

Hukuk Fakültesi Dergisi

Ankara Hacı Bayram Veli University
Faculty of Law Review

ISSN: 2651-4141 e-ISSN: 2667-4068

Cilt / Volume XXVIII Ekim / October 2024 Sayı / No. 4

KABAHAHLER KAPSAMINDA YARGI ERKİNİN İDARİ YAPTIRIM KARARI VERME YETKİSİ

THE POWER OF THE JURISDICIAL AUTHORITIES TO IMPOSE
ADMINISTRATIVE SANCTIONS WITHIN THE SCOPE OF
MISDEMEANORS

Muharrem CİVAN*  

ÖZET

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 23., 24., 32. ve 43/A maddeleri, yargı organlarına idari yaptırım kararı verme yetkisi tanımıştır. Bu düzenlemelere göre yargı organları, belirtilen şartların varlığı halinde idari makamlar gibi idari yaptırım kararı verebilecektir. Dolayısıyla idari işlem niteliğinde olan idari yaptırımlar yargı erki tarafından da uygulanabilir hale gelmiştir. Ancak bu durum yargı organının iş yükünü arttırmakta ve hukuk devletinin temel ilkelerinden olan kuvvetler ayrılığı ile eşitlik ilkesini de zedelemektedir. Bu çalışmada, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun hangi şartlarda yargı erkinin idari yaptırım kararı uygulamasına yetki verdiği, bu kararların denetimi ve ortaya çıkardığı sorunlar incelenecektir. İnceleme kapsamında uygulamadan örnekler ve yargı mercilerinin tutumları değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Kabahat, idari yaptırım, yargı organlarının idari yaptırım kararı, usul ekonomisi, kuvvetler ayrılığı

ABSTRACT

Judicial authorities are also authorized to impose administrative sanctions Articles 23, 24, 32 and 43/A of the Law No. 5326. According to these provisions, judicial

* **Arş. Gör.**, Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı/BOLU, **E-posta:** mcivan1903@hotmail.com, **ORCID:** 0000-0002-6577-4504, **DOI:** 10.34246/ahbvuhfd.1470300.

- **Atf Şekli/ Cite As:** Civan M, "Kabahatler Kapsamında Yargı Erkinin İdari Yaptırım Kararı Verme Yetkisi", *AHBVÜ Hukuk Fakültesi Dergisi*, 28 (4), 2024, s.497-532.
- **İntihal/ Plagiarism:** Bu makale intihal programında taranmış ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. / *This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.*



authorities may impose administrative sanctions like administrative authorities in the the specified conditions. Therefore, administrative sanctions, which are in the nature of administrative acts, have become applicable by the judicial authorities. However, this situation increases the workload of the judicial authorities, damages the separation of powers and the principle of equality, which are the fundamental principles of the rule of law. In this study; the conditions under which the Law No. 5326 authorizes the judicial authorities to impose administrative sanctions, the supervision of these decisions and the problems arising from these decisions will be examined. Within the scope of the examination, examples from practice and the attitudes of the judicial authorities will be evaluated.

Keywords: *Misdemeanor, administrative sanction, administrative sanction of judicial authorities, judicial economy, separation of powers.*

EXTENDED ABSTRACT

The authority to impose administrative sanctions is, in principle administrative authorities. However, Law No. 5326 on Misdemeanors has made an exception to this situation and regulated that public prosecutors and courts have the authority to impose administrative sanctions. Article 23 of the Law No. 5326 on Misdemeanors is a general regulation as it specifies the cases where the public prosecutor may impose an administrative sanction decision. The article regulates the matter under three headings; (1) cases where there is an explicit regulation in the law, (2) cases where it is learned that a misdemeanor has been committed during the investigation, (3) cases where it is understood that the act under investigation constitutes a misdemeanor. Article 24 of the Law No. 5326 on Misdemeanors authorizes the criminal courts to impose administrative sanctions only in connection with the act subject to prosecution. Even if the acts that are not the subject of the prosecution but are learned within the scope of the prosecution may constitute a misdemeanor; the criminal court cannot impose administrative sanctions. In addition, criminal courts have the authority to impose administrative fines against legal entities in accordance with Article 43/A of the Law No. 5326 on Misdemeanors. According to Article 32 of the Law on Misdemeanors No. 5326 titled "Violation of order", all courts may impose administrative sanctions on persons who act contrary to the judicial procedure.

Articles 23 and 24 of the Law No. 5326 on Misdemeanors were reviewed by the Constitutional Court with the action of unconstitutionality. As a result of the review, it was ruled that these articles serve especially for judicial economy and do not constitute a violation of the Constitution. However, these articles violate many principles, particularly judicial economy.

The second and third paragraphs of Article 23 and Article 24 of the Law No. 5326 on Misdemeanors increase the workload of the judicial authority contrary to the opinion of the Constitutional Court. In addition, it undermines the principles of separation of powers and equality, which are the fundamental principles of the rule

of law. Moreover, the articles contradict one of the main reasons for the adoption of Law No. 5326 on Misdemeanors, which is “decriminalization of misdemeanors”. Administrative sanctions, which are administrative acts, are imposed by the judicial authority in a manner that is far from administrative procedures and incompatible with the administrative act theory. This situation may cause inconsistencies within Turkish law. We believe that Articles 23, 24 and 43/A of the Law on Misdemeanors No. 5326, which authorize the judicial authority to impose administrative sanctions, should be abolished and/or amended.

Article 32 of the Law No. 5326 on Misdemeanors provides that “A person who violates an order given by the competent authorities... due to judicial proceedings... shall be imposed an administrative fine of one hundred Turkish Liras. This fine shall be decided by the authority which issued the order.” In accordance with this provision, administrative sanctions are sometimes imposed by public prosecutors and sometimes by civil courts. Although the second paragraph of the same article provides that an explicit reference is necessary for the application of the first paragraph, the Supreme Court also states that these sanction decisions are in accordance with the law. However, we believe that this assessment of the Supreme Court, which allows all courts to issue administrative sanction decisions, is not in accordance with positive regulations. As long as the explicit reference required by the second paragraph of Article 32 of the Law on Misdemeanors No. 5326 is not fulfilled, it will be unlawful for the courts and/or public prosecutors to issue administrative sanction decisions based on this provision.

GİRİŞ

765 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda¹ yer alan cürüm ve kabahat ayrımı 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu² ile ortadan kaldırılmıştır. Kabahat niteliğindeki fiiller ile bu fiillere uygulanacak yaptırımların usul ve esasları 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nda³ düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile kabahatler suç olmaktan çıkarılmış, kabahatlere karşılık olarak ceza yaptırımı değil idari yaptırımlar öngörülmüştür.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu 2. maddesinde, “kanunun, karşılığında idarî yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık anlaşılır.” şeklinde kabahat kavramını tanımlamıştır. Diğer yönden Kanunda idari yaptırımın tanımı yapılmamış yalnızca 16. maddesinde, “idarî para cezası ve idarî tedbirlerden

¹ RG, 13 Mart 1926, S. 320.

² RG, 26 Eylül 2004, S. 25611.

³ RG, 31 Mart 2005, S. 25772.

ibarettir” denilerek türleri belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesi; idari yaptırımı, “*idarenin bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği yetkiye dayanarak idare hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlem ile uyguladığı yaptırımlarla verdiği cezalar*” olarak tanımlamıştır⁴. Uyuşmazlık Mahkemesi de idari yaptırımların idari işlem niteliğinde olduklarına vurgu yapmıştır: “*İdari ceza, uygulama alanı ile, idarenin kamu düzeninin sağlanması ve korunması yükümlülüklerinin yerine getirilmesinin sağlanması amacıyla yönelik bir ceza müeyyidesidir. İdare, idari cezayı kendi organları eli ile kararlaştırır ve uygular, idari cezalar bu nedenle idari işlem niteliğindedirler. İdare tarafından uygulanan cezalarda sadece para cezası ile meslek veya sanattan yasaklama müeyyidelerinin kabul edilmesi, onların idari nitelikleri gereğidir*”⁵. Danıştay ise idari yaptırımların kimliğini, organik ölçüt kullanarak tespit etmiştir: “*İdarî para cezalarını diğer cezalardan ayıran en belirgin nitelik, idarî makamlar tarafından verilmesidir. İdarî bir makam tarafından tek taraflı olarak idare hukuku alanında kamu gücünün kullanılması suretiyle tesis edilmeleri nedeniyle idarî bir işlem oldukları tartışmasızdır*”⁶. Öğretide ise idari yaptırımlar, hem birel idari işlemlere⁷ ve hem de yükümlendirici nitelikteki idari işlemlere örnek olarak verilmektedir⁸.

⁴ AYM, E.1996/48, K. 1996/41, KT. 23.10.1996.; Anayasa Mahkemesi başka bir kararında, “*İdarenin hizmetlerini gereği gibi ve ivedilikle görebilmesi için, yaptırım uygulama yetkilerine gereksinimi vardır. İdare bu yetkilerle, kamu düzeni ve güvenliğini, kamu sağlığını, ulusal kaynakları zamanında ve gereği gibi koruyabilir. Bu nedenle, idareye, geniş ve çeşitli yaptırımlar uygulama yetkisi tanınmıştır. İdari cezalar; idari yaptırımların en önemlilerinden biridir. İdarî cezalar arasında yer alan para cezaları da bu amaçla etkin ve yaygın bir biçimde uygulanmaktadır. İdarî para cezalarını diğer cezalardan ayıran en belirgin nitelik, onların idarî makamlar tarafından kamu gücü kullanılarak verilmesidir*” şeklinde idari yaptırımın amacını ve idari işlem kimliğini ifade etmiştir. (AYM, E. 2010/55, K. 2011/140, 20.10.2011, RG. 14.02.2012.)

⁵ UM, E:1998/11, K:1998/19, KT. 12.07.1998, RG, 26 Ekim 1988, S. 19971.

⁶ Dan. 13. D., E. 2006/1511, K. 2007/1189, 09.03.2007, Legalbank Elektronik Hukuk Bankası.

⁷ Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, 9. Bası, Turhan Kitabevi, 2023, s. 489.

⁸ Atay, s. 501.

Kabahatlere karşı uygulanan idari yaptırımlar hem mahkeme kararları hem de öğretideki görüşler dikkate alındığında kuşkusuz bir idari işlem niteliğindedir. İdari yaptırımları uygulamaya yetkili makam da kural olarak organik anlamda idare içerisinde yer alan idari makamlardır. Ancak 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, bu duruma istisna getirmiş ve yargı organlarına da bazı şartların varlığı halinde idari yaptırım uygulama yetkisi tanımıştır.

Yasama organının takdiriyle yargı erkine tanınan idari yaptırım uygulama yetkisinin sınırı, denetimi ve bu yetkinin yargı erki tarafından kullanılmasının nasıl sonuçlar doğuracağı uygulamadan örnekler ve öğretideki görüşler ışığında çalışmada değerlendirilecektir.

I. YARGI ERKİNİN İDARİ YAPTIRIM KARARI VERME YETKİSİ

Mevzuatımızda yargı erkinin idari yaptırım kararı verebilmesine ilişkin çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır. Bu düzenlemelere göre Cumhuriyet savcıları ve ceza mahkemelerinin yanı sıra hukuk mahkemelerinin de kanunda belirtilen şartlar çerçevesinde idari yaptırım kararı vermeye yetkili oldukları görülmektedir.

A. Cumhuriyet Savcısının İdari Yaptırım Kararı Verme Yetkisi

Kabahatlere uygulanacak idari yaptırımlar ve bu yaptırımların hangi makam tarafından uygulanacağına ilişkin olarak mevzuatımız oldukça dağınık yapıdadır. Genel olarak idari makamlar idari yaptırım uygulama yetkisi ile donatılmış olsalar da bazı kanunlarda bu yetkinin Cumhuriyet savcısına da tanındığı görülmektedir.

5326 sayılı Kabahatler Kanununun 23. maddesi, Cumhuriyet savcısının idari yaptırım kararı verebileceği halleri belirtmesi nedeniyle genel bir düzenleme niteliğindedir. Söz konusu maddede; (1) kanunda açık düzenleme olması halleri, (2) soruşturma yürütülürken bir kabahatin işlendiğinin öğrenilmesi halleri, (3) soruşturulan fiilin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halleri şeklinde üç başlık altında konunun düzenlendiği görülmektedir.

1. Kanunda Açıkça Hüküm Bulunan Haller

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Cumhuriyet savcısının karar verme yetkisi" başlığını taşıyan 23/1. maddesinde "*Cumhuriyet savcısı, kanunda açıkça hüküm bulunan hallerde bir kabahat dolayısıyla idarî yaptırım kararı vermeye yetkilidir*" hükmü yer almaktadır. Mevzuatımızda Cumhuriyet

savcısının idari yaptırım kararı verebilmesine ilişkin çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır. Bu istisnai düzenlemeler söz konusu olduğunda, organik anlamda idari teşkilat içerisine dâhil olmayan Cumhuriyet savcısı idari yaptırım kararı vermeye tek başına yetkili olmaktadır.

