



İdari Cezalarda Zamanaşımı

Statute of Limitations for Administrative Penalties

Turan Yıldırım*

Öz

İdari cezalarda zamanaşımı, adli suç ve cezalardaki gibi ayrıntılı düzenlenmemiştir. Anayasanın 38. maddesindeki ilkeler idari suç ve cezalarda da geçerli olduğuna göre bu boşluğun doldurulması gerekmektedir. Bazı meslek mensuplarına verilecek disiplin cezalarında böyle bir boşluk olduğu görülmektedir. Bu meslek mensuplarının meslek mensubunun seneler sonra disiplin işlemine maruz kalmaması için kanunla düzenleme yapılması gerekmektedir. İlgili yasalara eklenecek bir hükümle bu sorun kolayca çözülebilir.

Memurlar, üniversite görevlileri bakımından göze çarpan bir başka problem ise zamanaşımı sürelerinin kısıtlıdır. Hakimler ve Savcılar Kanunu zamanaşımı süreleri bakımından iyi bir örnek oluşturmaktadır.

Para ve disiplin cezalarının idari yargı tarafından iptali halinde yeniden işlem yapılabileceğinin kabulünün, idari cezalarda zamanaşımı düzenlemelerinin için boşalttığı için üzerinde durulmalıdır. Kanunda açık hüküm olmadığı halde Danıştay, dava açılmasıyla zamanaşımı süresinin kesildiğini; iptal davası sürecinde zamanaşımı süresinin işlemeyeceğini kabul eden karar vermektedir. Yükseköğretim Kanunu örneğinde olduğu gibi iptal kararı üzerine yeniden disiplin cezası tesisi için süre tanınması, dava açılmasıyla zamanaşımı süresinin kesilmediğini gösterir. Yasama iradesi, bu yöndedir. Ancak yargı, boşluk olduğu kanaatiyle olsa gerek, aksi yönde karar vererek temel hak ve hürriyetleri sınırlayıcı düzenleme yapmaktadır. Kanuni düzenleme eksikliğinin yargı kararlarıyla doldurulmaya çalışılması ise başka hukuki sorunlar ortaya çıkarmıştır. İptal kararlarının hukuki niteliğiyle bağdaşmayan, yargı idarenin danışmanı haline sokan uygulamalara rastlanmaktadır. Bu sebeple idari cezalarda ve tüm idari yaptırımlarda zamanaşımı konusu, kanun koyucu tarafından ayrıntılı şekilde düzenlenmelidir.

Anahtar Kelimeler

İdari yaptırım • Zamanaşımı • Hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması yetkisi • Yargı yorumu • Yargı kararının uygulanması

Abstract

The statute of limitations for administrative penalties is not as thoroughly regulated as criminal penalties. Since Article 38 of the Constitution is applicable to administrative offenses and penalties, there exists a notable gap, particularly in disciplinary actions taken against certain professionals. Legislative provisions must be introduced to safeguard members of specific professions from facing disciplinary measures after years have elapsed. This outcome can be easily achieved by amending relevant laws to address the temporal aspects of disciplinary penalties.

The insufficient statute of limitations for civil servants and academicians is another pressing concern. Emphasizing the capacity to take action anew following the annulment of monetary and disciplinary penalties by the administrative judiciary is crucial, as it overrides statutory limitations in administrative penalties. Despite the absence of an explicit

* Sorumlu Yazar: Turan Yıldırım (Prof. Dr.), Marmara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul, Türkiye. E-posta: turanyildirim@marmara.edu.tr ORCID:0000-0001-6612-993X

Atıf: Yıldırım, Turan. "İdari Cezalarda Zamanaşımı" (2023) 22 İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 25. <https://doi.org/10.26650/ihid.22.002>



provision, the Council of State recognizes that filing a lawsuit interrupts the statute of limitations, rendering it inapplicable during the annulment proceedings. Nevertheless, as the Higher Education Law exemplifies, the statute of limitations is not disrupted by the filing of a lawsuit if time is allowed for the re-imposition of disciplinary penalties on annulment decisions.

The legislative will move toward this direction but the judiciary sometimes assumes the existence of a gap and diverges to impose conditions that could curtail fundamental rights and freedoms. Attempts made by judicial decisions to address this presumed legislative gap have evoked legal difficulties that have resulted in practices that are incongruent with the lawful properties of annulment decisions and have transformed the judiciary into an advisory body for administrations. Consequently, a comprehensive legislative approach is imperative to address the statute of limitations in administrative penalties and all associated sanctions.

Keywords

Administrative sanction • Statute of limitations • Power to restrict rights and freedoms • Judicial interpretation
• Enforcement of judicial decision

I. Giriş

A. Konunun Sınırlandırılması

Kabahatler Kanunu, kabahatler karşılığında uygulanacak idari yaptırımları, idari para cezası ve idari tedbirler olarak sınıflandırmaktadır. İdari tedbirler ise mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan tedbirler olarak iki başlığa ayrılmışlardır.

Kabahatler Kanunu, idari yaptırımların sınıflandırılmasına¹ yetecek düzeyde kural içermediği için idari ceza, idari yaptırım, idari tedbir kavramlarını ayırt etmekte kullanılabilir pozitif dayanak mevcut değildir. Bu sebeple şu açıklamayla yetinilmek zorunda kalınmıştır: İdari yaptırımlar, idari cezaları ve idari tedbirleri de kapsayan geniş bir kavramdır. Kanunlarda idari tedbir olarak adlandırılan yaptırımlar, esasen idari ceza olmakla birlikte, kişisel kanaatime göre, cezalara ilişkin Anayasal ilkelerden istisna tutulmak amacıyla, ceza olarak nitelenmemişlerdir.²

Bu çalışmada idari yaptırımların sınıflandırılması amaçlanmadığı için yasalarda ceza olarak nitelenen idari para cezaları ve disiplin cezalarında zamanaşımı konusu ele alınacaktır. Mevcut zamanaşımı kuralları ve yargı uygulaması, para ve disiplin cezaları³ konusunda olduğu için, makale bu cezaları kapsayacak şekilde sınırlandırılmıştır.

B. Zamanaşımı Kavramı

Belli bir sürenin geçmesiyle ceza veya infaz ilişkisini ortadan kaldıran zamanaşımı, eski Yunan Hukukunda, Roma Hukukunda ve İslam Hukukunda da görülen bir kurumdur. Zamanaşımını gerekli bulan ve açıklayan teorilerin başında manevi ceza gelmektedir. Buna göre uzun bir süre yakalanmak ve cezalandırılmak korkusuyla yaşayan suçlu, yeterince ceza çekmiş olmaktadır. Anayasa Mahkemesi bu durumu süresiz olarak ceza tehdidiyle karşı karşıya kalmak olarak nitelemektedir. Karardan anlaşıldığı kadarıyla uzun süre ceza tehdidiyle yaşamak, manevi ceza olarak nitelenebilecektir.⁴

Uzun süre yeni bir suç işlemeyen suçlunun uslanmış olacağı, zamanaşımını açıklayan bir başka görüştür. Cezanın amacı suçlunun uslanması olduğuna göre zaten uslanmış birini cezalandırmaya gerek bulunmamaktadır.

¹ İdari yaptırımların tanımı ve sınıflandırılması için bkz. İl Han Özay, *İdari Yaptırımlar, Kuramsal Bir Deneme* (İstanbul Üniversitesi Yayınları 1985); Yücel Oğurlu, *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma* (2. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2001); Ali D. Ulusoy *İdari Yaptırımlar* (On İki Levha Yayıncılık 2013).

² Ulusoy, idari tedbir kavramının temel ceza hukuku güvencelerinden yararlanamama sonucu doğurabileceğine dikkat çekmektedir. Ulusoy (n 1) 10 vd.

³ Disiplin cezaları Ulusoy'un sınıflandırılması doğrultusunda, personel disiplin cezaları, mesleki disiplin cezaları ve öğrenci disiplin cezaları başlıklarıyla incelenmiştir. Ulusoy (n 1) 11. Disiplin yaptırımlarının ayrıntılı tasnifi için bkz. Celal Işıklar, *Teoride ve Uygulamada Kamu Disiplin Yaptırımları* (Adalet Yayınevi 2019) 178 vd.

⁴ Anayasa Mahkemesi, E. 2023/5, K. 2023/45, 09.03.2023. Kararlar için bkz. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası.

Fiilin üzerinden belirli bir sürenin geçmesiyle ağır bir suç olsa dahi toplumda unutulacağı, sosyal tepkinin maksatsız kalacağı görüşü, zamanaşımını savunanlarca kullanılmaktadır. Buna ek olarak zaman geçmesiyle cezalandırmada sosyal yarar kalmadığı da belirtilmektedir. Hatta bazen toplumda uzun süre sonra cezalandırılan kişiye merhamet duyulmasına yol açacağı için artık cezalandırmada sosyal yarar kalmamaktadır.

Anayasa Mahkemesi, disiplin cezalarında zamanaşımının gerekliliğini kamu yararı ilkesiyle açıklamıştır. Mahkemeye göre; *“disiplin hukukunda zamanaşımı, belirli bir süre geçtikten sonra disiplin cezası verilmesinde kamu yararı bulunmadığı ve kamu görevlilerinin süresiz olarak ceza tehdidiyle karşı karşıya kalmaması için getirilen hukuki bir güvencedir.”*⁵

Belli süre sonra delillerin kaybolması ihtimali suçluluğun ispatını zorlaştıracığı için artık cezalandırma yetkisinin zamanaşımına uğraması gerektiği, zamanaşımının bir başka açıklamasıdır.

