

İDARİ YAPTIRIMLARA KARŞI GÜVENCELER

Hayrettin KURT*

ÖZET

İdari yaptırım, kamu gücü kullanılarak gerçek ve tüzel kişilere uygulanan zor kullanma yetkisidir. Bu yetkinin kullanılması, kolluk makamlarının, dirlik, esenlik ve sağlık gibi kamu düzenini koruma saiki ile ve regülasyon kurumlarının düzenleme ve kontrol yetkileri çerçevesinde kullanılmaktadır. Ceza yaptırımları ile idarî yaptırımların, haksızlık içerikleri farklılık göstermekle birlikte, her iki yaptırımda kamu gücünün hukuksal etki ve sonuçları benzerlik taşımaktadır. Zira bu etki ve sonuçlar, üçüncü kişiler üzerinde malî ya da idarî değişikliklere neden olmaktadır. Öte yandan, idarî yaptırımların, idarî makamlar tarafından kullanılması, keyfî ve maksadını aşan uygulamaları da gündeme getirebilmektedir. Türk Hukukunda idari yaptırımlara karşı tam anlamıyla güvence sağlayan bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. İlgili mevzuatlarda ise bir dağınıklık mevcuttur. Çalışmamızda bu dağınıklık göz önüne alınarak idarî yaptırımlara güvence sağlayan yasal düzenlemeler, yargı ve akademik çalışmalar değerlendirilerek çözüm ve önerilere yer verilmektedir.

Anahtar Kelimeler: İdari Yaptırımlar, Kamu Gücü, Yasallık İlkesi, Müstekâr İçtihatlar, Güvenceler

ASSURANCES AGAINST ADMINISTRATIVE SANCTIONS

ABSTRACT

Administrative sanction is the authority to use force against real and legal persons by the help of public force. This authority is exercised in the framework of the law enforcers' motive to protect peace, welfare, health and the regulation and control authorization of the regulatory bodies. Whilst the concept of legal injury in criminal sanctions and administrative sanctions differ from each other, the legal effects and outcomes of public force bear a resemblance in both sanctions, inasmuch as these effects and outcomes induce economic or administrative changes on third persons. On the other hand, the exercise of administrative sanctions by administrative authorities may bring arbitrary and excessive implementations to the agenda. In Turkish Law, no legislative regulations that provide a complete assurance against administrative sanctions exist. As for the existent legislations, a disorganized structure is a matter of fact. In this study, considering this disorganized structure, some solutions and proposals were given place by a thorough assessment of the legal legislations providing assurance against administrative sanctions, jurisdiction and academic researches.

Keywords: Administrative Sanctions, Public Force, Principle of Legality, Consistent Jurisprudences, Assurances

* Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Denizcilik Uzmanı, Doktora Öğrencisi, hayrettin.kurt@udhb.gov.tr

GİRİŞ

İdari yaptırımlar, idarenin kamu hizmeti, kamu düzeni ve kamu sağlığı gibi toplumsal faaliyetleri yürütürken doğrudan, tali ve re'sen kullandığı bir yetki ile üçüncü kişiler üzerindeki zor kullanma yetkisidir.

Bu yaptırım türü, idari bir işlemin neticesi olarak idarî merciler tarafından kullanılırlar. İdari yaptırımlar, ihlal ve yaptırımı içermelerinden ötürü temel hak ve hürriyetlere müdahalede bulunabilirler. Bu niteliğinden dolayı, öncelikle yasal bir temele sahip olmaları gerekir. Zira, temel hak ve hürriyetler ancak bir kanun ile sınırlandırılabilir. Kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idare, düzenleyici işlemlerle idari yaptırım tesis edebilir. İdare, yaptırım tesis ederken sınırsız değildir. Doktrin ve yargı kararları ile şekillenen ve bazı mevzuatlarda kabul edilen güvenceler, idari yaptırımlara karşı kişilere koruma sağlar. Ancak, koruma hükümleri, dağınık mevzuatlarda yer almaktadır. Özellikle düzenleyici ve denetleyici kurum/kurulların kanunlarında savunma hakkı gibi koruma hükümleri yer almaktadır.

Ülkemizde, idari yaptırımlara karşı güvence oluşturan genel bir yasa bulunmamaktadır. İdari düzene yönelik ihlalleri yaptırımı bağlayan Kabahatler Kanunu bile, en temel insani bir hak olan savunma hakkını kişilere tanımamıştır. İdare, kişilerin savunmasını almadan doğrudan doğruya yaptırım uygulayabilmektedir.

Özellikle doktrin ve yargı kararları ile ortaya çıkan idari yaptırımlara karşı güvenceler çalışmamızın konusu olmuştur. Güvence ilkeleri, idarenin tesis ettiği idari yaptırımlara ilişkin gerek idari gerekse yargısal başvurularda dikkate alınmaktadır. Dolayısıyla belirtilen ilkeler sadece yargısal başvurularda incelenmemektedir aynı zamanda idareye yapılan başvurularda da değerlendirilmektedir.

Çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm, temel kavramlar ve değerlendirmeler; ikinci bölüm idari yaptırımlarda usule ilişkin ilkeler; üçüncü bölüm ise idari yaptırımlarda esasa ilişkin ilkelerden oluşmaktadır. Sonuç bölümünde ise, tespit ve önerilerimize yer verilerek konu tamamlanmaktadır.

A) TEMEL KAVRAMLAR

I. Genel Olarak

İdari yaptırım, bir idari işleme dayanılarak bireylere uygulanan ve idari kararın uygulanması niteliğindeki zor kullanma yetkisidir¹.

İdari yaptırımlar alanı, suç olmaktan çıkarma anlayışının bir sonucu olarak yasal düzenlemelere konu edilmektedir. Özellikle kamu düzenini etkilemeyen ya da etki derecesi küçük olan ihlallerin idari yaptırımlara dâhil edildiği görülmektedir².

Temel olarak yasayla ya da yasanın açıkça yetki verdiği durumlarda kullanılabilen ve doğrudan uygulanabilen bir yetkidir³. Toplumun dirlik, esenlik ve sağlığını korumak, kollamak ve tedbirler almak şeklindeki kamusal faaliyetlerin icrası sırasında, idari organlara tanınan üstün bir yetkidir⁴. Bütün idari işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden yararlanması, idari yaptırımlara da bu karinenin uygulanmasını gerekli kılmaktadır⁵. Bir idari yaptırım kararının alınması ve uygulanması da kural olarak hukuka uygunluk karinesinden istifade etmektedir.

İdari yaptırımların, yürütme organı gibi siyasal karar ve mekanizmalara sahip bir organ tarafından alınması, kişilerin hukuksal güvenliklerinin sağlanması bakımından tartışma konusu olmuştur⁶. Özellikle, bir siyasal iktidarın ajanları konumundaki yürütme organının altında örgütlenen idare, belirtilen yaptırım yetkisi ile kamuyararı dışında da yaptırım uygulayabilecektir⁷. Bu sınıklar dolayısıyla, idari yaptırım yetkisinin güvencelere bağlanması zorunlu olmuştur. Söz konusu zorunluluğu sağlamak bakımından başta

¹ ERKUT Celal, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Danıştay Yayınları, Ankara 1990, s. 13; ÜNLÜÇAY Mehmet, “İdari Yargının İşlevi ve Görev Alanı”, *İdari Yargı*, Panel, Türkiye Barolar Birliği ve Mersin Barosu Yayını, Mersin, 11-12 Nisan 2003, s. 52.

² KARABULUT Mustafa, *İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*, Turhan Kitabevi, Ankara 2008, s. 8.

³ GÖLCÜKLÜ Feyyaz, “İdari Ceza Hukuku ve Anlamı”, *SBFD*, C. 18, Haziran 1963, s. 116; ÖZAY, *İdari Yaptırımlar*, İÜ Yayın No: 3326, İstanbul 1985, s. 35.

⁴ OĞURLU Yücel, *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2001, s. 34.

⁵ ERKUT Celal, “İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği”, *Danıştay Yayınları*, Ankara 1990, s. 119.

⁶ TAN Turgut, “İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesindeki Güvenceler”, *Hukuk Kurultayı 2004*, Ankara Barosu Yayını/İnsan Hakları 2, s. 100.

⁷ ÖZAY, s. 73.

Anayasa olmak üzere pozitif hukukta düzenlemeler yapılmış ve ayrıca yargı kararları ile de artık müstekar hale getirilen içtihatlar oluşturulmuştur. Kaldı ki, hukuk devleti ilkesi, sürekli olarak faaliyet gösteren, bireylerin ve toplumun gündelik faaliyetlerine müdahalede bulunan idari mercilere karşı somut güvenceler getirilmek suretiyle yaşama geçirilebilecektir. Anayasa'nın 38 inci maddesi, “*İdare kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamaz*” hükmü ile idarenin, idari yaptırım olarak kişilere ilişkin bir özgürlük kısıtlaması getiremeyeceği, buna karşılık diğer idari yaptırımları uygulayabileceği anlaşılmaktadır. Konuyla ilgili bir Anayasa Mahkemesi kararında⁸,

“... ‘idarenin kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamayacağı’na ilişkin kuralın gerekçesinde, fıkranın kişi hürriyetinin ağır tahdidini teşkil eden hapis cezalarının yalnız mahkemelerce hükmedilebileceği, yani bunun bir ‘idari müeyyide’ olarak idare tarafından uygulanamayacağı esasını getirdiği belirtilmektedir. Bu durumda, idareye yasayla hürriyeti bağlayıcı cezalar dışında para cezası, disiplin cezası ya da belli bir haktan geçici olarak yoksun kalma gibi yaptırımlar uygulama yetkisi verilmesine Anayasal engel bulunmamaktadır.”

Söz konusu Anayasa Mahkemesi kararında, Anayasa'nın 38 inci maddesinden, idari yaptırım yetkisinin tanındığı sonucu çıkarılmaktadır. Zira kararda, idarenin sadece kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğurabilecek yaptırım uygulayamayacağı ifade edildiğinden dolayı, diğer idari yaptırım kararlarının alınmasına ve bunların uygulanmasına bir engel bulunmamaktadır⁹.

Anayasa Mahkemesi'nin bir başka kararında¹⁰, *idarenin bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak İdare Hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlarla, verdiği cezalara idari yaptırım denilmektedir*” şeklinde bir

⁸ Anayasa Mahkemesi, 13.5.2004 tarihli, E. 2000/43, K. 2004/60; aynı yöndeki başka bir karar 23.10.1997 tarihli, E. 1997/19, K. 1997/66.

⁹ KARABULUT, s. 9.

¹⁰ Anayasa Mahkemesi, 23.10.1996, E.1996/48-K.1996/41, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, S. 33, C.1, s. 181.

tanım yapılarak, idari yaptırımların organik anlamda idare ölçütüne göre tanımı yapılmıştır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), idari yaptırım türü olan idari para cezalarını, kişiler üzerinde idari ve mali sonuçlara yol açmasından ötürü, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) 6 ncı maddesi¹¹ kapsamında değerlendirmektedir. AİHM, idari yaptırımların cezalandırıcı ve caydırıcı niteliğini dikkate alarak ihlal iddiasını incelemektedir.

II. İlkeler Hakkında Genel Bir Değerlendirme

İdari yaptırımların kamu yararı düşüncesiyle idareye tanınması zorunluluk olarak kabul edilmektedir. Diğer taraftan, kamu yararı gerekçe gösterilerek kişiler üzerinde cezalandırıcı ve caydırıcı tedbirlerin uygulanması keyfiliğe de yol açabilir.

Kamu yararı, her idari işlemde göz önüne alınması gereken bir kavramdır. Bu kavram, bir idari işlemin hukuka uygunluk denetimi yapılırken değerlendirilir ve idari işlemin “maksat” ögesi olarak da bilinir. İdare, bir kamu hizmetini yerine getirirken sınırsız yetkilere sahip değildir. Kamu hizmetinin nihai hedefi kamu yararı olmakla birlikte bunu belirli usul kurallarına uygun olarak yerine getirmek zorundadır.

Aynı şekilde idari yaptırımlar sonuç itibarıyla kamu yararının tesis edilmesi, kamu düzenin korunması ya da kollanmasına hizmet etmesine rağmen, kişilere karşı sınırsız bir yaptırım tesisi de mümkün değildir. Kişilere uygulanan idari yaptırımların belirli kurallara tabi tutulması gereklidir. Bu kurallar, idari yaptırımların usul ve esasa uygun olarak alınmasına ilişkin düzenlemeler içermelidir¹².

Türkiye’de üst kurulların bir piyasa denetleme ve gözetleme aracı olarak yer alması idari yaptırımların da ayrıntılı olarak düzenlenmesini gerekli kılmıştır¹³. Zira, bir tarafta piyasa ekonomisinin işleyişi, diğer tarafta

¹¹ Sözleşme'nin 6 ncı maddesinin birinci fıkrası şu şekildedir: (1) Herkes davasının, medeni hak ve yükümlülükleriyle ilgili uyuşmazlıklar ya da cezai alanda kendisine yöneltilen suçlamaların esası konusunda karar verecek olan, yasayla kurulmuş, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından, kamuya açık olarak ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir. Karar aleni olarak verilir. Ancak, demokratik bir toplum içinde ahlak, kamu düzeni veya ulusal güvenlik yararına, küçüklerin çıkarları veya bir davaya taraf olanların özel hayatlarının gizliliği gerektirdiğinde veyahut aleniyetin adil yargılamaya zarar verebileceği kimi özel durumlarda ve mahkemece bunun kaçınılmaz olarak değerlendirildiği ölçüde, duruşma salonu tüm dava süresince veya kısmen basına ve dinleyicilere kapatılabilir.

¹² TAN, “İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ndeki Güvenceler”, s. 313.

¹³ *Ibid*, s. 314.

kişilere güvence sağlanması düşüncesi, idari yaptırımların adil ve hakkaniyete uygun bir şekilde alınmasını ve uygulanmasını gerekli kılmaktadır. Ancak, piyasa ekonomisinin işleyişi, idari yaptırım yetkisinin belirtilen kurullara tanınmasında ağırlıklı bir gerekçe iken, kişilere güvence sağlanmasına ilişkin yeterli güvence sağlanmamıştır. Zaten, idari yaptırımlara yer veren mevzuatlara bakıldığında, kişilere güvence tanınmasının ihmal edildiği de görülmektedir.

İdari yaptırımların belirtilen sakıncalarından ötürü özellikle yargısal içtihatlarda ortaya çıkan, sonraları mevzuatlarda yer alan bazı ilkeler kabul edilmiştir. Bu ilkeler, savunma hakkı, gerekçe, tarafsızlık gibi usule ilişkin olabileceği gibi, yasallık, non bis in idem ve ölçülülük gibi esasa ilişkin ilkeler de olabilir¹⁴.

İdari yaptırımlara ilişkin usul kurallarının getirilmesi ile ilgili olarak doktrinde şu yönde görüş ileri sürülmüştür:

“Bir müeyyide kanunlara konulunca, bunun uygulanma şekli ve usullerinin de iyice tespit edilmesi şarttır. Suç kabul edilen fiillerin tarifi ve sayılması, maddi hadisenin tespiti, cezanın asgari ve azami haddinin tayini, zabıt, tebliğ, itiraz şekil ve yollarının belirtilmesi idari müeyyidelerde daha çok açıklık getirecek ve kişilerin keyfiliğinden kurtaracaktır.”¹⁵

Bir başka görüş ise idari yaptırımların ceza yaptırımlarına benzerliği ve dolayısıyla sıkı usul kurallarının getirilmesi ile ilgili olarak ÖZAY tarafından ileri sürülmüştür:

Yararlananlar üzerindeki etki ve her kolluk faaliyet ve işleminde olduğu gibi, özgürlükler ile doğrudan ilişkileri, üstelik kamu hizmetlerindeki gibi bir edimin sunulması şeklinde değil de, bireylere bazı şeylerin yaptırılması veya yaptırılmamasının sağlanması biçimde, onlara yükümlülük getirmesi nedeniyle, hukuki rejimleri, bu konuların en çok işlendiği alan olan Ceza Hukukundan doğrudan esinlenerek veya benzetilerek düzenlenmiştir; böyle de olması gerekir.”¹⁶

¹⁴ KARABULUT, s. 17; ERKUT, s. 185.

¹⁵ SÜRBEHAN Sadrettin, “İdari Müeyyide ve İdari Ceza Hukuku” *Türk İdare Dergisi*, Ocak-Şubat 1971, s. 328.

¹⁶ ÖZAY, s. 73.

İdari yaptırımlara ilişkin güvence sağlanması bağlamında Avrupa Konseyi 31(77) sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı ile, idari işlemden haberdar edilme, görüş açıklama, savunma yapma, hukukî yardım alma, kendini temsil ettirme, gerekçenin öğrenilmesi ve başvuru yollarının gösterilmesi gibi bazı ilkeler kabul edilmiştir. Yine, idari yaptırımlara sistemli bir şekilde İsviçre İdare Ceza Hukuku Hakkında Federal Kanun'da yer verildiğini görmekteyiz¹⁷.

Danıştay, eski tarihli bir kararında, 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu'nun 2 nci maddesinde geçen "...bir daha kamu hizmetinde çalıştırılmazlar." hükmü ile ilgili kararında, bu hükmün, sıkıyönetim süresince uygulanması gerektiğini, göreve son verilmesi işleminde başkaca bir usul hükmü öngörülmediğini ve ilgiliye savunma hakkı tanınmadığını gerekçe göstererek işlemleri iptal etmiştir¹⁸.

