



KABAHAHLER HUKUKUNDA BAŞVURU KANUN YOLU

Dr. Öğr. Üyesi Mehmet Onursal CİN*

Öz

Hukumumuzda, devlet idaresi, kamu düzeni, genel sağlık ve ekonomiye ilişkin kabahat niteliğindeki fiillerin yaptırımı idareye bırakılmış, ancak idarenin bütün tasarruflarına karşı da kanun yolu açılmıştır. Kanun koyucu bireyin, idarenin tüm eylem ve işlemlerine karşı gerek adli ve gerekse idari yargı yerlerine başvuru-abilmesinin yollarını öngörmüştür.

Kabahatler Kanunu, idari yaptırımlara karşı "başvuru" ve "itiraz" olmak üzere iki yargı yolu düzenlemiştir. Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinde, idare veya Cumhuriyet savcısı tarafından verilen idari yaptırım kararına karşı on beş gün içinde sulh ceza mahkemesine başvurulmasını "başvuru"; 6217 sayılı Kanun ile değişik 29. maddesinde ise, başvuru üzerine sulh ceza mahkemesinin verdiği karar ile bir mahkemenin doğrudan verdiği idari yaptırım kararına karşı CMK 268/3. maddede belirtilen mercilere başvurulmasını da "itiraz yolu" olarak düzenlemiştir. Çalışmamızda idari yaptırım kararlarına karşı kural olarak ilk aşamadaki kanun yolu olarak öngörülen başvuru yolu ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler

•Kabahat •Kanun Yolu •Başvuru •Yaptırım •Ceza Hukuku

* Dr. Öğr. Üyesi. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Ceza ve Ceza Usul Hukuku Ana Bilim Dalı, Konya, Türkiye | Asst. Prof. Dr., University of Selçuk Faculty of Law, Department of Criminal and Criminal Procedure Law, Konya, Türkiye.

✉ onursalcin1@gmail.com •ORCID 0000-0003-2451-7779.

✎ **Atıf Şekli** | Cite As: CİN, Mehmet Onursal : "Kabahatler Hukukunda Başvuru Kanun Yolu", SÜHFD, C. 32, S. 3, 2024, s. 1459-1491 .

✎ **İntihal** | Plagiarism: Bu makale intihal programında taranmış ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. | This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.

✎ Bu eser Creative Commons Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır. | This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



APPLICATION APPEAL IN MISDEMEANOR LAW

Abstract

In our legal system, the sanction of misdemeanor acts related to state administration, public order, general health and economy is left to the administration, but legal remedies have been opened against all dispositions of the administration. The legislator has stipulated the ways in which the individual can apply to both judicial and administrative jurisdictions against all actions and transactions of the administration. The Act of Misdemeanors regulates two judicial remedies against administrative sanctions: "application" and "appeal".

In Article 27 of the Act on Misdemeanors, "application" is made to apply to the criminal court of peace within fifteen days against the administrative sanction decision made by the administration or the public prosecutor; In Article 29, as amended by Law No. 6217, it is also regulated as a "way of appeal" to the authorities specified in Article 268/3 of the CMK against the decision of the criminal court upon application and the administrative sanction decision made directly by a court. In our study, the remedy envisaged as the legal remedy in the first stage as a rule against administrative sanction decisions is discussed.

Keywords

•Misdemeanor •Appeal •Application •Sanction •Criminal Law

GİRİŞ

İdarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetime açık olması gerekir. Bu, öncelikle hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Devlet ile birey arasındaki ilişkilerde, devletin kamu gücünü kullanması nedeniyle, bireyin zayıf konumda olduğu söylenebilir. Dolayısıyla idarenin eylem ve işlemlerinden etkilenen bireyin, kamu gücünü kullanan idare karşısında korunması gerekir. Denetim ise bağımsız ve tarafsız yargı mercileri tarafından yerine getirilir. Yargısal denetim ile idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğu sağlanır. Bireyler, yargısal denetim sayesinde, bir taraftan muhatabı oldukları idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunu denetleyebilmekte, diğer taraftan idareyi bundan sonraki işlem ve eylemlerini yerine getirirken hukuka uygun bir şekilde davranmaya yönlendirmektedirler¹.

¹ KANGAL, Zeynel: Temel., Kabahatler Hukuku, İstanbul, 2011, s. 286.

İdari yaptırımların haksız uygulanmalarına karşı koruma hükümlerinin yer aldığı mevzuatımızda yer alan düzenlemelerden biri de Kabahatler Kanunu'dur.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu, kabahat karşılığı öngörülen idari yaptırımlara karşı kanun yolu incelemesinde ikircikli bir yapı öngörmüştür². İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırımlar hakkında adli yargı mercilerini görevli kılarken; diğer yaptırımlar hakkında ise idari yargı mercileri görevli kılınmıştır. Kabahatin işlenmesi nedeniyle yetkili makamlarca verilen idari yaptırım kararlarına karşı adli yargı bakımından iki tür kanun yoluna yer verilmektedir. Bunlar başvuru yolu ve itiraz yoludur³. Kabahatler Kanunu'nda idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararlarına karşı sulh ceza hakimliğine başvurulacağı, sulh ceza hakimliği kararlarına karşı da ağır ceza mahkemesine itirazda bulunulabileceği düzenlenmiştir.

I. KABAHAHLER HUKUKUNDA KANUN YOLU

A. İdari Yaptırım Kararlarının Denetlenmesinde Görevli Yargı Yolu

İdari yaptırımların hukuksal yönden denetimini yapacak yargı yerine ilişkin olarak mevzuatta farklı yargı yerlerinin görevli olmasına yönelik çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır. Kanunda idari yaptırımlar hakkı denetim yapacak yargı yerinin bazı düzenlemelerde adli yargı olarak, bazı düzenlemelerde ise idari yargı olarak dağılık bir şekilde belirlendiği görülmektedir⁴. Bu nedenle idari yaptırım kararlarının denetiminde idari yargı yolunun mu yoksa adli yargı yolunun mu görevli olduğu konusunda birtakım tartışmalar yaşanmıştır. Bir görüşe göre bu sorun, Anayasamızın 125. maddesinde "*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır*" ifadelerine yer verilirken hangi yargı yerinin

² OTACI, Cengiz, Türk Kabahatler Hukuku, Ankara, 2006, s. 72; KARABULUT, Mustafa, İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi, Ankara, 2008, s. 86.

³ KANGAL, s. 297; ÇAĞLAYAN, Ramazan, İdari Yaptırımlar Hukuku (Kabahatler Kanunu Yorumu), Ankara, 2006, s. 80.

⁴ GİŞİ, Selçuk, "Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Kabahatler Kanunu", İnÜHFD, C. 8, S. 1, 2017, s. 140; ÇAĞLAYAN, s. 72.

görevli olduğunun açık olarak gösterilmemesinden kaynaklanmaktadır⁵. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe girmeye başlamadan önce, idari yaptırım kararlarının denetiminde kural olarak idari yargının, kanunda açıkça gösterilen istisnai hallerde ise adli yargının görevli olduğu ifade edilmekteydi. Kabahatler Kanunu, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararlarının yargısal denetiminin adli yargıda yapılacağı düzenlenmiştir. İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararlarına karşı adli yargıya başvurulmasının gerekli görülmesinin nedeni Adalet Komisyonu Raporunda, “*kabahatlerin ve bunlar karşılığında öngörülen idari yaptırım kararlarının bir idari işlem olmasının ötesinde, ceza hukukunun genel prensipleriyle yakın ilişki içinde olduğu düşüncesi*” olarak açıklanmıştır⁶. Böylece karşılığında bu idari yaptırım kararlarının verildiği bütün kabahatlerin yargısal denetimi bakımından idari yargı yolu kapatılmıştır. Zira Kabahatler Kanunu’nun yürürlüğe girdiği ilk halindeki 3. madde düzenlemesi, “*Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır*” şeklindeydi⁷.

Kabahatler Kanunu’nun yürürlüğe girdiği ilk halindeki 3. madde düzenlemesi hakkında yargı ayrılığı ilkesinin kabul edilmiş olduğu bir sistemde, idari işlemlerin hukuka uygunluğunun denetlenmesinin adli yargıya bırakılmış olması nedeniyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmıştır. Bu başvurunun gerekçesinde, Kabahatler Kanununun 3. madde düzenlemesinin, Anayasanın 2. maddesinde ifade edilen hukuk devleti ilkesinin sonuçlarından olan belirlilik ve hukuki güvenlik ilkesine ve ayrıca Anayasanın 125 ve 155. maddelerine aykırı olduğu ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesi de, Anayasanın 2, 125, 140, 142 ve 155. maddelerinde yer alan düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde; “bu kuralara göre, Anayasa’da idari ve adli yargı ayrılığının kabul edildiği, bu ayrım uyarınca idarenin kamu gücünü kullandığı ve kamu hukuku alanına

⁵ **BARDAKÇI**, Mehmet Akif, Kabahatler Kanununa Göre İdari Para Cezaları ve İdari Para Cezalarının Yargısal Denetimi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2006, s. 92; **KANGAL**, s. 287.

⁶ TBMM 22. Dönem 840 sayılı Kabahatler Kanunu ve Adalet Komisyonu Raporu (1/993).

⁷ **ULUSOY**, Ali Dursun, İdari Yaptırımlar, İstanbul, 2013, s. 191; **KANGAL**, s. 288.

giren eylem ve işlemlerinin idari yargı, özel hukuk alanına giren işlemleriyle ilgili uyuşmazlıklarda da adli yargı yerlerinin görevli olması gerektiği" belirtmiştir. Buna bağlı olarak "idari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adli yargının görevlendirilmesi konusunda kanun koyucunun geniş bir takdir hakkına sahip olmadığını" belirterek Kabahatler Kanununun 3. maddesini iptal etmiştir⁸.

Anayasa Mahkemesinin iptal kararından sonra 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 3. maddesi 6.12.2006 tarihli ve 5560 sayılı Kanunun 31. maddesi ile yeniden düzenlenmiştir. Yeni düzenlemeye göre, "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".

Bu düzenlemeyle Kabahatler Kanununun idari yaptırım kararlarına karşı kanun yolunu düzenleyen hükümleri, diğer kanunlarda aksine bir düzenleme olmadığı müddetçe uygulanacaktır. Karşılığında idari yaptırım kararı öngörülen kabahatin ilgili kanununda, bu karara karşı idari yargı yoluna başvurulacağına ilişkin bir hüküm varsa, artık adli yargı yoluna başvurulamayacaktır⁹. Böylece idari yaptırım kararlarına karşı

⁸ Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 2005/108, K. 2006/35, T. 01.03.2006, RG. 22.07.2006, S. 26236.