Önemli gerekçelerden biri ise zamanın kişilik üzerindeki etkisidir. Zaman insan kişiliğini etkiler, psikolojisini değiştirir ve önceden yaptığı bir hareketi yıllar sonra asla yapmaya kalkışmaz. Bu sebeple *“Bir ihtiyar, delikanlının işlediği suçun cezasını çekmeye zorlanamaz.”* denilmiştir.

İdari cezalarda, cezalandırma yetkisini kullanacak olan görevli ve kurulların yapısının değişmesi, zamanaşımını savunmakta başvurulabilecek bir durumdur. İdari cezalar, adli cezalar gibi yargılama usulü kurallarına uyularak; daha sıkı kayıtlara bağlanmış kanunilik ilkesi çerçevesinde ve hakimlik teminatına sahip görevliler tarafından tesis edilmemektedir. Bu sebeple, yetkili görevlinin veya ceza verecek kurulun yapısındaki değişiklik cezalara etki edebilmektedir. Daha açık belirtmek gerekirse bir görevlinin ceza vermeye gerek duymadığı bir fiil, bir başka görevli tarafından ağır bir suç olarak nitelenebilmektedir. Cezanın tesis edildiği dönemdeki idari, ekonomik, sosyal ve siyasal ortam idari cezaları etkileyeceği için, belli süre sonra fiilin cezalandırılmasından vazgeçilmesi, daha adil olacaktır.

Ayrıca psikolojik değişme idarenin cezalandırma yetkisini kullanan kişiler bakımından da geçerli olacağına göre; yıllar sonra aynı kişi, aynı fiilin cezalandırılmaması gerektiği kanaatine de ulaşabilir.

Yukarıda yer verilen görüşlerin yanı sıra zamanaşımının sakıncaları da ortaya konulmuştur. İlk söylenmesi gereken, zamanaşımının beceriye, kurnazlığa ve zenginliğe verilen prim niteliği taşımasıdır. *“Çünkü adaletten kaçınmayı kolaylaştıran imkan ve şartlar bunlardır.”*

⁵ Anayasa Mahkemesi, E. 2017/33, K.2019/20, 10.04.2019.

Zaman geçmesiyle cezalandırmada kamu yararı kalmayacağı kabulü de gerçeğe uymayabilir. Suç oluşturan fiil, haksızlık niteliğini taşıdığı sürece cezalandırılmasında kamu yararı olmalıdır. “*Zamanın geçmesine rağmen, ahlaki ve hukuki anlamda kusurluluğun tümüyle baki kalması imkan içindedir.*”

Uzun süre yaptırım tehdidi altında yaşamının başlı başına ceza olduğu görüşüne getirilen temel eleştiri, manevi ceza karinesinin ispatının mümkün olmamasıdır. Cezasız kalan suçluların çoğu yakalanma korkusu olmaksızın yaşamış olabilirler. Bu kişilerin manevi ceza çektikleri söylenemez. Ayrıca manevi ceza, ceza değildir. Suç işleyen kötülerle anlaşma yapılamaz. İşlenen fiilin sonuçlarına bir gün katlanılacağı endişesi daima hissedilmelidir. Unutulmamalıdır ki suçlunun cezasız kalması da kabul edilemeyecek derecede acı vericidir. Özellikle fiilin mağdurları için bu acı daha da ağırdır.

Zaman geçmesiyle kişinin ıslah olacağı, önceki senelerde gerçekleştirdiği fiili yıllar sonra işlemeyeceği görüşüne karşı şu da ileri sürülebilir: Yıllar sonra aynı kişi aynı fiili tekrarlayabilir. Çünkü vicdan ve ahlak düzeyi, o fiili tekrarlayacak hatta daha ağırını işleyecek seviyede olabilir. Yasayı ihlal ederken olmayan ahlaki, vicdani endişenin yıllar içinde oluşacağı söylenebilir mi? Bu noktada şu meşhur ata sözü hatırlanmalıdır: “*Kişi yedisinde ne ise yetmişinde de odur.*”⁶

II. İdari Cezalarda Zamanaşımına İlişkin Yasal Düzenlemeler

Cezalandırma yetkisinin belli bir sürenin geçmesiyle kullanılamaması, yukarıda özetlendiği üzere eleştirilen bir husustur. Ancak, hukukun ve insanlığın gelişimi, zamanaşımını kabul etmek ve yasalarla düzenlemek yönünde olmuştur. İdari cezalarda da aynı gelişmeyi görmekteyiz. Kabahatler Kanunu ile çeşitli idari yaptırımları düzenleyen kanunlarda zamanaşımı hükümleri bulunmaktadır.⁷

A. Para Cezaları

Para cezalarında zamanaşımı konusunda değinilmesi gereken ilk Kanun, Kabahatler Kanunu’dur. Çünkü Kabahatler Kanunu’nun 3. maddesine göre; Kanun’un genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanır.⁸ Dolayısıyla idari para cezasını düzenleyen bir yasada, zamanaşımına ilişkin hüküm bulunmadığı takdirde Kabahatler Kanunu kuralları uygulanacaktır.

⁶ Ceza Hukukunda zamanaşımını açıklayan teoriler konusunda Dönmezer-Erman’ın eserinden yararlanılmıştır. Bkz. Sulhi Dönmezer ve Sahir Erman, *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku Genel Kısım Cilt III* (12. Baskı, Beta Yayıncılık 1997) 243 vd.

⁷ Bu çalışmada zamanaşımına ilişkin tüm yasal hükümlerin incelenmesi amaçlanmamıştır. Asıl amaç, zamanaşımı konusunda rastlanılan bazı sorunları, dikkate ve tartışmaya sunmaktır. Bu sebeple ancak belli başlı düzenlemelere yer verilebilmiştir.

⁸ 3. maddeye göre; kanun yoluna ilişkin hükümler, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacak genel kural niteliğindedir.

Kabahatler Kanunu'nda zamanaşımı, soruşturma ve yerine getirme zamanaşımı olarak Ceza Kanunu'na benzer şekilde düzenlenmiştir. Kanun'un 20. maddesinin 1. fıkrasına göre: Soruşturma zamanaşımının dolması halinde kabahatten dolayı kişi hakkında idarî para cezasına karar verilemez. Maddenin ikinci fıkrasında soruşturma zamanaşımı süresi, şöyle belirlenmiştir:

- a) Yüzbin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde beş yıl.
- b) Ellibin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde dört yıl.
- c) Ellibin Türk Lirasından az idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde üç yıl.
- d) Nispî idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde zamanaşımı süresi sekiz yıl.
- e) Fıkraya eklenen cümlede sayılan kanunlar gereğince verilecek para cezalarında zamanaşımı şöyle düzenlenmiştir: 89 uncu maddesi hariç olmak üzere 1111 sayılı Askerlik Kanunu, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 3376 sayılı Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun, 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu, 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu ve 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da belirtilen ve idari para cezasını gerektiren fiilin işlendiği tarihi takip eden takvim yılının son günü bitimine kadar idari para cezası verilerek tebliğ edilmediği takdirde idari yaptırım kararı verilemez, verilmiş olanlar düşer.
- f) Kabahati oluşturan fiilin aynı zamanda suç oluşturmaması halinde suça ilişkin dava zamanaşımı hükümleri uygulanacaktır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta fiilin suç oluşturmaması halinde sadece zamanaşımı süresi değil, zamanaşımına ilişkin diğer hükümlerin de uygulanacak olmasıdır. Dolayısıyla sadece süreye değil zamanaşımının başlaması, durması, kesilmesi gibi hallere dair hükümler de uygulanacaktır.

Uygulamada sık rastladığımız vergi cezalarında zamanaşımı, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 'ceza kesmede zamanaşımı' başlıklı 374. maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre: Vergi ziyai cezasında zamanaşımı, cezanın bağlı olduğu vergi alacağının doğduğu takvim yılını takip eden yılın birinci gününden; 353 ve mükerrer 355 inci maddeler uyarınca kesilecek usulsüzlük cezalarında, usulsüzlüğün yapıldığı yıl takip eden yılın birinci gününden başlayarak beş yıl; diğer usulsüzlük cezalarında ise usulsüzlüğün yapıldığı yılı takip eden yılın birinci gününden başlayarak iki yıldır. Ancak 336. madde hükmüne göre, usulsüzlük cezası ile vergi ziyai cezasının birleşmesi halinde vergi ziyai cezasına uygulanacak olan beş yıllık süre geçerlidir.

Madde, bu süreler içinde ceza ihbarnamesi tebliğ edilmesiyle zamanaşımının kesileceğini hüküm altına almıştır.

Vergi cezalarında olduğu gibi gümrük para cezalarında da özel düzenleme mevcuttur. 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 231. maddesinin ikinci fıkrasına göre: Gümrük vergileri alacağına bağlı idari para cezalarının zamanaşımı, bu idari para cezalarına ilişkin gümrük vergilerinin zamanaşımına tabidir. Gümrük Kanununun 197. maddesinde, suç oluşturan fiillerde gümrük vergisinin Türk Ceza Kanunu'ndaki dava ve ceza zamanaşımı süreleri içinde tahsil edilebileceği belirtilmektedir. Diğer gümrük vergilerinin tebliği için ise üç yıllık bir süre düzenlenmiştir.