Tespit edebildiğimiz kadarıyla Cumhuriyet savcısına idari yaptırım kararı yetkisi veren kanuni düzenlemeler şöyledir:

a. 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun'un⁹ 3. maddesi:

“Cumhurbaşkanının bu Kanun hükümlerine göre yapmış bulunduğu genel ve düzenleyici işlemlerdeki yükümlülüklere aykırı hareket eden kişi, üçbin Türk Lirasından yirmibeşbin Türk Lirasına kadar idarî para cezası ile cezalandırılır...Bu madde hükmüne göre idarî para cezasına karar vermeye Cumhuriyet savcısı yetkilidir.” Hükümde Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen yükümlülükler aykırı hareket edilmesi halinde idari yaptırım uygulanacağı belirtilmiştir. Diğer yönden idari yaptırım uygulamaya yetkili makam, yükümlülükleri belirleyen Cumhurbaşkanı değil Cumhuriyet savcısıdır.

Türk parasının kıymetinin koruması amacıyla ihracata ilişkin bedellerin tamamının ülkemize getirilmesi Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenmiştir. Bankanın ihbarı üzerine bu yükümlülüğe uymayan bir şirketi tespit eden Cumhuriyet savcısı tarafından, *“Kabahatli şirket tarafından gümrük beyannamesi kapsamında gerçekleştirilen ihracata ilişkin bedellerin tamamının yurda getirilmediği ve tahsil sürelerinin sonlandığı.... eylemin ihracatın yapıldığı tarihteki Türkiye Merkez Bankası kur bedelinin yüzde beşi kadar idari para cezası gerektirdiği evrak üzerinden anlaşıldığından; Kabahatli şirketin eylemi 1567 sayılı kanuna aykırılık teşkil edip idari para cezası gerektirdiğinden, aynı kanununun 3/3.a fıkrası gereğince yukarıda belirtilen idari para cezası ile cezalandırılmasına...”* şeklinde idari para cezasına hükmedilmiştir¹⁰.

b. 5941 sayılı Çek Kanunu'nun¹¹ 7. maddesi:

“Hamiline çek defteri yaprağını kullanmadan hamiline çek düzenleyen

⁹ RG, 20 Şubat 1930, S. 1433.

¹⁰ Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı İdari Yaptırım Bürosu, Defter No. 2021/1148, Karar No. 2022/675, 21.10.2022.; Benzer yönde, Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı İdari Yaptırım Bürosu, Defter No. 2021/1496, Karar No. 2022/392, 06.07.2022.

¹¹ RG, 20 Aralık 2009, S. 27438.

kişi, bu aykırılığı içeren her bir çekle ilgili olarak, Cumhuriyet savcısı tarafından üçyüz Türk Lirasından üçbin Türk Lirasına kadar idarî para cezası ile cezalandırılır.” Ticaretin düzenlenmesi, çeklere olan güvenin korunması adına yasa koyucu birtakım caydırıcı tedbirler getirmiştir. Resmi belgede sahtecilik suçunu daha ağır bir yaptırım olan iki yıldan beş yıla kadar hapis cezasına bağlarken hamiline çek defterinin yaprağını kullanmadan çek düzenlemeyi nispeten daha hafif bir yaptırım olan idari para cezasına bağlamıştır¹². Cumhuriyet savcısı ise hem resmi belgede sahtecilik suçunun soruşturulmasında hem de hamiline çek defterinin yaprağını kullanmadan çek düzenleme eylemine karşı yaptırım uygulanmasında yetkilidir.

Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı önüne gelen dosyada, “5941 sayılı Yasanın 7/9 maddesine muhalefetle hamiline çek defteri yaprağını kullanmadan hamiline çek düzenlemek kabahati nedeniyle banka ihbar yazısı, çek fotokopisi ve eklerinin yapılan incelenmesinde...yeniden değerlendirme oranı göz önüne alınarak ... 1.043,00 TL idari para cezasına” şeklinde karar verilmiştir¹³.

c. 5977 sayılı Biyogüvenlik Kanunu’nun¹⁴ 15. maddesi:

Maddenin yedinci fıkrası “GDO ve ürünlerini bu Kanun hükümlerine aykırı olarak kapalı alanda kullananlara, fiilleri suç oluşturmadığı takdirde, on bin Türk Lirası idari para cezası verilir.” dokuzuncu fıkrası ise “...altıncı ve yedinci fıkralar hükümlerine göre idari para cezasına karar vermeye Cumhuriyet savcısı yetkilidir. Bu Kanuna göre verilen idari para cezaları tebliğinden itibaren bir ay içerisinde ödenir.” şeklinde düzenlenmiştir. Hükümler dikkate alındığında Cumhuriyet savcısının, idari yaptırımı uygulamadan önce eylemin suç oluşturmadığını tespit etmesi gerekmektedir. Eylemler suç niteliğinde değilse ancak o zaman Cumhuriyet savcısı idari yaptırım uygulamaya yetkili olmaktadır.

Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı önüne gelen dosyada, soruşturma

¹² “5237 sayılı Türk Ceza Kanunu

Resmi belgede sahtecilik

Madde 204- Bir resmi belgeyi sahte olarak düzenleyen, gerçek bir resmi belgeyi başkalarını aldatacak şekilde değiştiren veya sahte resmi belgeyi kullanan kişi, iki yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”

¹³ Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı İdari Yaptırım Bürosu, Defter No. 2022/1209, Karar No. 2022/597, 28.09.2022.

¹⁴ RG, 26 Mart 2010, S. 27533.

kapsamındaki eylemin öncelikle suç oluşturmadığını tespit etmiştir. Daha sonra eylemin kabahat niteliğinde olduğunu tespit etmiştir: “*Kabahatlinin yetkilisi olduğu şirketin ürünlerinde yapılan analiz sonucunda ürünlerinde GDO olduğu ve ürünlerin bu şekilde satışının yapıldığı tespit edildiği; eylemin 5977 sayılı Kanununun 7. maddesine temas ettiği...*” gerekçesiyle idari yaptırım kararı vermiştir¹⁵.

d. 6222 sayılı Sporda Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanun’un¹⁶ 23. maddesi:

“*Bu Kanun hükümlerine göre idari para cezasına ve diğer idari yaptırımlara karar vermeye, Cumhuriyet savcısı yetkilidir.*” 6222 sayılı Sporda Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanun’da idari para cezalarının yanı sıra spor müsabakalarını seyirden yasaklama gibi konusu para dışında olan yaptırımlar da öngörülmüştür. Genellikle idari yaptırımları para cezası uygulamak suretiyle gerçekleştiren Cumhuriyet savcıları, bu Kanun kapsamında konusu para dışındaki idari yaptırım türlerini de uygulamaya yetkili hale gelmiştir.

Yargıtay; kanun yararına temyiz yoluyla gelen bir dosyada, 6222 sayılı Sporda Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanun kapsamında Cumhuriyet savcısının vermiş olduğu “spor müsabakalarını seyirden yasaklama” tedbirinin niteliğini idari yaptırım olarak tespit etmiştir. Daha sonra bu tedbir kararına karşı açılacak davada görevli yargı yerinin Kabahatler Kanunu uyarınca sulh ceza mahkemeleri olduğuna karar vermiştir¹⁷. Kararda da görüleceği üzere Cumhuriyet savcısının idari yaptırım uygulama yetkisi yalnızca idari para cezası uygulamakla sınırlı değildir. Kanunda belirtilen

¹⁵ Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı İdari Yaptırım Bürosu, Defter No. 2022/205, Karar No. 2022/428, 21.07.2022.

¹⁶ RG, 14 Nisan 2011, S. 27905.

¹⁷ “*Cumhuriyet Başsavcılığınca verilen kovuşturmayaya yer olmadığına dair karar ve bu kararla birlikte verilen spor müsabakalarını seyirden men tedbirine ilişkin, gerek 6222 sayılı Sporda Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanun’da, gerekse anılan Kanun’un uygulanmasına ilişkin yönetmelikte başvurulabilecek kanun yolu veya merciine ilişkin bir hükmün yer almadığı, şüphelinin itirazının; hakkında verilen kovuşturmayaya yer olmadığına dair karara değil, bu kararla birlikte verilen seyirden men tedbirine yönelik olduğu, bu tedbirin de 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 16. maddesindeki tanım gereğince idari yaptırım niteliğinde olduğu, bu kapsamda söz konusu tedbire karşı başvurulabilecek kanun yolu ve merciin de yine 5326 sayılı Kanun’un 27. maddesi uyarınca sulh ceza mahkemelerine yapılacak başvuru yolu olduğunun kabulü gerektiği ...*” (Yar. 5. CD., E. 2016/3068, K. 2016/3420, 05.04.2016, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.)

durumlarda “spor müsabakalarını seyirden yasaklama” gibi konusu para dışında bir idari yaptırım da uygulayabilmektedir.

e. 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’nun¹⁸ 94. maddesi:

“İfadesi alınmak amacıyla düzenlenen yakalama emri üzerine mesai saatleri dışında yakalanan ve belirlenen tarihte yargı mercii önünde hazır bulunmayı taahhüt eden kişinin serbest bırakılması, Cumhuriyet savcısı tarafından emredilebilir. Bu hüküm her yakalama emri için ancak bir kez uygulanabilir. Taahhüdünü yerine getirmeyen kişiye, yakalama emrinin düzenlendiği yer Cumhuriyet savcısı tarafından bin Türk lirası idari para cezası verilir.” Hükümde mesai saatleri dışında ifadesi alınmak amacıyla yakalanan kişiler bakımından Cumhuriyet savcısına bir yetki tanınmıştır. Bu yetki uyarınca kişi, Cumhuriyet savcısının belirlediği günde kendi rızası ile ifade vermek üzere gelmeyi taahhüt ederse Cumhuriyet savcısı tarafından serbest bırakabilecektir. Kişinin bu taahhüdüne uymamasının karşılığı olarak ise idari yaptırım öngörülmüştür.

Ceza Muhakemesi Kanunu’nda dahi idari yaptırım öngörülmesi dikkat çekici niteliktedir. Önüne gelen dosyada hükmü uygulayan Cumhuriyet savcısı, “kolluk görevlileri tarafından mesai saatleri dışında yakalandığı, 5271 sayılı Kanunun 94. maddesi gereğince ilk mesai gününde mahkemeye müracaat edeceği hususunda taahhütte bulunmasında rağmen mahkemeye müracaat etmeyerek taahhüdünü ihlal ettiği... 5271 sayılı Ceza Mahkemeleri Kanununun 94. Maddesine göre idari para cezası gerektirdiğinden aynı kanunun 94/3 maddesi gereğince idari para cezası ile cezalandırılmasına...” şeklinde idari para cezası uygulamıştır¹⁹.

2. Soruşturma Kapsamında Bir Kabahatin İşlendiğinin Öğrenilmesi

5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 23/2. maddesinde şu hüküm yer almaktadır: “Bir suç dolayısıyla başlatılan soruşturma kapsamında bir kabahatin işlendiğini öğrenmesi halinde Cumhuriyet savcısı durumu ilgili kamu kurum ve kuruluşuna bildirebileceği gibi, kendisi de idarî yaptırım kararı verebilir”.

Anılan hükümde, soruşturma kapsamında, soruşturmanın yöneldiği

¹⁸ RG, 17 Aralık 2004, S. 25673.

¹⁹ Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı İdari Yaptırım Bürosu, Defter No. 2022/1262, Karar No. 2022/600, 28.09.2022.

fiilden başkaca bir fiilin kabahat oluşturduğunun öğrenilmesi halinde Cumhuriyet savcısına seçimlik bir hak tanınmıştır. Cumhuriyet savcısı, tespit ettiği kabahate karşılık olarak doğrudan kendisi idari yaptırım uygulayabileceği gibi bu kabahati ilgili kamu kurum ve kuruluşuna da bildirebilecektir. Söz konusu ikinci fıkrada, birinci fıkradan farklı olarak, tanınan yetki yalnızca Cumhuriyet savcısına ait değildir. İkinci fıkrada tanınan yetki esas olarak başka bir makama aittir. Cumhuriyet savcısı ancak soruşturma kapsamında söz konusu kabahati öğrenmesi halinde bu yetkiyi kullanabilmektedir.

Soruşturmaya esas eylemden kaynaklanmamakla birlikte yine soruşturma kapsamında öğrenilen kabahatlerle ilgili olarak Yargıtay bir kararında, “*Çorlu Cumhuriyet Başsavcılığı’nca 2012/783 soruşturma numarası üzerinden başlatılan soruşturma sonucu 2012/5712 karar numarası üzerinde kovuşturmaya yer olmadığına dair karar verilmesine müteakip, kabahatlinin eylemi nedeniyle Çorlu Cumhuriyet Başsavcılığı Kabahatler Bürosuna kayıt yapılarak, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 23. maddesinin “(2) Bir suç dolayısıyla başlatılan soruşturma kapsamında bir kabahatin islendiğini öğrenmesi halinde Cumhuriyet savcısı durumu ilgili kamu kurum ve kuruluşuna bildirebileceği gibi, kendisi de idari yaptırım kararı verebilir” hükmü de gözetilerek kabahatlinin eylemine uyan idari para cezası yaptırımı uygulanmasında hukuka ve usule aykırılık bulunmadığı...*” şeklinde belirtmiştir²⁰. Yargıtay, soruşturma kapsamında öğrenilmiş olan kabahate ilişkin soruşturmayı yapan Cumhuriyet savcısının seçimlik hakkından bahsetmiştir. Ayrıca soruşturma savcısının yerine aynı başsavcılığa bağlı kabahatler bürosu tarafından idari yaptırım uygulanmasında hukuka aykırılık tespit etmemiştir. Bu durumun nedeni Cumhuriyet savcılarının yürüttükleri tüm işlemleri bağlı buldukları başsavcı adına yapıyor olmalarıdır.

