

# İDARİ YAPTIRIMLARIN ÖZELLİKLERİ VE ÇEVRE KANUNU\*

Arş. Gör. İlgın ÖZKAYA ÖZLÜER\*\*

---

\* Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK-ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir. Çalışma, 2008 yılında Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı bünyesinde savunulan ve jüri tarafından başarılı bulunan, “İdari Yaptırım Kuramı Açısından Çevre Kanununda İdari Cezalar” isimli yüksek lisans tezinden üretilmiştir.

\*\* Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi.



## ÖZ

*Toplumsal ilişkilerin düzenlenmesinde idari yaptırım kavramının önemi ve etkisi, Türk hukuk mevzuatında giderek artmaktadır. Özellikle büyüyen çevre sorunsalı karşısında, idarenin çevrenin korunmasına yönelik etkinliğinin artması, idari yaptırım kavramının çevre hukuku açısından da kendine bir yer edinmesine neden olmuştur. Bu gelişmelere paralel biçimde Çevre Kanunu da, çevrenin korunması ve geliştirilmesi için düzenlenen emir ve yasakları, idari yaptırımlarla desteklenen bir araç olarak düzenlemiştir. Bu açıdan yaptırım kavramının ortaya çıkışından başlayarak makalede, idari yaptırım ve ceza yaptırımı kavramları arasındaki farklılaşma temelinde, yaptırım teorisi üzerine yürütülen tartışmalar doğrultusunda, idari yaptırım kavramını hem pozitif hukuk içinde biçimlenme tarzı hem de çevre kanunundaki biçimine yoğunlaşmaktadır.*

**Anahtar Kelimeler:** İdari yaptırımlar, İdari cezalar, İdari İşlem, Cezalandırma, Çevre Kanunu.



## PROPERTIES OF ADMINISTRATIVE SANCTIONS AND ENVIRONMENTAL LAW

### ABSTRACT

*Importance and significance of the concept of administrative sanction as a means to coordinate social relations have been gradually increasing in Turkish legislation. In particular, growing efficiency of administrative body against the environment problematic has resulted in administrative sanction having its proper place in the context of environmental law. Correspondingly, Environmental Law has been arranged as a tool through which orders and prohibitions that aim at environmental protection and promotion are bolstered with administrative sanctions. Proceeding from the emergence of the concept of sanction as such, this thesis focuses on both the mode of formation of the concept of sanction in positive law and its relation with environmental law, based on the differentiation between the concepts of administrative sanction and penal sanction, and in accordance with the discussions on theory of sanction.*

**Keywords:** Administrative Sanctions, Administrative Punishments, Administrative Act, Punishment, Environment Law.

## I. YAPTIRIM KAVRAMI ÇERÇEVESİNDE İDARİ YAPTIRIMLAR

### A. Hukuk ve Yaptırım Kavramı Arasındaki İlişki

İnsan, toplum denilen bir sosyal çevre içinde ve benzerleri ile birlikte yaşar.<sup>[1]</sup> Birlikte yaşam, insanın kendisini ve varlığını devam ettirebilmesinin bir sonucu olarak ortaya çıkan insan gruplarının, kendi aralarında oluşturdukları ilişkilerle, sosyal çevre sistemlerinin oluşmasına neden olmuşlardır. Toplum olarak adlandırılan bu sosyal çevrenin herhangi bir insan grubundan farkı ise, “toplumu oluşturan bireyler arasındaki örgütlenme, işbölümü, bağımlılık, dayanışma gibi ilişkiler”<sup>[2]</sup>den oluşan bir sistemi oluşturmasıdır. Buna göre insan, belirli bir düzen içinde, karşılıklı ilişki ve dayanışma<sup>[3]</sup> içinde bulunduğu insanlardan oluşan ve adına toplum denilen topluluğun içinde yaşamını sürdürür.

İnsanların toplum içinde ve kendi aralarında kurarak oluşturdukları ilişkiler ağına ise, ‘toplumsal ya da sosyal ilişkiler’ denir.<sup>[4]</sup> Toplumsal hayatın belirli bir düzen içinde sürdürülebilmesi ve insanların hem kendi aralarında hem de içinde buldukları toplumla olan ilişkilerinin bu ‘düzen’ içinde devam ettirebilmeleri için, uymaları gereken bazı kuralların varlığı zorunludur. Bu kurallar, toplum düzenini sağlamak amacıyla yönelen, “kişilere ödevler yüklediği gibi yetkiler de tanıyan”<sup>[5]</sup> ve adına toplumsal düzen kuralları denilen, kurallar bütünü oluştururlar.<sup>[6]</sup>

Toplumsal düzen kuralları, kişilere yükledikleri ödev ve yetkiler yoluyla sağlamaya çalıştığı düzeni, ödevlere aykırı davrananlar ve yetkilerini aşanlara karşı, toplumsal tepkiler yoluyla korur. Buna göre toplumsal düzen kuralları bünyesindeki emir ve yasaklar, toplu yaşamı sağlamak ve korumak amacıyla,

[1] Dilimize ‘sosyal hayvan’ olarak çevrilen, Aristoteles’in ‘zoon politikon’ olarak andığı kavram da, insanın benzerleri ile birlikte ve toplu olarak yaşama ihtiyacına vurgu yapmaktadır: Mukbil Özyörük, *Hukuka Giriş*, Ege Matbaası, Ankara, 1969, s. 5.

[2] Aydın Aybay / Rona Aybay, *Hukuka Giriş*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 4. Baskı, İstanbul, Eylül 2007, s. 2.

[3] Benzerlik dayanışması ve işbölümü dayanışması olarak iki başlık altında ele alınan sosyal dayanışmalar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Özyörük, *op.cit.*, s. 7–9.

[4] Turhan Esener, *Hukuk Başlangıcı Genel Hukuk Bilgisi*, Alkım Yayınevi, 7. Baskı, İstanbul, Ekim 2004, s. 19.

[5] Enver Bozkurt, *Hukukun Temel Kavramları*, Asil Yayın Dağıtım, 6. Baskı, Ankara, 2007, s. 4.

Bkz.: Aybay / Aybay, *op.cit.*, s. 11.

[6] Erhan Adal, *Hukukun Temel İlkeleri El Kitabı*, Legal Yayıncılık, 8. Baskı, İstanbul, 2004, s. 1; Enver Bozkurt, *Genel Hukuk Bilgisi*, Asil Yayın Dağıtım, 4. Baskı, Ankara, 2007, s. 3.

toplumsal tepkiler ya da diğer adıyla toplumsal yaptırımlar aracılığıyla korumaya alınmışlardır.<sup>[7]</sup>

Söz konusu toplumsal yaptırımlar, bireysel çıkar–toplumsal çıkar ilişkisi içinde şekillenen ve toplumsal düzen kurallarının çeşitlerine göre farklılık gösteren yaptırımlardır.<sup>[8]</sup> Buna göre, toplumsal hayatı düzenleyen toplumsal düzen kurallarının kapsamında değerlendirilmesi gereken hukuk, birlikte yaşayabilmenin tek kuralı olmadığı gibi, hukuk yaptırımları da toplumsal düzene aykırı davranışlara karşı gösterilen tek yaptırım sistemi değildir.<sup>[9]</sup> Ancak din kuralları, ahlak ve görgü kuralları olarak gruplandırılan diğer toplumsal düzen kuralları, hukuk kuralları gibi devlet gücüyle desteklenmiş maddi yaptırım sistemlerine sahip değildir.<sup>[10]</sup> Diğer bir deyişle, toplumsal düzeni sağlayan din, ahlak, görgü ve hukuk kuralları birbirleriyle kesişen yanlara sahip ve ilişkili kurallar olsalar da,<sup>[11]</sup> çalışma konusunu da oluşturan hukuk kuralları, devlet gücüyle ve maddi yaptırımlarla desteklenmiş emir ve yasaklar sistemi sunması yönüyle, diğer düzen kurallarından ayrılmaktadır.

Yaptırım kavramını bağlamına oturtabilmek için, hukuk kavramı ile ilişkisine yoğunlaşmak gerekmektedir. Bu açıdan söylemek gerekir ki, “hukuk” kavramı hakkında pek çok tanım getirilmiş olmasına karşın, doktrine egemen tek bir “hukuk” anlayışı bulunmadığı için, genel kabul gören tek bir hukuk tanımı da bulunmamaktadır.<sup>[12]</sup> Ancak ileri sürülen tanımlar arasından, çalışmamızı ilgilendiren, hukukun “kurallar sistemine işaret eden anlamı”<sup>[13]</sup> olmalıdır.

[7] Halil Can / Semih Güner, *Hukukun Temel Kavramları*, Arıkan Basım Dağıtım, 3. Baskı, Ankara, 2006, s. 8; Şeref Gözübüyük, *Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları*, Turhan Yayınevi, 26.Baskı, Ankara, 2007, s. 1; Bozkurt, *Genel Hukuk...*, s. 4.

[8] Bozkurt, *Hukukun...*, op.cit., s. 5; Can / Güner, *Ibid*.

[9] Adal, op.cit., s. 32.

[10] Bozkurt, *Hukukun...*, op.cit., s. 11.

[11] Din, ahlak ve görgü kuralları ve bu kuralların hukuk kuralları ile olan ilişkisi, çalışma kapsamına dahil konular olmadıkları için ayrıntılandırılmamışlardır.

[12] Özyörük, op.cit., s. 16. Esener, doktrinde genel kabul görmüş bir hukuk tanımının olmayışını, hukukun, toplumda oluşan değişim ve gelişimi izlemesine ve hukuk düzeninin amaca, yer ve zamana göre gelişen içinde bir kavram olmasına bağlamaktadır. Turhan Esener, op.cit, s. 3. Hukuk kavramı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. : Adnan Güriz, *Hukuk Felsefesi, Siyasal Baskı*, 7. Baskı, Ankara, 2007, s. 19–32 ve Richard Hong, *Hukuk Başlangıcı ve Tarihi*, (Çev.) M. Yavuz, Burhaneddin Matbaası, 2. Baskı, İstanbul, 1935, s. 7–18.

[13] Umar, hukuk teriminin dört ayrı anlamı bulunduğunu ve sunulan her anlama göre, hukuk kavramının tanımının da değiştiğini belirtmiştir. Yazar hukuk teriminin dört anlamını: (1) hukuk sözcüğünün kökeni ve kökenindeki öz anlamı, (2) hukuk sözcüğünün kurallar sistemini inceleyen bilim dalına işaret eden anlamı, (3) hukuk sözcüğünün ‘kamusal olmayan’ anlamında bir sıfat olarak kullanılması, (4) hukuk sözcüğünün, bir kurallar sistemine işaret eden anlamı, olarak saymıştır. Umar, hukuk kavramının anlamlarına ilişkin yaptığı bu sınıflama içinde, kavramın ‘kurallar sistemine işaret eden anlamı’nın hukuk sözlüklerinde en çok yer verilen ve kullanılan anlamı olduğunu belirtmiştir. Bilge

Buna göre, yaptırımlarla ilgili çalışmamız açısından hukuk kavramı, ‘toplumsal hayatı düzenlemek amacıyla, devlet eliyle uygulanan yaptırımlarla desteklenen kurallar sistemi’<sup>[14]</sup> olarak tanımlanabilir. Bu unsurlar açısından hukuk -yaptırım ilişkisi, ancak ‘hukuk kurallarının’ özelliklerinin belirlenmesi ve ‘hukuk kurallarına aykırılık’ kavramının açıklanması ile mümkün olabilecektir.

Hukuk kuralları, insanlararası ilişkileri düzenleyen, özünde emir–yasak içeren, bağlayıcı ve zorlayıcı karakterde, genel ve soyut kurallardır.<sup>[15]</sup> Bu özelliklerden, ‘insanlararası ilişkileri düzenlemek’ ile kastedilen, hukuk kurallarının amacının insanların dış dünyaya yansıyan davranışları sonucunda doğan ilişkilerinin düzenlenmesidir.<sup>[16]</sup> ‘Genellik ve soyutluk’ özelliği ise, hukuk kurallarının her somut durum için çözüm getirecek sayısız imkânı içeren bir yapıda ve herkes için uygulanabilecek kapsamda kurallar olması anlamına gelir.<sup>[17]</sup> Hukuk kurallarının yaptırım kavramı ile ilişkisini kuran özelliği ise, ‘emir ve yasak’lar içermesi ve bağlayıcı, zorlayıcı karaktere sahip kurallar olmasıdır.<sup>[18]</sup>

## B. Yaptırım ve Devlet Gücü

Yaptırım kavramı, hukuk kurallarının<sup>[19]</sup> emir ve yasaklarına aykırı davranışlara karşı uygulanan ve hukuk kurallarının arkasındaki devlet gücünden kaynaklanan zorlama aracı olarak açıklanabilir.<sup>[20]</sup> Diğer bir deyişle, yaptırım, “ya hukuk kuralının olumlu emrinin yerine getirilmemesi ya da kuralın öngörmediği yasağa riayet edilmemesi halinde kendini gösteren”<sup>[21]</sup> devlet tepkisidir. Yaptırım olarak adlandırılan tepkisi ile Devlet, “emrin yerine getirilmemesi (ya da kurala riayetsizliğin) sonucuna ilişkin zorlama, önleme veya caydırma” niyeti taşır ve hukuka uygun davranışın sağlanmasını ve/veya hukuka aykırı davranışların önlenmesini amaçlar.<sup>[22]</sup>

Umar, Hukuk Başlangıcı, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletme Yayınları No:79, İzmir, 1997, s. 12–13.

[14] Ramazan Çağlayan, İdari Yaptırımlar Hukuku, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2006, s. 7; Özyörük, op.cit., s. 18; Aybay / Aybay, op.cit., s. 43; Bozkurt, Genel..., op.cit., s. 17; Can / Güner, op.cit., s. 14; Esener, op.cit., s. 21; Adal, op.cit., s. 1; Bilge’nin hukuk kavramına getirdiği benzer bir tanıımı için bkz: Necip Bilge, Hukuk Başlangıcı Dersleri, Ajans Türk Matbaası, 5. Baskı, Ankara, 1966, s. 8.

[15] Adnan Güriz, Hukuk Başlangıcı, Siyasal Kitabevi, 11. Baskı, Ankara, 2006, s. 17–19; Esener, op.cit., s. 4–5.

[16] Aybay / Aybay, op.cit., s. 16.

[17] Güriz, op.cit., s. 18–19.

[18] Bilge, op.cit., s. 18–19; Gözübüyük, op.cit., s. 8.

[19] Can / Güner, op.cit., s. 37–43.

[20] Esener, op.cit., s. 4 – 5. Erol Cansel / Çağlar Özel, Hukuk Başlangıcı – Hukukun Temel Kavram ve Kurumları, Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, Kasım 2006, s. 43.

[21] Güriz, op.cit., s. 46. Adal, op.cit., s. 37; Aybay / Aybay, op.cit., s. 44.

[22] Esener, op.cit., s. 214.

### C. Yaptırım ve “Müeyyide” Kavramı İlişkisi

Belirtilmesi gerektiğini düşündüğümüz bir husus da, çalışma boyunca tercih edilen bir kavram olarak yaptırım kavramının, müeyyide kavramı ile olan ilişkisidir. Müeyyide kavramının yaptırım kavramı ile eş anlamlı kavramlar olduğuna dair doktrindeki yaygın görüşe karşın<sup>[23]</sup> Özay, müeyyide kavramının yaptırım kavramından daha üst bir kavram olduğunu ve çoğunlukla ceza hukuku ile özdeşleştirilmesi nedeniyle, idare hukuku kurallarına aykırılık halleri için yaptırım kavramının tercih edilmesinin yerinde olacağını ifade etmektedir.<sup>[24]</sup> Yazarın bu kavramsal tercihinin, her iki disiplinin farklılıklarının vurgulanması açısından önemli olduğu kanısıyla, biz de, ceza hukukunda yaygın kullanıma sahip bir kavram olan müeyyide yerine, yaptırım kavramını kullanmayı tercih ettik.

Bu bağlamda vurgulamak gerekir ki, yaptırım kavramının müeyyide kavramından farklılaşması, hukuk ve devlet gücü ile ilişkilendirilerek anlamlandırılması, bir yanıyla kavramın idare ve kamu hukuku ilişkisi içinde değerlendirilmesini de zorunlu kılmaktadır.<sup>[25]</sup>

Yaptırım ve müeyyide ilişkisi bu şekilde belirlendikten sonra, idari yaptırım ve idari ceza kavramları arasındaki ilişkinin belirlenebilmesi açısından, idari yaptırım ve idari ceza kavramlarının da incelenmesi gereklidir.

### D. İdari Yaptırım ve “İdari Ceza” Kavramı İlişkisi

“Yaptırım denilince ilk akla gelen, en eski, yaygın ve dolayısıyla üzerinde en fazla durulan, ceza hukuku yaptırımı”<sup>[26]</sup> olan cezalardır. Diğer bir deyişle, ‘ceza’lar, mahkemeler tarafından yargısal işlem olarak ortaya çıkan, bir ceza hukuku yaptırımı çeşididir.<sup>[27]</sup> Buna göre, yaptırım ve ceza kavramlarının aynı anlama gelecek şekilde kullanılması, cezalar dışındaki yaptırım çeşitlerinin yok sayılması anlamına geleceği gibi, ceza kavramının ceza hukukuna özgü bir kavram olduğunun da göz ardı edilmesi sonucu doğuracaktır. Yaptırım ve ceza kavramlarının bu çalışma kapsamında değerlendirilmesi gereken yanı ise,

[23] Yaptırım ve müeyyide kavramlarını eş anlamlı kullanan bazı yazılar için bkz. : Güriz, op.cit., s. 46; Bozkurt, Genel..., op.cit., s. 45; Umar, Hukuk..., s. 13; Adal, op.cit., s. 37; Çağlayan, op.cit., s. 11–13; Tahsin Bekir Balta, İdare Hukukuna Giriş I, TODAİE, No:117, 1968/1970, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s. 201.

[24] İl Han Özay, İdari Yaptırımlar, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 3326, Hukuk Fakültesi No: 691, Özlem Kardeşler Matbaacılık, İstanbul, 1985, s. 15.

[25] Aybay / Aybay, op.cit., s. 45 – 46.

[26] Mustafa Yılmaz, İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 29.

[27] Ibid., s. 28.

doktrinde ve yargı kavramlarında sık sık birbirleri yerine kullanılan iki kavram olarak idari yaptırım ve idari ceza kavramlarının ilişkisidir.

İdari yaptırım ve idari ceza kavramları yasalarda ve yargı kararlarında birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Ancak, Oğurlu'nun işaret ettiği üzere, Viyana 14. Uluslararası Ceza Kongresi kararlarında idari yaptırımlar ve bu alandaki ihlalleri ifade etmek için kullanılan kavram ve terimlerin, suç ve cezalardan ayırt edici olacak şekilde, kendine özgü olması gerekmektedir.<sup>[28]</sup> Diğer bir deyişle, idari ceza kavramı yerine idari yaptırım kavramının tercih edilmesi, idari yaptırımların ceza hukuku dışında ele alınması gereken karakterlerine yapılan bir vurgu anlamına geleceği gibi, ceza yaptırımlarından farklı bir alanda ve farklı amaçlarla kullanıldıklarının da kavramsal olarak benimsendiğinin göstergesi olacaktır.<sup>[29]</sup>

Sancakdar'ın da ifade ettiği üzere, “münferit yasalar ile Anayasa Mahkemesi gibi bağlayıcı yargı kararlarında” idari yaptırımlar ve idari cezaların aynı anlama gelecek şekilde kullanılması neticesinde, idari cezalar da yasal bir terminoloji olarak Türk hukukunda yer almasına neden olmuştur.<sup>[30]</sup> Buna göre, doktrinde ve yargı kararlarında idari yaptırım kavramı yerine idari ceza kavramının kullanılması genel kabul görmüş bir yaklaşım olduğu belirtilebilirse de, bu alanda yaşana terminolojik karışıklığın, idari yaptırımlar hakkında uygulanacak hukuki rejimi bulanıklaştırdığı ve tartışmalı hale getirdiği de belirtilmelidir.

## E. İdari Yaptırımlara İlişkin Kuramsal Çerçeve

### 1. Kamu Hukuku ve Özel Hukuk Ayrımı Ekseninde İdari Yaptırımlar

Gelişen ve değişen toplumsal ilişkiler, hukuk kurallarının düzenlediği alanların genişleyip karmaşıklaşmasına neden olduğundan, hukuk kurallarına aykırı davranışlar hakkında uygulanacak yaptırımlar da çeşitlenmekte ve korudukları düzenin amacına göre değişiklik göstermektedir. Ancak çalışmamızın konusunu oluşturan idari yaptırımların, yaptırımlar yelpazesindeki yerini belirleyebilmemiz açısından Kara Avrupası hukukunda genel kabul gören özel hukuk–kamu hukuku ayrımı çerçevesinde belli başlı yaptırım çeşitlerine değinilmesinin isabetli olacağı kanısındayız. Bu amaçla “kamu hukukuna ve

[28] Yücel Oğurlu, İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları, Seçkin Yayıncılık, 2.Baskı, Ankara, 2001, s. 31.

[29] Oğuz Sancakdar, “İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri, İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s. 61. Benzer görüş için bkz: Kayıhan İçel, “İdari Ceza Hukuku ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi”, İ.Ü.F.M., C. L., s. 1–4, 1984, s. 130.

[30] Sancakdar, Ibid.



özel hukuka"<sup>[31]</sup> ait bazı temel özellikler ve bu özelliklerin o dalın yaptırımları açısından yansımalarının tespit edilmelidir.

Özel hukukun bazı özellikleri, taraflararası eşitlik, irade serbestisi ve özel çıkarların ön planda olması olarak özetlenebilir.<sup>[32]</sup> Söz konusu özelliklerin özel hukukun yaptırımları açısından da yansımaları görülmektedir. Örneğin tarafların serbest iradesi ile kabul ve imza ettikleri sözleşmelerde, yükümlülüğünü yerine getirmeyen tarafın, bu yükümlülüğünün devlet zoru ile yerine getirilmesi anlamına gelen cebri icranın—her ne kadar aynı zamanda kamu hukuku alanında ve özellikle de devlet alacakları açısından da uygulanan bir yaptırım türü olsa da—özel hukuktaki uygulamalarında belirgin olan özellikleri, tarafların serbest iradesi ve taraflararası eşitlikler.<sup>[33]</sup> Tazminat yaptırımında ise kusurlu bir eylem nedeniyle yahut tarafların serbest iradeleri ile kabul ve imza ettikleri sözleşmeye uymamaları nedeniyle doğan zararın giderilmesini içermektedir. Bu yaptırım da aynı zamanda kamu hukukunda ve özellikle de idare hukukunda, idarenin işlem ve eylemleri nedeniyle doğan zararın giderilmesi hallerinde, uygulanmaktadır. Ancak tazminat açısından da taraflardan herhangi birinin üstün ve ayrıcalıklı bir konumda olmadığı ve kişisel menfaatlerin gözetildiği örnekler açısından özel hukuk ilişkisinin varlığından söz edilebilecektir.<sup>[34]</sup>

Kamu hukuku ise, devletin egemenlik hakkından kaynaklanan tek yanlı emir verme, yasak koyma yetkilerinden oluşan zorlayıcılık özelliğine ve kamu menfaatlerini merkezine alan bir yaklaşıma sahiptir.<sup>[35]</sup> Her ne kadar kamu hukuku yaptırımlarının ortak özellikleri de, kamu hukukunun özelliklerine paralel biçimde, devletin üstün ve ayrıcalıklı konumu, zorlayıcılık unsuru ve sınırlarının kanunlarla belirlenmesi olarak sayılabilirse de; her kamu hukuku dalının usul ve ilkeleri farklı olduğundan, her dala ait yaptırımlar da birbirlerinden ayrı usul, ilke ve amaç gösterirler. Diğer bir deyişle, kamu hukukunun dalları olan anayasa hukukunun, idare hukukunun, ceza hukukunun ve uluslararası hukukun birbirinden farklı özelliklere, ilkelere ve özel amaçlara sahip yaptırımları bulunduğu ifade edilebilir.<sup>[36]</sup>

[31] Kamu hukuku—özel hukuk ayırımının yapılmasında farklı kriterlerin esas alınabileceğini ifade eden Güriz, Türkiye’de en çok kabul edilen kriterin, ‘egemenlik kriteri’ olduğunu belirtmektedir. Bu kriterle göre, devletin ve devlet adına hareket eden kamu tüzel kişilerinin egemenlik hakkını kullanarak taraf olduğu ilişkiler kamu hukuku ilişkisini oluşturmaktadır. Güriz, op.cit., s. 109–110. Oğurlu’nun üzerinde durduğu bir diğer kriter olarak menfaat kriterine göre ise, toplumun çıkarı söz konusu ise kamu hukuku; bireylerin çıkarları söz konusu ise özel hukuk ilişkisi oluşmaktadır. Oğurlu, İdari Yaptırımlar, op.cit., s. 23.

[32] Aybay / Aybay, op.cit., s. 149–151.

[33] Çağlayan, op.cit., s. 12.

[34] Çağlayan, Ibid., s. 13.

[35] Esener, op.cit., s. 266; Aybay / Aybay, op.cit., s. 209–211.

[36] Çağlayan, op.cit., s. 15.

İdare, milli güvenliğin korunması, kolluk faaliyetleri, kamu hizmeti, özen-dirme ve destekleme faaliyetleri, iç düzen faaliyetleri ve planlama faaliyetlerini yerine getirilmesi amacıyla üstün yetkiler ile donatılmıştır.<sup>[37]</sup> Bu üstün yetkiler kapsamında idare, doğrudan yaptırım uygulama yetkisine de sahiptir. Ancak idare hukukunun konusuna giren toplumsal düzen kurallarına aykırı davrananlar, idarenin doğrudan uyguladığı yaptırımlar dışında, yargı makamlarınca verilen yaptırımlarla da karşılaşabilirler.

Yargı makamlarınca verilen bu yaptırımlar devlet tüzel kişiliğine yönelebileceği gibi, bireylere de yönelebilir. Çünkü hukuk kuralları, yukarıda da bahsedildiği gibi, yalnızca bireyleri değil devlet tüzel kişiliğini de bağlar. Bu nedenle de, idare hem kanunlara hem de idari düzenlemelere uygun davranmak ve bu sınırlar dışında yetkilerini kullanmamakla yükümlüdür. Bu açıklamalar ışığında yargı makamlarınca verilen ve idare hukukunun kapsamında ele alınan yaptırımlar iptal, yokluk, tazminat olarak sayılabilir.<sup>[38]</sup>

İdarenin doğrudan yaptırım uygulama yetkisi, para cezası, faaliyetin durdurulması, yıkım kararı, barodan kaydın silinmesi, sürücü belgesinin geri alınması gibi çok çeşitli şekilde ortaya çıkar. İdari yaptırımların idarenin faaliyeti alanı kadar geniş olması, bu yaptırımların çeşitliliğini arttırmakta ve uygulama açısından da idari yaptırımlara hâkim usuller ve ilkelerle birlikte idari ceza hukuku alanını yaratmaktadır.<sup>[39] [40]</sup>

## 2. Genel Olarak İdari Yaptırımlar–Ceza Yaptırımları İlişkisi

İdari yaptırımların kamu hukukunun hangi disiplini ile ilgili olduğuna dair değerlendirmenin yapılması, idari yaptırımlar hakkında uygulanacak ilke, kural ve usullerin belirlenebilmesi açısından gereklidir.

Bu çerçevede, idari yaptırımların tabi olduğu hukuk disiplinin belirlenmesi açısından ileri sürülen görüşler, üç temel başlık altında ele alınabilir. Bunlarından ilki, idari yaptırımlar ile kamu hukukundaki diğer yaptırımlar arasında bir ayırım yapılmasına yer olmadığını ileri süren görüştür. Diğer görüş ise,

[37] Metin Günday, *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 21–23.

[38] Çağlayan, *op.cit.*, s. 18.

[39] Feyyaz Gölcüklü, “İdari Ceza Hukuku ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki”, *S.B.F.D.*, Haziran, No:2, 1963, s. 118.