B. Disiplin Cezaları

1. Kamu Personeli Disiplin Cezaları

Kamu personeli disiplin cezalarında zamanaşımı, disiplin suç ve cezalarını düzenleyen ilgili kanunlarda yer almaktadır. Bu kanunlara bakıldığında disiplin cezalarında soruşturma ve ceza zamanaşımı şeklinde iki tür zamanaşımı görülmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (m.127.) ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu (m.53/C.), süreler bakımından aynı hükümleri içermektedir. Devlet Memurları Kanunu'na göre: Uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında bir ay içinde; memurluktan çıkarma cezasında altı ay içinde disiplin kovuşturmasına başlanmadığı takdirde disiplin cezası verme yetkisi zamanaşımına uğrar.⁹

Devlet Memurları Kanunu'nun 127. maddesi, ceza zamanaşımını şu şekilde düzenlemiştir: “*Disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallerin işlendiği tarihten itibaren nihayet iki yıl içinde disiplin cezası verilmediği takdirde ceza verme yetkisi zamanaşımına uğrar.*” Yükseköğretim Kanunu, iki yıllık süreye yer vermekle birlikte iki önemli istisnayı da içermektedir. Üniversite öğretim mesleğinden çıkarma cezasını gerektiren fiillerde süre altı yıldır. Ayrıca özellikle intihal suçu bakımından dikkate değer bir hüküm daha mevcuttur. Buna göre; “*Bilimsel bir eserin akademik atama ve terfilerde kullanılması ya da kısmen veya tamamen yeniden yayımlanması hâlinde ikinci fıkrada belirtilen zamanaşımı süreleri yeniden işlemeye başlar.*”

Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair 7068 sayılı Kanun'un 29. maddesindeki zamanaşımı süreleri, Devlet Memurları Kanunu'yla aynıdır. 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nun 39. maddesinde ise bir ile altı aylık soruşturmaya başlama zamanaşımı ve iki yıllık ceza zamanaşımı düzenlenmiştir. 39. madde, Silahlı Kuvvetlerden ayırma cezasını gerektirecek fiiller için istisnai hüküm içermektedir. Maddeye göre;

⁹ 2547 sayılı Kanunun 53/C maddesindeki hüküm ise şöyledir: “*Disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallerin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren; a) Uyarma, kınama, aylıktan veya ücretten kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması veya birden fazla ücretten kesme cezalarında bir ay içinde, b) Üniversite öğretim mesleğinden çıkarma ve kamu görevinden çıkarma cezasında altı ay içinde, disiplin soruşturmasına başlanmadığı takdirde disiplin soruşturması açılmaz.*”

“Silahlı Kuvvetlerden ayırma cezasını gerektirecek durumun oluştuğunun disiplin amirleri tarafından tespit edilmesinden itibaren bir yıl ve her hâlde disiplin cezasını gerektiren fiil ve hâllerin işlendiği tarihten itibaren beş yıl geçtikten sonra aynı sebeple yüksek disiplin kurulu tarafından ceza verilemez.”

Disiplin cezalarında zamanaşımı örneği olarak incelenecek son düzenleme 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu’nun 72. maddesidir. 72. maddede ilk dikkati çeken husus zamanaşımı sürelerinin diğer kamu personel disiplin kanunlarına göre uzun olmasıdır. Ayrıca meslekten çıkarma ve yer değiştirme cezalarını gerektiren eylemler, zamanaşımı düzenlemesinden hariç tutulmuştur. 72. maddeye göre: *“Meslekten çıkarma ve yer değiştirme cezalarını gerektiren eylemler hariç olmak üzere, bu Kanuna göre disiplin soruşturmasını gerektiren eylemlerin işlenmesinden itibaren üç yıl geçmiş ise disiplin soruşturması açılmaz. Disiplin cezasını gerektiren eylemin işlendiği tarihten itibaren beş yıl geçmiş ise disiplin cezası verilemez. Disiplin cezasını gerektiren eylem, aynı zamanda bir suç teşkil eder ve bu suç için kanunda daha uzun bir zamanaşımı süresi öngörülmüş olur ve ceza soruşturması veya kovuşturması da açılır ise, ikinci fıkrada belirtilen süre yerine bu süreler uygulanır. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca kovuşturma sonucunun beklenmesine karar verilenler hakkında ise, mahkeme kararının kesinleşmesinden itibaren iki yıl geçmekle ceza verme yetkisi zamanaşımına uğrar.”*

2. Mesleki Disiplin Cezaları

Mesleki disiplin cezalarında zamanaşımını düzenleyen yasalara verilecek ilk örnek 1136 sayılı Avukatlık Kanunu’dur. Kanun’un 159. maddesine göre soruşturma zamanaşımı üç, ceza zamanaşımı süresi ise dört buçuk yıldır. Ancak suç teşkil eden eylemlerde, suç için kanunda daha uzun bir süre konulmuşsa bu süre uygulanacaktır.

6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanunu’nun 30. maddesinde ise altı aylık soruşturma; sekiz yıllık ceza zamanaşımı süresi düzenlenmiştir.

Gümrük Kanunu’nun Geçici 6. maddesine göre; Gümrük müşavirleri ve gümrük müşavir yardımcılara verilecek disiplin cezaları, mevzuata aykırılığın tespit edildiği tarihten itibaren üç yıl süreyle uygulanmadığı takdirde zamanaşımına uğrar. Mevzuata aykırı işlem ve eylemlerin aynı zamanda bir adli kovuşturma konusu olması halinde, bu aykırılık için Türk Ceza Kanunu’nda öngörülen zamanaşımı hükümlerine göre disiplin cezası verilebilir.

5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu’nda disiplin cezalarında zamanaşımı düzenlemesine açıkça yer verilmemiştir. Ancak Kanun’un 89. maddesinde; yönetim kurullarına, davranışın öğrenilmesi halinde on gün içinde disiplin soruşturması açılması hususunda karar vermek zorunluluğu getirilmiştir. Maddeye göre: *“Disiplin soruşturması en geç bir yıl içinde sonuçlandırılır.*

Disiplin soruşturması her halde, eylem ve davranışın gerçekleştiği tarihten itibaren bir yıl içinde açılmak zorundadır. Ceza davasına konu teşkil eden eylemlerden dolayı ayrıca disiplin soruşturması açılması durumunda soruşturma ceza mahkemesi kararının kesinleşme tarihinden itibaren bir yıl içinde de yapılabilir.”

3. Yükseköğretim Öğrencileri Disiplin Cezaları

Yükseköğretim kurumlarındaki öğrencilere¹⁰ uygulanacak disiplin cezalarında zamanaşımı süresi 2547 sayılı Kanun'un 54. maddesinde yer almaktadır. Madde, soruşturma zamanaşımı süresini şöyle düzenlemiştir: “*Bu maddede sayılan disiplin suçu niteliğindeki eylemleri işleyen öğrenciler hakkında, bu eylemlerin işlendiğinin soruşturma açmaya yetkili amirlerce öğrenildiği tarihten itibaren; 1) Kınama, yükseköğretim kurumundan bir haftadan bir aya kadar uzaklaştırma cezalarında bir ay içinde, 2) Yükseköğretim kurumundan bir veya iki yarıyıl için uzaklaştırma ile yükseköğretim kurumundan çıkarma cezalarında üç ay içinde, disiplin soruşturmasına başlanmadığı takdirde, disiplin cezası verme yetkisi zamanaşımına uğrar.”*

Ceza zamanaşımı süresi ise disiplin cezasını gerektiren eylemlerin işlendiği tarihten itibaren, en geç iki yıl olarak belirlenmiştir. Bu süre içinde disiplin cezası verilmediği takdirde, disiplin cezası verme yetkisi zamanaşımına uğrar. Suç işlemek amacıyla örgüt kurmak, böyle bir örgütü yönetmek veya bu amaçla kurulan örgüte üye olmak suçu, mahkeme kararıyla kesinleşmiş olmak kaydına bağlandığı için bu suçlarda ceza zamanaşımı, mahkeme kararının kesinleştiği günden itibaren başlamaktadır.

Kanundaki bir ve üç aylık soruşturmaya başlama sürelerinin kısa olduğu söylenebilir. Ancak iki ve dört yıllık öğrenim süresinin yaygın olduğu dikkate alınırsa, öğrenim süresine göre zamanaşımı sürelerinin kısa olmadığı da kolayca ileri sürülebilir.

C. Zamanaşımı Düzenlemesi Olmayan Disiplin Cezaları

Yukarıda yer verilen hükümler dışında kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu çatısı altında meslek icra eden, hekimler, diş hekimleri, serbest muhasebeci, mali müşavir ve yeminli mali müşavirler ve noterler hakkında disiplin kurallarını düzenleyen kanunlarda zamanaşımı konusunda hüküm bulunmamaktadır.

Bu meslek gruplarında disiplin cezalarının zamanaşımına uğrayacağı sürelerin belirlenmemiş olması karşısında ilk söylenmesi gereken: Eylemin öğrenilmesi ve eylem tarihinden itibaren ne süre geçerse geçsin, bu meslek mensuplarına disiplin cezası verilebileceğidir. Çünkü bazı meslek mensuplarına verilecek cezalarla ilgili yasalarda, zamanaşımı açıkça düzenlenmiştir.

