



İstanbul Hukuk Mecmuası

Başvuru: 28.02.2022
Revizyon Talebi: 20.04.2024
Son Revizyon Tarihi: 29.05.2024
Kabul: 24.06.2024

ARAŞTIRMA MAKALESİ / RESEARCH ARTICLE

İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Kabahatler Kanunu'nda Düzenlenen Kanun Yollarına İlişkin Bir İnceleme

Muhammet Kahveci*

Öz

Mevzuatta dağınık halde düzenlenen kabahatler açısından bir sistem getirmeyi hedefleyen 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle çeşitli tartışmalı konular da ortaya çıkmıştır. Kanunun bazı maddelerinin Anayasa'ya aykırılık teşkil ettiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurularda bulunulmuştur. Kanun yollarına ilişkin hükümlerde adli yargının genel görevli yargı yolu olarak kabulü, adli yargı ile idari yargı arasında anayasal görev ayrımı tartışmalarına neden olmuştur. Kabahatler Kanunu'nun kanun yollarına ilişkin hükümleri konusunda da görüş ayrılıkları meydana gelmiştir. Özellikle Kabahatler Kanunu uyarınca kanun yollarına başvurulmuş bir idari yaptırım kararına karşı Ceza Muhakemesi Kanunu uyarınca olağanüstü kanun yollarına başvurulup başvurulamayacağı tartışma konusu olmuştur. Konu hakkında öğretilerde farklı görüşler ileri sürülmüştür. Söz konusu tartışmalar ve belirsizlikler uygulamaya ve mahkeme kararlarına da yansımıştır. Anayasa Mahkemesi ve Yargıtay içtihatları zamanla değişiklik göstermiştir.

Anahtar Kelimeler

Kabahatler Kanunu, Kabahat, İdari Yaptırımlar, Kanun Yolları, Olağanüstü Kanun Yolları, Kanun Yararına Bozma

A Review on the Remedies Arranged in the Misdemeanors Law Against Decisions of Administrative Sanction

Abstract

With the enactment of the Misdemeanour Code No. 5326, which aims to establish a system for misdemeanours that are dispersed throughout the legislation, various controversial issues have emerged. Applications have been lodged with the Constitutional Court claiming that some articles of the Code are unconstitutional. Accepting the judicial judiciary as a general jurisdictional judicial remedy in the provisions concerning remedies has led to discussions on the constitutional division of jurisdiction between the judicial and administrative judiciary. Differences in opinion have also arisen regarding the provisions of the Misdemeanours Code concerning remedies. In particular, it has been debated whether a decision on an administrative sanction, which is subject to legal remedies under the Misdemeanours Code, can also be subject to extraordinary legal remedies under the Criminal Procedure Code. Different opinions have been expressed in the literature on the subject. These debates and uncertainties have also been reflected in practise and court decisions. The case law of the Constitutional Court and the Court of Cassation has changed over time.

Keywords

Misdemeanours Code, Misdemeanour, Administrative Sanctions, Legal Remedies, Extraordinary Legal Remedies, Reversal in favour of the Administration of Justice

* **Sorumlu Yazar:** Muhammet Kahveci (Arş. Gör.), İstanbul Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Ceza ve Ceza Muhakemesi Hukuku ABD, İstanbul, Türkiye. E-posta: muhammetkahveci@istanbul.edu.tr ORCID: 0000-0002-6673-298X

Atf: Kahveci M, "İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Kabahatler Kanunu'nda Düzenlenen Kanun Yollarına İlişkin Bir İnceleme" (2024) 82(2) İstanbul Hukuk Mecmuası 609. <https://doi.org/10.26650/mecmua.2024.82.2.0008>



Extended Summary

In Turkish Penal Code No. 765, misdemeanours were defined as a type of offence. This Code classified offences into two categories: crimes and misdemeanours. However, with the introduction of Turkish Penal Code No. 5237, misdemeanours are no longer included as a type of offence. Removal of certain acts constituting a misdemeanour from the Penal Code require a separate code. Consequently, the Misdemeanours Code was adopted and came into force to create a system for acts requiring administrative sanctions, which are scattered throughout the legislation, and to ensure consistency in their implementation.

With the enactment of the Misdemeanours Code, many problems and debates have arisen. First, these debate concerned whether some articles of the code conform to the constitution. Beyond constitutional debates, there are also discussions about how legal regulations should be applied and interpreted. There is no consensus on the nature of the Misdemeanours Code, primarily because it is closely related to both administrative and criminal law. Administrative sanction decisions against misdemeanours are considered “administrative actions”. There is no doubt about this matter. However, annulment procedures, which follow classical administrative procedures, cannot be applied to all administrative sanction decisions. Acts requiring administrative sanctions are broadly and uniformly regulated in the legislation. The Misdemeanours Code defines all acts requiring administrative sanctions as misdemeanours and establishes general provisions applicable to them.

The Misdemeanours Code also provides specific legal remedies against decisions involving administrative fines and property transfer to the public. According to this regulation, judicial jurisdiction (criminal judge) generally serves as the judicial remedy, except where otherwise provided, against decisions involving administrative fines and property transfer to the public. Before the Misdemeanours Code came into force, the administrative judiciary was typically responsible for administrative sanction decisions. Previously, although a clear regulation in law was necessary for the judicial judiciary to be responsible for decisions involving administrative sanctions, the Misdemeanours Code now requires that this responsibility must be explicitly stated in law for the administrative judiciary.

It has been argued that some provisions of the Misdemeanours Code are unconstitutional, leading to applications being made to the Constitutional Court of the Republic of Türkiye for the annulment of these provisions. In particular, the constitutionality of provisions on legal remedies has been debated. The core of these debates is whether the administrative judiciary has a constitutional basis and whether its judicial power is constitutionally limited. Thus, there is a question of whether the legislator can, through legal regulation, assign the resolution of a

dispute falling under the administrative judiciary's jurisdiction to the judicial jurisdiction. The Constitutional Court annulled some articles of the Misdemeanours Code as unconstitutional, leading to their revision. Following the new regulations, an application for annulment was filed again, claiming unconstitutionality, but the Constitutional Court rejected the request for various reasons. The criteria used by the Constitutional Court were “public interest” and “justified reason.”

The Misdemeanours Code refers to the Turkish Penal Code in many articles under its general provisions. However, the Turkish Penal Code or the Criminal Procedure Code does not serve as general laws in the context of the Misdemeanours Code. The Misdemeanours Code is a distinct piece of legislation with its own legal remedy system. It regulates “application” and “objection remedy” against decisions involving administrative fines or the transfer of property to the public due to an act constituting a misdemeanour. A debate has been held on whether an application can be made against decisions resulting from the objection remedy. The most significant debate in this context is whether the extraordinary legal remedies laid down in the Criminal Procedure Code can also be applied to misdemeanours. Although the doctrine contains different opinions, the Court of Cassation has issued varying decisions on this issue.

Giriş

Haksızlık teşkil eden fiiller haksızlık içeriğine göre suç, kabahat veya özel hukuk kapsamında haksız fiil şeklinde tasnif edilmektedir. Bu tasnifte izlenen suç politikası da etkili olmaktadır. Bu açıdan idari yaptırımlar haksızlık içeriği suç teşkil eden haksız fiiller kadar ağır görülmeyen bazı fiillere karşı uygulanabilen yaptırımlardır. Ayrıca idari yaptırımlar vasıtasıyla daha hızlı bir şekilde yaptırım uygulama imkânı da doğmaktadır.

Her toplumda değişen şartlara ve durumlara göre yeni hukuki uyumsuzluk türlerinin doğması da kaçınılmazdır. Hukuk devleti bu uyumsuzlukları ortadan kaldırmaya yönelik düzenlemeler yapmak zorundadır. Karşılığında bir yaptırım uygulanması kabul edilen her fiil hakkında yargısal bir makam tarafından karar verilmesini beklemek yargılama makamlarının iş yükü açısından makul değildir. Bu tarz bir uygulama yaptırımlardan beklenen sonucun alınamamasına neden olabileceği gibi adalet sisteminin aksamasına ve dolayısıyla toplumsal düzenin bozulmasına da sebep olabilecektir. Bu doğrultuda, suç olarak kabul edilen ağır haksızlıklar karşısındaki yaptırım kararlarının mutlaka bir hükme yani yargısal bir karara dayanması gerekirken, suç teşkil edecek düzeyde bir haksızlık olarak görülmeyen fiiller karşısındaki idari yaptırımların ise bir muhakemeye ihtiyaç olmaksızın idari makamlarca verilebilmesi kabul edilmiştir¹. Ceza hukuku yaptırımlarının uygulanabilmesi için mutlaka bir hâkim kararının gerekmesi, ceza hukukunun temel hak ve hürriyetlere en ağır müdahalede bulunan hukuk dalı olması ve dolayısıyla ceza hukukunun son çare olması ilkesiyle de mantıksal bir bütünlük içerisindedir.

Ayrıca her türlü haksız fiil karşılığında bir ceza hukuku yaptırımının öngörülmesi bireyler ve toplum açısından olumsuz sonuçlar doğuracaktır². Kabahat nev'inden bazı haksızlıkların “ıslah edilmesi” gerekmeyecek şekilde hukuka ve toplumsal düzene bağlı olan kişilerce de kolayca işlenebilmesi, bunların ceza hukuku alanında düzenlenmemesi gereken fiiller olduğunun diğer bir gerekçesidir. Aksi halde birçok kişinin bir ceza yargılamasına maruz kalması ve cezalandırılması gerekecek ve bu durum kişilerin damgalanmasına ve “toplumdan uzaklaşmasına” sebep olabilecektir³.

Bir idari işlem niteliğinde olan ve idari işlemin kamu gücüne dayanma, hukuka uygunluk karinesinden yararlanma, idarenin tek taraflı irade açıklamasına dayanma ve re'sen icra edilebilme gibi tüm özelliklerine sahip olan idari yaptırım kararlarının verilme usulü bu kararların denetlenmesi konusunu son derece önemli hale getirmektedir. İdari yaptırım kararının verilmesindeki usul, kararın denetlenmesindeki önem ve faydayı da artırmaktadır.

¹ Feyyaz Gölcüklü, '«İdari Ceza Hukuku» ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki' (1963) 18(2) Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 115, 136.

² Albin Eser, 'Germany' (1973) 21(2) The American Journal of Comparative Law, 245, 251.

³ Eser (n 2) 251.

Kural olarak, idari işlemler bakımından idari yargıda iptal davası açılabileceği söylenebilirse de 5326 sayılı Kabahatler Kanunu başta olmak üzere bazı kanunlarda bu hususta adli yargının görevli olarak kabul edilmesi idari yaptırımlar bakımından hangi yargı yolunun görevli olduğu konusunda öğretide ve uygulamada tartışmalara ve belirsizliklere sebep olmaktadır. İdari yaptırım kararı verilen birçok olayda görevli yargı yolunun tespit edilmesi için konunun Uyuşmazlık Mahkemesi'ne intikal ettirildiği gözlemlenmektedir.

İdari yaptırımların birer idari işlem olması ile ceza hukuku ile yakın hukuki ve tarihsel ilişkisi, görevli olması gereken yargı yolunun belirlenmesine farklı yönlerden yaklaşabilmeyi mümkün kılmaktadır.

Çalışmamızda 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda idari yaptırımlara karşı öngörülen kanun yolları ele alınmıştır. Kanunun 3'üncü maddesi ile idari işlem niteliğindeki idari yaptırımlar bakımından genel bir kanun ortaya konulmaya çalışılması bazı tartışmalı meseleleri ortaya çıkarmıştır. Konunun temelinde idari yargı ile adli yargı arasında anayasal bir görev ayrımının olup olmadığı ve yasama organının bir kanun ihdas ederek idari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığı adli yargının görev alanına dâhil edip edemeyeceği yatmaktadır. Bu hususlar değerlendirildikten sonra, idari yaptırım kararlarına karşı Kabahatler Kanunu uyarınca başvurulabilecek kanun yolları incelenmiştir. Mesele adli ve idari yargı boyutunda tartışmalı olmakla birlikte, adli yargı içerisinde de hangi kanun yollarına başvurulabileceği sorunu ortaya çıkmıştır. Tüm bu tartışmalar genel anlamda hukukta uygulama birliğinin sağlanması, hukuki güvenlik, hak arama hürriyeti ve kanun önünde eşitlikle ilgilidir.

I. İdari Yaptırım Kararları ve Görevli Yargı Yolu Sorunu

A. İdari Yaptırım Kararlarının Hukuki Niteliği

İdare, yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin icap ettirdiği görevleri icra ederken idari işlemler ve idari eylemlerden yararlanır. İdare, iradesini memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle ve idari işlemler vasıtasıyla açıklar⁴. Bu irade açıklamaları kamu gücüne dayanan açıklamalardır. İradenin kamu gücüne dayanması açıklamaya “idari işlem” vasfı kazandırır. İdare, idari işlemler vasıtasıyla hukuk düzeninde bir değişiklik meydana getirir⁵. Dolayısıyla, idari işlemi, idarenin hukuk alanında bir değişiklik meydana getirmeye yönelik, kamu gücüne dayanarak

⁴ Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları* (Fakülteler Matbaası 1982) 384.

⁵ Duran (n 4) 381.

yapmış olduğu, tek taraflı⁶, hukuka uygunluk karinesinden yararlanılan ve resen icra edilebilen irade açıklamaları olarak tanımlamak mümkündür⁷.

Devlet, kamu düzenini koruyabilmek için belli hukuk dallarında bazı kurallar ihdas eder. Her fiilin haksızlığı ve dolayısıyla kamu düzenine verdiği zarar aynı ağırlıkta olmadığı için, haksızlığın ağırlığına göre belirli fiilleri farklı hukuk disiplinleri kapsamında ele alır. Bir takım fiillere ise müdahale edilmeyerek pozitif hukuk dışında bırakılır. Kamu düzenini ihlal eden fiillerin haksızlık içeriği en ağır olanları, son çare olma ilkesinin de bir gereği olarak ceza hukukunu ilgilendirir. Fakat kamu düzenini sadece suç teşkil eden fiiller tehdit etmez. Suç teşkil eden bir fiil kadar ağır bir ihlal içerdiği kabul edilmemekle birlikte, kamu düzenini ve kamu hizmetlerinin işleyişini ihlal ettiği düşünülen bir takım fiiller kabahat olarak düzenlenmiştir. Kamu hizmetlerinin sağlıklı yürütülebilmesi ve kamu düzeninin bir bölümünün⁸ idare eliyle korunması amacıyla idareye tanınan yetki, idari yaptırım uygulama yetkisidir⁹. İdare, bu şekilde düzenin korunmasını temin etme görevini ifa eder. Bazı haksızlıkların yargısal bir karar gerekmesizin hızlıca yaptırma tabi tutulabilmesi toplumsal düzenin korunmasıyla da ilişkilidir¹⁰. Bu bağlamda, kabahatler karşılığında öngörülen idari yaptırımlar, kanunun öngördüğü ve ceza hukukunu ilgilendirecek boyutta bir haksızlık düzeyine ulaşmayan, toplumsal düzeni tehdit eden veya bozan fiillere hızlıca müdahale edilmesini sağlar. Ayrıca sürekli bir değişim içinde olan toplumda ortaya çıkabilecek düzensizliklere karşı, idari yaptırım türlerinin de çeşitlenebilmesi¹¹; hızlıca karar verilebilmesi ve derhal uygulanabilir olması toplumsal düzen açısından idari yaptırımların olumlu yönleri olarak ifade edilmektedir¹².

İdari yaptırım kararları, idari organlar tarafından kamu gücü kullanılarak tesis edilen, re'sen tatbik edilebilen tek taraflı idari işlemlerdir¹³. İdareye idari yaptırım uygulama yetkisi veren düzenlemeler soyut ve genel düzenlemelerdir. İdari yaptırımların somutlaştırılması ya da bireyselleştirilmesi yani uygulanabilir hale gelmesi idarenin

⁶ İdari sözleşmeleri de idari işlemler içerisinde değerlendirilip, idari işlemleri tek yanlı ve iki yanlı işlemler olarak ayıran görüş için bkz. Duran (n 4) 386. Yazar, idari işlemleri, idari kararlar, idari sözleşmeler, düzenleyici işlemler ve planlama belgeleri olarak dört alt başlığa ayırmaktadır. Bu ayırmda, idari para cezaları idari kararlar kapsamındadır. Bkz. Duran (n 4) 386, 394.

⁷ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdari Yargılama Hukuku* (1. Bası, Savaş Yayınevi 2019) 190; Duran (n 4) 384 vd.

⁸ İfade ettiğimiz gibi, kamu düzeni bir bütün olmakla birlikte farklı hukuk disiplinleri ve farklı araçlarla korunmaktadır.

⁹ Anayasa Mahkemesi, 72/51, 15.5.1997; Anayasa Mahkemesi, Anayasa m.38'de geçen "İdare, kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamaz." ifadesinin mefumu muhalifinden, idareye idari yaptırım uygulayabilme yetkisinin verildiği sonucuna varmıştır. Bkz. Mustafa Karabulut, 'İdari Yaptırımların Hukuki Niteliği ve Anayasa Mahkemesinin Kabahatler Kanunu Hakkındaki Kararı' (2006) (3) Terazi Hukuk Dergisi 63, 64.

¹⁰ Gölcüklü (n 1) 134; Kayıhan İçel, "İdari Ceza Hukuku Ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi", (1984) 50(1-4) İÜHFM 117, 119.

¹¹ Anayasa Mahkemesi, 19/66, 23.10.1997.

¹² Turgut Tan, 'İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ndeki Güvenceler' (2005) Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük'e Armağan 309, 311.

¹³ Gölcüklü (n 1) 131, 136; Tan (n 12) 310, 311; Ali Pehlivan, *Kabahatler Hukukunun Genel Esasları* (1. Bası, Beta 2020) 58; Karabulut (n 9) 64.

bir işlemi ile mümkün olabilir. Dolayısıyla idari yaptırıma yönelik idare tarafından açıklanan irade beyanı da bir idari işlem niteliğindedir¹⁴. İdari yaptırım kararlarının en önemli özelliklerinden biri de kural olarak muhakeme sonucu ulaşılan yargısal bir karara dayanmamasıdır¹⁵. İdari işlemin yargısal olarak denetlenmesi sonucu verilen karar, ilk işlemin idari işlem olma vasfında bir değişiklik meydana getirmeyecektir¹⁶.