Kabahatler Kanunu ise, idari yaptırım güvencelerini tam anlamıyla sağlamamıştır. Örneğin, Kanunda savunma hakkı düzenlenmemiştir. Oysa bazı idari yaptırımların hukuksal sonuçları itibariyle daha ağır olduğu bilinmekte iken, güvencelerin getirilmemiş olması büyük bir eksiklik olmuştur¹⁹.

İdari yaptırımlarda güvenceler konusunda gündeme gelen "Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı Taslağı"²⁰, sistemli hükümler ihtiva etmektedir. Bu tasarıda, birey hakkında idari bir yaptırım uygulanmadan önce usule ilişkin bir takım güvenceler getirilmekle bireyin menfaati korunmaktadır²¹.

B) USÛLE İLİŞKİN İLKELER

I. Savunma Hakkı

İdare hukukunda savunma hakkı, idari yaptırım uygulanmadan önce ilgilinin, isnad edilen fiili işlemediği veya işlemiş olmasına rağmen daha az cezanın takdir edilmesini gerektirecek bir takım bilgi, belge ve olgulara ilişkin imkân ve kolaylıklara sahip olmasını ifade etmektedir.

¹⁷ KARABULUT, s. 28; AKILLIOĞLU Tekin, "Yönetmelik İşlemlerde Gerekçe İlkesi", *AİD*, Haziran 1982, C. 15, S. 2, s. 17.

¹⁸ DİBK, 7.12.1989, E. 1986/6, K. 1989/4, RG 9.2.1990, S. 20428, s. 67-68.

¹⁹ KARABULUT, s. 36.

²⁰ OĞURLU, "İdari Usul Kanunu Neden Acil ve Zorunludur?", *AÜEHFD*, C. IX, S. 1-2, 2005, s. 73, dipnot 1.

²¹ KARABULUT, s. 31; bkz. Tasarı Taslağı'nda Dinlenilme Hakkı (m. 25), İşlem Yapma Yükümlülüğü (m. 31), İdari İşlemin Gerekçesi (m. 33), Başvuru Yollarının Gösterilmesi (m. 34) <http://www.idarehukuku.net/mevzuat/Genel-Idar-Usul-Kanunu-Tasarisi.html> (Erişim Tarihi: 25.02.2014)

Savunma hakkı, Türk mevzuatında ağırlıklı olarak yargısal içtihatlar sonucunda kabul görmüştür²². AKILLIOĞLU, bu hakkın iki unsuru olduğunu belirtmektedir. Bunlar bilgi alma ve görüş bildirme hakkıdır²³.

Türk hukukunda olduğu gibi Fransız hukukunda da savunma hakkı, yargısal içtihatlarla kabul edilmiş olup hukukun genel ilkelerinden biri olarak kabul edilmektedir²⁴. Yine savunma hakkı, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı'na (ATAD) temel topluluk ilkesi olarak görülmektedir²⁵. İlgililerin menfaatlerini etkileyen yaptırımlarda savunma hakkına uyulması gerekliliği bu ilke kapsamındadır²⁶.

Savunma hakkı Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nce de önemle üzerinde durulan hukuk ilkelerinden birisi olmuştur. Bakanlar Komitesi'nin 13 Şubat 1991 tarihli ve 1 sayılı kararı ile bu hakkın "bilgilendirilme" ve "yeterli süre verilmesi" imkânlarını içermesi ve her halükarda yaptırımdan önce kişinin savunmasının alınması bir topluluk kuralı haline getirilmiştir²⁷.

Savunma hakkı, Anayasa'nın 36. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Söz konusu maddeye göre, "*Herkes, meşrû vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.*" Ancak, savunma hakkına ilişkin anayasal ifade yetersiz olup bu hakkın korunmasına ilişkin tam bir güvence sağlamamaktadır.

Savunma hakkı, Türk mevzuatında dağınık bir görünüm taşımaktadır. Özellikle düzenleyici ve denetleyici kurullara ilişkin yasal düzenlemelerde bu hakka yer verildiği görülmektedir. Örneğin, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun²⁸, 43. maddesi ile bu hakkı kabul etmiştir. Söz konusu madde, iddiaların türü ve niteliğini ihtiva eden bilgilerin ilgili tarafa verilmesini, savunma hakkı için öngörülen sürenin başlayabilmesi için yazılı bildirim yapılmasını

²² *Ibid*, s. 39.

²³ AKILLIOĞLU, "Yönetim Önünde Savunma Hakları", *TODAİE Yayınları*, Ankara 1983, s. 17.

²⁴ KARABULUT, s. 40.

²⁵ *Ibid.*, s. 41.

²⁶ KABOĞLU İbrahim, *Avrupa Topluluğu ve İdari Yargı, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Jurisprudansı ve İdari Kararların Gerekeçeli Olma Zorunluluğu*, I. İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap, Danıştay Yayınları, Mayıs 1990, s. 304.

²⁷ *Ibid.*, s. 41.

²⁸ 7.12.1994 tarihli ve 4054 sayılı Kanun.

zorunlu saymaktadır. Diğer taraftan Kanun'un 43. maddesi, ilgili tarafın sözlü savunma hakkına sahip olduğunu da belirtmektedir²⁹.

Yine Sermaye Piyasası Kanunu³⁰ ile Bankacılık Kanunu³¹, ilgiliye yaptırım uygulanmadan önce savunmasının alınmasını zorunlu kılmaktadır. Ancak, bazı düzenleyici ve denetleyici kurullara ilişkin yasal düzenlemelerde bu hakka hiç yer verilmemiştir. Örneğin, Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun³², Şeker Kanunu³³ ile Doğal Gaz Piyasası Kanunu³⁴ bu hakka ilişkin bir usul öngörmemiştir³⁵.

Savunma hakkı, ceza muhakemesinde kurumsal hale getirilerek etkin bir şekilde kullanılabilmesi arzu edilmiş ve bu hakkın tanınmaması mutlak bozma nedeni sayılmıştır. Ancak, idari yaptırımlarda bu hak, sistemli bir şekilde tanınmamıştır³⁶. Örneğin, savunma hakkına yer veren düzenleyici ve denetleyici kurullara ilişkin yasal düzenlemelerde dahi sözlü savunma, tali bir imkân olarak sunulmaktadır³⁷. Bu savunma türü, ikna etme, detaylandırma ve takdiri sebepler gibi bir takım imkân ve kolaylıkları sağlarken aslî olarak sunulmaması ise düşündürücü olmuştur.

Kabahatler Kanunu'nda da savunma hakkının kabul edilmemesiyle, yaptırım uygulanacak kişi güvencesiz bırakılmıştır³⁸.

Anayasa Mahkemesi savunma hakkını bir "güvence" olarak kabul etmektedir. Mahkemenin değişik kararlarına yansıyan gerekçelerinde söz konusu hak, "önemi ve erdemi tartışılmaz yücelikte"³⁹ görüldüğü gibi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) 6 ncı maddesindeki adil yargılanma hakkının bir unsuru olarak da değerlendirilmiştir.

²⁹ TAN, s. 314.

³⁰ 6.12.2012 tarihli ve 6362 sayılı Kanun, m. 47/A.

³¹ 19.10.2005 tarihli ve 5411 sayılı Kanun, m. 149.

³² 15.2.2011 tarihli ve 6112 sayılı Kanun.

³³ 4.4.2001 tarihli ve 4634 sayılı Kanun.

³⁴ 18.4.2001 tarihli ve 4646 sayılı Kanun.

³⁵ TAN, s. 315.

³⁶ OĞURLU Yücel, "İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı", *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. III, S. 1, dipnot 123, Feyyaz GÖLCÜKLÜ, *İdari Ceza Hukuku*, s. 136-138.

³⁷ *Ibid.*, s. 166.

³⁸ KARABULUT, s. 31.

³⁹ Anayasa Mahkemesi, 14.7.1998 tarihli ve E. 1997/41, K. 1998/47.

Mahkemenin 1998/47 sayılı kararında, Mülgâ Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'nun⁴⁰ (CMUK) 208. maddesinde yer alan "Sulh Ceza Mahkemelerinde açılan davalara ait iddianameler sanığa tebliğ olunmaz" hükmü, "*savunma hakkı, anayasanın kişinin hakları ve ödevlerini belirleyen ikinci bölümünde yer alan temel haklardandır. Hukuk öğretisinde olduğu kadar uygulamada da önemi ve erdemi tartışılmaz yüceliktir. Evrensel konumu nedeniyle, insanlığın ortak değerlerinden sayılmaktadır.*" gerekçesiyle iptal edilmiştir. Kararda dikkat çeken hususlara bakıldığında, savunma hakkının temel bir hak olduğu, evrensel bir konumunun bulunduğu ve insanlığın ortak değeri olduğudur. Kararda ayrıca, sanığın savunma hakkını etkin kullanabilmesi için, suç isnadını içeren iddianamenin sanığa tebliğ edilmesi zorunluluğundan bahsedilmektedir⁴¹.

Anayasa Mahkemesi savunma hakkını, hak arama özgürlüğünün bir ögesi olarak belirtmiş ve bu hakkın eksiksiz kullanılmasını önleyecek yasa yükümlerini Anayasa'nın "hak arama özgürlüğünü" düzenleyen hükmüne aykırı görmüştür⁴².

Bu çerçevede Mülgâ CMUK 5.3.1973 tarih ve 1696 sayılı Yasayla eklenen "Ek Madde 2" nin Anayasa'ya aykırılığı konusunu değerlendirirken Anayasa Mahkemesi, mutlak anlamda iddia ve savunmanın kişilere tanınması gerektiğini en açık anlamıyla ortaya koymuştur.

Mahkeme burada, "suçsuzluk karinesine" dayanmıştır. Buna göre, kesin hükme kadar suçsuzluk karinesinden yararlanması gereken sanığın, yargı yerlerinde kaygıya kapılmaksızın, her türlü etkiden uzak olarak, savunmalarını yapabilmeleri gerekirken "*yasa dışı kuruluşlarla olan üyelik ilişkisinin tipik örnekleri*" ve "*üyelik sıfatının dış belirtisi*" olarak kabul edilecek olan eylemlerin, sanığı peşinen suçlu kabul etmek olduğunu, doğal olarak savunma hakkının kullanılmayacağını belirtmiş; diğer taraftan "yüze karşı yargılama" usulünü, sanığa tanınan bir güvence şeklinde değerlendirerek mahkemenin doğru ve hızlı karar vermesinin bir yolu olduğunu ifade etmiştir⁴³.

Savunma hakkının somut olarak tanınması ve kullanılması şarttır. Anayasa Mahkemesi, Mülgâ Türk Ceza Kanunu'nun⁴⁴ (TCK) 481. maddesine

⁴⁰ 4.4.1929 tarihli ve 1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu.

⁴¹ KARABULUT, s. 44.

⁴² Anayasa Mahkemesi, 29.01.1980 tarihli ve E. 1979/38, K. 1980/1, RG. 15.05.1980, S. 16989.

⁴³ Anayasa Mahkemesi 12.06.1969 tarihli, E. 1968/52, K. 1969/35, RG. 18.05.1970, S. 13497, s. 1-2; AYDIN Mesut, "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Hak Arama Özgürlüğü", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 61-3, s. 26.

⁴⁴ 1.03.1926 tarih ve 765 sayılı Türk Ceza Kanunu.

ilişkin olarak, tüzelkişinin temsilcisinin yokluğunda cezaya hükmolunmasına ilişkin düzenlemenin savunma hakkını ihlal ettiğini ve hak arama yolunu sınırlandıran bir kural olarak gördüğünü belirtmiştir⁴⁵. Mahkeme, bir hakkın kullanımını sınırlandıran bir düzenlemeyi Anayasa'ya aykırı bulmuştur. Yüce Mahkemeye göre, sanık, mahkemede kendini özgürce savunabilmeli ve bu hak hiçbir şekilde kısıtlanmamalıdır. Diğer taraftan, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'nun⁴⁶ 63. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "... araç sahiplerine ... " ibaresi Anayasa'ya aykırı görülmüştür. Bu kararda da, "kişinin kusurlu olmadığını kanıtlayıp sorumluluktan kurtulmasına olanak tanınmadığı", gerekçesiyle hak arama hürriyetinin kısıtlandığı sonucuna varmıştır⁴⁷.

Savunma hakkının etkin kullanılabilmesi için duruşmanın ileri bir tarihe bırakılması ise Anayasa'ya aykırı bulunmamıştır. Anayasa Mahkemesi, Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanunu'nun⁴⁸ 20 nci maddesinde geçen "*askerlik hizmetinin aksamadan ve kesintiye uğramadan yürütülmesi amacıyla, hafif nitelikte olan bir yıla kadar şahsi hürriyeti bağlayıcı cezayı gerektiren suçlara ait davaların geri bırakılacağına ilişkin*" hükmü, Anayasa m. 36'ya aykırı bulmuştur⁴⁹.

Savunma hakkı, Danıştay kararlarında 1935'li yıllardan beri yer almaktadır. Bu tarihlerden itibaren, idari yaptırımlar farklı bir usule tabi tutulmuştur⁵⁰. Bu usullerden birisi olan "savunma" evrensel bir hak olmasının yanında, Danıştay kararlarında "zorunlu" olarak tanınması gereken bir hak olarak da görülmüştür⁵¹.

Danıştay bir kararında⁵², hakkında soruşturma açılan bir kişiye isnat hakkında bilgi verilmesini ve bu sağlandıktan sonra ancak savunma

⁴⁵ Anayasa Mahkemesi 19.09.1991 tarihli, E. 199112, K. 1991/30, RG. 16.09.1992, S. 21347, s. 30.

⁴⁶ 2.9.1971 tarihli ve 1479 sayılı Kanun.

⁴⁷ Anayasa Mahkemesi 27.03.2002 tarihli, E. 2001/343, K. 2002/41, RG. 13.11.2002, S. 24935, s. 25; AYDIN, s. 27.

⁴⁸ 25.10.1963 tarihli ve 353 sayılı Kanun.

⁴⁹ Anayasa Mahkemesi 17.02.2004 tarihli, E. 2001/237, K..2004116, RG. 05.05.2004, S. 25453, s. 77-78; AYDIN, s. 28.

⁵⁰ KARABULUT, s. 42.

⁵¹ *Ibid.*, s. 43.

⁵² Danıştay 5. Dairesi, 06.06.1991 tarihli., E: 1990 / 4297, K. 1991/1099.

hakkının kullanılabilmesine karar vermiştir⁵³. Belirtilen kararda, davacının “*bilinmeyene karşı iddia ve savunmada bulunmasının güçlüğü ve hatta imkânsızlığı*” üzerinde durularak, hakkını savunabilmesi için işlemin nedenini bilme zorunluluğu aranmıştır.

Bir başka kararında Danıştay⁵⁴, 4054 sayılı Kanuna göre hakkında soruşturma açılan şirkete, soruşturma belgelerinin gönderilmesinin zorunlu olduğunu, ilk yazılı savunma alındıktan sonra ancak yaptırım uygulanabileceğini karara bağlamıştır.

Yine, Sermaye Piyasası Kurulu’nda (SPK) görev yapan davacının görevden çıkartılmasına ilişkin bir davada da Danıştay⁵⁵, soruşturma konusu işlemin sebepleri ile hukuksal dayanaklarının ortaya konulmasını, savunma hakkının kullanılabilmesi açısından önemli görmüştür.

II. Gerekçe İlkesi

Bir idari yaptırımın gerekçeli olması, işlemin hukuksal nedeni ile maddi fiilin tespit edilmesi bakımından önem taşımaktadır. Bu sayede, hakkında yaptırım uygulanan kişi veya mahkeme, işlemin hukuksal niteliğini yaparak ihlalin karşılığı olan yaptırımın hukuksal doğruluğunu da denetlemiş olur⁵⁶.

İdari yaptırım uygulayan idare, gerekçe ilkesi sayesinde, doğru ve mantıklı nitelendirmelerde bulunur, maddî ve hukukî sebepleri ortaya koyar. Hal böyle iken, her idari işlem için gerekçe zorunlu bir unsur değildir. Yani gerekçesiz işlem de tesis edilebilmektedir⁵⁷. Bu bağlamda AKYILMAZ⁵⁸, “*Gerekçe, aynı zamanda, işlemin yöneldiği kişinin doğru karar verildiği yönünde ikna olmasına, motive edilmesine yardımcı olan işlem metninde yer alan notları, ifadeleri içerir.*” demektedir. Yani gerekçe, bir anlamda tesis edilen işlemi yorumlayan, anlamlandıran ve işlemin dayanağını gösteren bilgilendirme aracıdır. Yine AKYILMAZ’a göre, idari işlemin gerekçeli olmasının sağlayacağı fayda, ikna olan kişinin yersiz ve gereksiz başvurulardan kaçınacak olmasıdır⁵⁹.

⁵³ KARABULUT, s. 44.

⁵⁴ Danıştay 13. Dairesi, 07.05.2007 tarihli E. 2006/891, K. 2007/2812.

⁵⁵ DİDDK, 20.10.2005 tarihli, E. 2003/883, K. 2005/2501.

⁵⁶ KARABULUT, s. 48.

⁵⁷ *Ibid.*, s. 48.

⁵⁸ AKYILMAZ Bahtiyar, *İdari İşlemlerde Gerekçe Yükümlülüğü*, Prof. Dr. A. Şeref GÖZÜBÜYÜK’e ARMAĞAN, Turhan Kitabevi, Ankara Mayıs 2005, s. 7.

⁵⁹ *Ibid.*, s. 24.

