

T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**İDARİ YAPTIRIMLARIN HUKUKİ
NİTELİKLERİ
VE
İDARİ YAPTIRIM KARARLARINA KARŞI
YARGISAL BAŞVURU YOLLARI**

ATANUR EROL

TEZ DANIŞMANI
Yrd. Doç. Dr. Hakan Sabri ÇELİKİYAY

EDİRNE 2009

Hazırlayan: Atanur EROL

Tezin Adı: İdari Yaptırımların Hukuki Nitelikleri ve İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Yargısal Başvuru Yolları

ÖZET

“Yasaların açıkça yetki verdiği ve yasaklamadığı durumlarda, araya yargı kararı girmeden, idarenin doğrudan doğruya bir işlemiyle ve idare hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu cezalar” olarak tanımlanabilecek olan idari yaptırımlar, devlet idaresinin büyümesi, idari otoritelere belirli yaptırımlar konusunda tasarrufta bulunabilme yetkisinin tanınması ve belirli eylemlerin suç olmaktan çıkarılması yönündeki eğilimin sonucu olarak, gün geçtikçe artan bir öneme sahip olmuştur.

Belediyelerin uyguladığı yaptırımların yanı sıra trafik cezaları gibi toplumu çok yakından ilgilendiren alanlarda idari yaptırımlara başvurulmaya başlanması, idari yaptırımların daha sık gündeme gelmelerine neden olmaktadır. Bunun sonucu olarak idari yaptırım kararlarına karşı yargısal korunmaya duyulan ihtiyaç artmaktadır. İdari yaptırımları düzenleyen kanunlarda bu tür yaptırım kararlarına karşı hem adli yargı, hem de idari yargı düzenlerinde yer alan mahkemelere başvuru olanağının tanınması, idari yaptırım kararlarına karşı yargısal korunma konusunda hem adli yargılama usulünün, hem de idari yargılama usulünün oluşturduğu karma bir başvuru usulünü karşımıza çıkarmaktadır.

Anahtar kelimeler: Danıştay, idari yaptırım, idari işlem, idare hukuku, ceza hukuku.

Prepared by: Atanur EROL

Name of thesis: Juridicial status of administrative sanctions and judicial application procedures against administrative sanction decisions.

ABSTRACT

Administrative sanctions, which can be defined as the penalties given, without any judicial interference directly by the administration with an operation and with administrative law methods in conditions when laws authorise directly or do not forbid to, have been gaining increasing importance as a result of the tendency of extension of state governance, certain acts considering not to be crimes, authorising administrative authorities to dispose about certain sanctions.

Among the sanctions implemented by the municipalities, penalizing with administrative sanctions like the traffic fines which interest the community closely causes the administrative sanctions to be more popular, and this increases the sense of judicial protection against administrative sanction decisions. Because, in the laws which regulate administrative sanctions the courts that exist in both juridicial and administrative systems are charged for administrative sanctions decisions, about judicial protection against administrative sanction decisions, we face a composite application system formed by both juridicial judgement and administrative judgement systems.

Key words: State Council, administrative sanction, administrative operation, administrative law, criminal law.

ÖNSÖZ

İdari yaptırımlar hukukunda yapılan son değişikliklere açıklık getirmek amacıyla güncel yargı kararlarıyla örneklendirilerek hazırlanan çalışmamız, iki bölümden oluşmaktadır. Çalışmamızın ilk bölümünde, genel olarak yaptırım kavramına değinildikten sonra, idari yaptırım kavramı ile idari yaptırımların hukuki nitelikleri açıklanarak idari yaptırımların ceza yaptırımlarına benzeyen ve ayrılan yönleri, ceza hukukuna egemen olan ilkelerin idari yaptırımlar alanında uygulanması ortaya konulmakta; ikinci bölümde ise, idari yaptırım kararlarına karşı Kabahatler Kanunu ile İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda düzenlenmiş olan yargısal başvuru yolları incelenmektedir.

Çalışmamızda, idari yaptırımlar için uygulanması gereken ortak usul ve esaslara ilişkin ilkelerin yer aldığı ve henüz taslak aşamasında olan İdari Usul Kanunu'nun en kısa sürede yürürlüğe konulması, ceza hukuku alanında uygulanan yaptırımlardan birçok yönden farklılıklar taşıyan idari ihlal fiillerinin ceza yaptırımları öngören kanunların kapsamından çıkartılarak ayrı bir hukuki rejime tabi tutulmaları ve bu idari ihlallerle ilgili olarak idareye tanınan yaptırım uygulama yetkisinin denetiminin bu alandaki doğal yargı yerleri olan idari mahkemelere tanınması savunulmaktadır. Konu hakkında gerek ilk derece yargı yerlerinin kararlarından gerekse de yüksek mahkeme içtihatlarından yararlanılarak idari yaptırımlar alanında mevcut hukuki sorunlara çözüm önerileri getirilmeye çalışılmaktadır.

Tezin hazırlanması aşamasında sürekli desteğini ve ilgisini gördüğüm Hocam Yrd. Doç. Dr. Hakan Sabri Çelikyay'a; tezin yazımında ve son şeklini almasında fikirlerinden yararlandığım meslektaşlarım, Dr. Veli Karataş ile Ziya Erdoğan'a teşekkürlerimi sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

Özet.....	1
Abstract.....	11
Önsöz.....	111
Kısaltmalar.....	x1
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	2
1.1.İDARİ YAPTIRIMLARIN HUKUKİ NİTELİKLERİ	2
1.1.1. Genel Olarak Yaptırım.....	2
1.1.2. İdari Yaptırım Kavramı.....	3
1.1.3. İdari Yaptırımların İdari İşlem Kimliği.....	4
1.3.1.1. İdari İşlem Kavramı.....	5
1.1.4. İdari Yaptırımların Kaynağı.....	6
1.1.5. İdari Yaptırımların Amaçları.....	7
1.1.6. İdari Yaptırım Kararlarının Özellikleri.....	8
1.1.6.1. Yetkili Kamu İdaresi Tarafından Uygulanması	8
1.1.6.2. Tek Taraflı Kararlar Olması	9
1.1.6.3. Hukuka Uygunluk Karinesinden Yararlanma	9
1.1.6.3.1.İspat Yükü	9
1.1.6.3.2. Kararın Yürürlüğü.....	10
1.1.6.4. Kesin ve Uygulanabilir Nitelikte Olması.....	10
1.1.6.5. İdari Düzeni Koruma Amacı.....	11
1.1.6.6. Zorlayıcı ve Önleyici Nitelik.....	12
1.1.6.7. Yaptırımların Türü, Süresi ve Miktarının Kanunla Belirlenmesi.....	12
1.1.6.8. İdari Usul Kuralları Uyarınca Alınması.....	13

1.1.6.9. Yaptırım Kararlarının Uygulanmasında İdarenin Takdir Yetkisi.....	15
1.1.6.10. Yaptırım Kararlarının Gerekçeli Olması.....	17
1.1.6.11. Başvuru Yollarının ve Sürelerinin Gösterilmesi.....	19
1.2. İDARİ YAPTIRIM-CEZA YAPTIRIMI AYRIMI.....	20
1.2.1. Cezanın Tanımı.....	20
1.2.2. İdari Yaptırımlar ile Ceza Yaptırımları Arasındaki Farklar.....	21
1.2.2.1. Fail Açısından Farklar.....	21
1.2.2.2. Yaptırımların Türleri Açısından Farklar.....	23
1.2.2.2.1. Ceza Yaptırımları.....	23
1.2.2.2.1.1. Ceza Yaptırımlarının Türleri.....	23
1.2.2.2.1.1.1. Hapis Cezası.....	23
1.2.2.2.1.1.2. Adli Para Cezası.....	24
1.2.2.2.2. Emniyet Tedbirleri.....	24
1.2.2.2.2.1. Emniyet Tedbirlerinin Türleri.....	25
1.2.2.2.2.1.1. Belli Hakları Kullanmaktan Yoksun Bırakılma.....	25
1.2.2.2.2.1.2. Eşya Müsaderesi.....	25
1.2.2.2.2.1.3. Kazanç Müsaderesi.....	26
1.2.2.2.2.1.4. Çocuklara Özgü Güvenlik Tedbirleri.....	26
1.2.2.2.2.1.5. Akıl Hastalarına Özgü Güvenlik Tedbirleri.....	26
1.2.2.2.2.1.6. Suçta Tekerrür ve Özel Tehlikeli Suçlar.....	26
1.2.2.2.2.1.7. Sınır Dışı Edilme.....	27
1.2.2.2.2.1.8. Tüzel Kişiler Hakkında Güvenlik Tedbiri.....	27
1.2.2.2.3. İdari Yaptırımların Türleri.....	27
1.2.2.2.3.1. İdari Mali Yaptırımlar.....	28
1.2.2.2.3.1.1. İdari Para Cezaları.....	28
1.2.2.2.3.1.2. El Koyma.....	28
1.2.2.2.3.1.3. Müsadere.....	28

1.2.2.2.3.2. Disiplin Cezaları.....	29
1.2.2.2.3.3. Bireysel İdari Yaptırımlar.....	29
1.2.2.3. İhlalin Manevi Unsuru Açısından Farklar.....	30
1.2.2.4. Yaptırım Kararı Vermeye Yetkili Organ ve Usul Açısından Farklar.....	31
1.2.2.5. Yaptırımların İnfazı Bakımından Farklar.....	31
1.2.2.6. Etki ve Sonuçları Bakımından Farklar.....	34
1.2.2.6.1. İdari Yaptırımların Adli Sicile Kaydedilmemesi.....	34
1.2.2.6.2. İdari Yaptırımların Başka Bir Cezaya Çevrilememesi.....	35
1.2.2.6.3. İdari Yaptırımların Ertelenmemesi.....	35
1.2.2.6.4. İdari Yaptırımların Kural Olarak Tekerrüre Esas Teşkil Etmemesi.....	35
1.2.2.6.5. İdari Yaptırımlarda İçtima İmkânı Olmaması.....	36
1.2.2.6.6. Af ve Benzeri Kurumların İdari Yaptırım Uygulamasına Etki Etmemesi.....	36
1.2.3. Ceza Hukuku İlkelerinin İdari Yaptırımlar Hukukunda Uygulanması.....	37
1.2.3.1. “Cezaların Kişiselliği” İlkesinin Uygulanması.....	37
1.2.3.2. “Yasallık” İlkesinin Uygulanması.....	37
1.2.3.3. “Ne Bis İn İdem” İlkesinin Uygulanması.....	40
1.2.3.4. Suçu Etkileyen Hallerin Uygulanması.....	42
1.2.3.4.1. Ağırlaştırıcı Neden Olarak Tekerrürün Uygulanması.....	42
1.2.3.4.2. Hafifletici Nedenlerin Uygulanması.....	43
1.2.3.5. “Şüpheden Sanık Yararlanır” İlkesinin Uygulanması.....	44
1.2.3.6. “Orantılılık” İlkesinin Uygulanması.....	44
1.2.3.7. “Aleyhe Bozma Yasağı” İlkesinin Uygulanması.....	47
1.2.3.8. “Geriye Uygulanmazlık” İlkesinin İdari Yaptırımlar Alanındaki Uygulanması.....	48
1.2.3.9. “Lehe Olan Kuralın Uygulanması” İlkesinin İdari Yaptırımlar Alanındaki Uygulanması.....	49

İKİNCİ BÖLÜM	51
2.İDARİ YAPTIRIM KARARLARINA KARŞI YARGISAL BAŞVURU YOLLARI	51
2.1. İdari Yaptırım Kararlarının Denetiminde Görevli Mahkemenin Tespiti.....	51
2.1.1. Özel Kanunda Düzenleme Olması Halinde Görevli Mahkeme.....	52
2.1.2. Özel Kanunda Düzenleme Olmaması Halinde Görevli Mahkeme.....	53
2.2. İdari Yaptırım Kararlarının Denetiminde Yetkili Mahkemenin Tespiti.....	56
2.3. İdari Yaptırımlara Karşı Adli Yargıda Yargısal Korunma.....	56
2.3.1. Kabahatler Kanunu Kapsamına Giren İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Başvuru Usulü.....	57
2.3.1.1. İdari Yaptırım Kararı Verme Yetkisi.....	58
2.3.1.1.1. İdari Mercilerce Verilen İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Başvuru Usulü.....	59
2.3.1.1.1.1. Başvuru (İtiraz) Davasında İlk İnceleme.....	59
2.3.1.1.1.2. Başvuru (İtiraz) Davasında Esastan İnceleme.....	60
2.3.1.1.1.3. Tarafların Dinlenmesi ve Karar.....	60
2.3.2. Cumhuriyet Savcısının Yaptırım Kararı Verme Yetkisi.....	62
2.3.2.1. Cumhuriyet Savcısı Tarafından Verilen İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Başvuru Usulü.....	63
2.3.3. Mahkemenin Karar Verme Yetkisi.....	64
2.3.3.1. Mahkemelerce Verilen İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Başvuru Usulü.....	65
2.4. İdari Yaptırım Kararlarına Karşı İdari Yargıda Yargısal Korunma.....	67
2.4.1. İptal Davası.....	68
2.4.1.1. İptal Davasının Ön Koşulları.....	69
2.4.1.1.1. Göreve İlişkin Koşullar.....	69
2.4.1.1.2. Konuya İlişkin Koşullar.....	69
2.4.1.1.3. Davacıya İlişkin Koşullar.....	69

2.4.1.1.4. Davalıya İlişkin Koşullar.....	71
2.4.1.1.5. İptal Davasının Süresine İlişkin Koşullar.....	71
2.4.1.1.5.1. İdari Yaptırımlara Karşı İdari Dava Açma Sürelerinin Türleri.....	72
2.4.1.1.5.2. Başvuru Süreleriyle İlgili Genel Düzenleme.	72
2.4.1.1.5.3. Özel Kanunlarla Belirlenen Dava Açma Süreleri.....	73
2.4.1.1.5.4. Ek Dava Açma Süreleri.....	73
2.4.1.1.5.4.1. Görevli Olmayan Yerlere Başvuru Halinde Ek Süre.....	73
2.4.1.1.5.4.2. Dava Dilekçesinin Reddi Halinde Ek Süre.....	74
2.4.1.1.5.4.3. Üst Makama Yapılan Başvurunun İdari Dava Açma Süresine Etkisi.....	74
2.4.1.1.5.4.4. Mücbir Sebebin Dava Açma Süresine Etkisi.....	75
2.4.1.1.6. İptal Davasının Biçimine İlişkin Koşullar.....	75
2.4.1.1.6.1. Dava Dilekçesi.....	76
2.4.1.1.6.1.1. Dava Dilekçesine Cevap.....	77
2.4.1.1.7. Duruşma.....	78
2.4.1.1.8. Yürütmenin Durdurulması.....	79
2.4.1.1.8.1. Yürütmenin Durdurulması Kararı Verilebilmesinin Koşulları.....	80
2.4.1.1.8.2. Yürütmenin Durdurulmasına Dair Kararların Nitelikleri.....	81
2.4.1.1.8.3. Yürütmenin Durdurulması Kararlarına İtiraz.....	81
2.4.1.1.8.4. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Uygulanması.....	82
2.4.1.2. İdari Yaptırım Kararlarının İptal Nedenleri.....	83
2.4.1.2.1. İdari Yaptırımlarda Yetki ve Yargısal Denetimi.....	83

2.4.1.2.1.1. Yetki Unsurunda Hukuka Aykırılık Halleri.....	84
2.4.1.2.1.1.1. Fonksiyon Gaspı.....	85
2.4.1.2.1.1.2. Yetki Gaspı.....	86
2.4.1.2.1.1.3. Yetki Aşımı.....	86
2.4.1.2.1.1.3.1. İdari Yaptırım Uygulama Yetkisinin Konu Bakımından Aşılması.....	87
2.4.1.2.1.1.3.2. İdari Yaptırım Uygulama Yetkisinin Yer Bakımından Aşılması.....	87
2.4.1.2.1.1.3.3. İdari Yaptırım Uygulama Yetkisinin Zaman Bakımından Aşılması.....	88
2.4.1.2.2. İdari Yaptırımlarda Şekil ve Yargısal Denetimi.....	88
2.4.1.2.2.1. Yazılılık Kuralı.....	89
2.4.1.2.2.2. Gerekçe Kuralı.....	90
2.4.1.2.2.3. Şekilde ve Usulde Paralellik İlkesi.....	92
2.4.1.2.2.4. İlgilinin Savunmasının Alınması.....	92
2.4.1.2.2.5. Başvuru Makamının ve Süresinin Bildirilmesi.....	93
2.4.1.2.2.6. Şekil Kurallarına Aykırılığın Yaptırımları.....	94
2.4.1.2.3. İdari Yaptırımlarda Sebep ve Yargısal Denetimi.....	95
2.4.1.2.4. İdari Yaptırımlarda Konu ve Yargısal Denetimi.....	98
2.4.1.2.5. İdari Yaptırımlarda Amaç ve Yargısal Denetimi.....	100
2.4.1.3. Davanın Karara Bağlanması ve Hüküm.....	102
2.4.1.4. İptal Davalarında Verilen Kararların Yerine Getirilmesi.....	103
2.4.2. İdari Yaptırımlardan Doğan Zararlara Karşı Tam Yargı Davası.....	104
2.4.3. İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Kanun Yolları.....	105
2.4.3.1. Kanun Yolu Çeşitleri.....	107
2.4.3.1.1. Olağan Kanun Yolları.....	107
2.4.3.1.1.1. İtiraz.....	107
2.4.3.1.1.1.1. İtiraz Başvurusunda Bulunabilecek Olanlar.....	108

2.4.3.1.1.1.2. İtiraz Süresi.....	109
2.4.3.1.1.1.3. İtiraz Başvurusunda Yürütmenin Durdurulması.....	109
2.4.3.1.1.1.4. İtiraz Nedenleri.....	109
2.4.3.1.1.2. Temyiz.....	110
2.4.3.1.1.2.1. Temyiz Başvurusunda Bulunabilecek Olanlar.....	111
2.4.3.1.1.2.2. Temyiz Süresi.....	112
2.4.3.1.1.2.3. Temyiz Başvurusunda Yürütmenin Durdurulması.....	113
2.4.3.1.1.2.4. Temyiz Nedenleri.....	114
2.4.3.1.1.3. Kararın Düzeltilmesi.....	115
2.4.3.1.1.3.1. Karar Düzeltilme Başvurusunda Süre.....	116
2.4.3.1.1.3.2. Kararın Düzeltilmesini Gerektiren Sebepler.....	117
2.4.3.1.1.3.3. Kararın Düzeltilmesi İsteminin Karara Bağlanması.....	117
2.4.3.1.2. Olağanüstü Kanun Yolları.....	118
2.4.3.1.2.1. Kanun Yararına Temyiz.....	118
2.4.3.1.2.2. Yargılamanın Yenilenmesi.....	118
2.4.3.1.2.2.1. Yargılamanın Yenilenmesi Talebinde Süre.....	120
2.4.3.1.2.2.2. Yargılamanın Yenilenmesi Talebinin Karara Bağlanması...121	
SONUÇ	123
KAYNAKÇA	128

KISALTMALAR

AATÜHK:	Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun
AHFD :	Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi
AİHM :	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS:	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AYMKD:	Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
AYİM:	Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
AY:	Anayasa
AYM:	Anayasa Mahkemesi
BK:	Borçlar Kanunu
BİM:	Bölge İdare Mahkemesi
C:	Cilt
CMK :	Ceza Muhakemesi Kanunu
D:	Daire
DMK:	Devlet Memurları Kanunu
DİDDGK:	Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
DVDDGK:	Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu
E:	Esas
GK:	Gümrük Kanunu
İYUK:	İdari Yargılama Usulü Kanunu
İHFM :	İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası
K:	Karar
KDVK:	Katma Değer Vergisi Kanunu
KK :	Kabahatler Kanunu

m :.....madde
RG:.....Resmi Gazete
s:..... sayfa
sy:..... Sayılı
S:Sayı
SBFD :..... Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
TCK :.....Türk Ceza Kanunu
UYM:.....Uyuşmazlık Mahkemesi
VUK:..... Vergi Usul Kanunu
Y:.....Yargıtay
YHGK:..... Yargıtay Hukuk Genel Kurulu
YKD:..... Yargıtay Kararları Dergisi
YD :.....Yargıtay Dergisi
YCGK:.....Yargıtay Ceza Genel Kurulu

GİRİŞ

Tarihin en eski dönemlerinden bu yana insanlar, toplum dediğimiz sosyal bir çevrede birlikte yaşarlar. Bir arada yaşamak, belli bir düzenin varlığını ve bu düzenin öngördüğü kurallara uyulmasını gerekli kılar. Toplumsal düzene uyulması gereği çoğunlukla zorlayıcı kurallarla sağlanabilir, zorlayıcı kuralların başında ise yaptırımlar gelir.

Modern devletle birlikte, toplumsal yapıdaki değişiklikler, toplumun yeni bir bakış açısıyla ve daha kapsayıcı bir tarzda disiplin altına alınmasını gerekli kılmış; çoğalan toplumsal gereksinmelerin yerinde, zamanında ve etkin bir biçimde karşılanabilmesi için idareye geniş bir idari tasarruf alanı ve yaptırım uygulayabilme yetkisinin tanınması gerekmiştir.

Ekonomik ve toplumsal alanda devletin düzenleyici ve denetleyici rolünün genişlemesi sonucu, bağımsız idari otoriteler olarak adlandırılan düzenleyici ve denetleyici kurulların oluşturulması ve bu kurullara idari yaptırım uygulama yetkisinin tanınması, idari yaptırımların çeşitlenmesine ve etkilerinin artmasına yol açmıştır. İdari yaptırımların uygulama alanlarının genişlemesinin bir diğer nedeni de, ceza yaptırımına bağlanmış bazı suçların idari suça dönüştürülerek ceza hukuku yerine idare hukuku alanında düzenlenmesi yönünde yeni yasal düzenlemelerin yapılmış olmasıdır.

Ülkemizde ceza hukuku alanındaki bazı suçların idari suçlara dönüştürülmesi, Bazı Kanunlardaki Cezaların İdari Para Cezasına Dönüştürülmesine Dair Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile gerçekleşmiş, Kabahatler Kanunu'nun uygulanmaya başlanması ile de yaygınlaştırılmıştır. Türk Ceza Kanunu'nda da belirli eylemlerin suç olmaktan çıkarılması eğilimi benimsenerek büyük ölçüde kabahatler suç olmaktan çıkarılmış; Kabahatler Kanunu ile de idari yaptırımlara ilişkin genel düzenlemeler yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

Bu bölümde, genel olarak idari yaptırımların hukuki nitelikleri ve özellikleri açıklanacak, idari yaptırımların idare hukukundaki yeri incelenecek, ceza yaptırımlarıyla idari yaptırımlar karşılaştırılarak iki yaptırım türü arasındaki farklar ortaya konulacak, son olarak da ceza hukuku alanında uygulanan ilkelerin idari yaptırımlar alanında uygulanması açıklanacaktır.

1.1. İDARİ YAPTIRIMLARIN HUKUKİ NİTELİKLERİ

1.1.1. Genel Olarak Yaptırım

Yaptırım, hukuk düzeni tarafından kurala uyulmasını sağlamak amacıyla, kuralı ihlal edene bir cevap olarak dışarıdan uygulanan ve çoğu zaman acı verici niteliğe sahip psikolojik ya da maddi bir tepkidir¹. Hukuk normunun önemli, hatta kurucu unsurlarından biri sayılan ‘zorlayıcılık’ niteliğinin de açık bir örneği olarak gösterilen yaptırım, geniş anlamda toplumsal hayatın bozulmuş düzeninin eski hale getirilmesi ya da telafi edilmesi için başvurulması kaçınılmaz olan sosyal bir tepkiyi ifade etmektedir².

Hukuk normu, olanı değil olması gerekeni ifade ettiği için, her normun yapısında ihlal edilebilirlik mevcuttur. Bu nedenle, hukuk düzenleri zorunlu olarak ihlal edilme ihtimalini göz önünde bulundurarak, ihlale karşı bir cevap niteliğinde farklı tepkiler ortaya koymakta, kendilerini koruyabilmek için yaptırım tedbirleri içermektedirler³. Bu suretle ortaya üç farklı tip yaptırım çıkmaktadır. Bunlar; ahlaki veya içsel yaptırım, sosyal veya harici yaptırım, hukuki veya kurumlaşmış yaptırımdır.

¹ Halil Kalabalık, (2001): *İdare Hukuku Ders Notları*, Eser Ofset, Trabzon: s. 491.

² Sulhi Dönmezer - Erman Sahir, (1986): *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku*, C. II, İstanbul: s. 583.

³ Zeki Hafizoğulları,(1996): *Ceza Normu*, Us-a Yayıncılık, Ankara: s.142.

Hukuki yaptırımlar, maddi nitelikte, yani sosyal grubun ihlale cevabı olmaları nedeniyle ahlaki yaptırımlardan; kaynakları, kurallaştırılma ve uygulama şekilleri nedeniyle de sosyal yaptırımlardan ayrılmaktadırlar⁴. Her ne kadar bazı durumlarda devletten başka süjelerin de yaptırım uyguladığı görülebilirse de kural olarak hukuki yaptırımlar, idari ve yargısal yollarla devlet tarafından uygulanmaktadır. Devletin yaptırım uygulanmasında ön plana çıkmasının nedeni ise, modern toplumlarda kendiliğinden hak almanın yasaklanmış olmasıdır.

1.1.2. İdari Yaptırım Kavramı

İdari yaptırımları, yasaların açıkça yetki verdiğı ve yasaklamadığı durumlarda, araya yargı kararı girmeden, idarenin doğrudan doğruya bir işlemi ile idare hukuku usullerine göre vermiş olduğu “idare içerisindeki makam ve mercilerin, idari işlem niteliğindeki kararları”⁵ şeklinde tanımlamak mümkündür.

İdari yaptırımlar, idarenin idari düzeni korumaya yönelik, bireylerin idari düzene aykırı davranışları nedeniyle idarece düzenlenen, ilgililerin idareye karşı olan borç ve yükümlülüklerini yerine getirmelerini ve idarece konulmuş bulunan yasaklara uymalarını sağlamayı amaçlayan kararlarından oluřmaktadır⁶.

İdareye tanınan yaptırım kararı alma ve almış olduğu kararı uygulama yetkisi, idare hukukunda “*kamu gücü*” olarak adlandırılan gten kaynaklanmaktadır. İdari yaptırım, teknik anlamda idareye tanınan “*subjektif bir haktır*”. Diğer bir ifadeyle idari yaptırımı gerektiren husus, kişinin hukuka aykırı fiilinin kaynağında bulunan, ihlal edilen hukuki değere sahip idare ile kendisi arasındaki bir hukuki ilişkidir. Böylece idare organlarına, kendi tasarruflarıyla yargı organlarına başvurmaksızın ceza uygulama imkânı tanınmaktadır⁷.

⁴ Hafızoğulları, 1996:148.

⁵ İl Han zay, (1985): *İdari Yaptırımlar*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul: s. 40.

⁶ Metin Günday, (1996): *İdare Hukuku Dersleri*, İmaj Yayıncılık, Ankara: s. 310.

⁷ Ramazan ağlayan, (2006): *İdari Yaptırımlar Hukuku*, Asil Yayın Dağıtım Ltd. şti., Ankara:s. 23.

1.1.3.İdari Yaptırımların İdari İşlem Kimliği

Türk idare hukuku, idari rejim sistemini benimsemiş olduğundan, kamu idaresinin kamu gücünü kullanarak almış olduğu kararlar, tek yanlılık, icrailik ve kanunilik özelliklerini taşıyan “*idari işlemler*”den oluşmaktadır⁸.

İdari yaptırımların, kamu idaresi tarafından kamu hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla, tek yanlı irade ile idare hukukunun tanıdığı kamu gücü kullanılarak alınan kesin ve yürütülmesi zorunlu niteliklere sahip olmaları, idari yaptırım kararlarının idari işlem kimliklerini ortaya koymaktadır⁹. Bu nedenle, idari yaptırımın hukuki rejiminin belirlenmesinde idari işlem kimliğinin göz önünde tutulması gerekmektedir. Yargı yerlerinin kararlarında da idari yaptırımların idari işlem kimlikleri vurgulanmaktadır. Uyuşmazlık Mahkemesi (UYM), bir kararında¹⁰, idari yaptırımların idarenin idari işlem niteliğindeki kararlarından olduğunu, açık bir düzenleme bulunmaması halinde ortada bir idari işlem bulunduğu düşüncesinden hareket etmek gerekeceğini belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi (AYM) de idari yaptırımların, idarenin bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği yetkiye dayanarak, idare hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlem ile uyguladığı yaptırımlarla verdiği cezalardan oluştuğunu açıklamaktadır¹¹. Danıştay 13. Dairesi de konu hakkında vermiş olduğu bir kararda¹², idari yaptırımların, idarî bir makam tarafından tek taraflı olarak idare hukuku alanında kamu gücünün kullanılması suretiyle tesis edilmeleri nedeniyle idarî bir işlem olduklarını vurgulamaktadır.

⁸ Celal Erkut, (1990): *İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Danıştay Matbaası, Ankara: s.13.

⁹ Turgut Candan, (2006): *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara: s. 527.

¹⁰ Uyuşmazlık Mahkemesi, 12.07.1998 tarih, E:1998/11, K:1998/11 sayılı karar. *Resmi Gazete*, 26 Ekim 1988, S. 19971.

¹¹ Anayasa Mahkemesi, 23.10.1996 tarih ve E: 1996/48, K: 1996/41, *Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi*, S. 33, C.1: s. 181-182.

¹² Danıştay.13.D.,09.03.2007 tarih, E:2006/1511, K: 2007/1189 sayılı karar, www.danistay.gov.tr. Erişim tarihi:14.01.2008.

1.1.3.1. İdari İşlem Kavramı

İdare hukukunun “*statüler hukuku*” olması nedeniyle, idare hukuku alanında eylemlerden çok idarenin işlemleri önem kazanmaktadır. İdare, yasal düzenlemeler uyarınca yükümlülüklerini yerine getirmek ve özellikle kamu hizmetlerini görebilmek için hukuk düzeninde sonuç doğuran işlemler yapmaktadır¹³. Genel hukuksal durumların belirlenmesi, bunlara giriş, içinde bulunma veya çıkış çeşitli işlemlerle gerçekleştiğinden, “*işlem*” idare hukukunun en önemli kavramlarından birini oluşturmaktadır¹⁴.

İdari otoritenin anlatımı olan idari işlem, idareye karar alma, düzenleme yapma, yürürlükte olan hukuk kurallarını değiştirme ve idare edilenlerin hukuklarında onların rızalarına gerek görmeksizin değişiklikler yapabilme, yeni hukuk kuralları koyabilme olanağı sağlamaktadır¹⁵. Yüklediği borçlar ve bahsettiği haklar ile mevcut hukuki düzeni değiştirmek amacıyla idare tarafından tesis edilmiş tek yanlı irade açıklamaları olan idari işlemler¹⁶, idari makam ve mercilerin idare işlevleriyle ilgili olarak kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikteki hukuki tasarrufları olarak tanımlanabilmektedir¹⁷. Ehliyetli bir hak sahibinin hukuki sonuç meydana getirmek; başka bir deyişle bir hukuki durum doğurmak veya var olan bir hukuki durumu değiştirmek ya da ortadan kaldırmak için yaptığı irade açıklamaları olan idari işlemler¹⁸, maddi anlamda idari usul içinde kişiselleştirilmiş bir karar, organik açıdan idari makam tarafından yapılan bir işlem, fonksiyonel olarak idari makamın sadece kamu hukuku alanındaki faaliyetleriyle ilgili işlemlerinden oluşmaktadır¹⁹.

Tek yanlı idari işlemler, idarenin tek taraflı irade açıklaması ile hukuksal durum yaratabilen işlemlerdir. Tek yanlılık kavram olarak “*tek bir irade açıklaması*”

¹³ İl Han Özay, (1996): *Günışığında Yönetim*, Alfa Yayınları, İstanbul: s. 371.

¹⁴ Serdar Özgüldür, (2004): “Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Işığında İdari İşlem-İdari Eylem Kavramları ve İdari İşlemin Yargısal Denetiminde Anayasal ve Yasal Sınırlar”, *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*, S.18: s. 25.

¹⁵ Candan, 2006: 64.

¹⁶ İsmet Giritli, Pertev Bilgen, (1967): *İdare Hukuku*, Filiz Kitabevi, İstanbul: s. 164.

¹⁷ Kazım Yenice/Yüksel Esin, (1983): *Açıklamalı İçtihatlı Notlu İdari Yargılama Usulü*, Arısan Matbaacılık, Ankara: s. 12.

¹⁸ Mukbil Özyörük, (1972–1973): “*İdare Hukuku Dersleri*” Teksir, Ankara: s. 41.

¹⁹ Bahtiyar Akyılmaz, (2000): *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Yetkin Yayınları, Ankara:28.

demektir. Hukuk düzeni bu iradeye başka iradeler tarafından kabul edilmesine gerek olmaksızın hukuki sonuçlar bağlamaktadır²⁰.

İdari yaptırımlar da hukuksal nitelikleri gereği tek yanlı idari işlemlerdir. İdari yaptırım kararının tek yanlı olması, idari yaptırım kararının geçerli olarak hukuki sonuçlar doğurabilmesi için ilgisinin kabul beyanına ihtiyaç göstermemesi, sadece işlemi yapanın iradesi ile oluşması anlamını taşımaktadır. Bu durumun temel dayanağını da kamusal iradenin üstünlüğü ya da bir başka deyişle, ‘*kamu gücü ile bireyler arasındaki ilişkinin eşitsizliği*’ ilkesi oluşturmaktadır²¹.

1.1.4. İdari Yaptırımların Kaynağı

Modern şekliyle devlet, hukukun varlığına dayanmakta, hukuk ve hukuk uygulaması ile devletin varlığı arasında önemli bir bağıllık bulunmaktadır. Hukuk normlarına uyumun sağlanabilmesi ve sürdürülebilmesi için hukuk hayatında cebrin varlığını sürekli biçimde koruması zorunludur. Bu da devletin düzenli gücü sayesinde olmaktadır²².

Hukuka uygun olmayan filler için öngörülmuş olan yaptırımların kaynağı, doğrudan devlet iktidarının ülke içindeki rakipsiz üstünlüğü ve diğer devletlerle olan ilişkilerindeki bağımsızlığını ifade eden devletin egemenliğidir²³.

Daha dar ve somut anlamda ise, yaptırımların hukuksal kaynağını yasallık ilkesi oluşturmaktadır. Normların açıklığı ve belirliliği anlamına gelen yasallık ilkesi, hukukun kendisi kadar eski olup, hukuk devletinin ve hukukun üstünlüğünün ayrılmaz bir parçasıdır²⁴. Yasallık ilkesi, anayasayla birlikte bir yandan idari yaptırımların sınırını çizmekte; diğer yandan meşruiyetlerini sağlamaktadır. Bireyin, cezalandırma yetkisine sahip

²⁰ Giritli v.d.,1967:161.

²¹ Erkut, 1990:13.

²² Adnan Güriz, (2003): *Hukuk Felsefesi*, Siyasal Kitabevi, Ankara: s.76.

²³ Adnan Güriz,(1997): *Hukuk Başlangıcı*, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara: s.154.

²⁴ Osman Can (2005): ‘‘Belirlilik İlkesine Anayasal Bakış’’ *AÜHFD*, C.IX, S. 1-2: s. 92.

siyasal toplumla olan ilişkisini belirleyen yasallık ilkesi, tüm sosyal ilişkilerin öngörülebilirliğine ve buna paralel olarak düzenlenebilirliğine olanak vermekte, suç ve cezanın kanun konusu olmasını zorunlu kılmaktadır²⁵.

1.1.5. İdari Yaptırımların Amaçları

Kanunlarda yer alan idari düzeni ihlal niteliği taşıyan belirli eylem ve davranışların ceza mahkemelerinde yargılanması, suç failleri ile basit ihlallerin aynı yargı düzeninde ve aynı usule tabi olması, idari ihlal failinin hak ettiğiinden daha fazla manevi yaptırıma uğraması sonucunu doğuracağından, idari ihlal faillerinin cezalandırılmasında idari yaptırımlara ihtiyaç duyulmuştur²⁶.

İdari yaptırımların genel amacı, idari ihlalleri önlemek, toplumun huzurunu sağlamak ve diğer insanları suça katılmaktan caydırmaktır. İdari yaptırımlar, cezalandırmak ya da çektirmekten çok, idari ihlalin kamu yararında neden olduğu eksilmenin giderilmesini amaçlamakta, idari düzeni koruma ya da sağlamaya yönelmektedirler²⁷. İdari yaptırımlar, idari düzenin ihlalinden önce hukuk aracılığıyla gözdağı vererek idari düzeni koruyucu, idari düzenin ihlalinden sonra ise bastırıcı, zorlayıcı nitelikleriyle toplumun korunması ve ihlalden sorumlu kişinin ıslahını sağlamak yönünde bir araç olmaktadır²⁸.

İdari organlara yaptırım uygulama yetkisinin tanınma amacı ise, bazı hafif ihlallerin suç olmaktan çıkarılarak mahkemelerin yükünü azaltmak ve yaptırımların en kısa sürede uygulanmasıyla etkinliklerinin artırılmasını sağlamaktır²⁹. İdari yaptırımlarla çevrenin korunması, halkın dirlik ve esenliğinin sağlanması gibi özel amaçlar da güdülmektedir³⁰.

²⁵ Yücel Oğurlu, (2000):*İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma*, Seçkin Yayınları, Ankara: s.36.

²⁶ Oğurlu, 2000: 37.

²⁷ Özay, 1996: 478.

²⁸ Özay, 1985: 55.

²⁹ Oğurlu, 2000: 37.

³⁰ Özay, 1996: 153.

1.1.6. İdari Yaptırım Kararlarının Özellikleri

Hukuken idari işlem niteliğinde olan idari yaptırım kararlarının ayırt edici özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

1.1.6.1. Yetkili Kamu İdaresi Tarafından Uygulanması

Bireylere, idare tarafından idare hukuku alanındaki düzene aykırı davranışları nedeniyle verilen idarî yaptırımları diğer yaptırımlardan ayıran en belirgin özellik, idari yaptırımların idarî makamlar tarafından uygulanmasıdır³¹. Anayasanın 135'inci maddesinde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının meslek mensuplarının birbirleri ile ve halkla olan ilişkilerinde dürüstlük ve güveni hâkim kılmak, meslek disiplini ve ahlakını korumak ve meslek düzenine aykırı davranışları engellemek amaçlarıyla disiplin yaptırımlarına başvurabilecekleri düzenlenmiştir.

İdari yaptırımlar, yetkili kamu idaresi tarafından uygulanıyor olmaları nedeniyle organik yönden, kamu kurum ve kuruluşlarının yasalarla belirlenen idari görevlerine ilişkin oldukları için de fonksiyonel (işlevsel) yönden idari nitelikte sayılmaktadırlar³².

1.1.6.2. Tek Taraflı Kararlar Olması

İdari yaptırım kararının tek taraflı olması, uygulanabilmesi için muhatabının rıza ve onayına gerek duyulmamasını, idarenin tek taraflı iradesi ile kararlaştırılarak re'sen uygulanmasını ifade etmektedir³³. İdari yaptırım kararları, kural olarak idarenin tek yanlı iradesiyle, ilgisinin rıza ve onayına gerek olmaksızın hukuki sonuç doğurmaktadır. İdari yaptırım kararına ilgisinin rıza göstermesi de yaptırım kararlarının tek taraflı olma

³¹ Danıştay 13.D., 09.03.2007 tarih, E: 2006/1511, K: 2007/1189 sayılı karar, www.danistay.gov.tr.
Erişim tarihi: 29.03.2009

³² Yenice v.d., 1983: 387.

³³ Ender Ethem Atay,(2006): *İdare Hukuku*, Gazi Kitabevi, Ankara: s. 347.

özelliğini etkilememektedir³⁴. İdare, idari yaptırım kararını uygularken disiplin yaptırımları örneğinde olduğu gibi, hukuka aykırılıkları ve hukuki uyuşmazlıkları çözüme bağlayan faaliyetlerde bulunmaktadır.

1.1.6.3. Hukuka Uygunluk Karinesinden Yararlanma

Karine, aksi belirlenip ispat edilinceye kadar hukuksal geçerliliği varsayılan bir durumu ifade etmektedir. Kamu hukuku alanında kamusal iradenin üstünlüğü söz konusu olunca, tek yanlı işlem yapabilme yeteneğinin kuramsal bir başka ilke ile de tamamlanması gerekir ki; o da hukuka uygunluk karinesi olarak anılmaktadır.