İdari yaptırım kararlarının birer idari işlem niteliğinde olduğu Anayasa Mahkemesi tarafından da kabul edilmektedir¹⁷. Dolayısıyla, idari yaptırımlara uygulanacak hukuki rejimin idari işlemlere ilişkin kurallara göre belirlenmesi ve idari işlemlerin tabi olduğu yargı yolunun görevli olması gerektiği düşünülebilir. Fakat aşağıda değinileceği üzere, konu bu kadar açık ve net değildir. İdari işlem niteliğine sahip idari yaptırım kararlarının bir kısmı için adli yargı genel yargı yolu haline getirilmiştir.

İdare hukukunun genel ilkeleri kapsamında ifade ettiğimiz bu bilgiler, aşağıda ele alacağımız Kabahatler Kanunu'na ilişkin düzenlemeler göz ardı edilirse sorunsuz gözükmemektedir. Fakat Kabahatler Kanunu idari yaptırımlardan doğan uyumsuzluklarla ilgili yargı yolunun ve dolayısıyla kanun yollarının belirlenmesi noktasında konuyu hem tartışmalı hem de belirsiz hale getirmiştir. Temel sorunun şu olduğu kanısındayız: Meseleye idare hukuku/hukukçusu açısından bakıldığında idari yaptırım kararları birer idari işlemidir. Bu işlemler idare hukukunun kural ve usullerine göre tesis edilir. Kabahatler de düzene aykırılık teşkil eden ve karşılığında idarece yaptırım uygulanabilen haksızlıklardır. İdari işlemler, idari yargı tarafından hukuka uygunluk denetiminden geçirilmelidir¹⁸. Fakat meseleye ceza hukuku/hukukçusu açısından bakıldığında, kabahatler her ne kadar suçun bir türü olmasa da karşılığında ağır yaptırımlar uygulanabilen haksızlıklardır. Bazı idari para cezaları miktar bakımından adli para cezasından çok daha ağır olabilmektedir. Bu nedenle, kabahatler karşılığında verilen idari yaptırım kararları diğer idari işlemlerden farklı görülmeli ve derhal uygulanmadan önce yargısal bir denetime tabi olabilmelidir. İdari yaptırım kararları sırf işlemin dayandığı usul ve esaslara göre değil; işlemin içerik ve niteliğine göre de değerlendirilmelidir. Kabahatler Kanunu'nun bazı genel hükümlerinin TCK'ya atıf yapılarak düzenlenmesi kabahatlerin ceza hukuku ile olan ilişkisinden kaynaklanmaktadır. Bu sebeple kabahatler karşılığında öngörülen bazı yaptırım kararlarının adli yargıda ceza hâkimlerince denetlenmesi gerekir¹⁹.

¹⁴ Duran (n 4) 384; Karabulut (n 9) 64; Pehlivan (n 13) 58.

¹⁵ Pehlivan (n 13) 8.

¹⁶ Anayasa Mahkemesi, 19/66, 23.10.1997.

¹⁷ Bkz. Özge Aksoyulu, 'Türk Hukukunda İdari Yargının Görev Alanına Yasal Müdahaleler ve Anayasa' (2012) (1) Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 67, 80; Anayasa Mahkemesi, 28/18, 10.07.1990; Anayasa Mahkemesi, 72/51, 15.05.1997; Anayasa Mahkemesi, 43/60, 13.5.2004; Tan (n 12) 310.

¹⁸ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 7) 156.

¹⁹ Kabahatler Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu'nda da idari yaptırım kararlarının birer idari işlem olduğu kabul edilmekle birlikte bu işlemlerin ceza hukuku ile yakın ilişki içinde olduğu ve idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararlarına karşı kanun yolu olarak ceza mahkemelerinin görevlendirildiği ifade edilerek bu anlayış doğrultusunda hareket edilmiştir. Bkz. 'Kabahatler Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu', TBMM, Dönem: 22,

B. Adli Yargı ve İdari Yargı Arasında Anayasal Görev Ayırımı Sorunu

İdarenin işlem, eylem ve sözleşmelerinden kaynaklanan uyuşmazlıklarda hangi yargı yolunun görevli olduğu konusundaki tartışmalar yeni değildir. Öteden beri adli yargı ile idari yargı arasında görev uyuşmazlıkları var olagelmıştır. Tartışma sadece kabahatlerle ilgili de değildir. Birçok uyuşmazlıkta hangi yargı yolunun görevli olduğu sorunu ortaya çıkabilmektedir²⁰. Görevli yargı yolu kural olarak ilgili kanunlarda belirtilir. Fakat kanunda açıklık bulunmayan durumlarda sorun çoğunlukla içtihatlarla çözümlenir²¹. Yargı yolları arasındaki görev sorununun nihai çözümü için yüksek mahkeme olarak Uyuşmazlık Mahkemesi kurulmuştur²².

Öğretide, idari yargı ile adli yargı arasındaki görev ayırımı sorununun salt bir yargılama usulü sorunu olmadığı belirtilerek, sorun yargısal denetimin etkililiği ve hukuk devleti ilkesi ile de ilişkilendirilmiştir²³.

İdari yargının görev alanının anayasal olarak belirlenip korunduğunu kabul eden görüşler bulunduğu gibi; kanun koyucunun bir uyuşmazlığın çözümünde adli ya da idari yargıyı kanunla görevlendirme yönünde takdir hakkının bulunduğunu savunan aksi yönde görüşler de bulunmaktadır²⁴. İdari yargının görev alanının Anayasa tarafından belirlendiğini kabul edenler temel olarak Anayasa'nın 37, 125, 140 ve 155'inci maddelerine istinat etmektedirler²⁵. Bu görüş, idari yargı sisteminin anayasal olarak düzenlendiğini, idare hukukunun prensiplerine göre tesis edilen birer idari işlem olan idari yaptırım kararlarının denetiminin kanunla adli yargıya bırakılmasının Anayasa'ya aykırı olduğunu savunmaktadır²⁶.

2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Kanun ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda idari yargının görev alanının belirlendiği ifade edilerek bu kanunları Anayasa m.142/1'e dayandırmanın, idari yargının görev alanının anayasal olarak belirlenmesi anlamına gelmeyeceği kanaatindeyiz²⁷. Aksi halde görevli yargı yolunu belirleyen ya da değiştiren her türlü kanuni düzenleme Anayasa m.142'ye istinat ettirilebilir ki bu durumda adli ya da idari yargının anayasal görev alanı şeklinde

Yasama Yılı: 3, Sıra Sayısı: 840, <<https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss840m.htm>> Erişim Tarihi 23 Ocak 2022.

²⁰ A. Şeref Gözübüyük, *Yönetel Yargı* (37. Bası, Turhan Kitabevi 2020) 72. İdari yaptırım kararlarının çeşitliliği ve mevzuatın dağınık ve karmaşık olması sebebiyle uygulamada idari yaptırımdan kaynaklanan bir uyuşmazlık söz konusu olduğunda görevli yargı yolunun belirlenmesinde hâkimlerin benzer uyuşmazlıklarda Uyuşmazlık Mahkemesi veya Danıştay gibi yüksek mahkemelerin verdiği kararları takip ederek çözüme ulaştıkları görülmektedir.

²¹ ibid 70.

²² Anayasa m.158.

²³ Metin Günday, 'İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları' (1997) 14 Anayasa Yargısı 347, 347.

²⁴ Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku* (13. Bası, Seçkin 2021) 124 vd; Günday (n 23) 350 vd; Gözübüyük (n 20) 71.

²⁵ Sait Güran, 'Yargı Denetiminin Kapsamı' (1987) 52(1-4) İÜHF 35, 38, 39; Halil Kalabalık, *İdari Yargılama Usulü Hukuku* (15. Bası, Seçkin 2021) 112; Günday (n 23) 352, 353.

²⁶ Günday (n 23) 352, 353; Karabulut (n 9) 65.

²⁷ Kalabalık (n 25) 112.

bir tartışma yapılamaz²⁸. Anayasa m.142'ye dayanılarak kanun koyucunun adli ve idari yargının görev alanını kanunla belirleme noktasında takdir hakkı tanındığı sonucuna varılabilir²⁹. Kanun ile yapılacak bir düzenleme Anayasa m.37 bağlamında kanuni hâkim güvencesine de aykırılık teşkil etmeyecektir.

Anayasa m.125'e göre, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır ve yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır. Bu düzenlemeye istinaden bir görüşe göre, idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluk denetimi mutlaka idari yargı yolunda yapılmalıdır. Bu denetimin yapılmasında kanunla adli yargının görevlendirilmesi Anayasa'ya aykırılık teşkil eder. Buna karşılık, idari işlem ve eylemlerle ilgili hukuka uygunluk denetimi dışında kalan uyuşmazlıklarda adli yargının görevlendirilmesinde Anayasa'ya aykırılık bulunmaz³⁰.

Aksi yöndeki görüş ise, görevli yargı yolunun kanunla belirlenebileceğini savunmaktadır. Bu görüşü savunan yazarlar farklı gerekçeler sunmaktadır. Bir görüşe göre, 1961 Anayasası'nın aksine 1982 Anayasası m.155/2'de Danıştay'ın görevleri sayılırken “*idari davaları*” görmesinden değil “*davaları*” görmesinden bahsedilmesi kanun koyucuya yargı yolunun kanunla belirlenmesinde takdir hakkı tanımaktadır³¹. Ayrıca, Anayasa m.37'deki kanuni hâkim güvencesine dair düzenlemenin de görevli yargı yerini kanunla belirleme konusunda kanun koyucuya takdir yetkisi sağladığı ileri sürülmüştür³². İleri sürülen bir diğer gerekçe Anayasa m.125/1 ve 142/1 düzenlemesidir. Bu görüşe göre, 125'inci maddede görevli yargı yolu açıkça belirlenmemiş; 142'nci maddede ise mahkemelerin görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği kabul edilerek görevli yargı yolunun kanunla belirlenmesinde kanun koyucu yetkilendirilmiştir³³.

Gözler ve Kaplan, “*görev esaslı izler*” ilkesinin doğal bir sonucu olarak idari işlem ve eylemlerden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde idari yargının görevli olması gerektiğini ifade etmekle birlikte; idari yargının görev alanını tanımlayan ve koruyan, idari işlem ve eylemlerden kaynaklanan uyuşmazlıkların idari yargının görevine girdiğine dair bir hükmün Anayasa'da bulunmadığını belirtmektedirler³⁴.

²⁸ Nitekim Anayasa Mahkemesi, itirazın sulh ceza mahkemesine yapılmasını öngören 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42/5'inci maddesinin Anayasa'nın 142'nci maddesine aykırı olmadığına, Anayasa'nın 142. maddesinin, mahkemelerin kuruluş ve görevleri hakkında kanunilik ilkesini getirdiğine, görevli mahkemeyi belirleyen itiraz konusu kuralda, görev kanun ile düzenlendiğinden, Anayasa'nın 142. maddesine aykırılık bulunmadığına karar vermiştir. Bkz. Anayasa Mahkemesi, 72/51, 15.5.1997.

²⁹ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 7) 332.

³⁰ Günday (n 23) 354.

³¹ Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku* (Filiz Kitabevi 1985) 31; Bu görüşün eleştirisi için bkz. Güran (n 25) 38, 39.

³² Yayla (n 31) 31.

³³ Gözübüyük (n 20) 71; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 7) 332; Çağlayan (n 24) 127.

³⁴ Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, ‘İdari Eylemlerden Kaynaklanan Zararlara İlişkin Davalar Adli Yargının Görev Alanına Sokulabilir mi?’ (HMK m.3 ve TBK, m.55/2 Hakkında Eleştiriler) (2011) 6(63) Terazi Hukuk Dergisi 36, 40.

Anayasa Mahkemesi idari ve adli yargı arasındaki görev ayrımının anayasal bir ayrım olduğunu kabul etmektedir³⁵. Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 37, 125, 140 ve 155'inci maddelerinin künhünden, *kural olarak* idari işlem ve eylemlerden kaynaklanan uyuşmazlıklarda idari yargının anayasal olarak görevli olduğu sonucuna varmaktadır³⁶. Anayasa Mahkemesi'nin bu konudaki tutumu, benzer kararlarda da ifade edildiği üzere şu şekilde özetlenebilir: Anayasa Mahkemesi'ne göre anayasada idari ve adli yargı ayrımı kabul edilmiş ve idari uyuşmazlıkların çözümü anayasal olarak idari yargı mercilerine bırakılmıştır. Dolayısıyla, idari yargının görev alanı kapsamında olan bir uyuşmazlığın çözümünün kanunla adli yargıya bırakılması hususunda kanun koyucunun "*mutlak*" bir takdir yetkisi yoktur. Anayasa Mahkemesi'nin "*mutlak*" ifadesini kullanması bilinçli bir tercihtir. Mahkeme'ye göre, kanun koyucunun bu konuda bir düzenleme yapabilmesi yani idari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde kanunla adli yargıyı görevlendirebilmesi ancak "*haklı neden*" ve "*kamu yararı*" bulunması şartıyla mümkün olabilir³⁷. Anayasa Mahkemesi'nin kararlarında dikkat çeken kavramlar "*haklı neden*" ve "*kamu yararı*" kavramlarıdır³⁸. Anayasa Mahkemesi, Kabahatler Kanunu m.3 bağlamında yapılan iptal başvurusunda³⁹ da "*haklı neden ve kamu yararı*" içtihadını devam ettirmiştir⁴⁰.

Kanaatimizce, idari yargının anayasal dayanağa sahip olduğu konusunda zaten tereddüt bulunmamaktadır⁴¹. Kanun⁴² ile idari işlem ve eylemlere karşı yargı yolu kapatılmayacağı gibi⁴³ idari yargı yolu bütün olarak da kaldırılamaz. Anayasa adli ve idari yargı ayrımını kabul etmekte ve buna göre bir yargı teşkilatı öngörmektedir⁴⁴. Sorun adli yargı ile idari yargının "*görev alanlarının*" anayasal olarak sınırlanıp sınırlanmadığı; dolayısıyla idarenin işlem veya eylemlerinden kaynaklanan bir uyuşmazlığın hallinin kanunla adli yargıya bırakılmasında kanun koyucunun takdir yetkisinin bulunup bulunmadığı noktasındadır. Anayasal olarak adli/idari yargı ayrımının gözetilmiş olması ile adli/idari yargının görev alanlarının anayasal olarak belirlenip kesin olarak sınırlanması farklı hususlardır. Anayasal düzenlemelere bakıldığında, idari işlem veya eylemlerden kaynaklanan uyuşmazlıklarda *kural olarak*

³⁵ Anayasa Mahkemesi, 72/51, 15.5.1997; Anayasa Mahkemesi, 71/23, 28.06.1995, Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 7) 332; Çağlayan (n 24) 125.

³⁶ Kalabalık (n 25) 112; Anayasa Mahkemesi, 72/51, 15.5.1997; Anayasa Mahkemesi, 108/35, 01.03.2006, Resmi Gazete: 22.07.2006, 26236.

³⁷ Anayasa Mahkemesi, 72/51, 15.05.1997.

³⁸ Gözler ve Kaplan (n 34) 40; Aksoylu (n 17) 76, 77.

³⁹ Anayasa Mahkemesi, 115/80, 11.6.2009 Resmi Gazete Tarih-Sayı: 26.11.2009-27418.

⁴⁰ Mahkeme daha sonraki kararlarında da "haklı neden ve kamu yararı" içtihadını sürdürmüştür. Bkz. Anayasa Mahkemesi, 226/119, 22.12.2006; Anayasa Mahkemesi, 35/23, 16.02.2012; Anayasa Mahkemesi, 68/165, 26.12.2013; Anayasa Mahkemesi, 87/41, 27.02.2014; Anayasa Mahkemesi, 178/82, 11.07.2018, § 89.

⁴¹ Bkz. Anayasa m.140, 155, 158.

⁴² Anayasa değişikliğine ilişkin kanun bahsimizin haricindedir.

⁴³ Bkz. Anayasa m.125.

⁴⁴ Bkz. Anayasa m.140/1, 155/1, 155/5, 158.

idari yargının görevlendirildiğinin kabulü gerekir⁴⁵. İdari yargı, temel olarak idari uyuşmazlıkların⁴⁶ çözümünü için öngörülmüştür. İdari uyuşmazlıklar da temel olarak idari işlem veya eylemlerden⁴⁷ kaynaklanabilecektir. Bu noktada, Anayasa m.125, 142, 155 ve diğer hükümler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, idarenin işlem veya eylemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklarda idari yargının görevlendirildiği ve fakat idari yargının “görev alanının” anayasal olarak kesin şekilde sınırlandırılmadığı ve kanun koyucunun idari işlem ve eylemlerden doğan bazı uyuşmazlıkların çözümünde kanunla adli yargıyı görevlendirmesinin önüne geçilmediği kanaatindeyiz⁴⁸. Yani, belirli idari uyuşmazlıkların çözümünde ya da belirli idari işlem veya eylemlerin denetiminde kanuni düzenlemeyle adli yargının görevlendirilmesi Anayasa’ya aykırı olmayacakken⁴⁹; idari uyuşmazlıkların çözümünde ya da idari işlem veya eylemlerin denetiminde adli yargının *genel görevli yargı yolu* haline getirilmesi Anayasa’ya aykırı olacaktır.

II. 5326 Sayılı Kabahatler Kanunu’na Göre İdari Yaptırımlar

A. Genel Olarak Kabahat ve İdari Yaptırım Kararı Verme Yetkisi

Kabahatler Kanunu’nun 2’nci maddesi uyarınca *kabahat*, karşılığında *idari yaptırım* uygulanması öngörülen haksızlıklardır. Yine Kabahatler Kanunu m.16’da kabahatler karşılığında⁵⁰ uygulanacak olan idari yaptırımlar, *idari para cezası* ve *idari tedbirler* şeklinde tasnif edilmiş ve idari tedbirler, *mülkiyetin kamuya geçirilmesi*⁵¹ ve ilgili kanunlarda yer alan *diğer tedbirler* şeklinde ifade edilmiştir. Kabahatler Kanunu m.19’da örnek olarak verilen işyerinin kapatılması, bir meslek ve sanatın icrasına izin verilmemesi, ehliyet veya ruhsatın geri alınması, aracın trafikten menedilmesi yaptırımları *diğer tedbirler* kapsamında değerlendirilebilir. Kabahatler Kanunu m.19’da ifade edilen bu yaptırımlar (idari tedbirler) sınırlı sayıda değildir. İlgili kanunlarda Kabahatler Kanunu’na uygun değişiklikler yapıncaya kadar bu tür tedbirlere ilişkin düzenlemelerin aynen uygulanmasına devam edileceği kabul edilmiştir⁵².