Gerekçe kural olarak idari işlem ile birlikte ya da işlemi tesis eden merciye yapılan başvuru üzerine bildirilir. Bu konu ile ilgili mevzuatımızda genel bir idari usul düzenlemesi bulunmamakla birlikte, idari işlemin gerekçesinin talep edilmesi halinde idareye açıklama zorunluluğu getiren Bilgi Edinme Hakkı Kanunu⁶⁰, 12. maddesinde “Kurum ve kuruluşlar, bilgi edinme başvurularıyla ilgili cevaplarını yazılı olarak veya elektronik ortamda başvuru sahibine bildirirler” hükmünü kabul etmiştir.” Bu düzenleme, gerekçe ilkesinin güvence altına alınmasını sağladığı gibi idari mercilere de gerekçeyi açıklama zorunluluğu yüklemektedir.

Yine TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU⁶¹, Türk Anayasa Hukuku adli eserlerinde, gerekçenin keyfiliği önlemek, tarafları tatmin etmek ve temyiz edecek taraf için hukukî dayanak olması özelliklerine vurgu yaparak ilkenin önemini belirtmişlerdir. Gerekçe ilkesine ilişkin olarak Danıştay’ın kararlarına yansıyan eğilimi değerlendiren AKILLIOĞLU⁶², idarenin işlemlerinde gerekçenin aranmasını değil, işlemin nedeninin hukuka uygunluğunun dikkate alındığını tespit etmiştir.

Almanya, 1976 yılında Yüksek İdare Mahkemesi’nin “gerekçe” içtihadı doğrultusunda “*İdari Usul Kanunu*” yapmış ve “*gerekçe*” yi yasal dayanağa kavuşturmuştur⁶³. Türk yargısal içtihatlarında ise gerekçe ilkesine ilişkin yüzlerce içtihat bulunmasına rağmen konuya ilişkin halen genel bir düzenleme yapılmamıştır.

Gerekçe ilkesi, savunma hakkının kullanılabilmesi açısından da önem taşımaktadır. Zira, savunma hakkını kullanacak olan kişi, hakkında tesis edilen işlemin hukuksal nedenlerini ve maddi olayı bilmek zorundadır. Diğer taraftan, işlemin gerekçesini bilen ilgili, lehine olan hususları bu sayede öğrenerek hak arama yollarında kullanabilecektir. Gerekçe ilkesi, düzenleyici ve denetleyici kurumların kararlarında karşı oy açıklamak suretiyle de yer alabilmektedir. Örneğin bir kararın aksi yönünde oy kullanan bir kurul üyesi, karşı oy yazısında kararın hukuksal ve maddi niteliği üzerinde farklı düşünce taşıdığını belirtebilir⁶⁴.

⁶⁰ 9.10.2003 tarihli ve 4982 sayılı Kanun.

⁶¹ TANÖR Bülent / YÜZBAŞIOĞLU Necmi, *Türk Anayasa Hukuku*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2002, s. 457.

⁶² AKILLIOĞLU, Yönetmelik İşlemlerinde Gerekçe İlkesi, *AİD.*, Haziran 1982, C. 15, S. 3, 1981, s. 8-9.

⁶³ *Ibid.*, s. 49.

⁶⁴ *Ibid.*, s. 53.

Danıştay⁶⁵, sarı basın kartı verilmemesi istemine ilişkin olarak, gerekçe ilkesinin şekil şartını oluşturmadığını ve işlemin sonucunu etkilemediğini belirterek tek başına bir iptal sebebi olarak görmemiştir. Danıştay'ın aksi yöndeki bir başka kararında ise 28 Eylül 1977 tarihli ve 31 sayılı “*Bireyin İdari İşlemler Karşısında Korunması*” konulu Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi kararına atıf yapılmıştır. Komite kararına dayanılarak verilen kararda, gerekçe ilkesinin işlemi yapan idarenin maddi ve hukuki nedenler üzerinde durmasını sağladığı, dayanak olan yasanın kavranmaya çalışıldığı ve anlamlı gerekçeler ortaya konulduğu hususlarına yer verilmiştir. Kararda, gerekçenin bulunmaması hukuka aykırı bulunmuştur⁶⁶.

Gerekçe ilkesiyle ilgili son olarak şunlar söylenebilir: Bu ilke, savunma hakkının kullanılmasını sağlaması yanında idarenin hukuka uygun davranmasını sağlayan bir hukuksal araçtır. Gerekçe ilkesini genel bir yasada ya da idari yaptırıma yer veren özel yasalarla düzenlemek ilkenin yerleşmesi için bir çözüm olabilir. Halen Taslak aşamasında bulunan Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı Taslağı'nın 33. maddesi “Her idari işlem gerekçeli olmak zorundadır. İşlem metninde, idarenin o işlemi yapmasını gerektiren maddi ve hukuki sebepler açık ve anlaşılabilir şekilde yer alır.” hükmü bir çözüm sağlayabilecektir⁶⁷.

III. Tarafsızlık İlkesi

Tarafsızlık ilkesi, kişisel menfaat gözetmeksizin, objektif bir biçimde ve hukuk kurallarına bağlı olarak işlem tesis edilmesi anlamına gelir. Bu ilke, bir idari yaptırımın soruşturulması ve karar verilmesi aşamalarında daha fazla ön plana çıkmaktadır⁶⁸.

Tarafsızlık ilkesi, hiçbir etki altında kalmadan, bir hukuk normunun lafzı ve ruhu ile birlikte uygulanmasıdır. Zira, normun bu içeriği, dışsal etkilerden uzak olarak yorumlanmasını ve hukuksal amacın gereği gibi yerine getirilmesine hizmet etmektedir.

Tarafsızlık ilkesine ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi⁶⁹, Mülga 3984 sayılı RTÜK m. 12/d bendinde “*Radyo ve Televizyon kuruluşlarına 33 üncü*

⁶⁵ DİDDGK, 17.10.1997 tarihli, E. 1995/769, K. 1997/525.

⁶⁶ *Ibid.*, s. 55.

⁶⁷ OĞURLU, “İdari Usul Kanunu Neden Acil ve Zorunludur?”, s. 73, dipnot 1. <http://www.idarehukuku.net/mevzuat/Genel-Idar-Usul-Kanunu-Tasarisi.html> (Erişim Tarihi:25.02.2014)

⁶⁸ AKILLIOĞLU, s. 92; KARABULUT, s. 61.

⁶⁹ Anayasa Mahkemesi, 21.9.2004 tarihli, E. 2000/100, K. 2000/109.

madde uyarınca verilecek idari para cezaları RTÜK'ün gelirleri arasında sayılmıştır.” hükmünü incelerken, bu maddenin iptal istemini reddetmiş ve, Üst Kurul’un uygulayacağı para cezalarının, gelirleri arasında yer almasının keyfiliğe yol açacağı iddiasının geçerli bir neden olmadığı gibi, yargı denetiminin bu tür keyfi uygulamalara olanak vermeyeceği de göz önünde bulundurulduğunda, Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti ilkesine aykırılık oluşturduğundan söz edilemez.” demiştir. Bu kararın karşı oy gerekçesinde ise tarafsızlık ilkesine katı bir şekilde uyulması gerektiğinden bahsedilmekte ve söz konusu normun nesnel değerlendirme konusunda şüphelere yol açtığı ifade edilmektedir⁷⁰.

Tarafsızlık ilkesi, Fransa’da Yargıtay kararlarına konu olmuştur. Bu kararlardan birinde COB kurulunda görev yapan bir üyenin, soruşturmayı yaptıktan sonra karara iştirak etmesi AİHS. 6 ncı maddesinde belirtilen adil yargılanma hakkına aykırı bulunmuştur⁷¹. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) söz konusu maddeye göre, adil yargılanma hakkının unsurlarından birisinin de davanın çözümünde tarafsız olunmasının gerekli olduğunu belirtmektedir. Mahkeme veya üyelerinden herhangi biri önyargıdan uzak bir şekilde davaya ilişkin nesnel hukuk kurallarını gözeterak çözüm faaliyetine katılmalıdır⁷².

Yine AİHM’e göre tarafsızlık ilkesi, öznel ve nesnel tarafsızlık şeklinde ikiye ayrılmakta olup öznel tarafsızlık, hâkimin görülen bir davada subjektif tarafsızlığını; nesnel tarafsızlık ise mahkeme kararlarının taraflar üzerinde bıraktığı etkiyi ifade etmektedir⁷³.

Tarafsızlık ilkesi Danıştay kararlarında bir hukuka uygunluk nedeni olarak kabul edilmekte, bu ilkenin ihlal edilmesi ise bir bozma nedeni sayılmaktadır. Konuyla ilgili bir Danıştay kararı⁷⁴, disiplin soruşturmasını yürüten kurul üyesinin, karar toplantısına katılarak oy kullanmasını, kararın sonucuna etki eden bir hukuka aykırılık olarak görmüştür. Bu karara göre, disiplin kurulu kararlarının objektifliğinin sağlanması açısından soruşturmacı olarak görevlendirilen kurul üyesinin, disiplin kararının alınmasında tarafsız olamayacağı bu nedenle karar toplantısına katılarak oy kullanmasının hukuka

⁷⁰ KARABULUT, s. 61.

⁷¹ *Ibid*, s. 62.

⁷² İNCEOĞLU Sibel, *Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı*, Beta Yayınları, Mayıs 2002, s. 182.

⁷³ *Ibid.*, s. 183.

⁷⁴ DİDDGK, 23.10.1992, E.1992/316, K.1992/164, DD, S. 87, s. 102 vd.

aykırı olduğu ifade edilmiştir. Bu karara paralel bir başka Danıştay kararında⁷⁵, düzenleyici ve denetleyici bir kurul üyesinin, hem soruşturmayı yürütmesi hem de karar toplantısına katılarak oy kullanması tarafsızlık ilkesine aykırı görülmüştür.

IV. Yargı Yolu

Hukuk devleti, idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka bağlı olduğu bir devlettir. İdarenin hukuka bağlı olmasının denetlenmesi ise yargı yoluyla mümkündür⁷⁶.

Yargı yolu, kişiler için bir güvencedir. Bu güvence, hak arama özgürlüğünün önemli bir parçasıdır. Yargı yolunun kişiler için bir hak olması başta yargı içtihatları olmak üzere, Anayasa ve AİHS. m. 6 sayesinde mümkün olmuştur⁷⁷.

Yargı yolu, idarenin işlem ve eylemlerine karşı, yönetilenlere verilen en önemli güvencedir. Bu güvenceyi tesis eden Anayasa'nın 36 ncı maddesi, *“herkes meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.”* Anayasa'nın 40. maddesi ise, *“devlet, işlemlerinde ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.”* şeklindedir.

AİHS'nin 6 ncı maddesi de, bağımsız ve tarafsız bir mahkemede yargılanma hakkının herkese tanınmasına ilişkin hüküm ihtiva etmektedir⁷⁸.

TAN, idari yaptırımlara karşı, etkili bir yargısal yolun güvence oluşturacağını, bu denetim yolunun açık bir şekilde belirlenmesi gerektiği

⁷⁵ Danıştay 5. Dairesi, 27.02/2003 tarihli, E. 2000/1445, K. 2003/578; Soruşturmacının, karar toplantısına katılmasını hukuka aykırı bulan farklı bir karar için bkz. DİDDGK., 22.10.2009 tarih, E.2007/2040-K.2009/1868, Kazancı pro., Erişim Tarihi:27.11.2013, *“Davacı şirket tüzel kişiliğinin, dava konusu Kurul kararının şirketin yönetim organında görev alan kişiye para cezası verilmesine ilişkin kısmının iptalini istemekte hukuki menfaatinin bulunmadığı; soruşturmayı yürüten Kurul üyesinin, soruşturma raporunun ve bu rapora karşı verilen savunmayla ilgili olarak hazırlanan ek yazılı görüşün oluşturulması aşamasında bulunmak, raporu ve ek görüşü imzalamak suretiyle görüşünü önceden oluşturduğu ve açıkladığı dikkate alındığında, aynı üyenin soruşturma raporunun ve savunmanın objektif bir şekilde tartışılıp değerlendirilmesinin gerekli olduğu nihai kararın verileceği toplantıya katılıp oy kullanmasının tarafsızlık ilkesine aykırı olduğu sonucuna varılmıştır. Karar hukuka uygundur.”*

⁷⁶ GÖZÜBÜYÜK Şeref, *Yönetim Hukuku*, 9. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 1998, s. 314.

⁷⁷ KARABULUT, s. 70; AKILLIOĞLU, “İnsan Hakları ve Yönetimsel Yargı, II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri”, 10-14 Mayıs 1993, *Danıştay Yayınları*, Ankara, s. 225.

⁷⁸ İNCEOĞLU, s. 106.

üzerinde durmakta⁷⁹; Türk hukukunda yargı yoluna ilişkin olarak, adli ve idari yargı ayrımı yapıldığını, düzenleyici ve denetleyici kurulların yaptırımları bakımından genel olarak idari yargı yerlerinin görevli olduğunu belirtmektedir⁸⁰.

İdari yaptırımlar bakımından yargı yoluyla ilgili olarak yüksek mahkeme kararlarında farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Adli ve idari yargı ayrımına ilişkin bu yaklaşımlar konunun halen tartışma konusu olduğunu göstermektedir. Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında⁸¹, “*uyuşmazlık konusu eylemin, idari yargıda incelenip çözüme bağlanacak idari bir işlem ya da karar olsa da, söz konusu Yasanın 108. maddesi ikinci fıkrasının ikinci tümcesi ile bu tür uyuşmazlıkların adli yargı yerinde çözümleneceğine ilişkin düzenlemenin, Anayasa'nın yargı ile ilgili genel ilkelerine ve dolayısıyla 154 ve 155. maddelerine aykırı bir yönü bulunmamaktadır*”. Uyuşmazlık Mahkemesi⁸² ise, “*idarenin organları eliyle idari usullere göre uygulanması ve idare hukukunun bir müeyyidesi olması nedeniyle, idari cezaların yargısal denetiminde, kural olarak, idari yargı yerleri görevli bulunmaktadır*”. Anayasa Mahkemesi'nin bir başka kararında⁸³, “*Anayasa'nın 36. maddesinde, davacı ya da davalı olarak herkesin, gerekli araç ve yollardan faydalanarak yargı mercileri önünde adil yargılanma hakkına sahip olduğu öngörülmüştür. Bu kuralla, bir davanın yanlarının hiçbir kaygıya kapılmadan, etki altında kalmadan, korku ve çekinme duymadan özgürce haklarını kullanmalarına olanak sağlanmıştır.*” denilerek, idari başvuru yolunun etkin olmasının gerekli olduğu vurgulanmıştır.

Anayasa'da yargı yoluna ilişkin düzenlemelerin yanında bazı özel kanunlarda da doğrudan mahkemeye başvurma ya da itiraz usulü öngörülmüştür. Danıştay⁸⁴, Rekabet Kurulu kararları bakımından İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun⁸⁵ (İYUK) 11 inci maddesi anlamında bir başvuru usulünün kabul edilmediğini belirtmiştir. Bu durum BDDK ve EPDK kararları açısından da böyledir. Yani, belirtilen kurul kararları bakımından özel bir itiraz usulü öngörülmemiş, doğrudan bir dava açma yolu kabul

⁷⁹ TAN, s. 320.

⁸⁰ *Ibid.*, s. 321.

⁸¹ *Ibid.*, s. 321, dipnot 40, Anayasa Mahkemesi, 10.7.1990 tarihli, E. 1989/28-K. 1990/18.

⁸² *Ibid.*, s. 321, dipnot, 41, Uyuşmazlık Mahkemesi, 9.7.2001 tarihli, E. 2001/49- K. 2001/61.

⁸³ Anayasa Mahkemesi, 30.5.2006 tarihli, E. 2003/82, K. 2006/66.

⁸⁴ Danıştay 10. Dairesi, 14.11.2002 tarihli, E. 2000/1111, K. 2002/4362.

⁸⁵ 6.1.1982 tarihli ve 2577 sayılı Kanun.

edilmiştir. Söz konusu kurul kararlarına itiraz yolunun kapatılması ise hak aram özgürlüğünün ihlali sayılmamaktadır. Zira, kurul kararlarına karşı yargı yerlerine başvurulabiliyorsa, hak arama özgürlüğü güvence altına alınacaktır.

İdari yaptırımlarda, yargı yoluna ilişkin olarak açık bir yasal düzenleme yapılmamışsa, idari yargı yerleri görevlidir. Ancak özel bir düzenleme yapılmışsa, artık bu yargı yeri görevli kabul edilmelidir⁸⁶. İdari yaptırımlar alanında yargı yolunun belirlenmesi, hukuka uygunluk denetiminin yapılması bakımından önem taşımaktadır. Zira, idari yargı yerleri, iptal kararı ile hukuksal denetim yapmaktadırlar. Yoksa iptal kararı haricinde, idarenin yerine geçerek bir işlem tesis etme yetkileri bulunmamaktadır⁸⁷. Yargı yolunun ilk aşaması mahkemeye başvurma hakkıdır. Diğer güvenceler ancak mahkemeye başvurulmasından sonra gerçekleşecektir. Böylelikle hukuk devleti ilkesi de yaşama geçirilebilecektir⁸⁸.

Anayasa Mahkemesi, yargı yolunun bireylere güvence oluşturduğundan başka, bu yolun etkin kullanılabilmesi için bazı hukuksal araçlara sahip kılınmasının da gerekli olduğunu belirtmektedir. Yürütmenin durdurulması ile re'sen araştırma ilkesi bu araçlara örnek verilebilir. Bu konuya ilişkin bir Danıştay kararında⁸⁹, “*idari yargı tarafından verilen kararın sadece davacıyı tatmin amacıyla değil, esasen hukuka dayalı idare ilkesinin yerleşmesi ve hukuk devletinin korunması için verildiği de bilinmektedir.*” şeklinde bir yargıya ver verilerek, yargı yolunun güvence altına alınmasının son tahlilde hukuk devleti ilkesini amaçladığı ifade edilmiştir.