Hukuka uygunluk karinesi, idarenin işlemlerinin hem yasal bir dayanağının olduğu, hem de hukuka uygun bulunduğu varsayımını ifade etmek için kullanılan bir terimdir³⁵. Hukuka uygunluk karinesi gereğince, idari yaptırım kararları, idari yargı yerinde dava konusu edilip iptal edilerek hukuka aykırılıkları ispat edilmediği sürece, hukuka uygun varsayılmaktadırlar³⁶. İdari yaptırımlar alanında hukuka uygunluk karinesinin şu sonuçları vardır:

1.1.6.3.1. İspat Yükü

İdari yaptırım kararı hukuka uygun varsayılınca, yaptırım kararının iptali için açılan davada ispat yükü davacıya düşmektedir³⁷. Davacı, idari yaptırım kararının neden hukuka aykırı olduğunu iptal davasında ispat etmelidir. Ancak, idari yargıda ‘*re’sen inceleme ilkesi*’ geçerli olduğundan, idari yargıda dava konusu edilen yaptırım kararının yargılanmasında ispat külfetinin davacıda olduğu kuralı, medeni usul hukukundaki kadar katı değildir. İdari yargı yeri, dava konusu edilen yaptırım kararı hakkında *re’sen inceleme* yaparak idari yaptırım kararının hukuka aykırı olduğuna karar verebilmektedir.

³⁴ Oğurlu, 2000: 120.

³⁵ Özay, 2004:143.

³⁶ Kemal Gözler, (2003): *İdare Hukuku*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa: s. 572.

³⁷ Atay, 2006: 360.

Hukuka uygunluk karinesi uyarınca idari yaptırım kararının hukuka uygun sayılmasının diğer bir sonucu da, idari yaptırımlarda suçluluk karinesinin asıl olmasıdır. Buna göre, idari ihlal failinin, ihlal fiilini işlemekte kusurlu olduğu hukuken varsayılmaktadır. Örneğin, sürücünün kırmızı ışıkta geçtiğini tutanakla tespit eden kolluk görevlisinin bu tespitinin aksi ispat edilinceye kadar doğru olduğu, sürücünün aksine iddiasının ise doğru olmadığı varsayılmaktadır. Bu nedenle, idari düzeni ihlal eden davacı kusuru olmadığını ispat etmekle mükelleftir³⁸.

1.1.6.3.2. Kararın Yürürlüğü

İdari yaptırım kararına karşı dava açılması kural olarak³⁹ yaptırım kararının uygulanmasını durdurmamaktadır. İdari yaptırım kararına muhatap olan kişi, yaptırım kararına karşı dava açmış olsa bile, mahkeme yaptırım kararının iptaline karar verinceye kadar veya idari yargı yerince idari yaptırım kararının yürütülmesinin durdurulmasına karar verinceye kadar yaptırım kararı uygulanmaktadır.

1.1.6.4. Kesin ve Uygulanabilir Nitelikte Olması

İdari rejimin uygulandığı hukuk sistemlerinde, idarenin kamu hukuku alanında yapmış olduğu idari işlemlerin hukuki varlık kazanabilmeleri, yargı organınca uygun görülmesine ve onanmalarına bağlı değildir⁴⁰. İdari işlemler kendiliğinden icra yeteneğine sahip olup, üçüncü kişileri etkileyici hukuki sonuçlar doğururlar⁴¹. Aynı şekilde, kararın muhatabı olan kişi de, kararın yürürlüğe girmesiyle birlikte haklara sahip olmakta veya yükümlülük altına girmektedir. Kararın alınmasıyla birlikte, ilgili özel kişiler haklar kazanmakta, bir şeyi yapmak veya yapmamak zorunda kalmakta veya

³⁸ Bahri Öztürk, (1994): *Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku*, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, İzmir: s. 84.

³⁹ Bu kuralın istisnası İYUK'nun 27'nci maddesinin 3'üncü fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, vergi mahkemelerinde dava açılması ile tarh edilen vergi ile benzeri mali yükümlülükler ile bunlara bağlı mali para cezalarının yürütülmesi kendiliğinden durur.

⁴⁰ Giritli v.d., 1967:164.

⁴¹ Siddık Sami Onar, (1966): *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul: s. 385.

yeni bir statüye girmektedirler⁴². Danıştay 7. Dairesi'nin konu hakkında vermiş olduğu bir kararda, idari işlemin hukuki varlık kazanabilmesinin, yargı organınca uygun görülmesine ve onanmasına bağlı olmadığı, idari rejimde, idari işlemin, tesis edildiği anda kesin ve icrai nitelikte olduğu ve hukuka uygunluk karinesinden yararlandığı; idari yargı yerinin onamasına bağlı olmaksızın hüküm ve sonuçlarını doğurduğu açıklanmaktadır⁴³.

İdari yaptırım kararının tek yanlı irade açıklaması ile tesis edilmesi ve yaptırım kararının kanunilik karinesinden yararlanıyor olmasının doğal uzantısı, idari yaptırım kararının ‘‘uygulanabilir’’ yeteneğe sahip olmasıdır⁴⁴. Bu anlamda idari yaptırımlar, kesin, uygulanabilir (icrai), sonuç doğurucu ve yeni bir hukuki durum yaratan işlemlerdir⁴⁵. İdari yaptırımların icrailik özelliği ile idare, kendi iradesini ilgili kişilere kabul ettirme imkânına kavuşmaktadır. İdari yaptırım kararlarının icrai olmasının altında idarenin kamu gücüne sahip olması yatmaktadır. İdarenin kamu gücüne sahip olmasının temelinde ise, kamu yararı düşüncesi bulunmaktadır⁴⁶.

1.1.6.5. İdari Düzeni Koruma Amacı

Konu yönünden idari düzeni ihlal eden eylem ile ceza hukuku anlamındaki suç arasında hukuka aykırılık bakımından bir fark bulunmamaktadır. Her iki tür hukuka aykırılık halinde de sosyal düzenin temelleri ihlal edilmekte ve anti sosyal bir tehlike ortaya çıkmaktadır. Ancak, ceza hukuku alanında öngörülen yaptırımlar, toplumsal düzene aykırı olan ve ceza kanunlarında suç sayılan davranışlara uygulanıp, toplum düzeninin korunması ve sağlanması amacına yönelikken; idari yaptırımlar, idari düzenin sağlanmasına, idarenin kendi işleyişini düzenlemeye ve iç düzenini korumaya yöneliktirler⁴⁷.

⁴² Giritli v.d.,1967:164.

⁴³ Danıştay 7.D, 16.11.2005 tarih, E: 2002/4300, K: 2005/2763 sayılı karar, *Danıştay Der.*, S. 112: s.219.

⁴⁴ İl Han Özay, (2004): *Günüşiğinde Yönetim II, Yargısal Korunma*, Filiz Yayınları, İstanbul: s.143.

⁴⁵ Danıştay 8.D, 28.10.1987 tarih, E: 1986/28 1, K: 1987/438 sayılı karar, *Danıştay Der.*, S. 70-71: s. 432.

⁴⁶ A. Şeref Gözübük, Turgut Tan, (2001): *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara: s. 357.

⁴⁷ Günay,1996: 221.

1.1.6.6. Zorlayıcı ve Önleyici Nitelik

İdari yaptırımlar, kamu düzenini ihlal eden davranışları önleyici nitelik taşıdıkları gibi muhatabı olan birey veya birey toplulukları için de zorlayıcı bir niteliğe sahiptirler⁴⁸.

İdari yaptırımlar, önleyici nitelikleri gereği cezalara göre daha hafif ihlallere yönelik olduklarından, ister koruma tedbiri şeklinde, isterse asıl yaptırım olarak başvurulsunlar, idari ihlal fiili hiçbir zarara yol açmamış olsa bile uygulanabilmektirler⁴⁹.

1.1.6.7. Yaptırımların Türü, Süresi ve Miktarının Kanunla Belirlenmesi

İdare, idari yaptırım kararını önceden belirlenmiş genel ve objektif kurallara uygun almak zorundadır. İdari yaptırımın türü, süresi ve miktarı bakımından idareye getirilen bu sınırlama, temel hak ve özgürlüklerin korunması ile ilişkilidir. Kanunilik ilkesinin yansıması olan bu özellik, bireyler için bir güvence oluşturmaktadır⁵⁰.

Yargılama aşamasında, işlenen fiilin kanundaki tanıma uyup uymadığı araştırılmaktadır. Danıştay 13. Dairesi bir kararında⁵¹, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu'na, kuruluş kanunu ile idari yaptırım uygulama konusunda bir yetki verilmediğinden, yönetmelikle idari yaptırım niteliğinde doğrudan satış belgesinin askıya alınması veya iptali yetkisi verilmesinin dayanağının hukuka aykırı olduğunu açıklamaktadır.

⁴⁸ Çağlayan, 2006: 24.

⁴⁹ Kalabalık, 2001: 497.

⁵⁰ Zuhal Bereket, (1996): *Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay*, Yetkin Hukuk Yayınları, Ankara: s. 80.

⁵¹ Danıştay 13.D., 25.12.2006 tarih, E: 2005/9375, K: 2006/4919 sayılı karar, www.danistay.gov.tr. Erişim tarihi:10.01.2009.

1.1.6.8. İdari Usul Kuralları Uyarınca Alınması

İdari usul, idari işlemin kurulmasından önceki süreçlerle ilgilidir ve idarenin yalnızca hukuka uygunluğuna ilişkin usulü bir sorun olmayıp, idarenin demokratik, açık ve katılımcı olması gibi kamu yönetimi sorunlarıyla da yakından ilişkili bir konudur⁵². İdari usul kuralları, idarenin takdir yetkisi içinde almış olduğu idari karar ve işlemlerde idari otoriteyi demokratik yöntemlerle bağlayarak idarenin hukuk dışına çıkmasını önlemek, hukuka uygun davranmasını sağlamak amacını taşımaktadır⁵³. İdari usul ve başvurulduğunda işlemeye başlayacak idari yargılama aynı çizgi içinde bulunan birbirini tamamlayan süreçlerdir. İdari usul ile idari yargılama usulü arasındaki yakın ilişki zorunlu olarak bu iki alandaki kurallarda iç içeliğe neden olmaktadır.

Ülkemizde genel nitelikte bir idari usul kanunu mevcut olmadığından, idari usul kurallarının bazıları İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK)’nda yer almaktadır. Örneğin, İYUK’un yürütmenin durdurulması başlıklı 27’nci maddesinde, “‘Danıştay’da veya idari mahkemelerde dava açılması, dava edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmaz” kuralı, bir yönüyle idari işlemlerin hukukiliği karinesine ve icrailiği niteliğine bir gönderme yapması nedeniyle idari usul alanını; idari yargı yerlerince idari işlemlerin yürütülmesinin durdurulmasına olanak veren ve bunun koşullarını düzenleyen hükümlerle zorunlu bağlantısı nedeniyle de idari yargılama usulünü ilgilendirmektedir⁵⁴. İdari usule ilişkin kuralların bir kısmı da yargı içtihatlarıyla belirlenmiştir. Bir kısım idari usul kuralı ise, demokratik bir hukuk devleti öngörüsü olan Anayasanın bütününe hâkim olan ilkelerden çıkarılacak usuller ve beklentiler olarak dikkat çekmektedir. Nitekim hukuki belirginlik, öngörülebilirlik ve hukuki güvenlik ilkeleri AYM’ nin birçok kararında birbiri ile bağlantılı olarak değerlendirilmiş ve daha sonra da bu ilkeler hukuk devleti ile ilişkilendirilmiştir⁵⁵. AYM kararlarına göre, hukuk devletinde kanunların adalet ve hakkaniyet ölçütlerine uygun, açık,

⁵² Yücel Oğurlu, (2005): “İdari Usul Kanunu Neden Acil ve Zorunludur?” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:IX, S.1-2: s.73.

⁵³ Nuri Alan, (2003): *İdari Usul ve İdari Yargı*, Danıştay Yayınları, Ankara: s. 227.

⁵⁴ Nuri Alan, (2008): “İdari Usul ile İdari Yargı Arasındaki İlişkiler” *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Özel Sayı: s.31.

⁵⁵ Adnan Küçük, (2008): “*Anayasa Mahkemesi Kararlarında Hukuk Devleti*” Adres Yayınları, Ankara: s. 404.

anlaşılabilir ve belirgin olması gerekmektedir⁵⁶. Hukukun üstünlüğünün egemen olduğu bir devlette hukuk güvenliğinin sağlanması hukuk devleti ilkesinin olmazsa olmaz koşuludur. Hak ve hürriyetlere ilişkin verilen sınırlama yetkisinin hangi hallerde kullanılabileceğinin kanunda açıkça gösterilmesi zorunludur⁵⁷.

Danıştay 13. Dairesi de bir kararında⁵⁸, idari usul kurallarının idarenin kamu gücünü kullanarak, bireylerin hak ve çıkarlarını etkilemeden önce ilgililerin bir takım hak ve yetkilerle donatılarak, idare önünde menfaatlerini tam olarak korumalarını sağlayan kurallardan oluştuğunu, idari usul kurallarının düzenlenmiş olduğu konularda usul kurallarına uyulmadan alınan yaptırım kararlarının hukuka aykırı olacağını açıklamaktadır.

Avrupa Konseyi'nin 31 (71) sayılı Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı, idari işlemlerin ve idari yaptırımların tesisi sürecinde takip edilecek olan idari usulün kapsamını belirlemiştir. Buna göre; tesis edilen işlemde haberdar edilme hakkı, kararın oluşumu aşamasında görüşlerini açıklayabilme hakkı, kararın oluşması aşamasında savunma hakkına uyulması, hukuki yardım alma hakkı, gerekçenin öğrenilmesi hakkı ile karara karşı başvuru yollarının ve başvuru süresinin gösterilmesini isteme hakkı idari usulün kapsamına ilişkin ilkelere aittir⁵⁹.

İdari usulün genel ilkelerinin titizlikle uygulanması gereken alan, idarenin takdir yetkisi içinde yaptığı bireysel işlemleri ve bu arada da idari yaptırımları kapsamasıdır. Çünkü burada, idarenin takdir yetkisini bireyin hak ve menfaatini ihlal etmeden veya zorunlu ise ihlali en azına indirerek veya gidererek kamu yararına uygun biçimde kullanması söz konusudur. Bu alanda idari usulün genel ilkelerinin uygulanması, kamu yararı ile bireysel hak ve özgürlüklerin dengelenmesine büyük ölçüde katkı

⁵⁶ AYM, 28.09.1995 tarih ve E:1995/24, K: 1995/52 sayılı karar, <http://www.anayasa.gov.tr>. Erişim tarihi:19.03.2009.

⁵⁷ AYM, 08.10.2003 tarih ve E:2003/31, K: 2003/87 sayılı karar, <http://www.anayasa.gov.tr>. Erişim tarihi:10.02.2009.

⁵⁸ Danıştay 13.D., 19.05.2004 tarih, E: 2005/161, K: 2005/2120 sayılı karar, www.danistay.gov.tr. Erişim tarihi:11.02.2009.

⁵⁹ Oğurlu, 2005: 80.

sağlayacaktır⁶⁰.

1.1.6.9. Yaptırım Kararlarının Uygulanmasında İdarenin Takdir Yetkisi

İdarenin hukuk kurallarına sıkıca bağlı kalması, günün değişen hukuk kuralları içinde olası değildir. İdareye esnek davranmak ve hızlı hareket etmek olanağı vermek modern hukuk düzeninin gereğidir. Yasa koyucu, önceden ortaya çıkabilecek olayları kestirip onların özelliklerine göre düzenleme yapamaz. Bu nedenle, idarenin hukuka bağlılığı ilkesi yanında, idareye birçok konuda takdir yetkisi tanınmış bulunmaktadır⁶¹. Önceden hareket etme şartlarının belirlenmiş olmasının doğuracağı sakıncaları gidermek amacıyla, bir şeyi yapıp yapmamak ve hukuka uygun çözüm şeklini seçmek konusunda idarenin karar vereceği serbest alan, idarenin takdir yetkisi alanını oluşturmakta, takdir yetkisi idarenin serbestçe hareket edebileceği alana ilişkin bulunmaktadır⁶².

İdari yaptırımlarda idareye tanınan takdir yetkisi, gerek idari ihlal fiilinin belirlenmesinde, gerekse de ihlal fiilinin failine uygulanacak yaptırımın seçiminde kendisini göstermektedir⁶³. Disiplin cezası türündeki idari yaptırımlar buna örnek olarak gösterilebilir. Bu durumlarda takdir yetkisinin özü, işlemin uygunluğuna, yani yerindeliliğine ilişkin olmaktadır⁶⁴. Ancak, idarenin idari yaptırım uygulama konusunda sahip bulunduğu takdir yetkisi mutlak ve sınırsız değildir. Takdir yetkisinin, kamu yararı ve kamu hizmetinin gerekleri göz önünde tutularak kullanılması gerekmektedir. Danıştay 12. Dairesi konu hakkında vermiş olduğu bir kararda⁶⁵, idari işlemlerde takdir yetkisinin, nesnel (objektif) ölçüler içinde yasal amaca ve kamu hizmeti gereklerine uygun biçimde kullanılması gerektiğini vurgulamaktadır.

⁶⁰ Alan, 2008: 34.

⁶¹ Bereket, 1996:81.

⁶² Erman Bayraktar, (1976):“*Takdir Yetkisi ve Yargı Yoluyla Denetimi*” İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler, Güneş Matbaası, Ankara: s. 261.

⁶³ Kalabalık, 2001: 497.

⁶⁴ Akyılmaz, (2000): 165.

⁶⁵ Danıştay 12.D., 24.04.1978 tarih, E: 1977/1349, K: 1978/955 sayılı karar, www.danistay.gov.tr. Erişim tarihi: 07.01.2009.

İdareye takdir yetkisi tanınması, idarenin kararında yaptığı işlemin sebebini ve gerekçesini göstermesine de engel değildir⁶⁶. İdare takdir yetkisini kullanması sonunda yapmış olduğu seçimin gerekçesini ve kanıtlarını savunma dilekçesinde veya idari yargı yerinin ara kararı ile istemesi üzerine açıklamak zorundadır⁶⁷.

İdari yargı yerlerinin takdir yetkisine dayanılarak tesis edilen idari yaptırım kararları üzerindeki yargı denetimlerinin sınırı, İYUK'nun 2'nci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, idarenin takdir yetkisini ortadan kaldıracak biçimde yargı kararı verilemeyeceği gibi, idari yaptırım kararları üzerinde yerindelik denetimi de yapılamamaktadır. Danıştay 4. Dairesi altta anılan kararında yargı yerince yerindelik denetimi yapılamayacağını şu şekilde açıklamaktadır:

“...Vergi Usul Kanunu'nun 365'inci maddesinde vergi cezalarının, kesilmelerini gerektiren olayların ilgili bulunduğu vergi bakımından mükellefin bağlı olduğu vergi dairesi tarafından kesileceği ifade edilmiştir. Ceza kesme yetkisi vergi dairesine ait olup, bu kesilen cezalara karşı açılan davayı inceleyen mahkemece yerindelik denetimi yapmak suretiyle idarenin yerine geçerek tamamen farklı bir eylem nedeniyle uygulanabilecek yeni bir cezanın ihdas edilmesinde yasaya uyarlık bulunmamaktadır...”⁶⁸

İdarenin yaptırım kararı alıp almamada, zaman ve yeri saptamada, yöntem, araç ve gereçleri seçmede özgür bırakılması gibi konular yaptırım kararının yerinde olup olmadığına ilişkin olduğundan yargısal denetimin dışında kalmaktadır⁶⁹. Ancak, bu halde de idare seçiminin kanıtlarını ve gerekçesini idari yargı yerine vereceği savunmasında göstermek zorundadır⁷⁰.

⁶⁶ Oğurlu, 2000: 149.

⁶⁷ Candan, 2006: 149.

⁶⁸ Danıştay 4.D., 27.11.2002 tarih, E: 2001/4356, K: 2002/3684 sayılı karar, www.danistay.gov.tr. Erişim tarihi:01.03.2009.

⁶⁹ Lütfi Duran (1998): “İdari İşlem Niteliğinde Yargı Kararıyla Vergi Davalarının Çözümü”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.21, S.1: s. 8.

⁷⁰ Günday,1996:140.

1.1.6.10. Yaptırım Kararlarının Gerekçeli Olması

İdari yaptırım kararlarının gerekçeli olması, usul yönüyle savunma hakkı gibi işlemin şekil unsuru içinde değerlendirilebileceği gibi, gerekçe ve sebep ilişkisi göz önünde tutulursa, sebep unsuru içinde de değerlendirilebilmektedir⁷¹.

İdari yaptırımlarda gerekçe, yaptırımın muhatabını aydınlatma, bilgilendirme amacı taşımaktadır. Yaptırım kararının gerekçesi; yaptırımın yasaya uygunluğunu ve dayanağını değerlendirme, itiraz edip etmeme ve yargı yoluna gidip gitmeme konusunda yaptırım kararının muhatabına yardımcı olmaktadır. Danıştay 5. Dairesi konu hakkında vermiş olduğu bir kararda⁷², idari işlemlerin belli bir sebebe dayalı olması gereğinin idare hukukunun temel kuralı olduğunu, idari işlemde sebep gösterilmesinde yasal bir zorunluluk bulunmasa bile, İYUK'nun 20. maddesine göre, idarenin ihtilaf konusunun çözümlenebilmesi ve sağlıklı bir karar verilebilmesi için gerekli bilgileri ve işlemin dayanağını mahkemeye bildirmekle yükümlü olduğunu açıklamaktadır.

Bu konu hakkında bir örnek göstermek gerekirse, Vergi Usul Kanunu (VUK) 'nun 34'üncü maddesinde, takdir komisyonu tarafından matrah takdir edilirken takdirin dayanağı ile takdir hakkındaki gerekçenin takdir komisyonu kararında yer alacağı düzenlenmiştir. Takdir komisyonu tarafından gerekçesiz alınacak yaptırım kararları idari yargı yerlerince bu sebeple iptal edilecektir. Nitekim, Danıştay 4. Dairesi takdir komisyonlarınınca matrah belirlenirken, takdir kararında takdirin dayanağının gösterilmemesinin, tarh edilen vergi matrahını ve bu matrah esas alınarak uygulanan idari yaptırım kararını hukuka aykırı kılacağını vurgulamaktadır⁷³.

İdari işlemlerin gerekçeli olması, aynı zamanda savunma hakkına saygının bir parçasıdır. Savunma hakkı, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 28 Eylül

⁷¹ Bereket, 1996: 97.

⁷² Danıştay 5.D., 11.05.1983 tarih, E: 1981/2337, K: 1983/3963 sayılı karar, Aktaran: Bereket,1996: 25.

⁷³ Danıştay 4.D., 28.02.2000 tarih, E: 1999/1904, K: 2000/779 sayılı karar, www.danistay.gov.tr. Erişim tarihi:10.12.2008.

1977 tarihinde kabul edilen, 77 sayılı “İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Kararın” 1.ilkesi olan “*dinlenilme hakkı*” ile iç içe bulunmakta, dinlenilme hakkının bir uzantısı olarak görülmektedir. Buna göre, hak ve menfaatini ihlal eden bir yaptırım kararına karşı ilgili kişi, henüz yaptırım kararı oluşturulmadan kararın kurulması aşamasında idare önünde kanıtlarını sunarak savunmasını yapabilecek ve dinlenecektir.

Hukukun genel ilkeleri içinde yer alan savunma hakkının kullanılabilmesi için, ilgilinin işlemle ilgili her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilmesi, gerektiğinde kendisine belgeleri inceleyebilme olanağının verilmesi gerekmektedir⁷⁴. İdare ile birey arasındaki ilişkilerde haklara saygınlığı azami ölçüde sağlamak, idari işlemin oluşumunda, ilgiliye kendisini dinlettirme olanağını tanımak gerekmektedir. İlgili, idari işlemle ilgili sürece katılma ve haklarını, özgürlüklerini ve yasal çıkarlarını savunma olanağına sahip olmalıdır⁷⁵. Savunma hakkı, bir idari yaptırım kararının muhatabına kendisine yöneltilecek karar konusunda önbilgi almasını, kendi açıklamalarını ve haklılık savlarını belirtme olanağını sağlamaktadır.

İdari yaptırım kararlarının gerekçeli alınması ilkesi, idarenin bir yaptırımı uygulamak için kendi açısından var olduğuna inandığı sebepler üzerinde tartışma olanağı vermekte, ilgiliye kendisini savunma hakkı tanındıktan sonra yaptırım kararına karşı önlem almasını sağlamaktadır. Bunun yanında, yaptırım kararlarının gerekçeli olması yaptırım kararının sebep unsurunun yargısal denetimini de kolaylaştırmaktadır⁷⁶.

İdare kendisine tanınan alt ve üst sınırları belirlenmiş alanlarda takdir yetkisini kullanırken tabanın üstünde karar vermesi durumunda, bu kararının nedenini yargı yerinde gerekçelendirmek zorundadır⁷⁷. İdareye takdir yetkisi tanınmış olması halinde, takdir yetkisini kullanan idare, bu yetkisini neden sonuçta ortaya çıkan yönde kullandığını

⁷⁴ Alan, 2008:36.

⁷⁵ Bereket, 1996: 28.

⁷⁶ Tekin Akıllıoğlu, (1982): “Yönetmelik İşlemlerinde Gerekçe İlkesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.15, S. 2.:Aktaran: Oğurlu, 2000: 220.

⁷⁷ Şeref Gözübüyük, (1996): *Yönetmelik Yargı*, Turhan Kitabevi, Ankara: s. 205.

gerekçede belirtmelidir. Bu, idare karşısında bireyin ne yönde hareket etmesi gerektiği ve kendisini ne şekilde savunacağını bilmesi açısından önemlidir⁷⁸.

1.1.6.11. Başvuru Yollarının ve Sürelerinin Gösterilmesi

İdari usulde önemli hususlardan birisi de idari usulü sona erdiren idari işlemin, yöneldiği kişi için gerek uygulama, gerek bilgilenme ve gerekse hukuk yollarına başvurabilme hususunda yeterince açık ve yol gösterici olma zorunluluğu taşımasıdır. İdari işleme, bu arada, idari yaptırım kararlarına karşı başvuru yollarının gösterilmesi hak arama özgürlüğünü etkinleştirmesi bakımından önemlidir. Anayasanın “Temel hak ve hürriyetlerin korunması” başlıklı 40'inci maddesi gereğince, devlet işlemlerinde ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini göstermek zorundadır.

Danıştay 4. Dairesinin konu hakkında vermiş olduğu bir kararında⁷⁹, bireylerin yargı ya da idari makamlar önünde anayasal bir hak olan "*hak arama hürriyetlerini*" kullanabilmelerini sağlamak ve kolaylaştırmak amacıyla, idarenin her türlü işleminde, bu işlemlere karşı başvurulacak yargı veya idari makamlar ile başvuru süresinin gösterilmesinin Anayasal zorunluluk olduğu vurgulanmaktadır.

İşleme karşı başvuru yollarının gösterilmesi yükümlülüğü, aynı zamanda, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 28 Eylül 1977 tarih ve 31 sayılı "Bireyin İdari İşlemler Karşısında Korunması" başlıklı tavsiye kararında belirtilen esaslardan birisidir. Bu karara göre, yazılı olarak bildirilen işlem, ilgilinin haklarını, özgürlüklerini ya da menfaatini zedeler nitelikte ise olağan başvuru yolları ve başvuru süresini de göstermesi gerekmektedir. Başvuru yollarının gösterilmemiş olması durumunda kişilere tanınan başvuru hatta dava hakkı bir anlam ifade etmeyecek, hak

⁷⁸ Şeref Gözübüyük, (1998): *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara: s. 177.

⁷⁹ Danıştay 4.D, 13.11.2006 tarih, E: 2005/2134, K: 2006/2156, sayılı karar, www.danistay.gov.tr. Erişim tarihi:02.10.2008.

arama özgürlüğünün kullanılmasında aksaklıklar söz konusu olabilecektir⁸⁰.

İdari yaptırım kararlarında idari başvuru yollarının gösterilmesinin yanında, başvuru süresinin de gösterilmesi gerekmektedir. Başvuru süreleri, koruyucu niteliktedir ve ilgililerin düşünerek karar vermelerini sağlamak üzere konulmuşlardır. Temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunlarla sınırlandırılabilmesi şeklindeki anayasal kural, dolaylı olarak, hak arama özgürlüğünün zaman yönünden sınırlandırılmasına ve idari dava açma süresinin yasa ile düzenlenerek belirlenmesine de imkân vermektedir⁸¹.

İdari yaptırımların üstte sayılan özelliklerinden asıl belirleyici olanı, yargı kararına gerek olmaksızın idari yaptırım kararlarının doğrudan doğruya uygulanabilir nitelikte olmalarıdır. Yetkili idarece kesin olarak tesis edilmiş olan idari yaptırım kararları sonuçlarını kendiliğinden ortaya koymakta ve yeni bir hukuki durum yaratmaktadırlar⁸².

1.2. İDARİ YAPTIRIM- CEZA YAPTIRIMI AYRIMI

İdari yaptırımlar, idarenin bir yargı kararına gerek olmadan yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak, idare hukuku ile bazı ceza hukuku ilkelerini dikkate alarak tesis ettiği idari işlem niteliğindeki kararlarından oluştuğundan, bu başlık altında idari yaptırımlarla ceza yaptırımları arasındaki farklar ortaya konularak, ceza hukukuna egemen olan ilkelerin idari yaptırımlar hukukunda hangi ölçüde uygulanabildiği açıklanacaktır.

1.2.1. Cezanın Tanımı

Ceza, “kanun tarafından bir tehdit olarak öngörülen ve adli makamlar tarafından

⁸⁰ Akyılmaz,2000:213.

⁸¹ Oğurlu,2000:224.

⁸² Nuri Alan, “İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları” *Danıştay Der.*, S. 50-51: s. 22.

bir ceza yargılaması sürecinde, yine kanunun bir emrini ihlal eden kişiye uygulanan acı, ıstırap⁸³ olarak tanımlanabilmektedir.

Ceza hukukunun sistematik bir hukuk dalı olarak meydana çıkışından önce de ceza bir sosyal olay veya kurum sıfatıyla her zaman ve her dönemde, bir tepki biçiminde var olmuştur. Anti sosyal fiile karşı gelişen bu sosyal tepkinin devlet tarafından düzenlenmesi ile ceza hukuku ortaya çıkmıştır⁸⁴.

1.2.2. İdari Yaptırımlar ile Ceza Yaptırımları Arasındaki Farklar

İdari ihlallerin karşılığı olarak uygulanan idari yaptırımlar, işlevsel ve kuramsal olarak ceza hukuku yaptırımlarından ayrılmaktadırlar⁸⁵. Danıştay 10. Dairesi ceza yaptırımı ile idari yaptırımların, amaç, yaptırıma yetkili organ, usul, hukuki sonuç ve hukuksal nitelik yönlerinden birbirlerinden farklı olduğunu, ceza yaptırımlarının, ceza kanunlarında suç olarak öngörülen ihlallerin yaptırımı olarak ceza yargılaması sonucunda verilen kararlardan, idari yaptırımların ise, yasaların açıkça yetki verdiği ve yasaklamadığı durumlarda, araya yargı kararı girmeden, idarenin bir işlemi ile idare hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu kararlardan oluştuğunu vurgulamaktadır⁸⁶.

1.2.2.1. Fail Açısından Farklar

Modern ceza hukukunda, suçlunun kişiliği ön plana çıkmış, cezaların bireyselleştirilmesi cezalandırma fonksiyonunun adeta temelini oluşturmuştur. Cezaların bireyselleştirilmesi cezayı, kanunda belirlenen sınırlar ve ölçütler doğrultusunda her somut olayda farklı şekilde ortaya çıkan suça ve suçlunun kişiliğine uydurmak olarak tanımlanabilmektedir.

⁸³ Nevzat Toroslu (2006): *Ceza Hukuku Genel Kısım*, Savaş Yayınevi, Ankara: s. 374

⁸⁴ Faruk Erem-Ahmet Danişman- Mehmet Emin Artuk (1997): *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Seçkin Yayınevi, Ankara: s. 682.

⁸⁵ Özay, 1985: 45.

⁸⁶ Danıştay 10.D., 05.12.2003 tarih, E: 2002/521, K: 2003/4772 sayılı karar, www.danistay.gov.tr. Erişim tarihi:09.02.2009.

Cezaların bireyselleştirilmesi ile kanunda belli sınırlar arasında tespit edilmiş olan soyut cezalar, ortaya çıkan zararın ağırlığı, fiilin işleniş şekli gibi fiile ilişkin ölçütlerle birlikte, suçu işleyen kişinin kişiliği, toplumsal konumu dikkate alınarak uygulanacak cezanın bireyselleştirilmesi sağlanmaktadır. Cezaların bireyselleştirilmesi sonucu suçlu kişilik, ancak gerçek kişilerde bulunabilen isnad yeteneği gibi bir takım yetenekleri gerektirdiği için⁸⁷ tüzel kişiler hakkında ceza yaptırım uygulanmamaktadır (TCK. m.20/2). Ancak, ekonomi ve maliye alanındaki gelişmeler göz önünde tutularak organlarının işleyebilecekleri hırsızlık, güveni kötüye kullanma ve dolandırıcılık gibi suçların işlenmesi suretiyle yararına haksız menfaat sağlanan tüzel kişilerin hukuki sorumlulukları kabul edilmiştir. TCK'nun "ceza sorumluluğunun şahsiliği" başlıklı 20'nci maddesinde tüzel kişiler hakkında suç dolayısıyla kanunda öngörülen güvenlik tedbiri niteliğindeki yaptırımların uygulanabileceği düzenlenmiştir.

Buna karşılık, ceza yaptırımlarının kişiselleştirilmelerini gerektiren, suç failinin kişiliğinin ön plana çıkmasına neden olan sebepler idari yaptırım kararlarında aranmadığından, idari ihlal faili, gerçek kişiler yanında tüzel kişiler de olabilmekte, idari yaptırımlar tüzel kişiler hakkında da uygulanabilmektedir. Bu konu hakkında bir örnek vermek gerekirse, VUK'nun 333'üncü maddesi uyarınca, tüzel kişilerin idaresi ve tasfiyesinde vergi kanunlarına aykırı hareketlerden oluşacak idari yaptırımlar doğrudan tüzel kişiler adına uygulanabilmektedir. Aynı şekilde, Spor Müsabakalarında Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanun'un 23'üncü maddesi gereğince, spor ahlakına aykırı, tahrik edici, aşağılayıcı, dil, din, mezhep, ırk, cinsiyet, etnik ve siyasi ayrımcılığa yönelik söz sarf eden veya bu mahiyette afiş veya pankartları müsabaka alanına veya yakın çevresine asan kişilere bir milyar lira, tekrarı halinde iki milyar lira idari para cezası uygulanır. Fail, kulübün veya bir taraftar derneğinin mensubu ise, suçun tekrarı halinde mensubu bulunduğu kulüp veya dernek hakkında da üç milyar lira idari para cezası uygulanacaktır.

⁸⁷ Dönmezer v.d., 1986:444.

1.2.2.2. Yaptırımların Türleri Açısından Farklar

Ceza hukuku alanında uygulanan yaptırımlar ile idari yaptırımlar arasında yaptırımların türü ve ağırlığı açısından farklar bulunmaktadır. TCK'nun, üçüncü kısmında yaptırım türleri olarak, cezalar ile güvenlik tedbirleri düzenlenmiştir.

1.2.2.2.1. Ceza Yaptırımları

Ceza hukuku alanında uygulanan yaptırımlar, kamu düzenini bozucu ağır ihlallere karşı uygulandıklarından, daha çok hürriyeti bağlayıcı cezaları içermektedirler⁸⁸.

1.2.2.2.1.1. Ceza Yaptırımlarının Türleri

Suç karşılığında uygulanan yaptırım olarak, cezalar, TCK'nun 45'inci maddesinde hapis ve adli para cezaları olarak düzenlenmiştir.

1.2.2.2.1.1.1. Hapis Cezası

Hapis cezası, hükümlünün bir yere kapatılması suretiyle hürriyetinin kısıtlanmasıdır. TCK'nun 46'ncı maddesinde, hapis cezası, ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası, müebbet hapis cezası ve süreli hapis cezası olarak düzenlenmiştir.

Ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası hükümlünün hayatı boyunca devam eder, müebbet hapis cezasından farklı olarak, ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası, kanun ve tüzükte belirtilen sıkı güvenlik rejimine göre infaz edilmektedir (TCK. m.47). Müebbet hapis cezası, hükümlünün hayatı boyunca devam etmektedir (TCK. m.48). Süreli hapis cezası ise, kanunda aksi belirtilmeyen hâllerde bir aydan az, yirmi yıldan fazla olamayan hürriyeti bağlayıcı ceza türüdür. Hükmedilen bir yıl veya daha az süreli hapis

⁸⁸ Dönmezer v.d.,1986:688.

cezası ise, kısa süreli hapis cezasıdır (TCK. m.49).

1.2.2.2.1.1.2. Adli Para Cezası

Para cezası, kanunun suç olarak gösterdiği bir fiili işleyen kişiye, kanunda yazılı sınırlar arasında (beş günden az ve kanunda aksine hüküm bulunmayan hâllerde yediyüzotuz günden fazla olmamak üzere) belirlenerek uygulanan ve ödenmemesi halinde kanunun gösterdiği diğer yaptırımlara çevrilebilen, kamu gücüne bir miktar paranın ödenmesini emreden yaptırım türüdür⁸⁹.

1.2.2.2.2. Emniyet Tedbirleri

Emniyet tedbirleri, suçludaki tehlikelilik durumuyla orantılı olarak hükmedilen ve asıl olarak sosyal savunma amacına yönelmiş bulunan müeyyideler şeklinde tanımlanabilmektedir. Güvenlik tedbirleri olarak uygulanacak tedbirler, değişik amaçlara hizmet etmektedir. Emniyet tedbiri olarak öngörülmüş olan bir tedbir, kişinin iyileştirilmesini ön planda tutmuş olabileceği gibi, toplumu korumak ve kişiyi toplum bakımından zararsız hâle getirmek amaçlarına da yönelmiş olabilmektedir.

Emniyet tedbirlerinin kişi hakkında uygulanabilmesi için, bir suçun işlenmiş olması gerekmekte ise de, suçun kusurla işlenmiş olması aranmamaktadır.

Diğer taraftan, emniyet tedbiri, işlenen suçun ağırlığı ile orantılı olarak değil, tehlikelilik durumu göz önünde bulundurularak uygulanan bir ceza hukuku yaptırımıdır. Bu yönüyle emniyet tedbiri cezadan farklılık arz etmektedir; çünkü güvenlik tedbirinden farklı olarak, cezaya işlenen suçun ağırlığıyla orantılı hükümlenmektedir⁹⁰.

⁸⁹ İzzet Özgenç (2006): *Türk Ceza Kanunu Gazi Şerhi*, Ankara Açık Ceza İnfaz Kurumu Matbaası, Ankara: s. 661.

⁹⁰ Özgenç, 2006: 280.

1.2.2.2.2.1. Emniyet Tedbirlerinin Türleri

TCK'nun 53 ilâ 60'ncı maddelerinde emniyet tedbirlerinin türleri düzenlenmiştir.

1.2.2.2.2.1.1. Belli Hakları Kullanmaktan Yoksun Bırakılma

Suç işleyen kişi, toplumun kendisine duyduğu güveni yitirmektedir. Bu nedenle, suç işleyen kişi özellikle güven ilişkisinin varlığını gerekli kılan belli hakları kullanmaktan yoksun bırakılmaktadır⁹¹. Buna göre, kişi, kasten işlemiş olduğu suçtan dolayı hapis cezasına mahkûmiyetin kanuni sonucu olarak; sürekli, süreli veya geçici bir kamu görevinin üstlenilmesinden; bu kapsamda, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinden veya devlet, il, belediye, köy veya bunların denetim ve gözetimi altında bulunan kurum ve kuruluşlarca verilen, atamaya veya seçime tâbi bütün memuriyet ve hizmetlerde istihdam edilmekten, seçme ve seçilme ehliyetinden ve diğer siyasî hakları kullanmaktan, velayet hakkından; vesayet veya kayımlığa ait bir hizmette bulunmaktan, vakıf, dernek, sendika, şirket, kooperatif ve siyasî parti tüzel kişiliklerinin yöneticisi veya denetçisi olmaktan, bir kamu kurumunun veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşunun iznine tâbi bir meslek veya sanatı, kendi sorumluluğu altında serbest meslek erbabı veya tacir olarak icra etmekten, yoksun bırakılmaktadır. Kişi, işlemiş bulunduğu suç dolayısıyla mahkûm olduğu hapis cezasının infazı tamamlanıncaya kadar bu hakları kullanamamaktadır (TCK m.53).

1.2.2.2.2.1.2. Eşya Müsaderesi

Eşya müsaderesinin konusunu, kasıtlı bir suçun işlenmesinde kullanılan veya suçun işlenmesine tahsis edilen ya da suçtan meydana gelen eşya oluşturmaktadır. İyiniyetli üçüncü kişilere ait olmamak koşuluyla, kasıtlı bir suçun işlenmesinde kullanılan veya suçun işlenmesine tahsis edilen ya da suçtan meydana gelen eşyanın emniyet tedbiri olarak müsaderesine karar verilmektedir (TCK m.54).

