

## CEZA YAPTIRIMI İLE İDARİ YAPTIRIM AYRIMI

### *Distinction Between Criminal and Administrative Sanction*

Arş. Gör. Sema AYATAR KIZILYAR\*

Ceza yaptırımı ile idari yaptırım ayrımını ele aldığımız çalışmamızın konusunu oluşturan temel kavramın “yaptırım” olduğu şüphesizdir. Bu nedenle öncelikle incelenecek olan, yaptırım kavramı ve konumuzla olan doğrudan bağlantısı dolayısıyla hukuki yaptırım türleridir. Çalışmamızın takip eden ikinci bölümünde, “ceza yaptırımı ile idari yaptırım kavramları” başlığı altında sırasıyla “ceza yaptırımının mahiyeti” ve “idari yaptırım kavramı” ele alınacak, “ceza yaptırımı ile idari yaptırım ilişkisi” başlıklı üçüncü bölümde ise “kabahat kavramı ve suç olmaktan çıkarma hareketleri”, “idari ceza - idari yaptırım nitelemesi ve bundan doğan idari ceza hukuku tartışması”; nihayetinde de, “ceza yaptırımı - idari yaptırım ayrımı” ortaya konacaktır.

### I. YAPTIRIM KAVRAMI

Yaptırım kavramını incelemeyen evvel yapılması gereken, terminolojik karışıklığa meydan vermemek adına “yaptırım/müeyyide” terimlerinden hangisinin kullanılması gerektiğinin tespiti. Hukukumuzda, “yaptırım” ve “müeyyide” terimlerinin, her ne kadar aksi yönde görüşler bulunsun da<sup>1</sup>, eş anlamlı olduğunun kabul edil-

---

\* Yaşar Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi

<sup>1</sup> Özyağcı'ya göre, müeyyide kavramının yaptırım kavramından daha üst bir kavramdır ve çoğunlukla ceza hukuku ile özdeşleştirilmesi nedeniyle, idare hukuku kurallarına aykırılık halleri için yaptırım kavramının tercih edilmesi yerinde olacaktır. Zira yaptırım, öteden beri kullanılmakta olan müeyyide sözcüğünün Öz Türkçe karşılığı değildir; bu kurumun özellikle idare hukuku alanında ulaştığı yapısal ve işlevsel yeni anlam, kapsam

diği ve birbirinin yerine kullanıldığı görülmektedir.<sup>2</sup> Kanaatimizce, “yaptırım” ve “müeyyide” terimlerinin anlamdaş olduğu yönündeki baskın görüşten ayrılmayı haklı kılacak bir gerekçe bulunmamaktadır ve çalışmamızda bu esasa riayet edilerek iki terim de kullanılmıştır.

### A. Hukuk ve Yaptırım İlişkisi

Yaradılışları gereği bir arada yaşama ihtiyacı içinde olan insanların, bu ihtiyaçları neticesinde her an birbirleriyle etkileşim içinde oldukları düşünülürse, ortak davranış biçimleri oluşturmalarının ve bunları bir sistematiğe bağlamalarının da kaçınılmaz olduğu görülecektir. İşte bu ortak davranış biçimleri oluşturma ve bunları sistematiğe bağlama eğilimi, tarihin değişik dönemlerinde çeşitli şekillerde ortaya çıkmıştır. Bugün hemen herkesçe kabul edilmiş bu davranış kurallarını süreç içinde aldıkları isimleriyle ahlak kuralları, görgü kuralları, din kuralları, hukuk kuralları şeklinde bir ayrıma tabi tutmak mümkündür.<sup>3</sup>

Anılan normlar, olması gerekeni ifade ettikleri için, doğaları gereği yapılarında ihlal edilebilirlik mevcuttur. Bu nedenle her normatif sistem zorunlu olarak ihlal edilme ihtimalini göz önünde bulundurarak, bunlara karşı bir tedbirler bütünü oluşturmaktadır. Bir başka ifade ile, her normatif sistem kendini koruyabilmek için yaptırım tedbirlerini yaratmış ve böylelikle ortaya, a) ahlaki veya içsel (deruni) yaptırım, b) sosyal veya harici yaptırım, c) hukuki veya müesseseseleşmiş yaptırım olmak üzere üç farklı yaptırım türü çıkmıştır. Bu ayrım yaptırımın parçası olduğu normatif sistem türünün müesseseseleşme düzeyi değerlendirilerek yapılmaktadır.<sup>4</sup>

---

ve nitelik bakımından yeni bir tür özelliğini kazanması nedeniyle yaptırım kavramının idare hukukuna özgülmesi gerekir. ÖZAY, İl Han, İdari Yaptırımlar, İstanbul, 1985, s. 15.

<sup>2</sup> ÇAĞLAYAN, Ramazan, İdari Yaptırımlar Hukuku, Ankara, 2006, s. 11-13; BALTA, Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş, Cilt I, TODAİE, No:117, 1968/1970, Ankara, 1970, s. 201.

<sup>3</sup> GÖZLER, Kemal, Hukuka Giriş, 1. Bası, Bursa, 1998, s. 27; ÖNEN, Mesut, Hukukun Temel Kavramları, 5. Bası, İstanbul, 1999, s. 26.

<sup>4</sup> HAFIZOĞULLARI, Zeki, Ceza Normu, Ankara, 1996, s. 142-146.

Hukuk kurallarının ihlali halinde gösterilecek tepki, hukuk kurallarının diğer kurallar karşısında belki de en önemli ve en ayırt edici özelliğini ortaya koyar.<sup>5</sup> Kurumsallaştırılmış yaptırımlar olan hukuki yaptırımlar, maddi nitelikte, yani sosyal grubun ihlale cevabı olmaları nedeniyle ahlaki yaptırımlardan; genelde birinci derecede normlarla, yani ihlal edilen normlarla aynı kaynaklar tarafından, aynı biçimlerde kurallaştırılmış olmaları nedeniyle de sosyal yaptırımlardan ayrılmaktadırlar.<sup>6</sup>

Hukuku kısaca, belli bir toplumda, belli bir zamanda yürürlükte olan, devlet tarafından yaptırıma bağlanmış bulunan toplumsal davranış kurallarının bütünü olarak tanımlamak mümkündür.<sup>7</sup> Öğretide, hukuk düzeni tarafından kurula uyulmasını sağlamak amacıyla, kuralı ihlal edene bir cevap olarak dışarıdan uygulanan ve çoğu zaman acı verici niteliğe sahip psikolojik ya da maddi tepkiye “yaptırım” adı verilmektedir.<sup>8</sup>

Yaptırım kavramına ilişkin olarak buna benzer çok sayıda tanımlar yapılmış olduğu görülmektedir. Zanolini’ye göre geniş anlamda yaptırım, müellifin tabiriyle müeyyide; kanun koyucunun her ne suretle olursa olsun bir kaidenin müessiriyetini temin etme vasıtasıdır. Dar anlamda müeyyide ise, kanun koyucunun bir kaideyi fiili ile ihlal eden kimsenin bu fiilinin karşılığı ve hukuki düzende meydana getirmiş olduğu bozukluğu yerine getirtme vasıtasıdır.<sup>9</sup> Özay’a göre yaptırım; düzenin, kurallara uyulmamasına bir tepkisidir.<sup>10</sup> Günday’a göre yaptırım, idarenin üstlenmiş bulunduğu görevleri etkili bir biçimde ve ivedilikle yerine getirebilmesi aracıdır.<sup>11</sup> Gözler’e göre yine müellifin ifadesiyle, müeyyide; kuralın

<sup>5</sup> **UMAR**, Bilge, Hukuk Başlangıcı, İzmir, 1997, s. 13; **ÖNEN**, s. 15.

<sup>6</sup> **HAFIZOĞULLARI**, s. 148.

<sup>7</sup> **AYBAY**, Aydın/**AYBAY**, Rona, Hukuka Giriş, 3. Bası, İstanbul, 2006, s. 43.

<sup>8</sup> **ÖZAY**, s. 21; **HAFIZOĞULLARI**, s. 142; **KEYMAN**, s. 36; **AYBAY-AYBAY**, s. 43; **BİLGE**, Necip, Hukuk Başlangıcı, 21. Bası, Ankara, 2006, s. 22; **KALABALIK**, Halil, İdare Hukuku Ders Notları, Trabzon, 2001, s. 491.

<sup>9</sup> **ZANOBINI**, Guido, İdari Müeyyideler, Ankara, 1964, s. 1.

<sup>10</sup> **ÖZAY**, s. 20.

<sup>11</sup> **GÜNDAY**, Metin, İdare Hukuku, 8. Bası, Ankara, 2003, s. 215.

ihlaline bir tepki olarak gösterilen ve hukuk düzeni tarafından öngörülen ve düzenlenen bir cebir işlemidir.<sup>12</sup> Kanaatimizce buradan anlaşılın, “yaptırım” teriminin sosyal ve ahlaki yaptırımlardan ziyade hukuki yaptırımlara özgülenmiş şekilde kullanılmakta olduğudur.

Yaptırım kavramına ilişkin yapılan tanımlardan, kavramın mahiyeti konusunda da bazı sonuçlara varmak mümkündür. Yaptırım, hukuk düzenince belirlenmiş kurallara uymama karşısında bir tepki olarak ortaya çıkmaktadır ve temel amaç kişinin kurallara uymasını sağlamaktır. Yaptırımın türü ne olursa olsun, kurallara uyulması konusunda itici güç olma ve caydırıcılık özellikleri mevcuttur. Yaptırım, kimi zaman da kurala uymamadan doğan zararları tazmin etmeye yönelik olarak ortaya çıkabilmektedir.<sup>13</sup> Kanaatimizce en genel anlamda yaptırım, insanların, bir kuralın ihlali halinde devreye girecek olduğunu, devreye girdiğinde acı ve üzüntü vereceğini, bu çerçevede belli kayıplara neden olacağını bildikleri ve bu nedenle kurala uyulması konusunda istekli davranmalarına sebep olan korkutucu araçlardır.<sup>14</sup>

### B. Hukuki Yaptırım Türleri

Yaptırım kavramından ne anlaşıldığını ortaya koyduktan sonra, çalışmamızın konusunu oluşturan idari yaptırımların diğer hukuki yaptırımlar arasındaki yerini belirleyebilmek üzere özel hukuka ve kamu hukukuna ait yaptırım türlerinden bahsedilmelidir.