[40] İdari ceza hukukunun idare hukukundan bağımsız bir hukuk dalı oluşturup oluşturmadığı hususu doktrinde tartışılmalıdır. Örneğin Zanobini bağımsız bir idari ceza hukukundan söz edilemeyeceğini belirtirken, karşıt görüşteki İçel ve Gölcüklü, idari ceza hukukunun bağımsız bir dal olarak ele alınması gerekir. Bu konuyla ilgili ayrıntılı açıklamalarda bulunmayacak olmakla birlikte; bu tartışma açısından vurgulanması gerektiğini düşündüğümüz nokta, idari ceza hukukunun idare hukuku ile olan bağı ve ilişkisinin göz ardı edilemeyeceğidir. Konuyla ilgili olarak bkz. : Guido Zanobini, “İdari Ceza Hukukunda Kıstas Me’s’esi”, *A.Ü.S.B.F.D.*, (Çev.) Yılmaz Günel, No: 3-4, Ankara, Eylül–Aralık 1963, s. 317; İçel, *op.cit.*, s. 118.

idari yaptırımların diğer yaptırımlardan tamamen ayrı ilke, usul ve kurallara tabi olduklarını ileri sürerek, her disipline ait yaptırımlar arasında mutlak bir ayırımın varlığını ileri sürmektedir. Bu konudaki bizim de katıldığımız son görüş ise, idari yaptırımların kamu hukuku yaptırımı olması nedeniyle, özellikle ceza yaptırımları ve diğer kamu hukuku yaptırımları ile ortak özelliklere sahip olmasının kaçınılmaz olduğunu ve fakat idari yaptırımlar açısından belirleyici karakterinin, idare hukukunun kural, ilke ve usullerine göre belirlediğini ileri sürmektedir.<sup>[41]</sup>

Yapılan bu ayırmda, özellikle idari yaptırımların zorlayıcı ve yükümlendirici karakterinin, bu yaptırımların ceza hukuku disiplinin konusuna mı yoksa idare hukuku disiplinin konusuna mı girdiği konusunda yaşanan görüş farklılıkları belirleyici olmaktadır. İdari yaptırım kararının idari işlem olması nedeniyle, idare hukukunun ilke, usul ve kurallarının yanı sıra; ceza hukukunun uzun yıllar içinde yerleşen ve kamu hukukunun bütününde egemenlik kazanan bazı ilke ve kurumları da, idari yaptırımlar açısından geçerlidir.<sup>[42]</sup>

Buna karşın, idari yaptırımlar ceza hukukunun ilke ve usullerinin mutlak biçimde uygulama bulduğu bir yaptırım türü de değildir. Çünkü idari yaptırımlar, idarenin denetimi altındaki emir, yasak ve kurallara uyulmaması halinde idare tarafından verilen ve uygulanan kararlarıdır. Diğer bir deyişle, 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 denetimine bıraktığı emir, yasak ve kurallara aykırılık halinde, kişinin düzen içine çekilmesi için verip uyguladığı, yükümlendirici kararlardır.<sup>[43]</sup>

## II. İDARİ YAPTIRIMLARIN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

### A. Yaptırımın Amaçları ve İdari Yaptırımlar

Yukarıda da vurguladığımız gibi yaptırımların amacı, toplumsal düzenin–diğer bir adıyla sosyal düzenin–korunmasıdır.<sup>[44]</sup> Ancak her hukuk dalına ait yaptırım, aynı zamanda özel amaçlar da taşıyabilmektedir. Bu özel amaçlara sahip yaptırımlar, sosyal düzenin sağlanmasına hizmet eden hukuk kurallarının

[41] Sancakdar, op.cit., s. 4–5.

[42] Oğurlu, op.cit., s. 31.

[43] Ibid., s. 44–45.

[44] Sancakdar, op.cit., s. 3.

zorlayıcılık unsurunu taşıyan yaptırım kavramının bir parçası olduklarından, sahip oldukları özel amaçlarla birlikte, sosyal düzenin sağlanmasına hizmet ederler.

Doktrinde genel olarak, idari yaptırımların sosyal düzeninin sağlanması amacıyla yönelik olarak, cezai yaptırımlar açısından daha az vahamet içeren, daha hafif hukuka aykırılıklar için, uygulandığını ifade etmektedir.<sup>[45]</sup> Yazarlar, aynı amaca hizmet eden yaptırımlar arasındaki bu farklılaşmanın, mahkemelerin iş yükünün fazla ve yargılama sürecinin uzun olmasına bağlayarak, sosyal düzeni bozucu etkisi az olan ihlallerin, idare tarafından uygulanmasının kaçınılmaz olduğunu belirtmektedirler.<sup>[46]</sup> Bu görüşe göre, ceza hukuku alanında çok ağır tehlike veya zarar yaratan davranışlar düzenlenirken, idari yaptırımlar açısından zarar ve / veya tehlikesi daha az olan eylemler düzenlenir.<sup>[47]</sup>

Ancak kanımızca bu görüşün kabulü, kamu hukukunun dalları olan idare hukuku ve ceza hukukunun amaçları, ilkeleri ve usulleri yönünden farklılıklarının göz ardı edilmesi sonucunu doğurmaktadır. Diğer yandan hukuka aykırı olan bir eylemin ağırlığı ve hafifliğinin belirlenebilmesinin, salt kanun koyucunun kararına tabi bir konu olduğunun ileri sürülmesi, suç politikalarının kanun koyucunun subjektif değerlendirmesine tabi bir konu olması anlamına geleceğinden ve aynı amacı sağladıkları ileri sürülen eylemlerden bazılarının mahkemelerce ve bazılarının idarece takdir edilmesinin basit bir usul sorunu olduğu anlamına geleceğinden, hukuk devleti ve erkler ayrılığı ilkesine aykırı olacaktır.

[45] Süheyl Donay, “İdarenin Ceza Verme Yetkisi Konusunda Anayasa Mahkemesinin Bir Kararı Üzerine Düşünceler”, İ.Ü.H.F.M., C. XXXVII, s. 1–4, 1972, s. 425; Fatih Selami Mahmutoglu, Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda (İdari Ceza Hukukunda) Yaptırım Rejimi, Kazancı Hukuk Yayınları No:143, İstanbul, 1995, s. 97; Doğan Soyaslan, Yürütme Organının Suç ve Ceza Koyma Yetkisi, Kazancı Hukuk Yayınları No: 77, Ankara, 1990, s. 143; Şen’de idari cezaların “toplum düzenini ağır derecede sarsmayan suçlara yönelik” olduğunu ifade eder. Bkz.: Ersan Şen, Çevre Ceza Hukuku, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 1994, s. 260.

[46] Fatih Mahmutoglu, İdari Para Yaptırımını Gerektiren Eylemler Yönünden Yargılama Rejimi, İ.Ü.H.F.M., C. LV, s. 1 – 2 , İstanbul, 1996, s.15; Donay, op.cit., s. 424. Nurullah Kunter, Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, 8. Bası, No: 429, İstanbul, 1986, s. 751, dınt: 120.

[47] Bu görüşü benimseyen Mahmutoglu, ceza yaptırımları ile idari yaptırımlar arasındaki bu ayrışmanın, toplumsal yararın daha az ve daha fazla zarar görüp görmemesine göre oluştuğunu belirtmiştir Fatih Selami Mahmutoglu, Suç-Kabahat Ayırımı – İdari Ceza Hukukunun Temelleri, İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s. 37. Yazar, bu nedenle, hukuka aykırı olan bir eyleme karşı idari yaptırım ya da cezai yaptırım uygulanması kararının, yalnızca kanun koyucu tarafından ceza politikasına göre belirlenebilmesi kistasına indirgemıştır. Ancak Mahmutoglu’nun, “idari suçlarda korunan hukuksal yararın sadece idari çıkarları ön planda tuttuğunu söyleme imkânının artık kalmadığı” görüşüne katılmaktayız. Ibid., s. 88

Kamu düzeninin ve idari düzenin sağlanmasının, nihayetinde sosyal düzeni de etkileyeceği açıktır.<sup>[48]</sup> Çünkü devletin yaptığı her faaliyette nihayet sosyal düzenin sağlanması amaçlanır. Ancak İçel, cezai yaptırımlar için, yaptırımlar alanındaki bu ‘en genel anlamda amacın’, “hedef değil, failin tenkili amacının bir sonucu durumunda” olduğu ileri sürülmektedir.<sup>[49]</sup> Yazar, yaptırımların nihayetinde sosyal düzenin sağlanması amacını gerçekleştirdiğini; ancak, sosyal düzenin sağlanması amacının, ceza yaptırımları için de ilk hedef olarak ele alınamayacağını ileri sürmektedir.<sup>[50]</sup> Kısaca 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 farklıdır.<sup>[51]</sup>

Sonuç olarak, idari yaptırımların kamu düzenini sağlamak ve idari faaliyetleri düzenlemek amacı doğrultusundaki faaliyetlerinin, “sosyal düzeni sağlamak” genellemesi içinde eritilmesinin, idare hukukunun ve özel olarak da kolluk faaliyetinin kamu düzenini sağlama amacı göz önüne alındığında doğru olmadığı kanısındayız.

İdare, tek taraflı işlemlerde bulunmak suretiyle idari düzenin ve kamu hizmetlerinin aksamadan işlenmesini sağlar.<sup>[52]</sup> İdarenin faaliyet alanı ve amacı kanunlarla sınırlandırılmış olduğundan, bu alan dışında idari bir işlem yapılması hukuka aykırı olacaktır.<sup>[53]</sup> Bu nedenle de, idari yaptırımların amacının ne olduğu sorusu, idari yaptırımların bir idari işlem<sup>[54]</sup> olduğu temelinden yola çıkılarak cevaplanabilir. İdarenin amacına paralel biçimde, idari yaptırımların da amacı, idari düzenin ve kamu hizmetinin sağlanmasıdır.<sup>[55]</sup> Bu amaçla, “idare

[48] Oğurlu, op.cit, s. 5.

[49] İçel, op.cit., s. 119

[50] Benzer bir yaklaşım için bkz: İlhan Üzülmöz, “Ceza Sorumluluğunun Esası ve Cezalandırmanın Amacına Dair Düşünce Hareketleri (Ceza Hukukunda Okullar Mücadelesi)”, A.Ü.E.H.F.D., 2001 / 1-4, s 259.

[51] Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000, s. 40.

[52] Günday, op.cit., s. 146-147.

[53] Ibid.

[54] Anayasa Mahkemesi de 1996 yılında verdiği bir kararda idari yaptırımların “İdare hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlar ” olduğu belirtilerek idari yaptırımların idari işlem oldukları vurgulanmıştır. AMK 23.10.1996, E. 1996/48, K. 1996 / 41, AMKD, C. 1, S. 33, s.181 – 182.

[55] Balta, op.cit., s. 203; Şen de, idari ceza hukukunun tanımını yaptığı makalesinde, idari cezaların kamu düzenine aykırı fiilleri hedef tuttuğunun altını çizmiştir. Ancak yazar çalışmasının ilerleyen bölümlerinde sosyal düzen ile kamu düzeni kavramları arasında ayırım gözetmeksizin değerlendirmelerde bulunmuştur. Ersan Şen, “İdari Ceza Hukuku”, İ.Ü.S.B.F.D. , No:8, Temmuz 1994, s. 21 – 22; Günday, op.cit., s. 202

edilenler, idare alanındaki hukuka – başka bir deyimle idari düzene–aykırı davranışlarından ötürü<sup>[56]</sup> idari yaptırımla karşılaşır.<sup>[57]</sup>

Ceza yaptırımlarının konusunu ise, hukuka aykırı eylemde bulunan kişinin cezalandırılması yoluyla sosyal düzenin sağlanması oluşturur. Bu özelliği nedeniyle cezai yaptırımların cezalandırıcı niteliğinin ön planda olduğu söylenebilir.<sup>[58]</sup> İdari yaptırımlar ise bir idari işlem olmaları nedeniyle sırf cezalandırma amacı taşımaları mümkün değildir.<sup>[59]</sup> Diğer bir deyişle, idari yaptırımlar açısından cezalandırmadan çok ihtar ve ikaz niteliği<sup>[60]</sup> ağırlık kazanır.

Bireyler, idare ile girdikleri ilişkilerde, edindikleri sığata göre ve “idarece saptanan belirli eylem ve davranışlar”<sup>[61]</sup> çerçevesinde faaliyetlerde bulunmak zorundadır. Faaliyetleri ile bu sınırların dışına çıkan ve bu nedenle de kurallara aykırı hareket edenlere, idare, idari yaptırım yetkisini kullanmak suretiyle, uymak zorunda oldukları kuralları hatırlatılıp, onları düzen içine davet ederek<sup>[62]</sup>, kamu düzenini ve kamu yararını sağlar.

Ceza yaptırımları açısından cezalandırma, ıslah ve tenkil amacının, idari yaptırımlar açısından ise toplum düzeninde yaratılan eksilmenin giderilmesi amacının ağırlık kazanması, hukuka aykırı görülen eylemin isimlendirilmesi noktasında da farklılıkların oluşmasına neden olmuştur. Ceza yaptırımlarına konu olan hukuka aykırı eylemler, suç<sup>[63]</sup> adı altında toplanırken idari yaptırımlar açısından suç kavramı yerine idari haksız fiiller<sup>[64]</sup>, idari suç<sup>[65]</sup>, kabahat<sup>[66]</sup>, idari yaptırım gerektiren eylemler<sup>[67]</sup> ya da düzene aykırı eylemler<sup>[68]</sup> kavramlarının kullanılmasına neden olmaktadır. Yazarlar bu kavramları tercih etmek suretiyle,

[56] Balta, op.cit., s. 201.

[57] Gölcüklü, op.cit., s. 117.

[58] Oğurlu, op.cit., s. 4.

[59] Ali Ulusoy, İdari Ceza Hukuku'nun İşlevi ve Hukuk Düzeni İçindeki Yeri, İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s.42.

[60] İçel, op.cit., s. 119.

[61] Oğurlu, op.cit., s. 31.

[62] Kayıhan İçel / Süheyl Donay, Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Ceza Hukuku Genel Kısım, 1. Kitap, Beta Yayınevi, İstanbul, 2006, s. 33.

[63] Üzülmöz, Ceza Sorumluluğunun..., s. 259, Suç kavramı ve suçun unsurları ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: Uğur Alacakaptan, Suçun Unsurları, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 263, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970.

[64] Öztekin Tosun, Türk Suç Muhakemesi Dersleri, C. I, İstanbul, 1984, s. 24,25

[65] Gölcüklü, op.cit., s. 118.

[66] Duygun Yarsuvat, Trafik Suçları, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 1795, Hukuk Fakültesi Yayınları No:398, Sermet Matbaası, İstanbul, 1972, s.42

[67] Bahri Öztürk, Ceza Hukuk ve Emniyet Tedbirleri Hukuku, Ankara, 1993, s.14

[68] İçel, op.cit., s. 130

her iki yaptırım türünün konusunu oluşturan hukuka aykırı eylemin farklılığına dikkat çekmek istemektedir.<sup>[69]</sup>

Bu farklı terminolojik tercihlerin temelinde her iki alana ait hukuka aykırı eylemin, yaptırımlar ile desteklenmesinden beklenen amacında farklılığına vurgu yapmak bulunur. Çünkü suç ile karşılanan cezadır ve cezalandırmada ızdırıp ve acı verilmesi cezaların baskın karakteridir.<sup>[70]</sup> Ancak idari yaptırımlar, ‘suç’ ile değil, idare hukuku çerçevesinde kalmak suretiyle ve idari faaliyetlerin yürütülmesi açısından tehlike yaratan ya da zarar oluşturması muhtemel eylemler hakkında konulan kural, emir ve yasaklara uyulmasını sağlamakla ilgilidir.<sup>[71]</sup>

Konunun diğer bir yanı da hukuka aykırı eylemin hem idari düzeni ve kamu düzenini hem de ceza hukukunun konusuna giren değerleri etkilemesi durumu ile ilgilidir. Örneğin kamu görevlisinin hukuka aykırı eylemi (örneğin rüşvet alması) sonucunda, hem ceza yaptırımlarının konusuna hem de idari yaptırımların konusuna girecek şekilde, iki farklı menfaat zarar görebilecektir. Bu halde, kişiye hem idari düzeni bozması nedeniyle, hem de idarenin faaliyet alanı dışındaki sosyal düzeni bozması nedeniyle iki yaptırım uygulanabilmektedir.

## B. İdari Yaptırımların Ceza Hukuku ve İdare Hukuku İlişkisi

### 1. İdari Yaptırımların Hukuksal Niteliği

İdare tarafından idare hukuku usulleri izlenerek verilen yaptırımlara idari yaptırım denir. “Buna göre idari yaptırımın baskın kimliği onun bir idari işlem olmasıdır. Dolayısıyla, idari yaptırımların hukuki rejiminin belirlenmesinde idari işlem kimliğinin göz önünde tutulması gerekmektedir”.<sup>[72]</sup> Ancak, idari yaptırımların uygulandığı kişi üzerinde cezalandırıcı sonuçlarının bulunması ve

[69] Hafizoğulları'nın suç ve idari suç arasında fark olmadığına ilişkin görüşüne katılmamakla birlikte idari cezalar ve cezalar arasında mahiyet farkı gözetmeyen görüşlerle ilgili olarak getirdiği : “Ceza ile idari ceza arasında bir mahiyet farkı görmeyen düşünceler idari ceza ve ceza hukuku gerçeğini açıklamada yetersizdir. Bunlar idari ceza ve ceza hukukunu sonunda gerçek anlamda ceza ve ceza hukukuna indirgediklerinden hukukun bugün elde etmiş olduğu zenginliği gidermektedirler” eleştirisine katılmaktayız. Zeki Hafizoğulları, Ceza Normu, US-A Yayıncılık, Ankara, 1996, s. 213.

[70] Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz.: Nur Centel, “Cezanın Amacı ve Belirlenmesi”, Prof. Dr. Turhan Tufan Yüce’ye Armağan, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir, 2001, s. 337-372.

[71] “Yaptırıma temel olan hukuka aykırı davranış yalnızca kolluk işleri sınırı içinde ve uygulanan yaptırım ise idari nitelikte bulunduğundan yasanın böyle bir yaptırımın idarece uygulanmasını öngörmüş olması yargı yetkisinin kullanılması olarak nitelendirilemez (...) idari bir yasağa aykırı davranan kişiye karşı idari bir yaptırım uygulanmasıdır”. AMK 6.1.1970 E.1969/46, K.1970/2, A.M.K. D. , S. 8, s. 173 – 174

[72] Turgut Tan, “İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ndeki Güvenceler”, Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük’ e Armağan, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, s. 310.

ceza hukukunun çok uzun yıllar içinde yerleşmiş ilkelerinin genel olarak kamu hukukunda, özellikle de yaptırımlar üzerinde etkileri, idari yaptırımların ceza hukukuna egemen ilkeleri ile ilişkisini tartışmasız kılmaktadır.

Diğer yandan idari yaptırımlar gerektiren eylemlerin bir kısmının, daha önce ceza kanununda düzenlenmesi, suç olmaktan çıkarma eğilimi çerçevesinde ceza kanunlarından çıkarılarak, münferit düzenlemelerle idari yaptırımlara konu yapılması da, bu eylemler üzerinde ceza hukukunun ilkeleri etkilerinin devam edip etmediğine dair soruların da yanıtlanmasını gerektirir.<sup>[73]</sup>

İdari yaptırımların sadece idare hukukunun konusuna girmediği, aynı zamanda ceza hukuku<sup>[74]</sup> ilkeleri ile de ilişkili kabul edilmesi gerektiğini belirtmek oldukça önemlidir.<sup>[75]</sup> Bu nedenle idari yaptırımların hem ceza hukuku ilkeleri ile olan ilişkisinin hem de bir idari işlem olmasından kaynaklanan özelliklerinin ele alınması gerekir.<sup>[76]</sup>

### ***a. Ceza Hukukuna Egemen İlkeler Açısından İdari Yaptırımların Özellikleri***

#### ***aa. Kanunilik ilkesi***

Çağdaş hukuk devletlerinde, cezalandırma sisteminden iktidarın keyfi uygulamalarının engellenmesi ve yönetilenler açısından öngörülebilir bir düzeni sağlaması beklenir. Bu amaçla da, hukuk devletlerinde kanunilik ilkesi büyük bir öneme sahiptir.<sup>[77]</sup>

Ceza hukukunun kişi hak ve hürriyetleri üzerinde en fazla etkisi olan hukuk disiplini<sup>[78]</sup> olması, kanunilik ilkesinin ceza hukuku açısından ön plana çıkmasına neden olmuştur. Ceza Hukukunda kanunilik ilkesi, suç olarak kabul edilen eylemlerin ve bu eylemlere karşı uygulanacak cezaların kanunla düzenlenmesi

[73] Köksal Bayraktar, “Ceza Hukukunda Suç Olmaktan Çıkarma Akımı”, İHFM, C. L, S. 1-4, 1984, s. 198, 200.

[74] Ulusoy, İdari cezalarda uygulanacak “çekirdek ceza hukuku güvenceleri” başlığı altında, soruşturma yapılması ve savunma alınması, suç ve cezaların geriye yürütülememesi, lehe kanunun uygulanması, suç ve cezaların kanuniliği, şüpheden sanık yararlanır, non bis in idem, şahsılık, ölçülülük ve belirlilik ilkelerini ayrıntılı biçimde incelemiştir. Ali Ulusoy, İdari Yaptırımlar, XII Levha Yayıncılık, Kasım 2013, İstanbul, s. 48-130.

[75] Şen, op.cit., s. 202; Tuğrul Katoğlu, Ceza Kanunlarının Zaman Bakımından Uygulanması, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008, s. 282.

[76] Karabulut idari yaptırımların özelliklerini, idari yaptırımlara egemen, “usule ve esas ilişkin ilkeler” başlıkları altında incelemiştir. Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: Mustafa Karabulut, İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.

[77] Sulhi Dönmez/ Sahir Erman, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, C. I, İstanbul, 1987, s. 17

[78] İzzet Özgenç, Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s. 103.



anlamına gelen, ‘suç ve cezaların kanuniliği ilkesi’ olarak da anılır.<sup>[79]</sup> Buna göre, suç ve cezalar kanun düzeyinde ve açıkça düzenlenmeli; kişi, hukuka aykırı eyleminden dolayı yalnızca eylemin yapıldığı tarihte yürürlükte bulunan cezalardan sorumlu olmalıdır.<sup>[80]</sup>

Kanunilik İlkesi, İnsan Hakları Evrensel Beyanname ve İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetlerini Korumaya Dair Avrupa Sözleşmesinde<sup>[81]</sup> yer bulmuş; Türkiye açısından da 1982 Anayasasının ‘Suç ve Cezalara İlişkin Esaslar’ başlıklı 38. maddesi ile anayasal korumaya alınmıştır. Ayrıca söz konusu ilke, Türk Ceza Kanunu’nun 2. maddesinde de açıkça düzenlenmiştir.

Kanunilik ilkesinin ceza hukuku ve idari yaptırımlar açısından ne tür farklılıklar içerdiğinin belirlenmesi, ilkenin idari yaptırımlar açısından anlamının daha açık olarak tespit edilebilmesini sağlayacaktır.<sup>[82]</sup> Bu nedenle de suç ve cezaların kanuniliği ilkesinin dayanağını oluşturduğunu kabul edilen “kanunla düzenleme, kıyas yasağı ve son olarak da geçmişe yürümezlik ilkesi”<sup>[83]</sup> nin idari yaptırımlara nasıl yansıtıldığının tespit edilmesi gerekir.

### ***aaa. Kanunla düzenleme ilkesi***

Kanunla düzenleme ilkesi, suç ve cezaların yalnızca kanunda, açıkça ve tek tek sayılarak düzenlenmesi zorunluluğudur. İlkenin idari yaptırımlar üzerindeki etkisi ise tartışmalıdır. Bu konudaki görüşler üç başlık altında ele alınabilir. Bir görüşe göre, idareye tanınan geniş takdir yetkisi, hukuka aykırı eylemi ve idari yaptırımın seçilmesi hususunda da kapsamaktadır ve ilke, idari yaptırımlar açısından geçerli olmamaktadır.<sup>[84]</sup> İkinci görüş, idari yaptırımların ilkeye ceza

[79] Çağlayan, op.cit., s. 37.

[80] Ibid.

[81] Bu sözleşmeye Türkiye 10.0.3.1954 tarih ve 6366 sayılı Kanun ile katılmış; 19 Mart 1954 tarih ve 8862 sayılı Resmi Gazetede yayınlamıştır. Sözleşme, kanunilik ilkesini “hiç kimse işlendiği zaman ulusal ve uluslararası hukuka göre suç sayılmayan bir fiil ve ihmalden dolayı mahkûm edilemez biçiminde düzenlenmiştir. Bu sözleşmenin hukukumuz açısından anlamı, 07.05.2004 tarih ve 5170 sayılı Kanun ile Anayasasının 90. md. sinin son fıkrasına eklenen cümle ile daha belirgin hale gelmiştir. Bu değişiklikte sözleşme iç hukukun bir parçası olmuş, kanunlar gibi fakat kanunlardan öncelikli bir konuma ulaşmıştır.

[82] Bu noktada belirtilmesi gerektiğini düşündüğümüz bir husus da, her ne kadar kanunilik ilkesinin idari yaptırımlar alanındaki farklılıklarının tespit edileceği belirtilmiş olsa da, doktrinde kabul gören görüşe göre, kanunilik ilkesinin ve bu ilkenin zorunlu sonuçlarının kabahatler bakımından da dikkate alınması gerekir. Sonuç olarak burada kastedilenin, kanunilik ilkesinin idari yaptırımlar alanına yansımalarının incelenmesidir. Katoğlu, Ceza Kanunlarında...,op.cit., s. 281.

[83] Nevzat Toroslu, Ceza Hukuku Genel Kısım, Savaş Yayınları, 9. Baskı, Ankara, 2007, s. 41. Benzer bir ayırım için bkz.: Nur Centel, Türk Ceza Hukukuna Giriş, İstanbul, 2001, s. 20.

[84] Gölcüklü, op.cit., s. 137.

yaptırımların tabi olduğu katılıkta tabi olmaması gerektiğini;<sup>[85]</sup> son görüş ise ilkenin idari yaptırımlar açısından da katı biçimde uygulanması gerektiğini<sup>[86]</sup> savunur.

Kanunilik ilkesinin idari yaptırımlar açısından da katı uygulanması gerektiğini savunan Şen, düzenlemelerin “açık ve seçik olması” ve “kanunilik prensibinin gereklerine uygun düşmesi” gerektiğini belirtmiştir.<sup>[87]</sup> Anayasa Mahkemesi de verdiği bir kararında; “*İdare, kendiliğinden suç yaratamaz. (...) Kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesi uyarınca bir hukuk devletinde, ceza yaptırımına bağlanan her eylemin tanımı yapılmalı, suçlar kesin biçimde ortaya konulmalıdır. Anılan ilkenin özü, yasanın ne tür eylemleri yasakladığının hiçbir kuşkuyla yer vermeyecek biçimde belirtmesi ve buna göre cezasının da yasayla saptanmasıdır*”<sup>[88]</sup> diyerek idari yaptırımların kanunla ve açıkça düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Bu görüşün idari yaptırımlar açısından uygun olmadığını savunan yazarlar ise, yasama faaliyetinin usulleri dikkate alındığında, gelişen ve değişen sosyal ilişkilerinin tamamı hakkında ayrıntılı kanun yapılmasının mümkün görünmediğine dikkat çekmişler ve kanunun tekelliliği ilkesinin katı uygulamasının idari yaptırımlar açısından uygun olamayacağını ileri sürmüşlerdir.<sup>[89]</sup> Diğer yandan, idari yaptırımlara konu olan eylemlerin ve yaptırımların, ceza hukuku anlamında suç ve ceza olmamaları nedeniyle de, ilkenin ceza hukukundaki gibi katı uygulanmasının zorunlu olmadığı da ileri sürülmüştür.<sup>[90]</sup>

Anayasa Mahkemesi de, idari yaptırımlar açısından yasa ile sınırlı tuttuğu alanı, 1996 yılındaki kararında geliştirmiş ve idari yaptırımların yasayla ya da onun açıkça verdiği yetkiye dayanarak<sup>[91]</sup>, idare tarafından belirlenebileceğine

[85] Özay, op.cit.,s. 96, Soyaslan, op.cit., s. 145.

[86] Mahmutoğlu, op.cit. s. 105.

[87] Şen, op.cit., s. 98–103. Benzer görüşler için bkz. : Duygun Yarsuvat, “Yürütme Organının Koyduğu Kaidelerle Suç İhdası ve 1961 Anayasası”, İ.Ü.H.F.M., C. XXIX, 1963, s. 20–21; Sahir Erman, Ticari Ceza Hukuku–Genel Kısım, İstanbul, 1976, s. 19.

[88] AMK, 19.04.1988, E. 1987/16, K. 1988/8, R.G. 23.08.1988, 19908.

[89] Tarık Zafer Tunaya, Siyasal Kuramlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul, 1980, s. 219-220; Soyaslan, , op.cit., s. 226.; İçel / Donay, s. 112, dpnt: 126.

[90] Tan, ilkenin idari yaptırımlar açısından “katı biçimde uygulanmadığı veya uygulanamayacağı gerçektir ” demektedir. Turgut Tan, “İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi”ndeki Güvenceler”, Hukuk Kurultayı 06-10 Ocak 2004, 2. Kitap, İnsan Hakları, Ankara Barosu Yayını, Ankara, s. 104.; Selçuk da, “yasallık ilkesi bu suçlarda mutlak değildir, belirsizdir ” demektedir. Bkz.: Sami Selçuk, Yorum, Çevre Kanununun Uygulanması, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Ocak, 1987, s. 134

[91] AMK 23.10.1996, E. 1996/48, K. 1996/41, AMKD, C. 1, S. 33, s.181. Aksi yöndeki bir kararında ise :“Her ne kadar yürütme organının kanunla verilen yetkiye dayanarak tüzük ve yönetmeliklerle suç ihdas edebilmesini delagation nazariyesiyle izah ederek yasama organının verdiği yetki ve vekâletle yürütme organının bazı fiilleri suç haline koyabilmesinin “kanunsuz suç olmaz” prensibini ihlâl etmeyeceği bazı hukukçular tarafından ileri sürülmüş ise de bugünkü Anayasa’mızın 4, 5, 11, 33, 107 ve 113 üncü maddelerinde yer almış olan hükümler karşısında bu izah tarzının değerini muhafaza

hükmetmiştir. Sonuç olarak, Mahkemece ‘yasa ile yetki verilmesi’ durumunun tanınması ile idarenin yaptırımlara ilişkin düzenleme yapabileceği alan ve takdir hakkı genişlemiştir. Bu nedenle de kanunilik ilkesinin yumuşatıldığı kabul edilebilir.