⁴⁵ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 7) 187.

⁴⁶ Anayasa m.155/2: “*Danıştay, ... idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.*”

⁴⁷ Bkz. Anayasa m.125/1.

⁴⁸ Aynı yöndeki görüş için bkz. Serkan Çınarlı ve Özge Didem Boulanger, ‘Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Işığında İdari Yaptırımlarda Görevli Yargı Kolu Sorunu’ (2019) 14(151) Terazi Hukuk Dergisi 490, 498, 499.

⁴⁹ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 7) 187.

⁵⁰ Bu bağlamda disiplin cezaları kabahatler ve idari yaptırımlar kapsamında değildir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu m.135/5’e göre, disiplin cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulabilir.

⁵¹ Mülkiyetin kamu geçirilmesi kabahatin konusunu oluşturan veya işlenmesi suretiyle elde edilen eşya ile ilgili bir idari tedbirdir. Kabahatler Kanunu gerekçesinde de ifade edildiği üzere ceza hukukundaki müsadere kavramının karşılığı olarak düşünülmüş ve kavramsal bir karışıklık olmaması için müsadere yerine mülkiyetin kamuya geçirilmesi kavramı kullanılmıştır. Bu yönüyle mülkiyetin kamuya geçirilmesi mevzuata Kabahatler Kanunu ile girmiş bir kavramdır. Bununla birlikte kavramların içeriği ve uygulanma koşulları arasında doğal olarak farklar da mevcuttur. Bkz. Levent Korkut ve Cengiz Otacı, *Türk Kabahatler Hukuku* (4. Baskı, Seçkin 2022) 37 vd.

⁵² Korkut ve Otacı (n 50) 33; “*Hükümden sonra, 31.03.2005 günlü mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak 01.06.2005*

Zamanın değişmesine bağlı olarak hukukta da değişim ve yenilenme kaçınılmazdır⁵³. Bunun en önemli örneklerinden biri de ceza hukukunun müdahale alanının değişimidir. Bu değişim genellikle bir fiili suç olmaktan çıkarma şeklinde tezahür etmektedir⁵⁴. Suç olmaktan çıkarılan bir fiil başka bir hukuk dalına ait bir haksızlık olarak düzenlenebileceği gibi hukukun müdahale alanının tamamen dışına da çıkarılabilmektedir⁵⁵. Suç olmaktan çıkarma düşüncesinin en önemli ve kapsamlı örneklerinden biri 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun yürürlüğe konulmasıyla kabahatlerin suçun bir türü olmaktan çıkarılmasıdır⁵⁶.

765 sayılı mülga TCK'da suçlar, haksızlık içeriğinin ağırlığına veya önemine göre *cürüm ve kabahat* olarak ikiye ayrılmaktaydı⁵⁷. Kabahatler, 765 sayılı mülga TCK'da suçun bir türü iken 5237 sayılı TCK ile suçun bir türü olmaktan çıkarılmıştır⁵⁸. Ayrıca, TCK'nın yürürlüğe girmesinden önceki bazı kanunlarda bir suç türü olarak kabul edilen ve karşılığında hafif hapis ve hafif para cezası öngörülen kabahatler de 5252 sayılı kanunun yedinci maddesiyle⁵⁹ suçun bir türü olma özelliğini kaybetmiştir⁶⁰. Kabahatlerin suçun bir türü olmaktan çıkarılmasının çeşitli sebepleri vardır. Bu sebepler, ceza adalet sisteminin suç teşkil eden bazı fiillere bakışının değişmesi, cezalandırmadan beklenen amacın önleme veya caydırıcılık olduğu düşüncesinden ıslah ve topluma kazandırma olduğu düşüncesine yönelimler, suç olarak düzenlenen bazı fiillerin ceza hukukunun son çare olması ilkesine uygun olmaması, kişilerin ceza adalet sistemiyle muhatap olmalarından beklenen yararın muhtemel zarardan daha az olabilmesi, bazı daha az önemde görülen fiillerle yargılama makamlarının meşgul edilmemesi, daha önemli haksızlıkların üzerinde daha fazla durulabilmesi ve ceza adalet sisteminin daha işlevsel bir hale getirilmesi, ceza hukukunun müdahale

tarihinde yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 19. maddesinin "c" bendine göre "ruhsat ve ehliyetin geri alınması yaptırımına ilişkin hükümlerin ilgili kanunlarda bu kanun hükümlerine uygun değişiklik yapılmıyacağı kadar saklı olduğu", aynı yasanın 27. maddesinde de "idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı sulh ceza mahkemesine itiraz edilebileceği" düzenlenmiş olup, buna göre sulh ceza mahkemesinin ehliyetin geri alınması kararına karşı yapılan itirazı inceleme yetkisinin bulunmadığı gözetilerek görevsizlik kararı verilmesi yerine yargılamaya devamla hüküm tesisi, ... Bozmayı icabettirmiş..." Yargıtay 7. Ceza Dairesi, 34724/20244, 17.11.2005, www.lexpera.com.tr.

⁵³ Mecelle-i Ahkâm-ı Adliyye m.39: "Ezmânın tegayyürü ile ahkâmın tegayyürü inkâr olunamaz."

⁵⁴ Suç olmaktan çıkarma konusuna dair inceleme için bkz. Köksal Bayraktar, 'Ceza Hukukunda Suç Olmaktan Çıkarma Akımı' (1984) 50(1-4) İÜHF 197, 198; İçel (n 10) 117 vd.; Pehlivan (n 13) 66 vd.

⁵⁵ Bayraktar (n 54) 198, 199.

⁵⁶ Adem Sözüer ve Selman Dursun, '5411 sayılı Kanun'da Öngörülen Kabahatler' (2005) (5) Hukuki Perspektifler Dergisi 192, 195; Selman Dursun, 'Türk Ceza Hukuku Reformunun Ekonomi Ceza Hukukuna Etkileri' Adem Sözüer (ed), *Dünyada ve Türkiye'de Ceza Hukuku Reformları Kongresi*, (On İki Levha Yayıncılık 2013) 2249. Almanya'da 2. Dünya Savaşı sonrası ilk büyük reformun, Alman Ceza Kanunu'nun geniş bir kısmındaki fiilleri suç olmaktan çıkaran 1968 tarihli Alman Düzene Aykırılıklar Kanunu (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) olduğu ifade edilmektedir. Bkz. Eser (n 2) 250.

⁵⁷ İzzet Özgenç, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, (17. Bası, Seçkin 2021) 112; 765 sayılı mülga TCK m.1/2'ye göre "Suçlar; cürüm veya kabahattir." 765 sayılı Kanunun 11'inci maddesinde ise cürümler karşılığında ağır hapis, hapis, sürgün, ağır para cezası, kamu hizmetinden yasaklanma; kabahatler için ise hafif hapis, hafif para cezası, muayyen bir meslek ve sanatın tatili icrası şeklinde cezalar belirlenmiştir.

⁵⁸ Sözüer ve Dursun, (n 56) 195.

⁵⁹ "Kanunlarda, «hafif hapis» veya «hafif para» cezası olarak öngörülen yaptırımlar, idari para cezasına dönüştürülmüştür."

⁶⁰ Cumhuriyet Şahin ve İzzet Özgenç, 'Kabahatler Kanununun Uygulanmasına İlişkin Hukuki Değerlendirmeler (I)' (2010) (4) Fasikül Hukuk Dergisi 10, 10.

alanını daha doğru belirleyerek suçlarla daha etkin mücadele edilebilmesi şeklinde ifade edilmektedir⁶¹.

Her ne kadar kabahatler suçun bir türü olarak görülmeyip ceza kanunundan çıkarılsa da haksızlık içeriğini muhafaza eden kabahat türünden fiillere ilişkin bir sistem oluşturulması ve kabahatlerin ayrı bir kanunda düzenlenmesi ihtiyacı doğmuştur⁶². Hem bu fiilleri düzenlemek hem de mevzuatta karşılığında bir idari yaptırım uygulanması öngörülen haksız fiillere ilişkin genel kanun niteliğinde olması amacıyla Türk Ceza Hukuku Reformu'nun bir parçası olan Kabahatler Kanunu kabul edilmiştir⁶³.

Yukarıda ifade ettiğimiz gibi, 765 sayılı mülga TCK'da kabahat türünden suçlar olarak düzenlenen bazı fiiller, 5237 ve 5326 sayılı kanunlardaki değişikliklerle karşılığında idari yaptırım öngörülen fiiller haline getirilmiştir. Bununla birlikte, Kabahatler Kanunu'nun, gerek kabahatlere ilişkin birçok meseleyi 5237 sayılı kanunla ilişkilendirerek düzenlemesi gerekse idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine dair idari yaptırım kararlarına karşı kanun yolu olarak adli yargıyı görevli kabul etmesi sebebiyle, kabahatlerin ve idari yaptırım kararlarının sadece idari yargıyı ilgilendirdiğini söylemek mümkün değildir. Kabahatler suçun bir türü olmaktan çıkarılmışsa da mevcut kanuni düzenlemeler nedeniyle kabahatlerin ceza ve ceza muhakemesi hukukuyla olan bağı kesilmiş değildir.

Kabahatler suçun bir türü olmamakla birlikte toplumsal düzene aykırılık oluşturduğundan karşılığında bir yaptırım öngörülen haksızlıklardır. Bu yaptırım cezai değil idari bir yaptırımdır. İdari yaptırımlar, ceza hukuku ıstılahındaki “ceza” niteliğinde olmasa da “cezalandırıcı” niteliktedir. Hatta bazı idari para cezaları, bir ceza hukuku yaptırımı olan adli para cezasından miktar bakımından çok daha ağırdır⁶⁴. Dahası, hapis cezası öngörülen bazı suçlarda dahi belli bir sürenin altındaki hapis

⁶¹ Bayraktar (n 54) 201 vd.; İcel, (n 10) 129-131; Fatih Selami Mahmutoglu, ‘İdari Para Yaptırımını Gerektiren Eylemler Yönünden Yargılama Rejimi’ (1996) 55(1-2) İÜHF 151, 151.

⁶² Sözüer ve Dursun, (n 56) 195; Özgeç (n 57) 116.

⁶³ Sözüer ve Dursun, (n 56) 195.

⁶⁴ 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu m.19'daki idari para cezaları bu konuda önemli ve düşündürücü bir örnektir. 5015 sayılı Kanun m.19'da *iki milyon Türk Lirası ile on milyon Türk Lirası* arasında bir idari para cezası düzenlenmektedir. İlgili para cezaları Kabahatler Kanunu m.17/7 hükmü uyarınca, her takvim yılı başından geçerli olmak üzere yeniden tespit edilip artırılarak uygulanmaktadır. 5015 sayılı Kanunun 19. maddesinin a bendi için yukarıda ifade ettiğimiz miktar, 2024 yılı için *12.870.021-64.350.125 TL* şeklinde güncellenmiştir. Bkz. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/12/20231227-8.htm>. Bu yönde, 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu, 2872 sayılı Çevre Kanunu, 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu da örnek olarak gösterilebilir.

⁶⁵ Kabahat kavramının temelinde yatan düşüncenin kabahat teşkil eden fiillerin ceza hukukunun müdahalesini gerektirmeyecek ağırlıkta bir haksızlık içeriğine sahip olduğu unutulmamalıdır. Hangi fiillerin bu nitelikte olduğu kanunlarla belirlenecektir. Hukuka aykırılık teşkil eden fiil ceza hukuku haricindeki “çarelerle” önlenilebiliyorsa burada ceza hukukuna başvurulamaz. Aynı şekilde mutlaka ceza hukukunun müdahil olması gereken bir haksızlık yine ceza hukukunun son çare olması ilkesinin diğer bir gereği olarak o haksız fiili önlemeye ve cezadan beklenen amacı sağlamaya yetecek asgari düzey ve miktardaki ceza hukuku yaptırımına tabi olmalıdır. Dolayısıyla, kabahat teşkil eden fiiller karşılığında öngörülen yaptırımların ağırlık açısından tabiri caizse ceza hukuku yaptırımı niteliğine dönüşmemesine dikkat edilmelidir. Aksi halde *de facto* bir suç ve cezalandırmadan bahsedilebilecektir. Ayrıca bu durumda fiilin neden suç değil de kabahat olarak düzenlendiği sorusu da gündeme gelecektir.

cezalarında çeşitli muhakeme ve infaz hukuku düzenlemeleri sebebiyle failerin ceza infaz kurumuna girmediği düşünüldüğünde, bazı idari para cezalarının bu yönüyle de bazı suçların karşılığı olan hapis ve adli para cezalarından daha ağır sonuçlar doğurduğu görülmektedir. Fakat ne kadar ağır bir yaptırım içerirse içersin, kabahatler karşılığında öngörülen yaptırımların idari yaptırım olma niteliği değişmeyecektir. İdari yaptırımlar bu anlamda, devlet tarafından kullanılabilen birer “cezalandırma” aracıdır⁶⁶. Bu niteliği göz önüne alındığında, bu tür yaptırımların en azından bazı yönleriyle ceza hukukunun genel ilkelerine tabi olarak düzenlenmesi gerekli ve yerindedir. Fakat bu durum Kabahatler Kanunu’nun TCK’dan ve CMK’dan müstakil bir kanun olma niteliğini değiştirmeyecektir. Özetle, kabahatlerin suç olmaktan çıkarıldığını; fakat ceza hukuku ile bağının hem teorik hem de düşünsel anlamda kesil(e)mediğini söylemek mümkündür^{67 68}.

Son olarak, kabahatler karşılığında kanunda öngörülen idari yaptırıma karar verme yetkisine değineceğiz. Anayasa’ya göre, idare kamu hizmet ve görevlerini memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirir. Kabahatler Kanunu m.22 ve devamında idari yaptırım kararı verme yetkisi düzenlenmiştir. Buna göre bir kabahat sebebiyle idari yaptırıma karar verebilecek kişileri ya da makamları üç grupta tasnif etmek mümkündür. İlk olarak, ilgili idarenin görev alanına dâhil olan bir yerde bir kabahatin işlenmesi halinde, ilgili kanunlarda açıkça gösterilmesi şartıyla idari kurul, makam veya kamu görevlileri idari yaptırım kararı verebilirler. İkinci olarak, Cumhuriyet savcıları idari yaptırım kararı verebilirler. Cumhuriyet savcıları üç halde idari yaptırım kararı verebilirler. İlk olarak, ilgili kanunlarda bu yetkinin açıkça düzenlendiği hallerde Cumhuriyet savcıları idari yaptırım kararı verebilir. İkincisi, Cumhuriyet savcısı açılmış olan soruşturma kapsamında, kabahat teşkil eden bir fiilin işlenmiş olduğunu öğrenirse, vaziyeti ilgili kamu kurum ve kuruluşuna bildirebilir veya kendisi de idari yaptırım kararı verebilir. Üçüncüsü, soruşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğu anlaşılırsa, ilgili kamu

⁶⁶ Gölcüklü (n 1) 117; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, uygulanan yaptırım her ne kadar idarî yaptırım olarak adlandırılrsa da organik değil maddi yorumu esas alarak yani yaptırımın cezai karakterini göz önüne alarak cezai karakter taşıyan idarî yaptırımları da AİHS m.6 kapsamında “cezaî alanda” değerlendirmektedir. Bkz. Tan (n 12) 323. Bkz. AİHM, *Engel ve Diğerleri v. Hollanda*, B. No: 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, 08.06.1976, § 82. AİHM, bir insanın cezai olup olmadığının tespitinde *Engel kriterleri* olarak bilinen ölçütleri ortaya koymuştur. Buna göre bir insanın cezai nitelikte olup olmadığının belirlenmesinde a) başlangıç olarak öncelikle isnat edilen haksızlığın ulusal hukuktaki tasnifine göre ceza hukukuna mı disiplin hukukuna mı yoksa her ikisine mi ait olduğunun, b) haksızlığın niteliğinin, c) cezanın ağırlık derecesinin tespit edilmesi gerekir.

⁶⁷ Kabahatler Kanunu’na ilişkin tasarının gerekçesinde de kabahatler “*idarî suçlar*” olarak zikredilmektedir. Bkz. ‘Kabahatler Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu’, TBMM, Dönem: 22, Yasama Yılı: 3, Sıra Sayısı: 840, <<https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss840m.htm>> Erişim Tarihi 23 Ocak 2022; Öğretide idarî yaptırımlar karşılığında “idarî cezalar”, kabahatler hukuku karşılığında “idarî ceza hukuku” kavramları da kullanılmaktadır. Belirtmek gerekir ki ceza, yaptırım ve tedbir kavramları aynı anlama gelmeyen kavramlardır. Kabahatler hukukunun konumu ve kavramları konusunda henüz uzlaşılabilir değildir. Kabahatler Kanunu’nun mevcut haliyle bu tartışmalar devam edecektir. Kanaatimizce, mevcut düzenlemeler ışığında kabahatleri ceza hukukundan da idare hukukundan da soyutlamak imkânsızdır. Farklı kelimelerle isimlendirilse de kabahatler hukuku nevi şahsına münhasır bir kamu hukuku dalı olarak görülmelidir.

⁶⁸ “Kanunun, karşılığında idarî yaptırım uygulanmasını öngördüğü kabahatlerden bir kısmının ceza hukuku kapsamında suç niteliği taşıdığı açıktır. ...Uygulanacak yaptırımın yasa ile (idarî) para cezasına dönüştürülmesinin bu tür yaptırım uygulanacak eylemlerin gerçekte ceza hukuku alanına giren suç olma özelliklerini etkilemeyeceği açıktır.” Anayasa Mahkemesi, 115/80, 11.6.2009.

kurum ve kuruluşunca daha önce idari yaptırım kararı verilmemiş olması şartıyla, Cumhuriyet savcısı idari yaptırım kararı verir. Son olarak, idari yaptırım kararı vermeye mahkeme de yetkilidir. Kovuşturmaya konu olan fiilin suç değil de kabahat teşkil ettiği anlaşılırsa mahkemece idari yaptırım kararı verilir. Mahkemenin bu kararı verebilmesi için yine ilgili kamu kurum ve kuruluşu tarafından daha önce idari yaptırım kararı verilmemiş olmalıdır. Aksi halde *ne bis in idem* ilkesi ihlal edilmiş olacaktır.

