlarla bir ceza davası dolayısıyla ceza mahkemelerince uygulanan yaptırımlar maddi sonuç açısından birbirlerine belli bir ölçüde benzeseler bile, hukuki sonuç açısından birbirlerinden başka konulardır.”

İdarenin idari para yaptırımı uygulama konusundaki yetkisinin temelde hem çok geniş bir örgüte sahip olması hem de oldukça farklı konular üzerinde faaliyet göstermesi nedenlerine dayandığı da belirtilmiştir⁵¹⁰. Buradan da anlaşılacağı üzere, idarenin artan ihtiyaçlar karşısında, sahip olduğu geniş örgütüyle toplumsal düzeni bozan davranışlara kısa sürede müdahale edebilme kudreti, idareye idari para yaptırımına karar verme yetkisinin tanınmasında etkili olmuştur. İdarenin

⁵⁰⁸ Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 115; Oğurlu, s. 70.

⁵⁰⁹ AYM., E.1969/46, K.1970/2, T.06.01.1970, RG., 15.12.1970-13695.

⁵¹⁰ Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s. 156-157.

tasarruflarına riayetin sağlanması amacıyla da idareye yaptırım uygulama yetkisinin tanınmasında etkili olduğu belirtilmiştir⁵¹¹.

Yine, sosyal düzeni ve bu amaçla düzeni bozucu davranışları önlemek için devletin idaresini yetkilerle donatmasının da temel nedenlerden olduğu belirtilmiştir⁵¹². Bu çerçevede, idarenin yaptırıma başvurmasının kendi faaliyet ve fonksiyonuyla ilgili emir yahut yasaklara uygun hareketi sağlama arzusunun bir neticesi olduğu da belirtilmiştir⁵¹³.

Yine, küçük bir ihlal nedeniyle muhakeme edilen sanığın, bu muhakemesi ister beraatle ister mahkûmiyetle sonuçlansın, manevi bir baskıya ve yaptırıma maruz kalacağı ve kamuoyu önünde lekeleneyeceği ve bunun yanında, bütün ihlalleri hiçbir ayırım yapmadan suç haline sokmanın cezadan beklenen amaçların elde edilememesine neden olacağı görüşleri de ileri sürülmüştür⁵¹⁴.

Bununla birlikte, idarenin farklı faaliyet alanlarında o alana ilişkin örgütlenmesiyle ihtisaslaşmaya gitmesinin de idareye idari yaptırım kararı verme yetkisi tanınmasında etkili olduğu kanaatindeyiz. Zira idare, faaliyet gösterdiği alanda uzman kişileri istihdam edecek, aynı zamanda faaliyeti yürüttüğü süre içerisinde o salanda ihtisas kabiliyetini arttıracaktır. Bu çerçevede, idarenin para yaptırımına karar verme yetkisine sahip olmasını, kamu hizmetinin daha sağlıklı yürütülmesiyle doğrudan ilgili görüyoruz. Çünkü, faaliyet gösterdiği alanda ihtisaslaşan idare, o alanda çıkan sorunları da o alana ilişkin konulmuş kuralları da ve bunlar karşısında uygulanacak yaptırımları da en iyi şekilde bilecek ve uygulayacaktır. Böylece hızlı müdahale edilen toplumsal düzene aykırılıklar kısa sürede yaptırımla karşılanacak ve düzenin olağan akışı sağlanmış olacaktır.

Bunların yanında, yargı organlarının, özellikle toplumsal düzeni suçlar kadar ağır bir şekilde bozmayan davranışlarla gerek iş yükü gerek zaman bakımından

⁵¹¹ Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 117.

⁵¹² İçel/Donay, s. 31.

⁵¹³ Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 117.

⁵¹⁴ Donay, (İdarenin Ceza Verme Yetkisi), s. 424.

ilgilenecek durumda olmayışı da idarenin para yaptırımını uygulama yetkisine sahip olmasının nedenlerinden biridir⁵¹⁵.

Bunların yanında belirtmek gerekir ki, idarenin para yaptırımını uygulama yetkisi, kuvvetler ayrılığı ilkesi anlamında da Kamu Hukukumuz'un temel ilkelerine ters düşmemektedir⁵¹⁶. Anayasa Mahkemesi de yukarıda belirttiğimiz kararında⁵¹⁷ bu noktayı; “(...) burada yaptırma temel olan hukuka aykırı davranış, yalnızca kolluk işleri sınıfı içinde, ve uygulanan yaptırım ise, idari nitelikte bulunduğundan, yasanın böyle bir yaptırımın idarece uygulanmasını öngörmüş olması, yargı yetkisinin kullanılması olarak nitelendirilemez ve bundan ötürü, Anayasa'nın yargı yetkisine ilişkin 7. maddesine aykırılık söz konusu olamaz.”

D-İdarenin İdari Para Yaptırımları Konusunda Yetkisinin Sınırları

İdare, işlemlerini yaparken hukuka uygun hareket etmek zorundadır⁵¹⁸. İdari para yaptırımlarına karar vermede ve bunları uygulamada da bu kural geçerlidir. Anayasamız da bu ilkeyi benimsemiş ve 123. maddesiyle, idarenin kanunla düzenleneceğini hükme bağlamıştır.

İdarenin yasal olması ilkesi kadar, idarenin yaptığı işlemlerin; bu çerçevede idari para yaptırımlarının da yasal olması ilkesi de büyük önem taşımaktadır.

İdare açısından kabul edilen bazı sınırlamalar, bireyler açısından belirli bir koruma ve güvence sağlamaktadır⁵¹⁹.

Bu sınırlamaların başında, Anayasa'nın 38. maddesi ile getirilen; “*idarenin kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuracak bir müeyyide uygulayamaması*”

⁵¹⁵ Kunter, s. 751; Donay, Para Cezaları, s. 154-155; Denizhan, Trafik Suçları, s. 45; Centel/Zafer/Çakmut, s. 565.

⁵¹⁶ Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 131.

⁵¹⁷ AYM., E.1969/46, K.1970/2, T.06.01.1970, RG., 15.12.1970-13695.

⁵¹⁸ Gözler I, s. 875.

⁵¹⁹ Oğurlu, s. 72.

gelmektedir⁵²⁰. Ancak aynı maddenin takip eden tümcesinde, Silahlı Kuvvetler'in iç düzeni bakımından getirilecek düzenlemelerin saklı tutulduğunu bu çerçevede belirtmek gerekir.

İdarenin kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuracak bir müeyyide uygulayamaması, temelde suç ve cezanın yasallığı ilkesi ve hukukun genel ilkelerinin doğal bir sonucudur⁵²¹. Anayasa Mahkemesi de bir kararında⁵²² idarenin, Anayasa'nın 38. maddesinin açık hükmü uyarınca kişi hürriyetini kısıtlayacak bir yaptırım uygulayamayacağını belirtmiştir.

İşte tam da bu noktada karşımıza yine, kabahatlerin ve suçların; idari yaptırımların ve cezaların yasal olması gereği çıkmaktadır.

Yukarıda, 'İdari Para Yaptırımını Tayin Bakımından İdare ve İdari Para Yaptırımının İhdası' başlığı altında da belirttiğimiz üzere, idarenin kabahatlerin ihdası bakımından, sınırlı da olsa yetkisi vardır. Bu husus, Kabahatler Kanunu'nun dördüncü madde gerekçesinde de "*kabahatler açısından daha esnek bir sistem kabul edilmiştir.*" şeklinde açıklanmıştır⁵²³. Ancak idari para yaptırımı belirleme konusunda idarenin hiçbir yetkisi yoktur. Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinin ikinci fıkrası bu hususu; "*Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir.*" şeklinde hükme bağlamıştır.

Bu hükümden de anlaşılacağı üzere, suçlar karşılığında öngörülen cezaların olduğu gibi kabahatler karşısında uygulanacak idari yaptırımların da yasa ile düzenlenmesi gereği konusunda herhangi bir şüphe yoktur⁵²⁴.

Sonuç olarak söylenmelidir ki, idare idari para yaptırımı ihdas edemez; ancak kanunlarla belirlenmiş idari para yaptırımlarını, belirlendiği türü, süresi ve miktarıyla uygular.

⁵²⁰ Oğurlu, s. 72-73.

⁵²¹ D., 10. D., E.1994/3507, K.1995/6336, DD., S.91, s.1095.

⁵²² AYM, E.1996/48, K.1996/41, T.23.10.1996, AMKD, C.1, S.33, s.181.

⁵²³ İkinci, s.17.

⁵²⁴ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 87.

III. İdari Para Yaptırımı Kararının İçeriği ve İdari Para Yaptırımlarının Türleri

A- İdari Para Yaptırımı Kararının İçeriği

İdari para yaptırım kararının içeriği konusu, Kabahatler Kanunu'nda, İdari Yaptırım Kararının İçeriği üst başlığı altında, 25. maddeyle düzenlenmiştir. Madde, özel olarak idari para yaptırım kararının içeriğini değil, genel olarak idari yaptırım kararlarının içeriğini düzenlemektedir.

Maddeye göre, idari kararına ilişkin tutanakta aşağıdaki bilgiler olmak zorundadır:

- Hakkında idari yaptırım kararı verilen kişinin kimlik ve adresi,
- İdari yaptırım kararı verilmesini gerektiren kabahat fiili,
- Fiilin işlendiği yer,
- Fiilin işlendiği zaman,
- Bu fiilin işlendiğini ispata yarayacak bütün deliller,
- Karar tarihi ve kararı veren kamu görevlilerinin kimliği,

Bu bilgiler idari yaptırım kararına açık bir şekilde yazılmalıdır.

Ancak idari yaptırım kararına ilişkin tutanakta bu bilgilerin yer alması yeterli değildir. Zira, Kabahatler Kanunu'nun 26. maddesinden çıkan üç konunun daha tutanakta yer alması gerekir⁵²⁵.

Bunlardan birincisi, aslında Kabahatler Kanunu'nda (26. maddede), “tebligat metninde belirtileceği” hükme bağlanmış olan, idari yaptırım kararına karşı başvurulabilecek kanun yolu, mercii ve süresidir. Oysa, bu hususlar idari para yaptırım kararına ilişkin tutanağın genelde alt kısmına yazılmaktadır. Ancak açık

⁵²⁵ Çağlayan, s. 179.

hüküm karşısında, tebligatın usulüne uygun yapılabilmesi için, tebligat metnine de bu hususların yazılması gerektiği kanaatindeyiz.

26. maddenin ilgili hükmüne göre, *“idari yaptırım kararına karşı başvurulabilecek kanun yolu, mercii ve süresi tebligat metninde gösterilmelidir.”* Bu hususlar tutanağa açık bir şekilde yazılmalıdır. Bu hüküm, Anayasa’nın 40. maddesinde, 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı yasanın 16. maddesi ile yapılan değişikliğin sonucudur. Söz konusu değişiklikle Anayasa’nın 40. maddesine; *“Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini göstermek zorundadır.”* şeklinde bir cümle eklenmiştir.

İkinci olarak, idari yaptırım kararının kişinin huzurunda verilmesi durumunda, idari yaptırım kararının huzurda verildiğine ilişkin açıklamadır. Bu açıklama tutanakta yer almalıdır (Md. 26, fıkra 2).

Üçüncü olarak, kişinin idari yaptırım kararına ilişkin tutanağı imzalamaması durumunda, imzadan kaçındığına ilişkin açıklamadır. Bu açıklama da muhakkak tutanakta yer almalıdır (Md. 26, fıkra 2).

Kanaatimizce, bunların yanında, 26. maddenin ikinci fıkrasının son cümlesine göre, karar tutanağının bir örneğinin idari yaptırım uygulanan kişiye verilmesi nedeniyle, kişinin tutanağının bir örneğini aldığına dair açıklama ve imzasının da, tutanakta yer alması gerekir. Ancak Kanun’un böyle bir zorunluluk getirmediğini de belirtmek gerekir.

Bizce, yukarıda yer verdiğimiz ve Kabahatler Kanunu’nun 25 ve 26. maddelerince düzenlenen, idari yaptırım kararının içeriğindeki açıklamalardan birinin dahi eksik olması tutanağı ve dolayısıyla idari yaptırım kararını geçersiz kılar⁵²⁶.

⁵²⁶ Çağlayan, sözkonusu açıklamalardan birinin bulunmamasının idari yaptırım kararını hukuka aykırı hale getireceğini belirtmiştir. Çağlayan, s. 179.

B-İdari Para Yaptırımlarının Türleri

Kabahatler Kanunu, idari para yaptırımlarını 17. maddesinin birinci ve ikinci fıkrası birlikte değerlendirildiği üçe ayırmıştır. Biz de bu temel ayırmadan hareketle idari para yaptırımlarını üçe ayırarak inceleyeceğiz. Zira birçok kanunda, özel olarak idari para yaptırımları düzenlenmiştir ve bunları genel bir sistematiğe oturtmak ve sınıflandırmak çok zordur. Ancak Kabahatler Kanunu, oldukça genel bir sınıflandırma ile tanımlamalara gitmiştir.

Mahmutoğlu ise⁵²⁷, Uygulama Alanı başlığı altında temelde; “*ekonomik mevzuata ilişkin para yaptırımları*” ve “*genel sağlık, güvenlik ve düzene ilişkin para yaptırımları*” iki tür para yaptırımından söz etmektedir.

Kabahatler Kanunu’na göre idarenin para yaptırımları şunlardır:

a-Maktu İdari Para Yaptırımları

Maktu idari para yaptırımları, kabahatler karşılığında kanunlarda sabit bir miktar olarak gösterilen idari para yaptırımlarıdır⁵²⁸.

Maktu idari para yaptırımları, yaptırıma konu kabahatin işlenişine veya ağırlığına göre değişmez. Kanun bu tür para yaptırımları için sabit bir miktar öngörmüştür ve daima o uygulanır.

Maktu idari para yaptırımlarına, Kabahatler Kanunu’na yer verilen *Rahatsız Etme* kabahati örnek verilebilir. Rahatsız Etme kabahatini düzenleyen 37. maddenin birinci fıkrasına göre; “*Mal veya hizmet satmak için başkalarını rahatsız eden kişi, elli Türk Lirası idarî para cezası ile cezalandırılır.*” Bu hükümden de anlaşılacağı üzere, rahatsız etme kabahati için öngörülen elli Türk Lirası maktu bir idari para yaptırımındır.

⁵²⁷ Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s. 141.

⁵²⁸ Ekinci, s. 75; Çağlayan, s. 159.

b-Nispi İdari Para Yaptırımları

Nispi idari para yaptırımları, kanunlarda yer alan her suçun özelliğine göre belirlenen, sabit olmayan ve belli oranda artabilen para cezalarıdır⁵²⁹.

Buna göre, nispi idari para yaptırımı, kanunda sabit olarak değil, öngörülen şartların varlığına göre oranlanmış para yaptırımını ifade etmektedir.

Nispi idari para yaptırımına, 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 95. maddesinde düzenlenen idari para yaptırımı örnek gösterilebilir. Orman Kanunu'nun 95.maddesinin birinci fıkrasına göre; *“Kanunun, hayvanların ormana sokulmasının yasak olması ve olatmaya ilişkin hükümleri içeren 19. maddesine aykırı olarak ormanlara izinsiz hayvan sokanlarla, ormana başıboş hayvan girmesine sebep olanlara beher kıl keçi ve deve için beş milyon lira, diğer büyükbaş hayvanların beheri için iki milyon lira, küçükbaş hayvanların beheri için bir milyon lira para cezası verilir.”*

Bu hükümden de anlaşılacağı üzere, hükme göre verilecek idari para yaptırımı, hayvan sayısına göre artacaktır.

c-Alt-Üst Sınırı Belirlenmiş İdari Para Yaptırımları

Alt üst sınırı belirlenmiş idari para yaptırımı, bir kabahat için uygulanacak idari para yaptırımının kanunda alt ve üst sınırının belirlenmesi ve bu sınırlar arasında, yaptırımı uygulayacak makamın beli koşullar dairesinde takdir hakkının bulunduğu yaptırım türüdür⁵³⁰. Bu tür yaptırımların mahiyeti gereği idarenin takdir hakkı kullanması sözkonusu olduğu için; işbu takdir hakkı konusunda idarenin gerekçelendirmeye gitmesi gerektiğinin kabulü gerekir⁵³¹. Danıştay da bir kararında⁵³² da bu hususu; *“Alt sınırın üzerinde para cezası belirlenmesi durumunda, takdir yetkisinin hangi ölçüler çerçevesinde kullanıldığının, (...) yasada*

⁵²⁹ Ekinci, s. 75; Çağlayan, s. 159.

⁵³⁰ Çağlayan, s. 159.

⁵³¹ Gözübüyük/Tan I, s. 755.

⁵³² D. 6. D., T.18.02.2005, E.2003/4396, K.2005/947, DD., S. 110, s. 204.

yazılı alt sınırın üzerindeki miktarda para cezası verilmesinin gerekçelerinin objektif ölçülere uygun biçiminde ortaya konulması zorunludur.” demek suretiyle, çok net bir şekilde ifade etmiştir.

Bu tür yaptırıma, Kabahatler Kanunu'nun 42. maddesinde düzenlenen *Afiş Asma* kabahati örnek gösterilebilir. Kanun'un 42. maddesine göre, “*Meydanlara veya parklara, cadde veya sokak kenarlarındaki kamuya ait duvar veya alanlara, rızası olmaksızın özel kişilere ait alanlara bez, kâğıt ve benzeri afiş ve ilân asan kişiye, yüz Türk Lirasından üç bin Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir.*”

Bu hükmün açıkça gösterdiği üzere, durumun gereklerine göre, örneğin bu madde açısından söyleyecek olursak, kolluk veya belediye zabıta görevlileri alt ve üst sınır arasında bir idari yaptırıma karar vereceklerdir. (KK., md. 42, f. 4)

IV. İdari Para Yaptırımı Kararının Uygulanması ve Uygulanmasının Sonuçları

A-İdari Para Yaptırımının Uygulanması

İdari para yaptırımlarının uygulanabilmesinin ilk koşulu idari para yaptırımı uygulanan kişinin bu yaptırımdan haberdar olmasıdır. Zira ancak ilgilinin haberdar olduğu işlemler ilgili hakkında hüküm doğurur⁵³³.

İlgilinin huzurunda tutanak tanzimi halinde, tutanaktan derhal haberdar olunabilmektedir; ancak ilgilinin gıyabında alınan idari para yaptırımı kararları açısından bildirim büyük önem taşımaktadır.

Kabahatler Kanunumuz bildirim usulünü 16. maddesinde iki türlü olarak belirtmiştir: Birincisi, kişinin huzurunda tutanağın tanzimi; ikincisi ise kişinin gıyabında kararın alınmasında tebliğ usulüdür.

⁵³³ Çağlayan, s. 180.

Kabahatler Kanunu'nun 26. maddesinin birinci fıkrası, gıyapta alınacak idari para yaptırım kararlarının tebliği usulü konusunda, 11.02.1959 tarih ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu'na yollama yapmıştır. Buna göre, idari yaptırım kararları Tebligat Kanunu hükümleri uyarınca tebliğ olunacaktır⁵³⁴.

Yurtcan, hukukumuzdaki bildirim usullerini doğrudan ve vasıtalı bildirim usulü olarak ikiye ayırmaktadır⁵³⁵. Buna göre:

-Doğrudan Bildirimler; kişinin yüzüne karşı sözlü olarak bildirilmesi usulü olarak tefhim ve kişinin huzurunda tanzim edilen kararın elden verilmesi suretiyle yapılan bildirim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

-Vasıtalı Bildirimler; Tebligat olarak isimlendirilen bildirim usulüdür ki şu şekillerde olabilmektedir:

İlk yol, yazılı işlemin, ilgiliye, aracılık eden bir kişiyle ulaştırılmasıdır. Burada aracılık eden örneğin posta memuru olabilmektedir.

İkinci yol ise, gösterme, asma veya ilan yoluyla bildirilmesidir.

Kabahatler Kanunu'nun, idari para yaptırımları açısından, kararın huzurda alınmış olması halinde kararın bir örneğini elden vermek (md. 26, fıkra 2); gıyabında alınmış olması hainde ise Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebligat yapılması şeklinde bir bildirim usulü benimsemiştir.

İdari para yaptırımlarının uygulanmasında ikinci olarak, huzurda verilen veya tebliğ edilen idari para yaptırımının kesinleşmesini belirtmek gerekir. İdari para yaptırım kararının uygulanabilmesi, yani tahsili yoluna gidilebilmesi için kesinleşmesi gerekir. Ancak yaptırıma maruz kalan kişinin yaptırım kararının hemen akabinde parayı belirtilen yere yatırması halinde, kesinleşme konusundan bahsedilmeyecektir.