⁹ "1111 sayılı Kanunun 89/6. maddesinde "Bu madde uyarınca verilen idarî para cezaları hakkında 30/03/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanununda öngörülen kanun yoluna müracaat edilebilir." düzenlemesinin bulunduğu, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27/1. maddesinde ise idari yaptırım kararlarına karşı Sulh Ceza Mahkemesi'ne itiraz edilebileceğinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Şu durumda, somut olayda görevli yargı yeri idare mahkemeleri değil; Sulh Ceza Mahkemesi'dir. Dolayısıyla, işin idari dava mahiyetinde olduğu gerekçesiyle yargı yolu bakımından davanın reddine karar verilmiş olması doğru değildir. Kararın bu nedenle bozulması gerekir". Yargıtay Kararı, 4. HD., E. 2012/15159, K. 2012/17103, T. 15.11.2012, E.T. 16.2.2021, <https://www.lexpera.com.tr/>; "İncelenen uyuşmazlıkta, öngörülen idari para cezasının 5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden biri olduğu, 4857 sayılı Kanun'da da idari para cezasına itiraz konusunda görevli mahkemenin gösterilmediği anlaşılmıştır. Bu durumda, Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinde belirtildiği üzere, idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacak olması nedeniyle, görevli mahkemenin belirlenmesinde 5326 sayılı Yasa hükümleri dikkate alınacağından, idari para cezasına karşı açılan davanın görüm ve çözümünde, anılan Kanun'un 27. maddesinin (1) numaralı bendi uyarınca

kanun yolu başvurusunda adli yargı genel yargı yolu olarak görevlendirilmiş bulunmaktadır. Bu durumda 5326 sayılı Kabahatler Kanunu yürürlüğe girmeden önce geçerli olan idari yaptırım kararlarına karşı kural olarak idari yargının, kanunda istisnai olarak gösterilen durumlarda adli yargının görevli olmasına ilişkin genel ilke, Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinin yeni düzenlemesi karşısında tersine dönmüş durumdadır¹⁰.

Kabahatler Kanununun 3. maddesinin iptali istemi ile Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvuruda ayrıca Kabahatler Kanunu'nun idari yaptırımlara karşı başvuru yolunu düzenleyen 27. maddesinin birinci fıkrası ve 28. maddesi hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla iptal davası açılmıştır. İtirazın gerekçesinde; *"çeşitli kanunlarda yer alan düzenlemelerde idari uyuşmazlıkların çözümünde idare ve vergi mahkemeleri ile Danıştay'ın yetkili kılındığı, bu nedenlerle kural olarak idarenin kamu gücünü kullandığı ve kamu hukuku alanına giren işlem ve eylemlerinin idari yargı denetimine tabi olacağı"* ifadelerine yer verilmektedir. Anayasa Mahkemesi ise "5326 sayılı Kabahatler Kanunu yürürlüğe girmeden önce, çeşitli yasalarda hafif hapis veya hafif para cezası olarak öngörülen yaptırımların 5326 sayılı Kanunla birlikte idari para cezasına dönüştürüldüğünü, yaptırımın adının idari olarak değiştirilmesinin bu tür yaptırım uygulanacak eylemlerin gerçekte ceza hukuku alanına giren suç olma özelliklerini etkilemeyeceğini" ifade ederek söz konusu düzenlemelerde Anayasa'ya aykırılık bulunmadığı sonucuna varmıştır¹¹.

adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır". **Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı- HB., E. 2008/323, K. 2008/406, T. 22.12.2008, E.T. 16.2.2021, <https://www.lexpera.com.tr/>; "Görüldüğü üzere, 4857 sayılı Kanun'da idari para cezasına karşı başvurulacak kanun yoluna ilişkin özel bir düzenleme yer almadığından bu konudaki genel düzenlemeler olan Kabahatler Kanunu'nun 3. ve 27. maddelerindeki düzenlemelerden ayrılmayı gerekli kılacak bir durum mevcut değildir". **Yargıtay Kararı, 9.HD., E. 2015/3580, K. 2015/8423, E.T. 16.2.2021, <https://www.lexpera.com.tr/>****

¹⁰ **KANGAL**, s. 291; **ULUSOY**, s. 192. Krş. **MERAN**, Necati, Açıklamalı İçtihatlı Kabahatler Kanunu ve Kabahat içeren Kanunlar, Ankara, 2008 s. 113; **ÇELİKBİLEK**, Mahmut Fatih, Kabahatler Kanunu çerçevesinde İdari Para Cezaları, Y.L Tezi, Ankara, 2010, s. 55-56.

¹¹ **Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 2005/108, K. 2006/35, T. 01.03.2006, RG. 22.07.2006, S. 26236.** Karar için bkz. **ÇİÇEK**, s. 21-30.

Kabahatlerin karşılığında öngörülen idari yaptırım kararlarının hukuka uygunluğunun denetiminin adli yargıya bırakılması doktrinde eleştirilere neden olmaktadır¹². Anayasa Mahkemesi bir kararında “*idari yargının denetimine bağlı olması gereken idari bir uyuşmazlığın çözümü, haklı neden ve kamu yararının bulunması halinde yasa koyucu tarafından adli yargıya bırakılabilir*” demiştir¹³. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi, idari boyutu olan bir uyuşmazlığın adli denetiminin Anayasaya aykırı bulmamakla birlikte; kanun koyucu tarafından bu yönde bir tercihin yapılabilmesi için kamu yararının bulunması şartını aramaktadır¹⁴.

Kabahatler Kanunu, idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararlarına karşı adli denetim yolu öngörmüştür. Kanun, idari yaptırımlara karşı “başvuru” ve “itiraz” olmak üzere iki kademeli bir kanun yolu belirlemiştir. Bir görüşe göre, “idari yaptırım kararlarına karşı sulh ceza hakimliğinden talep edilen yargısal koruma her ne kadar başvuru olarak adlandırılmış olsa da, bu başvuru da aslında bir itirazdır. Adının itiraz olmaması, niteliğini değiştirmeyecektir”¹⁵. Nitekim 5326 sayılı Kabahatler Kanunu yürürlüğe girmeden önce de yargısal denetimin bu şekli yasada itiraz olarak adlandırılmaktaydı. Ancak doktrinde ceza yargılamasında kural olarak hakim kararına karşı yapılabilen ve olağan bir kanun yolu olarak nitelendirilen “itiraz” ile karıştırılmaması için farklı bir terimin kullanılması gerektiği ifade edilmekteydi¹⁶.

B. Kabahatler Hukukunda Başvuru Kanun Yolu

Başvuru yolu, idare veya Cumhuriyet savcısı tarafından uygulanan idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararlarına karşı sulh ceza hakimliğine yapılan başvuruyu ifade eden bir kavramdır¹⁷. Bir görüşe göre, “kanun koyucu burada her ne kadar başvuru tabirini

¹² Eleştiriler için ayrıca bkz. **KARABULUT**, Mustafa, “İdari Yaptırımların Hukuki Niteliği ve Anayasa Mahkemesinin Kabahatler Kanunu Hakkındaki Kararı”, *Terazi Hukuk Dergisi*, Y. 1, S. 3, Kasım 2006, s. 65-66.

¹³ **AYM, 15.05.1997 Tarihli Kararı, E: 1996/72, K: 1997/51.**

¹⁴ **BARDAKÇI**, s. 102.

¹⁵ **OTACI**, s. 78.

¹⁶ **MAHMUTOĞLU**, Fatih Selami, *Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda (İdari Ceza Hukukunda) Yaptırım Rejimi*. İstanbul, 1995, s. 159.

¹⁷ **ERDOĞAN**, Yüksel Kabahatler Kanunu Ankara 2005 s. 202.

kullanmış ise de bu başvuru teknik anlamda bir itiraz niteliğindedir”¹⁸. Kabahatler Kanunu’nun 3. maddesi gereğince, “bu Kanunun idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde, kanun yoluna ilişkin hükümleri dışında diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacaktır”. Başka bir ifadeyle, yaptırımlardan idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi öngörülen fiiller hakkında kanunun genel hükümleri caridir. Özel kanununda, kanun yoluna ilişkin bir düzenleme varsa uygulanan idari yaptırıma karşı özel kanunda gösterilen yargı yerine başvuruda bulunulacak, her hangi bir düzenleme yer almıyorsa Kabahatler Kanunu’nda öngörülen kanun yollarına başvurulacaktır¹⁹.

5326 sayılı Kanundan önce de idari para cezasına maruz kalan kişi, bazı hallerde doğrudan doğruya kanunda belirtilen yetkili ceza mahkemesine, bazı hallerde ise önce yetkili idari makama, buradan sonuç alamaması halinde ise yine yetkili ceza mahkemesine başvurarak hukuka aykırı olduğunu düşündüğü idari yaptırım kararına karşı gelebilmekteydi²⁰. Ayrıca bu tür yaptırımların yargısal denetiminde adli yargı yerlerinin dışında idari yargı yerleri de yetkili kılınmıştır²¹.

5320 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 27. maddesinin 1. fıkrası düzenlemesinden de anlaşılacağı üzere, “özel kanunlarda aksine bir hüküm yer almıyorsa, idari yaptırımlardan idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararlarına karşı başvuru, yetkili sulh ceza hakimliklerine yapılacaktır”.

Kabahatler hukukunda idari yaptırımlar, idari para cezaları ve idari tedbirler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İdari tedbirler ise mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve diğer tedbirlerdir. İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi dışında kalan idari yaptırım kararlarına karşı

¹⁸ ÇELİKBİLEK, s. 56; OTACI, s. 78.

¹⁹ GÜÇLÜ, Yaşar, *İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar*, 3. Baskı Ankara, 2016 s. 97; BARDAKÇI, s. 104; MERAN, s. 113.

²⁰ MAHMUTOĞLU, s. 159.

²¹ MAHMUTOĞLU, s. 162; ERDOĞAN, s. 203.

başvuru ise, düzenlendiği kanunda görevli olarak belirtilen yargı yeri varsa oraya, bir hüküm bulunmaması halinde ise idari yargı yerlerine yapılacaktır. Zira Kabahatler Kanunu, idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi dışında kalan idari yaptırım kararlarına karşı başvuru yolunu, sulh ceza hakimliklerinin görev alanı dışında bırakmıştır²².

II. KABAHAHLER HUKUKUNDA BAŞVURU USULÜ

A. Genel Olarak İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Başvuru Usulü

Bu başlık altında idari merciler tarafından verilen idari yaptırım kararlarına karşı başvuru usulü incelenecektir. Cumhuriyet savcısı ve mahkeme tarafından verilen idari yaptırım kararlarına karşı gidilecek başvuru yolundaki ortak durumlar da bu başlık altında açıklanacaktır. Cumhuriyet savcısı ve mahkeme tarafından verilen idari yaptırım kararlarında başvuru yolunda özellik arz eden durumlar ise ayrı başlıklarda açıklanacaktır.