⁹¹ Özgenç, 2006: 677.

1.2.2.2.2.1.3. Kazanç Müsaderesi

Suçun işlenmesi ile elde edilen veya suçun konusunu oluşturan ya da suçun işlenmesi için sağlanan maddî menfaatler ile bunların değerlendirilmesi veya dönüştürülmesi sonucu ortaya çıkan ekonomik kazançların müsaderesine karar verilmektedir (TCK m.55).

1.2.2.2.2.1.4. Çocuklara Özgü Güvenlik Tedbirleri

TCK'nun 56'ncı maddesinde, çocuklara özgü güvenlik tedbirlerinin neler olduğunun ve ne suretle uygulanacaklarının ilgili kanunda gösterileceği düzenlenmiştir. Bu kapsamda çıkarılmış olan Çocuk Koruma Kanunu'nun 5'inci maddesine göre, koruyucu ve destekleyici tedbirler, suça sürüklenen ve ceza sorumluluğu olmayan çocuğun öncelikle kendi aile ortamında korunmaya yönelik danışmanlık, eğitim, bakım, sağlık ve barınma konularında alınacak tedbirlerden oluşmaktadır⁹².

1.2.2.2.2.1.5. Akıl Hastalarına Özgü Güvenlik Tedbirleri

Fiili işlediği sırada akıl hastası olan kişi hakkında, koruma ve tedavi amaçlı olarak güvenlik tedbirine hükmedilmektedir. Hakkında güvenlik tedbirine hükmedilen akıl hastaları, yüksek güvenliqli sağlık kurumlarında koruma ve tedavi altına alınmaktadırlar (TCK m.57).

1.2.2.2.2.1.6. Suçta Tekerrür ve Özel Tehlikeli Suçlar

765 sayılı eski TCK'ndan farklı olarak, 5237 sayılı yeni TCK'nun 58'inci maddesi gereğince tekerrür nedeniyle cezanın arttırılması yoluna gidilmemektedir. Suç işlemede tekerrür hali, kişinin diğere suçlulara nazaran toplum açısından daha fazla tehlikeli olduğunu

⁹² Özgenç, 2006: 694.

ortaya çıkarttığından, yeni TCK sisteminde tekerrür, hapis veya adli para cezasının seçimlik olarak öngöröldüğü hallerde, kişi hakkında hükümlenen hapis cezasının infazı sürecinde koşullu salıverilme hükümlerinin uygulanması ile bağlantılı olarak ve ayrıca, mahkum olduğu hapis cezasının infazından sonra kişi hakkında denetimli serbestlik tedbiri uygulanması ile bağlantılı olarak dikkate alınmaktadır⁹³.

1.2.2.2.1.7. Sınır Dışı Edilme

İşlediği suç nedeniyle iki yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına mahkûm edilen yabancı, güvenlik tedbiri olarak, cezasının infazından sonra sınır dışı edilmektedir (TCK m.59).

1.2.2.2.1.8. Tüzel Kişiler Hakkında Güvenlik Tedbirleri

Bir kamu kurumunun verdiği izne dayalı olarak faaliyette bulunan özel hukuk tüzel kişisinin organ veya temsilcilerinin iştirakiyle ve bu iznin verdiği yetkinin kötüye kullanılması suretiyle tüzel kişi yararına işlenen kasıtlı suçlardan mahkûmiyet hâlinde, iznin iptaline karar verilmektedir. Müsadere hükümleri, yararına işlenen suçlarda özel hukuk tüzel kişileri hakkında da uygulanmaktadır (TCK m.60).

1.2.2.2.3. İdari Yaptırımların Türleri

İdari yaptırımlar, cezalandırmak ya da çektirmekten çok, idari düzeni koruma ya da sağlamaya yönelmekte olduklarından türleri de bu amaçlar doğrultusunda belirlenmiştir. Anayasanın 38'inci maddesi gereğince, idare kiři hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir yaptırım uygulayamaz. Bunun nedeni, bağımlı ve yeterli güvencesi olmayan idarenin bu tür yaptırımlara yetkili kılınmaması ve böylece hiyerarşik silsile içinde muhtemel bir baskı ile yaptırımların amaçlarına ters dūřecek bir kullanıma engel olunmak istenmesidir. İdari yaptırımların türleri aşağıda açıklanmaktadır.

⁹³ Özgenç, 2006:700.

1.2.2.2.3.1. İdari Mali Yaptırımlar

İdari mali yaptırımlar, idari ihlal failinin malvarlığı üzerinde etkili olan, failin malvarlığındaki bir şeyden yararlanmasının yasaklanması sonucunu doğuran yaptırımlardır. İdari mali yaptırımların konusunu, kural olarak, parasal bir edimin yerine getirilmesi oluşturmaktadır⁹⁴.

İdari mali yaptırımlar şu şekillerde uygulanmaktadır:

1.2.2.2.3.1.1. İdari Para Cezaları

İdari para cezaları, kanunda düzenlenmiş olan miktarın yetkili idare tarafından idari ihlal failine uygulanan, failin malvarlığı üzerinde etkili olan yaptırım türleridir. İdari para cezası uygulanmakla maddi açıdan birel işlemler grubunda bulunan öznel bir işlem yapılmış olmaktadır. Bu nedenle, idari para cezaları bir kez uygulanmakla sona ermektedir⁹⁵.

1.2.2.2.3.1.2. Elkoyma

Elkoyma, ispat vasıtalarından olup da faydalı görülen veya müsadereye tabi bulunan eşyanın, eşyayı elinde bulunduranın rızası bulunmamasına rağmen idarenin eli altına alınmasıdır⁹⁶.

1.2.2.2.3.1.3. Müsadere

İdari müsadere, toplum düzeninin, güvenliğinin ve sağlığının korunması konusunda idari düzeni bozan eylemlere idarece herhangi bir yargı kararı olmaksızın

⁹⁴ Çağlayan, 2006: 28.

⁹⁵ Özay, 1996:343.

⁹⁶ Öztürk, 1994: 462.

doğrudan doğruya uygulanan tali nitelikte bir yaptırımdır.

Müsadereye bazen bir ceza, bazen bir güvenlik önlemi ya da idari bir önlem olarak başvurulmaktadır. Eşyanın varlığının ayrı bir suç oluşturması aranmamaktadır. Bizzat eşyanın bulunmasının idari düzene aykırılık oluşturması durumunda idarece müsadere kararı verilebilmektedir. Müsadere edilen eşya, idare tarafından imha edilebilmekte ya da yasaların izin verdiği usul ve şekilde kullanılabilir.

Elkoyma ile müsadere arasındaki fark, elkoymanın idari ihlalin işlendiği anda uygulanmasına karşın, müsaderenin ileriye yönelik ve olası tehlikeyi önleyici nitelikte olmasıdır⁹⁷.

1.2.2.2.3.2. Disiplin Cezaları

Disiplin cezaları, kamu düzeninin sürdürülmesi, kamu düzeninin verimli, hızlı ve faydalı bir şekilde çalışması amacını güden idari yaptırımlardır. Uyarma, kınama, aylıktan kesme, görevden çıkarma gibi türleri olan bu yaptırımlar, kamu hizmetinin iç düzeni için gereken iç disiplini koruma ve bu hizmeti aksatan zararın ortaya çıkmasını engelleme yanında, ıslah ederek, kamu düzenine aykırılığın tekrar edilmemesini sağlama amacı taşımaktadırlar⁹⁸.

1.2.2.2.3.3. Bireysel İdari Yaptırımlar

Bireysel idari yaptırımlar, kişiye mali olmayan bir konuda, belirli bir hakkının ya da özgürlüğünün kısıtlanması sonucu doğuran ve idari ihlalin doğuşundan önce bireyin caydırılarak ihlalin ortaya çıkmasını engellemek, ihlalin çıkması halinde ise, tekrarlanmasını önlemek amacıyla uygulanan yaptırım türleridir⁹⁹.

⁹⁷ Oğurlu, 2000: 93.

⁹⁸ Günday, 1996:565.

⁹⁹ Oğurlu, 2000: 102.

Bireysel idari yaptırımlar olarak adlandırılan yaptırımların, sürücü ehliyetinin geçici olarak geri alınması, meslek ve sanatın icrasından men, izin ve ruhsatın geri alınması, faaliyetin durdurulması, pasaport vermemek, Türk vatandaşlığının Bakanlar Kurulu kararı ile kaybettirilmesi gibi türleri vardır.

1.2.2.3. İhlalin Manevi Unsuru Açısından Farklar

Ceza hukuku alanında suçtan söz edilebilmesi için, failin tipe uygun ve zararlı bir fiili gerçekleştirmesi yeterli olmayıp, ayrıca bu fiilin psikolojik yönden de faile bağlanabilmesi, yani, suçu oluşturan fiille fail arasında sadece nedensel bir bağın değil, aynı zamanda psişik bir bağın da bulunması gerekmektedir. Suçun manevi unsuru olarak ifade edilen bu husus, cezai sorumluluğun sübjektifleştirilmesi sürecinin bir sonucudur¹⁰⁰.

Suçun manevi unsuru, hareketin ve ihmalin mutlaka bilinçli ve iradi olmasını gerektirmektedir. Manevi unsur ‘‘kast ve taksir’’ biçiminde iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Kast, bir fiilin bilerek ve istenilerek işlenmesi halidir¹⁰¹. Taksir ise, bir fiilin istenmemiş olmasına rağmen sonucun öngörülemez olarak işlenmesidir. Kural olan, bir suçun bilerek ve istenilerek işlenmiş olmasıdır. Kusurluluğun ikinci türü olan taksir ise, istisnai bir nitelik taşımaktadır, bir fiilin taksirli biçiminin cezalandırılması, kanunda açıkça öngörülmüş olmasına bağlıdır¹⁰².

İdari ihlallerde kanunda açık bir düzenleme bulunmasa da herkes kendi fiil ve ihmalden sorumlu tutulacağından, idari ihlalin failine kastı aranmaksızın idari yaptırım uygulanabilmektedir¹⁰³. Bu konu hakkında bir örnek vermek gerekirse, GK (Gümrük Kanunu)’nun 231/2’nci maddesi gereğince, GK hükümlerine göre idari ihlal fiili failine yaptırım uygulanabilmesi için yaptırım gerektiren eylemde bulunan failin kasıtlı olup olmadığı aranmamaktadır.

¹⁰⁰ Toroslu,1991: 96.

¹⁰¹ Özgenç, 2006: 280.

¹⁰² Özgenç, 2006: 304.

¹⁰³ Çağlayan, 2006:144.

1.2.2.4. Yaptırım Kararı Vermeye Yetkili Organ ve Usul Açısından Farklar

Ceza yaptırımları, görevli yargı yerlerince kanunda düzenlenmiş usul kuralları gereğince yapılan yargılama faaliyeti sonucunda uygulandılarından yargısal nitelik taşımaktayken, idari yaptırımlar, idare içerisindeki makam ve mercilerin idare hukuku alanında tesis ettikleri kararlardan oluştuğundan idari işlem niteliği taşımaktadır¹⁰⁴.

İdari yaptırımlar ceza yaptırımlarından uygulanma usulü açısından da farklıdır. Ceza yaptırımları, CMK (Ceza Muhakemesi Kanunu)'nda öngörülen yargılama usullerine uygun olarak alınıp uygulanırken, idari yaptırım kararlarının tesis edilmeleri gibi uygulanmaları da idare hukuku usullerine göre yapılmakta, idari yaptırımlar alanında İYUK ve VUK uygulanmaktadır. Buna göre, idari yaptırımlar ceza yaptırımlarından farklı olarak idarece re'sen uygulanmaktadır. İdari işlemlerin hukuka uygunluğu karinesi gereğince de idari yaptırımlar alanında suçsuzluk karinesi kabul edilmemekte, ispat yükümlülüğü idareden bireye geçmektedir. Diğer taraftan, idari yaptırımın uygulanabilmesi için, idarenin eyleminden zarar görme şartı aranmamakta, idari yaptırımın iptali, yargı yerinden maddi olayın yokluğu ya da yasaya aykırılığın ispatlanamaması şartıyla istenebilmektedir¹⁰⁵.

1.2.2.5. Yaptırımların İnfazı Bakımından Farklar

Ceza hukuku alanında uygulanan yaptırımların infazı, Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun uyarınca yerine getirilmektedir. Buna göre, bir mahkûmiyet hükmünün yerine getirilebilmesi için, mahkûmiyet kararının kesinleşmiş olması gerekmektedir. Mahkeme, kesinleşen ve yerine getirilmesini onayladığı cezaya ilişkin hükmü Cumhuriyet başsavcılığına göndermekte, cezanın infazı Cumhuriyet savcısı tarafından izlenip, denetlenmektedir (Kabahatler Kanunu m. 5). Hükümlüye, hapis cezası veya güvenlik tedbirinin infazı için Cumhuriyet savcılığınca gönderilen çağrı kâğıdına rağmen hükümlü, tebliğ üzerine on gün içinde gelmez, kaçır veya

¹⁰⁴ Özay, 1985: 40

¹⁰⁵ Oğurlu, 2000: 45.

kaçacağına dair şüphe uyandırırorsa Cumhuriyet savcısı tarafından yakalama emri çıkarılmaktadır (KK. m. 19). Üç yıl ve daha az süreli hapis cezalarının derhal infazının, hükümlü veya ailesi için mahkûmiyetin amacı dışında ağır bir zarara neden olacağına anlaşılması halinde, hükümlünün istemi üzerine infazı, Cumhuriyet başsavcılığınca en fazla altı ay ertelenebilmektedir. Üç yıl ve daha az süreli hapis cezaları; hükümlünün yüksek öğrenimini bitirebilmesi, ana, baba, eş veya çocuklarının ölümü veya adı geçenlerin sürekli hastalık veya malullükleri nedeniyle ailenin tarım topraklarının işlenebilmesinin olanaksız hale gelmesi veya hükümlünün hastalığının sürekli bir tedaviyi gerektirmesi gibi zorunlu ve çok ivedi hallerde, Cumhuriyet başsavcılığınca altı ayı geçmeyen sürelerle ara verilerek infaz edilebilmektedir. Ancak bu ara verme iki defadan çok olmamakta, erteleme isteminin kabulü güvence gösterilmesine veya diğer bir koşula bağlanabilmektedir (KK.m. 17).

Hapis cezasının hastalık veya hükümlünün istemiyle ertelenmesi halleri dışında, haklarında kesinleşmiş hapis cezasını içeren mahkûmiyet ve ödenmeyen adli para cezasının hapse çevrilmesine ilişkin karar bulunanlar, Cumhuriyet başsavcılığının yazılı emriyle ceza infaz kurumuna gönderilmektedirler (KK.m. 21).

Kesinleşen adli para cezasına ilişkin hükümlerin infazına gelince, adli para cezası mahkemece yerine getirilmesi için Cumhuriyet savcılığına gönderilmekte; Cumhuriyet savcılığı hükümlüye, otuz gün içinde adli para cezasını ödemesi için Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanununun 20'nci maddesinin 3'üncü fıkrası uyarınca ödeme emri tebliğ etmektedir. Ödeme emrinde belirtilen sürede adli para cezasının ödenmemesi halinde ise, Cumhuriyet savcısının kararı ile ödenmeyen bölümün karşılığını oluşturan süre kadar para cezasının muhatabı hürriyeti bağlayıcı cezaya çarptırılmaktadır. Ancak, adli para cezası yerine çektirilen hapis süresi; bir hükümle ilgili olarak üç yılı ve birden fazla adli para cezasıyla hükümlülük durumunda ise, beş yılı geçmemektedir. TCK'nun 50'nci maddesinin 1'inci fıkrasının (a) bendi uyarınca, kısa süreli hapis cezasından çevrilen adli para cezası hariç, diğer adli para cezasından çevrilen hapis cezasının infazı ertelenmemekte ve koşullu salıverilme hükümleri uygulanmamaktadır. Hükümlü, hapis yattığı günler dışındaki günlere karşılık gelen parayı öderse hapisten çıkarılmaktadır. Ancak, çocuklar hakkında verilen adli para

cezası ile kısa süreli hapis cezasından çevrilen adli para cezası, hapse çevrilmemektedir.

Çocuklar hakkında verilen veya kısa süreli hapis cezasından çevrilen adli para cezasına ilişkin kararlar ile infaz süresi, adli para cezasını tümüyle karşılamamış olanların, geri kalan adli para cezasına ilişkin kararlar, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunu'na göre takip edilmektedir (KK. m. 106).

İdari yaptırımların infazında ise, iki usul uygulanmaktadır:

İlk usul, idarenin re'sen yaptırıma başvurduğu ve yaptırımın miktarı konusunda yaptırım kararının muhatabı ile bir anlaşmaya gitmediği yöntemdir. Bu usulde, yaptırım kararını uygulamaktan ya da konusu para cezası olan yaptırımlarda tahsilden vazgeçme imkânı yoktur. Kanunda belirtilen miktar, yaptırımın muhatabı tarafından ödenmektedir. Bu konu hakkında bir örnek vermek gerekirse, Çevre Kanunu'nun, idari nitelikteki cezalar başlıklı 20'nci maddesinin (c) bendinde, hava kirliliği yönünden kurulması ve işletilmesi izne tâbi olmayan tesislerin işletilmesi sırasında yönetmelikle belirlenen standartlara aykırı emisyonu neden olanlara 6.000,00 TL idarî para cezası verileceği düzenlenmiş olup, bu düzenlemeye aykırı davranışlara uygulanan para cezasının öngörülen ödeme süresi içinde ödenmesi gerekmektedir.

İdari yaptırımların infazı konusundaki ikinci usul, savcılık makamı dışında idari makamlarca başvuru, "ön ödeme" olarak adlandırılan bir uzlaşma türüdür. Ön ödeme usulüne GK'nun 244'üncü maddesi örnek olarak gösterilebilir. GK'na göre verilen para cezasına karşı idari yargı yerlerine itiraz yoluna gidilmeden, ceza kararının tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içerisinde, söz konusu cezanın ilgili kişi tarafından ödenmesi veya ödeneceğinin yazılı olarak gümrük idaresine bildirilmesi ve bu miktarın ceza kararının tebliğ tarihinden itibaren iki ay içinde ödenmesi halinde, idari yaptırım kararının muhatabının itirazı düşmektedir. Bu durumda, kesilen para cezası üçte bir noksanı ile tahsil edilmektedir.

İdari yaptırımların infazında özel yasalarda ayrıca bir infaz ya da tahsil yolu öngörülmemişse, kural olarak, AATÜHK'na göre yaptırım kararları infaz edilerek tahsilât yapılmaktadır.

1.2.2.6. Etki ve Sonuçları Açısından Farklar

İdari yaptırımların infazı gibi etki ve sonuçları da ceza yaptırımlarından farklılıklar içermektedir. Bu farklılıklar şu şekilde açıklanabilir:

1.2.2.6.1. İdari Yaptırımların Adli Sicile Kaydedilmemesi

Adli Sicil Kanunu uyarınca, Türk mahkemeleri tarafından Türk vatandaşları veya yabancılar hakkında verilmiş ve kesinleşmiş mahkûmiyet hükümleri, adli sicil denilen otomatik işleme tâbi bir sistem kullanılarak toplanıp, sınıflandırılmakta ve gerektiğinde en seri ve sağlıklı biçimde ilgililere bildirilmek üzere adli sicile kaydedilmektedir. İdari yaptırım kararları ise, araya bir yargı kararı girmeden, idari mercilerin kararları ile uygulandıklarından adli sicile kaydedilmemektedirler.

1.2.2.6.2. İdari Yaptırımların Başka Bir Cezaya Çevrilememesi

Kısa süreli hapis cezası, suçlunun kişiliği, sosyal ve ekonomik durumu, yargılama sürecinde duyduğu pişmanlığı ve suçun işlenmesindeki özellikler değerlendirilerek, mahkemece adli para cezasına veya TCK 50'nci maddede belirtilen diğer seçenek yaptırımlardan birine çevrilebilmektedir. İdari yaptırımlar ise, başka bir cezaya çevrilememektedir. Yukarıda bahsedilen infaz kuralları gereğince uygulanmaktadır.

1.2.2.6.3. İdari Yaptırımların Ertelenmemesi

Cezanın ertelenmesi ile belirli koşulların varlığı halinde, hükmedilmiş olan cezanın infazının geri bırakılması mümkündür. Cezaların ertelenmesi, cezaların infazının geri bırakılmasını gerektiren bir sebep olduğu kadar, koşullu bir af niteliğinde olduğundan, cezalar sistemini tamamlayan bir kurumdur¹⁰⁶. Suç işlemiş olan bir hükümlü eğer belirli bir zaman süresi içinde iyi hal gösterirse, cezanın infazından tamamen ve kesin olarak kurtulabilmektedir. Bu anlamda failin cezadan kurtulması, kamu davasının açılması, son soruşturma, karar ve nihayet infaz aşamasında gerçekleşebilmektedir¹⁰⁷.

İdari işlem niteliğindeki yaptırımların ise ertelenmesi söz konusu değildir. İdari yaptırım kararı idare tarafından kaldırılmaz veya yargı yerince iptal edilmezse derhal infaz edilmektedir.

1.2.2.6.4. İdari Yaptırımların Kural Olarak Tekerrüre Esas Teşkil Etmemesi

Tekerrür kurumu özünde, suç failinin suç işleme eğiliminin önlenmesinde ve failin suç işlemekten alıkonulmasında verilen önceki cezanın yetersiz kaldığı, bu nedenle sonraki cezanın bu amaçları da gerçekleştirebilmesi için artırılması gerektiği düşüncesine dayanmaktadır¹⁰⁸.

Tekerrür değişik yasalarda idari yaptırımın ağırlaştırıcı nedeni olarak düzenlenmiş ise de, idare hukuku alanında tekerrür sadece aynı yasadaki ihlaller nedeniyle uygulanabilmekte, idari yaptırımlar ceza hukuku yaptırımlarının tekerrürüne esas olmamaktadırlar. Bu konu hakkında bir örnek vermek gerekirse, İmar Kanunu'nun 42'nci maddesi ile Çevre Kanunu'nun 23'üncü maddesi gereğince, kanunda öngörülen ihlal

¹⁰⁶ Dönmezer v.d.,1985:13.

¹⁰⁷ Mustafa Ruhan Erdem, “Ceza Hukukunda Cezaların Ertelenmesine İlişkin Düzenlemelere Anayasal Bir Bakış”, <http://www.anayasa.gov.tr>. Erişim tarihi:03.03.2009.

¹⁰⁸ Bumin Doğrusöz, “İdari Vergi Yaptırımlarında Tekerrür” <http://www.denetimnet.net>. Erişim tarihi: 26.02.2009.

fiillerinin tekrarı halinde para cezaları bir katı artırılarak verilir. Ancak, idare hukuku alanında tekerrür sadece aynı yasadaki ihlaller nedeniyle uygulanabildiğinden ve bu alanında tekerrür idari cezanın sürekli ağırlaştırılmasına sebep olmadığından, İmar Kanunu kapsamındaki bir ihlal fiili Çevre Kanunu kapsamındaki ihlal fiilinin cezasının tekerrür nedeniyle ağırlaştırılmasını gerektirmemektedir.

1.2.2.6.5. İdari Yaptırımlarda İçtima İmkânı Olmaması

Cezaların içtimalı, bir infaz kurumu ve işlemidir. TCK'nda fikri içtima düzenlenmiş olup, buna göre, işlediği bir fiil ile birden fazla farklı suçun oluşmasına sebebiyet veren kişi, bunlardan en ağır cezayı gerektiren suçtan dolayı cezalandırılmaktadır (TCK. m.44).

İdari yaptırımlar ise, ne diğer bir cezayla, ne de diğer bir idari yaptırımla birleşmektedirler. Her idari ihlal karşılığında kural olarak¹⁰⁹ ayrı idari yaptırım uygulanmaktadır. Örneğin, Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu'nun 24'üncü maddesi gereğince bu Kanununun suç saydığı fiiller nedeniyle TCK veya ceza öngören diğer kanunlarda yazılı cürümleri işleyenler hakkında içtima kuralı uygulanmaksızın her cürümün cezası ayrı ayrı hükmolunmaktadır.

1.2.2.6.6. Af ve Benzeri Kurumların İdari Yaptırım Uygulamasına Etki Etmemesi

Genel af hâlinde, kamu davası düşmekte, hükmolunan cezalar bütün sonuçları ile birlikte ortadan kalkmaktadır. Affin idari yaptırımlar alanında da etkili olabilmesi için, af yasasında affin idari yaptırımları da içerdiğine ilişkin özel hüküm bulunmalıdır.

¹⁰⁹ Bu kuralın istisnası GK'nun 231/4'üncü maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, idari ihlal GK'nda düzenlenmiş olan yaptırımlardan birden fazlasının uygulanmasını gerektirir nitelikte ise, idari yaptırımın muhatabına daha ağır yaptırımı içeren madde hükmü uygulanmaktadır.

1.2.3. Ceza Hukuku İlkelerinin İdari Yaptırımlar Hukukunda Uygulanması

Ceza hukuku alanında geçerli olan ilkeler, idari yaptırımların hukuki nitelikleri gereğince aşağıdaki şekillerde uygulanabilmektedir:

1.2.3.1. “Cezaların Kişiselliği” İlkesinin Uygulanması

Cezaların kişiselliği ilkesi, herkesin, ancak kendi eyleminden sorumlu tutulmasını, suç işlemedikçe ya da işlenmesine katılmadıkça kimseye ceza sorumluluğu yükletilmemesini öngören ceza hukukunun genel ilkelerindedir.

Cezaların kişiselliği ilkesi ile suçu kim işlemişse cezanın yalnız ona hükmedilip uygulanması, başkalarının cezalandırılmaması amaçlanmaktadır. AY (Anayasa)'nın 38'inci maddesinde, ceza sorumluluğunun şahsi olduğu; yani fail dışındaki kişilerin bir suç sebebiyle cezalandırılmayacağı hükmü yer aldığından, cezaların kişiselliği ilkesi, idari ceza-adli ceza ya da para cezası-hürriyeti bağlayıcı ceza ayrımı yapılmadan idari yaptırımlar alanında da geçerli olan bir ilkedir.

Cezaların kişiselliği, suç ve ceza arasında oranın bulunmasını gerektirmektedir. Suç ile cezanın orantılı olması ise, ceza yaptırımının bireyselleştirilmesi ile sağlanabilmektedir. Böylece, cezanın ölümle düşmesi, mirasçılara geçmemesi, cezanın suçlu dışındaki kişileri en az etkileyecek düzeyde tutulması sağlanmaktadır¹¹⁰.

1.2.3.2. “Yasallık” İlkesinin Uygulanması

Bir eylemin, idari ihlal olarak yaptırıma tabi tutulması, ya yasanın açık tanımlamasıyla ya da yasanın çizdiği sınırlar içerisinde idari bir mercie bırakılmasıyla

¹¹⁰ Özay, 1985: 30.

olmaktadır¹¹¹. Yasallık ilkesi gereğince, hak ve özgürlüklere idari yaptırımlarla getirilecek sınırlama sadece kanunlarla yapılabilmektedir.

İdari yaptırım kararlarından kişinin çalışma özgürlüğünden, mülkiyet ve eğitim hakkına kadar birçok hak ve özgürlük etkilenebildiğinden, yasallık ilkesi, idare hukuku ve idari yaptırımlar alanında ceza hukukuna kıyasla daha büyük bir potansiyel taşımaktadır. Yasallık ilkesinin kabul edilmemesi halinde, kişilerin özgürlük alanlarının yasama değil, yürütme tarafından daraltılması gibi sonuçlar doğabilmektedir. AYM de bir kararında¹¹², vergi ziyai cezasının, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülük karakteri taşımayan, ancak vergi ziyai suçu işleyenlere öngörülen bir yaptırım olduğunu, bu durum gözetildiğinde, cezanın hesaplanmasında esas alınacak olan oranların kanunla belirlenmesinin gerektiğini; vergi ziyai cezasının hesaplanmasını düzenleyen kuralda ziyaa uğratılan verginin bir katına eklenecek olan cezanın hesaplanmasında esas alınacak olan gecikme zammı oranının, Bakanlar Kurulu tarafından ne zaman belirleneceğinin bilinmiyor olmasının, öngörülecek vergi ziyai cezasının miktarında belirsizliğe yol açtığını, bu durumun Anayasa'nın 38'inci maddesinde sözü edilen "ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur" ve 2'nci maddesindeki, "hukuk devleti" ilkelerine aykırılık oluşturduğunu vurgulamaktadır. Aynı şekilde, İstanbul 2. Vergi Mahkemesi, tutanakla adisyon fişi düzenlenmediğinin tespit edildiğinden bahisle, kesilen özel usulsüzlük cezasının iptali istemiyle açılan davada, VUK'nuna göre, adisyon fişinin düzenlenmesi zorunlu belgeler arasında yer almadığını, adisyon fişi düzenleme yükümlülüğünün Maliye Bakanlığı'nca yapılan düzenlemeyle getirildiğini, idari düzenlemelerle ceza tayininin hukuken mümkün bulunmadığı dikkate alındığında, davalı idarece davacı adına yaptırım uygulanmasında hukuka uyarlık olmadığı gerekçesiyle özel usulsüzlük cezasının iptaline karar vermiştir¹¹³.

İdarenin kanuna uygun düzenleyici işlemleriyle idari ihlal sayılan fiiller belirlenebilirse de, bu fiiller için öngörülen yaptırımın türü, süresi ve miktarı kanun konusu olmak zorundadır. KK'nun 4'üncü maddesi uyarınca, hangi fiillerin kabahat

¹¹¹ Özay, 1985: 31.

¹¹² AYM 06.01.2005 tarih, E: 2001/3, K: 2005/4 sayılı karar. <http://www.anayasa.gov.tr>. Erişim tarihi:06.02.2009.

¹¹³ İstanbul 2. Vergi Mahkemesi, 10.02.2009 tarih, E:2008/1788, K: 2009/1025 sayılı karar.

oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilmektedir. Ancak, kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı kanunla belirlenebilmektedir¹¹⁴. Aynı şekilde, Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanun, Bakanlar Kurulu'na idari ihlalleri saptama yetkisi vermiştir. Burada, idari ihlalin ihdası değil, yasanın sınırlarını çizdiği eylem ve davranışlarının idareye bırakılması öngörülmektedir.

Yasallık ilkesinin doğal bir sonucu olarak kıyas yoluyla yeni bir suç öngörülemeyeceği gibi, idari yaptırımı gerektiren davranışlar da kıyas yoluyla uygulanamayacaktır¹¹⁵. Bununla birlikte, yasallık ilkesinin uygulanmasında idari yaptırımların, özellikle de disiplin cezalarının özelliği gözden kaçırılmamalıdır. Disiplin hukukunda suç tanımları ceza hukukuna göre daha genel ve esnek olabilmektedir. Örneğin, Devlet Memurları Kanunu'nda suçlar ve cezalar tek tek sayılmıştır. Buna göre, ilk başta sayılanların dışında kalan bir eylemin cezalandırılmasına imkân olmadığı, kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesinin benimsenmiş olduğu düşünülebilir. Ancak, DMK'nun 125'inci maddesine eklenen bir fıkra bu ilkeyi zedelemiştir. Çünkü bu fıkra, kanunda yazılı olmayan bir eylemin kanunda yazılı bir eyleme benzetilerek cezalandırılmasına, diğer deyişle kıyasa izin vermektedir. Anılan maddeye göre, maddede sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibariyle benzeyen eylemlerde bulunanlara da aynı türden disiplin cezası verilebilecektir. Bu düzenleme ile kıyas öngörülmüş, kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesi ihlal edilmiştir¹¹⁶.

Ceza hukukunun temel ilkelerinden olan “*belirlilik*” ilkesi, yani, suç tanımlarında esnek ve yoruma yer veren ifadeler kullanılmasını yasaklayan ilke, kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesinin vazgeçilmez tamamlayıcısıdır. İdarenin keyfi davranmasını önleyen bu ilkenin idari yaptırımlarda da geçerli kılınması, hukuk devleti iddiasındaki her ülke için vazgeçilmez bir zorunluluktur.

¹¹⁴ Çağlayan, 2006: 132.

¹¹⁵ Oğurlu, 2000: 62.

¹¹⁶ Turhan Tufan Yüce, (1994): “Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliliği Sorunu”, *Danıştay Der.*, S. 88: s.14.

AYM, belirlilik ilkesinin idari yaptırımlar alanında da geçerli olduğunu açıkladığı bir kararında¹¹⁷, “Suç ve Cezalara İlişkin Esaslar” başlıklı Anayasa’nın 38. maddesinin birinci fıkrasında, “Kimse, işlediği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez.” düzenlemesinin yer aldığı, Yasama organının kamu düzeninin korunması için ceza hukuku alanında düzenleme yaparken, anayasal sınırlar içinde hareket etmek ve ceza hukukunun genel ilkelerine bağlı kalmak zorunda olduğu, suç işleyenin suçu işlediği tarihte ne kadar ceza ile karşılaşacağını, daha sonra cezanın azaltılması durumu hariç, suçu işlediği günde yürürlükte olan kurala göre cezalandırılmasının gerektiği gerekçesiyle VUK’nun 359’uncu maddesinin (a) bendinin son paragrafında yer alan “...hüküm tarihinde...” sözcüklerini Anayasa’nın 38. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir.

1.2.3.3. “Ne Bis İn İdem” İlkesinin¹¹⁸ Uygulanması

İdari ihlal ceza hukuku alanında suç sayılabilir. Bu durumda, idari yaptırım yanında ceza yaptırımının uygulanmasına engel yoktur, çünkü iki yaptırım türü, sebep, sonuç, hukuksal dayanak, amaç ve usul açılarından farklıdır. Bu nedenle, ne bis in idem ilkesi idari yaptırımların uygulanmasında geçerli değildir. Ne bis in idem ilkesinin idari yaptırımlarda uygulanmaması, ceza mahkemesi kararı ile idarenin karar verdiği yaptırımın birbirini etkilememesi sonucunu doğurmaktadır. Buna göre, idari yaptırım uygulanmasını gerektiren bir eylemin varlığı halinde, ceza hâkiminin hukuksal nitelendirmesi ve sonuçta verdiği karar idari yaptırıma karar verecek olan idari makamı bağlamamaktadır. Bunun nedeni, ceza yaptırımının idari yaptırımla tamamlanması isteği yanında, aynı eylemle toplumun genel çıkarına ve bununla birlikte özel çıkarlara da verilen zararların engellenmesi isteğidir. Örneğin, DMK'nun 125'inci maddesine göre, disiplin kovuşturmasının yapılmış olması, fiilin genel hükümler kapsamına girmesi

¹¹⁷ A.Y.M., 07. 06. 1999 tarih, E: 1999/10., K: 1999/22 sayılı karar, <http://www.anayasa.gov.tr>. Erişim tarihi:03.02.2009.

¹¹⁸ Ne bis in idem ilkesi, aynı eylem ve konudan dolayı mükerrer yargılama yapılmasına ve ceza uygulanmasına izin verilmemesi anlamına gelen, faile bir fiilden dolayı iki ayrı hükmün, dolayısıyla, iki ayrı cezanın uygulanmasını önleyen temel bir ceza hukuku ilkesidir. Metin Feyzioğlu, Devrim Güngör, “Bir Suç İçin Bir Ceza Verilir İlkesinin İhlali: TCK m.142/4” <http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler-feyzioglu-gungor.pdf>. Erişim tarihi:01.12.2008.

halinde, sanık hakkında ayrıca ceza kovuşturması açılmasına engel olmamaktadır. Gene, aynı Kanununun 131'inci maddesine göre, aynı olaydan dolayı memur hakkında ceza mahkemesinde kovuşturmaya başlanmış olması, disiplin kovuşturmasını geciktirmemektedir. Memurun ceza kanuna göre mahkûm olması veya olmaması halleri, ayrıca disiplin cezasının uygulanmasına engel olmamaktadır¹¹⁹. Böylece, idare ile ceza mahkemesi, aynı olay hakkında birbirinden bağımsız olarak farklı sonuçlara ulaşabilecektir.

Danıştay 10. Dairesi konu hakkında vermiş olduğu bir kararda, ceza kanunlarında suç olarak öngörülmediği için ceza yaptırımına konu olmayan bazı eylem ve davranışların idari düzenin ihlaline yol açtığı hallerde idari yaptırıma konu olabileceğini, ceza yaptırımları yanında, idarece ayrı bir yaptırım uygulanabileceği gibi, ceza yaptırımını uygulanmadığı hallerde de idari yaptırım uygulanmasını gerektiren bir eylemin varlığı halinde, ceza yargılamasındaki nitelendirme ve verilen kararın idari yaptırım uygulanmasını engellemeyeceğini vurgulamaktadır¹²⁰.

İdari yaptırımların değişik alanlarda değişik amaçlara yönelik olması nedeniyle, idare bir kişiye iki farklı niteliği ve durumunu dikkate alarak aynı eylemden ötürü iki ayrı idari yaptırım da uygulayabilmektedir. VUK'nun 335'inci maddesine göre, vergi ziyayı cezasında cezayı gerektiren tek bir fiille başka türden bir kaç vergi ziyaa uğramış olursa, her vergi bakımından ayrı ayrı ceza uygulanmaktadır. Örneğin, borç para verme işini mutad meslek halinde yapan kimse, bu faaliyetini vergi dairesine bildirmediği ve beyanname vermediği takdirde, hem gelir vergisi hem de banka ve sigorta muameleleri vergisi bakımından vergi ziyayı doğmuş olacaktır. Bu durumda, her iki vergi için, ayrı ayrı vergi ziyayı cezası uygulanacaktır¹²¹.

¹¹⁹ Oğurlu,2000: 80.

¹²⁰ Danıştay 10.D., 05.12.2003 tarih, E: 2002/521, K: 2003/4772 sayılı karar, www.danistay.gov.tr.
Erişim tarihi:23.03.2009.

¹²¹ Yılmaz Özbacı, (2003): *Vergi Usul Kanunu Yorum ve Açıklamaları*, Oluş Yayıncılık, Ankara: s. 802.

1.2.3.4.Suçu Etkileyen Hallerin Uygulanması

Suçu etkileyen haller, suçun varlığı için bulunmaları zorunlu olan kurucu unsurlara eklenen ve suçun daha ağır veya daha hafif sayılmasını ve bunun sonucu olarak da temel cezanın arttırılıp indirilmesini gerektiren, bulunmamaları halindeyse suçun varlığına zarar vermeyen, buldukları zamansa suçun hukuki tasnifinin değişmesine yol açmayan sebepler olarak tanımlanabilmektedir¹²². Suçu etkileyen haller arasında yapılan ilk ayırım, bunların cezanın arttırılmasını veya indirilmesini gerektirip gerektirmedikleri bakımındandır. Buna göre, sözü geçen haller ağırlatıcı ve hafifletici haller olarak ikiye ayrılmaktadır¹²³.

İdari yaptırımlarda kural olarak ağırlatıcı ve hafifletici nedenler tanınmıştır. Örneğin, VUK'nun “cezada indirim” başlıklı 360'ncı maddesi uyarınca, kaçakçılık suçlarının işlenişine iştirak eden suç ortaklarının bu suçların işlenmesinde menfaatinin bulunmaması halinde, TCK'nun suça iştirak hükümlerine göre hakkında verilecek cezanın yarısı indirilecektir.

1.2.3.4.1. Ağırlatıcı Neden Olarak Tekerrürün Uygulanması

Tekerrür, idari yaptırımlar alanında aynı kanunda düzenlenmiş olan idari yaptırımlar için ağırlatıcı neden olarak öngörülmüştür. VUK'nun 339'uncu maddesine göre, vergi ziyana sebep vermektan veya usulsüzlükten dolayı ceza kesilen ve cezası kesinleşenlere, cezanın kesinleştiği tarihi takip eden yılın başından başlamak üzere vergi ziyanda beş, usulsüzlükte iki yıl içinde tekrar ceza kesilmesi durumunda, vergi ziyat cezası yüzde elli, usulsüzlük cezası yüzde yirmi beş arttırılmak suretiyle uygulanacaktır¹²⁴. Aynı şekilde, DMK'nun 125'inci maddesinde de tekerrür ağırlatıcı neden olarak düzenlenmiştir. Buna göre, disiplin cezası verilmesine sebep olmuş bir fiilin veya halin cezaların sicilden silinmesine ilişkin süre içinde tekerrüründe bir derece ağır ceza uygulanmaktadır. Aynı derecede cezayı gerektiren,

¹²² Dönmezer v.d.,1986: s. 366.

¹²³ Dönmezer v.d.,1986: s. 370.

¹²⁴ Mualla Öncel, Ahmet Kumrulu, Nami Çağan, (2000): *Vergi Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara: s. 211.

fakat ayrı fiil veya haller nedeniyle verilen disiplin cezalarının üçüncü uygulamasında bir derece ağır ceza verilmektedir.

