

# İDARİ YAPTIRIMLAR

M. Yasin ASLAN\*

## GİRİŞ

Topluluk halinde yaşayan insanların, yine kendileri tarafından kabul edilen uyulması zorunlu düzen kurallarına aykırı davranılması halinde, toplumun bu ihlale karşı gösterdiği tepkiye yaptırım denilmektedir.<sup>1</sup> Bu olgu, hukuk düzeninin tesis edildiği ilk andan itibaren, özellikle ceza hukukunun en önemli uğraş alanını oluşturmaya devam etmiştir.

İnsan topluluklarının gelişmesiyle birlikte, birey ve toplum ilişkileri giderek artmış, karmaşık bir olgu haline gelmiştir. Bu değişiklik, yaptırım kavramının niteliğinde de bir genişlemeye yol açmış, dolayısıyla ceza hukuku alanında da önemli bir gelişmeye neden olmuştur ve halen de olmaktadır. Söz konusu gelişme, “İdari Ceza Hukuku” ve “Ticari Ceza Hukuku” gibi farklı ceza hukuku dallarının oluşmasına yol açmıştır.<sup>2</sup> Diğer yandan, yaptırım kavramı ilk bakışta, ceza hukuku kavram ve kurallarını akla getirmekte ve idari yaptırım denilince de idare hukuku ve ceza hukukunun kesiştiği bir alan düşünülmekte ise de, idari yaptırımlar yapısal ve işlevsel bakış açısı içerisinde yepyeni bir nitelik kazanmış bulunmaktadır.

İdari yaptırımlar idare hukuku alanında oldukça geniş bir alanı kapsamakla birlikte, konu ile ilgili geniş kapsamlı bir eser yok dene-

---

\* Dr., Hakim Bnb., Genelkurmay Adli Müşavirliği, Uluslararası Hukuk İşleri Şube Müdürü. (Makalede yayımlanan görüş ve düşünceler tamamen yazarın kişisel fikirlerini yansıtmakta, hiçbir şekilde Türk Silahlı Kuvvetleri'nin görüş ve düşüncelerini yansıtmamaktadır.)

<sup>1</sup> Zeki Hafızoğulları, *Ceza Normu, Normatif Bir Yapı Olarak Ceza Hukuku Düzeni*, Ankara 1996, s. 142.

<sup>2</sup> Nevzat Toroslu, *Cürümlerin Tasnifi Bakımından Suçun Hukuki Konusu*, Ankara 1970, s. 25-26.

cek kadar azdır.<sup>3</sup> İdari yaptırımlar konusunda mevcut olan az sayıdaki eserler de büyük ölçüde temel yasal düzenlemeler ile yargısal kararların ışığı altında konuya yaklaşmakta, tamamen kurumsal bir deneme niteliğini taşımaktadır.

Konunun hem ceza hukuku, hem de idare hukuku yönlerini bir arada ele almak amacıyla, makalede idari yaptırımlar çeşitli özellikleri itibariyle incelenmiştir. Çalışmamız iki bölümden oluşmaktadır: Birinci bölümde ceza yaptırımı ve idari yaptırım kavramlarının tanımı yapılarak özellikleri ortaya konulmakta, var olan benzerlikler ve farklı yönleri anlatılmaktadır. İkinci bölümde ise, idarenin yaptırım uygulama yetkisinin kapsamı çerçevesinde, idarenin düzenleme yetkisi ve alanı ile idari yaptırımların hukuksal niteliği tartışılmakta, sonuç bölümünde de çalışmanın bir değerlendirilmesi yapılmaktadır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### CEZA YAPTIRIMI VE İDARİ YAPTIRIM KAVRAMLARI

#### I. CEZA YAPTIRIMI KAVRAMI

"Müeyyide" de denilen, "yaptırım" kavramı, genel olarak düzenin kurallara uyulmamasına bir tepkisi olarak anlaşılmaktadır. Toplum düzenini oluşturan gelenekler, din ve ahlak kuralları gibi kurallar, ya bir şekilde yaptırımlar içermekte ya da öngörmektedirler. Fakat gelenekler, din ve ahlak kuralları gibi kurallar bütünü düzenlerini bir tarafa bırakarak, konumuzu asıl ilgilendiren hukuk düzeninin öngördüğü yaptırımlara bakılacak olursa, bunların özel isminin "yaptırım" olduğu görülmektedir.<sup>4</sup>

Maddi olma niteliğini taşıyan yaptırımların birçok türleri vardır. Yaptırımlar arasında en eski, en yaygın ve dolayısıyla üzerinde en fazla durulmuş olanı ceza hukuku kurumu olarak yaptırımlar, başka bir deyişle "cezalar"dır.<sup>5</sup> Birçok unsuru bünyesinde barındıran ceza yaptı-

<sup>3</sup> Bu kapsamda bakınız; Ramazan Çağlayan, *İdari Yaptırımlar Hukuku (Kabahatler Kanunu Yorumu)*, Ankara 2006; Yücel Oğurlu, *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma*, Ankara, 2000; İl Han Özay, *İdari Yaptırımlar, Kuramsal Bir Deneme*, İstanbul 1985, Guidio Zanobini, *İdari Yaptırımlar* (Çeviren H.Yılmaz Günel), Ankara 1964.

<sup>4</sup> Özay, s. 14.