1. Başvuru Süresi

Kabahatler Kanununun 27/1 maddesi hükmü çerçevesinde, " idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararlarına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza hakimliğine başvurulabileceği, bu süre içerisinde başvurunun yapılmamış olması halinde idari yaptırım kararının kesinleşeceği" düzenlenmiştir . Bu onbeş günlük süre içerisinde yaptırımın ilgilisi tarafından idari mercilere başvurulması, yaptırımın kesinleşmesini ya da yaptırıma karşı sulh ceza hakimine başvuru için öngörülen süreyi durdurmaz²³.

Kabahatin düzenlendiği özel kanununda başvuru yolu için farklı bir süre gösterilmişse, bu süre içerisinde başvuru yoluna gidilmesi gerekmektedir²⁴.

²² ERDOĞAN, s. 202; GÜÇLÜ, s. 278.

²³ BARDAKÇI, s. 91.

²⁴ GÜÇLÜ, s. 279.

Başvuru için öngörülen süre, hak düşürücü olup, hak sahipleri bu haklarını belirtilen sürede kullanmadıkları zaman, artık kullanamamaları mahkemelerce dava sırasında kendiliğinden dikkate alınacaktır²⁵.

Bir görüşe göre²⁶, “idari işlemler resen uygulanabilir işlemlerdir. Bu durum idari işlem niteliğinde olan idari yaptırım kararları için de geçerlidir. Bu durumda idari yaptırım kararlarının kesinleşmesinden bahsedilemez.” Kabahatler Kanununun 27. maddesi belirtilen onbeş günlük sürenin geçirilmesi durumunda bundan sonra başvuru yoluna gidilemeyeceği anlamını taşımaktadır²⁷.

İdari yaptırma ilişkin tebligatta, başvuru süresi yanlış olarak belirtilmişse; örneğin, Kabahatler Kanunu’nda öngörülen 15 günlük süreden daha uzun bir süre gösterilmişse ve başvurucu 15 günlük süre geçtikten sonra başvurusunu yapmışsa Yargıtay, bu başvurunun kabul edilmesi gerektiği görüşündedir²⁸.

2. Başvuru Yoluna Gidebilecek Kişiler

Kabahatler Kanununa göre, başvuru yoluna, hakkında idari yaptırım kararı verilmiş kişi bizzat başvurabileceği gibi, bu kişinin kanuni temsilcisinin veya avukatının da başvuru yoluna gidebileceği belirtilmektedir (KK m. 27/3). İdari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna başvuran kişilerin, bu konuda karar verilmeye kadar başvurusundan vazgeçebilecekleri Kanunda düzenlenmektedir. Ancak başvurularından vazgeçtikleri takdirde bir daha aynı konuda başvuru yoluna gidemeyecekleri belirtilmektedir (KK m. 30/1).

Yargıtay, kabahatli hakkındaki idari para cezasının, kabahatli cezaevinde olduğu için aynı konutta oturan eşine usulsüz bir şekilde tebliğ

²⁵ **BARDAKÇI**, s. 107; **ERDOĞAN**, s. 211; **KARAGÜLMEZ**, Ali, *Suç Olmaktan Çıkarma- İdari Para Cezaları- Açıklamalı Kabahatler Kanunu*. Ankara 2005 s. 273; **GEDİK**, Doğan/YÜCE Ersoy, *Bir İdari Yaptırım Türü Olarak Kabahatler Hukukunda Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi*, İstanbul 2011, s. 134; **ÇELİKBİLEK**, s. 60.

²⁶ **AKBULUT** Berrin, *Türk Ceza Kanunu ile Kabahatler Kanunu Genel Hükümlerinin Yaptırım Hükümleri Dışında Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi*, 2. Baskı. Ankara 2014.

²⁷ **ÇELİKBİLEK**, s. 60.

²⁸ **Yargıtay 11. CD., E. 2006/4188, K. 2006/6668, T. 13.7.2006, E.T. 17.11.2020**, <https://www.lexpera.com.tr/>.

edildiği ve avukatın süresi içinde bu cezaya karşı başvuru yoluna başvurduğu ancak, vekaletnamesini adli tatile denk gelen başvuru tarihinde sunmadan, iki gün sonra kabahatli cezaevindeyken ve sulh ceza hakimliği tarafından başvuru hakkında bir karar verilmeden önce sunduğu ve bu nedenle başvurunun reddine karar verildiği olayda, adil yargılanma ve usul ekonomisi ilkelerine aykırı hareket edildiğine karar vermiştir²⁹. Uygulamada başvuru dilekçesini vermeye yetkili olduğuna dair hukuken geçerli bir belge olmaksızın başvurunun, bizzat hakkında yaptırım kararı verilenden farklı bir kişi tarafından yapılmış olması durumunda başvurunun başka yönden incelenmeksizin usulden reddine karar verilmektedir. Yine başvuru dilekçesinin bizzat başvuru kendisi veya kanuni temsilcisi veya avukatı tarafından verilmediği, örneğin posta yoluyla gönderildiği durumlarda da başvurunun başka yönden incelenmeksizin usulden reddine karar verilmektedir.

3. Başvurunun Etkisi

Kabahatler Kanununun 27. maddesine göre, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararlarına karşı başvuru yoluna gidilmesi, bu kararların kesinleşmesi için bir engel teşkil etmemektedir. İdari para cezaları, idari işlemin bir türü olup, hukuka uygunluk karinesinden yararlanırlar ve icrailik özellikleri gereği doğrudan uygulanırlar. Dolayısıyla bu cezalara karşı yargı yerlerine başvurulması, yargı yerinin bu konuda bir karar vermesi durumu dışında cezanın uygulanmasını durdurmaz³⁰. Ancak bu kararları yerine getirmenin durdurulmasına karar verilebileceği düzenlenmektedir.

²⁹ "AİHS'nin adil yargılanma hakkında dair 6. maddesi, Anayasa'nın davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılmasına dair 141. maddesi ve ceza yargılamasında usul ekonomisine dair öngörülen genel ilkeler karşısında, Sulh Ceza Hakimliğince süresinde yapılan başvurunun esas hakkında bir karar verilmesi gerekirken, ilk başvurunun cezaevindeki başvuranın avukatına henüz vekaletname vermeden yapmış olması ve sonradan sunulan vekaletnamenin ise başvurunun reddine dair karar verilmesini engellemeyeceği kanaatiyle reddedilip idari para cezasına karşı süresinde ikinci bir başvuru yolunun açılmasının adil yargılanma ilkesine ve usul ekonomisine aykırı olduğu anlaşılmalı" **Yargıtay 19. CD., E. 2020/849, K. 2020/13093, T. 19.10.2020, (www.legalbank.com E.T.10.02.2021).**

³⁰ **CAN, Sibel, "İdari Para Cezası" Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Y. 7, S. 29,s. 418; KARABULUT, s. 24.**

Bununla birlikte söz konusu düzenlemeye, mücbir sebebin varlığı durumunda başvuru süresinin geçirilmesi halinde ne yapılacağına ilişkin belirlemenin yer aldığı düzenlemeyle aynı fıkrada yer verilmiş olması doktrinde farklı yorumlamalara yol açmaktadır³¹. Dolayısıyla, Kabahatler Kanununun 27. maddesinin 2. fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan başvurunun etkisine ilişkin kuralın kanun sistematigi içerisinde düzenlendiği yer nedeniyle, uygulanmasının sadece mücbir sebep nedeniyle geç yapılan başvuru ile sınırlı olduğu ifade edilmektedir. Bu görüşe göre, başvurunun kararın yerine getirilmesini durdurmaya ilişkin etkisi yalnızca mücbir sebebin varlığı halinde yapılan başvurularda söz konusu olmakta, genel bir uygulamayı durdurma düzenlemesini ifade etmemektedir³². Bu konuda ifade edilen karşı görüşe göre ise, başvurunun uygulamayı durdurucu etkisine ilişkin düzenlemenin bulunduğu yer her ne kadar kanunun sistematigi bakımından doğru olmasa da, söz konusu düzenleme, başvuru yolunda uygulanması mümkün olan genel bir uygulamayı durdurmaya imkan sağlar³³.

İdari yaptırım kararlarına karşı gidilen başvuru yolunun yürütmeyi durdurucu etkisi bakımından yaptırımın türü noktasında bir ayırım yapılması gerekmektedir. Başvuru yolu, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararlarına karşı öngörülen bir denetim yoludur. Bununla birlikte mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin kararlar kesinleşmediği sürece yerine getirilememektedir (KK m. 18/8). Mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin karar kesinleşinceye kadar yaptırıma konu olan eşyaya, ilgili kamu kurum veya kuruluşu tarafından el konulabilmekte veya eşya kişilerin muhafazasına bırakılabilmektedir (KK m. 18/3). Dolayısıyla, Kabahatler Kanununun 27. maddesinin 2. fıkrası düzenlemesi sadece idari para cezası uygulanması kararına karşı uygulanabilir bir hüküm olarak karşımıza çıkmaktadır³⁴. İdari para cezasına ilişkin karara karşı yapılan başvuru, sulh ceza hakimliği tarafından yerine

³¹ KANGAL, s. 306.

³² ÇAĞLAYAN, s. 115-116.

³³ KANGAL, s. 306.

³⁴ KANGAL, s. 307.

getirmenin durdurulmasına karar verilmediği müddetçe kararın kesinleşmesini engellemektedir. Öte yandan mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin kararlar kesinleşmedikçe yerine getirilmediğinden, bu karara karşı başvuru yoluna gidilmesi halinde yerine getirmenin durdurulup durdurulmaması önemsiz olmaktadır. Ancak başvurunun kararın yerine getirilmesini durdurucu etkisinin bütün idari para cezaları bakımından geçerli olmadığını belirtmekte yarar bulunmaktadır³⁵. Kabahatler Kanununun 17. maddesinin 4. fıkrası, “Genel Bütçeye gelir kaydedilmesi gereken idarî para cezalarına ilişkin kesinleşen kararlar, 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmek üzere Maliye Bakanlığınca belirlenecek tahsil dairelerine gönderilir. Sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler tarafından verilen idarî para cezaları, ilgili kanunlarında aksine hüküm bulunmadığı takdirde, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kendileri tarafından tahsil olunur. Diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen ve Genel Bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmeyen idarî para cezaları, ilgili kanunlarında özel hüküm bulunmadığı takdirde genel hükümlere göre tahsil olunur” hükmünü ihtiva etmektedir. Düzenlemeye göre, genel bütçeye gelir kaydedilmesi gereken idari para cezalarının tahsil edilmesi için kesinleşmesi aranmaktadır. Dolayısıyla bu tür idari para cezalarına ilişkin başvuru yolunun yürütmeyi durdurmasına gerek bulunmamaktadır. Ancak diğer idari para cezaları kesinleşmeden de tahsil edilebileceğinden, başvuru yolunun yürütmeyi durdurucu etkisi fonksiyon kazanabilecektir.