Suçların cezasının tekerrür hükümleri uyarınca artırılabilmesi için, önceki suçun yaptırımının kesinleşmiş olması gerekmektedir. Bu nedenle, tekerrür hükümlerinin uygulanabilmesi için, önceki yaptırımın tarh ve tebliğ olunması yeterli değildir. Burada yaptırımın kesinleşmiş olmasından maksat, yaptırımın artık uyuşmazlığa konu edilemez hale gelmesidir. Bir başka anlatımla, önceki yaptırımın tekerrüre esas alınabilmesi için, yaptırım kararının dava açılmayarak kesinleşmiş olması ya da yaptırım kararını hukuka uygun bulan yargı kararının kesinleşmiş bulunması veya yaptırım kararı üzerinde idare ile yaptırım kararının muhatabının uzlaşmış olması gerekmektedir.

Tekerrür hükümlerinin uygulanmasında, önceki kesinleşmiş yaptırımın aynı türden olması da gerekmektedir. Önceki ve sonraki yaptırım farklı türden ise, örneğin, önceki yaptırım usulsüzlük, sonraki yaptırım vergi ziyai cezası ise sonraki yaptırıma tekerrür hükümleri uygulanamamaktadır¹²⁵.

1.2.3.4.2.Hafifletici Nedenlerin Uygulanması

Yasada hafifletici neden olarak düzenlenmiş hallerin bulunması halinde suç failine öngörülen ceza indirilerek uygulanmaktadır. Hafifletici nedenler idari yaptırımlarda da öngörülmüştür. Örneğin, DMK'nun 125'inci maddesine göre, geçmiş hizmetleri sırasındaki çalışmalarını olumlu olan ve iyi veya çok iyi derecede sicil alan memurlar için verilecek cezalarda bir derece hafif olanı uygulanabilmektedir. Burada daha hafif olan cezanın uygulanması konusunda idareye takdir yetkisi tanınmış bulunmaktadır.

¹²⁵ Bumin Doğrusöz, 'İdari Vergi Yaptırımlarında Tekerrür', <http://www.denetimnet.net>. Erişim tarihi:26.02.2009.

1.2.3.5. “Şüpheden Sanık Yararlanır” İlkesinin Uygulanması

Bu ilkeye göre, sanığa yüklenen suç tam olarak ispat edilemiyorsa, yani, suçu sanığın işleyip işlemediği kesin olarak anlaşılamıyorsa, sanık mahkûm edilememektedir. Şüpheden sanık yararlanır ilkesi, ceza hukukunun yazılı olmayan; ama en eski ve bilinen ilkelerindendir. Bu ilkenin eşyanın tabiatında varolan, teamülden gelen bir kural olduğu üzerinde ceza hukukçuları arasında görüş birliği vardır¹²⁶.

İdari yaptırımların hukuksal denetimi yapılırken idari yargı yerlerince “şüpheden sanık yararlanır” ilkesi de kullanılmaktadır. Özellikle disiplin cezalarının yargısal denetimi yapılırken, davacının disiplin suçunu işlediğinin hiçbir şüpheye yer vermeyecek şekilde kesin olarak ortaya konulması aranılmaktadır.

Danıştay 4. Dairesi bir kararında¹²⁷, idari yaptırımlar için de geçerli olan yaptırımı gerektiren fiilin tüm unsurları tamam olmadan failin cezalandırılmayacağı yolundaki ceza hukuku ilkesi gereğince varsayım ya da kıyas yoluyla ceza uygulanamayacağını vurgulamaktadır.

1.2.3.6. “Orantılılık” İlkesinin Uygulanması

Orantılılık ilkesi, özgürlüğe getirilen sınırlandırmanın, özgürlüğü belirleyen durumla arasında bir orantı bulunması ve getirilen sınırlandırmanın hak ve özgürlüğün varlığını zedelememesi anlamına gelmektedir. Cezanın suçla orantılı olması, ceza yaptırımlarının en belirgin unsurlarındandır.

Hukuk devletinin zorunlu bir sonucu olarak nitelendirilen orantılılık ilkesi, idarenin eylem ve işlemlerinde kullandığı imkân, araç ve ölçülerin, bu davranışıyla elde

¹²⁶ Yüce,1994: 14.

¹²⁷ Danıştay 4.D., 22.11.2006 tarih ve E:2006/2998, K:2006/2922 sayılı karar, www.danistay.gov.tr.
Erişim tarihi:10.11.2008.

etmek istediği sonuçlara uyarlanmasını ifade etmektedir. Bu ilke, suç ve ceza arasındaki oran ve özgürlüklerin korunması alanında geçerlidir¹²⁸. Anayasanın 13'üncü maddesinde, ölçülülük ilkesi açıkça düzenlenmiş olduğundan, yasayla getirilen sınırlamalarda ölçülülük ilkesine uyulması anayasal bir zorunluluk oluşturmaktadır.

İdari yaptırımlarda da doğan zararın genişliği ile orantılı bir yaptırımın uygulanması gerekmektedir. Hukuka aykırı eylemle yaptırım arasında adalet ve hakkaniyet ilkelerine uygunluk bulunmalıdır. Kamu yararı ile idari yaptırımın muhatabının özel yararı arasındaki dengeye dikkat edilmemişse ya da bu denge ölçüsüz bir şekilde kurulmuşsa, idari yaptırım içeren işlem, idari yargı yerince iptal edilecektir¹²⁹. Danıştay 12. Dairesi altta anılan kararında davacının kınama cezası ile cezalandırılmasını gerektiren eylemi nedeniyle, kademe ilerlemesini durdurma cezası ile cezalandırılmasının orantılılık ilkesine aykırılık oluşturacağını belirtmektedir:

“...disiplin suçu işlediği usulüne uygun yapılan soruşturma ile belirlenen kamu görevlisinin, işlediği disiplin suçunun hangi disiplin kuralını ihlal ettiği açık bir şekilde ortaya konulmalı ve kamu görevlisinin ihlali karşılığında o suç için öngörülen disiplin cezası ile cezalandırılması gerekmektedir. Kamu görevlisinin "Hak arama özgürlüğünü" kullanarak disiplin cezasının iptali istemiyle dava açması durumunda yapılacak yargılamanın "Adil yargılanma" ilkesine uygun bir şekilde yürütülebilmesi için, "Eylemin ağırlığına göre cezalandırma" ilkesinin disiplin cezası verilmesi aşamasında gözetilmesi zorunludur. Kamu görevlilerinin gerçekleştirdikleri eylemlerin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yaratacağı olumsuzlukların ağırlığına göre disiplin cezası verilmesi; diğer bir deyişle cezanın suç ile orantılı olması gerekmektedir. Orantılılığın bir yandan kanunda suç tipi olarak belirlenmiş olan eylem ile buna karşılık verilecek ceza arasında adil bir dengenin olması, benzer hukuksal değerleri korumaya yönelik suçlar için öngörülen cezalar arasında mantıklı bir dengenin olması, diğer yandan ise hukuksal değerlerin hiyerarşik özelliğinin zorunlu bir sonucu olarak farklı hukuksal değerleri koruyan suçlar için öngörülen cezalar arasında bir dengenin olması şeklinde sonuçları bulunmaktadır. Kamu görevlisinin işlediği disiplin suçu karşılığında niteliği itibarıyla o suç için öngörülenden daha ağır bir disiplin cezası ile cezalandırılması durumunda "eylemin ağırlığına göre cezalandırma", diğer bir deyişle

¹²⁸ Yücel Oğurlu, (2002): *Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi*, Seçkin Yayınevi, Ankara: s.38.

¹²⁹ Oğurlu, 2002: 92.

"orantılılık" ilkesi ihlal edilecektir...''¹³⁰.

AYM de kararlarında sınırlama aracının, sınırlama amacı için elverişli ve gerekli olması gerektiğini vurgulamakta, ayrıca, araçla amaç arasında da ölçülü bir oranın varlığını aramaktadır. Nitekim, AYM bir kararında¹³¹, Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kanunu'nun ek 2'nci maddesinde yer alan, tekerrür halinde yasada öngörülmüş bulunan cezaların üç misli olarak uygulanacağı şeklindeki düzenlemeyi, önleyici ve caydırıcı düzenleme ihtiyacıyla çözüm arasında adil ve kabul edilebilir bir dengenin bulunmadığı, dolayısıyla ihlal ile yaptırım arasında ölçülülük ilkesine uygunluk olmadığı gerekçesiyle iptal etmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 15 ve 18'inci maddelerinde de tanınan orantılılık ilkesi, yaptırım ile insan hak ve özgürlükleri arasında denge kurmaya çalışmak amacıyla benimsenmiştir. Kamu düzenine getirilen tehlike ile kişi hak ve özgürlüğü arasında bir denge ve ölçü bulunmalıdır. Bu ilkenin yasamanın yanında, bireyin günlük yaşamında sürekli karşısına çıkan ve yaşamını etkileyen idarenin tüm faaliyetlerine egemen olması gerekmektedir. Bu çerçevede idarenin takdir yetkisine dayandığı işlemlerinde de maddi olguları değerlendirirken yaptığı hatalar, ölçülülük denetimi adı altında yargısal denetime tabi tutulmaktadır¹³².

İdari yargı yerince başta disiplin cezalarında olmak üzere, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, idarenin takdir yetkisi, kolluk alanlarında idari ihlal ile yaptırım arasında adil bir dengenin bulunup bulunmadığı yönüyle yaptırım kararı denetlenmektedir.

¹³⁰ Danıştay 12.D., 26.12.2006 tarih, E: 2003/3174, K: 2006/6690 sayılı karar, www.danistay.gov.tr. Erişim tarihi:07.10.2008.

¹³¹ AYM., 11.2.1987 gün ve E: 1986/12, K: 1987/4 sayılı kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi*, S. 23: s. 27.

¹³² Oğurlu, 2002: 102.

1.2.3.7. “Aleyhe Bozma Yasağı İlkesi”nin Uygulanması

Aleyhe bozma yasağı ilkesi, ceza hukukunun temel ilkelerindedir. Ceza kararının aleyhine de bozulabileceği korkusunu taşıyan hükümlü, temyiz başvurusu yapmaktan çekinecektir. Belki de salt bu nedenle, daha fazla haksızlığa uğramak korkusu ile adil olmayan bir karara razı olacaktır. Bir yandan kanun yoluna başvurma hakkını tanımak, diğer yandan bu hakkı aleyhe de sonuç doğurabilir korkusunu yaşatıp daraltmak çelişki oluşturur. Bu nedenle, ceza yaptırımı hakkında ilk derece mahkemesince verilen bir hüküm, davanın taraflarından yalnız biri tarafından temyiz edilirse, temyiz merci, temyiz edilen hükmü temyiz eden tarafın aleyhine olarak bozamaz, buna, aleyhe bozma yasağı denilmektedir¹³³. Aleyhe bozma yasağı, ‘*hukuk devleti ve demokratik toplumun*’ sağladığı hukuksal güvence kapsamındadır¹³⁴. Temel gerekçesi, hak arama özgürlüğüyle ilgilidir. Hak arama özgürlüğü, AY’nın 36’ncı maddesinde açıkça koruma altına alınmıştır. AİHS’nin 7’nci Protokolü’nün 2’nci maddesi de temyiz yasa yoluna başvuruyu hukuksal temel haklardan saymakta, temyiz hakkının kullanılmasının önündeki engellerin yasayla kaldırılmasının önemini vurgulamaktadır.

İdari yaptırıma muhatap olan kişi de ‘*kanun yoluna başvurursam hakkımda daha ağır bir yaptırım uygulanabilir*’ endişesinden uzak olmalıdır. Kanun yoluna başvuru hiçbir şekilde daha kötü bir sonuç doğurmamalıdır. Örneğin, DMK’nun 136/3’üncü maddesine göre, disiplin cezası muhatabının yapmış olduğu itiraz üzerine itiraz mercileri, idari yaptırım kararını yeniden gözden geçirerek yaptırım kararını aynen kabul edebilmekte veya hafifletebilmekte ya da tamamen kaldırabilmektedirler. Bu düzenlemeden de anlaşılacağı üzere, itiraz mercileri verilen cezayı ağırlaştırılmamakta, aleyhe bozma yasağı ilkesine bağlı kalmaktadırlar.

¹³³ Baki Kuru, ‘‘Hukuk Usulünde Aleyhe Bozma Yasağı’’, <http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler>. Erişim tarihi:09.04.2009.

¹³⁴ YCGK, 20.06.2006 tarih, E: 2006/124, K: 2006/165 sayılı karar, www.hukuki.net/ictihat/Yargıtay Erişim tarihi:11.03.2009.

Danıştay 7. Dairesi de bir kararında¹³⁵, GK'nu kapsamında uygulanan idari yaptırım kararlarına yapılacak itirazlarda itiraz mercilerinin itiraz sebeplerini yerinde görmesi halinde, işlemin geri alınmasına veya düzeltilmesine karar verebileceklerini, ancak, itirazın konusunu aşarak, idari yaptırımın miktarını artıramayacaklarını açıklamaktadır.

1.2.3.8. “Geriye Uygulanmazlık” İlkesinin İdari Yaptırımlar Alanındaki Uygulaması

Kanunların geriye uygulanmazlığı ilkesi, ceza hukuku alanında anayasal güvence altına alınmıştır. AY'nın 38'inci maddesine göre, kimse işlediği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez.

TCK'nun 7'nci maddesi gereğince de işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanuna göre suç sayılmayan bir fiilden dolayı kimseye ceza verilemez ve güvenlik tedbiri uygulanamaz. İşlendikten sonra yürürlüğe giren kanuna göre suç sayılmayan bir fiilden dolayı da kimse cezalandırılmaz ve hakkında güvenlik tedbiri uygulanamaz. Böyle bir ceza veya güvenlik tedbiri hükmolünmüşse infazı ve kanunî neticeleri kendiliğinden kalkar, suçun işlendiği zamanın kanununa göre lehe olan kanun geçmişe etkili olarak uygulanır.

Zaman bakımından uygulama olarak da adlandırılan geriye uygulanmazlık ilkesi, idari yaptırım öngören kanunların hangi andan itibaren hüküm ifade edeceği, suç ve cezaya ilişkin bir normun geçmişe etkili olup olmayacağı konusu ile ilgilidir. İdari yaptırımlar alanında da geçerli olan geriye uygulanmazlık ilkesi, idari yaptırımların yürürlüğe giriş tarihinden önceki zaman içinde hukuki sonuçlar doğurmasını önlemek amacıyla geliştirilmiştir.

¹³⁵ Danıştay 7.D.,11.6.2007 tarih, E:2005/4644, K: 2007/2633 sayılı karar, <http://www.danistay.gov.tr>. Erişim Tarihi:01.02.2009.

İdari yaptırım kararlarının yürürlüklerinin başlangıç tarihi hakkında iki farklı görüş bulunmaktadır. Birinci görüşe göre, işlemin tamamlandığı andan başlayarak yürürlüğe girdiği kabul edilmektedir. Bu görüşe göre, idari yaptırım kararları yetkililerce imza olunmakla tamamlanmaktadır¹³⁶. İkinci görüşe göre, idari yaptırım kararı açıklandığı an yürürlüğe girmektedir. Yaptırım kararının açıklanması, üçüncü kişilere duyurulması, bildirim yolu ile olmaktadır. İdari ihlal fiili, failin icrai veya ihmali davranışı gerçekleştirdiği zaman işlenmiş sayılmaktadır. Neticenin olduğu zaman dikkate alınmamaktadır. Buna göre, idari ihlal fiili hareketin yapıldığı anda işlenmiş sayılmakta, bu andaki norma göre yaptırım uygulanmaktadır. Yapılan hareketin ihmali veya icrai olması açısından bir fark olmamakta, neticenin gerçekleşip gerçekleşmemesi, zaman bakımından uygulamada dikkate alınmamaktadır¹³⁷.

“İdari işlemin geriye yürümezliği ilkesi”ne yargı kararı ile istisna getirilebilmektedir. Mahkemece verilen iptal kararı, iptal edilen idari yaptırımı ilk tesis edildiği tarih itibarıyla geçmişe etkili olarak tüm sonuçları ile ortadan kaldırmaktadır¹³⁸.

İdari işlemin idarece geri alınması halinde de idari yaptırım kararı doğduğu andan itibaren hukuk âleminde kalktığı için geri alma işlemi de geçmişe yönelik olarak sonuç doğurmaktadır.

1.2.3.9. “Lehe Olan Kuralın Uygulanması” İlkesinin İdari Yaptırımlar Alanındaki Uygulanması

Suç işleme tarihinden sonra yürürlüğe girmiş olsa da sanığın lehine olan kanunun uygulanması ceza hukukunun temel ilkelerindedir. Türk Ceza Kanunu’nun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun’un 9/3’üncü maddesine göre de lehe olan hüküm, önceki ve sonraki kanunların ilgili bütün hükümleri olaya uygulanarak, ortaya çıkan sonuçların birbirleriyle karşılaştırılması suretiyle belirlenmektedir.

¹³⁶ Duran,1982:355.

¹³⁷ Çağlar, 2006:138.

¹³⁸ Gözübüyük,1993:155.

“Lehe olan kuralın uygulanması” ilkesi, idari yaptırımlar alanında da geçerlidir. Buna göre, olay veya işlem tarihindeki kanunda öngörülen yaptırım ile sonradan yayımlanan kanun hükümleri birbirinden farklı ise, ilginin lehine olan kanun hükmünün uygulanması gerekecektir¹³⁹.

Sonuç olarak, belediyelerin uyguladığı yaptırımlar, trafik cezaları, imar konuları gibi, yine çok güncel bir konu olarak belirli yerlerde sigara içilmesinin yasaklanması gibi toplumu çok yakından ilgilendiren alanlarda idari yaptırımlara başvuruluyor olması, idari yaptırımların daha sık gündeme gelmelerine neden olmaktadır. Bu durum da idari yaptırımların hukuki niteliklerinin belirlenmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

İdari yaptırımlar, günümüzde başta idare hukuku olmak üzere, anayasa hukuku, ceza hukuku, mali hukuk ile ilgili alanları ilgilendirmektedir. Ceza hukukuna egemen ilkelere, cezaların kişiselliği ilkesi, yasallık ilkesi, şüpheden sanık yararlanır ilkesi, orantılılık ilkesi, aleyhe bozma yasağı ilkesi ile geriye uygulanmazlık ilkeleri idari yaptırımlar hukukunda da uygulanmaktadır.

¹³⁹ Cengiz Otacı, Ceza Hukukunda Lehe Kanununun Tespiti, www.adalet.gov.tr/mevzuat/ceza. Erişim tarihi:02.03.2009.

İKİNCİ BÖLÜM

2. İDARİ YAPTIRIM KARARLARINA KARŞI YARGISAL BAŞVURU YOLLARI

İdari yaptırımları düzenleyen mevzuatta gerek doğrudan adli yargıda veya idari yargıda dava açılmasını öngören, gerekse de önce idari yaptırım kararını alan idari merciye başvurulmasını, merciden alınacak karara göre de idari yargıda dava açılmasını öngören çok sayıda düzenleme bulunmaktadır.

Hangi yargı makamı önünde olursa olsun idarenin kendisi dışındaki bir organ tarafından denetlenmesi, idarenin hukukla kendini bağlı hissetmesi ve hukuk dışına çıktığında yaptırımla karşılaşması, hukuk devletinin doğal bir sonucu ve gereği olarak ortaya çıkmaktadır¹⁴⁰.

2.1. İdari Yaptırım Kararlarının Denetiminde Görevli Mahkemenin Tespiti

Görevli yargı yeri denilince konu yönünden o davaya bakmaya izinli olan mahkeme anlaşılmaktadır¹⁴¹. İdari yaptırım kararlarına ilişkin uyuşmazlıkların hangi yargı düzeninde, hangi mahkemede görüleceği görev kurallarıyla belirlenmektedir.

İdari yaptırım kararına itiraz edebilmek için, öncelikle yaptırım kararını düzenleyen kanuna bakmak gerekmektedir. İdari yaptırım kararının düzenlendiği kanunda özel olarak başvuru yolu öngörülmüşse, kanunda öngörülmüş olan yargı yeri, özel kanunda düzenleme olmaması halinde ise, Kabahatler Kanunu (KK)'nda düzenlenmiş yargı yeri uyuşmazlığın çözümünde görevli mahkeme olacaktır¹⁴².

¹⁴⁰ Şeref Gözübüyük, (1996): *Yönetsel Yargı*, Turhan Kitabevi, Ankara: s.314.

¹⁴¹ Baki Kuru, Ramazan Arslan, Ejder Yılmaz, (1992): *Medeni Usul Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara: s.101.

¹⁴² Yaşar Güçlü, (2008): *Herkes İçin İdari Dava Takip Rehberi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara: s.68.

2.1.1. Özel Kanunda Düzenleme Olması Halinde Görevli Mahkeme

KK'nun 3'üncü maddesine göre, KK'nun idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanmaktadır. Buna göre, idari yaptırımlara yer veren kanunlarda başvuru yolu olarak sulh ceza mahkemesinden başka bir yargı yeri öngörülmüşse, itirazlar o yargı yerinde incelenecektir.

Danıştay 6. Dairesi konu hakkında vermiş olduğu bir kararda¹⁴³, Çevre Kanunu uyarınca verilen para cezalarına karşı açılacak davaların çözümünde idari yargının görevli olduğunu vurgularken, KK'nun idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine düzenleme bulunmaması halinde uygulanacağını açıklamıştır.

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 140'inci maddesi uyarınca kesilen idari para cezasının iptali istemiyle Bakırköy Sulh Ceza Mahkemesi'ne açılan davada, Sulh Ceza Mahkemesi'nce verilen görevsizlik kararı üzerine, dava dosyasının gönderildiği İstanbul İdare Mahkemesi Başkanlığı'nca yapılmış olan başvuru üzerine dava görevsiz mahkemede açılmış, bu sırada yapılan bir kanun değişikliği ile görevsiz mahkeme o dava için görevli hale gelmişse, yeni kanuna göre görevli hale gelen mahkemenin artık görevsizlik kararı veremeyeceği, davaya bakmaya devam etmesi gerektiğini belirterek, Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 140'inci maddesine göre verilen idari para cezasına karşı yapılan itirazın çözümünde idari yargı yerinin görevli olduğuna karar vererek idare mahkemesinin görevsizlik kararını şu gerekçelerle kaldırmıştır:

“...506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 140. maddesinin 4. fıkrası, 20.5.2007 tarihinde yürürlüğe giren 9.5.2007 gün ve 5655 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle değiştirilerek, “İdarî para cezaları ilgiliye tebliğ edilmekle tahakkuk eder ve tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ödenir veya aynı süre içinde

¹⁴³ Danıştay 6.D., 30.01.2007 tarih, E:2006/835, K:2007/440 sayılı karar, <http://www.danistay.gov.tr>. Erişim tarihi:08.03.2009.

Kurumun ilgili ünitesine itiraz edilebilir. İtiraz takibi durdurur. Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurabilirler. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idarî para cezası kesinleşir. Mahkemeye başvurulması cezanın takip ve tahsilini durdurmaz. Tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ödenmeyen idarî para cezaları, bu Kanunun 80. maddesi hükmü gereğince hesaplanacak gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte tahsil edilir. İdarî para cezalarının, Kuruma itiraz ve yargı yoluna başvurulmaksızın tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde ödenmesi halinde, bunun dörtte üçü tahsil edilir. Peşin ödeme, idarî para cezalarına karşı Kuruma itiraz etme veya yargı yoluna başvurma hakkını etkilemez. Ancak, Kurumca itirazın reddedilmesi veya mahkemece Kurum lehine karar verilmesi halinde, daha önce tahsil edilmemiş olan dörtte birlik ceza tutarı, 80. madde hükmü de dikkate alınarak tahsil edilir” şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Dava görevsiz mahkemede açılmış, bu sırada yapılan bir kanun değişikliği ile görevsiz mahkeme o dava için görevli hale gelmiş ise, mahkeme, artık görevsizlik kararı veremeyip (yeni kanuna göre görevli hale geldiği için) davaya bakmaya devam etmesi gerekir. Bu duruma göre, incelenen uyuşmazlıkta, dava konusu edilen idari para cezasına ilişkin yasa kuralı değiştirilmiş ve yeni düzenleme 20.5.2007 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiş olduğuna göre, görev kuralının geçmişe etkili olacağı yolundaki genel hukuk ilkesi karşısında, 506 sayılı Yasa'nın 140. maddesine göre verilen idari para cezasına karşı yapılan itirazın çözümünde idari yargı yerinin görevli olduğu kuşkusuzdur...¹⁴⁴.

Vergi mahkemelerinin görev alanına giren yaptırımlar KK'nun kapsamı dışında tutulmuştur. Buna göre, "Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun"un 6'ncı maddesi gereğince, genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davalarda görevli mahkeme vergi mahkemesi olacaktır.

2.1.2. Özel Kanunda Düzenleme Olmaması Halinde Görevli Mahkeme

KK'nun 27'nci maddesine göre, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya

¹⁴⁴ UYM, 04.06.2007 tarih, E: 2007/93, K: 2007/99 Sayılı karar, RG., 30.07.2007, S. 26598.

geçirilmesine ilişkin kararlara karşı başvuru merci sulh ceza mahkemesidir. İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararı dışında kalan diğer idari yaptırım kararlarına karşı başvuru merci ise idare mahkemeleri olacaktır¹⁴⁵.

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, trafik zabıtasınca düzenlenen para cezasına ilişkin ceza tutanağının iptali istemiyle Çorum Sulh Ceza Mahkemesi'ne açılan davada, sulh ceza mahkemesince verilen görevsizlik kararı üzerine dava dosyasının gönderildiği Çorum İdare Mahkemesi Başkanlığı'nın yapmış olduğu başvuru üzerine, KK'nun idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı, idari para cezasına karşı açılan davanın görüm ve çözümünde, KK'nu uyarınca adli yargı yerinin görevli olduğuna karar vererek sulh ceza mahkemesinin görevsizlik kararını şu gerekçelerle kaldırmıştır:

"...Görev kuralları kamu düzenine ilişkin olduğundan, görev konusunda taraflar için bir müktesep hak doğmayacağı; bu nedenle, yeni bir yasayla kabul edilen görev kurallarının, geçmişe de etkili olacağı, bilinen bir genel hukuk ilkesidir. Davanın açıldığı andaki kurallara göre görevli olan mahkeme, yeni bir yasa ile görevsiz hale gelmiş ise, (davanın açıldığı anda görevli olan ve fakat yeni yasaya göre görevsiz hale gelen) mahkemenin görevsizlik kararı vermesi gerekecektir; ancak, yeni yasadaki görev kuralının, değişikliğin yürürlüğe girmesinden sonra açılacak davalarda uygulanacağına dair intikal hükümlerinin varlığı halinde, mahkemece görevsizlik kararı verilemeyeceği açıktır. Diğer taraftan, dava görevsiz mahkemede açılmış, bu sırada yapılan bir kanun değişikliği ile görevsiz mahkeme o dava için görevli hale gelmiş ise, mahkeme, artık görevsizlik kararı veremeyip (yeni kanuna göre görevli hale geldiği için) davaya bakmaya devam edecektir. İncelenen uyuşmazlıkta, öngörülen trafik para cezasının 5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden biri olduğu, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda da bu para cezasına itiraz konusunda görevli mahkemenin gösterilmediği anlaşılmıştır. Bu durumda, KK'nun 5560 sayılı Kanunla değişik 3. maddesinde belirtildiği üzere, idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı nedeniyle, görevli mahkemenin belirlenmesinde 5326 sayılı Kanun hükümleri dikkate alınacağından, idari para cezasına karşı

¹⁴⁵ Candan, 2006:544.

açılan davanın görüm ve çözümünde, anılan Kanununun 27. maddesinin (1) numaralı bendi uyarınca adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır...’’¹⁴⁶.

İdari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi cezası dışında, idari yaptırım kararı da tesis edilmişse, bu kararın iptali talebiyle birlikte idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi cezasına yapılacak itiraz da idari yargı mercinde görülecektir. Örneğin, idari yaptırım kararıyla birlikte işletmenin faaliyetten men edilmesine karar verilmişse, men kararı ile birlikte idari yaptırım kararının hukuksal denetimi de idari yargı merci tarafından yapılacaktır. Sadece idari para cezasına karşı başvuruda bulunulacaksa, o zaman sulh ceza mahkemesine başvurulması gerekecektir¹⁴⁷.

KK'nun 3'üncü maddesi ile ilgili olarak; yargı ayrılığını benimsemiş olan Anayasal rejimde, idari işlemlere karşı adli yargının görevlendirilmesinin, Anayasa'nın 2'nci maddesinde belirtilen hukuk devletinin unsurlarından olan belirlilik ve hukuki güvenlik ilkelerine, idarenin her türlü eylem ve işlemini idari yargı denetimine tabi tutan 125'inci maddesine ve buna bağlı olarak temyiz merciini değiştirmesi sebebiyle de 155'inci maddesine aykırı olduğu görüşüyle, somut norm denetimi yoluyla, AYM'ne yapılan başvuruda AYM, Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında, “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır”; 140. maddesinin birinci fıkrasında, “Hakimler ve savcılar adli ve idarî yargı hâkim ve savcılar olarak görev yaparlar”; 142. maddesinde “Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir”; 155. maddesinin birinci fıkrasında da, “Danıştay, idarî mahkemelerce verilen kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunda gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar” düzenlemelerinin yer aldığını, bu kurallara göre, Anayasa'da idarî ve adli yargı ayrılığının kabul edildiğini, bu ayrım uyarınca idarenin kamu gücü kullandığı ve kamu hukuku alanına giren işlem ve eylemlerinin idarî yargı, özel hukuk alanına giren işlemlerinin ise adli yargı denetimine tâbi olacağını, idare

¹⁴⁶ UYM, 02.07.2007 tarih, E: 2007/202, K: 2007/14 Sayılı karar, R.G., 30.07.2007, S. 26598.

¹⁴⁷ Yaşar Güçlü, (2008): *İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara: s.183.

hukuku esaslarına göre tesis edilen bir idari işlemin, sadece para cezası yaptırımını içermesine bakılarak denetiminin idari yargı alanından çıkarılarak adli yargıya bırakılmasının Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle KK'nun 3. maddesinin (1) no.lu fıkrasının iptaline karar vermiştir¹⁴⁸.

2.2. İdari Yaptırım Kararlarının Denetiminde Yetkili Mahkemenin Tespiti

Yetki, bir davaya hangi yerdeki görevli mahkeme tarafından bakılacağını belirler¹⁴⁹. İdari yaptırım düzenleyen kanunda, yetkili mahkemeye ilişkin bir kural varsa, öncelikle bu kurala göre başvuru yapılması gerekmektedir. İdari yargının görev alanına giren idari yaptırımlara karşı başvuruda yetkili mahkeme, İYUK 'nun 32'nci maddesi ve devamına göre belirlenecektir. Yetkili mahkeme konusunda özel bir düzenleme yoksa, genel yetkili idare mahkemesi, dava konusu idari yaptırım kararını tesis eden idari mercin bulunduğu yerdeki idare mahkemesi olacaktır.

İdari yaptırım yargılama görevi sulh ceza mahkemesinde ise, Ceza Muhakemesi Kanunu (CMK) 'nun yetki ile ilgili hükümleri uygulanacaktır. Buna göre, suçun işlendiği yer mahkemesi, davaya bakmaya genel yetkili mahkeme olacaktır (KK.m. 12). Suçun işlendiği yer belli değilse, şüpheli veya sanığın yakalandığı yer, yakalanmamışsa yerleşim yeri mahkemesi yetkili olacaktır (KK.m. 13).

2.3. İdari Yaptırımlara Karşı Adli Yargıda Yargısal Korunma

Bu başlık altında, idari para cezaları ile mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararlarına karşı yargısal başvuru yolu olarak öngörülen itiraz davası incelenecektir. KK'na göre, kararın tebliğ veya tefhiminden itibaren, 15 gün içerisinde, sulh ceza mahkemesine başvuruda bulunulması gerekmektedir. Sulh ceza mahkemesi Ceza Muhakemesi Kanunu'nda düzenlenmiş olan usul kuralları gereğince yapacağı yargılama sonunda yaptırım kararının hukuka uygun olup olmadığına karar verecektir.

¹⁴⁸ AYM., 01.03.2006 tarih ve E:2005/108, K: 2006/35 sayılı karar, *R.G.*, 22.07.2006, S. 26236.

¹⁴⁹ Yenice v.d.,1983:265.

2.3.1.Kabahatler Kanunu Kapsamına Giren İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Başvuru Usulü

Ceza hukuku, sosyal düzeni ağır şekilde ihlal eden eylemleri yaptırıma bağlarken, idari yaptırımlar idari düzeni ihlal edici eylemleri yaptırıma bağlamaktadır. Nitekim, KK'nun 1'inci maddesinde, amaç ve kapsam başlığı altında, kanunun içeriği ve kapsamı ortaya konulmakta, anılan maddede KK'nun genel olarak amacının, idari düzenin unsurları olan toplum düzenini, genel ahlakı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak olduğu düzenlenmiş bulunmaktadır.

Kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık olarak tanımlanabilecek olan kabahatleri suç olmaktan çıkarma eğilimi sonucu, kabahatler kural olarak TCK'nun kapsamı dışına çıkarılmıştır. Kabahatlerin TCK'nun kapsamı dışına çıkarılması nedeniyle yaptırımsız kalmaması için bazı kabahatler KK'nda düzenlenmiştir. KK'nu ile idari yaptırımlar açısından genel hükümler öngörülerek, bütün idari yaptırımlar bakımından kod meydana getirmek istenilmiş ise de¹⁵⁰; KK'nun 3'üncü maddesinin (1) no.lu fıkrasında yer alan ve KK'na genellik niteliğini veren hükmü, AYM'nin yukarıda anılan kararı ile iptal edilmiştir. Bu bakımdan; karşılığında idari yaptırım öngörülen hukuka aykırı bir eyleme KK'nun uygulanabilmesi için, uygulanacak idari yaptırımın toplum düzenini, genel ahlakı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacını taşıyor olması gerekmektedir. Bunlar dışında kalan alanlarla ilgili idari yaptırımları gerektiren kabahatler hakkında KK'nun hükümleri uygulanmamaktadır.

Kanun koyucu AYM'nin iptal kararı doğrultusunda, KK'nun 3'üncü maddesini 5560 sayılı kanunun 31'inci maddesi ile yeniden düzenlemiş ve değişiklik metni 19.12.2006 tarih ve 26381 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

KK'nun yeniden düzenlenen 3'üncü maddesi gereğince, KK'nun idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri diğer kanunlarda aksine hüküm

¹⁵⁰ Çağlayan, 2006:128.

bulunmaması halinde; diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacaktır.

2.3.1.1. İdari Yaptırım Kararı Verme Yetkisi

İdarenin faaliyet alanının çok geniş ve çok çeşitli olması dolayısıyla, idari yaptırımların çeşitleri ve bu yaptırımları uygulayacak kurum ve kuruluşlar da çok çeşitli olmaktadır. KK'nun 22'nci maddesinde idari yaptırım kararı verme yetkisi düzenlenmiştir. Buna göre, idari yaptırım kararını uygulama yetkisi, yaptırımı düzenleyen kanunda gösterilen kurul, makam veya kamu görevlilerine aittir. İlgili kanunda açıklık bulunmayan durumlarda ise, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının en üst amiri yaptırım kararını uygulamada yetkili olacaktır.

İdari kurul, makam veya kamu görevlileri, ancak kamu kurum ve kuruluşunun görev alanına giren yerlerde işlenen kabahatler dolayısıyla idari yaptırım kararı vermeye yetkilidirler (KK. m. 22/3). Kabahatleri düzenleyen ilgili kanunda yaptırım kararı verecek merciler tek tek sayılabileceği gibi, en üst yetkili merci belirtildikten sonra, bu yetkinin gerektiğinde devredilebileceği de belirtilebilir. Bu konu hakkında bir örnek vermek gerekirse, Hayvanları Koruma Kanunu'nun 25'inci maddesinde, “bu kanunda öngörülen idari para cezaları bu Kanunun 17'nci maddesinde belirtilen denetime yetkili merci tarafından verilir” düzenlemesi getirilmiştir. Kanunun 17'nci maddesinde de bu Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisinin Bakanlığa ait olduğu belirtilmiştir. Gerektiğinde bu yetki Bakanlıkça mahallin en büyük mülki amirine yetki devri suretiyle devredilebileceği hükmüyle de yetki devrine açıkca izin verilmiştir¹⁵¹.

¹⁵¹ Güçlü, 2008: 112.

2.3.1.1.1. İdari Mercilerce Verilen İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Başvuru Usulü

İdari yaptırım kararına karşı başvuru, bizzat yapılabileceği gibi kanuni temsilci veya avukat tarafından sulh ceza mahkemesine verilecek bir dilekçe ile de yapılabilmektedir.

Başvuru dilekçesinde, idari yaptırım kararına ilişkin bilgiler, bu karara karşı ileri sürülen deliller gösterilir. Başvuru mücbir sebepler nedeniyle süresinde yapılamamışsa, dilekçede, başvurunun süresinde yapılmasını engelleyen mücbir sebepler de dayanaklarıyla gösterilmelidir (KK.m. 27/4).

KK'na göre, idari merciler tarafından verilen idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararlarına karşı, kararın tebliğ veya tefhiminden itibaren, 15 gün içerisinde, sulh ceza mahkemesine başvuruda bulunulması gerekmektedir. 15 günlük başvuru süresinin geçirilmesi halinde idari yaptırım kararı kesinleşecektir (KK. m. 27/1).

Mücbir sebebin varlığı dolayısıyla, 15 günlük başvuru süresinin geçirilmiş olması halinde, bu sebebin ortadan kalktığı tarihten itibaren en geç 7 gün içinde karara karşı başvuruda bulunulabilir. Böyle bir durumda, asıl başvuru süresi geçmiş olacağından karar kesinleşir. Mücbir sebep dolayısıyla kanunda öngörülen ek başvuru süresi kararın kesinleşmesini engellemez. Ancak, henüz uygulanmamış ise, mahkeme kararın yerine getirilmesinin durdurulmasına karar verebilir (KK. m. 27/2).

2.3.1.1.1.1. Başvuru (İtiraz) Davasında İlk İnceleme

İdari yaptırım kararına karşı başvuruda bulunulması üzerine, sulh ceza mahkemesince önce dava dilekçesi üzerinden ilk inceleme yapılır. İlk incelemede

öncelikle yetki konusu değerlendirilir. Mahkeme yetkili değilse, dosyanın yetkili sulh ceza mahkemesine gönderilmesine karar verir. Başvurunun, kanunda öngörülen süre içerisinde yapılmadığını, başvuru konusu edilen idari yaptırım kararının, sulh ceza mahkemesinde incelenebilecek kararlardan olmadığını veya başvuranın başvuru hakkının bulunmadığını tespit ederse, bu nedenlerle başvurunun usulden reddine karar verir, ilk inceleme hususlarında aykırılık bulunmaması halinde ise başvurunun usulden kabulüne karar vererek dosyayı tekemmüle çıkarır (KK.m. 28/1).

2.3.1.1.1.2. Başvuru (İtiraz) Davasında Esastan İnceleme

Başvurunun usulden kabulü halinde, sulh ceza mahkemesi, dava dilekçesinin bir örneğini idari yaptırım kararını veren kamu kurumuna tebliğ eder, ilgili kamu kurumu, başvuru dilekçesinin tebliği tarihinden itibaren 15 gün içinde mahkemeye cevap verebilir.

Davalı idare başvuru konusu idari yaptırıma ilişkin işlem dosyasının bir örneğini, cevap dilekçesi ile birlikte mahkemeye vereceği gibi, sulh ceza mahkemesi de işlem dosyasının aslını ilgili kamu kurum ve kuruluşundan isteyebilecektir. Cevap dilekçesi, idari yaptırım kararına karşı başvuruda bulunan kişi sayısından bir fazla örnek olarak verilecektir (KK.m. 28/3).

2.3.1.1.1.3. Tarafların Dinlenmesi ve Karar

Mahkeme, başvuruda bulunan kişilere cevap dilekçesinin bir örneğini tebliğ eder; talep üzerine veya re'sen çağırarak belli bir gün ve saatte tarafları dinleyebilir. Dinleme günü ile bu hususun bildirilmesi arasında en az bir haftalık zaman olması gerekmektedir. Dinleme sırasında taraflar veya taraf avukatları hazır bulunabilir (KK.m. 28/4).

Dinlemede sırasıyla hazır bulunan başvuru sahibi ve avukatı, ilgili kamu kurum ve kuruluşunun temsilcisi, varsa tanıklar dinlenecek, deliller ortaya konulacaktır (KK.m. 28/6). Mahkeme, ilgilileri dinledikten ve bütün deliller ortaya konulduktan sonra, aleyhinde idari yaptırım kararı verilen ve hazır bulunan tarafa son sözünü soracak, son söz hakkı, aleyhinde idari yaptırım kararı verilen tarafın kanuni temsilcisi veya avukatı tarafından da kullanılabilir.