⁵³⁴ Ekinci, s.97.

⁵³⁵ Yurtcan, (Kabahatler Kanunu), s. 41 vd.

İdari para yaptırımlarının kesinleşmesi konusunda, özel kanunlar yaptırımın türüne ve organa göre farklı kesinleşme şekilleri öngörmüşlerdir. Bu çerçevede, kesinleşme şekli, kural olarak idari para yaptırımına karar veren merciye itirazın başvurmak ve idarenin bu konuda bir karar vermesi veya kanunda belirtilen yargı organına müracaat etmek ve mahkemenin bu konuda karar vermesi şeklinde olmaktadır.

Örneğin Kabahatler Kanunu, 27. maddesinde, idarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabileceğini; bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idari yaptırım kararının kesinleşeceğini hükme bağlamıştır.

Bu çerçevede, idari para yaptırımlarının uygulanabilmesi için gerekli olan kesinleşme süreci, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulup başvurulmamasına göre belirlenecektir.

İdari para yaptırımına itiraz edilmemesi ya da itirazın yapılan inceleme neticesinde itirazın reddedilmesi hallerinde yaptırım kararı kesinleşir ve tahsil edilebilir hale gelir.

İdari para yaptırımlarının tahsili, özel yasalarca ayrıca bir infaz ya da tahsil yolu öngörülmemişse, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a göre infaz ve tahsil edilecektir⁵³⁶.

Ancak bu noktada hemen belirtmek gerekir ki, Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesinin üçüncü fıkrasına göre, idari para yaptırım kararlarının uygulanmasında, kişinin ekonomik durumunun müsait olmaması durumunda taksitlendirmeye gidilebilir. Ancak bu durumda, idari para yaptırımının ilk taksitinin peşin ödenmesi gerekir. Taksitlendirme de ancak, bir yıl içinde ve dört eşit taksit halinde ödenmesi

⁵³⁶ Nazaroğlu, s.104; Erman, Sahir, Ticari Ceza Hukuku, 3. Baskı, İstanbul, 1992, s. 178; Arslan, s. 82; Özbek I, s. 55.

şeklinde olabilir. Taksitlerin zamanında ve tam olarak ödenmemesi halinde ise, idari para yaptırımının kalan kısmının tamamı tahsil edilecektir.

Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesinin dördüncü fıkrasına göre ise; “*Genel Bütçe'ye gelir kaydedilmesi gereken idarî para cezalarına ilişkin kesinleşen kararlar, 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmek üzere Maliye Bakanlığı'nca belirlenecek tahsil dairelerine gönderilir. Sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler tarafından verilen idarî para cezaları, ilgili kanunlarında aksine hüküm bulunmadığı takdirde, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kendileri tarafından tahsil olunur. Diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen ve Genel Bütçe'ye gelir kaydedilmesi gerekmeyen idarî para cezaları, ilgili kanunlarında özel hüküm bulunmadığı takdirde genel hükümlere göre tahsil olunur.*”

İdari para yaptırımlarında belirlenen paralar genellikle herhangi bir alacakmış gibi, icra müdürlükleri eliyle infaz edilmektedir⁵³⁷. İnfaza ilişkin özel bir hüküm bulunmaması durumunda, idari para cezalarının, 6183 sayılı yasanın üçüncü maddesindeki ‘para cezası’ terimi içerisinde değerlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir⁵³⁸. AATUHK’un 3. maddesinde para cezalarının “amme, tazminat, inzibati mahiyette olsun olmasın bütün para cezalarını ifade ettiği” belirtilmiştir. Bunun yanında, özel kanunlarda da idari para yaptırımlarının 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunacağı belirtilebilmektedir (Örneğin, 3516 sayılı Ölçüler ve Ayar Kanunu madde 15/3).

Kabahatler Kanunu, 17. maddesinin dördüncü fıkrasıyla, idari para yaptırımının, ilgilinin rızası halinde, idarî para yaptırımı veren kamu görevlisi tarafından infazına imkan vermektedir. Buna göre, Kabahat dolayısıyla idari para yaptırımı veren kamu görevlisi, ilgilinin rıza göstermesi halinde bunun tahsilatını derhal kendisi gerçekleştirecektir⁵³⁹.

⁵³⁷ Oğurlu, s. 110.

⁵³⁸ Erman, s. 178.

⁵³⁹ Özbek I, s. 55.

Yine Kabahatler Kanunu, 17. maddesinin dördüncü fıkrasında, idari para yaptırımının kanun yoluna başvurmada önce ödenmesi halinde, bunun dörtte üçünün tahsil edileceğini hükme bağlamıştır.

Bunlarla birlikte, Kabahatler Kanunu, idari para yaptırımlarının artırılması usulünü de 17. maddesinin son fıkrasında hükme bağlamıştır⁵⁴⁰. Buna göre; “*İdarî para cezaları her takvim yılı başından geçerli olmak üzere o yıl için 4.1.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilân edilen yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanır. Bu suretle idarî para cezasının hesabında bir Türk Lirasının küsuru dikkate alınmaz. Bu fıkra hükmü, nispi nitelikteki idarî para cezaları açısından uygulanmaz.*”

Tahsil ve infazın sonuçları konusuna İdari Para Yaptırımının Uygulanmasının sonuçları başlığı altında değineceğiz.

B- İdari Para Yaptırımının Uygulanmasının Sonuçları

İdari para yaptırımlarının uygulanmasının birtakım sonuçları vardır. Bu sonuçlar, idari para yaptırımına maruz kalan kişiler açısından büyük önem arz etmektedir. Bunun yanında, idari para yaptırımlarının adli para cezaları ile karıştırılıyor olması da idari para yaptırımlarının uygulanmasının doğurduğu sonuçları incelemeyi gerekli kılmaktadır.

İdari para yaptırımlarının belirtebileceğimiz ilk sonucu, adli sicile kaydedilmemeleridir⁵⁴¹.

Kesinleşmiş ceza ve güvenlik tedbirlerine mahkûmiyete ilişkin bilgilerin otomatik işleme tâbi bir sistem kullanılarak toplanmasına, sınıflandırılmasına, değerlendirilmesine, muhafaza edilmesine ve gerektiğinde ilgililere bildirilmesine

⁵⁴⁰ Çağlayan, s. 158-159.

⁵⁴¹ Gölcüklü, (İdari Ceza Müeyyideleri), s. 215; Nazaroğlu, s. 104; Dönmezer/Erman I, s. 338; Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s. 154; Özbek I, s. 51.

hizmet etmek üzere tutulan sicil olan adli sicil, 25/05/2005 tarih ve 5352 sayılı Adli Sicil Kanunu'nda düzenlenmiştir. Adli Sicil Kanunu'nun 4. maddesine göre; *“Adli para cezasına ilişkin mahkûmiyet hükmü, adli para cezasının ödenmek suretiyle infaz edildiği hususu, adli para cezasının tazyik hapsi suretiyle kısmen veya tamamen infaz edildiği hususu, ve adli para cezasının tazyik hapsinden sonra kalan kısmının ödenmek suretiyle infaz edildiği hususu adli sicile kaydedilir.”*

Ancak yukarıda da ifade ettiğimiz üzere, idari para yaptırımları adli sicile kaydedilmez. Bu husus, Adli Sicil Kanunu'nun Adli Sicile Kaydedilmeyecek Bilgiler başlığını taşıyan 5. maddesinin c bendinde; *“İdari para cezasına ilişkin kararlar adli sicile kaydedilmez.”* şeklinde belirtilmiştir⁵⁴².

İdari para yaptırımlarının diğer bir sonucu, başka bir cezaya çevrilememeleridir⁵⁴³.

Türk Ceza Kanunumuz'un Adli Para Cezası başlığını taşıyan 52. maddesinde, adli para cezaları için taksitlendirmeye gidilebileceği belirtildikten sonra; *“hakimin bu konudaki kararında, taksitlerden birinin zamanında ödenmemesi halinde geri kalan kısmın tamamının tahsil edileceği ve ödenmeyen adli para cezasının hapse çevrileceği belirtileceği”* hükme bağlanmıştır.

Bu hükümden de anlaşılacağı üzere, adli para cezalarının hapse çevrilebilmesi mümkündür. Ancak idari para yaptırımlarının başka bir yaptırıma çevrilmesi sözkonusu değildir.

Bunların yanında, ne bis in idem kuralının idari yaptırımlarda geçerli olmadığı kabul edilmektedir⁵⁴⁴. Ancak bununla birlikte, Kabahatler Kanunu'nun İçtima başlığını taşıyan 15. maddesi karşısında ‘ne bis in idem kuralı’na suçlarla kabahatler arasında geçerlilik tanındığının kabulü gerekir⁵⁴⁵.

⁵⁴² Y. 16. HD., E.2006/4853, K.2006/8428, T.29.12.2006, YKD., C. 33, S. 7, Temmuz 2007, s. 1326.

⁵⁴³ Mahmutoğlu, (Yargılama Rejimi), s. 155.

⁵⁴⁴ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 62-64; Günay, s. 202; Onar I, s. 868.

⁵⁴⁵ Ekinci, s. 68.

Kabahatler Kanunu da bu kuralı içeren bir hükme ‘İçtima’ başlıklı 15. maddesinde yer vermiştir. Kanun’un 15. maddesinin üçüncü fıkrasına göre; “*Bir fiil hem kabahat hem de suç olarak tanımlanmış ise, sadece suçtan dolayı yaptırım uygulanabilir. Ancak, suçtan dolayı yaptırım uygulanamayan hallerde kabahat dolayısıyla yaptırım uygulanır.*”

Diğer bir sonucu, yerine getirme aşaması açısından zamanaşımı sürelerinin işlemedir⁵⁴⁶. İdare hukuku sahasında her bir kanunun içerdiği yaptırımlara ilişkin olarak özel zamanaşımı süreleri öngördüğü belirtilse⁵⁴⁷ de genel bir kanun olması sebebiyle bu konuda da Kabahatler Kanunu hükümlerine bakmak gerekecektir. Buna ilişkin hükümler Kabahatler Kanunu’nun 21. maddesinde düzenlenmiştir. Kabahatler Kanunu’nun 3/1-b hükmü gereği, yerine getirme zamanaşımına ilişkin hükümlerin diğer kanunlardaki idari para yaptırımları açısından da uygulama alanı bulacağı kanaatindeyiz.

Kabahatler Kanunu’nun 21. maddesine göre, idari para yaptırımlarında yerine getirme zamanaşımı süreleri şu şekildedir:

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

(2) Yerine getirme zamanaşımı süresi;

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

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

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

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

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

⁵⁴⁶ Ekinci, s. 85.

⁵⁴⁷ Zanolini, İdari Müeyyideler, s. 110.

(4) Zamanaşımı süresi, kararın kesinleşmesi tarihinden itibaren işlemeye başlar.

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

Bununla birlikte, idari para yaptırımları açısından soruşturma zamanaşımının da sözkonusu olduğunu ve bu konunun da Kabahatler Kanunu'nun 20. maddesinde düzenlendiğini belirtmek gerekir. Buna göre soruşturma zamanaşımı süreleri şu şekildedir:

“(1) Soruşturma zamanaşımının dolması halinde kabahatten dolayı kişi hakkında idarî para cezasına karar verilemez.

(2) Soruşturma zamanaşımı süresi;

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

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

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

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

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

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

Burada hemen belirtmek gerekir ki, soruşturma zamanaşımı sadece idari para yaptırımları açısından öngörülmüştür⁵⁴⁸.

Diğer bir sonuç; idari para yaptırımları ceza yaptırımlarının tekerrürüne esas teşkil etmezler⁵⁴⁹. Ancak bunun yanında, kendi aralarında tekerrüre imkan veren hükümlerin çeşitli kanunlarda yer aldığını belirtmek gerekir⁵⁵⁰.

⁵⁴⁸ Ekinci, s. 85.

⁵⁴⁹ Dönmezer/Erman I, s. 338.

⁵⁵⁰ Oğurlu, s. 111.

Örneğin 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 23. maddesinde; *“Bu Kanun’da belirtilen idari para cezaları, bu cezaların verilmesini gerektiren fiillerin işlenmesinden itibaren üç yıl içinde birinci tekrarında bir kat, ikinci ve müteakip tekrarında iki kat artırılarak verilir.”* hükmü getirilmiştir. Yine, 3516 sayılı Ölçüler ve Ayar Kanunu'nun 15. maddesinin üçüncü fıkrasında; *“(…) belirtilen fiillerin tekrarı halinde yukarıdaki cezalar iki katı artırılarak uygulanır.”* denilmiştir.

Diğer bir sonuca göre, idari para yaptırımlarının ertelenmesi imkanı yoktur⁵⁵¹. Ancak bununla birlikte belirtmek gerekir ki, tabii oldukları infaz hükümleri uyarınca tahsillerinin belirli koşullarla ileri bir tarihe bırakılması mümkündür⁵⁵². Örneğin AATUHK'un Tecil başlığını taşıyan 48. maddesine göre; *“Amme borcunun vadesinde ödenmesi veya haczin tatbiki veyahut haczolunmuş malların paraya çevrilmesi amme borçlusunun çok zor duruma düşürecekse, borçlu tarafından yazı ile istenmiş ve teminat gösterilmiş olmak şartıyla, alacaklı amme idaresince veya yetkili kılacağı makamlarca; (...), para cezası (...) alacakları iki yılı, bu alacaklar dışında kalan amme alacakları ise beş yılı geçmemek üzere ve faiz alınarak tecil olunabilir.”*

Bunların yanında, Kabahatler Kanunu da, idari para yaptırımlarının uygulanmasının sonuçlarına 17. maddesinde yer vermiştir. 17. maddenin üçüncü fıkrasına göre;

“10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri tarafından verilen idarî para cezalarının ilgili kanunlarında 1/6/2005 tarihinden sonra belirlenen oranın dışındaki kısmı ile Cumhuriyet başsavcılıkları ve mahkemeler tarafından verilen idarî para cezaları Genel Bütçeye gelir kaydedilir. Sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idareler tarafından verilen idarî para cezaları kendi bütçelerine gelir kaydedilir. Diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen idarî para cezaları ise, ilgili kanunlarındaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, Genel Bütçeye gelir

⁵⁵¹ Dönmezer/Erman I, s. 338.

⁵⁵² Nazaroğlu, s. 104; Mahmutoğlu, (Yargılama Rejimi) s.155.

kaydedilir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının verdiği para cezaları, kendi kanunlarındaki hükümlere tâbidir.”

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
HUKUKUMUZDA KABAHATLERİN SUÇ OLMAKTAN ÇIKARILMASI
KARŞISINDA İDARENİN PARASAL YAPTIRIMLARI VE İDARENİN
PARASAL YAPTIRIMLARININ YARGISAL DENETİMİ

I. Hukukumuzda Kabahatlerin Suç Olmaktan Çıkarılması Karşısında İdarenin Parasal Yaptırımları

A-Genel Olarak

Devletler, gerek toplumsal düzeni bozucu davranışların ortaya çıkmasının önüne geçmek gerekse ortaya çıkan ve toplumsal düzeni bozucu davranışlar karşısında yaptırım uygulamak noktasında farklı yollara başvurmuşlardır⁵⁵³.

Devletlerin, temelde toplumsal düzeni sağlamak ve tesis edilen düzeni korumak adına başvurdukları yollar suç politikası içerisinde yer almaktadır.

Suç politikası içerisinde değerlendirilmesi gerektiğini düşündüğümüz, toplumsal düzeni bozucu davranışlar karşısında, sözkonusu davranışların hukuki nitelendirilmeleri ve bunlar karşısında uygulanacak yaptırımların ve türlerinin tayinine ilişkin başvuru yolları ya da çabalar esas itibarı ile iki tür olarak değerlendirilmektedir⁵⁵⁴.

Birinci görüşe göre; fonksiyonunu tamamen yitirmiş olan eylemlerin suç olmaktan çıkarılması ve başka tür bir kamu yaptırımına da bağlanmaması şeklinde olan görüş. Bu görüş, fonksiyonunu tamamen yitirmiş olan eylemlerin artık hukuki düzenlemelerin konusu olmaması gerektiği üzerinde yoğunlaşmaktadır⁵⁵⁵.

⁵⁵³ İçel, s.119.

⁵⁵⁴ Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s. 13.

⁵⁵⁵ Dönmezer, Sulhi, Ceza Adaletinde Reform İlkeleri, İÜHF.M., C.XXXVII, S. 1-4, İstanbul, 1972, s. 19; Bayraktar, s. 198-199.

İkinci görüşe göre ise, eylem tamamen fonksiyonunu yitirmemiştir. Suç olma vasfını kaybettiği söylenebilse bile hukuka aykırılığı devam etmektedir. Bu hukuka aykırılığın devamı nedeniyledir ki, toplumsal düzeni bozucu sözkonusu davranış karşısında ceza hukuku dışında başka bir yaptırım düzeninin yaptırımları uygulanmaktadır⁵⁵⁶. Bu görüş etrafındaki faaliyetler daha ziyade kabahat türünden suçlar üzerinde yoğunlaşmıştır⁵⁵⁷.

İkinci görüş çerçevesinde yürütülen çalışmalarda, özellikle toplumsal düzeni suçlar kadar bozmayan ve kabahat olarak isimlendirilen davranışların suç olmaktan çıkarılması üzerinde durulmakta⁵⁵⁸ ve bu faaliyetler kapsamında çeşitli gerekçeleri sürülmektedir. Bu gerekçeleri sırasıyla şu şekilde belirtmek mümkündür⁵⁵⁹.

Bazı eylemler suç olmaktan çıkarılmadan ceza kanunlarında varlığını koruması;

- Mahkemelerin iş yükünü oldukça arttırmak ve zaman kayıplarına neden olmaktadır.
- Yargılama faaliyetine ilişkin maliyetleri arttırmaktadır.
- Ceza hukukunun caydırıcılık gücünü ciddi olarak zayıflatmaktadır.
- Kişisel özgürlüklerin ancak zorunlu hallerde kısıtlanabileceği ve ceza hukukunun toplumsal düzeni korumak için son araç olabileceği yönündeki çağdaş düşünce ile çelişmektedir.
- Suçla mücadelede başarı gösterilmesi için ceza hukukunun kapsamına sokulacak eylemlerin özenle seçilmesi gerekir⁵⁶⁰.

Yukarıda saydığımız gerekçeler kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması düşüncesinin temelini oluşturmaktadır ve bu düşüncenin hayata geçmesi yönündeki faaliyetlere de hız kazandırmışlardır⁵⁶¹.

⁵⁵⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. Bayraktar, s. 198-201; Zanobini, İdari Müeyyideler, s. 139.

⁵⁵⁷ Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s. 14; Bayraktar, s. 200.

⁵⁵⁸ İçel, s. 119; Donay, Para Cezaları, s. 154-155.

⁵⁵⁹ Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s. 13; İçel, s.130; Donay, (İdarenin Ceza Verme Yetkisi), s. 424-425; Centel/Zafer/Çakmut, s. 565; Bayraktar, s. 201-204.

⁵⁶⁰ İçel, s. 130.

Bunların yanında, suç olmaktan çıkarma akımı; suç olmaktan çıkarma düşüncesinin sınırlarının belirsizliği, ceza kanunlarındaki müeyyidelerin ağırdan hafife doğru kendi bütünlüğü olan bir yapı içermesi ve suç olmaktan çıkarma düşüncesinin hayata geçmesi ile bu bütünlüğün bozulacağı, ceza kanunlarının mevcut içerikleri ile kişilere bir güvence getirdikleri gibi gerekçelerle çeşitli eleştirilere de uğramıştır⁵⁶².

Hukukumuzda ceza kanununda düzenlene kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması konusunda doktrinde pek çok öneriye yer verilmiştir⁵⁶³. Bu çalışmaların ve çabaların da etkisiyle, 26.09.2004 tarihinde kabul edilerek 01.06.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda, 765 sayılı TCK'da yer verilen bazı kabahatlere yer verilmemiş, yani bu kabahatler suç olmaktan çıkarılmıştır⁵⁶⁴.

5237 sayılı TCK'da yer verilmeyen bazı kabahatler, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda düzenlenmiştir. Kabahatler Kanunu'nun genel gerekçesinde de; *"kabahatleri suç olmaktan ve ceza kanunlarının kapsamı dışına çıkarma eğiliminin bir sonucu olarak; çeşitli hususlarda düzenleme getiren özel kanunlarda bazı fiiller karşılığında idari yaptırımlar öngörülmektedir."* ifadelerine yer verilmiştir⁵⁶⁵. Bu tespit de Kabahatler Kanunu'nun hazırlanmasında ne tür gayelerin yer aldığını göstermektedir.