4. Başvurunun İncelenmesi ve İdareye Tebliği

a. Ön İnceleme

İdari yaptırım kararlarına karşı başvuru yolunda, sulh ceza hakimliği tarafından öncelikle ön inceleme yapılır. Ön incelemede, kabule şayanlık denetimi yapılır. Bir başka ifadeyle yetki, süre, salahiyet ve idari yaptırım kararının sulh ceza hakimliğince incelenebilecek kararlardan olup olmadığı, incelenir.

Ön incelemeyi yapan sulh ceza hakimliği kendisinin yetkili olmadığını tespit ederse, dosyanın yer bakımından yetkili sulh ceza hakimliğine

³⁵ KANGAL, s. 307.

gönderilmesine karar verir (KK m. 28/1-a). Başvurunun süresi içinde yapılmadığı veya başvuruya konu idari yaptırım kararının sulh ceza hakimliğince incelenmesi gereken kararlardan olmadığı veya başvuruçunun buna hakkı olmadığı tespit edilirse başvurunun reddine karar verilir (KK m 28/1-b). Sayılan bu konular hakkında bir sorun bulunmuyorsa başvurunun usulden kabulüne karar verilir (KK m 28/1-c).

Yukarıda açıklanan hususlar birlikte değerlendirildiğinde, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin kararlara karşı başvuru yoluna gidilmesi durumunda, sulh ceza hakimliği yapacağı ön incelemede üç tür karar verebileceği ifade edilmelidir. İlki, başvurunun yer bakımından yetkili sulh ceza hakimliğine yapılmamış olması durumunda, dosyanın yetkili sulh ceza hakimliğine gönderilmesi kararıdır³⁶. Örneğin, bir iş nedeniyle Ankara'da bulunan kişinin aracının plakasına ceza yazılması durumunda, bu kişinin Ankara sulh ceza hakimliğine başvuruda bulunma imkanı olmadığına bu başvurusunu bulunduğu yer sulh ceza hakimliğine yapacak, başvurunun yapıldığı hakimlik, ön inceleme aşamasında kendisinin yetkili olmadığını gördüğü anda başvurunun yetkili sulh ceza hakimliğine gönderilmesine karar verecektir³⁷.

İkincisi başvuru dilekçesinde usuli eksiklikler olması durumunda verebileceği başvurunun reddi kararıdır³⁸. Başvuru dilekçesinde şekli eksikliklerin olması halinde, sulh ceza hakimliğinin ne şekilde hareket edeceği kanunda gösterilmemiştir. Şekli noksanlıklar vukuunda ilgiliye makul süre içinde eksikliklerini tamamlaması için tebligat ya da uyarı yapılmalı, aksi halde mevcut duruma göre karar verileceği bildirilmelidir. Başvuruya ilişkin şekli eksiklikler nedeniyle, bu eksikliklerin ikmali yoluna gidilmeden başvurunun reddine karar verilmesi yerinde değildir³⁹.

³⁶ KANGAL, s. 307-309; KARAGÜLMEZ, s. 275.

³⁷ ERDOĞAN, s. 213.

³⁸ KANGAL, s. 307-309.

³⁹ OTACI, s. 81.

Başvurunun reddi kararı verilmesi gereken bir başka durum, başvurunun sulh ceza hakimliğince incelenecek kararlardan olmamasıdır⁴⁰. Örneğin, uygulamada kaza tespit tutanağındaki kusur durumuna ilişkin bir itirazın olması halinde, sulh ceza hakimliklerinin herhangi bir idari yaptırım kararı içermeyen trafik kazası tespit tutanağındaki kusur durumuna ilişkin itirazları inceleme yetkisinin bulunmadığı gerekçesiyle başvurunun usulden reddine karar verilmektedir⁴¹.

Son olarak, sulh ceza hakimliği kendisini yetkili görür ve başvuru dilekçesinde başvurunun reddini gerektirebilecek usuli bir eksiklik de bulunmazsa, başvurunun kabulüne karar verebilecektir⁴². Sulh ceza hakimliğinin yaptığı ön inceleme neticesinde kendisinin yetkili olduğuna karar vermesi durumunda, usule ilişkin olarak maddenin b bendinde sayılan hususların incelemesine geçecektir⁴³.

Bir görüşe göre, ön incelemede usule ilişkin eksikliklerin tespit edilmesi halinde başvuruda bulunan eksikliklerin giderilmesi için başvurucuya makul bir süre verilmelidir. Usule ilişkin eksikliklerin tespiti halinde, örneğin tek nüsha dilekçe ile başvuru durumu gibi, başvuru yolunu işleten kişiye eksikliğin giderilmesi imkanı sağlanmadan başvurunun reddine karar verilmemelidir⁴⁴.

İdari yaptırım kararına karşı yapılan başvuru, kararın ilgiliye tebliği veya tefhiminden itibaren on beş gün içerisinde; mücbir sebebin varlığı nedeniyle süresinde yapılamaması halinde ise, bu sebebin ortadan kalktığı

⁴⁰ “Bu duruma göre 5326 sayılı Kabahatler Kanunu kapsamındaki idari yaptırım kararına karşı, sulh ceza mahkemesine başvuru üzerine, idari yaptırım kararının sulh ceza mahkemesinde incelenebilecek kararlardan olmadığı gerekçesiyle anılan Kanunun 28/1-b maddesine göre verilen başvurunun (görev yönünden) reddi veya bu anlamdaki görevsizlik kararları temyiz yasa yoluna tabi olmayıp, 14.04.2011 gün ve 27905 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak aynı gün yürürlüğe giren 6217 sayılı Kanununun 27. maddesiyle değişik Kabahatler Kanununun 29. maddesi uyarınca Ceza Muhakemesi Kanununa göre itiraza tabidir”. **Yargıtay Kararı**, 7. CD., E. 2013/7513, K. 2013/11896, T. 30.5.2013, E.T. 13.12.2020, <https://www.lexpera.com.tr/>.

⁴¹ **Anayasa Mahkemesi Kararı**, T. 15.04.2015, BN. 2013/7304.

⁴² **KANGAL**, s. 307-309.

⁴³ **ERDOĞAN**, s. 213.

⁴⁴ **ÇELİKBİLEK**, s. 62; **OTACI**, s. 81.

tarihten itibaren yedi gün içerisinde başvurunun yapılmadığını tespit eden sulh ceza hakimliği başvurunun usulden reddine karar verecektir⁴⁵. Bir görüşe göre, yetkisiz sulh ceza hakimliğine yapılan başvurunun süresi geçirilmiş olsa bile, yetkisiz hakimlik sürenin geçirilmesi nedeniyle başvurunun reddine karar veremeyecek, dosyayı yetkili sulh ceza hakimliğine göndermekle yetinecektir⁴⁶.

Sulh ceza hakimliği tarafından idari yaptırım kararlarının incelenbilmesi için daha önce de belirttiğimiz üzere bu kararların idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararlarına ilişkin olması gerekir. Diğer idari yaptırımlara ilişkin kararlar sulh ceza hakimliği tarafından incelenemez.

b. Cevap Dilekçesi ve İşlem Dosyasının Gönderilmesi

Başvurunun usulden kabulü halinde, kanunun 28/2 maddesi gereğince “sulh ceza hakimliği dilekçenin bir örneğini ilgili kamu kurum ve kuruluşuna tebliğ eder”. Sulh ceza hakimliği, başvuruda bulunan kişilere cevap dilekçesinin bir örneğini tebliğ eder (KK m. 28/4). Ancak bu kişilerin cevaba cevap verme olanakları bulunmamaktadır⁴⁷.

Kanunun 28/3 maddesi uyarınca “İlgili kamu kurum ve kuruluşu, başvuru dilekçesinin tebliği tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde sulh ceza hakimliğine cevap verir. Cevap dilekçesi, idarî yaptırım kararına karşı başvuruda bulunan kişi sayısından bir fazla nüsha olarak verilir.” Başvuru konusu idarî yaptırıma ilişkin işlem dosyasının tamamının bir örneği, cevap dilekçesi ile birlikte hakimliğe verilir. Sulh ceza hakimliği, işlem dosyasının aslını da ilgili kamu kurum ve kuruluşundan isteyebilir. Böyle bir durumda ilgili kamu kurum veya kuruluşu işlem dosyasının aslını hakimliğe vermek zorundadır⁴⁸.

Bir görüşe göre, Cumhuriyet savcısı tarafından kovuşturmayaya yer olmadığı kararı ile birlikte idari yaptırım kararı verilmişse, kovuşturmayaya yer olmadığına dair karara karşı itiraz yoluna gidilmediği takdirde, başvuruyu inceleyen sulh ceza hakimliği başvuru dilekçesinin bir nüshasını

⁴⁵ ERDOĞAN, s. 214.

⁴⁶ KARAGÜLMEZ, s. 275-276.

⁴⁷ KANGAL, s. 309.

⁴⁸ KANGAL, s. 310.

yine ilgili kurum ve kuruluşa cevap vermesi için göndermelidir. Zira idari yaptırıma Cumhuriyet savcısı karar vermemiş olsaydı, idari yaptırıma karar verme yetkisi bu kamu kurum veya kuruluşuna ait olacaktı. Dolayısıyla Cumhuriyet savcısı adeta bu kamu kurum veya kuruluşunun yerine geçerek karar vermektedir. Bu nedenle başvuru dilekçesine cevap vermesi gereken merci de ilgili kamu kurum veya kuruluşudur⁴⁹. Bu görüşe göre, Cumhuriyet savcısının idari yaptırım kararı vermesi için kanunda açıkça görevlendirildiği durumlarda (KK m. 23/1), cevap hakkını kullanması gereken bir kamu kurum veya kuruluşu bulunmadığından, dilekçenin bir nüshasının ilgili kamu kurum veya kuruluşuna gönderilmesine gerek bulunmamaktadır⁵⁰. Ayrıca, idari yaptırıma Cumhuriyet savcısı tarafından karar verilmesi durumunda, sulh ceza hakimliği gerekli gördüğünde elinde bulunan belge ve dosyaları isteyebilecektir⁵¹.

5. Tarafların Dinlenilmesi

Başvuru yolunda idari yaptırım kararının hukuka uygunluğunun incelenmesi kural olarak dosya üzerinden yapılır. Sulh ceza hakimliği önüne gelen başvuru hakkında başkaca bir araştırmaya gerek duymaksızın karar verebilecekse veya hakimliğin yapacağı araştırmaların sonuca bir etkisi olmayacaksa karar dosya üzerinden verilir. Örneğin önüne gelen bir dosyada hakimlik, başvuruya konu olayın aynı zamanda bir suç oluşturduğunu görmüşse ayrıca tarafları dinlemeye gerek duymaksızın, dosyanın ilgili Cumhuriyet başsavcılığına gönderilmesine karar verebilecektir⁵². Bu konudaki düzenleme (KK m 28/4) “Ancak sulh ceza hakimliği, 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 bulunur. Mazeretsiz olarak hazır bulunmama, yokluklarında karar verilmesine engel değildir. Bu husus, tebligat yazısında açıkça belirtilir” hükümlerini amirdir.