Mahkeme son kararını hazır bulunan tarafların huzurunda açıklayacaktır (KK. m. 28/7). Mahkeme, son karar olarak idari yaptırım kararının; hukuka uygun olması nedeniyle, başvurunun reddine veya hukuka aykırı olması nedeniyle, idari yaptırım kararının iptaline karar verecektir (KK.m. 28/8). Mahkemece verilecek ikibin Türk lirası dahil idari para cezaları hakkındaki kararlar kesindir.

İdari para cezasının alt ve üst sınırının kanunda gösterildiği kabahatler dolayısıyla verilmiş idari yaptırım kararına karşı başvuruda bulunulması halinde, mahkeme idari para cezasının miktarında değişiklik yaparak da başvurunun kabulüne karar verebilecektir (KK.m. 28/9). Bu hüküm, KK'nun ilk halinde yokken, 06.12.2006 tarih ve 5560 sayılı Kanunun 35'inci maddesi ile 28'inci maddeye (9) numaralı fıkra olarak eklenmiştir. Bu şekliyle sulh ceza mahkemeleri idare yerine geçerek yaptırım belirleme yetkisine de sahip olmuşlardır. 5326 sayılı Kanunun 28/9'uncu maddesinde idari para cezasının miktarında değişiklik yaparak başvurunun kabulünden bahsedildiğine göre, sulh ceza mahkemesi, idari para cezalarını ancak indirmek yetkisine sahip olacak, mahkeme cezanın az takdir edildiğinden bahisle artırım yoluna gidemeyecektir. Başka bir deyimle, başvuranın aleyhine karar veremeyecektir¹⁵².

İdari yargıda idari yargı yerlerinin yaptırım belirleme yetkileri söz konusu değildir. İdari yargı yerlerinin inceleme alanındaki idari yaptırım kararlarında idari yargı idari yaptırım kararını ya hukuka uygun bularak davayı reddedecek ya da hukuka aykırı bularak iptal edecektir.

¹⁵² Güçlü, 2008: 191.

2.3.2. Cumhuriyet Savcısının Yaptırım Kararı Verme Yetkisi

KK’unda, üç farklı durumda Cumhuriyet savcısına idari yaptırım kararı verme yetkisi tanınmıştır.

Cumhuriyet savcısı, kanunda açıkça hüküm bulunan hallerde bir kabahat dolayısıyla idari yaptırım vermeye yetkilidir. Örneğin, Türk Ceza Kanunu’nun yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanunun 7’inci maddesine göre, kanunlarda yer alan ‘*hafif hapis cezaları*’ idari yaptırıma dönüştürülmüş olup, bu idari yaptırımlara karar verme yetkisi de Cumhuriyet savcısına tanınmıştır. 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu’nun 11’inci maddesinde “...102’nci madde hükümlerine aykırı hareket eden sorumlular hakkında, üç aydan altı aya kadar hafif hapis cezası verilir...” hükmü yer almaktadır. Buna göre, Siyasi Partiler Kanunu’nda öngörülen hafif hapis cezasını idari yaptırıma dönüştürme yetkisi Cumhuriyet savcısına tanınmıştır. Kolluk görevlileri, böyle bir kabahat işlendiğini tespit ettiklerinde, belirtilen kabahatle ilgili delilleri toplayarak yetkili Cumhuriyet savcısına iletirler, idari yaptırım kararını Cumhuriyet savcısı verir.

Soruşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde Cumhuriyet savcısı, ilgili kamu kuruluşunca idari yaptırım uygulanmamışsa, kendisi idari yaptırıma karar verir. Ancak, bunun için ilgili kamu kurum ve kuruluşu tarafından idari yaptırım kararı verilmemiş olması gerekir.

Suç dolayısıyla soruşturma yürüten Cumhuriyet savcısı, ayrıca kabahat oluşturan bir fiili de tespit ederse, isterse, suç oluşturan durumu soruşturmaya devam ederken, ortaya çıkardığı kabahati, idari yaptırım uygulanmak üzere ilgili kamu kurum ve kuruluşuna bildirir ya da doğrudan kendisi kabahatin karşılığı idari yaptırım kararını verir (KK. m. 23). Bu konu hakkında bir örnek vermek gerekirse, hayvan hırsızlığı ile ilgili bir soruşturmayı yürüten Cumhuriyet savcısı soruşturma devam ederken aynı zamanda bu hayvanların veteriner sağlık raporu olmadan sevk edildiğini de öğrenirse, Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu’nun 37’nci maddesindeki “ menşe şahadetnamesi veya veteriner sağlık raporu olmayan hayvan ve hayvan maddelerini taşıyan nakil vasıtalarının beş yüz

Türk Lirasından Beşbin Türk Lirasına kadar idari para cezası verilir’’ hükmüne göre savcı kendisi idari para cezası uygulayabileceği gibi, durumu ilgili kurum veya kuruluşa da bildirebilir¹⁵³.

2.3.2.1. Cumhuriyet Savcısı Tarafından Verilen İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Başvuru Usulü

Cumhuriyet savcısınca verilen idari yaptırım kararlarına karşı tefhim veya tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içerisinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvuruda bulunulabilir.

Soruşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğu gerekçesiyle Cumhuriyet savcısınca kovuşturmaya yer olmadığına karar verilerek idari yaptırım kararı uygulanması halinde, kovuşturmaya yer olmadığına dair karara taraflardan birinin itiraz etmesi üzerine, idari yaptırım kararına yapılacak başvuru da itiraz merci tarafından incelenir¹⁵⁴. Buna göre, TCK anlamında bir suç şüphesi nedeniyle yürütülen soruşturma sonucunda, CMK'nun 73'üncü maddesi gereğince, Cumhuriyet savcısınca kamu davasının açılması için yeterli şüphe oluşturacak delil elde edilememesi veya kovuşturma olanağının bulunmaması nedenleriyle kovuşturmaya yer olmadığına karar verilmesi halinde, suçtan zarar gören, kovuşturmaya yer olmadığına dair kararın kendisine tebliğ edildiği tarihten itibaren 15 gün içinde, bu kararı veren Cumhuriyet savcısının yargı çevresinde görev yaptığı ağır ceza mahkemesine en yakın ağır ceza mahkemesi başkanlığına itiraz edebilecektir¹⁵⁵.

Soruşturulan fiilin suç oluşturmamakla birlikte kabahat oluşturduğu kanaatiyle Cumhuriyet savcısınca idari yaptırım uygulanmışsa, idari yaptırıma muhatap olan fail, fiilin kabahat de oluşturmadığı iddiasıyla itirazda bulunabilecektir.

¹⁵³ Güçlü, 2008: 119.

¹⁵⁴ Çağlayan, 2006:177.

¹⁵⁵ Güçlü, 2008: 193.

Adli işlemlerle ilgili yargı görevi yürüten Cumhuriyet savcısının yaptığı soruşturma kapsamında, eylemin niteliği ile verdiği kararların savcının adli görevi içerisinde değerlendirilmesi gerektiği halde, eylemin niteliğine bağlı olarak kendisine idari yaptırım uygulama görevi verilmesinin Anayasada benimsenen kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olduğu görüşüyle, somut norm denetimi yoluyla, yapılan başvuruda AYM, Anayasa'nın 123. maddesinde idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunun; "Yargı yolu" başlıklı 125. maddesinin ilk fıkrasında da idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğunun; 128. maddesinde ise devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceğinin düzenlendiği, Cumhuriyet savcısının kabahat dolayısıyla idari yaptırım uygulamasının istisnaî olduğu, hafif hapis ve hafif para cezasından dönüştürülenler dışında bu konuda asıl yetkinin idareye tanındığı, Cumhuriyet savcısına bu yetkinin tanınması nedeninin görevsizlik kararı verilerek işin uzatılması yerine süratle bitirilmesi olduğu anlaşıldığından, düzenlemelerin Anayasaya aykırı olmadığı gerekçesiyle iptal isteminin reddine karar vermiştir¹⁵⁶.

2.3.3. Mahkemenin Karar Verme Yetkisi

Kovuşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde, mahkeme tarafından idari yaptırım kararı verilir (KK. m. 24).

Bir fiilin suç oluşturduğu gerekçesiyle savcılığın iddianame ile dava açması halinde, davayı görmeye başlayan ceza mahkemesi, yargılama konusu fiilin, suç değil, kabahat olduğunu tespit ederse, idari yaptırıma karar verecektir. Yargıtay 11. Ceza Dairesi altta anılan kararında bu hususu belirtmektedir:

¹⁵⁶ AYM., 01.03.2006 tarih ve E: 2005/108, K: 2006/35 sayılı karar, R.G., 22.07.2006, S. 26236.

“...sanık hakkında dolandırıcılık suçunu işlediğinden bahisle düzenlenen iddianamenin kabulünden sonra yapılan duruşmada, fiilin izinsiz yardım toplama olarak anlaşılması ve 4854 sayılı Yasa'nın 31. maddesi gereğince idari para cezasını gerektiren kabahat niteliğine dönüştüğü kabul olunmasına göre; 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 24. maddesi uyarınca mahkemece idari yaptırıma hükmolunması yerine görevsizlik kararı verilmesi, bozmayı gerektirmiştir...”¹⁵⁷

Mahkeme yargılama yaparken, herhangi bir kabahatin işlendiğini öğrenirse, idari yaptırım kararı almaya yetkili değildir. Bu halde, ilgili kuruma bilgi vermelidir¹⁵⁸.

2.3.3.1. Mahkemelerce Verilen İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Başvuru Usulü

İdari yaptırım kararının mahkeme tarafından verilmesi halinde, bu karara karşı ancak itiraz yoluna gidilebilecektir. Yaptırım kararı sulh ceza veya asliye ceza mahkemesince verilmişse, bu mahkemelerin yargı çevresinde yer aldığı ağır ceza mahkemesine (KK. m. 29/1), ağır ceza mahkemesince verilmişse en yakın ağır ceza mahkemesine itiraz edilebilecektir (KK. m. 29/5).

Mahkemenin verdiği son karara karşı, yargı çevresinde yer aldığı ağır ceza mahkemesine kararın tebliğ edildiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde itiraz edilebilecektir. İtirazla ilgili karar, dosya üzerinden inceleme yapılarak verilecektir. İtiraz, ilk inceleme üzerine verilen kararlara ilişkin olup ağır ceza mahkemesi bunu haklı bulursa veya dava görevsiz mahkeme tarafından görülmüş ise, bu durumda ağır ceza mahkemesi, kararı bozarak dosyayı ilgili mahkemeye geri gönderecektir. Yani, uyuşmazlığı kendisi esastan karara bağlamayacaktır. İtiraz konusu karardaki ihtilaf, dosyadan anlaşılacak nitelikte değilse, ağır ceza mahkemesi, gerekli inceleme ve araştırmaları bizzat kendisi yapacak ve işin esası hakkında kendisi karar verecektir. Aynı şekilde, maddi vakıalar hakkında edinilen bilgi olayı yeterince aydınlatıyorsa, itiraz sadece hukuki noktalara ilişkin ise, ihtilaf karardaki maddi yanlışlıklara ilişkin olmasına

¹⁵⁷ Yargıtay 11. Ceza Dairesi, 07.02.2007 tarih ve E: 2006/8334, K: 2007/562 sayılı karar, aktaran: Güçlü, 2008:119.

¹⁵⁸ Çağlayan, 2006:178.

rağmen düzeltilmesi mümkün ise, bunları düzelterek şekilde esas hakkında karar verecek, dosyayı ilk derece mahkemesine geri göndermeyecektir.

Başvuru merci olarak sulh ceza mahkemelerine idari para cezalarının alt ve üst sınırlarının kanunda gösterildiği hallerde, verilen idari para cezalarının miktarında değişiklik yaparak başvurunun kabulüne karar verebilme yetkisi tanınmışken, itiraz mercine "*itirazın kabulüne*" veya "*itirazın reddine*" karar verme yetkisi tanınmış, cezanın içeriğini değiştirme yetkisi tanınmamıştır. İtiraz sonucu verilen kararla yaptırım kararı kesinleşmiş olacaktır¹⁵⁹.

Kovuşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğu gerekçesiyle idari yaptırım kararı verilmesi halinde; fiilin suç oluşturmaması nedeniyle verilen beraat kararına karşı kanun yoluna gidildiği takdirde, idari yaptırım kararına karşı itiraz da bu kanun yolu mercinde incelenecektir (KK. m. 27/7). Bu durumda, itiraz merci olarak ağır ceza mahkemesi itirazı incelemeyecek, beraat kararına karşı davaya katılanın, idari yaptırım kararına karşı da sanığın itirazları temyiz merci olarak Yargıtay'da incelenerek karara bağlanacaktır.

Bir idari işlem olan idari yaptırım kararı verme yetkisinin idare içinde yer almayan mahkemelere bırakılmasının Anayasa'nın Başlangıcı ile 2., 6., 7., 8., 9., 123., 125., 128. ve 138. maddelerine aykırı olduğu görüşüyle somut norm denetimi yoluyla yapılan başvuruda, AYM, düzenleme biçimiyle, kovuşturma evresinde fiilin kabahat olduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı verilerek dosyanın görevli idari merciine veya Cumhuriyet savcısına gönderilmesi yerine, işin süratle sonuçlandırılması amaçlandığından, düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna varmıştır¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Çağlayan, 2006:200.

¹⁶⁰ AYM., 01.03.2006 tarih ve E. 2005/108, K. 2006/35 sayılı karar, R.G., 22.07.2006, S. 26236.

2.4. İdari Yaptırım Kararlarına Karşı İdari Yargıda Yargısal Korunma

İdari yaptırım kararları, idari makamların kamusal nitelikli, etkili kamu gücü kullanımı çerçevesinde ortaya çıkan tek yanlı irade açıklamaları olarak pratik zorunluluklardan kaynaklanan bir anlayışla, hukuka ve usule aykırı olarak yapılsalar bile, hukuka uygunluk karinesinden yararlandıkları için geçici etkiye sahiptirler¹⁶¹. Hukuka aykırılığa karşı getirilen hukuki koruma yollarına ilişkin belirlenen sürelerde idari yaptırım kararına karşı başvuru yolları kullanılmadığı takdirde, geçici etki sürekli etki haline dönüşmektedir¹⁶².

Hukuka aykırı olan bir idari yaptırımın karşılaşıacağı hukuki sonuç, kural olarak yaptırımın geçersizliğidir. Ancak, idari yaptırım kararının hukuka aykırı olması yaptırımın geçersizliği sonucunu kendiliğinden doğurmamaktadır. Hukuka aykırı olan idari yaptırımın geçersizliğinin yargı yerince tespit edilmesi gerekmektedir.

İdari yargı düzeni içinde idari yaptırımlara karşı başvuru usulü iki farklı biçimde düzenlenmiştir. İlk yöntem, idari yaptırımlara karşı tebliğ tarihinden itibaren süresi içinde doğrudan idari mahkemede dava açmak; diğer yöntem ise, önce zorunlu olarak yaptırım kararını almış olan idari merciye başvuru ile idari merciden alınacak karara göre idari mahkemede dava açmaktır. Tek aşamalı yargısal denetimi öngören düzenlemelere örnek olarak Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanunu'nun 26'ncı maddesi gösterilebilir. Bu yasaya göre düzenlenen idari yaptırım kararlarına karşı, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren, yedi gün içinde yetkili idare mahkemesinde dava açılması gerekmektedir. İki aşamalı yargısal denetimi öngören düzenlemelere örnek olarak, GK'nu gösterilebilir. GK'nun "İtirazlar" başlıklı 242'nci maddesinin 3'üncü fıkrasında, kişilerin düzeltme taleplerine ilişkin kararlara, idari kararlara, gümrük vergilerine ve cezalara karşı 7 gün içinde kararı alan gümrük idaresinin bağlı bulunduğu gümrük müdürlüğü nezdinde itirazda bulunabilecekleri, 7'nci fıkrasında ise, gümrük başmüdürlükleri kararlarına karşı işlemin yapıldığı gümrük müdürlüğünün veya gümrük başmüdürlüğünün

¹⁶¹ Özay,1996: 307.

¹⁶² Akyılmaz, 2000: 19.

bulunduğu yerdeki idari yargı mercilerine başvurulabileceği düzenlenmiştir. Buna göre, kişilerin haklarında tesis edilmiş olan idari kararlara karşı 7 gün içinde kararı alan gümrük idaresinin bağlı bulunduğu gümrük başmüdürlüğü nezdinde itirazda bulunarak idari itiraz yolunu tüketmeleri gerekmekte olup; ancak itiraz sonunda idari yaptırım kararı hakkında gümrük başmüdürlüğü tarafından verilmiş kararlar dava konusu edilebilecektir.

2.4.1. İptal Davası

İptal davası, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan idari dava türüdür.

İptal davası, kamu hukuku alanının en önemli ve en fonksiyonel davasıdır. İptal davası, kişilerin idari işlemler karşısında korunmasının bir aracı olmaktan öteye, idarenin hukuka uygun davranmasının en etkili aracı olmakla, hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesinde birincil öneme sahip bir başvuru yoludur¹⁶³. İptal davasının amacı, idarenin hukuk düzenine aykırı işlemlerini ortadan kaldırarak hukuka bağlılığını sağlamaktır. Bu amaca uygun olarak idari yargıda yapılan yargılama üzerine verilen hükümler de idari faaliyetin hukuka uygunluk denetiminin sonucunu ifade etmektedir¹⁶⁴.

İptal davası, idari işlemin hukuka aykırılığı dolayısıyla iptalini, işlemin hukuki etkilerini ortadan kaldırmayı amaç edindiğinden, “*objektif dava*” olarak adlandırılmaktadır¹⁶⁵. Nesnel-objektif niteliği gereğince davacı ile dava konusu işlem arasında ilişkinin hak ihlali boyutuna varması aranmamaktadır.

¹⁶³ Nuri Alan, (2003):“İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları” Danıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara: s.59.

¹⁶⁴ Güler Mermut, (1976):“İptal Davalarının Şartı Olarak Kanuna Aykırılık” İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler, Güneş Matbaası, Ankara: s.298.

¹⁶⁵ Murat Sezginer, (2000): *İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı*, Yetkin Yayınları, Ankara: s.17.

İptal davaları için sadece “*menfaatin olumsuz yönde etkilenmesi*”nin yeterli sayılması, hem iptal davasının uygulanma alanını genişletmekte, hem de onu “*her derde deva*” ucuz ve kolay bir başvuru yolu haline getirdiğinden hukuk devleti ile idare hukuku ve özellikle idarenin yargısal denetimi kavramlarını özdeşleştiren bir mekanizma yaratmaktadır¹⁶⁶.

2.4.1.1. İptal Davasının Ön Koşulları

İptal davasının karara bağlanabilmesi için, açılan davanın ön koşullar, başka bir deyişle kabul edilebilirlik açısından incelenmesi ve kabul edilmesi gerekmektedir.

2.4.1.1.1. Göreve İlişkin Koşullar

İptal davasında genel görevli yargı yeri idare mahkemeleridir. İdare mahkemelerinin dışında idari yaptırım kararlarına karşı Danıştay ve vergi mahkemelerinde dava açılabilmesi ancak yasal bir düzenleme ile mümkündür.

2.4.1.1.2. Konuya İlişkin Koşullar

İptal davası ancak idari işlemlere karşı açılabilir. Bir idari işlemin iptal davasına konu olabilmesi için, tek yanlı olması, kesin olması, bir başka deyişle dava konusu karara karşı başka bir başvuru yolunun bulunmaması ve kişiler hakkında hukuki sonuçlar doğurabilecek nitelikte olması gerekmektedir¹⁶⁷.

2.4.1.1.3. Davacıya İlişkin Koşullar

İptal davasında, gerek “*davada taraf olma yeteneği*”, gerekse “*dava açabilme yeteneği*” yönünden davacıya Medeni Kanunda düzenlenmiş olan genel kurallar

¹⁶⁶ Özay, 2004:135.

¹⁶⁷ Onar, 1966: 1776.

uygulanmaktadır.

Davada taraf olabilme ehliyeti, kişilerin dava açma veya hasım olma nitelik ve yeteneğini taşıyıp taşımadıklarını gösteren bir unsur¹⁶⁸ olup, medeni hukuktaki haklardan yararlanma ehliyetinin yargılama usulü hukukunda büründüğü şekildir¹⁶⁹. Hak ehliyeti bulunan her gerçek ve tüzel kişi, davada taraf olabilme ehliyetine de sahiptir.

Dava ehliyeti ise, kişinin kendisinin veya yetkili kılacağı temsilcisinin aracılığıyla bir davayı takip etme ve usul işlemlerini yapabilme ehliyetidir. Medeni hakları kullanma ehliyetine sahip olan bütün gerçek ve tüzel kişiler dava ehliyetine de sahiptirler¹⁷⁰. Buna göre, ‘*kişisel ve aktüel bir menfaat*’i ihlâl edilmiş medeni hakları kullanma ehliyetine sahip herkes davacı olabilmektedir¹⁷¹.

İdari yargı yeri dava ehliyetinin varlığını, dava dilekçesi üzerinden yapacağı ilk inceleme üzerine re’sen tespit edecektir. Danıştay, dava ehliyetine ilişkin içtihadını bir konudan diğer bir konuya, bir zamandan diğer bir zamana ve idarenin zaman içinde hukuka bağlılıkta gösterdiği hassasiyet veya ilgiye göre değiştirebilmektedir. Amaç, idareyi hukuka saygılı tutmak olduğu için, idarenin hukuktan ayrıldığı her noktada, mutlaka bir davacının ortaya çıkabilmesine imkân vermektir. Aksi halde, idarenin yargısal denetimine tabi olmayan eylem ve işlemleri ortaya çıkar ki, bu durum Anayasaya olduğu kadar hukuk devleti ilkesine de aykırılık oluşturacaktır¹⁷².

Davacının taraf olma ehliyeti ve menfaat ihlali yoksa, idari yargı yerince verilecek karar kesin hüküm oluşturmakta ve dava kesin hüküm nedeniyle bir daha açılmamaktadır¹⁷³.

¹⁶⁸ Füzuran İkinciogulları, (1976): ‘‘İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti’’ İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler, Güneş Matbaası, Ankara: s.138.

¹⁶⁹ Kuru v.d.,1992: 208.

¹⁷⁰ Kuru v.d.,1992: 215.

¹⁷¹ Gözübüyük, 1993:123.

¹⁷² Özyörük, 1972–1973:209.

¹⁷³ Ramazan Çağlayan (2004): *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması*, Asil Yayın Dağıtım, Ankara: s. 32.

2.4.1.1.4. Davalıya İlişkin Koşullar

İptal davasında davalı, genel olarak, iptali istenilen idari yaptırım kararını almış olan ya da alınan kararı yürütmekle sorumlu olan yerdir. Husumetin doğru yöneltilmesi idari yargı yerince ilk incelemede göz önüne alınmaktadır. Ancak idari yargılama usulünün özelliği uyarınca, dava dilekçesinde husumet doğru olarak gösterilmese dahi, idari yargı yerince re'sen düzeltilmektedir¹⁷⁴.

2.4.1.1.5. İptal Davasının Süresine İlişkin Koşullar

Dava açma süresi, idari davaların geçerli bir şekilde açılacağı kanunen belirlenip sınırlandırılmış zamandır¹⁷⁵. Dava açma hakkının belirli süreler içinde kullanılması, idarenin eylem ve işlemlerinin sürekli olarak dava tehdidi altında kalmaması ile eylem ve işlemlerin verimliliğinin ve istikrarın sağlanması gerekçesine dayanmaktadır¹⁷⁶. İptal davası yasanın öngördüğü zaman içinde açılmalıdır. Süresinde açılmayan iptal davası, ön koşullar yönünden, işin esasına girilmeden reddedilecektir.

Dava açma süresinin geçirilmesi dava açma hakkını ortadan kaldırdığından idari dava açma süreleri, özel hukuktaki hak düşürücü sürelerle benzerdir¹⁷⁷. Nitekim, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunca, idari dava açma sürelerinin, kendilerine özgü hak düşürücü süreler olduğu, kamu düzenini ilgilendirdikleri, taraflarca ileri sürülmeseler dahi, mahkeme tarafından, yargılamanın her aşamasında re'sen dikkate alınacakları kabul edilmiştir¹⁷⁸.

¹⁷⁴ Gözübüyük, 1993:144.

¹⁷⁵ Yusuf Karakoç (2007): *Vergi Sorunlarının/Uyuşmazlıklarının Çözüm Yolları*, Yetkin Yayınları, Ankara: s.160.

¹⁷⁶ Erol Çırakman, (1976): “*İdari Davalarda Süreler*” Güneş Matbaası, Ankara: s.191.

¹⁷⁷ Onar, 1966: 1961, DVDDGK.,13.03.1998 tarih, E: 1996/244, K: 1998/45 sayılı karar, *Danıştay Dergisi*, S. 97: s. 141.

¹⁷⁸ Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'nun, 24.02.1973 tarih, E:1970/1, K: 1973/1 sayılı kararı. Aktaran: Ahmet Arslan / Tuncay Dünder, (2002): *Danıştay İçtihadları Birleştirme Kurulu Kararları*, Seçkin Yayınevi, Ankara:s. 64.

2.4.1.1.5.1. İdari Yaptırımlara Karşı İdari Dava Açma Sürelerinin Türleri

İdare edilenlerin hak arama özgürlüklerinin kullanılmasında zaman bakımından sınır oluşturan dava açma süreleri, genel ve özel dava açma süreleri ile kanunda belirtilen durumların gerçekleşmeleri halinde tanınan, ek sürelerden oluşmaktadır¹⁷⁹.

2.4.1.1.5.2. Başvuru Süreleriyle İlgili Genel Düzenleme

Genel dava açma süreleri İYUK 'nun 7'nci maddesinin (1) numaralı fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde, idari yaptırım kararının tebliğ tarihini izleyen günden itibaren Danıştay'da ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür.

İYUK'nun “Sürelerle ilgili genel esaslar” başlıklı 8'inci maddesinin 1'inci fıkrasına göre, süreler, tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlamaktadır, tatil günleri sürelere dâhildir. Şu kadar ki, sürenin son günü tatil gününe rastlarsa, süre tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzamaktadır. Sürelerin bitmesi çalışmaya ara verme zamanına rastlarsa dava açma süreleri, ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren yedi gün uzamış sayılmaktadır.

İYUK gereğince vergi hukuku alanında uygulanan idari yaptırımlara karşı mükelleflerin dava açma süresi, yaptırıma ilişkin vergi/ceza ihbarnamesinin tebliğ tarihinden itibaren 30 gündür. 5604 sayılı Malî Tatil İhdas Edilmesi Hakkında Kanun uyarınca her yıl temmuz ayının birinden yirmisine kadar mali tatil uygulanmaktadır. Vergi ile ilgili işlemlere ilişkin dava açma süreleri malî tatil süresince işlememektedir. Belirtilen süreler mali tatilin bitiminden itibaren tekrar işlemeye başlamaktadır. Mali tatil nedeniyle uzayan dava açma süresinin son gününün çalışmaya ara verme süresine rastlaması durumunda ise, dava açma süresi, çalışmaya ara vermenin sona erdiği günü izleyen günden itibaren yedi gün uzamaktadır.

¹⁷⁹ Candan, 2006: 329.

2.4.1.1.5.3. Özel Kanunlarla Belirlenen Dava Açma Süreleri

İYUK'nda gösterilen genel dava açma sürelerinden başka, özel kanunlarda da idari yaptırımlara karşı dava açma süreleri ile ilgili düzenlemeler mevcuttur. Bu şekilde tespit edilmiş özel dava açma süreleri varsa, genel dava açma süresi uygulanmamaktadır.

İdari yargı yerlerinin görevli olduğu idari yaptırımlara karşı dava açma sürelerinin düzenlendiği özel kanunlara örnek vermek gerekirse, idari yargı yerlerinde dava açma süresi, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 25'inci maddesinde 30 gün, 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'nun ek 3'üncü maddesinde ise, 7 gün olarak düzenlenmiştir.

2.4.1.1.5.4. Ek Dava Açma Süreleri

İdari yaptırım kararlarına karşı idari dava açma süresini geçiren ve bu nedenle dava açma hakkını yitiren davacılara, görevli olmayan yerlere başvuru halinde, dava dilekçesinin reddi halinde, üst makama yapılan başvuruda ve mücbir sebep halinde ek dava açma süresi tanınmaktadır.

2.4.1.1.5.4.1. Görevli Olmayan Yerlere Başvuru Halinde Ek Süre

İYUK 'nun “Görevli olmayan yerlere başvurma” başlıklı 9'uncu maddesinin ilk fıkrasında; çözümlenmesi Danıştay'ın, idare ve vergi mahkemelerinin görevlerine girdiği halde, adli ve askeri yargı yerlerine açılmış bulunan davaların görev noktasından reddi halinde, bu husustaki kararların kesinleşmesini izleyen günden itibaren otuz gün içinde görevli mahkemede dava açılabilmesi; bu durumda, görevsiz adli veya askeri yargı yerine başvurma tarihinin, Danıştay'a, idare ve vergi mahkemesine başvurma tarihi olarak kabul edileceği öngörülmüştür. Kanunda öngörülen bu otuz günlük süre, görevsiz yargı yerlerine başvuruları nedeniyle görevli idari yargı yerinde dava açma süresini geçiren davacılar için ek süre niteliği taşımaktadır. Açıkça bahsedilmese de

İYUK 'nun anılan düzenlemesi ile görevli olmayan yargı mercilerine başvurulması halinde, dava süresinin kesileceği kabul edilmektedir¹⁸⁰.

2.4.1.1.5.4.2. Dava Dilekçesinin Reddi Halinde Ek Süre

Dava dilekçesinin İYUK'nun 3'üncü ve 5'inci maddelerine aykırı olarak düzenlenmiş bulunması veya ehliyetli şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılması hallerinde, yargı yerince, aynı kanunun 15'inci maddesinin 1'inci fıkrasının (d) bendi uyarınca, dilekçenin reddine karar verilecektir. Bu durumda, davacı kararın kendisine tebliğ tarihini izleyen günden itibaren otuz gün içinde, dilekçesini anılan maddelere uygun olarak düzenlemek veya eksiklerini gidermek suretiyle, bizzat veya bir avukat vasıtasıyla davasını yenileyebilecektir. Dava bu takdirde süresinde açılmış sayılacaktır.

2.4.1.1.5.4.3. Üst Makama Yapılan Başvurunun İdari Dava Açma Süresine Etkisi

İYUK'nun “Üst makamlara başvurma” başlıklı 11'inci maddesi gereğince, ilgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari yaptırım kararının kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenilebilmektedir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durduracaktır. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse, istek reddedilmiş sayılacak, isteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde, dava açma süresi yeniden işlemeye başlayacak ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılacaktır. Buna göre; idari yaptırım kararını almış yerin üst makamına, üst makamın bulunmaması halinde işlemi yapan makama yapılan başvuru, işlemekte olan dava açma süresini durduracaktır¹⁸¹.

¹⁸⁰ Çırakman,1976: 212.

¹⁸¹ Çırakman,1976:210.

2.4.1.1.5.4.4. Mücbir Sebebin Dava Açma Süresine Etkisi

Mücbir sebep, bir hakkın kullanılmasını, bir borcun ya da ödevin yerine getirilmesini engelleyen, öngörülmesi ve önlenmesi imkânsız olan, illiyet bağımlı kesen her türlü olaydır¹⁸².

VUK'nun 13'üncü maddesinde mücbir sebeplerin neler olduğu sayılmıştır. Buna göre, mücbir sebepler, vergi ödevlerinden herhangi birinin yerine getirilmesine engel olacak derecede ağır kaza, ağır hastalık ve tutukluluk; vergi ödevlerinin yerine getirilmesine engel olacak yangın, yer sarsıntısı ve su basması gibi afetler; kişinin iradesi dışında vukua gelen mecburi gaybubetler; sahibinin iradesi dışındaki sebepler dolayısıyla defter ve vesikalarının elinden çıkmış bulunması gibi hallerdir. VUK'nun 373'üncü maddesinde, mücbir sebep halinde idari yaptırım uygulanamayacağı kurala bağlanmıştır¹⁸³.

KK'nun 27'nci maddesinin 2'nci fıkrasına göre de sulh ceza mahkemelerine başvuruda mücbir sebebin varlığı dolayısıyla 15 günlük başvuru süresinin geçirilmiş olması halinde, bu sebebin ortadan kalktığı tarihten itibaren en geç yedi gün içinde idari yaptırım kararına karşı başvuruda bulunulabilmektedir¹⁸⁴.

2.4.1.1.6. İptal Davasının Biçimine İlişkin Koşullar

İptal davasının, İYUK'na uygun şekilde hazırlanacak dava dilekçesi ile açılması gerekmektedir. Aksi halde idari yargı yerince davanın esasına girilmeden usulden reddine karar verilecektir. Dava dilekçesi tebliğ edilen davalı idare İYUK'nda öngörülen 30 günlük süre içinde savunma dilekçesi verebilecektir.

¹⁸² Fikret Eren (1991): *Borçlar Hukuku*, C.II, S Yayınları, Ankara: s. 91.

¹⁸³ Özbalcı, 2003: 884.

¹⁸⁴ Güçlü, 2008: 205.

2.4.1.1.6.1. Dava Dilekçesi

İdari yargılama usulü uygulanan yargı yerlerinde yazılı usul esastır. İdari yargı yeri, uyuşmazlığı dava dilekçesinde ve idarenin savunmasında ileri sürülen iddia ve yapılan açıklamalarla tarafların dosyaya ibraz ettikleri veya ilgili yerlerden kendisinin getirttiği belge ve bilgilere dayanarak çözümlenmektedir. İdari yargılama usulünün bu özelliği, dava dilekçelerinin yargılamanın gerektirdiği bilgileri içerecek şekilde düzenlenmelerini ve kanunda yazılı şekle uygun olmalarını gerektirmektedir¹⁸⁵.

İYUK'nun 3'üncü maddesi uyarınca, idari davalar idari yaptırımın niteliğine ve kanunla yetkili kılınan yargı yerine göre, Danıştay, idare mahkemesi veya vergi mahkemesi başkanlıklarına hitaben yazılmış imzalı dilekçelerle açılmaktadır. Dava konusu kararın ve belgelerin asılları veya örnekleri dava dilekçesine eklenmelidir. Dilekçeler ile bunlara ekli evrakın örnekleri karşı taraf sayısından bir fazla olmalıdır.

Dava açılırken; dava dilekçesi, yetkili idare mahkemesine doğrudan verilebileceği gibi, davaya bakacak idari yargı yerine gönderilmek üzere davacının bulunduğu yerdeki kanunda gösterilen mercilere de verilebilecektir.

İdari yaptırım kararının iptali istemiyle düzenlenmiş olan dava dilekçesi, yargı yerince, görev, yetki, idari merci tecavüzü, ehliyet, idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülebilir bir işlemin bulunup bulunmadığı, süre aşımı, husumet, İYUK'un 3'üncü ve 5'inci maddelerine uygun olup olmadıkları yönünden sırasıyla incelenecektir (İYUK. m. 14).

İlk inceleme sonucunda davada askeri ve adli yargının görevli olduğu anlaşılırsa, dava görev yönünden reddedilecektir¹⁸⁶. İdari yargının görevine giren

¹⁸⁵ Özyörük,1972–1973:212.

¹⁸⁶ Danıştay 8.D.,09.03.1994 tarih, E:1993/1260, K:1994 /776 sayılı karar, //www.danistay.gov.tr. Erişim tarihi:13.03.2009.

davalarda görevli ve yetkili mahkemede dava açılmamışsa; örneğin, idare mahkemesinde açılan dava, vergi mahkemesinin görevine giriyorsa, mahkeme kararında görevli ve yetkili idari mahkemeyi göstererek, davanın reddine karar verecek ve dava dosyasını görevli ve yetkili gördüğü idari yargı yerine gönderecektir (İYUK. m. 15/1-a). Davacının dava ehliyeti yoksa, dava ehliyetsizlik nedeniyle reddedilecektir. İdari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülebilir bir işlem yoksa açılan dava, incelenmeksizin reddedilecektir (İYUK. m. 15/1-b). Dava açma süresi geçtikten sonra açılan dava, ilk inceleme sırasında veya davanın sonraki aşamalarında süreaşımı nedeniyle reddedilecektir (İYUK. m. 15/1-b). Dava hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılmışsa, mahkemece gerçek hasım tespit edilerek dilekçe gerçek hasma tebliğ edilecektir (İYUK. m. 15/1-c). İlk incelemeden sonra dava dilekçesi ve eklerinin bir örneği davalı taraf veya taraflara tebliğ edilecektir.

2.4.1.1.6.1.1. Dava Dilekçesine Cevap

Dava dilekçesi tebliğ olunan idare, dava dilekçesine tebligat tarihini izleyen günden itibaren 30 gün içerisinde cevap verebilecektir. Davada yürütmenin durdurulması istenilmişse, mahkeme cevap verme ve savunma sürelerini kısaltılabileceği gibi, tebliğin memur eliyle yapılmasına da karar verebilecektir.

Dilekçeler ve ekleri karşı taraf sayısından bir fazla olarak mahkemeye verilecektir (İYUK. m. 3). Davaya konu idari yaptırım kararına ilişkin işlem dosyasının aslının veya onaylı örneğinin idarenin savunması ile birlikte eksiksiz olarak davaya bakan mahkemeye gönderilmesi gerekmektedir (İYUK. m. 16). İdarenin savunması da aynen dava dilekçesinde olduğu gibi ilk incelemeye tabi tutularak bir eksiklik görülmezse davacı tarafa tebliğ edilecektir.

Davacı taraf idarenin cevap dilekçesine; tebliğ tarihini izleyen günden itibaren 30 gün içinde cevap verebilmektedir. Bu süre içerisinde verilmeyen cevap dilekçesi dikkate alınmamaktadır. Davacı tarafça idarenin savunmasına cevap verilmez veya süresinde

cevap verilmezse dilekçe teatisi tamamlanacaktır. Davacı taraf ikinci dilekçesinde idarenin savunmasına cevap verebilmekte, ayrıca birinci dilekçesinde ele aldığı konularla ilgili açıklamalarda da bulunabilmektedir.

Davacı taraf idarenin savunmasına karşı cevap dilekçesi verir ise, bu dilekçe de davalı idareye tebliğ edilecektir. İdare, davacının ikinci dilekçesinin tebliğ tarihini izleyen günden itibaren 30 gün içerisinde gerekli görürse, dilekçeye cevap vermekte, idarenin ikinci dilekçesi de davacıya tebliğ edilmektedir. Davacının bu dilekçeye cevap verme hakkı yoktur. Bu şekilde dilekçe teatisi tamamlanacaktır.

2.4.1.1.7. Duruşma

Danıştay, bölge idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinde yazılı yargılama usulü uygulanmakta ve idari yaptırım kararına ilişkin inceleme evrak üzerinde yapılmaktadır (İYUK. m. 1/2). Mahkeme tarafların yazılı iddia ve savunmaları ile bu iddia ve savunmaları desteklemek amacıyla dosyaya ibraz ettikleri belgeleri ve ilgili yerlerden bizzat getirdiği bilgileri değerlendirerek yargıya ulaşmaktadır¹⁸⁷. İdari yargı yerlerinde idari yaptırım kararlarına karşı açılan iptal davaları ile parasal değeri 2009 yılı için 7.638,00 TL' i aşan tam yargı davalarında taraflardan birinin isteği üzerine duruşma açılması gerekmektedir¹⁸⁸. Duruşma talebinde bulunulmasına ve duruşmanın açılmasına ilişkin şartların gerçekleşmiş olmasına rağmen duruşma yapılmadan karar verilmesi Danıştay'ca bozma sebebi sayılmaktadır¹⁸⁹.

Danıştay veya mahkemeler hiçbir koşulla bağlı olmaksızın kendiliklerinden de duruşma yapabilmektedir. Duruşma talebi dava dilekçesiyle veya cevap ve savunma dilekçeleri ile yapılabilir. Duruşma davetiyeleri duruşma gününden en az 30 gün önce taraflara gönderilmektedir (İYUK. m. 17).

¹⁸⁷ Danıştay 3.D., 24.12.1986 tarih, E:1986/1201, K:1986/2706 sayılı karar, *Danıştay Dergisi*, S. 66-67: s.187.

¹⁸⁸ Karakoç, 2007:176.

¹⁸⁹ Danıştay 11.D.,16.9.1999 tarih, E: 1998/850, K: 1999/3119 sayılı karar, <http://www.danistay.gov.tr>. Erişim tarihi:01.02.2009.