Bu noktada, öncelikle çok kısa da olsa 765 sayılı TCK'nın kabahatler rejimine ilişkin bazı açıklamalara yer vermeyi gerekli görüyoruz.

B-765 sayılı TCK'da Kabahatler

765 sayılı TCK, suçları, cürüm ve kabahat şeklinde ikiye ayrılmakta idi (TCK md. 1).

⁵⁶¹ Mahmutoglu, (Yaptırım Rejimi), s. 13; Donay, (İdarenin Ceza Verme Yetkisi), s. 425.

⁵⁶² Bu eleştiriler konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Bayraktar, s. 205.

⁵⁶³ Oğurlu, s. 245; Mahmutoglu, (Yaptırım Rejimi), s. 49 vd.; İçel, s. 130.

⁵⁶⁴ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 108; Özbek I, s. 51.

⁵⁶⁵ Ekinci, s. 2.

Bunun yanında kabahatler açısından ayrı mevzu cezalar da belirlemiştir. 765 sayılı TCK, 11. maddesinin birinci fıkrasında cürümlere mahsus cezaları sıraladıktan sonra ikinci fıkrasında kabahatlere mahsus cezalara yer vermiştir Buna göre; kabahatler için mevzu cezalar şunlardır: Hafif hapis, hafif cezayı nakdi ve muayyen bir meslek ve sanatın tatili icrası.

765 sayılı TCK'nın birinci maddesinin suçlar konusunda yaptığı ayırım uyarınca, Kanun'un Üçüncü Kitap'ında (526-584. maddeleri arasında) kabahatler düzenlenmiştir. Buna göre Üçüncü Kitap'ın;

- Birinci Bab'ında; Ammenin Nizamına Müteallik Kabahatler (526-548)
- İkinci Bab'ında; Ammenin Selametine Müteallik Kabahatler (549-566)
- Üçüncü Bab'ında; Ahlaki Umumiyeiyi Müteallik Kabahatler (567-577)
- Dördüncü Bab'ında; Mülkün Himayesine Müteallik Kabahatler (578-584)

Yer almaktadır.

Bu noktada bir hususu işaret etmekte fayda vardır. 765 sayılı TCK açısından bir suçun cürüm mü yoksa kabahat mi olduğunu anlamak için yukarıda belirttiğimiz, düzenlendiği yerden ziyade, öngörülen yaptırıma bakılmalıdır⁵⁶⁶.

Bu kabahatlerden bazılarını şu şekilde sıralamak mümkündür: Salahiyettar mercilerin emirlerine itaatsizlik (md. 526), Cürmü haber vermekte zühul (md. 530), Dilencilik (md. 544), Halkı rahatsız eden hareketler (md. 546), Öte beri atma (md. 558), Kumar (md. 567), Sarhoşluk (md. 571).

C-5237 sayılı TCK - Kabahatler Kanunu'nda Yer Alan Kabahatler

765 sayılı TCK'yı yürürlükten kaldıran 5237 sayılı Yeni TCK, 765 sayılı TCK'da yer alan bazı kabahatleri kabahat olmaktan çıkarıp, haklarında verilecek

⁵⁶⁶ Mahmutoglu, (Yaptırım Rejimi), s. 51.

cezaları arttırmak suretiyle suç olarak düzenlemiştir⁵⁶⁷. Kabahat olmaktan çıkarılan ve yasa içine alınan kabahat suçlarından bazıları ise şunlardır: Akıl hastası üzerindeki bakım ve gözetim yükümlülüğünün ihlali (m.175), İnşaat veya yıkımla ilgili emniyet kurallarına uymama (m.176), Hayvanın tehlike yaratabilecek şekilde serbest bırakılması (m.177), İşaret ve engel koymama (m.178), Trafik güvenliğini tehlikeye sokma (m.179), Gürültüye neden olma (m.183), Kumar oynanması için yer ve imkan sağlama (m.228), Dilencilik (m.229), Sağlık mesleği mensuplarının suçu bildirmemesi (m.280).

5326 sayılı Kabahatler Kanunu ise, gerek 5237 sayılı TCK ile suç olarak düzenlenen kabahatlere⁵⁶⁸ gerekse bunlar dışında, diğer kanunlarda düzenlenen ve idari yaptırım öngörülen kabahatlara ilişkin hükümler getirmiştir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu tarafından düzenlenen ve idari para yaptırımı öngörülen kabahatler şunlardır:

- a- *Emre aykırı davranış*: Kabahatler Kanunu'nun 32. maddesinde yer almaktadır. Yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket etmek, kabahat olarak düzenlenmiştir. 765 sayılı TCK'da bu kabahat 526. maddede düzenlenmekte idi.
- b- *Dilencilik*: Kabahatler Kanunu'nun 33. maddesinde yer almaktadır. Dilencilik yapmak kabahat olarak düzenlenmiştir. 765 sayılı TCK'da bu kabahat 544. maddede düzenlenmekte idi. 5237 sayılı TCK da Dilencilik'e suç olarak 229. maddesinde yer vermiş ancak madde "dilencilikte belirli kimseleri araç olarak kullanma"yı suç olarak düzenlemiştir.
- c- *Kumar*: Kabahatler Kanunu'nun 34. maddesinde yer almaktadır. Kumar oynamak kabahat olarak düzenlenmiştir. 765 sayılı TCK'da bu kabahat 567.

⁵⁶⁷ Öztürk/Erdem, (Ceza Hukuku), s. 108; Özbek I, s. 51.

⁵⁶⁸ 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda düzenlenen bazı kabahatlerin aynı zamanda 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda suç olarak düzenlenmesi sakıncalar doğuracağı gerekçesiyle eleştirilmiştir. Bkz. Taşkın, Ş. Cankat, 5326 Sayılı Kabahatler Yasası'nın Anayasa'ya ve Hukuka Aykırılık Açısından İncelenmesi, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 61, Kasım-Aralık 2005, Ankara, s. 353.

maddede düzenlenmekte idi. 5237 sayılı TCK'da "Kumar oynanması için yer ve imkan sağlama" 228. maddede suç olarak düzenlenmiştir

- d- *Sarhoşluk*: Kabahatler Kanunu'nun 35. maddesinde yer almaktadır. Sarhoş olarak başkalarının huzur ve sükununu bozacak şekilde davranışlarda bulunmak kabahat olarak düzenlenmiştir. 765 sayılı TCK'da bu kabahat 571. maddede düzenlenmekte idi.
- e- *Gürültü*: Kabahatler Kanunu'nun 36. maddesinde yer almaktadır. Başkalarının huzur ve sükununu bozacak şekilde veya bir ticari işletmenin faaliyeti çerçevesinde gürültüye neden olmak kabahat olarak düzenlenmiştir. 765 sayılı TCK'da bu kabahat 546. maddede düzenlenmekte idi 5237 sayılı TCK, 183. maddesi ile "Gürültüye neden olma" başlığı altında, başka bir kimsenin sağlığının zarar görmesine elverişli bir şekilde gürültüye neden olmak suç olarak düzenlemiştir.
- f- *Rahatsız Etme*: Kabahatler Kanunu'nun 37. maddesinde yer almaktadır. Mal veya hizmet satmak için başkalarını rahatsız etmek kabahat olarak düzenlenmiştir. Bu kabahat TBMM Adalet Komisyonu tarafından tasarıya eklenmiş bir maddedir.
- g- *İşgal*: Kabahatler Kanunu'nun 38. maddesinde yer almaktadır. Yetkili makamların açık ve yazılı izni olmaksızın meydan, cadde, sokak veya yayaların gelip geçtiği kaldırımları işgal etmek veya buralarda mal satışı arz etmek kabahat olarak düzenlenmiştir. 765 sayılı TCK'da halkın gelip geçtiği yerlere, onları yaralayabilecek veya üstlerini kirletebilecek öte beri atmak kabahat olarak düzenlenmiş idi (md. 558)
- h- *Tütün Mamullerinin Tüketilmesi*: Kabahatler Kanunu'nun 39. maddesinde yer almaktadır. Kamu hizmet binalarının kapalı alanlarında, toplu taşıma araçlarında ve tütün mamullerinin tüketilemeyeceğini belirtir açık bir işarete yer verilmiş olan özel hukuk kişilerine ait ve herkesin girebileceği binaların kapalı alanlarında, tütün mamulleri tüketmek kabahat olarak tanımlanmıştır.
- i- *Kimliği Bildirmeme*: Kabahatler Kanunu'nun 40. maddesinde yer almaktadır. Görevle bağlantılı olarak sorulması halinde kamu görevlisine kimlik veya adresle ilgili bilgi vermektan kaçınmak kabahat olarak düzenlenmiştir.

- j- Çevreyi Kirletme:* Kabahatler Kanunu'nun 40. maddesinde yer almaktadır. Evsel atık ve artıkları, bunların toplanmasına veya depolanmasına özgü yerler dışına atmak, hayvan kesimine tahsis edilen yerler dışında hayvan kesmek veya kesilen hayvan atıklarını sokağa veya kamuya ait sair bir alana bırakmak, inşaat atık ve artıklarını bunların toplanmasına veya depolanmasına özgü yerler dışına atmak, kullanılamaz hale gelen veya ihtiyaç fazlası ev eşyasını bunların toplanmasına ilişkin olarak belirlenen günün dışında sokağa veya kamuya ait sair bir yere bırakmak, Kullanılamaz hale gelen motorlu kara veya deniz nakil araçlarını ya da bunların mütemmim cüzlerini sokağa veya kamuya ait sair bir yere bırakmak kabahat olarak düzenlenmiştir.
- k- Afiş Asma:* Kabahatler Kanunu'nun 42. maddesinde yer almaktadır. Meydanlara veya parklara, cadde veya sokak kenarlarındaki kamuya ait duvar veya alanlara, rızası olmaksızın özel kişilere ait alanlara bez, kâğıt ve benzeri afiş ve ilân asmak kabahat olarak düzenlenmiştir.
- l- Silah Taşıma:* Kabahatler Kanunu'nun 43. maddesinde yer almaktadır Yetkili makamlardan ruhsat almaksızın kanuna göre yasak olmayan silahları park, meydan, cadde veya sokaklarda görünür bir şekilde taşımak kabahat olarak düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verdiğimiz kabahatlerden de anlaşılacağı üzere, bu türden fiiller, suçlar kadar toplumsal düzeni ağır şekilde bozmayan fiillerdir. Bu nedenle, TCK'dan çıkarılarak kabahat olarak ayrı bir kanunda düzenlenmelerini ve idari yaptırımlara tabi kılınmalarını çok yerinde görüyoruz.

D- Kabahatler Kanunu'nun İdarenin Parasal Yaptırımları İçindeki Yeri ve Önemi

Kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması düşüncesi, ülkemizde maalesef uzun bir geçmişe sahip olmamakla⁵⁶⁹ birlikte, neticesini vermiş ve TCK'dan bazı kabahatler çıkarılarak idari yaptırımlara tabi kabahatler haline getirilmiştir.

⁵⁶⁹ Mahmutoglu, (Yaptırım Rejimi), s. 42.

Bilindiği üzere, idari yaptırım öngörülen kabahatler çeşitli kanunlarda dağınık bir şekilde düzenlenmiştir. Söz konusu kabahatler, içinde buldukları kanunun düzenleme alanına göre değişmektedir. Kabahatlerin ve karşılarında öngörülen idari yaptırımların bu şekilde dağınık olmasının sebeplerinden biri de bizce, yukarıda da ifade ettiğimiz üzere İdare Hukuku'nun tedvin edilmemiş bir hukuk dalı olmasındandır⁵⁷⁰.

Kabahatler Kanunu, hem TCK'dan çıkarılan kabahatlerin bir kısmını bir araya getirmek, hem de çeşitli kanunlarda düzenlenen kabahatler açısından genel bir kanun olmak gayeleriyle hazırlanmıştır⁵⁷¹. Ancak kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması Ceza Hukuku ile ilgili bir konu olduğundan, Kabahatler Kanunu da bundan etkilenmiş ve Ceza Hukuku kurallarını genel hükümlerinde içerir bir görünüme sahip olmuştur. Bunda, Adalet Komisyonu Raporu'nda da belirtilen⁵⁷² kabahatlerin ve bunların karşılığında öngörülen idari yaptırım kararlarının, ceza hukukunun genel prensipleriyle yakın ilişki içinde olduğu düşüncesi de etkili olmuştur. Kabahatler Kanunu'nun önemi, bizce TCK'dan çıkarılan bazı kabahatlere yer vermesinden ziyade, 3. maddesinde belirtildiği üzere, diğer kanunlardaki kabahatler/fiiller bakımından genel kanun olmasından ileri gelmektedir.

Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesine göre; Kanun'un idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde; diğer genel hükümleri, idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacaktır. Kanun'un bu şekilde, genel kanun niteliği taşımasının, özellikle tedvin edilmemiş bir hukuk dalı olan İdare Hukuku açısından çok önemli olduğu kanaatindeyiz. Ayrıca, İdari Yaptırımlar Hukuku bakımından da bizce, derleyici ve toparlayıcı bir kanuni düzenleme yapılmıştır. Derleyici ve toparlayıcı bir Kanun'a olan ihtiyaç⁵⁷³ nedeniyle düzenlemeyi çok yerinde görüyoruz.

⁵⁷⁰ Pertev/Bilgen/Akgüner, İdare Hukuku, s. 17; Günday, s. 27; Gözler I, s. 51.

⁵⁷¹ Çağlayan, s. 126.

⁵⁷² Ekinci, s. 4.

⁵⁷³ Darendeli, s. 176.

Kabahatler Kanunu'nun genel hükümleri, 3. madde uyarınca idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacaktır. Hem hukuki güvenliğin belirlilik yoluyla teminini sağlaması hem de genel bir çerçeve oluşturması bakımından bu düzenlemenin yerinde olduğu kanaatindeyiz.

Kabahatler Kanunu, kabahatler bakımından kabul edilmiş, hem taksirle hem de kastla işlenebilme (md. 9), teşebbüsün cezalandırılmaması (md. 13), sorumluluk esaslarının suçlardan farklı olması (md. 11) gibi açılardan da önem arz etmektedir. Kabahatler konusunda doktrinde dillendirilen hususlara⁵⁷⁴ da Kanun metninde böylece yer verilmiştir.

II- İdarenin Parasal Yaptırımlarının Yargısal Denetimi⁵⁷⁵

A-Genel Olarak

Gerek bireylerin gerekse idarenin, yaptıkları her iş veya işlemde hata yapmaları; bunun yanında hukuka aykırı işlem yapmaları sık rastlanan bir gerçektir⁵⁷⁶. Bu nedenle, nasıl çeşitli kurallar çerçevesinde toplumsal düzen sağlanmaya çalışılıyor ve bu kurallarla bireyler belirli bir denetim altında tutuluyorlarsa, bununla birlikte bu kurallara ve onların uygulanışına ilişkin işlemlere karşı da denetim muhakkak surette olacaktır.

İdarenin yaptığı eylem ve işlemlerde de denetime tabi tutulması gereken işlemlerdir⁵⁷⁷. Hele idarenin bireyler karşısındaki güçlü konumu dikkate alındığında, idarenin eylem ve işlemlerinin denetiminin yapılması daha büyük önem

⁵⁷⁴ Nazaroğlu, s. 102; Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s.155; Gölcüklü, (İdari Ceza Müeyyideleri), s. 215; Oğurlu, s. 51; Karagülmez, Kabahatler Kanunu, s. 41.

⁵⁷⁵ Denetim kavramını, idari işlemlerin yargı mercileri tarafından hukuka uygunlukları bakımından incelenmesi ve gerektiğinde iptallerine kara verilebilmesi nedeniyle tercih ediyoruz. Nitekim Yargıtay CGK da bir kararında, idari para cezasına itirazın Sulh Ceza Mahkemesince incelenmesinin idari işlemin denetimi niteliğinde olduğunu belirtmiştir. Y. CGK., E.2004/7-189, K.2004/225, T.21.12.2004, YKD., C. 31, S. 4, Nisan 2005, s. 588 vd. Ancak *Oğurlu*, bireylerin idare karşısındaki güçsüzlüğü ve himaye görmesi gerektiğini çağrıştıran ve hatta içeren özelliği nedeniyle “yargısal korunma” kavramını tercih ettiğini belirtmektedir. Oğurlu, s. 117-118.

⁵⁷⁶ Oğurlu, s. 117.

⁵⁷⁷ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 137.

arzettmektedir. Yani bu anlamda, idarenin denetiminin sağlanması zorunluluğunun bir gerekçesi de, bireyin idare karşısında zayıflığı ve bu nedenle korunması gerektiği düşüncesidir⁵⁷⁸. Sadece bu noktadan hareketle dahi idarenin denetlenmesinin gereğinin açık ve bariz olduğu belirtilebilir⁵⁷⁹.

İdarenin denetlenmesi gereğine gerekçe olarak, keyfi bir yönetim tarzının engellenmesi de gösterilmektedir⁵⁸⁰. Tabi ki, idarenin denetiminin sağlanması, sadece bireylerin idare karşısında korunması ya da keyfi yönetimin engellenmesi düşüncelerinden değil esas olarak çok temel bir düşünceden, hukuk devleti düşüncesinden de kaynaklanmaktadır⁵⁸¹.

Hukuk devleti, hukukun üstün olduğu, hukuk kurallarının onları koyanlar dahil herkesi bağladığı, kişilere hukuki güven ortamının sağlandığı, karar ve işlemlerinde yargı denetimine bağlı olan devleti ifade eder⁵⁸². Buradan da anlaşılacağı üzere, hukuki güven ortamının oluşturulması çerçevesinde devlet de hukuka ve konulan kurallara bağlı olacaktır. Bu anlamda hukuk devletinin temel unsuru, bütün devlet faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygun olması olarak belirtilebilir⁵⁸³. Hukuk kurallarına uymayan her türlü devlet faaliyeti de bu çerçevede hukuka aykırı addedilecek ve denetime tabi olacaktır.

Anayasa Mahkemesi de birçok kararında hukuk devleti ilkesine, gerek ölçü norm olarak⁵⁸⁴, gerekse bizatihi özelliklerini ve tanımını ortaya koyarak vurgu yapmakta ve özellikle devletin bütün organlarının hukuka bağlı ve tüm faaliyetlerinin yargısal denetime açık olmasına ve bunun hukuk devletinin vazgeçilmez niteliği olduğuna vurgu yapmaktadır⁵⁸⁵.

⁵⁷⁸ Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II, İstanbul, 1966, s. 1250.

⁵⁷⁹ Oğurlu, s. 117.

⁵⁸⁰ Mahmutoğlu, (Yaptırım Rejimi), s. 156.

⁵⁸¹ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 137; Gözübüyük/Tan II, s. 3; Çağlayan, s. 65; Oğurlu, s. 117.

⁵⁸² Tanör, Bülent/Yüzbaşıoğlu, Necmi, 1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku, İstanbul, 2004, s. 100; Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 3. Bası, Ankara, 1993, s. 88; Gözübüyük, A. Şeref, Anayasa Hukuku, Ankara, 2007, s. 145.

⁵⁸³ AYM., E.1963/124, K.1963/243, T.11. 01.1963, RG., 04.12.1963-11572.

⁵⁸⁴ Yüzbaşıoğlu, Necmi, Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku, İstanbul, 1993, s. 191.

⁵⁸⁵ AYM., E.1985/31, K.1986/11, T.27.03.1986, AMKD., S.22, s. 119; AYM., E.1990/20, K.1991/17, T.21.06.1991, AMKD., S.28/1, s. 81; AYM., E.1963/124, K.1963/243, T.11. 01.1963, RG.,

Anayasa Mahkemesi bir kararında⁵⁸⁶, yargı denetiminin önemine vurgu yaparken şu ifadelerle yer vermiştir: “*Ashında yargı denetimi unsuru, hukuk devleti ilkesinin diğer öğelerinin güvencesini oluşturan temel öğedir. Çünkü, insan haklarına saygılı olmayan ve davranışlarında hukuka ve Anayasa'ya uymayan bir yönetimi bu tutumundan caydıran ve onu meşruluk ve hukukilik sınırı içinde kalmak zorunda bırakan güç, yargı denetimi gücü ve yetkisidir.*”

Anayasa Mahkemesi, diğer bir kararında⁵⁸⁷ da yargı denetimini temel alan bir tanımlamaya giderek şu ifadelerle yer vermiştir: “*Hukuk devleti, tüm işlem ve eylemleri bağımsız yargı denetimine açık, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurmayı ve sürdürmeyi amaç edinmiş, Anayasa ve hukukun üstün kurallarına bağlılığa özen gösteren devlettir.*”

Danıştay da Anayasa Mahkemesi kararları paralelinde bir tanımlamayla hukuk devletinin ayırıcı vasfını şu şekilde ortaya koymuştur: “*Devlete, hukuk devleti vasfını ve güvencesini veren en önemli esas yargısal denetimdir*⁵⁸⁸.”