B. Kabahatler Kanunu'nun Genel Kanun Niteliği

Kabahatler Kanunu m.3'ün ilk hali “*Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır.*” şeklindeydi. Bu hüküm ile dağınık ve geniş olan idare hukuku mevzuatındaki idari yaptırımlara ilişkin bir sistem birliği getirmek ve neticede hukuk uygulamasında birliği sağlamak amaçlanıyordu⁶⁹. Fakat Kabahatler Kanunu'ndan sonra yürürlüğe giren bazı kanunlarda yer alan idari para cezalarına karşı idari yargının görevli olduğuna dair bazı düzenlemeler gerçekleştirilmek istenen bu amacı zedelemiştir⁷⁰. Her ne kadar Kabahatler Kanunu ile kabahat içeren diğer kanunlar bakımından genel ilke ve kurallar ihdas edilerek bir genel kanun ortaya konulmaya çalışılsa da sonradan yürürlüğe giren yeni kanunlarla Kabahatler Kanunu'na aykırı düzenlemeler yapılmasına bir engel bulunmamaktadır⁷¹. Genel kanun olarak düşünülen bir kanunla bağdaşmayan yeni düzenlemeler kanun yapma tekniği bakımından doğru olmasa da kanun koyucu, geçmişte ortaya koyduğu kanun düzeyindeki irade ile gelecekteki kanun koyucunun iradesini engelleyemez⁷².

Kabahatler Kanunu m.3'ün ilk hali sonrası, genel hükümler kısmında düzenlenen kanun yollarına ilişkin m.27 ve 29'da öngörülen adli yargı yolu, mevzuatta idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımı öngörülen tüm kabahatler bakımından görevli hale gelmişti. Bu durumda idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımı öngören tüm kabahatler idari yargının denetim kapsamından çıkıyordu⁷³. Bu nedenle Kabahatler Kanunu m.3'ün ilk halinin Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülerek somut norm denetimi yoluna başvurulmuştur⁷⁴. Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 125, 140, 142 ve 155'inci maddelerine dayanarak, Anayasa'da adli ve idari yargı ayrılığının kabul edildiğini; idarenin kamu gücü kullandığı ve kamu hukuku alanına giren işlem ve eylemlerinin idari yargıda

⁶⁹ Dursun (n 56) 2249; Bkz. Kabahatler Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu.

⁷⁰ Karabulut (n 9) 64; Korkut ve Otacı (n 50) 76.

⁷¹ Ayrıntılı inceleme için bkz. Dursun (n 56) 2249.

⁷² TCK'nın özel kanunlarla ilişkisini düzenleyen 5'inci maddesi açısından da benzer bir tartışma ortaya çıkmıştır. TCK m.5'e göre, “*Bu Kanunun genel hükümleri, özel ceza kanunları ve ceza içeren kanunlardaki suçlar hakkında da uygulanır.*”. Aynı değerlendirmeler TCK m.5 açısından da geçerlidir.

⁷³ Zeynel T. Kangal, *Kabahatler Hukuku* (2. Bası, On İki Levha Yayıncılık 2019) 441.

⁷⁴ Anayasa Mahkemesi, 108/35, 01.03.2006, Resmi Gazete: 22.07.2006, 26236.

denetleneyeceğini; idari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adli yargının görevlendirilmesi konusunda kanun koyucunun geniş takdir hakkının bulunmadığını ifade etmiştir⁷⁵.

Mahkeme değerlendirmesine, bazen kanunlarda basit nitelikteki *suçlar* karşılığında *idari yaptırımlara* yer verilebildiği; daha ağır *suç* oluşturan eylemler karşılığında verilen *idari para cezalarında* konunun ceza hukukunu daha çok ilgilendirmesi nedeniyle adli yargının görevli olmasının doğal olduğu ve fakat idare hukukunun ilkeleri ve esasları kapsamında tesis edilmiş olan bir idari işlemin salt idari para cezası içermesi sebebiyle denetiminin idari yargının görev alanından çıkarılarak adli yargının görevlendirilmesinin mümkün olmadığı şeklinde devam etmiştir. Öncelikle, Anayasa Mahkemesi'nin kabahatleri hâlâ bir suç⁷⁶ türü olarak görmesi haklı olarak eleştirilmektedir⁷⁷. Anayasa Mahkemesi'nin bu değerlendirmesinin teorik olarak kabul edilebilmesi mümkün değildir. Bunun da ötesinde, kanun koyucunun bazı fiilleri suç olmaktan çıkararak iradesi tanınmamış olmaktadır.

Sonuç olarak, Kabahatler Kanunu m.3 ile diğer kanunlardaki kabahatlere atıfta bulunularak, sadece yaptırımın türünden hareket edilerek ve idari yargının denetiminde olması gereken alanlar gözetilmeksizin, bunları da kapsayacak şekilde başvuru yolu, itiraz, bunlara dair usul ve esasların değiştirilmesi, Anayasa m.125 ve 155'e aykırı bulunarak maddenin iptaline karar verilmiştir⁷⁸.

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı sonrası⁷⁹ Kabahatler Kanunu'nun 3'üncü maddesi "*Bu Kanunun; a) İdarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde, b) Diğer genel hükümleri, idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında, uygulanır.*" şeklinde değiştirilmiştir. Yeni düzenleme ile birlikte Kabahatler Kanunu'nun genel kanun niteliği ilk haline göre sınırlandırılmıştır⁸⁰. Kabahatler Kanunu m.3, 19 ve 27 birlikte değerlendirildiğinde, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması haline idari para cezası ve mülkiyetin

⁷⁵ Anayasa Mahkemesi, 225/88, 8.10.2002; Anayasa Mahkemesi, 108/35, 01.03.2006.

⁷⁶ "Yaptırımın adının yasa ile "idari" olarak değiştirilmesinin, bu tür yaptırım uygulanacak eylemlerin gerçekte ceza hukuku alanına giren suç olma özelliklerini etkilemeyeceği açıktır." Bkz. Anayasa Mahkemesi, 108/35, 01.03.2006.

⁷⁷ Özgenç (n 57) 116.

⁷⁸ Öğretide, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararının suç olmaktan çıkarma anlayışına aykırı olduğu ifade edilmiştir. Karar ayrıca, her iki organ da bağımsız hâkimlerden oluştuğu ve mevcut hukuk kuralları uygulandığı için, bir fiilin hukuka aykırılığının belirlenmesinin idare mahkemesi veya ceza mahkemesi tarafından yapılmasının hukuka aykırı olamayacağı ifade edilerek eleştirilmiştir. Bkz. Süheyl Donay, *Türk Ceza Kanunu Şerhi* (Beta 2007) 499.

⁷⁹ İptal kararı 01.03.2006 tarihinde alınmakla birlikte, Kabahatler Kanunu'nun 3'üncü maddesinin iptalinin doğuracağı hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görülmüş, iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlandıktan altı ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiştir. İptal kararı 22.07.2006 tarihli ve 26236 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış, 22 Ocak 2007 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Fakat bu karar yürürlüğe girmesinin önce Kabahatler Kanunu'nun 3'üncü maddesi 5560 sayılı Kanun'un 31'inci maddesi ile değiştirilmiş ve bu değişiklik 26381 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 19.12.2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁸⁰ Adem Sözüter ve Selman Dursun, "TCK, CMK ve Kabahatler Kanunundaki Son Değişiklikler Ne Getiriyor?" (2006) (9) Hukuki Perspektifler Dergisi 203, 216.

kamuya geçirilmesine dair idari yaptırım kararları hakkında Kabahatler Kanunu'nun kanun yollarına ilişkin hükümlerinin uygulanacağı; Kabahatler Kanunu'nun diğer genel hükümlerinin ise idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacağı ve bunlar dışındaki diğer idari tedbirler bakımından ilgili kanunlarda değişiklik yapıncaya kadar bu kanunlardaki hükümlerin uygulanacağı sonucu çıkmaktadır. Dolayısıyla idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi tedbiri haricindeki diğer idari yaptırımlar (tedbirler) bakımından Kabahatler Kanunu genel kanun niteliğinde görülmemelidir⁸¹.

Değişiklik sonrası, Kabahatler Kanunu m.3'ün a bendinin iptal edilmesi için Anayasa Mahkemesi'ne tekrar başvuruda bulunulmuştur⁸².

Anayasa Mahkemesi değerlendirmesinde, her ne kadar idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarına karşı adli yargı asıl görevli yargı yolu haline getirilse de; 3'üncü maddenin a bendinde yer alan “*diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması*”, 19'uncu maddedeki saklı tutulan hükümler ve 27'nci maddenin 8'inci fıkrasındaki istisna düzenlemesi vasıtasıyla idari yargının denetimine tabi olması icap eden alanın gözetilmiş olduğunu ifade etmiştir. Anayasa Mahkemesi kural olarak, idare hukuku alanına giren uyuşmazlıklarda idari yargının, özel hukuk alanına giren uyuşmazlıklarda ise adli yargının görevli olacağını, idari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adli yargının görevlendirilmesi hususunda kanun koyucunun mutlak bir takdir hakkı bulunduğunun söylenemeyeceğini, idari yargının denetimine tabi olması gereken bir idari uyuşmazlığın çözümünün, *haklı neden ve kamu yararının* bulunması durumunda kanun koyucu tarafından adli yargıya bırakılabileceğini, kabahat teşkil eden fiillerin çeşitli olması ve idari yaptırımların uygulanma alanı göz önüne alındığında, idari yargı teşkilatına kıyasla daha yaygın olan sulh ceza mahkemelerine başvuru olanağı tanınmasının *hak arama özgürlüğünü* kolaylaştırıcı nitelikte olduğunu⁸³, bu şekilde kısa sürede netice alınmasını mümkün kıldığını ve bunun ilgili düzenlemenin *haklı nedenini* oluşturduğunu belirterek iptal istemini reddetmiştir⁸⁴. Burada iptal isteminin reddi kararının beş üyeye karşı altı üyenin oyuyla alındığına dikkat edilmelidir.

Anayasa Mahkemesi'nin Kabahatler Kanunu m.3/1-a bendinin iptali istemini reddetmesinin temelinde, içtihadı olarak geliştirdiği, haklı neden ve kamu yararı olması halinde kanun koyucunun idari yargının görevine giren bir konuda adli yargıyı görevlendirebilme yetkisinin bulunduğu kabulü yatmaktadır. Somut başvuru bakımından dayanılan haklı neden ve kamu yararı, adli yargı teşkilatının idari yargı

⁸¹ Korkut ve Otacı (n 50) 47, 74, 75.

⁸² Başvuru gerekçesi için bkz. Anayasa Mahkemesi, 115/80, 11.6.2009.

⁸³ Öğretilen, idari işlemlere karşı açılan iptal davasının kolay işleyen ve karmaşık olmayan bir dava türü olduğu ifade edilmiştir. Bkz. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 7) 182, 184.

⁸⁴ Anayasa Mahkemesi, 115/80, 11.6.2009; *Gözler ve Kaplan*'a göre, Anayasa Mahkemesi bu kararı ile bir bakıma önceki içtihadının yanlış olduğunu kabullenmektedir. Bkz. *Gözler ve Kaplan* (n 34) s. 40.

teşkilatına göre daha yaygın ve bunun hak arama hürriyetini kolaylaştırıcı nitelikte olması ve sonuç olarak kısa sürede sonuç alınmasının olanaklı olmasıdır⁸⁵. Fakat bu gerekçeler hukuki olmaktan çok faydacı bir nazarla meseleye yaklaşmanın sonucudur.

İdari yargı teşkilatının adli yargıya göre dar olması veya adli yargıda uyuşmazlıkların daha hızlı ve kolay çözülmesi⁸⁶ idari yaptırımların denetlenmesinde adli yargının *genel görevli* yargı yolu haline getirilmesine hukuki bir gerekçe olamaz. Üstelik bu kabul daha büyük sorunları da beraberinde getirir. Eğer denetimin adli yargıda yapılması hak arama hürriyeti, mahkemeye erişim hakkı ve uyuşmazlığın hızlıca çözümü bakımından olumlu bir şey ise idari yargı denetimine bırakılan kabahatleri işlemiş kişiler bakımından kanun eliyle bir eşitsizlik meydana getirilmiş olmaktadır⁸⁷.

Anayasa Mahkemesi tarafından ortaya konulan kamu yararı ve haklı neden kavramlarına da değinilmelidir. Anayasa Mahkemesi idari ve adli yargı arasında anayasal görev ayrımı olduğunu geçmiş kararlarında da kabul etmektedir. Mahkemeye göre, idari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlıkta adli yargıyı görevlendirme noktasında kanun koyucunun sınırsız ya da mutlak bir takdir yetkisi yoktur. Kanun koyucu sadece kamu yararı ve haklı nedenin mevcudiyeti halinde bu yetkiye sahip olabilir. Kanaatimizce, idari yargı ile adli yargı arasında Anayasa ile sınırlandırılmış kesin bir görev ayrımı olduğu ve bu konuda kanun ile bir belirleme yapılamayacağını kabulü durumunda artık herhangi bir gerekçeye dayalı olarak az ya da çok takdir yetkisinin varlığından bahsetmenin anayasal bir dayanağı yoktur.

Kamu yararı ve haklı neden kavramlarının sınırının nasıl belirleneceği de bir sorundur⁸⁸. Bunlar oldukça geniş şekilde yorumlanabilecek kavramlardır. Bu durumda, Anayasa'nın yetki tanımadığı herhangi bir konuda haklı neden ve kamu yararına dayanılarak kanun koyucu yetkilendirilebilecektir.

Sonuç olarak, Kabahatler Kanunu yürürlüğe girmeden önce idari yaptırım kararlarından doğan uyuşmazlıklarda kural olarak idari yargı, kanunun açıkça gösterdiği hallerde ise istisna olarak adli yargı görevliydi⁸⁹. Kabahatler Kanunu m.3'ün mevcut haline bakıldığında ise idari yaptırım kararlarına⁹⁰ karşı genel görevli

⁸⁵ Mahmutoğlu (n 61) 170; Aksoylu (n 17) 78.

⁸⁶ Aksoylu (n 17) 78.

⁸⁷ Bkz. Anayasa m.10/5; Adli yargı teşkilatının daha yaygın olmasının haklı neden olarak görülmesi, bunun tüm idari uyuşmazlıklar için geçerli olabileceği ve tüm idari uyuşmazlıkların denetiminin adli yargıya bırakılmasını öngören bir kanunun Anayasa'ya uygun görülebileceği şeklinde eleştirilmektedir. Bkz. Çınarlı ve Boulanger (n 48) 500.

⁸⁸ Anayasa Mahkemesi kararlarında, davaların görülmesi ve çözümlenmesinin hızlandırılması, kısa sürede sonuç alınmasının olanaklı kılınması ve hak arama özgürlüğünün kolaylaştırılması haklı neden ve kamu yararı olarak görülmektedir.

⁸⁹ Mahmutoğlu (n 61) 164; Kangal (n 73) 445.

⁹⁰ Kabahatler Kanunu m.27 ile bu hüküm idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarıyla sınırlandırılmıştır.

yargı yolunun adli yargı olduğu sonucu çıkmaktadır⁹¹. Bu durumda adli yargı genel, idari yargı ise istisnai yargı yolu haline gelmiştir⁹².

III. Kabahatler Kanunu Sistemine Göre İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Kanun Yolları

A. Genel olarak

Yukarıda da ifade edildiği gibi, Kabahatler Kanunu kabahati, karşılığında bir idari yaptırım uygulanması öngörülen haksızlık olarak tanımlamaktadır. Burada kilit kavram idari yaptırımdır. İdari yaptırımlar ise yine Kabahatler Kanunu'nda, idari para cezası ve diğer idari tedbirler olarak ifade edilmiştir. İdari tedbirler ise mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve kanunlarda öngörülen diğer tedbirlerden müteşekkildir. Kabahatler Kanunu m.3/1-a, "*Bu Kanunun; İdarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde, uygulanır.*" şeklinde düzenlenmiştir. Kanun yollarına ilişkin ilk yol olan başvuru yoluna ise idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararına karşı gidilebileceği kabul edilmiştir. Diğer bir kanuni çare olan itiraz yoluna ise başvuru yolu sonrası verilen son karara karşı ve doğrudan mahkeme tarafından verilen *idari yaptırım* kararlarına karşı gidilebilecektir. Mahkeme tarafından verilecek idari yaptırım kararları idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımları ile sınırlandırılmamıştır. Bu açıklamalar göz önüne alındığında şu tespitlerde bulunmak mümkündür: Kabahat ve idari yaptırım içeren diğer kanunlarda özel düzenleme bulunması halinde Kabahatler Kanunu'nda öngörülen kanun yolları değil ilgili özel kanundaki düzenleme esas alınacaktır⁹³. İdari yaptırımın türü ne olursa olsun ilgili kanunda kanun yolu olarak idari yargı mercileri görevli kabul edilmişse idari yargı yoluna başvurulması gerekecektir. İlgili kanunlarda idari yaptırım kararlarına karşı başvurulabilecek kanun yollarına ilişkin aksi bir düzenleme yoksa veya kanun yolları hiç düzenlenmemişse bu durumda Kabahatler Kanunu'nun kanun yollarına ilişkin hükümleri uygulanacaktır⁹⁴. Fakat Kabahatler Kanunu m.3/1-a'daki düzenlemenin tüm idari yaptırımları kapsayıp kapsamadığı tartışmalıdır⁹⁵. İlgili bent tek başına değerlendirildiğinde tüm idari yaptırımların özel kanunlarda aksine bir düzenleme

⁹¹ Kargal (n 73) 443.

⁹² Uyuşmazlık Mahkemesi HB, 530/531, 30.09.2019; Uyuşmazlık Mahkemesi HB, 904/180, 25.2.2019.

⁹³ Örneğin, 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun m.78/2'ye göre, bu kanun hükümlerine karşı verilen idari yaptırım kararlarına karşı İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümlerine göre idari yargı yoluna başvurulabilir. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu m.21/3'e göre, bu kanuna göre verilecek idari yaptırım kararlarına karşı yetkili idare mahkemesinde dava açılabilir. 2872 sayılı Çevre Kanunu m.28/2'ye göre bu kanun uyarınca verilecek idari yaptırım kararlarına karşı idare mahkemesinde dava açılabilir. 5651 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun m.8/12'ye göre, "*Bu Közenanunda tanımlanan kabahatler dolayısıyla Kurum tarafından verilen idari para cezalarına ilişkin kararlara karşı, 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümlerine göre kanun yoluna başvurulabilir.*"

⁹⁴ Yunus Eraslan ve Ayşe Çoban Atik, 'Yargı Kararları Işığında İdari Yaptırımlarda Görevli Yargı Yeri Sorunu' (2020) (41) TAAD 151, 164.