¹⁰ Milli Savunma Üniversitesi Öğrencileri ile Polis Akademisi öğrencilerine verilecek cezalarla ilgili kanun hükmüne rastlayamadığım için örnek olarak sadece 2547 sayılı Kanuna değinebiliyorum.

Adli cezalarda dahi zamanaşımının kabul edildiği; kişilerin sürekli ceza tehdidi altında kalmasının adil olmayacağı düşüncesiyle yorum veya kıyas yoluyla boşluğun yargı tarafından doldurulması gerektiği ileri sürülebilir. Ancak, disiplin cezalarında zamanaşımı kurallarının bulunmadığı yasalar bakımından yorum mümkün değildir. Çünkü ortada yorumlanacak kural yoktur. Kıyas yoluna başvurmak gerekirse, bu takdirde iki önemli sorun çıkmaktadır. İlki cezalarda kıyas yasağıdır. Kıyas yasağını aşmak için yargının bir ceza hükmünü kıyasen uygulamasının söz konusu olmadığı; aksine bir kişinin cezalandırılmasını önleme amaçlı kıyas yaptığı söylenebilir. Ancak ikinci sorunu çözmek daha zordur. Hangi kural kıyasen uygulanacaktır? Örneğin noterlere verilecek disiplin cezalarında bir başka meslekle kıyas yoluna başvurulabilecek benzerlik kurulması zordur.

Yargıya adeta kanun yapmak yetkisi verilmesinin Anayasaya aykırılığı da dikkate alınması gereken bir başka önemli hukuki engeldir.

Konuya ilişkin bir örnek olayda, eczacılara verilecek disiplin cezalarında zamanaşımı kuralının olduğunu “fark etmeyen” Danıştay, vekaletle ilgili genel zamanaşımı süresine başvurarak, seneler sonra yapılan şikayet üzerine verilen cezanın hukuka aykırılığını tespit etmiştir. Bu uyuşmazlıkta davacı eczacının (disiplin cezası verilen kişi) kardeşinin eski eşinin 2019 yılında yaptığı şikayette 2004-2009 tarihinde verilen vekaletnamelerle muvazaalı eczane işletildiği ihbar edilmiştir.

Danıştay 8. Dairesi kararda, 6643 sayılı Kanun’un 30. maddesine atıf yapmakla birlikte, maddedeki sekiz yıllık zamanaşımı süresini fark etmediği için olsa gerek, şu gerekçeye yer vermiştir: “...05/07/2019 tarihinde yapılan denetimde davacının kalfa ...’a eczanenin yönetimi hususunda mali, idari ve hukuki konularda geniş kapsamlı yetkiler içeren vekaletler verdiği ve kalfa ... tarafından eczane adına imzalanmış çok sayıda senet bulunduğu tespiti yapılmakla birlikte, 2004, 2005 ve 2009 yıllarında verildiği görülen vekaletlerin 10 yıllık genel zamanaşımı nedeniyle denetim tarihi itibarıyla geçerliliklerinin bulunmadığı, ... tarafından imzalanan ve çok sayıda olduğu iddia edilen senetlerin 2007 yılına ilişkin ve 6 adet olduğu, kambiyo senetlerinin vade tarihinden itibaren 3 yıl geçmekle zamanaşımına uğradığı, denetimin yapıldığı yıl ve öncesine ilişkin başka herhangi bir senet ve vekaletin tespit edilemediği...”¹¹

Yukarıdaki örnek, disiplin cezalarında zamanaşımı düzenlemesinin önemini de ortaya koymaktadır. Vekaletin ve kambiyo senetlerinin zamanaşımı sebebiyle geçersiz olması söz konusu olmasaydı, aradan geçen on yıldan fazla süreye rağmen ceza

¹¹ Danıştay 8. D. E. 2021/3926, K. 2023/856, 24.02.2023. Karar için bkz. Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

verilmesi hukuka uygun kabul edilecekti. Nitekim İdare Mahkemesi ile Bölge İdare Mahkemesi işlemi hukuka uygun bulmuşlardır.¹²

Kardeşin eski eşi, eski çalışan, eski ortak, eski eş... gibi çoğaltılabilecek örneklerle birçok meslek mensubunun seneler sonra disiplin işlemine maruz kalmaması için kanunla düzenleme yapılması gerekmektedir. İlgili yasalara eklenecek bir hükümle bu sorun kolayca çözülebilir.

D. Kamu Personeli Disiplin Cezalarındaki Kısa Süreler Sorunu

Yukarıda yer verilen Devlet Memurları Kanunu, Yükseköğretim Kanunu, Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu ve Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun hükümlerindeki soruşturma ve ceza zamaşıımı sürelerinin kısalığı dikkat çekmektedir. Disiplin suçlu oluşturan filler karşısında idarenin derhal harekete geçeceği ve gereken işlemi en kısa sürede tesis edeceği varsayımına dayanan bir ay, altı ay, iki yıl gibi kısa süreler, uygulamada birçok haksızlığın cezasız kalmasına yol açmaktadır. Çünkü idare, varsayıldığı gibi derhal harekete geçerek işlem tesis etmeyebilmektedir.

Bazen de Danıştay 5. Dairesinin bir kararına konu olan olayda olduğu gibi, birkaç günlük gecikmeyle, soruşturma zamaşıımı süresi geçirilebilmektedir. Bu uyuşmazlıkta, soruşturulan ve cezalandırılan eylem şöyle özetlenmiştir: “... resmi bir polis aracının trafiği tehlikeye atarak önüne atladığını, fren yaparak durduğunu ve kornaya bastığını, polis aracında görevli memurun kendisine hakaret ettiğini, aracını önüne kırarak yoluna devam etmesini engellediğini, polislerin kendisine saldırdığını, tekme ve yumruk darbeleriyle kendisini darp ettiğini, kelepçe takmak istediklerini, olaya tanık olan dört yaşındaki kız çocuğunun psikolojisinin bozulduğunu belirtmesi üzerine İstanbul İl Emniyet Müdürlüğü'nün 14/08/2012 tarihli Oluru ile davacı

¹² Kanunun 30. maddesindeki altı çizilen kuralın fark edilmemesi dikkat çekici olduğu için maddeye yer verilecektir. 30. madde şöyledir: “Haysiyet Divanının görev ve yetkileri: MADDE 30- (İptal: Anayasa Mahkemesi'nin 22/9/2021 tarihli ve E.: 2021/16, K.: 2021/62 sayılı Kararı ile.) (Başlığı ile Birlikte Yeniden Düzenleme: 1/7/2022-7417/63 md.) Haysiyet Divanı kayıt zorunluluğu bulunmasına rağmen odaya kayıt yaptırmayan veya bu Kanunun öngördüğü diğer yükümlülükleri yerine getirmeyenler ile evrakı kendisine tevdi edilen üyelerin meslek adap ve haysiyetine aykırı olan fiil ve hallerinin niteliğine ve ağırlık derecesine göre, fiil ile ceza arasında adil bir denge gözeterek aşağıdaki disiplin cezalarını verir: a) Yazılı ihtar: Eczacılık sanatının icrası sırasında veya kişilerle ilişkilerde daha özenli davranılması gerektiğinin yazılı ile bildirilmesidir. b) Para cezası: Fiilin işlendiği tarihteki oda yıllık aidatının dört katından onbeş katına kadar verilecek para cezalarıdır. c) Geçici olarak sanat icrasından men cezası: Eczacılık sanatının icra edilmesinin üç günden yüz seksen güne kadar yasaklanmasıdır. ç) Oda bölgesinde sanat icrasından men cezası: Bir oda bölgesinde en az beş defa geçici olarak sanat icrasından men cezası alan veya birden fazla geçici olarak sanat icrasından men cezalarının toplamı yüz seksen gün olan eczacıların, o oda bölgesinde sürekli olarak sanat icrasından men edilmesidir. Oda haysiyet divanları, kendilerine intikal eden dosyaları en geç üç ay içerisinde karara bağlamak zorundadırlar. **Disiplin cezası gerektiren fiil ve halleri işleyenler hakkında, bu fiil ve hallerin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren altı ay içinde soruşturmaya başlanılmaması ise bu suçlarla ilgili disiplin soruşturması yapılamaz ve ceza verilemez. Disiplin cezası gerektiren fiil ve hallerin işlendiği tarihten itibaren en geç sekiz yıl içinde disiplin cezası verilmemesi hallerinde ceza verme yetkisi zamaşıımına uğrar.** Savunma alınmadan ceza verilemez. Savunma yazılı veya sözlü olarak da verilebilir. Hakkındaki iddia ve tespitleri içeren savunma isteme yazısının kendisine tebliğinden itibaren onbeş gün içinde geçerli mazereti olmaksızın yazılı veya kendisine bildirilen günde sözlü savunma vermeyen üye, savunma hakkından vazgeçmiş sayılır. Birinci fıkrada belirtilen disiplin cezalarını gerektiren fiil ve haller, disiplin soruşturmasına ilişkin usul ve esaslar ile disiplinle ilgili diğer hususlar Sağlık Bakanlığının uygun görüşü alınarak Birlikçe hazırlanacak yönetmelikle düzenlenir.”

hakkında disiplin soruşturmasına başlanmıştır...” Karardan anlaşıldığına göre ilk şikayet dilekçesi 28.06.2012, ikincisi ise 06.07.2012 tarihlidir. İlk dilekçe esas alınırsa soruşturma süresinin üzerinden 17 gün geçmiştir.