<sup>5</sup> Çağlayan, s. 16.

rımının temel nitelikleri incelendiğinde, bunlardan en başta geleninin, verilen “cezanın” acı verici olma niteliği olduğu görülmektedir. Bu da değişik biçimlerde söz konusu olabilmektedir.<sup>6</sup>

Ceza yaptırımının bir diğer niteliği ise onun korkutucu olmasıdır. Bu durum cezanın önleyici olması bakımından yararlı bir nitelik taşımaktadır. Zira cezanın temel amacı suç işleyebilecek olanları cezalandırmaktır.<sup>7</sup>

Günümüzde ise ceza yaptırımlarına, suçun işlenmesi veya yeniden suç işlenmesine yol açan olguları ortadan kaldırma, yani bir tür “ıslah” işlevi tanınmaktadır.<sup>8</sup> Bazı davranışların suç olmaktan çıkarılması, ceza yerine idari önlemler ve çeşitli yaptırımlar konulması eğilimi de anılan süreçten itibaren ulaşılmaya başlanan önemli aşamalardır.

Antolisei’ye göre, “Ceza toplum içinde külfetli bir yaptırımdır ve devleti yönetenler, başka hiçbir çare kalmamışsa bu yola başvururlar”.<sup>9</sup> Yaptırımlar konusunda Anayasal planda en önemli hüküm, hiç kuşkusuz Anayasa’nın 17/3 maddesidir. Söz konusu hükme göre, “Kimseye işkence ve eziyet yapılamaz, kimse insan haysiyetiyle bağdaşmayan bir cezaya veya muameleye tabi tutulamaz”. Yine suç ve cezalara ilişkin esasları düzenleyen Anayasa’nın 38/8 maddesi gereğince “İdare, kişi hürriyetlerinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir yaptırım uygulayamaz”. Özellikle bu son hüküm idari yaptırımların genel olarak ifade edilebilmelerinde en önemli formül olmaktadır.

### A. Ceza Yaptırımının Genel Özellikleri

Ceza yaptırımı kavramını en geniş anlamda şu nitelikleri ile ifade edebiliriz:

1. Cezalar her şeyden önce kişisel olmalı, ayrıca işlenen suç ile orantılı bulunmalıdır.

2. Ceza yaptırımının bir diğer ve idari yaptırımdan ayrılan özelli-

<sup>6</sup> Önceleri söz konusu cezalar arasında, bir çeşit “kişisel cezalandırma hakkı” dahi tanınabilmekteydi (Hafızoğulları, s. 143).

<sup>7</sup> Cesare Beccaria, *Suçlar ve Cezalar Yahut Beşeriyetin Mecellesi* (Çeviren Muhittin Gökülü), İstanbul 1964, s. 122.

<sup>8</sup> Hafızoğulları, s. 202; Özay, s. 25.

<sup>9</sup> Aktaran Özay, s. 26.

ği, yargılama faaliyeti neticesinde ve bir yargı kararı şeklinde, Devlet tarafından ve kanuna dayalı olarak verilmesidir.<sup>10</sup>

### B. Cezaların Yasallığı İlkesi

Cezaların suç ile orantılı olması da kişisellik ilkesi ile doğrudan ilişkilidir. Özellikle tecil gibi kurumların uygulanması nedeniyle veya en az ve en çok haddi yasalarda belirlenen cezaların somut olaya göre karara bağlanmasında, olgular yanında en etken husus, suçlunun kişisel özellikleri, İtalyanca deyim ile “*virtüel suçluluk*”tur.<sup>11</sup> Bu nedenledir ki, ceza sorumluluğunun şahsiliği denilen ilkeyi cezaların kişiselliği veya bireyselliği ile suç veya suçlu ile orantılı olmaları şeklinde anlamak yerinde olacaktır.<sup>12</sup>

Latince ifadesi ile “*Nullum Crimen Nulla Poena Sine Lege Et Ludicio*” olarak belirtilen, suç ve cezaların yasallığı ilkesi, ceza yaptırımının özelliklerini, bu konudaki temel ilkeleri yansıtan oldukça önemli bir ilkedir. Buna göre, ceza yaptırımı devlet tarafından, bir yargılama faaliyeti neticesinde, yasalarda düzenlendiği şekilde tatbik edilebilecektir. Görüldüğü üzere, ceza yaptırımı ancak, devlet tarafından uygulanabilmektedir. İhkak-ı hak (kendiliğinden hak alma) yasaklanmıştır. Buna göre, cezalar ve güvenlik ancak kanunla konulacak, kanunsuz ceza olamayacaktır.

### C. Ne Bis In Idem Kuralı

Bu kural muhakeme hukukunun en temel ilkelerinden birisini oluşturmaktadır. Öğretide genel olarak kabul edildiği şekliyle, “*ne bis in idem*” kuralı, aynı konu nedeniyle mükerrer yargılama ve cezalandırmanın mümkün olamamasına ilişkin bir ceza hukuku ilkesidir.<sup>13</sup> Bu ilke ceza yaptırımının en önemli özelliğidir ve yukarıda saydığımız ceza yaptırımının özellikleri arasında kabul edilebilir niteliktedir.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Hafızoğulları, s. 151.

<sup>11</sup> Özay, s. 30.

<sup>12</sup> Hafızoğulları, s. 152.

<sup>13</sup> Sulhi Dönmezer-Sahir Erman, *Nazari ve Tatbikî Ceza Hukuku*, Cilt: III, İstanbul 1985, n. 1827-28.

<sup>14</sup> Çağlayan, s. 42.

