

CUMHURİYET SAVCISININ İDARİ YAPTIRIM UYGULAMA YETKİSİ

The Public Prosecutor's Authority to Impose Administrative Sanctions

Murat EKİNCİ*

Mehmet Akif ÖZTÜRK**

Özet

Kabahatleri suç olmaktan çıkarma eğilimi, ülkemizde 1980'lerden itibaren tartışılır hale gelmiş ve mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde hayata geçirilmeye başlanmıştır. Kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması eğiliminin bir neticesi olarak 2005 yılında ihdas edilen 5326 sayılı Kabahatler Kanunuyla, mevzuatta dağınık biçimde düzenlenen kabahatlere ilişkin birtakım genel hükümler oluşturulmuştur. Kabahatleri suç olmaktan çıkarmaya yönelik bu eğilimin arkasındaki temel nedenler; haksızlık içeriği nispeten düşük sayılabilecek ihlalleri adli yargının görev alanından çıkararak yargı mercilerinin iş yükünü azaltmak ve aynı zamanda kabahatlere ilişkin genel ilke ve usullerin oluşturulmasını sağlamaktır. Ancak 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda Cumhuriyet savcısı ve mahkemelere tanınan idari yaptırım uygulama yetkisi sebebiyle, yargı mercilerinin iş yükünün azaltılmasına ilişkin amacın yeterince karşılanamadığı ifade edilebilir. Aynı zamanda bu durum, Cumhuriyet savcısı ve mahkemelerin yargısal görevler icra ederken idari birer organ gibi hareket etmelerine de yol açmaktadır. Bu çalışmada, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ve özel kanunlarda Cumhuriyet savcısına tanınan idari yaptırım uygulama yetkisi incelenmiş ve söz konusu yetki Cumhuriyet savcısının hukuki statüsü, hukuki güvenlik ve belirlilik ilkeleri, kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması eğilimi, Cumhuriyet savcılarının iş yükü ve nihayet Cumhuriyet savcıları tarafından tesis edilen idari yaptırımlara karşı başvuru yolu açılarından değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kabahat, idari yaptırım, Cumhuriyet savcısı, suç olmaktan çıkarma eğilimi

Abstract

The tendency to decriminalize misdemeanors has been discussed in Turkey since the 1980s and started to be implemented within the framework of legislative regulations. As a result of the tendency to decriminalize misdemeanors, the Law on Misdemeanors No. 5326, which was enacted in 2005, established several general provisions regarding misdemeanors, which are scattered in the legislation. The main reasons behind this tendency to decriminalize misdemeanors are to reduce the workload of the judicial authorities by removing violations with relatively low unfairness content from the jurisdiction of the judiciary and at the same time to ensure the establishment of general principles and procedures regarding misdemeanors. However, due to the authority to

➤ Bu makale Etik Kurul iznine tabi değildir/This article is not subject to Ethics Committee permission.

➤ Makale Geliş Tarihi/Article Received Date: 28.03.2025

➤ Yayın Kurulu Kabul Tarihi/Editorial Board Acceptance Date: 22.07.2025

* Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku ABD, mekinci@aybu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-0411-3240>

** Adli Yargı Hakim ve Savcı Yardımcısı, Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı, m.akifozturk99@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0009-7849-8199>



impose administrative sanctions granted to the public prosecutor and the courts under the Law on Misdemeanors No. 5326, it can be stated that the purpose of reducing the workload of the judicial authorities has not been sufficiently met. At the same time, this situation causes the public prosecutor and courts to act as administrative bodies while performing judicial duties. In this study, the power to impose administrative sanctions granted to the public prosecutor under the Law on Misdemeanors No. 5326 and special laws is examined and the said power is evaluated in terms of the legal status of the public prosecutor, the principles of legal security and certainty, the tendency to decriminalize misdemeanors, the workload of public prosecutors and finally the remedy against administrative sanctions imposed by public prosecutors.

Keywords: Misdemeanor, administrative sanction, Public prosecutor, decriminalization tendency

GİRİŞ

Bir kamu hukuku dalı olarak idari düzeni tesis etme amacı güden Kabahatler Hukuku, suç olarak nitelendirilmeyen ancak bünyesinde barındırdığı haksızlık sebebiyle yaptırıma bağlanan fiilleri, bu fiiller karşısında uygulanacak yaptırımları ve yaptırımları uygulamaya yetkili makam ya da mercileri düzenlemektedir. 765 sayılı mülga Türk Ceza Kanunu (TCK) döneminde kabahatler, suçların bir görünümü olarak düzenlenmekteydi. Bunun yanında, mevzuatta dağınık biçimde yer alan diğer kabahatler ve karşılığında uygulanacak yaptırımlara ilişkin genel hükümler içeren bir kanun da bulunmamaktaydı. Diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de gelişen “kabahatleri suç olmaktan çıkarma eğilimi” ne uygun olarak 5237 sayılı TCK ile suç olmaktan çıkarılan kabahatler, müstakil bir kanun olan 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ile düzenleme altına alınmıştır. Ancak kabahatler, ilgili Kanunda yer alanlardan ibaret değildir.

Kabahatler Kanunu, kabahat kavramını “*kanunun, karşılığında idarî yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık*” şeklinde tanımlamaktadır (md. 2). İdari bir işlem şeklinde karşımıza çıkan idari yaptırımlar, bu niteliklerinin de bir gereği olarak kural itibarıyla idari makamlarca tesis edilmektedir. Ancak 5326 sayılı Kanun’da kimi durumlarda yargı mercilerine de idari yaptırım uygulama yetkisi verilmiştir. Söz konusu Kanun’un, genel hükümler başlığı altındaki md. 23 ve md. 24 Cumhuriyet savcısı ve mahkemelerin idari yaptırım uygulama yetkisine ilişkin düzenlemeler içermektedir. Bununla birlikte, Cumhuriyet savcısına tanınan idari yaptırım uygulama yetkisi, Kabahatler Kanunu’nda yer alan genel hükümden ibaret olmayıp bazı özel kanunlarda ayrıca tanınan yetkiler de bulunmaktadır.

Çalışmamızda, Kabahatler Kanunu ile Cumhuriyet savcısına tanınan idari yaptırım uygulama yetkisi ve başvuru yoluna ilişkin düzenlemeler ele alınacak ve özel kanunlarda benzer yetkileri tanıyan hükümlere yeri geldikçe değinilecektir. Bunun dışında, idari işlem niteliğinde olan yaptırımları uygulama yetkisinin adli bir merci olan Cumhuriyet savcısına tanınmış olması nedeniyle ortaya çıkan tartışmalara değinilecek ve bu çerçevede konu; Cumhuriyet savcısının hukuki statüsü, hukuki güvenlik ve belirlilik ilkeleri, kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması eğilimi, Cumhuriyet savcılarının iş yükü ve nihayet Cumhuriyet savcıları tarafından tesis edilen idari yaptırımlara karşı başvuru yolu açılarından değerlendirmeye tabi tutulacaktır.

I. SUÇ VE KABAHAT KAVRAMLARI

A. KAVRAMSAL BAKIŞ

Suç ve kabahat kavramları her ne kadar mahiyetleri itibariyle “haksızlık” teşkil eden fiilleri tanımlamak için kullanılıyor olsalar da karşılığında öngörülen yaptırımlar ve oluşturdıkları haksızlıkların boyutu itibariyle birbirinden farklılaşmaktadır. Diğer bir ifadeyle her iki kavram ihlal etmiş oldukları hukuki değerlerin farklılaşması ve sebebiyet verdikleri ihlallerin olumsuzluk derecelerinin aynı olmaması sebebiyle birbirinden ayrılmaktadır. Yargı mercilerinin idari yaptırım uygulama yetkisi değerlendirilirken bu iki kavram arasındaki farklılıkların da ifade edilmesi ve hangi nitelikteki fiillerin suç hangi nitelikteki fiillerin ise kabahat oluşturduğunun anlaşılması gerekmektedir.

Bilindiği üzere suç kavramı ceza hukukunun temel kavramlarından birisidir. Ancak buna rağmen suç kavramı ceza kanunlarında özel olarak tanımlanmamaktadır. Ülkemizde cari olan 5237 sayılı TCK’da da suç kavramı tanımlanmamıştır. Doktrinde, suç kavramının maddi ve şekli olmak üzere iki farklı açıdan ele alınabileceği, maddi anlamda suç yaklaşımının fiilin haksızlık içeriğine ve cezalandırılma gereğine odaklandığı; şekli anlamda suç yaklaşımının ise biçimsel bir bakış açısıyla, fiilin karşılığında ceza veya güvenlik tedbiri öngörülüp öngörülmediğine odaklandığı belirtilmektedir¹. Suç kavramına ilişkin bu iki yaklaşımın farklı güven- celeri bünyesinde barındırması nedeniyle birlikte ele alınması daha doğru olacaktır. Bir fiilin suç olarak kabul edilebilmesi için kanunlarca öngörülmüş olmasını yeterli gören şekli yaklaşım keyfiliği önleyici bir rol üstlenirken; maddi yaklaşım ise fiilin kanunlarda düzenlenmiş olmasının yanı sıra ihlal ettiği değerler ve toplumun beklentileri üzerinden de değerlendirmeyi gerektirmektedir². O halde suç, hukuki değerleri ihlal eden ve ihlal ettiği değerlerin önemine binaen toplum nazarında ağır bir dışlanmayla karşılaşan, karşılığında ceza ve güvenlik tedbirleri öngörülen insan davranışı olarak ifade edilebilir³.

Kabahat kavramı ise Kabahatler Kanunu md. 2’de “*Kabahat deyiminden; kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık anlaşılır*” denilerek tanımlanmıştır. Kabahatler Kanunu’nun kabahate ilişkin tanımına bakıldığında, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını gerektiren tüm fiillerin kabahat oluşturduğu izlenimi uyanmaktadır. Ancak karşılığında idari yaptırımların uygulandığı disiplin suçlarına Kanun’da yer verilmemiştir. Kanaatimizce kabahatin tanımı, söz konusu md. 2 ve md.16 birlikte değerlendirilerek yapılmalıdır. Kanunun yaptırım türleri başlığını taşıyan md. 16 hükmünde; kabahatler karşılığında uygulanacak

¹ Mahmut Koca ve İlhan Üzülmöz, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (13. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2020) 39.

² Koca ve Üzülmöz (n 1) 41.

³ Mehmet Emin Artuk ve Diğerleri, *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (14. Baskı, Adalet Yayınevi 2020) 257.



olan idari yaptırımların “idari para cezası” ve “idari tedbirler” den oluştuğu, idari tedbirlerin ise mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda belirtilen diğer tedbirlere karşılık geldiği ifade edilmiştir. O halde Kabahatler Kanunu’nun genel sistematığına göre kabahat kavramı “*Kanunların; karşılığında idari para cezası, mülkiyetin kamuya geçirilmesi veya diğer idari tedbirler öngörerek yaptırıma bağladığı haksızlık*” şeklinde tanımlanabilir.

Doktrinde bir eylemin kabahat ya da suç olarak tasnif edilmesine yönelik bazı görüşler ileri sürülmüştür. Bir kısım yazara göre suç ve kabahat kavramları arasında niteliksel bir ayrım mevcut iken diğer yazarlara göre sadece niceliksel ayrım mevcuttur⁴. Niteliksel fark bulunduğunu ileri süren görüşe göre, idare hukuku ve ceza hukukunun birbirlerinden farklı birer hukuk disiplini olmaları, öngördükleri yaptırımların da nitelik olarak farklı olmasını gerekli kılmaktadır. Buna göre bir fiilin kabahat veya suç oluşturmasındaki niteliksel ayrım; yaptırım uygulanmasındaki amaç, yaptırımı uygulayan makamlar, uygulanan usuller ve ilkelere dayanmaktadır. Bu görüşe göre kabahat ve suç arasındaki farkın sadece niceliksel bir ayrımdan ibaret olduğunu kabul etmek, kabahatlerin ceza kanunlarından ayrılmasındaki amacı da işlevsiz kılacaktır.⁵ Niceliksel bir ayrımın olduğunu kabul eden görüşe göre ise, kabahat ve suç kavramları arasında niteliksel farklılıkları ortaya koymaya yönelik objektif bir ölçüt bulunmamaktadır. Bu kavramlar arasındaki tek fark, içerdikleri haksızlığın ağırlığına karşılık gelen niceliktir. Haksızlığın içeriğine göre öngörülen cezanın ağırlığı kabahat ve suç arasındaki farkı ortaya koymaktadır⁶. Kanun koyucu, bir fiili ihlal ettiği değerler ve toplumda oluşan karşılığına göre daha hafif yaptırımlarla önlemeye çalışabileceği gibi, kamu düzenini daha büyük oranda ihlal edeceğine inandığı durumlarda da daha ağır yaptırımlar öngörebilecektir. Bu tamamen kanun koyucunun yürüttüğü suç siyasetine göre oluşan bir durumdur⁷.

Türk hukukunda hâkim görüş, kabahat ve suç kavramları arasında niceliksel bir farkın olduğunu kabul eden görüştür⁸. Kabahatler Kanunu’nun genel gerekçesine göre de bir fiilin suç veya kabahat olarak nitelendirilmesinde izlenen suç politikası etkili olup esasen fiil her iki durumda da haksızlık teşkil etmektedir. Bu nedenle suç veya kabahat şeklinde bir tasnifin yapılması, haksızlık oluşturan fiiller arasında bir nitelik farkı oluşturmamaktadır. Bu tasnif, hukuka aykırı fiilin meydana getir-

⁴ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Fatih Selami Mahmutoglu, ‘İdari Ceza Hukukunun Doğuşu ve Hukuk Düzeni İçindeki Yeri’ içinde İlhan Ulsan ve Funda Başaran Yavaşlar (editörler), *İdari Ceza Hukuku Sempozyumu* (1. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2009) 29 vd; Burcu Erdiñç, ‘İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması’ [2012] Ankara Barosu Dergisi 239, 243.

⁵ Erdiñç (n 4) 247.

⁶ Ali Pehlivan, *Kabahatler Hukukunun Genel Esasları* (1. Baskı, Beta Yayınevi 2020) 30.

⁷ Hakan Hakeri, *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (11. Baskı, Adalet Yayınevi 2011) 50.

⁸ Pehlivan (n 6) 30-31.

diği haksızlığın boyutuna göre yapıldığından iki kavram arasındaki sınıflandırma da niceliksel farka dayanmaktadır⁹.

B. KABAHATLERİN SUÇ OLMAKTAN ÇIKARILMA SÜRECİ

18. yüzyılda Almanya'da başladığı ifade edilen¹⁰ *kabahatleri suç olmaktan çıkarma süreci* genel itibarıyla iki şekilde ilerlemektedir. İlk olarak, fiil suç olmaktan çıkarılmakta ve karşılığında bir yaptırım da öngörülmeyle atfedilen haksızlık yargısı kaldırılmaktadır. Diğer bir yöntem olarak, fiil suç olmaktan çıkarılmakla birlikte hukuk düzeninde haksızlık olarak değerlendirilmeye devam etmekte ve karşılığında idari yaptırım öngörülerek ayrı bir kanun içerisinde düzenlenmektedir¹¹.