İdari yaptırımların kanuna ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanması gerektiği hususundaki görüşlerden ayrılan yazarlar da bulunmaktadır. Örneğin Balta, idari yaptırımlarla ilgili olarak, “genel cezadan farklı olarak idari cezaların hepsi de bir kanuna dayanmak gerekmez. Bunların hukuksal dayanakları konusuna göre değişir; bunlar arasında kanuna dayanması gerekenler bulunduğu gibi düzenleyici işlemlerin yeterli olduğu hallerde vardır”<sup>[92]</sup> demektedir. Bu görüşe göre, idari yaptırımların kanunla ya da kanunun verdiği yetkiyle değil yalnızca düzenleyici işlemlere konu olmasının ilkeye aykırı yanı bulunmamaktadır.

Ancak Yüksek Mahkeme bu görüşe karşı çıkmış, “*yasalarla düzenlenmemiş bir alanda yürütmenin subjektif hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi*”<sup>[93]</sup> bulunmadığına hükmetmiştir. İdari yaptırımların da eğitim, çalışma, mülkiyet gibi haklara sınırlamalar getirebildiği göz önüne alınacak olursa,<sup>[94]</sup> idarenin kanunla hiç düzenlenmemiş bir alanda idari yaptırıma karar vermesi mümkün değildir.

Bu noktada belirtilmesi gereken bir husus da, Anayasa’nın 38. maddesine göre, idari yaptırımların kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuramayacağıdır.<sup>[95]</sup> Sonuç olarak hürriyeti kısıtlama dışında, haklar üzerinde etkiler doğurabilen idari yaptırımların, tüm ayrıntıları ile kanunla ya da kanunun verdiği bir yetkiye dayanması şartı ile düzenleyici işlemlerle konu olabilmesi gerekir.

Son olarak, idareye verilecek bu yetkinin sınırlarının ne olduğu sorusu da cevaplanmalıdır. Anayasa Mahkemesi idari yaptırımlarla ilgili olarak düzenleyici işlemlere bırakılabilecek alanı, uzmanlık gerektiren veya idare tekniğine ilişkin ayrıntılar olarak belirlemiştir. Yüksek Mahkeme kararında; “*Yasakoyucu tarafından suç oluşturan eylemin ve suçun unsurlarının saptanmasından, cezasının da yasada açıkça belirlenmesinden sonra uygulamaya yönelik olarak, uzmanlık ve yönetim tekniğine ilişkin ayrıntıların belirlenebilmesi için yürütme organına yetki verilmesi, düzenleyici işlemlerle suç ve ceza oluşturma anlamına gelmeyeceğinden*

ettiğini kabul etmek mümkün” olmadığına hükmetmiştir. AMK 10.12.1962, E.1962/198, K.1962/111, R.G. 24.1.1963/11316

[92] Balta, op.cit., s. 203.

[93] AMK, 14.3.2005, E. 2003/70, K. 2005/14, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2007/2005-14.htm>. (2.3.2008)

Duran da çalışmasında benzer bir görüşü dile getirmiş ve idareye verilen yetkilerin hak ve ödevlerle ilgili olması halinde genel ya da özel kanunla düzenlenmesi gerektiğini belirtmiştir. Lütfi Duran, “İdare Alanının Düzenlenmesinden Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları”, İ.Ü.H.F.M., C. XXX, S.3-4, 1964, s. 486.

[94] Oğurlu, op.cit., s. 60.

[95] Gözler, op.cit., s. 945.

suç ve cezada yasallık ilkesine aykırılık oluşturmayacaktır”<sup>[96]</sup> demektedir. Başka bir kararında da Yüksek Mahkeme, “Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa’nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetimin düzenlenmesine bırakmaması gerekir. Temel kuralları koymadan, ölçüsünü belirlemeden ve sınırı çizmeden yürütmeye düzenleme yetkisi veren kuralın”<sup>[97]</sup> Anayasa’ya aykırı düşeceğini belirtmiştir.

Sonuç olarak, kanunla düzenlenme ilkesinin, idari yaptırımlar açısından ceza yaptırımlarında uygulandığı şekliyle katı uygulama bulmayacağı kanısındayız. Buna göre, kanuna dayanma zorunluluğu idari yaptırımlar için de geçerli olmakla birlikte, kanunun yetki verdiği ve çerçevesini çizdiği hususlarda hukuka aykırı eylem ile ilgili teknik ayrıntıların düzenleyici işlemlerle yapılması mümkün olmalıdır.

### ***aab. Kıyas Yasağı***

Kıyas, kanun tarafından düzenlenememiş bir eyleme karşı, kanunda yer alan başka bir eylem için öngörülen hükmün uygulanmasıdır.<sup>[98]</sup> Diğer bir deyişle kanunda yer alan bir norma dayanılarak, kanunda düzenlenmeyen yeni bir normun yaratılmasıdır.<sup>[99]</sup>

Kıyas yasağı ile kastedilen ise, bir eylemin kanunda yazılı suç tiplerinden herhangi birine uymaması halinde suç olarak kabul edilememesi ve cezalandırma yapılamamasıdır.<sup>[100]</sup> Kişinin hukuki güvenliğinin sağlanması açısından ilke özellikle ceza hukuku açısından önem arz eder.<sup>[101]</sup> Bu nedenle de 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 2. maddesinin 3. fıkrasında “Kanunların suç ve ceza içeren hükümlerinin uygulanmasında kıyas yapılamaz. Suç ve ceza içeren hükümler, kıyasa yol açacak biçimde geniş yorumlanamaz” şeklinde açıkça düzenlenmiştir.

[96] AMK 8.12.2004, E. 2004/84, K.2004/124, R.G. 02.12.2005, 26011

[97] AMK 27.9.1994, E.1993/42, K.1994/72,  
<http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1994/K1994-72.htm>.  
(10.4.2008)

Buna göre kanun ile verilen söz konusu yetkinin “suçun tanımını doğrudan belirleyen bir yetki” olmaması gerekir. AMK 10.2.2004, E. 2001/143, K. 2004/11,

<http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2004/K2004-11.html>.  
(22.4.2008)

[98] Timur Demirbaş, Ceza Hukuku Genel Hükümler, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s. 116.

[99] İzzet Özgenç / Cumhuriyet Şahin, Uygulamalı Ceza Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001, s. 26.

[100] Toroslu, op.cit., s. 61.

[101] Oğurlu, op.cit., s. 64. Özel hukuk açısından ise, Medeni Kanununun 1. maddesi gereği kanunda yer alan boşlukların kıyas yolu ile doldurulmasında hukuki bir engel bulunmamaktadır.

Danıştay, ilkenin anlamını ve önemini 1998 tarihli kararında “*kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesinin bir gereği olarak yasanın açıkça düzenleme yapmadığı bir konuda başka ceza hükümlerinin kıyasen uygulanmasının mümkün olmadığı*”<sup>[102]</sup> şeklinde belirtmiştir. Bu karara göre, “hangi eylemlerin suç sayılacağı, suç sayılan eylemlere ne tür ve oranda ceza verileceğini saptama, yasama organının yetkisindedir”<sup>[103]</sup> ve uygulayıcıların yasama organının iradesinin yerine geçerek suç ve ceza yaratması mümkün değildir.

İdari yaptırımlar açısından Danıştay, “*İdari cezalar için de geçerli olan cezayı gerektiren fiilin tüm unsurları tamam olmadan failin cezalandırılmayacağı yolundaki ceza hukuku ilkesi gereğince, varsayım ya da kıyas yoluyla ceza uygulanması olanağı bulunmadığını*”<sup>[104]</sup> vurgulamıştır.

Sonuç olarak, öngörülebilir bir yönetim anlayışı içinde, kişi hak ve özgürlüklerinin kullanılabilmesi için idari yaptırımlar açısından da kıyas yasağının kabulü gerekmektedir.

### ***aac. Geriye Yürümezlik İlkesi***

Kişi hak ve hürriyetlerinin güvenliğini sağlayan kanunilik ilkesinin bir gereği de, işlendiği zaman yürürlükte olan kanuna göre suç kabul edilmeyen bir eylemin daha sonra çıkarılan bir kanunla geriye doğru geçerli olacak şekilde suç sayılmasını ve suçun cezasını sonradan çıkan kanuna göre ağırlaştırılabilmesini engelleyen geriye yürümezlik ilkesidir.<sup>[105]</sup>

İlkenin uygulamasında, geriye yürümezlik vasfının ancak aleyhte olan hükümler için olduğu kabul edilmektedir. Diğer bir deyişle, eylem gerçekleşikten sonra yürürlüğe giren ve o suça karşılık gelen cezayı ağırlaştıran hükümlerin geriye yürümesi mümkün değildir. Ancak eylem gerçekleşikten sonra yürürlüğe giren kanun cezayı hafifletici nitelikte ise geriye yürütülebilir. Bu yolla sanığın korunması amaçlanır. Sonuç olarak, geriye yürümezlik ilkesine göre, eylemin

[102] D. 1. D, 25.11.1998 gün, E.1998/335, K.1998/357, D.D., S. 100, s. 39–40. Buna karşın Sağlam özellikle disiplin suçları konusunda Danıştay’ın kıyas yasağını idari yaptırımlar açısından yumuşatma eğiliminde olduğu; bununda nedeninin ‘torba hüküm’ olarak anılan maddelerin bulunduğu da iddia etmiştir. Mehmet Sağlam, Disiplin Suç ve Cezalarına İlişkin Esaslar ve Uygulaması, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı İdare Hukuku Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya, 2003, s. 50. Ancak biz bu görüşe katılmaktayız. Torba hüküm olarak anılan hükümlerin, uygulayıcılar tarafından hukuka aykırı eylem ve yaptırım yaratmak için kullanabilecekleri bir araç olarak ele almak, hukuki güvenliğe temelden zarar verecek ve keyfi uygulamalara yol açabilecektir.

[103] AMK 15.08.1995, E.1995/40, K.1995/38, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1995/K1995-38.htm>. (22.4.2008)

[104] D. 4. D, 22.11.2006, E.06 / 2998, K.06 / 2299. <http://www.danistay.gov.tr/> (10.2.2008)

[105] İçel / Donay, op.cit., s. 88

gerçekleşme tarihinden önce yürürlükte bulan kanuna göre ceza daha ağır nitelikte ise geriye yürümezlik ilkesi uygulanmayacaktır.<sup>[106]</sup>

Danıştay 8. Dairesi 2006 yılında verdiği kararda da; “*Hukuk devletinde güven ve istikrarın korunabilmesi içi kural olarak yasalar, yürürlüğe girdikleri tarihten sonraki olaylara uygulanır. Yasalar “geçmişe yürümezlik prensibi” uyarınca yürürlüğe girdiği tarihten sonraki hukuki olaylara yönelik hüküm ve sonuç doğurmaktadır. Adaletin sağlanması, temel hakların korunması gibi bazı durumlardan kaynaklanan zorunluluk hali hariç yasaların geçmişe yürütmesi söz konusu değildir*”<sup>[107]</sup> demek suretiyle, sonraki yasanın kişinin lehine olması durumu kastedilerek, “adaletin sağlanması” halinde de ilkenin kapsamında ele alınması gerektiği vurgulanmıştır.<sup>[108]</sup>

İdari yaptırımlar açısından da doktrinde genel kabul gören görüş, eylem sonrasında yürürlüğe giren aleyhteki hükümlerin geçmişe yürümeyeceğinin, lehe olan hükümlerin ise geçmişe uygulanabileceğinin kabul edilmesi yönündedir.<sup>[109]</sup> Akıllıoğlu, idari yaptırımlar açısından bu ilkenin, bireylere tanınmış ek güvenceler kapsamında ele alınması gerektiğini belirtirken<sup>[110]</sup>; Gözübüyük/Tan, geriye yürümezlik ilkesinin, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin üye ülkelere yönelik tavsiye kararında,<sup>[111]</sup> hem de Fransız Anayasa Konseyi'nin idari yaptırımlar hakkında kabul ettiği esasa ilişkin ilkeleri arasında yer aldığını vurgulanmıştır.<sup>[112]</sup>

### **ab. Şahsilik ilkesi**

Kişi hak ve özgürlüklerinin korunması açısından kanunilik ilkesi kadar önem arz eden bir diğer ilke de şahsilik ilkesidir. İlkenin en geniş anlamdaki amacı kişinin “gerçekleşmesinde hiçbir nedensel katkıda bulunmadığı, tamamen

[106] Özgenç, op.cit., s. 122–145; Bu özelliği nedeniyle de ilkeye “aleyhte yasanın geriye etkili olmaması” ilkesi de denilmektedir. Bkz.: Nur Centel / Hamide Zafer / Özlem Çakmut, Türk Ceza Hukukuna Giriş, Beta Basım, İstanbul, 2006, s. 55–56. Ceza Kanunu'nun “Zaman Bakımından Uygulama” başlıklı 7. maddesi, ilkeye açıkça yer vermiştir.

[107] D. 8. D, 25.09.2006, 2006/3165, 2005/ 2099. <http://www.danistay.gov.tr/> (10.4.2008)

[108] Benzer nitelikteki bir karar için bkz.: D.6. D, 16.10.1985, E.1985/784, K. 1985/ 1254, D.D. , S. 62–63, s. 249.

[109] Oğurlu, op.cit., s. 61–62; Kemal Gözler, İdare Hukuku, C. II, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003, s., 549.

[110] Tekin Akıllıoğlu, İnsan Hakları ve Yönetim Hukuku: Avrupa Yönetim Hukukunun Oluşmasında Avrupa İnsan hakları Mahkemesi Kararlarının Rolü, [www.idare.gen.tr/akillioğlu-insan.htm](http://www.idare.gen.tr/akillioğlu-insan.htm), (28.5.2008)

[111] “Fiilin gerçekleştiği sırada hafif yaptırım uygulanacak iken, sonradan ağırlaştırılmış olan yaptırım uygulanmaz. Sonradan yürürlüğe giren lehe olan yaptırım uygulanır”. A.Şeref Gözübüyük / Turgut Tan, İdare Hukuku Genel Esaslar, C. I, 4. Baskı Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s. 749.

[112] Ibid., 750.

başkaları tarafından gerçekleştirilen”<sup>[113]</sup> bir eylemden dolayı sorumlu tutulmamasını; yani, kanunun öngördüğü cezadan sadece suçun failinin etkileneceği bir cezalandırma sistemini sağlanmaktadır.<sup>[114]</sup>

Ceza yaptırımları açısından, suç ve cezanın şahsiliği ilkesi olarak da anılan ilke, Anayasa’nın 38. maddesinde “*Ceza sorumluluğu şahsîdir*” şeklinde yer almış; 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 20.maddesinde de bu ilke düzenlenmiştir.

Hukukumuz açısından Anayasa’nın 38. maddesi ve Türk Ceza Kanunu’nun 20. maddesi nedeniyle tüzel kişilerin ceza sorumluluklarının olmadığı kabul edilmektedir.<sup>[115]</sup> Her ne kadar, Anayasa Mahkemesi 19.09.1991 tarihli kararında<sup>[116]</sup> tüzel kişilerin ceza sorumluluklarının kabul edilmesinin anayasal bir aykırılık taşımayacağını belirtilmiş olsa da; doktrindeki pek çok görüş<sup>[117]</sup>, farklı gerekçelerle de olsa da, ceza hukukunun bireyin iradi davranışını ön planda tutan yapısı<sup>[118]</sup> ve Anayasa’nın 38. maddesi karşısında tüzel kişilerin ceza hukuku açısından sorumluluğunun kabul edilemeyeceğini belirtmektedirler.<sup>[119]</sup>

İdari yaptırımların tüzel kişilere uygulanması açısından ise, Anayasa’nın 38.maddesi ve TCK’nun 20. maddesi yalnızca ‘ceza sorumluluğundan’ bahsettikleri için, engel bulunmamaktadır. Bu nedenle özellikle tüzel kişiler açısından idari para cezası öngören düzenlemelerin sayısı fazladır.<sup>[120]</sup>

Sonuç olarak, şahsilik ilkesinin idari yaptırımlar açısından kısmen geçerli olduğu ve fakat tüzel kişiler açısından idari yaptırım uygulanabilmesinin

[113] Toroslu, op.cit., s.171.

[114] Dönmezer/ Erman, op.cit., s. 552; Centel / Zafer/ Çakmut, op.cit., s. 551.

[115] Şen, tüzel kişilerin ceza sorumluluğunun kabul edilmemesinin çevrenin korunması açısından olumsuz etkilerine dikkat çekmiştir. Bknz.:Şen, op.cit., s. 140–141.

[116] “Öğretide ve uygulamada cezaların, tüzelkişilerin temsilcileri olan gerçek kişilere verilebileceği yolundaki yerleşik görüşün, gelişmeler karşısında çağdaş anlayışa uymadığı ve tüzelkişilere yapılarına uygun olmayan hürriyeti bağlayıcı cezalar türünde cezalar değil, ancak, kapatma, geçici süreyle çalışma yasağı ya da para cezası gibi, cezalar verilebileceği, kabul edilmektedir. Anayasa Mahkemesi’nin 16.6.1964 günlü, E.1963/104, K. 1964/49 sayılı ve 14.2.1989 günlü, E.1988/15, K. 1989/9 sayılı kararlarında da tüzelkişilere yapılarına uygun ceza verilmesinin Anayasa’ya aykırılık oluşturmayacağı benimsenmiştir” AMK 19.09.1991, E. 1991/2, K. 1991/ 30, AMKD, C. 1, S. 28, Ankara, s.103 vd.

[117] Duygun Yarsuvat, “Tüzel Kişilerin Ceza Sorumluluğu”, Prof. Dr. Sahir Erman’a Armağan, İstanbul, 1999, s. 889–918; Kayıhan İçel / İzzet Özgenc / Adem Sözüer / Fatih S. Mahmutoğlu / Yener Ünver, Suç Teorisi, 2. Kitap, İstanbul, 1999, s. 69; Dönmezer / Erman, op.cit, s. 403 vd.

[118] Zeynel T. Kangal, “Yeni Türk Ceza Hukuku’nda Tüzel Kişiler”, Hukuki Perspektifler Dergisi, S.7, Temmuz 2006, s. 86.

[119] Muharrem Özen, “Türk Ceza Kanunu Tasarısının Tüzel Kişilerin Ceza Sorumluluğuna İlişkin Hükümlerine Bir Bakış”, A.Ü.H.F.D., C. 52, S. 1, 2003, s. 63–85; Fransız Hukukunda tüzel kişilerin ceza sorumluluğu ile ilgili olarak bkz. : Jean Pradel, “Fransız Hukukunda Tüzel Kişilerin Ceza Sorumluluğu İle İlgili Bazı Sorunlar”, (Çev.) Zeynel T. Kangal, Adalet Yüksekokulu 20. Yıl Armağanı, İstanbul, 2001, s. 151–165.

[120] Gözübüyük / Tan, op.cit, C. I, s. 762; Gözler, op.cit., s. 549

mümkün olması nedeniyle, ceza hukukundan farklı bir görünüm arzettiği belirtilebilir.

### **ac. Ölçülülük İlkesi**

Ölçülülük ilkesi, hukuka aykırı eylem ile yaptırım arasında belirli bir oranın olması anlamına gelen orantılılık<sup>[121]</sup> ve alınan tedbir ile amaca yaklaşılabilmesi anlamına gelen elverişlilik<sup>[122]</sup> unsurlarından oluşmaktadır.<sup>[123]</sup> Bu özellikleri nedeniyle, hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında hak ve özgürlükler lehine koruma sağlayan evrensel bir ilke olarak kabul edilir.<sup>[124]</sup>

Temel hak ve özgürlüklerde yapılan sınırlamalar konusunda öncelikli olarak yasama organının, kişi hürriyetlerini sınırlayıcı nitelikte kararlar verebilmesi açısından yargı organının ve kamu düzeninin sağlanması konusunda görevli ve yetkili olması nedeniyle idarenin faaliyetlerinde ölçülülük ilkesine uyması gerekir.<sup>[125]</sup> Diğer bir deyişle, ölçülülük ilkesi, yasama organının koruması hedeflenen değer için elverişli ve amaç ile araç arasında orantılı<sup>[126]</sup> yaptırımı belirlediği; idarenin, hukuka aykırı eylemin ağırlığını ve olayın sübjektif durumunu göz önüne alarak kanunda düzenlenen yaptırımlardan en uygun yaptırımı takdir ettiği<sup>[127]</sup> noktada söz konusu olmaktadır.

[121] Tan, İdari Yaptırımlar, s. 105; Danıştay 12. Dairesi 2006 yılında verdiği kararında da, “Orantılılığın bir yandan kanunda suç tipi olarak belirlenmiş olan eylem ile buna karşılık verilecek ceza arasında adil bir dengenin olması, benzer hukuksal değerleri korumaya yönelik suçlar için öngörülen cezalar arasında mantıklı bir dengenin olması, diğer yandan ise hukuksal değerlerin hiyerarşik özelliğinin zorunlu bir sonucu olarak farklı hukuksal değerleri koruyan suçlar için öngörülen cezalar arasında bir dengenin olması şeklinde sonuçları bulunmaktadır” demektedir. D.12. D, 26.12.2006, E.2003 / 3174, K.2006 / 6690, <http://www.danistay.gov.tr/>.(10.4.2008)

[122] Yüksel Metin, Ölçülülük İlkesi: Karşılaştırmalı Bir Anayasa Hukuku İncelemesi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 26.

[123] Oğurlu, op.cit., s. 186.

[124] Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletler ve Siyasi Haklar Sözleşmesi çerçevesinde tanınan ve uygulanan ilke, 1982 Anayasası'nın 13. maddesinde (03.10.2001 tarih ve 4708 sayılı Kanunun 2. maddesi ile yapılan değişiklik ile) yer verilmek suretiyle anayasal olarak korumaya alınmıştır. Bu hüküm ile ölçülülük ilkesi, “hakkin özüne dokunmama” ve “demokratik bir toplum gereklerine aykırı olmama” şeklinde düzenlenmiştir. Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. : Zühtü Arslan, “Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması: Anayasa'nın 13. Maddesi Üzerine Bazı Düşünceler”, A.Y.D., C. 19, Ankara, 2002, s. 216 – 231. Ayrıca bkz. : Bakır Çağlar, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında ‘Demokrasi’”, A.Y.D., C. 7, Ankara, 1990, s. 99. AMK 15.10.2002, E.2001/309, K. 2002/91, R.G. 12.12.2003, 25314; AMK 12.12.2007, E.2003/40, K.2007/96, R.G.31.01.2008, 26773.

[125] Bülent Tanör, Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu, BDS Yayıncılık, İstanbul, 1994, s. 168.

[126] Osman Doğru, İnsan Hakları Avrupa İçtihatları, 1. Baskı, İstanbul, 1997, s. 55.

[127] Metin, op.cit., s. 58.



İdare hukukunda idarenin eylem ve işlemleri ile bunların amaçları arasında bir denge bulunması anlamına gelen ilkeye, özellikle kolluk ve idari yaptırımlar alanında başvurulmaktadır.<sup>[128]</sup> İdari yaptırımlar açısından ölçülülük ilkesi ise, idarenin kanunda düzenlenen yaptırımları, eylemin ağırlığı oranında uygulamasıdır. Ancak idarenin bu oranı belirlerken uyması gereken bazı sınırlar bulunmaktadır.

İdare, ölçülülük ilkesini uygularken kanunilik ilkesinin sınırları içinde kalmalıdır. Bu nedenle de, Danıştay 5. Dairesi'nin 1971 yılında verdiği, “*yasalarda suç sayılan eylemlerin karşılığı cezalar gösterilmemişse, suç ile ceza arasında bulunması gereken denge ve makul oranın göz önünde bulundurulması gerekir*”<sup>[129]</sup> yönündeki kararının isabetli olmadığı kanısındayız. Danıştay bu kararıyla, hukuka aykırı eylemle orantılı ve fakat kanunilik ilkesine aykırı olarak idarenin takdir hakkını kullanabileceği yönünde bir karar vermiştir. Bu kararda, idarenin, hukuki güvenlik ve hukuk devleti ile bağdaşmayan bir yetkiyi kullanması hukuka aykırı bulunmamıştır.<sup>[130]</sup>

Diğer yandan idarenin ölçülülük ilkesini uygularken, kişinin ve durumun şartlarını da göz önüne alması gerektiği de ileri sürülmüştür.<sup>[131]</sup> Ancak bu noktada adalet<sup>[132]</sup> ve hakkaniyet duygularına<sup>[133]</sup> zarar vermeyecek şekilde bir uygulama zorunludur. Oğurlu, sübjektif ve farklı uygulamalara neden olacak şekilde kişilerin ödeme gücünün değil, tehlike ile yaptırım arasındaki oranın dikkate alınması gerektiğini savunmaktadır.<sup>[134]</sup>

Buna karşın bazı durumlarda kişinin sübjektif durumunun göz önüne alınmaması da adaletsizliklere neden olabilmektedir. Örneğin büyük bir işletme ile küçük bir işletmeye aynı miktarda idari para cezası uygulanması küçük işletme açısından ödeme gücünün aşılması hallerinde zorluğa neden olabileceken, büyük bir işletme için aynı miktardaki bir para cezası caydırıcı olmayacaktır.<sup>[135]</sup> Buna göre, idare takdir hakkını kullanırken, kanunun belirlediği sınırlar

[128] Yücel Oğurlu, “AİHM Kararları ve Türk İdare Hukukunda Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Bir Yargısal Denetim Ölçütü Olarak Ölçülülük İlkesi”, Turhan Tufan Yüce'ye Armağan, İzmir, 2001, s. 497–498.

[129] D. 5. D, 18.1.1971, E.1968/5769, K.1971/220, A.İ. D., C. 4, S. 1, 1971, s. 25.

[130] Ölçülülük ilkesinin hukuk devleti ilkesinden kaynaklandığı ile ilgili olarak bkz.: Christian Rumpf, “Ölçülülük İlkesi ve Anayasa Yargısındaki İşlevi ve Niteliği”, A.Y.D. , C. 10, Ankara, 1993, s. 44–45.

[131] Oğurlu, Ölçülülük..., op.cit., s. 93.

[132] Bahtiyar Akyılmaz, “İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası”, G.Ü.H.F.D. , C. VII, Haziran–Aralık 2003, Ankara, s. 154.

[133] AMK 15.8.1995, E. 1995/40, K. 1995/38, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1995/K1995-38.htm>. (22.4.2008)

[134] Oğurlu, Ölçülülük..., op.cit., s. 93.

[135] : Oğurlu, İdari Yaptırımlar..., op.cit., s. 192.

çerçevesinde, kişinin ve durumun sübjektif şartlarını dikkate alırsa ölçülülük ilkesine uymuş olacaktır.

### ***ad. Cezaların Bireyselleştirilmesi İlkesi***

Cezaların bireyselleştirilmesi, suçlunun kişiliği, sosyal yaşamı, geçmişi ile diğer suçlulardan ayrılan özelliklerinin belirlenmesi ve belirlenen bu özellikler ışığında suçlunun ileride yeniden suç işlemesi ihtimalini azaltacak, tenkil edici önlemlerin ne olduğunun hâkim tarafından tespit edilip cezalandırma faaliyetini yerine getirilmesidir.<sup>[136]</sup> Kısaca cezaların bireyselleştirilmesi ilkesi, hâkimin kanunilik ilkesi çerçevesinde<sup>[137]</sup> failin kişiliğine en uygun cezayı takdir etmesidir.<sup>[138]</sup> Bu yolla cezaların “suçlunun kişiliğine ve suça uydurulması suretiyle insancıl ve dengeli gerçekleştirilmesi”<sup>[139]</sup> sağlanacaktır.

İdari yaptırımlar açısından kullanılan takdir yetkisi, kimi zaman hukuka aykırı eylemi gerçekleştirenin kişiliğinin ve olayın sübjektif niteliğinin de göz önüne alınmasını gerektirebilir. Ancak, ceza yaptırımlarının bireyselleştirilmesi ile ilgili TCK'nin 61. maddesinin açık hükmüne benzer bir hükmün, idari yaptırımlar açısından bulunmadığı dikkate alınacak olursa; idarenin cezanın bireyselleştirilmesi amacıyla kullandığı takdir yetkisinin, hukuka aykırı eylem neticesinde ortaya çıkan zararın veya tehlikenin ağırlığını hafifletici ve kanunen idareye tanınmış takdir yetkisini aşar nitelikte olmaması gerekmektedir. Bu nedenle idari yaptırımların takdirinde, öncelikli olarak hukuka aykırı eylemin

[136] Erdener Yurtcan, “Ceza Yaptırımı Ve Bireyselleştirme”, Ceza Hukuku Günleri 70. Yılında Türk Ceza Kanunu Genel Hükümler, Beta Yayıncılık, 1998, İstanbul, s. 262.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 61. maddesinde cezaların bireyselleştirilmesi ile ilgili olarak açık bir düzenlemeye yer verilmiştir. Bu hüküm hâkimin cezaya hükmederken göz önüne alması gereken hususları açıkça saymış ve ilkenin uygulanabilmesinin koşulu olarak da “kanunda açıkça yer alma” şartına yer vermiştir.

[137] AMK 31.2.2004, E.2002 / 94, K. 2004 / 45, R.G. 14.5.2005, 25815.