Buna karşılık, ceza yaptırımından farklı olarak, idarenin bir şahsın değişik iki sıfatı ve konumu bakımından ele alıp, aynı fiilden dolayı kendisine iki ayrı yaptırım uygulaması hukuken mümkündür. Çünkü idari yaptırımların tatbikinde, ceza hukukunun ayrı fiilden dolayı değişik esaslara dayanan birden fazla ceza verilemeyeceğine ilişkin kuralı geçerli olmamaktadır.<sup>15</sup>

## II. İDARİ YAPTIRIMLAR

### A. Kavram

Bazı durumlarda, özellikle yasaların açıkça yetki verdiği veyahut da yasaklamadığı hallerde, araya yargısal bir karar girmeksizin, idarenin doğrudan doğruya, bir işlemi ile ve idare hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu cezalar, uyguladığı yaptırımlar vardır. Bunlara “*idari yaptırım*” denilmektedir.<sup>16</sup> Bu terim Türk hukukunda geniş bir kabul görmüştür.<sup>17</sup>

İdari yaptırımların en önemli özelliği, idare tarafından ve idare hukuku usullerine göre kararlaştırılıp uygulanmalarıdır.<sup>18</sup> İdari yaptırımlar nitelik bakımından ceza yaptırımlarından farklı niteliktedirler. Ceza hukukuna en fazla yaklaşan “*disiplin hukuku*” alanında da görüldüğü gibi, “*disiplin cezaları*” gerçekten ceza hukuku alanındaki anlamları ile birer ceza ve bu cezaları doğuran işlemler de yargısal bir işlem olarak kabul edilmektedir.<sup>19</sup> Buna karşılık idari yaptırımlar, organik anlamda idare tarafından ve araya yargısal bir karar girmeden uygulanmaktadır.

Yargısal makamların idari nitelikteki faaliyetleri, maddi anlamda idare tarafından uygulanan yaptırımlar konusunda biraz daha açıklayıcı olmaktadır. Genel olarak adli teşkilat, yargılama makamlarına nazaran daha geniş kapsamlıdır. Çünkü adli teşkilatın bünyesinde doğrudan doğruya yargılama faaliyetini yerine getirmeksizin maddi açıdan idari işlem niteliğindeki faaliyetlerde bulunan kurumlar da mev-

<sup>15</sup> Lütfü Duran, *İdare Hukuku Meseleleri*, Ankara 1969, s. 610.

<sup>16</sup> Özyay, s. 35.

<sup>17</sup> Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul 1966, s. 1491.

<sup>18</sup> Özyay, s. 36.

<sup>19</sup> İsmet Girilti, *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*, İstanbul 1979, s.314. Ayrıca bkz. Çağlayan, s. 38.

cuttur. Savcılık, icra ve iflas daireleri gibi kurumların idare örgütü içinde yer almamakla birlikte, idari işlemler de yaptıklarının kabul edilmesi kuraldır.<sup>20</sup>

Bilindiği üzere yargı kararları, bağımsız ve yargıç güvencesine sahip kimseler tarafından, yargısal usuller izlenerek alınan kararlardır. Bu kabul karşısında, yargısal usullere göre yapılmış olsa dahi, idare teşkilatında görevli kimselerin yaptıkları işlemlerin yargısal nitelikte olmayacağı açıktır. Zira bu gibi görevliler bağımsızlık ve yargıç güvencesine sahip değildirler. Anayasa Mahkemesi'nin kararları da bu yöndedir.<sup>21</sup> O halde idari yaptırımlar, idare içinde yer alan makam ve mercilerin idari işlem niteliğindeki kararlarıdır.<sup>22</sup> İdari nitelik taşıyor olsalar dahi, idare hukuku alanında uygulanan organik ve işlevsel ölçüte göre, idari olarak nitelendirilemeyeceklerdir. Burada yargılama fonksiyonu başlamamış olsa bile, duruşma safhasından önce yargılama faaliyeti artık harekete geçmiş bulunmaktadır.<sup>23</sup>

İdarenin yaptırım uygulama yetkisini kullanırken göz önünde bulunduracağı en önemli kural "yasallık ilkesi"dir. Anayasa'nın 123/1 maddesine göre, "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir." İdarenin işlem tesis etme yetkisi bu ilke ile sınırlandırılmıştır. Ayrıca Kabahatler Kanunu, Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu, Umuru Belediye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında Kanun gibi, oldukça fazla sayıdaki yasal düzenlemeler doğrudan doğruya veya dolaylı olarak yaptırım öngörmekte, idareye yaptırım uygulamak görev ve yetkisini vermektedirler.

İdare ile bireyler arasındaki ilişki başlıca iki grupta toplanabilir: Genel ödevler ve özel ödevler. Özel ödevler alanında idare ile bireyler arasındaki hukuki ilişki, bir tür özel ilişkidir. Bireyin idare karşısında memur, öğrenci olma, kamu kurumu niteliğindeki meslek üyesi olma ve benzeri gibi, kişisel "statüter" bir durumu vardır. İdare, bu statüter

<sup>20</sup> Özay, s. 40.

<sup>21</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 26 Aralık 1962 T. ve 1962/211-121 E. ve karar sayılı kararı. Buna benzer kararlar hakkında bir değerlendirme için bakınız; Çağlayan, s. 65.

<sup>22</sup> Mülga 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde, bu Kanununun 119. maddesi hükmü uyarınca çıkarılan kararnameleri idari işlem, dolayısıyla idari yaptırım olarak kabul etmeye imkan bulunmamaktaydı. Zira bunlar faal idare dışında, asıl görevi yargılama olan ve yargı organı içinde yer almış bulunan kimseler tarafından çıkarılmaktaydılar.