Kabahat ve suç kavramları gerek fiillerin haksızlık içeriği gerekse de uygulanan yaptırımlar ve bunların sonuçları itibarıyla farklı kavramlardır. Örneğin suç karşılığında hükmolunan mahkumiyetlere ilişkin adli sicil kaydı tutulurken; kabahatlere uygulanan idari yaptırımlara ilişkin böyle bir sicil kaydı bulunmamaktadır (5352 sayılı Adli Sicil Kanunu md. 4/1 ve md. 5/1/c). Aynı şekilde, ceza mahkumiyeti neticesinde birtakım haklardan yoksunluk söz konusu iken (5237 sayılı TCK md. 53), idari yaptırımlar bakımından bir hak yoksunluğu düzenlenmemiştir. Bu farklılıklara rağmen, kabahat ve suç oluşturan fiiller ülkemizde uzun süre aynı kanunda (765 sayılı mülga TCK'da) düzenlenmiştir¹². Bu durum, Kabahatler Kanunu'nun kabulüne kadar devam etmiştir.

Kabahatlere ilişkin yürürlükteki hükümler arasında bir ahengin bulunmaması, idari yaptırımlara ilişkin genel bir kanuna ihtiyaç duyulması ve mevzuatta dağınık şekilde yer alan tüm kabahatlere ilişkin genel düzenlemelerle bir sistem oluşturulmaya çalışılması Kabahatler Kanunu'nun kabul edilmesinin temel gerekçeleri olmuştur¹³. Bu doğrultuda hazırlanan Kabahatler Kanunu ile kabahatler, bağımsız bir kanun çatısı altında düzenlenmiş ve böylece kabahatler hukuku bakımından teorik ve sistematik bir çerçevenin oluşturulması amaçlanmıştır. Bunun yanı sıra nüfu-

⁹ Kabahatler Kanunu Genel Gerekçesi, Kabahatler Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu (1/993), Dönem: 22, Yasama Yılı: 3, S. Sayısı: 840.

¹⁰ Kayıhan İçel, 'İdari Ceza Hukuku ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi' (2011) 50 İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 117, 117; Mahmutoglu (n 4) 31.

¹¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Mahmutoglu (n 4) 30 vd.; Köksal Bayraktar, 'Ceza Hukukunda Suç Olmaktan Çıkarma Akımı' (1984) 50 İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 197, 198 vd.; Soner Demirtaş, 'Türk Hukukunda Suç Olmaktan Çıkarma ve Ceza Vermekten Kaçınma Eğilimi' (2019) 21 491, 497 vd.; Selçuk Gişi, 'Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Kabahatler Kanunu' (2017) 8 İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 129, 132 vd.

¹² 765 sayılı mülga TCK'da suç, bir üst kavram olarak kullanılmış, cürüm ve kabahatler suçun görünüm şekilleri olarak kabul edilmişti. 3 ana bölümden oluşan Kanun'da, cürümler ve kabahatler ayrı bölümlerde yer almaktaydı ve md. 11'de cürümler ile kabahatler karşılığında öngörülen yaptırımların neler olduğunu düzenlenmekteydi. Bu nedenle hangi fiillerin cürüm hangi fiillerin kabahat oluşturduğu hem kanunda düzenlendiği bölüme hem de öngörülen yaptırıma göre belirlenmekteydi.

¹³ Kabahatler Kanunu Genel Gerekçesi, Kabahatler Kanunu Tasarısı ve Adalet Komisyonu Raporu (1/993), Dönem: 22, Yasama Yılı: 3, S. Sayısı: 840.



sun artması, sosyolojik yapının değişmesi, ilişkilerin çeşitliliği başta olmak üzere birçok sebebe dayalı olarak artış gösteren suç işleme oranları karşısında yargısal mercilerin iş yükünün azaltılması hedeflenmiştir¹⁴.

Gerçekten de suç karşılığında öngörülen cezai yaptırımların doğuracağı ağır sonuçlar da göz önünde bulundurulduğunda, daha hafif nitelikteki haksızlıkların da aynı usullerle ele alınması ve böylece yargı mercilerinin idari makamlarca yerine getirilmesi gereken bir fonksiyonu da üstlenerek iş yüklerini artırmaları suçla etkin mücadelede zarar veren bir durumdur. Ayrıca daha az haksızlık içerdiği gerekçeyle kabahat olarak nitelendirilen fiillerin failleri ile; hapis cezası ve güvenlik tedbirleri gibi daha ağır yaptırımları gerektiren suç faillerinin aynı süreçten geçmesi görece hafif nitelikteki haksızlıkların faillerinin lekelenmeme hakkını da zedeleyen bir durumdur¹⁵.

Türk hukukunda kabahatlerin ceza kanunlarından çıkarılması ve müstakil bir kanun altında ele alınmasında Kabahatler Kanunu bir dönüm noktasıdır. Bu Kanun'da; kabahat olarak nitelendirilen fiiller bakımından uygulanacak genel ilkeler, kabahat karşılığındaki yaptırımların nelerden ibaret olduğu, yaptırımların uygulanmasına yönelik usuller, sorumluluğun esasları, zamanaşımı, idari yaptırımlara karşı başvuru yolları ve itiraz usulleri gibi temel meseleler düzenlenmiştir (Kabahatler Kanunu md. 1).

II. KABAHAHLER KANUNUNA GÖRE İDARİ YAPTIRIM UYGULAMA YETKİSİ

Kabahatler Kanunu'nun dördüncü bölümü "Karar Verme Yetkisi ve Kanun Yolları" nı düzenlemektedir. İlgili bölümde yer alan md. 22 "İdari Yaptırım Kararı Verme Yetkisi" ni, md. 23 "Cumhuriyet Savcısının Karar Verme Yetkisi" ni ve md. 24 ise "Mahkemenin Karar Verme Yetkisi" ni düzenlemektedir. Çalışmamızın bu kısmında; idari mercilere ve mahkemelere tanınan idari yaptırım uygulama yetkisine kısaca değinilecek ve akabinde Cumhuriyet savcısının hukuki statüsü, idari yaptırım uygulama yetkisi ve bu yaptırımlara karşı başvuru yolları detaylı bir şekilde ele alınacaktır.

A. İDARİ MERCİLER

Kabahatler Kanunu md. 22/1'e göre, kabahatler karşılığında idari yaptırım kararı vermeye ilgili kanunda açıkça gösterilen idarî kurul, makam veya kamu görevlileri yetkili kılınmıştır. Bir başka ifadeyle Kabahatler Kanunu sistematığında, kabahat oluşturan bir fiil karşılığında idari yaptırım uygulama yetkisi kural olarak idari mercilere tanınmıştır. Esasen bu düzenleme, kabahat karşılığında uygulanan yaptırımların idari merciler tarafından verilmesiyle uyumlu ve tutarlıdır.

¹⁴ Ayşegül Kula, 'Kabahatler Kanunu'nun Genel Hükümleri' [2019] Türkiye Barolar Birliği Dergisi 43, 46.

¹⁵ Gişi (n 11) 133.



rımların birer idari işlem olması ve idari işlemlerin de kural olarak idari makamlar tarafından yapılması gerekliliği nedeniyle isabetli bir düzenlemedir. Bunun yanı sıra söz konusu tercih, iş yükü fazla olan yargısal mercilerin iş yükünü hafifletmek suretiyle suçla etkin mücadelede katkı sunacak nitelikte olmuştur.

Kanunda idari kurul, makam veya kamu görevlilerinden ne anlaşılması gerektiği hususuna açıkça yer verilmemiştir. Bu nedenle, kabahat karşılığında idari yaptırım uygulama yetkisinin kime ya da hangi mercie tanındığı hususu, ilgili kabahatin düzenlendiği kanuna bakılarak tespit edilmelidir. Bununla birlikte Kabahatler Kanunu md. 22/2'ye göre, kanunda açık hüküm bulunmayan hallerde ilgili kamu kurum ve kuruluşunun en üst amiri bu konuda yetkili kılınmıştır. Ayrıca Kabahatler Kanunu md. 22/3'te; idari kurul, makam veya kamu görevlilerinin, ancak ilgili kamu kurum ve kuruluşunun görev alanına giren yerlerde işlenen kabahatler dolayısıyla idari yaptırım kararı vermeye yetkili oldukları belirtilmiştir.

B. MAHKEME

Kabahatler Kanunu md. 24, mahkemelerin idari yaptırım uygulama yetkisini düzenlemektedir. İlgili hükümde “*Kovuşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde mahkeme tarafından idari yaptırım kararı verilir*” denilerek, kovuşturma aşamasında idari yaptırım uygulanması noktasında mahkemeler yetkili ve görevli kılınmıştır. İlgili hükmün “yaptırım kararı verilir” şeklindeki emredici ifadesi, kovuşturma konusu fiilin bir kabahat oluşturması halinde mahkeme tarafından idari yaptırım kararı verilmesini zorunlu kılmaktadır. İleride de ifade edileceği üzere, Cumhuriyet savcısının idari yaptırım uygulama yetkisine ilişkin Kabahatler Kanunu'nda yer alan düzenleme, savcı tarafından idari yaptırım kararı verilebilmesi için ilgili kamu kurum ve kuruluşunca idari yaptırım kararı verilmemiş olması gerekliliğini düzenlerken (md. 23/3); mahkemenin yetkisine ilişkin hükümde böyle bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Ancak bu durum mahkeme tarafından mükerrer bir idari yaptırım uygulanabileceği şeklinde anlaşılmalıdır. Zira her ne kadar mahkemenin yetkisine ilişkin hükümde, idari yaptırım kararı verilebilmesi için ilgili kamu kurum ve kuruluşu tarafından yaptırım uygulanmamış olması şartına açıkça yer verilmemiş ise de bu durum, kabahatler hukuku bakımından da geçerli olan “non bis in idem” ilkesinin bir gereği olarak kabul edilmelidir¹⁶.

Madde metninde *kovuşturmadan* bahsedildiği için idari yaptırım kararı verme yetkisini haiz mahkemeden anlaşılması gereken ceza mahkemeleridir¹⁷. Zira kovuşturma evresi ceza muhakemesinin yargılama aşamasına karşılık gelen teknik bir tabirdir. Ceza mahkemeleri ise; genel görevli asliye ceza ve ağır ceza mahkemelerinin yanı sıra 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu, 6769 sayılı Sınai Mülkiyet Kanunu

¹⁶ Murat Ekinci, ‘Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar’ (2017) 1 Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi 19, 47.

¹⁷ F Ebru Gündüz ve Hakan Gündüz, ‘Kabahatler Kanunu’na Göre Cumhuriyet Savcısı ve Mahkemenin İdari Yaptırım Kararı Verme Yetkisi’ [2022] Adalet Dergisi 111, 117.

ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nda belirtilen özel görevli ceza mahkemeleridir. O halde ilgili hükmü, kovuşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğu ve ilgili kamu kurum ve kuruluşu tarafından idari yaptırım kararı alınmadığı takdirde ceza mahkemelerinin idari yaptırım kararı vermesi gerektiği şeklinde anlamak gerekmektedir.

Mahkemenin idari yaptırım uygulama yetkisini düzenleyen md. 24'ün yanı sıra Kabahatler Kanunu'nun "Tüzel kişilerin sorumluluğu" başlıklı md. 43/A hükmünde de ceza mahkemesinin idari yaptırım uygulama yetkisi düzenlenmektedir. İlgili hükmün birinci fıkrasına göre, daha ağır idari para cezasını gerektiren bir kabahat oluşturmadığı durumlarda, bir tüzel kişinin menfaatine yine o tüzel kişinin organ yahut temsilcisi tarafından ya da bu nitelikleri haiz olmamakla birlikte tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde görev üstlenen bir kimse tarafından maddede sayılan suçların işlenmesi halinde ayrıca tüzel kişiye de idari para cezası verilecektir. İlgili hükmün ikinci fıkrasında ise bu madde kapsamında idari yaptırım uygulama yetkisinin, maddede yer alan suçlarla ilgili yargılama yapmakta olan mahkemeye ait olduğu düzenlenmektedir.

Madde metninden anlaşılabacağı üzere, tüzel kişilerin sorumluluğunu düzenleyen md. 43/A hükmü, genel hükümler başlığı altında düzenlenen, mahkemenin idari yaptırım uygulama yetkisinden farklılık arz etmektedir. Zira Kabahatler Kanunu md. 24 uyarınca mahkemenin idari yaptırım kararı verebilmesi için, kabahat oluşturan fiilin suç olmadığının anlaşılması veya fiil suç oluşturmaya rağmen suçtan dolayı cezai yaptırım uygulanamıyor olması gerekirken¹⁸; Kanunun md. 43/A hükmü uyarınca tüzel kişi hakkında idari yaptırım uygulanabilmesinin önkoşulu, maddede belirtilen katalog suçların tüzel kişi yararına işlenmiş olmasıdır¹⁹.

C. CUMHURİYET SAVCISI

Cumhuriyet savcısının hukuki niteliğine ilişkin doktrinde çeşitli görüşler ileri sürülmektedir. İlgili görüşlerden hangisinin benimsendiğine göre, Cumhuriyet savcısına tanınan idari yaptırım uygulama yetkisine ilişkin değerlendirme de değişiklik

¹⁸ Her ne kadar Kabahatler Kanunu md. 24'te buna yönelik bir ifadeye yer verilmiyor olsa da bu sonuca yine aynı Kanunun *içtima* başlıklı 15. maddesinden ulaşılmaktadır. Kabahatler Kanunu md. 15/3: "Bir fiil hem kabahat hem de suç olarak tanımlanmış ise, sadece suçtan dolayı yaptırım uygulanabilir. Ancak, suçtan dolayı yaptırım uygulanamayan hallerde kabahat dolayısıyla yaptırım uygulanır."