⁹⁵ Ayrıntılı inceleme için bkz. Eraslan ve Çoban Atik, (n 94) 159 vd.

bulunmaması durumunda Kabahatler Kanunu'nun öngördüğü kanun yollarına tabi olacağı sonucu çıkmaktadır. Fakat düzenleme Kabahatler Kanunu m.27 ile birlikte değerlendirilmelidir. Kabahatler Kanunu'nun “*idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri*” kapsamındaki başvuru yolu açıkça ve sadece idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarına ilişkindir⁹⁶. Bunlar haricindeki idari yaptırım kararları bakımından ise ilgili kanunlarda başvurulabilecek bir kanun yolu gösterilmemiş ise bu kararların idari yargılama hukukunun genel kurallarına göre idari yargıda denetlenmesi gerekir. Aksinin kabulü halinde, özel kanunlarda düzenlenen ve kanun yolu gösterilmeyen, birer idari işlem niteliğinde olan, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi haricindeki idari yaptırım kararlarının tümü bakımından adli yargı görevli hale gelmiş olmaktadır. Özetle, özel kanunlarında kanun yollarına ilişkin olarak Kabahatler Kanunu'nun aksine bir düzenleme bulunmayan idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararlarına karşı Kabahatler Kanunu m.27'ye göre başvuru yoluna gidilecektir. İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarının haricindeki idari yaptırımlar bakımından ilgili kanunlarda başvurulabilecek kanun yolu düzenlenmemiş ise idari yaptırım kararlarının idari işlem niteliğinden dolayı idari yargıdaki kanun yollarının işletilmesi gerekir⁹⁷. Fakat idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi haricindeki bir idari yaptırım kararı sulh ceza hâkimliği tarafından verilmişse ve ilgili kanunda bu karara karşı başvurulabilecek bir yol gösterilmemişse, bu karara karşı Ceza Muhakemesi Kanunu m.267 vd. uyarınca itiraz edilebileceği kanaatindeyiz.

Kabahatler Kanunu'ndaki diğer bir kanun yolu olan itiraz yolu bakımından ise farklı bir değerlendirme yapılmalıdır. İlgili özel kanunda kanun yolu gösterilmeyen bir idari yaptırım kararına ceza mahkemesi karar vermişse bu karara karşı ceza muhakemesi kanuna göre itiraz edilebilecektir⁹⁸. Kanun yollarına ilişkin olarak özel kanunda düzenleme bulunmayan hallerde Uyuşmazlık Mahkemesi adli yargıyı görevli kabul etmektedir⁹⁹.

⁹⁶ Benzer yönde değerlendirmeler ve diğer görüşler için bkz. Kangal (n 73) 456; Eraslan ve Çoban Atik (n 94) 166, 176 vd.

⁹⁷ “4207 sayılı Kanun'un 5. maddesinin 16. fıkrasında, madde kapsamında yer alan ve ceza gerektiren fiillerin aynı dönemde 3. tekrüründe işyerinin on günden bir aya kadar kapatılacağı düzenlenmiş; ancak anılan Kanunda işyerinin geçici süreyle kapatılmasına ilişkin işlemler konusunda görevli yargı yerine ilişkin düzenleme yapılmamıştır. Kanunda düzenlenen işyerinin geçici süreyle kapatılması yaptırımının 5326 sayılı Kanun'un 19. maddesinde sayılan istisnalar içinde bulunduğu konusunda duraksama bulunmamaktadır. Dolayısıyla, iptal istemine konu işyerinin kapatılmasına ilişkin kararın idari davaya konu edilebilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu idari bir işlem olduğu ve 5326 sayılı Kanun'un 19. maddesinde düzenlenen istisnalar içinde bulunduğu dikkate alındığında, davaya bakma görevinin idare mahkemelerine ait olduğu sonucuna varılmıştır.” Danıştay 10. Daire, 1866/3488, 22.9.2016; Farklı yöndeki karar için bkz. Danıştay 8. Daire, 1597/3748, 13.9.2023, www.lexpera.com.tr.

⁹⁸ Kabahatler Kanunu m.24, 27/5 ve 29/5.

⁹⁹ “İncelenen uyuşmazlıkta, öngörülen trafik para cezası ve sürücü belgesi geri alma tutanağının 5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden biri olduğu, 12/07/2013 tarihli ve 6495 sayılı Kanun'un 20. maddesiyle 2918 sayılı Kanun'un 112. maddesinde yapılan değişiklik ile maddenin yeniden düzenlendiği ve bu karara karşı kanun yoluna ilişkin bir düzenlemeye yer verilmediği gibi idari para cezasına karşı kanun yoluna ilişkin bir düzenlemeye de yer verilmediği anlaşılmıştır. Bu durumda, Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Kanun'la değişik 3. maddesinde, bu Kanun'un idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı belirtilmiş olduğundan, idari para cezası ve sürücü belgesi geri alma tutanağına karşı açılan davanın görüm ve çözümünde, anılan Kanun'un 27. maddesinin (1) numaralı bendi uyarınca adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.” Uyuşmazlık Mahkemesi, HB, 811/18, 31.1.2022; “İncelenen uyuşmazlıkta, 1608 sayılı Kanun'un 1. maddesine

İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararlarına karşı Kabahatler Kanunu *başvuru yolu* ve *itiraz yolu* olmak üzere iki yol (kanun yolu) öngörmektedir. 31.03.2011 tarihli ve 6217 sayılı kanunla değişiklik yapılmadan önce, kanun yolları konusunda Ceza Muhakemesi Kanunu'na atıf bulunmamaktaydı. Bu sebeple öğretide, Kabahatler Kanunu'nun genel hükümleri ile Türk Ceza Kanunu'nun genel hükümleri arasında irtibat kurulmuş ise de usul hukukuna ilişkin hükümlerle Ceza Muhakemesi Kanunu arasında irtibat kurulmadığı; dolayısıyla Ceza Muhakemesi Kanunu'nun Kabahatler Kanunu bakımından tamamlayıcı bir kanun olarak görülmemesi gerektiği¹⁰⁰; Kabahatler Kanunu'nda açıkça atıf yapılmadığı hallerde TCK ve CMK hükümlerinin kabahatler bakımından uygulanamayacağı, kanunda bir boşluk olması halinde bunun yasa koyucu tarafından doldurulması gerektiği ifade edilmiştir¹⁰¹. Ancak 6217 sayılı kanun ile itiraz yolu başlıklı 29'uncu maddede Ceza Muhakemesi Kanunu'na atıfta bulunan değişiklik yapılmıştır¹⁰². Fakat bu değişikliğin Ceza Muhakemesi Kanunu'nun Kabahatler Kanunu bakımından genel kanun niteliğinde kabul edilebilmesi için yeterli olmadığı ifade edilmelidir. Kabahatler Kanunu, bu kanunda belli bir konuda düzenleme bulunmayan hallerde TCK ve CMK hükümlerinin uygulanacağına dair genel bir düzenleme içermemekte; bilakis TCK ve CMK hükümlerinin uygulanması gereken durumları açıkça ifade ederek bunları sınırlı bir şekilde ifade etmektedir. Örneğin, zaman bakımından uygulama (m.5), yer bakımından uygulama (m.6) hata (m.10), hukuka uygunluk nedenleri ile kusurluluğu ortadan kaldıran nedenler (m.12) ve teşebbüs (m.13) bakımından Türk Ceza Kanunu'na; yer bakımından yetki kuralları (m.22/4), tanıklık, bilirkişi incelemesi, keşif (m.28/5), itiraz (m.29/1, 5) bakımından Ceza Muhakemesi Kanunu'na atıfta bulunmaktadır.

Kabahatler Kanunu m.3 ve m.27 birlikte okunduğunda, idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesine dair idari yaptırım kararı niteliğindeki *idari işlemlerden* kaynaklanan uyuşmazlıklarda görevli yargı yolunun *kural olarak adli yargı* olduğu; bu uyuşmazlıkların idari yargıda görülebilmesi için bunun ilgili kanunda açıkça düzenlenmesi gerektiği söylenmelidir. Fakat burada Kabahatler Kanunu m.27/8 hükmü unutulmamalıdır. Buna göre, idari yaptırım kararı verilmesini gerektiren olayda aynı kişiyle ilgili olarak idari yaptırım kararının yanı sıra idari

dayanılarak davacının idari para cezası ile cezalandırılmasına karar verildiği, kararın bu haliyle 5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden olduğu, 1608 sayılı Kanun'da bu idari yaptırımlara karşı itiraz konusunda görevli mahkemenin gösterilmediği anlaşılmıştır. Bu durumda, Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Kanun'la değişik 3. maddesinde belirtildiği üzere, idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı nedeniyle, görevli mahkemenin belirlenmesinde 5326 sayılı Yasa hükümleri dikkate alınacağından, idari para cezasına karşı açılan davanın görüm ve çözümünde, anılan Kanunun 27. maddesinin (1) numaralı bendi uyarınca adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.” Uyuşmazlık Mahkemesi, HB, 206/232, 27.4.2020; Uyuşmazlık Mahkemesi, HB, 259/30, 5.3.2007; Uyuşmazlık Mahkemesi, HB, 842/878, 28.12.2015, www.lexpera.com.tr.

¹⁰⁰ Şahin ve Özgenç (n 60) 13.

¹⁰¹ Ersan Şen, ‘Kabahatler Kanunu'nun Ceza Muhakemesi Kanunu Hükümleri ile İlişkisi’ (2010) 5(12) Ceza Hukuku Dergisi 11, 14.

¹⁰² m.29/1: “Mahkemenin verdiği son karara karşı, Ceza Muhakemesi Kanununa göre itiraz edilebilir.”

yargının görev alanına giren işlemler de yapılmışsa, idari yaptırım kararının denetimi bu işlemlerin iptali istemiyle birlikte idari yargıda görülecektir. Özetle, idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine dair idari yaptırım kararlarının denetlenmesinde genel görevli yargı yolu adli yargıdır. Bu denetimin adli yargıda yapılabilmesi için ilgili kanunda açıkça öngörülmesi gerekmez. Fakat kanunda bu denetimin idari yargıda yapılacağı kabul edilmişse artık adli yargı değil idari yargı görevli olacaktır. Son olarak, bir olayda hem adli yargının görevine giren bir idari para cezası ya da mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararı verilmiş hem de idari yargının görev alanına giren bir işlem tesis edilmişse, işlemlerin tümünün denetlenmesi bakımından idari yargı görevli olacaktır¹⁰³. Bu hükümle bağlantılı uyuşmazlıklar idari yargıda birleştirilmek istenmiştir¹⁰⁴. Fakat bu düzenleme ile aynı nitelikteki idari yaptırım kararlarının farklı yargı yollarında denetlenmesi gibi karmaşık ve hukuk birliği açısından isabetli olmayan bir durum ortaya çıkmıştır¹⁰⁵.

Kabahatler Kanunu m.27/8'in de Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla iptal başvurusu yapılmıştır. Başvuruda özetle, ilgili düzenlemenin hukuki karmaşaya sebebiyet verecek nitelikte ve kanunların belirli ve açık olması ilkesine aykırı olduğu, görevli mahkeme konusunda belirsizlik meydana getirdiği ileri sürülmüştür. Anayasa Mahkemesi ise ilgili fıkranın görev konusunda belirsizlik meydana getirmediğini belirterek iptal istemini reddetmiştir¹⁰⁶.

Düzenleme öğretide de haklı olarak eleştirilmektedir. Bu düzenleme ile aynı nitelikteki idari yaptırımlar açısından farklı denetim usul ve kurallarına sahip olan farklı yargı yolları öngörülmektedir. Örneğin, kişi hakkında adli yargının görevine giren bir idari para cezası kararı verilmişse adli yargı yoluna başvurabilecekken; aynı haksızlıktan kaynaklı idari para cezasının yanı sıra idari yargının görevine giren bir işlem de yapılmışsa idari yargı görevli olacaktır. Her iki durumda da idari para cezası aynı nitelikte olmasına karşın, ikinci durumda idari yargının görevli olduğu bir işlem de tesis edilmiş olması sebebiyle, aynı nitelikteki iki işlemin farklı yargı yollarında denetlenmesi durumu ortaya çıkmaktadır¹⁰⁷. Bu durumda görevli mahkeme noktasındaki belirsizliklerin yanında, benzer uyuşmazlıkların farklı usullerde denetlenmesi, farklı kararların ortaya çıkması sorunu meydana gelmektedir. Ayrıca, adli yargının genel görevli yargı yolu olmasını Anayasa Mahkemesi nezdinde

¹⁰³ "...Bu çerçevede, İmar Kanununun 42. maddesi uyarınca para cezası verilmesi işlemi, imar mevzuatına aykırı bir yapılanmanın tespiti, önlenmesi veya giderilmesine yönelik idari bir işlemin devamı niteliğinde olduğundan, Kabahatler Kanununun 27. maddesinin (8) numaralı fıkrası uyarınca idari yaptırım kararının yanı sıra idari yargının görev alanına giren başka bir kararın da verilmiş olduğunun ve buna bağlı olarak söz konusu para cezalarına karşı açılacak davalarda idari yargının görevli olduğunun kabulü gerekmektedir. Bu durumda, İmar Kanununun 42. maddesi uyarınca verilen para cezasına karşı Sulh Ceza Mahkemesinde açılan dava, itiraz başvurusunda bulunan Mahkeme'nin görevine girmemektedir." Anayasa Mahkemesi, 35/36, 5.4.2007.

¹⁰⁴ Sözlüer ve Dursun, 'TCK, CMK ve Kabahatler Kanunundaki Son Değişiklikler Ne Getiriyor' (n 77) 218.

¹⁰⁵ Korkut ve Otacı (n 50) 143.

¹⁰⁶ Anayasa Mahkemesi, 108/35, 01.03.2006.

¹⁰⁷ Çınarlı ve Boulanger (n 48) 502.

meşrulaştırılan hak arama hürriyeti ve davaların daha hızlı sonuçlandırılması *haklı nedeni ve kamu yararı* bakımından eşitsizlik doğacaktır.

Kişi hakkında hem adli yargının görevine giren bir idari para cezası hem de idari yargının görevine giren bir idari işlem tesis edilmiş ve kişi sadece idari para cezasına itiraz etmek istiyorsa hangi merciin görevli olacağı da belirsizdir. Uygulamada, sulh ceza hâkimlikleri arasında uygulama farklılıkları vardır. Bazı sulh ceza hâkimlikleri sadece idari para cezasına ilişkin başvuru yapılması durumunda kişiye idari yargıda davası olmadığına dair bildirimde bulunması için müzekkere yazarken, bazı yerlerde iş yoğunluğu sebebiyle bunun takibinin mümkün olmaması gerekçesiyle başvuru konusu idari yaptırım kararının sulh ceza hâkimliğince incelenebilecek kararlardan olmadığından bahisle usulden ret kararı vermektedir. Kanaatimizce, sorun kanuni düzenlemenin hatalı olmasından kaynaklanmaktadır. Sorunun çözümü için kanuni düzenleme gerekmektedir.

B. Kabahatler Kanunu'nda Öngörülen Kanun Yolları

1. Başvuru Yolu

Kabahatler Kanunu'nda başvuru yolu ve itiraz yolu ile sınırlı olmak üzere iki kanun yolu düzenlenmektedir. Başvuru yolu, kural olarak idari yaptırım kararlarına karşı başvurulabilecek ilk yoldur. Kabahatler Kanunu m.27 başvuru yolunu düzenlemektedir. Buna göre, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararlarına karşı, kararın tebliğ veya tefhim tarihinden itibaren on beş gün içinde, sulh ceza hâkimliğine müracaat edilerek başvuru yoluna gidilebilecektir. Süresi içinde başvuru yoluna gidilmediği takdirde ilgili karar kesinleşecektir. Görüldüğü üzere, başvuru yolunun kapsamı, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımları ile sınırlandırılmıştır.

Başvuru yolunda madde yönünden görevli merci sulh ceza hâkimliğidir. Yer yönünden görevli sulh ceza hâkimliği ise idari yaptırım kararını veren makam, idari kurul veya kamu görevlilerinin bağlı oldukları ilgili kamu kurum ve kuruluşunun bulunduğu yerdeki sulh ceza hâkimliğidir¹⁰⁸.

Başvuru yoluna, hakkında idari yaptırım kararı uygulanan kişi, bu kişinin kanuni temsilcisi veya avukatı tarafından gidilebilir. Bu kişilerce sulh ceza hâkimliğine bir dilekçe verilerek başvuru yapılabilir. Başvuruda bulunmaya yetkili kişiler, karar verilinceye kadar başvurudan vazgeçebilirler. Başvurudan vazgeçilmesi durumunda artık aynı konuda bir daha başvuruda bulunulması mümkün değildir (KK m.30/1).

¹⁰⁸ Kabahatler Kanunu m.22/4'e göre, Ceza Muhakemesi Kanunu'nun yer bakımından yetki kuraları kabahatler açısından da geçerlidir. Kangal (n 73) 462.

Başvuru yoluna kararın tebliği veya tefhiminden itibaren on beş gün içinde gidilebilir. Aksi halde idari yaptırım kararı kesinleşir. Kabahatler Kanunu m.26/1'e göre, kişiye yapılacak tebligatta karara karşı başvurulabileceği kanun yolu, başvuru mercii ve başvuru süresi açıkça belirtilmelidir. Aksi halde başvuru süresi başlamayacaktır.

Mücbir sebebin varlığından dolayı sürenin kaçırılması halinde, mücbir sebebin ortadan kalktığı tarihten itibaren en geç yedi gün içinde karara karşı başvuru yoluna gidilebilir. Başvuru dilekçesinde başvurunun süresinde yapılmasına mâni olan mücbir sebebin ne olduğu gerekçeleriyle birlikte gösterilmelidir. Mücbir sebep nedeniyle süresi geçirilen başvuru kararın kesinleşmesini engellemez; fakat merciin kararın infazını durdurma konusunda takdir yetkisi bulunmaktadır.

İdari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararının idare veya Cumhuriyet savcısı tarafından verilmesi halinde *başvuru yoluna* gidilebilecektir. İdari yaptırıma mahkeme karar vermişse, bu karara karşı başvuru yoluna gidilemez. Mahkemece verilen idari yaptırım kararına karşı yalnızca *itiraz yoluna* gidilebilir (KK m.27/5).