⁴⁹ KANGAL, s. 309-310.

⁵⁰ KANGAL, s. 310.

⁵¹ KANGAL, s. 310.

⁵² ERDOĞAN, s. 223. Aynı yönde ÇELİK BİLEK, s. 63.

Burada, kabahati işleyen ilgilinin yaş küçüklüğü veya akıl hastalığı bulunması durumu da ayrıca ele alınmalıdır. 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 11. maddesinde, “fiili işlediği onbeş yaşını doldurmamış çocuk ve akıl hastalığı nedeniyle işlediği fiilin hukuki anlam ve sonuçlarını algılayamayan veya bu fiille ilgili olarak davranışlarını yönlendirme yeteneği önemli derecede azalmış olan kişi hakkında idari para cezası uygulanmayacağı” hükme bağlanmaktadır. Yaş küçüklüğü akıl hastalığı bulunan kişiler hakkında idari yaptırım kararı verilmesi ve bu karara karşı başvuru yoluna gidilmesi halinde, bu kişilere avukat tayin etmenin zorunlu olup olmadığı konusuna değinmekte yarar bulunmaktadır. Zira Kabahatler Kanunu’nda bununla ilgili bir hükme yer verilmemiştir. Bir görüşe göre 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 150/2 maddesi hükmü burada uygulanma alanı bulamayacaktır. Zira başvuru yolunda ilgili kişi, ceza muhakemesi anlamındaki sanık değildir. Hatta kendisi hakkında verilen bir idari yaptırım kararını kendisi hakim önüne taşımaktadır. Bu görüşe göre, bu kişiler yasal temsilcileri ile birlikte hakim karşısına geçebilirler. Ancak yine de akıl hastalığı ya da yaş küçüklüğü bulunanlar için Kabahatler Kanununda, hakim huzurunda temsil konusunda bir düzenleme yapılması gerektiği ifade edilmektedir⁵³.

6. İspat ve Deliller

Sulh ceza hakimliğine yapılan idari yaptırım kararlarına karşı başvurunun incelenmesinde tanık dinletilebilir, bilirkişi incelemesine başvurulabilir ve keşif yapılabilir⁵⁴. Kabahatler Kanununun 28/5. madde düzenlemesiyle birlikte, sulh ceza hakimliği bakımından başvurunun incelenmesinde herhangi bir delil sınırlaması bulunmadığı ifade edilebilir⁵⁵. Kabahatler Kanununun 28. maddesinin 6. fıkrasında “*diğer deliller ortaya konulur*” ifadesinin kullanılmasından da kabahatler hukukunda delil serbestliği ilkesinin geçerli olduğu sonucuna varılmaktadır⁵⁶. Bununla birlikte hukuka aykırı bir şekilde elde edilmiş delillerin idari yaptırım kararları bakımından da uygulanamayacağını belirtmek gerekir. Zira hukuka

⁵³ Görüş için bkz. KANGAL, s. 310-311.

⁵⁴ GÜÇLÜ, s. 287; KANGAL, s. 311.

⁵⁵ KANGAL, s. 311.

⁵⁶ KANGAL, s. 311.

aykırı delillerle ilgili Anayasanın 38. maddesinin 6. fıkrası düzenlemesi bütün hukuk düzeni bakımından bir yasak getirmektedir⁵⁷.

İdari yaptırıma karar veren merciler genellikle ilgilinin ve tanıkların beyanlarını yazılı olarak almaktadırlar ya da ilgiliyi veya tanığı dinleyen kişi ile idari yaptırıma karar veren kişi farklı olmaktadır. Bu nedenle kabahatler hukukunda, delillerin doğrudan doğruyalığı ilkesinin katı bir şekilde uygulandığı söylenemez⁵⁸. Başvuru yolunda, sulh ceza hakimi tarafları çağırıp dinlemeden dosya üzerinden karar verebilir. Dolayısıyla delilleri doğrudan görme imkanına sahip olmadığından idari makamlar tarafından toplanan delilleri değerlendirmekle yetinebilecektir⁵⁹.

Ceza muhakemesindeki “şüpheden sanık yararlanır” ilkesi, kabahatler hukuku bakımından geçerlidir. Dolayısıyla idari yaptırım kararı verilebilmesi için ilgilinin kabahati işlediğinin şüpheye yer verilmeyecek şekilde ispat edilmesi gerekir⁶⁰.

İdari yaptırımlar konusunda ispat yükünün kimde olduğu ve masumiyet karinesinin geçerli olup olmadığı tartışmalıdır. Doktrinde bir görüşe göre, başvuru yolu üzerine yapılan inceleme, maddi gerçeği açığa çıkarmaya yönelik olmalıdır. Dolayısıyla kişinin kabahati işlediği kesin olarak belirlenemiyorsa, idari yaptırım kararı kaldırılmalıdır. İdari işlemlerin masumiyet prensibinden yararlanarak ispat sorumluluğunun başvurucuya yüklenmesi, onun haklarının kısıtlanması demektir. Bu nedenle ispat yükü idarede olmalıdır⁶¹.

Bir görüşe göre ise, idari yaptırıma karar verilmesinde masumiyet karinesi kabul edilirse, her durumda ispat yükü idarede olacaktır. Bu görüşe dayanak olarak da Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin idari yaptırımlarla ilgili R (91) 1 sayılı tavsiye kararı gösterilmektedir. Bu tavsiye kararının 7. ilkesi ispat yükünün idari makama düşeceğini belirterek masumiyet karinesinin kabul edilmesini önermektedir. Öte yandan Kabahatler Kanununun da genel yapısı incelendiğinde ispat yükünün yaptırım uygulanan kişiye düştüğü anlaşılmaktadır. Zira idari yaptırım kararına

⁵⁷ KANGAL, s. 311.

⁵⁸ KANGAL, s. 311.

⁵⁹ KANGAL, s. 312.

⁶⁰ ERDOĞAN, s. 238; KANGAL, s. 312.

⁶¹ BARDAKÇI, s. 109-110.

karşı kanun yoluna başvuran kişi, idari yaptırım kararının hukuka ayırı olduğunu ispat etmek zorundadır⁶². İdare tarafından gerçekleştirilen işlemler hukuka uygunluk karinesinde yararlanmaktadır⁶³. Bu nedenle idari yaptırım kararları yargı mercileri tarafından kaldırılınca kadar hukuka uygun kabul edildiğinden, idari yaptırım kararları bakımından masumiyet karinesinin uygulanamayacağı ve ispat yükünün de kararın ilgisine ait olduğu doktrinde ifade edilmektedir⁶⁴.

7. Son Karar

Kanun'un 28/7 maddesinin bir yönetmelik hükmü gibi detaylı yaptığı düzenleme çerçevesinde "Sulh ceza hakimliği tarafları dinlemeye karar vermişse sırasıyla; hazır bulunan başvuru sahibi ve avukatı, ilgili kamu kurum ve kuruluşunun temsilcisi, varsa tanıklar dinlenerek, yine varsa bilirkişi raporu okunmak suretiyle tüm deliller ortaya konulacaktır⁶⁵. Sulh ceza hakimliği, ilgilileri dinledikten ve bütün delilleri ortaya koyduktan sonra aleyhinde idarî yaptırım kararı verilen ve hazır bulunan tarafa son sözünü sorar. Son söz hakkı, aleyhinde idarî yaptırım kararı verilen tarafın kanunî temsilcisi veya avukatı tarafından da kullanılabilir. Mahkeme son kararını hazır bulunan tarafların huzurunda açıklar"

Sulh ceza hakimliğinin idari yaptırımlara karşı başvuru yolunda verebileceği üç tür son karar bulunmaktadır⁶⁶. Sulh ceza hakimliği, son karar olarak idarî yaptırım kararının; hukuka uygun olması nedeniyle, "başvurunun reddine", hukuka aykırı olması nedeniyle, "idarî yaptırım kararının kaldırılmasına", karar verir (KK m. 28/8). "İdarî para cezasının alt ve üst sınırının kanunda gösterildiği kabahatler dolayısıyla verilmiş idarî para cezasına karşı başvuruda bulunulması halinde, mahkeme idarî para cezasının miktarında değişiklik yaparak da başvurunun kabulüne karar verebilir" (KK m. 28/9).

a. İdari Yaptırım Kararının Kaldırılmasına İlişkin Karar

İdari yaptırım kararının kaldırılmasını gerektiren ilk durum, failin kabahati işlemediğinin sabit olmasıdır. Daha önce de belirttiğimiz üzere

⁶² ÇAĞLAYAN, s. 312.

⁶³ KANGAL, s. 312.

⁶⁴ KARABULUT, s. 17; KANGAL, s. 313; MAHMUTOĞLU, s. 125.

⁶⁵ YALÇIN, İsmail, *Tüm Yönleriyle Kabahatler Hukuku*. Ankara 2007, s. 141.

⁶⁶ KANGAL, s. 313.

şüpheden sanık yararlanır ilkesi kabahatler hukuku bakımından da geçerlidir. Kabahat dolayısıyla idari yaptırım kararı verilebilmesi için kişinin kabahati işlediğinin tereddüde yer vermeyecek şekilde açıkça saptanması gerekir⁶⁷. Yine başvuru yolunda kabahatin kanuni tanımında yer verilen unsurlarından birinin eksik olması halinde kabahatin varlığı söz konusu olmayacağından, idari yaptırım kararının kaldırılmasına karar verilmesi gerekmektedir⁶⁸. İdari yaptırım kararının kaldırılması sonucunu doğuran başka durum ise aynı kabahatten dolayı kişi hakkında daha önce yaptırım kararı verilmiş olmasıdır. Aynı kabahat nedeniyle bir kişi hakkında bir kez yaptırım uygulanabilir. Aynı fiil nedeniyle kişi hakkında birden fazla idari yaptırım uygulanmış ise bunun kaldırılması gerekir⁶⁹. Yine idari yaptırım kararının kaldırılmasına karar verilmesini gerektiren bir diğer durum, fiilin hem suç hem de kabahat teşkil etmesi durumudur. KK m. 15/3'e göre, bir fiil hem kabahat hem de suç oluşturuyorsa, sadece suçtan dolayı yaptırım uygulanması gerekir. Ancak suçtan dolayı yaptırım uygulanamayan hallerde kabahatten dolayı yaptırım uygulanmalıdır. Sulh ceza hakimliği, önüne gelen olayın aynı zamanda suç oluşturduğunu görmesi halinde idari yaptırım kararını kaldıracaktır⁷⁰. Kabahat nedeniyle kişiye kanunda bulunmayan bir yaptırımın uygulanması veya idari para cezasının yanlış hesaplanması ya da uygulanması veya idari yaptırıma yetkisiz kişiler tarafından karar verilmesi halinde idari yaptırım kararı hukuka aykırılık nedeniyle kaldırılır⁷¹.