<sup>23</sup> Özay, s. 31.

durumun sonucu olarak yaptırımlar uygulamak olanak ve yetkilerine sahiptir. Bu da genel anlamda bir “disiplin hukuku”dur. Ceza hukukuna en fazla yaklaşan idare yaptırım türleri de söz konusu disiplin hukuku alanında görülenleridir. Disiplin hukuku ve yaptırımları, başta ilgili kanunlar olmak üzere tüzük ve yönetmelik gibi düzenleyici işlemlerle en ince ayrıntılarına kadar belirlenmiş bir alandır.<sup>24</sup>

Anayasa'nın 129/2. maddesine göre, “Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez”. Bu hüküm disiplin hukukunun temel bir ilkesini kurala bağlamış ve anayasal güvenceye kavuşturmuştur. Bununla beraber, disiplin cezaları gerçekten ceza hukukundaki anlamları ile birer “ceza” değildir.

Bir diğer önemli konu da, idare ile aralarında statüer bir ilişki bulunmayan bireyler, daha doğrusu yararlanılan hakkında idarenin yaptırım uygulayabilmesidir. Nitekim ülke sınırları içinde yaşayıp da idare ile hiçbir surette ilişki içine girmeyecek bir birey düşünülemez. Bireyler ve idare arasında bir statüden doğan özel ilişki var olmasa bile ilişkiler bütünü mutlaka mevcuttur.<sup>25</sup>

Çağdaş yaşamın gerekleri neticesinde çok değişik yaptırım biçimleri ile karşılaşmak olanaklıdır. Bunların arasında belli başlılarını şöyle sıralayabiliriz: Para ve trafik cezaları, meslek ve sanatın tatili, imar ve belediye mevzuatında öngörülen yaptırımlar, Türk parasının kıymetini koruma hakkındaki mevzuat ve diğer ekonomik yasal düzenlemelerden kaynaklanan iktisadi alandaki yaptırımlar, Milli Koruma Kanunu kapsamındaki yaptırımlar, gibi.<sup>26</sup>

Yaptırımlar bir başka açıdan bireysel ve nesnel olarak da iki ayrı grupta toplanabilmektedir:

## 1. Bireysel Yaptırımlar

Yabancıların sınır dışı edilmesi, sürücü ehliyetinin geçici olarak geri alınması, bir iş yerinin kapatılması veya dikkatinin çekilmesi, vb.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Giritli, s. 314.

<sup>25</sup> Özay, s. 48.

<sup>26</sup> Giritli, s. 344.

<sup>27</sup> Çağlayan, s. 62.

## 2. Nesnel Yaptırımlar

Hukuka aykırı davranışları nedeniyle, bireylerin mal varlıkları üzerinde etkisi olan ve onların sahip oldukları bazı şeylerden yararlanmalarının yasaklanmasıdır.<sup>28</sup> Para cezaları ve vergi cezaları, zorluluk, tartışmalı olmakla birlikte, el koyma böyledir.<sup>29</sup> Kamulaştırmanın da, bedel karşılığı olmakla birlikte, aslında idari yaptırım niteliğinde olma yönü ağır basmaktadır. Ülkemizde özellikle 1940-1946 döneminde, toprağını belirli bir süre işlemeyen çiftçilerin tarlalarının bir yaptırım olarak ellerinden alınması da ilginç idari yaptırımlardan bir tanesi olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>30</sup> Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile düzenlenen bu yaptırım türünde, işlenmemekle toprağın topluma verdiği var sayılan soyut zararın giderilmesi ve onarılması amacına yönelik uyarıcı nitelikte bir önlem öngörülmektedir.

Bir ceza olarak, yaptırım, teknik anlamda, idareye tanınan bir subjektif haktır. Uygulama alanı ise idarenin görevlerinin yerine getirilmesinin teminini sağlamaktır. İdari yaptırımlar idare için bir hak teşkil etmekte ve yargıcın fonksiyonuna lüzum olmadan, doğrudan doğruya tatbik edilmektedir. İdari bir kanunun öngördüğü gibi, bir para cezası maliye veya valilik ya da kaymakamlık kanalıyla ve kendi imkanları ile tatbik edilse ve kanunlarda kabahat veya para cezası olarak adı geçse bile, genel ceza hukukuna girmemektedir. Bunlar teknik anlamda kabahat değildir, fakat idare hukuku yaptırımıdır.

Vergi cezalarının da daima bir “*idari*” ceza olduğu söylenebilir. Hatta cezai mahiyet taşıdığı durumlarda bile, polis cezası ve idari vasfı daha ön plandadır. Bunların idari karakteri daha hakimdir.<sup>31</sup> Günümüzde kabahatlerin esasen cezai olma vasfı büyük çapta bertaraf edilmiş bulunmaktadır. Vergi cezalarında ceza ile tazmin vasfının ikisi bir arada bulunmaktadır. Şayet bugün mali hukuk anlayışı değiştiyse, bundan dolayı mali cezanın, ceza hukuku sahasına girdiği ve bundan dolayı, doğru yöndeki hakim anlayış içinde bulunduğu da söyleyemez. Zira mali yükümlülükler aykırılık kamu idaresi yükümlülüklerine karşı ihlalde olduğu gibi, polis görevlerine riayetsizliği teşkil et-

<sup>28</sup> Özay, s. 39.

<sup>29</sup> Buradaki “zorluluk”, ceza hukukundaki müsadere ile aynı anlama gelmemektedir (Çağlayan, s. 59-60).

<sup>30</sup> Çağlayan, s. 58.