Başvuru üzerine sulh ceza hâkimliğince bir ön inceleme yapılacaktır. Bu ön incelemede başvuru, yetki, süre, başvuru konusu idari yaptırımın başvuruya konu olup olamayacağı ve başvuranın buna hakkı olup olmadığı hususları açısından incelenir. Maddede geçen yetki ifadesinden hem görev (madde itibarıyla yetki) hem de yetki (yer itibarıyla yetki) kurallarına göre yapılacak bir değerlendirme anlaşılmalıdır. Kabahatler Kanunu m.28/1'in a bendindeki yetkisizlik durumu adli yargıda görülecek uyuşmazlıklar bakımından düzenlenmiştir. Örneğin, asliye ceza mahkemesine ya da yer yönünden yetkisiz sulh ceza hâkimliğine başvuruda bulunulması durumunda dosyanın görevli ve yetkili sulh ceza hâkimliğine gönderilmesine karar verilecektir. İdari yargının görevli olduğu düşünülen uyuşmazlıklarda ise sulh ceza hâkimliği görevsizlik kararı ile dosyayı idare mahkemesine gönderemez. İdari yargının görev alanına girdiği düşünülen uyuşmazlıklarda başvuru yapılan sulh ceza hâkimliği başvuru konusu idari yaptırım kararının sulh ceza hâkimliğince incelenebilecek kararlardan olmadığı gerekçesiyle başvurunun (usulden) reddine karar verecektir. Uyuşmazlığın idari yargıda denetlenebilmesi için ilgililer tarafından usulüne göre idari yargıya başvurulması gerekir¹⁰⁹. İdari yargının kendisini görevsiz görmesi halinde olumsuz görev uyuşmazlığı doğacak ve son kararı Uyuşmazlık Mahkemesi verecektir.

Ön inceleme sonucu sulh ceza hâkimliği yetkili olmadığı sonucuna varırsa dosyanın *yetkili sulh ceza hâkimliğine gönderilmesine*; başvuru süresi içinde yapılmamışsa veya başvuru konusu karar sulh ceza hâkimliğince incelenebilecek

¹⁰⁹ Şahin ve Özgenç (n 60) 13.

bir karar değilse ya da başvuruda bulunan kişi aslında başvuru hakkına sahip bir kişi değilse bu nedenlerle başvurunun (usulden) *reddine*; sayılan bu sebeplerin mevcut olmaması halinde ise başvurunun *usulden kabulüne* karar verir. Sulh ceza hâkimliğince uyuşmazlık konusunun idari yargının görev alanına girdiği ve dolayısıyla başvuru konusu kararın sulh ceza hâkimliğince incelenebilecek bir karar olmadığından bahisle verilen (usulden) *ret* kararı CMK m.223/10 bağlamında bir görevsizlik kararı ve dolayısıyla bir hüküm teşkil etmemektedir. Kararı veren sulh ceza hâkimliğinin kararında *ret* ifadesi yerine *görevsizlik* ifadesini kullanmış olması da bu durumu değiştirmeyecektir¹¹⁰. Dolayısıyla usulden *ret* kararlarına karşı Ceza Muhakemesi Kanunu'nda düzenlenen hükümlerin tabi olduğu kanun yollarına gidilemeyecektir. Yargıtay Ceza Genel Kurulu da CMK m.223/10 bağlamında verilen ve kanun yolu bakımından hüküm sayılan görevsizlik kararının suçlarla ilgili yargılamaları kapsadığı; Kabahatler Kanunu m.28/1-b bağlamında idari yaptırım kararının sulh ceza hâkimliğince incelenebilecek kararlardan olmadığı gerekçesiyle verilen *ret* kararının bu kapsamda olmadığı yönünde karar vermiştir¹¹¹. Fakat Yargıtay Ceza Genel Kurulu bu *ret* kararının CMK m.223 anlamında bir hüküm ifade etmemesi sebebiyle CMK'daki olağan kanun yollarına başvurulamayacağını ifade etse de Kabahatler Kanunu m.29 uyarınca itiraz yoluna başvurulabileceğini kabul etmiştir. Öğretide ise Kabahatler Kanunu'nda da başvurunun usulden reddedilmesi karşısında başvurulabilecek bir kanun yolu düzenlenmediği ifade edilmektedir¹¹². Kanaatimizce de Kabahatler Kanunu m.29'da düzenlenen itiraz yolu "*Mahkemenin verdiği son karara karşı*" başvurulabilecek bir yol olduğu ve m.28/8'de son karar olarak "*başvurunun reddi*" ve "*idari yaptırım kararının kaldırılması*"¹¹³ sınırlı şekilde sayıldığı için bu görüş isabetlidir.

Başvurunun esastan incelenmesi sonucunda sulh ceza hâkimliği ya idari yaptırım kararını hukuka uygun bularak *başvurunun reddine* ya da idari yaptırım kararını hukuka aykırı bularak *idari yaptırım kararının kaldırılmasına* karar verebilir. Sulh ceza hâkimi yeni bir idari yaptırım kararı veremez. Fakat başvuruya konu olan idari para cezası, idari para cezasının alt ve üst sınırı kanunda gösterilmiş bir kabahate ilişkinse ve fakat idari para cezasının bireyselleştirilmesi¹¹⁴ yani miktarı konusunda bir hukuka aykırılık tespit edilmişse sulh ceza hâkimi idari para cezasının miktarında değişiklik yaparak da başvurunun kabulüne karar verebilir¹¹⁵. Alt ve üst sınırı kanunla

¹¹⁰ "...davanın görev yönünden reddine ifadesinin kullanılmış olması da verilen kararı teknik anlamda hüküm haline getirmez..." Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 206/250, 27.10.2009, www.lexpera.com.tr.

¹¹¹ Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 206/250, 27.10.2009, www.lexpera.com.tr.

¹¹² Şahin ve Özgeç (n 60) 13.

¹¹³ Diğer bir ifade ile "*başvurunun kabulü*" ya da m.28/9 uyarınca idari para cezasının miktarında değişiklik yapılarak "*başvurunun kabulü*".

¹¹⁴ Yargıtay 7. Ceza Dairesi, 20501/4829, 14.3.2022, www.lexpera.com.tr.

¹¹⁵ "Dosya kapsamına göre, muterizin itiraz dilekçesinde sürücü belgesinin sınıfına göre sürmeye yetkili olduğu araç dışındaki aracı sürmek kabahatini kabul ederek sadece ceza miktarının 707,00 Türk liralık kısmına itiraz ettiği, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 39. maddesinin "Sürücü belgesi sahiplerinin, sürücü belgelerinin sınıfına göre sürmeye yetkili oldukları araçların dışındaki araçları sürmeleri yasaktır. Bu fıkra hükmüne aykırı hareket eden sürücüye 700 Türk Lirası idari para

gösterilen idari para cezalarına karşı yapılan başvurularda, sulh ceza hâkiminin idari para cezasının miktarını değiştirme yetkisi bulunsa da bu miktarı artıramayacağı kabul edilmelidir. İdari para cezası kararı hukuka uygun ise başvurunun reddine karar verilecek iken; idari para cezası kararı hukuka uygun olmakla birlikte kararın içeriği yani miktarı bakımından hukuka aykırılık varsa bu hukuka aykırılık giderilerek başvurunun kabulüne karar verilebilecektir.

Kabahatler Kanunu m.27/6'da önemli bir istisna düzenlenmiştir. Buna göre, soruşturulan fiilin suç teşkil etmediği fakat kabahat teşkil ettiği gerekçesiyle idari yaptırım kararı verilirse ve kovuşturmaya yer olmadığına dair karara itiraz edilirse, bu itirazı inceleyecek merci idari yaptırım kararına karşı yapılan başvuruyu da inceleyecektir. Ceza Muhakemesi Kanunu m.173'e göre kovuşturmaya yer olmadığına dair karara suçtan zarar gören kararın kendisine tebliğ edildiği tarihten itibaren *iki hafta* içinde itiraz edebilir. Kabahatler Kanunu m.23/3 uyarınca, soruşturmaya konu olan fiilin suç değil de kabahat teşkil ettiği anlaşılırsa Cumhuriyet savcısı kendisi idari yaptırım kararı verecektir. Bu idari yaptırım kararına karşı en geç *on beş gün* içinde başvuru yoluna gidilebilir. Aksi halde idari yaptırım kararı kesinleşecektir. Hakkında idari yaptırım kararı verilen kişinin başvuru yoluna gitmemesiyle karar kesinleşse de kovuşturmaya yer olmadığına dair karara itirazın kabul edilmesi halinde Cumhuriyet savcısının kovuşturmaya yer olmadığına dair kararı ile idari yaptırım kararı kaldırılacak ve iddianame düzenlemesi gerekecektir. Kovuşturmaya yer olmadığına dair karara itiraz edilmiş ve idari yaptırım kararına karşı da başvuru yoluna gidilmişse her iki kararı da bu kararı veren Cumhuriyet savcısının yargı çevresinde görev yaptığı ağır ceza mahkemesinin bulunduğu yerdeki sulh ceza hâkimliği inceleyecektir. Bu itiraz, kanun yolu anlamında bir itiraz değil¹¹⁶; nevi şahsına münhasır bir itirazdır. İtiraz neticesinde sulh ceza hâkimliğince verilecek karar kanun yararına bozmaya konu edilebilecektir¹¹⁷.

Son olarak, on beş bin Türk Lirası ve altındaki idari para cezalarına karşı başvuru yolunda verilen kararlar kesindir.

cezası verilir. Bu kişilere araç kullandıran araç sahibine de tescil plakası üzerinden aynı miktarda idari para cezası verilir" hükmü uyarınca itirazının haklı olduğu göz önüne alınarak, Yargıtay 7. Ceza Dairesinin 20/10/2011 tarihli ve 2008/654 esas, 2011/17694 karar sayılı ilamında da belirtildiği üzere... 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 28/9.maddesinde yer alan "İdari para cezasının alt ve üst sınırının kanunda gösterildiği kabahatler dolayısıyla verilmiş idari para cezasına karşı başvuruda bulunulması halinde, mahkeme idari para cezasının miktarında değişiklik yaparak da başvurunun kabulüne karar verebilir." şeklindeki düzenleme karşısında, sulh ceza mahkemesince idari para cezasının düzeltilebileceği gözetilmeden, yazılı şekilde 1.407,00 Türk lirası tutarlı idari para cezası tutanağının iptaline karar verilmesinde isabet görülmemiş..." Yargıtay 7. Ceza Dairesi, 16792/14675, 16.07.2014; Yargıtay 7. Ceza Dairesi 17328/19750, 25.11.2014, www.lexpera.com.tr.

¹¹⁶ Cumhur Şahin ve Neslihan Göktürk, *Ceza Muhakemesi Hukuku II* (11. Bası, Seçkin 2021) 260.

¹¹⁷ Şahin ve Göktürk (n 116) 309; Mustafa Ruhan Erdem ve Candide Şentürk, *Ceza Muhakemesinde Kanun Yolları* (Seçkin 2018) 258; Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 348 /332, 17.6.2014, www.lexpera.com.tr.

2. İtiraz Yolu

Başvuru yolu sonucunda verilen son kararlara karşı ve doğrudan mahkeme tarafından verilen idari yaptırım kararlarına karşı, tebliğ tarihinden itibaren en geç iki hafta içinde Ceza Muhakemesi Kanunu'na göre itiraz yoluna gidilebilir.

Başvuru yolu üzerine sulh ceza hâkimi tarafından verilen başvurunun reddi, idari yaptırımın kaldırılması ve idari para cezasının miktarında değişiklik yapılarak başvurunun kabulü kararlarına karşı itiraz yoluna gidilebilecektir. Fakat on beş bin Türk Lirası dâhil idari para cezalarına ilişkin *başvuru üzerine verilen kararlar* kesindir. Bu kararlara karşı itiraz yoluna gidilemez. On beş bin Türk Lirası'nın üzerinde olup da başvuru üzerine sulh ceza hâkimi tarafından on beş bin Türk Lirası veya altına indirilen idari para cezalarına karşı da itiraz yoluna gidilemeyecektir. Bu kural, on beş bin Türk Lirası ve altındaki idari para cezası ile itiraz yolu açık diğer bir idari yaptırım kararının birlikte verilmesi durumunda da geçerlidir¹¹⁸.

İdari yaptırıma mahkeme karar vermişse¹¹⁹, on beş bin Türk Lirası sınırlaması uygulanmayacak, sadece doğrudan itiraz yoluna başvurulabilecektir¹²⁰. Burada ifade edilen idari yaptırımlar m.19'da örneklendirilen diğer idari yaptırımları da içermektedir.

Kovuşturma konusu fiilin suç teşkil etmediği fakat kabahat teşkil ettiği gerekçesiyle idari yaptırım kararı verilmesi durumunda fiilin suç teşkil etmemesi nedeniyle verilen beraat kararına karşı kanun yoluna başvurulması durumunda, idari yaptırım kararına karşı yapılan itiraz da bu kanun yolu merciinde incelenecektir (KK m.27/7). Bu hükmün uygulanabilmesi için beraat hükmüne karşı kanun yoluna başvurulmuş olması gerekir. Kabahatler Kanunu m.27/7 idari yaptırım kararına karşı yapılacak başvurunun niteliğini değiştirmemekte; itirazı inceleyecek mercie yönelik özel bir düzenleme getirmektedir. Bununla birlikte inceleme itirazı inceleyecek mercie göre istinaf veya temyiz incelemesi şeklinde yapılmaktadır¹²¹.

¹¹⁸ “Kabahatli ... hakkında 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'na aykırılıktan İstanbul C Bölgesi Trafik Ekipler Amirliğinin 14/05/2015 tarihli ve 740692 sayılı idari yaptırım karar tutanağı uygulanan 800,00 Türk lirası idari para cezası tutanaklarına karşı yapılan başvurunun reddine ilişkin İstanbul Anadolu 5. Sulh Ceza Hakimliğinin 30/06/2015 tarihli ve 2015/2084 değişik iş sayılı kararının 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 28/10. maddesi uyarınca kesin nitelikte olmasına rağmen, kabahatli vekilinin kabahatli hakkında sürücü belgesinin geçici olarak geri alma tutanağına da itirazlarının bulunduğundan bahisle yaptığı itirazın kısmen kabul edilerek 740692 sayılı idari yaptırım karar tutanağı ile uygulanan 800,00 Türk lirası idari para cezası tutanağının da iptaline dair verilen İstanbul Anadolu 5. Sulh Ceza Hakimliğinin 08/09/2015 tarihli ve 2015/2084 değişik iş sayılı ek kararının usul ve yasaya aykırı olduğu anlaşılmalı; ..kanun yararına bozulmasına...” Yargıtay 19. Ceza Dairesi, 2972/8280, 9.7.2018, www.lexpera.com.tr.

¹¹⁹ “Suç olmaktan çıkarılarak idari yaptırıma tabi tutulan fiillerden dolayı düzenlemenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren görevli mahkemeler görülmekte olan davalarda 5941 sayılı Kanunun geçici 3. maddesi gereğince ya idari yaptırım kararı verecekler ya da idari yaptırım uygulamasına yer olmadığına karar vereceklerdir.” Yargıtay 19. CD, 2597/18495, 25.5.2016, www.lexpera.com.tr.

¹²⁰ Kangal (n 73) 489.

¹²¹ Yargıtay 7. Ceza Dairesi, 27024/5247, 17.3.2022; Yargıtay 11. Ceza Dairesi, 11991/1046, 28.2.2023; Yargıtay 19. Ceza Dairesi, 3045/3417, 26.3.2018; Yargıtay 19. Ceza Dairesi, 3155/7045, 11.06.2018, www.lexpera.com.tr.

Kabahatler Kanunu m.29’da Ceza Muhakemesi Kanunu’na göre itiraz edilebileceği kabul edildiğinden itiraz yolu bakımından Ceza Muhakemesi Kanunu m.267 vd. hükümleri dikkate alınacaktır. İtiraz, kararı veren mercie bir dilekçe verilmesi veya tutanağa geçirilmek şartıyla zabıt kâtibine beyanda bulunulması suretiyle yapılabilir. İdari yaptırım hakkında başvuru yolu üzerine karar veren hâkimin veya bizzat idari yaptırım kararı veren mahkemenin de itiraz başvurusu üzerine itirazı yerinde görmesi halinde kararını düzeltebileceğini kabul etmek gerekir. Zira Ceza Muhakemesi Kanunu m.268/2’ye göre, kararına itiraz edilen hâkim veya mahkeme, itirazı yerinde görürse kararını düzeltebilir.

İtiraz incelemesi dosya üzerinden yapılır. Ceza Muhakemesi Kanunu m.271/2’de, itirazın yerinde görülmesi durumunda merciiin itiraz konusu hakkında da karar vereceği kabul edilse de, Kabahatler Kanunu m.29/3 verilebilecek kararları açıkça düzenlemiştir¹²². İtiraz başvurusu üzerine, idari yaptırım kararı hukuka uygun bulunursa *itirazın reddine*, idari yaptırım kararı hukuka aykırı bulunursa *itirazın kabulüne* karar verilir. Mahkeme bu iki karar dışında farklı bir karar veremez. İdari yaptırım kararı veren makamın yerine geçerek yeni bir yaptırım kararı alamaz.

C. Ceza Muhakemesi Kanunu Bağlamında Kanun Yararına Bozma Olağanüstü Kanun Yoluna Başvuru İmkânı

Adli yargının denetimine tabi olan idari yaptırım kararlarına karşı Kabahatler Kanunu’nda yukarıda açıklandığı üzere başvuru yolu ve itiraz yolu olmak üzere iki yol düzenlenmektedir. Kabahatler Kanunu düzenlemesine göre, (doğrudan mahkemece verilenler hariç) idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararına karşı öncelikle *başvuru yoluna*; başvuru yolunda sulh ceza hâkiminin verdiği *son karara* karşı ise *itiraz yoluna* gidilebilmektedir. Mahkemece verilen idari yaptırım kararlarına karşı ise sadece itiraz yoluna başvurulabilir. Kabahatler Kanunu sisteminde, itiraz yoluna başvurulması sonucunda itirazı incelemeye yetkili merciiin verdiği “itirazın kabulü” veya “itirazın reddi” kararına karşı başvurulabilecek bir yol düzenlenmemekte; diğer bir ifadeyle idari yaptırım kararı kesinleşmektedir. Ayrıca Kabahatler Kanunu m.28/10’da on beş bin Türk Lirası dâhil idarî para cezalarına karşı başvuru üzerine verilen kararların kesin olduğu ifade edilmektedir. Fakat başvuru yolu veya itiraz yolu neticesinde kesinleşen kararlara karşı Ceza Muhakemesi Kanunu uyarınca olağanüstü kanun yollarına, özellikle kanun yararına bozma yoluna başvurulup başvurulamayacağı tartışmalıdır.