Sulh ceza hakimliğinin başvuru sonucunda idari yaptırım kararının kaldırılmasına karar vereceği diğer durumlar da hukuka uygunluk nedeni ve kusurluluğu ortadan kaldıran nedenlerin bulunması (KK m. 12), yaş küçüklüğü veya akıl hastalığı (KK m. 11) ve zamanaşımı süresinin dolmuş olduğunun anlaşılması halinde idari yaptırım kararının kaldırılmasına karar verebilecektir⁷². Örneğin, orta derecede zihinsel gelişim

⁶⁷ ERDOĞAN, s. 238.

⁶⁸ ERDOĞAN, s. 243.

⁶⁹ ERDOĞAN, s. 301.

⁷⁰ ERDOĞAN, s. 302.

⁷¹ ERDOĞAN, s. 303, 310.

⁷² "Sanığın eyleminin 5179 sayılı Kanun'un 7.maddesi kapsamında olduğu, aynı kanunun 29/1-d maddesi dikkate alındığında bu suçun 5326 sayılı Kabahatler Kanunu gereğince kabahat neviinden olup kabahatin işlendiği 28.01.2010 tarihi ile inceleme

geriliği nedeniyle kısıtlanarak velayet altına alınan kişi hakkında idari para cezası tutanağı düzenlenemez. Düzenlenmişse başvuru yolunda sulh ceza hakimliği tarafından idari yaptırımın kaldırılması kararı verilecektir.

Yargıtay'a göre, Kabahatler Kanunu hükümleri uyarınca başvuru üzerine idari yaptırımın kararının kaldırılmasına ilişkin karar davanın esasını çözen bir karardır⁷³.

b. Başvurunun Reddine İlişkin Karar

Kabahat dolayısıyla uygulanan idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine yaptırımlarına karşı başvuru yolunda yapılan incelemede, kararın hukuka uygun olduğu anlaşılırsa başvurunun reddine karar verilir.

Burada sözü edilen başvurunun reddine ilişkin karar başvurunun ön incelemesinde bulunan eksiklikler nedeniyle başvurunun reddine ilişkin karardan farklıdır. Bu halde verilen başvurunun reddine ilişkin kararlara çalışmamızın "ön inceleme" başlığı altında yer verilmiş

tarihi arasında 5326 sayılı Kanun'un 20/2-c maddesinde öngörülen 3 yıllık zamanaşımı süresinin gerçekleşmiş bulunduğu anlaşıldığından; kararın 1412 sayılı CMUK'un 321. maddesi uyarınca bozulmasına ve 5320 sayılı Kanun'un 8/1 ve 1412 sayılı CMUK'nun 322. maddelerinin verdiği yetkiye dayanılarak, gerçekleşen zamanaşımı nedeniyle 5236 sayılı kanun'un 20. maddesi gereğince kabahatli hakkında idari para cezası verilmesine yer olmadığına", **Yargıtay 20. CD., E. 2015/14293, K. 2017/4722, T. 27.9.2017, E.T. 10.2.2021, <https://www.lexpera.com.tr/>; ERDOĞAN, s. 317.**

⁷³ "Kabahatler Kanunu uyarınca yapılan başvuru üzerine sulh ceza mahkemesince verilen idari para cezasının kaldırılmasına ilişkin kararın, CMK'nun 223. maddesinde sayılan hükümlerden olmadığı ve 309. maddesinin 4. fıkrasında yer alan 4 bendin hiçbirisinin doğrudan kapsamına girmediğinde tereddüt bulunmamakla birlikte, kendine özgü bir sistem getiren Kabahatler Kanununa göre, idari yaptırımkararlarına karşı yapılan başvuru üzerine yerel mahkemece verilen kararın, davanın esasını çözen bir karar olduğu da gözardı edilmemelidir. Bu durumda, Kabahatler Kanunu hükümleri uyarınca başvuru üzerine yerel mahkemece idari yaptırım kararının kaldırılmasına dair verilen kararın, davanın esasını çözmesi ve mahkûmiyet hükmü olmaması nedeniyle CMK'nun 309/4-c maddesi kapsamında kabul edilmesi, hakkaniyete daha uygun bir kabul olacaktır. Bu itibarla, yerel mahkemece başvuru üzerine verilen idari yaptırımkararının kaldırılmasına ilişkin kararın CMK'nun 309/4-c maddesi kapsamında değerlendirilmesi gerektiğinden Özel Dairece aleyhe tesir etmemek üzere kanun yararına bozulmasına karar verilmesinde bir isabetsizlik bulunmadığından, itirazın reddine karar verilmelidir". **Yargıtay Kararı, CGK, E. 2012/1503, K. 2013/367, T. 17.9.2013, E.T. 10.2.2021, <https://www.lexpera.com.tr/>.**

olduğunda burada tekrar değinilmeyecektir. Bu durumda ön inceleme aşamasından geçmiş, usuli bir eksiklik bulunmayan bir başvuru söz konusudur. Ancak sulh ceza hakimliği idari yaptırım kararının hukuka uygun bir şekilde verildiğini tespit ederse başvurunun reddine karar verecektir.

c. İdari Para Cezasının Miktarında Değişiklik Yaparak Başvurunun Kabulüne İlişkin Karar

Sulh ceza hakimliği, idari para cezasının parça başına veya kişi başına göre hesaplandığı durumlarda kişi veya parça sayısında veya hesaplamada hata yapıldığı hallerde bu hataları düzelterek başvurunun kısmen kabulüne karar verebilmektedir⁷⁴. Sulh ceza hakimliği bu şekilde verdiği kararlarında ancak fazla hesaplanan para cezasını yeniden hesaplayarak miktarı indirebilecektir. Eksik hesaplanan idari para cezasının miktarını yeniden hesaplayarak artırması söz konusu değildir. Böyle bir durumda başvuranın aleyhine olarak karar verilemeyecektir⁷⁵. Zira aleyhe bozma yasağı idari yaptırımlar bakımından da geçerli bir ilkedir⁷⁶.

Bununla birlikte alt ve üst sınırları kanunda gösterilen idari para cezalarına karşı yapılan başvurunun sadece miktarın yüksekliği sebebine dayanması da şart değildir. Yaptırımı ortaya çıkaran idari işlemin hukuka aykırılığı iddiası ile yapılan başvurunun incelenmesinde de sulh ceza hakimliği idari para cezası yaptırımını hukuka uygun bulup yüksek bulunduğu miktarı indirip başvurunun kabulüne karar verebilecektir⁷⁷.

Kabahatler Kanununun 28. maddesinin 9. fıkrası hükmü 6.12.2006 tarihli 5560 sayılı Kanunun 35. maddesi ile eklenmiştir. Bu düzenlemeyle sulh ceza hakimliklerinin idarenin yerine geçerek yaptırımı

⁷⁴ GÜÇLÜ, s. 289.

⁷⁵ ÇELİKBİLEK, s. 65. Yazara göre, "9. fıkranın Anayasanın 125. maddesine aykırı olduğu savunulabilir. Zira hakim fazla ceza verildiğini düşünerek verilen idari para cezasını eksiltme yoluna giderek karar veremez. Çünkü böyle bir durumda açıkça idare yerine geçerek işlem tesis etmiş olur ki bu da Anayasanın 125. maddesinin ruhuna açıkça ters düşmektedir".

⁷⁶ GÜÇLÜ, s. 289; UĞUR, Yüksek Mahkeme Kararları Işığında, s. 422; KANGAL, s. 315.

⁷⁷ KANGAL, s. 315.

belirlemesinin önü açılmıştır⁷⁸. 5560 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önce merciin, sadece başvurunun reddi veya başvurunun kabulü yönünde karar verebilmesi bir eksikliği ortaya çıkarmıştır. Bu değişiklikle kanunda idari para cezasının alt ve üst sınırlar arasında gösterildiği kabahatlerin işlenmesi durumunda, verilen idari para cezasının kabahat fiilinin oluşturduğu haksızlıkla orantılı olmaması halinde, idari para cezasının miktarında değişiklik yapılarak başvurunun kabul edilmesine olanak tanınmıştır⁷⁹. Nitekim ölçülülük ilkesi ceza hukuku alanında çok önemli olduğu gibi idari yaptırımlar hukukunda da büyük bir öneme sahiptir ve idarî yaptırım tesis edilirken bu ilkenin mutlaka göz önünde bulundurulması gerekmektedir⁸⁰.

Öte yandan sulh ceza hakimliğinin, idari para cezası uygulanması kararını hukuka aykırı bulup, idari yaptırım kararının kaldırılmasına karar verdikten sonra, idarenin yerine geçerek yeni bir idari para cezası verebileceği savunulmaktadır⁸¹. Bir görüşe göre, Kabahatler Kanununun 28/9. maddesi gereğince, maktu ve nispi para cezalarına karşı yapılan başvurularda sulh ceza hakimliği idari para cezasının miktarında değişiklik yapamayacaktır. Bu tür para cezaları bakımından ya başvurunun reddine ya da kabulüne karar verebilecektir⁸².

Sulh ceza hakimliğine verilen bu yetki, adli ve idari yargı mercileri arasında uygulamada ikilik çıkardığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Şöyle ki, kanunda alt ve üst sınırları belirtilen idari para cezasına karşı başvuru yoluna gidildiğinde, sulh ceza hakimliği, bu sınırlar arasında idari para cezasının miktarını yeniden belirleyip başvurunun kabulüne karar verebilirken; idari yargıda böyle bir durum söz konusu değildir. İdari yargı mercileri, inceleme alanında bulunan idari para cezalarında, ya idari para

⁷⁸ GÜÇLÜ, s. 289; KANGAL, s. 314.

⁷⁹ ÇİÇEK, s. 13.

⁸⁰ EKİNCİ, Murat, "Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar", YBHD, S. 1, 2017, s. 34.

⁸¹ UĞUR, Hüsamettin, Yüksek Mahkeme Kararları Işığında Kabahatler Kanunu'na Göre Kanun Yolları (Başvuru ve İtiraz). *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 89, s.422-423. Aynı yönde bkz. KARAGÜLMEZ, s. 278.

⁸² KANGAL, s. 314.

cezasını hukuka uygun bularak davayı reddedebilir ya da hukuka aykırı bularak iptal edebilir. Bu eleştiriye göre, her ne kadar sulh ceza hakiminin kabahatin karşılığında öngörülen idari para cezasının alt ve üst sınırları arasında yeniden belirleyerek başvuruyu kabul etme yetkisi tanınması usul ekonomisi bakımından makul görülebilirse de, bu durum adli ve idari yargı mercileri arasında uygulama farklılığı doğuracak mahiyettedir⁸³.