İdarenin denetim yolları çok çeşitli olmakla birlikte, bu denetim yolları içinde en etkili olanının yargısal denetim⁵⁸⁹ olduğu kanaatini taşıyoruz⁵⁹⁰. Bunun temelinde de yargı yetkisinin ‘bağımsız’ mahkemelerce yerine getirilmesi yatmaktadır (Anayasa madde 9). Bu, bireyler açısından bir teminat niteliği de taşımaktadır⁵⁹¹. İdarenin yargısal denetiminde, idarenin işlemlerinin hukuka uygunluğu hakimlerce denetlenmekte ve idare, hukuka uygun davranmaya zorlanmaktadır⁵⁹².

04.12.1963-11572; AYM., E.2001/225, K.2002/88, T.08.10.2002, RG.26.02.2003-25032; AYM., E.2003/72, K.2004/24, T.17.02.2004, RG.29.07.2004-25537.

⁵⁸⁶ AYM., E.1976/1, K.1976/28, T.25. 05.1976, RG., 16.08.1976-15679.

⁵⁸⁷ AYM., E.1995/20, K.1996/4, T.01. 02.1996, AMKD., S. 32, s. 540.

⁵⁸⁸ D. 3. D., E.1978/1158, K.1978/1213, T.22.11.1978, DD. 34-35, s. 194.

⁵⁸⁹ Özay, ‘güçlü idare karşısında bireyin korunması’ temel düşüncesinden yola çıkarak, yargısal denetim yerine “yargısal korunma” ifadesini tercih etmektedir. Özay, İl Han, Yargısal Korunma, İstanbul, 1998, s. 145. Oğurlu da benzer gerekçelerle “yargısal korunma” ifadesini tercih etmektedir. Oğurlu, s. 117-118.

⁵⁹⁰ Gözübüyük/Tan I, s. 964.

⁵⁹¹ Akad, Mehmet, Genel Kamu Hukuku, 2. Baskı, İstanbul, 2004, s. 238; Gölcüklü, (İdari Ceza Hukuku), s. 117; Giritli/Bilgen/Akgüner, s. 19; Gözübüyük/Tan II, s. 4 vd.

⁵⁹² Oğurlu, s. 117.

Anayasa, herkesin, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahip olduğunu 36. maddesi ile güvence altına almıştır. Herkes bu çerçevede hak arama hürriyetine sahiptir⁵⁹³.

Aynı şekilde, AİHS'nin 6. maddesinde de adil yargılanma hakkını düzenlemektedir. AİHM, AİHS'in 6. maddesi hükmünü oldukça geniş değerlendirmekte; örneğin, cezayı veren makamın hakim veya idare olmasına bakılmaksızın ve yaptırımın adına yasa koyucu tarafından adli veya idari ceza denilmesinin AİHS'te öngörülen güvenceler açısından fazla bir önem taşımadığını pek çok kararında belirtmektedir⁵⁹⁴.

Anayasa'nın 123. maddesine göre; "*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*" Bu hüküm uyarınca, idarenin her türlü işlemi kanuna uygun olmak zorundadır. Kanunla düzenlenme prensibi anayasal bir ilkedir⁵⁹⁵.

Yukarıda, Yargı Kararına Gerek Olmaksızın İdarece Alınabilme başlığı altında da belirttiğimiz üzere, idari para yaptırımları birer idari işlemdir⁵⁹⁶. İdarenin işlemleri de yargı denetimine açıktır. Bu noktada idari işlemlerin ancak kesin ve yürütülmesi zorunlu, sonuç doğurucu, hukuki durum yaratıcı bir işlem niteliğinde olması halinde yargı denetimine konu edilebileceğini belirtmek gerekir⁵⁹⁷. Danıştay da idari işlemin kesinleşmekle yargısal denetime konu olabileceği konusunda pek çok karar vermiştir⁵⁹⁸.

Anayasamız bu hususu hüküm altına almıştır. Anayasa'nın konuya ilişkin 125. maddesinin birinci fıkrası şu şekildedir: "*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine*

⁵⁹³ Tanör/Yüzbaşıoğlu, s. 186.

⁵⁹⁴ Tezcan/Erdem /Sancakdar, s. 322.

⁵⁹⁵ Oğurlu, s. 118.

⁵⁹⁶ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 40 ve 103 vd.

⁵⁹⁷ Oğurlu, s. 126; Özay, Günışığında Yönetim, s. 305.

⁵⁹⁸ D. 4. D., E.1993/44430, K.1995/372, T.30.01.1995, DD. 91, s. 416; D. 6. D., E.1997/4788, K.1998/5520, T.17.11.1998, DD. 99, s. 273; D. 6. D., E.1994/1769, K.1994/4207, T.14.11.1994, DD. 91, s. 697.

karşı yargı yolu açıktır.” Bu hükümden de anlaşılacağı üzere, idarenin her tür işlemine karşı yargıya başvurulabilecektir. İdari para yaptırımları da birer idari işlem olduğuna göre, bunlar karşısında da yargısal denetimi kabul etmek zorunluluğu vardır⁵⁹⁹.

Nitekim Anayasa Mahkemesi, idari yaptırım kararları üzerine verdiği bir kararında⁶⁰⁰; *“Toplumlar geliştikçe ve nüfus arttıkça yaptırım uygulanacak eylemler de artacağından yeni düzenlemelere aykırılıkları önlemek için kimi durumlarda uyuşmazlıkları çözümlmek amacıyla yeni yargısal yöntemlerin öngörülmesi doğaldır. Bu yaptırımlar değişik yönetim organlarının denetiminden geçse de, karar veren idarî makamlar bağımsız olmadıklarından, cezalandırılan kimse cezasını uygun bulmazsa uyuşmazlığı yargı yerine götürebilmelidir. Bu maddenin ikinci fıkrasının ikinci tümcesinde öngörüldüğü gibi, idarece verilecek idarî para cezalarına konu olan uyuşmazlıkların, bir kanun yolu olan itirazla yargı yerleri önüne götürülebilme olanağı, gerek toplum ve gerekse taraflar için güvence sağlamaktadır. Böylece maddî ceza hukukuna ilişkin olan uyuşmazlığın yargı yerlerince çözümlenmesi sonunda verilecek kararlar, gerek bireylerin gerekse toplumun adalet duygularını daha doyurucu düzeyde karşılayacaktır.”* ifadeleriyle yargı denetiminin gereğinden ve yargısal denetimin bireyler için sağladığı güvenceden bahsetmektedir.

Anayasa, 125. maddenin dördüncü fıkrasında; *“Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır.”* diyerek, yargısal denetimin kapsamını belirtmiştir.

İdarenin yargısal denetiminde, idare, işlemin iptal edilmesi, zarar gören kişinin zararının karşılanması gibi yaptırımlarla karşılaşabilmektedir. Buradan da anlaşılacağı üzere, idari para yaptırımı uygulayan idare, yargısal denetimde haksız çıkarsa yaptırıma maruz kalmaktadır⁶⁰¹.

⁵⁹⁹ Gözübüyük/Tan I, s. 765.

⁶⁰⁰ AYM., E.1989/28, K.1990/18, T.10.07.1990, AMKD., S. 29, C.1, s. 9.

⁶⁰¹ Oğurlu, s. 120.

Burada, Kabahatler Kanunu'nda düzenlenen iki hususu daha dile getirmekte fayda vardır.

Bunlardan birincisi, Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesinin altıncı fıkrası hükmüdür. Bu hükme göre; *“Peşin ödeme, kişinin bu karara karşı kanun yoluna başvurma hakkını etkilemez.”* Hüküm uyarınca, yerinde olarak, kendisi hakkında idari para yaptırım kararı verilen kişinin, Kanun'un 17. maddesinde düzenlenmiş olan idari para yaptırımının infazı yollarından biri olan peşin ödeme halinde, idari para yaptırım kararına karşı yargı yoluna başvurma hakkı ortadan kalkmayacaktır.

İkincisi de Kabahatler Kanunu'nun Saklı Tutulan Hükümler başlıklı 19. maddesidir. Bu madde uyarınca; bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, işyerinin kapatılması, ruhsat veya ehliyetin geri alınması, kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrüseferden alıkonulması gibi yaptırımlara ilişkin hükümler, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapıncaya kadar saklı kalacaktır. Bu çerçevede belirtmek gerekir ki, örneğin ehliyetin geri alınmasına ilişkin idari yaptırım kararının yargısal denetimi Sulh Ceza Mahkemesi'nde değil, idare mahkemesinde yapılacaktır⁶⁰².

Yukarıdaki genel açıklamalar ışığında, idarenin faaliyetlerinin denetlenmesinin, bireylerin idare karşısında korunması, idarenin keyfi hareket etmesinin önüne geçilmesi, idarenin hukuka bağlılığının sağlanması ve devamının sağlanması gibi gerekçelerle zorunlu olduğu; bu denetlemenin en sağlıklı yolunun yargı denetimi olduğu; kanunların idarenin işlemlerinin denetlenebilmesi için çeşitli hükümlerle öngördüklerini kısaca belirtebiliriz.

Tüm bunların yanında Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin iki tavsiye kararından bahsetmek gerekir.

⁶⁰² Y., 7. CD., E.2004/34724, K.2005/20244, T.17.11.2005, YKD., C. 32, S. 4, Nisan 2006, s. 669 vd.

Bunlardan birincisi, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin idari yaptırımlar hakkındaki 91 (1) R. No'lu tavsiye kararıdır⁶⁰³. Bu Karar, idari yaptırımların yargısal denetimi konusunda büyük önem arz etmektedir⁶⁰⁴. Çerçeve bir hüküm niteliğinde de olsa, tavsiye kararının 8. ilkesi; *yaptırım içeren idari işlemin asgari olarak hukukten bağımsız ve tarafsız yargı önünde hukuka uygunluk denetimine tabi tutulması gerektiğini* ifade etmektedir.

İkincisi ise, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin “iyi idare” konusunda 20 Haziran 2007 tarihinde aldığı CM/REC (2007) 7 Sayılı Tavsiye Kararı'dır⁶⁰⁵. Bu Tavsiye Kararı'nın, İdari İşlemlere Karşı Başvurular başlıklı 22. maddesinde; üç madde halinde idari işlemler karşısında yapılacak başvurular düzenlenmiştir:

1. *“Özel kişiler, kendi hak ve çıkarlarını doğrudan etkileyen idari işlemlerin yargısal denetimini, doğrudan işleme karşı dava açarak veya başka davada bekletici mesele yaparak sağlayabilirler.*
2. *İlke olarak, yargısal denetimi önceleyen idari başvurular bulunmalıdır. Bunlar kimi durumlarda zorunlu olabilir. İdari başvurular, idari işlemlerin esasına veya yasallığına ilişkin olabilir.*
3. *Özel kişiler, idari işlemlere karşı başvuruda buldukları için idarenin herhangi bir önyargısına maruz kalmamalıdır.”*

Bu ifadelerden de anlaşılacağı üzere, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, bireylerin kendilerini etkileyen idari işlemlere karşı yargı yoluna başvurma haklarının tanınması gerektiğini Tavsiye Kararı'nda açıkça belirtmiştir.

İdari yaptırımların yargısal denetimini önemli kılan ve son dönemde üzerinde durulması gerek bir diğer nokta da AİHM'in bu konudaki bakış açısıdır. AİHM, idari yaptırımları da AİHS'in Adil Yargılanma Hakkı başlıklı 6. maddesi çerçevesinde

⁶⁰³ Kararın tam metni için; <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=34769&SecMode=1&DocId=392990&Usage=4> (09.02.2008).

⁶⁰⁴ Oğurlu, s. 123.

⁶⁰⁵ Kararın tam metni için;

Ayrıca kararın Türkçe metni için; Karahanoğlu, Onur, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/REC (2007) 7 Sayılı Tavsiye Kararı, DD., S. 116, 2007, s. I vd.

“ceza alanı” içine sokan kararlarından sonra, ulusal yargı yerlerinin AİHS’te aranan güvenceleri aramaya başlamıştır⁶⁰⁶. Bu çerçevede, AİHS’in 6. maddesinin idari yargı düzeninde de dikkate alınması gerekir bir madde olduğunun kabulü gerekir⁶⁰⁷. Bu noktanın idari yaptırımların hukuki niteliği ve rejimi konusunda büyük etkiler göstereceği kanaatindeyiz.

B-İdari Parasal Yaptırımlara Karşı Başvurulacak Yargı Düzeninin Tayini

İdari para yaptırımlarında başvurulacak idari merciin ve yargı merciinin tayini konusunda, Kabahatler Kanunu’nu ve 5728 Sayılı Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un⁶⁰⁸ birlikte değerlendirilmesi gerektiğini düşünüyoruz.

Kabahatler Kanunu, yargı düzeni konusunda iki temel hükme yer vermektedir. Bunlardan birinci Kanun’un üçüncü maddesinin birinci fıkrasıdır. Kanun’un 3. maddesinin birinci fıkrasının, Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı neticesinde 6/12/2006 tarihli 5560 sayılı yasanın 31. maddesiyle getirilen metni şöyledir:

“Bu Kanunun İdari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanır.”

Kabahatler Kanunu’nun yargı düzenine ilişkin ikinci hükmü ise Başvuru Yolu başlıklı 27. maddesinin birinci fıkrasıdır. Bu fıkraya göre; *“idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir.”*

Kabahatler Kanunu, yukarıda yer verdiğimiz iki hükümle çok açık bir şekilde yargı düzenini belirlemiştir. Buna göre; idari para yaptırımlarına karşı, Kabahatler Kanunu’nda yer alanlar açısından Kanun’un 27-31. maddeleri; diğer kanunlardaki

⁶⁰⁶ Gözübüyük/Tan I, s. 748, 756.

⁶⁰⁷ Tezcan/Erdem/Sancakdar, s. 313, dpn. 221.

⁶⁰⁸ RG. 13.02.2008-26781.

idari para yaptırımları açısından ise aksine hüküm olması halinde sözkonusu kanun maddesi, aksine hüküm bulunmaması halinde ise Kabahatler Kanunu'nun 27-31. maddeleri uygulanacaktır. Bu, Kabahatler Kanunu'nun üçüncü maddesinin birinci fıkrasının idari para yaptırımları açısından genel hüküm niteliği taşımasının da doğal bir sonucudur.

Buradan da anlaşılacağı üzere, Kabahatler Kanunu'nda yer alan ve Çeşitli Kabahatler başlığı altında düzenlenen (md. 32 vd.) kabahatler karşısında başvurulacak yargı mercii konusunda bir sorun yoktur.

Kabahatler Kanunu'nun, idari yaptırımlar konusunda yargı mercii olarak Sulh Ceza Mahkemesi'ni tercih etmesinin nedeni, Adalet Komisyonu Raporu'nda şu şekilde ifade edilmiştir⁶⁰⁹: “... Kabahatlerin ve bunların karşılığında öngörülen idari yaptırım kararlarının bir idari işlem olmasının ötesinde, ceza hukukunun genel prensipleriyle yakın ilişki içinde olduğu düşüncesiyle; kabahatler karşılığında öngörülen idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararlarına karşı idari yargıya değil, ceza mahkemesine başvurulabilmesini mümkün kılan düzenleme yapılmıştır.”

Anayasa Mahkemesi, 2005 yılında verdiği kararla⁶¹⁰, Kabahatler Kanunu'nun; “Bu kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır.” şeklindeki üçüncü madde hükmünü; “İdare Hukuku esaslarına göre tesis edilen bir idari işlemin, sadece para cezası yaptırımı içermesine bakılarak denetiminin idari yargı alanından çıkarılarak adli yargıya bırakılması olanaklı değildir. Bu durumda, itiraz konusu kuralla diğer yasalardaki kabahatlere yollama yapılarak, yalnızca yaptırımın türünden hareketle ve idari yargının denetimine tabi tutulması gereken alanlar gözetilmeden, bunları da kapsayacak biçimde başvuru yolu, itiraz, bunlara ilişkin usûl ve esasların değiştirilmesi, Anayasa'nın 125. ve 155. maddelerine aykırıdır, Kural'ın iptali gerekir.” temel gerekçeleriyle iptal etmiştir.

⁶⁰⁹ İkinci, s. 4.

⁶¹⁰ AYM., E.2005/108, K.2006/35, T. 01.03.2006, RG., 22.07.2006-26236.

Anayasa'nın 125. maddesi *Yargı Yolu*'nu düzenlemekte ve birinci fıkrasında; *"İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır."* ifadesine yer vermektedir.

Anayasa'nın 155. maddesi ise; Danıştay'ı düzenlemekte ve birinci fıkrasında da; *"Danıştay, idarî mahkemelerce verilen kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunda gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar."* denilmektedir.

Kararda yer verilen ifadelerden de anlaşılacağı üzere, Anayasa Mahkemesi İdare Hukuku esaslarına göre tesis edilen bir idari işlemlerin, sadece para cezası yaptırımı içermesine bakılarak idari yargının denetim alanından çıkarılamayacağı kanaatindedir.

Anayasa Mahkemesi'nin, Kabahatler Kanunu'nun, idari yaptırımların yargısal denetimine ilişkin genel hüküm niteliğindeki 3. madde hükmünü iptal gerekçelerinden biri de Anayasa'nın adli yargı-idari yargı ayrılığını kabul etmiş olması ve bu ayrılık neticesinde yasa koyucunun takdir hakkının sınırına ilişkindir. Anayasa Mahkemesi bu noktayı kararında şöyle ifade etmiştir: *"Anayasa 'da idarî ve adlî yargının ayrılığı kabul edilmiştir. Bu ayırım uyarınca idarenin kamu gücü kullandığı ve kamu hukuku alanına giren işlem ve eylemleri idarî yargı, özel hukuk alanına giren işlemleri de adli yargı denetimine tâbi olacaktır. Buna bağlı olarak idarî yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adlî yargının görevlendirilmesi konusunda yasa koyucunun geniş takdir hakkının bulunduğu söylemek olanaklı değildir."*

İptal kararına ilişkin olarak yukarıda yer verdiğimiz gerekçeleri, idari yaptırımlar konusunda başvurulacak yargı düzeninin teorik olarak temellerini de oluşturması bakımından önemli görüyoruz. Zira, idari işlemlerin yargısal denetiminin yapılacağı yargı düzeninin idari yargı olduğu tartışmaya gerek bırakmayacak kadar açıktır⁶¹¹. Ancak Anayasa Mahkemesi verdiği kararda; *"Ceza hukukundaki*

⁶¹¹ Gözübüyük/Tan II, s. 22 vd.

gelişmelere koşut olarak, kimi yasal düzenlemelerde basit nitelikte görülen suçlar hakkında idari yaptırımlara yer verildiği görülmektedir. Daha ağır suç oluşturan eylemler için verilen idari para cezalarına karşı yapılacak başvurularda konunun İdare Hukuku'ndan çok ceza hukukunu ilgilendirmesi nedeniyle adli yargının görevli olması doğaldır.” demek suretiyle daha ağır suç oluşturan eylemler karşısında verilen idari para yaptırımlarının yargısal denetiminin adli yargıda çözümlenmesi konusuna açık kapı bırakmakta⁶¹² ve fakat; *“İdare Hukuku esaslarına göre tesis edilen bir idari işlemin, sadece para cezası yaptırımı içermesine bakılarak denetiminin idari yargı alanından çıkarılarak adli yargıya bırakılması olanaklı değildir.”* demektedir.

Aslında Anayasa Mahkemesi, benzer kanaatlerini 1985 yılında verdiği, İmar Kanunu'nun, idari para yaptırımlarına karşı Sulh Ceza Mahkemesi nezdinde itiraz edilebileceğini düzenleyen 42. maddesinin beşinci fıkrasının (yine Anayasa'nın 125. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle) iptaline dair kararında⁶¹³ da dile getirmiştir. Söz konusu kararında; *“...kural olarak İdare Hukuku alanına giren konularda idarî yargı, özel hukuk alanına giren konularda adlî yargı görevli olacaktır. Bu durumda idarî yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adlî yargının görevlendirilmesi konusunda yasakoyucunun mutlak bir takdir hakkının bulunduğu söylemek olanaklı değildir. İdarî yargının denetimine bağlı olması gereken idarî bir uyuşmazlığın çözümü, haklı neden ve kamu yararının bulunması halinde yasakoyucu tarafından adlî yargıya bırakılabilir. Ancak, itiraz konusu kuralda olduğu gibi bir idarî işlemin bir bölümünün idarî yargının, diğer bir bölümün ise adlî yargının denetimine bırakılmasında, kamu yararı bulunmamaktadır. Zira bu işlemler, kamu gücünün kullanılmasıyla ilgili bir idarî işlemin devamı ve idarî bir yasağa aykırı davranan kişiye idarî bir yaptırımın uygulanması niteliğinde olup, çıkacak uyuşmazlıkların çözümünde de idarî yargının yetkili olacağı kuşkusuzdur. (...)İşlemin idarî işlem olduğunda duraksanamayacağına ve bu konuda hizmetin gereği haklı bir neden ve kamu yararı da bulunmadığına*

⁶¹² Karabulut, s. 64.