Yukarıda değinildiği üzere, Ceza Muhakemesi Kanunu’nun Kabahatler Kanunu açısından genel kanun niteliğinde görülemeyeceği ifade edilmelidir¹²³. 6217 sayılı kanun ile itiraz yolu başlıklı 29’uncu maddede yapılan değişiklikle itirazın

¹²² Kangal (n 73) 493.

¹²³ Şahin ve Özgenç (n 60) 13; Şen (n 101) 14, 16.

Ceza Muhakemesi Kanunu'na göre yapılacağı kabul edilse de bu değişiklik Ceza Muhakemesi Kanunu'nun Kabahatler Kanunu bakımından genel kanun olarak görülebilmesi ve diğer hükümlerinin de kabahatler açısından uygulanabilmesi için yeterli değildir¹²⁴. Bu konuda açık bir kanuni düzenleme de mevcut değildir. Kabahatler Kanunu, kabahatler hukukunun kurallarını belirleyen ve kendine özgü bir kanun yolu sistemi olan müstakil bir kanundur¹²⁵. Dolayısıyla kanun yollarına ilişkin hükümlere de bu açıdan bakılması gerekir.

Yargı kararlarında idari makamlar tarafından verilen idari yaptırım kararlarının mahkemece denetlenmesi sonucu verilen kararların da idari nitelikte olduğu ifade edilmektedir¹²⁶. *Şen*'e göre ise idari yaptırım kararını veren makam savcılık ya da mahkeme dahi olsa bu kararlar bir yargı faaliyeti değildir¹²⁷.

CMK m.309'a göre, hâkim veya mahkeme tarafından verilen ve istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeksizin kesinleşen karar veya hükümde hukuka aykırılık bulunduğu gerekçesiyle kanun yararına bozma yoluna gidilebilir. Öğretide idari yaptırım kararlarına karşı kanun yararına bozma yoluna gidilip gidilemeyeceği noktasında çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. *Şahin ve Özgenç*'e göre, Ceza Muhakemesi Kanunu Kabahatler Kanunu'nu tamamlayıcı bir kanun olarak görülemeyeceğinden, idari yaptırım kararlarına karşı herhangi bir olağanüstü kanun yoluna başvurulamaz¹²⁸. *Şahin ve Göktürk*'e göre, idarece verilen idari yaptırım kararının denetimi neticesinde sırf adli merciler tarafından karar verilmiş olması ve bu kararlardaki hukuka aykırılıkları ortadan kaldırmanın tek yolunun kanun yararına bozma olağanüstü kanun yolu olmasından hareketle kanun yararına bozma yoluna başvurulamaz¹²⁹. *Şen*'e göre, kabahatler kapsamında verilen idari yaptırım kararları ve bunların denetimi Ceza Muhakemesi Kanunu anlamında bir yargılama niteliğinde değildir. Kanun yararına bozma yoluna konu olabilecek hâkim ve mahkeme kararları yargılamaya ilişkin kararlardır ve soruşturma ve kovuşturma aşamalarıyla ilgilidir. Dolayısıyla idari yaptırım kararları kıyas yoluyla kanun yararına bozmaya konu edilemez. Kabahatler Kanunu'nda kanun yolları tahdidi olarak sayılmıştır. Bunlar yargı faaliyetinden ziyade bir hukukilik denetimi mahiyetindedir. Kabahatler Kanunu'nda ve kabahatlerle ilgili hüküm bulunan diğer kanunlarda açık düzenleme

¹²⁴ Yargıtay Ceza Genel Kurulu, Kabahatler Kanunu ile CMK sisteminden farklı ve kendine özgü bir sistem getirildiğini ve CMK'ya yapılan atıfların bu durumu değiştirmeyeceğini kabul etmektedir. Bkz. Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 1360/290, 11.6.2013; Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 348/332, 17.6.2014; Şen (n 101) 14.

¹²⁵ Pehlivan (n 13) 55.

¹²⁶ "İdari para cezaları, idari makamların kararlarıyla oluşmaktadır. İtiraz halinde yargının vereceği karar, onun bu niteliğini değiştirmemektedir." Anayasa Mahkemesi, 19/66, 23.10.1997; Yargıtay da aynı şekilde, mahkemelerin Kabahatler Kanunu uyarınca yaptığı denetimin bir idari işlemin denetiminden ibaret olduğu, idari bir işlemin denetlenmesinin de idari nitelikte olduğu ve ceza muhakemesi kuralları ile ilgili bir işlem yapılmadığını ifade etmektedir. Bkz. Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 189/225, 21.12.2004; Yargıtay 7. CD, 2187/12910, 20.09.2010; Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 235/247, 7.12.2010; Aksi yöndeki karar için bkz. Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 23/141, 16.5.2006, www.lexpera.com.tr.

¹²⁷ Şen (n 101) 14.

¹²⁸ Şahin ve Özgenç (n 60) 13.

¹²⁹ Şahin ve Göktürk (n 116) 309.

bulunmaması halinde TCK ve CMK hükümleri otomatik olarak uygulanamayacaktır. Ortaya bir boşluk çıkıyorsa bu boşluk kanun koyucu tarafından giderilecektir¹³⁰. *Erdem ve Şentürk*'e göre, Kabahatler Kanunu uyarınca verilen kararlar kanun yararına bozmaya konu olamaz. Kanun yararına bozma yoluna gidilebilmesi için, bir

hâkim veya mahkeme tarafından Ceza Muhakemesi Kanunu uygulanarak verilmiş bir kararın olması gerekir¹³¹.

Yenisey ve Nuhoğlu'na göre, içtihat birliğinin sağlanması için kanun yararına bozma yolu kabahatler bakımından da uygulanmalıdır. Fakat yazarlar bu yolu istisnai bir yol olarak gördükleri için sadece yargılama makamı kararlarına karşı bu yolun uygulanması gerektiği kanaatindedirler¹³². *Özbek, Doğan ve Bacaksız*, Yargıtay'ın kabahatler kanunu uyarınca verilen kararlara karşı kanun yararına bozma yoluna başvurulamayacağı yönündeki içtihadını değiştirmesini yerinde bulmaktadır¹³³. *Ünver ve Hakeri* ise kabahatler hakkında verilen idari yaptırım kararlarına karşı *yargılamanın yenilenmesi* yoluna başvurulamayacağını ifade etmektedirler¹³⁴.

Yargıtay'ın ise bu konudaki içtihadı zamanla farklılık göstermiştir. Yargıtay Ceza Genel Kurulu Kabahatler Kanunu'nun henüz yürürlüğe girmedeği dönemde, idare tarafından verilen idari para cezasının sulh ceza hâkimince denetlendiği bir uyuşmazlıkla ilgili olarak verdiği kararında idari para cezasının denetlenmesi işleminin adli yargıya ilişkin kanun yollarına tabi olmasının yasal olarak olanaksız olduğuna karar vermiştir. Mahkeme gerekçe olarak, kanun yararına bozma yolunun sadece adli suçlara ilişkin ve adli yargı düzeni içerisinde gerçekleşen kanuna aykırılıkların giderilmesi için öngörülen bir yol olduğunu, esasında idari yargıya ait olan fakat hızlı bir denetim sağlanması amacıyla kanunla sulh ceza hâkimine tevdi edilen idari para cezalarının denetlenmesinde bir idari işlemin denetlendiğini ve adli yargılama kuralları ile ilgili bir işlem yapılmadığını, idari işlemin denetimi niteliğinde olan idari para cezasına itirazın incelenmesinde adli yargı mercilerinin kanunla görevlendirilmesinin yapılan işleme adli bir işlem niteliği vermeyeceğini, idari bir işlemin denetlenmesinin de idari nitelikte olduğunu ifade etmiştir¹³⁵. Genel Kurul, Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra verdiği 16.5.2006 tarihli kararında ise kanun değişiklikleri ile birlikte Yargıtay Ceza Genel Kurulu'nun 21.12.2004 gün ve 189-225 sayılı kararında belirtilen neden ve gerekçelerin ortadan kalktığını, gerek idari makamlar tarafından verilen idari yaptırım kararlarının adli

¹³⁰ Şen (n 101) 14-16.

¹³¹ Erdem ve Şentürk (n 118) 258.

¹³² Feridun Yenisey ve Ayşe Nuhoğlu, *Ceza Muhakemesi Hukuku* (9. Bası, Seçkin 2021) 1007.

¹³³ Veli Özer Özbek, Koray Doğan ve Pınar Bacaksız, *Ceza Muhakemesi Hukuku* (14. Bası, Seçkin 2021) 781; Bu konudaki içtihadı aşağıda değinilmiştir.

¹³⁴ Yener Ünver ve Hakan Hakeri, *Ceza Muhakemesi Hukuku* (15. Bası, Adalet Yayınevi 2019) 2030.

¹³⁵ Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 189/225, 21.12.2004, www.lexpera.com.tr.

merciler tarafından denetimi sonucu kesinleşen kararlara gerekse doğrudan adli merciler tarafından verilip kesinleşen idari yaptırım kararlarına karşı kanun yararına bozma yoluna gidilebileceğini kabul etmiştir¹³⁶.

Genel Kurul 23.3.2010 tarihli kararında¹³⁷ ise, Kabahatler Kanunu'nda düzenlenen başvuru ve itiraz yoluna göre kesinleşen kararlara karşı kanun yararına bozma yoluna başvurulamayacağını; zira CMK m.309'da “karar” ve “hüküm”den bahsedildiğini; maddede bahsedilen “kararlar” ifadesinin CMK'da tanımlanan ve CMK'daki yöntem uygulanarak verilen kararları kapsadığını; Kabahatler Kanunu uyarınca verilen kararların bu kapsamda olmadığını ifade etmiştir. Genel Kurul, on beş bin Türk Lirası¹³⁸ ve altındaki idari para cezalarına karşı başvuru yoluna gidilmesi sonucu sulh ceza hâkimliğince verilip kesinleşen kararlara; on beş bin Türk Lirası'ndan fazla idari para cezalarına karşı yapılan başvuru üzerine sulh ceza hâkimliğince verilen kararların itiraz üzerine incelenmesi sonucu verilen kararlara; doğrudan mahkemece idari yaptırım kararı verilmesi halinde itiraz yolu sonucu verilen kararlara karşı olağanüstü kanun yoluna başvurulamayacağı tespitinde bulunmuştur¹³⁹. Yine aynı kararda Genel Kurul, Kabahatler Kanunu m.27/6 ve 27/7 uyarınca yapılan denetim üzerine verilen kararlara karşı ise kanun yararına bozma yoluna gidilebileceğini kabul etmiştir¹⁴⁰.

Yargıtay Ceza Genel Kurulu 12.10.2010 tarihli kararında¹⁴¹ ise, üç bin Türk Lirası'na kadar idari para cezasına ilişkin idari yaptırım kararlarına karşı başvuru üzerine sulh ceza hâkimliğince verilen karar üzerine; üç bin Türk Lirası'ndan fazla idari para cezasına ilişkin idari yaptırım kararlarında ise yapılan başvuru üzerine sulh ceza hâkimliğince verilen kararların itiraz üzerine denetlenmesi sonucu verilen

¹³⁶ “Birinci derece yargılaması sırasında filin nitelik değiştirdiğini kabul ederek idari yaptırma hükmeden bir adliye mahkemesinin bu kararı kesinleştiğinde, hiç kuşkusuz yasa yararına bozma istemine konu olabilecektir. Bu durumda, mahkemelerce verilen idari yaptırım kararları bakımından yasa yararına bozma istenebileceği, buna mukabil idari merciler tarafından verilen idari yaptırım kararına yönelik başvuru ve itiraz üzerine sulh ve ağır ceza mahkemelerince verilecek kararların yasa yararına bozma istemine konu edilemeyeceğinin kabulü, çelişki ve eşitsizlik yaratacak; bu tür kararların Yargıtay denetimi dışında kalması sonucunu doğuracaktır. Bu yasal değişiklikler ve yeni düzenlemeler karşısında Ceza Genel Kurulununun 21.12.2004 gün ve 189-225 sayılı kararında belirtilen neden ve gerekçeler ortadan kalkmış olduğundan, idari yaptırımlara itiraz üzerine adli mahkemelerce verilip kesinleşen kararlara karşı yasa yararına bozma yoluna başvurulması mümkündür.” Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 23/141, 16.5.2006, www.lexpera.com.tr.

¹³⁷ Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 33/58, 23.3.2010, www.lexpera.com.tr.

¹³⁸ Bahsettiğimiz bazı Yargıtay kararları sonrasında Kabahatler Kanunu'nda özellikle idari para cezasının miktarı bakımından değişiklikler yapıldığından, kararlarda geçen miktar belirten ifadeler kanunun güncel haline göre değiştirilerek ifade edilmiştir.

¹³⁹ Bahsedilen kararda Yargıtay, bu durumlarda “yasa yolu sürecinin tamamlanacağını” kabul etmiştir.

¹⁴⁰ “Ancak, C.Savcılığınca eylemin suç oluşturmayıp kabahat oluşturduğu saptanarak, suç nedeniyle kovuşturmaya yer olmadığına karar verilmesi halinde, kovuşturmaya yer olmadığına ilişkin karara itiraz edilmesi üzerine, bu kararın Cumhuriyet savcısının görev yaptığı ağır ceza mahkemesine en yakın ağır ceza mahkemesi başkanı tarafından inceleneceğinden, ağır ceza mahkemesi başkanınca verilen karar, hem suç soruşturması ile ilgili yapılan işlemleri hem de idari yaptırım kararını kapsadığından, bu kararın olağan üstü yasa yolu olan yasa yararına bozma yasa yoluna konu edileceğinin kabulü gerekmektedir. Yine aynı şekilde, mahkemelerce eylemin suç oluşturmaması nedeniyle suçtan dolayı beraat, kabahat nedeniyle de idari yaptırım kararı verilmesi halinde, bu şekilde kesinleşen bir beraat kararının, eylemin suç oluşturduğu iddiasıyla yasa yararına bozma konusu yapılabileceği kuşkusuzdur.” Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 33/58, 23.3.2010, www.lexpera.com.tr.

¹⁴¹ Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 167/195, 12.10.2010, www.lexpera.com.tr; Özbek, Doğan ve Bacaksız (n 133) 781; Yenisey ve Nuhoğlu (n 132) 1007.

karar üzerine; idari yaptırım kararının mahkemece verilmesi halinde itiraz üzerine verilen karar ile 5326 sayılı Kanunda öngörülen olağan yasa yolu sürecinin¹⁴² tamamlanacağını ifade etmiş; yine Kabahatler Kanunu m.27/6'ya uygun bir olayda kovuşturmaya yer olmadığına dair karara itirazı incelemeye yetkili merci kararının, hem suç soruşturması ile ilgili yapılan işlemleri hem de idari yaptırım kararını kapsadığı gerekçesiyle bu kararın da kanun yararına bozmaya konu edilebileceğini belirtmiştir. Bunun yanı sıra Genel Kurul daha önceki kararlarından farklı olarak kanun yararına bozma yolunun kapsamını daha geniş yorumlamıştır. Genel Kurul, 1) idari yaptırım kararına karşı sulh ceza hâkimliğine başvurulup, bu hâkimlikçe verilen karara, 2) mahkeme tarafından idari yaptırım kararının verilmesi halinde, mahkemece verilen karara, 3) itiraz üzerine itirazı incelemeye yetkili merci tarafından verilen karara, 4) idari yaptırım kararının C. Başsavcılığınca verilmesi halinde, bu karara yönelik itiraz üzerine itirazı incelemeye yetkili merci tarafından verilen karara karşı, kanun yararına bozma olağanüstü kanun yoluna başvurulabileceğini kabul etmiştir. Genel Kurul, inceleme konusu olayda başvuru yolu üzerine sulh ceza hâkimliğince verilen karardaki hukuka aykırılıkları gidermenin tek yolunun kanun yararına bozma yolu olduğunu ifade etmiştir.

Yargıtay Ceza Genel Kurulu daha sonraki kararlarında da bu tür kararlardaki hukuka aykırılıkları gidermenin tek yolunun kanun yararına bozma olduğunu ifade ederek, kanun yararına bozma yoluna başvurulabileceğini kabul etmiştir¹⁴³. Bu gerekçeye ek olarak, belirtilen içtihadını sürdürdüğü diğer kararlarında, Yargıtay Ceza Genel Kurulu'nun kanun yararına bozma yoluna başvurulabileceğini kabul ettiği ifade edilerek, CMK'da kabul edilen karar ve hükümler için düzenlenmiş olan 309'uncu maddenin Kabahatler Kanunu'na göre verilen kararlar bakımından ayrıca değerlendirilmesi gerektiği; tamamen kendine has bir sistem getiren Kabahatler Kanunu'na göre verilen kararların, CMK'da yer alan düzenlemeye göre

¹⁴² Görüldüğü üzere, Yargıtay önceki kararında yasa yolu sürecinin tamamlanacağından bahsederken bu kararında 5326 sayılı Kanunda öngörülen olağan yasa yolu sürecinin tamamlanacağından bahsetmektedir.