Doktrinde ifade edilen başka bir görüşe göre ise, sulh ceza hakimliği, ya başvurunun kabulüne ya da reddine karar verebilecektir. Kararın düzeltilmesine ya da kısmen kabul edilmesine karar vermesi söz konusu olamaz. Zira adli merciler, idari kararların sadece hukuka uygun olup olmadığı bakımından bir denetim yapabilirler. Hukuka aykırılık bulunması durumunda da idarenin yerine geçip karar veremezler⁸⁴. Ancak bir diğer görüşe göre, idari yaptırımın belirlenmesinde takdir yetkisinin kullanımının ölçülülük ilkesinin alt ilkelerini oluşturan elverişlilik, gereklilik (zorunluluk) ve orantılılık kıstaslarına uygunluğu denetlenmelidir ve bu denetim yerindelik denetimi kapsamında değerlendirilemez⁸⁵.

Üçbin Türk Lirası dahil idarî para cezalarına karşı başvuru üzerine verilen kararlar kesindir (KK m. 28/10). İdari para cezası üç bin Türk Lirası ve altında ise, başvuru yoluna gidilmesi sonucu sulh ceza hakimliğince verilen kararlar kesindir. Bu karara karşı itiraz yoluna başvurulamaz. Ancak idari yaptırım olarak üç bin liranın altındaki idari para cezası ile birlikte başkaca bir karar da verilmişse, bu durumda karar kesin nitelikte olmayıp itiraza tabidir. Nitekim Yargıtay uygulaması da aynı yöndedir⁸⁶. Burada önem arz eden durum ise, tek fille birden fazla kabahatin

⁸³ GÜÇLÜ, s. 289.

⁸⁴ OTACI, s. 82.

⁸⁵ EKİNCİ, s. 34.

⁸⁶ “Adı geçen Kanunda, bir fiile karşı birden fazla idari yaptırım kararı düzenlenmesi hal, açıkça öngörülmemiştir. O halde ceza hukukunun genel hükümlerine göre, konusu suç oluşturan bir eyleme karşılık hem ceza hem de güvenlik tedbiri uygulanabileceği ve her iki yaptırıma karşı birlikte Kanun yollarına başvurulabileceği gibi, konusu kabahat oluşturan bir eylem karşısında hem idari para cezası hem de bir diğer idari yaptırım (mülkiyetin kamuya geçirilmesi, idari tedbir kararları, izin veya ruhsatın iptali, sürücü belgesinin geri alınması v.s.) öngörülmesine ve bunlara karşı birlikte Kanun yollarına başvurulmasında da bir sakınca

oluşması durumudur. Tek fiil sonucunda birden fazla kabahatin oluşması ve bu kabahatlerden birinin üç bin liranın altında idari para cezasını gerektirmesi nedeniyle başvuru yoluna gidilmesi sonucu verilen kararın kesin kararlardan olması, diğerinin ise başvuru yolu sonucunda verilen kararın itiraza tabi olan kararlardan olması durumunda, Yargıtay bu kararların birbirinden ayrı incelenemeyeceği görüşündedir. Başka bir ifadeyle verilen üç bin liranın altında olan idari para cezası hakkında başvuru yolu sonucu verilen karara itiraz edilemezken, diğer idari yaptırıma karşı itiraza başvurulabilmesi söz konusu olmamaktadır⁸⁷.

İdari para cezasının üç bin liranın üzerinde olması halinde, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununa göre itiraz edilebilir (KK m. 29/1). İdari para cezasına karşı başvuru üzerine sulh ceza hakimliğince verilecek olan karara karşı itiraz yolunu kapatacak olan üç bin liralık sınır önceleri iki bin lira olarak belirlenmişken, 31.3.2011 tarihli ve 6217 sayılı Kanununun 27. maddesiyle üç bin lira olarak belirlenmiştir.

Yukarıda ifade edilen kararların dışında, sulh ceza hakimi, idari yaptırıma karar vermeye yetkili olan mercinin yerine geçerek farklı bir yaptırıma veya suç olduğunu düşünerek ceza yargılamasına karar

bulunmamaktadır. Bu nedenle, 2918 sayılı Kanun'un 48/9 maddesi gereği uygulanan idari yaptırım ile 23 ve 47/1-a maddeleri gereği uygulanan yaptırımların birbirinden ayrı incelenmesi ve buna göre bir karar verilmesi gerekir". Yargıtay 19. Ceza Dairesi, E. 2016/13003, K. 2017/6939, K.T. 18.9.2017, E.T. 19.11.2020, <https://legalbank.net/arama>.

⁸⁷ "Somut olayda, kanundaki açık düzenleme gereği, tek bir fiil sonucu, başvuran hakkında idari para cezası ile birlikte başka idari yaptırım kararı daha alınmıştır. Bu idari karar karşı, sonuçta verilen iki tür yaptırım ilgililerce gidilecek başvuru yolunda mahkemece her iki yaptırımın da incelendiği, itiraz üzerine merci tarafından idari para cezasının kesinleştiği, ancak diğer yaptırımın (sürücü belgesinin geri alınması) esasen hukuka aykırı biçimde uygulandığı kanaatine varılarak itirazın sadece sürücü belgesi yönünde kabulüne karar verilmiştir. Yukarıda yazılı açıklamalar ve somut olay birlikte değerlendirildiğinde; başvuran aleyhine düzenlene idari yaptırımın kanun gereği iki tür sonucu olduğu, ancak esasında tek bir kabahat olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Bir kabahatin, karşısında öngörülen yaptırımından bağımsız olarak uygulanabilmesi suç teorisine göre mümkün değildir. Başvuruya dair karara itiraz sonucu, yasa ve hukuk gereği birbirinden ayrılması mümkün olmayan tek bir kabahate karşı öngörülen birden fazla idari yaptırım kararları hakkında, birbirinden ayrı incelemeler yapılamayacağı". Yargıtay 19. Ceza Dairesi, E. 2016/15527, K. 2017/6940, T. 18.9.2017, E.T. 19.11.2020, <https://legalbank.net/arama>.

veremeyecektir⁸⁸. Başvuru veya itiraz üzerine idari yaptırım kararını inceleyen merci, fiilin kabahat değil de suç oluşturduğunu düşünüyorsa, idari yaptırımın kaldırılmasına karar vererek gerekli soruşturmanın yapılması için dosyayı ilgili Cumhuriyet savcılığına gönderecektir⁸⁹.

B. Cumhuriyet Savcısı Tarafından Verilen İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Başvuru Usulü

Cumhuriyet savcısınca verilen idari yaptırım kararlarına karşı da Kabahatler Kanununda öngörülen başvuru yoluna gidilebilmektedir. Buna göre Cumhuriyet savcısınca verilen idari yaptırım kararlarına karşı on beş gün içinde yetkili sulh ceza hakimliğine başvurulması gerekmektedir⁹⁰.

Kabahatler Kanununun başvurunun incelenmesini düzenleyen 28. maddesinin 2. fıkrasında “Başvurunun usulden kabulü halinde mahkeme dilekçenin bir örneğini ilgili kamu kurum ve kuruluşuna tebliğ eder” denilmiştir. Bu düzenlemeden Cumhuriyet savcısı tarafından verilen idari yaptırım kararına karşı başvuru dilekçesinin de bir örneğinin yaptırımın ilgili olduğu kurum veya kuruluşa tebliğ edilmesi gerektiğinin anlaşılması gerekir. Başka bir ifadeyle, dilekçe yaptırım kararını veren kişi veya mercie değil, yaptırım kararının ilgili olduğu kurum veya kuruluşa tebliğ edilmelidir⁹¹. Her ne kadar idari yaptırım kararı Cumhuriyet savcılığı

⁸⁸ YALÇIN, s. 141.

⁸⁹ ERDOĞAN, Yüksel, Kabahatler Kanunu, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 102.

⁹⁰ İncelenen uyuşmazlıkta, 2872 sayılı Kanun’un 20/j maddesinin ihlal edildiği nedeniyle suç duyurusunda bulunulduğundan bahisle 5252 sayılı Kanun’un 7. maddesi de dikkate alınarak davacı şirkete Cumhuriyet Savcısı tarafından 31.745,00TL idari para cezası verilmiştir. Buna göre, dava konusu olayda; idari yaptırım kararının idari makam ve mercilerce değil de soruşturma konusu fiilin suç olmayıp kabahat olarak değerlendirilmesi sonucu Cumhuriyet Başsavcılığı’na verildiği dikkate alındığında, kararın idari işlemden çok, yargısal nitelikte bir yetkinin kullanılması sonucu verilen ceza niteliğini taşıdığı açık olduğundan, davanın çözümünün, Kabahatler Kanununun hükümleri uyarınca adli yargı yerine ait olduğu sonucuna varılmıştır. Açıklanan nedenlerle, İdare Mahkemesince yapılan başvurunun kabulü ile Sulh Ceza Mahkemesince verilen görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir. **Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı, HB., E. 2011/265, K. 2012/65, T. 9.4.2012, E.T. 15.2.2021, <https://www.lexpera.com.tr/>.**

⁹¹ GÜÇLÜ, s. 292.

tarafından verilmiş olsa da, sulh ceza hakimi kabahatin konusuna göre ilgili idarenin yetkililerini de dinleyebilmelidir. Örneğin Cumhuriyet savcısı ehliyetsiz araç kullanmaktan dolayı idari yaptırıma karar vermişse, başvuru merci olan sulh ceza hakimi tespiti yapan yetkili emniyet personeli dinleyebilmelidir⁹².

Cumhuriyet savcısının idari yaptırım kararı vermeye yetkili olduğu hallerden biri de, soruşturma konusu olan fiilin suç değil de kabahat oluşturduğunun anlaşılmasıdır. Böyle bir durumda sulh ceza hakimi bir taraftan işlenen fiilin suç oluşturmadığı gerekçesiyle kovuşturmaya yer olmadığı kararı verirken, diğer taraftan fiilin kabahat oluşturması nedeniyle idari yaptırıma karar verebilecektir. Kovuşturmaya yer olmadığına dair karara itiraz edilmesi halinde, idari yaptırıma karşı başvuru da bu mercide incelenecektir (KK m. 27/6). 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 173/1. maddesine göre, “suçtan zarar gören, kovuşturmaya yer olmadığına dair kararın kendisine tebliğ edildiği tarihten itibaren onbeş gün içinde, bu kararı veren Cumhuriyet savcısının yargı çevresinde görev yaptığı ağır ceza mahkemesinin bulunduğu yerdeki sulh ceza hâkimliğine itiraz edebilir.” Soruşturmaya konu olan fiilin kabahat oluşturduğu gerekçesiyle, Cumhuriyet savcısı tarafından verilen idari yaptırım kararına karşı fail, işlenen fiilin kabahat oluşturmadığı gerekçesiyle, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, bu kararın veren Cumhuriyet savcısının yargı çevresinde görev yaptığı ağır ceza mahkemesinin bulunduğu yerdeki sulh ceza hâkimliğine itiraz edebilecektir. Kabahatler Kanununun 27/6. madde düzenlenmesinin şüphesiz usul ekonomisi gerekçesiyle yapılmış olabileceğini ifade etmek gerekir.