⁶¹³ AYM., E.1996/72, K.1997/51, T.15.05.1997, RG.01.02.2001-24305.

göre, idarî bir işlemin bölünerek bir bölümünün idarî yargının bir bölümünün de adli yargının denetimine bırakılmasında isabet yoktur.” ifadelerine yer vermiştir.

Danıştay da yakın tarihli bir kararında, yukarıda yer verdiğimiz Anayasa Mahkemesi kararına atıfta bulunarak, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca verilen idari para yaptırımlarından kaynaklanan uyuşmazlığın idari yargıda çözülmesi gerektiğine ve Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı uyarınca Kabahatler Kanunu'nun uygulanmayacağına hükmetmiştir⁶¹⁴.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde tekrar ifade etmek gerekirse, idari para yaptırımları konusunda Kabahatler Kanunu'nun 3. ve 27-31. maddeleri gayet açıktır.

Kabahatler Kanunu'nun yargı düzenine ilişkin temel hükümlerinden sonra 5728 Sayılı Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'a değinebiliriz.

23.01.2008 tarihinde kabul edilen bu Kanun, adından da anlaşılacağı üzere, temel Ceza Kanunları'na uyum amacıyla çıkarılmıştır. Tabi ki bu çerçevede, Kabahatler Kanunu'nun ilgili maddelerine uyum konusunda da birçok kanunda değişiklik yapılmıştır.

Bu değişikliklerin önemli bir kısmı, idari para yaptırımlarına ilişkin yargı yolu konusundaki hükümleri içermektedir. Kabahatler Kanunu'nun üçüncü maddesi, idari para yaptırımları açısından yargı yolu hükümlerinin, özel kanunlarda hüküm bulunmaması halinde uygulanacağını belirtmesine karşın, 5728 sayılı Kanun, özel kanunlarda Sulh Hukuk Mahkemesi ya da İdare Mahkemesi olarak belirtilen, idari para yaptırımlarına karşı kanun yollarını yürürlükten kaldırmıştır. Bu sayede, Kabahatler Kanunu'nun üçüncü maddesinde sözü edilen “aksine hüküm” kalmamıştır.

⁶¹⁴ D. 6. D., T.30.01.2007, E.2006/1498, K.2007/438, DD., S. 116, s. 201 vd.

5728 sayılı Kanun'dan önce idari para yaptırımları karşısında başvurulacak yargı yolu konusunda birçok sıkıntı yaşanmış, mahkemelerce çok sayıda görevsizlik kararları verilmiştir (Bu türden sorunların gerek Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden önce gerekse Kabahatler Kanunu'nun 3 maddesinin Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesinden sonra yeni 3. maddenin yürürlüğe girmesine kadar da yoğun bir şekilde yaşandığını belirtmek gerekir⁶¹⁵). Örneğin, Uyuşmazlık Mahkemesi'nin bir kararına⁶¹⁶ konu olan bir davada aynı sorun yaşanmış; Uyuşmazlık Mahkemesi, Kabahatler Kanunu'nun, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı sonrası, 19.12.2006 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren yeni üçüncü maddesi hükmünün, özel kanunlarda yargısal denetime ilişkin hüküm bulunması halinde sözkonusu özel kanun hükmünün uygulanması gerektiği konusunda netlik sağladığını ve sorunun bu çerçevede çözülmesi gerektiğini açık bir dille belirtmiş; 4915 sayılı Kara Acılığı Kanunu uyarınca verilen idari para yaptırımına karşı yapılacak itirazın, Kara Avcılığı Kanun'un 30/2. maddesi uyarınca idari yargı yerinde görülmesi gerektiğine karar verilmiştir.

4915 sayılı Kanun'un 30. maddesinin ikinci fıkrası, 5728 sayılı Kanun'un 578-pp maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Uyuşmazlık Mahkemesi diğer bir kararında da, inşaat ve moloz taşlarının uygunsuz yere dökülmesi nedeniyle Belediye Encümeni'nce verilen idari para yaptırımına itirazın, 1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih Ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun'un "ceza kararlarına tebliği tarihinden itibaren beş gün içinde mahsus hakimlere ve bulunmayan yerlerde sulh hakimliğine itiraz olunabileceği"ne dair 5/1. maddesi uyarınca, uyuşmazlığın adli yargı yerinde çözülmesi gerektiğine hükmetmiştir⁶¹⁷.

⁶¹⁵ Darendeli, s. 180-181.

⁶¹⁶ Uyuşmazlık Mahkemesi, E.2006/293, K.2007/14, T.05.02.2007, Yargı Dünyası, S. 143, Kasım 2007, s. 59.

⁶¹⁷ Uyuşmazlık Mahkemesi, E.2006/180, K.2006/162, T.02.10.2006, Yargı Dünyası, S. 134, Şubat 2007, s. 52.

1608 sayılı Kanun'un 5. maddesi de, 5728 sayılı Kanun'un 578-g maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Yargı düzeninin tayini bu şekilde yapılmakla birlikte, kanaatimizce Kabahatler Kanunu'nun mevcut üçüncü maddesi hükmü de Anayasa Mahkemesi'nin kararı ışığında değerlendirdiğimizde Anayasa'nın Anayasa'nın 125. ve 155. maddelerine aykırılık içermektedir.

Zira Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçesi temelde adli ve idari yargı ayrımının Anayasa tarafından kabul edildiğine ve idari işlemler açısından ancak idari yargının görevli olabileceği⁶¹⁸ yönündedir. Daha ağır suç oluşturan eylemler için verilen idari para cezalarına karşı yapılacak başvurularda konunun İdare Hukuku'ndan çok ceza hukukunu ilgilendirmesi nedeniyle adli yargının görevli olmasını doğal karşılamasına rağmen, İdare Hukuku esaslarına göre tesis edilen bir idari işlemlerin, sadece para cezası yaptırımını içermesine bakılarak denetiminin idari yargı alanından çıkarılmasının mümkün olmadığını belirtmiştir.

Uyuşmazlık Mahkemesi bir kararında⁶¹⁹; “... idarenin organları eliyle idari usullere göre uygulanması ve İdare Hukuku'nun bir müeyyidesi olması nedeniyle, idari işlem niteliği taşıyan ve bu yönüyle adli cezalardan ayrılan idari cezaların yargısal denetiminde, kural olarak, idari yargı yerleri görevli bulunmaktadır.” ifadelerine yer vermiştir.

Bu gerekçeler ve açık Anayasa hükümleri karşısında, Kabahatler Kanunu'nun mevcut üçüncü maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğu kanaatini taşıyoruz. Bu nedenle, bir idari yaptırım kararına karşı Sulh Ceza Mahkemesi nezdinde itirazda bulunulması ve bu itiraz çerçevesinde yapılacak yargılamada, Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinin 1/a bendinin Anayasa Mahkemesi'nce 01.03.2006 tarihinde verilen kararda belirtilen gerekçelerle iptal edileceği kanaatindeyiz.

⁶¹⁸ Günday, s. 54; Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 16.

⁶¹⁹ Uyuşmazlık Mahkemesi, T.09.07.2001, E.2001/49, K.2001/61, RG. 14.10.2001-24553.

Bizce, idari para yaptırımları karşısında başvurulacak yargı düzeni idari yargı olmalıdır⁶²⁰. Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 1 Haziran 2005 tarihinden beri özellikle Sulh Ceza Mahkemeleri'nin verdikleri görevsizlik kararlarının çokluğunun, kanaatimizi kuvvetlendirdiğini düşünüyoruz.

Adalet Komisyonu Raporu'nda, her ne kadar, “*Kabahatlerin ve bunların karşılığında öngörülen idari yaptırım kararlarının bir idari işlem olmasının ötesinde, ceza hukukunun genel prensipleriyle yakın ilişki içinde olduğu düşüncesiyle*” Sulh Ceza Mahkemesi'nin görevli kılındığı belirtilmiş⁶²¹ olsa da, bu düşünce, idari yaptırımları idari işlem olmaktan çıkarmamaktadır. Ayrıca idari yaptırım gerektiren fiiller de idarenin düzenlediği sahalarda gerçekleşmekte ve yaptırıma da idari mercilerce karar verilmektedir. Sadece yargısal denetim safhasında adli yargı yerlerinden Sulh Ceza Mahkemesi görevli sayılmıştır. Oysa bu konudaki Anayasa hükümleri de ortadadır. Adli yargı-idari yargı ayrımı da gayet açıktır. Bu gerçekler karşısında Sulh Ceza Mahkemesi görevli sayılmasını doğru bulmuyoruz.

Özay, idari yaptırımların açık düzenleme ile adli yargıda denetleneceğinin düzenlenmesi dışında, ülkede uygulanan idari rejimin doğal sonucu gereği idari yargının görevli olması gerektiğini belirtmektedir⁶²².

Günday da, idari rejimi kabul eden ülkelerde idari uyuşmazlıkların genel mahkemelere bırakılmasını, bu işlem ve eylemler üzerinde yapılacak olan yargısal denetimi de etkisiz hale getireceğini ifade etmektedir⁶²³.

Güran ise; bazı idari davaların kanunla adli yargının kapsamına sokulması Anayasa tarafından izin verilmesinin, Anayasa'nın idari yargının öngördüğü yargı düzenini reddetmek anlamına geldiğini belirtmektedir⁶²⁴.

⁶²⁰ Darendeli, s. 180.

⁶²¹ Ekinci, s. 9.

⁶²² Özay, İdari Yaptırımlar, s. 139-140.

⁶²³ Günday, Metin, İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları, Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesi'nin 35. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler, Ankara, 1997, s. 347, 355 ve 358.

⁶²⁴ Güran, Sait, Yargı Denetiminin Kapsamı, Dönmezer'e Armağan, İÜHFİM, S.1-4, 1987, s. 38-39.

Mahmutoğlu ise; idari para yaptırımını gerektiren eylemlerin adli yargı tarafından denetlenmesi bu eylemlerin suç benzeri eylemler olması sebebiyle daha uygun bulunduğunu belirtmiřtir⁶²⁵.

İdari para yaptırımlarına karşı yargı yoluna başvurmada yargı düzeninin tayini konusunda son bir hususu daha dile getirmek gerekir.

İdari para yaptırımına süresinde itirazda bulunulmaması ve beraberinde ödenmemesi halinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uyarınca ödeme emri düzenlenecektir. Sözkonusu ödeme emrinin iptali istemiyle açılacak davalarda idari yargı görevlidir. Uyuşmazlık Mahkemesi verdiği bir kararında yukarıda yer verdiğimiz ifadelerle; tahsil dairesince tek yanlı olarak düzenlenmesi ve ödemede bulunulmaması halinde cebren tahsili gereken kamu alacağına ilişkin ödeme emrinin, idari nitelikte bir işlem olduğundan bahisle idari yargının görevli olduğuna hükmetmiřtir⁶²⁶.

C-İdari Yaptırımların Yargısal Denetiminde Yetkili Mahkemenin Tayini

Yetki kuralları, yargısal denetim yoluna nerede başvurulacağını, yani davanın nerede açılacağını ve nerede görüleceğini açıklar⁶²⁷.

Yetki konusunda Kabahatler Kanunu'na açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak burada Kabahatler Kanunu'nun 3/1-a maddesi yine belirleyici olmaktadır. Buna göre, Kabahatler Kanunu'na yer alan kabahatler hakkında ve diğer kanunlarda yargı yoluna ilişkin hüküm bulunmayan kabahatler hakkında, Kabahatler Kanunu'nun yargı yoluna ilişkin hükümleri uygulanmalıdır. 3/1-a maddesinden çıkan sonuç bizce bu olmalıdır.

⁶²⁵ Mahmutoğlu, (Yargılama Rejimi), s. 170.

⁶²⁶ Uyuşmazlık Mahkemesi, E.2006/129, K.2006/143, T.02.10.2006, Yargı Dünyası, S. 134, şubat 2007, s. 48 vd.

⁶²⁷ Yenice, Kazım/Esin, Yüksel, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, Ankara, 1983, s. 627; Gözübüyük/Tan II, s. 796.

Yetkili mahkeme konusunda Kabahatler Kanunu açık ve net bir hükme yer vermese de, yargı yolu olarak Sulh Ceza Mahkemesi'ni göstermiştir⁶²⁸. Sulh Ceza Mahkemesi'nin itiraz üzerine yapacağı incelemeyi düzenleyen 28. maddesinde de, *“mahkemenin ön inceleme sonunda, yetkili olmadığına anlaşılması halinde dosyanın yetkili sulh ceza mahkemesine gönderilmesine karar verileceği”*ni belirtmektedir.

Yetkili Sulh Ceza Mahkemesi'nin tayini burada önem arz etmektedir. Yargılama konu, her ne kadar bir idari işlem olan idari para yaptırımını da olsa, yargı düzeninin adli yargı olarak düzenlenmesi ve görevli mahkeme olarak da Sulh Ceza Mahkemesi'nin gösterilmesi karşısında CMK'nın yetkiye ilişkin hükümlerinin uygulanarak yetkili mahkemenin tayin edilmesi gerektiğini düşünüyoruz.

Bununla birlikte; 5728 Sayılı Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la birlikte yargı yoluna ilişkin Kabahatler Kanunu hükümlerine aykırı hükümler yürürlükten kaldırıldığı için, tüm idari para yaptırımları açısından Kabahatler Kanunu'nun yargısal denetime ilişkin hükümlerinin uygulanacağını kabulü gerekir.

CMK'nın 12. maddesine göre ise; *“davaya bakmak yetkisi suçun işlendiği yer mahkemesine aittir.”* Bu halde, idari para yaptırımlarının yargısal denetimi konusunda da kabahatin işlendiği yere bakmak gerekir. Kabahat örneğin İzmir'de işlenmiş ise, idari para yaptırımını tayin eden makam İzmir'deki yetkili makam olacak; idari yaptırım kararına karşı başvurulacak Sulh Ceza Mahkemesi de kabahatin işlendiği yer olan İzmir olacaktır.

D-Kabahatler Kanunu'na Göre Yargısal Denetim Süreci

İdari para yaptırımını kararlarının yargısal denetimi konusunda Kabahatler Kanunu, yargısal denetimi 27. ve devamı maddelerinde belirlemiştir. İdari para yaptırımlarının yargısal denetimi açısından bu hükümler genel hüküm niteliğindedir.

⁶²⁸ Çağlayan, s. 181, Ekinci, s. 9, 99.

Ancak 3/1-a maddesi gereğince, yargı yoluna ilişkin bu hükümler, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacaktır.

Kabahatler Kanunu, yargısal denetim açısından ikili bir yol öngörmüştür. Bunlar; sulh ceza mahkemesine “*başvuru yolu*” (madde 27); diğeri ise, sulh ceza mahkemesince verilen karara karşı “*itiraz yolu*”dur (madde 29).

Bununla birlikte Kabahatler Kanunu’nun başvuru ve itiraz yolunu düzenlediği Dördüncü Bölüm’ünün “*Karar Verme Yetkisi ve Kanun Yolları*” başlığını taşıdığını ayrıca belirtmek gerekir. Yani Kabahatler Kanunu, başvuru ve itiraz yolunu kanun yolları üst başlığı altında değerlendirmektedir.

a-Başvuru Yolu

Kabahatler Kanunu, 27. maddesinin birinci fıkrasında; “*İdarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idarî yaptırım kararı kesinleşir.*” ifadelerine yer vermiştir.

Madde metninden de anlaşılacağı üzere, Kabahatler Kanunu idari para yaptırımları açısından ‘itiraz’ kavramını kullanmıştır. Bu nedenle burada kullanılan “itiraz” kavramının ne anlama geldiği önem taşımaktadır.

Çağlayan’ın idari para yaptırım kararları karşısında sulh ceza mahkemesi nezdinde yapılması öngörülen itirazın “dava benzeri itiraz” olduğu yönündeki tespitine katılarak biz de Kabahatler Kanunu’nun 27. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen itirazı bu adla belirtiyoruz. Dava benzeri itiraz, tam anlamıyla bir dava niteliğinde olmayan itirazlardır. Bizce buradaki itirazın dava benzeri olma niteliği, bir mahkemece görülmesi, verilen kararda davanın doğurduğu sonuçları doğurması ve bir yargılamanın sözkonusu olmasındandır. Kabahatler Kanunu’nun 27. maddesinde belirtilen itirazın idari nitelikte bir itiraz olarak kabulü, beraberinde,

idari karar olması dolayısıyla yargısal denetimi getireceğinden, 29. madde hükmü de birlikte değerlendirildiğinde ‘dava benzeri itiraz’ olarak isimlendirmek daha yerinde olacaktır⁶²⁹.

Kabahatler Kanunu’nun 27. maddesine göre, idari yaptırım kararlarına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idarî yaptırım kararı kesinleşecektir.

Ancak burada belirtmek gerekir ki, idari para yaptırımı kararı, Kabahatler Kanunu’nun 24. maddesinde olduğu gibi, kovuşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde mahkeme tarafından verilmişse başvuru yoluna gitme imkanı bulunup bulunmadığı belirtilmemiştir. Bu halde bizce, Kabahatler Kanunu’nun İtiraz Yolu’nu düzenleyen 29. maddesi uygulanarak mahkemenin verdiği son karara karşı, yargı çevresinde yer aldığı ağır ceza mahkemesine itiraz edilebileceği kabul edilmelidir.

Başvuru şekli konusunda, 27. maddenin üçüncü fıkrası ile; “*Başvuru, bizzat kanunî temsilci veya avukat tarafından sulh ceza mahkemesine verilecek bir dilekçe ile yapılır. Başvuru dilekçesi, iki nüsha olarak verilir.*” hükmü getirilmiştir.

Sulh Ceza Mahkemesi’ne verilecek itiraz dilekçesinde;

- İdari yaptırım kararına ilişkin bilgiler,
- Bu karara karşı ileri sürülen deliller,
- Başvuru süresinde yapılamamış ise başvurunun süresinde yapılmasını engelleyen mücbir sebep dayanaklarıyla gösterilmelidir.

Tam bu noktada, Kabahatler Kanunu’nun başvuru yolunu düzenleyen 27. maddesinin 6., 7. ve 8. fıkralarına değinmek gerekir.

⁶²⁹ Çağlayan, s. 183.

Maddenin altıncı fıkrasına göre; “*Soruşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğu gerekçesiyle idari yaptırım kararı verilmesi halinde; kovuşturmayaya yer olmadığı kararına itiraz edildiği takdirde, idari yaptırım kararına karşı başvuru da bu itiraz merciinde incelenir.*” Bu fıkra, kanaatimizce, “*Kovuşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde mahkeme tarafından idarî yaptırım kararı verilir.*” Şeklinde Kanun’da yer alan 24. maddenin tamamlayıcısı olarak düzenlenmiş bir fıkradır. Bu anlamda fıkra, görev konusunda doğacak bir karmaşayı gidermeyi amaçlamaktadır. Ancak bu fıkranın da tıpkı 24. madde gibi, yerinde olmadığı ve Anayasa’nın öngördüğü adli yargı-idari yargı ayrımını zedelediği kanaatindeyiz.

Maddenin 7. fıkrasına göre; “*Kovuşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğu gerekçesiyle idarî yaptırım kararı verilmesi halinde; fiilin suç oluşturmaması nedeniyle verilen beraat kararına karşı kanun yoluna gidildiği takdirde, idarî yaptırım kararına karşı itiraz da bu kanun yolu merciinde incelenir.*” Bu fıkra da hem 24. maddeyi hem de yukarıda açıklamaya çalıştığımız 6. fıkrayı bütünleyen bir fıkra niteliğindedir.

Maddenin 8. fıkrasına göre ise; “*İdarî yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idarî yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde; idarî yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları bu işlemin iptali talebiyle birlikte idarî yargı merciinde görülür.*”

Bu fıkrayı, idari yaptırımların yargısal denetimi konusunda görev sahasını idari yargıya kaydırması bakımından çok yerinde görmekteyiz. Fıkraya göre, bir kabahat dolayısıyla idari yaptırım uygulanmakta ve bunun yanında idari yargıda yargısal denetimi yapılacak bir diğer idari yaptırım ya da başkaca bir işlem yapılmışsa, her ikisinin yargısal denetimi idari yargı yerinde olacaktır.