İdare Mahkemesi, soruşturmaya 14.08.2012 tarihinde başlanmasında hukuka aykırılık görmeksizin davayı reddetmiş; ancak 5. Daire şu gerekçeyle kararın bozulmasına hükmetmiştir: “...*Disiplin cezaları kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesi bakımından kamu görevlilerinin mevzuat uyarınca yerine getirmek zorunda oldukları ödev ve sorumlulukları ifa etmemeleri veya mevzuatta yasaklanan fiillerde bulunmaları durumunda uygulanan yaptırımlar olup, memurların özlük hakları üzerinde doğrudan ve önemli sonuçlar doğurmaları sebebiyle subjektif ve bireysel etkileri bulunduğu gibi kamu görevinin gereği gibi sürdürülmesi ve kamu düzeninin sağlanması bakımından objektif ve kamusal öneme sahiptirler. Bu bakımdan disiplin soruşturmalarının yapılmasında izlenecek yöntem, ceza verilecek fiiller ve ceza vermeye yetkili makam ve kurullar mevzuatta belirlenmekte, doktrin ve yargısal içtihatlarla da konu ile ilgili disiplin hukuku ilkeleri oluşturulmaktadır. Bu bağlamda, yukarıda açık metnine yer verilen ve uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında bir ay içinde disiplin soruşturmasına başlanmadığı takdirde disiplin cezası verme yetkisinin zamanaşımına uğrayacağını hükme bağlayan mevzuat hükmü karşısında, belirtilen sürenin geçirilmesinden sonra disiplin soruşturmasına başlanamayacağı açıktır...*”

İnsanlara şiddet uygulamak gibi ağır bir fiilin çok kısa olan bir aylık soruşturma zamanaşımına uğraması, elbette adalet duygusunu inciticidir. Ancak çözüm, açık kararın hükmünü uygulamamak mıdır?

Ayrıca, disiplin amirlerinin kişisel tutumlarıyla bazı kamu görevlileri hakkında zamanında soruşturma başlatmaması ve kısa olduğu tartışmasız sürelerin geçmesinden sonra ceza verilememesi hakkaniyete uymayan sonuçlar doğurmaktadır. Bu sebeple, idari yargı uygulamasında, özellikle soruşturma zamanaşımı sürelerine uyulmamasının çeşitli gerekçelerle hukuka aykırı bulunmadığına ilişkin örneklerle rastlamak mümkündür.¹³

Danıştay 8. Dairesinin konuyla ilgili yakın tarihli bir kararı bu örneklerden birisidir. Kararda bir aylık soruşturma zamanaşımı süresine uyulmaması şu gerekçeyle hukuka uygun bulunmuştur: “...*Yukarıda bahsi geçen düzenlemelerde yer alan ve soruşturmanın başlatılması için öngörülen bir aylık süre hak düşürücü zamanaşımı süresi olmayıp, kanıtların kaybolmasını önlemek, soruşturmanın daha çabuk yapılarak disiplin suçunu işlemiş olan kişiye daha etkin ve çabuk ceza verilmesini sağlamak*

¹³ Bu konuda tanık olduğum ilginç bir örnek, rektör değişiminden sonra yeni rektöre şikayet edilen dekan öyküsüdür. Rektörlük soruşturma zamanaşımının geçtiği gerekçesiyle şikayet hakkında işlem yapılmayacağını bildirdiğinde; şikayetçi öğretim üyesi, soruşturma zamanaşımının idarenin işleyişine ilişkin süreler olduğu, bu süreler geçse dahi soruşturma yapılabileceği yolunda onlarca Danıştay kararı sunabilmişti.

amacıyla konulmuş olup, soruşturmanın bir aylık süreden sonra başlamasına rağmen disiplin cezasını gerektiren fiillerin işlendiği tarihten itibaren iki yıl içinde idare disiplin cezası tayini hak ve yetkisini kullanabilecektir..."¹⁴

Ayrıca aşağıda değinileceği üzere, idari yargı mercileri tarafından iptal edilen para ve disiplin cezalarında ceza zamanaşımı süreleri geçmesine rağmen, sürenin işleme-yeceği gerekçesiyle, verilen cezalar hukuka uygun bulunmaktadır.

Anayasal düzenimiz, idarenin yetkilerini kanunlara uygun kullanmasını düzenlerken, hakimlere de kanunlara uyma yükümlülüğü getirmiştir. Anayasanın 138. maddesine göre hakimler, Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanı kanaatlerine göre hüküm verirler. Ülkemizde geçerli hukuk sistemi, içtihada dayalı Anglo-Sakson sistemi değildir. Kara Avrupası, Kıta Avrupası hukuk sistemi olarak da adlandırılan hukuk düzenimizde hakimler kanunlarla bağlıdır. Hakime kanun hükmünü uygulamamak yetkisi tanınmamıştır. Hakimlerin yetkisi, kanunları yorumlamak ve uygulanacak kural olmaması halinde kural boşluğunu doldurmakla sınırlıdır.

Hemen belirtmek gerekir ki bir ve altı aylık soruşturma zamanaşımı sürelerine uyulmamasını iptal gerekçesi olarak kullanan kararlar, yerleşik içtihat düzeyindedir. Ancak istisnai sayılacak düzeyde olsa da açık kanun hükmünün ihmali veya uygulanmaması durumunun ortaya çıkmaması için kanunlardaki sürelerin örneğin Hakimler ve Savcılar Kanunu'nda olduğu gibi üç ve beş yıl olarak düzenlenmesi isabetli olacaktır.

III. İdari Yargının İptal Kararının Zamanaşımına Etkisi

A. Yasal Düzenlemeler

Dava açılmasının zamanaşımı sürelerine etkisi konusundaki yasal düzenlemelere bakıldığında; iptal kararı sonrasında yeniden disiplin cezası verilmesine imkan sağlayan kurallara rastlanmaktadır. Bu hükümlerde, dava açılmasıyla zamanaşımı süresinin kesileceğine ilişkin ise açık bir kural bulunmamaktadır.

Kanunlarla disiplin cezalarında iptal kararı üzerine yeniden işlem tesisinin açıkça düzenlenmesine ilk örnek Yükseköğretim Kanunu'nun 53/C. maddesinin son fıkrasıdır. 53/C. maddesinin son fıkrasına göre: "*Disiplin cezasının yargı kararıyla iptal edilmesi halinde, kararın idareye ulaştığı tarihten itibaren kalan disiplin ceza zamanaşımı süresi içerisinde, zamanaşımı süresinin dolması veya üç aydan daha az süre kalması hâlinde en geç üç ay içerisinde karar gerekçesi dikkate alınarak yeniden disiplin cezası tesis edilebilir.*"

2547 sayılı Kanun'un 54. maddesinde öğrenci disiplin cezalarında da aynı kurala yer verilmiştir. Kanuna göre: "*Disiplin cezasının yargı kararıyla iptal edilmesi*

¹⁴ Danıştay 8 D. E. 2021/3943, K. 2023/1085, 09.03.2023 Karar için bkz. Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

halinde, kararın idareye ulaştığı tarihten itibaren kalan disiplin ceza zamanaşımı süresi içerisinde, zamanaşımı süresinin dolması veya dolmasına üç aydan daha az süre kalması halinde en geç üç ay içerisinde kararın gereklerine göre yeniden disiplin cezası tesis edilebilir.”

Kanun koyucunun iradesi, dava açılmasıyla zamanaşımı süresinin kesildiği yönünde değildir. Aksine ceza zamanaşımının işleyeceği kabul edilerek, üç aylık ek süre tanınmaktadır.

Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun (m. 29) ile Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu'ndaki (m. 39) düzenleme ise iptal kararı sonrasında idareye tekrar disiplin cezası vermek yetkisi tanımaktadır. Her iki Kanun'daki hüküm şöyledir: “*Fiilin hatalı olarak vasıflandırıldığı veya düzeltilebilir bir şekil noksanlığı bulunduğu gerekçeleriyle disiplin cezasının mahkeme tarafından iptal edilmesi durumunda, kararın kesinleştiği tarihteki yetkili disiplin kurulu veya disiplin amiri, kararın tebliğinden itibaren ceza verme yetki ve sorumluluğu kapsamında yeniden değerlendirme yapar.*”

Her iki Kanun'da da disiplin cezasının, fiilin hatalı olarak vasıflandırılması veya düzeltilebilir şekil noksanlığı sebebiyle iptali üzerine, kararın tebliği sonrasında tekrar disiplin cezası vermek yetkisini içermektedir. Yukarıdaki maddelerde de dava açılmasıyla zamanaşımı süresinin kesileceğine dair bir ifade bulunmamaktadır.

Dava açılmasıyla zamanaşımının kesileceğini açıkça düzenleyen, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 19. maddesinin dördüncü fıkrası ise yürürlükten kaldırılmıştır.

Fiilin hatalı olarak vasıflandırılması, işlemin sebep ve konu unsurlarındaki hukuka aykırılıklarda söz konusu olacaktır. Mahkeme verilen cezayı hafif bulduğunda daha ağır bir ceza, mahkeme kararı gereğince verilecek midir? İdari yargı, hangi eyleme hangi cezanın verileceğini belirleyecekse, disiplin işlemi tesis etmiş olacaktır. İdari işlem niteliğinde yargı kararı verme yasağıyla bu durum bağdaşmamaktadır.