[138] “Adli para cezasının hapis cezasına seçimlik yaptırım olarak kabul edildiği hallerde, cezanın belirlenmesi ve bireyselleştirilmesi bağlamında mahkeme, önce kişi hakkında hapis cezasına mı yoksa adli para cezasına mı hükmedeceğini karara bağlar. Bu tercihin yapılmasında sadece suçlunun kişiliği dikkate alınmalıdır. Bu tercih, aslında cezanın bireyselleştirilmesi yöntemlerinden birini oluşturmaktadır. Bu bakımdan söz konusu belirlemede failin geçmişi, sosyal ilişkileri, fiilden sonraki ve yargılama sürecindeki davranışları, cezanın failin geleceği üzerindeki olası etkileri gibi hususların yanı sıra, ekonomik durumu da göz önünde bulundurulur”. “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” Gerekçeleri, Kanun No. 5560, Kabul Tarihi: 6/12/2006, Yayın Tarihi: 19/12/2006, R.G.19.12.2006, 26381; <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1255m.htm>. ; Bahri Öztürk / M. Ruhan Erdem, Uygulamalı Ceza ve Emniyet Tedbirleri Hukuku, İzmir 2005, s. 317.

[139] Yargıtay 1. Ceza Dairesi, 13.02.1990, 299/255 sayılı kararı, Y.K.D. , S. 5, 1990, s. 743 vd.

neticesinde doğan zararın veya tehlikenin ve daha sonra da kişinin ve olayın sübjektif niteliğinin göz önüne alınması yerinde olacaktır.

### ***b. İdari Yaptırım Kararlarının İdari İşlem Olmasından Kaynaklanan Özellikleri***

İdari yaptırımların idarenin tek yanlı iradesiyle ve icraî sonuçlar doğuran idari işlemleri olduğuna dair doktrinde ve yargı kararlarında görüş birliği kazanan karakterinden kaynaklanan özelliklerini belirlemek amacıyla, idari işlemlerin tanımların yola çıkmanın yerinde olacağı kanısındayız. Buna göre, Gözler'in 'idari hukukuna ve uyumsuzluk halinde idari yargıya tabi olma, kamu gücüne dayanma ve hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamaları olmaları'<sup>[140]</sup> şeklinde belirlediği özelliklere; Yayla'nın idari işlemlerin kural olarak idare tarafından yapıldığına<sup>[141]</sup> dair görüşünü de eklemek suretiyle, idari yaptırımların özelliklerini şu şekilde belirlemek mümkündür:

#### ***ba. İdarenin Tek Yanlı ve İcraî Kararlarından Olması***

İdari yaptırımlar da, idarenin tek yanlı kararı ile doğar ve etki gösterebilmeleri için başkaca bir makama ihtiyaç göstermezler.<sup>[142]</sup> İdari yaptırım, idarenin tek yanlı kararı ile kişinin hukuki durumunu değiştirebilir ya da faaliyetten men, ruhsatın iptali gibi durumlarda olduğu gibi bir hukuki durumu tamamen ortadan kaldırabilir; ya da kişinin malvarlığına yönelerek belirli bir paranın ödenmesi şeklinde sonuçlar doğurabilir.<sup>[143]</sup>

İdari yaptırımların alındığı anda etki göstermesi de, idari işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden yararlanmasına dayanır. Buna göre, idari yaptırımlar da, idare tarafından kararı alındığı anda, başkaca bir işleme ve makama ihtiyaç göstermeksizin etkilerini doğururlar. Ayrıca hukuka aykırı olduğu iddiası var ise, bu iddia kesinleşinceye<sup>[144]</sup> veya kanunda belirtilen makamlarca geri alınıncaya / kaldırılıncaya kadar<sup>[145]</sup> etkilerini göstermeye devam ederler.

[140] Gözler, op.cit., s. 252. Sait Güran, "İdari İşlem", Prof. Dr. Hayri Domaniç'e 80. Yaş Günü Armağanı, C. II, İstanbul, 2001, s. 1277.

[141] Yıldızhan Yayla, İdare Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1985, s. 81.

[142] Özey, op.cit., s. 35; Gölcüklü, op.cit., s. 136.

[143] Oğurlu, İdari Yaptırımlar..., op.cit., s. 41.

[144] İdari yaptırımların hukuka aykırı olduklarının kanıtlanması ile kastedilen ise idarenin işlemleri ve eylemlerinin yargı denetimine bağlı olduğuna dair Anayasa hükmüne dayanılarak hukuka aykırılık iddiasının yargı makamlarınca çözümlenip haklı görülmesidir.

[145] Günday, op.cit., s. 157.

### **bb. Bireysel ve Yükümlendirici İdari İşlem Kategorisinde Olması**

Birel işlemler de olarak anılan bireysel idari işlemler, genel düzenleyici işlemlerin belli bir kişi ve durum hakkında ve yalnızca o kişi ve durum için sonuç doğuracak şekilde uygulanmasıdır.<sup>[146]</sup>

Genellikle bireysel kararlar olarak ortaya çıkan idari işlemler, “çeşitli açılardan çeşitli ayrımlara”<sup>[147]</sup> tabi tutulmaktadır. Bireysel kararlarla ilgili olarak yapılan bu ayrımlardan biri de, idari kararların yöneldikleri kişiler üzerindeki etkileri dikkate alınmak suretiyle yapılan, yararlandırıcı ve yükümlendirici işlemler ayrımıdır. Bu ayrımda dikkate alınan, idari işlemin yöneldiği kişi üzerinde doğurduğu etkidir. Buna göre, yükümlendirici işlemler, “ilgiliden belli bir davranışta bulunmayı, bulunmamayı veya belli bir davranışa göz yummayı isteyen işlemleri”<sup>[148]</sup> şeklinde tanımlanabilir.

Yapılan bu tanım ışığında, idari yaptırımların yükümlendirici işlemler kategorisinde olduğu belirtilebilir. Ancak, idari yaptırımların yükümlendirici diğer kararlardan ayrılması noktasında da, bazı ölçütlerin, belirlenmesi mümkündür.

Bu ölçütlerin, idari yaptırımların cezalandırıcı karakteri ile belirlenebileceğini ileri süren görüşlere yukarıda da belirttiğimiz gibi, idari işlemlerin sırf cezalandırma amacı taşımasının mümkün olmaması ve ilgilisi üzerinde hangi işlemin cezalandırıcı etki yarattığının belirlenmesinin çoğu zaman güç olduğu düşüncesiyle katılmamaktayız.

Buna karşın Ulusoy’un, idari yaptırımların diğer yükümlendirici kararlardan ayrılmasında ele alınmak üzere ileri sürdüğü “muhatabı için yeterli hukuksal korunma testi” kriterinin uygun bir kriter olduğu kanısındayız. Ulusoy, bu testin, yükümlülük doğuran işlemin, olağan idari usul kurallarının ve ilkelerinin uygulanmasının yeterli hukuksal koruma sağlayıp sağlamadığının tespiti ile yapılabileceğini belirtmektedir. Bu tespite göre, eğer idari işlem için olağan idari usul kurallarını uygulamak muhatabı açısından yeterli hukuksal güvence sağlamıyor ise ve ceza hukukuna ilişkin ilkeler, güvenceler gibi ek güvencelerin de sağlanması zorunluluk gösteriyorsa, o idari işlemin idari yaptırım olduğu belirlenebilecektir.<sup>[149]</sup>

[146] Gözübüyük / Tan, op.cit., s. 409.

[147] Günday, op.cit.,s. 116.

[148] Ibid., s. 122.

[149] Ali Ulusoy, “Erkler Ayrılığı ve Yürütme-Yargı İlişkileri Bağlamında Kabahatler Kanununun Değerlendirilmesi”, Danıştay ve İdari Yargı Günü 140. Yıl Sempozyumu, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 77, 2008, s.25-26.

### ***bc. Yargısal Denetiminde Kural Olarak İdari Yargının Görevli Olması***

İdarenin tüm işlemlerinin ve eylemlerinin yargı denetimine tabi olduğuna ilişkin anayasal kural<sup>[150]</sup>, idari yaptırımlar açısından da kuşkusuz geçerlidir.<sup>[151]</sup> Buna göre idari yaptırımlara karşı da “etkili bir yargısal denetim yolunun”<sup>[152]</sup> açık olması gerekir. Ancak, “idari rejimi benimseyen ülkelerde sürekli olarak yapılagelen bir tartışma”<sup>[153]</sup> olarak idarenin işlem ve eylemlerine karşı yargı denetiminin nerede yapılacağı sorunu, idari yaptırımların da bir idari işlem olması nedeniyle, yeniden karşımıza çıkacaktır.

Buna göre, 1982 Anayasası’nın adli ve idari yargı ayırımını<sup>[154]</sup> tanıyan yapısına rağmen, 125. maddede idarenin işlem ve eylemlerine karşı açıkça idari yargının görevli olduğu belirtilmediği için, kanun koyucunun idarenin işlemlerine karşı adli yargıyı görevlendirebilmesi mümkün müdür?

Doktrindeki ve yargı kararlarındaki görüşlere yer vermeden önce 1961 ve 1982 Anayasası’nın idari ve adli yargı ayırımı ile ilgili hükümlerine değinilmesi yerinde olacaktır.

1961 Anayasası’nın 114. maddesinin 1. fıkrasında “*İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açık*” olduğu; Danıştay başlığı taşıyan 140. maddesinin 2. fıkrasında ise Danıştay’ın “*idari uyuşmazlıkları ve dâvaları görmek ve çözümlmek (...)*” görevi olduğu belirtilmiştir. Ancak idari yargının görev

[150] Abbas Gökçe, “Danıştay’ın Danışma ve İnceleme Görevi”, A.B.D., C. I, S. 7, 1976, s. 628. 1961 Anayasasının 114. maddesine paralel olarak, 1982 Anayasasının 125. maddesinde, “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” hükmü yer almaktadır.

[151] 07.05.2004 tarih ve 5170 sayılı kanunla (R.G. 22.05.2004, S. 25469) Anayasa’nın 90. maddesinin son fıkrasına “usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır” cümlesi eklenmiştir. Bu değişiklik ile uyarma ve kınama disiplin cezalarına karşı yargı yolunu kapatan düzenlemelerin BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi dikkate alınarak uygulanamayacağına ilişkin görüş için bkz.: Ayhan Döner, “Anayasanın 90. Maddesi Karşısında Uyarma ve Kınama Cezalarını Yeniden Düşünmek”, E.Ü.H.F.D., C. XI, S. 1–2, Erzincan, 2007, s.149–161. İlgili görüşle paralel bir yargı kararı için bkz.: Ankara 5. İdare Mahkemesi’nin 29.06.2004 tarih ve E. 2003/1796, K. 2006/ 1212 sayılı kararı.

[152] Nevzat Toroslu, “Ceza Hukuku Açısından Çevre Kanunu”, Çevre Kanununun Uygulanması, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Ocak, 1987, s. 123; Sancakdar, op.cit., s. 28.

[153] Mustafa Yılmaz, “Anayasa Mahkemesi’nin İmar Kanunu’nun 42. Maddesinin 5. Fıkrasını İptal Eden Kararı Üzerine Bir Değerlendirme”, A.Ü.E.H.F.D., AÜEHF’nin 10. Öğretim Yılına Armağan, C.V, S.1-4, Erzincan, 2001, s. 246.

[154] Muammer Oytan, “Türkiye’de İdari Yargı Denetiminin Sınırları”, Türk İdare Dergisi, S. 57,1985, s. 215.

alanı somut olarak tanımlamamış; idarenin tüm işlem ve eylemlerine karşı idari yargının kesin olarak görevli olduğuna ilişkin bir hükme yer verilmemiştir.<sup>[155]</sup>

1982 Anayasasının 125. maddesinde, 1961 Anayasası'nın 114. maddesine paralel olarak idarenin işlem ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmiştir. Ancak hangi mahkemelerin görevli olduğuna ilişkin anayasal bir düzenleme olmadığı için, "idari yargının görev alanı da Anayasa'nın 142. maddesi doğrultusunda yasayla belirlenecektir".<sup>[156]</sup> Anayasa 140. maddede ise hâkimler ve savcıların "adli ve idari yargı hâkim ve savcılar" olarak görev yapacakları belirtilmek suretiyle ikili yargı sistemi vurgulanmıştır. 'Danıştay' başlığı taşıyan Anayasa'nın 155. maddesinde ise, 1961 Anayasasının 140. maddesindeki gibi, "idari uyuşmazlıklar ve davalar" ibaresine yer verilmemiş; ancak hükmün ilerleyen kısmında Danıştay'ın "idari uyuşmazlıkları çözmek" ile görevli bir mahkeme olduğu belirtilmiştir.

Anayasa'nın ilgili hükümlerini yorumlayan Yayla, görevli yargı yerinin belirlenmesi konusunda Anayasa'da açık bir düzenleme olmadığından bahisle ve Anayasa'nın 37. maddesinde düzenlenen kanuni mahkeme kuralı gereği, kanun koyucunun mutlak serbesti içinde görevli yargı yerini belirleyebileceğini<sup>[157]</sup> ifade etmiştir. Yayla'nın görüşlerini paylaşan Özay, 1982 Anayasası'ndaki Danıştay'a ilişkin 115. maddede "idari" nitelemesine ilişkin değişikliğin Anayasa'daki diğer hükümlerle birlikte ele alınması halinde, kanun koyucunun görevli yargı yerini belirleme ve idari uyuşmazlığı adli yargı yerinin görev alanına sokabilme yetkisine sahip olduğunu belirtmiştir.<sup>[158]</sup> Ayrıca Özay, idari yargı yerleri ve Danıştay'ın idari uyuşmazlıklarda genel yetkili mahkeme olarak kabul edilmesi halinde dahi, idari yargının görev alanına giren bazı konuların tamamının ya da bir bölümünün adli yargının görev alanında tanımlanmasında hukuken bir engel olmadığını ileri sürmüştür.<sup>[159]</sup>

Kanun koyucunun idari ve adli yargının görev alanını belirlemesi hususunda mutlak takdir hakkının olduğuna dair görüşe karşı çıkan Güran ise, idari işlem ve eylemlere karşı adli yargı yolunun seçilemeyeceğini; kanun koyucunun

[155] Celal Erkut, İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990, s.155.

[156] Melikşah Yasin, "Anayasa Mahkemesi'nin İdari Yargının Görev Alanı Sorununa Yaklaşımı", Galatasaray Üniversitesi Yıldızhan Yayla'ya Armağan, İstanbul, 2003, s. 567.

[157] Yayla, op.cit., s. 32.

[158] İl Han Özay, "Türkiye'de İdari Yargının İşlev ve Kapsamı", İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu, Danıştay Yayını, Ankara, 1982, s. 29.

[159] Ibid. Gözübüyük de, idari işlem ve eylemlerden doğan davaların adli yargının denetimine bırakılabileceğini belirtmektedir. Yazar, bu durumda, dava konusu işlemin niteliğinin önem arz etmeden adli yargı tarafından çözümlenebileceğini belirtmiştir. Gözübüyük, op.cit., s. 69.

Anayasa'nın ikili yargı düzeni sistemiyle bağlı olduğunu belirtir. <sup>[160]</sup> Benzer görüşleri paylaşan Akıllıoğlu, "yönetim yargısının görev alanına girmesi gereken bir işin yasa koyucu tarafından adli yargıya verilmesinin Anayasa'ya aykırı"<sup>[161]</sup> olacağını, Memiş ise, adli yargı ile idari yargının görev ayrılığının yalnızca erkler ayrılığına dayandırılmayacağını; ayrıca idare ile bireyler arasında çıkan uyuşmazlıklarda uygulanacak hukuk kurallarının ve bu kurallara ilişkin usulün farklı olmasının iki yargı dalı arasındaki farklılıktan kaynaklandığını; bu nedenle de idari uyuşmazlıkta uzmanlaşmış idari yargıya rağmen adli yargının bu konularda görevlendirilmesinin Anayasaya aykırı olacağını belirtmiştir.<sup>[162]</sup>

Günday, Anayasa'nın 155. maddesinde "idari davalar" nitelemesine yer verilmemesinin idari yargının görev alanına ilişkin dayanaklardan birini kaldırdığı görüşüne katılmakta ve fakat idari yargının görev alanına ilişkin olarak başka bir maddeye işaret ederek, Anayasanın 37. maddesini değerlendirmeye dâhil etmeye gerek olmadığını ifade etmektedir. Yazar, Anayasa'nın 157. maddenin 1. fıkrasında, asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin idari işlem ve eylemlere karşı askeri yüksek idari mahkemesinin ilk ve son derece mahkeme olarak belirlendiğinin altını çizerek; özel görevli idari yargı yeri anayasal güvenceye sahipken sivil (genel) idari yargı yerinin görev alanının güvence altına alınmadığından söz edilemeyeceğini belirtmiştir.<sup>[163]</sup>

İdari yargının görev alanına ilişkin olarak görüşlerine yer verdiğimiz Günday, idari yargının konusuna girmesi gereken bir konuda adli yargının görevlendirilip görevlendirilemeyeceği ile ilgili olarak, idari yargının görev alanı sorununun aynı zamanda bir hukuk devleti sorunu<sup>[164]</sup> olduğunu ifade etmiştir. Yazar, idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluk boyutuyla denetleneceği davaların yasa ile adli yargının görev alanına sokulmasını, Anayasa ile bağdaşmadığını; ancak bu tür işlem ve eylemlerin 'hukuka uygunluk denetimlerinin yapılmadığı' davaların adli yargı alanına sokulmasında da bir sakınca bulunmadığını belirtmiştir. Bizim de katıldığımız bu görüşe göre, idari işlem ve eylemlerin Anayasaya, kanunlara, idare hukukunun temel ilkelerine uygunluğu; yetki,

[160] Sait Güran, "Yargı Denetiminin Kapsamı", İÜHFİM, Ord. Sulhi Dönmezer'e Armağan, 1986-1987, C. 1-4, İstanbul, 1987, s. 38-39.

[161] Tekin Akıllıoğlu, "Anayasa Mahkemesine Göre Anayasa 114 Yorumu", Seha L.Meray'a Armağan, C. I, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 465, 100.Doğum Yılına Atatürk'e Armağan Dizisi:9, 1981, s. 26.

[162] Emin Memiş, "İdari Yargı Yolu Karşılaştırmalı Bir Görev ve Yetki Denemesi", M.Ü.H.F.D., İstanbul, 2007/2, s.165. Benzer bir görüş için bknz: "Selami Demirkol, "İdari Yargının Görev Alanının Genişlemesi Yolunda Somut Adımlar", A.D. , T.C. Adalet Bakanlığı, Y: 95, S.17, 2003, s. 316.

[163] Metin Günday, "İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları", A.Y.D., C. 14, Ankara, 1997, s. 353. Bu görüşe getirilen eleştiriler için bkz. : Yasin ..., op.cit, s. 568.

[164] Günday, İdari..., op.cit., s. 347.

şekil, amaç ve usul yönünden yapılacak denetimlerinin idari yargı tarafından yapılması anayasal bir zorunluluk olarak karşımıza çıkacaktır.<sup>[165]</sup>

Anayasa Mahkemesi kararları açısından yapılacak incelemenin 1961 Anayasası dönemine ve 1982 Anayasası dönemine ait kararlar şeklinde ayrılması yerinde olacaktır. Çünkü Yüksek Mahkeme 1961 Anayasası döneminde verdiği kararlarda, idari yargının görev alanının genişlediğini<sup>[166]</sup> ve Danıştay'a ilişkin hüküm başta olmak üzere anayasal dayanaklar karşısında adli yargının görevlendirilemeyeceğini belirtmiştir. Örneğin, Anayasa Mahkemesi 1975 tarihli kararında da 1961 Anayasasının 114. ve 140 maddeleri dayanak gösterilerek; “1961 Anayasasının 140. maddesi, 114. madde ile birlikte ele alındığında idarenin, kendine özgü ve özel hukuktan ayrı bir hukuka bağlı olduğunu ve bu idare hukukunun uygulanmasından doğan anlaşmazlıkların kural olarak Danıştay’da görülüp çözülmesi gereğini kabul eden bir idari sistem kurduğunu açıkça göstermektedir. Böylece Anayasa, idari yargı alanı ile adli yargı alanlarını bir bakıma ayırmış olmaktadır”<sup>[167]</sup> değerlendirmesi yapmış ve “idarenin kendisine özgü ve özel hukuktan ayrı bir hukuka bağlı olduğu” nun altı çizilmiştir. Yayıla’nın da ifade ettiği gibi, Anayasa Mahkemesi, bu dönemki kararlarında 1961 Anayasası’nın 140. maddesini dayanak göstererek “nesnel ve bilimsel bir içerik belirlemesi”<sup>[168]</sup> yapmıştır.

1982 Anayasası sonrasında da, Yüksek Mahkeme’nin idari yargının adli yargı karşısındaki konumunu korumaya yönelik içtihatlarını büyük oranda devam ettirdiği söylenebilir. Yüksek Mahkeme kararlarında idarenin işlem ve eylemlerine giren konularda “kanuni hâkim güvencesi” ni dayanak göstermiş ve 1988 tarihli kararında; “Anayasa’nın “Yargı yolu” başlığı altındaki 125. maddesinin birinci fıkrasında yer alan ‘İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.’ biçimindeki kural, kuşkusuz, yönetimin “her türlü”, başka bir anlatımla kamu hukuku ya da özel hukuk alanına giren eylem ve işlemlerini kapsamaktadır. Bunlardan, kamu hukuku alanındaki eylem ve işlemler için idari yargının, özel hukuk alanındakiler için de adli yargının görevli olduğunda duraksanamaz. Yasama organı, anayasal bir gerek olarak idare hukuku alanına giren bir idari eylem ya da işleme karşı adli yargı yolunu seçme hakkına sahip değildir. Aksi halde, Anayasa’nın “Kanunî hâkim güvencesi” başlığı altındaki 37. maddesinin birinci fıkrasında “Hiç kimse kanunen tâbi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarılamaz

[165] Ibid., s. 354. Anayasa Mahkemesi de 1976 yılında verdiği bir kararında benzer bir görüşün altını çizmiş A.M.K. 25.5.1976 gün ve E. 1976/1, K. 1976/28 sayılı kararı, R.G. 16.8.2976, 15679, AMKD, S. 14, s. 186.

[166] Adil Özkol, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Açısından İdari Yargının Görev Alanı, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 276, Sevinç Matbaası, 1970, s. 131.

[167] AMK 25.3. 1975, E. 1974/42, K. 1975/ 62, AMKD, S.13, s. 390 vd.

[168] Yayıla, op.cit., s.32.



” biçiminde ifade edilmiş buyurucu kurala aykırılık oluşur. Bunun içindir ki, Anayasa'nın 156. maddesinin ikinci fıkrası, idarî uyumsuzlukları çözümlmeyi Danıştay'ın görevleri kapsamına almıştır<sup>[169]</sup> şeklinde karar vermiştir. Mahkeme pek çok kararında da, belirtilen karada olduğu gibi, idari işlem ve eylemlere karşı idari yargının görevli olduğunu belirtmiştir.<sup>[170]</sup>

Buna karşın Yüksek Mahkeme, bazı kararlarında da aksi görüş benimseyerek, idari işlem ve eylemlere karşı açılacak davaların adli yargıda gördürülmesinde Anayasal bir aykırılık taşımadığına hükmetmiştir.<sup>[171]</sup>

Bu kararlar arasında en dikkat çekenlerden birisi 03.05.1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanununun 42. maddesinin 5. fıkrasının Anayasanın 2, 125, 140, 142 ve 155. maddelerine aykırılığı iddiası ile ilgili 2001 yılında verilen karardır.<sup>[172]</sup> Kararda yasama organının idari yargının görev alanını belirleme konusundaki yetkisinin mutlak olmadığı ifade edilmekte; bazı ölçütler içinde idari bir uyumsuzluğun, yasama organının kararıyla adli yargı alanına bırakılabileceği kabul edilmektedir. Sözü edilen bu ölçütler ise “haklı neden ve kamu yararının bulunması” olarak belirlenmiştir. Bu hallerde, idari yargının konusuna giren konuların adli yargı tarafından görülmesinin Anayasaya aykırı olmayacağı

[169] AMK 22.12.1988, E. 1988/5, K. 1988/55, AMKD, S.24, s.465 vd.

[170] Benzer kararlar için bkz.: AMK 28.2.1989, E.1988/32, K.1989/10, AMKD, S. 24; AMK 28.6.1995, E. 1994/71, K. 1995/23, R.G. 20.3. 1996, 22586, s. 37 vd. Yüksek Mahkeme 1994 yılında, özelleştirme bağlamında idari nitelikli sözleşmelerin özel hukuk kurallarına bağlı kılınıp idari yargısal korunma dışında tutulmasını öngören 3987 sayılı Kanun'la ilgili kararında da benzer görüşünü yinelemiştir : “Anayasa'nın “yargı yolu” başlığı altındaki 125. maddesinin birinci fıkrasındaki “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” biçimindeki kural, kuşkusuz, yönetimin “her türlü”, başka bir anlatımla kamu hukuku ya da özel hukuk alanına giren eylem ve işlemlerini kapsamaktadır. Bunlardan, kamu hukuku alanındaki eylem ve işlemler için idari yargının, özel hukuk alanındakiler için de adli yargının görevli olduğunda duraksanamaz. Yasama organı, Anayasal bir gerek olarak idare hukuku alanına giren bir idari eylem ya da işleme karşı adli yargı yolunu seçme hakkına sahip değildir. Tersî durum Anayasa'nın “Kanunî hâkim güvencesi” başlığı altındaki 37. maddesinin birinci fıkrasında “hiç kimse kanunen tâbi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarılamaz” biçimindeki buyurucu kurala aykırılık oluşturur. Bunun içindir ki, Anayasa'nın 155. maddesinin ikinci fıkrasında, idarî uyumsuzlukları çözümleme Danıştay'ın görevleri arasına alınmıştır”. 9.12.1994 gün, E. 1994/43, K. 1994/42-2, R.G. 24.1.1995, 22181,s. 3 vd.

[171] Anayasa Mahkemesi 1990 yılında verdiği bir kararında “eylemin idari yargıda incelenip çözüme bağlanacak idari bir işlem ya da karar olsa da söz konusu yasanın değişik 108. maddesi ikinci fıkrasının ikinci tümcesi ile bu tür uyumsuzlukların adli yargı yerlerinde çözümleneceğine ilişkin düzenlemenin Anayasanın yargı ile ilgili genel ilkelerine aykırı bir yönü olmadığını” belirtmiştir. Karşı oy yazılarında yukarıda belirttiğimiz kararlara benzer biçimde doğal hâkim ilkesine gönderme yapılmak suretiyle karara katılmadığını belirten hâkimler olsa da karar oy çokluğuyla kabul edilmiştir. AMK 10.07.1990, E. 1989/ 28, K.1990/18, R.G. 28.07.1993, S. 21651, s.22,

[172] AMK 15. 05.1997, E. 1996/ 72, K. 1997/ 51, R.G. 01.02.2001, S. 24305,s.9.

belirtilmiştir. Ancak “kamu yararı” ve “haklı neden” ölçütleri objektif bir nitelik taşımayışı<sup>[173]</sup> eleştirilmektedir.

Sonuç olarak belirtilebilir ki, Anayasa Mahkemesi, 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden sonraki süreçte de, uzun yıllar ve çoğunlukla, kanun koyucunun idari yargının ve adli yargının görev alanını belirlemek konusunda sonsuz bir takdir hakkının olamayacağını ifade etmiştir. Bu nedenle de idari işlem ve eylemlere ilişkin davaların idari yargı<sup>[174]</sup> tarafından görülmesinin kural olarak kabul edilmesi gerektiğine hükmetmiştir. Fakat bazı kararlarında da, belirli hallerde adli yargının<sup>[175]</sup> da görevlendirilmesinde Anayasal bir aykırılık görmemiştir.

Bu kuramsal belirleme nedeniyle, Kabahatler Kanunu'nda en çok tartışılan hususları, yaptırım kararlarına karşı görevli yargı yerlerinin işaret edildiği hükümleri ile ilgilidir. Türk hukukunda idari yaptırımlara ilişkin olarak yaygın biçimde süregelen idari yargı yerlerinin görevli olması geleneği, Kabahatler Kanunu ile değişikliğe uğramıştır.<sup>[176]</sup> Kabahatler Kanunu'nun idari yargı yerleri ile ilgili olarak kural düzenleme olarak kabul ettiği usul, Kanunu'nun 27. maddesinde yer almaktadır. 27. maddenin 1. fıkrasına göre, idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi ile özel kanunlarında düzenlenen diğer idari tedbirleri hakkında görevli yargı yeri sulh ceza mahkemeleridir.

Kanunu'nun 19. maddesinde, a) Bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi b) İşyerinin kapatılması, c) Ruhsat veya ehliyetin geri alınması, d) Kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrüseferden alıkonulması, gibi yaptırımlara ilişkin hükümlerin, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapılmıyca kadar saklı olduğu belirtilmiştir. Bu hükme göre, söz konusu yaptırımlar hakkında görevli yargı yerinin kural olarak idari yargı olarak

[173] Yasin, op.cit., s. 573.

[174] İdari yargının görevli olduğuna dair Anayasa Mahkemesinin kararlarından bazıları şu şekilde belirtilebilir:

AMK 17.2.2004, E. 2003/72, K. 2004/24, R.G. 29.07.2004, 25537.

AMK 27.3.1984, E. 1984/3, K. 1984/4,

<http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1984/K1984-04.htm>. (10.4.2008)

AMK 8.10.2002, E. 2001/225, K. 2002/88, R.G.:26.02.2003, 25032.