Taraflar arası eşitlik ve irade serbestisine dayanan özel hukukun yaptırımlarını, hukuki bir yükümlülüğü yerine getirmeyi reddeden kimseye karşı zor kullanarak yükümlülüğünü yerine getirtme

<sup>12</sup> GÖZLER, Hukuka Giriş, s. 39.

<sup>13</sup> ZANOBINI, İdari Müeyyideler, s. 4; GÖLCÜKLÜ, Feyyaz, “İdari Ceza Hukuku ve Anlamı”, SBFD, C.18, No:2., 1963., s. 139.

<sup>14</sup> DÖNMEZER, Sulhi/ERMAN, Sahir, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, 2. Cilt, 9. Bası, İstanbul, 1986, s. 543; EREM, Faruk, Türk Ceza Hukuku, 2. Cilt, 12. Bası, Ankara, 1985, s. 720-735; ÖZTÜRK, Bahri/ERDEM, Mustafa Ruhan, Uygulamalı Ceza Hukuku ve Güvenlik Tedbirleri Hukuku, 9. Bası, Ankara, 2006, s. 279.

anlamındaki “*cebri icra*”, kusurlu ve hukuka aykırı eylemle verilen zararın aynen ya da nakden karşılanması anlamındaki “*tazminat*” ve hukuka aykırı işlemin yokluk, mutlak butlan, nisbi butlanla batıl sayılması anlamındaki “*hükümsüzlük*” olarak tasnif etmek mümkündür.<sup>15</sup>

Kamu hukuku yaptırımları ise, kamu hukuku dalları olan anayasa hukukunun, ceza hukukunun, uluslararası hukukun, vergi ve idare hukukunun birbirinden farklı ilke, amaç ve usullerine göre çeşitlilik arz etmektedir. Anayasa hukukunun temel müeyyidesi, kanun, kanun hükmünde kararname, meclis içtüzüğü gibi yasama işlemlerinin anayasaya aykırılıkları halinde “*iptal*” edilmeleridir. Ceza hukukuna adını veren yaptırım ise, ilerleyen bölümlerde ayrıntılı olarak ele alınan “*ceza*” yaptırımıdır.<sup>16</sup>

İdari yaptırım kavramını doğru bağlama oturtmak için, idare hukuku yaptırımlarının tasnifi oldukça önemlidir. Kanaatimizce, idare hukuku yaptırımlarını, idareye uygulanan ve idarenin uyguladığı yaptırımlar olarak ikiye ayırdıktan sonra, idareye uygulanan yaptırımları “*idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemlerine ilişkin karşılaştığı yaptırımlar*” (yokluk, idari işlemin iptali, tam yargı davası yoluyla tazminat); idarenin uyguladığı yaptırımları “*idarenin ajanlarına ilişkin uyguladığı yaptırımlar*” (disiplin yaptırımları) ve “*idarenin düzeni korumak veya bozulan düzeni yeniden ihdas etmek üzere kararlaştırdığı ve uyguladığı yaptırımlar*” (idari yaptırımlar, kolluk tedbirleri ve idari cebri icra) olarak tasnif etmek mümkündür.

## II. CEZA YAPTIRIMI VE İDARİ YAPTIRIM KAVRAMLARI

### A. Ceza Yaptırımının Mahiyeti

Ceza, Ceza hukuku dalına adını veren yaptırım türü olarak bu hukuk dalının vazgeçilmez unsurunu oluşturmaktadır. Bununla birlikte, ceza hukukunun sistematik bir hukuk dalı olarak meydana

<sup>15</sup> ÇAĞLAYAN, s. 12-15.

<sup>16</sup> ÇAĞLAYAN, s. 15-18.

çıkışından önce de ceza bir sosyal olay veya kurum sıfatıyla her zaman ve her dönemde, bir tepki biçiminde var olmuştur.<sup>17</sup>

Ceza hukuku anlamındaki hukuka aykırı fiile, yani suça özelliğini veren ve bu fiili diğer hukuka aykırı fiillerden ayıran, caydırma, ödetme ve ıslah aracı olan yaptırım, cezadır<sup>18</sup> ve bu yaptırım türü öğretilerde pek çok yazar tarafından tanımlanmaya çalışılmıştır.<sup>19</sup>

Dönmezer/Erman'a göre ceza; suç işleyen kişiye, çeşitli yapıcı amaçları gerçekleştirmesi için, uygulanan ve esasında kişiyi birtakım yoksunluklara tabi kılan, ıstırap ve meşakkat çektiren bir müeyyidedir.<sup>20</sup> Centel/Zafer/Çakmut'a göre ise ceza, toplumda korunmaya değer görülen yararların ihlali durumunda devletin gösterdiği tepkidir.<sup>21</sup>

Ceza yaptırımını, kanun tarafından bir tehdit olarak öngörülen ve adli makamlar tarafından bir ceza muhakemesi sürecinde yine kanunun bir emrini ihlal eden kişiye uygulanan acı, ıstırap olarak tanımlanabileceği gibi<sup>22</sup>; bu yaptırım türünü, ceza kanunları veya diğer kanunlardaki ilgili hükümler ile tayin olunmuş, kanunda unsurları belirtilmiş, yani tipe uygun, hukuka aykırı ve kusurlu hareket olarak tanımlanan "suç" kavramı karşısında hukuk düzenin öngördüğü, yargısal bir kararla bazı yoksunluklara tabi kılan yaptırım olarak da tanımlamak mümkündür.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> DÖNMEZER/ERMAN, Cilt II, s. 541; EREM/DANIŞMAN/ARTUK, s. 680.

<sup>18</sup> TOROSLU, Nevzat, Nasıl Bir Ceza Kanunu, Ankara, 1987, s. 103.

<sup>19</sup> İÇEL, Kayıhan/SOKULLU AKINCI, Füsün/MAHMUTOĞLU, Fatih S./SÖZÜER, Adem/ÖZGENÇ, İzzet/ÜNVER, Yener, Ceza Hukuku Yaptırım Teorisi, 3.Kitap, İstanbul, 2000, s. 3.

<sup>20</sup> DÖNMEZER, Sulhi/ERMAN, Sahir, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, 12. Bası, 1. Cilt, İstanbul, 1997, s. 5.

<sup>21</sup> CENTEL, Nur/ZAFER, Hamide/ÇAKMUT, Özlem, Türk Ceza Hukukuna Giriş, 4. Bası, İstanbul, 2006, s. 559.

<sup>22</sup> TOROSLU, Nevzat, Ceza Hukuku Genel Kısım, 8. Bası, Ankara 2005, s. 374; EREM, Faruk/DANIŞMAN, Ahmet/ARTUK, Mehmet Emin, Ceza Hukuku Genel Hükümler, Ankara, 1997, s. 682.

<sup>23</sup> ÖZTÜRK/ERDEM, a.g.e, s. 279; DEMİRBAŞ, Timur, Ceza Hukuku Genel Hükümler, 3. Bası, Ankara, 2005, s. 174.

Cezanın işlevi konusunda pek çok teori bulunmasına rağmen, aslında bunların hepsinin kefarete, korkutma (önleme) ve ıslah olmak üzere üç temel düşünce etrafında toplandıkları söylenebilir.

Kefaret teorilerine göre cezanın birincil hedefi, kınanabilir bir fiilin failine, işlemiş olduğu kötülükle orantılı bir kötülüğü iade etmektir.<sup>24</sup> Korkutmaya ilişkin teoriler, cezaya, korkutucu etkisi ile suçları önleme işlevini yüklemektedir. Bir acıdan ibaret olan ceza, suç işlemeye eğilimi olan ya da suç işlemiş olan kişileri, suç oluşturan davranışları gerçekleştirmekten alıkoyar. Ceza tehdidine rağmen suç işlenmişse suçlu cezalandırılarak tehdidin şiddeti artırılacak ve bu durum toplumun diğer bireylerine ibret olacaktır. Bu cezanın acı verici olmasının da bir sonucudur.<sup>25</sup> İslah teorileri ise, suçlunun davranışıyla suç oluşturan fiilleri işlemeye eğilimli olduğunu ortaya koyduğu varsayımından hareket eder. Yeniden suç işlemesini önlemek amacıyla suçluyu ıslah etmek, yani iyileştirmek, geliştirmek ve topluma yeniden kazandırmak gerekir. Bu sebeple cezanın esas işlevi ıslahıdır.<sup>26</sup>

Kefarete, korkutma ve ıslah teorilerine yöneltilen eleştiriler doğrultusunda, söz konusu teorilerin tek başlarına cezanın içeriğini ve sınırını adil bir şekilde belirlemede yetersiz oldukları düşünülmesiyle, bunları bir araya getiren uzlaştırmacı teoriler de ortaya atılmıştır. Söz konusu teorilere göre ceza hem kefarete teşkil ederek geçmişe yönelik, hem de korkutma ve ıslah etme aracı olarak geleceğe yönelik olarak işlevini yerine getirmektedir. Kanaatimizce de cezanın işlevini, kefarete düşüncesinden hareketle kusurla orantılı olarak kurallaştırılması, ıslah amacıyla gerçekleştirilen yeniden sosyalleştirme faaliyeti ile faili tekrar suç işlemekten alıkoyuyor ve

---

<sup>24</sup> ÇINAR, Ali Rıza, *Türk Ceza Hukukunda Cezalar*, Ankara 2005, s. 10.

<sup>25</sup> EREM/DANIŞMAN/ARTUK, s. 687; ARTUK, Mehmet Emin/GÖKÇEN, Ahmet/YENİDÜNYA, Caner, *Ceza Hukuku Genel Hükümler I*, 2. Bası, Ankara, 2006, s. 12.