<sup>31</sup> Özay, s. 61.



mektedir. Tarihi muayyen bir devirde, polis kavramında olduğu kadar önleyici nitelikteki hemen bütün polis cezalarında görülen değişimle birlikte, bunlar da ceza yaptırımına şekline girmişlerdir.

## B. İdari Yaptırımların Özellikleri

İdari yaptırımlar ceza hukukunun öngörmüş olduğu yaptırımlardan az veya çok farklı bir hukuksal nitelik taşımaktadır. İlk olarak, idare hukuku yaptırımlarının birer idari işlem olup, uygulanmalarında yargısal usuller değil de, idare hukukuna özgü usullerin geçerli olduğunu söylemek mümkündür. İdari yaptırımlar, idarenin korumakla yükümlü olduğu kamu düzeni ve güvenini, kamu sağlığını, ulusal servetleri gereği gibi koruyabilmesinin bir aracı olarak nitelendirilmektedir. Bu durumda işlenen suç ile verilen ceza arasında adalet ve hakkaniyet ilkelerine uyan bir nispet bulunması gerekiyorsa, yaptırımlar alanında da aynı ilke ve kuralların geçerli olduğunu kabul etmek gerekmektedir.<sup>32</sup>

İdare hukuku alanındaki yaptırımların da mutlaka önceden yayınlanmış, dolayısıyla bilindiği var sayılan kural işlemlere dayanması gerektiğinde hiçbir kuşku bulunmamaktadır. Danıştay'ın bu konudaki tutumunu çeşitli örnek kararlarından yola çıkarak ortaya koymak mümkündür.<sup>33</sup>

*“Siyasi güvenliği tehlikeye düşürücü bir eylemde bulunmayan davacının, 1951 yılındaki hükümlülüğü nedeniyle yurt dışına çıkmasının yasaklanmasında isabet bulunmamaktadır.”<sup>34</sup>*

*“Hükümlülük tarihinden sonra emniyeti bozucu hali bulunmayan kişinin, pasaport verilmemek suretiyle seyahat hürriyetinin kısıtlanmasında tutarlılık bulunmamaktadır.”<sup>35</sup>*

*“Kamu güvenliğini bozucu kabul edilerek toplattırılan kitapların zararının ceza mahkemesinde beraat etmiş olması, toplama işleminin iptalini gerektirmemektedir.”<sup>36</sup>*

<sup>32</sup> Çağlayan, s. 103-105.

<sup>33</sup> Danıştay 6.D., 17 Şubat 1965 tarih ve 1962/1714-268 esas-karar sayılı Kararı. Bu gibi kararlar hakkında yapılan değerlendirme için bakınız; Çağlayan, s. 36.

<sup>34</sup> Danıştay 12. D., 11 Şubat 1971 tarih ve 1970/1630 esas, 1971/328 karar sayılı Kararı.

<sup>35</sup> Danıştay 12. D., 13 Mart 1973 tarih ve 1970/3439 esas, 1973/768 karar sayılı Kararı.

<sup>36</sup> Danıştay 8. D., 11 Temmuz 1962 tarih ve 1961/2514 esas, 1962/3378 karar sayılı

Tekrar belirtmek gerekir ki, idarenin bir şahsın değişik iki sıfatı ve konumu bakımından ele alıp, aynı fiilden dolayı kendisine iki ayrı yaptırım uygulaması hukuken mümkündür. Çünkü idari yaptırımların tatbikinde, ceza hukukunun ayrı fiilden dolayı değişik esaslara dayanan birden fazla ceza verilemeyeceğine ilişkin kuralı geçerli değildir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### İDARENİN YAPTIRIM UYGULAMA YETKİSİ

#### I. İDARENİN DÜZENLEME YETKİSİ

İdarenin yaptırım uygulamasını davet eden ve hatta gerekli kılan davranışların suç niteliğinde, daha doğrusu suç düzeyinde olmadığı kabul edilmektedir.<sup>37</sup>

Bilindiği üzere hukuka aykırılık, hukuk düzeni ile bağdaşmayan, hukuk düzenini koyduğu yasa ya da emirleri çiğneyen insan fiilleri hakkında yürütülen bir değer yargısıdır. Hukuk düzeninin yapısı birbirine bağlı bir normlar yığını olduğundan, hukuka aykırı fiilin, hukuk düzeninin bir veya birkaç normuna uymayan bir davranış olduğu, bu bakımdan hukuka ayrılığı "*norma aykırılık*" olarak görmenin mümkün bulunduğu söylenebilir.<sup>38</sup>

İdarenin kararlaştırıp uyguladığı yaptırımlar klasik anlamda birer ceza değildir. Bununla beraber yaptırımlar, idari karar ve işlemler içinde özel bir yeri olan, herhangi bir icrai karardan çok daha özenle ve dikkatle ele alınmaları, uygulanmalarında çok sıkı şekil ve usul koşullarını gözetme zorunluluğu olan türden işlemlerdir. Yararlanımlar üzerindeki etki ve her kolluk faaliyet ve işlemlerinde olduğu gibi, özgürlükler ile doğrudan ilişkileri, üstelik kamu hizmetlerindeki gibi bir edimin sunulması şeklinde değil de, bireylere bazı şeylerin yaptırılması veya yaptırılmamasının sağlanması biçiminde, onlara yükümler getirmesi nedeniyle, hukuki rejimleri, bu konuların en çok işlendiği alan olan ceza hukukunda doğrudan alınarak, esinlenilerek veya benzetilerek düzenlenmiştir. Bu durumda idari yaptırıma neden olan

---

Kararı.