[175] Anayasa Mahkemesi bazı kararlarında idari yaptırımların cezalandırıcı niteliğini gerekçe göstererek ve bazı kararlarında ise idari yargının görev alanına ilişkin Anayasal bir zorunluluğun bulunmadığından belirterek, idari işlemlere karşı adli yargının da görevli olabileceğine dair kararlar vermektedir. İdari nitelikteki para cezalarına karşı yapılan itirazların sulh ceza mahkemelerinde incelenmesinin Anayasa karşısında durumunun değerlendirildiği kararlarından biri için bkz.: AMK 10.7.1990, E. 1989/28, K. 1990/18, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-18.htm> (10.4.2008)

[176] Yaşar Güçlü, İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar, Seçkin Yayıncılık, 2008, s.200

kabul edilmesi ancak, ilgili kanunlarında bu konuda bir değişiklik yapmalarına dek kabul edilmelidir.

Her iki düzenlemenin birlikte göz önüne alınması suretiyle yapılacak bir değerlendirmeye göre; eylemi nedeniyle idari para cezası ve iş yerinin kapatılması yaptırımı birlikte uygulanan ilgili kişi, her iki yaptırıma karşı iki farklı yargı yerine başvuracaktır. Ancak, aynı nitelikte iki yaptırım hakkında iki farklı yargı yerine başvurunun zorunlu tutulması, hak arama özgürlüğüne zarar verici, yargıya başvuru açısından süreci uzatıcı ve çelişkilidir. Bu durumu gözetken kanun koyucu da, 06.12. 2006 tarih ve 5560 sayılı Kanun'un 34 maddesiyle, Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinin son fıkrasında yaptığı değişiklikle, "idari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idarî yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde; idarî yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları bu işlemin iptali talebiyle birlikte idarî yargı merciinde görülmesi" gerektiğini belirtmiştir. Kısaca, yukarıda vermiş olduğumuz örneğe göre, maddede yapılan değişiklikten sonra, kişi her iki yaptırıma karşı idari yargıda dava açabilecektir.

Ancak Kanunu'nun 27. maddesinin 4. fıkrasına göre, idari yaptırım kararının idari makamlar tarafından verilmesi halinde, bu maddenin uygulanmıyacağı düzenlenmektedir. Diğer bir deyişle, cumhuriyet savcılar tarafından verilen yaptırım kararlarına karşı başvuru imkânı tanıyan Kanun, mahkemeler tarafından verilen idari yaptırım kararları hakkında görevli yargı yerinin, sulh ceza mahkemeleri olmayacağını düzenlemektedir. Bu noktada, mahkemelerce verilen yaptırım kararlarına karşı görevli yargı yerinin belirlenmesi sorunu ortaya çıkmaktadır.

Kanunda düzenlenen itiraz müesseselerinin niteliğinin tespit edilmesi, konuyla ilgili bundan sonraki açıklamalarımız açısından belirleyici olacaktır. Çağlayan, mevzuatımızda yer alan itirazla ilgili düzenlemeleri üç başlık altında ele almaktadır. Bu başlıklar, "dava benzeri itiraz, idari başvuru şeklinde itiraz ve temyize benzer başvuru yolu olarak itiraz"dır.<sup>[177]</sup> Yazar, Kanunu'nun 27. maddesinde düzenlenen 'itiraz'ın hangi nitelikte olduğunun tespitinin önemli bir sonucu olduğunu belirtmektedir. Eğer söz konusu düzenleme, idari itiraz kabul edilirse ayrıca dava açma yoluna da başvurulacaktır. Dava benzeri itiraz kabul edilirse, iptal davası gibi sonuçlar doğuracağı gibi, sonuçta verilen kararların temyize tabi olup olmadığının da tespiti gerekecektir".<sup>[178]</sup> Bu tespite göre, mahkemelerin verdiği kararın yeni bir karar olmaması, idarenin verdiği kararın onanması ya da iptali ile sınırlı bir inceleme olması nedeniyle, Kanun'un 27.

[177] Ramazan Çağlayan, İdari Yargıda Kanun Yolları, 2.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006, s. 103.

[178] Ibid., s. 183.

maddesinde düzenlenen itirazın, “dava şeklinde itiraz” olduğu kabul edilmelidir. Buna karşın, Kanunu’nun 29. maddesinde düzenlenen ‘itiraz’, mahkemenin verdiği son kararın denetlenmesi amacı taşıyan bir yol olduğu için, “temyiz yolu olarak itiraz” şeklinde anlaşılmalıdır.<sup>[179]</sup> Mahkemelerin verdiği idari yaptırım kararlarına karşı başvuru yolunun değil, itiraz müessesesinin geçerli olduğunu belirten Kanunun 27. maddesinin 5. fıkrası da, mahkemeler tarafından verilen yaptırım kararlarının bir idari karar olarak değil, bir mahkeme kararı olarak algılandığı bir kez daha teyit edilmiş olmaktadır. Kanun koyucu bu nedenle mahkemeler tarafından verilen kararların ‘temyiz’ yolu olarak kabul edilen itiraz müessesesinin konusu haline sokmuşken, diğer idari yaptırım kararları hakkında, başvuru yolu öngörmüştür.

Sonuç olarak, mahkemelerin idari yaptırım kararı vermesinin Anayasal aykırılık taşıdığına dair görüşlerimizin yanı sıra, mahkemenin verdiği idari yaptırım kararları hakkında yalnızca itiraz müessesesinin düzenlenmesi de idari yaptırım hukuku teorisi ile uyumlu olmadığı kanısındayız. Çünkü eğer mahkemenin verdiği idari yaptırım kararı bir ‘idari karar’ ise, başvuru yolunun açık tutulması gerekirdi; eğer bu kararlar yargı kararı olarak kabul ediliyorlarsa da, idari yaptırım kararlarının mahkemeler tarafından değil idare tarafından ve idari usulle verilmesi gerekiyordu. Bu halde söz konusu düzenlemelerin erkler ayrılığını benimsemiş Anayasa’ya aykırılık taşıdığı kanısındaki ısrarımızı sürdürüyoruz.

Başvuru yollarına ilişkin 27 madde hakkında değinilmesi gereken bir diğer nokta da, idari yaptırım kararlarına karşı yargı yoluna başvuru açısından Kabahatler Kanunu’nun belirlediği süreler ve görevli yargı yerleri ile ilgilidir.

Bilindiği gibi, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 7. maddesine göre dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay’da ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür. Ayrıca, maddenin 4. fıkrasında, bireysel idari kararlarla birlikte, bu karara dayanak olan düzenleyici işleme karşı da dava açma imkânı tanınmıştır. Bu imkân, “İlanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler. Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmaz” şeklinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye göre kişi, idari yaptırımı dayanaklık eden düzenleyici işleme karşı, süresi içinde dava açma hakkını yitirmiş olsa bile, bu düzenleyici işleme dayanarak hakkında verilen idari yaptırımla birlikte, düzenleyici işleme karşı da 60 günlük süre içinde dava açabilecektir.

[179] Ibid., s. 184.

Kabahatler Kanunu ise, idari yaptırım kararlarına karşı, dava açma süresini İYUK' ta yapılan düzenlemeden farklı olarak, 15 gün olarak düzenlemiş ve görevli yargı yerini de adli yargı olarak göstermiştir. Bu durum, idari yaptırım kararı ile birlikte bu yaptırım kararına dayanaklık eden düzenleyici işleme karşı dava açma imkânını imkânsız kılmaktadır. Çünkü düzenleyici işleme karşı dava açma süresini kaçıran kişi, bu düzenleyici işleme dayanarak hakkında verilen idari yaptırım kararına karşı, İYUK' un açık hükmüne göre, idari yargıda dava açmalıdır. Ancak, Kabahatler Kanunu'na göre, idari para cezası gibi bireysel idari işleme karşı adli yargıda dava açılabilir. Düzenleyici işleme birlikte bireysel işleme karşı, adli yargı nezdinde iddiada bulunma hakkı ise İYUK'a göre bulunmamaktadır. Bu halde kişinin, bireysel işleme karşı adli yargıda dava açtığı hallerde, düzenleyici işleme karşı Danıştay'da ayrıca açacağı davanın süre yönünden reddedilmesi gündeme gelecektir. Bu durumun, düzenleyici işlemlerin yargı denetimine tabi tutulma imkânını daralttığı belirtilebilir.<sup>[180]</sup>

İdarenin, kamu kudreti kullanılarak, idari usul ve ilkelere göre ve tek yanlı olarak verdiği kararlarının, 'idari yargının' denetiminden çıkarılması; idarenin etkinliğini arttıran ve fakat idari işlemler üzerindeki yargısal denetimi, idari yargının faaliyet alanını daraltarak, azaltmaya çalışan adalet politikalarının sonucudur.

Her ne kadar idari yaptırım kararlarının adli mahkemelerde denetlenmesinin de, işlemlerin hukuka uygunluklarının sağlanması için bir araç olduğu ileri sürülebilirse de, bu tür işlem ve kararların, idare hukuku alanında uzmanlaşmış, idare hukuku ilke, usul ve kurallarını gözeterek yargılama faaliyeti yapan idare mahkemelerinin görev alanından çıkarılması, işlem ve kararlar üzerindeki denetimin kısıtlanması sonucunu doğurmaktadır.

Ayrıca, sulh ceza mahkemelerinin idare mahkemelerinden sayıca daha fazla ve ülke içinde daha yaygın teşkilatlanmış olmaları nedeniyle, hak arama özgürlüğünün sağlanması açısından olumlu bir gelişme olduğu ileri sürülebilirse de; adalet teşkilatının fiili imkansızlıkları gerekçe gösterilerek yalnızca 'pragmatik' gerekçelerle idari işlemlerinin denetiminin idari mahkemelerin denetiminden çıkarılmasının, Anayasaya aykırı olacağı kanısındayız. Diğer yandan, idarenin işlem ve kararları arasında yapılan 'ağırlık- hafiflik' gibi sübjektif derecelendirmelerin, görevli yargının belirlenmesi sürecinde etkili olduğunun kabulü, kanun koyucuya sınırsız bir takdir hakkı tanınması anlamına geleceğinden, adli yargı- idari yargı ayrımını benimsemiş Anayasa'nın, özüne de aykırı olmaktadır.

[180] Ulusoy, Erkler..., op.cit., s. 30-31.

### ***bd. İdari Yaptırımlarda Usul ve Takdir Yetkisi***

İdari yaptırımlar ile cezai yaptırımlar arasındaki farklılıklardan en belirginini, yaptırım kararını alan organlarınlar açısından ortaya çıkmaktadır.

İdari yaptırımlar, araya bir mahkeme kararı girmeksizin doğrudan idare tarafından verilir.<sup>[181]</sup> Bu nedenle idari yaptırımlar açısından kararı alan ve uygulayan makam da idaredir. Ceza yaptırımları açısından ise, yaptırım kararını alan makam, mahkemelerdir.<sup>[182]</sup>

İdare, kamu düzeninin ve kamu hizmetinin aksamadan yürütmesi için kanunun verdiği yetkiler içinde işlemler yapmak, kararlar almak ve bu düzende oluşacak aksamaları oluşmadan engellemek ve oluşmasında halinde de bu aksaklığı yok etmek görevine sahiptir.<sup>[183]</sup> İdari işlem niteliğindeki idari yaptırım kararları da, kural olarak idari makamlar tarafından verilir.<sup>[184]</sup> Alınan bir idari kararın, hukuki etkisini doğurması için, kural olarak, mahkeme ya da başkaca bir makam kararına gerek duymamasının nedeni de, icraîlik, hukuka uygunluk karinesinden yararlanma ve kamu gücü ayrıcalıklarının kullanılması gibi özelliklere sahip bir idari işlem olmasından kaynaklanır.<sup>[185]</sup> Cezai yaptırımlar ise, Anayasa'nın, 'yargı' başlığı taşıyan, 138 ve devamı maddelerine göre, bağımsız mahkemeler tarafından, yargılama usulleri uygulanarak ve kesin hüküm niteliğinde kararlardır.

[181] Zanolini'nin idari yaptırımlar ile ceza yaptırımları arasındaki farklılığı belirtmede yalnızca uygulama makamına dikkat çektiği tanıma katılmamakla birlikte konuyla ilgili bölüme yaptığı vurgu nedeniyle belirtilmesi gerektiği kanısındayız : "tatbiki idari otoritelere bırakılan kanunlardan neş'et eden müeyyideler cezai değil idari müeyyideler". Guido Zanolini, İdari Müeyyideler, (çev.) Yılmaz Günel, AÜSBF Yayınları No: 175-157, Ankara, 1964, s 27; Merkel, idari yaptırımlar ile cezai yaptırımlar arasındaki temel farkın yaptırım kararını alan makamın farklılığına dayandırmaktadır. Yazar, "...aradaki fark bir suç için beri yandan mahkemelerin salâhiyettar olması öte yandan da idari makamların merci bulunması..." demektedir. Adolf Merkel, Umumi İdare Hukuku, TİTAŞ Basımevi, Ankara, 1942, s. 372.

[182] Özay, op.cit., s. 29

[183] Günday, İdare, op.cit., s. 22

[184] Her ne kadar idari işlemler sadece idare tarafından yapılmassa da; yasama ve yargı organlarının kamu güçlerini yalnızca idare işlevine yönelik kullandıkları ve yasama ya da yargı işlevine ilişkin görevlerini yerine getirmedikleri durumlarda idari işlem yapabilecekleri kabul edilir. Bu nedenle kural olarak idari işlemler idare tarafından yapılır. Yıldızhan Yayla, İdare Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1985, s. 87-88; Reha Yunluel, İdari İşlemin Öznesi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1992, s. 57.

[185] İdari işlem kavramı ile ilgili tanımlarda ve idari işlemlerin özellikleri ile ilgili açıklamalarda idari işlemlerin idari makamlarca, tek yanlı olarak uygulanan ve icrai etkisi olan işlemler oldukları vurgulanmıştır. Bknz: A.Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Ankara, 1983, s. 171; Kazım Yenice / Esin Yüksel, İdari Yargılama Usulü, 1983, s. 12.; Yayla, op.cit., s. 81.

Yaptırım kararını alan makamların farklı olması, bu kararlar hakkında yetkili ve görevli makamların kullandıkları takdir yetkisinin kapsamında da etkiler gösterir.

İdari yaptırımlar, bir idari işlem olmaları nedeniyle, idarenin sahip olduğu takdir yetkisi<sup>[186]</sup> içinde verilir ve uygulanırlar.<sup>[187]</sup> İdari yaptırımlar açısından takdir yetkisi, yaptırıma neden olan eylem ve ona uygulanacak yaptırımın belirlenmesi aşamasında kendisini gösterdiğinden<sup>[188]</sup>; idari yaptırımların uygulanmasında etkili olan takdir yetkisi, mahkemelerin tabi olduğu takdir yetkisinden daha geniş kabul edilmektedir.<sup>[189]</sup>

Gölcüklü, idari yaptırım kararlarını alan makamların kullandıkları geniş takdir yetkisinin, bu makamların siyasi ve idari baskılara açık makamlar olması nedeniyle<sup>[190]</sup>, kişi hak ve özgürlükleri konusunda olumsuz sonuçlara neden olabileceğini ifade etmiştir. Bu olumsuz sonuçların en aza indirilebilmesi için doktrindeki bazı yazarlar, ceza hukukunun kişi hak ve özgürlükleri konusunda “güvenceli” olduğu kabul edilen ilkelerinin, idari yaptırımlar açısından kesin bir uygulama bulması gerektiğini ileri sürmektedirler.<sup>[191]</sup>

Ancak idarenin tüm işlem ve kararlarının yargı denetimine tabi olduğunu düzenleyen Anayasal düzenlemenin, söz konusu olumsuz sonuçlara karşı kişilere oldukça güvenceli bir konum sağladığı kanısındayız. Buna göre, yaptırım uygulanan kişinin, uygulanan idari yaptırımla ilgili bir hukuksuzluk iddiası var ise, yargılamanın tabi olduğu ilkeler ve usullerin güvencesi altında bu iddiasının doğruluğunu kanıtlama hakkı da vardır. Diğer bir deyişle, yaptırım uygulanan kişilerin, söz konusu yaptırımın baskı altındaki makamlarca ve hukuk dışı şekilde alındığı ve uygulandığı şüphesi var ise, yargı yoluna başvurmak suretiyle bu şüphenin mahkemelerce incelenmesini talep ederek, hak ve özgürlüklerini güvence altına alabilmeleri mümkündür.

Buna karşın siyasi ve idari baskı altındaki makamların idari yaptırımlarla ilgili sahip oldukları geniş takdir hakkının, idari yaptırım kararının alınması halinde değil; yaptırım uygulanması gerektiği halde, uygulanmayan durumlar açısından ciddi bir soruna neden olacağı kanaatindeyiz. Çünkü yukarıda da

[186] “Cemil Kaya, “İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Prof. Dr. Nuri Çelik’e Armağan, C. I, İstanbul, 2001, s. 257.

[187] Mehmet Sağlam, İdarenin Takdir Yetkisi ve Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Yüksek Lisans Tezi, 1992; Münir Ergunsu, “İdarenin Takdir Selahiyeti”, Askeri Adalet, T.C. Adalet Bakanlığı, S. 3, 1995, s.180; “Recep Başpınar, “Danıştay’ın Yetkilerinin Sınırlandırılması Çalışmaları ve Düşündürdükleri”, D. D. , S.5, Ankara, 1972, s. 45.

[188] Sadrettin Sürbehan, “İdari Müeyyide ve İdari Ceza Hukuku”, Türk İdare Dergisi, Yıl:42, S.328, Ocak-Şubat 1971, s. 143-144.

[189] Oğurlu, İdari..., op.cit., s. 48. “Sürbehan, op.cit., s.133.

[190] Soyaslan, op.cit. s. 143; Gölcüklü, op.cit. s. 136.

[191] “Şen, op.cit., s.202.

belirtmeye çalıştığımız gibi, hukuka aykırı alındığı iddiasındaki bir idari yaptırım, yargıya taşınmak suretiyle denetlenebilecektir. Ancak, aynı eylemden dolayı bir bölgede idari yaptırım uygulanıyor ve fakat başka bir bölgede yaptırım uygulanmıyor ise, anayasal bir ilke olarak eşitlik ilkesi zedelenecak<sup>[192]</sup> ve bölgeler ve kişiler arasında bir eşitsizliğin doğması gündeme gelecektir.

## 2. İdari Yaptırımların Hukuki Sonuçları

Yaptırım kararını alan makamların ve yaptırım uygulamaktan beklenen amaçların farklı olması, idari yaptırımların ve cezai yaptırımların uygulanmasına bağlanan sonuçların da farklılığına<sup>[193]</sup> neden olmaktadır.

Bu farklılıkların başlıcaları, idari yaptırımların adli sicile kaydolmaması,<sup>[194]</sup> kanunda açıkça belirtilmedikçe affa konu olmaması,<sup>[195]</sup> ertelemenin söz konusu olmaması<sup>[196]</sup>, idari yaptırımların başka cezaya çevrilmelerinin mümkün olmaması<sup>[197]</sup> ve ölüm ile borcun sona ermemesi<sup>[198]</sup> olarak sayılabilir. Bununla birlikte, idari yaptırım kararını alan ‘idare’ nin, aynı zamanda yaptırımın infazını da yapması idari yaptırımların hukuki sonuçları açısından diğer bir farklı durumunu oluşturur.<sup>[199]</sup>

İdari yaptırımlar açısından tekerrür kurumu ise, idari yaptırımların hukuki sonuçları açısından özel bir önem taşımaktadır. Çünkü idari yaptırımlar açısından tekerrür kurumu, yalnızca idari yaptırımların kendi aralarında geçerlidir. Diğer bir deyişle, idari yaptırımlar ile cezai yaptırımlar arasında tekerrür uygulaması mümkün değildir. Bu nedenle de, idari yaptırımlar cezai yaptırımların tekerrürüne konu olmazlar.<sup>[200]</sup>

İdari yaptırımlar açısından içtima kurumunun değerlendirilebilmesine geçmeden önce, bir ceza hukuku ilkesi olan ‘ne bis in idem’ ilkesinin idari yaptırımlar açısından uygulanmasına da değinilmelidir.

[192] Karşı görüşteki Tosun, bu durumun olumlu sonuçları dahi olabileceğini ifade etmiştir. Öztekin Tosun, “Yürütme organlarının Koyduğu Kaidelere Aykırılıkların Cezalandırılması”, İ.Ü.H.F.M., C. XXVII, S. 2, İstanbul, 1962, s. 351.

[193] Donay, op.cit., s. 427.

[194] Zanolini, İdari Müeyyideler..., op.cit., s.136.; Oğurlu, İdari..., op.cit, s. 51; Sulhi Dönmezer/ Sahir Erman, Nazari..., op.cit., s.349.; Mahmutoğlu, op.cit., s. 130.; Feyyaz Gölcüklü, “İdari Ceza Müeyyidesi ve Bunlara Karşı Kanun Yolları”, S.B.F.D., C. 18, S. 3, Eylül–Aralık 1963, s. 215.; Yavuz Nazaroğlu, “Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Nitelikleri”, D. D., S.14-15, 1974, s.104.

[195] Özay, op.cit. s. 63.; Mahmutoğlu, op.cit., s. 130; Gölcüklü, op.cit., s.215.

[196] Toroslu, “Ceza Hukuku...”, op.cit., s. 134.

[197] Mahmutoğlu, op.cit., s. 130.

[198] Soyaslan, op.cit., s. 145.

[199] Mahmutoğlu, op.cit., s. 155.

[200] Oğurlu, İdari..., op.cit., s. 52; Mahmutoğlu, op.cit., s. 130.



Ne bis in idem ilkesi tek bir eylemden dolayı iki farklı yargılama ve cezalandırmanın yapılmasını ve kişinin hukuka aykırı eyleminden dolayı birden fazla cezai sorumluluğuna gidilmesini engelleyen bir ilkedir.<sup>[201]</sup> Buna göre ne bis in idem ilkesini “ kaç fiil varsa o kadar suç, kaç suç varsa o kadar ceza”<sup>[202]</sup> olarak değerlendirmek yerinde olacaktır. İlkenin tanımlanmasında kullanılan kavramların ceza hukukuna ilişkin bulunmasından da anlaşılacağı üzere ne bis in idem ilkesi ceza hukukuna egemen bir ilkedir. Ancak ilkenin, idare ve idari yaptırım alanında da yansması bulunmaktadır.<sup>[203]</sup>

Söz konusu yansıma iki temel başlık altında incelenebilir. Buna göre, ilk başlığı, bir hukuka aykırı fiilden dolayı hem idari yaptırım hem cezai yaptırım uygulanıp uygulanamayacağı sorunu; ikinci başlığı ise, bir hukuka aykırı eylemden dolayı iki idari yaptırım uygulanıp uygulanamayacağı sorunu oluşturur.

Ne bis in idem ilkesinin hukuka aykırı bir eyleminden dolayı cezasını çeken kişiye ikinci bir yaptırımın verilmesini, bu nedenle de kişiye hem idari hem cezai yaptırım uygulanmamasını hukuka aykırı kılan bir ilke olduğunu ileri süren bir görüş bulunmaktadır. Bu görüşü savunan Şen’e göre, hukuka aykırı bir eyleme uygulanacak yaptırımın sayısı, eylemin ihlal ettiği menfaatlerin sayısına değil; hukuka aykırı eylemin tek olmasına göre belirlenmelidir. Bu nedenle, idari yaptırımlar açısından da, kişiye ‘bir suçtan bir ceza verilir ilkesinin’ kesin bir uygulama bulması gerekir.<sup>[204]</sup> Kısaca bu görüşteki yazarlar, idari ve cezai yaptırımların amaç ve tür ayrılığını dikkate alarak, farklı iki tür yaptırımın aynı zamanda uygulanmasının ilkeye uygun olmadığını; bunun yerine, “ihlalin amaç ve unsurlarındaki aynılığın” dikkate alınarak, tek yaptırımın uygulanması gerektiğini ileri sürmüşlerdir.<sup>[205]</sup>

Buna karşın idari yaptırımlar ile ceza yaptırımlarının amaç, uygulayan makam, usul ve sonuçlar açısından farklı olmasına bağlı olarak, idari yaptırımlar yanında ceza yaptırımlar da uygulanabilmelidir.<sup>[206]</sup> Diğer bir deyişle, bir ceza hukuku ilkesi olan ne bis in idem ilkesinin, idari yaptırımların bir ‘ceza’ olmaması nedeniyle, kesin bir uygulama bulamayacağı görüşündeyiz.<sup>[207]</sup> Yani tek

[201] Özay, op.cit., s.35; Zanolini, op.cit., s. 105.

[202] Metin Feyzioğlu / Devrim Güngör, “Bir Suç İçin Bir Ceza Verilir İlkesinin İhlali: TCK md. 142/4”, A.Ü. H.F.D. , C. 56, S. 1, 2007, s.142.

[203] Yücel Oğurlu, “Ceza Mahkemesi Kararının Disiplin Cezalarına Etkisi Ve Sorunu ‘Ne Bis İn İdem’ Kuralı”, A.Ü.H.F.D. , C. 52, S. 2, Ankara, 2003, s. 101.

[204] Şen, Çevre..., op.cit. s. 240, 243, 249.

[205] Oğurlu, Ceza Mahkemesi..., op.cit., s. 106. Konuyla ilgili olarak Katoğlu, aynı fiillere yönelik idari para cezası ile adli para cezası uygulanmasının ne bis in idem ilkesine aykırı olacağını belirtmektedir. Bknz.: Tuğrul Katoğlu, “Yeni Türk Ceza Kanunu ve Çevreye Karşı Suçlar”, Mülkiye Dergisi, C. XXIX, S. 246, Bahar 2005, s. 152.

[206] Oğurlu, Ibid., s. 104.

[207] Mahmutoğlu, op.cit., s. 155; Sıdık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. I, İstanbul, 1960, s.868; Lütfi Duran, İdare Hukuku Meseleleri, İstanbul, 1964, s. 610;

bir eylem nedeniyle, hem yargısal hem idari olmak üzere iki tür farklı yaptırım uygulanabilmesinin önünde bir engel bulunmamalıdır.<sup>[208]</sup> Bu yolla hukuka aykırı eylemde bulunan kişiden hem sosyal düzende yarattığı etkiye karşılık kanunen bağlanan cezai sonuçlara, hem de idare ile girdiği ilişkide çerçevesinde ve idare karşısında aldığı sığata bağılı olarak idari düzende ya da kamu düzeninde yarattığı zarara ya da tehlikeye karşılık bağlanan idari yaptırımlara katlanması beklenmelidir.<sup>[209]</sup> Sonuç olarak bir eylem nedeniyle hem idari yaptırım hem de cezai yaptırım uygulanması gereken hallerde, iki yaptırımın da uygulanması açısından tereddüt bulunmamaktadır<sup>[210]</sup>.

Yapılan açıklamalar ışığında, içtima hükümlerinin idari yaptırımlar açısından uygulanmasının da uygun olmadığı görüşünde olduğumuzu belirtebiliriz.<sup>[211]</sup> Çünkü idari yaptırımlar ve ceza yaptırımları açısından, yer yer kesişen ve fakat birbirlerinden bağımsız ele alınması gereken, iki farklı alan karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle, ne bis in idem ilkesinin, ceza hukukundaki anlamıyla, idari yaptırımlar için geçerli kabul edilmemesi gerektiği gibi; her iki alana ait yaptırımlar da birbirleri içinde eritilmemeli, içtima hükümlerine tabi tutulmamalıdır.

Ne bis in idem ilkesi ile ilgili ikinci temel başlık ise, bir hukuka aykırı eylemden dolayı iki idari yaptırım uygulanıp uygulanamayacağı ile ilgilidir. Bu sorunun yanıtının da yaptırımların amacı çerçevesinde ele alınmalıdır. Doktrinde ve yargı kararlarında genel kabul gören bu görüş, idarenin bir kişiye toplum içinde yaşamaktan dolayı sahip olduğu farklı sınıflardan dolayı, aynı hukuka aykırı eylemden dolayı birden fazla idari yaptırım uygulanabileceğini belirtmektedir.<sup>[212]</sup> Bu nedenle tek bir eylem için iki farklı idari yaptırım uygulanabilmesi, kişinin idare ile kurduğu ilişkide edindiği sınıflar nedeniyle

Nazaroğlu, op.cit., s. 155; Özay, op.cit., s. 62–64.

[208] Oğurlu, Ceza Mahkemesi..., op.cit., s. 106; Günay, İdare, op.cit., s. 202.

[209] Zanolini'de benzer bir görüş belirtmiştir : " idari müeyyideler birçok hallerde genel ve özel ceza kanunlarının öngördüğü müeyyidelerle beraber tatbik edilmektedirler". Zanolini, İdari Ceza Hukukunda Kıstas..., op.cit., s. 317.

[210] Danıştay 10. Dairesi de 2003 yılında verdiği kararında, söz konusu görüşü açık bir dille dile getirmiştir. D. 10. D, 05.12.2003, K.2003 / 4772, E.2002 / 521, <http://www.danistay.gov.tr> (10.3.2008)

[211] Zanolini, İdari Müeyyideler, op.cit., s. 105.