<sup>26</sup> EREM/DANIŞMAN/ARTUK, s. 689; ERSOY, Yüksel, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Ankara 2002, s. 156.

ibret olma özelliği ile genel önleme işlevini yerine getiriyor olması nedeniyle uzlaştırmacı teori ile açıklamak isabetli olacaktır.<sup>27</sup>

### B. İdari Yaptırım Kavramı

İdare, milli güvenliğin korunması, kolluk faaliyetleri, kamu hizmeti, özendirme ve destekleme faaliyetleri, iç düzen faaliyetleri ve planlama faaliyetlerini yerine getirilmesi amacıyla üstün yetkiler ile donatılmıştır.<sup>28</sup> Bu üstün yetkiler kapsamında idare, doğrudan yaptırım uygulama yetkisine de sahiptir. İdarenin, bir yargı kararı olmadan, yasayla kendisine tanınmış yetkiye dayanarak İdare Hukuku esaslarına göre, doğrudan doğruya idari kararların gereklerinin yerine getirilmesi amacıyla uyguladığı yaptırımlara, "idari yaptırım" adı verilmektedir.<sup>29</sup>

İdari yaptırım, teknik anlamda idareye tanınan "subjektif bir hak"tır; diğer bir ifadeyle, idari yaptırımı gerektiren husus, kişinin hukuka aykırı fiilinin kaynağında bulunan, ihlal edilen hukuki değere sahip idare ile kendisi arasındaki bir hukuki ilişkidir. Böylece idare organlarına, kendi tasarruflarıyla yargı organlarına başvurmaksızın ceza uygulama imkânı tanınmaktadır.<sup>30</sup>

İdari yaptırım kavramını organik ölçütü kullanarak tanımlayan Özay'a göre idari yaptırım, yasaların açıkça yetki verdiği ve yasaklamadığı durumlarda, araya yargı kararı girmeden, idarenin doğrudan doğruya, bir işlemi ile ve İdare Hukuku'na özgü usullerle vermiş olduğu cezalardır.<sup>31</sup> Zanolini'ye göre idari yaptırım, idarenin vecibelerini yerine getirmesini sağlamak amacıyla ortaya çıkmış idari müesseseler tarafından yerine getirilen, müeyyide kavramı (ceza

<sup>27</sup> CENTEL/ZAFER/ÇAKMUT, s. 543; ARTUK/GÖKÇEN/YENİDÜNYA, s. 17, DEMİRBAŞ, s. 477; ÇINAR, s. 36.

<sup>28</sup> GÜNDAY, s. 21 vd.

<sup>29</sup> ZANOBINI, İdari Müeyyideler, s. 25; AYM, T. 23.10.1996, E. 1996/48, K. 1996/41, <http://www.kazanci.com>, (Erişim Tarihi: 20/03/2013).

<sup>30</sup> ÇAĞLAYAN, s. 23.

<sup>31</sup> ÖZAY, s. 35.



değil) kapsamında değerlendirilmesi gereken yaptırımlardır.<sup>32</sup> Gölcüklü'ye göre idari yaptırımlar, toplum disiplini yaratmaya yönelmiş vasıtalarlardır.<sup>33</sup> Gözübüyük ise idari yaptırımı (müellifin ifadesiyle yönetsel cezayı), yönetilenlere, yönetsel düzene aykırı davranışlarından dolayı yönetimce verilen cezalar olarak tanımlamaktadır.<sup>34</sup>

Anayasa Mahkemesi de, öğretideki tanımlara benzer şekilde organik ölçütü esas alarak "İdarenin, bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği yetkiye dayanarak, İdare Hukuku'na özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlara, verdiği cezalara idari yaptırım denmektedir." şeklinde bir tanımlama yapmıştır.<sup>35</sup> Uyuşmazlık Mahkemesi'ne göre, "...kanunun öngördüğü bir cezanın idarenin bir organının eliyle uygulanabilmesini.." idari yaptırım olarak adlandırılabilmesi için yeterlidir.<sup>36</sup>

Öğreti ve yargı kararlarından çıkarılan sonuç, bu yaptırımların idare tarafından idare hukukuna özgü usullerle karara bağlanmaları ve yine idarece uygulanmaları nedeniyle "idari yaptırımlar" adını almış olduğudur. Bununla birlikte belirtilebilecek diğer bir nokta da, idari yaptırımların, yine idare tarafından idarenin vasıtalarıyla tatbik edileceğidir.<sup>37</sup>

İdari yaptırımların kolluk tedbirlerinden ayrılması nasıl mümkün olacaktır? İdari kolluk, kamu düzenini tesis etmeye ve sağlanan düzeni korumaya yönelik olarak faaliyet gösterirken, konulan kurallar ve idari kolluğun faaliyetleri "önleyici" nitelik taşısa da, muhakkak ki, kamu düzenine aykırı davranışlar olacaktır. İşte bu noktada, yani idari kolluğun faaliyet alanını teşkil eden güvenlik, esenlik,

<sup>32</sup> ZANOİNİ, İdari Müeyyideler, s.25 vd.

<sup>33</sup> GÖLCÜKLÜ, s. 131.

<sup>34</sup> GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Yönetim Hukuku, 19. Bası, Ankara, 2003, s.306.

<sup>35</sup> AYM, T.23.10.1996, E.1996/48, K.1996/41; AYM, T.13.05.2004 E.2000/43, K.2004/60, <http://www.kazanci.com>, (Erişim Tarihi: 20/03/2013).

<sup>36</sup> UM, T.08.05.1998, E.1998/10, K.1998/12, <http://www.kazanci.com>, (Erişim Tarihi: 20/03/2013).

<sup>37</sup> ZANOİNİ, İdari Müeyyideler, s. 26.

sağlık ve genel ahlakın korunmasına ve bu amaca hizmet eden kurallara aykırılığın belli yaptırımlarla durdurulması, ihlallerin ise yine belli yaptırımlarla cezalandırılması gerekir.<sup>38</sup>

Bu çerçevede söylenebilir ki, idari kolluk, suç işlenmeden ortaya çıkar, suçun işlenmesini önler; tabi ki suçun işlenmesini önlemekle kamu düzenin bozulmasını da önlemiş olur. Ancak bazı durumlarda da, kolluk faaliyetlerinin niteliğinden kaynaklanan bir nitelendirme farklılığı nedeniyle idari yaptırımla kolluğun önleyici tedbiri birbirine geçebilmektedir. Bazı idari yaptırımların kamu güvenliği ve genel sağlığı tehlikeye düşüren durumlara son vermek için uygulandığından, bu tür yaptırımlara kolluk tedbirleri ile idari yaptırımlar arasında bir yer verildiği; örneğin, alkolü bir sürücünün sürücü belgesinin geçici bir süre için geri alınması kimi durumlarda idari yaptırım, kimi durumlarda önleyici kolluk tedbiri niteliğinde sayılabileceği belirtilmektedir.<sup>39</sup>

İdari yaptırımların kaynağında, idarenin üstlenmiş olduğu görevleri, bir başka ifade ile, kamu hizmetlerini ve belli kolluk faaliyetlerini etkili bir biçimde ve ivedilikle yerine getirebilmesinin sağlanması yatmaktadır.<sup>40</sup> Yine, idari işlemlerin yerine getirilmesinin sağlanmasının da idari yaptırımlara kaynaklık ettiği belirtilmektedir. Anayasa Mahkemesi de çeşitli kararlarında idari yaptırımların ortaya çıkma gerekçelerini, “*gelişen, büyüyen çeşitlenen ve çoğalan toplumsal gereksinimleri yerinde, zamanında ve etkin bir biçimde karşılayabilmek için çağdaş yönetimlerde idareye geniş ve değişik alanlarda yaptırım yetkileri tanınmaktadır.*”<sup>41</sup>; “*İdarenin hizmetlerini gereği gibi ve ivedilikle görebil-*

<sup>38</sup> GİRİTLİ, İsmet/BİLGİN, Pertev/ AKGÜNER, Tayfun, İdare Hukuku, İstanbul, 2001, s. 754; GÖZLER, İdare Hukuku Dersleri, s. 231.

<sup>39</sup> GÖZÜBÜYÜK, Şeref/TAN, Turgut, İdare Hukuku Genel Esaslar, Cilt I, Güncelleştirilmiş 4. Bası, Ankara, 2006, s. 746.

<sup>40</sup> GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku Dersleri, 6. Bası, Bursa, 2007, s. 231; OĞURLU, Yücel, İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları, 2. Bası, Ankara, 2001, s. 32, 127; ÇAĞLAYAN, s. 22.

<sup>41</sup> AYM, T.23.10.1997, E. 1997/19, K. 1997/66, <http://www.kazanci.com>, (Erişim Tarihi: 20/03/2013).

mesi için, yaptırım uygulama yetkilerine gereksinimi vardır. İdare bu yetkilerle, kamu düzeni ve güvenliğini, kamu sağlığını, ulusal servetleri zamanında ve gereği gibi koruyabilir. Bu nedenle idareye, geniş ve çeşitli yaptırımlar uygulama yetkisi tanınmıştır.”<sup>42</sup>; “...mahkemelerin iş yükünün ve tarafların zaman, emek ve masraf kaybının azalması amaçlanmaktadır.”<sup>43</sup> şeklinde ortaya koymuştur.

Bunların yanında, kamu hizmetlerinin özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerine gördürülme usullerinde de idarenin denetim ve gözetimi söz konusu olacağından, bu denetim ve gözetimden kaynaklanan bir yaptırım mekanizmasına ihtiyaç duyulması da idari yaptırımlara ihtiyaç duyulmasının bir başka sebebidir.<sup>44</sup>

### III. CEZA YAPTIRIMI İLE İDARİ YAPTIRIM İLİŞKİSİ

#### A. Kabahat Kavramı ve Suç Olmaktan Çıkarma Hareketleri

##### 1. Kabahat Kavramı

Kanunkoyucunun gütmekte olduğu ceza siyaseti veya hukuk felsefesinin verileri belli birtakım hak ve menfaatlerin daha sağlam bir biçimde korunmasını gerektiriyorsa, korunan hukuki yarar topluma ait ve değerliyse, hareketin gerçekleştiriliş biçimi ve hareketi yapan kişinin gösterdiği ahlaki kötülük göz önünde bulundurularak yapılacak tecavüzler suç haline getirilir.<sup>45</sup> Suç, toplumdan topluma, sosyal bir gruptan diğer bir sosyal gruba, zamandan zamana değişen ve bunlardan birinde zararlı görülüp diğerinde görülmeyen göreceli bir değerlendirmeye dayanmaktadır.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> AYM, T.15.05.1997, E.1996/72, K.1997/51; AYM, T.08.10.2002, E.2001/225, K.2002/88, <http://www.kazanci.com>, (Erişim Tarihi: 20/03/2013).