<sup>37</sup> Zanolini, s. 98.

<sup>38</sup> Duran, s. 335.

temel olgunun bir suç veya haksız eylem değil, fakat hukuka aykırı bir durum olduğu sonucuna varabiliriz. Türk idare sisteminde, devlet yetkileri ve işlemleri, esas itibarıyla, bunları kullanan ve yapanların sıfatına, yani organik ve uzvi ölçüte göre değil, konularına, içeriklerine ve etkilerine, yani maddi ölçüte göre nitelendirilmektedir.<sup>39</sup> Kaldı ki, idarenin düzenleyici işlem yapma yetkisi sadece tüzük ve yönetmelik yapmaktan ibaret olmayıp, çok daha geniş kapsamlıdır.

Yürütme ve idare, yasamanın yetki verdiği ve münhasıran kendisine ayırmamış olduğu her konuda düzenleme yapabilmektedir. Bu konuda Anayasa'nın 13/2 maddesi kanunla düzenleme konusunda bir sınırlama koyarak, *"Temel hak ve hürriyetlerle ilgili genel ve özel sınırlamaların demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olmayacak ve öngörüldükleri amaç dışında kullanılmayacaktır."* hükmünü getirmiştir. Temel hak ve hürriyetler ancak *"kanunla"* sınırlanabilecektir.

Yürütme organı ve idarenin genel nitelikteki düzenleyici işlemleri ile *"suç ihdas etmesi"* konusu, 1657 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun ile 1705 sayılı Ticarete Tağşişin Men'i ve İhracatın Murakebesi Hakkında Kanun gibi bazı özel yasaların suç oluşturacak eylem ve davranışların saptanması yetkisini, genellikle Bankalar Kurulu'na veren maddeleri, bir de mülga 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun *"Yetkili makamlar tarafından... verilen bir (buyruk)..."* demek suretiyle, ceza hukukunda suçun kanuni unsuru denilen hususun belirlenmesini yürütme organı veya idarenin kararlarına ya da işlemlerine bağlayan 526. maddesi gibi *"açık ceza normları"* nedeniyle de önem kazanmaktadır.<sup>40</sup> Söz konusu maddeler doğrudan yaptırım olarak idari yaptırım öngörmüş değillerdir. Bunlar yargı yerleri tarafından kararlaştırılan *"adli"* yaptırımlardır. Dikkati çeken husus, bu cezaları doğuran fiillerin saptanmasının yürütme organı ve idarenin gelecekteki bir tasarrufu ile belirlenmekte olmasıdır.

Bir kanuna dayanmak koşuluyla, idarenin düzenleme yetkisinin sınırsız olduğu söylenmeyecektir. İdare için temel norm ve Anayasa yanında, hukuk düzeninin getirdiği sınırlamalar da uyulması zorunlu bir nitelik taşımaktadır.

<sup>39</sup> Özay, s. 94.

<sup>40</sup> Ancak, günümüz koşullarında bu düşüncenin geçerli olup olmadığı tartışılmalıdır (Çağlayan, s. 26).

## II. İDARİ YAPTIRIMLARIN HUKUKSAL NİTELİĞİ

Görüldüğü üzere, yaptırım uygulama alanındaki idarenin faaliyetleri, idari nitelikteki işlemler aracılığı ile yürütülmektedir. Yargısal ile hiçbir ilişkisi bulunmayan disiplin kararları kimi zaman yargısal nitelikte sayılmamaktadır. Ancak, bu gibi kararları veren organlar, Anayasa Mahkemesinin kabul ettiği ölçüte göre, yargıç güvencesine sahip kimselerden oluşan bağımsız yargı yerleri niteliğinde değildirler. Kanaatimizce, yargılama makamı niteliğini taşısa ve yargılama usulleri tatbik ediliyor olsa bile,<sup>41</sup> askeri disiplin mahkemelerinin kararlarını bu nedenle salt yargısal karar saymak da pek mümkün görünmektedir.<sup>42</sup> Tamamen kendine özgü bir nitelik taşıyan askeri disiplin mahkemelerinin kararlarının idari yaptırım niteliğinde kabul edilmesi de her zaman tartışmaya açık olacaktır.<sup>43</sup>

### A. İdari İşlemin Unsurları Yönünden İdari Yaptırımlar

Bilindiği üzere, idari işlemin konu unsuru, o işlemin doğurduğu sonuçtur. İdari ile aralarında statüler bir ilişki bulunan kamu personeli, öğrenciler, kamusal meslek kurumları mensuplarını ilgilendiren ve genellikle disiplin konularındaki yaptırımlar ile idare ile yapılmış bir sözleşmeden kaynaklanan geniş anlamı ile yaptırımları bir yana bırakacak olursak, en geniş kategoriye oluşturan yaptırımların idari para cezaları olduğu görülmektedir.<sup>44</sup>

İdari para cezalarının bu denli yaygın olmasının nedeni, bir yanda belediye cezası denilen yaptırımların çok büyük bir çoğunluğunun bu nitelikte olması, diğer yandan, trafik ve imar konuları gibi toplum yaşamının en yoğun alanları, vergiler gibi, hemen hemen ülke üzerinde yaşayan her gerçek ve tüzel kişiyi ilgilendiren alanlarda, üstelik Ticaret Ceza Hukuku gibi yeni gelişen konularda da bu tür yaptırımlara başvuruluyor olmasıdır. Ayrıca, hürriyet bağlayıcı cezalar gibi, klasik yaptırımların mümkün olduğu ölçüde terkediliyor olması, suç olmaksızın çıkarılan eylem ve davranışların bir çocuğun idari yaptırım ile kar-

<sup>41</sup> Muzaffer Yasin Aslan, *Askeri Yargıda Savcılık*, Ankara 1998, s. 91.