Duruşmalar açık olarak yapılırken, genel ahlâkın veya kamu güvenliğinin gerekli kıldığı hallerde görevli daire veya mahkemenin kararı ile duruşmanın bir kısmı veya tamamı gizli olarak da yapılabilir. Duruşmalarda taraflara ikişer defa söz verilmekte, taraflardan yalnız biri duruşmaya gelmişse, onun açıklamaları dinlenilmektedir (İYUK. m. 18/1). Taraflar duruşmaya gelmezlerse, duruşma açılmayarak inceleme evrak üzerinde yapılmaktadır. İdari yargıda, duruşmalarda şahit dinlenmemekte, duruşma sırasında yapılan açıklamalar, yalnızca uyuşmazlığın iyi anlaşılmasında mahkemeye yardımcı olmaktadır. Yoksa, kararın dayanağı dava dosyasındaki bilgi ve belgeler olmaktadır. Duruşmalı davalarda duruşma yapılıp yapılmadığı, yapılmış ise hazır bulunan taraflar ve vekil veya temsilcilerinin ad ve soyadları yaptırım kararı hakkında mahkemece verilecek kararda belirtilmektedir (İYUK. m. 24).

2.4.1.1.8. Yürütmenin Durdurulması

Yürütmenin durdurulması kararları, kamu hizmetlerinin devamlılık ve kararlılık içinde ve en etkin biçimde yerine getirilebilmesi için idarenin, kanunlarla görevli kılındığı alanlarda, kamu gücüne dayanarak uyguladığı yaptırım kararlarının; yürütülmesi gerekli olma, gerektiğinde zor kullanarak uygulanma, hukuka uygun sayılma ve herkes tarafından uyulma zorunluluğuna ilişkin niteliklerini, dava sonuna kadar askıya alan, başka bir ifade ile yaptırım kararlarının sözü edilen niteliklerini işlemez hale getiren idare hukukuna özgü yargı işlemleridir¹⁹⁰.

İdari rejimi kabul eden Kıta Avrupa'sı ülkelerinde idari yaptırım kararları, hiçbir kuruluşun ve makamın iznine, aracılığına ya da onayına gerek olmaksızın, kendiliğinden yürütülme özelliğine sahiptir. İdari yaptırım kararının bu özelliğe sahip olabilmesi için hukuka uygun olması da gerekmemektedir. Hukuka aykırı olan yaptırım kararları da idare tarafından geri alınmaya veya yargı yerlerince iptallerine karar verilmeye kadar, yürütülmesi zorunlu olma niteliklerini sürdürmektedirler. Bu yüzden, unsurlarından bir

¹⁹⁰ Sami Akural,(1976): “İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Etki ve Sonuçları”, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler, Güneş Matbaası, Ankara: s.117.

veya bir kaçı ile hukuka aykırı oldukları ileri sürülerek bir idari davaya konu edilen idari yaptırım kararının, dava sonuçlanıncaya kadar idare tarafından uygulanması ve tüm hukuki sonuçlarını doğurması olanaklıdır¹⁹¹. Böyle bir durumda, yargı yerinin kararı idari yaptırım kararının iptaline ilişkin olsa dahi, yaptırım kararının uygulanması dolayısıyla doğurduğu zararların giderilmesi, oldukça güç hatta olanaksız olabildiği gibi, iptal kararı verilmesiyle birlikte iptal kararının geriye yürütülmesi, yani yaptırım kararının hiç alınmamış gibi bir sonucun ortaya çıkması gerekmektedir. Hukuk devletinin temel güvencesi olan iptal davalarını çoğu kez anlamlı kılan da yargı yerinden ancak böyle bir davanın açılmış olması koşuluna bağlı olarak istenebilecek yürütmenin durdurulması kararlarıdır¹⁹².

Bu nedenle, idari yargı yerlerine, kimi koşulların gerçekleşmesine bağlı olarak, idari davaya konu edilen kararın yürütülmesinin durdurulmasına karar verme yetkisi tanınmıştır. Ancak, davaya bakan idari yargı yeri dava konusu idari yaptırım kararının yürütülmesinin durdurulmasına kendiliğinden karar verememekte, yaptırım kararının yürütülmesinin durdurulması, ancak iptal davası açılarak istenilebilmektedir. İptal davası açmadan sadece idari yaptırım kararının yürütülmesinin durdurulması istenilememektedir¹⁹³.

Davacı dava dilekçesi ile yürütmenin durdurulması talebinde bulunabileceği gibi, daha sonra davanın herhangi bir aşamasında, vereceği ek dilekçeyle de yürütmenin durdurulması talebinde bulunabilecektir. Yürütmenin durdurulması kararı verilen dava dosyaları öncelikle incelenerek karara bağlanmaktadır (İYUK. m. 27/6).

2.4.1.1.8.1. Yürütmenin Durdurulması Kararı Verilebilmesinin Koşulları

İYUK'nun 27'nci maddesinin 2'nci fıkrasına göre, idari yargı yeri davaya konu edilen idari yaptırım kararının yürütülmesinin durdurulması kararını, ancak idari yaptırım kararının uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların oluşması

¹⁹¹ Candan, 2006: 642.

¹⁹² Özay, 2004:215.

¹⁹³ Özyörük, 1972–1973:213.

ve idari yaptırım kararının açıkça hukuka aykırı olması hallerinin birlikte gerçekleşmesi halinde verebilmektedir. İdari yargı yeri, idari yaptırım kararının uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğma olasılığının bulunup bulunmadığını, dava konusu kararın davacının hukukunda meydana getireceği değişiklikleri, bu değişikliklerin etki ve sonuçlarını araştırarak saptamaya çalışmaktadır.

Yürütmenin durdurulması istemine ilişkin dava dilekçesinde yapılan açıklamaları ve dava dosyasına konulan belgeleri inceleyen idari yargı yeri, her iki koşulun birlikte gerçekleşmiş olduğu kanısına varırsa, gerekçe göstermek suretiyle idari yaptırım kararının yürütülmesinin durdurulmasına karar verecektir.

2.4.1.1.8.2. Yürütmenin Durdurulmasına Dair Kararların Nitelikleri

Yürütmenin durdurulması kararları, ara kararı niteliğinde olduğundan davayı sona erdirmemekte, yürütmenin durdurulması kararı ile davaya konu yaptırım kararının uygulanması dava esastan sonuçlanıncaya kadar durdurulmuş olmaktadır¹⁹⁴. Yürütülmesi durdurulan idari yaptırım kararı, hukuk düzeninde herhangi bir değişiklik meydana getirmemekte; kısmen de olsa hukuk düzeninde kimi değişiklikler meydana getirmişse de bu değişikliklerden önceki hukuki durum geri dönmektedir¹⁹⁵.

2.4.1.1.8.3. Yürütmenin Durdurulması Kararlarına İtiraz

İdari yaptırım kararının yürütülmesinin durdurulması kararı, idare veya vergi mahkemesince verilmişse, kararı veren mahkemenin bağlı olduğu bölge idare mahkemesine, Danıştay Dava Dairelerince verilmişse Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna, kararın tebliğ tarihini izleyen günden itibaren 7 gün içerisinde itirazda bulunulabilecektir¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Akural,1976: 122.

¹⁹⁵ Candan, 2006: 654.

¹⁹⁶ Özyörük,1972–1973:213.

İtiraz dilekçeleri itiraz mercine gönderilmek üzere doğrudan davaya bakan idare mahkemesine veya Danıştay dairesine verilebileceği gibi, bulunulan yerdeki idare mahkemesi veya asliye hukuk mahkemesi vasıtasıyla itirazı inceleyecek mercie sunulmak üzere davaya bakan idare mahkemesine veya Danıştay Dairesine de gönderilebilecektir.

Yürütmenin durdurulması kararlarına karşı yapılan itiraz sonucu verilen kararlar kesindir. Ancak, dava devam ederken yeni vakıaların ortaya çıkması halinde, ikinci kez yürütmenin durdurulması talebinde bulunulmasına da bir engel bulunmamaktadır.

2.4.1.1.8.4. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Uygulanması

Dava konusu edilen idari yaptırım kararı hakkında verilecek yürütmeyi durdurma kararları, idarece uyulması ve gereklerine göre işlemde veya eylemde bulunulması gereken yargısal kararlardır. Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkemelerin yürütmeyi durdurma kararlarına uymak zorundadır. Yürütmeyi durdurma kararları hiçbir şekilde değiştirilemez ve yerine getirilmesi geciktirilemez. Yürütmeyi durdurma kararlarının gereğinin yerine getirilmemesi, her durumda, ‘‘ağır hizmet kusuru’’ oluşturmakta ve idarenin hukukî sorumluluğuna yol açmaktadır¹⁹⁷. Yürütmenin durdurulması kararına itiraz edilmiş olması da kararın uygulanmasına engel oluşturmamaktadır.

Yürütmenin durdurulması kararı, iptal kararı gibi geçmişe etkilidir. Hukuki sonuçlarını kendiliğinden doğurmaktadır. Yürütmenin durdurulması kararı gereğince idarenin yapacağı işlemin biçimi, yürütmenin durdurulması kararı verilen yaptırım kararının niteliğine göre değişik olacaktır. İdare, kararın niteliğini gözeterek gerekli işlem ve eylemleri yapacaktır¹⁹⁸. Bazı durumlarda eski durumun geri gelmesi için, idarenin yeni işlemler yapmasına gerek kalmamakta, ilgiliye durumu bildirmesi yeterli olmaktadır. Bazı durumlarda ise, eski durumun kendiliğinden geri gelmesi ya yetersiz ya

¹⁹⁷ Özyörük,1972–1973:213.

¹⁹⁸ Çağlayan, 2004:216.

da çok güç hatta imkânsız olabilmektedir. Örneğin, idarenin bir olumsuz işlemi hakkında yürütmenin durdurulması kararı verildiğinde, red işlemi ortadan kalkmış, eski durum geri gelmiştir; ama ortada kabul de yoktur. Bu durumda, idarenin aktif olarak bazı işlem tesis etmesi ve eylemde bulunması gerekmektedir¹⁹⁹.

2.4.1.2. İdari Yaptırım Kararlarının İptal Nedenleri

İdari yaptırımların hukuki nitelikleri gereğince esasa ilişkin yargısal denetimleri idari işlemler gibi unsurları üzerinden yapılmaktadır²⁰⁰. Bu nedenle idari yaptırım kararına karşı iptal davası açılması halinde idari yargı yeri, idari yaptırım kararının hukuka uygunluk derecesini yetki, şekil, sebep, konu ve amaç bakımlarından yapacağı yargısal denetim sonunda gerekçeli kararı ile ortaya koymaktadır²⁰¹.

2.4.1.2.1. İdari Yaptırımlarda Yetki ve Yargısal Denetimi

Yetki, önceden yayınlanmış bir hukuk kuralına dayanmak kaydıyla, bir idari makamın belirli bir işlemi yapabilme ehliyeti olarak tanımlanabilmektedir²⁰².

Yetki, göreve bağlı olduğundan; kamu hizmetini ifa eden kişiye değil, makama verilmektedir. Bu anlamda yetki hak değil, yükümlülüktür²⁰³. İdare hukuku alanında idare adına irade açıklamaya yetkili kişilerin, bu yetkiye sahip olabilmesinin ve sahip oldukları yetkiyi kullanabilmesinin bazı koşulları vardır. Buna göre, kamu idarelerinin yetkisi her türlü idari makam için, kendi görev alanını gösteren anayasa ve kanunlardan kaynaklanmaktadır. Kamu gücü kullanmayı gerektiren yetkinin kullanımı, idare edilenlerin hak ve özgürlükleriyle ilgili sonuçlar doğurduğundan, yetkinin kaynağını anayasadan alan metinlerle düzenlenmesi, sınırlarının çizilmesi gerekmektedir. Kamu makamlarının görev

¹⁹⁹ Çağlayan, 2004:217.

²⁰⁰ Oğurlu, 2000: 143.

²⁰¹ Yenice v.d., 1983: 39.

²⁰² Özay, 1996:405.

²⁰³ Onar,1966:300.

alanlarının ve yetkilerinin yasa ile çizilmesi ve belirlenmesi, anayasal gerekliliktir²⁰⁴.

İdare hukukunda, yetki unsurundaki hukuka aykırılık sonradan düzeltilememekte; yetkisiz makamın vermiş olduğu idari yaptırım kararının sonradan yetkili olan makam tarafından onaylanması idari yaptırım kararının sakatlığını ortadan kaldıramamaktadır²⁰⁵.

Yetkili olmayan bir idari merci tarafından alınan idari yaptırım kararı, yok hükmünde olabileceği gibi, idari yargı yerince iptal edilmesine sebep olacak derecede sakatlık da içeriyor olabilir²⁰⁶. Danıştay 7. Dairesi bir kararında²⁰⁷, yetkinin, idari makamların kamu gücü kullanarak tek taraflı irade ile idari işlem tesis edebilme iktidarını ifade ettiğini ve kamu düzeni ile ilgili olan yetki unsurunda mevcut hukuka aykırılık hallerinin, ağırlıklarına göre, idari yaptırım kararını yok hükmünde kılabilceği gibi iptalini de gerektirebileceğini vurgulamaktadır.

İdari yetki kullanımı kamu düzeni ile ilgili olduğundan, idari davada dava konusu yaptırım kararının yetki unsurundaki hukuka aykırılık hali, yargı yerince davanın her aşamasında re'sen dikkate alınmaktadır.

2.4.1.2.1.1. Yetki Unsurunda Hukuka Aykırılık Halleri

Fonksiyon gaspı, yetki gaspı, yetki aşımı hallerinde idari yaptırım kararı yetki unsuru bakımından hukuka aykırı olmaktadır.

²⁰⁴ Candan, 2006: 121.

²⁰⁵ Oğurlu, 2000: 153.

²⁰⁶ Yenice v.d., 1983: 42.

²⁰⁷ Danıştay 7.D.,11.6.2007 tarih, E:2005/4644, K:2007/2633 sayılı karar, <http://www.danistay.gov.tr>. Erişim tarihi:08.01.2009.

2.4.1.2.1.1.1. Fonksiyon Gaspı

Devletin fonksiyonları, kuvvetler ayrımı veya görev ayrılığı ilkesi gereğince, değişik organlar tarafından yerine getirilmektedir. İdare ancak kendi görev sınırı içinde faaliyette bulunabilmektedir. Bu sınırın dışına çıkmaya, başka bir organın görevlerini yapmaya yetkili değildir.

Fonksiyon gaspı halinde, idare tarafından alınan bir karar idare fonksiyonun tamamen dışında kalmaktadır²⁰⁸. İdari karar mercinin idari hiyerarşi dışında yer alması veya idari kararlar alma yetkisi vermeyen görevleri yapıyor olması, emekli olması veya görev süresinin sona ermesi hallerinde²⁰⁹, idarenin yasama veya yargı organlarının görev alanına giren konularda idari işlem niteliğinde kararlar alması²¹⁰ veya tersine yasama veya yargı organlarının idarenin yetki alanlarına tecavüz ederek karar alması halinde alınan yaptırım kararı fonksiyon gaspı nedeniyle hukuka aykırı olacaktır. Danıştay 7. Dairesi, bir kararında²¹¹, İYUK'nun 28/5. maddesi gereğince, vergi mahkemesi kararlarına göre verginin hesabının idareye tanınmış olduğunu, vergi mahkemesi kararında işlemin hukuka aykırılığı ortaya konulduktan sonra, vergi ve cezanın miktar itibarıyla hesaplanarak hüküm altına alınmasının, idari yetki alanına tecavüz sonucu doğuracağını açıklamaktadır.

Fonksiyon gaspı, idari yargıda, yetki unsuru bakımından kabul edilen en ağır hukuka aykırılık halidir. İdarenin hiyerarşisine dâhil olmayan organ, kişi ve kuruluşlarca veya diğer organların yetki alanlarına girilerek, idare tarafından alınan idari yaptırım kararı, yetki unsurundaki ağır hukuka aykırılık nedeniyle yok hükmünde sayılmaktadır.

Yokluk halinde ortada bir hukuki tasarruf değil, fiili bir durum, haksız bir fiil mevcuttur. Maddi veya hukuki yapıcı unsurlarının yokluğu idari yaptırım kararının

²⁰⁸ Sabri Tandoğan,(1976): “Objektif ve Sübjektif Tasarruflarda Yokluk” Güneş Matbaası, Ankara: s. 71.

²⁰⁹ Candan, 2006: 123.

²¹⁰ Onar,1966: s.301.

²¹¹ Danıştay 7.D., 14.01.1987 tarih, E:1987/1345, K:1987/108 sayılı kararı, <http://www.danistay.gov.tr>. Erişim tarihi:19.03.2009.

hükümsüz sayılmasına neden olur; böyle bir idari karar hukuk âleminde hiçbir sonuç doğurmaz. İptal edilmesine de gerek yoktur²¹².

2.4.1.2.1.1.2. Yetki Gaspsı

Yetki gaspsı, idareye tamamen yabancı veya idare adına irade açıklamaya yetkili olmayan bir kişi tarafından yapılan işlemler durumunda ortaya çıkan yetki sakatlığı halidir²¹³. İdari yaptırım kararının o kararı tesis etmeye yetkili olmayan idare tarafından yapılması halinde, tesis edilen karar yetki gaspsı nedeniyle hukuka aykırı olur²¹⁴.

Yetki gaspsı, tesis edilen yaptırımın yok hükmünde sayılmasını gerektirir. Bu bakımdan, Danıştay bu konularda verdiği kararlarda genellikle idari kararın ‘yetki dışı’ veya ‘yetkisiz’ olduğunu söylemekle yetinmektedir. Bazen kararda yetkisizlikten açıkça söz edilmese de karar içeriğinden bu husus anlaşılmaktadır²¹⁵. Örneğin, Danıştay 3. Dairesi bir kararında²¹⁶, üniversite öğretim üyesi olan ve geçici bir görevle başka bir kurumda görevlendirilen davacı hakkında disiplin cezası vermeye fakülte ve üniversite makamlarının yetkili olduğunu, davacıya geçici görevli bulunduğu kurum tarafından disiplin cezası verilemeyeceğini vurgulayarak, davacının geçici görevli bulunduğu kurumun vermiş olduğu disiplin cezasını hukuka aykırı bularak iptaline karar vermiştir.

2.4.1.2.1.1.3. Yetki Aşımı

Yetki aşımı halinde, idari yaptırım kararı alan kamu idaresi, esas olarak yaptırım kararı almaya yetkilidir. Ancak bu yetkisini, kimi bakımlardan aşarak kullanmaktadır. Üç halde idari yaptırım kararı yetki aşımı nedeniyle hukuka aykırı sayılmaktadır: İdari yaptırım uygulama yetkisinin konu bakımından aşılması halinde, idari yaptırım

²¹² Tandoğan,1976: 43.

²¹³ Onar,1966: s. 302.

²¹⁴ Candan, 2006: 125.

²¹⁵ Yenice v.d., 1983: 42.

²¹⁶ Danıştay 3.D., 23.12.1983 tarih, E:1982/5675, K:1983/3006 sayılı karar, *Danıştay Dergisi*, S. 54:168.

uygulama yetkisinin yer bakımından aşılması halinde ve idari yaptırım uygulama yetkisinin zaman bakımından aşılması hallerinde.

2.4.1.2.1.1.3.1. İdari Yaptırım Uygulama Yetkisinin Konu Bakımından Aşılması

İdareye tanınan yetkilerin kapsamlarının belirlenmesi, hukuk devleti ilkesinin gereğidir. Bu sebeple kanunlar, her idari kuruluşun yetkisi içine giren konuları, başka bir deyişle görevlerini belirlemiştir²¹⁷. Kamu görevlilerinin yetkileri, yerine getirdikleri kamu hizmetini kuran kanunun belirlemiş olduğu konuda kullanılabilir niteliktedir. Bu çerçevede konu yönünden yetki kavramı, belli konulara ilişkin kararların hangi idari makamlarca alınacağını ifade etmektedir Söz konusu yetkiler, kanunun belirlemiş olduğu konular dışında kullanılamamaktadır. Aksi halde yetki konu yönünden aşılmış olduğundan alınan yaptırım kararı bu nedenle hukuka aykırı olacaktır²¹⁸. Konu hakkında Danıştay 10. Dairesinin vermiş olduğu bir kararda²¹⁹, Ordu Emniyet Müdürlüğü'nde görevli bulunan davacı hakkında disiplin cezası vermeye yetkili disiplin kurulunun Ordu İl Polis Disiplin Kurulu olduğu, Adana İl Polis Disiplin Kurulunca davacı hakkında verilen disiplin cezasının yetki yönünden hukuka aykırı olduğu vurgulanmıştır.

2.4.1.2.1.1.3.2. İdari Yaptırım Uygulama Yetkisinin Yer Bakımından Aşılması

Yer yönünden yetki kavramı ile idari makamların konu itibariyle sahip oldukları yetkileri kullanabilecekleri coğrafi alan anlatılmaktadır. İdari yaptırım kararı uygulama yetkisi, yer yönünden, ülke, il, ilçe, köy sınırları gibi coğrafi alan olarak sınırlandırılmıştır. İdare adına yaptırım kararı uygulayacak makamlar, yaptırım uygulama yetkilerini, kendilerine yetki tanınmış olan coğrafi alan içerisinde ve bu alanda yaşayan kişiler üzerinde kullandıkları takdirde uygulanan yaptırım kararı yetki unsuru yönünden hukuka uygun doğacak, yetkili olunan alan dışında uygulanan yaptırım kararı yetki yönünden hukuka aykırı olacak ve yargı

²¹⁷ Yıldızhan Yayla, (1990): *İdare Hukuku*, Filiz Kitabevi, İstanbul: s. 90.

²¹⁸ Günday, 1996:103.

²¹⁹ Danıştay 10.D., 13.03.1985 tarih, E: 1985/50, K: 1985/526 sayılı karar, *Danıştay Dergisi*, S.60: s:447.

yerince iptal edilecektir²²⁰.Örneğin, Danıştay 12. Dairesi, nizalı gayrimenkulün Tatvan İlçesi dahilinde kaldığı, Ahlat Kaymakamlığı'nın kendini yetkili sayarak tecavüz ve müdahalesinin men'ine karar vermesinin hukuka aykırı olduğunu vurgulayarak Ahlat Kaymakamlığı'nın tecavüz ve müdahalenin men'i kararının iptaline karar vermiştir²²¹.

2.4.1.2.1.1.3.3. İdari Yaptırım Uygulama Yetkisinin Zaman Bakımından Aşılması

Zaman yönünden yetki kavramı idari makamların konu yönünden sahip oldukları yetkiyi kullanabilecekleri süreyi ifade etmektedir²²². İdari yetkinin zaman bakımından aşılması, belli bir süre içerisinde kullanılmak üzere verilen idari yaptırım uygulama yetkisinin bu süre başlamadan veya bittikten sonra kullanılması halidir. Bu şekilde alınmış yaptırım kararları, yetki unsuru bakımından hukuka aykırı olarak doğmuş olduklarından, idari davaya konu edildiklerinde iptal edileceklerdir.

Kimi durumlarda yönetime yetki veren yasanın kaldırılması ile, yönetimin yetkisi sona erebilir. Yönetim yetkisini ancak, yetkili olduğu süre içinde kullanabilir. Bu sürenin dışına çıkılarak yapılan işlemler, zaman yönünden yetkisizlik durumunu oluşturur.

2.4.1.2.2. İdari Yaptırımlarda Şekil ve Yargısal Denetimi

Şekil, hukuk düzeninde değişiklik meydana getirmeye yönelik iradeyi açıklamak için kullanılan araçtır²²³. İYUK'nun 2'nci maddesinde idari işlemin unsurlarından biri olarak sayılan şekil, hem yaptırım kararının hazırlanış usulünü, hem de dış görünüşünü ifade etmektedir²²⁴. Ön inceleme, soruşturma yapma, danışma,

²²⁰ Mermut,1976: 317.

²²¹ Danıştay 12.D., 31.1.1967 tarih, E:1966/1536, K:1967/124 sayılı karar, *Danıştay Dergisi*, S.111-114: s:443.

²²² Günday,1996: 104.

²²³ Eren,1991: 243.

²²⁴ Özay,1996:394.

olumlu görüş alma, savunma alma gibi şekil kuralları²²⁵ her işlem için ayrı nitelikte öngörülebilmektedir.

İdare hukukunda, özel hukukun aksine şekil serbestisi yoktur²²⁶. Özel hukuk alanında istisna olan şekil, idare hukuku alanında kural olmakta ve işlemin esaslı bir unsuru olması nedeniyle, bu alanda şekle bağlı olmayan işlemler istisna teşkil etmektedir. İdari işlemlerdeki şekil ve usul kurallarının konuluş amaçları ve işlevleri dikkate alındığında, şekil konusunda idarelerin takdir yetkilerinin bulunmadığı sonucuna varılmaktadır²²⁷.

Şekil unsuru, yaptırım kararının varlığını, idarenin iradesinin açıklandığını ortaya koyması yanında, kararın hangi makam veya merci tarafından hangi yöntemle yapıldığını da belirlemekte, yaptırım kararının gerekçesi ve amacı da şekil unsuru ile anlaşılabilir²²⁸.

İdari yaptırım kararının şekil unsuru; idari yaptırım kararının alınması için yetkili idari makamlarca izlenmesi gerekli yöntemi, yapılan hazırlıkları, araştırmaları, idari yaptırım kararının üst merci ve kurulların aşamalı incelemelerinden geçirerek tamamlanmasını, diğer deyişle yaptırım kararının hukuk düzeninde aldığı biçimi, maddi varlığını anlatmaktadır. Bu kapsamda idari yaptırım kararlarının yazılı olması, gerekçeli olması şekil unsuru içinde değerlendirilmektedir.

2.4.1.2.2.1. Yazılılık Kuralı

Yaptırım kararının yazılı olabilmesi için, işlemi yapan iradenin yazılı olarak maddi âleme yansıtılması ve yaptırım kararını alan kamu görevlisi tarafından kararın

²²⁵ Yayla, 1990: 90.

²²⁶ Kemal Gözler, (2003): *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa: s.127.

²²⁷ Nuri Alan, (1982): “Türk İdari Yargısında Yerindelik ve Takdir Yetkisinin Değerlendirilmesi, İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu, Danıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara: s.34–35.

²²⁸ Özay, 1996: 394.

imza altına alınması gerekmektedir²²⁹. İdari yaptırım kararlarının içeriğinin açıklığı, hukuki güvenlik, idarenin denetimi, vatandaşları idarenin belirsiz ve öngörülmeven kararlarından koruma saiki ve işlemin dayandığı olayların belgelendirilmesi, yaptırım kararının varlığının ispatı yazılı şekil şartını zorunlu kılmaktadır²³⁰.

2.4.1.2.2.2. Gerekçe Kuralı

İdari yaptırım kararlarının gerekçesi, yaptırım karardan önce gelen, idareyi o yaptırım kararını tesis etmeye sevk eden ve hukuk kurallarıyla belirlenmiş olan etkenlerin somut hale gelmesidir²³¹. Hukuk devletinin bir gereği olan idarenin kanuniliği ilkesi uyarınca idare tarafından tesis edilen her işlemin gerekçelendirilmesi gerekmektedir²³². İdari yaptırım kararlarının dayandığı maddi ve hukuki nedenlerin işlemde gösterilmemiş olması, yaptırım kararını şekil unsuru yönünden hukuka aykırı kılmaktadır²³³. Danıştay da kararlarında idari işlemin gerekçeli olmasını bir şekil şartı olarak görmektedir. Nitekim, Danıştay 10. Dairesi bir kararında, idari işlemlerin gerekçeli olması ilkesinin; işlemi yapan idareyi yönetsel işlemin dayandığı maddi ve hukuksal nedenleri açıklamaya, uyguladığı yasayı kavramaya, doğru ve anlamlı olgular ortaya koymaya ve denetim yapmaya zorlayacağını, işlemde gösterilen gerekçenin şekil unsuru olarak işlemin yasaya uygunluğunu değerlendirme, itiraz edip etmeme ve yargı yoluna gidip gitmeme konusunda işlemin ilgisine yardımcı olacağını vurgulamaktadır²³⁴.

Yargıtay konuyla ilgili bir kararında 506 sayılı SSK Kanunu'nun 140. maddesine göre kurumun idari yaptırımın dayanağını göstermesi gerektiği halde her bir fiile hangi döneme ve kesime ait asgari ücretin uygulandığının gösterilmemesini, cezanın denetimini imkânsız kılacak biçimde toplam ve sonuç olarak yazılmasının hukuka aykırı olduğunu

²²⁹ Onar, 1966: 309; Günday, 1996:133; Yayla, 1990: 83;Gözler, 2003:712.

²³⁰ Akyılmaz, 2000:188.

²³¹ Atay, 2006:388.

²³² Akyılmaz, 2000:199.

²³³ Yenice v.d., 1983:49.

²³⁴ Danıştay 10.D.,10.11.1994 tarih, E:1993/1403, K:1994/5633 sayılı karar, *Danıştay Dergisi*, S. 90: s. 1043.

açıklamaktadır²³⁵ .

İdari işlemin gerekçeli olması ile ilgili önemli bir kaynak da Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 28 Eylül 1977 tarih ve 31 sayılı “Bireyin İdari İşlemlere Karşı Korunması” başlıklı tavsiye kararıdır²³⁶ .

İdari yaptırımlarda gerekçe yükümlülüğünün aranması, bireylerin hangi gerekçe ve düşüncelerle idari yaptırıma maruz kaldıklarını bilmelerini bu gerekçe ile ikna olup yargıyı ya da idari birimleri meşgul etmemelerini ya da gerekçeden hareketle kararın haksız olduğunu ve belirli unsurlar açısından sakat olduğunu görme imkânını sağlamasının yanı sıra, idari yaptırımın yapılış sürecinde idarenin kendi kendini denetlemesini, hukuka aykırı davranmaktan kaçınmasını da sağlamaktadır²³⁷ .

İdari işlemlerin gerekçeli olması özellikle, yasada alt ve üst sınırları belirtilmiş yaptırımların idare tarafından uygulanması bakımından önem taşımaktadır. Yasada alt ve üst sınırları belirtilmiş yaptırımların yargısal denetimi yapılırken idarenin gerekçesinden yararlanılmaktadır. Danıştay 6. Dairesi bir kararında²³⁸ , idarenin, kanunun alt ve üst sınırlarını belirlediği bir alanda takdir yetkisini kullanırken asgari haddin üzerinde bir karar vermesi durumunda, bu kararın nedenlerini belirtmesi gerektiğini, şayet yaptırım kararında neden gösterilmemişse, İYUK'nun 20'nci maddesi uyarınca, idarenin kanunda yazılı alt sınırın üzerindeki miktarda para cezası vermesinin gerekçelerini objektif ölçütlere uygun biçimde delilleriyle birlikte idari yargı yerine sunmak zorunda olduğunu açıklamaktadır.

²³⁵ Y.11.C.D., 13.05.1996 tarih, E:1996/673, K:1996/582 sayılı karar, *YKD*, C.22, S. 8: s. 1344.

²³⁶ Halil Kalabalık, (2006): *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, Değişim Yayınları, İstanbul: s.130.

²³⁷ Oğurlu, 2000: 162.

²³⁸ Danıştay 6.D., 10.03.2006 tarih, E:2005/6379, K:2006/984 sayılı karar, *Danıştay Dergisi*, S. 113: s. 203.

2.4.1.2.2.3. Şekilde ve Usulde Paralellik İlkesi

Bir idari yaptırım kararının alınmasında izlenen şekil ve usule yaptırım kararının geri alınması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi esnasında da uyulmasına usulde paralellik ilkesi denilmektedir²³⁹. Şekilde ve usulde paralellik ilkesi, yargı içtihatları ile geliştirilmiş olan idari yaptırım kararının yargısal denetim yoludur²⁴⁰.

İdari yaptırım kararının belirli şekil ve usullere uyularak yapılması gereği, hem idareye izleyeceği yolları göstererek kolaylık sağlamakta, hem de yönetilenler açısından güvenlik sağlamaktadır²⁴¹. Şekil ve usul paralelliği ilkesine uyulmadan alınan karar hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle yargı yerince iptal edilecektir.

2.4.1.2.2.4. İlgilinin Savunmasının Alınması

İdari yaptırımlarda dinlenilme ve savunma hakları idarenin hem taraf, hem de yargılayıcı konumunda olması nedeniyle diğer birçok işleme göre daha büyük önem taşımaktadır²⁴². Kural olarak idare tarafından bir idari işlem tesis edilirken ilgisinin dinlenilmesine veya ilgiliye savunma hakkı tanınmasına gerek bulunmamaktadır²⁴³. Ancak, AY'nın 129'uncu maddesine göre; memurlar ve diğer kamu görevleri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşlarının mensuplarına savunma hakkı tanımadıkça disiplin cezası verilememektedir.

Anayasa Mahkemesi savunma hakkının önemini altta anılan kararında şu şekilde belirtmektedir:

“...savunma hakkı, Anayasa'nın kişilerin hak ve ödevlerini belirleyen ikinci bölümde yer alan temel haklardandır. Hukuk

²³⁹ Gözübüyük, 1993: 171.

²⁴⁰ Günday,1996:129.

²⁴¹ Bereket,1996: 128.

²⁴² Danıştay.5.D., 18.03.1965 tarih, E:1963/385, K:1965/717 sayılı karar, *Yüzyıl Boyunca Danıştay*, s. 460: Disiplin cezası vermeden önce, ilgisinin savunmasının alınmamasının hukuka aykırı olduğu hakkında.

²⁴³ Kalabalık, 2001: 128.

öğretisinde olduğu kadar uygulamada da, önemi ve erdemi tartışılmaz yüceliktir. Evrensel konumu nedeniyle, insanlığın ortak değerlerinden sayılmaktadır...”²⁴⁴

İdari yaptırım kararının muhatabının savunma hakkının kullandırılmaması bir asli şekil ve usul bozukluğu olduğu için, yaptırım kararına karşı açılacak olan iptal davasında kararın şekil yönünden iptaline karar verilecektir. Uygulamada gerek disiplin işlemlerinde gerekse, idari yaptırım uygulamasına yönelik işlemlerde ilgililerin savunmasının alınması gerektiği yönünde idari yargı yerlerince verilmiş kararlar bulunmaktadır. Örneğin, Danıştay 8. Dairesi, hizmet sözleşmesinin feshine dayanak tutulan belgelerin yargılama aşamasında mahkemeye ibrazı halinde, ilgili belgelerin davacıya tebliğ edilerek savunması alındıktan ve buna göre gerekli değerlendirmeler yapıldıktan sonra uyuşmazlığın çözümlenmesi gerektiğini vurgulamaktadır²⁴⁵. Danıştay 5. Dairesi de konu hakkında vermiş olduğu bir kararda²⁴⁶, savunma hakkının 1982 Anayasası'nın 36/1 inci maddesi ile temel hak ve hürriyetlerle ilgili uluslararası sözleşmelerle güvence altına alındığını, görülmeyene, bilinmeyene karşı iddia ve savunmada bulunmanın güç, hatta imkânsız olduğunu vurgulamaktadır.

2.4.1.2.2.5. Başvuru Makamının ve Süresinin Bildirilmesi

AY'nın 40'inci maddesinin 2'nci fıkrasında, “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır” hükmüne yer verilmiştir. Anılan hüküm uyarınca, idari yaptırım kararının ilgilisinin hangi süre içinde ve hangi makam veya yargı mercine başvuru yapması gerektiğinin kararda açıkça belirtmesi gerekmektedir²⁴⁷.

²⁴⁴ AYM.,14.07.1998 tarih, E:1997/41, K:1998/47 sayılı karar, *AYMKD*, S. 35, C. 1: s. 222.

²⁴⁵ Danıştay 8.D., 07.05.2007 tarih, E:2006/2908, K: 2007/2721 sayılı karar, <http://www.danistay.gov.tr>. Erişim tarihi: 03.03.2009.

²⁴⁶ Danıştay 5.D., 06.06.1991 tarih, E:1990/4297, K:1991/1099 sayılı karar, *Danıştay Dergisi*, S. 84-85: s.343.

²⁴⁷ Atay, 2006: 390.

2.4.1.2.2.6. Şekil Kurallarına Aykırılığın Yaptırımları

Türk idare hukuku mevzuatında idari yaptırım kararının tesisi sırasında uyulması gereken şekil ve usul kurallarını düzenleyen bir idari usul kanunu olmadığı için, şekil ve usul kuralları ile bu kurallara aykırılık halinde uygulanacak olan yaptırım türü yargı kararları ile belirlenmiştir. Yargı kararlarında, yaptırım kararının sakatlığı sonucunu doğuran asli şekil noksanlıkları ile idari yaptırım kararının sakatlığı sonucunu doğurmayan tali şekil noksanlıkları olmak üzere iki tür şekil eksikliği söz konusu edilmektedir²⁴⁸.

İdari yaptırım kararındaki şekil noksanlığı olmasaydı idarece başkaca bir karar alınacaksa, asli şekil noksanlığından; şekil noksanlığı olmasa dahi idarece aynı yönde karar tesis edilecek ise, tali şekil noksanlığından söz edilmektedir²⁴⁹. Disiplin işlemlerinde savunmanın alınmaması, savunma için tanınan sürenin mevzuatta öngörülenden az olması, işlem dosyasındaki bilgilerin ilgiliye iletilmemesi, şekil ve usul paralelliğine aykırı olarak işlem tesis edilmesi, toplantı ve karar yeter sayısına uyulmadan alınan kararlar, yasada öngörülen şekilde yapılmayan işlemler, asli nitelikteki şekil ve usul noksanlıklarına örnek olarak gösterilebilir. Tali şekil şartları ise, idarenin iç işleyişi bakımından önem taşımakta olup, tali şekil eksiklikleri, idari yaptırım kararının sonucuna herhangi bir etki yapmayan, sonradan düzeltilmesi mümkün olan ve ilgililerin durumunda herhangi bir değişiklik meydana getirmeyen şekil ve usul noksanlıklarıdır²⁵⁰. Tali şekil noksanlıkları idari yaptırım kararının iptalini gerektirmemektedir.

Yargı yerlerince, şekil ve usul noksanlıkları, her somut olay açısından ayrı ayrı değerlendirilerek yaptırım kararının şekil yönünden iptalinin gerekip gerekmediğine karar verilmektedir²⁵¹. Danıştay 5. Dairesi bir kararında, asli şekil noksanlığının işlemi sakatlayacağını şu şekilde açıklamaktadır:

²⁴⁸ Candan,2006:132, Kalabalık, 2001:128.

²⁴⁹ Günday, 1996:135.

²⁵⁰ Kalabalık, 2001: 124.

²⁵¹ Alan,1982: 39.

“...İlköğretim Müfettişliğinin Tayin ve Nakil Yönetmeliği'nin kanunda öngörülen, Resmi Gazete'de yayımlanma şartı, ihmali mümkün olmayan ve ihmali halinde işlemi sakatlayacak nitelikte önemli bir şekil kuralıdır. Sözü edilen yönetmelik Resmi Gazete'de yayımlanmadığından yönetmelik olarak hukuki varlık kazandığından söz edilemez...”²⁵²

Şekil ve usul yönünden eksiklik içeren bir idari yaptırım kararındaki eksiklik asli nitelikte bir şekil ve usul noksanlığı ise, yaptırım kararı idarece ortadan kaldırılarak, karara geçerlilik kazandırılmazken, tali nitelikteki şekil ve usul noksanlığı sonradan tamamlanabilir ve idari yaptırım kararı ilk alındığı tarihten itibaren hüküm ve sonuçlarını doğurabilir²⁵³. Örneğin, savunma alınmadan verilen disiplin cezası, usul yönünden iptal edilince idare, öğrencinin savunmasını alarak, aynı disiplin cezasını yeniden uygulayabilir.

2.4.1.2.3. İdari Yaptırımlarda Sebep ve Yargısal Denetimi

İdare hukukunda işlemler kendilerinden önce gelen ve nesnel kurallarla belirlenmiş olan “sebebe” dayanmalıdır²⁵⁴. Sebep, “idari yaptırım kararı alınmadan önce varolan ve idareyi belli bir karar almaya yönelten hukuki veya fiili durum”dur²⁵⁵. Sebep, istemden önce gelen maddi bir vakıa, olgu, hukuksal bir durum ya da işlem olabilmektedir²⁵⁶. Sebep idari işlemin dayanağını teşkil etmektedir. Örneğin, ilgilinin beyanının gerçeklere uymadığının anlaşılması üzerine kendisine idarece istenilen ruhsat verilmemişse, ortada hukuki bir neden vardır. Kumar oynayan bir devlet memuruna disiplin cezası verilmesi halinde ise, idari yaptırımın sebebi fiili bir durum olarak kumar oynanması olacaktır.

Sebep unsurunu oluşturan olay ve işlemlerin açıkça gösterildiği hallerde yargı yeri bu sebeplerin hem varlığını, hem de önem, doğruluk ve yeterliliklerini araştırıp değerlendirecektir. İdari yaptırım kararında sebep gösterilmesini mevzuat öngörmese

²⁵² Danıştay 5.D., 16.03.1987 tarih, E:1987/88 ve K:1987/397 sayılı karar, <http://www.danistay.gov.tr>. Erişim tarihi:07.03.2009.

²⁵³ Günday, 1996:391.

²⁵⁴ Özgüldür, 2004: 45.

²⁵⁵ Yenice v.d., 1983:53.