<sup>43</sup> AYM, T. 23.05.2001, E. 2001/231, K. 2001/89, <http://www.kazanci.com>, (Erişim Tarihi: 20/03/2013).

<sup>44</sup> **GÖZÜBÜYÜK**, s. 260.

<sup>45</sup> **ALACAKAPTAN**, Uğur, Suçun Unsurları, AÜHF Yayınları, No:263, Ankara, 1970, s.14, **ÖNDER**, Ayhan, Ceza Hukuku Genel Hükümler, Cilt I, İstanbul 1991, s.10.

<sup>46</sup> **ÖNDER**, s.8; **BAYRAKTAR**, Köksal, “Ceza Hukukunda Suç Olmaktan Çıkarma Akımı”, İÜHFİM, İstanbul, 1984, s.201.

Suçları çeşitli açılardan değişik tasniflere tabi tutmak üzere, mukayeseli hukukta iki büyük akım ortaya çıkmıştır. Bazı ceza kanunları en ağır suçları konu edinmiş, kabahatler adını alan hafif suçları ceza kanunları dışındaki mevzuata bırakmıştır; bazı kanunlar ise, bütün suçları ihtiva edecek şekilde düzenlemiştir. Ceza kanunları içinde kabahatlere de yer veren kanunlar ise, suçları ya “*cinayet, cünha, kabahat*” olmak üzere üçe ayırmış ya da “*cürüm ve kabahat*” olmak üzere ikili bir ayırım yapmıştır. Cürümlerle kabahatler arasında bir nitelik ve nicelik farkı bulmaya çalışan bütün teorilerin eleştiriyeye açık olması, bazı yazarları bu iki çeşit suç arasında sadece ceza ve ağırlık yönünden bir fark bulunduğu görüşüne taraftar olmaya yöneltmiştir. Bu yazarlara göre, cürümlerle kabahatler arasında nitelik farkı yoktur ve Ferri'nin de dediği gibi, kabahatler “*cüce cürümler*”dir.<sup>47</sup>

Bu bağlamda, kabahatin ne olduğu konusunun da, ceza hukuku öğretisinde bir sonuca bağlandığını söyleyebilmek mümkün görülmemektedir. Bu kavramın ceza hukukuna özgü anlamı orta çağdan bu tarafa tartışılmakta ve çeşitli kriterlere göre açıklanmaya çalışılmaktadır.<sup>48</sup> Gerçekte, cürümlerle kabahatler arasında bir nitelik değil, ağırlık ya da nicelik farkı bulunmaktadır.<sup>49</sup> Kabahatlerin, cürümlere nazaran daha az ağır olduğunu söylemek, kanunkoyucunun kendi anlayışına göre, suçların objektif ve sübjektif unsurlarını dikkate alarak yapacağı bir değerlendirmenin sonucudur.<sup>50</sup> Kanaatimizce, kanunkoyucuyu bu şekilde bir ayırım yapmaya götüren, bazı hareketlerin sosyal düzeni büyük ölçüde sarsmayacağı düşüncesiyle kabahat olarak nitelenmesi yönündeki döneme özgü ihtiyaçtır ve bu bakımdan, tamamen göreceli olup, kesin ve bilimsel bir ölçüye dayandığını söylemek güçtür.

<sup>47</sup> DÖNMEZER/ERMAN, Cilt I, s.358.

<sup>48</sup> MAHMUTOĞLU, Fatih Selami, Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda (İdari Ceza Hukukunda) Yaptırım Rejimi, Kazancı Hukuk Yayınları No:143 İstanbul 1995, s.11.

<sup>49</sup> DEMİRBAŞ, s.180, ALACAKAPTAN, s.26.

<sup>50</sup> TOROSLU, Ceza Hukuku, s. 98.

## 2. Suç Olmaktan Çıkarma Hareketleri

Zaman içinde yaşanan kültür değişimi ve buna bağlı olarak evrilen hukuk bilincine bağlı olarak, kanunkoyucu bazı fiilleri suç haline getirebildiği gibi, bazılarını da suç olmaktan çıkarabilmektedir. Günümüzde eğilim, kabahatleri ceza hukukundan, (ceza kanunlarından) çıkararak idare hukuku alanına sokmak, yani "idari suçlar, idari yaptırım gerektiren eylemler" haline getirmek istemekte, bunu da kuramsal değil, daha çok pratik nedenlere, özellikle hafif suçları yargılamanın ceza hakiminin işini ağırlaştırdığı, ayrıca yargılamayı hantallaştırdığı düşüncesine dayandırılmaktadır.<sup>51</sup>

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin Ceza Adaletinin Sadeleştirilmesi Hakkında (87) 18 sayılı Tavsiye Kararı'nda da bu eğilimi açıkça görmek mümkündür. Kararda, "Ceza adaletinin işleyişini hızlandırma ve sadeleştirme işleminde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin özellikle 5. ve 6. maddelerinde öngörülen şartları dikkate alınması gerektiğini göz önüne alarak;

*Mahkemelere intikal eden ceza davalarının kabarıklığı ve özellikle hafif cezaları gerektirenler ile ceza yargılamasındaki uzunluğun neden olduğu sıkıntılara bakarak;*

*Suçlara karşı tepkideki gecikmelerin ceza hukukunu zayıflattığı ve uygun adalet idaresini menfi yönde etkilediğini göz önüne alarak;*

*Ceza adaletindeki gecikmelerin, yalnızca özel kaynakların tahsis edilmesi ile bu kaynakların verimli kullanımı ile giderilemeyip suç siyasetinin yürütülmesinde önceliklerin biçim ve içerik yönünden açıkça belirlenmesine de gerek vardır ve bu şunlarla sağlanabilir." dendiikten sonra, "hafif suçlar bakımından suç olmaktan çıkarma ve ceza kararnamesi" başlığı altında, "İdari ve cezai suç ayrımı yapan hukuk sistemlerinde, hafif suçlar olması koşuluyla özellikle trafik, vergi ve gümrük yasalarındaki kitle suçlarını suç olmaktan çıkarmak için gereken yapılmalıdır." değerlendirmesi yapılmıştır.<sup>52</sup>*

<sup>51</sup> YURTCAN, Erdener, Yeni Türk Ceza Kanunu ve Yorumu, Kazancı Hukuk Yayınları: 186, 1.Bası, İstanbul 2004, s.118.

<sup>52</sup> Karar metni için bkz. <http://www.yargitay.gov.tr/abproje/belgeler.php> , (Erişim Tarihi : 20/03/2013)

Suç olmaktan çıkarma, ceza yaptırımına bağlı ve ceza kanunlarında düzenlenmiş olan fiillerin, ceza sistemi alanından çıkarılması anlamına gelmektedir. Suç olmaktan çıkarma, suç biçimindeki fiillerin ceza kanunlarından çıkarılması ve başka hiçbir hukuk alanına sokulmaması ile gerçekleştiği gibi, bazen de, ceza kanunlarından çıkarılmakla beraber başka hukuk düzenlerine, tıpkı Almanya ve İtalya'da olduğu gibi idare hukuku sahasına sokulması ile mümkün olmaktadır.<sup>53</sup>

İtalya ve Fransa'da cürüm ve kabahat ayrımı, özellikle ceza hukukuyla ilgili bir konu olarak ele alınmış, suç kategorisinin iki türünü ayırma amacıyla incelenmiştir. Buna karşılık Alman hukuku öğretisinde konu, ceza hukuku ve idare hukuku olarak iki hukuk dalının ayrılmasındaki önemiyle birçok yazar tarafından ele alınmıştır.<sup>54</sup> Alman hukukunda, Düzene Aykırılıklar Kanunu'nun Ceza Kanunu'ndan bağımsız ve Ceza Kanunu gibi genel bir kanun olması ilkesinden hareket edilmiştir.<sup>55</sup>

Değişen ekonomik koşullar, idari faaliyetlerin alanını çok genişletmiş ve buna paralel olarak da idarenin birtakım kamusal yetkilerle donatılması gerekmiştir. Özellikle toplumsal disiplini sağlamak açısından idareye yaptırım uygulayabilme imkânının verilmesi kaçınılmaz olmuştur.<sup>56</sup> Anayasa Mahkemesi de, bir kararında bu gerekliliği şu şekilde dile getirmiştir: *"İdarenin hizmetlerini gereği gibi ve ivedilikle görebilmesi için, yaptırım uygulama yetkilerine gereksinimi vardır. İdare bu yetkilerle, kamu düzeni ve güvenliğini, kamu sağlığını, ulusal servetleri zamanında ve gereği gibi koruyabilir. Bu nedenle, idareye, geniş ve çeşitli yaptırımlar uygulama yetkisi tanınmıştır."*<sup>57</sup>

<sup>53</sup> BAYRAKTAR, s.198,199.

<sup>54</sup> ZANOBINI, İdari Müeyyideler, s. 7.

<sup>55</sup> İÇEL, Kayıhan, "İdarî Ceza Hukuku ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi", İÜHFM, C.50, S.1-4, 1984.

<sup>56</sup> MAHMUTOĞLU, Yaptırım Rejimi, s. 54.

<sup>57</sup> AYM, T. 15.5.1997, E.1997/72, K.1997/51, <http://www.kazanci.com>, (Erişim Tarihi: 20/03/2013).

Ceza yargılaması sisteminin yükünün hafifletilmesi ve idarenin genişleyen çalışma alanı dolayısıyla daha fazla kamusal yetkiyle donatılması gereksinimi, hukukumuzda da önemli bir suç olmakta çıkarma (decriminalisation) hareketinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden önce yürürlükte bulunan 765 sayılı TCK, birinci maddesi ile suçları cürümler ve kabahatler olarak ikiye ayırmıştır ve bu ayırım, toplumsal düzeni bozan davranışları sınıflandırmada kullanılan temel ayrımlardan biridir.<sup>58</sup> 5237 sayılı TCK, cürüm ve kabahat ayırımını kaldırarak, kabahatlerin bazılarını suç olarak düzenlemiş, kabahatlerin önemli bir kısmını ise suç olmaktan çıkarmıştır. Bunu müteakip çıkarılan, 30/03/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu birçok yeniliği beraberinde getirmiş olmakla birlikte, çalışmamızın konusu ve gücünü aşan çok sayıda karışıklığın da doğmasına sebep olmuştur.