<sup>42</sup> Ancak, Anayasa Mahkemesi aksi görüştedir. Bakınız; Anayasa Mahkemesi, 28 Haziran 1966 tarih ve 1963/132 esas, 1966/29 karar sayılı Kararı.

<sup>43</sup> Özay, s. 94.

<sup>44</sup> Çağlayan, s. 56.

şılanma zorunluluğu ve para cezalarının etkili kılınmaları, bu yaygınlaşmada kuşkusuz çok önemli bir rol oynamaktadır.<sup>45</sup> Ancak bu etki günümüzde, sanıldığı kadar da fazla olmamıştır. Bu alandaki diğer yaptırımlar arasında şu örnekler verilebilir: Park yapma yasağı olan yere konulmuş bulunan bir aracın hiçbir zarar verilmeden çekilmesi, kurallara aykırı davranışları nedeniyle bazı kişi veya firmaların teşvik tedbirlerinden veya hizmetlerinden yararlandırılmamaları, kendilerine verilmiş bulunan izin ve ruhsatların süreli veya süresiz olarak kaldırılması, vb. Aslında idari yaptırımlar ile ilgili örnekler sayılamayacak kadar çoktur. İdari yaptırımların en yaygın olduğu alanlar, mahalli idareler tarafından uygulananlara ilişkin olanlardır.<sup>46</sup> Zira çok çeşitli mevzuat mahalli idareleri idari yaptırımlar konusunda görevli ve yetkili kılmıştır. Ruhsatsız inşaatların durdurulup mühürlenmesi, tarifelerin düşürülmesi örnek olarak sayılabilir.

İdare, konu unsuru bakımından hapis gibi hürriyeti bağlayıcı cezalar vermeye yetkili bulunmamaktadır. Söz konusu yaptırımların temel hakları ihlal edici nitelikte olması da hukuken mümkün değildir. Ceza öngörülen yasal düzenlemelerde, idareye yaptırım uygulamak hususunda açıkça yetki verildiğinden, sebep yönünden hukuka aykırılıklara nispeten az rastlanmaktadır.<sup>47</sup> Bu gibi konularda daha çok maksat yönünden hukuka aykırılık durumları ortaya çıkabilmektedir.<sup>48</sup> Bu durum takdir yetkisinin kullanılması bakımından geçerli olmayacağını kabul etmek gerekmektedir. Bu husus takdir yetkisinin çerçevesini belirleyen yargısal nitelikleri kararlarla belirlemiş bulunmaktadır.

Yaptırım türü bir işlem söz konusu olduğunda, idare genellikle kolluk alanında bir faaliyet göstermekte ve buna bağlı olarak da kolluk yetkilerini kullanmaktadır. Söz konusu yetkiler idarenin ceza yaptırımı uygulanmasının öngörüldüğü durumlarda, adli makamları harekete geçirecek karar ve işlemler bir yana, asıl kendisinin idari yaptırımları doğrudan kararlaştırıp uygulamasını öngördüğü gibi, bu olanaklardan yararlanılmadığı durumlarda veya acele hallerde ise, re'sen icra gücünü de içeren geniş kapsamlı ve etkin bir bütünü oluşturmaktadır.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> Özay, s. 107.

<sup>46</sup> Çağlayan, s. 61.

<sup>47</sup> Çağlayan, s. 102.

<sup>48</sup> Çağlayan, s. 106.

<sup>49</sup> Özay, s. 116.

Hemen belirtmek gerekir ki, zor kullanmanın söz konusu olabilmesi, yapılacak başka hiçbir şeyin bulunmadığı, daha hafif önlem ve yaptırımların etkili olamadığı veya olamayacağı çok istisnai durumlar için söz konusu olmaktadır.

*“İdari kolluk ile adli kolluk arasındaki fark, birincisinin önleyici ve engelleyici, ikincisinin cezalandırıcı olması noktasında değildir... İdari kolluk karşısında adli kolluğu belirleyen husus, berikinin yalnız kanunların suç saydığı fiil ve hareketleri, vukuundan sonra soruşturup kovuşturması, ilkinin cezalandırılması öngörülmeleyen fakat kamu düzenini bozan eylem ve durumlara önceden müdahale etmesidir. Hatta idari kolluk, kanunların suç olarak cezalandırdığı, fakat kamu düzenini doğrudan etkilemeyen bazı tutum ve davranışlara göz yumabilir veya bunları engellemeyebilir.”<sup>50</sup>*

Yetki unsuru yönünden konuya yaklaştığımızda, ilk önce idare hukuku alanındaki yaptırımların önceden yayınlanmış bir hukuk kuralına dayanması gerektiği sonucuna varırız. Önceden yetki verilmiş olmadıkça idare herhangi bir yaptırım uygulayamaz. Bu durum idarenin hem dışsal, hem de iç işleyişi bakımından oldukça önemlidir.<sup>51</sup> Mülga 765 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 526. ve halen yürürlükte olan İl İdaresi Kanunu’nun 66. maddeleri gibi hükümler, “açık ceza normları” öngörmüşlerdir. Bu durumda hem idare kuruluşlarına ve hem de adli yargı organlarına oldukça geniş bir yetki tanınmış olduğunu ve bu yetkinin yargı kararlarının neticesinde düzenli ve tutarlı bir biçimde kullanılabilirdiği söylenebilir.<sup>52</sup>