²⁵⁶ Onar,1966: 282.

bile, mahkemenin yaptırım kararı hakkında karar verebilmesi için, idari yargı yerinin talebi üzerine idare, yaptırım kararını tesis ederken dayanmış olduğu sebepleri mahkemeye bildirmekle yükümlüdür. İdare bu yükümlülüğünü yerine getirmezse, yaptırım kararının sebep unsuru sakat sayılacaktır²⁵⁷. İdari yaptırımların dayanağını oluşturan sebep, ister mevzuatla açıkça belirtilmiş olsun, ister olmasın, soyut olarak kamu yararı anlayışına dayanmalıdır. Kamu yararı anlayışına dayanmayan bir sebep, yaptırım kararının dayanağı olamamaktadır. İdarenin bir yaptırım kararını alabilmesi için, sadece yetkili olması yetmez. İdare, tesis ettiği yaptırım kararını hukuka ve gerçeğe uygun sebep ya da sebeplere dayandırmak zorundadır.

Bir idari yaptırım sebep unsuru bakımından üç değişik şekilde hukuka aykırı olabilir²⁵⁸. İlk olarak, idarenin gösterdiği sebebin mevcut olmaması durumunda yaptırım kararı sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olur. Örneğin, okul idaresinin gerçekte kopya çekmeyen bir öğrenciye bu sebeple verdiği bir dönem okuldan uzaklaştırma cezası sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olacaktır. İdarenin işlemini dayandırdığı sebep, kanunun o idari işlemin tesisi için kabul ettiği sebeplerden değilse, işlem sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olacaktır²⁵⁹. Örneğin, öğrenci sıranın üzerine sınav konusu ile ilgili olmayan yazılar yazdığı halde okul idaresi bu öğrenciyi kopya çektiği sebebiyle bir dönem okuldan uzaklaştırma cezası vermişse, öğrencinin kusurlu davranışı okullarda demirbaş eşya üzerinde yazı yazmak suçunu oluşturduğundan, idari yaptırım sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olacaktır. İdari yaptırım kararının sebep ve konu unsuru arasındaki ölçsüzlük de idari yaptırımı hukuka aykırı hale getirecektir. Örneğin, Yükseköğretim Kurumları Öğrenci Disiplin Yönetmeliğine göre sınavlarda kopya çektiği tespit edilen bir öğrenci, yüksek öğretim kurumlarından bir veya iki yarıyıl okuldan uzaklaştırmak cezası ile cezalandırılabilir. Sınavda ilk defa kopya çeken öğrenciye bir yarıyıl değil de iki yarıyıl uzaklaştırma cezası verilmesi durumunda ölçsüzlük dolayısıyla idari yaptırım hukuka aykırı olacaktır. Diğer taraftan, somut olayda yanlış olarak uygulanan kuralın doğuracağı sonuçla, doğru kuralın uygulanmasıyla doğması gereken sonuç aynı olsa dahi, sebep unsurundaki bu sakatlık yaptırım kararının iptaline yol açacaktır. Danıştay bu yöndeki bir kararında, İmar Kanunu'na göre yıktırılması

²⁵⁷ Özgüldür, 2004: 45.

²⁵⁸ Gözler, 2003: 768.

²⁵⁹ Candan, 2006: 146.

gereken yapının, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliğine dayanarak yıktırılmasına ilişkin yaptırım kararını mevzuata uygun bulmayarak iptal etmiştir²⁶⁰.

Yasanın yaptırım kararının sebebini göstermediği ya da sebep göstermesini öngörmediği durumlarda sebep unsurunun idarenin takdirine bırakıldığı kabul edilmektedir²⁶¹. Ancak takdir yetkisi mutlak değildir; sebebin gerçeğe uygun olması, sebebin hiç gösterilmemiş olması halinde de yaptırım kararının o karardan beklenen amacı gerçekleştirmeyi mümkün ve gerekli kılacak bir sebebe dayanması gerekmektedir²⁶². Yargı yerleri, idari yaptırımların sebep unsuru yönünden kesin kanaatin oluşmasını aramaktadır. Danıştay 10. Dairesi bir kararında, idare mahkemesinin davacının yurt dışına çıkması halinde ülke aleyhinde faaliyetlerde bulunabileceği şeklindeki bir varsayıma gerekçesini dayandırarak davayı reddetmesini, idarece hürriyetin kısıtlanması sonucunu doğuran bir yaptırım uygulanamayacağı, aksine tutumun anayasaya ve hukukun genel ilkelerine aykırı olacağı savıyla hukuka uygun bulmamıştır²⁶³.

İdarenin gösterdiği sebeple, idari yaptırımla ulaşılan sonuç arasında da yasal tutarlılık olmalıdır²⁶⁴. Şayet hukuk kuralları idarenin bazı kararlarını herhangi bir sebebe bağlamamışsa, idareye karar ve işlemlerinde geniş bir takdir hakkı tanınmış demektir. Bu durumlarda da idarenin kamu hizmeti gerekleri, kamu düzeni, kamu yararı, idarede kararlılık ve tutarlılık gereğince yetki ve görevlerini anayasa ve yasalara uygun olarak kullanması ve yerine getirmesi gerekmektedir²⁶⁵.

Sebeb unsuru hukuka aykırı bulunarak mahkemece iptal edilen bir idari yaptırım kararı aynı sebebe dayanılarak yeniden alınamamaktadır; ancak kararın dayandığı sebebin değişmesi veya yeni sebeplerin ileri sürülmesi halinde yaptırım kararı yenilenebilmektedir.

²⁶⁰ Danıştay 6. D., 09.12.1997 tarih ve E: 1997/5705, K: 1997/51996 sayılı karar, *Danıştay Dergisi*, S. 95: s.247.

²⁶¹ Tandoğan, 1976:84., Gözübüyük, 1996:246.

²⁶² Bayraktar, 1976: 275.

²⁶³ Danıştay 10.D., 06.12.1995 tarih ve E: 1994/3507, K: 1995/6336 sayılı karar, *Danıştay Dergisi*, S.91:s.1095.

²⁶⁴ Onar, 1966: 296.

²⁶⁵ Yenice v.d., 1983: 57.

Yaptırım kararının dayandığı sebebin değişmesi, örneğin kararın sakat olmadan yapılması olanağını veren yeni bir yasanın çıkması halinde, buna dayanılarak yaptırım kararı yenilenebilmektedir²⁶⁶.

2.4.1.2.4. İdari Yaptırımlarda Konu ve Yargısal Denetimi

Konu, idari işlemin doğurduğu hukuki sonuçtur²⁶⁷. İdare hukuku, özel hukukta olduğu gibi sözleşmeler, serbest iradeler hukuku değil, statüler hukukudur. Hangi sebebe dayalı görev ve yetkinin hangi sonuçları meydana getireceği bellidir. İdari işlem, bir statü içinde hukuk alanına değişiklik getirmektedir²⁶⁸. Aynı şekilde, idari yaptırımların konu unsuru da yaptırımın sonucu olmaktadır. Örneğin; hakkında yapılmış disiplin soruşturması sonunda bir devlet memuruna aylıktan kesme cezası verilmesi halinde, aylıktan kesme bu idari yaptırımın konusunu, başka bir deyişle sonucunu oluşturmaktadır.

İdari yaptırımların konu unsuru çok çeşitli olabilmektedir. Pasaport verilmemesi, izin ve ruhsatın kaldırılması, inşaatın durdurularak mühürlenmesi, inşaatın yıkılması, idari yaptırımın konusu olarak ortaya çıkabilmektedir²⁶⁹. Konu unsuru, idari para cezasının kesilmesi ve tahsili, eşyanın müsadere edilmesi ya da el konulması, ruhsatın iptal edilmesi gibi idari yaptırımın uygulanması şeklinde karşımıza çıkabilmektedir²⁷⁰.

İdari yaptırım kararının konu unsuru bakımından hukuka uygun tesis edilmesi, yaratılan sonucun hukuk kurallarında gösterilen sonuç olmasına, sebep ve konu unsurları arasında illiyet bağının bulunmasına bağlıdır. Eyleme, mevzuatta öngörülenden farklı bir yaptırım uygulanması halinde yaptırım kararı yargı yerince iptal edilecektir.

²⁶⁶ Çağlar, 2004:167.

²⁶⁷ Onar, 1966:311.

²⁶⁸ Tandoğan,1976: 85.

²⁶⁹ Özay, 1985: 107.

²⁷⁰ Oğur, 2001:152.

Bir idari yaptırım kararının sebep unsuru ile konu unsuru arasında daima sıkı bir ilişki vardır. Sebep, idari kararlar varılacak sonucu birlikte getirmektedir. Çünkü bir idari işlemin dayanağını sebep unsuru, doğuracağı sonucu da konu unsuru oluşturmaktadır²⁷¹. Sebep unsurunun belirlenmesinde isabetle hareket edilmemesi, tesis edilecek idari yaptırım kararını konu yönünden de hukuka aykırı kılacaktır²⁷². Gerçek ve hukuka uygun bir sebebe dayanılmasına karşın, yaratılan sonuç hukukun bu sebebe dayanılarak yaratılmasını öngördüğü sonuç değilse ya da kanunda öngörülenden farklı bir yaptırım uygulanmışsa yaptırım konu unsuru yönünden hukuka aykırı olacaktır²⁷³. Örneğin, yapılan eylemin karşılığı olan meslek ya da sanatın kısa süreli durdurulması yaptırımı yerine, meslek ya da sanatın icrasının menine karar verilmesi idari yaptırım kararını konu yönünden sakatlayacaktır²⁷⁴. Aynı şekilde, sağlığa aykırı olduğunun usule uygun olarak saptanması sebebiyle, kapatılmasına karar verilmesi gereken işyerinin bulunduğu binanın yıkılması konusunda karar alınması durumunda karar, konu unsuru yönünden hukuka aykırı olacaktır.

İdari yaptırım kararının konu unsuru yönünden yapılacak yargısal denetimde üzerinde durulması gereken bir başka konu da ölçülülüktür. Çünkü bir idari yaptırım kararının konu unsuru bakımından hukuka aykırı olmaması için, bu kararın sebep ve konu unsurları arasında illiyet bağının bulunması her zaman yeterli değildir. Aynı zamanda yaptırımın konusu ile sebebi arasında oransızlığın da bulunmaması gerekmektedir. Yaptırım kararının konusu ile sebebi arasında bir ölçsüzlüğün bulunması, kararı hem sebep, hem de konu unsuru bakımından sakatlayacaktır²⁷⁵.

İdari yaptırım kararının konu unsuru yönünden iptal edilmesi durumunda, maddi olayların değişmesi halinde yeni bir yaptırım kararı alınabilir. Ancak alınan bu yeni kararın yenileme ile ilgisi yoktur; tamamen ayrı bir karar olacaktır²⁷⁶.

²⁷¹ Tandoğan,1976: 85.

²⁷² Danıştay 12.D., 23.05.1967 tarih, E:1966/1193, K: 1967/853 sayılı karar: Aktaran Yenice v.d., 1983:59.

²⁷³ Candan, 2006: 153.

²⁷⁴ Danıştay Mürettep Daire, 16.11.1981 tarih, E:1981/2049, K:1981/970 sayılı karar, *Danıştay Dergisi*, S. 46-47: s. 428.

²⁷⁵ Gözler, 2003: 813.

²⁷⁶ Çağlar, 2004:170.

2.4.1.2.5. İdari Yaptırımlarda Amaç ve Yargısal Denetimi

Amaç, idari işlemin yapılması ile ulaşılmak istenilen nihai sonuçtur²⁷⁷. İdari işlemlerde amaç, kamu yararının varlığı ve belirlenmesidir. İdari işlemler, ancak, kamu yararının sağlanması amacıyla tesis edilebilmektedirler.

Amaç, idari işlemin sübjektif unsurudur. İdari kararın amaç unsuru, idari işlemin tesisindeki sübjektif nedenlerin, işlemi tesis edenin niyetinin, diğer bir ifade ile işlemin saiklerinin incelenmesini gerektirmektedir²⁷⁸.

İdari yaptırımlarla ulaşılmaya çalışılan hedef de kamu yararındır. İdarenin kamu yararına yönelmeyen bir sonucu gerçekleştirmek için giriştiği etkinlikler, idari yaptırımı amaç unsuru yönünden hukuka aykırı kılacaktır²⁷⁹. Örneğin, idarenin kişisel ya da siyasi bir menfaat gütmesi, üçüncü kişileri korumak için aldığı kararlar, yaptırım kararını amaç unsuru yönünden sakatlayacaktır²⁸⁰.

İdari yaptırım kararının gerekçesi, somut durumlarda sebep unsuru olmakla birlikte, genel olarak amaç unsuru gerekçeyi de oluşturmaktadır. İdari yaptırımlar idari ihlalleri engellemek ve bireylere idari faaliyetlerin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi için düzeni bozmama yükümlülüklerinin hatırlatılması amacını taşımaktadır. Örneğin, kopya çeken öğrenciye bir dönem okuldan uzaklaştırma cezası verilmesi işleminin sebebi öğrencinin kopya çekme fiilidir. Disiplin cezası uygulanmasının amacı ise, kusurlu öğrenciyi kusursuz hale getirmek ve diğer öğrencilere kopya çekmemeleri için örnek oluşturmaktır.

Kanunlarla düzenlenen her idari yaptırımın özel bir amacı da bulunmaktadır. İdare, idari yaptırımlara karar verirken, söz konusu idari yaptırımın özel amacını ihlal etmemelidir.

²⁷⁷ Tandoğan, 1976: 85.

²⁷⁸ Erol Dündar, (1976): *Nazariyeler, Türk ve Fransız Danıştay'ı İçtihatlarına Göre Maksat Denetimi*, Güneş Matbaası, Ankara:166.

²⁷⁹ Candan, 2006: 155.

²⁸⁰ Özay, 1996: 403.

Çünkü idari yaptırımların özel hedefleri birbirinden farklı görünse de asıl amacın kamu yararı olduğunda kuşku yoktur²⁸¹. İdari yaptırım kararı kamu yararı haricinde uygulanırsa, “*amaç saptırması*” denilen bir hukuka aykırılık hali meydana gelecektir. Amaç saptırması, idari yaptırım kararı alma yetkisinin bu yetkiyi veren özel kanunda gerçekleştirilmesi öngörülen amaç dışındaki bir amacın gerçekleştirilmesi için kullanılarak karar tesis edilmesidir²⁸². Amaç saptırması da yaptırım kararını sakatlayacaktır. Örneğin, KK’nun 35’inci maddesinde düzenlenen sarhoşluk fiili için öngörülen yaptırımın amacı, toplumun huzur ve sükûnunu korumaktır. Bu idari yaptırım, huzur ve sükûnunun korunması yerine, içki tüketimini engellemek yahut gelir elde etmek amacıyla uygulanırsa, işlem amaç unsuru bakımından hukuka aykırı olacaktır²⁸³.

İdarenin takdir yetkisinin olduğu durumlarda idari yaptırımların amaç denetimleri büyük önem taşımaktadır. İdarelere tanınan takdir yetkisinden beklenen, idarenin kamu hizmeti faaliyetlerinde daha kolay ve daha verimli çalışabilmesini sağlamak, değişen sosyal-ekonomik-kültürel hatta teknik koşullara göre hizmete en uygun çözümleri getirebilmesine yardımcı olmaktır. Ne var ki takdir yetkisi aynı zamanda kişisel değerlendirmelere de açık olmak demektir²⁸⁴. Uygulamada idarenin politik nitelikli kararları davaya dönüştüğünde, idarenin, idari yargı yerinde yapmış olduğu savunmada, kararın takdir yetkisi içinde olduğunu söylemekle yetindiği, bazen kararını savunmaya bile gerek görmediği, hatta yargı yerlerinin idarenin yerine geçerek yerindelik denetimi yaptıklarını savunduğu haller vardır. Ancak, Anayasanın idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunu açık tutan 125’inci maddesi idari kararların amaç unsurlarının denetimine açıkça izin vermektedir.

İdari yaptırım kararının amaç unsuru yönünden iptal edilmesi durumunda, maddi olayların değişmesi halinde tamamen ayrı yeni bir yaptırım kararı alınması hukuken

²⁸¹ Oğurlu, 2000:163.

²⁸² Gözler, 2003: 858.

²⁸³ Çağlayan, 2006:107.

²⁸⁴ Dündar, 1976:179.

mümkündür²⁸⁵.

2.4.1.3. Davanın Karara Bağlanması ve Hüküm

İdari yaptırım kararının yargısal denetiminin yapıldığı davanın karara bağlanabilmesi için, dava taraflarının dosyaya ibraz etmiş oldukları belge ve bilgiler ile mahkemece yapılacak araştırma ve inceleme sonuçlarına göre, dava konusu maddi uyuşmazlığın ve hukuki sorunların aydınlanmış olması ve kuşkuya yer bırakacak herhangi bir noktanın kalmamış olması gerekmektedir. Bu sebeple, ilke olarak davacı davasının konu, sebep ve delillerini ortaya koymakla yükümlü ise de, özellikle iptal davalarında, idari yargı yeri, kendisini tarafların ileri sürdükleri iddia ve ibraz ettikleri delillerle bağlı saymamakta, re'sen araştırma yapabilme ilkesi uyarınca idari yaptırım kararını almış olan davalı idareden yaptırımın dayanağı her türlü bilgi ve belgeyi getirterek uyuşmazlığı çözmektedir²⁸⁶.

İdari yaptırım kararı hakkında yapılan yargılama sonucu verilen kararın İYUK'nun 24'üncü maddesinde belirtilen bilgileri taşıması gerekmektedir²⁸⁷. Buna göre, kararda, tarafların ve varsa vekillerinin veya temsilcilerinin ad ve soyadları yahut unvanları ve adresleri, davacının ileri sürdüğü olayların ve dayandığı hukuki sebeplerin özeti, istem sonucu ile davalının savunmasının özeti, Danıştay'da görülen davalarda tetkik hâkimi ve savcının ad ve soyadları ile düşünceleri, duruşmalı davalarda duruşma yapıp yapılmadığı, yapılmış ise hazır bulunan taraflar ve vekil veya temsilcilerinin ad ve soyadları, kararın dayandığı hukuki sebepler ile gerekçesi ve hüküm; tazminat davalarında hükmedilen tazminatın miktarı, yargılama giderleri ve hangi tarafa yükletildiği, kararın tarihi ve oybirliği ile mi, oyçokluğu ile mi verildiği, kararı veren mahkeme başkan ve üyelerinin veya hâkiminin ad ve soyadları ve imzaları ve varsa karşı oyları, kararı veren dairenin veya mahkemenin adı ve dosyanın esas ve karar

²⁸⁵ Çağlar, 2004:170.

²⁸⁶ Erçetin Yorgancıoğlu, (1976): “Danıştay Yargılama Usulünde Re'sen İnceleme Yetkisi” İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler, Güneş Matbaası, Ankara: s.245.

²⁸⁷ Danıştay 3.D., 03.04.1986 tarih, E:1986/49, K: 1986/1111 sayılı karar: Kararda davacının adının yer almamasının, kanuna aykırı olduğu hakkında. <http://www.danistay.gov.tr>. Erişim tarihi: 07.01.2009. Danıştay 4.D., 22.02.2000 tarih, E: 1999/5834, K: 2000/636 sayılı karar: Kararın verildiği tarihin kararda bulunmamasının, kanuna aykırı olduğu hakkında. <http://www.danistay.gov.tr>. Erişim tarihi: 07.01.2009.

numarası belirtilmektedir.

Anayasanın 141'inci maddesinin 3'üncü fıkrasına göre, mahkemelerin her türlü kararı gerekçeli olmak zorundadır. Gerekçe, davaya bakan yargı yerinin karara hangi maddi ve hukuki dayanaklardan hareketle ulaştığını göstermekte, hukukun gelişmesine olan katkısının yanında, nesnel ve yansız yargılama yapıldığı konusunda taraflara güven duygusu sağlamaktadır²⁸⁸.

2.4.1.4. İptal Davalarında Verilen Kararların Yerine Getirilmesi

İYUK'nun "Kararların sonuçları" başlıklı 28'inci maddesinin 1'inci fıkrasına göre, Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçmemektedir.

İptal kararı ile yaptırım kararı hiç alınmamış gibi bir sonuç doğmaktadır. Hukuka aykırı işlemin ortadan kalkmasıyla, sakat işlemin yapılmasından önceki duruma dönülmekte, bunun sonucu olarak da iptal davalarında işlemin yapıldığı andaki duruma göre yargılama yapılmaktadır. İptal kararının diğer sonucu ise, kararın iptal edilen işlemin yerine geçmemesi ve idarenin karar gereğince yeni bir işlem yapmak zorunda kalmasıdır²⁸⁹.

İptal üzerine kural, eski durumun kendiliğinden ya da idarenin müdahalesi ile geriye gelmesidir. İdari yaptırım kararının yapıldığı tarih itibariyle hukuk düzeninden kalkması, iptal kararı ile birlikte kendiliğinden olmakta ise de davacının dava açmakla amaçladığı sonuç, her zaman, yaptırım kararının iptal edilmesi ile sağlanamayabilmektedir²⁹⁰.

²⁸⁸ Candan, 2006: 617.

²⁸⁹ Yenice v.d., 1983:594.

²⁹⁰ Gözübüyük, 1996: 271.

Eski durumun kendiliğinden geri gelmediği durumlarda, iptal kararının yerine getirilmesi için idare, idari yaptırım kararının alınmasından önceki durumu aynen ve tamamen iade ile eski hali sağlayacak idari işlem ve eylemleri yapmak, bunun önünde fiili ya da hukuki bir engel bulunması durumunda, bu engelleri kaldırmak için gereken tüm eylem ve işlemleri iptal kararı doğrultusunda karara uygun olarak almak zorundadır²⁹¹. Bazen de idare, iptal edilen kararın aksi yönünde yeni bir karar almak zorunda kalabilir. Çünkü, bazı durumlarda karar hukuken var olmamasına rağmen, fiilen varlığını sürdürmektedir. İptal kararı üzerine bir işlem tesis edilmekle birlikte, bu işlemin iptal kararının gerekçesinde açıklanan iptal nedenlerine, kısaca kararla güdülen amaca uygun düşmesi gerekir; aksi halde iptal kararının yerine getirildiğinden söz edilemez.

2.4.2. İdari Yaptırımdan Doğan Zararlara Karşı Tam Yargı Davası

İYUK'nun 2'nci maddesinde düzenlenmiş olan tam yargı davası, idari nitelikteki işlem ve eylemlerden kişisel hakları doğrudan zarar görenler tarafından açılan ve idarenin, kamu hukuku kurallarına göre olan sorumluluğunu gündeme getirerek, doğan zararın tazminine veya hakkın geri verilmesine mahkûm edilmesi isteklerini konu edinen idari dava türüdür²⁹². Tam yargı davası ile bir hakkın yerine getirilmesi, uğranılan zararın tazmini ve eski durumun geri getirilmesi talep edilebilmektedir.

Tam yargı davası açılabilmesi için, ortada, idarenin idari nitelikte bir işleminin veya eyleminin bulunması ve bu işlem veya eylemden dolayı kişilerin kişisel hak veya haklarının doğrudan zarar görmesi gerekmektedir.

Tam yargı davaları idari faaliyetin, bireylerin sübjektif hak alanına girerek zedelenmesinden, zarar vermesinden kaynaklanmaktadır. Bu dava ile sübjektif hukuki durumlarda ortaya çıkan her tür ihlalin giderilmesi amaçlanmaktadır. Ancak tam yargı davası sadece bir giderim davası değil, aynı zamanda yargısal denetimin etkinliğini,

²⁹¹ Çağlayan, 2004:131.

²⁹² Candan, 2006: 159.

hukuksal üstünlüğünü sağlayıcı bir dava türüdür²⁹³.

Tam yargı davası ile davacının sübjektif bir hakkının varlığı, bu hakkın idarenin idari nitelikteki bir işlemi veya eylemi dolayısıyla ihlal edilip edilmediği, bu ihlalin idarenin kusurundan kaynaklanıp kaynaklanmadığı veya idareyi kusursuz olarak sorumlu kılan durumların olup olmadığı, işlem ya da eylemle zarar arasında illiyet bağının bulunup bulunmadığı araştırılmakta ve sonuç olarak kişinin hak ihlali nedeniyle uğramış olduğu zararın giderilmesine veya idarenin malvarlığına geçen hakkın iadesine karar verilmektedir²⁹⁴.

Tam yargı davalarının, borçlar hukukunun haksız fiilden kaynaklanan tazminat davaları ile sebepsiz zenginleşmeden kaynaklanan, istirdat davalarından farkı yoktur. Tazminat talepleri, istirdat talepleri, vergi uyuşmazlıkları ve idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar tam yargı davasının çeşitleridir²⁹⁵. Örneğin, idari yaptırım olarak el koymaya başvurulması bir tam yargı davasına konu olabilir. İstirdat davası ile de fazla ödenen idari para cezasının geri alınması olasıdır²⁹⁶.

Tam yargı davalarında tazminata hükmedebilmek için kesin bir zararın ortaya çıkmış olması, zarar ile idari yaptırım arasında nedensellik bağının bulunması ve idari yaptırımın hukuka aykırılığının saptanmış olması gerekmektedir²⁹⁷. Danıştay, idari yaptırımın uygulanmasıyla olası değil, kesin bir zararın ortaya çıkmış olmasını ve zarar ile idari yaptırım arasında nedensellik bağı bulunmasını aramaktadır.

2.4.3. İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Kanun Yolları

Kanun yoluna başvuru, bir yargı düzeninin üst mahkemesine, derece mahkemesinde verilen kararların, usule ve hukuka uygun olup olmadığının denetlenmesi

²⁹³ Onar, 1966: 1694.

²⁹⁴ Candan, 2006: 158.

²⁹⁵ Çağlayan, 2004:230.

²⁹⁶ Gözübüyük, 1996: 378.

²⁹⁷ Yenice v.d., 1983:72.

için yapılan başvuruyu ifade etmektedir²⁹⁸. Kanun yoluna başvurmakla yanlış olduğu düşünülen ilk derece mahkemesinin kararlarının üst mahkemede tekrar incelenmesi sağlanmaktadır.

Kanun yolu incelemesinin varlık nedeni, ilk derece mahkemesinin somut olayda hukuka uygun bir şekilde adil karar verip vermediğinin denetlenmesi, hukuk kurallarının uygulanmasında birliğin sağlanması ve hukukun oluşmasına katkıda bulunarak kanunun objektif iradesinin hâkim kılınmasına hizmet etmektir.

Kanun yolu incelemesinde kural olarak, ilk derece mahkemesinin yetkisinde olan maddi vakıalar, delillerin tespiti ve uyuşmazlığın esasını incelenmemekte, sadece ilk derece mahkemesi kararının hukuka uygun olup olmadığı denetlenmektedir²⁹⁹.

Danıştay 5. Dairesi bir kararında kanun yollarının amacını, ilk derece mahkemelerinden verilen ve taraflarca yanlış sayılan hüküm ve kararların aynı mahkeme veya bir başka mahkeme tarafından yeniden gözden geçirilmesini sağlamak olarak açıklamıştır³⁰⁰.

İdari yaptırım öngörülen kanunlarda genellikle idari yaptırım kararına karşı yapılan itirazlar sonucu yetkili idare mahkemelerince verilen kararların kesin olduğu belirtilmektedir. Ancak, İYUK'nun 45'inci maddesinde, tek hâkimle verilen nihai kararlara, başka kanunlarda aksine hüküm bulursa dahi, mahkemelerin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine itiraz edilebileceği, 46'ncı maddesinde de Danıştay dava daireleri ile idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararlarının, başka kanunlarda aksine hüküm bulursa dahi, Danıştay'da temyiz edilebileceği düzenlenmiştir. Bu nedenle, özel kanunlarında *“itiraz üzerine verilen karar kesindir”* ifadesi bulursa da, tek hâkimle verilmiş kararlara karşı bölge idare mahkemesine

²⁹⁸ Onar,1966:1992.

²⁹⁹ Ramazan Çağlayan, (2002): *İdari Yargıda Kanun Yolları*, Seçkin Yayınevi, Ankara: s.19.

³⁰⁰ Danıştay 5.D., 23.3.1989 tarih, E:1989/489, K:1989/506 sayılı karar, www.danistay.gov.tr. Erişim tarihi:04.02.2009.

itiraz, heyet halinde verilen kararlara karşı da Danıştay'a temyiz yoluna gidilebilecektir. Örneğin, Çevre Kanunu'nun 25'inci maddesinin 26.04.2006 tarih ve 5491 sayılı Kanunun 17'nci maddesiyle değişmeden önceki halinde; idari yaptırımlara karşı, cezanın tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebileceği, itiraz üzerine verilen cezaların kesin olduğu kurala bağlandığı halde, Danıştay Çevre Kanunu'na göre verilen idari para cezalarına ilişkin ilk derece mahkemesi kararlarına karşı yapılan temyiz başvurularını usulden reddetmemiş işin esasına girerek incelemiştir³⁰¹.

2.4.3.1. Kanun Yolu Çeşitleri

Kanun yolları olağan ve olağanüstü kanun yolları olarak ikiye ayrılmaktadır.

2.4.3.1.1. Olağan Kanun Yolları

Olağan kanun yolları, idari yargı yerlerinin idari yaptırımlar hakkında verilmiş ve henüz kesinleşmemiş kararlarına karşı öngörölmüş olan başvuru yollarıdır. Olağan kanun yolları itiraz, temyiz ve karar düzeltmeden oluşmaktadır.

2.4.3.1.1.1. İtiraz

İtiraz, idari mahkemelerin tek hâkimle vermiş oldukları kararlara karşı öngörölmüş olan kanun yollarından birisidir. İYUK'nun 45'inci maddesinin 1'inci fıkrası gereğince;

“İdare ve vergi mahkemelerinin; a) İlk ve orta öğretim öğrencilerinin sınıf geçmelerine ve notlarının tespitine ilişkin işlemlerden, b) Valilik, kaymakamlık ve yerel yönetimler ile bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilatındaki yetkili organları tarafından kamu görevlileri hakkında

³⁰¹ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu., 26.5.2005 tarih ve E:2005/295, K:2005/1165 sayılı karar, www.danistay.gov.tr. Erişim tarihi:11.03.2009.

tesis edilen geçici görevlendirme, görevden uzaklaştırma, yolluk, lojman ve izinlerine ilişkin idari işlemlerden, c) 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasından, d) 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu gereğince kamu kurum ve kuruluşları tarafından sosyal yardım amacıyla bağlanan aylık ve yapılan sosyal yardımlarla ilgili uygulamalardan, e) 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca verilen işyeri kapatma cezalarından, kaynaklanan uyuşmazlıklarla ilgili olarak verdikleri nihai kararlar ile tek hakimle verilen nihai kararlara, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi, mahkemelerin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine itiraz edilebilir”.

İYUK'nun yukarıda anılan maddesinde sayılan hususlarla ilgili verilen nihai kararlar ile 2576 sayılı Kanun gereğince, 2009 yılı için parasal değeri 7.638,00 TL'yi aşmayan idari yaptırım kararlarına ilişkin olarak tek hâkimle verilen kararlara karşı kararı veren mahkemenin bağlı olduğu bölge idare mahkemesine itiraz edilebilecektir.

Bölge idare mahkemesinin, mahkeme kararını hukuki ve maddi noktalardan yeniden incelemesi ve kararı hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın yeni vakıalara ve yeni delillere dayandırabilmesi bakımından itiraz, istinafa benzemektedir³⁰².

2.4.3.1.1.1.1 İtiraz Başvurusunda Bulunabilecek Olanlar

İdari yargı yerinde yapılan yargılama sonunda idari yaptırım hakkında verilen kararı kendisi bakımından uygun bulmayan, davayı kısmen veya tamamen kaybeden taraf itiraz başvurusunda bulunabilecektir (İYUK. m. 45/3, 48/3). İtirazda bulunacak tarafın kararın veya ilgili hüküm fıkrasının bozulmasını istemekte menfaatinin (sübjektif ehliyeti) bulunması gerekmektedir. Menfaat; doğrudan doğruya tarafı ilgilendiren meşru ve güncel bir menfaat olmak kaydıyla maddi veya manevi olabilmektedir. Lehine karar verilen taraf, lehe olan sonucu bir tarafa bırakarak, kararın gerekçesini

³⁰² Çağlayan, 2002:103.

beğenmediği veya kararın başka bir gerekçeye dayandırılması için itirazda bulunamamaktadır. Menfaatin, davayı sonuçlandıran kararın kesinleşmesine kadar devam etmesi gerekmektedir³⁰³.

2.4.3.1.1.1.2 İtiraz Süresi

İtiraz başvurusunda bulunma süresi, İYUK'nun 45'inci maddesi gereğince kararın tebliğini izleyen günden itibaren 30 gündür.

2.4.3.1.1.1.3 İtiraz Başvurusunda Yürütmenin Durdurulması

İYUK'nun 52/1'inci maddesi gereğince, itiraz yoluna başvurulmuş olması, mahkeme veya hâkim kararlarının yürütülmesini durdurmamaktadır. Ancak, bu kararların teminat karşılığında yürütülmesinin durdurulmasına itiraz istemini incelemeye yetkili bölge idare mahkemesi tarafından karar verilebilmektedir. Davanın reddine ilişkin kararların itirazı halinde, dava konusu yaptırım kararı hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi, yaptırım kararının uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve kararın açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesine bağlıdır.

2.4.3.1.1.1.4 İtiraz Nedenleri

İtiraz nedenleri, İYUK'nun 49'uncu maddesinin 1'inci fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, görev ve yetki dışında işe bakılmış olması, hukuka aykırı karar verilmiş olması ve usul hükümlerine uyulmamış olması halinde ilk derece mahkemesinin kararı itiraz merci tarafından bozulacaktır.

³⁰³ Zehra Odyakmaz, (1993): *Türk İdari Yargılama Usulünde Kararlara Karşı Başvuru Yolları*, Alfa Basım, Yayım, Dağıtım, İstanbul: s.49.

Bölge idare mahkemesi evrak üzerinde yaptığı inceleme sonunda, maddi vakıalar hakkında edinilen bilgiyi yeterli görürse veya itiraz sadece hukuki noktalara ilişkinse ya da itiraz olunan karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkünse itiraz hakkında karar verecek, aksi halde, gerekli inceleme ve araştırmayı kendisi yaparak uyuşmazlığın esası hakkında yeniden karar verecektir³⁰⁴.

Bölge idare mahkemesi, ilk inceleme üzerine verilen kararlara karşı yapılan itirazı haklı bulduğu veya davaya görevsiz hâkim tarafından bakılmış olması hallerinde, kararı bozmakla birlikte dosyayı ilk derece mahkemesine geri gönderecektir. İtiraz üzerine bölge idare mahkemesince verilen karar kesindir (İYUK. m. 45/5).

2.4.3.1.1.2.Temyiz

Temyiz, ilk derece mahkemelerinin nihai kararlarının veya nihai kararlardan önce verilip de bu kararlara temel oluşturan kararların hukuka uygunluğunu denetleyen bir kanun yoludur.

Temyiz başvurusuna, idare ve vergi mahkemeleri ile ilk derece mahkemesi sıfatıyla karar veren Danıştay dava dairelerinin nihai kararları konu olabilir. İdari yargılama usulü bakımından, nihai karar, dava konusu uyuşmazlığı sona erdiren karardır. Davanın esası hakkında verilen nihai kararların tümü temyiz başvurusuna konu edilebilmektedir³⁰⁵.

Temyizin itirazdan farkı, işin maddi yönü ile değil, hukuki yönü ile ilgilenmesidir. Her kanun yolu kural olarak derecedir. Temyiz ise, ‘‘hukuki derece’’ yoludur³⁰⁶. Temyiz yeri yeniden yargılama yeri değildir. Hüküm mahkemesinde

³⁰⁴ Odyakmaz,1993: 56.

³⁰⁵ Onar,1966:1992.

³⁰⁶ Odyakmaz,1993: 67.

incelenen olgular kural olarak yeniden inceleme konusu yapılmamaktadır³⁰⁷. Kararın hukuk kurallarına, mevzuata ve usule uygun olarak verilip verilmediği araştırılmaktadır³⁰⁸.

2.4.3.1.1.2.1. Temyiz Başvurusunda Bulunabilecek Olanlar

Temyiz aşamasında da davaya taraf olma ehliyeti ve davayı takip etme ehliyetinin bulunması gerekmektedir. Aksi halde, başvuru, ilk inceleme davasında olduğu gibi, incelenmeksizin reddedilecektir³⁰⁹. Temyiz yoluna başvuran tarafın kararı temyiz etmekte bir menfaati bulunmalıdır. Menfaat; doğrudan doğruya tarafı ilgilendiren meşru ve güncel bir menfaat olmak kaydıyla maddi veya manevi olabilmektedir. Menfaatin, davayı sonuçlandıran kararın kesinleşmesine kadar devam etmesi gerekmektedir³¹⁰. Lehine karar verilen taraf, lehe olan sonucu bir tarafa bırakarak, kararın gerekçesini beğenmediği gerekçesiyle temyiz başvurusunda bulunamamaktadır.

Temyiz dilekçesinin İYUK'nun 3'üncü maddesine uygun düzenlenmesi gerekmektedir. Temyiz dilekçesi usulüne uygun düzenlenmemişse, eksikliklerin onbeş gün içinde tamamlanması hususu kararı veren Danıştay veya mahkemece ilgiliye tebliğ olunacak, bu sürede eksiklikler tamamlanmazsa, temyiz isteminde bulunulmamış sayılmasına Danıştay veya mahkemece karar verilecektir.

Temyiz dilekçeleri, ilgisine göre kararı veren mahkemeye, Danıştay'a veya 4'üncü maddede belirtilen mercilere verilebilmektedir. Temyiz dilekçesi karşı tarafa tebliğ edilecek, karşı taraf tebliğ tarihini izleyen otuz gün içinde temyiz dilekçesine cevap verebilecektir. Cevap veren, kararı süresinde temyiz etmemiş olsa bile düzenleyeceği dilekçesinde, temyiz isteminde bulunabilecektir (İYUK. m. 48/3).

³⁰⁷ A.Şeref Gözübüyük- Tekin Akıllıoğlu, (1992): *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara: s.360.

³⁰⁸ Odyakmaz, 1993: 67.

³⁰⁹ Candan, 2006: 927.

³¹⁰ Odyakmaz,1993: 73.

2.4.3.1.1.2.2. Temyiz Süresi

Özel kanunlarında ayrı bir süre öngörülmemişse, Danıştay dava daireleri ile idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararlarına karşı kararın tebliğini izleyen günden itibaren 30 gün içinde Danıştay'da temyiz yoluna başvurulabilmektedir (İYUK. m. 46/2). Bu genel başvuru süresi dışında, İYUK'un 48/6'ncı maddesinde, üç ayrı tür karar için “7 günlük özel başvuru süresi” öngörülmüştür. Buna göre,

“ Temyiz dilekçesi verilirken gerekli harç ve giderlerin tamamının ödenmemiş olması halinde kararı veren; mahkeme veya Danıştay daire başkanı tarafından verilecek onbeş günlük süre içerisinde tamamlanması, aksi halde temyizden vazgeçilmiş sayılacağı hususu temyiz edene yazılı olarak bildirilir. Verilen süre içinde harç ve giderler tamamlanmadığı takdirde, mahkeme, ilk derece mahkemesi olarak davaya bakan Danıştay dairesi, kararın temyiz edilmemiş sayılmasına karar verir. Temyizin kanuni süre geçtikten sonra yapılması halinde de kararı veren mahkeme, ilk derece mahkemesi olarak davaya bakan Danıştay dairesi, temyiz isteminin reddine karar verir. Mahkemenin veya Danıştay dairesinin bu kararları ile temyiz isteminde bulunulmamış sayılmasına ilişkin kararlara karşı, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren yedi gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir”.

Temyiz başvuru süreleri, son günlerinin tatil günlerine veya çalışmaya ara verme zamanına rastlaması hallerinde, idari dava açma sürelerinde olduğu gibi uzamaktadır. Bu haller dışında, itiraz ve temyiz süreleri içinde yapılacak başvuruların, bu süreyi durdurmaları, kesmeleri veya uzatmaları olanaklı değildir. Örneğin, hastalık hali, mahkeme kararının açıklanması veya yanlışlıkların düzeltilmesi talebinde bulunulması hali işlemeye başlamış olan temyiz süresini durdurmamaktadır³¹¹.

Sürenin kaçırılması halinde temyiz talebinden vazgeçilmiş sayılmakta ve karar kesinleşmektedir. Ancak temyiz süresini kaçırın taraf şayet, davanın karşı

³¹¹ Danıştay 7.D.,12.10.2005 tarih, E: 2004/3158, K: 2005/2429 sayılı karar: Tarafların açıklama talebinin, mahkeme kararının tebliğinden itibaren işlemeye başlayan temyiz süresini durdurmayacağı hakkında. *Danıştay Dergisi*, S. 112: s.221.

tarafı süresi içinde temyiz başvurusunda bulunursa, süreyi kaçıran taraf da bu başvuru dilekçesinin kendisine tebliğ üzerine cevap verme süresi olan otuz gün içinde, temyiz başvurusunda bulunma olanağına sahip olacaktır (İYUK. m. 48/3). Bu takdirde, diğer tarafın başvurusuna verilen cevap dilekçesi, temyiz dilekçesi yerine geçmektedir.