Diğer taraftan Kabahatler Kanunu⁹⁰ m. 28/9 hükmü ile, “*İdari para cezasının alt ve üst sınırının kanunda gösterildiği kabahatler dolayısıyla idari para cezasına karşı başvuruda bulunulması halinde, mahkeme idari para cezasının miktarında değişiklik yaparak da başvurunun kabulüne karar verebilir.*” denilerek, yargısal denetimin etkin yapılabilmesi kolaylaştırılmıştır.

C) ESASA İLİŞKİN İLKELER

I. Yasallık İlkesi

Yasallık ilkesi, idarenin hukukla bağlı olmasını sağlayan en temel ilkedir⁹¹. Bu ilkeye göre, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza ihdas

⁸⁶ *Ibid.*, s. 322.

⁸⁷ *Ibid.*, s. 323.

⁸⁸ İNCEOĞLU, s. 105.

⁸⁹ DİDDGK, 03.03.2000 tarihli, E. 1999/1126, K. 2000/394.

⁹⁰ 30.3.2005 tarihli ve 5326 sayılı Kanun.

⁹¹ ÇINAR Hacı Yusuf, *Doğalgaz Piyasası Kanunu Çerçevesinde İdari Yaptırımlar*, Gazi Üni-

edilemeyeceği gibi, idari yaptırım da uygulanamaz⁹². Bu yüzden yasallık ilkesi idarenin göz önünde bulunduracağı en önemli yetkidir⁹³.

İdare, yaptırım yetkisini kullandığı durumlarda belirli usul kurallarına çok daha katı bir şekilde uymalıdır⁹⁴. Kişi özgürlüğü dışındaki özgürlüklerin kısıtlanması sonucunu doğurabilecek işlemlerde usul kurallarının gerekliliği daha da öne çıkmaktadır. Bu durumda dahi idari yaptırımın yasal dayanağının olması gerekmektedir⁹⁵.

Yasallık ilkesi gerekçeleriyle, Kabahatler Kanunu'nun 4/1 inci maddesi, genel ve düzenleyici işlemlerle hükmün içeriğini doldurma yetkisini idareye vermiştir. Bu düzenlemeden sonra, idarenin düzenleyici işlemleriyle kanun hükmünün içeriği doldurularak idari yaptırım kararı alınabilecektir⁹⁶.

Yasallık ilkesi, kaynağını Anayasa'nın 7 nci maddesinden almaktadır. Bu maddeye göre “*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türk Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez*” şeklindedir. Yasama yetkisinin devredilmezliği olarak da anlaşılan bu ilke, kanun tarafından açıkça yetkilendirilmeden hiçbir idari yaptırımın uygulanamayacağını ifade etmektedir⁹⁷. Yasallık ilkesinin gerekleri ise şunlardır: Anayasaya uygunluk ve hukuk devletinin amaçlarına uyum. Diğer taraftan bir idari yaptırım içeren kanun hükmü, adil ve hakkaniyete uygun olmalı, kamu yararını ön planda tutmalıdır⁹⁸. OĞURLU'ya göre yasallık ilkesi, “*belirli normların yalnızca yasalarla düzenlenebileceği*” anlamını taşımaktadır⁹⁹.

versitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı İdare Hukuku Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi Ankara 2010, s. 34; BARDAKÇI Mehmet Akif, *Kabahatler Kanununa Göre İdari Para Cezaları ve İdari Para Cezalarının Yargısal Denetimi*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi İstanbul 2006, s. 35; ÇELİKBİLEK Mahmut Fatih, *Kabahatler Kanunu Çerçevesinde İdari Para Cezaları*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı İdare Hukuku Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2010, s. 13.

⁹² OTACI Cengiz, *Türk Kabahatler Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ocak 2006, s. 21.

⁹³ ASLAN M. Yasin, “İdari Yaptırımlar”, *TBB Dergisi*, S. 85, 2009, s. 177; Lütfü DURAN, *İdare Hukuku Meseleleri*, Ankara 1969, s. 178.

⁹⁴ *Ibid.*, s. 177; ÖZENSOY Talat Rasim, *Ülkemizde Kabahatler Hukuku ve Uygulaması*, Ekin Yayın Pazarlama, s. 47.

⁹⁵ ÇAĞLAYAN Ramazan, *İdari Yaptırımlar Hukuku*, Ankara 2006, s. 23-24.

⁹⁶ OTACI, s. 21; GÜNDAY Metin, *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara 2003, s. 236.

⁹⁷ OĞURLU, *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, (İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları)*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2000, s. 59.

⁹⁸ *Ibid.*, s. 60.

⁹⁹ *Ibid.*, s. 57.

Yasallık ilkesinin kabul edilmesinin sonucu olarak, idari birimler arasında yeknesak düzenlemeler yapılabileceği gibi, keyfi olarak bireylerin özgürlük alanları daraltılamayacaktır. Hukuk devletinin bir gereği de yasama organından geçirilen objektif hukuk normlarıyla keyfi uygulamaların önüne geçilebilmesidir. Zira keyfi uygulamalar, hukuksal istikrar ve güven duygusunun bozulmasına yol açar. Aksi takdirde kişilerin hak ve özgürlükleri, idari işlemlerle sınırlandırılabilir. Örneğin, idari para cezası gibi kişinin doğrudan malvarlığına etkide bulunan yaptırımlar yasallık ilkesi sayesinde idareye sınırlama getirmektedir¹⁰⁰.

Yine, yasallık ilkesinin başka bir sonucu da, kıyas yoluyla yeni bir yaptırım ihdas edilemeyeceğidir. Danıştay, disiplin cezasının kıyas yoluyla uygulanamayacağını kabul etmiştir¹⁰¹. Danıştay bir başka kararında, yönetmelik ile bir idari yaptırımın ihdas edilemeyeceğini kabul etmiştir. Söz konusu kararla, Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Zabıta Yönetmeliği'ne dayanılarak, belediye sınırları dışında üretilen ekmeklerin toplanmasını ve belediye sınırları içinde satışını yasaklayan Encümen kararı iptal edilmiştir. Kanunda satışı yasaklayan bir hüküm bulunmamasına rağmen, Yönetmelik ile yasağın getirilmesi yasallık ilkesine aykırı bulunmuştur¹⁰². Yine bir Yargıtay kararına göre, idare, yaptırım uygulamadan önce aşağı sınırı yasada belirtilmemiş para cezalarında misil artırması yapamayacaktır. Konuya ilişkin Yargıtay kararı, bu şekilde bir yaptırım uygulamadan önce, hangi eylemlere idari yaptırım uygulanacağını halka bildirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Yargıtay, hukuk devleti ilkesi açısından bu bildirim yapılmasının gerekli olduğunu ve idarenin, bildiği kabul edilen kural işleme göre yaptırım uygulayabileceğini karara bağlamıştır¹⁰³.

Yasallık ilkesi, disiplin cezaları bakımından da katı bir şekilde uygulanmaktadır. Anayasa'nın 128 inci maddesinin ikinci fıkrası, "*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*" hükmü gereğince, kamu personeline ilişkin disiplin cezalarının da kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Bu hüküm, 657 sayılı

¹⁰⁰ *Ibid.*, s. 57; GÜNDÜZ Fatma Ebru, *İdari Yaptırımlar*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı İdare Hukuku Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2004, s. 31.

¹⁰¹ OĞURLU, s. 62; Danıştay 10. Dairesi, 23.10.1990 tarihli, E. 89/2100, K. 90/2297.

¹⁰² OĞURLU, s. 62-63.

¹⁰³ *Ibid.*, s. 64-65; Yargıtay 7. Ceza Dairesi, 27.12.1979 tarihli, E. 1979/750, K. 1979/7920.

Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenerek, memur disiplin hukuku yasal güvenceye kavuşturulmuştur. Disiplin cezalarının yönetmelik ile düzenlenmesi ise Anayasa'nın belirtilen hükmüne aykırılık teşkil edecektir. Anayasa'nın 130 uncu maddesinin 9 uncu fıkrasında, “.....disiplin ve ceza işleri,kanunla düzenlenir.” hükmüne yer verilerek, öğretim elemanlarına ilişkin disiplin suç ve cezalarının ancak kanunla düzenlenebileceği belirtilmiştir. Ancak bu gerekliliği rağmen, yasal düzenleme yapılmadan Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği ile öğretim elemanlarının disiplin suç ve cezalarının belirlenmesi yoluna gidilmiştir¹⁰⁴. Belirtilen Anayasal düzenleme karşısında, söz konusu Yönetmeliğin hukuka aykırı olduğunu düşünmekteyiz. Danıştay'ın bir başka kararında¹⁰⁵, Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Ortaokul ve Orta Öğretim Kurumları Disiplin Yönetmeliği 5 inci maddesi uyarınca okuldan sürekli uzaklaştırma cezası alan öğrencinin bir başka eğitim kurumuna devam edemeyeceğine ilişkin düzenleme, Anayasa, Millî Eğitim Temel Kanunu ve yasallık ilkeleri gerekçe gösterilerek iptal edilmiştir¹⁰⁶.

Danıştay, işlendiği zamanda yürürlükte olmayan bir kanunun suç saymadığı bir eylemden dolayı kişinin cezalandırılmaması bağlamında verdiği bir kararda¹⁰⁷, “siyasi güvenliği tehlikeye düşürücü bir eylemde bulunmayan davacının, 1951 yılındaki hükümlülüğü nedeniyle yurt dışına çıkmasının yasaklanmasında isabet bulunmamaktadır.” demektedir, geçmişteki bir hükümlülüğü nedeniyle kişinin seyahat hürriyetinin kısıtlanmamasına ilişkin başka bir kararda¹⁰⁸, “hükümlülük tarihinden sonra emniyeti bozucu hali bulunmayan kişinin, pasaport verilmemek suretiyle seyahat hürriyetinin kısıtlanmasında tutarlılık bulunmamaktadır.” fikrini açıklamaktadır¹⁰⁹.

Yine Danıştay, mutad davranış gibi soyut bir kavrama dayanılarak, disiplin cezası verilemeyeceğine ilişkin bir kararda¹¹⁰, yasallık ilkesini değerlendirerek, ancak mevzuatta belirlenen fiiller için ceza verilebileceğini belirtmiş ve disiplin cezasını iptal etmiştir¹¹¹.

¹⁰⁴ *Ibid.*, s. 65.

¹⁰⁵ Danıştay 8. Dairesi, 11.12.1989 tarihli, E.1989/1011, K.1988/460, DD., S. 78-78, s. 391.

¹⁰⁶ OĞURLU, s. 66.

¹⁰⁷ Danıştay 12. Dairesi, 11.02.1971 tarihli, E. 1970/1630, K. 1971/328; ASLAN, s. 177.

¹⁰⁸ Danıştay 12. Dairesi, 13.03.1973 tarihli, E. 1970/3439, K. 1973/768; ASLAN, s. 177.

¹⁰⁹ Danıştay 12. Dairesi, 13.03.1973 tarihli, E. 1970/3439, K. 1973/768.

¹¹⁰ Danıştay Mürettep Dairesi, 23.5.1979 tarihli ve E. 1978/5680, K. 1979/1379, İdari Yargı, S. 9, Ağustos-Eylül 1979, s. 31.

¹¹¹ OĞURLU, s. 58.

Anayasa Mahkemesi, idari suç ve cezalarda yasallık ilkesine katı bir şekilde uymaktadır. Mahkeme, idari yaptırımlara açık bir şekilde yer vermeyen yasal düzenlemeleri suç ve cezaların kanuniliği ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir¹¹². Anayasa Mahkemesi idari yaptırım ile ihlal eyleminin kanunda açıkça yer almasını zorunlu görür iken, Danıştay idari yaptırımın kanunda düzenlenmesi gerektiğini buna karşılık ihlal eyleminin kanunda yer almasının gerekmediğini savunmaktadır. Danıştay, idari yaptırımların yasallığı ilkesinde Anayasa Mahkemesi'nden daha esnek davranmaktadır¹¹³. Danıştay'ın esnek yaklaşımındaki temel gerekçe, idarenin “genel tanzim yetkisi” ne sahip olmasıdır¹¹⁴. Ancak, DURAN gibi idare hukukçuları, Danıştay'ın bu esnek yaklaşımının aksine, kanunun olmadığı yerde idarenin düzenleme yetkisinin de olmayacağını ileri sürmüşler ve kanundan yetki almadıkça idarenin genel tanzim yetkisine sahip olamayacağını belirtmişlerdir¹¹⁵.

Anayasa Mahkemesi, idari yaptırımın mutlaka yasal bir temele dayanması gerektiğine ilişkin bir kararında¹¹⁶, “*Yönetim, yasal belirleme ve dayanak olmadan herhangi bir davranışın yaptırım gerektirdiğini takdir edip, kendi yetkisiyle bu konuda kural koyamaz. Yönetimsel yaptırımlar, yönetimin karar ve işlemlerinin denetimi en zorunlu olanlarındandır. Suç ve cezalar, Anayasa'ya uygun olarak yasayla konulabilir. Yönetim kendiliğinden suç ve ceza yaramaz.*” gerekçesine yer vermiştir. Söz konusu karar, suç ve cezaların yasallığı ilkesinin önemi üzerinde durmuştur¹¹⁷.

Düzenleyici ve denetleyici kurulların yaptırım yetkilerine sahip kılınması, yasallık ilkesine farklı bir boyut kazandırmıştır¹¹⁸. Örneğin, 4054 sayılı RKHK'nın 16/1 inci maddesi, idari yaptırımlar bakımından yasallık ilkesine katı bir şekilde uyulmasını zorunlu kılmaktadır. Zira, maddede ihlal eylemleri açık ve net bir şekilde belirlenmiştir¹¹⁹.

¹¹²GÜNDAY, s. 233.

¹¹³*Ibid.*, s. 235.

¹¹⁴ZABUNOĞLU Yahya Kazım, *İdare Hukuku*, (Cilt I), Ankara 2012, s. 429.

¹¹⁵DURAN Lütfi, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul 1982, s. 391-392.

¹¹⁶Anayasa Mahkemesi, 19.4.1988 tarihli ve E. 1987/16, K. 1988/8.

¹¹⁷TAN, s. 317.

¹¹⁸*Ibid.*, s. 309..

¹¹⁹ÖZKAN Faruk, *Kabahatler Hukuku'nun Rekabet Hukuku Açısından Uygulanması*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2011, s. 79.

1. Belirlilik Kuralı

İdari yaptırımların belirli ve açık şekilde düzenlenmesi zorunludur. Ceza yaptırımında olduğu gibi idari yaptırımlarda da “*kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesi*” nin olmazsa olmaz şartlarından birisi olan belirlilik kuralı, hukuk devleti ilkesini hayata geçiren bir koşuldur¹²⁰.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 91(1) sayılı Tavsiye Kararı, idari yaptırımlara ilişkin düzenlemelerde belirlilik kuralına vurgu yapmaktadır¹²¹. Bu kararda ayrıca idari yaptırımların ancak belirli kurallara dayanılarak uygulanabileceği üzerinde durulmuştur.

Anayasa Mahkemesi bir kararında¹²², belirlilik ilkesinin hiçbir kuşkuya yer vermeyecek şekilde saptanmasını, suçun unsurları ile suça karşılık cezanın açık ve anlaşılabilir bir biçimde belirlenmiş olmasının gerekliliğini belirtmiştir.

İÇEL, idari yaptırım içeren bir düzenlemenin yasal temele dayandırılması ve yeterince somutlaştırılmasının, öngörülebilir hukuk normu anlamına geleceğini ifade etmektedir¹²³. Yine, vergi cezalarında idareye verilen yetkilerin, önceden yayımlanmış kural işlemlere dayanması gerekmektedir¹²⁴. Bu durum hukuki güvenlik bakımından da zorunludur.

Danıştay, Resmî Gazete'de yayımlanmamış bir yönetmeliğe dayanılarak, idari yaptırım uygulanamayacağına karar vermiştir¹²⁵. Yine, Resmî Gazete'de yayımlanmayan bir yönetmeliğe dayanılarak, iş akdinin feshedilemeyeceğine ilişkin Danıştay kararı¹²⁶, belirlilik kuralına ilişkin unsurların istikrar kazandığını göstermektedir.

¹²⁰EROL Atanur, *İdari Yaptırımların Hukuki Nitelikleri ve İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Yargısal Başvuru Yolları*, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Edirne 2009, s. 39.

¹²¹ OĞURLU, s. 179.

¹²² Anayasa Mahkemesi, 19.04.1988 tarihli, E.1987/16, K.1988/8, RG. 23.08.1988 S. 19908.

¹²³ İÇEL Kayıhan, “Suç Politikasının Ana İlkeleri Bağlamında Hukuka Bağlı Devlet İlkesi”, Hukuk Kurultayı, 2004, Hukuk Devleti, 1., s. 267.

¹²⁴ ÖNCEL Mualla / KUMRULU Ahmet / ÇAĞAN Nami, *Vergi Hukuku*, Turhan Kitabevi, 11. Baskı, Ankara 2003, s. 209.

¹²⁵ DİDDGK, 9.12.2004 tarihli, E. 2002/784, K. 2004/1958, DD. S. 109, Y. 35, 2005, s. 71, 72.