Kabahatler Kanunu, yukarıda da belirtildiği üzere, yalnızca ceza hukuku alanından idare hukuku alanına aktarılan kabahat türlerini düzenlemekle kalmamış, bazı çok temel kavram ve tanımlara da yer vererek hukuk düzenimize ciddi değişiklikler getirmiştir. Kanaatimizce, konumuzla ilgili olarak üzerinde durulması gereken, Kabahatler Kanunu'nun 2. ve 3. madde hükümleridir. Kabahatler Kanunu'nun 2. maddesinde "*Kabahat deyiminden Kanun'unun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık anlaşılır.*" ve 3. maddesinin ilk halinde "*Bu Kanun'un genel hükümleri, diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır.*" hükmüne yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi, Kanun'un çıkmasından kısa bir süre sonra Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesini Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir.<sup>59</sup> Kanun'un 3. maddesinin iptal kararından sonra, 06/12/2006 tarihli ve 5560 sayılı yasayla kabul edilen son hali, "*Bu Kanunun; a) İdarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde, b) Diğer genel*

<sup>58</sup> MAHMUTOĞLU, Yaptırım Rejimi, s. 51.

<sup>59</sup> AYM, T.01.03.2006, E.2005/108, K.2006/35, <http://www.kazanci.com>, (Erişim Tarihi: 20/03/2013).

*hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında, uygulanır.”* şeklindedir.

Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinin ilk halinde *“Bu Kanun'un genel hükümleri, diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır.”* denilmekteyken, yeni maddenin *“Diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında, uygulanır.”* şeklindeki (b) bendi ile, Kanun dışında kalan fiillerin kabahat olarak nitelenmesinden vazgeçildiği ve Kanun'un uygulanacağı fiillerin kapsamının *“idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektirmek”* kaydına bağlanmış olduğu görülmektedir. Buna göre, Kabahatler Kanunu'nun getirdiği düzenlemeler ancak, belirtilen iki yaptırımı gerektiren *“fiiller”* hakkında uygulanacaktır.

Kabahatler Kanunu'nun 16. maddesinin durumu da söz konusu iptal kararıyla tartışmalı hale gelmiştir. Zira, 16. maddede, kabahatler karşılığında uygulanacak idari yaptırımlar, *“idari para cezası ile idari tedbirler”* olarak ikiye ayrılmaktadır. Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı sonrası 3. maddede getirilen yeni düzenleme, Kabahatler Kanunu'nun kapsamını *“idari para cezaları”* ve idari tedbirlerden de yalnızca *“mülkiyetin kamuya geçirilmesi”* yaptırımları ile sınırlamaktadır.

Kanun'un 2. maddesinden anlaşılacağı üzere Kabahatler Kanunu, hakkında idari yaptırım uygulanacak eylemlere ve kendi tabiriyle *“haksızlıklar”*a *“kabahat”* adını vermiştir.<sup>60</sup> Kanun'a göre, yalnızca *“idari para cezası”* ve *“mülkiyetin kamuya geçirilmesi”* yaptırımlarının uygulanacağı *“haksızlıklar”* kabahat sayılacaksa, bunlar dışındaki hukuka aykırılıklar ne olarak adlandırılacaktır?

Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinin ilk halinde; *“Bu Kanun'un genel hükümleri, diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır.”* hükmüne yer vermesinden, diğer kanunlardaki idari yaptırıma tabi davranışların da *“kabahat”* olarak adlandırılacağı

---

<sup>60</sup> ÖZBEK, Veli Özer, Açıklamalı-Gerekçeli-İçtihatlı, Yeni Türk Ceza Kanunu, Cilt I, 3. Bası, Ankara, 2006, s. 51.



sonucuna varmak mümkündür ve Kanun'un idari yaptırıma tabi davranışlar açısından ceza hukukuna özgü bir kavram olan "kabahat" kavramını tercih etmiş olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, Kabahatler Kanunu'ndan önce, öğretilerde, idarenin yaptırımlarına tabi fiiller için idari suç, idari ihlal, idari düzeni ihlal edici eylem, idari düzene aykırılık teşkil eden eylem, düzene aykırılık, yönetsel düzene gibi aykırılık ifadeleri kullanılmaktadır.<sup>61</sup>

Suç olmaktan çıkarma hareketlerinin sonucunda ortaya çıkmış olan Kabahatler Kanunu'nun lafzından anlaşılan, "idari yaptırım"ın "kabahat" olarak nitelenen eylemlerin sonucunda ortaya çıktığıdır. Kanaatimizce, "kabahat" ceza hukuku sahasına özgü bir terim olup idari yaptırımların bağlandığı hukuka aykırı eylemleri adlandırmakta kullanılması karışıklığa yol açacaktır.

### B. İdari Ceza - İdari Yaptırım Nitelenmesi ve İdari Ceza Hukuku Tartışması

Gerek idari yaptırımların, idari ceza ya da yönetsel ceza olarak nitelendirilmesi gerekse idarenin yaptırımlarının kendi bütünlüğü içerisinde ve kendine özgü yapısıyla yeni bir Ceza Hukuku sahası oluşturup oluşturmadığı tartışılmıştır.<sup>62</sup>

Öğretilerde, idari yaptırım yerine, idari ceza, yönetsel ceza, idari müeyyide kavramlarının kullanılmakta olduğu görülmektedir.<sup>63</sup> İdari yaptırımların kamu hukukunun hangi dalı ile daha yakın ilişki içinde olduğunun belirlenmesi, idari yaptırımlar hakkında uygulanacak ilke, kural ve usullerin yanı sıra, bu yaptırımların "idari yaptırım" yahut "idari ceza" olarak nitelendirilmesi açısından da belirleyici olacaktır. Buna bağlı olarak, yaptırımı konu edinen hukuk

---

<sup>61</sup> GÖLCÜKLÜ, s. 118; KARABULUT, Mustafa, "İdari Yaptırımların Hukuki Niteliği ve Anayasa Mahkemesi'nin Kabahatler Kanunu Hakkındaki Kararı", Terazi, S. 3, Kasım 2006, s. 64; OĞURLU, s. 9; ÇAĞLAYAN, s. 123; İÇEL, s. 118; ÖZBEK, Cilt I, s. 50-51; GÖZÜBÜYÜK, s. 306.

<sup>62</sup> ZANOBINI, İdari Müeyyideler, s. 9.

<sup>63</sup> KARABULUT, s. 64; GÖZÜBÜYÜK, s. 306; GÖLCÜKLÜ, s. 131; GÜNDAY, s. 259.

dalının adının ne olacağı, bir başka ifade ile İdari Ceza Hukuku'nun var olup olmadığı sorunsalı da çözülecektir.

İdari yaptırımların ceza hukuku sahasıyla mı idare hukuku sahasıyla mı da yakından ilgili konusunda yaşanan görüş farklılıkları, hem yaptırımın isimlendirilmesinde hem de İdari Ceza Hukuku diye bir hukuk dalının var olmadığı konusunda belirleyici olmaktadır. Çalışmamızın sonraki bölümünde ayrıntılı olarak ele alınacağı üzere, idari yaptırım kararları idari işlem olmaları nedeniyle, idare hukukunun ilke, usul ve kurallarının tabi olmanın yanı sıra; suç olmaktan çıkarma hareketleri neticesinde ceza hukuku sahasından idare hukuku sahasına geçtiklerinden, ceza hukukunun temel ilke ve kurumlarına da tabidirler.<sup>64</sup>

Bununla birlikte, idari yaptırımlar için ceza hukukunun ilke ve usullerinin mutlak surette uygulanmasından bahsedilemez. Zira, ceza yaptırımları ceza kanunlarında düzenlenen emir, yasak ve kurallara aykırılık halinde, devletin egemenlik yetkisini kullanarak, mahkemeler tarafından, yargılama usulleri izlenerek verilen yargı kararları iken; idari yaptırımlar idarenin, kanun koyucunun belirli faaliyetler açısından kendi denetimine bıraktığı emir, yasak ve kurallara aykırılık halinde, kişinin düzen içine çekilmesi için verip uyguladığı, yükümlendirici kararlardır.<sup>65</sup>

Öte yandan, bugün idari yaptırımla karşılanan eylemlerin önemli bir bölümünün, daha önce ceza kanununda düzenlenmiş ve suç olmaktan çıkarma eğilimi neticesinde ceza kanunlarından çıkarılarak idari yaptırımlara bağlanmış olmasına bağlı olarak, ceza hukukunun idari yaptırımlar üzerindeki etkisini ne ölçüde sürdürdüğü sorusu da yanıtlanmalıdır.

İdari yaptırım ve idari ceza kavramlarının yasalarda ve yargı kararlarında da birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Sancakdar'ın da belirtmiş olduğu üzere, münferit yasalar ile Anayasa Mahkemesi gibi bağlayıcı yargı kararlarında idari yaptırımlar ve idari cezaların

---

<sup>64</sup> OĞURLU, s. 31.