[212] Duran, s. 610; " (...) ne bis in idem ilkeleri sınırlı oranda uygulanır. Yönetim, aynı kişiye karşı, değişik iki niteliği nedeniyle aynı eylemi iki ayrı yaptırıma bağlayabilir". Sami Selçuk, Yorum, Çevre Kanununun Uygulanması, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Ocak, 1987, s.133 –134. Farklı bir görüş olarak Yarsuvat, idari suç ve cezaların da birer suç ve ceza olmalarından dolayı, ceza hukukunun geleneksel ilkelerine bağılı olmaları gerektiğini belirtmektedir. Duygun Yarsuvat, "Trafik Suçları, Cezaları ve Yargılamasında Yeni Sorunlar", İ.Ü.H.F.M., C. I, S. 1 – 4, s. 44.

ve eylemin kamu düzeninde ya da idari düzende farklı menfaatleri etkilemesi halinde mümkündür.<sup>[213]</sup>

Nihayetinde, ne bis in idem ilkesinin ceza hukukundaki anlamı ve kapsamı ile uygulanamayacağına dair açıklamalarımız, içtima kurumunun idari yaptırımlar açısından geçerli olmamasını gerekçelendirmektedir. Buna göre, bir eylemin iki farklı menfaate zarar vermesi halinde, kişiye birden fazla yaptırım ayrı ayrı uygulanmalı, yaptırımların birbiri içinde eritilmesi yoluna gidilmemelidir.

### III. ÇEVRE KANUNU İŞİĞİNDE İDARI YAPTIRIMLARIN BAŞLICA ÖZELLİKLERİ

#### A. Çevrenin Korunmasında İdari Yaptırımların Etkisi

“Çevre sorunlarının evrensellik, kapsayıcılık ve çok yönlülük, birbirine bağımlılık, etkilerin kalıcı olabilmesi ve gelecek kuşaklara da uzanması ve çoğu kez kaybedilen değerlerin geri getirilememesi gibi özellikleri”<sup>[214]</sup>, çevrenin korunmasına ilişkin önleyici mekanizmaların önemini arttırmaktadır. Bu nedenle, “yürütme ve yürütme araçlarının en çok öneme”<sup>[215]</sup> sahip olduğu alanlardan biri, çevrenin korunmasına ilişkin faaliyetlere ilişkindir. Buna göre devlet, “çoğu kez yaşamın içinde, aktif olarak müdahale edebilecek idareye yetki tanıyarak, daha yakın ve ince bir denetime tabi”<sup>[216]</sup> tuttuğu faaliyetleri düzenlemekte, denetlemekte ve söz konusu faaliyetlerin kanunlara ve diğer tüm düzenleyici işlemlere uygun biçimde sürdürülmesini sağlamaya çalışmaktadır.<sup>[217]</sup> Diğer bir deyişle, çevrenin korunması amacı taşıyan idari yaptırımlar, kamu düzeninin devamı açısından denetlenmesi ve düzenlenmesi idareye bırakılan faaliyetlerde, idarenin koyduğu emir, yasak, kural ve usullere uyulmasını sağlamak amacı taşıyan mekanizmaların bir parçasını oluştururlar.<sup>[218]</sup>

İdarenin görev alanı içinde tanımlanan söz konusu faaliyetler, toplumsal ihtiyaçlara göre, ülkeden ülkeye yahut bölgeden bölgeye değişebilirler.<sup>[219]</sup> Bu

[213] Tekin Akıllıoğlu, “İnsan Hakları Ve Yönetim”, <http://www.idare.gen.tr/akillioğlu-insan.htm>. (15.4.2008)

[214] Nükhet Turgut, “Çevre Hukukunda Çevreci Örgütlere Tanınan Olanaklar”, A.Ü.H.F.D., C. 45, S. 1-4, 1996, s. 103.

[215] Muhlis Ögütçü, Çevre Kolluk İşlemleri, T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 2000, s. 74

[216] Oğurlu, İdari Yaptırımlara, op.cit., s. 7.

[217] Osman Meriç, Yorum, Çevre Kanununun Uygulanması, op.cit., s.180.

[218] Şen, Çevre..., op.cit., s. 221.

[219] Örneğin geniş orman alanlarına sahip bir ülkenin ormancılık ve hayvancılık önemli bir gelir kaynağı ise bu ülkede bu alanları korumaya yönelik düzenlemelerin fazla ve ağır idari

nedenle, özellikle “kirlilikle mücadelede hangi yöntemlerin seçileceği, standart yöntemi benimsenmişse standartların neye göre belirleneceği, ne ölçüde bir kirliliğin kabul edilebilir sayılacağı gibi”<sup>[220]</sup> gibi konuları içeren kural düzenlemelerde, ilgili tarafların görüşleri büyük önem taşır. Bu yolla çevrenin korunması amacı taşıyan düzenlemeler bir zor aracı değil, toplumsal konsensüs çerçevesinde belirlenen faaliyetler hakkında, uyulması gereken kurallar ve usuller olarak kabul edilecektir. Diğer yandan katılımın sağlanması, çevrenin korunması amacı taşıyan düzenlemelere ilgililerin uymasında yalnızca yaptırımla karşılaşma korkusunun değil, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının tesisinde bir yurttaş olarak duyulan sorumluluğun da etkili olmasını sağlayacaktır. Sonuç olarak, çevrenin korunması açısından idari yaptırımların etkililiğinin artırılması için, öncelikle, çevrenin korunmasına ilişkin düzenlemelere halkın katılımının sağlanması gereklidir.

Çevre sorunlarının sektörel olarak ele alınarak engellenebilmesi mümkün değildir. Diğer bir deyişle, çevre hukukunun temel niteliğini belirleyen önleme ilkesi, ancak “bütüncül politikaların” belirlenmesi ve korumacılığın ötesinde “çevreyi geliştirmek amacı” taşıyan çevre politikalarının kabul edilmesi sağlanabilir.<sup>[221]</sup> Ancak bu politikaların uygulamaya aktarılması aşamasında, geleneksel hukuk kavramlarına egemen antroposantrik anlayışın<sup>[222]</sup> aşılması ve çevre hukukunun bu kavramlara kattığı “insanı aşan” yeni anlamlarının içselleştirilmesi de zorunludur. Buna göre, Çevre Kanunu’nda düzenlenen idari yaptırımların etkililiği, devletin kısa, orta ve uzun vadeli çevre politikaları ve bu politikaların başta tarım, imar, sanayi politikaları olmak üzere diğer tüm politikaları ile ilişkileri çerçevesine yapılacak düzenlemeler ile sağlanabilecektir. Aksi halde, devlet açısından çevrenin korunması, yaptırımlarla desteklenmiş kural ve usul öngören düzenlemelerin yapılması ile sınırlı bir sorumluluk alanı halini alacaktır. Ancak yukarıda da vurgulanmış olduğu gibi çevre hakkının düzenlendiği Anayasa’nın 56. maddesi, sağlıklı ve dengeli bir çevrenin sağlanması için öngördüğü hak ve sorumlulukların taraflarından birini de devlet olarak göstermiş ve bu alanda devletin etkililiğini,<sup>[223]</sup> yalnızca yaptırım uygulamakla sınırlı, denetim ve gözetim görevinden daha geniş tanımlamıştır.

Çevrenin korunmasında idari yaptırımların etkisine ilişkin son değerlendirmeye, idari yaptırımların ceza yaptırımları ile olan ilişkisi çerçevesinde

---

yaptırımlar içermesi anlaşılabilir. Yine aynı örnek üzerinden, bu ülke deniz kıyısında ise, bu halde denizlerin korunması öncelik kazanacaktır. Ancak her iki örnekten de anlaşılacağı gibi “çevre konusunda bütünüyle duyarlı bir ülkede bu tür konular hiçbir yaptırımla karşılaşmayabilir”. Oğurlu, idari..., s.36.

[220] Turgut, “Çevreci Örgütlere ...”, op.cit., s. 117.

[221] Ibid., s. 104.

[222] Turgut, “Çevre Hukukunun...”, op.cit., s. 21.

[223] Ibid., s. 24.

yapılabilir. Bu değerlendirmenin yapılabilmesi açısından, çevre sorunlarının “öncelikle bir kentleşme, planlama, sanayi politikası ve ülkenin genel iktisadi düzeninin sorunu”<sup>[224]</sup> olduğuna dair belirlemenin yinelenmesi gerekmektedir. Bu nedenle çevrenin korunması açısından, bütüncül bir planlama anlayışı çerçevesinde katılım yollarının arttırılması ve idari önlemlerin güçlendirilmesi öncelikli bir öneme sahiptir.<sup>[225]</sup> Ayrıca idari yaptırımların, çevrenin korunmasına yönelik önleyici tedbirlerden ve idarenin denetim mekanizmasından bağımsız olarak ele alınamaması gerekir. Diğer bir deyişle, çevrenin korunması açısından çevre kirliliğine neden olacak ihlallerin önlenmesini sağlayacak mekanizmaların yaratılması kadar, bu ihlaller doğduğu zaman yaptırımların etkin biçimde uygulanması da önemlidir. Bu çerçevede değerlendirilmek üzere, çağdaş ceza hukuku açısından ceza yaptırımlarının ‘son seçenek’ ve ‘zorunlu durumlarda’ yararlanılması gereken bir mekanizma olarak ele alınması gerektiğini belirten Katoğlu,<sup>[226]</sup> bunun, ceza yaptırımlarının ikincil, tamamlayıcı ya da salt müeyyidelendirici bir işleve sahip olmasından kaynaklanmadığını,<sup>[227]</sup> ceza yaptırımlarının son seçenek olmasının çağdaş ceza hukukunun genel ve temel bir ilkesi olduğunu ifade etmektedir.<sup>[228]</sup>

Ancak pek çok yazarın da haklı olarak belirttiği gibi, son yıllarda ve pek çok ülkede, çevre korumasında ceza yaptırımlarının son seçenek ve tamamlayıcı olarak görülmesi eğilimi azalmakta; bu nedenle de ceza yaptırımlarından ancak

[224] Köksal Bayraktar, *Çevrenin Korunması ve Türk Hukuku*, Seha L. Meraya Armağan, Cilt I., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları:465, 100. Doğum Yılında Atatürk’e Armağan Dizisi:9, T.C. Ziraat Bankası, Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Kültür Yayınları:8, Bilim Dizisi:2, s. 77.

[225] Ersan Şen, “Mukayeseli Hukuk ve Çevre Koruma Anlayışı”, *Güncel Hukuk*, S.18, Haziran 2005, s. 20.

[226] Ceza hukuku aygıtlarından yararlanılması konusunda sistematik bir inceleme ve değerlendirme için bkz. : Katoğlu, *Yeni Türk Ceza Kanunu...*, op.cit., s. 136.

[227] Bu görüşe karşın çevrenin korunması açısından ceza yaptırımlarının işlevini değerlendiren pek çok yazara göre, “insanın doğal çevre ile olan ilişkisinin esas itibarıyla ceza hukuku dışında kalan normlarla, özellikle idare hukuku normları ile düzenlediği nazara alındığında, ceza hukukunun diğer bastırıcı araçlara” göre son seçenek olması, ceza yaptırımlarının tamamlayıcılığı ve ikinciliği ile açıklamaktadır. Nevzat Toroslu, “Doğal Çevrenin Kirletilmesi Ve Ceza Hukuku”, Sakif Erginay’a 65. Yaş Armağanı, Ankara, 1981, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No:460, s. 153. Sonuç olarak, “çevrenin korunmasını sağlayıcı iktisadi, politik ve idari önlemler alındıktan, bunlar kurulup korunduktan, başka bir deyişle çevre korunmasını sağlayıcı ortam sağlandıktan sonra, buna aykırı davranışlar hakkında ceza hukuku kurallarının uygulaması” gerekir. Yani, ceza yaptırımları, idarenin aldığı önlemlerin ve bu nedenle de idari yaptırımların tamamlayıcısı olarak kabul edilmesi gerekir. Bayraktar, *Çevrenin Korunması ve...*, op.cit., s. 77.

[228] Ibid.

ağır ve özel bazı fiiller için değil, diğer bastırıcı mekanizmalarla eşit düzeyde ve önleyici mekanizmalardan bağımsız olarak kullanılmaktadır.<sup>[229]</sup>

## B. Çevre Hakkı Çerçevesinde Çevre Kanunu'ndaki İdari Yaptırımların Faileri

Anayasa'nın 56. maddesinde, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip 'herkes'in, aynı zamanda çevre kirliliğini önlemek konusunda da sorumlu tutulması nedeniyle<sup>[230]</sup>; "çevre hakkının muhataplarının tespiti, sorumluluk ve yaptırımlar açısından da önem taşır".<sup>[231]</sup> Çünkü Anayasanın 56. maddesine göre, "çevre hakkının kullanıcıları, aynı zamanda muhataplarıdır".<sup>[232]</sup> Anayasaya göre, "gerçek ve tüzel kişilerin ortak sahipleri ve sorumluları buldukları çevrenin, kirlenmesi ve bozulması"<sup>[233]</sup> sorunu karşısında, sorumlulukları da vardır. Keza devlet de, çevrenin korunması sorumluluğun sahibi, yaptırımların da tarafidir.

Çevre Kanunu da sorumluluk konusunda, kurum, kuruluş ve işletmeleri, bireyler gibi idari yaptırımların muhatapları olarak göstermiş; Kanun'un tanımlar başlığı altında düzenlenen 2. maddesinde, kirleten kavramının karşılığı olarak gerçek kişiler gibi tüzel kişileri de saymıştır. Diğer bir deyişle Çevre Kanunu'nun, faaliyetlerini düzenlediği, kirleten olarak saydığı ve düzenlenen emir, yasak ve kurallara uymaması halinde idari yaptırım öngördüğü kişiler arasında, gerçek kişiler kadar tüzel kişilerde bulunmaktadır.

Çevre Kanunu'nun özel olarak belirttiği muhatapları da ayrıca bulunmaktadır. Buna göre, denizler, denizlere bağlı sular, göller ve barajların kirliliğe karşı korunması için, özellikle petrol, petrol türevleri ile kirli balastların sulara tahliyesi sorununu ele alan kanun koyucu, bu sorunun önemli bir kaynağı olarak kabul ettiği gemi ve tankerlerin faaliyetlerini de düzenlemiş, bunlar tarafından işlenebilecek ihlalleri ayrıca düzenlemiştir. Diğer yandan artan kentleşme eğilimi içinde, sayıları giderek artan konut, şantiye ve tesislerin, gerek altyapı sorunları gerekse planlama eksikleri nedeni ile çevre üzerinde oluşturdukları baskı da gözetilerek, 'konut, şantiye ve tesisler' tarafından gerçekleşen ihlaller hakkında özel olarak düzenlemeler yapılmıştır. Sayıları gün geçtikçe artan ve fosil yakıt kullanımı nedeni ile son yıllarda etkileri oldukça fazla hissedilen hava kirliliği sorununda, önemli bir paya sahip motorlu taşıtlar da, belirli kurallara

[229] Nühket Turgut, *Çevre Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara, Kasım 2001s. 621; Katoglu, *Yeni Türk Ceza...*, op.cit., s.137; Şen, *Çevre Ceza...*, op.cit., s. 135.

[230] Karşıt bir görüş için bkz.: Somersan, op.cit., s. 29.

[231] Taner Ürkmez, "Çevre Hakkı Kavramının Tarihsel Gelişimi", *Hukuk Dünyası*, Hukukçular Derneği Yayın Organı, Yıl:16, S.2, Nisan-Haziran 2006, s. 104.

[232] Ibid.

[233] Arif Ali Cangı, "Çevre Hakkı ve Çevre Korumanın Hukuksal Yolları", *İz. B.D.*, Ekim 1999, s. 55.

tabi tutulmuştur. Bu kurallara uygun olmayan motorlu taşıtların sahipleri de, hakkında idari yaptırım öngörülen muhataplar arasında özellikle vurgulanan kişilerden biridir.

### C. Çevre Kanunu'nda İdari İhlaller ve Yaptırımlar

Çevre Kanunu “çevreye zarar verici ya da tehlikeye koyucu ve ekolojik dengeyi bozucu fiillerin tümünü idari ihlal olarak kabul etmekte ve bunları idari yaptırımlara bağlamaktadır”.<sup>[234]</sup> Her ne kadar, Kanun’un ‘Cezai Hükümler’ başlıklı ‘Beşinci Bölüm’ünde yalnızca idari para cezalarına yer verilmiş olsa da; Kanunda para cezaları dışında, faaliyetin geçici veya sürekli olarak kısmen veya tamamen durdurulması idari yaptırımı da düzenlenmektedir.

Çevre Kanunu’nda yapılan değişiklik öncesinde, söz konusu yaptırımların konusunu oluşturan ihlaller,<sup>[235]</sup> “kirletme, kirlenmeyi önlememe, koruma alanlarının aşırı ve yanlış kullanımı, gürültü çıkarma, arıtma tesis ve sistemlerini yaptırmama, faaliyet değişikliklerini ve tesis büyütme girişimlerini yetkili birimlere bildirmeme, atıkların uzaklaştırılması veya zararsız hale getirilmesi sırasında gerekli önlemleri almama, yetkililerin tanıdıkları süre içerisinde gerekli düzeltmeleri yapmama fiilleri” olarak, sekiz başlık altında toplanabilirken; 5491 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonrasında bu ihlallerin sayıları arttırılmış, içerikleri de ayrıntılandırılmıştır.<sup>[236]</sup> Bu değişiklikler arasında en çok tartışılan<sup>[237]</sup> husus ise, hakkında idari para cezası öngörülen ihlallerin sayılarının arttırılması olmuştur. Bu nedenle biz de, hakkında idari yaptırım öngörülen ihlallere ilişkin incelememize, diğer yaptırımlara göre daha ayrıntılı

[234] Alıca, op.cit., s. 220.

[235] Turgut, idari yaptırımlara ilişkin bu düzenlemeler ile ilgili olarak, “idari yaptırım öngörülen ihlal fiillerinin ya genel ya da somut olarak belirtildiğini” ifade etmiştir. Turgut, Çevre Hukuku, op.cit., s. 461.

[236] Mert, yapılan değişikliğin, “filin niteliği ve ağırlığına göre cezalar belirlenmiş ve uygulamada bir eşitlik sağlama” amacını gerçekleştirdiğini belirtmiştir. Emrah Mert, “Çevre Kanundaki Değişiklikler”, Çevre Kanunu Değişiklikleri ve Sanayiye Etkileri Semineri, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Yayın No: 279, Yorum Matbaacılık, İstanbul, Kasım 2006, s. 59.

[237] İdari para cezaları, sermayedarlar açısından en fazla eleştirilen değişiklik konusunu oluşturmaktadır. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yönetim Kurulu Üyesi Paker’in Çevre Kanunu’nda yapılan değişikliklere ilişkin yorumları bu görüşümüzü destekler niteliktedir. Paker, Kanunda yapılan değişikliklerin “Çevre Kanunu’nda teknik içerik olarak fazla bir değişiklik getirmeden, bilhassa sanayiciyi cezalandırarak doğru yola getireceğine inanan üslup ve anlayışın” ürünü olduğunu ifade etmiştir. Lütfü Paker, “Sanayi ve Çevre Mevzuatı”, Çevre Kanunu Değişiklikleri ve Sanayiye Etkileri Semineri, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Yayın No: 279, Yorum Matbaacılık, İstanbul, Kasım 2006, s. 33.

düzenlenen<sup>[238]</sup> ve uygulamada çok sık karşılaşılan, idari para cezası öngörülen ihlaller ile başlamanın yerinde olacağı kanısındayız.

Ancak bu incelemeye geçmeden önce özellikle belirtilmesi gereken bir nokta “uygulanan para cezalarının tamamına yakınının Çevre Kanunu’nun 8. maddesinden”<sup>[239]</sup> kaynaklandığıdır. ‘Kirlenme Yasası’ başlığı taşıyan bu maddeye göre, her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek şekilde, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standartlara ve yöntemlere aykırı olarak doğrudan ve dolaylı biçimde alıcı ortama vermek, depolamak, taşımak, uzaklaştırmak ve benzeri faaliyetlerde bulunmak yasaktır. Kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda ise, ilgililer kirlenmeyi önlemekle; kirlenmenin meydana geldiği hallerde kirlen, kirlenmeyi durdurmakla, kirlenmenin etkilerini gidermekle veya azaltmak için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdürler. Buna göre, 8. maddenin 1. fıkrasında belirtilen eylemleri gerçekleştirilenler hakkında doğrudan yaptırım uygulanırken; 2. fıkrasına dayanılarak verilen idari yaptırımlar için öncelikle “ilgiliye belirli bir süre tanınmış olması gerekmektedir. Bu süre sonunda gerekli tedbirler alınmadığı takdirde, para cezası yaptırımı uygulanır.(...) Maddenin uygulanmasında iki husus çok önemlidir. İlki kirliliğin tespiti, ikincisi ise kirliliğin tespiti halinde bunun giderilmesi için sürenin verilip verilmediğidir”.<sup>[240]</sup> Bu noktada 8. maddenin 2. fıkrasında düzenlenen ‘kirlenmeyi önlememe’ ihlalinin, kirlenme ihtimalinin ortaya çıkması halinde bu durumu “önlememek ya da kirlenme meydana geldiğinde kirlenmeyi durdurup etkilerini gidermek ve ya azaltmak yükümlülüğünü yerine getirmemek biçimindeki ihmali davranış”<sup>[241]</sup>dan kaynaklandığı belirtilebilir.

Yapılan açıklamalar ışığında, gerek Çevre Kanunu’nun amaç maddesi ile gerek idari yaptırımların pozitif hukuktaki örneklerinden yola çıkarak Çevre Kanunu açısından, idari yaptırımların özelliklerini belirlemek mümkündür.

### 1. Önleyici ve Cezalandırıcı Olması

Önceki başlıkta, idari yaptırımların ceza hukuku ve idare hukuku ile olan ilişkisine değinilmişti. Bu ilişkinin bir yansıması da, idari yaptırımların özellikleri noktasında karşımıza çıkan ‘yaptırımların’ ve ‘idari işlemlerin’ nitelikleridir. Bununla kastedilen genel olarak yaptırım kavramının, ceza hukukunun amacı

[238] “Çevre Kanunu, yönetsel suçları düzenlerken, eylemleri saymaca (kazuistik) yöntemle sağlamıştır. Kuşkusuz bu, yargısal suçları saptamada ne denli uygun değilse, yönetsel suçları saptamada o denli uygundur. Çünkü keyfiliğe elverişli bir alanda bunu önler”. Selçuk, op.cit., s. 137.

[239] Ahmet Berberoğlu, “Çevre Hukukunun İdari Yargı Düzeyinde Uygulanması”, Çevre Hukuku Sempozyumu, Çeşme 10-11 Nisan 2006, Editör: Emel Batur, Ankara, 2006, s. 49.

[240] Ibid.

[241] Öğütçü, op.cit., s. 243.



çerçevesinde cezaların işlevinin idari yaptırımlardaki yansıması ve diğer yandan yürütme erkinin yargı erki karşısında edindiği niteliklerinin idari yaptırımlar açısından anlamıdır.

Yaptırımlar en genel anlamda toplumsal düzenin sağlanmasını amaçlar. Bu amacın gerçekleşmesine hizmet eden önemli araçlardan biri olarak cezaların, uygulandıkları kişi üzerinde geçmişe ve geleceğe yönelik yarattıkları etkiler, cezaların işlevini belirler.<sup>[242]</sup> Cezaların işlevi konusunda pek çok teori oluşturulmuş ve cezaların uygulandığı kişinin duygusal hayatında yarattığı sonuçlarının, suçların önlenmesi açısından etkileri tartışılmıştır. Bu teorilerden biri, yaptırım kavramının korku unsuru taşımasının zorunlu olduğunu ileri sürerek, cezaların korkutuculuğunun suçların önlenmesini sağladığını belirtmektedir. Korkutma / Önleme teorisi olarak anılan bu yaklaşıma göre ceza, korku duyulan bir devlet tepkisi olarak ‘suçların’ geleceğe yönelik olarak önlenmesi<sup>[243]</sup> anlamına gelmektedir.<sup>[244]</sup> Kısaca, bu teoriye göre, öngörüldüğü suçla orantılı olmak, adalet duygularına zarar vermemek ve yasal sınırlarında kalmak şartıyla uygulanan cezalar, bireyler üzerinde korkutucu etki yaratır ve suçların önlenmesi sonucu doğurduğu kabul edilir.

Bir yaptırım çeşidi olarak idari yaptırımların da, uygulandıkları kişiler üzerinde cezalandırıcı etki yarattığı; bu nedenle de idari yaptırımın konusunu oluşturan hukuka aykırı eylemin önlenmesi noktasında, idari yaptırımların ağırlığının artırılmasının bu alandaki ihlallerin engellenmesinde etkili olduğu ileri sürülebilir. Ancak bu noktada özellikle vurgulanması gerektiğini düşündüğümüz nokta, yaptırımla karşılaşma korkusunun hukuka aykırı eylemlerin önlenmesinde yegâne yöntem olmadığıdır. Çünkü, “sadece kanun korkusu, insanoğlunun kötülöklere karşı tek bekçisi olamaz. Bu maddi sorumluluk duygusu, toplum terbiyesinin yarattığı vicdan sorumluluğuna dayanmadıkça, kanun, koruyuculuğunu hakkıyla yapamaz”.<sup>[245]</sup> Özellikle çevresel kamu düzeninin sağlanması amacıyla düzenlenen emir ve yasaklara uymayanlar hakkında öngörülen idari yaptırımların, toplumda çevrenin korunmasına yönelik vicdanın

[242] Haluk Toroslu, *Ceza Müeyyidesi*, T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007, s. 26.

[243] Bu teoriye göre, ‘önleme’ iki türdür. Bunlardan ilki, suçların karşılığı olarak ağır cezaların öngörülmesi yoluyla tüm bireyler üzerinde korkutucu etki yaratılması ve suçların önlenmesi anlamına gelen ‘genel önleme’; ikincisi de, ceza uygulanan kişinin yeniden suç işlemesi ihtimalinin önlenmesi anlamına gelen ‘özel önleme’ olarak anılır. Bu teoriye getirilen en önemli eleştiri, salt önleme amacıyla cezanın açıklanmasının, cezaların ağırlığının artırılması anlamına geleceğinden, adalet düşüncesinden ve orantılılık ilkesinden uzak olduğudur.

[244] Toroslu, *Ceza Hukuku...*, op.cit., s. 384; Faruk Erem / Ahmet Danışman / Mehmet Emin Artuk, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Seçkin Yayıncılık, 14. Baskı, Ankara 1997, s. 687.

[245] Osman Meriç, *Yorum, Çevre Kanununun Uygulanması*, op.cit.s.101.

ve bilincin oluşmaması ve yaptırımlar dışında sağlıklı ve dengeli bir çevrenin sağlanmasına yönelik devlet politikalarının, denetleme araçlarının güçlendirilmemesi, halinde tek başına başarı sağlaması beklenemez. Diğer bir deyişle, sırf yaptırımların ağırlığının arttırılmasına yönelik bir koruma politikası belirlenmesi, ne bu alandaki ihlalleri azaltabilecektir, ne de bu yaptırımların uygulanması noktasında devletin kararlılığını sağlayabilecektir.

Bir yaptırım çeşidi olarak idari yaptırımların sahip olduğu önleyicilik niteliği, idari yaptırım kararlarının idari işlem olmaları nedeniyle farklı bir görünümde yeniden karşımıza çıkmaktadır. Ancak önleyicilik niteliğinin bu iki görünümü birbirlerinden tamamen farklıdır.

Hukuka aykırı davranışların oluşmadan önlenmesi yoluyla kamu düzeninin ve idari düzeninin sağlanması amacı taşıyan idare, çeşitli tedbirler alır ve işlemler yapar. Bu tedbir ve işlemlere uyulmaması halinde ise, kişiye görev ve yetkilerini hatırlatmak ve düzeni bozan davranışların önlenmek amacıyla yaptırımlar uygulanır.<sup>[246]</sup>

İdarenin bu faaliyeti, hukuk devletinin, hukuka aykırılıkları önleme ve telafi etme amacından kaynaklanır. Hukuk devletinin söz konusu amacı çerçevesinde idare, hukuka aykırı eylemlere karşı önleyici mekanizmalarla donatılmıştır. Bu mekanizmaların yetersizliği halinde ise, telafi edici mekanizmalar devreye girer.<sup>[247]</sup> Yapılan açıklamalar ışığında, idari yaptırımların, idarenin konusuna giren alanlarda, önleyici mekanizmaların eksikliği ve/veya yetersizliğinin sonucu olarak oluşan hukuka aykırılıklara karşı, idarenin uyguladığı yaptırımlar olduğu söylenebilir. İdarenin kullandığı bu yetkinin, yalnızca zarara neden olan eylemlere değil, zarar tehlikesi taşıyan eylemler hakkında da kullanılabilmesi, idari yaptırımların önleyici mekanizmalar ile telafi edici mekanizmaların kesiştiği noktada yer almasına neden olmuştur.

Çevre Kanunu'ndaki yaptırım sistemi, idari yaptırımlar üzerine kurulmuştur.<sup>[248]</sup> Bunun nedenini ise, "çevre kirliliğini önleme ve çevre koruma konusunun kamu düzenini yakından ilgilendirmesi ve kamu düzeninin unsurlarından olan güvenlik, dirlik ve esenlik ve sağlığın kapsamına girmesi(dir)"<sup>[249]</sup> Bu durumda yanıtlanması gereken soru, çevrenin korunması ve geliştirmesi faaliyetini yürüten idarenin, bu faaliyetler açısından kullandığı önleyicilik mekanizması ile, çevre

[246] Oğurlu, İdari Yaptırımlar..., op.cit.,s. 38.