Doktrinde bir görüşe göre, “soruşturmaya konu suçun kabahat oluşturduğunun anlaşılması üzerine fail eyleminin kabahat de oluşturmadığını düşünüyorsa, verilen kovuşturmaya yer olmadığına dair karara ve idari yaptırım kararına karşı başvurunun genel hükümler çerçevesinde sulh ceza hakimliğine yapmalıdır”. Ancak fail ile birlikte şikayetçi ya da suçtan zarar gören kişi de kovuşturmaya yer olmadığına dair karara itiraz emişse bu durumda failin yapmış olduğu başvuruyu da

⁹² GÜÇLÜ, s. 292.

kovuşturmaya yer olmadığına dair kararı 5271 sayılı CMK'ya göre incelemeye yetkili inceleyecektir⁹³.

Bir görüşe göre, "kovuşturmaya yer olmadığı kararına itirazı inceleyecek olan ağır ceza mahkemesi başkanı, idari yaptırım kararını inceleme bakımından, Kabahatler Kanununun 27 ve 28. maddeleri bağlamında sulh ceza hakimi gibi incelemesini yapacaktır". Çünkü kanunun bu hükümleri CMK m. 173' e nazaran özel hüküm niteliğindedir ve burada esas olan idari yaptırım kararının denetlenmesidir⁹⁴.

Cumhuriyet savcısının, fiilin suç değil de kabahat oluşturduğu gerekçesiyle, kovuşturmaya yer olmadığı kararıyla birlikte idari yaptırıma da karar vermesi durumunda; idari yaptırım kararına karşı başvuru yolunda kovuşturmaya yer olmadığına dair kararı inceleyen itiraz merci, fiilin suç teşkil ettiği kanaatine varıp kovuşturmaya yer olmadığına dair karara itirazı kabul ettiği takdirde idari yaptırım uygulanmasına ilişkin kararı da ortadan kaldıracaktır. Kararı veren Cumhuriyet savcısının yargı çevresinde görev yaptığı ağır ceza mahkemesinin bulunduğu yerdeki sulh ceza hakimliğinin fiilin kabahat değil de suç oluşturduğu gerekçesiyle idari yaptırım kararını kaldırması kararı, Kabahatler Kanununun 28/8. maddesinde düzenlenen idari yaptırımı kaldırma kararından farklıdır. İlk durumda idari yaptırım kararı bağlı olduğu adli bir işlemdeki hukuka aykırılık dolayısıyla ortadan kalkmaktadır. Kabahatler Kanununun 28. maddesinin 8. fıkrasının b bendinde düzenlenen idari yaptırım kararının kaldırılması ise idari işlemin hukuka aykırılığından kaynaklanmaktadır⁹⁵.

Kabahatler Kanununda başvuru yolunda kararın açıklanması sırasında kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcisinin bulunabileceği düzenlenmiştir. İdari yaptırıma karar veren, temsilcisi veya kamu avukatı mahkemede kararını savunabilecektir. Halbuki idari yaptırıma mahkemeler ve Cumhuriyet savcısı tarafından karar verilen durumlar da söz konusu olabilmektedir. Mahkemeler yönünden başvuru yolu kabul

⁹³ ÇELİKBİLEK, s. 58.

⁹⁴ YALÇIN, s. 144.

⁹⁵ KANGAL, s. 314.

edilmediğinden, itiraz yolunda dosya üzerinden karar verilecektir. Ancak Cumhuriyet savcısının verdiği idari yaptırım kararlarına karşı başvuru yoluna gidildiğinde kararın açıklanması sırasında Cumhuriyet savcısının temsil edilmediği gözükmektedir. Doktrinde bu boşluğun doldurulması gerektiği ifade edilmektedir⁹⁶.

SONUÇ

Anayasamıza göre idarenin her türlü eylem ve işlemi yargısal denetime açık olmalıdır. İdari yaptırımlar da idari bir işlemin neticesi olarak idarî merciler tarafından kullanılırlar. Bazı durumlarda Cumhuriyet savcısı veya mahkeme tarafından idari yaptırıma karar verildiği de görülmektedir. Kabahatler de kanunun karşılığında idari yaptırım öngördüğü haksızlık oluşturan fiillerdir.

İdari yaptırımlar idari para cezası ve idari tedbirlerdir. Kabahatler Kanununun 27. maddesinde idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin yaptırım kararlarına karşı tebliği ya da tefhiminden itibaren onbeş gün içinde sulh ceza hakimliğine başvurulabileceği düzenlenmektedir. Görüldüğü üzere idari yaptırımların, idari bir merci tarafından idari usullere uygun olarak icra edilen bir idari işlem olması, onun tamamen idare hukukunun alanına sokmamaktadır. Nitekim, kast ve taksir gibi unsurların varlığı; hata, hukuka uygunluk sebepleri, kusurluluğu etkileyen haller gibi bir çok konuda TCK'nın esas alınması, teşebbüs, iştirak, ıçtima gibi ceza hukuku müesseselerinin bulunması, kabahatlerin ceza hukukunun bir parçası olduğunu göstermektedir. Bu nedenle idari yaptırımların çeşitli yönlerden hukuka uygunluğunun denetlenmesinde adli yargı yerleri görevli kılınmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesini iptal etmesiyle bir bakıma yargısal denetim yollarındaki iki başlığa geri dönüldüğü görüşü de ifade edilmektedir. Kabahatler Kanununun idari yaptırımlar hakkındaki kontrol sistemi de Anayasa Mahkemesi'nin yeni iptal kararlarını imkansız kılmamıştır. Anayasa Mahkemesinin Kabahatler Kanununun 3. maddesi ve buna benzer hüküm içeren idari para cezasına karşı sulh ceza hakimliğine itiraz edilebileceğine dair düzenlemeleri

⁹⁶ YALÇIN, s. 141.

iptal etmesi sonucu özellikle idari yaptırımlara karşı öngörülen kanun yolları bakımından önceden beri var olan belirsizlik tam olarak giderilememiş, bunun sonucunda benzer konuların bir kısmı idari, bir kısmı da adli yargının görev alanında kalmaya devam etmiştir.

Kabahatler Kanununun düzenlemesinde başvuru yolu sonucunda iki tür karar verilebileceği düzenlenmektedir. Başvuruya konu olan idari yaptırım kararının hukuka uygun olması nedeniyle başvurunun reddine, hukuka aykırı olması nedeniyle idari yaptırım kararının kaldırılmasına karar verilmektedir. Görüldüğü üzere başvuru yolunda sulh ceza hakimliği tarafından hukuka uygunluk denetimi yerine getirilmektedir⁹⁷. Hukuka uygunluk denetiminin yerine getirilmesi de ceza hukuku müesseseleriyle ve ilkeleriyle gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle denetimin adli yargı mercileri tarafından yerine getirilmesi isabetli bir tutum olmakla birlikte; benzer durumlarda farklı yargı yollarına başvurulması hukuk devleti ilkesi ve kanunilik ilkesinin bir uzantısı olarak belirlik bakımından sakıncalar doğurmaktadır. Bu nedenle idari yaptırımlara karşı öngörülen hukuki denetim yollarının yeknesaklaştırılması ve kanuni düzenlemelerde de bir birlik oluşturulması gerekmektedir.

⁹⁷ ÇELİKBİLEK, s. 64; ÇAĞLAYAN, s.188; YALÇIN, s.141.

KAYNAKÇA

- AKBULUT**, Berrin: *Türk Ceza Kanunu ile Kabahatler Kanunu Genel Hükümlerinin Yaptırım Hükümleri Dışında Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi*, 2. Baskı. Ankara 2014.
- BARDAKÇI**, Mehmet Akif: *Kabahatler Kanununa Göre İdari Para Cezaları ve İdari Para Cezalarının Yargısal Denetimi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. İstanbul 2006, (İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- CAN**, Sibel, İdari Para Cezası: *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Y. 7, S. 29, 2017 407-429.
- ÇAĞLAYAN**, Ramazan: *İdari Yaptırımlar Hukuku (Kabahatler Kanunu Yorumu)*. Ankara 2006.
- ÇELİKBİLEK**, Mahmut Fatih: *Kabahatler Kanunu Çerçevesinde İdari Para Cezaları, Yüksek Lisans Tezi*, Ankara 2010, (Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- ERDOĞAN**, Yüksel: *Kabahatler Kanunu*, Ankara 2005
- GEDİK**, Doğan / **YÜCE**, Ersoy: *Bir İdari Yaptırım Türü Olarak Kabahatler Hukukunda Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi*, İstanbul 2011.
- GİŞİ**, Selçuk: "Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Kabahatler Kanunu". *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Malatya 2017 C. 8, S.1, 129-152.
- GÜÇLÜ**, Yaşar: *İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar*, 3. Baskı, Ankara 2016
- KANGAL**, Zeynel Temel: *Kabahatler Hukuku*, İstanbul 2011.
- KARABULUT**, Mustafa: *İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*, Ankara 2008.
- KARABULUT**, Mustafa: "İdari Yaptırımların Hukuki Niteliği ve Anayasa Mahkemesinin Kabahatler Kanunu Hakkındaki Kararı", *Terazi Hukuk Dergisi*, 2006 Y.1, S. 3, 63-67.
- KARAGÜLMEZ**, Ali: *Suç Olmaktan Çıkarma-İdari Para Cezaları- Açıklamalı Kabahatler Kanunu*, Ankara 2005.
- MAHMUTOĞLU**, Fatih Selami: *Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda (İdari Ceza Hukukunda) Yaptırım Rejimi*, İstanbul 1995.

MERAN, Necati: *Açıklamalı-İçtihatlı Kabahatler Kanunu ve Kabahat İçeren Kanunlar*, Ankara 2008.

OTACI, Cengiz: *Türk Kabahatler Hukuku*, Ankara 2006.

UĞUR, Hüsamettin: "Yüksek Mahkeme Kararları Işığında Kabahatler Kanunu'na Göre Kanun Yolları (Başvuru ve İtiraz)", Ankara 2010
Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 89 , 405-438.

ULUSOY, Ali Dursun: *İdari Yaptırımlar*, İstanbul 2013.

YALÇIN, İsmail: *Tüm Yönleriyle Kabahatler Hukuku*, Ankara 2007.