¹⁹ Buna karşın bazı yazarlar Kabahatler Kanunu md. 27/7'de düzenlenen, beraat kararı üzerine verilen idari yaptırım kararından hareketle mahkeme tarafından idari yaptırım kararı verilebilmesi için beraate ilişkin hüküm verilmesinin gerekli olduğunu kabul etmektedir. Bkz. Yunus Anıl Ay, '5326 Sayılı Kanun'un 23 ve 24'üncü Maddelerine Göre Cumhuriyet Savcısı ve Mahkeme 213 Sayılı Kanun'da Öngörülen Vergi Cezalarını Kesebilir Mi?' (2023) 20 Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi 58, 61. Ancak ifade etmek gerekir ki başvuru yolunu düzenleyen md. 27'de mahkemeye ilişkin sadece 7. fıkra bulunmamaktadır. 5. fıkra da genel olarak mahkeme tarafından verilen idari yaptırım kararı için bir düzenleme yapılmış; 7. fıkra da ise beraat kararı ile idari yaptırım kararının bir arada bulunduğu hal düzenlenmiştir. Bu durum, mahkeme tarafından idari yaptırım kararı verilebilmesinin yalnızca beraat kararı verilen hallerle sınırlı olduğunun kabulü için yeterli değildir.

gösterecektir. Bu nedenle, aşağıda ilk olarak Cumhuriyet savcısının hukuki niteliğine ilişkin doktrinsel görüşlere yer verilecek, ardından Cumhuriyet savcısının idari yaptırım uygulama yetkisine ilişkin Kabahatler Kanunu'nda yer alan düzenlemeler ele alınacak ve nihayet Cumhuriyet savcısı tarafından kabahatler karşılığında uygulanan idari yaptırımlara karşı başvuru yolları incelenecektir.

1. Cumhuriyet Savcısının Hukuki Statüsü

Ceza yargılamasının en önemli sükjelerinden birisi olan Cumhuriyet savcısının hukuki niteliğine yönelik ileri sürülen görüşlerden ilki, yapmış olduğu işlemlerden hareketle savcılığın idari bir makam olduğunu, diğjer görüş adli bir makam olduğunu, üçüncü görüş ise savcılığın tek başına idari ya da adli bir makam olarak nitelendirilemeyeceğini, yapmış olduğu işlemler itibariyle adli ve idari bir nitelik taşıdığının kabul edilmesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir²⁰.

Savcılığın idari bir makam olduğunu savunanlar; Anayasa md. 9'a göre yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılacağını, Cumhuriyet savcısının ise bir mahkeme teşkilatı içerisinde yer almadığını, ceza muhakemesindeki rolünün soruşturma yürütmek, soruşturma neticesinde iddia-name düzenlemek ve kovuşturma aşamasında birtakım roller üstlenmekten ibaret olduğunu ve savcılığın herhangi bir hükümle uyuşmazlığı çözüme kavuşturma yetkisinin olmadığını, bu nedenle de adli niteliği haiz bir makam olarak kabul edilemeyeceğini ileri sürmektedirler²¹. Bu görüşü savunanlara göre her ne kadar savcılık tarafından kovuşturmaya yer olmadığı kararı, uzlaşma ve önödeme gibi yöntemler ile uyuşmazlık nihayete erdiriliyor olsa da bu hallerde yargılama yapılmamakta, sadece kanunun verdiği yetkiye dayanarak uyuşmazlık kovuşturma evresine taşınmadan sona erdirilmektedir²². Zira 5271 sayılı CMK md. 223 uyuşmazlığı sona erdiren hüküm çeşitlerini düzenlemektedir ki bu hükümler arasında kovuşturmaya yer olmadığı kararı bulunmamaktadır. O halde savcılığın soruşturmayı sona erdiren kararları itibariyle yapmış olduğu faaliyet, sadece uyuşmazlığın yargılama safhasına geçmesine mâni olan ve bu suretle soruşturmayı sona erdiren bir faaliyettir²³. Bu nedenle, savcılığın idari bir makam olduğunu savunan yazarlar savcılığın *adli alanda faaliyet gösteren idari bir makam olduğunu ve yürütmenin bir parçası olduğunu* kabul etmektedirler²⁴.

²⁰ Tuğçe Çitçi, 'Cumhuriyet Savcısının Hukuki Statüsü, Delilleri Değerlendirme Yetkisi ve Sınırları (Yayınlanmamış Doktora Tezi)' (Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2020) 57.

²¹ Çitçi (n 20) 58.

²² Hakan Karakehya ve Murat Arabacı, 'Cumhuriyet Savcısının Hukuki Statüsü, Muhakemedeki Taraf Pozisyonu ve İspat Yükünün Bulunması Üzerine' (2016) 65 Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 2059, 2066.

²³ Ay (n 19) 61.

²⁴ Karakehya ve Arabacı (n 22) 2067.



Cumhuriyet savcılığının hem idari hem de adli bir makam olduğunu savunanlar ise, savcının idari ve adli birtakım görevlerinin bulunmasını gerekçe göstererek, idari görevleri yönünden yürütmeye bağlı, adli görevleri yönünden ise yürütmeden bağımsız hareket eden bir makam olduğunu ifade etmektedirler²⁵. Söz konusu yazarlar; savcının adli işlemleri ile idari işlemlerinin birbirinden ayrılmakta olduğunu, idari işlemleri yönünden Adalet Bakanlığının gözetim ve denetimi altında bulunduğunu (2802 sayılı Kanun md. 5/3, 5/4), yargıyla ilgili işlemleri yönünden ise denetim ve gözetim yetkisinin ilgili başsavcılıklara ait olduğunu (2802 sayılı Kanun md. 5/1), bu bağlamda konuya yaklaşıldığında *savcılık teşkilatının organik yönden idari nitelikli ve fakat fonksiyonel yönüyle de adli nitelikli* bir makam olarak değerlendirilebileceğini ileri sürmektedirler²⁶.

Cumhuriyet savcılığı makamının adli bir makam olduğunu savunan yazarlar ise görüşlerini, soruşturma evresinde savcılık makamınca yapılan muhakeme faaliyetleri üzerine inşa etmektedirler. Bu yazarlara göre savcılık ceza muhakemesi sürecini başlatmak suretiyle adalete hizmet eden, şüphelinin leh ve aleyhinde topladığı delilleri değerlendirerek iddia ve mütalaalarda bulunan bir makamdır. Bu yazarlar; idarenin savcı üzerinde yalnızca gözetim yetkisinin bulunduğunu, dolayısıyla savcılığın hiyerarşik yapısı itibarıyla idari bir yapıya sahip olmasının yalnızca görünüşten ibaret olduğunu, 1961 ve 1982 Anayasalarında savcılık kurumunun yürütme erki içerisinde değil yargı erki içerisinde düzenlendiğini, savcıların hakimler gibi yargılama görevi yapmıyor olmalarının onların adli görev yapmadıkları sonucunu doğurmayacağını, nitekim yargı erkine dahil tek faaliyetin yargılama faaliyeti olmadığını, Cumhuriyet savcısının yürüttüğü soruşturma işlemlerinin de yargılama kapsamında bir faaliyet olduğunu ve nihayet bu gerekçelerin Cumhuriyet savcısının adli bir makam sayılması için yeterli nedenler olduğunu ileri sürmektedirler²⁷.

Kanaatimizce, soruşturma evresinin genel yetkili makamı pozisyonunda bulunan Cumhuriyet savcılarının; delillerin toplanması, koruma tedbirlerine başvurulması, yargılama aşamasını başlatan iddianamenin düzenlenmesi ve yargılama esnasında etkin bir rol oynayarak yargılamayı yönlendirme hususlarında yetki tanınmış olması savcılık makamının adli bir nitelik taşıdığını göstermektedir. Cumhuriyet savcısının, başsavcılık müessesesinin varlığı sebebiyle mahkemeler kadar mutlak bir bağımsızlığının olmadığı ifade edilebilirse de bu durum şekli bir nitelik taşımakta olup ceza muhakemesi bakımından oldukça geniş yetkileri bulunan savcının yürütme organı içerisinde yer aldığı kabulü için yeterli değildir. Ayrıca 1982 Anayasası'nın "yargı" başlıklı üçüncü bölümünde yer alan md. 140 hakim ve savcılık mesleğini bir arada düzenlemektedir. O halde savcılık makamının sırf idari bağlantıları ve görevlerinin bulunmasından hareketle yürütmeye dahil olduğunu kabul etmek,

²⁵ Çitçi (n 20) 60.

²⁶ Ay (n 19) 60.

²⁷ Çitçi (n 20) 59.

kurucu iktidarın iradesiyle de çelişecektir. Bunun dışında md. 140/6 hükmü sadece savcıların değil aynı zamanda hakimlerin de idari görevlerinin bulunduğunu ve idari görevler yönünden her iki makamın da Adalet Bakanlığına bağlı olduğunu düzenlemektedir²⁸. Öte yandan Cumhuriyet savcılarının, hakimler gibi yargılama yapmaması ve kesin hüküm niteliğinde kararlar verme yetkisinin bulunmaması da onun idari bir organ olduğu sonucunu doğurmamaktadır. Zira yargıya ilişkin tek faaliyet, kesin hüküm niteliğinde kararlar vermek ve uyuşmazlığı bu suretle sona erdirmek değildir. Cumhuriyet savcıları, yargılama sürecinin başat unsuru niteliğinde olan soruşturma aşamasını yürütmekle görevlidirler ki bu da ceza yargılamasının ayrılmaz bir parçasıdır²⁹. Nitekim 5271 sayılı CMK md. 225/1’de yer alan “*Hüküm, ancak iddianamede unsurları gösterilen suça ilişkin fiil ve faili hakkında verilir*” ifadesinden de anlaşılacağı üzere, savcılık tarafından düzenlenen iddianame, mahkeme tarafından yürütülen kovuşturma aşamasının çerçevesini çizmektedir. Cumhuriyet savcılığının yürütmeye yer aldığı kabulü ise ceza yargılamasının kapsamının doğrudan yürütme organı tarafından belirlendiğinin kabulü olacaktır.

Gerçekten de Cumhuriyet savcılığı makamının idari görevlerinin ve idari bir örgütünün bulunuyor olması ilgili makamın yürütmenin bir parçası olduğunu kabul etmek için yeterli bir sebep teşkil etmemektedir. Cumhuriyet savcılarının adli görevleri yönünden başsavcılık makamının denetimine tabi olması her ne kadar mahkemeler kadar bağımsız hareket edemediğine yönelik bir eleştiri olarak kabul edilebilirse de; denetimi yapan makamın da yine aynı şekilde savcılık makamı olduğu ve yürütülen denetimin yargısal bir denetim olduğu (5235 sayılı Kanun md. 18/son) göz önünde bulundurulduğunda söz konusu hiyerarşinin de savcılık makamını yürütmenin bir parçası haline getirmediği sonucuna varmak mümkündür. Ayrıca 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu md. 5/3 hükmü “*Adalet Bakanı, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin görevler hariç olmak üzere hâkim ve savcılar üzerinde gözetim hakkını haizdir*” diyerek, savcıların da yargı yetkisinin kullanılmasına dair görevlerinin bulunduğunu açıkça ifade etmektedir. Bunun yanı sıra ilgili düzenleme hakimlerin de yargısal yetki kullanımına ilişkin haller dışında Adalet Bakanı’nın gözetimi altında olduğunu belirtmektedir. Bu nedenle salt hakimlere nazaran daha yoğun idari görevlerinin olması savcılığı yürütmeye dahil bir makam haline getirmemektedir.

Son olarak ifade etmek gerekir ki; Cumhuriyet savcısının ceza muhakemesini kesin hükümle sona erdiren kararlar veremiyor olması, savcılık makamının adli niteliğinin bulunmadığının kabulü için yeterli değildir. Zira soruşturma evresinde görev yapan sulh ceza hakimleri de vermiş oldukları kararlar itibarıyla uyuşmazlığı kesin hükümle çözmekte, soruşturmayı ilerletmeye imkân veren birtakım

²⁸ 1982 Anayasası md.140/6: *Hakimler ve savcılar idari görevleri yönünden Adalet Bakanlığına bağlıdır.*”

²⁹ Özlem Çelik ve Sercan Tokdemir, ‘Kamu Davası ve Toplumsal Algılar’, *Prof. Dr. Feridun Yenisey’e Armağan* (Beta Yayınevi 2014) 1488.



faaliyetlerde bulunmaktadır. Nitekim yargılama bir bütün olup sadece kovuşturma evresini değil, kovuşturma evresinin ön aşaması niteliğinde olan soruşturma evresini de içeren bir süreçtir. Uygulanan yaptırımlar ve koruma tedbirleri itibariyle insan haklarına yoğun bir müdahalenin olduğu ceza muhakemesi sürecinde oldukça geniş yetkilerinin bulunduğu da göz önüne alındığında, yargılamayı bu denli etkileme ve yönlendirme imkânı bulunan savcılık makamının yürütmeye dahil bir organ olarak kabulü mümkün değildir.

2. Cumhuriyet Savcısının İdari Yaptırım Uygulama Yetkisi

Kabahatler karşılığında idari yaptırım uygulama yetkisi, Kabahatler Kanunu ile kural olarak adli mercilerin görev alanından çıkarılmış ve idari bir süreç içerisinde tamamlanacak şekilde düzenlenmiştir. Bununla birlikte, daha önce de ifade ettiğimiz üzere, söz konusu Kanun'da mahkemenin yanı sıra Cumhuriyet savcısı bakımından da idari yaptırım uygulama noktasında istisnai hükümlere yer verilmiştir.

Kabahatler Kanunu'nun "*Cumhuriyet savcısının karar verme yetkisi*" başlıklı md. 23 hükmü, Cumhuriyet savcısının idari yaptırım uygulama yetkisine ilişkin üç farklı durumu düzenlemiştir. İlgili hükmün birinci fıkrası Cumhuriyet savcısına kanunla açıkça yetki tanınan halleri; ikinci ve üçüncü fıkraları ise soruşturma evresinde yetki tanınan halleri düzenlemektedir³⁰.

Md. 23/1 hükmü gereğince Cumhuriyet savcısı, kanunda kendisine açıkça yetki tanınan hallerde kabahat karşılığında idari yaptırım uygulama yetkisini haizdir. İlgili fıkra, savcının idari yaptırım uygulama yetkisinden bahsedilebilmesi için herhangibir soruşturmanın varlığı aranmamıştır. Bir başka ifadeyle, Cumhuriyet savcısı idari bir merci gibi değerlendirilerek idari yaptırım uygulama yetkisi tanınmıştır. Cumhuriyet savcısının md. 23/1 hükmünde belirtilen, bir kabahat karşılığında idari yaptırım uygulama yetkisi bakımından açıkça yetkili kılındığı durumlara çeşitli kanunlarda rastlanmaktadır:

- i. **5326 sayılı Kabahatler Kanunu md. 43/B:** 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun tanımlar başlıklı md. 3'te düzenlenen banka, finansal kuruluş, paranın sayım ve incelemesini yaparak bankalara destek veren kuruluşlar ile dövize ilişkin işlem yapma ehliyetini haiz şirketlere ibraz edilen paranın sahteliğinin anlaşılmaması halinde, 5237 sayılı TCK md.278 uyarınca, yetkili makamlar üzerinde suçu bildirme yükümlülüğü doğmaktadır. Kabahatler Kanunu md. 43/B hükmü de söz konusu yükümlülüğün gereğinin yerine getirilmemesi halinde

³⁰ Kabahatler Kanunu md. 23: "(1) Cumhuriyet savcısı, kanunda açıkça hüküm bulunan hallerde bir kabahat dolayısıyla idari yaptırım kararı vermeye yetkilidir. (2) Bir suç dolayısıyla başlatılan soruşturma kapsamında bir kabahatin işlendiğini öğrenmesi halinde Cumhuriyet savcısı durumu ilgili kamu kurum ve kuruluşuna bildirebileceği gibi, kendisi de idari yaptırım kararı verebilir. (3) Soruşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde Cumhuriyet savcısı bu nedenle idari yaptırım kararı verir. Ancak, bunun için ilgili kamu kurum ve kuruluşu tarafından idari yaptırım kararı verilmemiş olması gerekir".

sayılan tüzel kişilere Cumhuriyet savcısı tarafından idari para cezası uygulanacağını düzenlemektedir.