Giderilebilir şekil noksanlığı ifadesinin ise içini doldurmak mümkün değildir. Her iki gerekçe de hukuka uygun işlem yapma yükümlülüğüyle bağdaşmamaktadır. Çünkü şekil noksanlığı, bir kanun kuralının ihlali demektir. Örneğin belirli sürede karar vermeme, belli sayıda kişiden oluşan kurulun eksik toplanması, savunma alınmaması... gibi durumların tümü kanunlardaki uyulması zorunlu kuralların ihlalidir. Bu sebeple hukuk ihlaline “giderilebilir” niteliği tanımak, hukuk devleti ilkesine uygun değildir.

Yukarıdaki kanun kurallarındaki bir diğer vahim hukuka aykırılık ise mahkeme kararının uygulanacağı azami sürenin belirlenmemiş olmasıdır. Disiplin cezalarındaki zamanaşımı süreleri, dava açıldığı takdirde, süresiz hale gelmektedir.

Anayasa Mahkemesi Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 29. maddesindeki bu Anayasaya aykırılığı tespit ederek fıkırayı iptal etmiştir.¹⁵

İptal kararlarının geçmişe etkili sonucunu vurgulayan Anayasa Mahkemesi, eylemin sübut bulmadığı veya zamanaşımı süresinin geçtiği gerekçeleriyle verilen kararlar dışındaki disiplin cezalarının, yargı kararı gerekçesi doğrultusunda yeniden tesis edilebileceğini kabul etmektedir. Ancak disiplin cezasının yeniden tesisi için bir süre belirlenmemiş olmasını Anayasaya aykırı bulmuştur.

Kararın ilgili kısımları şöyledir: “... Öte yandan iptal kararının gerekleri doğrultusunda idarenin yeni bir disiplin cezası tesis ederken hiçbir süreyle sınırlı tutulmaması da kabul edilemeyeceğinden idarenin yeni cezayı makul bir sürede tesis etmesi gerekir (AYM, E.2017/33, K.2019/20, 10/4/2019, § 57).

Bu itibarla Kanun'da belirtilen ceza zamanaşımı süresi iptal karardan önce verilen ilk disiplin cezası için geçerli olup iptal kararı uyarınca yeni bir disiplin cezası tesis edileceği durumlarda idarenin vakit geçirmeden harekete geçmesi ve makul bir süre içinde yargı kararını uygulaması gerekmektedir (AYM, E.2017/33, K.2019/20, 10/4/2019, § 58).

Kural ile mahkemenin iptal kararı sonrasında idarece yeniden işlem tesis edilebilmesi yönünde düzenleme yapılmış ancak bu işlemin hangi sürede tamamlanması gerektiğine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Başka bir ifadeyle kural kamu görevlilerinin disiplinsizliğinin cezasız kalmaması için yeniden işlem tesis edilmesini sağlarken, bu kişilerin süresiz olarak ceza tehdidiyle karşı karşıya kalmasına yol açabilecektir.

Bu itibarla kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarını önleyecek nitelikte tedbirler içermeyen, hukuki öngörülebilirlik ve belirlilik ilkeleriyle bağdaşmayan kural hukuk devleti ilkesine aykırılık teşkil etmektedir...”

B. Dava Açılmasının Zamanaşımını Keseceği Uygulaması

Zamanaşımı süreleri düzenlenmiş olan disiplin ve para cezalarının idari yargı mercileri tarafından iptali sonrasında, idarenin, kanundaki ceza zamanaşımı süresi geçmesine rağmen, ceza verip veremeyeceği üzerinde durulması gereken bir başka önemli konudur.

Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda yer verilen kararında şöyle denilmektedir: “... İdari düzenin korunması ve kamu hizmetinin düzgün işlemesi amacıyla getirilen disiplin cezaları ile genel toplum düzenini koruyan ceza hukuku alanındaki cezalar

¹⁵ Anayasa Mahkemesi, E. 2023/5, K. 2023/45, 09.03.2023. Kararlar için bkz. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası.

arasında cezanın amacı, verilmiş usulü ve sonuçları yönünden farklılıklar bulunmaktadır. Anılan farklılıklar zamanaşımının işleyişinde de kendini göstermektedir. Bu anlamda disiplin hukuku bakımından disiplin cezası verme zamanaşımı, cezayı gerektiren fiil ve hâllerin işlendiği tarih itibarıyla başlayan ve cezanın verilmesine kadar geçen sürece ilişkindir. Anılan cezaya karşı hak arama hürriyeti kapsamında idari ve yargısal mercilere başvurulması ve akabinde cezanın iptal edilmesi üzerine iptal kararı doğrultusunda idarenin yeni bir disiplin cezası tesis etmesine ilişkin sürecin ise ayrı bir aşama olması nedeniyle disiplin ceza zamanaşımından bağımsız olarak değerlendirilmesi gerekir (AYM, E.2017/33, K.2019/20, 10/4/2019, § 56)...

Bu kararda iptal kararlarının geçmişe etkililiği ilkesine de yer verilerek böyle bir sonuca ulaşılması isabetli olmasa gerektir.¹⁶

İdari yargı uygulamasında da zamanaşımı süresi içinde verilmiş bir disiplin cezasının zamanaşımı süresini keseceği; disiplin cezasının idari yargı yerince aynı konuda yeniden işlem tesisini gerektirecek biçimde iptali üzerine zamanaşımı süresinin işlemeyeceği kabul edilmektedir.¹⁷

Danıştay 12. Dairesinin bir kararında zamanaşımı düzenlemesinin ilk defa disiplin cezası verilmesinde dikkate alınacağı belirtilerek; iptal kararının gerekçesinin bir başka disiplin cezası verilmesini gerektirmesi halinde “makul” sürede yeni bir ceza verilebileceği ileri sürülmüştür. Karara göre bu makul süre yargı kararının idareye tebliğinden itibaren iki yıl olmalıdır.¹⁸

Para cezaları konusunda da benzer bir uygulamaya rastlanılmaktadır. Danıştay,

¹⁶ “...İdari yargı mercilerince verilen iptal kararları, davaya konu işlemin hukuk alanında hiç tesis edilmemiş olması sonucunu doğurur ve aynı koşullar devam ettiği sürece bu konuda yeniden işlem tesis edilemez. Disiplin cezasının, eylemin sübut bulmadığı ya da zamanaşımı süresi geçtikten sonra tesis edildiği gibi gerekçelerle iptal edilmesi üzerine aynı konuda yeniden bir disiplin cezası verilmesi mümkün değildir. Ancak bazı iptal kararlarının gerekçesi idarece aynı konuda yeni bir işlem tesisini mümkün ya da gerekli kılabilir. Örneğin iptal davasına konu bir disiplin cezasının dayanağı olarak ileri sürülen eylemin niteliği gereği daha hafif bir cezayı gerektirdiği gerekçesiyle verilen bir iptal kararı üzerine idari makamlar anılan gerekçe doğrultusunda daha hafif olan cezanın verilmesi yoluna gidebilecektir. Yine dava konusu işlemin yetki ve şekil unsurları yönünden, bir başka deyişle usul hükümleri yönünden hukuka aykırılığının tespitine bağlı olarak verilen iptal kararları üzerine idare tarafından iptale neden olan hukuka aykırılıklar giderildikten sonra aynı konuda yeniden işlem tesis edilmesinin önünde hukuki bir engel bulunmamaktadır (AYM, E.2017/33, K.2019/20, 10/4/2019, § 52)” Anayasa Mahkemesi, E. 2023/5, K. 2023/45, 09.03.2023. Kararlar için bkz. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası.

¹⁷ “...İdarelerin 657 sayılı Yasayla saptanmış olan zaman aşımı süreleri dışında disiplin cezası vermesi mümkün bulunmamaktadır. Ancak ilgili idarenin süresi içinde disiplin cezası vermesiyle zamanaşımı süresinin kesileceği açık olup böyle bir durumda disiplin cezasının idari yargı yerince aynı konuda yeniden işlem tesisini gerektirecek biçimde iptali üzerine zaman aşımı süresini yeniden işletilmesi de olanaksız bulunmaktadır...” Danıştay 8. D, E. 1996/3070, K. 1996/2443, 07.10.1996 (Kazancı İçtihat Bilgi Bankası).

¹⁸ “...Diğer bir deyişle 657 sayılı Yasa'nın 127. maddesindeki zamanaşımı düzenlemesinin, idare tarafından ilk defa disiplin işlemi tesis edilmesi aşamasında göz önüne alınacak bir müessese olduğu ve ilgili hakkında bu süreler içinde bir disiplin cezası verilmeyle birlikte hükmünü doğuracağı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, disiplin cezalarına karşı açılan idari yargıda açılan davalarda verilen iptal kararlarının gerekçesinin, idareye ilgili hakkında başka bir disiplin işlemi tesis etme olanağı tanınması halinde, 2577 sayılı Yasa'nın 28/1. maddesi uyarınca Yargı kararının gerekçesi yerine getirmekle yükümlü olan idarenin, zaman geçirmeksizin harekete geçerek makul süreler içinde işlem tesis etmeleri gerektiği, buna karşılık yargı kararının gerekçesi yerine getirirken 657 sayılı Yasa'nın 127/2. maddesi hükmünün ilgilinin sürekli ceza tehdidi altında bırakılmasını önleme fonksiyonu gereği, kararın idarelerine tebliğ edildiği tarihten itibaren her halükarda 2 yıl zarfında disiplin işlemlerini sonuçlandırmaları gerektiği açıktır...” Danıştay 12.D, E. 2012/2857, K. 2013/11887, 20.12.2013 (Kazancı İçtihat Bilgi Bankası).