2.4.3.1.1.2.3. Temyiz Başvurusunda Yürütmenin Durdurulması

İYUK'nun 52/1'inci maddesi gereğince temyiz yoluna başvurulmuş olması, mahkeme veya Danıştay kararlarının yürütülmesini durdurmamaktadır. İdari yargı yerlerinin vermiş oldukları kararlara karşı yapılacak temyiz başvurusu, bu kararların yürütülmesini durdurmadığından, temyiz başvurusuna karşın idare, ilk derece yargı yerinin idari yaptırım hakkında vermiş olduğu kararının icaplarına göre, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Ancak, bu kararların teminat karşılığında yürütülmesinin durdurulmasına temyiz istemini incelemeye yetkili Danıştay dava dairesi veya kurulu tarafından karar verilebilmektedir. Bu halde davalı idare, idari yaptırım kararının gereğinin yerine getirilmesini davacı taraftan isteyecek, olmazsa da cebri icra yolu ile yaptırım kararını zorla yerine getirecektir³¹².

Davanın reddine ilişkin kararların temyizi halinde, dava konusu işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi yaptırım kararının uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve kararın açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesine bağlı bulunmaktadır.

³¹² Turgut Candan, “İtiraz ve Temyiz Başvuruları Dolayısıyla Verilen Yürütmenin Durdurulması Kararlarının İptal Davasına Konu İdari İşlemin Yürütülebilirliği Üzerinde Etkileri”, *Ankara Barosu Dergisi*, S.1992/4: s.558.

2.4.3.1.1.2.4. Temyiz Nedenleri

Mahkeme kararlarının bozulmasını gerektiren nedenler İYUK md. 49/1’de sayılmıştır. Buna göre, temyiz yerince davaya görev ve yetki dışında bakılmış olması halinde, hukuka aykırı karar verilmiş olması halinde ve usul hükümlerine uyulmamış olması halinde ilk derece yargı yerince verilen karar bozulacaktır.

Kararı bozulan ilk derece yargı yeri bozma kararına uyarsa, bu karar lehine bozma kararı verilen taraf yönünden “*usulü kazanılmış hak*” yaratacaktır. Usulü kazanılmış hak kavramı, içtihadın geliştirdiği bir kavramdır. Mahkemenin bozma kararına uyması ile meydana gelen bozma gereğince işlem yapma ve hüküm verme gereği taraflardan biri lehine ve diğeri aleyhine hüküm verme sonucunu doğuracak durumdur. Bozma ilamına uyulması veya uyulması konusunda ara kararı verilmesi, taraf yararına kazanılmış hak meydana getirecektir.

İlk derece yargı yeri bozma kararına uymak zorunda değildir. Yaptırım kararı hakkında vermiş olduğu eski kararında ısrar da edebilir. İsrar yetkisi, kendi kararının doğruluğuna inanan ilk derece yargı yerinin, ilk kararını tekrarlamasına, böylece uyuşmazlık hakkındaki kararını dava konusuna göre Danıştay İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurulu’nda incelettirmesine olanak sağlamaktadır.

Bozma kararı kendisine gönderilen mahkeme, aynı gerekçelerle eski kararını yeniden verebileceği gibi eski gerekçesini güçlendirecek yeni kanıt ve gerekçeler ekleyerek de ısrar edebilecektir³¹³. Bir kararın ısrar kararı niteliğinde olup olmadığının takdiri, ısrar kararı hakkında karar verme yetkisine sahip olan Danıştay İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurulu’na aittir³¹⁴.

³¹³ Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu, 02.06.1989 tarih, E:1988/159, K:1987/76 sayılı karar, *Danıştay Dergisi*, S. 76-77: s.175.

³¹⁴ Odyakmaz,1993: 87.

Israr kararı davayı sonuçlandıran kararlardan olduğu için taraflarca temyiz edilebilmektedir, temyiz incelemesi bu defa davanın konusuna göre Danıştay İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurulu'nda yapılacaktır. Genel kurul, dava dairesinin bozma kararını uygun görürse ısrar kararını bozacak, uygun görmezse de ısrar kararını onaylayacaktır. Genel kurulların kararına uyulması zorunludur (İYUK. m. 49/4) .

İYUK'la idare ve vergi mahkemelerine tanınan ısrar yetkisi, ilk derece mahkemesi sıfatıyla davaya bakan Danıştay dava dairelerine tanınmamıştır. Bu konuda bir örnek vermek gerekirse, 4634 sayılı Şeker Kanunu kapsamında Şeker Kurulu tarafından alınan bir idari yaptırım kararına karşı ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da açılacak olan davada, Danıştay'ın yetkili dairesince verilecek karara karşı davanın taraflarının yapmış oldukları temyiz başvurusunu inceleyecek olan Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun temyiz konusunda vereceği karar, dairenin bu karara karşı ısrar yetkisi olmadığından, daireyi bağlayacak daire bozma kararı yönünde karar verecektir.

2.4.3.1.1.3. Kararın Düzeltilmesi

İYUK'nun 54'üncü maddesinin birinci bendinde; Danıştay dava daireleri ve İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurullarının temyiz üzerine verdikleri kararlar ile bölge idare mahkemelerinin itiraz üzerine verdikleri kararlar hakkında, bir defaya mahsus olmak üzere kararın tebliğ tarihini izleyen onbeş gün içinde taraflarca; kararın esasına etkisi olan iddia ve itirazların, kararda karşılanmamış olması, bir kararda birbirine aykırı hükümler bulunması, kararın usul ve kanuna aykırı bulunması, hükmün esasını etkileyen belgelerde hile ve sahtekârlığın ortaya çıkmış olması hallerinde kararın düzeltilmesinin istenilebileceği düzenlenmiştir.

Kararın düzeltilmesi ile taraflara kanunda tahdidi olarak belirtilen nedenlerden dolayı üst derece mahkemelerin, itiraz ve temyiz istemleri üzerine verdikleri kararların belli bir sürede bir defaya mahsus olmak üzere yeniden

incelettirilmesi imkânı tanınmaktadır³¹⁵.

Kanuna göre, Danıştay Dava Daireleri, Danıştay İdari ve Vergi Dava Kurulları ile bölge idare mahkemeleri kararın düzeltilmesi isteminde ileri sürülen sebeplerle bağıdırlar. Kararın düzeltilmesi talepleri karar düzeltme istemine esas kararı veren daire kurul veya bölge idare mahkemesince incelenmektedir. Düzeltme isteminde bulunma yetkisi davanın taraflarına aittir. Taraf olmayanların istemi ehliyet yönünden reddedilecektir³¹⁶. Davaya katılanlar tek başlarına karar düzeltme isteminde bulunamamaktadırlar.

2.4.3.1.1.3.1. Karar Düzeltme Başvurusunda Süre

İYUK'nun 54'üncü maddesinin birinci bendi uyarınca, karar düzeltme isteminde süre, temyiz sonucunun tebliğ edildiği günü izleyen günden itibaren 15 gündür. Süre sonu resmi tatil gününe rastlarsa, ilk çalışma günü mesai bitimine kadar; çalışmaya ara vermeye rastlarsa çalışmaya ara vermenin bitiminden itibaren 7 gün uzamış sayılmaktadır.

Karar düzeltme süresini kaçıran tarafın düzeltme isteminde bulunması halinde, temyiz başvurusunda olduğunun aksine, cevap verme süresi içerisinde kararın düzeltilmesi başvurusunda bulunabilme olanağı yoktur.

2.4.3.1.1.3.2. Kararın Düzeltilmesini Gerektiren Sebepler

Kararın düzeltilmesini gerektiren nedenler, İYUK'un 54'üncü maddesinin ilk fıkrasında düzenlenmiştir. Kararın esasına etkisi olan iddia ve itirazların, kararda karşılanmamış olması, bir kararda birbirine aykırı hükümler bulunması, kararın usul ve

³¹⁵ Odyakmaz,1993: 89

³¹⁶ Danıştay 10.D., 24.09.1985 tarih, E:85/1863, K:85/1510 sayılı karar, www.danistay.gov.tr.
Erişim tarihi:08.02.2009.

kanuna aykırı bulunması, hükmün esasını etkileyen belgelerde hile ve sahtekârlığın ortaya çıkmış olması hallerinde kararın düzeltilmesi istenilebilmektedir.

2.4.3.1.1.3.3. Kararın Düzeltilmesi İsteminin Karara Bağlanması

Karar düzeltme istemini inceleyen üst idari yargı yeri, iddiaları yerinde görmezse, istemi reddedecek; aksi halde kararını düzelterek. İddiaları kısmen yerinde görürse de kararın ilgili hüküm fıkrasını düzelterek.

Düzeltilme yoluna başvurulması kararın yürütülmesini durdurmaz. Ancak, taraflardan biri karar düzeltme talebinde bulunurken, düzeltilmesi istenilen kararın yürütülmesinin durdurulmasını da isteyebilecektir. Karar düzeltme aşamasında verilen yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlar da aynen temyiz aşamasında verilenler gibi sonuç doğurmaktadır. Kararın düzeltilmesi talebinin reddi halinde karara karşı olağan başvuru yolları tüketilmiş olmakta ve idari yaptırım hakkında verilmiş olan karar kesinleşmiş olmaktadır.

İlk derece mahkemesinin temyiz incelemesi sonucunda bozulan kararın yerine yeni bir karar verilebilmesi için, temyiz kararının kesinleşmiş olması gerekmektedir. Nitekim, Danıştay 7. Dairesi bir kararında³¹⁷, kesin hükmün doğrudan doğruya kamu düzeniyle ilgili bulunduğunu, Danıştay tarafından verilen karara karşı karar düzeltme veya diğer kanun yollarına gidilmesi halinde, mahkemece bu başvurunun sonucunun beklenmesinin gerektiğini, karar düzeltme başvurusunun sonuçlandırılması beklenmeden bozmaya uyma kararı verilmesinin yerinde olmadığını vurgulamaktadır.

³¹⁷ Danıştay 7.D.14.05.1992 tarih, E:1991/5518, K:1992/1538 sayılı karar, <http://www.danistay.gov.tr>. Erişim tarihi:13.02.2009.

2.4.3.1.2. Olağanüstü Kanun Yolları

Bir yargı kararı, yasalarda belirtilen usullere uygun olarak verildikten, itiraz ya da yasa yolundan geçerek veya bunlara ilişkin başvuru süreleri sona ererek kesinleştikten sonra değişmez bir nitelik kazanmaktadır. Yargı kararlarının bu değişmezlik kuvvet ve niteliğine “*kesin hüküm*” (muhkem kaziye) denilmektedir. Yargı yerinin idari yaptırım kararı hakkında vermiş olduğu karar kesin hüküm halini alınca, gerçeğe uymasa bile, hukuksal gerçek olarak kabul edilmektedir³¹⁸. Ancak, kararın gerçeğe aykırı olduğu sonradan anlaşılırsa, kanunda sayılmış sebeplere dayanılarak, kesin hükmün ortadan kaldırılarak davanın yeniden görülmesini sağlayan kanun yollarına olağanüstü kanun yolları denilmektedir³¹⁹. Olağanüstü kanun yolları kanun yararına temyiz ile yargılamanın yenilenmesinden oluşmaktadır.

2.4.3.1.2.1. Kanun Yararına Temyiz

Bölge idare mahkemesi, idare ve vergi mahkemesi kararları ile Danıştay tarafından ilk derece mahkemesi olarak verilip, temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan, idari yaptırım kararlarından, nitelikleri bakımından yürürlükteki hukuka aykırı sonuç ifade edenler, Danıştay Başsavcısı tarafından kanun yararına temyiz olunabilmektedir. Temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde karar, kanun yararına bozulmaktadır. Ancak kanun yararına temyiz sonunda verilecek olan bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan mahkeme veya Danıştay kararının hukuki sonuçlarını kaldırmamaktadır (İYUK. m. 51/1).

2.4.3.1.2.2. Yargılamanın Yenilenmesi

Yargılamanın yenilenmesi başvurusu, Danıştay ile bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinin idari yaptırımlar hakkında kesin hüküm halini alan kararlarına karşı, İYUK'un 53'üncü maddesinde yazılı sebepler dolayısıyla tanınmış bulunan olağanüstü kanun yoludur. İYUK'un 53'üncü maddesi uyarınca, Danıştay ile bölge

³¹⁸ Gözübüyük,1993:383.

³¹⁹ Çağlayan, 2002:131.

idare, idare ve vergi mahkemelerinden verilen kararlar hakkında, Şu sebepler dolayısıyla yargılamanın yenilenmesi istenilebilmektedir:

“ a) Zorlayıcı sebepler dolayısıyla veya lehine karar verilen tarafın eyleminden doğan bir sebeple elde edilemeyen bir belgenin kararın verilmesinden sonra ele geçirilmiş olmasđ,

b) Karara esas olarak alınan belgenin sahteliğine hükmedilmiş veya sahte olduğu mahkeme veya resmi bir makam huzurunda ikrar olunmuŐ veya sahtelik hakkındaki hüküm karardan evvel verilmiş olup da, yargılamanın yenilenmesini isteyen kimsenin karar zamanında bundan haberi bulunmamıŐ olmasđ,

c) Karara esas olarak alınan bir ilam hükmünün, kesinleşen bir mahkeme kararıyla bozularak ortadan kalkmasđ,

d) BilirkiŐinin kasıtlı gerçeğe aykırı beyanda bulunduğunun mahkeme kararıyla belirlenmesi,

e) Lehine karar verilen tarafın, karara etkisi olan bir hile kullanmıŐ olmasđ,

f) Vekil veya kanuni temsilci olmayan kimseler ile davanın görülüp karara bağlanmış bulunmasđ,

g) ekinmeye mecbur olan başkan, ye veya hkimin katılmasıyla karar verilmiş olmasđ,

h) Tarafları, konusu ve sebebi aynı olan bir dava hakkında verilen karara aykırı yeni bir kararın verilmesine neden olabilecek kanuni bir dayanak yokken, aynı mahkeme yahut başka bir mahkeme tarafından önceki ilamın hükmüne aykırı bir karar verilmiş bulunmasđ,

ı) Hükmün, İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşmenin veya eki protokollerin ihlali suretiyle verildiğinin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin kesinleşmiş kararıyla tespit edilmiş olmasđ.”

İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetlerini Korumaya Dair Avrupa SözleŐmesine imza koyan devletler, Sözleşmenin 46'ncı maddesinde, AHİM'nin kesinleşmiş kararlarına uyma taahhüdünde bulunmuŐlardır. Mahkemenin kesinleşmiş kararları, bu anlamda bağlayıcıdır. Kararların bu bağlayıcılığı, taraf devletin hkmeti için

geçerlidir. Hükümetler AHİM kararı ile saptanan ihlalin sonuçlarının ortadan kaldırılması ve eski halin geri gelmesi için gerekli önlemleri almak, işlem ve eylemleri yapmak zorundadırlar³²⁰. Gerekli önlemler alınmadığı, işlem ve eylemler yapılmadığı ya da alınan önlem ve yapılan işlemler ihlalin sonuçlarının ortadan kaldırılması ve eski halin ihdası bakımından yetersiz kaldığı takdirde; AHİM Sözleşmenin 41. maddesi uyarınca, “*adil tatmin kararı*” da almaktadır.

AHİM kararının, aynı olay nedeniyle daha önce ulusal hâkim tarafından verilen ve kesin hüküm halini alan karar üzerinde herhangi bir etkisi söz konusu değildir. AHİM’in ihlal saptayan kararı nedeniyle, ulusal mahkeme kararı bozulmuş olmamaktadır. Başvuruda bulunan, AHİM kararının sonuçlarından iç hukuk düzeninde doğrudan yararlanma olanağına sahip değildir. Ulusal mahkeme kararı, ihlal saptayan AHİM kararına karşın varlığını sürdürmeye devam ettiği için AHİM kararlarının kesin olmalarına rağmen kesin hükmün pozitif etkisinden yoksun oldukları söylenilmektedir. Böyle bir durumda yapılabilecek şey, taraf devlet yetkili organlarınca ihlalin sona erdirilmesi için gerekli önlemlerin alınması, düzenlemelerin yapılmasıdır³²¹. Üye devletlerin bu konudaki uygulamaları çeşitlidir. İhlal kararının alınmış olmasının, iç hukukta yargılanmanın yenilenmesi sebebi sayılması yolunda düzenleme yapılması, bu uygulamalardan biridir. Bu açıklamalar Türk idari yargısı için de geçerlidir. Türk idari yargı düzeninde, diğer yargı düzenlerinde olduğu gibi, kesin hüküm halini almış bir yargı kararının ortadan kaldırılması, ancak yargılamanın yenilenmesi kurumunun işletilmesi ile olanaklıdır.

2.4.3.1.2.2.1. Yargılamanın Yenilenmesi Talebinde Süre

Yargılamanın yenilenmesi süresi, tarafları, konusu ve sebebi aynı olan bir dava hakkında verilen karara aykırı yeni bir kararın verilmesine neden olabilecek kanuni bir dayanak yokken, aynı mahkeme yahut başka bir mahkeme tarafından önceki ilamın hükmüne aykırı bir karar verilmiş bulunması halinde 10 yıldır.

³²⁰ Candan, 2006: 1016.

³²¹ Ünal, 2000: 85.

Hükmün, İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşmenin veya eki protokollerin ihlali suretiyle verildiğinin AIHM'nin kesinleşmiş kararıyla tespit edilmiş olması halinde, AIHM kararının kesinleştiği tarihten itibaren 1 yıldır.

İYUK'un 53'üncü maddesinde yazılı olan diğer sebepler için yapılacak yargılamanın yenilenmesi taleplerinde ise başvuru süresi 60 gündür. Bu süreler, dayanılan sebebin istemde bulunan yönünden gerçekleştiği tarihi izleyen günden başlatılarak hesaplanmaktadır.

2.4.3.1.2.2.2. Yargılamanın Yenilenmesi Talebinin Karara Bağlanması

Yargılamanın yenilenmesi talebini alan mahkeme, öncelikle dilekçe ve eklerini karşı tarafa tebliğ edecektir. Karşı taraf bu dilekçeye 30 gün içerisinde cevap verebilmektedir. Bu cevap yargılamanın yenilenmesini isteyen tarafa tebliğ olunmamaktadır. Dosya böylece tekemmül etmiş olmaktadır. Bundan sonra isteğin incelenmesine geçilecektir.

Yargılamanın yenilenmesi isteminin incelenmesi üç aşamada gerçekleşmektedir. Birinci aşamada, mahkeme, yargılamanın yenilenmesi şartlarının bulunup bulunmadığını araştırmaktadır. İkinci aşamada, şartların varlığı tespit edildikten sonra, yargılamanın yenilenmesi sebebinin haklı olup olmadığı araştırılmakta, sebebin haksız olduğu anlaşılırsa talep reddedilmektedir (İYUK. m. 55/3). Talep haklı görülürse, üçüncü aşamaya geçilerek, uyuşmazlık hakkında yeniden inceleme yapılmaktadır.

Yapılacak inceleme sonunda mahkeme iki olasılıkla karşılaşabilir. Birinci olasılıkta, mahkeme eski kararını yerinde bulur ve eski kararını yineler. İkinci olasılıkta, önceki kararını kısmen ya da tamamen değiştirir. Bu durumda yeni karar eski kararın yerini alır³²².

³²² Gözübüyük, 1993:388.

Yargılamanın yenilenmesi talebi üzerine verilen karar, eski hükmün aslının altına yazılacaktır. Bu karara karşı kurul halinde verilmişse temyiz, tek hâkimle verilmişse itiraz yoluna gidilebilecektir.

Yargılamanın yenilenmesi üzerine verilen karar, önceki kararı kısmen veya tamamen değiştiriyorsa, bu artık yeni bir karardır ve aynı nedene dayanılarak ikinci kez yargılamanın yenilenmesi istenilememektedir. Bu durumda, eğer şartları oluşursa karar düzeltme yoluna başvurulabilecektir.

SONUÇ

İdari yaptırımlar, idarî makamlar tarafından tek taraflı olarak, idare hukuku alanında kamu gücünün kullanılması suretiyle tesis edilmeleri nedeniyle idarî işlem niteliği taşımaktadırlar. İdari yaptırımlar, bazı ilkeler ve özellikle usul açısından bağılıkları sürmekte ise de, ceza hukukunun çizmiş olduğu çevreden çıkarak özgürlük ve özerkliğe kavuşmuş, idare hukukunun kendi özgün gelişme alanı içindeki yerlerini almışlardır.

Devlet idaresinin büyümesi ve belirli eylemlerin suç olmaktan çıkarılması yönündeki eğilim ve idari otoritelere belirli yaptırımlar konusunda tasarrufta bulunabilme yetkisinin tanınması sonucu, idari yaptırımlar gün geçtikçe artan bir önem kazanmışlardır. Ülkemizde ceza hukuku alanındaki bazı suçların idari suçlara dönüştürülmesi, 4854 sayılı Bazı Kanunlardaki Cezaların İdari Para Cezasına Dönüştürülmesine Dair Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile gerçekleşmiş, Kabahatler Kanunu'nun uygulanmaya başlanması ile de yaygınlaştırılmıştır.

1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe girmiş olan Kabahatler Kanunu ile idari yaptırımları gerektiren fiiller açısından kanunilik ilkesi, zaman bakımından uygulama ve sorumluluk esasları, zamanaşımı, idari yaptırımların hukuki niteliği, çeşitleri ve sonuçları, bu yaptırımların yerine getirilmesi rejimi gibi konular, bir sistem içinde düzenlenmiştir. Kabahatler Kanunu'nun düzenleme alanı bakımından, çeşitli kanunlarda idari yaptırım öngörülen kimi kabahatler için genel bir kanun niteliği taşımak üzere hazırlanmış olduğu söylenebilir.

İdari yaptırımların düzenleme alanı içinde, idarenin mülkiyet hakkından, çalışma ve basın özgürlüğüne kadar pek çok hak ve özgürlük üzerinde tehdit oluşturması olasıdır. Bu gerçek karşısında, kişileri ve onların özgürlüklerini etkileyebilen, bununla birlikte kamu hizmetinin aksamadan yürütülmesi için gerekli olan idari yaptırımlara karşı etkin bir yargısal korunmanın sağlanması gerekmektedir.

İdari yaptırımların düzenlenmiş olduğu kanunlarda, idari yaptırım kararlarına karşı yargısal korunma konusunda, hem adli yargılama usulünün, hem de idari yargılama usulünün oluşturduğu karma bir başvuru usulü kabul edilmiş ise de, idari yaptırımların düzenlenmiş olduğu mevzuatın dağınıklığı, usul kurallarından kaynaklanan farklılıklar ve özellikle de yaptırım kararlarına karşı görevli yargı yerinin saptanmasında yanılabilme olasılığı, yargısal korunma önünde engel oluşturmaktadır. İdari faaliyet ile idarenin işlem ve eylemleri özel hukuk kurallarından ve düşünce tarzından farklı olduğundan, adli mahkemeler eliyle idari yaptırımlar üzerinde yapılan denetimin etkili ve gerçek bir korumayı sağlayacağı kuşkuludur. Kaldı ki, adliye mahkemelerinde özel hukuk ya da ceza hukuku bakış açısıyla yapılan bir denetim, haksız fiil ya da ceza yaptırımlarıyla karşılaştırılan ve karıştırılan eksik bir denetim olarak kalmaktadır.

İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca, Danıştay, idare ve vergi mahkemelerine tanınan re'sen araştırma ilkesi gereğince idari yargı yerleri, uyuşmazlık konusu olayın hukuki nitelendirmesini yapmak, olaya uygulanması gereken hukuk kuralını belirlemek ve sonuçta hukuki çözüme varmak konusunda tam bir yetkiye sahiptirler. İdari yargı yerleri buna ek olarak, uyuşmazlık konusu olayın maddi yönünü belirleme noktasında da her türlü inceleme ve araştırmayı kendiliklerinden yapabilmekte, maddi durumun gerçeğe uygun olup olmadığını, tarafların hiç değinmedikleri olayları ve maddi unsurları da araştırarak ortaya koyabilmektedirler. Adli yargı yerleri ise, çoğu kez idarenin sunduğu ispat araçlarıyla sınırlı yargılama yapmaktadırlar. Bu nedenle, terminolojik kargaşaya son verilerek, idari yaptırımlarda görev konusunda kavram ve kurum birliği sağlanmalıdır. İdari yargının ortaya çıkış nedenleri ve günümüzde her alandaki uzmanlaşma gereksinimi, adli yargının uyguladığı yargılama usulü ile idare hukuku ilkeleri esas alınarak tesis edilen idari yaptırımların yargısal denetimlerinin etkinliğini zayıflatmış olmaları nedeniyle, idari işlemlerin yargısal denetiminde olağan yargı yeri olan idari mahkemelerinin idari yaptırımların hukuksal denetimlerinde de tek görevli yargı yeri kılınması sağlanmalıdır.

Diğer taraftan, idari yaptırımlara karşı hukuki başvuru süresinin zaman zaman beş, yedi ya da on beş gün gibi kısa tutulmuş olması, uygulamada idari yaptırım kararlarına muhatap olan kişiler bakımından zorluklara sebep olabilmektedir. Bu durum, bireyin idari yaptırımlara karşı yargısal korunmasını zorlaştırmaktadır. Kural olarak, idari yaptırımlara karşı dava açma süresinin İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda düzenlenmiş olan iptal davası açma süresi kadar uzatılması sağlanmalıdır.

Dava açma süresinin yanında, yaptırım muhatabının idari yaptırıma karşı savunma hakkının kullanmasının önündeki engeller kaldırılmalı, yargısal korunmayı güçlendiren ve destekleyen kurumlar olarak, idari yaptırım kararlarının gerekçeli olması, işleme karşı başvuru yollarının ve süresinin gösterilmesi aranmalı ve idarenin elindeki tüm bilgi, belge ve diğer ispat araçlarına yaptırım kararı muhatabının ulaşması sağlanmalıdır. Nitekim, Anayasa Mahkemesi konu hakkındaki bir kararında,³²³ herkesin, kendisine yöneltilen suçlamaya karşı isnadın nedenini ve hukuki niteliğini, hangi suç işlediğini, suçu oluşturan hangi eylemden sorumlu tutulduğunu bilmek hakkına sahip olduğunu, bunları bilmeyen kişinin kendisini yeterince savunamayacağını belirterek, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6'ncı maddesinde de sanığın, kendisine yönelik isnadın mahiyet ve sebebinden en kısa zamanda anladığı bir dille ve ayrıntılı olarak haberdar edilmesi gerektiğinin düzenlendiğini, temel hak ve özgürlüklerin anayasal güvenceye bağlanmasının yanı sıra bunların etkin ve amacına uygun olarak kullanılmasını sağlayacak olanakların getirilmesinin hukuk devleti olmanın bir gereği olduğunu vurgulamaktadır.

Bilgi edinme hak ve özgürlüğü, idari yaptırımla karşı karşıya kalan kişinin ne ile itham edildiğini bilmesi, idarenin elinde bulunan bilgi ve belgelere ulaşması, dolayısıyla savunma hakkını tamamlaması açısından önemlidir. Anayasanın “Hak arama hürriyeti” başlıklı 36'ncı maddesinde de herkesin, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı ve davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahip olduğu hükmüne yer verilmiştir. “Temel hak ve hürriyetlerin korunması” başlıklı 40'inci maddesinde ise, devletin, işlemlerinde,

³²³ A.Y.M., 23. 02. 2002 tarih, E: 2000/48, K: 2002/36 sayılı karar, <http://www.anayasa.gov.tr>. Erişim tarihi:01.03.2009.

ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorunda olduğu düzenlemesi öngörülmüş, bu düzenlemenin gerekçesinde de, “bireylerin yargı ya da idari makamlar önünde sonuna kadar haklarını arayabilmelerine kolaylık ve imkân sağlanmasının amaçlandığı, son derece dağınık mevzuat karşısında kanun yolu, merci ve sürelerin belirtilmesi hak arama, hak ve hürriyetlerin korunması açısından zorunluluk haline gelmiştir” açıklaması yapılmıştır.

Buna göre, statü hukukuna ilişkin düzenlemelerde istikrar, belirlilik ve öngörülebilirlik hukuki güvenliğin sağlanması için gerekli olduğundan, bireylerin “*hak arama hürriyetlerini*” son derece dağınık mevzuat nedeniyle sonuna kadar kullanabilmelerini sağlamak ve kolaylaştırmak amacıyla, idarece tesis edilen idari yaptırım kararlarına karşı başvurulacak yargı veya idari makamların gösterilmesi, ayrıca söz konusu başvurunun süresinin de belirtilmesi gereği anayasal bir zorunluluktur.

Anayasa Mahkemesi kararlarında da vurgulandığı gibi, hukukun üstünlüğünün egemen olduğu bir devlette hukuk güvenliğinin sağlanması, hukuk devleti ilkesinin yerine getirilmesinin zorunlu koşullardan birisidir. Bireyin insan olarak varlığının korunmasını amaçlayan hukuk devletinde, vatandaşların hukuk güvenliği, yasamanın açık ve belirgin hukuk kurallarını yürürlüğe koyması ve bu kuralların idare tarafından uygulamasıyla sağlanabilmektedir. İdari yaptırımlar hukukunda kanun yolunu kapatan düzenlemeler de hak arama özgürlüğünü kullanılamayacak hale getirdiğinden gerekli değişiklikler yapılarak, itiraz başvurusu yapılan mahkemenin ilk derece mahkemesi olması sağlanmalı ve ilk derece mahkemesinin kararına karşı da kanun yoluna gidilebilmesi olanağı getirilmelidir. Nitekim, Anayasanın “Yargı yolu” başlıklı 125’inci maddesinde de idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu düzenlenmiştir.

Diğer taraftan, gerçek anlamda yargısal korunma için yargısal korunmayı destekleyen ve güçlendiren kurum ve ilkelerin kabulü ile bu konularda yasal düzenlemelerin yapılması da zorunludur. Bu nedenle, İdari Usul Kanunu, en kısa sürede

yürürlüğe konularak idari yaptırımların ortak kurallara bağlanması sağlanmalıdır. İdari Usul Kanunu yürürlüğe konulduktan sonra, uygulama tüzüğü ve yönetmeliği çıkarılmalı, tüzük veya yönetmelikte idari yaptırım kararının alınması sürecinde izlenecek yol tüm aşamaları ve ayrıntıları ile gösterilmeli, yaptırım kararını alacak kamu görevlilerinin görev, yetki ve sorumlulukları ayrı ayrı belirlenmelidir. İdari Usul Kanunu'nda yer alan ilkelerin ve bireye tanınan hakların kağıt üzerinde kalmaması ve hayata geçirilebilmesi için böyle bir düzenleme yapılması gereklidir.

İdari Usul Kanunu'nda sadece ilkelerin belirlenmesi ile yetinilmesi, bu kanun ile varılmak istenilen amacı engelleyecek, olsa olsa yaptırım kararı alınırken idari usul ilkelerine uyulmamış olması hallerinde, muhtemelen idari yargı yeri bu tür yaptırım kararlarına karşı açılan davalarda işin esasına girmeden usul yönünden iptal kararları vermek durumunda kalacaktır. Yaptırım kararının sırf usul yönünden iptali, işin sürüncemede bırakılması olacak, idare usuldeki hatayı düzelterek kararı yineleyebilecek, bu durum da yaptırım kararının muhatabının uzun süre hak veya menfaatini ihlal eden işlemin tehdidi altında kalması sonucunu doğuracaktır. İdari Usul Kanunu'ndan beklenen başarının elde edilebilmesi için ikinci önemli husus da, yönetim yapısında ve yöneticilerin zihniyetinde, İdari Usul Kanunu'nun uygulanmasını mümkün kılacak düzeltmelerin yapılmasıdır. Mevcut yönetim yapısının ve yöneticilerin idari usul kurallarına uyum sağlayabilmesi için, yönetimin kendisini bireye hizmet sunan bir kurum olarak görmesi, yöneticilerin bireyin hizmetinde oldukları bilincine sahip kılınması ve bireyin hak sujesi olarak görülmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Akural, Sami, (1976): ‘*İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Etki ve Sonuçları*’, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler, Ankara: Güneş Matbaası: 117-122.

Akyılmaz, Bahtiyar, (2000): *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Ankara: Yetkin Yayınevi.

Alan, Nuri, (2008): ‘İdari Usul ile İdari Yargı Arasındaki İlişkiler’ *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Özel Sayı: 31.

Alan, Nuri, (1982): ‘*Türk İdari Yargısında Yerindelik ve Takdir Yetkisinin Değerlendirilmesi*,’ İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu, Ankara: Danıştay Başkanlığı Yayınları: 34-35.

Alan, Nuri, (2003): *İdari Usul ve İdari Yargı*, Ankara: Danıştay Yayınları.

Alan, Nuri, (2003): ‘İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları’, Ankara: Danıştay Dergisi, S.50-51: 22.

Arslan, Ahmet/Dündar, Tuncay, (2002): *Danıştay İçtihadları Birleştirme Kurulu Kararları*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Atay, Ender E., (2006): *İdare Hukuku*, Ankara: Gazi Kitabevi.

Bayraktar, Erman, (1976):‘*Takdir Yetkisi ve Yargı Yoluyla Denetimi*’ İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler, Ankara: Güneş Matbaası: 261.

Bereket, Zuhâl, (1996): *Hukukun Genel İlkeleri ve Danıştay*, Ankara: Yetkin Hukuk Yayınları.

Çağlayan, Ramazan, (2002): *İdari Yargıda Kanun Yolları*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Çağlayan, Ramazan, (2004): *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması*, Ankara: Asil Yayınları.

Çağlayan, Ramazan, (2006): *İdari Yaptırımlar Hukuku*, Ankara: Asil Yayınları.

Can, Osman, (2005): “Belirlilik İlkesine Anayasal Bakış” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.IX, S. 1-2: 92.

Candan, Turgut, (2006): *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları.

Candan, Turgut, (1992) “İtiraz ve Temyiz Başvuruları Dolayısıyla Verilen Yürütmenin Durdurulması Kararlarının İptal Davasına Konu İdari İşlemin Yürütülebilirliği Üzerinde Etkileri”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 4, Yıl:49: 558.

Çırakman, Erol, (1976): “*İdari Davalarda Süreler*” İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler, Ankara: Güneş Matbaası: 166.

Doğrusöz, Bumin, “İdari Vergi Yaptırımlarında Tekerrür” <http://www.denetimnet.net>. Erişim tarihi: 26.02.2009.

Erdem, Ruhan M., “Ceza Hukukunda Cezaların Ertelenmesine İlişkin Düzenlemelere Anayasal Bir Bakış”, <http://www.anayasa.gov.tr>. Erişim tarihi: 15.11.2008.

Dönmezer, Sulhi/ Erman, Sahir, (1985-86-87): *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku*, C:I,II,III, İstanbul: Beta Yayınları.

Duran, Lütfi, (1998): “İdari İşlem Niteliğinde Yargı Kararıyla Vergi Davalarının Çözümü”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.21, S.1.: 8.

Dündar, Erol, (1976): “*Nazariyeler, Türk ve Fransız Danıştay’i İçtihatlarına Göre Maksat Denetimi*”, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler, Ankara: Güneş Matbaası: 166.

Erem, Faruk/ Danışman, Ahmet/ Artuk. Emin M., (1997): *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Eren, Fikret, (1991): *Borçlar Hukuku*, C.II, Ankara: S Yayınları.

Erkut, Celal, (1990): *İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Ankara: Danıştay Matbaası.

Feyzioğlu, Metin/ Güngör, Devrim, “Bir Suç İçin Bir Ceza Verilir İlkesinin İhlali: TCK m.142/4”<http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler-feyzioglu-gungor.pdf>.

Erişim tarihi: 01.12.2008.

Giritli, İsmet/ Bilgen, Pertev, (1967): *İdare Hukuku*, İstanbul: Filiz Kitabevi.

Gözler, Kemal, (2003): *İdare Hukuku*, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

Gözler, Kemal, (2003): *İdare Hukukuna Giriş*, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

Gözübüyük, A. Şeref, (1993): *Yönetsel Yargı*, Ankara: Turhan Yayınevi.

Gözübüyük, A. Şeref, (1998):*İdare Hukuku Genel Esaslar*, Ankara: Turhan Yayınevi.

Gözübük, A. Şeref/ Tan, Turgut, (2001): *İdare Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.

Güçlü, Yaşar, (2008): *İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Güçlü, Yaşar, (2008): *Herkes İçin İdari Dava Takip Rehberi*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Günday, Metin, (1996): *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara: İmaj Yayıncılık.

Güriz, Adnan, (2003): *Hukuk Felsefesi*, Ankara: Siyasal Kitabevi.

Güriz, Adnan, (1987): *Hukuk Başlangıcı*, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.

Hafizoğulları, Zeki, (1996): *Ceza Normu*, Ankara: Us-a Yayıncılık.

İkincioğulları, Fûruzan, (1976): “*İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti*” İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler, Ankara: Güneş Matbaası: 138.

Kalabalık, Halil, (2001): *İdare Hukuku Ders Notları*, Trabzon: Eser Ofset.

Kalabalık, Halil, (2006): *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, İstanbul: Değişim Yayınları.

Karakoç, Yusuf, (2007): *Vergi Sorunlarının/Uyuşmazlıklarının Çözüm Yolları*, Ankara: Yetkin Yayınları.

Kuru, Baki, ‘‘Hukuk Usulünde Aleyhe Bozma Yasağı’’,
<http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler>. Erişim tarihi: 09.04.2009.

Küçük, Adnan, (2008): ‘‘Anayasa Mahkemesi Kararlarında Hukuk Devleti’’, Ankara: Adres Yayınları.

Mermut, Güler, (1976): ‘‘İptal Davalarının Şartı Olarak Kanuna Aykırılık’’ İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler, Ankara: Güneş Matbaası: 298.

Oğurlu, Yücel, (2000): *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Oğurlu, Yücel, (2002): *Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçölülük İlkesi*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Oğurlu, Yücel, (2005): ‘‘İdari Usul Kanunu Neden Acil ve Zorunludur?’’ *Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi*, C: IX, S:1-2 :73-76.

Onar, Sıddık S., (1966): *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.

Otacı, Cengiz, ‘‘Ceza Hukukunda Lehe Kanununun Tespiti’’,
www.adalet.gov.tr/mevzuat/ceza. Erişim tarihi: 02.03.2009.

Öncel, Mualla/ Kumrulu, Ahmet/ Çağan, Nami, (2000): *Vergi Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.

Özay, İl Han, (1985): *İdari Yaptırımlar*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.

Özay, İl Han, (1996): *Günüşünde Yönetim*, İstanbul: Filiz Kitabevi.

Özay, İl Han, (2004): *Günüşiğında Yönetim II, Yargısal Korunma*, İstanbul: Filiz Yayınları.

Özbalcı, Yılmaz, (2003): *Vergi Usul Kanunu Yorum ve Açıklamaları*, Ankara: Oluş Yayıncılık.

Özgenç, İzzet, (2006): *Türk Ceza Kanunu Gazi Şerhi*, Ankara: Ankara Açık Ceza İnfaz Kurumu Matbaası.

Özgüldür, Serdar, (2004):“Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Işığında İdari İşlem-İdari Eylem Kavramları ve İdari İşlemin Yargısal Denetiminde Anayasal ve Yasal Sınırlar”, *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*, Ankara: S. 18: 24

Öztürk, Bahri, (1994): *Uygulamalı Ceza Muhakemesi Hukuku*, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları.

Özyörük, Mukbil, (1972–1973): *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara: Teksir.

Sezginer, Murat, (2000): *İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı*, Ankara: Yetkin Yayınları.

Tandoğan, Sabri, (1976): “*Objektif ve Sübjektif Tasarruflarda Yokluk*” İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler, Ankara: Güneş Matbaası:71.

Toroslu, Nevzat, (1991): *Ceza Hukuku*, Ankara: Savaş Yayınları.

Toroslu, Nevzat, (2006): *Ceza Hukuku Genel Kısım*, Ankara: Savaş Yayınevi.

Yayla, Yıldızhan, (1990): *İdare Hukuku*, İstanbul: Filiz Kitabevi.

Yenice, Kazım/ Esin, Yüksel, (1983): *Açıklamalı –İçtihatlı –Notlu İdari Yargılama Usulü*, Ankara: Arısan Matbaacılık.

Yorgancıoğlu, Erçetin, (1976): “*Danıştay Yargılama Usulünde Re’sen İnceleme Yetkisi*” İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler, Ankara: Güneş Matbaası: 245.

Yüce, Turhan Tufan, (1994): “Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliliği Sorunu”, *Danıştay Dergisi*, S: 88: 13.

<http://www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank.asp>

<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>