- ii. **1136 sayılı Avukatlık Kanunu md. 17/son:** 1136 sayılı Avukatlık Kanunu md. 3/1-c uyarınca, avukatlık mesleğine kabul edilebilme şartlarından birisi de avukatlık stajını tamamlayarak staj bitim belgesini almaktır. Söz konusu stajın yapılabilmesi için aranan şartların düzenlendiği md. 16 ve md. 17 ise stajyer adayları tarafından düzenlenmesi gereken dilekçe ve belgelere yer vermektedir. Kanuna göre, stajyer adaylarının Kanunda sayılan yasak hallerinin bulunmadığına ilişkin düzenlenecek bir bildiri kağıdı belgeler arasında yer almalıdır (md. 17/2). Bu bildiri kağıdının gerçeği yansıtmaması durumunda idari para cezasını uygulama yetkisi ise Cumhuriyet savcısına tanınmıştır.
- iii. **1136 sayılı Avukatlık Kanunu md. 35:** Hukuk düzenimizde kural olarak avukatla temsil zorunluluğu bulunmamaktadır. Ancak gerek 5271 sayılı CMK'da gerekse diğer bazı kanunlarda bu durumun istisnaları bulunmaktadır. Örneğin 1136 sayılı Avukatlık Kanunu md. 35/3 hükmü anonim şirketler ile yapı kooperatiflerinin bünyelerinde sözleşmeli avukat bulundurma mecburiyetini öngörmektedir. İlgili yükümlülüğe uymayan kuruluşlara idari para cezası verme yetkisi ise Cumhuriyet savcısına tanınmıştır.
- iv. **1136 sayılı Avukatlık Kanunu md. 63/2:** 1136 sayılı Avukatlık Kanunu md. 63 hükmüne göre, baro levhasında kayıtlı olmayanlar yahut işten yasaklanmış olan avukatlar, avukatlıktan kaynaklanan yetkileri kullanamayacakları gibi şahıslarına ilişkin olanlar hariç dava ve icra işlerini de takip edemeyeceklerdir. Bunun yanı sıra, kural olarak, baro levhasında kayıtlı olmayanların avukat unvanını kullanmaları da yasaklanmıştır (md. 63/1). Söz konusu hükümde düzenlenen yükümlülüklere aykırı hareket edenler hakkında idari para cezası verme yetkisi Cumhuriyet savcısına tanınmıştır.
- v. **5941 sayılı Çek Kanunu md. 7/9:** 5941 sayılı Çek Kanunu'nun *diğer ceza hükümleri* başlıklı md. 7/9 hükmüne göre, hamiline çek defteri yaprağı kullanmadan hamiline çek düzenleyen kişi hakkında, her çek için ayrı olmak üzere Cumhuriyet savcısı tarafından idari para cezası verilecektir.
- vi. **5941 sayılı Çek Kanunu md. 7/10:** 5941 sayılı Çek Kanunu md.2, çek defteri düzenleme yetkisine sahip bankanın araştırma yükümlülüğünün kapsamını ve çek defterlerine ilişkin hususları düzenlemektedir. Hükme göre bankalar, çek hesabı açtırmak isteyen kimselerden istenen bilgi ve belgeleri on yıl süreyle saklamakla yükümlüdürler. 5941 sayılı Kanun md. 7/10 ise md. 2'de öngörülen belgelerin saklanması ve sağlanmasına ilişkin hükümlere aykırılık yahut çekin karşılıksız çıkması halinde idari para cezası uygulama yetkisini Cumhuriyet savcısına tanımaktadır.
- vii. **5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu md. 94/3:** 5271 sayılı CMK md. 94/3 hükmüne göre, ifadesi alınmak üzere düzenlenen yakalama emrine istinaden



mesai saatleri dışında yakalanan ve belirlenen tarihte yargı mercii önünde hazır bulunmayı taahhüt eden kimse Cumhuriyet savcısının takdirine göre serbest bırakılabilecek, taahhüdünü yerine getirmediğinde ise Cumhuriyet savcısı tarafından bu kimseye idari para cezası verilecektir.

viii. **1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun md. 3/**

son: 1567 sayılı Kanun md.3, idari para cezasını gerektiren çeşitli fiillere yer vermektedir. Bu fiiller karşılığında uygulanacak idari para cezalarının miktarı ve uygulanma koşulları da ilgili kabahate göre değişiklik göstermektedir. Hükmün son fıkrası ise maddede belirtilen kabahatler karşılığında idari para cezası uygulama yetkisinin Cumhuriyet savcısına ait olduğunu düzenlemektedir.

ix. **5681 sayılı Matbaalar Kanunu md. 6:** Anayasa'nın basın hürriyeti başlıklı

md. 28 uyarınca basımevi kurmak izin alma ve mali teminat yatırma şartına bağlanamaz. 5681 sayılı Matbaalar Kanunu'nun md. 1 hükmü de ilgili anayasal düzenlemeye uygun olarak, matbaa kurulmasının izne bağlı olmadığını ancak açılmadan evvel kurulacağı yerin en büyük mülki amirine bir beyanname verilmesi gerekliliğini düzenlemektedir. Kanun'un devam eden maddelerinde bu beyannamenin muhteviyatı ve matbaa açan kimselerin birtakım yükümlülükleri düzenlenmektedir. Belirlenen yükümlülüklerle aykırı hareket eden kimselere ise idari para cezası verilmesi öngörülmüştür. Söz konusu idari para cezasını vermeye yetkili makam ise Cumhuriyet savcılığıdır.

x. **5977 sayılı Biyogüvenlik Kanunu md. 15/9:** 5977 sayılı Kanun'un amacı,

genetik yapısı değiştirilmiş organizmalar ve ürünlerden kaynaklanabilecek riskleri engellemek ve biyogüvenlik sisteminin kurulması ile buna ilişkin faaliyetlerin düzenlenmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir (md. 1). Kanun'un 15. maddesi, ilgili faaliyet alanına ilişkin birtakım suç ve kabahatler ile yaptırımlarını düzenlemektedir. Bu kapsamda, md.6 ve md.7'de düzenlenen hükümlere aykırı davranılması halinde idari para cezası vermeye Cumhuriyet savcısı yetkili kılınmıştır.

xi. **6222 sayılı Sporda Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanun md.**

23/3: İnsanların sosyal yaşamının önemli bir bölümünü oluşturan spor faaliyetlerinde düzeni tesis etmek amacıyla ihdas edilen 6222 sayılı Kanun'da, çeşitli kabahatler düzenlenmektedir³¹. Söz konusu kabahatler karşılığında idari yaptırım uygulama yetkisi bakımından ise Cumhuriyet savcıları yetkili kılınmıştır.

Yukarıda örnek kabilinden yer verilen özel kanun hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, Cumhuriyet savcısına çeşitli kanunlarda ve faaliyet alanlarında idari yaptırım uygulama yetkisi tanınmaktadır.

³¹ 6222 sayılı Kanun'un; şike ve teşvik primine ilişkin md. 11/7, müsabakalarda özel güvenlik görevlisi bulundurma yükümlülüğüne ilişkin md. 21/1, şiddete neden olabilecek açıklamalara ilişkin md. 22/1 ve md. 22/4 hükümleri idari para cezasını gerektiren kabahatleri düzenlemektedir.

Kabahatler Kanunu'na göre Cumhuriyet savcısına ceza soruşturması çerçevesinde tanınan idari yaptırım uygulama yetkisi ise md. 23/2 ve md. 23/3'te düzenlenmektedir. Bu kapsamda;

Md. 23/2 hükmü gereğince; suç şüphesi üzerine başlatılan bir soruşturma kapsamında, kabahat teşkil eden bir fiil tespit edildiğinde savcılık tarafından idari yaptırım kararı verilebilecektir.

Md. 23/3 hükmü gereğince ise; soruşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde savcılık tarafından idari yaptırım kararı verilecektir.

Cumhuriyet savcısının idari yaptırım uygulama yetkisini düzenleyen md. 23'ün ikinci ve üçüncü fıkraları arasında birtakım farklılıklar bulunmaktadır. İlk olarak, 2. fıkra kapsamında savcıya idari yaptırım uygulama yetkisi tanınan fiil, soruşturma konusu fiil değildir. Burada soruşturma konusu fiilin kendisi kabahat oluşturmakta, savcılık tarafından yürütülen ceza soruşturması esnasında tespit edilen ve kabahat oluşturan bir fiil bakımından yetki tanınmaktadır. İkinci olarak, ilgili düzenlemeye göre Cumhuriyet savcısı idari yaptırım uygulamak bakımından takdir yetkisini haiz kılınmıştır. Bir başka ifadeyle, ceza soruşturması kapsamında kabahat niteliğini haiz bir fiil tespit ettiği durumda bizzat idari yaptırım uygulayabileceği gibi yaptırım uygulama bakımından asıl yetkili kamu kurum ve kuruluşuna bilgi vermekle de yetinebilecektir. Buna karşılık md. 23/3 çerçevesinde Cumhuriyet savcısına tanınmış olan yetki ise bir *"bağlı yetki"* olarak düzenlenmiştir. Bu durum hükümde geçen *"...idari yaptırım kararı verir"* şeklindeki emredici ifadeden anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra söz konusu hükme göre, bu şekilde bir idari yaptırım kararının verilebilmesi için ilgili kamu kurum ve kuruluşu tarafından daha önce verilmiş bir idari yaptırım kararının bulunmaması gerekmektedir. Her ne kadar 2. fıkra da böyle bir hükme açıkça yer verilmemiş ise de *"non bis in idem"* ilkesi gereğince bu durumun 2. fıkra çerçevesinde tesis edilecek idari yaptırımlar açısından da geçerli olduğunu kabul etmek gerekir.

Son olarak belirtmek gerekir ki; Cumhuriyet savcısının idari yaptırım uygulama yetkisine ilişkin Kabahatler Kanunu md. 23'te yer alan hükümler, genel kurala istisna teşkil edeceği ve bu durumun idari mercilerce idari yaptırım uygulanması gerekliliğine aykırılık oluşturmayacağı varsayılarak düzenlenmiştir. Ancak söz konusu düzenleme md. 23/2 ve md. 23/3'te yer alan hükümler sebebiyle savcılık makamına idari yaptırım uygulama bakımından oldukça geniş yetkiler tanımakta ve bu durumu istisna olmaktan çıkarmaktadır. Zira Kabahatler Kanunu md. 3/1-b uyarınca bu yetki *"idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi"* yaptırımını gerektiren tüm kabahatler bakımından kullanılabilir. Buna göre, Cumhuriyet savcısı hangi kanunda düzenlendiğinin bir önemi olmaksızın, asıl görevi itibarıyla yürütmüş olduğu ceza soruşturması esnasında soruşturma konusu fiil dışında bir kabahatin varlığından haberdar olması halinde idari yaptırım *uygulayabilecek* (md. 23/2) ya da soruşturma konusunu oluşturan fiilin bir kabahat teşkil ettiğini tespit



etmesi halinde *uygulayacaktır* (md. 23/3)³². Dolayısıyla söz konusu hükümlerin Cumhuriyet savcısına *genel (torba) yetki* tanıdığı ifade edilebilir.

3. Cumhuriyet Savcısı Tarafından Uygulanan İdari Yaptırımlara Karşı Başvuru Yolu

Kabahatler Kanunu'nun "*Başvuru yolu*" başlıklı 27'nci maddesine göre, idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararlarına karşı başvuru mercii, kural olarak, sulh ceza hakimliğidir (md. 27/1). Bununla birlikte ilgili madde, Cumhuriyet savcısı ve mahkeme tarafından uygulanan idari yaptırımlara karşı başvuru yolu açısından özel düzenlemelere yer vermektedir. Buna göre;

İdari yaptırım kararlarının md. 24 uyarınca *mahkeme* tarafından verilmesi halinde, bu karara karşı ancak itiraz yoluna gidilebilecektir (md. 27/5). Burada itiraz olarak ifade edilen müessese 5271 sayılı CMK md. 267 ve devamı maddelerinde düzenlenen itiraz kanun yoludur (Kabahatler Kanunu md. 29/1).

Cumhuriyet savcısı tarafından verilen idari yaptırım kararlarına karşı öngörülen başvuru yollarını ise Kabahatler Kanunu md. 23'te sayılan ihtimallere göre ayrı ayrı değerlendirmek gerekmektedir.

Cumhuriyet savcısının idari yaptırım uygulama yetkisine ilişkin md. 23/1 ve md. 23/2 hükümleri açısından başvuru yoluna dair açık bir düzenlemeye Kanunda yer verilmemiştir. O halde gerek md. 23/1 uyarınca Cumhuriyet savcısının soruşturma dışında özel olarak yetkili kılınması üzerine verdiği gerekse de md. 23/2 uyarınca suç soruşturması devam ederken öğrendiği bir kabahat hakkında verdiği idari yaptırımlar bakımından öncelikle ilgili kanunlarda özel bir düzenlemenin bulunup bulunmadığı araştırılmalıdır. İlgili kanunlarda başvuru yoluna ilişkin özel bir düzenleme yok ise idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin yaptırımlar bakımından, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde sulh ceza hakimliğine başvurmak gerekecektir (Kabahatler Kanunu md. 3/1-a; md. 27/1).

Cumhuriyet savcısının idari yaptırım uygulama yetkisine ilişkin md. 23/3 hükmü açısından ise Kabahatler Kanunu md. 27/6'da özel bir düzenlemeye yer verilmiştir. Buna göre, soruşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğu gerekçesiyle Cumhuriyet savcısı tarafından idari yaptırım uygulandığı durumlarda, kovuşturmaya yer olmadığı kararına (KYOK) itiraz edilmişse, idari yaptırım kararına karşı başvuru da bu itiraz merciinde incelenecektir. Bu durumda, idari yaptırım kararının da "*Cumhuriyet savcısının yargı çevresinde görev yaptığı ağır ceza mahkemesinin*

³² Kabahatler Kanunu md. 15/3 gereğince bir fiilin hem kabahat hem de suç oluşturması halinde kabahatten dolayı yaptırım uygulanabilmesi için suça yönelik yaptırımın uygulanmadığı bir halin varlığı gereklidir. Bu nedenle Cumhuriyet savcısı ancak böyle bir durumda soruşturma konusu fiil hakkında kabahat karşılığı idari yaptırım uygulayabilecektir.



bulunduğu yerdeki sulh ceza hakimliğince” inceleneceği sonucuna varılmaktadır (Kabahatler Kanunu md. 27/6; 5271 sayılı CMK md. 173)³³.