İdari işlemin şekil unsuruna gelince, şekil işlemin konu ve, ona bağlı olarak, maksat unsurunu sakatlamaya kadar varabilecek “komplikasyonları” davet etme gücünde olan bir öğesidir. İşlemin ispatı için gerekli olmasının yanı sıra, asıl önemli olan tarafı, o işlemin hangi makam veya mercii tarafından ve nasıl yapılmış olduğunu ancak şekilden anlaşılabilir olmasıdır.<sup>53</sup>

Bütün işlemlerini ancak belirli kurallara ve usullere uyarak yapmak zorunda olan idare, yaptırım etkisi olan işlemlerde bunun bir kat daha zorunlu ve önemli olduğunu göz önünde tutmakla yükümlü bu-

<sup>50</sup> Özay, s. 123-124.

<sup>51</sup> Çağlayan, s. 96-97.

<sup>52</sup> Özay, s. 138.

<sup>53</sup> Çağlayan, s. 98-99.

lunduğundan, yasalaştırılmış olsun ya da olmasın, usul ve şeklin yaptırım nitelikli işlemlerin en önemli unsurlardan –yetki unsuru ile birlikte– ilki olduğunu söyleyebiliriz.<sup>54</sup> Ayrıca bir takım yargısal kararlar aracılığı ile de bazı ilkelere uyma zorunluluğunun oluştuğunu söylemek mümkündür.

### B. İdari Yaptırımların Yargısal Denetimi

Bir hukuk devletinde hukuki uyumsuzlukların çözümü yargı yolu ile olmaktadır. Anayasanın hükümet tasarrufu anlayışını kabul etmeyen düzenlemeleri karşısında, idari yaptırım niteliğindeki idari işlemlere karşı yargı yolunun açık olduğunu söylemek mümkündür. Hemen belirtmek gerekir ki, yargısal denetim sadece idari yargı organları bakımından söz konusu olmamaktadır. Yasaların yetkili kıldığı durumlarda, adli yargı yerleri de idari yaptırımların yargısal denetimini yapabilmektedirler.

İdare tarafından kararlaştırılan para cezası şeklindeki yaptırımlara karşı itirazlar çoğunlukla adliye mahkemelerine yapılmaktadır. Bunun nedeninin “yerindelik” düşünceleri olduğu kabul edilmektedir.<sup>55</sup> Ancak idari yaptırımların yargısal denetiminde kural idari yargıdır ve bunun istisnası olarak, kanunla açıkça görevlendirilmiş olduğu durumlarda, adli yargı olmaktadır.<sup>56</sup>

### SONUÇ

Buraya kadar yapılan incelemelerden ortaya çıkan sonuç, idari yaptırımların ceza yaptırımlarından tamamen farklı ve kendine özgü niteliklere sahip olduğudur. Günümüzde idari yaptırımların her yönü ile, ceza hukuku alanından ayrılarak kendine özgü bir bağımsızlığa kavuşmuş olduğunu söylemek abartılı olmayacaktır.

İdari yaptırımlar, yargısal denetim ile yakın ilişki içerisinde olmasının yanı sıra, idare hukukunun kendine özgü gelişme alanı içerisinde de yerlerini almışlardır. Günümüzde yaptırım kavramı, ceza hukuku kavram ve kurallarını akla getirmekte ve idari yaptırım denilince

<sup>54</sup> Özay, s. 138.

<sup>55</sup> Çağlayan, s. 72.

<sup>56</sup> Feyyaz Gölcüklü, *İdari Para Cezaları*, Ankara 1963, s. 20.



de idare hukuku ve ceza hukukunun kesiştiği bir alan düşünülmemekte ise de, idari yaptırımlar yapısal ve işlevsel bakış açısı içerisinde yepyeni bir nitelik kazanmış bulunmaktadır.

### KAYNAKLAR

- Aslan, Muzaffer Yasin, *Askeri Yargıda Savcılık*, Ankara 1998, s. 91.
- Beccaria, Cesare, *Suçlar ve Cezalar Yahut Beşeriyetin Mecellesi* (Çeviren Muhittin Göklü), İstanbul 1964.
- Çağlayan, Ramazan, *İdari Yaptırımlar Hukuku (Kabahatler Kanunu Yorumu)*, Ankara, 2006.
- Dönmezer, Sulhi-Sahir Erman, *Nazari ve Tatbikî Ceza Hukuku*, Cilt: III, İstanbul 1985.
- Duran, Lütfü, *İdare Hukuku Meseleleri*, Ankara 1969.
- Giritli, İsmet, *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*, İstanbul 1979.
- Gölcüklü, Feyyaz, *İdari Para Cezaları*, Ankara 1963.
- Hafızoğulları, Zeki, *Ceza Normu, Normatif Bir Yapı Olarak Ceza Hukuku Düzeni*, Ankara 1996.
- Kunter, Nurullah, *Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Mahkemesi Hukuku*, Dokuzuncu Bası, İstanbul 1989.
- Oğurlu, Yücel, *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma*, Ankara, 2000.
- Onar, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul 1966.
- Özay, İl Han, *İdari Yaptırımlar*, İstanbul 1985.
- Toroslu, Nevzat, *Cürümlerin Tasnifi Bakımından Suçun Hukuki Konusu*, Ankara 1970.
- Zanobini, Guidio, *İdari Yaptırımlar* (Çeviren H. Yılmaz Günel), Ankara 1964.