3. Soruşturma Konusu Fiilin Kabahat Oluşturması

5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 23/3. maddesinde; “*Soruşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde Cumhuriyet savcısı bu nedenle idarî yaptırım kararı verir. Ancak, bunun için ilgili kamu kurum ve kuruluşu tarafından idarî yaptırım kararı verilmemiş olması gerekir*” hükmü yer almaktadır.

Üçüncü fıkrada düzenlenen idari yaptırım uygulama yetkisi, ikinci fıkra ile benzer olarak, başka bir idari makama aittir. Ancak soruşturmanın

²⁰ Yar. 19. CD., E. 2016/15189, K. 2017/7224, 25.9.2017, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.

yöneldiği fiilin suç değil de kabahat olduğunun tespiti halinde, soruşturmayı yürüten Cumhuriyet savcısı yetkili hale gelmektedir. Soruşturma konusu fiilin suç niteliğinde olmayıp kabahat olduğunu tespit eden Cumhuriyet savcısı, görevsizlik kararı verememektedir. Üçüncü fıkrada, ikinci fıkradan farklı olarak, Cumhuriyet savcısına tanınmış bir seçimlik haktan söz etmek mümkün değildir. Bu durumda Cumhuriyet savcısı tespit ettiği kabahate karşılık gelen idari yaptırımını uygulamalıdır.

Yargıtay, “*Cumhuriyet Savcılığınca bunun üzerine herhangi bir araştırma yapılmadan, eylemin 5809 sayılı Kanun’un teknik uyumluluk başlıklı 57. maddesi kapsamında değerlendirilerek, kayıt altına alınmaması gereken cihaza haberleşme şebeke hizmeti vermek fiilinin sorumluluğunun ilgili GSM operatöründe olduğu ve bunun ancak idari para cezası öngördüğü gerekçesiyle “Görevsizlik” kararı verildiği, ayrıca 5809 sayılı Kanun’un 56/4 maddesi gereği soruşturmaya devam edilmesi gerekirken eksik inceleme ve araştırma sonucu bir karar verildiği anlaşılmakla...*” şeklindeki tespitinden sonra kanun yararına bozma kararı verilmiştir. Soruşturma konusu fiilin kabahat niteliğinde olduğunu tespit etmesine rağmen idari yaptırım uygulamak yerine görevsizlik kararı veren Cumhuriyet savcısının bu kararını hukuka uygun bulan Sulh Ceza Hakimliğinin kararını kanun yararına bozmuştur²¹. Yargıtay’ın görüşü ve söz konusu üçüncü fıkra birlikte değerlendirildiğinde, soruşturma savcısının görevi yalnızca suç fiilini ve yaptırımını tespit etmekle tamamlanmamaktır. Suç kapsamında değerlendirilemeyen eylemlerin kabahat teşkil edip etmediğinin araştırılması ve gerektiğinde idari yaptırım uygulanması da soruşturma savcısının yetkisi ve sorumluluğu dahilindedir. Dolayısıyla söz konusu üçüncü fıkra ile soruşturma savcılarının yetki alanı idari makamların aleyhine genişlemiştir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 23. maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesinde, aynı eyleme ilişkin daha önce idari yaptırım kararı verilip verilmediğinin araştırılmasına yönelik bir yükümlülük öngörülmüştür. Soruşturmanın yöneldiği fiil suça değil de kabahate sebebiyet veriyorsa Cumhuriyet savcısı kural olarak idari yaptırım kararı vermek zorundadır. Bu kuralın istisnası ise aynı fiile ilişkin daha önce idari yaptırım kararı verilmiş olmasıdır.

²¹ Yar. 19. CD., E. 2016/5879, K. 2017/5061, 29.5.2017, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.

B. Ceza Mahkemesinin İdari Yaptırım Kararı Verme Yetkisi

Ceza mahkemelerinin idari yaptırım kararı verebileceğine ilişkin olarak başta Kabahatler Kanunu'nun 24 ve 43/A maddeleri olmak üzere çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır.

1. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 24. Maddesi

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 24. maddesinde ceza mahkemelerine idari yaptırım kararı verme yetkisi tanınmıştır: “*Kovuşurma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde mahkeme tarafından idari yaptırım kararı verilir.*” Tanınan bu yetki ile ceza mahkemeleri de idari makamlar gibi idari yaptırım uygulayabileceklerdir.

Hükümde doğrudan “ceza mahkemesi” ifadesi geçmese de “kovuşturma konusu fiil” ifadesinden hareketle hükümde geçen mahkemenin, ceza mahkemesi olduğu sonucu çıkarılmaktadır.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 24. maddesi, yalnızca kovuşturma konusu fiil ile bağlantılı olarak idari yaptırım kararı verme yetkisini ceza mahkemelerine tanımıştır. Kovuşturma konusu fiil olmamakla beraber kovuşturma kapsamında öğrenilen fiiller, kabahat teşkil edebilecek olsa dahi ceza mahkemesi, idari yaptırım kararı verememektedir.

Söz konusu 24. maddede, ceza mahkemelerine tanınan yetki esas olarak başka bir makama aittir. Ceza mahkemesi ancak kovuşturma konusu fiilin, kabahat oluşturması halinde bu yetkiyi kullanabilmektedir. Nitekim Ankara 42. Asliye Ceza Mahkemesi önüne gelen yakın tarihli bir uyuşmazlıkta, kovuşturma konusu fiilin suç niteliğinde olmayıp kabahat teşkil ettiğini tespit ettikten sonra: “*Her ne kadar sanık hakkında haksız rekabet suçundan eylemine uyan 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 55. Maddesi aracılığı ile 62/1 maddesi gereğince cezalandırılması istemi ile kamu davası açılmış ise de, dosyamızda usulünce kurulmuş bir acentanın bulunmadığı yetkisiz ve izinsiz olarak faaliyette bulunmanın ve acenta açmanın idari para cezası ile yaptırım altına alınmış bir kabahatten ibaret olduğu, haksız rekabet eylemini oluşturmadığı 1618 sayılı yasanın 4. Maddesine aykırı davranma fiilini oluşturduğu anlaşılacakla bu madde uyarınca da aynı yasanın 30/1 maddesi uyarınca suç tarihi de dikkate alınarak 3.825,00 TL idari para cezası ile cezalandırılmasına...*”²² şeklinde idari yaptırım kararı vermiştir.

²² Ankara 42. Asliye Ceza Mahkemesi, E. 2020/170, K. 2021/652, 27.10.2021.

Kovuşturma konusu fiilin suça değil de kabahate sebebiyet vermesi halinde ceza mahkemesinin, ilgili makama bildirimde bulunmaya veya idari yaptırım kararı vermeye yönelik bir takdiri bulunmamaktadır. Ceza mahkemesi, kovuşturma konusu eylemin suç niteliğinde olmadığını tespitinden sonra eylemin kabahat niteliğinde olup olmadığını da araştırmalıdır. Şayet kabahat teşkil ediyorsa idari yaptırım kararı vermelidir. Nitekim Yargıtay önüne gelen bir dosyada, “*Mahkemece sanıkların, 5607 sayılı Kanun dolayısıyla hakkında açılan davadan beraatlerine hükmedildikten sonra, sanıkların fiillerinin idari para cezasını gerektirdiği belirtilerek haklarında 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 24. maddesinde yer alan, ‘Kovuşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde mahkeme tarafından idari yaptırım kararı verilir.’ şeklindeki düzenleme uyarınca idari para cezası tesis edilmesi gerekirken, idari yaptırım için Gümrük Müdürlüğüne bildirimde bulunulmasına karar verilmesi..” nedeniyle bozma kararı vermiştir²³. Yargıtay’ın kararından hareketle; ceza mahkemesinin hiçbir şekilde ilgili makama bildirimde bulunmak gibi bir seçimlik hakkının bulunmadığı, mahkemenin doğrudan kendisinin idari yaptırım kararı vermek zorunda olduğu söylenebilecektir.*

İlgili 24. maddede yalnızca ilk derece ceza mahkemelerinin idari yaptırım kararı verme yetkisinin bulunduğu bahsedilmemiştir. “Kovuşturma konusu fiil” ifadesi kullanıldığı için ceza yargılanmasındaki hem istinaf merci hem de temyiz merci, kovuşturma konusu fiilin kabahat teşkil edip etmediğini inceleyecektir. Nitekim asliye ceza mahkemesi tarafından cezaya hükmedilen bir fiile ilişkin olarak istinaf mahkemesi, kovuşturma konusu eylemin suç teşkil etmediğini ancak kabahat niteliğinde olduğunu tespit etmiş ve idari yaptırım kararı vermiştir²⁴. Dolayısıyla kabahatin tespiti ve idari yaptırım

²³ Yar. 7. CD., E. 2021/4982, K. 2021/15828, 29.11.2021, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.; Benzer olarak Yargıtay önüne gelen bir dosyada, “*Sanık N. S. ’nin başka araca ait plakaları kendi aracında kullanmaktan ibaret eyleminin 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun 23. maddesine uygun bulunduğu kabul edilip 5326 sayılı Kabahat Kanunu’nun 24. maddesindeki ‘kovuşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde mahkeme tarafından idari yaptırım kararı verilir’ hükmü uyarınca kabahat konusu eylemle ilgili hüküm kurulması yerine yazılı şekilde görevsizlik kararı verilmesi...*” nedeniyle bozma kararı vermiştir. (Yar. 11. CD., E. 2013/22653, K. 2015/31335, 26.11.2015, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.)

²⁴ “*1- Unsurları itibarı ile oluşmayan 5607 Sayılı Yasaya Muhalefet suçundan sanığın CMK 223/2-a maddesi gereğince BERAAATİNE, 2-5326 Sayılı Yasanın 15 ve 24 maddeleri gereğince sanıkta ele geçirilen 211 adet makarona doldurulmuş yerli tütünden oluşan sigaralar nedeni ile sanığın 4733 Sayılı Yasanın 8/5-ı maddesi gereğince suç tarihi gözetilerek 9.186 TL İDARİ PARA CEZASI İLE CEZALANDIRILMASINA ve aynı kanununun 8/9 maddesi gereğince dava konusu eşyanın mülkiyetinin KAMUYA GEÇİRİLMESİNE, 5326 Sayılı Yasanın 15. Maddesi gözetilerek sanık hakkında kıyılmış tütünler hakkında verilen idari para*

uygulanması sadece ilk derece mahkemelerini kapsamamaktadır. Temyiz incelemesini yapan Yargıtay dahi eylemin kabahat teşkil ettiğini tespit edip bozma kararı verebilmektedir²⁵.

Ceza mahkemeleri vermiş oldukları idari yaptırım kararlarını idari usuller uygulayarak değil yargılamaya ilişkin usuller kullanarak vermektedir. Bu sebeple, ceza mahkemesinin vermiş olduğu idari yaptırım kararının hukuki niteliğinin idari işlem olmadığı, adli bir işlem olduğu ileri sürülmektedir²⁶. Ceza mahkemeleri tarafından verilen karar her ne kadar “idari yaptırım kararı” olarak adlandırılrsa da adli nitelikte ceza içeren hükmün yazılmadan önceki yargılama sürecinden bir farkı yoktur. Sadece karar aşamasında adli nitelikte bir cezaya değil idari yaptırıma hükmedilmektedir.

2. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 43/A Maddesi

5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 43/A maddesi uyarınca ceza mahkemesi idari yaptırım kararı verme yetkisine sahiptir²⁷. Maddede,

cezasının belirlenen idari para cezasından MAHSUBU ile neticeten sanığın 8.877 TL İDARİ PARA CEZASI İLE CEZALANDIRILMASINA” (İstanbul BAM, 16. CD., E. 2018/5121, K. 2019/1432, 18.3.2019, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi); Benzer yönde bkz. Ankara BAM, 8. CD., E. 2019/725, K. 2020/2309, 18.9.2020, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.; İstanbul BAM, 16. CD., E. 2018/5200, K. 2019/1726, 29.3.2019, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.; Antalya BAM, 10. CD., E. 2018/4226, K. 2019/910, 4.4.2019, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.; Adana BAM, 9. CD., E. 2018/1856, K. 2019/432 T. 4.4.2019, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.; Ankara BAM, 10. CD., E. 2018/1630, K. 2020/303, 5.3.2020, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.

²⁵ Yargıtay 11. CD., E. 2019/618, K. 2021/8940, 21.10.2021, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.; Yargıtay 11. CD., E. 2021/10110, K. 2021/8806, 19.10.2021, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.