¹²⁶ DİDDGK, 30.12.2004 tarihli, E. 2004/214, K. 2004/2114; DİDDGK, 2.12.2004 tarihli, E. 2002/1264, K. 2004/1941, DD, S. 109, Y. 35, 2005, s. 69.

Anayasa Mahkemesi'nin belirlilik ilkesine ilişkin bir kararında¹²⁷, “*Kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesinin yaşama geçirilebilmesi bağlamında, Yasa'da tüzük, yönetmelik veya umumi emir gibi idari tasarruflarla yasaklanan eylemlerin suç kabul edilmesi yasa ile düzenleme anlamına gelmeyeceğinden, bu eylemlerin neler olduğunun da yasada yer alması, cezanın da geçici veya sürekli tanımlamasıyla sürenin takdirini idareye bırakacak biçimde değil açıkça miktar ya da alt ve üst sınırlar belirlenerek gösterilmesi gerekir. Bu gerekliliğin, kişinin temel hak ve özgürlüklerinin de güvencesi olduğunda duraksanamaz.*” gerekçelerine yer verilerek, Anayasa'nın 38 inci maddesine de atıf yapılmıştır. Bu karar, suç ve cezalara ilişkin normların açık, anlaşılabilir, öngörülebilir olması yanında idari yaptırımların da bu ilkelere göre düzenlenmesini aramaktadır¹²⁸.

Danıştay, vergi cezaları bakımından da “belirlilik ilkesi” ne atıf yapmakta, ceza yaptırımının yasama organı tarafından tereddüt yaratmayacak biçimde düzenlenmesini, suçu oluşturan fiili gerçekleştiren kişiye uygulanacak cezanın cinsinin, miktarının, alt ve üst sınırlarının belirlenmesinin zorunlu olduğunu kabul etmektedir¹²⁹. Danıştay bir başka kararında¹³⁰, hangi fiillerin idari yaptırım gerektirdiğinin yasada açıkça tanımlanması, bunun doğal sonucu olarak bir yaptırım uygulanabilmesi için yaptırım uygulanacak eylemin belirli olması ve kıyas yoluyla yaptırıma başvurulamaması gerekliliği üzerinde durmaktadır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) 7 nci maddesi hükümlerine göre suçun veya yaptırımın yasada açık bir şekilde düzenlenmesi aranmakta ve yasallık ilkesine vurgu yapılmaktadır. Ancak bu hükümlerden kabahatin genel olarak yasada düzenlenerek, kabahatin içeriğinin düzenleyici işlemlerle belirlenip belirlenemeyeceğine ilişkin saptama yapılamamaktadır. Ancak DOĞRU, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHM) Sunday Times/Birleşik Krallık davası konuya ilişkin bir belirleme yaptığını ifade etmektedir. DOĞRU, Mahkemenin belirlemelerini şu şekilde ifade etmektedir:

“Mahkemenin görüşüne göre, ‘hukuken öngörülmüş’ ifadesinden şu iki koşul ortaya çıkmaktadır. Birincisi

¹²⁷ Anayasa Mahkemesi, 30.9.2005 tarihli E. 2005/78, K. 2005/59, RG 13.7.2006, S. 26227, s. 31.

¹²⁸ KARABULUT, s. 117; FEYZİOĞLU Metin, “İşyeri Kapatma Cezası ve Anayasa Karşısındaki Konumu”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 1993/1, s. 14.

¹²⁹ DİBK, E. 1988/1, K. 1989/1, RG 09.06.1989, S. 20190.

¹³⁰ KARABULUT, s. 119, dipnot 22, DİDDK, 25.1.2007, YD İtiraz No: 2006/1460.

(uygulanacak olan) hukuk, yeterince ulaşılabilir (adequately accessible) olmalıdır; eşdeyişle, vatandaşlar belirli bir olaya uygulanabilir nitelikteki hukuk kurallarının varlığı hakkında yeterli bilgiye sahip olabilmelidir. İkincisi, vatandaşların davranışlarını düzenlemelerine olanak vermek için yeterli açıklıkta (precise) düzenlenmemiş bir norm, 'hukuk' kuralı olarak kabul edilemez: Vatandaşlar belirli bir eylemin gerektirdiği sonuçları, durumun makul saydığı ölçüde ve eğer gerekiyorsa uygun bir danışmayla önceden görebilmelidir. Bu sonuçların mutlak bir belirginlikle önceden görülebilir (foreseeable) olması gerekmez; çünkü tecrübeler bunun olmadığını göstermektedir. Belirgin olması daha çok arzu edilir. Ancak bu aşırı derecede bir katılığı beraberinde getirebilir; oysa hukuk, değişen koşullara ayak uydurabilmelidir. Bu nedenle bir çok yasa az ya da çok, kaçınılmaz olarak muğlak terimlerle ifade edilir; bunların yorumu ve uygulanması, hukuk tatbikatının sorunudur... ”¹³¹

AIHM kararında belirlilik ilkesine ilişkin tespitler, mevzuatımızda zaman zaman önümüze çıkmaktadır. Zira, öngörülebilirlik, anlaşılabilirlik, ulaşılabilirlik ilkeleri, Anayasa ve Danıştay kararlarına da konu olmuştur.

2. Kıyas Yasağı

Yasallık ilkesinin unsurlarından bir diğeri de kıyas yasağıdır. Kıyas yasağı, kanunların suç ve ceza içeren normlarının uygulanmasında kıyasa yol açabilecek şekilde uygulama yapılmasını yasaklamaktadır¹³².

Kıyas yasağının amacı, hakkında bir hüküm vaz edilmeyen bir alanda, hâkim ya da idari yaptırım uygulayacak merciinin, başka bir normu kıyasen uygulayamamasıdır. Bu yasak, bireylere, hukuksal öngörülebilirlik imkânı tanımakta ve hukuk güvenliğini sağlamaktadır¹³³.

¹³¹ DOĞRU Osman, *İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi İçtihatları*, Beta Yayınları, İstanbul 2002, s. 292.

¹³² ÇINAR, s. 47.

¹³³ İÇEL, s. 267 vd.

5237 sayılı TCK'nın kıyas yasağına ilişkin olarak 2 nci maddesinde, *“Kanunların suç ve ceza içeren hükümlerinin uygulanmasında kıyas yapılamaz. Suç ve ceza içeren hükümler, kıyasa yol açacak biçimde geniş yorumlanamaz.”* hükmü ile kıyas yasağı, yasal düzenlemeye konu edilmiştir. Bu hüküm uyarınca, kanunların açık bir şekilde düzenleme konusu yapmadığı bir alanda, suç ve ceza içeren normlar kıyasen uygulanamayacaktır¹³⁴.

Danıştay, Anayasa'nın 38 inci maddesinin üçüncü fıkrasında ifadesini bulan ‘kanunsuz suç ve ceza olmaz’ ilkesinin bir gereği olarak, yasaların açıkça düzenleme yapmadığı bir konuda, başka ceza hükümlerinin kıyasen uygulanmasının mümkün olmadığı sonucuna ulaşmıştır¹³⁵.

3. Geçmişe Uygulama Yasağı

Yasallık ilkesinin gereklerinden bir diğeri geçmişe uygulama yasağıdır. Bu yasak da hukuk devleti ilkesini hayata geçiren ilkelerden bir tanesidir. Söz konusu ilke, suç ve ceza içeren kanun hükümlerinin geçmiş tarihteki eylemlere uygulanamayacağı anlamına gelmektedir¹³⁶.

Bu ilke, özellikle ceza ve yaptırım içeren normlarda daha da önem taşımaktadır. Zira, hukuksal güvenlik, ceza ve yaptırım içeren normların uygulanma zamanları bakımından belirliliği de zorunlu kılar. Bireyler, bu türdeki normların hangi zaman dilimi içerisinde yürürlükte kalıp kalmayacaklarını öngörebilmelidirler¹³⁷.

Anayasa Mahkemesi yasaların geçmişe uygulanmaması ile ilgili olarak bir kararında¹³⁸, *“Hukuk devletinin sağlamakla yükümlü olduğu hukuk güvenliği, kural olarak yasaların geriye yürütülmemesini gerekli kılar. Bu nedenle ‘Kanunların geriye yürümezliği ilkesi’ uyarınca yasalar yürürlüğe girdikleri tarihten sonraki hukuki durumlara uygulanabileceklerinden, sonradan çıkan bir yasa, yürürlüğe girdiği tarihten önceki olaylara uygulanmaz”* gerekçesine yer vermiştir. Bu karar, hukuk güvenliğini sağlamanın olmazsa olmaz koşullarından saydığı ‘geriye yürümezlik ilkesi’ nin hukuk devleti gereklerinden olduğunu belirtmektedir.

¹³⁴ KARABULUT, s. 123.

¹³⁵ Danıştay 1. Dairesi, 25.11.2008 tarihli, E. 1998/335, K. 1998/357, DD Y. 29, S. 100, 199, s. 37 vd.

¹³⁶ ÇINAR, s. 47.

¹³⁷ İÇEL, s. 268.

¹³⁸ Anayasa Mahkemesi, 4.6.2003 tarihli, E. 2001/392, K. 2003/60, RG 18.12.2003, S. 25320.

Danıştay, bir eyleme ilişkin disiplin cezasının sonradan yürürlüğe giren yönetmeliğe dayanılarak verilemeyeceğine ilişkin bir kararında¹³⁹, “sonradan yürürlüğe konulan bir disiplin yönetmeliği kapsamına alarak disiplin cezasına tabi tutmak hukukun genel ilkeleriyle bağdaşmaz” gerekçesiyle verilen disiplin cezasını hukuka aykırı bulmuştur.

Yine Danıştay, vergi yükümlülüklerinin artırılmasına ilişkin başka bir kararında¹⁴⁰, geçmişe yürümezlik ilkesine ilişkin aşağıdaki gerekçelere yer verilmiştir.

“İdari işlemler yürürlüğe girdikleri andan itibaren hukuki etkilerini gösterirler ve idari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesi, gerek yargısal kararlar gerekse öğretilerde kabul edilmiş bir idare hukuku kuralıdır. Bakanlar Kuruluna yasayla tanınan düzenleme yetkisinin geçmişe yürümezlik ve belirlilik unsurlarını içeren hukuki güvenlik ilkesine uygun kullanılması hukuk devleti olmanın doğal ve zorunlu gereğidir. Dava konusu kararname kapsamındaki fonların gelir ve kurumlar vergisi üzerinden, belirlenen oranlarda alınan mali yükümlülük olduğu dikkate alındığında, vergilendirme dönemi sona erdikten sonra daha önce belirlenen ve duyurulan yükümlülüklerin artırılmasının geçmişe yürümezlik ve belirlilik unsurlarını içeren hukuki güvenlik ilkesiyle bağdaştırılmasına olanak bulunmamaktadır.”¹⁴¹

Geçmişe uygulama yasağı, lehe kanununun geçmişe yürümesinin bir istisnasıdır. Lehe kanununun uygulanması, failin lehinde olan kanunun uygulanması anlamına gelmektedir. Ceza hukukunda mutlak surette uygulanan bu ilke idari yaptırımlarda uygulanmamaktadır. Zira Kabahatler Kanunu'nun 5 inci maddesi “...Ancak, kabahatler karşılığında öngörülen idari yaptırımlara ilişkin kararların yerine getirilmesi bakımından derhal uygulama kuralı geçerlidir.” hükmü ile kabahatler alanında derhal uygulama ilkesi geçerli hale getirilmiştir.

Hal böyle iken Danıştay, idari yaptırımlar alanında “lehe kanun ilkesine” göre de kararlar vermiştir. Bu kararlardan birinde¹⁴², “..kabahatin işlendiği zamanın kanunu ile sonradan çıkarılan kanunun hükümleri birbirinden farklı

¹³⁹ Danıştay 10. Dairesi, 12.6.1984 tarihli, E. 1984/958, K. 1984/1262.

¹⁴⁰ DİDDGK, 18.2.2000, E. 1999/1000, K. 2000/251.

¹⁴¹ KARABULUT, s. 126.

¹⁴² *Ibid*, s. 129, dipnot 45; Danıştay 10. Dairesi, 05.05.2004 tarihli, E. 2002/1515, K. 2004/4414.

ise, failin lehine olan kanunun uygulanması esastır.” demek suretiyle, idari yaptırımlar alanında lehe kanun ilkesine uymuştur.

YURTCAN, kabahatler hukuku bakımından derhal uygulama ve lehe kanun uygulaması hakkında şunları söylemektedir:

“bir kabahatten ötürü bir yaptırımın uygulanmasına karar verilmiştir. Fakat infaz gerçekleşmemiştir. Bu aşamada yeni norm yürürlüğe girmiştir. Bu norm, normun yürürlüğünden önce işlenmiş olan kabahat fiiline uygulanacaktır. Yeni norm, kabahatin yaptırımını hafiflettiğinde, bu hafif yaptırım uygulanacaktır. Aksine, norm yaptırımı ağırlaştırdığında, yeni ağır norm geçmişteki olaya uygulanacaktır. Bu istisnanın öngördüğü temel sonuç şudur: Kabahatlerde lehte olan hüküm uygulaması yoktur.”¹⁴³

Son olarak Danıştay kararlarına, para cezaları bakımından lehe kanun uygulamasının yansıdığını görmekteyiz. Söz konusu kararlardan birinde¹⁴⁴, “kabahatin işlendiği zamanın kanunu ile sonradan çıkarılan kanunun hükümleri birbirinden farklı ise, failin lehine olan kanunun uygulanması esastır.” denilmek suretiyle, ceza hukukunda kullanılan ve güvence sağlayan “lehe kanun” ilkesi uygulanmıştır.

4. Sırf Düzenleyici İşlem ile İdari Yaptırımın Uygulanamaması

İdari yaptırımların mutlak surette önceden yayımlanan yasaya dayanması gereklidir¹⁴⁵. İdare, bir yasal temeli olmadan düzenleyici bir işleme dayanarak idari yaptırım takdir edemez.

Danıştay, sırf bir yönetmeliğe dayanılarak, idari yaptırım uygulanamayacağına hükmetmiştir¹⁴⁶. Anayasa Mahkemesi de, idarenin kendiliğinden suç ve ceza yaratamayacağını belirtmiştir¹⁴⁷. Anayasa Mahkemesi söz konusu kararında;

“... ‘hizmetiçi eğitim programına uymamak’ gibi içeriği belirsiz bir eyleme yaptırım getirerek Anayasa’nın 38.

¹⁴³ YURTCAN Erdener, *Kabahatler Kanunu ve Yorumu*, Beta Yayınları, İstanbul 2005, s. 7.

¹⁴⁴ Danıştay 10. Dairesi, 5.5.2004 tarihli, E. 2002/1515, K. 2004/4414.

¹⁴⁵ ASLAN, s. 177; DURAN, s. 181.

¹⁴⁶ DİDDK, 23.2.2006 tarihli, E. 2004/2733, K. 2006/54.

¹⁴⁷ Anayasa Mahkemesi, 19.4.1988 tarihli, E. 1987/16, K. 1988/8, RG 23.8.1988, S. 19908.

maddesinin birinci fıkrasına aykırılık yaratmakla kalmamış, cezalardan hangisinin hangi durumlarda verileceğini belirtmeyip yönetime çok takdir yetkisi vererek Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur' diyen Anayasa'nın 38. maddesinin üçüncü fıkrasına da aykırı düşmüştür."

Anayasa Mahkemesi başka bir kararında, suçun unsurları ile suç eylemi ve cezanın açıkça yasada belirtilmesi şartıyla, yürütmenin uzmanlık ve yönetim tekniğine ilişkin hususları belirleyebileceğini belirtmiştir¹⁴⁸. Yürütme, ihlaller ve yaptırımlar yasada belirlendikten sonra, belirtilen sınırlar içerisinde yaptırım türlerini uygulayabilecektir.

Kabahatler Kanunu'nun 4 üncü maddesine göre, "*Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir.*" hükmü kabul edilmiştir. Bu hüküm uyarınca, yasanın belirlediği koşullar içerisinde düzenleyici işlemlerle kabahatler düzenlenebilecektir. Kanun'un 1 inci maddesinde, "*toplum düzenini, genel ahlâkı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak*" şeklinde ifade edilen hükümde, kanunun kapsam ve koşulları belirlenmiştir. İdare, bu kapsam ve koşullar dâhilinde kabahat düzenleme yetkisine sahiptir. Söz konusu kavramların içeriği son derece geniş ve zamana göre farklı yorumlanabilecek mahiyettedir¹⁴⁹. Bu kavramların zamanla objektif bir anlama kavuştuğu ileri sürülmekte olup, örneğin toplumun dış ve maddî düzeni anlamına gelen kamu düzeninin, dirlik, esenlik ve sağlık içinde yaşamayı ifade ettiği belirtilmektedir¹⁵⁰.

II. Kusur İlkesi

Kusur ilkesi, asıl olarak ceza hukukunda uygulama alanı bulan ve hukukun genel ilkeleri kapsamında kabul edilen bir ilkedir¹⁵¹.

Bu ilke, kusursuz olan bir kişinin cezalandırılmaması anlamına gelmektedir. Ceza hukukunda olduğu gibi, idari yaptırımlar alanında da uygulanmaktadır¹⁵².

¹⁴⁸ Anayasa Mahkemesi, 8.10.1998 tarihli, E. 1997/53, K. 1998/62, RG 4.7.2001, S. 24452.

¹⁴⁹ KARABULUT, s. 139; CANDAN Turgut, "Kabahatler Kanunu Hakkında", Mali Pusula, Y. 1, S. 10, Ekim 2005, s. 11.