Bizce fıkraya dayanak teşkil eden sorun temelde İmar Kanunu’nun yıllardır tartışılan 42. maddesinin beşinci fıkrası ile ilgilidir. Zira, sözkonusu fıkra, Anayasa

Mahkemesi'nin 1997 yılında verdiği bir kararla⁶³⁰ iptal edilmiştir. İptal kararında; “... idarî yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adli yargının görevlendirilmesi konusunda yasakoyucunun mutlak bir takdir hakkının bulunduğu söylemek olanaklı değildir. İdarî yargının denetimine bağlı olması gereken idarî bir uyuşmazlığın çözümü, haklı neden ve kamu yararının bulunması halinde yasakoyucu tarafından adli yargıya bırakılabilir. Ancak, itiraz konusu kuralda olduğu gibi bir idarî işlemin bir bölümünün idarî yargının, diğer bir bölümün ise adli yargının denetimine bırakılmasında, kamu yararı bulunmamaktadır. Zira bu işlemler, kamu gücünün kullanılmasıyla ilgili bir idarî işlemin devamı ve idarî bir yasağa aykırı davranan kişiye idarî bir yaptırımın uygulanması niteliğinde olup, çıkacak uyuşmazlıkların çözümünde de idarî yargının yetkili olacağı kuşkusuzdur.

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme’de bakılmakta olan dava, verilen para cezasının kaldırılmasına ilişkindir. 3194 sayılı Yasa’daki düzenlenen biçimiyle yıkım kararına karşı idarî yargıya başvurulacak ancak, 42. maddenin beşinci fıkrasının birinci tümcesi kuralı uyarınca para cezasına karşı, cezanın tebliğinden başlayarak yedi gün içinde Sulh Ceza Mahkemesi’ne itiraz edilebilecektir. Oysa yıkım kararının da, para cezasının da konusunu ruhsat alınmadan ya da ruhsata aykırı olarak yapılan yapı oluşturmaktadır. Her iki kararı alan da idaredir. İdarenin aynı yapı için aldığı kararın bir bölümünün idarî yargıda bir bölümünün adli yargıda görülmesi yargılamanın bütünlüğünü bozar. İşlemin idarî işlem olduğunda duraksanamayacağına ve bu konuda hizmetin gereği haklı bir neden ve kamu yararı da bulunmadığına göre, idarî bir işlemin bölünerek bir bölümünün idarî yargının bir bölümünün de adli yargının denetimine bırakılmasında isabet yoktur.” ifadelerine yer vermiştir.

Danıştay da verdiği bir kararında⁶³¹, Muğla İdare Mahkemesi'nin 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca verilecek idari para yaptırımlarında adli yargının görevli olduğuna ilişkin kararını temyiz üzerine değerlendirmiş ve İmar Kanunu'nun 42/5 maddesinin iptaline atıfta bulunarak ve Kabahatler Kanunu'nun

⁶³⁰ AYM., E.1996/72, K.1997/51, T.15.05.1997, RG.01.02.2001-24305.

⁶³¹ D. 6. D., 30.01.2007.E.2006/1496, K.2007/428.

27/8. maddesinin dikkate alınması gerektiğine ve bu çerçevede İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca verilecek idari para yaptırımlarının yargısal denetiminde idari yargının görevli olacağına hükmetmiştir. Yargıtay'ın da imar düzenlemeleri ile ilgili kararlarında eskiden beri, özellikle belediye encümenlerinin yaptırım kararlarının idari yargının görevli olduğu belirtilmektedir⁶³².

Kabahatler Kanunu'nun 28. maddesine göre, 27. madde uyarınca yapılan itiraz başvurusu üzerine mahkemece bir ön inceleme yapılır. Yapılan ön inceleme sonucunda; eğer sulh ceza mahkemesi yetkili değilse dosya yetkili sulh ceza mahkemesine gönderilir.

Başvuru; süresi içinde yapılmamışsa, başvuru konusu idarî yaptırım kararının sulh ceza mahkemesinde incelenebilecek kararlardan değilse veya başvuranın itiraza hakkı bulunmadığı anlaşılırsa bu hallerde itirazın reddine karar verilir.

Eğer sayılan durumlar sözkonusu değilse başvuru usulden kabul edilir. Başvurunun usulden kabulü halinde mahkeme dilekçenin bir örneğini ilgili kamu kurum ve kuruluşuna tebliğ eder.

İlgili kamu kurum ve kuruluşu, başvuru dilekçesinin tebliği tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde mahkemeye cevap verir. Başvuru konusu idarî yaptırıma ilişkin işlem dosyasının tamamının bir örneği, cevap dilekçesi ile birlikte mahkemeye verilir. Mahkeme, işlem dosyasının aslını da ilgili kamu kurum ve kuruluşundan isteyebilir. Cevap dilekçesi, idarî yaptırım kararına karşı başvuruda bulunan kişi sayısından bir fazla nüsha olarak verilir.

Mahkeme, başvuruda bulunan kişilere cevap dilekçesinin bir örneğini tebliğ eder; talep üzerine veya re'sen tarafları çağırarak belli bir gün ve saatte dinleyebilir. Dinleme için belirlenen günle tebligatın yapılacağı gün arasında en az bir haftalık zaman olmasına dikkat edilir. Dinleme sırasında taraflar veya avukatları hazır

⁶³² Özay, İdari Yaptırımlar, s. 142.

bulunur. Mazeretsiz olarak hazır bulunmama, yokluklarında karar verilmesine engel değildir. Bu husus, tebligat yazısında açıkça belirtilir.

Dinlemede sırasıyla; hazır bulunan başvuru sahibi ve avukatı, ilgili kamu kurum ve kuruluşunun temsilcisi, varsa tanıklar dinlenir, bilirkişi raporu okunur, diğer deliller ortaya konulur. Mahkeme, ilgilileri dinledikten ve bütün delilleri ortaya koyduktan sonra aleyhinde idarî yaptırım kararı verilen ve hazır bulunan tarafa son sözünü sorar. Son söz hakkı, aleyhinde idari yaptırım kararı verilen tarafın kanunî temsilcisi veya avukatı tarafından da kullanılabilir. Mahkeme son kararını hazır bulunan tarafların huzurunda açıklar.

Yapılan yargılamada, Ceza Muhakemesi Kanunu'nun tanıklığa, bilirkişi incelemesine ve keşfe ilişkin hükümleri, bu başvuru ile ilgili olarak da uygulanır⁶³³.

Karar ise şunlardan biri olabilir:

-İdari yaptırım kararının hukuka uygun olması nedeniyle, “başvurunun reddi”,

-İdari yaptırım kararının hukuka aykırı olması nedeniyle, “idarî yaptırım kararının kaldırılması.”

Mahkeme karar verirken, yukarıda Alt ve Üst Sınırı Belirlenmiş İdari Para Yaptırımını başlığı altında açıkladığımız türden bir para yaptırımının uygulanması durumunda, itirazı inceledikten sonra idari para cezasının miktarında değişiklik yaparak da başvurunun kabulüne karar verebilir.

Kabahatler Kanunu yukarıda belirttiğimiz gibi, başvuru yollu yanında, sulh ceza mahkemesince verilen karara karşı da “itiraz yolu”nu öngörmüştür. Ancak Kanun'un 28. maddesinin son fırcasına göre; “İki bin Türk Lirası dahil idari para cezalarına karşı başvuru üzerine verilen kararlar kesindir.” Yani iki bin Türk Lirası idari para yaptırımına karşı itirazın sulh ceza mahkemesine başvurulduğunda

⁶³³ Özbek I, s. 61; Çağlayan, s. 187.

mahkemece verilen karara karşı Kanun'un 29. maddesinde düzenlenen itiraz yoluna başvurulamayacaktır.

b-İtiraz Yolu

İtiraz yolu Kabahatler Kanunu'nun 29. maddesinde düzenlenmiştir ve Sulh Ceza Mahkemesi'nin verdiği son karara karşı başvuru yolunu ifade etmektedir⁶³⁴. Burada, Sulh Ceza Mahkemesi'nin kararına karşı, yargı çevresinde yer aldığı ağır ceza mahkemesine itiraz edilebilmektedir⁶³⁵. Ancak idari yaptırım kararının ağır ceza mahkemesi tarafından verilmesi halinde bu karara karşı itiraz mercii en yakın ağır ceza mahkemesidir.

Sulh Ceza Mahkemesi'nin kararına itiraz, kararın tebliği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde yapılmalıdır.

Ağır Ceza Mahkemesi, itirazla ilgili kararını, dosya üzerinden inceleme yaparak verir. Mahkemenin itirazla ilgili kararı; "itirazın kabulüne" veya "itirazın reddine" şeklinde olmaktadır.

c-Kabahatler Kanunu'nun Yargısal Denetimde Zaman Bakımından Uygulanması

Yukarıda da ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, Kabahatler Kanunu'nun üçüncü maddesi, Anayasa Mahkemesi'nin 01.03.2006 tarihinde aldığı kararla iptal edilmişti. Anayasa Mahkemesi iptal kararında, iptal edilen 3. maddenin doğuracağı hukuksal boşluğu kamu yararını ihlal edici nitelikte gördüğünden, iptal hükmünün, kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe

⁶³⁴ Özbek I, s. 61; Çağlayan, s. 199.

⁶³⁵ Y. 16. HD., E.2005/12995, K.2006/1233, T.23.02.2006, YKD., C.32, S. 5, Mayıs 2006, s. 781. Yargıtay yakın tarihli bir kararında da, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 29. maddesi uyarınca Sulh Ceza Mahkemesince verilen idari yaptırım kararlarına karşı yargı çevresinde yer aldığı Ağır Ceza Mahkemesi'nde itirazda bulunulabileceği; Sulh Ceza Mahkemesince verilen kararlara ilişkin temyiz dilekçelerinin itiraz mahiyetinde olduğuna hükmetmiştir. Y. 7. CD., E.2005/17584, K.2007/981, T.21.02.2007, YKD., C. 33, S. 5, Mayıs 2007, s. 1008-1009.

girmesine karar vermiştir. İptal kararı 22.07.2006 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Kanun koyucu, Anayasa Mahkemesi’nin kararında belirttiği altı aylık süre dolmadan, 06.12.2006 tarihinde 5560 sayılı Yasa’yı çıkararak, bu Yasa’nın 31. maddesi ile Kabahatler Kanunu’nun 3. maddesini yeniden düzenlemiştir.

İşte tam da bu tarihler içerisinde Kabahatler Kanunu’nun üçüncü maddesinin zaman bakımından uygulanması sorunu ortaya çıkmaktadır.

Kanaatimizce, Kabahatler Kanunu’nun üçüncü maddesi, Kanun’un yürürlüğe girdiği 01.06.2005 tarihinden, 5560 sayılı Yasa’nın 31. maddesiyle yeniden düzenlenen üçüncü madde hükmünün yürürlüğe girdiği 06.12.2006 tarihine kadar uygulanacaktır. 06.12.2006 tarihinden sonra ise, 5560 sayılı Yasa ile kabul edilen yeni üçüncü madde hükmü uygulanmalıdır. Anayasa Mahkemesi’nin İptal kararı zaman bakımından uygulamayı etkilememiştir.

Bu bilgiler ışığında, Kabahatler Kanunu’nun, zaman bakımından uygulanmasında 5. maddesi ile kabahatler konusunda 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’na atıf yaptığı ve idari yaptırımlara ilişkin kararların yerine getirilmesi bakımından ise derhal uygulama kuralını kabul ettiği için çok dikkatli bir bakış ortaya koymak gerekmektedir⁶³⁶.

5237 sayılı TCK’nın Zaman Bakımından Uygulama’yı düzenleyen 7. maddesi şu şekildedir:

“İşlendiği zaman yürürlükte bulunan kanuna göre suç sayılmayan bir fiilden dolayı kimseye ceza verilemez ve güvenlik tedbiri uygulanamaz. İşlendikten sonra yürürlüğe giren kanuna göre suç sayılmayan bir fiilden dolayı da kimse cezalandırılmaz ve hakkında güvenlik tedbiri uygulanamaz. Böyle bir ceza veya güvenlik tedbiri hükmolünmüştü inşafı ve kanuni neticeleri kendiliğinden kalkar.

⁶³⁶ Özbek I, s. 62.

Suçun işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanunların hükümleri farklı ise, failin lehine olan kanun uygulanır ve infaz olunur.”

Kabahatler Kanunu'nun 5. maddesine göre kabahatler konusunda zaman bakımından TCK'nın yukarıdaki hükmü uygulanacaktır. İdari yaptırımlar bakımından ise derhal uygulanma ilkesi yine 5. maddede kabul edilmiştir⁶³⁷.

Bu bilgilere göre, Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 01.06.2005 tarihi ile, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı sonrası yeni üçüncü maddenin yürürlüğe girdiği 06.12.2006 tarihi arasında işlenen kabahatlere uygulanacak idari para yaptırımlarına karşı yargı yolu, üçüncü maddenin genel hüküm olma niteliği karşısında, diğer tüm kanunlardaki idari yaptırımlar açısından da Kabahatler Kanunu'nun 27 ve devamı maddelerine göre olacaktır.

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı sonrası 06.12.2006 tarihinde yürürlüğe giren yeni üçüncü madde hükmü gereğince, Kabahatler Kanunu, bu tarihten sonra verilen idari para yaptırımlarına karşı kanun yolları bakımından, ancak diğer kanunlarda aksine hüküm yoksa uygulanabilecektir.

Burada, Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden önce verilmiş idari para yaptırımı kararlarının yargısal denetimi konusuna da değinmek gerekir.

Kabahatler Kanunu, Geçici 2. ve 3. maddelerinde 01.06.2005 tarihinden önce verilmiş ve bu tarih itibariyle kesinleşmemiş idari yaptırım kararlarının kanun yolu incelemesi olarak iki aşamalı bir geçiş öngörülmüştür⁶³⁸.

Geçici 2. maddede yer alan düzenlemeye göre, Kanun'un yürürlük tarihi itibariyle idare mahkemelerinde görülmekte olan davalarda Kabahatler Kanunu uygulanmayacaktır.

⁶³⁷ Özbek I, s. 62.

⁶³⁸ Ekinci, s.101.

Geçici 3. maddesinde ise, Kanun'un yürürlük tarihinden önce verilmiş ve henüz kanunlarında kanun yolu için öngörülen süreleri dolmamış idari yaptırım kararları hakkında, Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 15 gün içinde Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinde yazılı olduğu şekilde Sulh Ceza Mahkemeleri'ne başvuruda bulunulabileceği hüküm altına alınmıştır.

E-İdari Yaptırımlar Karşısında Geçici Yargısal Korunma

Bireyler, kendileri hakkında yapılan idari işlemler aleyhine yargı yoluna başvurduklarında, bu başvuruları, idari işlemin icrasını durdurmayaacağı için⁶³⁹, işlemin icrası neticesinde telafisi güç ya da imkansız zararlara uğrayabilirler. (Zira 2577 sayılı idari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin birinci fıkrasında da “*dava açılmasının dava edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmayaacağı*” hükme bağlanmıştır.) Bu zararların önlenmesinin yolu, işlemin icrasını durdurması ve eski halin tesisini sağlaması bakımından “yürütmenin durdurulması”ni talep etmektir.

Yürütmenin durdurulması kararı, işlemin uygulanmasını erteleyen ve yapılmasından önceki durumun geri getirilmesini amaçlayan⁶⁴⁰, koruyucu önlem niteliğinde yargısal bir işlemdir⁶⁴¹. Yürütmenin durdurulması, ancak, açılmış bir iptal davasında talep edilebilir⁶⁴². Yürütmenin durdurulması kararı, bir nevi askıya alıcı özelliği nedeniyle bireyler açısından koruma işlevi yerine getirmektedir⁶⁴³.

Danıştay da bir kararında⁶⁴⁴; “... *yürütmenin durdurulması kararlarının geçmişe etkili olarak, işlemin tesis ve icrasından önceki hukuki durumun yürürlüğünü sağlayacağı...*” şeklinde ifadelerle yer vermiştir.

Bunun yanında, idari işlemin yürütmesini durdurmanın, davaya konu işlemi değil, sadece idari işlemin icrailiğini ortadan kaldırdığını ifade etmek gerekir⁶⁴⁵.

⁶³⁹ Y. 21. HD., E.1996/1256, K.1996/1381, T.14.03.1996, YKD., C. 23, S.2, Şubat 1997, s. 265 vd. ; Y. 21. HD., E.1996/982, K.1996/2359, T.18.04.1996, YKD., C. 23, S. 3, Mart 1997, s. 428-429.

⁶⁴⁰ Özdeş, Orhan, İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Niteliği, DD., S.32-33, 1979, s. 8.

⁶⁴¹ Aslan, Zehredin, İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması, İstanbul, 1994, s. 34.

⁶⁴² Özay, Günışığında Yönetim, s. 329.

⁶⁴³ Özay, Günışığında Yönetim, s. 309.

⁶⁴⁴ D. 8. D., 09.02.1978, E.1976/1492, K.1978/658, DD., S.32-33, s. 585.

Yürütmenin durdurulması, Anayasa’da da düzenlenmiştir. Anayasa’nın 125. maddesinin beşinci ve altıncı fıkralarına göre;

“İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir.

Kanun, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde ayrıca milli güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabilir.”

Anayasa, maddenin beşinci fıkrasından da anlaşılacağı üzere, ancak iki durumun birlikte gerçekleşmesini şart koşarak, bizce, yürütmenin durdurulması kararını çok zorlaştırmıştır. Bu iki şartın birlikte aranmasıyla yürütmenin durdurulması kurumunun iinin boşaltıldığı da ileri sürülmektedir⁶⁴⁶. 2577 sayılı İYUK’un 27/2. maddesinde de, Anayasa’nın 125/6-7. maddelerinde yer alan düzenlemenin aynısı yer almaktadır.

İdarenin parasal yaptırımların yargısal denetimi konusunda, Kabahatler Kanunu, Anayasa Mahkemesi’nin üçüncü maddenin yargısal denetim bakımından genel hüküm niteliğinde olmasını, maddenin Anayasa aykırılığı gerekçesi ile iptal etmesinden sonra, yeni üçüncü madde metninde, sadece Kabahatler Kanunu’nda yer alan ve diğer kanunlarda yargısal denetim konusunda aksine hüküm bulunmayan yaptırımları, kapsamına alan bir yargısal denetim öngörmüştür.

Kabahatler Kanunu, idari bir işlemin, yani idari para yaptırımı işleminin idari yargıda dava yoluyla iptalini değil de, Sulh Ceza Mahkemesi nezdinde dava benzeri itiraz yoluyla kaldırılmasını öngördüğü ve idari para yaptırımı işlemi 15 günlük yasal itiraz süresi dolmadan kesinleşmediğinden, icrası itiraz sonuçlanmadan mümkün değildir. Kabahatler Kanunu, 27. maddesinde, kararın tefhim veya tebliğinden

⁶⁴⁵ D. 8. D., 21.10.1982, E.1981/55, K.1982/1196, DD., S.50-51, s. 354.

⁶⁴⁶ Özay, Yargısal Korunma, s.145.

itibaren, 15 gün içinde Sulh Ceza Mahkemesi'ne itiraz edilmesini düzenlemiştir. Yine aynı maddede; *“Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idari yaptırım kararının kesinleşeceği”*ni hükme bağlamıştır.

Kararın kesinleşmesi ancak yargısal bir denetim neticesinde gerçekleştiğinden, hatta Sulh Ceza Mahkemesi'ne başvuru neticesinde, verilen karara Ağır Ceza Mahkemesi nezdinde itiraz yolu öngörmesinden dolayı, idari işlemin icrailiğinden ve bunun sonucunda zararlar doğmasından bahsedilemez. Bu nedenle, yürütmenin durdurulması talebinden de bahsedilemeyeceği kanaatindeyiz.

Ancak, yukarıda da belirtildiği üzere, Kabahatler Kanunu'nun üçüncü maddesi, diğer kanunlar açısından aksine hüküm bulunmaması halinde, yargısal denetime ilişkin hükümler öngörmektedir. Bu nedenledir ki, diğer kanunlarda, idari para yaptırımına karşı idari yargıda dava yoluyla iptali öngörüldüğünde, iptal davasıyla birlikte yürütmenin durdurulması kararı da talep edilebilecektir. Zira, idari yargıda dava açılması işlemin yürütmesini durdurmamaktadır. Bu halde, telafisi güç veya imkansız zararların ortaya çıkmaması için yürütmenin durdurulması kararını talep etmek zorunludur.