¹⁴³ "İnceleme konusu somut olayda, yasa yararına bozma konusu yapılan karar; C. Savcılığı tarafından verilen idari yaptırım kararına karşı yapılan başvuru üzerine sulh ceza mahkemesince verilen karara itiraz nedeniyle ağır ceza mahkemesince verilen karardır; Kabahatler Yasası kapsamında verilen bu karardaki hukuka aykırılıkları gidermenin tek yolu yasa yararına bozma olağanüstü yasa yoludur." Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 235/247, 7.12.2010; "İnceleme konusu somut olayda, yasa yararına bozma konusu yapılan karar; Cumhuriyet Başsavcılığınca uygulanan idari yaptırıma ek olarak, 2918 sayılı Yasa'nın 48/5. maddesi uyarınca ehliyetin 5 yıl süreyle geri alınmasının talep edilmesi üzerine sulh ceza mahkemesince verilen karar olup; Kabahatler Yasası kapsamında verilen bu karardaki hukuka aykırılıkları gidermenin tek yolu, yasa yararına bozma olağanüstü yasa yoludur." Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 165/196, 19.10.2010; "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 bulunmama ile birlikte, kendine özgü bir sistem getiren Kabahatler Kanununa göre, idari yaptırım kararlarına 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 yaptırım kararının 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 Ceza Genel Kurulu, 1503/367, 17.9.2013; Aynı yönde bkz. Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 167/195, 12.10.2010; www.lexpera.com.tr.

değerlendirilerek 309'uncu madde açısından sonuçlar çıkarılmasının hakkaniyete uygun olmayan sonuçların ortaya çıkmasına yol açabileceği belirtilmiştir¹⁴⁴. Yargıtay Ceza Genel Kurulu, Kabahatler Kanunu'na göre idari yaptırım kararlarına karşı yapılan başvuru üzerine yerel mahkemece verilen idari yaptırım kararının kaldırılmasına ilişkin kararın CMK m.223 anlamında bir hüküm olmadığını ve m.309/4'teki bozma nedenlerinin doğrudan kapsamına girmediğini belirtse de davanın esasını çözen bir karar olduğunu ve CMK m.309/4-c kapsamında aleyhe tesir etmemek üzere kanun yararına bozmaya başvurulabileceğini kabul etmiştir¹⁴⁵. Daha önceki kararlarında, CMK m.309'da düzenlenen kanun yararına bozma yolunun CMK'da öngörülen karar veya hükümlerle sınırlı olduğunu kabul eden Yargıtay, söz konusu düzenlemede bir değişiklik olmamasına rağmen görüşünü değiştirmiştir. Gerekçe olarak da kendine özgü bir sistemi olan Kabahatler Kanunu'na göre verilen bir kararın m.309 anlamında bir karar olup olmadığının CMK'ya göre değerlendirilmesinin hakkaniyete aykırı sonuçlara yol açabileceği ifade edilmiştir. Kendine özgü bir sistemi olan Kabahatler Kanunu'na bu sistemde mevcut olmayan kanun yararına bozma olağanüstü kanun yolunun eklenmesinin yasal bir gerekçesi olmadığından gerekçe olarak hakkaniyetin gözetilmesi gösterilmiştir. Bu durum Kabahatler Kanunu sisteminin eksikliğinin bir göstergesidir.

Uygulamada idari para cezalarına karşı gidilen başvuru yolu sonucu sulh ceza hâkimlikleri tarafından verilen kararlara karşı kanun yararına bozma yoluna gidilmektedir¹⁴⁶.

Öğreti ve uygulamadaki bu görüşler ve değerlendirmeler tetkik edildiğinde temel olarak iki yaklaşımdan bahsedilebilir. Bir görüş, Kabahatler Kanunu ve Ceza Muhakemesi Kanunu sistematüğünü ve düzenlemelerini göz önüne alarak, mevcut durumda kanun yararına bozma yoluna başvurulamayacağını savunmaktadır. Diğer görüş ise, mevcut soruna bir çözüm üretmek amacıyla kanun yararına bozma yoluna başvurulabileceğini kabul etmektedir.

Her iki görüşün de savunulabilecek ve eleştirilebilecek yanları bulunmaktadır. Kabahatler Kanunu'nda düzenlenen kanun yolları uyarınca kesinleşen idari yaptırım kararlarına karşı kanun yararına bozma yoluna başvurulabileceği kabul edilmediği takdirde, başvuru yolu sonucu (örneğin itiraz yoluna başvurulmaması nedeniyle veya hatalı şekilde idari para cezasının on beş bin liralık sınırın altında olduğunun kabulüyle) kesinleşen veya itiraz yolunda verilen kararların kanun yolları bağlamında

¹⁴⁴ Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 1342/366, 17.9.2013; Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 378/179, 7.3.2019; Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 1035/364, 30.4.2019; Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 344/369, 22.9.2020, www.lexpera.com.tr.

¹⁴⁵ Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 1342/366, 17.9.2013; Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 343/368, 22.9.2020; Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 1035/364, 30.4.2019, www.lexpera.com.tr.

¹⁴⁶ Yargıtay 7. CD, 29265/7011, 31.3.2022; Yargıtay 7. CD, 25300/7014, 31.3.2022; Yargıtay 7. CD, 25299/5573, 22.3.2022; Yargıtay 7. CD, 20501/4829, 14.3.2022; Yargıtay 7. CD, 17328/19750, 25.11.2014; Yargıtay 7. CD, 16792/14675, 16.07.2014, www.lexpera.com.tr.

denetlenmesi ve bu kararlardaki hukuka aykırılıkların giderilmesi imkânsız hale gelecektir¹⁴⁷. Ayrıca Kabahatler Kanunu m.27/8’de düzenlendiği üzere idari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde; idari yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları bu işlemin iptali talebiyle birlikte idari yargı merciinde görülecektir. Adli yargının görev alanına giren bir kabahat tek başına işlendiğinde Kabahatler Kanunu kapsamındaki kanun yollarına tabi olup, olağanüstü kanun yollarında denetlenemeyeceken; aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren başka idari yaptırım kararların da verilmiş olması halinde aynı kabahat idari yargı kapsamında olağanüstü kanun yollarında da denetlenebilecektir. Aynı şekilde bazı kabahatlerin olağanüstü kanun yolu denetimine sahip olmayan adli yargıda, bazı kabahatlerin ise olağanüstü kanun yolu denetimine sahip idari yargıda denetlenmesi kanun önünde eşitlik ilkesi bakımından düşündürücüdür. Yargıtay aslında bu sorunun çözümü için içtihadını değiştirmiştir.

Fakat yararına bozma yoluna başvurulabileceğinin kabul edilmesi durumunda ise bu kabulün kanuni düzenlemelerle bağdaşmadığı eleştirisi kaçınılmazdır. Zira her ne kadar Türk Ceza Kanunu ve Ceza Muhakemesi Kanunu’na bazı konularda atfita bulunsa da Kabahatler Kanunu’nun müstakil bir kanun olduğu, kendine has hukuki çareler içerdiği, Ceza Muhakemesi Kanunu’nun kanun yollarına ilişkin hükümlerine genel bir atfita da bulunmadığı göz önüne alındığında ve Ceza Muhakemesi Kanunu’nda düzenlenen olağanüstü kanun yollarının niteliği düşünüldüğünde, kanun yararına bozma yoluna başvurulamaması gerektiği ifade edilebilir. Tüm bu sorunların içtihatla çözülmeye çalışılması yerine yasa koyucunun gerekli düzenlemeleri yapması ve olağanüstü kanun yollarının önünü pozitif hukuk yoluyla açması hukuka uygun olan yöntem olacaktır. Böylelikle hâlihazırdaki uygulama da hukuki bir zemine oturmuş olacaktır.

Sonuç

Kabahatlerin suçun biri türü olmaktan çıkarılması yolunda Kabahatler Kanunu ile büyük bir yeniliğe gidilmiştir. Kabahatler Kanunu, suç olmaktan çıkarma

¹⁴⁷ Bununla birlikte, Anayasa’da güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve buna ek Türkiye’nin taraf olduğu protokoller kapsamındaki herhangi birinin idari yaptırım kararları yoluyla kamu gücü tarafından ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesi’ne bireysel başvuruda bulunmak mümkündür (6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun m.45). Örneğin, İdris Taniş Başvurusu (2)’de, avukat olan başvuru hakkında ikaz edilmesine rağmen çantasını adliye girişindeki X-Ray cihazından geçirmediği için idari para cezasına hükmedilmesi sebebiyle özel hayata saygı hakkının ihlal edildiği sonucuna varılmıştır. Bkz. İdris Taniş Başvurusu (2), 2018/21866, 14.12.2022. Ayrıca ifade etmek gerekir ki Anayasa Mahkemesi’ne bireysel başvuru yolu olağan ya da olağanüstü kanun yolları kapsamında değildir. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi verdiği bazı kararlarda bireysel başvuru yolunu “*ikincil nitelikte bir kanun yolu*” olarak nitelendirmektedir. Mahkeme bazı kararlarda ise bireysel başvuruyu “*ikincil nitelikte bir hak arama yolu*” şeklinde ifade etmektedir. Bkz. Adem Yılmaz ve Diğerleri Başvurusu, 2016/15230, 10.1.2024; İsmail Buğra İşlek Başvurusu, 2013/1177, 26.3.2013; Murat Narman Başvurusu, 2012/1137, 2.7.2013. Yargıtay’ın ise bireysel başvuru yolunu olağan veya olağanüstü kanun yolu olarak değil, “*ikincil nitelikte bir hak arama yolu*” olarak kabul ettiğini ifade etmek gerekir. Bkz. <https://www.yargitay.gov.tr/item/1755/basin-aciklamasi#:~:text=Ola%C4%9Fan%20veya%20ola%C4%9Fan%C3%BCst%3%BC%20kanun%20yolu,yetkili%20bir%20makam%20da%20de%C4%9Fildir.>

düşüncesinin somutlaşmış bir örneğidir. Haksızlık içeriği ağır olmayan bir takım davranışların suç olmaktan çıkarılarak idari yaptırım gerektiren kabahatler şeklinde düzenlenmesi ceza hukukunun son çare olması ilkesi açısından da uygun bir adım olmuştur. Ayrıca mevzuatta geniş ve dağınık şekilde düzenlenen idari yaptırım gerektiren davranışlar hakkında genel ilkeler vazeden bir kanunun kabul edilmesi kabahatlere ilişkin bir sistem meydana getirme, uygulama birliğinin ve kanun önünde eşitliğin sağlanması düşüncesi açısından da isabetli olmuştur. Fakat Kabahatler Kanunu beraberinde birtakım sorunlar ve belirsizlikler de getirmiştir. Kanunun birçok hükmünün Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülerek iptal talebiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurular yapılmıştır. Anayasa Mahkemesi kararları doğrultusunda ve kanunun uygulanmasıyla beliren sorunlu bazı hususlarda kanun değişiklikleri yapılmıştır. Buna rağmen tartışmalar ve belirsizlikler sona ermemiştir. Kabahatler Kanunu tecrübesi bu yönüyle kanun yapma tekniği ve bir sistem kurmanın zorluğu ve önemi bakımından da değerli bir örnektir.

Anayasa'ya aykırılık tartışmalarının haricinde, Kabahatler Kanunu'nun bazı hükümlerinin nasıl anlaşılması gerektiği hususunda da belirsizlikler ortaya çıkmıştır. Çeşitli idari yaptırım kararları bakımından hangi yargı yolunun görevli olduğunun tespiti karmaşık bir hal almıştır. Adli yargının görevli kabul edildiği uyuşmazlıklar bakımından da idari yaptırım kararlarına karşı başvurulabilecek kanun yolları tartışma konusu olmuştur. Kabahatler Kanunu'nda öngörülen kanun yolları sonrası kesinleşen idari yaptırım kararlarına karşı kanun yararına bozma yoluna gidilip gidilemeyeceği çözülmesi gereken bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Yargıtay önceki kararlarında bu soruya olumsuz cevap verirken; sonraki kararlarında bunun mümkün olduğunu kabul etmiştir. Tıpkı Anayasa Mahkemesi gibi Yargıtay da kanundan kaynaklanan sorunlara çözüm üretebilmek için içtihadını değiştirmiştir.

Türk Ceza Kanunu'na ve Ceza Muhakemesi Kanunu'na bazı yerlerde atıflar yapılırsa da, Kabahatler Kanunu başlı başına müstakil bir kanundur. Eleştirilebilir yanları olmakla birlikte, müstakil bir kanun yolu sistemi öngörmektedir. Dolayısıyla Kabahatler Kanunu'nun kendisi gibi, öngördüğü kanun yolu sistemi de kanuni düzenlemeler gereği müstakil olarak görülmelidir. Fakat bu kabul sonrası da adli yargıda denetlenen idari yaptırım kararlarının kanun yolu güvencesinin kapsamında ve kanun yolu denetiminde sorunlar yaşanmaktadır. İlkel olarak en önemli anayasal sorun ise kanun önünde eşitlik sorunudur.

Benzer nitelikteki idari yaptırım kararlarından adli yargının görevine girenler bakımından olağanüstü kanun yollarına başvuru konusunda tartışmalar yaşanırken; idari yargının görevine giren uyuşmazlıklarda bu tartışma bulunmamaktadır. Bu durum kanun önünde eşitlik ilkesi ve hak arama hürriyeti bakımından sorun teşkil etmektedir. Ayrıca aynı nitelikteki uyuşmazlıklarda farklı yargı yollarının görevli

olması nedeniyle uygulama farklılıklarının doğması da kaçınılmazdır. Bu durum Kabahatler Kanunu'nun amacıyla çelişmektedir. Kanuni düzenleme kaynaklı tüm bu sorunlar içtihatlarla değil kanuni düzenlemelerle çözümlenmelidir. Kabahatler karşılığında öngörülen yaptırımlara karşı öngörülen kanun yolları tam bir koruma sağlayacak şekilde ve kanun önünde eşitlik ilkesine uygun şekilde düzenlenmelidir. Yüksek mahkeme kararlarına da açıkça yansıdığı üzere birçok idari yaptırım kararıyla ilgili olarak görevli yargı yolunun belirlenmesindeki karmaşıklık ve zorluk göz önüne alındığında, kişilerin mahkemeye erişim, hukuk güvenliği ve hukuki belirlilik hakları bakımından da sakıncaların olduğu ve bunların kanuni düzenlemeler yoluyla giderilmesi gerektiği söylenmelidir.

Hakem Değerlendirmesi: Dışbağımsız.

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

- Aksoylu Ö, 'Türk Hukukunda İdari Yargının Görev Alanına Yasal Müdahaleler ve Anayasa' (2012) (1) Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 67-121.
- Akıylmaz B, Sezginer M ve Kaya C, *Türk İdari Yargılama Hukuku* (1. Bası, Savaş Yayınevi 2019).
- Bayraktar K, 'Ceza Hukukunda Suç Olmaktan Çıkarma Akımı' (1984) 50(1-4) İÜHFM 197-212.
- Çağlayan R, *İdari Yargılama Hukuku* (13. Bası, Seçkin 2021).
- Çınarlı S ve Boulanger ÖD, 'Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Işığında İdari Yaptırımlarda Görevli Yargı Kolu Sorunu' (2019) 14(151) Terazi Hukuk Dergisi 490-503.
- Donay S, *Türk Ceza Kanunu Şerhi* (Beta 2007).
- Duran L, *İdare Hukuku Ders Notları* (Fakülteler Matbaası 1982).
- Dürsun S, 'Türk Ceza Hukuku Reformunun Ekonomi Ceza Hukukuna Etkileri' Adem Sözüer (ed), *Dünyada ve Türkiye'de Ceza Hukuku Reformları Kongresi*, (On İki Levha Yayıncılık 2013) 2239-2250.
- Eraslan Y ve Atik AÇ, 'Yargı Kararları Işığında İdari Yaptırımlarda Görevli Yargı Yeri Sorunu' (2020) (41) TAAD 151-186.
- Erdem MR ve Şentürk C, *Ceza Muhakemesinde Kanun Yolları* (Seçkin 2018).
- Eser A, 'Germany' (1973) 21(2) The American Journal of Comparative Law 245-262.
- Gölcüklü F, '«İdari Ceza Hukuku « ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki' (1963) 18(2) Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 115-182.
- Gözler K ve Kaplan G, 'İdari Eylemlerden Kaynaklanan Zararlara İlişkin Davalar Adli Yargının Görev Alanına Sokulabilir mi? (HMK m.3 ve TBK, m.55/2 Hakkında Eleştiriler)' (2011) 6(63) Terazi Hukuk Dergisi 36-41.
- Gözübüyük AŞ, *Yönetmelik Yargı* (37. Bası, Turhan Kitabevi 2020).

- Günday M, 'İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları' (1997) 14 Anayasa Yargısı 347-358.
- Güran S, 'Yargı Denetiminin Kapsamı' (1987) 52(1-4) İÜHF 35-45.
- Kayıhan İ, "İdari Ceza Hukuku Ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi", (1984) 50(1-4) İÜHF 117-131.
- Kalabalık H, *İdari Yargılama Usulü Hukuku* (15. Bası, Seçkin 2021).
- Kangal ZT, *Kabahatler Hukuku* (2. Bası, On İki Levha Yayıncılık 2019).
- Karabulut M, 'İdari Yaptırımların Hukuki Niteliği ve Anayasa Mahkemesinin Kabahatler Kanunu Hakkındaki Kararı' (2006) (3) Terazi Hukuk Dergisi 63-68.
- Levent K, Cengiz O, *Türk Kabahatler Hukuku* (4. Baskı, Seçkin 2022).
- Mahmutoğlu FS, 'İdari Para Yaptırımını Gerektiren Eylemler Yönünden Yargılama Rejimi' (1996) 55(1-2) İÜHF 151-171.
- Özbek VÖ, Doğan K ve Bacaksız P, *Ceza Muhakemesi Hukuku* (14. Bası, Seçkin 2021).
- Özgenç İ, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (17. Bası, Seçkin 2021).
- Pehlivan A, *Kabahatler Hukukunun Genel Esasları* (1. Bası, Beta 2020).
- Sözüer A ve Dursun S, '5411 sayılı Kanun'da Öngörülen Kabahatler' (2005) (5) Hukuki Perspektifler Dergisi 192-200.
- Sözüer A ve Dursun S, 'TCK, CMK ve Kabahatler Kanunundaki Son Değişiklikler Ne Getiriyor?' (2006) (9) Hukuki Perspektifler Dergisi 203-218.
- Şahin C ve Göktürk N, *Ceza Muhakemesi Hukuku II* (11. Bası, Seçkin 2021).
- Şahin C ve Özgenç İ, 'Kabahatler Kanununun Uygulanmasına İlişkin Hukuki Değerlendirmeler (I)' (2010) (4) Fasikül Hukuk Dergisi 10-13.
- Şen E, 'Kabahatler Kanunu'nun Ceza Muhakemesi Kanunu Hükümleri İle İlişkisi' (2010) 5(12) Ceza Hukuku Dergisi 11-17.
- Tan T, 'İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ndeki Güvenceler' (2005) Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük'e Armağan 309-326.
- Ünver Y ve Hakeri H, *Ceza Muhakemesi Hukuku* (15. Bası, Adalet Yayınevi 2019).
- Yayla Y, *İdare Hukuku* (Filiz Kitabevi 1985).
- Yenisey F ve Nuhoglu A, *Ceza Muhakemesi Hukuku* (9. Bası, Seçkin 2021).