<sup>65</sup> OĞURLU, 44,45.

aynı anlama gelecek şekilde kullanılması, “idari ceza”nın Türk Hukuku yasal terminolojisine girmesine neden olmuştur.<sup>66</sup> Buna ilişkin olarak, Viyana 14. Uluslararası Ceza Kongresi’nde, idari yaptırımlar ve bu alandaki ihlalleri ifade etmek için kullanılan kavram ve terimlerin, suç ve cezalardan ayırt edici olacak şekilde, kendine özgü olması gerekmekte olduğu ifade edilmiştir.<sup>67</sup> İçel de benzer görüşü savunarak, idareye suçları kovuşturma ve cezalandırma yetkisinin tanındığı izlenimi vermemek için suç ve ceza terimleri yerine düzene aykırılık ve para yaptırımı gibi terimlerin kullanılmasını önermiştir.<sup>68</sup>

Kanaatimizce, doktrinde ve yargı kararlarında idari yaptırım kavramı yerine idari ceza kavramının kullanılmasının terminolojik karışıklığa yol açma tehlikesi taşıyıp taşımadığı değerlendirilirken, idari yaptırımların idare hukuku - ceza hukuku kesişim alanında bulunduğu gözden kaçırılmamalı ve idari yaptırımlar hakkında uygulanacak hukuki rejimin adlandırmaya bağlı olmadığı unutulmamalıdır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin, sözleşmenin “Adil Yargılanma Hakkı”nın düzenlendiği 6. maddesi kapsamının belirlenmesinde, organik değil maddi yorumu benimsemesi sonucu bağımsız idari otoritelerin uyguladığı yaptırımların cezai niteliğinin ağır basması halinde 6. madde dairesinde adil yargılama kurallarına uygunluk bakımından inceleme yapabileceğine hükmetmesi<sup>69</sup>, bu suretle bağımsız idari otoriteleri sözleşmenin 6. maddesi gereklerine uymaya teşvik etmesi<sup>70</sup> de bunu doğrular niteliktedir.

---

<sup>66</sup> **SANCAKDAR**, Oğuz, “İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri”, İstanbul Kültür Üniversitesi Uluslararası İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, İstanbul, 2009, s. 62.

<sup>67</sup> **OĞURLU**, s. 30.

<sup>68</sup> **İÇEL**, s.130.

<sup>69</sup> **GÖLCÜKLÜ**, Feyyaz/**GÖZÜBÜYÜK**, Şeref, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması, Ankara 2002, s. 266-267’den naklen **KUTLU GÜRSEL**, Meltem, “Sermaye Piyasası Kurulu’nun Denetimi”, <http://web.deu.edu.tr/hukuk/dergiler/DergiMiz7-ozel/PDF/gursel18.pdf>, s.537, (Erişim Tarihi: 20/03/2013).

<sup>70</sup> **TAN**, Turgut, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve İdari Yaptırımlar”, Hukuk Kurultayı 2004, Ankara, 2004, s.109.

İdari yaptırım - idari ceza sorunsalı bazı yazarlarca, İdari ceza hukuku bağlamında ele alınmıştır.<sup>71</sup> Bu düşünceye göre, idare son yıllarda artan şekilde yaptırım kararı alma ve uygulama yetkisine sahip olmuş, bu yetkiler ve kararlar kendine özgü bir Ceza Hukuku dalı ya da yan dalı ortaya çıkarmıştır. Yaptırım kavramı ancak bir kuralın ihlali halinde ortaya çıkar. İhlal edilen kuralın ne olduğu sorusuna verilecek cevap hem ihlalin hem de bu ihlal karşısında ne tür bir yaptırımın uygulanacağını ortaya koyacaktır.

İdarenin yaptırma karar verme ve yaptırım uygulama yetkisinden hareketle, verilen yaptırım kararlarının idari ceza olarak isimlendirilmesi ve bunun yanında, özellikle son dönemde kabahatleri suç olmaktan çıkarma eğilimi karşısında, kendi içinde bir bütünlüğe kavuştuğu düşünülen idari ceza hukukunun varlığı tartışma konusu olmuştur.<sup>72</sup>

İdari ceza hukuku ya da cezai idare hukuku<sup>73</sup> çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. İçel tarafından yapılan bir tanıma göre, "İdari ceza hukuku, idareye ait yetkilerin nasıl kullanılacağını, sosyal düzeni bozucu davranışların neler olduğunu ve bunlara ne gibi yaptırımların uygulanabileceğini gösteren bir hukuk dalıdır."<sup>74</sup> Diğer bir tanıma göre ise, idari ceza hukuku "idari faaliyetlerin icabında müeyyide zoruyla yürütülmesini sağlayan, idare tarafından izhar edilen iradelere riayetsizlik halinde ceza olarak müeyyide tatbikini konu alan hukuk dalıdır."<sup>75</sup>

Zanobini, bağımsız bir İdari Ceza Hukuku'nun var olmadığını belirtmekte, hatta bu türden ayrımların karışıklığa yol açacağından bahisle bu türden bir ayrıma karşı da çıkmaktadır.<sup>76</sup> Özay ise, "İdari

<sup>71</sup> MAHMUTOĞLU, Yaptırım Rejimi, s. 53; DONAY, Süheyl, "İdarenin Ceza Verme Yetkisi Konusunda Anayasa Mahkemesi'nin Bir Kararı Üzerine Düşünceler", İÜHFM., C.XXXVII, S.1-4, 1972, s. 423.

<sup>72</sup> ZANOBINI, Guido, "İdari Ceza Hukukunda Kıstas Meselesi", Çeviren; GÜNAL, Yılmaz, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. XVIII, Eylül-Aralık, 1963, No:3-4, s. 301-310.

<sup>73</sup> ÖZAY, s.144.

<sup>74</sup> İÇEL, s.118.

<sup>75</sup> GÖLCÜKLÜ, s. 118.

<sup>76</sup> ZANOBINI, İdari Müeyyideler, s. 17, 36.

*Ceza Hukuku terimi, -hiç olmazsa bizim için- abartılmaması gereken, oldukça iddialı ve kullanmaya pek cesaret edemeyeceğimiz nitelik ve boyutta görünmektedir."* görüşündedir.<sup>77</sup>

Genel ceza hukuku ile idari ceza hukuku arasındaki farkın, kabahatler adı altında ceza kanunlarında düzenlenmiş bulunan ve aslında idari ceza hukukunun kapsamına girmesi gereken bazı eylemlerin dar anlamda suç olmaktan çıkarılması hareketini doğurmuş olduğu da ileri sürülmüştür.<sup>78</sup> Soyaslan'a göre, çağdaş batılı kanunlar insan ve toplum vicdanında fazla derin yankı uyandırmayan, daha ziyade genel idareyi, zabıta tedbirlerini, devlet maliyesini ve vatandaşın devlete karşı borçlarını, genel sağlık, kamu düzeni, sulh ve sükun, günlük hayatın seyrini, meslek teşekkül ve devlet idarelerinin disiplinini ilgilendiren kabahat türünden hafif fiillerin cezalandırılmasını yürütme, belirtilen özellikleri içeren ancak daha ağır fiillerden dolayı suç tespit ve ceza takdir yetkisini yargı organına bırakmıştır.<sup>79</sup>

İdari Ceza Hukuku'nun var olup olmadığı sorununa ilişkin olarak anılan bu görüşlerin yanında, idari müeyyidelerin toplum disiplini yaratmaya yönelmiş vasıtalar olduğu ve bu çerçevede Kamu Disiplin Hukuku'nu oluşturdukları da öne sürülmüştür.<sup>80</sup>

Kanaatimizce, yaptırımın mahiyeti, yaptırımı konu olan hukuka aykırı eylemin suç mu, kabahat mi, idari suç mu, idari düzene aykırılık mı olduğuna göre belirlenecektir. Bu belirlemenin nasıl yapılacağı da çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde ele alınmış olup idari ceza hukuku, cezai idare hukuku ya da Alman Hukuku'ndaki ismiyle, düzene aykırılıklar hukuku<sup>81</sup> ifadelerinden hangisinin kullanılmasının isabetli olacağı yolundaki değerlendirilmemiz bu açıklamalar ışığında yapılacaktır.

---

<sup>77</sup> ÖZAY, s. 12.

<sup>78</sup> İÇEL, s.119.

<sup>79</sup> SOYASLAN, Doğan, Yürütme Organının Suç ve Ceza Koyma Yetkisi, Kazancı Hukuk Yayınları No:77, Ankara 1990, s.106.

<sup>80</sup> GÖLCÜKLÜ, s. 131.

<sup>81</sup> OĞURLU, s. 30.

### C. Ceza Yaptırımı - İdari Yaptırım Ayrımı

İdari yaptırımlar ile ceza yaptırımları arasında yaptırım türü ve ağırlığı açısından farklılıklar vardır. İdari ihlallerin karşılığı olarak uygulanan idari yaptırımlar, işlevsel ve kuramsal olarak ceza hukuku yaptırımlarından ayrılmaktadır.<sup>82</sup>

İdari yaptırımın baskın kimliği, onun bir idari işlem olmasından ileri gelmekte olup idari yaptırımların hukuki rejiminin belirlenmesinde idari işlem kimliğinin göz önünde tutulmasının gerekmekte olduğu<sup>83</sup> kanaatimizce de tartışmasızdır. Danıştay 10. Dairesi de bir kararında, ceza yaptırımı ile idari yaptırımların, amaç, yaptırma yetkili hukuksal nitelik yönlerinden birbirlerinden farklı olduğunu, ceza yaptırımlarının, ceza kanunlarında suç olarak öngörülen ihlallerin yaptırımı olarak ceza yargılaması sonucunda verilen kararlardan, idari yaptırımların ise, yasaların açıkça yetki verdiği ve yasaklamadığı durumlarda, araya yargı kararı girmeden, idarenin bir işlemi ile idare hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu kararlardan oluştuğunu vurgulamaktadır.<sup>84</sup>

İçel'e göre, devlet faaliyetleri hangi özel amacı taşırsa taşırsın, nihayetinde düzenin sağlanması amacına hizmet edecektir; ancak, erkler ayrılığı gereği, her erk ayrı amaç ve esaslar çevresinde örgütlendiğinden, idarenin yaptırım uygulamasından beklenen amaç ile mahkemelerin yaptırım uygulamasından beklenen amaçlar farklı olacaktır.<sup>85</sup>

Her şeyden önce, idari yaptırım bir suç karşılığında değil; bir kabahat, başka bir ifade ile bir idari suç ya da idari hukuka aykırılık karşısında uygulandığına göre, suçun karşılığında uygulanan cezadan farklı olacaktır. Konu yönünden idari düzeni ihlal eden eylem ile

<sup>82</sup> ÖZAY, s.45; OĞURLU, s. 43.

<sup>83</sup> TAN, Turgut, "İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ndeki Güvenceler", Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük' e Armağan, Ankara, 2005, s. 310.