Bu nedenlerle, Kabahatler Kanunu'nda düzenlenen idari para yaptırımlarının yargısal denetimi açısından yürütmenin durdurulmasının sözkonusu olmadığı kanaatini taşıyoruz.

F-İdari Para Yaptırımlarına Karşı Tam Yargı Davası

İdari para yaptırımını kararı sonrasında, kişi yasal süresi içinde Kabahatler Kanunu'na göre Sulh Ceza Mahkemesi'ne başvurmuş olabilir. Ancak bu başvuru, yukarıda yer verdiğimiz yürütmenin durdurulması kararı verilse de, karar iptal edilse de bazen bir zararın ortaya çıkmasını engelleyemeyebilir. Bu türden zararların karşılanabilmesi için, tam yargı davası önemli bir yargısal koruma getirmektedir⁶⁴⁷.

⁶⁴⁷ Oğurlu, s. 201.

Tam yargı davaları, idari faaliyetin, bireylerin subjektif haklarının ihlal etmesinden (yani bir zarara yol açmasından) dolayı açılan ve sözkonusu zararı gidermeyi amaçlayan, 2577 sayılı İYUK'ta da idari dava türleri arasında sayılan davalardır⁶⁴⁸. Tam yargı davası açılmadan önce kural olarak ön karar alınması gerekir⁶⁴⁹.

Anayasa'nın 125. maddesinin son fıkrasında; "*İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.*" hükmüne yer vermiştir. Tabi ki 125. maddenin birinci fıkrasında yer alan; "*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.*" hükmünü de bu son fıkrayla birlikte değerlendirmek gerekir.

İdari para yaptırımı, kişiye maddi veya manevi olarak zarar vermiş olabilir. Burada kesin bir zararın ortaya çıkmış olması ve zararla idari para yaptırımı arasında illiyet bağı bulunması gerekir⁶⁵⁰.

Danıştay'ın idari yaptırımlar karşısında manevi tazminatla ilgili az sayıda kararı bulunmakla⁶⁵¹ birlikte, eğer şartları oluşmuşsa, idari para yaptırımı neticesinde doğan manevi zararın da tazmininin talep edilebileceği kanaatindeyiz.

İdari para yaptırımı kararına karşı, Kabahatler Kanunu'nda Sulh Ceza Mahkemesi'ne başvurulması öngörülmekle birlikte, bir idari işlem olan idari para yaptırımı kararından doğan zarar karşısında, tam yargı davasının idari yargıda açılacağı konusunda kuşku olmadığı kanaatindeyiz. Yani, idari para yaptırımı kararına karşı yargısal denetim Sulh Ceza Mahkemesi nezdinde yapılıyor da olsa, yürütülmesi gereken işlem bir idari işlem olduğundan, birtakım zararlar doğurması halinde idari yargıda tam yargı davası açmak gerekecektir⁶⁵². Nitekim, Uyuşmazlık

⁶⁴⁸ Gözler, İdare Hukuku Dersleri, s. 328; Gözübüyük, Şeref, Yönetmelik Yargı, 12. Bası, Ankara, 1998, s. 341.

⁶⁴⁹ Gözübüyük/Tan II, s. 708.

⁶⁵⁰ D. 8. D., 22.11.1988, E.1988/72, K.1988/941, DD., S.74-75, s. 513-514.

⁶⁵¹ Oğurlu, s. 203.

⁶⁵² Darendeli, s. 183.

Mahkemesi de bir kararında⁶⁵³, 1608 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a dayanarak belediye encümeninin verdiği idari yaptırım kararının uygulanmasından doğan zararın giderilmesi için açılacak davanın idari yargıda görülmesi gerektiğini belirtmiştir.

Yine, Danıştay'ın da bir kararında⁶⁵⁴ belirttiği gibi, Sulh Ceza Mahkemesi nezdinde yapılan başvurular neticesinde çıkan kararların tam yargı davası bakımından bağlayıcılığının olmadığı kanaatini taşıyoruz. Yani, idari para yaptırımı kararının usul ve yasaya aykırı olmadığı saptanmamış olması, sözkonusu idari para yaptırımı nedeniyle açılan tam yargı davasının reddini gerektirmez.

Yukarıda yer verdiğimiz açıklamalarımızdan da anlaşılacağı üzere, idare, idari para yaptırımları nedeniyle kişilere verdiği zararı, Anayasa'nın ve İYUK'un ilgili hükümleri uyarınca karşılamak zorundadır⁶⁵⁵. Bu çerçevede, hukuka aykırı veya işledikleri kabahatle orantısız bir idari para yaptırımına uğradığını düşünen bireyler, tam yargı davası ile uğradıkları zararların tazminini talep edebileceklerdir.

G-İdari Para Yaptırımının İptali ve Sonuçları

İdari para yaptırımı kararına karşı yargı yoluna başvurulmuş ve başvuru yargı mercii kararı iptal etmişse, bu halde çeşitli sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Ancak bu sonuçlar, Anayasa'nın 125. maddesinin dördüncü fıkrasındaki; "*Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır.*" hükmü nedeniyle yargıç tarafından belirlenemez. Yargıcın görevi, idari para yaptırımı işleminin hukuka aykırılığı nedeniyle iptal edildiğini karara bağlamakla biter. Bu sonuçların en önemlisi, iptal kararının, idari para yaptırımı kararını doğumundan itibaren sona erdirmesidir⁶⁵⁶. Bu çerçevede, iptal kararı idari para yaptırımı kararı hiç verilmemiş gibi sonuç doğurur.

⁶⁵³ Uyuşmazlık Mahkemesi, T.08.05.1998, E.1998/10, K.1998/12, RG. 06.06.1998-23364.

⁶⁵⁴ D. 6. D., 19.01.1988, E.1987/1605, K.1988/56, DD., S.72-73, s. 377.

⁶⁵⁵ Gölcüklü, (İdari Ceza Müeyyideleri), s. 214, dñn. 37; Gözübüyük/Tan II, s. 708; Gözler, İdare Hukuku Dersleri, s. 274; Günday, s. 331.

⁶⁵⁶ Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, s. 336.

İptal kararı neticesinde, idari para yaptırım kararı hiç verilmemiş gibi sonuç doğurması ile yaptırım kararı verilmeden önceki durumun tesis edilmesi zorunluluğu da doğmaktadır⁶⁵⁷.

Yargı organının iptal kararı neticesinde, idarenin, eski halin tesisi için yeni bir karar alıp almaması konusu tartışmalı⁶⁵⁸ olmakla birlikte, biz, idari para yaptırımları açısından verilecek iptal kararlarından sonra idarece ayrıca bir idari işlem yapmasının gerekmediği kanaatini taşıyoruz. Zira, idari para yaptırımı, örneğin mülkiyetin kamuya geçirilmesi gibi, idarenin yedine bir malın geçmesine neden olacak ve bu malın iadesi konusunda idarece karar alınmasını gerektirebilecek bir idari yaptırım⁶⁵⁹ olmadığı için eski halin tesisi konusunda herhangi bir karar alınmasının gerekli olmadığı kanaatindeyiz.

İdari para yaptırımı kararının bir diğer sonucu, Kabahatler Kanunu'nun 31. maddesinde belirtilen *“masrafların ve vekalet ücretinin ödenmesi”*dir. Maddenin ikinci fıkrasına göre; *“Kanun yoluna başvuru dolayısıyla oluşan bütün masraflar ve vekalet ücreti, başvurusu veya savunması reddedilen tarafça ödenir.”* Hükümden de anlaşılacağı üzere, Kabahatler Kanunu'nda düzenlenen veya diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmayan idari para yaptırımları hakkında, Sulh Ceza Mahkemesi'nce verilecek iptal kararı neticesinde kanun yolu masrafları ve vekalet ücreti, idari para yaptırımı kararını veren idarece ödenecektir.

⁶⁵⁷ Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, s. 271.

⁶⁵⁸ Bu konudaki tartışmalar için bkz. Oğurlu, s. 194 vd; Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, s. 337 vd.

⁶⁵⁹ Oğurlu, s. 197.

SONUÇ

İdarenin parasal yaptırımları, günlük yaşamımızda sürekli karşılaştığımız ve her geçen gün çeşitlenerek artan yaptırımlardır. Değişen ekonomik ve sosyal koşullar, idarenin parasal yaptırımlarının uygulama alanını genişletmektedir.

Bu yaptırımların temelinde toplumsal düzenini sağlamak amacı yatmaktadır. Zira toplumsal düzenin tesisi gayesiyle konulan kurallara uyulmasının temini için bir yaptırımlar sisteminin varlığı zorunludur. Yaptırımlar sistemi, gerek işlenen fiilin gerekse bu fiil karşısında öngörülen yaptırımın hukuki niteliğine bakılarak belirlenmektedir.

Çalışmamıza konu olan yaptırımlar düzeninin, kabahatler karşısında idari parasal yaptırımlar şeklinde yer alıyor olması, kavramsal isimlendirmeyi ve hukuki nitelendirmeyi bu çerçevede önemli ve ayırt edici kılmaktadır. Kavramsal tercihler, konunun kapsamını da belirlemektedir.

Özellikle kabahatlerin suç olmaktan çıkarılarak idari yaptırımlara tabi kılınması ve bu konuda Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe sokulması, konunun kavramsal boyutunu daha önemi hale getirmiştir.

Kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması konusundaki genel temayülün ülkemizde kayda değer bir geçmişe sahip olmamakla birlikte, kabahatlerin TCK'dan çıkarılarak, bir kısmının ayrı bir kanunda; Kabahatler Kanunu'nda düzenlenmesi ve idari yaptırımlara tabi kılınması yerinde olmuştur. Bu girişim, gerek toplumsal düzeni suçlar kadar ağır bir şekilde ihlal etmeyen fiillerin "ceza"landırma kapsamında çıkarılması, gerek mahkemelerin bu konudaki iş yükünün azaltılması, gerekse bu türden fiillerin doğru karar mercilerinin vereceği yaptırımlara tabi kılınması bakımından olumludur. Bu sayede, hem ceza yaptırımı gerektiren fiiller ve Ceza Hukuku yaptırım rejimi hem de idari yaptırımı gerektiren kabahatler ve İdare Hukuku yaptırım rejimi daha net ve sağlıklı bir şekilde gelişecektir.

Yukarıda da belirttiğimiz üzere, kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması kavramsal tartışmaları tekrar başlatmış; diğer taraftan konunun yerli yerine oturması bakımından da oldukça önemli bir hale getirmiştir.

Kanaatimizce idari para yaptırımını öngörülen fiiller bakımından, Ceza Hukuku'nun kavramlarından biri olan suç yerine Kabahatler Kanunu'nun da tercih ettiği "kabahat" ifadesinin kullanılması daha yerinde olacaktır. Zira idari para yaptırımını dediğimiz yaptırım türü adından da anlaşılacağı üzere İdare Hukuku'nun sahasına giren yaptırımları konu almaktadır. Bu yaptırımların konusu da, Kabahatler Kanunu'nun isimlendirmesiyle, kabahatlerdir. Kavramsal belirlemeyi, İdare Hukuku içerisinde büyüyen bir alt dal olduğunu düşündüğümüz İdari Yaptırımlar Hukuku açısından da çok önemli ve gerekli görüyoruz. Kabahatler Kanunu ile de açık bir şekilde idari yaptırımlara tabi kılındığı belirtilen, TCK'dan çıkarılmış kabahatlerin Ceza Hukuku'nun kavramlarından biri olan 'suç' kavramı ile ifade edilmesini doğru bulmuyoruz.

Aynı şekilde, kabahatler karşısında uygulanacak yaptırımları isimlendirmede, "ceza" kavramının kullanılması da, aynı gerekçelerle, bizce yerinde değildir. Ceza, bağımsız yargı mercilerinde karara bağlanan, ceza kanunlarının öngördüğü bir Ceza Hukuku yaptırımıdır. Oysa idari yaptırım dediğimiz yaptırım türü adından da açıkça anlaşılacağı üzere İdare Hukuku sahasının içinde yer alan bir yaptırım türüdür. Öyle ki, bu yaptırımlara hukuki niteliğini kazandıran bizatihi idarece veriliyor olmasıdır. Buna rağmen ceza kavramının kullanılıyor olması disiplinler arası karmaşa yaratacağı gibi, kişilerin tabi oldukları yaptırım rejimi konusunda da soru işaretleri yaratacaktır. Bir yanda yargı mercilerinde belirlenen cezalar, diğer yanda yargı mercilerinin kural olarak sadece yargısal denetimde devreye girdiği idari yaptırımlar. İdari ceza ifadesini bu açıdan doğru bulmuyoruz. Ancak maalesef Kabahatler Kanunu idari ceza kavramını kullanmayı tercih etmiştir. Bizce bu tercih, gerek konunun hukuki nitelendirmelerinin yapılmasında, gerekse genel kanun niteliğinde öngörülmüş olan Kabahatler Kanunu'na uyum amacıyla çıkarılan ve çıkarılacak hukuki düzenlemelerde sorun yaratacaktır. Nitekim 23.01.2008 tarihinde kabul edilerek, 08.02.2008 tarihli ve 26781 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe

giren ve özellikle genel kanun niteliğindeki Kabahatler Kanunu'na uyum amacıyla çıkarılan, 5728 sayılı Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un, değişiklik yaptığı her bir kanun maddesinde idari ceza ifadesi tercih edilmiştir.

Kanaatimizce, idari yaptırımların bir türü olan para yaptırımlarının idari para yaptırımları ya da idari parasal yaptırımlar şeklinde anılması, gerek konunun kendi içindeki bütünlüğünün sağlanması ve bütünlük içinde değerlendirilmesi gerekse disiplinler arasında karışıklığa meydan verilmemesi için yerinde olacaktır.

Bu çerçevede belirtilebilecek diğer bir husus da İdari Ceza Hukuku'nun varlığı/yokluğu tartışmalarıdır. Bizce, İdari Ceza Hukuku'nun varlığını, yukarıda yer verdiğimiz gerekçeler nedeniyle kabul etmek mümkün değildir. Bu noktada, idari para yaptırımları yanında diğer idari yaptırımları da içine alan ve İdare Hukuku kavramları ile konuyu değerlendiren bir İdari Yaptırımlar Hukuku'ndan bahsedilebileceği kanaatindeyiz.

İdarenin parasal yaptırımları, özellikle kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması ile daha da genişlemiştir. Tabi ki bu genişlemede, bağımsız idari otoriteler olarak isimlendirilen düzenleyici kurulların da etkisi büyüktür. Düzenleyici kurulların faaliyet alanlarında konulan kurallara uyulmasının temini bakımından yaptırımlar uygulamaları kaçınılmazdır. Bu çerçevede kendi kanunlarında çeşitli yaptırımlar öngörülmüştür. Tabi ki bunların en yaygını, genel olarak idari yaptırımlar içinde de en yaygın olan, idari para yaptırımlarıdır.

İdari para yaptırımlarının yukarıda belirttiğimiz şekilde gerek uygulama alanının genişlemesi gerekse çeşitlenmesi karşısında, bu tür yaptırımların tatbikinde dikkat edilecek temel kıstasların da belirlenmesi gerekir.

Örneğin, idari para yaptırımlarının yasal olması bu açıdan çok kilit bir konudur. Kabahatler Kanunu her ne kadar, kanunların kapsam ve koşulları bakımından belirlemiş olduğu çerçeve hükmün içeriğinin, idarenin genel ve

düzenleyici işlemleriyle de doldurulabileceğini hükme bağlamış olsa da kanunilik ilkesinin çok esnetilmeden uygulanması gerekir. Bu, hem kabahatlerin ve yaptırımların belirliliği hem de bireylerin hukuki güvenliği bakımından elzemdir. Kanunilik ilkesinin her bir idari yaptırımın tayininde ve uygulanmasında esnetilmesi, az veya çok ama muhakkak hukuk devleti ilkesinin de zedelenmesine yol açacak; bireylerin hukuka ve adaletin temin edileceğine olan inançlarında da zayıflamaya yol açacaktır.

Yine, idari para yaptırımların uygulanmasında savunma hakkının tanınması da dikkat edilmesi gereken noktalardan biridir. Bununla birlikte, idari para yaptırımı kararlarında gerekçe gösterme konusu da hukukumuzda birtakım sorunlara neden olan bir konudur. Gerek savunma hakkının tanınması gerekse idari para yaptırımı kararlarında gerekçe gösterilmesiyle ilgili olarak, Avrupa Konseyi'nin vermiş olduğu tavsiye kararları dikkate alınmalıdır. Kabahatler Kanunu'nun genel bir kanun niteliğinde olmasına rağmen, bu iki konuda herhangi bir hükme yer vermemesini büyük bir eksilik olarak görüyoruz. Özel kanunlarda, çeşitli şekillerde savunma hakkının tanınması ve idari para yaptırımı kararlarında gerekçe gösterilmesi maalesef istisnaidir. Oysa savunma hakkı verilmemesi ve kararlarda gerekçe gösterilmemesi istisna olmalıdır. Özellikle nispi ve alt-üst sınırı belirlenmiş idari para yaptırımları bakımından gerekçe gösterilmesi büyük önem taşımaktadır. Ancak hukukumuzda, ne idari işlemlerin ne de her biri birer idari işlem idari para yaptırımı kararlarının gerekçeli olması konusunda herhangi bir genel hüküm yoktur.

İdari para yaptırımlarının belirlenmesinde, birçok kıstas kabul edilmiştir. Bunlardan, kabahatin haksızlık içeriği, kusur durumu, hata, hukuka uygunluk nedenleri, kişinin ekonomik durumu örnek kabilinden sayılabilir. Tüm bu kıstaslar, idari para yaptırımı belirlenirken göz önünde bulundurulmalıdır. Örneğin, kişinin yaş küçüklüğü ya da akıl hastalığı kusur durumunu ve dolayısıyla idari para yaptırımının uygulanıp uygulanmayacağını belirleyecektir. Yine, kişinin ekonomik durumu, alt-üst sınırı belirlenmiş idari para yaptırımlarının miktarının tayinde etkili olacaktır. Bu kıstaslar temelde, idari para yaptırımının etkili olmasını sağlama amacı da taşımaktadırlar.

İdari para yaptırımlarının ihdasında kanunilik ilkesine bağlı kalınması gereği açıktır. Kişilerin malvarlıklarına yönelik bir yaptırım olan para yaptırımının bu özelliği karşısında, ancak kanunlarla belirlenmiş kabahatler karşısında ve yine ancak kanunlarla belirlenmiş olması halinde uygulanabilmesi gerektiği kanaatindeyiz.

İdari para yaptırımlarının ihdası yanında, uygulanması konusunda da yasal idare ilkesine uygun hareket edilmesi gerekir. İdari para yaptırımını uygulayacak kişi veya makam muhakkak surette bir kanunda, bu konuda yetkilendirilmiş olmalıdır. Kanunlarımız, uygulama konusunda bazen makamı temsil eden bir kişiye bazen de bir kurula yetki vermiştir. Ancak Kabahatler Kanunu, idari merciler yanında Cumhuriyet savcılarının ve ceza mahkemelerinin de idari para yaptırımına karar verebilmesine imkan tanımıştır. Bizce bu düzenlemeler yerinde değildir. İdarenin, görev yaptığı alanda ihtisaslaşması ve uzun sürelerden gelen tecrübesi, o sahadaki kamu hizmetinin en iyi hangi şekilde görülebileceği ve kolluk hizmetlerinin gereklerinin ne şekilde yerine getirilebileceği konusunda tek ve en doğru yetkili olmasını sağlamaktadır. Hal böyleyken, sırf kabahatlerin önceden TCK'da yer alıyor olması düşüncesinden hareketle, kamu hizmeti, kolluk faaliyetleri ve İdare Hukuku konusunda idari merciiler ve idari yargı organları kadar bilgisi bulunmayan Cumhuriyet savcıları ve ceza mahkemelerinin idari para yaptırımlarına karar verme konusunda yetkili kılınmasını yerinde görmüyoruz. Bizce bu düzenlemeler kuvvetler ayrılığı ilkesini de bir ölçüde zedeler mahiyette olan düzenlemelerdir.

İdari yaptırımların idari mercilerce karara bağlanıyor oluşu, bizce, onların bizatihi bu sebeple yargısal denetimlerinin zorunluluğuna işaret etmektedir. Zira idari işlemlerin -bazı istisnalar dışında- yargı denetimine tabi olduğu Anayasal olarak güvence altına alınmıştır. Bu sebeple birer idari işlem niteliğinde olan idari para yaptırımlarının yargısal denetime tabi olmaması düşünülemez.