¹⁵⁰ GÜNDAY, s. 140.

¹⁵¹ KARABULUT, s. 146.

¹⁵² *Ibid*, s. 146.

Kusur ilkesine açıkça yer veren Kabahatler Kanunu'nun 9 uncu maddesi uyarınca, "*Kabahatler, kanunda açıkça hüküm bulunmayan hallerde, hem kasten hem de taksirle işlenebilir*" hükmünü haizdir. Söz konusu hüküm, kusurluluğa ilişkin kanunlarda açıkça bir düzenleme bulunmuyorsa, kabahatin işlenebilmesi için kasıt ya da taksirin aranmasını gerekli kılmaktadır¹⁵³.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 16 ncı maddesi "*Kurul, para cezasına karar verirken,kastın varlığı, kusurun ağırlığı,.....gibi unsurları dikkate alır.*" hükmünü kabul etmiştir. Bu hüküm de, idari yaptırım uygulanırken kusurun değerlendirilmesinin yapılarak sonucuna göre karar verilmesini gerekli kılmaktadır¹⁵⁴.

Yine Kabahatler Kanunu'nun 11 inci maddesinin birinci fıkrası, "*Füili işlediği sırada onbeş yaşını doldurmamış çocuk hakkında idarî para cezası uygulanamaz*", ikinci fıkrası ise "*Akıl hastalığı nedeniyle, işlediği fiilin hukukî anlam ve sonuçlarını algılayamayan veya bu fiille ilgili olarak davranışlarını yönlendirme yeteneği önemli derecede azalmış olan kişi hakkında idarî para cezası uygulanamaz*" hükümleri ile kusurluluğu ortadan kaldıran ya da azaltan hususları kabul etmiştir.

Kanun'un 12 nci maddesi, aksine hüküm bulunmayan hallerde TCK'daki hukuka uygunluk nedenleri ile kusurluluğu ortadan kaldıran nedenlerin kabahatler bakımından da uygulanmasını benimsemektedir.

III. Cezaların Şahsiliği İlkesi

Cezaların şahsiliği ilkesi, kimsenin, işlemediği bir eylemden dolayı sorumlu tutulmamasını, suçun işlenmesine bizzat ya da dolaylı olarak katılmadıkça cezalandırılmayacağını belirtmektedir¹⁵⁵.

Anayasa'nın 38 inci maddesinin yedinci fıkrası, "*Ceza sorumluluğu şahsidir*" ilkesine yer vermiş; 5237 sayılı TCK'nın 20 nci maddesinin birinci fıkrası ise "*Ceza sorumluluğu şahsidir. Kimse başkasının fiilinden dolayı sorumlu tutulamaz*" ifadesiyle, Anayasa'daki ilgili hükmü yinelemiştir¹⁵⁶.

Ceza hukukundaki şahsilik ilkesi, idari yaptırımlar alanında da uygulamaya konu olmuştur. Danıştay, "*İnşaatın maliki olmadığı anlaşılan davacı hakkında 6785 sayılı yasanın 20 inci maddesi uygulanarak para cezası tahakkuk ettirilmesinin yasaya uygun olmadığı*" şeklindeki kararında şahsilik

¹⁵³ *Ibid*, s. 146.

¹⁵⁴ *Ibid*, s. 148.

¹⁵⁵ EROL, s. 37.

¹⁵⁶ OĞURLU, s. 56.

ilkesine dolaylı da olsa vurgu yaparak, idari yaptırımın inşaatın malikine yönelik uygulanmamasını hukuka aykırı bulmuştur¹⁵⁷.

Danıştay'ın bir başka kararında da şahsilik ilkesine vurgu yapılmıştır: “Cezaların şahsiliği ilkesine göre varisler bu para cezasından sorumlu olmayacağından, ölü ile müteselsil sorumlu olacak şekilde adına para cezası salınmasında mevzuata uyarlık bulunmadığı....”¹⁵⁸

Cezaların şahsiliği ilkesi, tüzel kişiler bakımından da uygulanmakla birlikte, bazı idari yaptırımlarda tüzel kişilerin sorumluluğuna gidilmektedir. Örneğin, Sermaye Piyasası Kanunu, Rekabet Kanunu ve Bankacılık Kanunu, tüzel kişilere de idari yaptırım uygulanmasına imkân verebilmektedirler.

Tüzel kişilerin sorumluluğuna ilişkin olarak Kabahatler Kanunu 8 inci maddesi aşağıdaki hükmü kabul etmiştir.

“(1) Organ veya temsilcilik görevi yapan ya da organ veya temsilci olmamakla birlikte, tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde görev üstlenen kişinin bu görevi kapsamında işlemiş bulunduğu kabahatten dolayı tüzel kişi hakkında da idarî yaptırım uygulanabilir.

(2) Temsilci sıfatıyla hareket eden kişinin bu sıfatla bağlantılı olarak işlemiş bulunduğu kabahatten dolayı temsil edilen gerçek kişi hakkında da idarî yaptırım uygulanabilir. Gerçek kişiye ait bir işte çalışan kişinin bu faaliyeti çerçevesinde işlemiş bulunduğu kabahatten dolayı, iş sahibi kişi hakkında da idarî yaptırım uygulanabilir.

(3) Kanunun, organ veya temsilcide ya da temsil edilen kişide özel nitelikler aradığı hallerde de yukarıdaki fıkralar hükümleri uygulanır.

(4) Birinci ve ikinci fıkra hükümleri, organ veya temsilcilik ya da hizmet ilişkisinin dayanağını oluşturan işlemin hukuken geçerli olmaması halinde de uygulanır.”

¹⁵⁷ *Ibid*, s. 55-56; Danıştay 6. Dairesi., 30.6.1973 tarihli, E.1973/149, K.1973/2814, Ankara 1979, s. 106.

¹⁵⁸ Danıştay 6. Dairesi, 14.3.1979 tarihli, E.1978/1030, K.1979/592, İdari Yargı, S.9, Ağustos-Eylül 1979, s. 20.

Söz konusu düzenleme, bir kabahat dolayısıyla tüzel kişiye de idari yaptırım uygulanabileceğini, bu şekilde bir yaptırım uygulanmasının tüzel kişiyi idare eden kişilere uygulanmasına engel teşkil etmeyeceği yönündedir. Kanunun gerekçesinden anlaşılacağı üzere, tüzel kişilere de ayrıca idari yaptırım uygulanabilmesi, müteselsil bir sorumluluğu değil, idari yaptırımın daha etkili olmasını sağlamak içindir¹⁵⁹.

Danıştay, “*kardeşinin hırsızlık suçundan yargılanması nedeniyle davacının polis okulundan ilişkisinin kesilmesine ilişkin işlemi*” hukuka aykırı bularak iptal etmiştir¹⁶⁰. Danıştay, cezaların şahsiliği ile ilgili olarak bir başka kararında¹⁶¹, “*binanın ortak kullanım alanında projeye aykırı olarak yapılan tadilatlardan dolayı tüm kat maliklerine idari para cezası verilmesine ilişkin işlem dava konusu edilmiş ve tadilatı yapan kişinin belirlenmesi suretiyle ve ayrıca cezaların şahsiliği ilkesi de göz önünde bulundurularak para cezası verilmesi gereklidir*”.

Yine, Çevre Kanunu, ceza sorumluluğunun şahsiliği ilkesine istisna getirerek, fiilleri sonucunda çevreyi doğrudan veya dolaylı olarak kirleten gerçek ve tüzel kişilere idari para cezası verilmesini kabul etmiştir¹⁶². Bu Kanun’a göre, “cezaların şahsiliği ilkesi” mutlak olarak uygulanmamaktadır.

Anayasa Mahkemesi, “*VUK m. 353/10 “Bu kanunun 127 inci maddesinin (d) bendi uyarınca Maliye Bakanlığı’nın özel işaretli görevlisinin ikazına rağmen durmayan aracın sahibi adına 75.000.000 lira özel usulsüzlük cezası kesilir.*” hükmünü, cezaların şahsiliği ilkesine aykırı bulmamıştır¹⁶³.

Yüksek Mahkeme kararında şu gerekçelere yer vermiştir:

“eksik vergi beyan edilmesini önlemek ve vergi adaletini sağlamaya yöneliktir. Bunu sağlama araçlarından biri, yoklama amacıyla araçların durdurulmasıdır. Durdurulmak istenen aracın dur ihtarına uymaması halinde görevli yoklama memurları tarafından saptanacak plakasından başka ayırt edici bir özelliğinin bulunmadığı ve plakası ile ancak araç sahibine ulaşılabileceği açıktır. Aracın

¹⁵⁹ KARABULUT, s. 151.

¹⁶⁰ *Ibid*, s. 152; Danıştay 8. Dairesi, 13.12.2000 tarihli, E. 1999/852, K. 2000/8173.

¹⁶¹ Danıştay 6. Dairesi, 22.12.2003 tarihli, E. 2002/3435, K. 2003/7049, DD, S. 4, Y. 2, 2004, s. 175 vd.

¹⁶² KARABULUT, s. 152.

¹⁶³ Anayasa Mahkemesi, 6.1.2005 tarihli, E. 2001/487, K. 2005/2, RG 27.10.2005, S. 25979.

çalışması, zor kullanılarak ele geçirilmesi gibi durumlar dışında, durmayan aracın sürücüsü ile sahibi arasında hiçbir bağlantının bulunmadığı da söylenemez. Ayrıca, araç sahibi, araç sürücüsüne rücu olanağına da sahiptir”

Yüksek Mahkeme, ekonomik yönünü dikkate alarak söz konusu Kanun bakımından, cezaların şahsiliği ilkesini uygulamamıştır. Buna rağmen, Anayasa'nın 38 inci maddesinde geçen “cezaların şahsiliği” ilkesi kapsamının genişletildiğini ve bu ilkenin somut olay adaleti gözetilerek değerlendirildiğini de görmekteyiz.

IV. Ölçülülük İlkesi

Ölçülülük ilkesi, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında, hukuksal güvencelere bağlı kalınarak, elde edilmek istenen amaca uygun sınırlandırma araçları ile ulaşılmasını ifade etmektedir¹⁶⁴.

2001 Anayasa değişikliği¹⁶⁵ ile Anayasa'nın 13 üncü maddesi “ölçülülük” ilkesine yeniden yer vermiştir¹⁶⁶.

ZABUNOĞLU, ölçülülük ilkesinin ceza ve idare hukukunda yer alması ile ilgili olarak şu görüşlere yer vermektedir:

“Bilindiği gibi, ‘ölçülülük’ ilkesi, ceza kanunu uygulamalarında cezaların tertibinde, suçun ağırlığı ile verilen cezanın ağırlığı arasında makul bir orantısal ilişkin bulunmasını emreden ceza ve disiplin hukuklarına göreceli olarak yenilerde girmiş sayılabilecek bir ilkedir. İdare hukukunda disiplin hukukunun ceza karakteri nazara alındıkta ‘ölçülülük ilkesinin’ uygulama yeri bulması doğal ve yerindedir. Aslında geleneksel ceza kanunu uygulamasında ‘tamdiren tahfif’, nadiren de olsa ‘tamdiren tezyit’ (cezanın tamdiren azaltılması ya da artırılması) müesseseleri hep var olmuş ve uygulama yeri bulmuştur. Ancak ölçülülük ilkesi bunlar yerine, AİHM’in karar örneklerinde sık başvurulan bir referans kavram olarak dikkat çekmiş, bizim hukukumuzda da Anayasada temel hak

¹⁶⁴ ZABUNOĞLU, s. 87.

¹⁶⁵ 03.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanun.

¹⁶⁶ ZABUNOĞLU, s. 88.

ve özgürlüklerin düzenlenmesi ve sınırlanmasında ‘ölçülülük ilkesi’ olarak ifadesini bulmuş (AY. m. 13) ve idare hukuku dahil diğer hukuk disiplinlerinde kullanılmaya başlanmıştır.”¹⁶⁷

OĞURLU ise Anayasa Mahkemesi’nin “ölçülülük” ilkesini alt başlıklara ayırarak incelediğini tespit etmiştir.

“İtiraz konusu kuralı, amaç ve sınırlama orantının korunması ile ilgili ‘ölçülülük’ ilkesinin alt ilkeleri olan yasal önlemin sınırlama amacına ulaşmaya elverişli olup olmadığını saptamaya yönelik ‘elverişlilik’, sınırlayıcı önlemin sınırlama amacına ulaşma bakımından zorunlu olup olmadığını arayan ‘zorunluluk-gereklilik’, ayrıca amaç ve aracın ölçüsüz bir oranı kapsayıp kapsamadığını, bu yolla ölçüsüz bir yükün getirilip getirilmediğini belirleyen ‘oranlılık’ ilkeleriyle çatışan bir sınırlama sayılan görüşler bu nedenlerle yerinde bulunmamıştır.”

Avrupa Birliği (AB), ölçülülük ilkesini objektif bir ilke olarak görmektedir. Buna göre, ölçülülük, bütün birlik işlemlerinde bir hukuka uygunluk koşulu olarak aranmalı ve temel hakların güvencesi sayılmalıdır. Ölçülülük, AB hukukunda ağırlıklı olarak bir yorum kuralı olarak da kullanılmaktadır¹⁶⁸.

Ölçülülük ilkesine yer veren Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin (AİHS), 15 inci maddesi, olağanüstü hallere ilişkin olarak “*kesinlikle durumun gerektirdiği ölçüde olmak üzere*”, sözleşme ile güvence altına alınan hak ve hürriyetlere aykırı tedbirler alınabileceğini kabul etmiştir. Sözleşmedeki “kesinlikle” ibaresi, mutlak bir ölçüdür. Buna göre, başkaca bir tedbir alınsa dahi tehlike ortadan kaldırılamayacaksa, yasal güvenceler askıya alınabilecektir. Sözleşme’nin 8, 9, 10 ve 11 inci maddeleri ile güvence altına alınan bazı hak ve hürriyetler, kamu yararının zorunlu kıldığı ve gerekli sayılan haller dolayısıyla sınırlandırılabilir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de (AİHM), Sözleşme’nin belirtilen hükmüne dayanarak, ölçülülük ilkesini bir denetim kriteri olarak değerlendirmektedir¹⁶⁹.

¹⁶⁷ *Ibid*, s. 668.

¹⁶⁸ ARIK Sakine, *İdari Yaptırımlarda Ölçülülük İlkesi*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı İdare Hukuku Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010, s. 42; Yüksel Metin, *Ölçülülük İlkesi: Karşılaştırmalı bir Anayasa Hukuku İncelemesi*, Ankara, Seçkin Yayınları, 2002, s. 92.

¹⁶⁹ OĞURLU, “AİHM Kararları ve Türk İdare Hukukunda Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanmasında Bir Yargısal Denetim Ölçütü Olarak ‘Ölçülülük İlkesi’,” *Dokuz Ey-*

AKILLIOĞLU, ölçülülük ilkesinin, yapılacak işlemin gerçekten gerekli olmasına ve işlemin elverişli şekilde yapılmasına bağlı kalınarak yapılabileceğini belirtmektedir.

“Ölçülülük, yasaların uygulanmasında kişilerin hak alanına karışan işlemler yapılması söz konusu olduğunda, bunun öngörülen amaçla orantılı olmasını, yapılacak işlemin gerçekten gerekli olmasını ve nihayet işlemin en elverişli biçimde yapılmasını ifade etmektedir.”¹⁷⁰

OĞURLU, ölçülülük ilkesinden kişisel çıkar ile kamu yararı arasında denge gözetilerek işlem tesis edilmesi anlamını çıkarmaktadır.

“İdarenin sınırlayıcı ya da yükümlülük getiren faaliyetlerinde, amaca ulaşmaya elverişli, kamu düzenini sağlamada gerekli, kişilerin çıkarlarına getirilen sınırlama ile kamu yararı arasında bir denge gözetilmiş, bir başka ifadeyle orantılılık gözetilmiş ise alınan idari kararın ölçülü olduğunu...”¹⁷¹

Anayasa Mahkemesi bir kararında¹⁷², “suç ile ceza arasındaki oranın adalete uygun bulunup bulunmadığını, o suçun toplum yaşamında yarattığı etkiye ve kamu vicdanında aldığı tepkiye göre takdir etme zorunluluğu” bulunduğunu belirtmiştir.

Anayasa Mahkemesi başka bir kararında¹⁷³, “cezaların, suçların ağırlık derecesine göre önleme ve iyileştirme amaçları da göz önünde tutularak adaletli bir ölçü içinde konulması ceza hukukunun temel ilkelerindendir” demek suretiyle ölçülülük ilkesinin ceza hukukunun temel ilkelerinden biri olduğunu kabul etmiştir.

Anayasa Mahkemesi kararlarında olduğu gibi Danıştay kararlarında da ölçülülük ilkesine rastlamaktayız. Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması, takdir yetkisi, kolluk işlemleri gibi hususlarda, ölçülülük ilkesi karşımıza çıkmaktadır¹⁷⁴.

lül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Turhan Tufan Yüce ARMAĞANI, 2001, s. 488.

¹⁷⁰ AKILLIOĞLU, “Yönetim Önünde Savunma Hakkı”, s. 93.

¹⁷¹ OĞURLU, *Ölçülülük İlkesi: Karşılaştırmalı bir Anayasa Hukuku İncelemesi*, Ankara, Seçkin Yayınları, 2002, s. 21 vd.

¹⁷² Anayasa Mahkemesi, 03.12.1992 tarihli, E. 1992/45, K. 1992/51, RG 17.9.1995, S. 22407.