[247] Cüneyt Ozansoy, "Devletin Bekasından Hukukun Bakiyesine", Birikim, S.119, Mart 1999, s. 55-56.

[248] Abdurrahman Korucu, "Mülki İdare Amirleri Yönünden Çevre Kanunu", Türk İdare Dergisi, Yıl: 63, S. 393, İçişleri Bakanlığı, Aralık 1991, s. 227.; Durmuş Tezcan, "Çevre Suçları ile İlgili Bazı Değerlendirmeler", Prof. Dr. Şükrü Postacıoğlu'na Armağan, İzmir, 1997, s. 356.

[249] Şen, Çevre Ceza..., op.cit., s. 222. Burhan Kuzu, Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı (Çevreye Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı), Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1997, s.406.

hukukunun temel ilkesi olarak kabul edilen önleme ilkesinin<sup>[250]</sup> ilişkisinin nasıl olduğudur.

İdari çevre suçlarının tehlike suçu türünden olduğunu belirten Tezcan, tehlikenin zarara dönüşebilmesi ihtimalinin yüksek olduğunu ifade etmiştir.<sup>[251]</sup> Bu tespite göre, çevrenin korunması amacıyla kullanılan mekanizmanın, önleyici nitelikte olması gerekir.<sup>[252]</sup> Ancak çevre hukuku açısından kastedilen önleyicilik, çevrenin korunması açısından kullanılan mekanizmanın, sırf normlardan oluşan bir yapı ile değil<sup>[253]</sup>, devletin denetim ve sorumluluğunun en fazla olması gereken ve hukuka aykırı davranışlara imkân tanımayacak sıkı ilke ve kurallardan oluşan bir yapıyı gerektirir.<sup>[254]</sup> Diğer bir deyişle, çevrenin korunması amacıyla öngörülen önleyici mekanizmada, düzenlenen emir ve yasalara aykırılığa neden olabilecek boşluklara yer yoktur. Çevre hukukuna egemen önleme ilkesi, çevrenin korunması amacıyla konulan her tür emir ve yasağa aykırılık halinde ihlal edilmiş olacağından, geri dönüşü çoğu zaman imkânsız çevresel zararlara dönüşebilecek tehlikelerin kaynağında önlenmesini gerektirir.<sup>[255]</sup> Bu nedenle de, idarenin önleyici mekanizmalarının, çevre hukukuna egemen önleme ilkesi kısmen uyumlu ve fakat yetersiz olduğu söylenebilir.

## 2. İdari İşlem Olması

İdari yaptırımlar, idare tarafından tek taraflı olarak verilen ve başka bir makam ya da mahkeme kararına gerek olmaksızın idare tarafından re'sen

[250] Turgut, “Çevre Hukukunun...”, op.cit., s. 28. Çevre Kanunu'nun “ilkeler” başlığı taşıyan 3. maddesinde de önleme ilkesine yer verilmiştir. Maddede, çevrenin korunmasına, iyileştirilmesine ve kirliliğinin önlenmesine ilişkin genel ilkeler sayılmış; a bendinde de çevrenin korunması ve kirliliğin önlenmesi ile ilgili olarak herkesin ve fakat başta idarenin görevli olduğu belirtilmiştir. Buna göre idarenin, çevrenin korunması ve kirliliğin önlenmesi amacıyla yapacağı işlemler arasında Çevre Kanunu'na göre idari yaptırım uygulama yetkisi de bulunmaktadır.

[251] Tezcan, op.cit., s. 356.

[252] Ali Ulusoy, “Çevre Kirlenmesinin Oluşmasından Sonraki Aşamada Medeni Hukuk, Ceza Hukuku ve İdare Hukuku Çözümlerine Genel Bir Bakış”, A.Ü.H.F. D. , C.43, S.1-4, 1993, s. 125.

[253] Cüneyt Ozansoy, “İdari Yargı Kararlarının Uygulanmaması ve İdare Gerçeği”, idari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü Sempozyumu, Ankara 11-12 Mayıs 2001, 133. Yıl., Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yay.,Ankara, 2003, s. 166.

[254] Cüneyt Ozansoy, “İdarenin Yargısal Denetiminin Diyalektiği”, Hukuk Kurultayı 2004, I.Kitap, Hukuk Devleti, 6-10 Ocak 2004, Ankara, s. 138. Çevre hukukunun, tehlike ve zarar doğmadan ya da yaptırım uygulaması gündeme gelmeden tehlikenin veya zararın kaynağında önlenmesini gerektiren önleme ilkesi, önleyici mekanizmaların telafi edici mekanizmalardan daha etkin biçimde uygulanmasını gerektirir. Bu durum Turgut'un eserinde de yer verdiği “önlemek tedavi etmekten daha iyidir sloganı” ile özetlenebilir. Turgut, Çevre Hukuku, op.cit., s. 204.

[255] Güneş Gürseler, “Türkiye’de Çevre Hukuku”, T.B.B. D. , S.3, 1999, s. 815.

uygulanan<sup>[256]</sup> işlemlerdir. Kısaca, idari yaptırımlar **idari işlem** niteliği taşırlar.<sup>[257]</sup> Buna göre idari yaptırım kararları, kamu yararının sağlanması için<sup>[258]</sup> uygulanan, hukuka uygunluk karinesinden yararlanan, mahkeme tarafından iptal edilinceye ya da kararı veren makam tarafından geri alınıncaya kadar muhatapları açısından etki yaratan ve kural olarak idari yargı yerleri tarafından denetlenen kararlardır.<sup>[259]</sup>

Çevre Kanunu'nun "yetki" başlıklı 24. maddesine göre idare, idari yaptırıma re'sen başvurur ve yaptırımın miktarı konusunda hukuka aykırı eylemde bulunan kişi ile bir anlaşma yapılmasına yer vermeksizin idari yaptırım kararını kesinleştirir.<sup>[260]</sup> Ceza vermeye yetkili kurum ve mercilerin, idari yaptırımların tahsilinde de yetkili oldukları, Kanun'un 25. maddesinde belirtilmiştir.

Kanununun 25. maddesinin 2. fıkrasında ise, idari yaptırım kararına karşı idare mahkemesine açılan davanın, cezanın tahsilini durdurmayaacağı düzenlenmiştir. Diğer bir deyişle Çevre Kanunu'na göre verilecek idari yaptırımlar, hukuka uygunluk karinesinden yararlanır ve hukuka aykırılık iddiaları idare mahkemeleri tarafından değerlendirilir.<sup>[261]</sup>

İdari yaptırımların nihai hedefi, kamu yararının sağlanmasıdır. Ancak her idari yaptırım ile beklenen özel bir amacının olması da mümkündür. Çevre Kanunu'na göre ise bu özel amaç, Kanunun 1. maddesinde belirtildiği üzere, bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin korunmasıdır. Bu maddeye göre Çevre Kanunu'ndaki idari yaptırımlar, "çevresel değerlerin ve ekolojik dengenin tahribini, bozulmasını ve yok olmasını önlemeye, mevcut bozulmaları gidermeye,

[256] AMK 23.05.2001, E.2001/232, K.2001/ 89, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2001/K2001-089.htm>. (22.4.2008)

[257] Gözler, İdare Hukuku, op.cit., s. 549.; Gözübüyük / Tan, İdare Hukuku..., s. 744. Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı, 20.04.1990, E. 1990/6, K.1990/6, R.G.21.04.1990, 20499.

[258] İdari para cezası uygulanmasından beklenen amaçla ilgili olarak katılmadığımız bir görüş için bkz: Şevki Pazarıcı, "Mülki İdare Amirlerinin Komisyon Halinde Uygulayacakları İdari Para Cezaları", Türk İdare Dergisi, S. 390, Yıl:63, S. 390, İçişleri Bakanlığı, Mart 1991, s. 11.

[259] İdare mahkemelerinin idari dava ve uyuşmazlıklar açısından yetkileri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Aydın H. Tuncay, İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No:14, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1972, s. 67-96; Görevli yargı yerinin adli yargı olduğunu belirten aksi görüşteki karar örneği için bkz.: Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı, 1.7.2004, E. 2004/60, K. 2004/52 ve aynı konuyla ilgili olarak AMK 6.3.2008, E. 2004 / 93, K. 2008 / 73, R.G. 24. 04. 2008, 26856.

[260] Oğurlu, İdari Yaptırımlar, op.cit., s. 109.

[261] Çevre Kanunu'nda idari yaptırımların hukuka aykırılık iddialarının Kabahatler Kanunu'ndan farklı olarak idari yargıda görülmesi ile ilgili eleştiri için bkz.: Atilla İnan, "Çevre Kanunu ile Kabahatler Kanunlarında İdari Para Cezaları Arasında Sistem Farklılıkları ve Sistem Anlayışının Önemi," Türkiye Noterler Birliği Dergisi, S. 131, 15 Ağustos 2006, Ankara, s.102.

çevreyi iyileştirmeye ve geliştirmeye, çevre kirliliğini önlemeye yönelik çalışmaların” bir parçasıdır. Bu özel amacın gerçekleştirilmesi ile beklenen nihai hedef ise kamu yararının sağlanmasıdır.

Yukarıda belirtilen bu özelliklerinden de anlaşılacağı üzere, idari yaptırımların idari işlem olmalarından kaynaklanan özellikleri Çevre Kanunu açısından da kabul edilmektedir.

### 3. Gerçek Kişiler ve Tüzel Kişiler İçin Uygulanabilmesi

Çevrenin korunması amacıyla tüzel kişilerin de cezai sorumlulukların kabul edilmesi gerektiği pek çok yazar tarafından ileri sürülmüş olmasına karşın<sup>[262]</sup>; 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun ve mevcut Türk hukuk sisteminin “kişisel kusura dayalı bireysel sorumluluğu esas alan”<sup>[263]</sup> anlayışının, tüzel kişilerin ceza sorumluluğunun kabul edilmesine imkan vermediği belirtilmelidir.<sup>[264]</sup>

İdari yaptırımların açısından ise idari yaptırıma neden olan hukuka aykırı eylemin gerçek kişiler tarafından gerçekleştirilebileceği gibi, tüzel kişiler tarafından da gerçekleştirilmiş olabileceği kabul edilmiştir. Bu hallerde, ceza yaptırımlarından farklı olarak, idari yaptırımlar açısından tüzel kişilerin de sorumlulukları söz konusu olmaktadır.<sup>[265]</sup>

Çevre Kanunu ise, çevre kirliliğine neden olan kişileri, gerçek kişiler ve tüzel kişiler olarak belirtmiş; “tanımlar” başlığı taşıyan 2. maddesinde “kirleten” terimini “ faaliyetleri sırasında veya sonrasında doğrudan ya da dolaylı olarak çevre kirliliğine, ekolojik dengenin ve çevrenin bozulmasına neden olan gerçek ve tüzel kişiler” olarak tanımlamıştır. Ancak, Çevre Kanunu'nda da tüzel kişilerin cezai sorumluluğundan söz edilmemişken, 20. maddede yer bulan idari cezaların, tüzel kişiler için de uygulanabileceği hükümde açıkça düzenlenmiştir.<sup>[266]</sup> Her ne kadar tüzel kişiler hakkında cezai yaptırım uygulanması mümkün olmasa da, kirletici faaliyetlerin sanayi üretiminden kaynaklandığı ve işletmelerin faaliyetlerinden kaynaklanan kirliliğin sonuçları itibarıyla daha büyük zararlara neden olduğu göz önüne alınarak, Çevre Kanunu'nun kirletici

[262] Konuyla ilgili olarak bkz: Şen, Çevre Ceza..., s.129-141; Elvend Kantar, “Çevre Hukukunda Sorumluluk”, İ.B.D. , s. 25; Nevzat Toroslu, Ceza Hukuku ve Çevre, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Mart 1982, s. 44; Tuğrul Katoğlu, “Çevre ve Ceza Hukuku Yeni Türk Ceza Kanunu ve Çevreye Karşı Suçlar”, Çevre Hukuku Sempozyumu, Çeşme 10-11 Nisan 2006, Editör: Emel Batur, Ankara, 2006, s. 78.

[263] Turgut, Çevre Hukuku, op.cit., s. 627.

[264] Katoğlu, Çevre ve Ceza Hukuku..., op.cit., s. 100.

[265] Kabahatler Kanunu'nun 8. maddesinde de, idari yaptırımlar açısından tüzel kişilerin sorumlulukları düzenlenmiştir.

[266] Yargı kararlarında da tüzel kişiler hakkında Çevre Kanunu'na göre verilmiş idari yaptırım kararları örneklerine rastlanabilmektedir. Örnek bir karar için bkz: D. 6. D, 21.10.1998, E.1997/4721, K. 1998/4740, <http://www.danistay.gov.tr/>. (12.4.2008)

faaliyette bulunan tüzel kişiler hakkında da idari yaptırım uygulanabilmesine imkân tanınmasının, yerinde olduğu kanısındayız.<sup>[267]</sup>

#### 4. Kusur Şartına İlişkin Farklı Görünümler Barındırması

İdari yaptırım uygulanmasında kusur şartının aranıp aranmayacağına dair görüşler genel olarak üç başlık altında toplanabilir. Bu görüşlerden ilki, ceza yaptırımlarında cezalandırma amacının öne çıkması nedeniyle, ceza hukukunda failin iradesi ve kusur derecesinin<sup>[268]</sup> yaptırımın tespitinde belirleyici olduğunu ileri sürmektedir. Diğer bir deyişle ‘kusur’un, idari yaptırımlarda manevi unsurun zorunlu bir şartı olarak ele alınmaması gerekir çünkü,<sup>[269]</sup> idari yaptırımlar açısından öncelikli amaç, kamu düzeninde doğan eksilmeyi gidermek ve muhtemel tehlikeyi önlemektir. Bu nedenle de, idari yaptırım gerektiren eylemler açısından kusur ve kastın aranmasının bir zorunluluk olarak kabulünden ziyade, karşılığında idari yaptırım öngörülen hukuka aykırı eylemin gerçekleşmiş olup olmasının önem ve öncelik kazanması gerekir. Bu görüşe aksi yaklaşımdaki diğer görüş ise, ceza yaptırımları<sup>[270]</sup> gibi, idari yaptırımlar açısından da kusurluluk şartının geçerli olduğunu, bu nedenle de kast veya kanunun açıkça gösterdiği hallerde de taksir derecesinde kusurun bulunmasının gerektiğini ifade etmiştir.<sup>[271]</sup> Bizim de katıldığımız üçüncü görüş ise idari yaptırımlar açısından kusurluluk ilkesinin dikkate alınıp alınmayacağı sorununu, bireyin ya da faaliyetin esas alınmasını gerektiren somut duruma göre farklı olarak ele alınmaktadır. Bireyin değil, faaliyetin esas alınması gereken durumlarda (örneğin tehlikeli faaliyetler açısından )hukuka aykırı eylemi gerçekleştiren kişi/kişilerin kusurları önem arzetmemeli, eylemin gerçekleşmiş olması, yaptırımın uygulanması için yeterli kabul edilmelidir.<sup>[272]</sup>

[267] Yusuf Güneş, Aynur Aydın Coşkun, Çevre Hukuku, Kazancı Yayınevi, İstanbul, 2004, s. 146.

[268] Demirbaş, Ceza..., op.cit., s. 188.

[269] Oğurlu, İdari yaptırımlar..., op.cit., s. 114.

[270] 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 21 ve 22. maddelerinden suçun kural olarak kast ile işleneceği ve fakat kanunda açıkça bir düzenleme bulunması halinde taksirin de dikkate alınacağı ifade edilmektedir. Konuyla ilgili olarak belirtilmesi gerektiğini düşündüğümüz bir husus da, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun “manevi unsur alanında kast, olası kast, taksir, bilinçli taksir şeklinde dört ayrı kusurluluk biçimi” getirdiğidir. Ümit Kocasakal, “Yeni Türk Ceza Kanununun Genel Hükümleri Üzerine Kısa Bir Değerlendirme”, Günışığı Aylık Hukuk Dergisi, Kasım 2006, S.21.

[271] Şen, Çevre Ceza, op.cit., s. 203–204.

[272] Mahmutoğlu, Kabahatleri..., op.cit., s. 112–114. ve s. 124. Yazar, meslek ya da sanatın icrasının yasaklanması, verilen izin ve ruhsatın geri alınması, izinsiz yürütülen faaliyetin durdurulması gibi yaptırımları ‘yürütülen faaliyete ilişkin’ yaptırımlar grubu içinde ele almış ve Çevre Kanunu’nu örnek olarak sunmuştur.

Çevre sorunları açısından idare, yaptırım uygulamakla çevre kirliliğine neden olması muhtemel faaliyetin önlenmesini ve kamu yararında eksilmeye neden olan zararın giderilmesini amaçlar. Bu nedenle de, kişinin kusurunun derecesini temel alarak değil; yasalarda belirlenen kirlilik sınırlarına, faaliyetlere ilişkin düzenlemelere aykırı davranan kişinin düzene daveti ve yarattığı tehlikenin giderilmesi amacını temel alarak idari yaptırım uygular. Kısaca, çevrenin korunması amacıyla uygulanan idari yaptırımlar açısından da kastın ya da taksirin aranması, idarenin sağlıklı ve dengeli bir çevre sağlama görevini yerine getirme zorunluluğu karşısında olmazsa olmaz bir şart olarak ele alınmamalıdır.

Ayrıca, çevre sorunları açısından, ('sorumluluk unsurları' olarak sayılan) 'zarar, zarar veren, zarar gören, hukuka aykırılık, nedensellik bağının belirlenebilirliğinin oldukça güç olması bir yana; doktrinde 'tehlike ilkesinin çevre hukukunun karakterine daha uygun olduğunun kabul edilmesi de çevrenin korunması amacı taşıyan idari yaptırımlar açısından kusur şartının aranmasına yer olmadığına dair görüşümüzü destekler niteliktedir.<sup>[273]</sup>

Çevre Kanunu'nun "cezai hükümler" başlığı taşıyan 5. bölümünde ise, idari yaptırımlar açısından kusur şartının aranıp aranmayacağına dair açık bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak kusurun ya da sadece kast şeklindeki kusurun aranmayacağına ilişkin mevzuatımızda yer alan bazı açık düzenlemelerden birini Çevre Kanunu'nun kirletenin sorumluluklara ilişkin 28. maddesinde görmekteyiz.<sup>[274]</sup> Madde, çevreyi kirleten ve çevreye zarar verenler kusur şartı aranmaksızın özel hukuk bakımından sorumlu olacaklarını düzenlemektedir. Ancak hüküm, kanuna egemen olan bir eğilimi göstermesi açısından ayrıca önem arz eder. Çevre hukukunda zararın giderilmesi amacı karşısında failin kusuru ön planda kabul edilmemektedir. İdarenin de ortaya çıkan kirliliğin kamu düzenindeki olumsuz etkilerini yok etme hedefinde failin kusuru önem arz etmemelidir. Kanımızca idare, çevre kirliliğine neden olan gerçek ya da tüzel kişinin yürüttüğü faaliyetin neticesinde 'tehlike oluşabileceğini bildiği' karinesine dayanarak, kusur şartı aranmaksızın idari yaptırım uygulayabilmelidir.<sup>[275]</sup>

[273] Birol Ertan / Kıvılcım Akkoyunlu Ertan, "Çevre Hukukunda Sorumluluk", A.İ.D. , C.38, S.3, Eylül 2005, s. 1-18; Turgut, Çevre..., op.cit., s. 553-581; İsmail Gökdayı / Metin Topçuoğlu, "Türk Çevre Hukukunda Sorumluluklar ve Yaptırımlar", Türk İdare Dergisi, Yıl: 69, S.417, İçişleri Bakanlığı, Aralık 1997, 147-171.

[274] Mahmutoğlu, Kabahatleri Suç Olmaktan..., op.cit., s. 112.

[275] Turgut da, Çevre Kanunu'nun 28. maddesinin özel hukuk çerçevesinde değerlendirilebileceği gibi idare hukuku açısından da uygulanması gerektiğini belirtmektedir. Turgut, "Çevre Hukukunun...", op.cit., s. 33. Karşı görüşteki Tezcan, "özel hukuk bakımından objektif sorumluluğun benimsendiği bu yasada öngörülen idari suçlar bakımından ise kusur kavramı gözardı edilemez." demektedir. Tezcan, op.cit., s.359.

Sonuç olarak çevre suçlarında ve idari yaptırımını gerektiren fiillerde kusursuz sorumluluk ilkesinin uygulanması gerekir.<sup>[276]</sup>

### 5. Cezaların Tekerrürüne Esas Teşkil Etmemesi

Tekerrür, “ceza mahkûmiyeti gerçekleşikten sonra kişinin tekrar suç işlemesi hali olarak kabul edilir”<sup>[277]</sup> ve “ilk defa suç işleyenle suç işlemekte ısrar eden arasında fark yaratmak”<sup>[278]</sup> amacı ile kullanılır. Ceza yaptırımları açısından, cezaların adli sicile kaydedilmesi<sup>[279]</sup> usulünün kabul edilmiş olması nedeniyle, tekerrür kurumunun işletilmesinde tüm ülke içinde yeknesak bir uygulama imkânı sağlanmıştır.

İdari yaptırımlara konu olan hukuka aykırı eylemler ise, ceza hukuku anlamında suç olmadıklarından, adli sicile kaydedilmezler ve **cezaların tekerrürüne esas teşkil etmezler**.<sup>[280]</sup> Ancak idari yaptırımlar açısından “kendi aralarında tekerrür hükümlerinin uygulanmasına imkan veren yasal düzenlemeler mevcuttur”.<sup>[281]</sup> Mevzuatımızda idari yaptırımların tekerrürü, aynı kanunda yer alan ihlaller için uygulanır.<sup>[282]</sup>

Çevre Kanunu’nun “fiillerin tekrarı” başlığı taşıyan 23. maddesinde tekerrür düzenlenmiştir. Bu hükümde idari yaptırımlardan yalnızca idari para cezalarının tekerrüre konu edileceği<sup>[283]</sup> açıkça düzenlenmiş ve idari para cezası verilmesini gerektiren fiillerin işlenmesinden itibaren üç yıl içinde birinci tekrarında bir kat, ikinci ve müteakip tekrarlarında cezanın iki kat artırılarak uygulanacağı belirtilmiştir.

5491 sayılı kanunla yapılan değişiklik öncesinde 2872 sayılı Kanunda süresiz tekerrürü sistemi kabul edilmişti. Süresiz tekerrür sistemine göre, birinci suç ile ikinci suç arasında geçen süre dikkate alınmaksızın cezanın artırılması yoluna

[276] Güneş / Coşkun, Çevre..., op.cit., s. 67.

[277] Hüsnü Aldemir, “Yeni Türk Ceza Kanunu’na Göre Suçta Tekerrür”, Terazi Hukuk Dergisi, Yıl:1, S.1, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2006, s. 49–56.

[278] Faruk Erem, “Tekerrür Hakkındaki Kanun Hükümlerinin Tetkiki”, A.Ü.H.F.D., C. 2, S. 2–3, Ankara, 1944, s.191.

[279] Çevre Kanunu’nun tekerrür hükümlerinin de sağlıklı ve adilane uygulanabilmesi açısından, adli sicil benzeri, “idari çevre cezaları sicili” adını taşıyan sicil kayıt sisteminin kurulması önerilmektedir. Tezcan, Çevre Suçları..., op.cit., s. 377.

[280] Lütfi Duran, İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s.271; Oğurlu, İdari Yaptırımlar..., op.cit., s 52.

[281] Mahmutoğlu, Kabahatleri..., op.cit., s. 154.

[282] Ibid.. Yazar örnek olarak, Çevre Kanunu ve İmar Kanunu hükümlerine aykırılık halinde uygulanan para yaptırımlarının kendi aralarında tekerrüre konu edilemeyeceğini belirtmiştir. Oğurlu, İdari Yaptırımlar, op.cit., s. 111.

[283] “Çevre Kanunu (...) tekerrür konusunu da tam olarak düzenleme yoluna gitmemiştir”. Tezcan, op.cit., s. 376.



gidiliyordu.<sup>[284]</sup> Ancak 2006 yılındaki değişiklik sonrasında süresiz tekrür sistemi değiştirilmiş ve üç yıllık zaman zarfı belirlenmiştir.<sup>[285]</sup>

Çevre Kanunu'nun 23.maddesinde 'özel tekerrür'ün<sup>[286]</sup> düzenlenmiş olduğu iddia eden Toroslu, 'fiilin tekrarı' maddesinin uygulanabilmesi için, arttırmaya konu edilen ilk fiilin cezalandırılması gerektiğini ve ikinci fiilin söz konusu eylemle aynı olması gerektiğini belirtmektedir.<sup>[287]</sup> Karşı görüşteki Selçuk ise, Kanunun 23. maddesindeki düzenlemenin ceza hukukundaki özel tekerrür olarak kabul edilemeyeceğini; madde başlığı veya içeriğinde ilk eylemin cezalandırılması gerektiğine dair bir şartın bulunmadığını, bu nedenle de tekrara konu edilen fiilin gerçekleşmesinin yeterli olacağını belirtmektedir.<sup>[288]</sup> Ancak bizim de katıldığımız görüşe göre, ilk cezanın ilgiliden tahsil edilmiş olması zorunlu değilse de, cezanın en azından ilgiliye tebliğ edilmiş olması gerekir. Ayrıca, Çevre Kanunu'nun 25. maddesinde düzenlenen, idari ceza kararına karşı yargı yoluna başvurulmuş olmasının cezanın infazını durdurmayaacağına dair düzenlemeye göre, ilk para cezası hakkında mahkeme tarafından hukuka aykırılık kararı verilinceye kadar, ikinci eylemin tekerrüre konu edilebilmesi de mümkün olmamalıdır.<sup>[289]</sup>

## 6. Ne Bis İn İdem İlkesinin Yumuşatılması

Tekerrüre ilişkin açıklamalarımızda da ifade etmeye çalıştığımız gibi, idari yaptırımlar amaçları yönünden farklılaştıkları ceza hukuku anlamında cezaların tekerrürüne konu edilmezler. Buna göre, tek bir eylemin hem idari ve hem de ceza yaptırımlarının koruduğu değerlere zarar vermesi halinde, bu yaptırımların aynı anda uygulanmasına da bir engel bulunmaması gerekir. Diğer bir deyişle, hukuka aykırı eylemin sonucu hem idari yaptırıma hem de ceza yaptırıma

[284] Toroslu, *Ceza Hukuku Açısından...*, op.cit., s. 121.

[285] Emrah Mert, "Çevre Kanundaki Değişiklikler", *Çevre Kanunu Değişiklikleri ve Sanayiye Etkileri Semineri*, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Yayın No: 279, Yorum Matbaacılık, İstanbul, Kasım 2006, s. 32.

[286] "Özel tekerrür sistemi her iki suçun aynı olmasını veya aynı türden olmasını aramaktadır". Kemal Mecit, *Tekerrür, "Mükerrirlere Özgü İnfaz Rejimi Uygulaması ve Sonuçları"*, A. D. , T.C. Adalet Bakanlığı, S. 30, 2008.

[287] Toroslu, *Ceza Hukuku Açısından...*, op.cit., s. 121.

[288] Selçuk, *Ceza Hukuku Açısından...*, op.cit., s.137-138.

[289] Sühayla Suzan Alica, *İdari Yargı Kararları Çerçevesinde 2872 Sayılı Çevre Kanunu ve İlgili Yönetmeliklerin Uygulanmasından Doğan Uyuşmazlıklar*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Çevre Bilimler Anabilim Dalı Doktora Tezi, Ankara, 2005, s. 232.

"Davacı tarafından ilk para cezasının iptal edildiğine ilişkin bir karar ibraz edilmediğinden, olayda tekerrür hükümlerinin uygulanması yerinde bulunduğu". D. 6. D, 15.12.2006, K.2006 / 6195, E. 2004 / 5684, <http://www.danistay.gov.tr/>. (5.4.2008)

konu edilmiş ise ne bis in idem ilkesi geçerli olmamalı ve eylemin sonucunda öngörülen her iki yaptırım da uygulanmalıdır.<sup>[290]</sup>

Çevre Kanunu'nun "Diğer Kanunlarda Yazılı Cezalar" başlıklı 27. maddesi, Çevre Kanunu'nda yazılı fiiller hakkında verilecek idari cezaların, bu fiiller için diğer kanunlarda yazılı diğer cezaların uygulanmasını engellemeyeceğini düzenlemiştir.<sup>[291]</sup> Bu hükme göre, bir kişiye eyleminden dolayı Çevre Kanunu'nun ilgili hükmünden idari yaptırım uygulanması, aynı eylemin ihlal ettiği diğer menfaatleri koruyan düzenlemelerdeki yaptırımların uygulanmasına engel değildir.<sup>[292]</sup>

Diğer yandan Çevre Kanunu'nun 20. maddesinin son fıkrasında, idari para cezalarının gerektiren eylemlerin, aynı zamanda Türk Ceza Kanunu ile diğer kanunlara göre suç oluşturması haline ilişkin hükümlerin saklı olduğu belirtilmiştir. Bir eylemin hem idari para cezasını, hem de adli cezaları gerektirecek şekilde, farklı menfaatlere zarar vermesi halinde her iki kanun hükümlerinin uygulanacaktır.<sup>[293]</sup>

[290] Günday, İdare op.cit., s. 162, Özay, İdari Yaptırımlar, op.cit., s. 63; Yargıtay 2. Ceza Dairesi 19.04.1993, E. 1993/12, K.1993/4836, Y.K.D. , C.19, S. 6, 1993, s. 932-934.. Tezcan, op.cit., s. 368-369.