KYOK’a itiraz edilmediği durumlarda ise; Cumhuriyet savcısının idari yaptırım uygulama yetkisinin ve buna ilişkin başvuru yolunun istisnai düzenlemeler olduğu ve bu hususta özel düzenlemenin bulunmadığı göz önüne alındığında, ana kural gereği, Cumhuriyet savcısı tarafından uygulanan idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarına karşı, ilgili kanunda aksine bir düzenleme olmadığı sürece, sulh ceza hakimliğine başvurulması gerektiği ifade edilmelidir (Kabahatler Kanunu md. 27/1)³⁴.

Bunun dışında, ilgili kabahatin yer aldığı mevzuatta kanun yoluna ilişkin özel bir düzenlemenin bulunması (idari yargının görevli kılınması) durumunda ise idari yaptırım kararına karşı başvuru yolu bakımından kanaatimizce (Kabahatler Kanunu md. 3/1-a hükmü uyarınca) söz konusu özel hükmün uygulanması gerekmektedir. Başka bir anlatımla, Kabahatler Kanunu md. 27/6 hükmü yalnızca ilgili kabahat bakımından özel bir başvuru yolunun öngörülmemiş olması ve KYOK kararına itiraz edilmiş olması şartlarının bir arada gerçekleşmesi durumunda uygulanabilecektir.

III. CUMHURİYET SAVCISINA TANINAN İDARİ YAPTIRIM UYGULAMA YETKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Modern devletin vazgeçilmez niteliklerinden birisi de hukuk devleti olmasıdır. Bir devletin hukuk devleti olarak nitelendirilebilmesi için birtakım kriterlerin sağlanması gerekmektedir. Kabahatler Kanunu çerçevesinde Cumhuriyet savcısına tanınan idari yaptırım uygulama yetkisinin, hukuk devleti ve onun bileşenleri bakımından değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Genel olarak hukuk devleti, devlet organlarının hukuk kurallarıyla bağlı olması ve faaliyetlerini hukuka uygun şekilde yerine getirmesi olarak tanımlanmaktadır. Hukuk devletinin olmazsa olmaz özellikleri arasında; kuvvetler ayrılığı, idarenin faaliyetlerinin önceden bilinebilir olması, hukuki güvenlik ve belirliliğin sağlanması gibi ilkeler yer almaktadır³⁵. Çalışmanın konusunu oluşturan Cumhuriyet savcısının idari yaptırım uygulama yetkisi, hukuk

³³ Doktrinde Kabahatler Kanunu. md. 27/6 hükmünün getiriliş amacının “*usul ekonomisi*” olduğu ifade edilmektedir. Bkz. Mehmet Onursal Cin, ‘Kabahatler Hukukunda Başvuru Kanun Yolu’ (2024) 32 Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 1459, 1486. Ayrıca doktrinde Korkut & Otacı’ya göre; “*Kanun’un 27/6. maddesi gereğince, soruşturmaya konu eylemin mağduru, Cumhuriyet savcısının KYOK kararına itiraz edebileceği ve itirazın da CMK 173. maddeye göre değerlendirileceği düşünüldüğünde, Cumhuriyet savcısı ayrı ayrı KYOK ve idari yaptırım kararı vermek yerine tek kararda hem KYOK hem idari yaptırım uygulamalıdır. Bu karar, suçtan zarar görene tebliğ edilip, kesinleşmesi halinde infaz edilmelidir.*” Levent Korkut ve Cengiz Otacı, *Türk Kabahatler Hukuku* (4. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2022) 116.

³⁴ İdari yaptırım kararına karşı başvuruyu inceleyecek mercilerin her iki durumda da sulh ceza hakimlikleri olduğu göz önüne alındığında, Kabahatler Kanunu m. 27/6’daki düzenlemenin farklı sulh ceza hakimlikleri arasında ortaya çıkabilecek çelişkili kararları önlemeye yönelik bir düzenleme olduğu söylenebilir.

³⁵ Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri* (24. Baskı, Ekin Kitabevi 2019) 86.



devletin alt ilkeleriyle de bağlantılı olarak; *Cumhuriyet savcısının hukuki statüsü, hukuki güvenlik ve belirlilik ilkeleri, kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması eğilimi, Cumhuriyet savcılarının iş yükü ve idari yaptırımlara karşı başvuru yolu açılarının* dan ayrı ayrı değerlendirilecektir.

A. CUMHURİYET SAVCILARININ HUKUKİ STATÜSÜ AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

Kabahatler Kanunu, kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması eğiliminin bir neticesi olarak, idari yaptırım uygulama yetkisini kural itibarıyla idari makamlara tanımıştır. Ancak Kanun söz konusu yetkiyi idari makamlar dışında, istisnai olarak, Cumhuriyet savcısı ve mahkemelere de tanımıştır. Konumuz itibarıyla, Cumhuriyet savcısı tarafından tesis edilen idari yaptırımların Cumhuriyet savcısının hukuki statüsü ve bu kapsamda kuvvetler ayrılığı ilkesi açısından değerlendirilmesi gerekmektedir. Zira yukarıda “*Cumhuriyet Savcısının Hukuki Statüsü*” başlığı altında da ifade ettiğimiz üzere, kanaatimizce Cumhuriyet savcılığı makamı, yüklenmiş olduğu görev ve kullanmış olduğu yetkiler itibarıyla idari değil adli (yargısal) nitelik taşıyan bir makamdır.

Bilindiği üzere idari yaptırımlara ilişkin genel kabul gören bir tanım bulunmaktadır. Doktrinde Özey’a göre idari yaptırım “*Yasaların açıkça yetki verdiği ve yasaklamadığı durumlarda, araya yargı kararı girmeden, idarenin doğrudan doğruya bir işlemi ile ve idare hukukuna özgü usullerle uyguladığı müeyyidelerdir*”³⁶. Anayasa Mahkemesine göre de idari yaptırım “*...idarenin bir yargı kararına gerek olmaksızın kanunların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak idare hukukuna özgü yöntemlerle doğrudan doğruya bir işlem tesis ederek uyguladığı yaptırımlarla verdiği cezalar(dır)*”³⁷. Danıştaya göre ise idari yaptırımlar “*...yasaların açıkça yetki verdiği ve yasaklamadığı durumlarda, araya yargı kararı girmeden, idarenin bir işlemi ile ve İdare Hukukuna özgü usullerle verdiği kararlardır*”³⁸. Görüleceği üzere idari yaptırımlara dair doktrin ve yargı içtihatlarında yer alan tanımlar benzer nitelik arz etmektedir. İdari yaptırım kavramına dair yapılan tanımlamalarda ön plana çıkan ortak hususlar; *yargı kararına gerek olmaması, doğrudan doğruya idare tarafından uygulanması, kanunlar tarafından açıkça yetki tanınmış olması, idare hukukuna özgü usullerin kullanılması ve idari işlem şeklinde tesis edilmesidir*.

İdari yaptırımlara dair tanımlarda ön plana çıkan bir kavram olarak *idari işlem*; idare yahut idare adına hareket eden özel kişiler tarafından ya da yasama ve yargı organlarının asıl fonksiyonları dışında idari fonksiyonları çerçevesinde tesis ettiği, kamu gücünü barındıran ve muhatapları üzerinde idarenin tek taraflı iradesiyle so-

³⁶ İl Han Özey, *İdari Yaptırımlar* (1. Baskı, İstanbul Üniversitesi Yayınları 1985) 135.

³⁷ Anayasa Mahkemesi, *Bülent Canoğlu* [2.B.], B. No: 2019/11051, 24/5/2023; Anayasa Mahkemesi, E. 1996/48, K. 1996/41, T. 23/10/1996.

³⁸ Danıştay 10. D, E. 2002/521, K. 2003/4772, T. 5.12.2003.

nuçlar doğuran işlemlerdir³⁹. Buna göre sadece idari mercilerin değil; yargı mercilerinin de, yargılama faaliyetleri dışında olmak üzere, birtakım idari işlemler tesis etmesi mümkündür. Bu gibi durumlarda yargı mercii yargısal bir faaliyet yürütmediği için kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı bir durum da söz konusu olmayacaktır.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi; yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının birbirinden bağımsız ve müstakil organlarca yürütülmesi ve bu suretle yetkiler arasında bir denge-fren mekanizması oluşturularak hukuki güvenliğin sağlanmasını amaç edinmektedir⁴⁰. Diğer bir ifadeyle bu ilkenin, temel hak ve hürriyetlerin korunması amacını taşıdığı ve bu ilke açısından aslolanın devletin üç temel organının birbirini dengelemesi olduğu ifade edilebilir⁴¹. 1982 Anayasası da başlangıç bölümünde kuvvetler ayrılığı ilkesinden bahsederek “*Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir iş bölümü ve iş birliği olduğu...*” ifadelerine yer vermiştir. Anayasa’da da vurgulandığı üzere kuvvetler ayrılığı, devlet organları arasında kesin ve net bir ayrılıktan ziyade organlar arasında medeni bir iş bölümünden ibarettir.

Gerçekten de kuvvetler ayrılığı ilkesinin amacı, egemenliği kullanan devlet organları arasında yetkilerin dağıtımı ve böylece hakların daha geniş ölçüde korunmasıdır. O halde kuvvetler ayrılığı ilkesinin gerçekleşmesi için yasama, yürütme ve yargı organlarının görev alanlarının sadece asıl fonksiyonlarına dair işlemlerden oluşması şart değildir. Nitekim devlet organlarının *organik* ve *maddi* açılarından ele alınması da bu anlayışın bir sonucudur. Fransız hukukçu Duguit tarafından geliştirilen maddi kriter uyarınca, devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarına ilişkin bir sınıflandırma yapılırken işlemlerin nitelikleri ve içeriklerinin de dikkate alınması gerekmektedir⁴². Buna göre yasama, yürütme ve yargı ayrımını esneten düzenlemeler yapılması, makul sebepler olduğu müddetçe, kuvvetler ayrılığına mugayir bir durum teşkil etmemektedir⁴³. O halde idare fonksiyonu, sadece idari merciler ve idari personel tarafından yapılan işlemlerden ibaret olmayıp; yasama ve yargı organlarının asıl fonksiyonları dışında, idari fonksiyona dair yapmış oldukları işlemleri de kapsamaktadır. Özetle idareyi maddi kritere uygun olarak fonksiyonel anlamda ele aldığımızda, yasama ve yargı organlarının idari fonksiyona ilişkin işlemler yapması kuvvetler ayrılığına aykırı bir durum oluşturmayacaktır. Ancak bu durumda gerek yasama gerekse de yargı organları tarafından yapılan idari nitelikteki işlemlerin, üstlenmiş oldukları asıl fonksiyonlarını aksatmaması ve bu fonksiyonlarından bağımsız şekilde yapılması gerekmektedir.

³⁹ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku* (Savaş Yayınevi 2020) 326.

⁴⁰ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 39) 101.

⁴¹ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları* (11. Baskı, Ekin Kitabevi 2019) 218.

⁴² Gözler (n 41) 233.

⁴³ Gündüz ve Gündüz (n 17) 123.



Cumhuriyet savcısına idari yaptırım uygulama yetkisi tanıyan Kabahatler Kanunu md.23/1 hükmü Cumhuriyet savcısını idari bir merci gibi *yargılama sürecinin tamamen dışında* yetkilendirmiş iken; ikinci ve üçüncü fıkraları ise *soruşturma evresi bakımından* bu yetkiyi düzenlemiştir. Daha önce de izah ettiğimiz üzere, asıl fonksiyonlarının dışında olmak kaydıyla ve makul sebeplerin bulunması şartıyla, yargısal mevkiye yer alan bir mercie idari fonksiyon icra etme görevi yüklenebilir. Buna göre; Kabahatler Kanunu md. 23/1 hükmünde “*Cumhuriyet savcısı, kanunda açıkça hüküm bulunan hallerde bir kabahat dolayısıyla idarî yaptırım kararı vermeye yetkilidir*” şeklinde ifade edilen idari yaptırım uygulama yetkisinin, yargısal süreç dışında Cumhuriyet savcısına tanınmış bir yetki olması nedeniyle kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık teşkil etmediği ifade edilebilir. Ancak bu yetkinin istisnai durumlarda Cumhuriyet savcısına tanınması, Cumhuriyet savcısının asli fonksiyonunu aksatacak düzeye ulaşmaması ve nihayet işlemin niteliği itibarıyla Cumhuriyet savcısı tarafından idari yaptırım uygulanmasını gerekli kılan makul ve meşru sebeplerin bulunması gerektiği de unutulmamalıdır⁴⁴.

Kabahatler Kanunu md. 23/2 ve md. 23/3’te Cumhuriyet savcısına tanınan idari yaptırım uygulama yetkisi ise md. 23/1 hükmüne nazaran farklılık göstermektedir. Zira md. 23/1 hükmünde Cumhuriyet savcısının herhangi bir soruşturma olmaksızın idari yaptırım uygulama yetkisi düzenlenmişken; md. 23/2 ve md. 23/3 hükümlerinde idari yaptırım uygulama yetkisi, Cumhuriyet savcısı açısından sadece *soruşturma işlemleri sürecinde* kullanılabilecek bir yetki şeklinde düzenlenmiştir⁴⁵. Kanaatimizce, Cumhuriyet savcısına yürüttüğü soruşturmayla bağlantılı olarak idari yaptırım uygulama yetkisi tanıyan Kabahatler Kanunu md. 23/2 ve md. 23/3 hükümleri, yargı fonksiyonu ile idari fonksiyon ayrımını göz ardı etmekte ve bu durum da kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık teşkil etmektedir⁴⁶. Cumhuriyet sav-

⁴⁴ Örneğin; 5977 sayılı Biyogüvenlik Kanunu md. 15 kapsamında Cumhuriyet savcısına tanınan idari para cezası uygulama yetkisi ile elde edilmek istenen amacı anlamak oldukça güçtür. İlgili Kanun ile, genetik yapısı değiştirilmiş organizma ve ürünlerden kaynaklanabilecek risklerin engellenmesi ve biyogüvenlik sisteminin tesisi amaçlanmaktadır. Böylesine uzmanlık gerektiren teknik bir alandaki kabahatlere karşı idari para cezasını uygulama yetkisinin ilgili idari merci yerine Cumhuriyet savcısına tanınmış olmasının makul ve meşru sebeplere dayandığını söylemek pek mümkün gözükmemektedir.