²⁶ Ali Ulusoy, “Erkler Ayrılığı ve Yürütme- Yargı İlişkileri Bağlamında Kabahatler Kanununun Değerlendirilmesi”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 140. Yıl, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu*, 2008, s. 33.; Karşıt yönde bkz. Ramazan Çağlayan, *İdari Yaptırımlar Hukuku*, Asil Yayınevi, 2006, s. 64.(İdari yaptırımlar); Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, 3. Bası, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2019, s. 1201.

²⁷ “Tüzel kişilerin sorumluluğu Madde 43/A- (Ek: 26/6/2009-5918/9 md.)

(1) Daha ağır idari para cezasını gerektiren bir kabahat oluşturmadığı hallerde, bir özel hukuk tüzel kişisinin organ veya temsilcisi ya da organ veya temsilci olmamakla birlikte bu tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde görev üstlenen bir kişi tarafından;

a) 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun;

1) 157 nci ve 158 inci maddelerinde tanımlanan dolandırıcılık suçunun,

2) (Ek:27/12/2020-7262/19 md.) 188 inci maddesinde tanımlanan uyuşturucu veya uyarıcı madde imal ve ticareti suçunun,

3) 235 inci maddesinde tanımlanan ihaleye fesat karıştırma suçunun,

4) 236 ncı maddesinde tanımlanan edimin ifasına fesat karıştırma suçunun,

5) 252 nci maddesinde tanımlanan rüşvet suçunun,

6) 282 nci maddesinde tanımlanan suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama suçunun,

belirtilen suçların “tüzel kişinin yararına olarak işlenmesi halinde”, söz konusu suçlardan dolayı yargılama yapmakla görevli mahkemenin tüzel kişi aleyhine idari para cezası verme yetkisinin bulunduğu belirtilmiştir. Bu hüküm doğrultusunda ceza mahkemesi gerçek kişiler açısından adli cezaya hükmederken bu suçtan yarar elde eden tüzel kişi açısından da idari para cezasına hükmedebilmektedir. Bu hüküm uyarınca tüzel kişiler aleyhine idari para cezası verebilmeye görevli ve yetkili merci, tüzel kişilerin yararına suç işleyen kişileri yargılamakla görevli ve yetkili mahkemedir.

Maddede belirtilen suçlar incelendiğinde ekonomik olarak çıkar sağlamaya yönelik suçlar olduğu görülmektedir. Kanun koyucu suçun faillerinin yanı sıra suç işlenmesi ile ekonomik yarar elde edecek tüzel kişilere karşı da yaptırım öngörmüştür. Şahsi cezalandırmanın yanı sıra tüzel kişilere de idari yaptırım uygulanması ile caydırıcılığın arttırılmasının hedeflendiği söylenebilecektir. Bu tarz yaptırımlar ile tüzel kişilerin yönetim ve denetiminde görev alan kişilerin seçimi daha titizlikle gerçekleştirilecektir veya öyle olması beklenmektedir.

Ceza mahkemesinin 43/A maddesi uyarınca sahip olduğu idari yaptırım kararı verme yetkisi, asli olarak kendisine aittir. Ceza mahkemesi söz konusu yetkiyi kullanırken bir başka makamın yerine geçerek idari işlem tesis etmemektedir. Doğrudan kendisinin yetkili kılındığı bir alanda idari yaptırım kararı vermektedir.

3. Ceza Mahkemesinin İdari Yaptırım Kararı Vermeye Yetkili Olduğu Diğer Düzenlemeler

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 24. ve 43/A maddelerinin yanı sıra çeşitli düzenlemelerde ceza mahkemeleri idari yaptırım uygulama konusunda

b) 19/10/2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 160 ıncı maddesinde tanımlanan zimmet suçunun,

c) 21/3/2007 tarihli ve 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanununda tanımlanan kaçakçılık suçlarının,

ç) 4/12/2003 tarihli ve 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanununun Ek 5 inci maddesinde tanımlanan suçun,

d) (Değişik:27/12/2020-7262/19 md.) 7/2/2013 tarihli ve 6415 sayılı Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanunun 4 üncü maddesinde tanımlanan terörizmin finansmanı suçunun, tüzel kişinin yararına olarak işlenmesi halinde, ayrıca bu tüzel kişiye onbin Türk Lirasından elli milyon Türk Lirasına kadar idari para cezası verilir. (Ek cümle:27/12/2020-7262/19 md.) Ancak idari para cezası, işleme veya eyleme konu menfaatin iki katından az olamaz.

(2) Bu madde hükümlerine göre idari para cezasına karar vermeye, birinci fıkrada sayılan suçlardan dolayı yargılama yapmakla görevli mahkeme yetkilidir.”

yetkili olabilmektedir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "emre aykırı davranış" başlıklı 32. maddesinde şu hüküm yer almaktadır: "*Yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idarî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir.*"

Hükümde geçen "*Yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle*" ifadesi nedeniyle doğal olarak görevi adli işlemler tesis etmek olan tüm mahkemeler, söz konusu hüküm kapsamında değerlendirilebilecektir. Dolayısıyla söz konusu hüküm uyarınca ceza mahkemeleri de uyguladığı adli işleme aykırı davranışta bulunan kişilere idari yaptırım uygulayabilecektir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrası ise "*Bu madde, ancak ilgili kanunda açıkça hüküm bulunan hallerde uygulanabilir. 1.3.1926 tarihli ve 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 526 ncı maddesine diğer kanunlarda yapılan yollamalar, bu maddeye yapılmış sayılır.*" şeklindedir. Çok genel ifadeler kullanılarak kaleme alınan birinci fıkra, ikinci fıkradaki ifade ile sınırlandırılmıştır.

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun bilgi isteme başlıklı 332. maddesi, soruşturma ve kovuşturma sırasında istenilen bilgilerin verilmesinin zorunlu olduğunu, buna aykırı hareket eden kamu görevlilerinin 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 257. maddesinde düzenlenen görevi kötüye kullanma suçunu işleyebileceğini belirtmiştir. Ancak özel hukuk kişilerinin istenilen bilgiyi vermedikleri takdirde, onlara nasıl bir yaptırım uygulanacağı belirtilmemiştir. Diğer yönden 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32. maddesine atıf olması halinde mahkemenin istediği bilgi veya belgeyi vermeyen özel hukuk kişilerine idari yaptırım uygulanabilecektir. Ceza mahkemelerinin müzekkeresine kamu görevlileri tarafından cevap verilmemesi suç teşkil edebilecekken, özel hukuk kişilerinin bu eylemi kabahat niteliğindedir. Diğer yönden hukuk mahkemelerinin müzekkerelerine cevap verilmemesi ise hem kamu görevlisi bakımından hem de özel hukuk kişisi bakımından kabahat teşkil etmektedir²⁸.

32. maddenin lafzında geçen "*Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir*" hükmünün aksine mahkemelerin; idari yaptırım kararını doğrudan vermediği, Cumhuriyet savcılığına suç duyurusunda bulunduğu görülmektedir.

²⁸ Mehmet Akif Tutumlu, "Mahkeme Müzekkerelerine Cevap Verilmemesi", *Terazi Hukuk Dergisi*, 15(1), 2020, s. 123.

Bir başka deyişle mahkemelerin müzekkereye cevap vermeyenler aleyhine savcılıklara suç duyurusunda bulunduğu, savcıların 32. madde kapsamında idari yaptırım kararı verdikleri görülmektedir. Yargıtay önüne gelen bir dosyada sulh ceza mahkemesinin müzekkerelerine cevap vermeyen özel hukuk kişisi aleyhine, söz konusu 32. maddedeki emre aykırı davranış kapsamında idari yaptırım uygulanabileceğine hükmetmiştir²⁹. Yargıtay tarafından incelenen bu kararda, uyuşmazlık konusu idari yaptırım kararı Cumhuriyet savcısı tarafından verilmektedir. Yargıtay, ceza mahkemelerinin müzekkerelerine cevap verilmemesini, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32. maddesi kapsamında sayılan “adli işlem” olarak kabul etmekte ve bu madde uyarınca Cumhuriyet savcıları tarafından idari yaptırım uygulanmasını hukuka uygun bulmaktadır. Ancak 32. maddeye bakıldığında idari yaptırım uygulamaya yetkili makamın emri veren makam olduğu açıktır. Dolayısıyla Yargıtay'ın bu uygulamasından hareketle ceza mahkemeleri, müzekkerelerine cevap verilmemesi sebebiyle üçüncü kişilere bizzat kendisi idari yaptırım uygulayacaktır.

C. Hukuk Mahkemesinin İdari Yaptırım Kararı Verme Yetkisi³⁰

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun “Emre aykırı davranış” başlıklı 32. maddesinin ilk fıkrasındaki, “*Yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle*” ifadesi kapsamına hukuk mahkemeleri de girmektedir. Bir başka ifade ile söz konusu hüküm uyarınca hukuk mahkemeleri de uyguladığı adli işleme aykırı davranışta bulunan kişilere idari yaptırım uygulayabilecektir.

Söz konusu 32. maddenin birinci fıkrasında her ne kadar “*Yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle*” ifadesi geçse de hukuk mahkemelerinin usul ve esaslarını düzenleyen kanunlarda bu maddeye açık bir atıf bulunmamaktadır³¹. Ancak uygulamada hukuk mahkemeleri,

²⁹ Yar. 5. CD., E. 2015/1101, K. 2019/5891, 29.5.2019, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.; Benzer yönde bkz. Yar. CGK., E. 2019/595, K. 2021/58, 25.2.2021, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.; Yar. CGK., E. 2018/287, K. 2020/409, 8.10.2020, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.

³⁰ Bu başlıkta yalnızca 5326 sayılı Kabahatler Kanunu kapsamında hukuk mahkemelerinin idari yaptırım verme yetkisi ele alınmaktadır. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu dışındaki diğer kanunlar tarafından da hukuk mahkemelerine idari yaptırım verme yetkisi tanındığı görülmektedir. Örneğin, 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu'nun 33. ve 34. maddelerinde sulh hukuk mahkemesine, 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 42. maddesinde kadastro hakimine idari yaptırım kararı verme yetkisi tanınmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Zeynel Temel Kangal, *Kabahatler Hukuku*, 3. Bası, Adalet Yayınevi, 2022, s. 416.

³¹ 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32. maddesine doğrudan atıf yapan kanunlar bulunmaktadır: 4654 sayılı Memleket İçi Düşmana Karşı Silahlı Müdafaa Mükellefiyeti

müzekkerelerine cevap vermeyen üçüncü kişilere 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32. maddesi kapsamında idari yaptırım uygulamaktadır.

6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun üçüncü kişinin belgeyi ibraz etmemesi başlıklı 221. maddesi, “*Belgeyi ibraz etmesine karar verilen herkes, elindeki belgeyi ibraz etmek; belgeyi ibraz edememesi hâlinde ise bunun sebebini delilleri ile birlikte açıklamak zorundadır.*” şeklinde düzenlenmesine rağmen bu zorunluluğu yerine getirmeyen kişilere idari yaptırım uygulanmasına dair bir ibare bulunmamaktadır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20. maddesi de benzer olarak belgelerin teslimine ilişkin bir mecburiyet içerirse de idari yaptırım öngörmemiştir³².

Üçüncü kişilerin mahkemelerin müzekkerelerine cevap vermemesi durumunda, mahkemeler veya Cumhuriyet savcılığı tarafından 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32. maddesinin birinci fıkrası kapsamında idari yaptırım kararı verildiği görülmektedir. Asliye hukuk mahkemesi, davanın tarafı olmayan İş Bankası'na bilgi ve belge istemek maksadıyla müzekkere göndermiş ancak İş Bankası, müzekkereye cevap vermemiştir. Bunun üzerine mahkeme; savcılığa suç duyurusunda bulunmuş, savcılık ise görevsizlik kararı vermiştir. Mahkeme daha sonra, “*5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32. maddesine göre yaptırım kararı verme yetkisi ilgili emri çıkaran makama aittir.*” şeklinde tespitte bulunarak idari yaptırım kararı vermiştir³³. Benzer olarak Sulh Hukuk Mahkemesi de, tanık olarak dinlenilmek üzere birden çok kez davetiye gönderilen kişinin mahkemeye gelmemesinden dolayı bu kişi aleyhine idari para cezasına hükmetmiştir³⁴. Bu kararların aksine uygulamada daha çok mahkemelerin müzekkereye cevap vermeyenler aleyhine savcılıklara suç duyurusunda bulunduğu, savcıların 32. madde kapsamında idari yaptırım

Kanunu'nun 6. maddesi, 2893 Türk Bayrağı Kanunu'nun 8. maddesi, 4373 Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu'nun, 15. maddesi, 1593 Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun 287., 291., 299. ve 301. maddeleri, 7126 Sivil Savunma Kanunu'nun 47. maddesi, 2920 Türk Sivil Havacılık Kanunu'nun 47. maddesi, 6831 Orman Kanunu'nun 107. maddesi, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'un 156. maddesi açıkça atf yapan hükümlere örnek olarak verilebilir. 3222 Telsiz Kanunu'nun 44. maddesi de açıkça 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 526. maddesine açıkça atıfta bulunmuştur. Dolayısıyla bu durumda da söz konusu 32. madde uygulanabilecektir.