¹⁷³ Anayasa Mahkemesi, 06.06.1991 tarihli, E. 1990/35, K. 1991/13, RG 27.10.1994, S. 22094.

¹⁷⁴ KARABULUT, s. 159.

Danıştay bir kararında¹⁷⁵, “polis memuru olarak görev yapmakta iken uyuyan kişinin memuriyetten çıkartılması işlemine ilişkin olarak, verilen ceza ile işlenen suç arasında adil bir denge kurulmadığı sonucuna varılmıştır.” şeklinde hüküm tesis ederek işlemi iptal etmiştir. Danıştay, eylemin niteliği ve ağırlığı ile verilen cezanın ölçülü olmasını somut olay adaleti bakımından değerlendirmektedir.

Danıştay başka bir kararında¹⁷⁶ ise, “idari ihlal ile uygulanan yaptırım arasında makul bir orantı bulunması gerektiğine..” hükmetmiştir. Yine, “bir yıla kadar yayın durdurulması cezasının idareye tanınan takdir yetkisinin, mutlak ve sınırsız olmayıp, ihlalin ağırlığı ile orantılı ve hakkaniyet ilkesine uygun şekilde kullanılmasının zorunlu olduğu...”¹⁷⁷ gerekçesiyle ölçülülük ilkesinde takdir yetkisinin sınırsız bir kavram olmadığını vurgulamıştır.

1. Elverişlilik

İdari yaptırım ile ulaşılmak istenen amacın elverişli olması gereklidir. Elverişlilik denetimi, ancak etkili ve makul bir araç ile amaca ulaşmayı konu edinmelidir¹⁷⁸.

Kolluk alanında polisin zor kullanma yetkisinin sınırları, elverişlilik denetimini somutlaştırmaktadır. Polis, zor kullanma yetkisinin sınırlarını aşmış, örneğin biber gazı ile kalabalığı dağıtabilecekken, job ile bu yetkisini kullanması, önlem için elverişsiz sayılacaktır¹⁷⁹.

Danıştay, Sıkıyönetim Bölge Komutanlığı'nca kapatılan bir tiyatro ile ilgili olarak yapılan idari işlemde, “sanatın bir dalı olan tiyatrodan oynanan oyunun kamu düzenini sarsacak veya bozacak nitelik taşımadıkça yasaklanması... Anayasa hükmüne ve genel hukuk esaslarına aykırılık teşkil etmektedir. Bir işyeri olan ve anayasal bir hak olarak sanat eserlerinin oynandığı tiyatro binasının, bir oyunun suç unsurları taşıyabileceği nedeni ile kapatılmasını, mülkiyet hakkının yasa hükümleri çerçevesinde kullanılmasını öngören Anayasa'nın 35. maddesi ile bağdaştırmaya da olanak yoktur.” kararına yer vermek suretiyle, elverişlilik denetimi yapmıştır¹⁸⁰.

¹⁷⁵ *Ibid*, s. 160, dipnot 110, bkz. DİDDK, 8.12.2005, YD. İtiraz No. 2005/778.

¹⁷⁶ Danıştay 10. Dairesi, 16.5.2002 tarihli, E. 2001/1495, K. 2002/1616.

¹⁷⁷ Danıştay 10. Dairesi, 6.5.2002 tarihli, E. 2001/4603, K. 2002/1358.

¹⁷⁸ BERKET Zuhale, *Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay*, Ankara, Yetkin yayınları, 1996, s. 171.

¹⁷⁹ OĞURLU, *Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi*, s. 36, 37.

¹⁸⁰ BERKET, s. 171; Danıştay 12. Dairesi, E. 1975/1111, K. 1975/1401.

Danıştay kararından da anlaşılacağı üzere, suç olan bir eser dolayısıyla, tiyatronun kapatılması, öngörülmesi gereken yaptırım bakımından elverişli değildir. Zira, kamu düzenini sağlamak için, suça konu edilen eserin yasaklanması ya da faillerine ceza verilmesi daha elverişli olabileceken, bunun yapılmaması hukuka aykırı görülmüştür.

2. Gereklilik

Gereklilik ilkesi, bir temel hak ve hürriyetin sınırlandırılmasındaki aracın, ulaşılmak istenen amaç için gerekli olması anlamına gelmektedir¹⁸¹.

Anayasa Mahkemesi gereklilik ilkesi ile ilgili olarak kararında¹⁸² şu ifadeler yer vermiştir: “Özgürlükler, ancak ayrı durumlarda ve demokratik toplum düzeninin sürekliliği için zorunlu olduğu ölçüde sınırlandırılabilir. Demokratik bir toplumda temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamanın, bu sınırlamayla güdülen amacın gerektirdiğinden fazla olması düşünülemez.”

Gereklilik ilkesine ilişkin olarak OĞURLU şu görüşü ileri sürmektedir:

*“Gereklilik ilkesi, ölçülülük ilkesi uygulamasının ilk adımıdır. Bununla, sınırlandırmada “en uygun ve yumuşak” aracın seçilmesi kastedilir. Elverişlilik ilkesi ile aranan amaç-araç ilişkisindeki nitelik ilişkisi, gereklilik alt ilkesinde yerini nicelik ilişkisine bırakmaktadır. Sınırlama aracının yalnızca elverişli olması yeterli değil, bununla birlikte amaca ulaşmada gerekli olması da elzemdir.”*¹⁸³

OĞURLU, temel hak ve hürriyeti sınırlandırmadan daha uygun ve yumuşak bir önlem ile nihai sonuca varmanın mümkün olması halinde, başvuru aracın gerekli olmadığı sonucuna da varmaktadır¹⁸⁴.

3. Orantılılık

Bir yaptırım, ihlalin ağırlık derecesi ile orantılı olmalıdır. Orantılılık ilkesi, cezaların şahsileştirilmesi ya da somutlaştırılması anlamına gelmektedir¹⁸⁵.

¹⁸¹ ARIK, s. 53.

¹⁸² *Ibid.*, s. 54; Anayasa Mahkemesi 29.12.1999 tarihli, E. 1999/33, K. 1999/51.

¹⁸³ OĞURLU, *Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi*, s. 37.

¹⁸⁴ *Ibid.*, s. 37, 38.

¹⁸⁵ TAN, s. 318.

Orantılılık ilkesi ile ilgili olarak Mülgâ 3984 sayılı Radyo ve Televizyon Yayınları Hakkında Kanun'un 33 üncü maddesi, ihlalin ağırlığına göre bir yıl süreyle yayın durdurma cezası öngörmekteydi. 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'un¹⁸⁶ "İdari Yaptırımlar" kenar başlıklı 32 nci maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesi, "Bu Kanunun 8 inci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (d), (g), (n), (s) ve (ş) bentlerindeki yayın hizmeti ilkelerine aykırı yayın yapan medya hizmet sağlayıcı kuruluşlara, ihlalin ağırlığı ve yayının ortamı ve alanı göz önünde bulundurularak, ihlalin tespit edildiği aydan bir önceki aydaki brüt ticari iletişim gelirinin yüzde ikisinden beşine kadar idarî para cezası verilir." hükmünü kabul etmek suretiyle, idari yaptırım uygulanırken "ihlalin ağırlığı" yani orantılılık ilkesine atıf yapmıştır¹⁸⁷.

Yine 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 16 ncı maddesi "Kurul, para cezasına karar verirken, kastın varlığı, kusurun ağırlığı, ceza uygulanan teşebbüs veya teşebbüslerin Pazar içindeki gücü ve muhtemel zararın ağırlığı gibi unsurları dikkate alır" hükmünü kabul etmek suretiyle, orantılılık ilkesini unsurlarına ayırarak daha da somutlaştırmaktadır¹⁸⁸.

V. Non Bis In Idem İlkesi

Non Bis In Idem ilkesi, aynı eylem ve konudan dolayı yeniden yargılama ve ceza verilmemesi anlamına gelmektedir. Bu ilke, ceza hukukunda mutlak olarak uygulanmakla birlikte, idari yaptırımlarda istisnai olarak uygulanmaktadır¹⁸⁹.

İdare, bir ihlal dolayısıyla aynı kişi hakkında iki farklı yaptırım uygulayabilme yetkisine sahiptir¹⁹⁰. Yargıtay'ın, *Non Bis In Idem* ilkesini destekleyen kararları bulunmaktadır. Bunlardan birinde, bir kişi hakkında ikinci kez idari yaptırım uygulanamayacağına yer verilirken¹⁹¹, diğerinde İmar Kanunu ile Çevre Kanunu'nu ihlal eden kişi hakkında iki kanunun uygulanarak yaptırım uygulanabileceğine yer verilmiştir¹⁹².

¹⁸⁶ 15.2.2011 tarihli ve 6112 sayılı Kanun.

¹⁸⁷ TAN, s. 319.

¹⁸⁸ *Ibid*, s. 319.

¹⁸⁹ OĞURLU, s. 78.

¹⁹⁰ *Ibid*, s. 79.

¹⁹¹ Y.2.CD., 3.12.1992 gün, E. 1992/7632, K.1992/48.

¹⁹² Y.7.CD., 19.4.1993 gün, E.1993/12, K.1993/4836; OĞURLU, s. 79.

Yine 552 sayılı Yaş Sebze ve Meyve Ticaretinin Düzenlenmesi ve Toptancı Halleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 26 ncı maddesinin birinci fıkrası (d) bendinin ihlal edilmesi halinde, idari para cezası ile 3 aya kadar hal içerisinde faaliyetin yasaklanmasına karar verilebileceği hükmü bulunmaktadır. Söz konusu düzenleme, *Non Bis In Idem* ilkesine istisna teşkil etmektedir. Zira, bir eylem dolayısıyla iki idari yaptırım uygulanabileceği hususu düzenlenmektedir. Aynı şekilde Çevre Kanunu'nun 27 nci maddesinde geçen “*Bu kanunda yazılı fiiller hakkında verilecek idari nitelikteki cezalar; bu fiiller için diğer kanunlarda yazılı cezaların uygulanmasına engel olmaz*” hükmü de non bis in idem ilkesine aykırıdır¹⁹³.

Türk idare hukukunda, *Non Bis In Idem* ilkesi uygulama alanı bulmamaktadır. Aksi uygulamalar bulunmasına rağmen, kural olarak bir eylem dolayısıyla idari yaptırım uygulanabileceği gibi ceza yaptırımının uygulanmasına da bir engel bulunmamaktadır¹⁹⁴.

14. Uluslararası Viyana Ceza Kongresi'nde alınan “*Muhakemeye İlişkin Esaslar*” başlıklı kararda, *Non Bis In Idem* ilkesine açıkça vurgu yaparak, bireyin bir ihlal dolayısıyla hem idari yaptırma hem de ceza yaptırımına uğramasının engellenmesi ya da cezasının birbirinden mahsup edilmesi belirtilmiştir¹⁹⁵.

Bir ceza yargılaması neticesinde kişinin mahkum edilmesi ve mahkumiyet gerekçeleri, aynı yargılama konusu sebebiyle uygulanacak idari yaptırımın uygulanmasında bağlayıcı değildir. Zira, ceza mahkemesi kararı, idari mercii bağlamaz¹⁹⁶. Konuyla ilgili bir Danıştay kararında¹⁹⁷, suç teşkil etmeyen bir eylemin, idari yaptırımı gerektirebileceği, idari yaptırım uygulanması gereken bir durumda, ceza muhakemesindeki nitelendirme ile idari merciiin bağlı olmayacağı ifade edilmektedir¹⁹⁸.

OTACI'ya göre, “*Non Bis In Idem kuralı, yargılama hukukunun temel kurallarındandır*”¹⁹⁹. Aynı konuda kişinin ikinci kez yargılanmasına engel teşkil etmektedir. Ceza hukukunda hal böyle iken, idari yaptırımlarda bu ilkenin uygulanmaması ise düşündürücüdür.

¹⁹³ *Ibid.*, s. 78.

¹⁹⁴ *Ibid.*, s. 79.

¹⁹⁵ *Ibid.*, s. 78.

¹⁹⁶ EROL, s. 40.

¹⁹⁷ Danıştay 10. Dairesi, 05.12.2003 tarihli, E.2002/521, K.2003/4772.

¹⁹⁸ EROL, s. 41.

¹⁹⁹ OTACI, s. 25.

Uyuşmazlık Mahkemesi, bir fiil dolayısıyla iki ayrı idari yaptırım kararı uygulanabileceğini belirtmektedir²⁰⁰.

Danıştay'da bir kararında²⁰¹, memuriyetten ihraç edilmesine ilişkin idari işlem dolayısıyla aynı zamanda ceza davasının açılması ile bu davanın sonucunun beklenmesinin gerektiğini hükme bağlamıştır.

Danıştay'ın aksi yöndeki bir başka kararında²⁰² ise, delil yetersizliği gerekçe gösterilmek suretiyle beraat kararı verilmesinin, disiplin hukuku bakımından bağlayıcı olmadığı görüşüne yer vermiştir.

Kabahatler Kanunu'nun 15 inci maddesi ikinci fıkrası, “*Aynı kabahatin birden fazla işlenmesi halinde her bir kabahatle ilgili olarak ayrı ayrı idarî para cezası verilir.*” Hükümünü kabul etmiştir. Bu hüküm de *Non Bis In Idem* ilkesinin Kabahatler Kanunu'nda uygulama alanı bulmadığını göstermektedir. Dolayısıyla, bir fiil dolayısıyla iki idari yaptırım uygulanmasına bir engel bulunmamaktadır²⁰³.

SONUÇ

İdari yaptırımlar hukuku, yeni gelişen ve tedvin edilmemiş bir hukuk dalıdır. Bu hukuk dalı, kamu hizmeti ve kamu düzeni gibi toplumsal faaliyetlerin icra edilmesi sırasında, idareye tanınan ve kamu yararını amaçlayan üstün ve ayrıcalıklı kamu gücünün kullanılmasını ifade etmektedir.

İdari yaptırımlar karşısında bireyleri korumak ve bu yaptırımlar karşısında güvence oluşturmak öğreti ve yargı kararlarında tartışılmaya başlamıştır. Hal böyle iken, yasal düzenlemelerde, güvencelere yeterince yer verilmemiştir.

Savunma hakkı gibi evrensel bir insan hakkının bile yasal düzenlemelerde sınırlı olarak tanınmış olması düşündürücüdür. Türkiye'de idari yaptırımlarda güvenceler kavramına ilişkin güçlü algı, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHM) hukuk düzenine dahil olmasından sonra artmıştır. Özellikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) 6 ncı maddesindeki “adil yargılanma hakkı” ve bu hakkın unsurları, idari yaptırımların, cezalandırıcı ve caydırıcı işlemler kategorisinde değerlendirilmesine yol açmıştır.

²⁰⁰ Uyuşmazlık Mahkemesi, 11.7.1988 tarihli, E. 1988/1, K. 1988/1, RG 13.10.1988, S. 19958.

²⁰¹ Danıştay 8. Dairesi, 26.1.2005 tarihli, E. 2004/3157, K. 2005/238.

²⁰² OĞURLU, *İdari Yaptırımlar*, s. 81; Danıştay 10. Dairesi, 26.10.1989 tarihli, E. 1987/1637, K. 1989/1877.

²⁰³ KARABULUT, s. 166.

Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi Tavsiye kararlarında da idari yaptırımların güvence sistemine bağlanmasına ilişkin kararlara rastlamak mümkündür. Anayasa'nın 90 ıncı maddesinin son fıkrasında geçen temel hak ve hürriyetlere ilişkin milletlerarası antlaşmaların kanunun üstünde olduğu düzenlemesi, idari yaptırımlara ilişkin Türk hukukundaki en temel güvencyi oluşturmaktadır.

Türkiye'de, idari yaptırımlara güvence kavramı, yargı kararlarında çok eski tarihlerde görülmektedir. Türk Danıştay'ı, savunma hakkı gibi usule ilişkin güvencyi bu şekilde kararlara konu edinmiş daha sonraki kararlarında da savunma hakkının istikrar kazanmış bir yargı içtihadı olduğunu benimsemiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin kararlarına da yansımış olan savunma hakkı, tarafsızlık ilkesi, gerekçe ilkesi ve yargı yolu, idari yaptırımlar alanında usule ilişkin bireye tanınan güvenceler olarak kayıtlara geçmiştir.

Bu usulî güvencelerin, özellikle idari yaptırıma yer veren düzenleyici ve denetleyici kurulların yasal düzenlemelerinde bulunması, çok daha önem taşımaktadır. Malî ve ekonomik piyasaları düzenleme ve denetleme amacındaki bu kurullar, ihlalin varlığı halinde, çok büyük idari para cezalarına ya da diğer idari yaptırımlara karar verme yetkisine sahip kılınmışlardır. Bu yaptırım yetkilerinin sınırsız ve keyfi amaçlar doğrultusunda kullanılmasını engellemek amacıyla, usulî güvenceler, kişilere hukuksal öngörülebilirlik ve hukuksal güvenlik sağlamaktadır.

İdari yaptırım kararlarında yasallık, kusur, cezaların şahsiliği, ölçülülük ve non bis in idem ilkeleri, yaptırımın maddî ögesinin hukuka uygun olmasını sağlayan araçlardır. Özellikle bir idari yaptırım kararının alınması ve uygulanması esasının, maddî olayın varlığı, tespit edilmesi ve hukuk kuralının uygulanması ve denetlenmesi aşamalarına sahip olması bir zorunluluktur.