Yargısal denetim konusunda Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle uygulanmaya başlayan üçüncü maddesi belirleyici olmuştur. Genel kanun niteliğindeki Kabahatler Kanunu'nun, diğer kanunlardaki idari para yaptırımlarının

yargısal denetimi konusunda Sulh Ceza Mahkemeleri'ni görevli kılıyor oluşu, Anayasa Mahkemesi nezdinde Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla itiraza konu olmuş ve Anayasa Mahkemesi yaptığı inceleme sonucunda Kabahatler Kanunu'nun, yargısal denetim konusunda da Kabahatler Kanunu'nu genel kanun yapan üçüncü maddesinin bu bakımdan iptaline karar vermiştir. Ancak ileri attığı iptal kararını müteakip yeni bir hüküm getirilmiş ancak bu hüküm de, Kabahatler Kanunu'nu, yargısal denetim konusunda, özel kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde genel kanun durumuna sokmuştur.

Kabahatler Kanunu ile idari para yaptırımlarının yargısal denetim yeri olarak Sulh Ceza Mahkemesi'nin görevli sayılmasının yerinde olmadığı kanaatindeyiz. Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda belirttiğimiz, Kabahatler Kanunu'nun üçüncü maddesinin iptaline ilişkin kararında da açıkça belirttiği üzere, idari para yaptırımlarının yargısal denetimini Sulh Ceza Mahkemesi'ne bırakmak, Anayasa ile belirlenmiş ve yargı sistemimizin temel noktalarından olan adli yargı-idari yargı ayırımına aykırıdır. Doğrudan Anayasa'ya aykırılık karşısında maddenin iptali gerekmiştir. Ancak bizce, iptal kararı üzerine getirilen yeni üçüncü madde de Anayasamız'a aykırıdır. Zira getirilen yeni üçüncü madde Anayasa Mahkemesi'nin üzerinde durduğu ve Anayasamız'ın kabul ettiği adli-yargı idari yargı ayırımına ilişkin kıstaslara aykırılık içermektedir. 5728 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesi ile idari para yaptırımları açısından Sulh Ceza Mahkemesi dışında bir yargısal denetim mercii kalmamıştır. Oysa Anayasa Mahkemesi'nin üçüncü maddenin iptaline ilişkin kararında belirttiği gerekçeler açıktır. Biz, aynı gerekçelerle getirilen yeni üçüncü maddenin de Anayasamız'a aykırı olduğu kanaatini taşıyoruz.

Kanaatimizce, idari para yaptırımları konusunda görevli yargı yeri idari yargı olmalıdır. Kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması ve bir kısmının Kabahatler Kanunu'nda düzenlenmesi, tüm idari yaptırımların yargısal denetiminin Sulh Ceza Mahkemesi'nde yapılmasının düzenlenmesini haklı çıkarmaz. Sırf bu gerekçelerle suç olmaktan çıkarılarak idari mercilerin kararına bırakılan kabahatlerle birlikte, aksine hüküm bulunmayan durumlarda tüm idari yaptırımların yargısal denetiminin Sulh Ceza Mahkemesi'ne bırakılması anlaşılır ve kabul edilebilir değildir.

Anlaşılan odur ki, idarenin parasal yaptırımları, teorik olarak ele alınırken ve hukuki metinlerde düzenlenirken, kabahatlerin TCK'dan çıkarılmasının da etkisi ile, Ceza Hukuku'nun kavramları ile değerlendirilmiştir. Bu da, idarenin karar vermeye yetkili olduğu ve idari işlem olduğuna şüphe bulunmayan idarenin parasal yaptırımlarının hukuki niteliğinde karışıklıklar doğmasına yol açmıştır. Kabahatler Kanunu'nun her ne kadar genel bir kanun özelliği taşımakla büyük bir önemi haiz olduğunu söylesek bile, idarenin parasal yaptırımlarının İdare Hukuku sahası dahilinde değerlendirilmemesinin hem teorik hem de pratik açıdan sorunlar doğurduğunu da belirtmeliyiz. Kabahatler Kanunu'nun bu anlamda hukuk sistemimizin genel düzenine intibak sorunu yaşadığını düşünüyoruz. Özellikle, idari işlem olarak nitelendirilen idarenin parasal yaptırımlarının Sulh Ceza Mahkemesi'nin yargısal denetimine bırakılmasının bu intibak sorununu göstermesi bakımından yeterli olduğu kanaatindeyiz.

KAYNAKÇA

- AKAD Mehmet** Genel Kamu Hukuku, 2. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 2004.
- AKBULUT Ali Şahin** İş Hukukunda İdari Para Cezaları, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007.
- AKYILMAZ Bahtiyar** İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000.
- ALDEMİR Hüsnü** Adli Para Cezası ve İnfazı, Terazi, S. 7, Mart 2007.
- ARSLAN Mehmet** Kabahatler Kanunu'na Göre İdari Para Cezalarının Uygulanması ve Tahsil Zamanaşımı, Kazancı, S. 33-34, Mayıs-Haziran 2007.
- ARTUK Mehmet Emin** Ceza Kanunu'nun Suç Siyaseti Açısından Değerlendirilmesi, Ceza Hukuku Dergisi, S. 2, Aralık 2006.
- ARTUK Mehmet Emin**
GÖKCEN Ahmet
YENİDÜNYA Caner Ceza Hukuku Genel Hükümler II, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.
- ARTUK Mehmet Emin**
GÖKCEN Ahmet
YENİDÜNYA Caner Gerekçeli Ceza Kanunları, Turhan Kitabevi, İstanbul, 2005.

- ASLAN Zehredin** İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması, Alfa Yayınları, İstanbul, 1994.
- AYBAY Rona/
AYBAY Aydın** Hukuka Giriş, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003.
- AYDEMİR Murteza** İş ve Sosyal Sigorta Hukukunda İdari Para Cezaları, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002.
- AYERİ Hakan** Yeni Türk Ceza Hukuku'nun Temel Kavramları, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.
- BAYRAKTAR Köksal** Ceza Hukukunda Suç Olmaktan Çıkarma Akımı, İÜHFM., 1984, S. 1-4.
- BİLGE Necip** Hukuk Başlangıcı, Hukukun Temel Kavram ve Kurumları, 10. Baskı, Turhan Yayınevi, Ankara, 2007.
- CENDEL Nur/
ZAFER Hamide/
ÇAKMUT Özlem** Türk Ceza Hukuku'na Giriş, 3. Bası, Beta Yayınları, İstanbul, 2005.
- ÇAĞLAYAN Ramazan** İdari Yaptırımlar Hukuku, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2006.
- ÇEÇEN Anıl** Hukukta Norm ve Adalet, AÜHFD, XXXII, C.1-4, Ankara, 1975.
- ÇINAR Ali Rıza** Türk Ceza Hukukunda Cezalar, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005.

**ÇOLAK Haluk/
UĞURTAN Altun**

Bir Yaptırım Türü Olarak Para Cezalarının
Teori ve Uygulamadaki Analizi, Türkiye
Barolar Birliği Dergisi, S. 69, Mart-Nisan 2007.

ÇOŞKUNKULAK Sercan

İdari İşlemlerde Gerekçe, İstanbul Barosu Dergisi,
C. 80, S. 6, 2006, s. 2503.

DARENDELİ Vahap A.

Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari
Uyuşmazlıklar ve Davalar, Yetkin Yayınları
Ankara, 2004.

**Değişen Toplum ve Ceza Hukuku Karşısında Türk Ceza Kanunu'nun 50. Yılı
ve Geleceği Sempozyumu, İstanbul, 1977.**

DEMİRBAŞ Timur

Ceza Hukuku Genel Hükümler, 2 . Baskı,
Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.

DERDİMAN R. Cengiz

Belediyelerin Kolluk Fonksiyonlarına İlişkin
Genel Bir Değerlendirme, Çağdaş Yerel
Yönetimler, C.6, S.3, 1997.

DENİZHAN Hüseyin

Karayolları Trafik Kanundaki Trafik Suçları ve
Trafik Mevzuatı, Yetkin Yayınları, Ankara,
2004.

DONAY Süheyl

İdarenin Ceza Verme Yetkisi Konusunda
Anayasa Mahkemesi'nin Bir Kararı Üzerine
Düşünceler, İÜHF.M., C.XXXVII, S.1-4, 1972.

DONAY Süheyl

Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Ceza Hukuku,
Genel Kısım I, 2. Baskı, Beta Yayınları,
İstanbul, 1995.

- DONAY Süheyl** Para Cezaları, İstanbul, 1972.
- DÖNMEZER Sulhi** Ceza Adaletinde Reform İlkeleri, İÜHF.M., C.XXXVII, S. 1-4, İstanbul, 1972
- DÖNMEZER Sulhi** İcranın Tanzim Tasarrufları İle Suç İhdası, Anayasa'ya Aykırılık İddiası Halinde Verilmesi İcap Eden Karar, İÜHF.M., C. XXVIII, No 1, 1962.
- DÖNMEZER Sulhi/
ERMAN Sahir** Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, 12. Bası, Cilt I, Beta Yayınları, İstanbul, 1997.
- DÖNMEZER Sulhi/
ERMAN Sahir** Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, 9. Bası, Cilt II, Beta Yayınları, İstanbul, 1986.
- DÖNMEZER Sulhi** Sosyoloji, 8. Bası, Ankara, 1982.
- DURAN Lütfi** İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları, İÜHF.M., C.XXX, S. 3-4, 1964.
- DURSUN Hasan** İdari İşlemlerin İdare tarafından Resen İcrası, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 72, Eylül-Ekim 2007.
- EKİNCİ Mustafa** Kabahatler Kanunu İle İdari Suç ve Cezalar, Adalet Yayınevi, Ankara, 2005.
- ERDOĞAN Oktay** Eski ve Yeni Ceza Mevzuatına Göre Para Cezaları ve İnfazı, 2. Baskı, İstanbul, Beta, Yayınları, Mayıs 2007.

- EREM Faruk** Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu Şerhi, Dayınları Yayınları, Ankara, 1996.
- EREM Faruk** Türk Ceza Hukuku, C. II, 12. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1985.
- ERMAN Sahir** Ticari Ceza Hukuku, 3. Baskı, Yetkin Yayıncılık, İstanbul, 1992.
- GİRİTLİ İsmet** Yürütme Organının Koyduğu Kaidelere Aykırılıkların Cezalandırılması, İÜHF., C. XXVIII, S. 1, İstanbul, 1962.
- GİRİTLİ İsmet/
BİLGEN Pertev/
AKGÜNER Tayfun** İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul, 2001.
- GÖLCÜKLÜ Feyyaz** İdari Ceza Hukuku ve Anlamı, SBFD, C.18, No:2., 1963.
- GÖLCÜKLÜ Feyyaz** İdari Ceza Müeyyidesi ve Bunlara Karşı Kanun Yolları, SBFD, C.18, Eylül-Aralık 1963.
- GÖNEN Kazım Eren** Rekabet Hukukunda İdari Para Cezaları, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003.
- GÖZLER Kemal** Hukuka Giriş, Birinci Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1998.
- GÖZLER Kemal** İdare Hukuku, Cilt I, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003.

- GÖZLER Kemal** İdare Hukuku, Cilt II, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003.
- GÖZLER Kemal** İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2002.
- GÖZÜBÜYÜK A. Şeref** Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007.
- GÖZÜBÜYÜK Şeref** Yönetim Hukuku, Güncelleştirilmiş 19. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.
- GÖZÜBÜYÜK Şeref** Yönetimsel Yargı, 12. Bası, Turhan Kitabevi Ankara, 1998.
- GÖZÜBÜYÜK A. Şeref/
TAN Turgut** İdare Hukuku Genel Esaslar, Cilt I, Güncelleştirilmiş 4. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.
- GÖZÜBÜYÜK A. Şeref/
TAN Turgut** İdare Hukuku Genel Esaslar, Cilt II, Güncelleştirilmiş 4. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.
- GÜNDAY Metin** İdare Hukuku, 6. Bası, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003.
- GÜNDAY Metin** İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları, Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesi'nin 35. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler, Ankara, 1997.

- GÜRAN Sait** Yargı Denetiminin Kapsamı, Dönmezer'e Armağan, İÜHFM, S.1-4, 1987.
- İÇEL Kayıhan** İdari Ceza Hukuku ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi, İÜHFM, C.L, S.1-4, 1984.
- İÇEL Kayıhan/
DONAY Süheyl** Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Ceza Hukuku Genel Kısım, 1. Kitap, Beta Yayınları, İstanbul, 2006.
- İÇEL Kayıhan/
SOKULLU AKINCI Füsün/
ÖZGENÇ İzzet/
SÖZÜER Adem/
MAHMUTOĞLU S. Fatih** Yaptırım Teorisi, 3. Kitap, İstanbul, 2006.
- İZVEREN Adil** Hukuk Sosyolojisi, DEÜHF Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, İzmir, 1995.
- KARABULUT Mustafa** İdari Yaptırımların Hukuki Niteliği ve Anayasa Mahkemesi'nin Kabahatler Kanunu Hakkındaki Kararı, Terazi, S. 3, Beta Yayınları, Kasım 2006.
- KABOĞLU İbrahim Özden** Anayasa Hukuku Dersleri, 2. Baskı, Legal Yayınları, İstanbul, 2006, s. 102.
- KARAGÜLMEZ Ali** Açıklamalı ve Uygulamalı Adli ve İdari Para Cezaları, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001.

KARAGÜLMEZ Ali

Suç Olmaktan Çıkarma-İdari Para Cezaları,
Açıklamalı Kabahatler Kanunu, Seçkin
Yayıncılık, Ankara, 2005.

KARAKAŞ İsa

Sosyal Güvenlik Uygulamalarında İdari Para
Cezaları, İtiraz ve Dava Yolları, Yaklaşım
Yayıncılık, Ankara, 2006.

KASAPOĞLU TURHAN

M. Mine

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Tarafından
Özel Radyo ve Televizyon Kuruluşlarına
Uygulanan İdari Yaptırımlar, İzmir Barosu
Dergisi, S.3, Temmuz 2006.

KAYA Cemil

İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi,
Prof. Dr. Nuri Çelik'e Armağan, C. I, İstanbul,
2001.

KEYMAN Selahattin

Hukuka Giriş, Yetkin Yayınları, Ankara 2000.

KUNTER Nurettin

Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza
Muhakemesi Hukuku, 8. Baskı, Seçkin
Yayıncılık, İstanbul, 1986.

MAHMUTOĞLU F. Selami

İdari Para Yaptırımını Gerektiren Eylemler
Yönünden Yargılama Rejimi, İÜHF.M.,
C. LV, S. 1-2, İstanbul, 1996.

MAHMUTOĞLU F. Selami

Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi
ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda (İdari Ceza
Hukukunda) Yaptırım Rejimi, İstanbul, 1995.

- MUTLUER Kamil** Vergi Ceza Hukuku, Eskişehir, 1979
- NAZAROĞLU Yavuz** Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Nitelikleri, DD. S. 14-15, 1974.
- OĞURLU Yücel** İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001.
- ONAR Sıdık Sami** İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. I, Baha Matbaası, İstanbul, 1966.
- ONAR Sıdık Sami** İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II, Baha Matbaası, İstanbul, 1966.
- ONAR Sıdık Sami** İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. III, Baha Matbaası, İstanbul, 1966.
- OTACI Cengiz** Türk Kabahatler Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.
- ÖNDER Ayhan** Ceza Hukuku Genel Hükümler, C.II, Beta Yayınları, İstanbul, 1992.
- ÖNEN Mesut** Hukukun Temel Kavramları, 5. Tıpkı Bası, İstanbul, Beta Yayınları, Kasım 1999.
- ÖZAY İl Han** Gün Işığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul, 1996.

- ÖZAY İl Han** İdari Yaptırımlar, İÜ Yayını, No: 3326, Hukuk Fakültesi Yayın No: 691 İstanbul, 1985.
- ÖZAY İl Han** Yargısal Korunma, İstanbul, 1998.
- ÖZBEK Veli Özer** Açıklamalı-Gerekçeli-İçtihatlı, Yeni Türk Ceza Kanunu, C. I, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006.
- ÖZBEK Veli Özer** Suç Kolluğu, Yargı Reformu Sempozyumu, İzmir, 2000.
- ÖZBUDUN Ergun** Türk Anayasa Hukuku, 3. Bası, Yetkin Yayınları, Ankara, 1993.
- ÖZDEŞ Orhan** İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Niteliği, DD., S.32-33, 1979.
- ÖZER Attila** Anayasa Hukuku Genel İlkeler, Geliştirilmiş 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005.
- ÖZGENÇ İzzet** Türk Ceza Kanunu Gazi Şerhi, Genel Hükümler, İkinci Bası, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.
- ÖZSUNAY Ergun** Medeni Hukuka Giriş, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1981.
- ÖZTAN Bilge** Medeni Hukukun Temel Kavramları, Turhan Kitabevi, Ankara, 1995.

- ÖZTEKİN Tosun** Suçların Kanuniliği Prensibi Aleyhindeki Cereyan, İÜHFM., C.XXVII, S. 1-4, 1962.
- ÖZTÜRK Bahri/
ERDEM Mustafa Ruhan/
ÖZBEK Veli Özer** Uygulamalı Ceza Hukuku ve Emniyet Tedbirleri Hukuku, 5. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001.
- ÖZTÜRK Bahri/
ERDEM Mustafa Ruhan** Uygulamalı Ceza Hukuku ve Güvenlik Tedbirleri Hukuku, 9. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006.
- ÖZTÜRK Bahri/
ERDEM Mustafa Ruhan** Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku, 9. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006.
- PAZARCI Şevki** Para Cezaları, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 1995.
- PULAŞLI Hasan** Hukukun Temel Esasları, Mimoza Yayınları, Konya, 1992.
- ROUSSEAU Jean Jacques** Toplum Sözleşmesi, İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2006.
- SANCAKDAR Oğuz** Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetim, Yetkin Yayınları, Ankara, 2001.
- SOYASLAN Doğan** Ceza Hukuku Genel Hükümler, 3. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2005.

- SOYASLAN Doğan** Yürütme Organının Suç ve Ceza Koyma Yetkisi, Kazancı Yayınevi, İstanbul, 1990.
- ŞANAL Görgün** Hukukun Temel Kavramları, Genişletilmiş 5. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996.
- ŞEN Ersan** Çevre Ceza Hukuku, Kazancı Yayınevi, İstanbul, 1984.
- TANÖR Bülent/
YÜZBAŞIOğLU Necmi** 1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2004.
- TEZCAN Durmuş/
ERDEM Mustafa Ruhan/
SANCAKDAR Oğuz** Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Işığında Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004.
- TOROSLU Nevzat** Cürümlerin Tasnifi Bakımından Suçun Hukuki Konusu, AÜHF Yayınları, Ankara, 1970.
- TOSUN Öztekin** Hileli Vergi Suçları, 1. Bası, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1962.
- TOSUN Öztekin** Suçların Kanuniliği Prensibi Aleyhindeki Cereyan, İÜHF., C.XXVII, S. 1-4, 1962.
- UMAR Bilge** Hukuk Başlangıcı, DEÜHF Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, İzmir, 1997.

Yargı Reformu Sempozyumu, İzmir, 2000.

YARSUVAT Duygun Trafik Suçları, Cezaları ve Yargılmasında Yeni Sorunlar, İÜHFM., C. 50, Yıl; 1984, S.1-4, İstanbul, 1984.

YARSUVAT Duygun Yürütme Organının Koyduğu Kaidelerle Suç İhdası, İÜHFM., C.XXIX, S. 3, İstanbul, 1963.

YAYLA Yıldızhan İdare Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul 1996.

**YENİCE Kazım/
ESİN Yüksel** Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, Arısan Matbaacılık, Ankara, 1983.

YILDIRIM Turan Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri, HUDER, Yayın No:1998/2, İstanbul, 1998.

YILMAZ Zekeriya Yeni Türk Ceza Kanunu, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004.

YURTCAN Erdener Yeni Türk Ceza Kanunu ve Yorumu, Kazancı Yayıncılık, İstanbul, 2004.

YURTCAN Erdener Kabahatler Kanunu ve Yorumu, Beta yayınları, İstanbul, 2005.

YÜZBAŞIOĞLU Necmi Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1993.

ZANOBİNİ Guido İdari Müeyyideler, Çeviren: Günal, H. Yılmaz, Sevinç Matbaası, Ankara, 1964.

ZANOBİNİ Guido

İdari Ceza Hukukunda Kıstas Meselesi,
Çeviren; GÜNAL, Yılmaz, Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. XVIII,
Eylül-Aralık, 1963, No:3-4.