³² “*Mahkemeler belirlenen süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilirler. Bu husustaki kararların, ilgililerce, süresi içinde yerine getirilmesi mecburidir.*”

³³ Gümüşhacıköy Asliye Hukuk Mahkemesi, E. 2009/15 D.İş, K. 2009/21, 21.07.2009.

³⁴ Ankara 1. Sulh Hukuk Mahkemesi, E. 2020/471 dosyanın ara kararında 03.07.2022 tarihinde söz konusu idari yaptırıma hükmetmiştir.

kararı verdikleri görülmektedir.

Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı, “*Kabahatli şirket tarafından Ankara 18. Aile Mahkemesinin 2021/283 Esas sayılı dosyasında müzekkerelere cevap verilmediği; eylemin 5326 sayılı kanununun 32. Maddesine temas ettiği...*” gerekçesiyle idari yaptırım kararı vermiştir³⁵. Yargıtay ise önüne gelen bir dosyada, sulh hukuk mahkemesince yazılan müzekkerelere cevap verilmemesinin 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 32. maddesindeki emre aykırı davranış niteliğinde bulunduğunu belirtmiştir³⁶. Yargıtay tarafından incelenen bu kararda, uyuşmazlık konusu idari yaptırım kararı Cumhuriyet savcısı tarafından verilmektedir. İlgili 32. maddenin lafzında geçen “*Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir*” hükmünün aksine mahkemelerin; idari yaptırım kararını doğrudan vermediği, Cumhuriyet savcılığına suç duyurusunda bulunduğu görülmektedir. Ayrıca Yargıtay, icra dairelerinin üçüncü kişilerden bilgi ve belge talep etmek amacıyla yazdığı yazıları da 32. maddede geçen “adli işlem” niteliğinde kabul etmektedir. Yargıtay önüne gelen dosyada, bu yazılara cevap vermeyen üçüncü kişiler aleyhine idari yaptırım kararı veren Cumhuriyet savcısının bu uygulamasını hukuka uygun bulmuştur³⁷.

Yargıtay, mahkemelerin müzekkerelerine cevap verilmemesini, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 32. maddesi kapsamında sayılan “adli işlem” olarak kabul etmekte ve bu madde uyarınca idari yaptırım uygulanmasını hukuka uygun bulmaktadır. Uygulamada genellikle Cumhuriyet savcılarında suç duyurusunda bulunularak idari yaptırım kararları verilse de 32. madde lafzına bakıldığında idari yaptırım uygulamaya yetkili makamın emri veren makam olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Yargıtay’ın bu uygulamasından hareketle tüm mahkemeler, müzekkerelerine cevap verilmemesi sebebiyle üçüncü kişilere idari yaptırım uygulayabilecektir. Yargıtay’ın söz konusu

³⁵ Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı İdari Yaptırım Bürosu, Defter No. 2022/1253, Karar No. 2022/605, 29.09.2022.

³⁶ Yar. 5. CD., E. 2014/10125, K. 2018/193, 16.01.2018.; Benzer yönde bkz. Yar. 5. CD., E. 2014/10806 K. 2018/227, 29.1.2018, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.

³⁷ “2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu’nun 355. maddesi uyarınca çıkarılan maaş ve ücret kesintisine ilişkin yazının 5326 sayılı Kabahatler Kanunu 32. maddesinde değinilen “Adli işlem” vasfında olmasına rağmen kabahatli şirket tarafından yazının gereğinin ifa edilmemesinin, Kabahatler Kanunu 32. maddesinde düzenlenen kabahati oluşturacağı anlaşılmakla...”(Yar. 19. CD., E. 2017/2966, K. 2018/2378, 5.3.2018, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.); Benzer yönde bkz. Yar. 5. CD., E. 2014/12377, K. 2018/5009, 2.7.2018, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.

uygulanmasının isabetli olmadığı ve hukuka aykırı olduğu kanaatindeyiz. Yargıtay, söz konusu uygulamasını 32. maddenin ikinci fıkrasını göz ardı ederek gerçekleştirmektedir. Oysaki ikinci fıkra hükmü açıktır: “*Bu madde, ancak ilgili kanunda açıkça hüküm bulunan hallerde uygulanabilir.*” Mahkemenin müzekkeresine üçüncü kişilerce cevap verilmemesi durumunda, yaptırımın ne olacağına ilişkin kanunlarda açık hüküm bulunmamasına karşın idari yaptırım kararı verilmesinde hukuki isabet bulunmadığını düşünmekteyiz. Nitekim başka uyuşmazlıklara ilişkin olarak Yargıtay, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 32. maddesinin yalnızca bu maddeye açık bir atfın bulunması halinde uygulanabileceğini belirtmektedir³⁸.

Mahkemelerin işleyiş usulünü gösteren kanunlarda, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 32. maddesine açıkça atıf yapılırsa mahkemeler, idari yaptırım kararı verebileceklerdir. Bu durumda 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 32. maddesi, tüm mahkemelerin idari yaptırım kararı vermesine imkân sağlayabilecektir.

II. YARGI ERKİNİN VERMİŞ OLDUĞU İDARİ YAPTIRIM KARARLARININ DENETİMİ

İdari merciler tarafından verilen idari yaptırım kararlarında olduğu gibi yargı erki tarafından verilen idari yaptırım kararlarına karşı da yargısal denetim düzenlenmiştir. Söz konusu idari yaptırım kararlarına karşı 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 27. maddesi başvuru yolunu, 29. maddesi ise itiraz yolunu düzenlemiştir.

A. Cumhuriyet Savcısı Tarafından Verilen İdari Yaptırım Kararının Denetimi

Cumhuriyet savcısı tarafından verilen idari yaptırım kararları, kural olarak 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 27. maddesinde düzenlenen

³⁸ “*Maddenin lafzından da anlaşılacağı üzere, her emre aykırı davranış bu maddeye göre yaptırım altına alınamaz. Bir emrin ihlalinin müeyyideye bağlanabilmesi için maddede özellikle iki hususa vurgu yapılmaktadır. Bunlardan birincisi, ilk fıkrada belirtildiği üzere hukuka uygun olarak bir yükümlülük veya yasaklama getirilmesi (kanuni tabir ile bir emir verilmesi) gereklidir. İkincisi ise, ikinci fıkrada belirtildiği üzere ilk kuralın daha da somutlaştırılması bağlamında, bir yükümlülük veya yasaklama getirilebilmesi (emir verilebilmesi) yönünde ilgili kanunda açıkça hüküm bulunması yani sarih olarak ilgili makama bir yükümlülük veya yasaklama getirebilmesi (emir verebilmesi) hususunda yetki verilmesi (sarih bir şekilde emrin kanuni dayanağının bulunması) gereklidir.*” (Yar. 19. CD, E. 2021/628, K. 2021/466, 25.01.2021, Legalbank Elektronik Hukuk Bankası); Benzer yönde bkz. Yar. 19. CD, E. 2020/5700, K. 2020/19580, 14.12.2020, Legalbank Elektronik Hukuk Bankası.

“Başvuru yolu” ile denetlenmektedir. Bu hüküm uyarınca, idari yaptırım kararına karşı sulh ceza hakimliğine başvurulmaktadır. Süresi içinde başvuru yoluna gidilmemesi halinde idari yaptırım kararı kesinleşmektedir.

Başvuru yolunda sulh ceza hakiminin vermiş olduğu karara karşı ise 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 29. maddesinde düzenlenen itiraz yoluna gidilebilmektedir. Söz konusu 29. madde, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’na göre itiraz edilebileceği yönünde atıf içermektedir. 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’nun itiraz usulü ve inceleme mercileri başlıklı 268. maddesi uyarınca³⁹, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 27. maddesi doğrultusunda verilen karar yine başka bir sulh ceza hâkimi tarafından kesinleştirilmektedir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 27. maddesinde Cumhuriyet savcısının idari yaptırım kararına karşı başvuru yolu öngörülmüş olsa da adli ve idari yargı kolundaki ilk derece mahkemeleri arasında görev uyuşmazlığı yaşanabilmektedir. Çanakkale İdare Mahkemesi, davacının alkollü olarak araç kullandığından bahisle Cumhuriyet savcılığı tarafından davacıya ait sürücü belgesinin beş yıl süreyle geri alınmasına ve davacının 3.600,00 TL idari para cezası ile cezalandırılmasına ilişkin dosyada kendini görevli olarak görmüş ve esastan inceleme gerçekleştirmiştir⁴⁰. Ancak Danıştay, Cumhuriyet savcısı tarafından uygulanan yaptırımlarda idari yargının görevli olmadığını, adli yargı organlarının görevli olduğunu belirtmiş ve dosyayı esastan inceleyen ilk derece mahkemesinin kararını bozmuştur⁴¹. Danıştay’ın söz konusu kararıyla aynı doğrultuda olarak Uyuşmazlık Mahkemesi de Cumhuriyet savcısı tarafından verilen idari yaptırımların denetiminde adli yargının görevli olduğuna istikrarlı şekilde karar vermektedir⁴².

Cumhuriyet savcısı tarafından verilen idari yaptırım kararını denetleyen

³⁹ “Sulh ceza hâkimliği kararlarına yapılan itirazların incelenmesi, o yerde birden fazla sulh ceza hâkimliğinin bulunması hâlinde, numara olarak kendisini izleyen hâkimliğe; son numaralı hâkimlik için bir numaralı hâkimliğe; ağır ceza mahkemesinin bulunmadığı yerlerde tek sulh ceza hâkimliği varsa, yargı çevresinde görev yaptığı ağır ceza mahkemesinin bulunduğu yerdeki sulh ceza hâkimliğine; ağır ceza mahkemesinin bulunduğu yerlerde tek sulh ceza hâkimliği varsa, en yakın ağır ceza mahkemesinin bulunduğu yerdeki sulh ceza hâkimliğine aittir.”

⁴⁰ Çanakkale İdare Mahkemesi, E. 2010/717, K. 2011/485, 09.06.2011, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.

⁴¹ Dan. 15. D., E. 2013/8768, K. 2014/488, 5.2.2014, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.

⁴² UM, E. 2019/332, K. 2019/401, 8.7.2019, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi; UM, E. 2019/101, K. 2019/173, 25.2.2019, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.

sulh ceza hakimi, iptal davasındaki esasa ilişkin denetime benzer şekilde bir inceleme gerçekleştirmektedir. Bu durum bir Yargıtay kararında: “5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 23/3 maddesinde yer alan “Soruşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde Cumhuriyet savcısı bu nedenle idari yaptırım kararı verir.” şeklindeki düzenlemeler uyarınca Çanakkale Cumhuriyet Başsavcılığınca adı geçen hakkında idari para cezası uygulandığı ancak kabahatlinin başvurusu üzerine Çanakkale Sulh Ceza Hakimliğince, kabahatlinin “alan kılavuzu belgesi” bulunması nedeniyle idari yaptırım kararının yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönünden hukuka aykırı olduğundan bahisle idari para cezasının iptaline karar verildiği anlaşılmış ise de...”⁴³ şeklinde belirtilmiştir Kararı veren makam, idari makam değildir. Aynı şekilde yargısal denetimi yapan merci de idare mahkemesi değildir. Ancak idari yaptırım kararı, bir idari işlem olduğu için bu kararın denetimi de iptal davalarındaki gibi idari işlemin unsurları bakımından gerçekleştirilmektedir⁴⁴.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 27. maddesinin altıncı fıkrası uyarınca, “Soruşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğu gerekçesiyle idari yaptırım kararı verilmesi halinde; kovuşturmaya yer olmadığı kararına itiraz edildiği takdirde, idari yaptırım kararına karşı başvuru da bu itiraz merciinde incelenir.” Diğer yönden yalnızca idari yaptırım kararına karşı itiraz edildiği takdirde, bu itirazı inceleyecek mercii, sulh ceza hakimliği olmaktadır⁴⁵.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 23. maddesinin birinci fıkrası doğrultusunda idari yaptırım kararı verme yetkisi olan Cumhuriyet savcısının, “idari yaptırım kararına yer olmadığına dair” karar da verebildiği uygulamada

⁴³ Yar. 19. CD., E. 2016/548, K. 2017/7838, 9.10.2017, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.; Çağlayan, kabahatlere uygulanan idari yaptırımların yargısal denetiminde ceza mahkemesi görevli olsa dahi, görevli mahkemenin hukuka uygunluk denetimini idari yargılama usulünde kullanılan denetim yöntemi (işlemin; yetki, şekil, sebep, konu, amaç unsurları bakımından incelenmesi) ile yapılması gerektiğini belirtmiştir. Ramazan Çağlayan, “İdari Yaptırımlar İçin Öngörülen Yargısal Denetimin İçeriği Üzerine”, Prof. Dr. Bilge Öztan’a Armağan, Ankara, 2008, s. 1228.

⁴⁴ Yargıtay söz konusu kararında, idari işlemleri unsurlarının tamamını saydıktan sonra hukuka aykırı olduğunu ifade etmiştir. Unsurların hangisinin somut olaydaki hangi nedenden dolayı hukuka aykırı olduğunun tespitini yapmamıştır. İdari işlem türü olan idari yaptırımların yargısal denetiminin idari yargı dışına çıkarılması, esasa ilişkin denetimin olması gerektiği şekilde yapılmasına engel olmaktadır.