⁴⁵ Uyuşmazlık Mahkemesi de “*idari yaptırım kararının idari makam ve mercilerce değil de soruşturma konusu fiilin suç olmayıp kabahat olarak değerlendirilmesi sonucu Cumhuriyet Başsavcılığınca verildiği dikkate alındığında, kararın idari işlemde çok, yargısal nitelikte bir yetkinin kullanılması sonucu verilen ceza niteliğini taşıdığı açık olduğundan*” diyerek, Cumhuriyet savcısı tarafından Kabahatler Kanunu md. 23/3 hükmüne istinaden uygulanan idari yaptırım kararının yargısal nitelikte bir yetkinin kullanılması anlamına geldiğini ifade etmiştir. Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2015/626, K. 2015/754, T. 30.11.2015.

⁴⁶ Aynı yönde bkz. Gündüz ve Gündüz (n 17) 123–128; Ramazan Çağlayan, *İdari Yaptırımlar Hukuku* (Asil Yayınevi, 2006) 177; Ali Ulusoy, ‘Erkler Ayrılığı ve Yürütme-Yargı İlişkileri Bağlamında Kabahatler Kanununun Değerlendirilmesi’ (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu 2008) 33–35; Aydın Gülan, ‘Kabahatler Kanunundan Sonra İdari Para Cezalarına Karşı Yargısal Denetim’ (2006) 1 MESS Sicil 159, 161.

cısına idari yaptırım uygulama yetkisi veren ilgili düzenlemenin uygulamada pratik bazı yararları olabilirse de asıl görevi yargı fonksiyonu ifa etmek olan Cumhuriyet savcısına bu yönde kararlar alma yetkisinin tanınmış olması idari fonksiyon ve yargısal fonksiyonların iç içe geçmesi sonucunu doğurmakta ve bu durum da büyük bir kargaşaya sebebiyet verme ihtimalini bünyesinde barındırmaktadır⁴⁷. Ayrıca Cumhuriyet savcısı tarafından tesis edilecek idari yaptırımlar açısından; hizmet kusuru, idarenin mali sorumluluğu, kamu görevlisinin şahsi ve mali sorumluluğu konularında çıkabilecek sorunlar da meselenin ayrı bir boyutunu oluşturmaktadır⁴⁸.

Ancak Anayasa Mahkemesi, Kabahatler Kanunu md. 23'e ilişkin yapmış olduğu bir değerlendirmede; Cumhuriyet savcısına tanınan idari yaptırım uygulama yetkisinin istisnai bir düzenleme olduğunu, kabahatler karşılığında idari yaptırım uygulama yetkisinin esas itibarıyla idari mercilere ait olduğunu, ilgili düzenlemenin amacının Cumhuriyet savcılıklarınca haberdar olunan kabahatlere dair görevsizlik kararı verilmek suretiyle sürecin uzatılmasının önüne geçilmek olduğunu belirtmiş ve bu yönüyle de Anayasa md.141'de yer alan ve davaların en az giderle ve mümkün olduğu süratle sonuçlandırılmasını öngören kurala uygun olduğuna hükmetmiştir⁴⁹. Kanaatimizce Anayasa Mahkemesinin söz konusu kararı eleştiriye açıktır. Zira Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi (UYAP) ya da Elektronik Bilgi Yönetim Sistemi (EBYS) gibi elektronik iletişim vasıtaları, ülkemiz sathında yargısal ve idari merciler arasındaki entegrasyonu hızlı ve süratli bir şekilde sağlayabilmektedir. Dolayısıyla bu durum, Anayasa Mahkemesi kararında dile getirilen “davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması” yönündeki anayasal ilkenin ihlal edilebileceğine yönelik tereddütleri gidermektedir. Kaldı ki Anayasa md.141'de ifadesini bulan ilgili düzenleme “Yargı” başlığı altında yer alan bir düzenleme olup bu hüküm teknik anlamda “davalar” bakımından geçerlidir. Bir başka ifadeyle, davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması ilkesinin, niteliği itibarıyla idari işlem olan idari yaptırımlar açısından uygulanabilirliği de bulunmamaktadır⁵⁰.

B. HUKUKİ GÜVENLİK VE BELİRLİLİK İLKELERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

Hukuki güvenlik ilkesi, hukuk düzeni içerisinde yaşamlarını idame ettiren insanların, hukuk kurallarının neler olduğunu önceden bilmesini ve davranışlarını buna göre şekillendirme imkanına sahip olmasını gerektiren bir ilkedir⁵¹. Belirlilik ilkesi ise, hukuki güvenlik ilkesi ile yakından ilişkili bir ilke olup; bireylerin hangi fiillere hangi hukuki yaptırımların veya sonuçların bağlandığını ve bunların devlete ne tür

⁴⁷ Ali Ulusoy, *İdari Yaptırımlar* (1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık 2013) 201–202; Gülan (n 46) 161.

⁴⁸ Ulusoy (n 46) 33.

⁴⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 2005/108, K. 2006/35, T. 01/03/2006.

⁵⁰ Gündüz ve Gündüz (n 17) 128.

⁵¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Murat Ekinci, *İdari İstikrar İlkesi* (1. Baskı, Adalet Yayınevi 2021) 85 vd.



bir müdahale yetkisi verdiğini bilmelerini gerektirmektedir⁵². Hukuk kurallarının önceden bilinebilirliği ise bu kuralların sadece varlığından haberdar olunmasını değil, aynı zamanda kuralların uygulama şartlarının, kapsamının ve hangi hallerde uygulanacaklarının bilinmesini gerektirmekte ve nihayet bu durum da hukuk kurallarının ve özellikle yaptırım içeren mevzuatın belirli bir düzen ve istikrar içerisinde uygulanmasını zorunlu kılmaktadır⁵³.

Bilindiği üzere Kabahatler Kanunu md. 16'ya göre, kabahatler karşılığında uygulanacak idari yaptırımlar idari para cezası ve idari tedbirlerden; idari tedbirler ise mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda belirtilen diğer tedbirlerden oluşmaktadır. Bu yaptırımlardan en sık uygulananı ise idari para cezalarıdır⁵⁴. Bu nedenle konunun idari para cezaları özelinde ele alınmasında fayda bulunmaktadır.

İdari para cezalarının miktarının belirlenmesi bakımından üç farklı düzenlemeden bahsedilebilir⁵⁵. İlk olarak idari para cezalarının miktarı kanunlarda *maktu şekilde* belirlenmiş olabilir. Örneğin Kabahatler Kanunu md. 34 hükmü, kumar oynayan kişiye bin Türk lirası idari para cezası verileceğini öngörerek cezayı maktu şekilde belirlemiştir. İkinci olarak idari para cezaları *nispi (oransal) şekilde* de belirlenmiş olabilir. Örneğin 5253 sayılı Dernekler Kanunu md. 32/1/c hükmü “*Yurt dışı yardım bankalar aracılığıyla almayan dernek yöneticilerine, bu şekilde alınan paranın yüzde yirmi beşi oranında idarî para cezası verilir*” diyerek, idari para cezası miktarını oransal şekilde belirlemiştir. Son olarak idari para cezalarının miktarına ilişkin düzenlemeler *alt ve üst sınırların kanunda gösterilmesi* şeklinde de karşımıza çıkabilmektedir. Örneğin Kabahatler Kanunu md. 41/4 hükmü “*İnşaat atık ve artıklarını bunların toplanmasına veya depolanmasına özgü yerler dışına atan kişiye, yüz Türk Lirasından üçbin Türk Lirasına kadar idarî para cezası verilir*” diyerek, verilecek idari para cezası miktarı açısından bir alt ve üst sınır belirlemiştir.

Cumhuriyet savcısının Kabahatler Kanunu md. 23/1 hükmü çerçevesinde müstakil olarak yetkilendirildiği ve karşılığında idari para cezası öngörülen kabahatler açısından (Cumhuriyet savcısının o konuda yetkilendirilmiş olması makul bir sebebe dayandığı müddetçe) hukuki güvenlik ve belirlilik ilkelerine aykırı bir durumun oluşmayacağı söylenebilir. Bu hususta öngörülen para cezası türünün maktu, nispi ya da alt-üst sınırları belirlenmiş olmasının bir önemi olmayacaktır.

Cumhuriyet savcısının Kabahatler Kanunu md. 23/2 ve md. 23/3 hükümleri çerçevesinde bir ceza soruşturması ile bağlantılı olarak yetkilendirildiği durumlarda ise konunun idari para cezasının türüne göre farklı şekillerde el alınması gerekmektedir:

⁵² Berrin Akbulut, *Kabahatler Hukuku* (1. Baskı, Adalet Yayınevi 2022) 128.

⁵³ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya (n 39) 108.

⁵⁴ Ekinci (n 16) 22.

⁵⁵ Kabahatler Kanunu md. 17/1-2: “İdari para cezası, maktu veya nispi olabilir. İdari para cezası, kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle de belirlenebilir. Bu durumda, idari para cezasının miktarı belirlenirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu birlikte göz önünde bulundurulur.”

Öncelikle ifade etmek gerekir ki gerek *maktu* gerekse de *nispi* para cezaları bakımından bu yaptırımlara karar verecek mercilerin miktarı belirleme hususunda herhangi bir takdir yetkisi bulunmamaktadır. Bu nedenle, maktu ve nispi idari para cezalarının miktarını belirleme noktasında yapılacak bir değerlendirmede, idari merci ya da Cumhuriyet savcısının para cezası miktarını belirlemiş olması arasında bir farklılığın oluşmayacağı ve Cumhuriyet savcısının miktarı belirlemiş olmasının hukuki güvenlik ve belirlilik ilkelerini zedelemeyeceği söylenebilir. Bununla birlikte, yaptırımın uygulanmasını gerektiren eylemlerin nelerden ibaret olduğunun tespiti hususundaki sakınca ise varlığını korumaktadır. Zira Kabahatler Kanunu md. 23/2 ve md. 23/3'teki düzenlemeler, aslen idari mercilerin görevli olduğu kabahatler bakımından idari merciler dışında Cumhuriyet savcısına da yetki tanıdığından; konuya dair teknik uzmanlık ve uygulama birikimi bulunmayan Cumhuriyet savcısı ile bu birikime sahip idari mercilerin aynı eylemleri farklı şekilde nitelendirmesi kaçınılmaz olacaktır. Başka bir ifadeyle, yetkili idari merciye göre kabahat oluşturmayan bir eylem, faaliyet alanına yabancı olan Cumhuriyet savcısı tarafından kabahat olarak nitelendirilerek maktu ya da nispi para cezası uygulanabilecektir.

Cumhuriyet savcısı tarafından, idari para cezası miktarının kanunda belirtilen *alt ve üst sınırlar arasında* tayin edildiği durumlarda ise hukuki güvenlik ve belirlilik ilkelerinin zarar görme ihtimali yüksektir. Zira, alt ve üst sınırları gösterilen idari para cezalarının miktarının nasıl belirleneceğine ilişkin Kabahatler Kanunu md.17/2'de yer alan "*idari para cezasının miktarı belirlenirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu birlikte göz önünde bulundurulur*" şeklindeki düzenleme, idari para cezasının miktarının belirlenmesi hususunda subjektif birtakım unsurların nazara alınmasını gerekli kılmaktadır. Buna göre, yaptırım miktarının subjektif unsurlara göre belirlenecek olması durumu da göz önünde bulundurulduğunda; Kabahatler Kanunu md. 23/2 ve md. 23/3 uyarınca Cumhuriyet savcılarının tanınan *genel (torba) yetkinin* hukuki güvenlik ve belirlilik ilkelerine aykırılık teşkil edeceği, zira aynı konuda hem idari mercilerin hem de Cumhuriyet savcılarının yetkilendirilmiş olmasının aynı eylemin farklı nitelendirilmesi sakıncasının yanı sıra aynı eylemler karşısında farklı miktarlarda idari para cezalarının uygulanmasına da yol açacağı söylenebilir.

C. KABAHAHLERİN SUÇ OLMAKTAN ÇIKARILMASI EĞİLİMİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

Kabahatler Kanunu md. 23/2 ve md. 23/3 hükümleri çerçevesinde Cumhuriyet savcısına, ceza muhakemesi işlemlerinin gerçekleştiği bir süreç içerisinde idari yaptırım uygulama yetkisinin tanınmış olması, kanaatimizce, Kanun'un ihdas ediliş amacı olan adli yargı mercilerinin iş yükünü azaltma, idari yaptırımlara dair yeknesaklık oluşturma ve kabahatlerin idari bir süreç içerisinde yaptırıma tabi tutulmasını sağlama gibi amaçlara aykırılık teşkil etmektedir.

Doktrinde Kabahatler Kanunu md. 23 düzenlemesi ile ilgili olarak değerlendirilmelerde bulunan *Yurtcan*'a göre de "*Maddenin temel yaklaşımı eleştirilmelidir.*



Yasakoyucunun kabahatler konusunda özel bir yasa çıkarmasının anlamı ve amacı bellidir. Kabahatleri ayrı bir yapılanma içinde düzenlemek, kabahatleri belirlemek, yaptırımları koymak, karar yetkisini ve sorumluluğunun temellerini oluşturmak, başvuru yollarını ve infaz gerçekleştirmek, bu bakışın ve tavrın ürünüdür. Bu yapılanma içinde bir nokta göz ardı edilemez. O nokta şudur: Bütün bu mekanizma adliye dışında yapılacak ve çalışacaktır. Bu nedenle, maddenin temelinde bir aksaklık söz konusudur. Cumhuriyet savcısının bu işin içine karıştırılması doğru değildir. Savcının bu konunun dışında olması gerekir. Bu nedenle maddenin yasadan çıkarılması gerekir ya da savcının olayın işin içinde görev görmesi en aza indirilir. Bu konuda öngörülecek olan ilke şu olabilir: Savcı bir olayla ilgili olarak hazırlık soruşturması yapılırken, bir kabahatin söz konusu olduğunu tespit ettiğinde, dosyayı idareye aktarmalı ve işin içinden çıkmalıdır. Yasanın yaklaşımı bu değildir”⁵⁶.