İdari yargının iptal kararı üzerine yeniden işlem tesisi gerekiyorsa, zamanaşımı süresinin işlenmesini kabul etmemektedir. Danıştay 13. Dairesinin yargı yoluna başvurulmasıyla zamanaşımı süresinin işlemeyeceği görüşüne ilişkin bir kararın ilgili kısımları şöyledir: “...5326 Sayılı Kabahatler Kanunu’nun 20. maddesinin 3. fıkrasında nispi idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde zamanaşımı süresi sekiz yıl olarak öngörülmüş ise de, Danıştay’ın bu konuya ilişkin olarak yerleşmiş kararlarında belirtildiği üzere, zamanaşımı süresi geçirilmeden verilmiş bir idarî yaptırım kararının, idarî yargı yerince aynı konuda yeniden işlem tesisini gerektirecek biçimde iptali üzerine verilen idarî yaptırım kararlarında, zamanaşımı süresinin işletilmesi mümkün değildir...”¹⁹

Disiplin ve para cezalarında zamanaşımı süresinin dava açılmasıyla kesileceği yolunda açık kanun kuralı bulunmamaktadır. Bu sebeple Danıştay kararlarında, kanunda hüküm olmadığı halde, zamanaşımı süresinin dava açılmasıyla işlemeyeceği görüşünün hukuki gerekçesi açık ve doyurucu değildir. “Zamanaşımı süresinin işletilmesi olanağı bulunmamaktadır”, “Zamanaşımı süresinin işletilmeyeceği açıktır” gibi genel ifadelerle adeta açık bir kanun hükmünü uygularcasına karar verilmektedir. Halbuki bu uygulamada, iptal kararlarının geçmişe etkili sonuç doğurması ve disiplin hukukunda yargının zamanaşımı kuralları koyması gibi iki önemli sorun bulunmaktadır.

C. İptal Kararlarının Makabline Şamil Olma Niteliği

Anayasanın 125 ve İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2. maddeleri gereğince, Danıştay, bölge idare mahkemeleri ve idare mahkemeleri idari işlem veya eylem niteliğinde karar veremeyecekleri için yargı kararının gereklerinin yerine getirilmesi idareye bırakılmıştır. Mahkemenin iptal kararı kendiliğinden hukuk alanında değişiklik yapmamakta, iptal edilen işlemi kaldırmamaktadır. İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 28. maddesine göre; Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez.

İptal davalarında işlemin iptaline yönelik kararlar, makabline şamil olma (geçmişe etkili sonuç doğuran) niteliğini taşımaktadırlar. Bu nitelik çeşitli kararlarda şöyle ifade edilmiştir: “İdare Hukuku ilkelerine göre, iptal davaları incelenirken, iptali istenilen işlemin tesis edildiği andaki durum yargılanır ve iptal kararı, idari işlemi tesis edildiği tarihten itibaren ortadan kaldırır. Çünkü sakat bir idari işlemin hukuk düzenine girmesi ile hukuka aykırı bir durum doğar. Bu durumun giderilebilmesi için

¹⁹ Danıştay 13. D. E. 2015/5824, K. 2018/1536, 25.04.2018 (Kazancı İçtihat Bilgi Bankası).

iptal kararı hukukten sakat idari işlemi geriye yürür bir biçimde ortadan kaldırır ve hukuka aykırı işlem yapılmasından önceki duruma dönülür.”²⁰

Birel işlemin iptali için dava açan davacının hukuki menfaati, dava konusu işlemin hukuki varlığını ortadan kaldırmak olduğundan, iptal kararının geçmişe yönelik sonuç doğurması tabii bir durumdur. Aksinin kabulü iptal davasının içeriğini boşaltmak, anlamsız kılmak olacaktır. İptal kararı üzerine aynı işlemin “yenilenmesi”, “başka içerik ve şekilde diriltilmesi”, iptal davasını ve yargısal denetimi anlamsız hale getirir. Bu sebeple iptal edilen birel işlemin hiç tesis edilmemişçesine hukuk aleminden kaldırılması gerektiği kabul edilmektedir.²¹

Bu durumda, iptal edilen işlemin yenilenmesi, İdare Hukuku esaslarıyla bağdaşmamaktadır. Çünkü, hukuka aykırı bir işlemin iptali halinde, İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 28. maddesi gereğince idare, bu işlemi geriye yönelik olarak ilk yapıldığı andan itibaren hukuk aleminden kaldırmakla yükümlüdür. Hukuk aleminden kaldırılması gereken, hiç tesis edilmemiş olduğu varsayılan bir işlemin, yenilenmesi, hukukten mümkün değildir. Nitekim yukarıdaki Danıştay kararlarında “yeniden işlem tesisi” ifadesi mevcuttur. Yeniden işlem tesisinin, iptal edilen işlemin yenilenmesi anlamına gelmeyeceği açıktır. Yargı kararıyla iptal edilen işlemin yerine bir başka işlem yapılması gerekiyorsa, ikinci işlem, ilkinden ayrı bir işlemdir. İdare, bu yeni işlemi tesis ederken ilk defa yapılışını düzenleyen mevzuata uymakla yükümlüdür. Zamanaşımı süreleri de uyulması gereken emredici hukuk kurallarından olduğuna göre, ikinci işlem bu süreler içinde tesis edilmelidir.

Uygulamadaki örneklere bakıldığında: karar verecek kurula katılmaması gereken üyenin katılımı hukuka aykırı bulunduğu anda, idare o üyenin katılmadığı bir toplantı yaparak aynı cezayı verebilmektedir. Savunma alınmadığı için iptal edilen ceza, sonradan savunma alınarak yeniden verilmekte; verilen ceza mahkeme tarafından ağır bulunduğu anda daha hafif bir ceza tesis edilmektedir. Bu uygulama, idareye, mahkeme vasıtasıyla, ne şekilde ceza verileceğinin öğretilmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Davacının dava açmasının ise hiçbir anlamı kalmamıştır.

İdari yargının temel fonksiyonu olan, hukuka aykırı işlem ve eylemlere karşı yargısal korunma, bu örneklerde idareye yol gösterme, danışmanlık yapma haline dönüşmektedir. Hukuka aykırı işleminin sonuçlarına idare değil, davacı katlanmıştır

²⁰ Danıştay İDDK, E. 1993/247, K. 1994/559, 30.09.1994 (Kazancı İçtihat Bilgi Bankası); “...Danıştayın yerleşik kararlarında da açıklandığı üzere, iptal kararlarının, iptali istenen işlemle ona bağlı işlemleri tesis edildikleri tarihten itibaren ortadan kaldırarak, işlemin tesisinden önceki durumun devamını sağlayacağı...” Danıştay 1D, E. 2003/14, K. 2003/25, T. 27.02.2023. Karar için bkz. Turgut Candan, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, (8. Baskı, Yetkin Yay. 2020) s.799.

²¹ İptal kararlarının geçmişe yönelik etkisi hakkında örnek olarak bkz. Metin Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, (Turhan Kitabevi 2022) 443; Ender Ethem Atay, ‘İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması’, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl Sempozyumu* (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları 2008), 61; Turan Yıldırım ve Gül Fiş Üstün, *Açıklamalı Notlu İdari Yargılama Usulü Kanunu*, (On İki Levha Yayıncılık 2023) 434; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdari Yargılama Hukuku* (6. Baskı, Savaş Yayınevi 2021) 753; Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, (Seçkin Yayıncılık 2014) 470; Gürsel Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku* (Ekin Yayınevi 2020) 267.

olacaktır. Bu sebeple, davacının dava açmasını anlamsız kılan böyle bir uygulama, hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz. Mahkeme kararı, idarenin aynı hukuka aykırılığı, başka işlemlerde yapmasını önleme fonksiyonuna sahiptir. İdare, iptal kararından sonra, daha dikkatli, özenli işlem tesis ederek, aynı hukuki hatayı başka işlemlerde tekrarlamamakla yükümlüdür. İptal edilen işlemi canlandırma, yenileme uygulaması, iptal davalarının bu fonksiyonunu da etkisiz kıldığı için, kabul edilemez.

İdari işlemin yargı yerince iptali halinde idare öncelikle davacı aleyhine oluşan hukuki durumu ortadan kaldırarak, işlem öncesi hukuki durumu iade etmelidir. Aynı konuda yeni bir işlem yapılmasında kamu yararı görülüyorsa, bu işlem ilk defa yapılırken hangi kural ve esaslara tabi ise o kural ve esaslara uyulmak zorunludur. İdari yaptırımlarda zamanaşımı süreleri, uyulması zorunlu hukuki esaslardandır. Aksi yönde açık kanun hükmü olmadığı sürece idare, zamanaşımı sürelerine uymakla yükümlüdür.

D. Yargı Kararlarıyla Zamanaşımı Kuralları Konulması

Yukarıda belirtildiği üzere idarenin zamanaşımı sürelerine uymaması, açık kanun hükmüyle mümkündür. Yukarıda yer verilen Kanunlarda zamanaşımı süresinin dava açılmasıyla kesileceğine dair açık kural bulunmamaktadır. Ayrıca bu anlama gelebilecek zımnî bir ifade dahi bulunmamaktadır. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi de dahil mahkemeler, dava açılmasıyla zamanaşımı sürelerinin kesildiği yönünde karar vermemelidirler.