Esas güvencesi, somut olay adaletini sağlarken göz önüne alınması gereken ilkeleri ifade etmektedir. Bu ilkelerden en önemlisi yasallık ilkesidir. Zira yasal bir dayanağa sahip olmayan bir idari yaptırımın kendiliğinden uygulanması mümkün değildir. Yasallık ilkesi, idari yaptırımın açık, net ve belirli olmasını gerekli kılmaktadır. Hatta idari ihlal ve yaptırımın kanunda açıkça belirtilmesini aramaktadır.

Diğer taraftan Kabahatler Kanunu ile kamu düzeni, kamu sağlığı gibi soyut kavramların içeriğini doldurarak idari yaptırım uygulanmasına imkân verilmesi de hukuk güvenliğini sarsacak mahiyettedir. Doktrin ve yargı

kararlarında sık sık bu tür kavramların somutlaşmış bir görünüm kazandıkları ifade edilmekte ise de, idari yaptırım gibi bireylerin hak ve hürriyetlerini ilgilendiren konularda idareye bu tür yetki verilmesinin hak ve adalet düşüncesine uygun düşmediği kanaatini taşımaktayız.

KAYNAKÇA

AKILLIOĞLU Tekin, Yönetmelik İşlemlerinde Gerekecek İlkesi, *AİD.*, Haziran 1982, C. 15, S. 3, 1981; Yönetim Önünde Savunma Hakkı, TODAİE, Ankara 1983.

ALDEMİR Hüsnü, *Türk Ceza Kanunu ve Kabahatler Kanunu Yorumu*, Kartal Yayınevi, Ekim 2005.

ARIK Sakine, *İdari Yaptırımlarda Ölçülülük İlkesi*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı İdare Hukuku Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010.

ASLAN M. Yasin, “İdari Yaptırımlar”, *TBB Dergisi*, S. 85, 2009

BARDAKÇI Mehmet Akif, *Kabahatler Kanununa Göre İdari Para Cezaları ve İdari Para Cezalarının Yargısal Denetimi*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul 2006.

BENLİ Salih, “Kabahatler Kanununda Düzenlenen İdari Yaptırımlara İlişkin Kanun Yolları”, www.yayin.adalet.gov.tr/adalet_dergisi/sayi38, Erişim Tarihi: 23.10.2013, saat: 11:38, dipnot. 14, Ramazan Çağlayan, 2006, İdari Yaptırımlar Hukuku.

BEREKET Zuhul, *Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay*, Ankara, Yetkin yayınları, 1996.

CANDAN Turgut, “Kabahatler Kanunu Hakkında”, *Mali Pusula*, Y. 1, S. 10, Ekim 2005.

ÇAĞLAYAN Ramazan, *İdari Yaptırımlar Hukuku*, Ankara 2006.

ÇELİKBİLEK Mahmut Fatih, *Kabahatler Kanunu Çerçevesinde İdari Para Cezaları*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı İdare Hukuku Bilim Dalı,

Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2010.

ÇINAR Hacı Yusuf, *Doğalgaz Piyasası Kanunu Çerçevesinde İdari Yaptırımlar*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı İdare Hukuku Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi Ankara 2010.

DOĞRU Osman, *İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi İçtihatları*, Beta Yayınları, İstanbul 2002.

DURAN Lütfü, *İdare Hukuku Meseleleri*, Ankara 1969.

ERKUT Celal, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Danıştay Yayınları, Ankara 1990; *Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı*, Yenilik Basımevi, İstanbul 2004.

EROL Atanur, *İdari Yaptırımların Hukuki Nitelikleri ve İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Yargısal Başvuru Yolları*, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Edirne 2009.

FEYZİOĞLU Metin, “İşyeri Kapatma Cezası ve Anayasa Karşısındaki Konumu”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 1993/1.

GÖLCÜKLÜ Feyyaz, “İdari Ceza Hukuku ve Anlamı”, *SBFD*, C. 18, Haziran 1963, s. 116; İl Han ÖZAY, *İdari Yaptırımlar*, İÜ Yayın No: 3326, İstanbul 1985.

GÖZÜBÜYÜK Şeref, *Yönetim Hukuku*, 9. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 1998.

GÜNDAY Metin, *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, 10.Baskı, Ankara, 2003.

GÜNDÜZ Fatma Ebru, *İdari Yaptırımlar*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı İdare Hukuku Bilim Dalı, Ankara, 2004.

GÜÇLÜ Yaşar, *İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2008.

İÇEL Kayhan, “Suç Politikasının Ana İlkeleri Bağlamında Hukuka Bağlı Devlet İlkesi”, *Hukuk Kurultayı*, 2004, Hukuk Devleti 1.

İNCEOĞLU Sibel, *Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı*, Beta Yayınları, Mayıs 2002.

KABOĞLU İbrahim, *Avrupa Topluluğu ve İdari Yargı*, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Jurisprudansı ve İdari Kararların Gerekeçeli Olma Zorunluluğu, I. İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap, Danıştay

Yayımları, Mayıs 1990.

KARABULUT Mustafa, *İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*, Ankara, 2008, 183, Turhan Kitabevi

TANÖR Bülent / YÜZBAŞIOĞLU Necmi, *Türk Anayasa Hukuku*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2002.

ÖZENSOY Talat Rasim, *Ülkemizde Kabahatler Hukuku ve Uygulaması*, Ekin Yayın Pazarlama.

OĞURLU Yücel, *Ölçülülük İlkesi: Karşılaştırmalı bir Anayasa Hukuku İncelemesi*, Ankara, Seçkin Yayınları, 2002; “AİHM Kararları ve Türk İdare Hukukunda Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Bir Yargısal Denetim Ölçütü Olarak ‘Ölçülülük İlkesi’” *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi*, Turhan Tufan Yüce Armağanı, 2001; *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma*, (İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları), Seçkin Yayınevi, Ankara, 2000; “İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı”, *A.Ü. Erzincan Huk. Fak. Dergisi*, C. III, S. 1; OĞURLU, “İdarî Usul Kanunu Neden Acil ve Zorunludur?”, *AÜEHFD*, C. IX, S. 1-2, 2005.

OTACI Cengiz, *Türk Kabahatler Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ocak 2006.

ÖNCEL Mualla / KUMRULU Ahmet / ÇAĞAN Nami, *Vergi Hukuku*, Turhan Kitabevi, 11. Baskı, Ankara 2003.

ÖZKAN Faruk, *Kabahatler Hukuku'nun Rekabet Hukuku Açısından Uygulanması*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul 2011.

SÖYLER Yasin, “Kabahatler Kanununa İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yasama Dergisi*, Sayı:12, Mayıs-Haziran-Temmuz-Ağustos 2009

SÜRBEHAN Sadrettin, “İdari Müeyyide ve İdari Ceza Hukuku” *Türk İdare Dergisi*, Ocak-Şubat 1971.

ÜNLÜÇAY Mehmet, “İdari Yargının İşlevi ve Görev Alanı, *İdari Yargı*, Panel, Türkiye Barolar Birliği ve Mersin Barosu Yayını, Mersin, 11-12 Nisan 2003.

TAN Turgut, “İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ndeki Güvenceler”, *Prof. Dr. A. Şeref GÖZÜBÜYÜK'e ARMAĞAN*, Ankara, 2005, Turhan Kitabevi.

YURTCAN Erdener, *Kabahatler Kanunu ve Yorumu*, Beta Yayınları, İstanbul 2005.

ZABUNOĞLU Yahya Kazım, *İdare Hukuku*, (Cilt I), Ankara 2012

Bendenoun v. France, Applicatin no: 12547/86, 24 Şubat 1994,
[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57863#{"itemid":\["001-57863"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57863#{), E.T. 25.11.2013, saat: 14:49

<http://www.idarehukuku.net/mevzuat/Genel-Idar-Usul-Kanunu-Tasarisi.html>
(Erişim Tarihi:25.02.2014)

Anayasa Mahkemesi, 23.10.1996 tarihli, E.1996/48-K.1996/41. Kazancı Pro.
(E.T: 12.12.2013)

Anayasa Mahkemesi, 13.05.2004 tarihli, E. 2000/43, K. 2004/60. Kazancı
Pro. (E.T: 12.12.2013)

Anayasa Mahkemesi, 23.10.1997 tarihli, E. 1997/19, K. 1997/66. Kazancı
Pro. (E.T: 12.12.2013)

Anayasa Mahkemesi, 21.9.2004 tarihli, E. 2000/100, K. 2000/109. Kazancı
Pro. (E.T: 12.12.2013)

Anayasa Mahkemesi, 10.7.1990 tarihli, E. 1989/28-K. 1990/18. Kazancı Pro.
(E.T: 12.12.2013)

Anayasa Mahkemesi, 19.4.1988 tarihli, E. 1987/16, K. 1988/8. Kazancı Pro.
(E.T: 12.12.2013)

Anayasa Mahkemesi, 19.04.1988 tarihli, E.1987/16, K.1988/8, Kazancı Pro.
(E.T: 13.12.2013)

Anayasa Mahkemesi 29.12.1999 tarihli, E. 1999/33, K. 1999/51. Kazancı Pro.
(E.T: 13.12.2013)

Anayasa Mahkemesi, 14.7.1998 tarihli ve E. 1997/41, K. 1998/47. Kazancı
Pro. (E.T: 13.12.2013)

Anayasa Mahkemesi, 29.01.1980 tarihli ve E. 1979/38, K. 1980/1, Kazancı
Pro. (E.T: 13.12.2013)

Anayasa Mahkemesi 12.06.1969 tarihli, E. 1968/52, K. 1969/35, Kazancı Pro.
(E.T: 14.12.2013)

Anayasa Mahkemesi 19.09.1991 tarihli, E. 1991/12, K. 1991/30, Kazancı Pro.
(E.T: 14.12.2013)

Anayasa Mahkemesi, 19.4.1988 tarihli, E. 1987/16, K. 1988/8, Kazancı Pro.
(E.T: 14.12.2013)

- Anayasa Mahkemesi, 8.10.1998 tarihli, E. 1997/53, K. 1998/62, Kazancı Pro. (E.T: 17.12.2013)
- Anayasa Mahkemesi, 6.1.2005 tarihli, E. 2001/487, K. 2005/2, Kazancı Pro. (E.T: 17.12.2013)
- Anayasa Mahkemesi, 3.12.1992 tarihli, E. 1992/45, K. 1992/51, Kazancı Pro. (E.T: 17.12.2013)
- Anayasa Mahkemesi, 6.6.1991 tarihli, E. 1990/35, K. 1991/13, Kazancı Pro. (E.T: 17.12.2013)
- Anayasa Mahkemesi, 30.9.2005 tarihli E. 2005/78, K. 2005/59, Kazancı Pro. (E.T: 17.12.2013)
- Anayasa Mahkemesi, 30.5.2006 tarihli, E. 2003/82, K. 2006/66. Kazancı Pro. (E.T: 17.12.2013)
- Anayasa Mahkemesi 27.03.2002 tarihli, E. 2001/343, K. 2002/41, Kazancı Pro. (E.T: 17.12.2013)
- Anayasa Mahkemesi 17.02.2004 tarihli, E. 2001/237, K..2004116, Kazancı Pro. (E.T: 18.12.2013)
- Anayasa Mahkemesi, 4.6.2003 tarihli, E. 2001/392, K. 2003/60, Kazancı Pro. (E.T: 18.12.2013)
- Uyuşmazlık Mahkemesi, 11.7.1988 tarihli, E. 1988/1, K. 1988/1, Kazancı Pro. (E.T: 18.12.2013)
- Uyuşmazlık Mahkemesi, 09.07.2001 tarihli, E. 2001/49- K. 2001/61. Kazancı Pro. (E.T: 18.12.2013)
- Danıştay 5. Dairesi, 06.06.1991 tarihli, E: 1990 / 4297, K. 1991/1099. Kazancı Pro. (E.T: 18.12.2013)
- DİDDK, 20.10.2005 tarihli, E. 2003/883, K. 2005/2501. Kazancı Pro. (E.T: 18.12.2013)
- Danıştay 13. Dairesi, 07.05.2007 tarihli, E. 2006/891, K. 2007/2812. Kazancı Pro. (E.T: 18.12.2013)
- Danıştay 10. Dairesi, 23.10.1990 tarihli, E. 89/2100, K. 90/2297. Kazancı Pro. (E.T: 18.12.2013)
- DİDDGK, 17.10.1997 tarihli, E. 1995/769, K. 1997/525. Kazancı Pro. (E.T: 18.12.2013)
- DİDDGK, 23.10.1992, E.1992/316, K.1992/164. Kazancı Pro. (E.T: 18.12.2013)

- Danıştay 10. Dairesi, 14.11.2002 tarihli, E. 2000/1111, K. 2002/4362. Kazancı Pro. (E.T: 19.12.2013)
- DİDDGK, 03.03.2000 tarihli, E. 1999/1126, K. 2000/394. Kazancı Pro. (E.T: 19.12.2013)
- Danıştay 8.Dairesi, 11.12.1989 tarihli, E.1989/1011, K.1988/460. Kazancı Pro. (E.T: 19.12.2013)
- Danıştay 12. Dairesi, 11.02.1971 tarihli, E. 1970/1630, K. 1971/328. Kazancı Pro. (E.T: 19.12.2013)
- Danıştay 12. Dairesi, 13.03.1973 tarihli, E. 1970/3439, K. 1973/768. Kazancı Pro. (E.T: 12.12.2013)
- DİDDGK, 09.12.2004 tarihli, E. 2002/784, K. 2004/1958. Kazancı Pro. (E.T: 19.12.2013)
- DİDDGK, 30.12.2004 tarihli, E. 2004/214, K. 2004/2114. Kazancı Pro. (E.T: 19.12.2013)
- DİDDGK, 2.12.2004 tarihli, E. 2002/1264, K. 2004/1941. Kazancı Pro. (E.T: 19.12.2013)
- DİDDGK, 17.10.1997 tarihli, E.1995/769, K.1997/525. Kazancı Pro. (E.T: 19.12.2013)
- D.8.D., 19.10.2004 tarihli, E. 2004/1367, K. 2004/3878. Kazancı Pro. (E.T: 19.12.2013)
- D.8.D., 1.10.1998, E.1996/662, K.1998/2876. Kazancı Pro. (E.T: 19.12.2013)
- DİDDGK., 22.10.2009 tarih, E.2007/2040, K.2009/1868. Kazancı Pro. (E.T: 19.12.2013)
- DİBK, E. 1988/1, K. 1989/1, Kazancı Pro. (E.T: 19.12.2013)
- DİDDK, 25.1.2007, YD İtiraz No: 2006/1460. Kazancı Pro. (E.T: 19.12.2013)
- Danıştay 1. Dairesi, 25.11.2008 tarihli, E. 1998/335, K. 1998/357. Kazancı Pro. (E.T: 19.12.2013)
- Danıştay 10. Dairesi, 12.6.1984 tarihli, E. 1984/958, K. 1984/1262. Kazancı Pro. (E.T: 19.12.2013)
- Danıştay 12. Dairesi, E. 1975/1111, K. 1975/1401. Kazancı Pro. (E.T: 19.12.2013)
- DİDDGK, 18.2.2000, E. 1999/1000, K. 2000/251. Kazancı Pro. (E.T: 19.12.2013)

- Danıştay 10. Dairesi, 5.5.2004 tarihli, E. 2002/1515, K. 2004/4414. Kazancı Pro. (E.T: 20.12.2013)
- DİDDK, 23.2.2006 tarihli, E. 2004/2733, K. 2006/54. Kazancı Pro. (E.T: 20.12.2013)
- Danıştay 6. Dairesi, 30.6.1973 tarihli, E.1973/149, K.1973/2814. Kazancı Pro. (E.T: 20.12.2013)
- Danıştay 6. Dairesi, 14.3.1979 tarihli, E.1978/1030, K.1979/592. Kazancı Pro. (E.T: 20.12.2013)
- Danıştay 8. Dairesi, 13.12.2000 tarihli, E. 1999/852, K. 2000/8173. Kazancı Pro. (E.T: 20.12.2013)
- Danıştay 6. Dairesi, 22.12.2003 tarihli, E. 2002/3435, K. 2003/7049. Kazancı Pro. (E.T: 20.12.2013)
- DİDDK, 8.12.2005 tarihli, YD. İtiraz No. 2005/778
- Danıştay 10. Dairesi, 16.5.2002 tarihli, E. 2001/1495, K. 2002/1616. Kazancı Pro. (E.T: 20.12.2013)
- Danıştay 10. Dairesi, 6.5.2002 tarihli, E. 2001/4603, K. 2002/1358. Kazancı Pro. (E.T: 20.12.2013)
- Danıştay 10.Dairesi, 05.12.2003 tarih, E.2002/521, K.2003/4772. Kazancı Pro. (E.T: 20.12.2013)
- Danıştay 8. Dairesi, 26.1.2005 tarihli, E. 2004/3157, K. 2005/238. Kazancı Pro. (E.T: 20.12.2013)
- Danıştay Mürettep Dairesi, 23.5.1979 tarihli ve E. 1978/5680, K. 1979/1379, İdari Yargı, S. 9, Ağustos-Eylül 1979.
- DİBK, 7.12.1989 tarihli, E. 1986/6, K. 1989/4. Kazancı Pro. (E.T: 20.12.2013)
- Y.2.CD., 3.12.1992 tarihli, E. 1992/7632, K.1992/48. Kazancı Pro. (E.T: 21.12.2013)
- Y.7.CD., 19.4.1993 tarihli, E.1993/12, K.1993/4836. Kazancı Pro. (E.T: 21.12.2013)
- Y.7.CD, 27.12.1979 tarihli, E. 1979/750, K. 1979/7920. Kazancı Pro. (E.T: 21.12.2013)