<sup>84</sup> Danıştay 10.D., T. 05.12.2003 , E: 2002/521, K: 2003/4772, <http://www.kazanci.com>, (Erişim Tarihi: 20/03/2013).

<sup>85</sup> İÇEL, s. 119.

ceza hukuku anlamındaki suç arasında hukuka aykırılık bakımından bir fark bulunmamaktadır. Her iki tür hukuka aykırılık halinde de sosyal düzenin temelleri ihlal edilmekte ve anti sosyal bir tehlike ortaya çıkmaktadır. Ancak, ceza hukuku alanında öngörülen yaptırımlar, toplumsal düzene aykırı olan ve ceza kanunlarında suç sayılan davranışlara uygulanıp, toplum düzeninin korunması ve sağlanması amacına yönelikken; idari yaptırımlar, idari düzenin sağlanmasına, idarenin kendi işleyişini düzenlemeye ve iç düzenini korumaya yöneliktir.

Öğretide, idari yaptırımların ceza yaptırımlarından farklı olarak toplumun korunması amacına değil, idari düzenin sağlanması amacına yönelik olduğu da ileri sürülmüştür.<sup>86</sup> Bu görüşe göre, idari cezalar, hukukun öngördüğü idari düzene aykırı davranışa verilen cezalardır. Genel cezalar ise toplumsal düzene aykırı olan ve suç sayılan davranışlara uygulanan cezalardır.<sup>87</sup> Ceza yaptırımlarının konusunu, hukuka aykırı eylemde bulunan kişinin cezalandırılması yoluyla sosyal düzenin sağlanması oluşturmaktadır. Bu özelliği nedeniyle de cezai yaptırımlarının cezalandırıcı niteliğinin ön planda olduğu söylenebilir. Cezalar kefaret, çektirme, caydırma amaçlarına yönelikken, idari yaptırımlar kişiye görev ve yükümlülüklerini hatırlatmayı amaçlar.<sup>88</sup> Kamu düzeninin korunması ve kamu hizmetlerinin daha düzgün islemesini sağlama amacı dışında bir amaçla, örneğin salt bir kimseyi cezalandırmak, ona acı ve elem vermek amacıyla yapılan bir idari işlem zaten idari işlemdeki amaç unsuru yönünden hukuka aykırı olacaktır.<sup>89</sup>

Günday'a göre de, idari işlemler idari fonksiyonun yerine getirilmesi için yapıldıklarına ve idari fonksiyon toplumsal gereksinimlerin karşılanması suretiyle kamu yararının gerçekleşmesine yönelik

---

<sup>86</sup> MAHMUTOĞLU, Yaptırım Rejimi, s. 128.

<sup>87</sup> BALTA, s. 203.

<sup>88</sup> OĞURLU, s. 4.

<sup>89</sup> ULUSOY, Ali, "İdari Ceza Hukuku'nun İşlevi ve Hukuk Düzeni İçindeki Yeri" İstanbul Kültür Üniversitesi Uluslararası İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, İstanbul, 2009, s. 47.

bulduğuna göre idari işlemlerin amacı da kanunda açıkça gösterilmiş olsun ya da olmasın, idari hizmetlerin daha iyi bir biçimde yürütülmesi ve kamu yararının sağlanmasıdır. Bu anlamda kamu yararı, tüm idari işlemler için genel ve değişmez nitelikte bir amaçtır. Örneğin kolluk işlemlerinin amacı kamu düzenini sağlamaktan ibarettir ve kamu düzeninin sağlanması ile de, tüm idari işlemlerin genel ve değişmez amacı olan kamu yararı gerçekleşecektir.<sup>90</sup>

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "amaç ve kapsam" başlıklı birinci maddesinde "*toplum düzenini, genel ahlakı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacıyla*" kabahatlerin ve bunlarla ilgili yaptırımların düzenlendiği belirtilmiştir. Hükme bakılarak, Mahmutoğlu'nun da ifade ettiği üzere, idari suçlarda korunan hukuksal yararın sadece idari çıkarları ön planda tuttuğunu söyleme imkânının artık kalmadığı söylenebilecektir.<sup>91</sup> Zira, idare, yalnızca idari çıkarları değil kamu düzenini sağlamak üzere kullandığı kolluk yetkileri ile kişilerin toplumsal hayat içindeki kurallara ve düzene uygun hareketini sağlamak üzere işlemler de yapmaktadır.<sup>92</sup> Kamu düzeninin ve idari düzenin sağlanmasının, nihayetinde sosyal düzeni de etkileyeceği açıktır. Aslında sonuçta her iki yaptırım grubu da sosyal düzeni korumayı dolaylı ve birbirinden farklı önceliklerle de olsa amaçlamaktadır.<sup>93</sup>

Her iki yaptırımda da kamu düzeni tesis edilmeye çalışılsa da, idari yaptırımlarla daha hafif ihlallerin, cezalarla ise toplum düzenini daha vahim ve büyük boyutta bozan fiillerin yaptırıma bağlanmakta olduğu da iki yaptırım türü arasındaki farklılıklardan biri olarak ortaya konmuştur.<sup>94</sup>

<sup>90</sup> GÜNDAY, s. 146 -147.

<sup>91</sup> MAHMUTOĞLU, Fatih Selami, "Suç - Kabahat Ayırımı - İdari Ceza Hukukunun Temelleri", İstanbul Kültür Üniversitesi Uluslararası İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, İstanbul, 2009, s. 38.

<sup>92</sup> OĞURLU, s. 32.

<sup>93</sup> OĞURLU, s. 5.

<sup>94</sup> DONAY, s. 424; DÖNMEZER/ERMAN, Cilt I, s. 357.



## SONUÇ

İdari yaptırımın hukuki niteliği konusunda temel tartışmalar, bu yaptırımın İdare Hukuku'nun kavramları ile açıklanması gereken bir yaptırım türü olup olmadığı ve Ceza Hukuku anlamında bir ceza yaptırımı niteliği taşıyıp taşımadığı noktalarında düğümlenmektedir. Kanaatimizce, idari yaptırımla ceza yaptırımı arasındaki ayrımı, öğretilerde bazı yazarlarca desteklenen<sup>95</sup> organik ölçüte dayanarak yapmak mümkün gözükmemektedir. Zira, ayrımın organik boyutta yapılmaya çalışılması, devletin güttüğü suç politikası sebebiyle kanun koyucunun benimsemiş olduğu hukuki sınıflandırmadan başka bir şeye dayanıyor değildir. Bu dairede bizim yasal sistemimize göre, idari yaptırımlar idare organı, ceza yaptırımları yargı organı tarafından kararlaştırılmaktadır. İdari yaptırımlarla ceza yaptırımlarının hukuki nitelik farkını yalnızca bunlara hükmeden organların farklı olmasıyla açıklamak, bu müesseseleri kavramsal olarak anlamlandırıp ayırt etme çabalarını kifayetsizliğe sürükleyecektir.

İdari yaptırımlar ile ceza yaptırımları arasındaki ayrımı inceleyenlerken, organik ölçüt ne ölçüde yetersiz kalacaksa, işlevsel ölçüt de aynı ölçüde yetersiz kalacaktır. Bir işlemin idari işlev kapsamında yapılıyor oluşu, onun idari işlem olması için tek başına yeterli sayılmaz. Zira, düne kadar kabahat nitelendirmesi ile yargı organı tarafından hükme bağlanan kabahatlerin bir kısmı, bugün idari makamlarca karara bağlanmaktadır. Bir yaptırım türünün kanun koyucu tarafından bir devlet fonksiyonu sahasından bir diğerine aktarılmasının, bu yaptırımın hukuki niteliğinin bir anda ve tamamıyla değiştireceğini söylemek mümkün değildir. Bu nedenle de organik anlamda karşılaştırmanın yanında işlevsel karşılaştırma da idari yaptırım-ceza yaptırımı farkını tespit için yeterli olmayacaktır.

Buradan ulaşılabilecek sonuç, yaptırımlarının mahiyetinin belirlenmesinde çıkış noktasının devletin suç politikası olduğudur.<sup>96</sup>

<sup>95</sup> GÖLCÜKLÜ, s. 120; OĞURLU, s. 47; MAHMUTOĞLU, Yaptırım Rejimi, s. 154; KARABULUT, s. 64.

<sup>96</sup> DÖNMEZER/ERMAN, Cilt II, s. 541; MAHMUTOĞLU, Yaptırım Rejimi, s.93; AYM, T.25.01.2001, E.1999/32, K.2001/10,; AYM, T.07.06.2005,

Kabahatler Kanunu 2. madde gerekçesinin “Madde metninde, genel olarak kabahate ilişkin bir tanım yapılmıştır. Bu tanımlamada, suç gibi kabahatin de bir haksızlık olduğu vurgulanmıştır. Esas itibarıyla haksızlık oluşturan bir fiilin suç veya kabahat olarak tanımlanmasında, izlenen suç politikası etkili olmaktadır.(...) Esasen hukuka aykırı olan ve haksızlık ifade eden fiiller arasında suç veya kabahat olarak bir ayırım yapılması, bir nitelik farkı oluşturmamaktadır. Söz konusu tasnif, haksızlıklar arasındaki nicelik farkına dayanmaktadır.” şeklindeki ifadesi ve Anayasa Mahkemesi’nin “Yasakoyucu idari para cezalarına ilişkin yasa kurallarını düzenlerken ceza politikası gereği birtakım tercihler ortaya koyarak yasal düzenlemeler yapabilir. Hangi eylemlerin idari para cezasını, hangilerinin adli para cezası ya da hapis cezasını gerektirdiği ve bu cezaların miktarı konusunda takdir hakkı bulunmakla beraber, bu tercih serbestisi Anayasa’nın genel ve özel kuralların çerçevesinde olacaktır.” şeklindeki kararı<sup>97</sup> da bu kanaatimizi teyit eder niteliktedir.<sup>98</sup>

İdari yaptırımlar, gerek karara bağlanmalarında gerekse uygulanmalarında idari hukuku esaslarının geçerli olduğu yaptırımlar<sup>99</sup> olmakla beraber; her ne kadar klasik anlamda birer ceza olmasalar da<sup>100</sup> ceza hukukuna sıkı bağlarla bağlıdırlar. Zira idarece kararlaştırılıp uygulanan yaptırımların, dün ceza hukuku sahasında olduğu; bugün ise suç politikasının sonucu olarak idare hukuku sahasına kaydırılmış oldukları göz ardı edilmemelidir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin, idari yaptırımları Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 6. maddesi çerçevesinde “ceza alanı”na sokması ve Fransız Anayasa Konseyi’nin idari yaptırımlar konusunda, esasa ilişkin; hukuki dayanak veya suç ve cezaların yasallığı, orantılılık ve idari yaptırımla ceza yaptırımının birlikte

E.2004/28, K.2005/34; AYM, T.23.03.2004, E.2001/119, K.2004/37, <http://www.kazanci.com>, (Erişim Tarihi: 20/03/2013).