Gerçekten de Kabahatler Kanunu md. 23/2 ve 23/3 hükümleri Cumhuriyet savcısına, ceza soruşturması sürecinde idari yaptırım uygulamak bakımından *genel (torba) yetki* tanımakta ve kabahat teşkil eden fiilin niteliğini ya da hangi konu ile ilgili olduğunu nazara almamaktadır. Bunun da ötesinde Kanun, md. 23/3 hükmü ile Cumhuriyet savcılarını “*idari yaptırım kararı verir*” demek suretiyle *bağlı yetki* içerisine sokmakta ve herhangi bir takdir yetkisi de tanımayarak idari yaptırım uygulama noktasında mecbur kılmaktadır. Ayrıca Cumhuriyet savcısının idari yaptırım uygulama yetkisini düzenleyen Kabahatler Kanunu md. 23’ün bu haliyle kendi içerisinde bir çelişki barındırdığı da ifade edilebilir. Zira md. 23/1 hükmünde Cumhuriyet savcısının idari yaptırım kararı verebilmesi için “*kanunda açıkça hüküm bulunması*” şart olarak belirtilmişken; md. 23/2 ve md. 23/3 hükümlerinde Cumhuriyet savcısının idari yaptırım kararı verebilmesi için ilgili kanunlarda açıkça bir yetkilendirmenin varlığı şartı aranmamış ve uygulanacak idari yaptırımın konusundan ve mevzuat düzenlemelerinden bağımsız olarak Cumhuriyet savcısına *genel (torba) yetki* tanınmıştır.

Özetle, Cumhuriyet savcısı tarafından idari yaptırım uygulama yetkisini düzenleyen md. 23/2 ve md. 23/3 hükümleri; özel bilgi ve teknik uzmanlık gerektiren konularda dahi Cumhuriyet savcısınca idari yaptırım uygulanabilmesini / uygulanmasını öngörerek, idari yaptırımların idari mercilerce idari prosedürlere uygun olarak tesis edilmesi amacına aykırılık oluşturmaktadır. Bu durum da kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması eğilimiyle çelişmektedir.

D. CUMHURİYET SAVCILARININ İŞ YÜKÜ AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

Ülke nüfusunun artması, şehirleşme oranının yükselmesi, teknolojinin gelişimi-ne bağlı olarak suç çeşitliliğinin fazlalaşması ve suç işlemenin kolaylaşması gibi sebeplerle suç işleme oranları ve bunun neticesinde de yargı mercilerinin iş yükü

⁵⁶ Erdener Yurtcan, *Yargıtay Kararları Işığında Kabahatler Kanunu ve Yorumu* (2. Baskı, Türkiye Barolar Birliği 2016) 157–158.

giderek artmaktadır⁵⁷. Artan iş yükünün azaltılabilmesi ve yargılamaların makul sürede sonuçlandırılabilmesi amacıyla; Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP), Ses ve Görüntü Bilişim Sistemi (SEGBİS) ve Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS) gibi teknolojik altyapılar kullanılmakta; ceza muhakemesinde uzlaşma ve önödeme gibi alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemleri ile uyuşmazlıkların mahkeme önüne gitmeden (henüz soruşturma aşamasındayken) son bulması sağlanmaya çalışılmaktadır. Bunların yanı sıra, yargı mercilerinin iş yükünün azaltılmasına katkı sunması amacıyla bir dizi akademik sempozyum tertip edilmekte, uzun tutukluluk ve yargılama süreleri konusunda AYM ve AİHM tarafından verilen ihlal kararlarına ilişkin meslek içi eğitim programları düzenlenerek hakim ve savcılar bilgilendirilmekte ve bu suretle yargılama sürelerinin kısaltılması, derdest dosya sayısının azaltılması ve nihayet yargı mercilerinin iş yükünün azaltılması hedeflenmektedir.

Yargı mercilerinin ve bu kapsamda Cumhuriyet savcılarının iş yükünün azaltılmasına ilişkin bütün bu çabalar ile; Kabahatler Kanunu md. 23 çerçevesinde Cumhuriyet savcılarının tanınan idari yaptırım uygulama yetkisinin birbiriyle çeliştiği ifade edilebilir. Zira karşılığında idari yaptırım öngörülen kabahatler *idari düzeni*⁵⁸ ihlal eden fiiller olup bu fiillere karşı idari merciler tarafından yaptırım uygulanması gerekli ve yeterlidir. Bu noktada idari mercilerin yanı sıra Cumhuriyet savcılarının da görevli ve yetkili kılınmış olması, Cumhuriyet savcılarının açısından gereksiz bir iş yüküne sebebiyet vermektedir⁵⁹. Uygulamada ağır ceza merkezlerinde bulunan bazı Cumhuriyet başsavcılıklarında *idari yaptırım bürosu* adı altında birimlerin oluşturulduğu ve bu birimlerde Cumhuriyet savcılarının istihdam edildiği⁶⁰; büro ayrımının olmadığı başsavcılıklarda ise iş bölümü yapılmak suretiyle mevcut iş gücünün dağıtıldığı görülmektedir. Bu durum da adli suçlarla ilgili soruşturma işlemlerinin uzamasına ve etkin soruşturma yükümlülüğünün gereği gibi yerine getirilememesine yol açmaktadır.

Özetle, Kabahatler Kanunu md. 23/2 çerçevesinde Cumhuriyet savcısına idari yaptırım uygulama noktasında genel (torba) yetki tanınması ve md. 23/3 çerçevesinde Cumhuriyet savcısının bağlı yetki ile zorunlu kılınmış olması Cumhuriyet savcılarının iş yükünü gereksiz bir şekilde artırmaktadır. Bu hususta yapılması gereken; makul ve meşru sebeplerin bulunduğu ve müstakil olarak Cumhuriyet savcısının idari yaptırım uygulamasının gerekli görüldüğü istisnai hallerde özel

⁵⁷ UYAP İstatistik Bilgi Sistemi'ne göre, 2024 yılı içerisinde Cumhuriyet Başsavcılıklarına ait toplam soruşturma sayısı 5.732.729'dur. Bu rakam Cumhuriyet savcılarının iş yüklerinin ne kadar ağır olduğunu gösteren çarpıcı bir veridir. Cumhuriyet başsavcılıklarının soruşturma sayılarının yıllara göre değişimini gösteren grafik ve diğer detaylı bilgiler için bkz. UYAP İstatistik Bilgi Sistemi (<https://istatistikler.uyap.gov.tr/>).

⁵⁸ "İdari cezalar idari düzene aykırı davranışlar için uygulanan cezalar olup, idari düzenin sağlanmasına yöneliktirler." Metin Günday, *İdare Hukuku* (İmaj Yayınevi 2011) 233.

⁵⁹ Aynı yönde görüş için bkz. Muharrem Civan, 'Kabahatler Kapsamında Yargı Erkinin İdari Yaptırım Kararı Verme Yetkisi' (2024) 4 AHBVÜ Hukuk Fakültesi Dergisi 497, s. 525-526.

⁶⁰ Gündüz ve Gündüz (n 17) 128-129.



kanunlarla Cumhuriyet savcısına yetki tanınması; bunun dışındaki hallerde ise Cumhuriyet savcısına idari yaptırım uygulama görev ve yetkisi verilmemesi ve bu suretle Cumhuriyet savcılarının adli görevlerine yoğunlaşmalarının sağlanmasıdır.

E. CUMHURİYET SAVCILARI TARAFINDAN TESİS EDİLEN İDARİ YAPTIRIMLARA KARŞI BAŞVURU YOLU AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

Kabahatler Kanunu md. 23/1 ve md. 23/2 gereğince Cumhuriyet savcısı tarafından uygulanan idari yaptırımlara karşı başvuru yolu bakımından ilgili kanunlarda özel bir düzenleme varsa bu başvuru yoluna, aksi takdirde md. 27/1 gereğince sulh ceza hakimliğine başvurulması gerektiğini; Kabahatler Kanunu md. 23/3 çerçevesinde uygulanan idari yaptırımlar noktasında ise KYOK kararına itiraz edilip edilmemesine ve özel bir düzenlemenin bulunup bulunmamasına göre bir değerlendirme yapılması gerektiğini ve KYOK kararına itiraz edilmiş ise ilgili kabahat bakımından özel bir başvuru yolunun öngörülmemiş olması şartıyla uyuşmazlık konusu idari yaptırımın da itirazı inceleyen sulh ceza hakimliğince inceleneceğini, KYOK kararına itiraz edilmediği durumlarda ise yine ilgili kanunlarda özel bir düzenleme yok ise md. 27/1 gereğince sulh ceza hakimliğine başvurulması gerektiğini daha önce ifade etmiştik (Kabahatler Kanunu md. 3/1-a, md. 27/1 ve md. 27/6).

Cumhuriyet savcısının idari yaptırım uygulama yetkisine ilişkin Kabahatler Kanunu'nda yer alan md. 23/2 ve md. 23/3 hükümleri uygulamada başvuru yolları açısından çeşitli problemlere sebebiyet verebilecek niteliktedir. Zira ilgili düzenlemeler, aynı türden konu hakkında Cumhuriyet savcısı tarafından yaptırım uygulanması halinde başvurulacak yol ile; idari merciler tarafından yaptırım uygulanması halinde müracaat edilecek başvuru yolu açısından çeşitli tartışmaların ortaya çıkmasına yol açabilecek niteliktedir.

Örneğin ortaya çıkabilecek tartışmalardan biri, ilgili kanunda idari yaptırım uygulama yetkisinin kamu kurum ve kuruluşlarına tanınarak başvuru yoluna ilişkin özel düzenlemeye yer verilmiş olmasına karşın, Kabahatler Kanunu md. 23/2 ve md. 23/3 uyarınca Cumhuriyet savcısının aynı türden idari yaptırım uygulaması halinde başvuru yolunun nasıl belirleneceğine ilişkindir. Konu ile ilgili olarak Uyuşmazlık Mahkemesinin önüne gelen bir olayda, 2872 sayılı Çevre Kanunu'ndan kaynaklanan bir suç duyurusunda bulunulmuş ve Cumhuriyet savcısı tarafından yürütülen soruşturma neticesinde soruşturma konusu fiilin suç olmayıp kabahat olarak değerlendirilmesi sonucu şüpheli hakkında KYOK kararı verilmiş ve Kabahatler Kanunu md. 23/3 uyarınca da idari para cezasına hükmedilmiştir. Yüksek Mahkeme, yapmış olduğu değerlendirme neticesinde *“dava konusu olayda; idari yaptırım kararının idari makam ve mercilerce değil de soruşturma konusu fiilin suç olmayıp kabahat olarak değerlendirilmesi sonucu Cumhuriyet Başsavcılığınca verildiği dikkate alındığında, kararın idari işlem den çok, yargısal nitelikte bir yetkinin kullanılması sonucu verilen ceza niteliğini taşıdığı açık olduğundan, davanın çözümünün, Kabahatler Kanununu hükümleri uyarınca adli yargı yerine ait olduğu*

sonucuna varılmıştır” diyerek, 2872 sayılı Kanunda başvuru yolu olarak idari yargı görevli kılınmış olmasına rağmen adli yargının görevli olduğuna hükmetmiştir⁶¹.

Uyuşmazlık Mahkemesinin söz konusu kararından hareketle; gerek Kabahatler Kanunu md. 23/2 hükmü gerekse de md. 23/3 hükmü uyarınca Cumhuriyet savcısı tarafından uygulanan idari yaptırımlara karşı başvuru yolu açısından istikrarsız bir uygulamanın ortaya çıkacağı ifade edilebilir. Zira, Uyuşmazlık Mahkemesi kararı esas alınır ise; belirli bir kabahat karşılığında idari yaptırım uygulama yetkisinin özel kanunlar gereğince idari mercilere tanındığı ve başvuru yolu olarak idari yargının görevli kılındığı durumlarda, idare tarafından uygulanan kararlara karşı idari yargıya müracaat edilebilecek iken; aynı konuda md. 23/2 ve md. 23/3 hükümleri çerçevesinde Cumhuriyet savcısı tarafından idari yaptırım uygulanması halinde ise adli yargıya müracaat edilmesi gerekecektir. Dolayısıyla kabahat teşkil eden eylemler ile bu eylemler karşılığında uygulanan yaptırımların niteliği aynı olmasına rağmen, idari yaptırım kararını uygulayan makamın Cumhuriyet savcısı ya da idari merci olmasına göre başvuru yolları değişmiş olacaktır.

Kanaatimizce, idari yaptırım kararlarına karşı başvuru yolu, yaptırım yetkisini kullanan merciye göre değil ilgili kabahatin düzenlendiği kanundaki özel düzenlemelere göre belirlenmelidir. Nitekim Kabahatler Kanunu’nun “Genel Kanun Niteliği” başlıklı md. 3/1-a hükmü “Bu Kanunun; idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanır” demektedir. Buna göre, Uyuşmazlık Mahkemesinin önüne gelen somut olay ile ilgili olarak Kabahatler Kanunu md. 3/1-a ve 2872 sayılı Kanun md. 25/2⁶² hükümleri göz önünde bulundurulduğunda; 2872 sayılı Kanun m. 20/j⁶³ hükmünde belirtilen idari para cezasının Cumhuriyet savcısı tarafından uygulanması halinde de ilgili kararın kanun yolu incelemesi açısından idari yargının görevli olduğunu kabul etmek gerekmektedir⁶⁴.

⁶¹ Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2011/265, K. 2012/65, T. 09.04.2012. Aynı yönde bkz. Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2008/101, K. 2009/164, T. 06.07.2009.

⁶² 2872 sayılı Çevre Kanunu md. 25/2 : “İdarî yaptırım kararlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde idare mahkemesinde dava açılabilir. Dava açmış olmak idarece verilen cezanın tahsilini durdurmaz.”

⁶³ 2872 sayılı Çevre Kanunu md. 20/j : “Kanunda ve yönetmelikte öngörülen yasaklara veya standartlara aykırı olarak veya önlemleri almadan atıkları toprağa verenlere 24.000 Türk Lirası idarî para cezası verilir.”

⁶⁴ Bununla birlikte Danıştay da bir kararında Uyuşmazlık Mahkemesinin görüşünü esas almış ve somut olayda Cumhuriyet Başsavcılığınca verilen idari yaptırım kararının “idari işlem den çok, yargısal nitelikte bir yetkinin kullanılması sonucu verilen ceza niteliğini taşıdığı” gerekçesiyle, davanın çözümünün adli yargı yerine ait olduğu sonucuna varmıştır. Bkz. Danıştay 15. D., E. 2013/8768, K. 2014/488, T. 5.2.2014. Ayrıca doktrinde de bu yönde görüş beyan eden yazarlar olmuştur. Örneğin Kangal’a göre; Cumhuriyet savcısının soruşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğu kanaatine varması üzerine, kovuşturmayla yer olmadığı kararının yanı sıra, idari yargının görev alanına giren bir idari yaptırım kararı da vermesi halinde söz konusu idari yaptırım kararına karşı kanun yolu açısından (Cumhuriyet savcısının adli yargının bir organı olması sebebiyle) idari yargıya değil adli yargıya gidilmesi gerekmektedir. Bkz. Zeynel T. Kangal, *Kabahatler Hukuku* (3. Baskı,

SONUÇ

Kabahatlere ilişkin genel hükümler içeren Kabahatler Kanunu, md. 3'te çizilen sınırlar çerçevesinde kabahatler açısından genel kanun niteliği taşımaktadır. Kanun'un 2. maddesinde kabahat kavramı *"kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık"* şeklinde tanımlanmıştır. Ancak Kanun'un genel sistemi nazara alındığında kabahat kavramını *"Kanunların; karşılığında idari para cezası, mülkiyetin kamuya geçirilmesi veya diğer idari tedbirler öngörerek yaptırma bağladığı haksızlık"* şeklinde tanımlamak daha doğru olacaktır.