⁴⁵ Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı İdari Yaptırım Bürosu, Defter No. 2022/1209, Karar No. 2022/597, 28.09.2022.; Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı İdari Yaptırım Bürosu, Defter No. 2021/1148, Karar No. 2022/675, 21.10.2022.; Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı İdari Yaptırım Bürosu, Defter No. 2021/1496, Karar No. 2022/392, 06.07.2022.; Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı İdari Yaptırım Bürosu, Defter No. 2022/205, Karar No. 2022/428, 21.07.2022.

görülmektedir. Kanuni düzenlemelere bakıldığında Cumhuriyet savcılarının, “idari yaptırım kararına yer olmadığına dair” şeklinde bir karar verme yetkisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla idari yaptırım kararına karşı gidilebilecek itiraz yolu düzenlenmiş olsa da “idari yaptırım kararına yer olmadığına dair” kararların nasıl denetleneceği düzenlenmemiştir. Yargıtay, konuya ilişkin önüne gelen dosyada ilk başta, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 27. maddesinde idari yaptırım ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin kararlara karşı itiraz yolunun bulunduğunu ancak idari yaptırım kararının uygulanmasına yer olmadığına ilişkin kararlara itiraz edilemeyeceği yönünde bir düzenleme yer olmadığını tespit etmiştir. Ardından, bu hususunun 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’nun genel soruşturma usullerine göre çözümlenmesi gerektiğini ifade etmiştir. Daha sonra Yargıtay, “*kovuşturmaya yer olmadığına dair karar verilmesi gerekirken idari yaptırıma yer olmadığına şeklinde karar verilmesi doğru değil ise de*” bu şekilde verilen kararın 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’nun 173. maddesinde düzenlenen itiraz inceleme usulüne tabi olduğunu belirtmiştir⁴⁶.

Cumhuriyet savcısının “İdari yaptırım kararına yer olmadığına” ilişkin kararı, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 23. maddesinin birinci fıkrası uyarınca ortaya çıkabilecektir. Aynı maddenin ikinci ve üçüncü fıkrasının uygulanabilmesi açısından, kabahatin oluşma şartı aranmaktadır. Dolayısıyla Cumhuriyet savcısı, ikinci ve üçüncü fıkralar bakımından “İdari yaptırım kararına yer olmadığına” ilişkin bir karar veremeyecektir.

İdari yaptırım kararı idari işlem olarak kabul edilmektedir⁴⁷. Benzer olarak idari yaptırıma yer olmadığına dair kararın da idari işlem olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Ancak Yargıtay, “İdari yaptırım kararına yer olmadığına dair” kararı kovuşturmaya yer olmadığına dair kararla aynı olduğunu kabul etmektedir. Bu kabul aynı zamanda “İdari yaptırım kararına yer olmadığına dair” kararın Yargıtay tarafından idari bir işlem olarak kabul edildiği anlamına da gelmektedir. Danıştay da Cumhuriyet savcısı tarafından uygulanan idari yaptırımın idari işlem olmadığını, yargısal nitelikte bir işlem olduğunu belirtmektedir. Önüne gelen bir uyuşmazlıkta, “*Dava konusu olayda; idari yaptırım kararının idari makam ve mercilerce değil*

⁴⁶ Yar. 19. CD., E. 2015/47, K. 2016/16121, 21.4.2016, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.; Benzer yönde bkz. Yar. 19. CD., E. 2015/34498, K. 2016/18557, 26.5.2016, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.

⁴⁷ Bahtiyar Akyılmaz / Murat Sezginer / Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 15. Bası, Savaş Yayınevi, 2022, s.346.; Çağlayan, *İdari Yaptırım*, s. 64.; Gözler, s. 1201.

*de soruşturma konusu fiilin suç olmayıp kabahat olarak değerlendirilmesi sonucu Cumhuriyet Başsavcılığınca verildiği dikkate alındığında, kararın idari işlemden çok, yargısal nitelikte bir yetkinin kullanılması sonucu verilen ceza niteliğini taşıdığı açık olduğundan...”*⁴⁸ şeklinde bu durumu açıklamıştır. Danıştay yalnızca organik ölçüt kullanarak, Cumhuriyet savcısı tarafından verilen idari yaptırım kararlarının idari nitelikte olmadığını, adli nitelikte bir işlem olduğunu ifade etmektedir.

B. Ceza Mahkemeleri Tarafından Verilen İdari Yaptırım Kararının Denetimi

Ceza mahkemeleri tarafından verilen idari yaptırım kararının denetimi için 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesi kapsamında başvuru yolu öngörülmemiştir⁴⁹. Bu kararlara karşı kural olarak 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 29. maddesi uyarınca itiraz edilebilmektedir. Söz konusu 29. madde ise mahkeme kararlarına karşı 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'na göre itiraz edilebileceğini düzenlemiştir. 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun itiraz usulü ve inceleme mercileri başlıklı 268. maddesi uyarınca, idari yaptırım kararı asliye ceza mahkemeleri tarafından verilmiş ise bu karara karşı ağır ceza mahkemesine itiraz edilebilmektedir. Nitekim vermiş olduğu idari yaptırım kararına ilişkin olarak Asliye ceza mahkemesi, Ağır Ceza Mahkemesine itiraz edilebileceğini karar metninde belirtmiştir⁵⁰. Ayrıca idari yaptırım kararı ağır ceza mahkemesi tarafından verilmiş ise bu karara karşı itiraz mercii, en yakın ağır ceza mahkemesi olmaktadır⁵¹.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinin yedinci fıkrası uyarınca “*Kovuşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğu gerekçesiyle idarî yaptırım kararı verilmesi halinde; fiilin suç oluşturamaması nedeniyle verilen beraat kararına karşı kanun yoluna gidildiği takdirde,*

⁴⁸ Dan. 15. D., E. 2013/8768, K. 2014/488, 5.2.2014, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.

⁴⁹ “*İdarî yaptırım kararının mahkeme tarafından verilmesi halinde, bu karara karşı ancak itiraz yoluna gidilebilir.*”

⁵⁰ Ankara 42. Asliye Ceza Mahkemesi, E. 2020/170, K. 2021/652, 27.10.2021.

⁵¹ 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 268/3-c hükmü uyarınca, “*Asliye ceza mahkemesi hâkimi tarafından verilen kararlara yapılacak itirazların incelenmesi, yargı çevresinde buldukları ağır ceza mahkemesine ve bu mahkeme ile başkanı tarafından verilen kararlar hakkındaki itirazların incelenmesi, o yerde ağır ceza mahkemesinin birden çok dairesinin bulunması hâlinde, numara olarak kendisini izleyen daireye; son numaralı daire için birinci daireye; o yerde ağır ceza mahkemesinin tek dairesi varsa, en yakın ağır ceza mahkemesine aittir.*”

idari yaptırım kararına karşı itiraz da bu kanun yolu merciinde incelenir.” Dolayısıyla beraat kararı ile birlikte gidildiği takdirde temyiz merci, idari yaptırım kararını da inceleyecektir⁵². Bölge adliye mahkemesi tarafından, “*Sanığın üzerine atılı 5607 Sayılı Kanuna Muhalefet suçunu işlediği sabit olmadığından beraatine, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 24. maddesi uyarınca, sanığın eyleminin suç değil 4733 sayılı Kanununun 8 maddesinde öngörülen kabahat fiilini oluşturduğu anlaşıldığından, işlenen kabahatin haksızlık içeriği, kabahat failinin kusuru ve ekonomik durumu gözönünde bulundurularak fiilin işlendiği tarih itibarıyla kabahat failinin takdiren 9.186 TL idari para cezası ile cezalandırılmasına, 5326 sayılı Kanununun 18. maddesi uyarınca, kabahat fiiline konu eşyaların mülkiyetinin kamuya geçirilmesine...*” şeklinde verilen karar, temyiz edilmiştir. Yargıtay, beraat kararıyla birlikte temyiz edilen idari para cezasına ilişkin yaptırımı soruşturma zamaşımının dolmuş olması nedeniyle bozmuş, kabahat fiiline konu eşyaların mülkiyetinin kamuya geçirilmesini ise onamıştır⁵³.

İstinaf mahkemesi tarafından uygulanan idari yaptırım kararlarına karşı itiraz, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 29. maddesi uyarınca Ceza Muhakemesi Kanunu’na göre yapılacaktır. 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’nun 268. maddesine göre bir bölge adliye mahkemesinin vermiş olduğu idari yaptırım kararına müstakil olarak itiraz edildiği takdirde, bir sonraki numaralı bölge adliye mahkemesi bu yaptırım kararını incelemektedir. Örneğin İstanbul 16. Bölge Adliye Mahkemesi’nin vermiş olduğu idari yaptırım kararına karşı müstakil olarak itiraz edildiği takdirde, İstanbul 17. Bölge Adliye Mahkemesi bu itirazı inceleyecektir. Diğer yönden beraat kararıyla birlikte idari yaptırım kararına itiraz edilmesi durumunda, temyiz merci olarak Yargıtay, idari yaptırım kararını da inceleyecektir⁵⁴.

⁵² Ankara BAM, 7. CD., E. 2017/2514, K. 2018/1331, 6.7.2018, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.

⁵³ “*Hükmedilen idari para cezasının miktarına göre 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 20/2-c maddesinde yazılı soruşturma zamaşımının dolmuş olduğu anlaşılacakla sanığın itirazı bu itibarla yerinde görülmemiş olduğundan, hükmün 5271 sayılı CMK’nun 302/2. maddesi uyarınca BOZULMASINA, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 20/1. maddesi gereğince sanığa İDARİ PARA CEZASI VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA, 4733 sayılı Yasanın 8/9. ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 18/1. maddeleri uyarınca dava konusu makaronların mülkiyetinin kamuya geçirilmesine...*” (Yar 7. CD., E. 2021/23100, K. 2021/17734, 15.12.2021, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.)

⁵⁴ “*Karara yönelik müstakilen idari para cezasına karşı kanun yoluna başvurulması halinde 5326 Sayılı Yasanın 27/5 maddesi gereğince 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 268 inci maddesi uyarınca kararın tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içerisinde, dairemize verilecek dilekçe veya tutanağa geçirilmek üzere zabıt kâtibine beyanda bulunmak veyahut da bir başka İlk Derece Ceza Mahkemesi veya Bölge Adliye Mahkemesi Ceza Dairesi aracılığıyla*

Beraat kararı istinaf aşamasında kesinleşmiş olmasına rağmen istinaf aşamasında verilen idari yaptırım kararlarına karşı itiraz yoluna gidilebilmektedir. Bu durumda da itiraz mercii bir sonraki numaralı bölge adliye mahkemesi olmaktadır⁵⁵.

İdari yaptırım içeren mahkeme kararlarına karşı denetim mekanizması uygulanırken “idari para cezası verilmesine yer olmadığına” yönelik kararlara karşı bir denetim mekanizması öngörülmemiştir. Bir başka deyişle mahkemelerin “idari para cezası verilmesine yer olmadığına” yönelik kararları kesin hüküm niteliğindedir⁵⁶.

C. Hukuk Mahkemeleri Tarafından Verilen İdari Yaptırım Kararının Denetimi

Hukuk mahkemeleri tarafından verilen idari yaptırım kararının denetimi 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinin beşinci fıkrası uyarınca itiraz yolu ile yapılmaktadır: “*İdari yaptırım kararının mahkeme tarafından verilmesi halinde, bu karara karşı ancak itiraz yoluna gidilebilir.*” Kanunun itiraz yolu başlıklı 29. maddesinde ise “*Mahkemenin verdiği son karara karşı, Ceza Muhakemesi Kanununa göre itiraz edilebilir.*” Hükmü bulunmaktadır. Dolayısıyla her ne kadar idari yaptırım kararını hukuk mahkemeleri vermiş olsa da bu karara karşı itirazın ceza muhakemeleri usulüne göre yapılacağı ifade edilmiştir.

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun *itiraz usulü ve inceleme mercileri* başlıklı 268. maddesinde sulh ceza, asliye ceza, ağır ceza mahkemeleri ile bölge adliye mahkemeleri ve Yargıtay'ın ceza dairelerine

dilekçe gönderilmek suretiyle İSTANBUL BÖLGE ADLİYE MAHKEMESİ 17. CEZA DAİRESİ tarafından incelenmek üzere İTİRAZ kanun yolu açık olmak üzere, 5326 Sayılı Yasanın 27/7 maddesi gereğince beraat kararına karşı kanun yoluna gidildiği takdirde idari yaptırım kararının da kanun yolu merciiince inceleneceği gözetilerek CMK 286/1 maddesi gereğince tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde Dairemiz'e verilecek dilekçe veya tutanağa geçirilmek üzere zabıt katibine beyanda bulunmak, veya bir başka İlk Derece Ceza Mahkemesi veya Bölge Adliye Mahkemesi Ceza Dairesi aracılığı ile dilekçe gönderilmek sureti ile Yargıtay İlgili Ceza Dairesi tarafından incelenmek üzere TEMYİZ yolucaık olarak 18/03/2019 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.” (İstanbul BAM, 16. CD., E. 2018/5121, K. 2019/1432, 18.3.2019, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.); Benzer yönde bkz. İstanbul BAM, 16. CD., E. 2018/5200, K. 2019/1726, 29.3.2019, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.