Nitekim Anayasa Mahkemesi, baro levhasına yazılma işlemine ilişkin iptal davasında hukuk kurallarının öngörülemez biçimde yorumlanması nedeniyle hakkaniyete uygun yargılanma hakkının ihlal edildiği iddiasını incelediği kararda, mahkemelerin açık kanun hükmüne olağanın dışında anlam vermesini 36. madde ihlali olarak kabul etmiştir.²²

İdari yaptırımlara karşı yargı yoluna başvurulmasıyla ceza zamanaşımı süresinin işlemeyeceği uygulaması, hak arama hürriyetini ve para cezalarında mülkiyet hakkını sınırlamaktadır. Hatta yukarıda açıklandığı üzere, hak arama hürriyetinin içi boşaltılmakta ve anlamsız hale getirilmektedir. Bu sebeple, soruna temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması açısından da bakmak gereklidir.

Anayasa Mahkemesi, bireysel başvurular üzerine verdiği kararlarda, temel hak hürriyetleri sınırlayıcı düzenleme yapma yetkisinin Yasama Organına ait olduğunu ısrarla vurgulamaktadır. Üstelik temel hak ve özgürlükleri sınırlayan kanunların, hukuki belirlilik şartını taşıması gerekmektedir. Kanunlar, bireylerin davranışlarının sonucunu öngörebilecekleri düzeyde belirgin olmalıdır. Mahkemeler kanunları

²² Anayasa Mahkemesi, Başvuru No: 2020/3058, 30.03.2022.

uygularken kanun metniyle çelişen; kanun metni göz önüne alındığında bireyler tarafında öngörülemeyen sonuçlara ulaşmamalıdır.²³

Bu noktada, idari yaptırımlarda yargı yoluna başvurulması halinde zamanaşımının işlemeyeceği uygulamasının, kanundaki bir boşluğu doldurma faaliyeti olmadığını da belirtmek gerekir. Genelde Kabahatler Kanunu için böyle bir boşluktan söz edilemez. Kanun Koyucu, kabahatleri suç olmaktan çıkararak Ceza Kanunu'ndan ayrı bir Kanunla düzenlemeyi tercih ederken; Ceza Kanunu'ndan farklı olarak zamanaşımının durması veya kesilmesine ilişkin hüküm sevk etmemiştir. Ortada yargı tarafından doldurulması gereken bir kural boşluğu değil, Yasamanın bilinçli bir tercihi var demektir. Yasama, idari yaptırımlarda dava açılmasıyla zamanaşımının kesilmesi veya durmasını istememektedir.

Nitekim Kanun Koyucu, örneğin Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 19. maddesinin dördüncü fıkrasında öngörülen karar aleyhine yargı yoluna başvurulmuş olmasının zamanaşımı süresini keseceği düzenlemesini yürürlükten kaldırarak bu konuda açık iradesini de göstermiştir.

Tekrarlamak gerekirse; İdari yaptırımlarda zamanaşımı süresinin kesilmesi veya durması, Anayasanın 13. ve 38. maddelerine göre kanunla düzenlenmesi gereken hususlardandır. Bu sebeple yargı mercileri, Anayasanın 13. maddesindeki “ancak kanunla sınırlanır” hükmünü değiştirme, ihmal etme yetkisine sahip değillerdir.

Nitekim, Anayasa Mahkemesi'ne göre: “*Hak ve özgürlükleri sınırlandıran hükümlerin kamu makamlarınca geniş yorumlanması bireyler açısından öngörülemez sonuçlar doğurabilir. Türk anayasal sisteminde hak ve özgürlükleri kısıtlayıcı düzenleme yapma yetkisi yasama organına aittir. Hak ve özgürlüğü kısıtlayıcı bir kanunun kapsamını genişletici yorum ve uygulamalar kanun koyucunun getirmedeği bir sınırlandırmanın idari ve yargısal makamlarca ihdas edilmesi sonucunu doğurabilir. Demokrasilerde hangi hakkın ne ölçüde sınırlandırılacağı bürokrasi veya yargı değil yasama organları karar verir. Bu açıdan hak ve özgürlükleri sınırlandıran kurallara ilişkin yorum ve uygulamaların kuralın kapsamını genişletici nitelikte olmaması ve öngörülebilir sınırlar içinde kalması önem taşımaktadır. Diğer bir ifadeyle derece mahkemelerinin hak ve özgürlükleri sınırlayıcı kuralların kapsamının geniş yorumlanması hususunda oldukça ihtiyatlı davranması gerekir. Aksi durum*

²³ “Anayasa'nın 13. maddesinde de hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanabileceği temel bir ilke olarak benimsenmiştir. Buna göre mülkiyet hakkına yapılan müdahalelerde dikkate alınacak öncelikli ölçüt, müdahalenin kanuna dayalı olmasıdır... Hak ve özgürlüklere müdahale edilmesi ancak yasama organınca kanun adı altında çıkarılan düzenleyici işlemlerde müdahaleye imkân tanıyan bir hükmün bulunması şartına bağlıdır. TBMM tarafından çıkarılan şekli anlamda bir kanun hükmünün bulunmaması hakka yapılan müdahaleyi anayasal temelden yoksun bırakır... Kanunun varlığı kadar kanun metninin ve uygulamasının da bireylerin davranışlarının sonucunu öngörebileceği kadar hukuki belirlilik taşıması gerekir. Bir diğer ifadeyle kanunun kalitesi de kanunilik koşulunun sağlanıp sağlanmadığının tespitinde önem arz etmektedir... Mahkemelerin yorumlarının kanunun açık lafıyla çelişki içinde olduğu veya kanun metni dikkate alındığında bireyler tarafından öngörülmesinin mümkün olmadığı sonucuna ulaşıldığı hallerde mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin kanuni dayanağının bulunmadığı kanaatine varılması mümkündür” Anayasa Mahkemesi, Başvuru No: 2019/6264, 03.11.2022.

*keyfi uygulamaların yaygınlaşmasına ve bireylerin kamu otoritelerine karşı güven-
cesiz bir konuma düşmesine yol açar (bazı farklarla birlikte bkz. M.B. [GK], B. No:
2018/37392, 23/7/2020, § 104).’’²⁴*

Sonuç

Yukarıdaki inceleme ve değerlendirmelerden çıkarılacak ilk tespit, bazı idari ce-
zalarda zamaşımı sürelerinin kanunlarda düzenlenmemiş olmasıdır. Bu düzenleme
eksikliği yargı kararlarıyla doldurulamayacağına göre, Kabahatler Kanunu’na ekle-
necek bir hükümle tüm idari cezalar ve hatta tüm idari yaptırımlar için geçerli genel
bir zamaşımı düzenlemesi yapılmalıdır.

Kamu görevlilerinin disiplin cezalarına dair yukarıda yer verilen kısa süreler de
yeniden ele alınarak, Hakimler ve Savcılar Kanunu örneğinde olduğu gibi, daha uzun
süreler getirilmesi uygun olacaktır.

Zamaşımının durması kesilmesi halleri, Kanunla açıkça düzenlenerek, yargı
kararlarıyla öngörülemez, kanun hükmünü genişletici yorum uygulamasının sona er-
mesi sağlanabilir. Böyle bir düzenleme yapılmasa dahi -Anayasa Mahkemesi dahil-
yargı mercileri, Anayasanın 13. maddesine aykırı olarak, zamaşımı düzenlemesi
yapmak anlamına gelen kararlar vermekten kaçınmalıdırlar.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Peer-review: Externally peer-reviewed.

Conflict of Interest: The author has no conflict of interest to declare.

Grant Support: The author declared that this study has received no financial support.

Bibliyografya/Bibliography

- Akyılmaz B, Sezginer M ve Kaya C, *Türk İdari Yargılama Hukuku* (6. Baskı, Savaş Yayınevi 2021).
- Atay E.E, ‘İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması’, *Danıştay ve İdari Yargı
Günü 139. Yıl Sempozyumu*, (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları 2008) 13-97.
- Çağlayan R, *İdari Yargılama Hukuku* (Seçkin Yayıncılık 2014).
- Dönmezer S ve Erman S, *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku Genel Kısım Cilt III* (12. Baskı, Beta
Yayınevi 1997).
- Günday M, *İdari Yargılama Hukuku* (Turhan Kitabevi 2022).
- Işıklar C, *Teoride ve Uygulamada Kamu Disiplin Yaptırımları* (Adalet Yayıncılık 2019).
- Kaplan G, *İdari Yargılama Hukuku* (Ekin Yayınevi 2020).
- Oğurlu Y, *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma* (2. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2001).
- Özay İ, *İdari Yaptırımlar, Kuramsal Bir Deneme* (İstanbul Üniversitesi Yayınları 1985).

²⁴ Anayasa Mahkemesi, Başvuru No: 2019/6264, 03.11.2022.

Ulusoy A, *İdari Yaptırımlar* (On İki Levha Yayıncılık 2013).

Yıldırım T ve Fiş Üstün G, *Açıklamalı Notlu İdari Yargılama Usulü Kanunu* (On İki Levha Yayıncılık 2023).