<sup>97</sup> AYM, T.23.03.2004, E.2001/119, K.2004/37, <http://www.kazanci.com>, (Erişim Tarihi: 20/03/2013).

<sup>98</sup> YURTCAN, Erdener, Kabahatler Kanunu ve Yorumu, İstanbul, 2005, s. 3.

<sup>99</sup> ZANOBINI, İdari Müeyyideler, s. 27; ÖZAY, s. 36.

<sup>100</sup> ÖZAY, s. 73

uygulanmaması, cezaların şahsiliği, ağırlaştırıcı yasanın geriye dönük uygulanmaması, lehe olan yasanın da hemen uygulanması, usule ilişkin; savunma haklarına saygı, yaptırımların gerekçeli olması, yaptırıma karşı yargı yolunun açık olması, ilkelerine uyulması gerektiğinin belirtmiş olması<sup>101</sup> da, idari yaptırımların ceza olma niteliklerini tamamen kaybetmediklerinin göstergesidir. Anılan nedenlerle, cezai yaptırımlar ile idare hukuku - ceza hukuku kesişme alanında bulunan idari yaptırımların ayrımını kesin çizgilerle ortaya koymak oldukça güçtür. Kanaatimizce, idari yaptırımlar için “idari cezalar”, kabahatler için “idari suçlar” ifadelerinin kullanılması da “idari ceza hukuku” yaratılma çabası da bundandır.

---

<sup>101</sup> TAN, Turgut, “AİHM ve İdari Yaptırımlar”, s.101.

## KAYNAKÇA

- ALACAKAPTAN, Uğur, *Suçun Unsurları*, AÜHF Yayınları, No:263, Ankara, 1970.
- ARTUK, Mehmet Emin/GÖKÇEN, Ahmet/YENİDÜNYA, Caner, *Ceza Hukuku Genel Hükümler I*, 2. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.
- AYBAY, Aydın/AYBAY, Rona, *Hukuka Giriş*, 3. Bası, İstanbul, 2006.
- BALTA, Tahsin Bekir, *İdare Hukukuna Giriş*, Cilt I, TODAİE, No:117, 1968/1970, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970.
- BİLGE, Necip, *Hukuk Başlangıcı*, 21. Bası, Ankara, 2006.
- BAYRAKTAR, Köksal, "Ceza Hukukunda Suç Olmaktan Çıkarma Akımı", İÜHF, İstanbul, 1984.
- CENTEL, Nur/ZAFER, Hamide/ÇAKMUT, Özlem, *Türk Ceza Hukukuna Giriş*, 4. Bası, Beta Yayınları, İstanbul, 2006.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan, *İdari Yaptırımlar Hukuku*, Asil Yayıncılık, Ankara, 2006.
- ÇINAR, Ali Rıza, *Türk Ceza Hukukunda Cezalar*, Turhan Kitabevi, Ankara 2005.
- DEMİRBAŞ, Timur, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, 3. Bası, Ankara, 2005.
- DONAY, Süheyl, "İdarenin Ceza Verme Yetkisi Konusunda Anayasa Mahkemesi'nin Bir Kararı Üzerine Düşünceler", İÜHF., C.XXXVII, S.1-4, 1972.
- DÖNMEZER, Sulhi/ERMAN, Sahir, *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku*, 12. Bası, 1. Cilt, Beta Yayınları, İstanbul, 1997.
- DÖNMEZER, Sulhi/ERMAN, Sahir, *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku*, 2. Cilt, 9. Bası, Beta Yayınları, İstanbul, 1986.
- EREM, Faruk, *Türk Ceza Hukuku*, 2. Cilt, 12. Bası, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1985.
- EREM, Faruk/DANIŞMAN, Ahmet/ARTUK, Mehmet Emin, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Ankara, 1997.

- ERSOY, Yüksel, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, İmaj Yayınevi, Ankara 2002.
- GİRİTLİ, İsmet/BİLGİN, Pertev/AKGÜNER, Tayfun, *İdare Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul, 2001.
- GÖLCÜKLÜ, Feyyaz, "İdari Ceza Hukuku ve Anlamı", SBFD, C.18, No:2, 1963.
- GÖZLER, Kemal, *Hukuka Giriş*, 1. Bası, Ekin Yayınları, Bursa, 1998, s. 27; ÖNEN, Mesut, *Hukukun Temel Kavramları*, 5. Bası, İstanbul, 1999.
- GÖZLER, Kemal, *İdare Hukuku Dersleri*, 6. Bası, Bursa, 2007.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref/TAN, Turgut, *İdare Hukuku Genel Esaslar*, Cilt I, Güncelleştirilmiş 4. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, *Yönetim Hukuku*, 19. Bası, Turhan Kitabevi .Ankara, 2003.
- GÜNDAY, Metin, *İdare Hukuku*, , 8. Bası, İmaj Yayıncılık , Ankara, 2003.
- HAFIZOĞULLARI, Zeki, *Ceza Normu*, Us-a Yayıncılık, Ankara 1996
- İÇEL, Kayıhan, "İdarî Ceza Hukuku ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi", İÜHFİM, C.50, S.1-4, 1984.
- İÇEL, Kayıhan/SOKULLU AKINCI, Füsün/MAHMUTOĞLU, Fatih S./SÖZÜER, Adem/ÖZGENÇ,İzzet/ÜNVER, Yener, *Ceza Hukuku Yaptırım Teorisi* , 3.Kitap , Beta Yayınevi, İstanbul, 2000.
- KALABALIK, Halil, *İdare Hukuku Ders Notları*, Eser Ofset, Trabzon, 2001.
- KARABULUT, Mustafa, "İdari Yaptırımların Hukuki Niteliği ve Anayasa Mahkemesi'nin Kabahatler Kanunu Hakkındaki Kararı", Terazi, S. 3, Kasım 2006.
- KUTLU GÜRSEL, Meltem, "Sermaye Piyasası Kurulu'nun Denetimi", <http://web.deu.edu.tr/hukuk/dergiler/DergiMiz7-ozel/PDF/gursel18.pdf>, s.537, (Erişim Tarihi: 20/03/2013).

- MAHMUTOĞLU, Fatih Selami, *Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda (İdari Ceza Hukukunda) Yaptırım Rejimi*, Kazancı Hukuk Yayınları No:143 İstanbul 1995.
- MAHMUTOĞLU, Fatih Selami, “*Suç - Kabahat Ayırımı - İdari Ceza Hukukunun Temelleri*”, İstanbul Kültür Üniversitesi Uluslararası İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Seçkin Yayınevi, İstanbul, 2009.
- ÖĞURLU, Yücel, *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları*, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 2001.
- ÖNDER, Ayhan, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Cilt I, Beta Yayınları, İstanbul 1991.
- ÖZAY, İl Han, *İdari Yaptırımlar*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1985.
- ÖZBEK, Veli Özer, *Açıklamalı-Gerekçeli-İçtihatlı, Yeni Türk Ceza Kanunu*, Cilt I, 3. Bası, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006.
- ÖZTÜRK, Bahri/ERDEM, Mustafa Ruhan, *Uygulamalı Ceza Hukuku ve Güvenlik Tedbirleri Hukuku*, 9. Bası, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006.
- SANCAKDAR, Oğuz, “*İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri*”, İstanbul Kültür Üniversitesi Uluslararası İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Seçkin Yayınevi, İstanbul, 2009.
- SOYASLAN, Doğan, *Yürütme Organının Suç ve Ceza Koyma Yetkisi*, Kazancı Hukuk Yayınları No:77, Ankara 1990.
- GÖLCÜKLÜ, Feyyaz/GÖZÜBÜYÜK, Şeref, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, Ankara, 2002.
- TAN, Turgut, “*Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve İdari Yaptırımlar*”, Hukuk Kurultayı 2004, Ankara Barosu Yayını, Ankara, 2004.
- TAN, Turgut, “*İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ndeki Güvenceler*”, Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük’e Armağan, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005.
- TOROSLU, Nevzat, *Nasıl Bir Ceza Kanunu*, V yayınları, Ankara, 1987.

- TOROSLU, Nevzat, *Ceza Hukuku Genel Kısım*, 8. Bası, Ankara 2005.
- UMAR, Bilge, *Hukuk Başlangıcı*, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İzmir, 1997.
- ULUSOY, Ali, “*İdari Ceza Hukuku’nun İşlevi ve Hukuk Düzeni İçindeki Yeri*” İstanbul Kültür Üniversitesi Uluslararası İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Seçkin Yayınevi, İstanbul, 2009.
- YURTCAN, Erdener, *Kabahatler Kanunu ve Yorumu*, Beta Yayınları, İstanbul, 2005
- YURTCAN, Erdener, *Yeni Türk Ceza Kanunu ve Yorumu*, Kazancı Hukuk Yayınları: 186, 1.Bası, İstanbul 2004.
- ZANOBINI, Guido, *İdari Müeyyideler*, Çeviren: Günal, H. Yılmaz, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1964.
- ZANOBINI, Guido, “*İdari Ceza Hukukunda Kıstas Meselesi*”, Çeviren; GÜNAL, Yılmaz, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. XVIII, Eylül-Aralık, 1963, No:3-4.
- <http://www.yargitay.gov.tr>, (Erişim Tarihi : 20.03.2013)
- <http://www.kazanci.com>,(Erişim Tarihi : 20.03.2013)