⁵⁵ Antalya BAM, 10. CD., E. 2018/4226, K. 2019/910, 4.4.2019, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.; Adana BAM, 9. CD., E. 2018/1856, K. 2019/432 T. 4.4.2019, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.

⁵⁶ Ankara BAM, 8. CD., E. 2019/725, K. 2020/2309, 18.9.2020, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.

ilişkin itiraz yolu düzenlenmiştir. Ceza Muhakemesi Kanunu'nda hukuk mahkemelerinin kararlarına karşı gidilebilecek itiraz yoluna ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Bu açıdan Kanunda büyük bir usuli boşluk bulunmaktadır.

Uygulamada hukuk mahkemeleri tarafından verilen idari yaptırım kararlarının hüküm kısmında itiraz merci olarak en yakın ağır ceza mahkemesi gösterilmektedir: “*Kabahatlıler Türkiye İş Bankası Anonim Şirketi ile T.K., E. U. ve D. H. 'ın 5326 sayılı kanununun 32. maddesince 140,00'ar TL İDARİ PARA CEZASIYLA CEZALANDIRILMALARINA... Kabahatlıler vekilinin yüzüne karşı 5326 SK'nın 29. maddesince tefhimden itibaren 7 gün içinde mahkememize verilecek veya gönderilecek dilekçeyle Amasya Ağır Ceza Mahkemesine itiraz yolu açık olarak karar verildi*”⁵⁷.

Mahkeme bu usulü boşluğu Ceza Muhakemeleri Kanunu'nda asliye ceza mahkemeleri açısından öngörülen itiraz yolunu kıyas yoluyla uygulamakla bertaraf etmeye çalışmıştır. Ancak yargılama usulüne ilişkin olarak hakimnin hukuk yaratma imkanı bulunmamaktadır. Yargılama usullerinin ancak kanunla düzenleneceği Anayasanın 142. maddesinin bir gereğidir. Hukuk mahkemelerinin vermiş olduğu idari yaptırım kararlarına karşı başvurulacak itiraz yoluna bakmakla görevli ve yetki merciine ilişkin boşluk bir an önce yasa koyucu tarafından düzenlenmelidir.

III. YARGI ERKİNİN İDARİ YAPTIRIM KARARI VERME YETKİSİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER

İdari yaptırım kararı verme yetkisi kural olarak idari makamlardadır. Ancak başta 5326 sayılı Kabahatler Kanunu olmak üzere çeşitli kanunlarda bu duruma istisna getirilmiş ve Cumhuriyet savcıları ile mahkemelerin idari yaptırım kararı verme yetkisinin bulunduğu düzenlenmiştir. Ancak söz konusu düzenlemeler birçok sorunu da beraberinde getirmiştir.

A. Kuvvetler Ayrılığı Bakımından Değerlendirme

1982 Anayasası'nın temel ilkelerinden bir tanesi kuvvetler ayrılığı ilkesidir⁵⁸. Devletin sınırsız ve keyfi güç kullanmasını engellemek amacıyla

⁵⁷ Gümüşhacıköy Asliye Hukuk Mahkemesi, E. 2009/15 D.İş, K. 2009/21, 21.07.2009, <<https://turkhukuk sitesi.com/showthread.php?t=42538>>, Erişim Tarihi 07.01.2023.

⁵⁸ 1982 Anayasasının başlangıç metninde kuvvetler ayrılığı, “*Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu*” şeklinde tanımlanmıştır.

“yasama, yürütme ve yargı” kuvvetleri birbirlerinden bağımsız konumda olmalıdır⁵⁹. İdari faaliyet her zaman organik anlamda idare tarafından gerçekleştirilmemektedir. İdari faaliyet kısaca yasama ve yargı faaliyetleri dışında kalan bütün devlet faaliyetleri olarak ifade edilmektedir⁶⁰. Dolayısıyla yasama ve yargı organları da idari faaliyetlerde bulunabilmektedir. Ancak kural olarak yargı organının mahkeme sıfatıyla ve yargısal usuller sonucunda vermiş olduğu kararlar idari işlem niteliğinde değildir⁶¹. Bu durumun istisnası 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 23. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları ile 24. maddesindeki düzenlemelerdir. Söz konusu hükümler, fonksiyonel anlamda idare kavramından da ayrılmaktadır. Örneğin yasama organının veya yargı organının kendi personeline, iç düzenine yönelik işlemleri idari faaliyet olarak kabul edilebilir. Bu işlemler fonksiyonel anlamda idarenin işlemleri içerisinde değerlendirilebilir. Ancak söz konusu 23. maddenin ikinci ve üçüncü fıkrası ile 24. maddede düzenlenen durum farklıdır. Bu düzenlemelerde idari yaptırım uygulamaya yetkili yargı organları, yargısal usuller sonucunda idari yaptırım kararı vermektedir. Ayrıca söz konusu maddelerde yargı erkine tanınan yetkiler, esasında bir idari makamın görev ve yetki alanı içerisinde yer almaktadır. Ancak yargı mercileri belirli şartlarda görevli ve yetkili idari makam gibi idari yaptırım kararı verebilmektedir. Bu durum yargı organı ile yürütme organının ayırımına ve erkler arası bağımsızlığın sağlanmasına gölge düşürmektedir. Dolayısıyla kuvvetler ayrılığı ilkesini derinden zedelemektedir.

B. Usul Ekonomisi ve Yargı Organlarının İş Yükü Bakımından Değerlendirme

Cumhuriyet savcılarında ve ceza mahkemelerinde idari yaptırım kararı verme yetkisi tanıyan 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 23. ve 24. maddesi, itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesi tarafından incelenmiştir. Anayasa Mahkemesi; bu hükümlerin konulma amacının “*görevsizlik kararı verilerek işin uzatılması yerine süratle bitirilmesi olduğu*”nu, ayrıca “*düzenlemelerin Anayasa’nın 123., 125. ve 128. maddelerine aykırı olmadığı gibi, davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılmasını öngören Anayasa’nın 141. maddesiyle de uyumlu olduğu*”nu belirterek

⁵⁹ Ulusoy, s. 34.; Ayrıca *Ulusoy*, Cumhuriyet savcısı ve hakim tarafından verilen idari yaptırım kararından dolayı hizmet kusuru ve kişisel kusur sorunu ortaya çıkabileceğini ifade etmektedir. (Ulusoy, s.33.)

⁶⁰ Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 86.; Ayrıntılı bilgi için bkz. Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, Adalet Yayınevi, 2022, s. 67-72.

⁶¹ Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s.346.

Anayasa'ya aykırı olmadıklarına hükmetmiştir⁶². Anayasa Mahkemesi, ilgili hükümlerin kısaca “usul ekonomisi”ne katkısını değerlendirmiş ve Anayasaya aykırı olmadıklarına dair karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi, söz konusu hükümlerin Anayasaya uygunluğunu tartışırken, kuvvetler ayrılığı ilkesi başta olmak üzere diğer hukuki sakıncalara hiç değinmemiştir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 23. ve 24. maddesi, usul ekonomisine zarar verdiği gibi birçok sorunu da beraberinde getirmektedir⁶³.

Usul ekonomisi kavramı Yargıtay tarafından, “*adaletin ucuz, çabuk ve isabetli olarak sağlanması*” olarak kısaca tanımlanmıştır⁶⁴. Usul ekonomisi ilkesi öğretide; “basitlik”, “hızlılık” ve “ucuzluk” öğeleri ile tanımlanmaktadır⁶⁵. Diğer yönden usul ekonomisi, mahkemelerin iş yükünün azaltılmasını amaçlamaktadır. Mahkemelerin iş yükü ne kadar az olursa yargılamalar da o oranda hızlı ve isabetli bir şekilde tamamlanacaktır.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 23. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrası ile 24. maddesi; soruşturma aşamasında Cumhuriyet savcılığının, kovuşturma aşamasında ise ceza mahkemelerinin iş yükünü bir hayli arttırmaktadır. Söz konusu hükümler düzenlenmemiş olsaydı; Cumhuriyet savcılığı veya ceza mahkemeleri, görevsizlik ya da beraat kararı vererek ellerindeki dosyaya yönelik işlemleri tamamlayabileceklerdi. Ancak söz konusu hükümler, soruşturma veya kovuşturma konusu eylemin kabahat olabilme ihtimali nedeniyle dosyadaki işlemlerin devam ettirilmesini mecburi kılmaktadır. Kabahat olma niteliği incelenmeksizin beraat veya görevsizlik kararı verilmesi halinde bozma kararları verilmektedir. Nitekim istinaf mahkemesi, kovuşturma konusu eylemin suç niteliğinde olmadığından bahisle adli nitelikte bir cezaya hükmetmeyen ancak sabit olan bu eylemin kabahat teşkil edip etmediğini araştırmayan ilk derece mahkemesinin kararını hukuka aykırı bulmuştur⁶⁶. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun; 23. maddesinin üçüncü

⁶² AYM, E. 2005/108, K. 2006/35, 1.3.2006, RG.22.7.2006, S.26236.

⁶³ Benzer yönde bkz. Ulusoy, s. 35.

⁶⁴ HGK 10.4.1991, 15-91/202 aktaran Ejder Yılmaz, “Usul Ekonomisi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 57(1), 2008, s. 245.

⁶⁵ Yılmaz, s. 250.

⁶⁶ “*Sanığın 18 yaşından küçük mağdurlara alkollü içki satmak şeklinde sabit olan eyleminin 4250 sayılı Kanun'un 6487 sayılı Kanunla değiştirilen 6. maddesinin 3. fıkrası yollamasıyla 7. maddesinin 1. fıkrasının b) bendinde öngörülen idari para cezasıyla yaptırma bağlanmış olması karşısında; sanığın hukuki durumunun belirlenmesinde zorunluluk bulunduğu, bu halde öncelikle sanık hakkında bu kanun uyarınca idari para cezası u uygulanmadığının araştırılarak tespit edilip, şayet uygulanmamışsa 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 24.*

fıkrasında Cumhuriyet savcılığına, 24. maddesinde ceza mahkemelerine takdir hakkı bırakmayan düzenlemeler yargı erkinin iş yükünü bir hayli arttırmaktadır. Bu durum, soruşturma ve kovuşturma aşamasında hem suç hem de kabahatler açısından değerlendirilme yapılmasını gerektirmektedir. Diğer yönden kabahatlerin toplu halde düzenlenmemiş olması, iş yükünü arttırmakta ve usul ekonomisi ilkesini zedeleyen bir başka husustur.

Kabahat niteliğindeki aynı eylemden dolayı birden çok idari yaptırım uygulanamamaktadır. İdari yaptırım kararı verecek olan Cumhuriyet savcıları ve ceza mahkemeleri bu hususu da dikkate almalıdır. Nitekim istinaf mahkemesi bu durumu, “*sanığın hukuki durumunun belirlenmesinde zorunluluk bulunduğu, bu halde öncelikle sanık hakkında bu kanun uyarınca idari para cezası uygulanmadığının araştırılarak tespit edilip, şayet uygulanmamışsa 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 24. Maddesi uyarınca sanık hakkında idari para cezası uygulanıp uygulanmayacağı konusunda karar verilmesi gerektiği...*”⁶⁷ şeklinde ifade etmiştir. Dolayısıyla beraat kararı vermek isteyen Cumhuriyet savcısının ve ceza mahkemesinin görevleri yalnızca kabahati tespit etmekle sona ermemekte, aynı eylemden dolayı daha önceden idari yaptırım kararı verilip verilmediğini de araştırmaları gerekmektedir. Bu araştırma neticesinde şayet önceden aynı eyleme ilişkin idari yaptırım uygulanmamışsa idari yaptırıma hükmedilebilmektedir. Cumhuriyet savcılarının ve ceza mahkemelerine bu tür bir araştırmanın yüklenmesi, usul ekonomisi ilkesi ile bağdaşmamaktadır.

Yargıtay kimi zaman temyiz yolu⁶⁸ ile kimi zaman da “kanun yararına bozma” vasıtasıyla⁶⁹ idari yaptırımları denetlemek zorunda kalmaktadır. Ayrıca söz konusu 24. madde, ilk derece ve istinaf mahkemesine benzer olarak Yargıtay’a da eylemin suç niteliğinde olmadığını tespit ettikten sonra kabahat teşkil edip etmediği konusunda araştırma yapma yükümlülüğü getirmektedir. Dolayısıyla adli yargı kolunda son kararı veren mercii olan Yargıtay’ın dahi

Maddesi uyarınca sanık hakkında idari para cezası uygulanıp uygulanmayacağı konusunda karar verilmesi gerektiği düşünülmeden eksik inceleme ve araştırma ile sanık hakkında beraat kararı verilmesinin hukuka aykırı olduğu...” (Sakarya BAM, 3. CD., E. 2019/506, K. 2019/520, 1.3.2019, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.)

⁶⁷ Sakarya BAM, 3. CD., E. 2019/506, K. 2019/520, 1.3.2019, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.

⁶⁸ Yar. 11. CD., E. 2013/22653, K. 2015/31335, 26.11.2015, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi., Yar. 7. CD., E. 2021/23100, K. 2021/17734, 15.12.2021, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.