Suç ve kabahat kavramları, muhteviyatlarında haksızlık barındırmaları noktasında benzerlik gösterse de karşılığını oluşturan yaptırımlar ve taşıdıkları haksızlık düzeyi itibariyle birbirinden farklılaşmaktadır. Karşılığında hapis veya adli para cezası ya da güvenlik tedbiri öngörülen fiiller suç oluştururken; bunun dışında kalan ve idari para cezası, mülkiyetin kamuya geçirilmesi veya kanunlarda yer alan diğer idari tedbirlerin uygulandığı fiiller ise kabahat niteliğindedir. Her ne kadar doktrinde, kabahat ve suç kavramları arasındaki ayrımın *niteliksel* bir ayrım olduğunu ileri süren görüşler bulunsun da; Kabahatler Kanunu'nda benimsenen ve Türk hukukunda hakim olan görüş söz konusu ayrımın *niceliksel* bir farka dayandığını ifade eden görüştür.

Kabahatler Kanunu'na göre, idari yaptırım kararı verme yetkisi kural olarak idari mercilere tanınmış bir yetkidir (md. 22/1). Ancak md. 23 ile Cumhuriyet savcısına ve md. 24 ile de ceza mahkemelerine bazı durumlarda idari yaptırım uygulama yetkisi tanınarak bu kurala istisna getirilmiştir. Dolayısıyla, kabahat teşkil eden fiiller açısından 765 sayılı mülga TCK döneminde yargısal mercilere tanınan yaptırım uygulama yetkisi, Kabahatler Kanunu döneminde de kısmen korunmuştur.

Kabahatler Kanunu md. 23 hükmü, Cumhuriyet savcısının idari yaptırım uygulama yetkisine ilişkin üç farklı durumu düzenlemektedir. Buna göre ilk olarak, kanunun kendisine açıkça yetki tanıdığı hallerde Cumhuriyet savcısı idari yaptırım kararı verebilecektir. İlgili düzenleme bakımından Cumhuriyet savcısı idari bir makam gibi değerlendirilmiş ve yetkinin doğumu için herhangi bir suç soruşturmasının varlığı aranmamıştır. Buna karşılık, Cumhuriyet savcısının idari yaptırım uygulama yetkisini düzenleyen md. 23/2 ve md. 23/3 hükümlerinde bu yetki suç soruşturması üzerinden ele alınmıştır. Md. 23/2 uyarınca, bir kabahatin işlendiğini suç soruşturması kapsamında öğrenen Cumhuriyet savcısı, ilgili kabahat için kendisi idari yaptırım uygulayabileceği gibi durumu ilgili idareye de bildirebilecektir. Md. 23/3 uyarınca ise, suç soruşturmasının konusunu teşkil eden fiilin kabahat

Adalet Yayınevi 2022) 474. Ancak kanaatimizce bu görüş; uygulanan idari yaptırımın niteliğinden çok idari yaptırımı uygulayan kamu görevlisinin statüsüne göre bir değerlendirme yapması ve ayrıca Kabahatler Kanunu'nun idari yaptırım kararlarına dair kanun yoluna ilişkin hükümlerinin diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanabileceğini öngören md. 3/1-a hükmünü de göz ardı etmesi sebebiyle isabetli değildir.

oluşturması durumunda Cumhuriyet savcısı tarafından idari yaptırım kararı verilmesi gerekecektir.

Kabahatler Kanunu'nun idari yaptırımlar hakkında başvuru yoluna ilişkin md. 27 hükmü uyarınca, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin yaptırım kararlarına karşı sulh ceza hakimliklerine başvurulabilecektir. Başvuru yoluna ilişkin ilgili düzenleme, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacaktır (Kabahatler Kanunu md. 3/1-a). Kural bu olmakla birlikte, soruşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğunun anlaşılması üzerine md. 23/3 çerçevesinde Cumhuriyet savcısı tarafından uygulanacak idari yaptırımlar bakımından özel düzenlemeye yer verilmiştir. Buna göre, Cumhuriyet savcısı tarafından md. 23/3 gereğince uygulanan idari yaptırım kararının yanı sıra KYOK kararına da itiraz edilmişse her iki itiraz, 5271 sayılı CMK md. 173'te özel olarak gösterilen sulh ceza hakimliği tarafından incelenecektir (md. 27/6).

Kabahatler Kanunu'nda Cumhuriyet savcısına tanınmış olan idari yaptırım uygulama yetkisini; *Cumhuriyet savcılarının hukuki statüsü, hukuki güvenlik ve belirlilik ilkeleri, kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması eğilimi, Cumhuriyet savcılarının iş yükü ve Cumhuriyet savcıları tarafından uygulanan idari yaptırım kararlarına karşı başvuru yolu* açılarından değerlendirdiğimizde şu tespitlerde bulunmak mümkündür:

Yargısal mevkiye bulunan bir mercie, asli fonksiyonlarının dışında olması ve makul sebeplerin bulunması şartıyla idari fonksiyon icra etme görevi yüklenebileceğinden, Kabahatler Kanunu md. 23/1'de "*Cumhuriyet savcısı, kanunda açıkça hüküm bulunan hallerde bir kabahat dolayısıyla idari yaptırım kararı vermeye yetkilidir*" şeklinde belirtilen ve Cumhuriyet savcısına yargısal süreç dışında idari yetki tanıyan bu düzenlemenin kuvvetler ayrılığına ve Cumhuriyet savcısının adli (yargısal) nitelikteki hukuki statüsüne aykırı olmadığı ifade edilebilir. Ancak söz konusu yetkinin istisnai durumlarda tanınması, işlemin niteliği itibarıyla Cumhuriyet savcısı tarafından idari yaptırım uygulanmasını gerekli kılan makul ve meşru sebeplerin bulunması ve nihayet söz konusu yetkinin Cumhuriyet savcısının asli fonksiyonunu aksatacak düzeye ulaşmaması gerektiği unutulmamalıdır. Buna karşılık, Cumhuriyet savcısına idari yaptırım uygulama yetkisini ceza soruşturmasıyla bağlantılı olarak tanıyan Kabahatler Kanunu md. 23/2 ve md. 23/3 hükümleri, yargısal ve idari fonksiyon ayrımını göz ardı ederek söz konusu fonksiyonların iç içe geçmesine sebep olmakta ve bu nedenle kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.

İdari yaptırım türleri içerisinde en sık başvuru alan idari para cezaları açısından konuyu ele aldığımızda; maktu ve nispi idari para cezalarının miktarını belirleme hususunda Cumhuriyet savcısına tanınan yetkinin, kural olarak, hukuki güvenlik ve belirlilik ilkelerine aykırılık teşkil etmediği ve fakat idari para cezası miktarının alt ve üst sınırlar çerçevesinde belirleneceği durumlarda söz konusu ilkelerin zarar görebileceği belirtilmelidir. Zira maktu ve nispi idari para cezalarının miktarı doğrudan kanun tarafından tayin edilirken; miktarın alt ve üst sınır çizilmek suretiyle



belirlendiği durumlarda ceza miktarının tayini ilgili merciin takdirine bırakılmıştır. Dolayısıyla, asıl görev alanı ceza soruşturması ve yargılaması olan Cumhuriyet savcısının, teknik uzmanlık ve uygulama birliği gerektiren bir hususta ilgili idari merciin yerine geçerek yaptırım miktarını belirlemesi hukuki güvenlik ve belirlilik ilkelerini zedeleyebilecek niteliktedir. Ayrıca Kabahatler Kanunu md. 23/2 ve md. 23/3 uyarınca Cumhuriyet savcılarının idari yaptırım uygulama noktasında *genel (torba) yetki* tanınmış olması ve esasen idari mercilerin görev alanına giren konularda Cumhuriyet savcısının da yetkilendirilmiş olması, aynı nitelikteki eylemlerin farklı şekilde değerlendirilmesine ve benzer eylemler karşısında farklı uygulamaların ortaya çıkmasına yol açabilecektir.

İdari yaptırımlar bakımından idari mercilerin yanı sıra Cumhuriyet savcılarının da yetki tanıyan Kabahatler Kanunu md. 23/2 ve md. 23/3 hükümleri, aynı türden konu hakkında Cumhuriyet savcısı tarafından yaptırım uygulanması halinde müracaat edilecek başvuru yolu ile, idari merciler tarafından yaptırım uygulanması halinde müracaat edilecek başvuru yolu açısından çeşitli tartışmaların ortaya çıkmasına yol açabilecek niteliktedir. Nitekim idari yaptırım uygulama yetkisinin özel kanunlar gereğince idari mercilere tanındığı ve bu kararlara karşı başvuru yolu açısından idari yargı mercilerinin görevli kılındığı durumlarda, md. 23/2 veya md. 23/3 hükümleri çerçevesinde Cumhuriyet savcısı tarafından idari yaptırım uygulanması üzerine adli yargıya mı yoksa idari yargıya mı gidileceği hususu uygulamada tereddütlere yol açmakta ve bu husus Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarına konu olabilmektedir.

Kabahatlere ilişkin genel esasların belirlenmesi, uygulama birliğinin sağlanması, kabahatlere karşı idari yaptırım uygulama yetkisinin idari mercilere bırakılması ve bu suretle yargısal mercilerin iş yükünün azaltılması gibi amaçlarla ortaya çıkan Kabahatler Kanunu; md. 23/2 ve md. 23/3 hükümleri çerçevesinde Cumhuriyet savcısına tanınan idari yaptırım uygulama yetkisi sebebiyle söz konusu amaçları yeterince gerçekleştirememiş ve Cumhuriyet savcılarının iş yükünü azaltamamıştır. Bu hususta yapılması gereken; makul ve meşru sebeplerin bulunduğu ve Cumhuriyet savcısının idari yaptırım uygulamasının gerekli görüldüğü istisnai hallerde Cumhuriyet savcısına özel kanunlarla yetki tanınması; bunun dışındaki hallerde ise idari yaptırım uygulama görev ve yetkisi verilmeyerek adli görevlerine yoğunlaşmalarının sağlanmasıdır.



KAYNAKÇA

- Akbulut B, *Kabahatler Hukuku* (1. Baskı, Adalet Yayınevi 2022)
- Akyılmaz B, Sezginer M ve Kaya C, *Türk İdare Hukuku* (Savaş Yayınevi 2020)
- Artuk ME ve Diğerleri, *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (14. Baskı Adalet Yayınevi 2020)
- Ay YA, '5326 Sayılı Kanun'un 23 ve 24'üncü Maddelerine Göre Cumhuriyet Savcısı ve Mahkeme 213 Sayılı Kanun'da Öngörülen Vergi Cezalarını Kesebilir Mi?' (2023) 20 Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi 58
- Bayraktar K, 'Ceza Hukukunda Suç Olmaktan Çıkarma Akımı' (1984) 50 İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 197
- Çağlayan R, *İdari Yaptırımlar Hukuku* (Asil Yayınevi, 2006)
- Çelik Ö ve Tokdemir S, 'Kamu Davası ve Toplumsal Algılar', *Prof. Dr. Feridun Yenisey'e Armağan* (Beta Yayınevi 2014)
- Cin MO, 'Kabahatler Hukukunda Başvuru Kanun Yolu' (2024) 32 Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 1459
- Civan M, 'Kabahatler Kapsamında Yargı Erkinin İdari Yaptırım Kararı Verme Yetkisi' (2024) 4 AHBVÜ Hukuk Fakültesi Dergisi 497
- Çitçi T, 'Cumhuriyet Savcısının Hukuki Statüsü, Delilleri Değerlendirme Yetkisi ve Sınırları (Yayımlanmamış Doktora Tezi)' (Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2020)
- Demirtaş S, 'Türk Hukukunda Suç Olmaktan Çıkarma ve Ceza Vermekten Kaçınma Eğilimi' (2019) 21 491
- Ekinci M, 'Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar' (2017) 1 Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi 19
- Ekinci M, *İdari İstikrar İlkesi* (1. Baskı, Adalet Yayınevi 2021)
- Erdinç B, 'İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması' [2012] Ankara Barosu Dergisi 239
- Gişi S, 'Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Kabahatler Kanunu' (2017) 8 İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 129
- Gözler K, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları* (11. Baskı, Ekin Kitabevi 2019)
- Gözler K, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri* (24. Baskı, Ekin Kitabevi 2019)
- Gülan A, 'Kabahatler Kanunundan Sonra İdari Para Cezalarına Karşı Yargısal Denetim' (2006) 1 MESS Sicil 159



- Günday M, *İdare Hukuku* (İmaj Yayınevi 2011)
- Gündüz FE ve Gündüz H, ‘Kabahatler Kanunu’na Göre Cumhuriyet Savcısı ve Mahkemenin İdari Yaptırım Kararı Verme Yetkisi’ [2022] Adalet Dergisi 111
- Hakeri H, *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (11. Baskı, Adalet Yayınevi 2011)
- İçel K, ‘İdari Ceza Hukuku ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi’ (2011) 50 İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 117
- Kangal ZT, *Kabahatler Hukuku* (3. Baskı, Adalet Yayınevi 2022)
- Karakehya H ve Arabacı M, ‘Cumhuriyet Savcısının Hukuki Statüsü, Muhakemedeki Taraf Pozisyonu ve İspat Yükünün Bulunması Üzerine’ (2016) 65 Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 2059
- Koca M ve Üzülmüş İ, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (13. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2020)
- Korkut L ve Otacı C, *Türk Kabahatler Hukuku* (4. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2022)
- Kula A, ‘Kabahatler Kanunu’nun Genel Hükümleri’ [2019] Türkiye Barolar Birliği Dergisi 43
- Mahmutoğlu FS, ‘İdari Ceza Hukukunun Doğuşu ve Hukuk Düzeni İçindeki Yeri’ içinde İlhan Uluhan ve Funda Başaran Yavaşlar (editörler), *İdari Ceza Hukuku Sempozyumu* (1. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2009)
- Özay İH, *İdari Yaptırımlar* (1st edn, İstanbul Üniversitesi Yayınları 1985)
- Pehlivan A, *Kabahatler Hukukunun Genel Esasları* (1. Baskı, Beta Yayınevi 2020)
- Ulusoy A, ‘Erkler Ayrılığı ve Yürütme-Yargı İlişkileri Bağlamında Kabahatler Kanununun Değerlendirilmesi’ (Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu 2008)
- Ulusoy A, *İdari Yaptırımlar* (1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık 2013)
- Yurtcan E, *Yargıtay Kararları Işığında Kabahatler Kanunu ve Yorumu* (2. Baskı, Türkiye Barolar Birliği 2016)