[291] Bu hükmün ne bis in idem ilkesine aykırı olduğu ileri süren görüşlerden biri olarak: Tezcan, op.cit., s.368-369.Ayrıca bkz: Toroslu, Ceza Hukuku Açısından..., op.cit., s. 121; Şen, op.cit., s. 241-247.

[292] "2872 sayılı Çevre Kanununun 27. maddesinde, bu Kanunda yazılı fiiller hakkında verilecek idari nitelikteki cezaların bu fiiller için diğer kanunlarda yazılı cezaların uygulanmasına engel olmayacağı, hükme bağlanmıştır. Dosyanın incelenmesinden, fabrikanın bacasından çıkan dumanın aşırı derecede hava ve çevre kirliliğine neden olduğundan halk sağlığı bakımından sakınca oluşturduğunun 11.7.2001 günlü tutanakla tespit edildiği ve 10 gün içerisinde gerekli önlemin alınması için davacı idareye tebligat yapıldığı, ancak, 30.7.2001 günlü denetimde olumsuzluğun giderilmediğinin anlaşılması üzerine dava konusu işlemin tesis edildiği anlaşılmıştır.

Olayda, Çevre Kanunu uyarınca ceza verilebilecek olması, belediyenin 3194 sayılı Kanunun 40. ve 42. maddesinden doğan yetkisini ortadan kaldırmadığı gibi anılan maddelerde bu yetkinin kullanılabilmesi için fabrika bacasında herhangi bir fiziki eksikliğin bulunduğu, standartlara uygun olarak yapılmadığı yönünde bir tespit yapılması koşulu da getirilmediğinden, İdare Mahkemesince, İmar Kanunu hükümlerine göre idari para cezası verilmesini gerektirecek durum bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmesinde hukuka uyarılık görülmemiştir". D. 6.D, 2.6.2003, E. 2002/2363, K. 2003/3420, <http://www.danistay.gov.tr>. (10.4.2008)

[293] "Madde 20 ile düzenlenen idari nitelikteki para cezaları oldukça artırılmıştır. Bu maddenin uygulamasında Türk Ceza Kanunu ile diğer kanunların, fiilin suç oluşturması haline ilişkin hükümleri saklıdır. Böylece, çevreyi kasten kirletenler ve bir kimsenin sağlığını bozan gürtlü yapanlar hakkında hem idari para cezası verilecek hem de cezai soruşturma sonucunda TCK. 181, 182 ve 183.maddelerinin ihlali nedeniyle ceza davası açılacaktır". Noyan Özkan, "Yeni Çevre Kanunu Bir Adım İleri İki Adım Geri" , Güncel Hukuk Dergisi, Haziran 2006.

## 7. Hürriyeti Kısıtlayıcı Nitelikte Olmaması

Anayasa'nın 38. maddesinde idarenin hürriyetin kısıtlanması sonucu doğuran ceza veremeyeceği düzenlenmiştir.<sup>[294]</sup> Bu açık hükme göre idare, hürriyeti kısıtlama sonucu doğurucu nitelikte olmamak şartıyla, yaptırım uygulama yetkisine sahiptir. Çevre Kanunu da, bu anayasal ilkeye uygun biçimde hürriyeti kısıtlayıcı nitelikte idari yaptırım öngörmemektedir.

## IV. SONUÇ

Ülkemizde son yıllarda “yaptırım” kavramı hem pozitif hukuk alanında hem de devlet-toplum ilişkileri alanında giderek artan bir önem ve ağırlık kazanmıştır. Bu alanda artan hukuki düzenlemelerle birlikte, yargı kararlarında, kuramsal tartışmalarda, devlet-toplum ilişkilerinde idari yaptırım alanının getirdiği bir dolu hukuk pratiği ve sorunları doğmaktadır.

İdari yaptırım kavramının, ceza yaptırımı alanından kopuşunu bir hukuk tekniği problemi olarak görmek yerine, son yıllarda ülkemizde dönüşen hukuk pratiği ve devlet-toplum algısı etrafında değerlendirmek, konunun daha nesnel bir zeminde somutlaşmasına olanak sağlayabilecektir. İdari yaptırım kavramının, çevre hukuku ilkelerinin, toplumsal pratiklerde, hukuk dünyasında nasıl karşılık bulabileceğinin yoğun olarak tartışılmaya başlandığı, çevre sorunlarına karşı geliştirilecek tedbirlerin ne olması gerektiğine dair yoğun bir birikim sürecine girdiğimiz bugünlerde, çevre kanunu çerçevesinde bir değerlendirmeye tabi tutulması gerekmektedir.

Sonuç olarak, yaptırımların amaçları ve niteliği üzerine yoğunlaşarak ceza yaptırımları ile arasındaki ilişki ve farklılaşmaya görünürlük kazandırmak idari yaptırımların kavramsal çatısının ana hatlarını kurarken, Çevre Kanunu çerçevesinde de bir idari işlem olduğuna ilişkin vurguyu belirginleştirmek de idari yaptırımlara ilişkin özellikleri billurlaştırmaktadır.

[294] Anayasa Mahkemesi 13.05.2004 tarihli (E.2004/43, K.2004/60, R.G.04.11.2006, 25633) verdiği kararında, Anayasa'nın 38. maddesinin, 'dolaylı olarak' idareye idari yaptırım uygulama yetkisini verdiği belirtilmektedir. Mustafa Karabulut, “İdari Yaptırımların Hukuki Niteliği ve Anayasa Mahkemesinin Kabahatler Kanunu Hakkındaki Kararı”, Terazi Hukuk Dergisi, Yıl:1, S.3, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Kasım 2006, s. 64; Şen, “İdari Ceza Hukuku..”, op.cit., s. 24.

## KAYNAKLAR

- ADAL, Erhan, Hukukun Temel İlkeleri El Kitabı, Legal Yayıncılık, 8. Baskı, İstanbul, 2004.
- AKILLIOĞLU, Tekin, "Anayasa Mahkemesine Göre Anayasa 114 Yorumu", Seha L.Meray'a Armağan, C.I, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 465, 100.Doğum Yılına Atatürk'e Armağan Dizisi:9, T.C. Ziraat Bankası, Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Kültür Yayınları:8,Bilim Dizisi:2, 1981, s.13-25.
- AKYILMAZ, Bahtiyar. (2003). İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası. G. Ü.H.F.D. C.VII, Haziran–Aralık. s.148-162.
- ALACAKAPTAN, Uğur. (1970). Suçun Unsurları, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 263, Sevinç Matbaası, Ankara.
- ALDEMİR, Hüsnü, "Yeni Türk Ceza Kanunu'na Göre Suçta Tekerrür", Terazi Hukuk Dergisi, Yıl:1, S.1,Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2006, s. 49-56.
- ALDEMİR, Hüsnü, "Adli Para Cezası ve İnfazı", Terazi Hukuk Dergisi, Yıl:2, S.7, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Mart 2007, s.75-79.
- ALICA, Süheyla Suzan, İdari Yargı Kararları Çerçevesinde 2872 Sayılı Çevre Kanunu ve İlgili Yönetmeliklerin Uygulanmasından Doğan Uyuşmazlıklar, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Çevre Bilimler Anabilim Dalı Doktora Tezi, Ankara, 2005.
- ARSLAN, Çetin, "Yasama Dokunulmazlığının Zamanaşımına Etkisi", A. Ü.H.F. D. , C. 57, S.1, 2008, s. 35-59.
- ARSLAN, Zühtü, "Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması: Anayasa'nın 13. Maddesi Üzerine Bazı Düşünceler", A.Y.D. , C.19, Ankara, 2002, s. 216-231.
- AYBAY, Aydın / AYBAY, Rona, Hukuka Giriş, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 4. Baskı, İstanbul, Eylül 2007.
- BALTA, Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş I, TODAİE, No:117, 1968/1970, Sevinç Matbaası, Ankara,1970.
- BAŞPINAR, Recep, "Danıştay'ın Yetkilerinin Sınırlandırılması Çalışmaları ve Düşündükleri", D.D. , S.5, Ankara, 1972, s. 43-54.
- BAYRAKTAR, Köksal, "Ceza Hukukunda Suç Olmaktan Çıkarma Akımı", İ.Ü.H.F.M, C. L, S. 1-4, 1984, S. 198, s.197-212.
- BERBEROĞLU, Ahmet "Çevre Hukukunun İdari Yargı Düzeyinde Uygulanması", Çevre Hukuku Sempozyumu, Çeşme 10-11 Nisan 2006, Editör: Emel Batur, Ankara, 2006,s. 45-57.
- BİLGE, Necip, Hukuk Başlangıcı Dersleri, Ajans Türk Matbaası, 5. Baskı, Ankara, 1966.
- BOZKURT, Enver, Genel Hukuk Bilgisi, Asil Yayın Dağıtım, 4. Baskı, Ankara, 2007.
- BOZKURT, Enver, Hukukun Temel Kavramları, Asil Yayın Dağıtım, 6. Baskı, Ankara, 2007.
- CAN, Halil / GÜNER, Semih, Hukukun Temel Kavramları, Arıkan Basım Dağıtım, 3. Baskı, Ankara, 2006.
- CANDAN, Turgut, "Kabahatler Kanunu Hakkında", Mali Pusula, Yıl:1, S.10, Ekim 2005, s. 8-15.
- CENTEL, Nur / ZAFER, Hamide / ÇAKMUT, Özlem, Türk Ceza Hukukuna Giriş, Beta Basım, İstanbul, 2006.
- CENTEL, Nur, Türk Ceza Hukukuna Giriş, İstanbul, 2001.
- ÇAĞLAR, Bakır, "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Demokrasi", Anayasa Yargısı Dergisi, C.7, Ankara, 1990, s. 51-127.

- ÇAĞLAYAN, Ramazan, İdari Yaptırımlar Hukuku, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2006.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan, İdari Yargıda Kanun Yolları, 2.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006.
- DEMİRBAŞ, Timur, Ceza Hukuku Genel Hükümler, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007.
- DEMİRKOL, Selami “İdari Yargının Görev Alanının Genişlemesi Yolunda Somut Adımlar”, Adalet Dergisi, T.C. Adalet Bakanlığı, Y: 95, S.17, 2003, s. 305-316.
- DOĞRU, Osman, İnsan Hakları Avrupa İçtihatları, 1. Baskı, İstanbul, 1997.
- DONAY, Süheyl, “İdarenin Ceza Verme Yetkisi Konusunda Anayasa Mahkemesinin Bir Kararı Üzerime Düşünceler”, İ.Ü.H.F.M. , C..XXXVII, S.1-4, 1972, s. 411-428.
- DONAY, Süheyl, Para Cezaları, Kervan Yayınları, 1972
- DÖNER, Ayhan, “Anayasanın 90. Maddesi Karşısında Uyarma Ve Kinama Cezalarını Yeniden Düşünmek”, E.Ü.H.F.D. , C.XI, S.1-2, Erzincan, 2007, s.149-161.
- DÖNMEZER, Sulhi / ERMAN, Sahir, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, C.I, İstanbul, 1987.
- DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Meseleleri, İstanbul, 1964.
- DURAN, Lütfi, “İdare Alanının Düzenlenmesinden Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları”, İ.Ü.H.F.D. , C. XXX, 1964, S.3-4, s. 484- 497.
- EREM, Faruk, “Tekerrür Hakkındaki Kanun Hükümlerinin Tetkiki”, A.Ü.H.F.D. , C, 2, S.2-3, Ankara, 1944, s.191-221.
- EREM, Faruk / DANIŞMAN, Ahmet / ARTUK, Mehmet Emin, Ceza Hukuku Genel Hükümler, Seçkin Yayıncılık, 14. Baskı, Ankara 1997.
- ERGUNSU, Münir, “İdarenin Takdir Selahiyeti”, Askeri Adalet Dergisi, 1995, S.3, s.178- 185.
- ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990.
- ESENER, Turhan, Hukuk Başlangıcı Genel Hukuk Bilgisi, Alkım Yayınevi, 7. Baskı, İstanbul, Ekim 2004.
- FEYZİOĞLU, Metin / GÜNGÖR, Devrim, “ Bir Suç İçin Bir Ceza Verilir İlkesinin İhlali: TCK md. 142/4”, A.Ü.H.F.D. , C.56, S. 1, 2007,s.142.
- GÖKÇE, Abbas, “Danıştay’ın Danışma ve İnceleme Görevi”, A. B. D. . C.I, S.7, 1976, s. 628.
- GÖKDAYI, İsmail / Topçuoğlu, Metin, “Türk Çevre Hukukunda Sorumluluklar ve Yaptırımlar”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 69, S.417, İçişleri Bakanlığı, Aralık 1997, s.147-171.
- GÖLCÜKLÜ, Feyyaz, “İdari Ceza Müeyyidesi ve Bunlara Karşı Kanun Yolları”, S.B.F.D. , C. 18, 1963, s. 189-215.
- GÖLCÜKLÜ, Feyyaz, “İdari Ceza Hukuku ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki”, S. B. F. D. , Haziran, No:2, 1963, s. 113-183.
- GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, C.2, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003, s.428-429.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara, 1983.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref / TAN, Turgut, İdare Hukuku Genel Esaslar, C.I, 4. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.
- GÜÇLÜ, Yaşar, İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar, Seçkin Yayıncılık, 2008.

*İdari Yaptırımların Özellikleri ve Çevre Kanunu*

- GÜNDAY, Metin, "İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları", A.Y.D. , C.14, Ankara, 1997, s. 347-358.
- GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003, s.21-23.
- GÜNEŞ, Yusuf / Coşkun, Aynur Aydın, Çevre Hukuku, Kazancı Yayınevi, İstanbul, 2004.
- GÜRAN, Sait, "Yargı Denetiminin Kapsamı", İ.Ü.H.F.M. Ord. Sulhi Dönmezer'e Armağan, 1986- 1987, C.1-4, İstanbul, 1987, s. 38-39.
- GÜRAN, Sait, "İdari İşlem", Prof. Dr. Hayri Domanıç'e 80. Yaş Günü Armağanı, C.II, İstanbul, 2001, s. 1277-1285.
- GÜRİZ, Adnan, Hukuk Başlangıcı, Siyasal Kitabevi, 11. Baskı, Ankara, 2006.
- GÜRSELER, Güneş, "Türkiye'de Çevre Hukuku", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S.3, 1999,s. 811-830.
- HAFIZOĞULLARI, Zeki, Ceza Normu, US-A Yayıncılık, Ankara, 1996.
- HONG, Richard, Hukuk Başlangıcı ve Tarihi, Çeviren: M. Yavuz, Burhaneddin Matbaası, 2. Baskı, İstanbul, 1935.
- İÇEL, Kayıhan, "İdari Ceza Hukuku ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi", İ.Ü.H.F.M. , C.L., S. 1-4, 1984, s. 117-131.
- İÇEL, Kayıhan / ÖZGENÇ, İzzet / SÖZÜER Adem / MAHMUTOĞLU, Fatih S. / YENER Ünver, Suç Teorisi, 2. Kitap, İstanbul, 1999.
- İNAN, Atilla, "Çevre Kanunu ile Kabahatler Kanunlarında İdari Para Cezaları Arasında Sistem Farklılıkları ve Sistem Anlayışının Önemi", Türkiye Noterler Birliği Dergisi, S. 131, 15 Ağustos 2006, Ankara, s.101-104.
- KANGAL, Zeynel T., "Yeni Türk Ceza Hukuku'nda Tüzel Kişiler", Hukuki Perspektifler Dergisi, S.7, Temmuz 2006, s.86.
- KARABULUT, Mustafa, "İdari Yaptırımların Hukuki Niteliği ve Anayasa Mahkemesinin Kabahatler Kanunu Hakkındaki Kararı", Terazi Hukuk Dergisi, Yıl:1, S.3, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Kasım 2006, s. 64
- KARABULUT, Mustafa, İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.
- KATOĞLU, Tuğrul, "Çevre ve Ceza Hukuku Yeni Türk Ceza Kanunu ve Çevreye Karşı Suçlar", Çevre Hukuku Sempozyumu, Çeşme 10-11 Nisan 2006, Editör: Emel Batur, Ankara, 2006, s. 77-103.
- KATOĞLU, Tuğrul "Yeni Türk Ceza Kanunu ve Çevreye Karşı Suçlar", Mülkiye Dergisi, C. XXIX, S.246, Bahar 2005, s.133-157.
- KAYA, Cemil, "İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Prof. Dr. Nuri Çelik'e Armağan, C. I, İstanbul, 2001, s. 251-193.
- KOCASAKAL, Ümit, "Yeni Türk Ceza Kanununun Genel Hükümleri Üzerine Kısa Bir Değerlendirme", Günışığı Aylık Hukuk Dergisi, Kasım 2006, S.21.
- KORUCU, Abdurrahman, "Mülki İdare Amirleri Yönünden Çevre Kanunu", Türk İdare Dergisi, Yıl: 63, S. 393, İçişleri Bakanlığı, Aralık 1991, s. 227-232.
- KUNTER, Nurullah, Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, 8. Bası, No: 429, İstanbul, 1986.
- KUZU, Burhan, Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı (Çevreye Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı), Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1997.
- MAHMUTOĞLU, Fatih, "İdari Para Yaptırımını Gerektiren Eylemler Yönünden Yargılama Rejimi", İ.Ü.H.F.M., C. LV, S.1-2, İstanbul, 1996, s.151-171.

- MAHMUTOĞLU, Fatih Selami, "Suç-Kabahat Ayırımı – İdari Ceza Hukukunun Temelleri", İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009.
- 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.97
- MECİT, Kemal, "Tekerrür, Mükerrirlere Özgü İnfaz Rejimi Uygulaması ve Sonuçları", A.D. , T.C. Adalet Bakanlığı, S. 30, 2008.
- MEMİŞ, Emin, "İdari Yargı Yolu Karşılaştırmalı Bir Görev ve Yetki Denemesi", M.Ü. H.F.D. , İstanbul, 2007/2, s.159-213.
- MERKL, Adolf, Umumi İdare Hukuku, TİTAŞ Basımevi, Ankara, 1942,s.372.
- MERT, Emrah, "Çevre Kanundaki Değişiklikler", Çevre Kanunu Değişiklikleri ve Sanayiye Etkileri Semineri, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayın No: 279, Yorum Matbaacılık, İstanbul, Kasım 2006,s. 59-66.
- METİN, Yüksel, Ölçülülük İlkesi: Karşılaştırmalı Bir Anayasa Hukuku İncelemesi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 26.
- NAZAROĞLU, Yavuz, "Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Nitelikleri", D.D. , S.14-15, 1974, s.104.
- OĞURLU, Yücel, İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları, Seçkin Yayıncılık, 2.Baskı, Ankara, 2001.
- OĞURLU, Yücel, "AİHM Kararları ve Türk İdare Hukukunda Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Bir Yargısal Denetim Ölçütü Olarak 'Ölçülülük İlkesi' ", Turhan Tufan Yüce'ye Armağan, İzmir, 2001, s. 485-521.
- OĞURLU, Yücel, "Ceza Mahkemesi Kararının Disiplin Cezalarına Etkisi Ve Sorunu 'Ne Bis İn İdem' Kuralı", A.Ü.H.F.D. , Ankara, 2003,s. 101-125.
- ONAR, Sıdık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.I, İstanbul, 1960.
- OYTAN, Muammer, "Türkiye'de İdari Yargı Denetiminin Sınırları", Türk İdare Dergisi, S.57, Ankara, 1985.
- OZANSOY, Cüneyt, "Devletin Bekasından Hukukun Bakiyesine", Birikim, S.119, Mart 1999, s.48-56.
- OZANSOY, Cüneyt, "İdari Yargı Kararlarının Uygulanmaması ve İdare Gerçeği", idari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü Sempozyumu, Ankara 11-12 Mayıs 2001, 133. Yıl.,Danıştay Tasnif Ve Yayın Bürosu Yay.,Ankara, 2003, s. 165-167.
- OZANSOY, Cüneyt, "İdarenin Yargısal Denetiminin Diyalektiği", Hukuk Kurultayı 2004, I.Kitap, Hukuk Devleti, 6-10 Ocak 2004, Ankara, s.137-139.
- ÖĞÜTÇÜ, Muhlis, Çevre Kolluk İşlemleri, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku ABD Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 2000
- ÖZAY, İl Han, İdari Yaptırımlar, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 3326, Hukuk Fakültesi No: 691, Özlem Kardeşler Matbaacılık, İstanbul, 1985,
- ÖZAY, İl Han, "Türkiye'de İdari Yargının İşlev ve Kapsamı", İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu, Danıştay Yayını, Ankara, 1982, s. 29.
- ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000, .

*İdari Yaptırımların Özellikleri ve Çevre Kanunu*

ÖZEN, Muharrem, "Türk Ceza Kanunu Tasarısının Tüzel Kişilerin Ceza Sorumluluğuna İlişkin Hükümlerine Bir Bakış", A. H.F.D. , C. 52, S.1, 2003, s.63-88.

ÖZGENÇ, İzzet / ŞAHİN, Cumhuriyet, Uygulamalı Ceza Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001.

ÖZGENÇ, İzzet, Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007.

ÖZKAN, Noyan, "Yeni Çevre Kanunu Bir Adım İleri İki Adım Geri", Güncel Hukuk Dergisi, Haziran 2006.

ÖZKOL, Adil, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Açısından İdari Yargının Görev Alanı, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 276, Sevinç Matbaası, 1970.

ÖZTÜRK, Bahri, Ceza Hukuk ve Emniyet Tedbirleri Hukuku, Ankara, 1993.

ÖZTÜRK, Bahri / ERDEM, M. Ruhan, Uygulamalı Ceza ve Emniyet Tedbirleri Hukuku, İzmir, 2005.

ÖZYÖRÜK, Mukbil, Hukuka Giriş, Ege Matbaası, Ankara, 1969.

PAZARCI, Şevki, "Mülki İdare Amirlerinin Komisyon Halinde Uygulayacakları İdari Para Cezaları", Türk İdare Dergisi, S. 390, Yıl:63, S. 390, İçişleri Bakanlığı, Mart 1991, s. 11-19.

PRADEL, Jean, "Fransız Hukukunda Tüzel Kişilerin Ceza Sorumluluğu İle İlgili Bazı Sorunlar", Çev: Zeynel T. Kangal, Adalet Yüksekokulu 20. Yıl Armağanı, İstanbul, 2001, s. 151-165.

RUMPF, Christian, "Ölçülülük İlkesi ve Anayasa Yargısındaki İşlevi ve Niteliği", A.Y.D. , C.10, Ankara, 1993, s. 24-49.

SAĞLAM, Mehmet, İdarenin Takdir Yetkisi ve Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Yüksek Lisans Tezi, 1992.

SAĞLAM, Mehmet, Disiplin Suç ve Cezalarına İlişkin Esaslar ve Uygulaması, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı İdare Hukuku Bilim Dalı, Doktora Tezi, Konya, 2003.

SANCAKDAR, Oğuz, İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri, İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009.

SOYASLAN, Doğan, Yürütme Organının Suç ve Ceza Koyma Yetkisi, Kazancı Hukuk Yayınları No: 77, Ankara, 1990, s.143.

SÜRBEHAN, Sadrettin, "İdari Müeyyide ve İdari Ceza Hukuku", Türk İdare Dergisi, Yıl:42, S.328, Ocak-Şubat 1971, s.130-143.

ŞEN, Ersan, Çevre Ceza Hukuku, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 1994.

ŞEN, Ersan, "İdari Ceza Hukuku", İ.Ü.S.B.F. D. , No:8, Temmuz 1994, s. 21-50.

ŞEN, Ersan, "Mukayeseli Hukuk ve Çevre Koruma Anlayışı", Güncel Hukuk, S.18, Haziran 2005, s. 20-21.

TAN, Turgut, "İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ndeki Güvenceler", Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük'e Armağan, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, s. 307-326.

TAN, Turgut, "İdari Yargı da Özelleşiyor mu?", Demokrasi ve Politika- Hukuk Yönetimi ve İktisat Üzerine, Ruşen Keleş'e Armağan, Editör: Ayşegül Mengi, İmge Kitabevi, Ankara, 2007.

TANÖR, Bülent, Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu, BDS Yayıncılık, İstanbul, 1994.

TEZCAN, Durmuş, "Çevre Suçları ile İlgili Bazı Değerlendirmeler", Prof. Dr. Şükrü Postacıoğlu'na Armağan, İzmir, 1997, s. 350-378.



- TOROSLU, Haluk, Ceza Müeyyidesi, T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007.
- TOROSLU, Nevzat, "Doğal Çevrenin Kirletilmesi Ve Ceza Hukuku", Sakif Erginay'a 65. Yaş Armağanı, Ankara, 1981, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No:460, s. 153.
- TOROSLU, Nevzat, Ceza Hukuku ve Çevre, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Mart 1982, s. 44
- TOROSLU, Nevzat, Ceza Hukuku, Savaş Yayınları, Ankara, 2007.
- TOROSLU, Nevzat, "Ceza Hukuku Açısından Çevre Kanunu, Çevre Kanununun Uygulanması", Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Ocak, 1987.
- TOSUN, Öztekin, "Yürütme organlarının Koyduğu Kaidelere Aykırılıkların Cezalandırılması", İÜFM, C XXVII, S. 2, İstanbul, 1962, s. 349-366.
- TOSUN, Öztekin, Türk Suç Muhakemesi Dersleri, C.I, İstanbul, 1984.
- TUNAYA, Tarık Zafer, Siyasal Kuramlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul, 1980.
- TUNCAY, Aydın H., "İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları", Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No:14, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1972.
- TURGUT, Nühket, "Çevre Hukukunda Çevreci Örgütlere Tanınan Olanaklar", A.Ü. H.F. D. , C.45, S.1-4, 1996, s. 103-130.
- ULUSOY, Ali, "Çevre Kirlenmesinin Oluşmasından Sonraki Aşamada Medeni Hukuk, Ceza Hukuku ve İdare Hukuku Çözümlerine Genel Bir Bakış", AÜ Hukuk F.D. , C.43, S.1-4, 1993, s. 125-142.
- ULUSOY, Ali, "Erkler Ayrılığı ve Yürütme- Yargı İlişkileri Bağlamında Kabahatler Kanununun Değerlendirilmesi", Danıştay ve İdari Yargı Günü 140. Yıl Sempozyumu, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 77, 2008.
- ULUSOY, Ali, "İdari Ceza Hukuku'nun İşlevi ve Hukuk Düzeni İçindeki Yeri", İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009.
- ULUSOY, Ali, İdari Yaptırımlar, XII Levha Yayıncılık, Kasım 2013, İstanbul.
- UMAR, Bilge, Hukuk Başlangıcı, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletme Yayınları No:79, İzmir, 1997.
- ÜZÜLMEZ, İihan, "Ceza Sorumluluğunun Esası ve Cezalandırmanın Amacına Dair Düşünce Hareketleri (Ceza Hukukunda Okullar Mücadelesi)", A.Ü.E.H. F.D. , 2001/1-4, s 259-294.
- YARSUVAT, Duygun, "Tüzel Kişilerin Ceza Sorumluluğu", Prof. Dr. Sahir Erman'a Armağan, İstanbul, 1999, s. 889-918;
- YARSUVAT, Duygun, Trafik Suçları, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 1795, Hukuk Fakültesi Yayınları No:398, Sermet Matbaası, İstanbul, 1972.
- YARSUVAT, Duygun, "Yürütme Organının Koyduğu Kaidelerle Suç İhdası ve 1961 Anayasası", İ.Ü.H.F. M., Cilt XXIX, 1963, s.20-21.
- YARSUVAT, Duygun, "Trafik Suçları, Cezaları ve Yargılamasında Yeni Sorunlar", İ.Ü.H.F. M., C.I, S.1-4, 1984, s. 153-177.
- YASIN, Melikşah, "Anayasa Mahkemesi'nin İdari Yargının Görev Alanı Sorununa Yaklaşımı", Galatasaray Üniversitesi Yıldızhan Yayla'ya Armağan, İstanbul, 2003, s. 567-575.

*İdari Yaptırımların Özellikleri ve Çevre Kanunu*

YAYLA, Yıldızhan, *İdare Hukuku*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1985.

YENİCE, Kazım / YÜKSEL, Esin, *İdari Yargılama Usulü*, İstanbul, 1983.

YILMAZ, Mustafa, *İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002.

YILMAZ, Mustafa, "Anayasa Mahkemesi'nin İmar Kanunu'nun 42. Maddesinin 5. Fıkrasını İptal Eden Kararı Üzerine Bir Değerlendirme", *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, AÜEHF'nin 10. Öğretim Yılına Armağan, C.V, S.1-4, Erzincan, 2001, s. 246-257.

YUNLUEL, Reha, *İdari İşlemin Öznesi*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi İstanbul, 1992.

YURTCAN, Erdener, *Ceza Yaptırımı Ve Bireyselleştirme*, Ceza Hukuku Günleri 70. Yılında Türk Ceza Kanunu Genel Hükümler, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1998.

ZANOBİNİ, Guido, "İdari Ceza Hukukunda Kıstas Mes'elesi", *AÜ Siyasal B.F.D.* , Çev: Yılmaz Günel, , No: 3-4, Ankara, Eylül-Aralık 1963, s.301- 317.