⁶⁹ Yar. 19. CD., E. 2016/548, K. 2017/7838, 9.10.2017, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi; Yar. 19. CD., E. 2016/15189, K. 2017/7224, 25.9.2017, Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi.

iş yükü artmaktadır. Ceza yargılamasında görevli olan tüm mahkemelerin iş yükünü oldukça arttıran 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 24. maddesi, Anayasa Mahkemesi'nin görüşünün aksine usul ekonomisi ilkesi ile uyumlu olmamakta, tam tersine bu ilkeye aykırı düşmektedir.

Gündüz/Gündüz, Anayasanın 141. maddesinde düzenlenen usul ekonomisi ilkesinin davaların en az giderle ve süratle sonuçlandırılmasıyla ilgili olduğunu, ancak Kabahatler Kanunu'nun söz konusu 23. ve 24. maddeleri ile mahkeme ve Cumhuriyet savcısına verilen yetkinin idari bir yetki olduğunu, bu yetki ile Anayasa'nın 141. maddesi arasında bir ilişkinin bulunmadığını belirtmiştir⁷⁰. Ancak söz konusu düzenlemeler ile yargı kararları birlikte değerlendirildiğine; Cumhuriyet savcıları ve ceza mahkemeleri ceza yargılamasına ilişkin dosyada idari yaptırımlara ilişkin araştırmayı tamamlamadan karar verememektedir. Aksi halde bu karar hukuka aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca idari yaptırımı gerektiren ceza yargılamasına ilişkin bir dosyada, bu işlem yapılmadan kesin karar verilmiş ise söz konusu dosya; kanun yararına temyiz yoluyla Yargıtayın önüne gelmektedir. Bu durum da temyiz organının iş yükünü artırmaktadır. Dolayısıyla Kabahatler Kanunu'nun 23. ve 24. maddeleri, Anayasanın 141. maddesinde düzenlenen usul ekonomisi ilkesi ile doğrudan ilgilidir ve bu ilkeye aykırılık teşkil etmektedir.

Bir idari işlem türü olan idari yaptırımların, idare tarafından idari usuller çerçevesinde uygulanması daha yerinde olacaktır. Cumhuriyet savcısının veya ceza mahkemelerinin esas olarak uzmanlaşmış oldukları alanın dışındaki bir konuda idari yaptırım uygulayacak olması, aleyhine idari yaptırım uygulanacak kişi tarafından endişe vericidir. Nispeten büyük teşkilata sahip Cumhuriyet başsavcılıkları, idari yaptırımların hukuken doğru tespit edilip uygulamasını gerçekleştirebilmek adına kendi içlerinde görev dağılımı gerçekleştirmekte ve "İdari Yaptırım Bürosu" şeklinde teşkilatlanmaktadır⁷¹. Başsavcılıkların bu şekilde teşkilatlanması; Cumhuriyet savcılarının idari yaptırım kararı uygularken zorlandıklarının ve esas olarak uzmanlaştıkları alanlarının dışına çıktıklarının bir göstergesidir. Ayrıca bu şekilde teşkilatlanmaya ihtiyaç duyulması, idari yaptırımların neden olduğu iş yükününün büyüklüğüne dair de bir işarettir.

⁷⁰ Fatma Ebru Gündüz / Hakan Gündüz, "Kabahatler Kanunu'na Göre Cumhuriyet Savcısı Ve Mahkemenin İdari Yaptırım Kararı Verme Yetkisi", *Adalet Dergisi*, 68(1), 2022, s. 127.

⁷¹ Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı İdari Yaptırım Bürosu ve Çorlu Cumhuriyet Başsavcılığı İdari Yaptırım Bürosu, örnek olarak verilebilir.

C. Eşitlik İlkesi Bakımından Değerlendirme

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 23. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrası ile 24. maddesi, aynı eyleme ilişkin idari yaptırımın kimi zaman idari makam tarafından kimi zaman ise yargı erkleri tarafından verilmesine neden olabilmektedir. Ayrıca idari yaptırım kararının idari merciiler tarafından verilmesi halinde uygulanan itiraz mekanizması ile Cumhuriyet savcıları veya ceza mahkemeleri tarafından verilmesi halinde söz konusu olan yargısal denetim farklı yargı mercileri tarafından gerçekleştirilebilmektedir. Diğer yandan idari yaptırımların yargısal denetiminde, bazı durumlarda adli yargının bazı durumlarda idari yargının görevli olması da farklı uygulamaları ortaya çıkarabilmektedir⁷².

Yaptırım aynı olsa da yaptırımı tespit edip uygulayacak ve bu kararı denetleyecek makamın farklılaşmasına imkan sağlayan söz konusu düzenlemeler, benzer eylemi işleyen kişilere farklı tedbirlerin uygulanmasına ve içtihat farklılıklarının oluşmasına neden olmaktadır⁷³. Eşitlik ilkesini zedeleyen bu durumdan dolayı *Gülan*, yargı erkine idari yaptırım uygulama yetkisi veren hükümlerin bir sorunu çözmek yerine yeni sorunlar ortaya çıkaracağı ifade etmiştir⁷⁴.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 23. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrası ile 24. maddesi, birden fazla makamı aynı kabahate ilişkin idari yaptırım uygulamaya yetkili hale getirmiştir. İdari makamların ve yargı organlarının aynı kabahate idari yaptırım uygulamaya yetkili olması aynı durumda olanlara karşı farklı uygulamaların ortaya çıkmasına neden olabilecek ve eşitlik ilkesine zarar verecektir.

D. Kabahatleri Suçlardan Ayırma Amacı Bakımından

5326 sayılı Kabahatler Kanunu düzenlenmeden önce 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda kabahatlere ilişkin hükümler bulunmaktaydı. Ancak 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda kabahatlere yer verilmemiştir. Yasa koyucu, kabahatlere ceza kanununda yer vermek yerine onları ayrı olarak düzenlenmek istemiştir. Yasa koyucunun amacı kabahatler ile suçları farklı rejime tabi

⁷² Ramazan Çağlayan, "İdari Yaptırımlarda Görevli Mahkeme Sorunu Üzerine", *Prof. Dr. Fırat Öztan'a Armağan*, 2010, s. 2610.

⁷³ Benzer yönde bkz. Ulusoy, s. 35

⁷⁴ Aydın Gülan, "Kabahatler Kanunu'ndan Sonra İdari Para Cezalarına Karşı Yargısal Denetimi", *SİCİL İş Hukuku Dergisi*, 1(1), 2006, s. 162.

tutmaktır. Kabahatler için idari bir işlem olan idari yaptırım öngörülmüştür. Böylece kabahatler, suçlardan tamamen ayrılmak istenmiştir. Cumhuriyet savcısına ve mahkemelere idari yaptırım uygulama yetkisinin verilmesi, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun çıkarılış amacıyla da bağdaşmamaktadır⁷⁵. Cumhuriyet savcısını veya ceza mahkemelerini idari yaptırım yetkisiyle donatmak yerine bir kabahati tespit ettiklerinde, ilgili idareye bu kabahati bildirmeleri ve kabahate ilişkin işlerini böylece tamamlamaları yerinde olurdu⁷⁶. Ancak 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'ndaki 23. ve 24. maddelerindeki düzenleme ile Cumhuriyet savcısı ve ceza mahkemesi kabahatlere ilişkin olarak idari yaptırım kararı verebilmektedir. Bu durum 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun çıkarılma amacının aksine, kabahatlere uygulanan idari yaptırım kararları ile cezaların benzer usuller ile verilmesine neden olmaktadır.

Ayrıca *Yurtcan*, İdari yaptırım kararının beraat kararı ile incelenmesini öngören 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesindeki yedinci fıkranın, ceza yargılaması hukukunun “tek bir kararla uyuşmazlığın sona erdirilmesi” ilkesine aykırı olduğu ifade etmektedir. Söz konusu hüküm uyarınca aynı eylem için iki ayrı karar hem beraat hem de idari yaptırım kararı, verilmektedir⁷⁷.

SONUÇ

İdari yaptırım kararı verme yetkisi kural olarak organik anlamda idari teşkilat içerisindeki idari makamlardadır. Ancak 5326 sayılı Kabahatler Kanunu bu duruma istisna getirmiş ve Cumhuriyet savcıları ile mahkemelerin idari yaptırım kararı verme yetkisinin bulunduğunu düzenlemiştir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 23. ve 24. maddeleri Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmiştir. Denetim sonucunda söz konusu maddelerin özellikle usul ekonomisine hizmet ettiğine ve Anayasa'ya aykırılık teşkil etmediğine hükmedilmiştir. Ancak söz konusu maddeler, başta usul ekonomisi olmak üzere birçok ilkeye zarar vermektedir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 23. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları ile 24. maddesi; yargı organının iş yükünü Anayasa Mahkemesi'nin görüşünün aksine oldukça arttırmakta ve hukuk devletinin temel ilkelerinden

⁷⁵ Benzer yönde bkz. Çağlayan, *İdari Yaptırımlar*, s. 64.; Gündüz / Gündüz, s. 127.

⁷⁶ Erdener Yurtcan, *Yargıtay Kararları Işığında Kabahatler Kanunu ve Yorumu*, 2. Bası, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2016, s. 159-160.

⁷⁷ Yurtcan, s. 183.

olan kuvvetler ayrılığı ve eşitlik ilkelerini de zedelemektedir. Ayrıca bahsi geçen maddeler 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun çıkarılmasının başlıca nedenlerinden biri olan "kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması" ile de çelişmektedir. İdari işlem türü olan idari yaptırımlar, yargı erki tarafından idari usullerden uzak ve idari işlem teorisi ile bağdaşmayacak şekilde tesis edilmektedir. Bu durum, Türk hukuku içerisinde tutarsızlıklara neden olabilmektedir. Yargı erkine idari yaptırım uygulama yetkisi tanıyan 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 23., 24. ve 43/A maddelerinin kaldırılması ve/veya değiştirilmesi gerektiği kanaatindeyiz.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32. maddesindeki "*Yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle... verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idarî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir.*" şeklindeki düzenleme doğrultusunda kimi zaman Cumhuriyet savcıları kimi zaman da hukuk mahkemeleri tarafından idari yaptırım kararı verilmektedir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında, birinci fıkranın uygulanması için açık atfın gerekli olduğunun düzenlenmesine karşın Yargıtay da bu yaptırım kararlarının hukuka uygun olduğunu belirtmektedir. Ancak tüm mahkemelerin idari yaptırım kararı verebilmesine imkan sağlayan Yargıtayın bu değerlendirmesinin pozitif düzenlemelere uygun olmadığı kanaatindeyiz. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32. maddesinin ikinci fıkrasındaki açık atıf şartı sağlanmadığı sürece, mahkemeler ve/veya Cumhuriyet savcılarının bu hükme dayanarak idari yaptırım kararı vermeleri hukuka aykırılık teşkil edecektir.

KAYNAKÇA

- Akyılmaz B / Sezginer M / Kaya C, *Türk İdare Hukuku*, 15. Bası, Savaş Yayınevi, 2022.
- Atay E, *İdare Hukuku*, 9. Bası, Turhan Kitabevi, 2023.
- Çağlayan R, *İdare Hukuku Dersleri*, 10. Bası, Adalet Yayınevi, 2022.
- Çağlayan R, *İdari Yaptırımlar Hukuku*, 1. Bası Asil Yayınevi, 2006. (İdari Yaptırım).
- Çağlayan R, “İdari Yaptırımlar İçin Öngörülen Yargısal Denetimin İçeriği Üzerine”, *Prof. Dr. Bilge Öztan’a Armağan*, 2008, s. 1225-1241.
- Çağlayan R, “İdari Yaptırımlarda Görevli Mahkeme Sorunu Üzerine”, *Prof. Dr. Fırat Öztan’a Armağan*, 2010, s. 2604-2623.
- Gözler K, *İdare Hukuku*, 3. Bası, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2019.
- Gülan A, “Kabahatler Kanunu’ndan Sonra İdari Para Cezalarına Karşı Yargısal Denetimi”, *SİCİL İş Hukuku Dergisi*, 1(1), 2006, s. 159-170.
- Gündüz F / Gündüz H, “Kabahatler Kanunu’na Göre Cumhuriyet Savcısı Ve Mahkemenin İdari Yaptırım Kararı Verme Yetkisi”, *Adalet Dergisi*, 68(1), 2022, s. 111-131.
- Kangal Z. T, *Kabahatler Hukuku*, 3. Bası, Adalet Yayınevi, 2022
- Tutumlu M. A, “Mahkeme Müzekkerelerine Cevap Verilmemesi”, *Terazi Hukuk Dergisi*, 15(1), 2020, s. 120-123.
- Ulusoy A, “Erkler Ayrılığı ve Yürütme- Yargı İlişkileri Bağlamında Kabahatler Kanununun Değerlendirilmesi”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 140. Yıl, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu*, 2008, s. 21- 37.
- Yılmaz E, “Usul Ekonomisi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 57(1), 2008, s. 243-274.
- Yurtcan, E, *Yargıtay Kararları Işığında Kabahatler Kanunu ve Yorumu*, 2. Bası, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2016.

