

YARGI KARARLARI IŞIĞINDA İDARİ YAPTIRIMLARDA GÖREVLİ YARGI YERİ SORUNU

*The Problem of The Judiciary Jurisdiction in Administrative Accounts
in the Light of Judiciary Decisions*

Dr. Yunus ERASLAN* Dr. Ayşegül ÇOBAN ATİK**

Geliş Tarihi: 04.11.2019 Kabul Tarihi: 28.01.2020

ÖZET

5326 sayılı Kabahatler Kanununun 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe girmesiyle, kabahatler suç olmaktan çıkarılmış ve idari yaptırım gerektiren haksızlık olarak düzenlenmiştir. Kabahatler Kanununda öngörülen idari yaptırımlar, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesidir. Kabahatler Kanununda, diğer kanunlarda yer alan tedbirlerin de idari yaptırım olduğu belirtilmiştir. Diğer kanunlarda idarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi türünde idarî yaptırımlar öngörüldüğü gibi; meslekten ve sanattan men, ehliyet ve ruhsatın geri alınması, aracın seferden alıkonulması vb. diğer tedbir niteliğindeki idari yaptırımlar da öngörülmüştür. Kabahatler Kanununda, idarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi idarî yaptırımlarına karşı sulh ceza mahkemesine başvurulacağı ve bu kanun yoluna ilişkin hükümlerin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı hükmüne bağlanmıştır. Bu çalışmada Kabahatler Kanununda öngörülen kanun yoluna ilişkin hükümlerin, diğer kanunlardaki hangi yaptırım türleri yönünden geçerli olduğu ya da olması gerektiği, kapsam ve sınırının ne olduğu sorunu yargı kararları ışığında incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: İdari Yaptırım, Uyuşmazlık Mahkemesi, Kanun Yolu, Kabahatler Kanunu, Görevli Yargı Yeri.

ABSTRACT

With the entry into force of the Infringement Law #5326 on June 1, 2005, the infringements were no longer regarded as crime and were regulated as unjust actions requiring administrative sanctions. Administrative sanctions provided in the Infringement Law are administrative fines and transfer of ownership to the state. The Infringement Law states that the measures included in other acts are also administrative sanctions. In other acts, administrative sanctions such as administrative fines and the transfer of ownership to the state, as well as the suspension from practice and trade, the withdrawal of the license, the arrest of the vehicle etc. are regulated. The Infringement Law stipulates that judicial remedy against administrative sanctions in the form of administrative fines and the transfer of ownership to the state shall be sought in front of the criminal court of peace and the provisions of this remedy shall be applied in the absence of any contrary provisions in other acts. In this study, the question to which types of sanctions in other acts the remedy provided in the Infringement Law applies and the scope and limits of these provisions will be examined in the light of judicial decisions.

Keywords: Administrative Sanction, Court of Disputes, legal remedy, Infringement Law, place of jurisdiction.

* Konya Bölge İdare Mahkemesi Üyesi, e-posta:ab97707@adalet.gov.tr, ORCID ID: 0000-0002-9660-5519.

** Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Doktor Öğretim Üyesi, e-posta: aysegulcoban2005@hotmail.com, ORCID ID: 0000-0002-3849-3504.

GİRİŞ

765 sayılı mülga Türk Ceza Kanununda, kabahatler suç olarak kabul edilmekte ve karşılığında ceza öngörülmekteydi. 2004 yılında yürürlüğe giren 5237 sayılı (yeni) Türk Ceza Kanunu ile suç kategorisinden çıkarılan kabahatler, 2005 yılında yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ile idari yaptırım gerektiren haksızlık olarak düzenlenmiştir.

Kabahatler Kanununda iki tür idari yaptırım öngörülmüş olup bunlar idarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesidir. Kanunun 27. maddesinin 1. fıkrasında, bu yaptırımlara karşı sulh ceza mahkemesine başvurulabileceği düzenlenmiştir. Kabahatler Kanunu dışında kalan diğer bazı kanunlarda da çeşitli haksız davranışlar karşılığı çeşitli idari yaptırımlar düzenlenmiş olup, bu idari yaptırımlara karşı yapılabilecek itirazlar ve yargı yolları konusunda kimi kanunlarda farklı hükümler öngörülmüş, kimi kanunlarda ise hiçbir kural öngörülmemiştir.

Kabahatler Kanununun 3. maddesinde düzenlenen *“Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır”* hükmü, Anayasa Mahkemesi’nin 01.03.2006 tarih ve E. 2005/108. K. 2006/35 sayılı kararıyla iptal edilmiş ve 5560 sayılı Kanun değişikliğiyle 3. madde yeniden düzenlenmiştir. Kabahatler Kanununun 19. maddesinde ise, belirli süre için öngörülen bir kısım yaptırımların saklı olduğu kurala bağlanmıştır.

Kabahatler Kanununun 3. maddesinin 5560 sayılı Kanunla değiştirilmesinden sonra, özellikle diğer kanunlarda öngörülen ve idari para cezası ile mülkiyetin kamuya geçirilmesi haricindeki idari yaptırımlarda, görevli yargı merciinin tespiti sorunu ortaya çıkmıştır. Kabahatler Kanununda öngörülen kanun yoluna ilişkin hükümlerin, diğer kanunlardaki hangi yaptırım türlerini kapsadığı ve sınırının ne olduğu, 19. maddenin hangi hallerde uygulanması gerektiği noktasında yargı kararlarında çelişkili tutumlar ortaya çıkmıştır. Çalışmamızda konusu ve türüne göre idari yaptırımlarda, görevli yargı merciinin adli yargı mı yoksa idari yargı mı olduğu hususu yargı kararları ışığında incelenecektir.

I. GENEL OLARAK İDARİ YAPTIRIMLAR

A. İdari Yaptırımın Tanımı ve Türleri

765 sayılı mülga Türk Ceza Kanununda suçlar “kabahatler” ve “cürümler” olarak iki başlık altında toplanmıştı. Bu Kanunda cürümlerin karşılığı olarak ağır hapis, hapis ve ağır para cezaları öngörülmüşken kabahatlerin karşılığı olarak hafif hapis, hafif para cezası ve bir meslek ve sanatın tatili icrası cezası öngörülmüştü¹.

¹ CANDAN Turgut, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, İstanbul 2015, s. 543; GÜÇLÜ Yaşar, İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar, Ankara 2016, s. 21.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ile 765 sayılı Kanunda yer alan suçların cürüm ve kabahat olarak ayrımı kaldırılmış ve suç tanımı yeniden yapılarak bazı kabahatler suç olarak tanımlanmış, bazıları ise suç olmaktan çıkarılmıştır². Bunun üzerine Ceza Kanununun kapsamından çıkarılan kabahatlerle ilgili yeni bir kanuni düzenleme yapılması ihtiyacının ortaya çıkmasıyla, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu düzenlenerek 01 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe konulmuştur.

Kabahatler Kanununda kabahatlere ilişkin genel ilkeler, kabahat karşılığında uygulanacak yaptırım çeşitleri, idari yaptırımlara karşı kanun yolları, idari yaptırımların yerine getirilmesine ilişkin esasları ve çeşitli kabahatler düzenlenmiştir.

Kabahatler Kanununda kabahat deyiminden; kanunun, karşılığında idarî yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık anlaşılır tanımına yer verilmiştir (m. 2). Kabahatler karşılığında uygulanacak olan idarî yaptırımlar, idarî para cezası ve idarî tedbirlerden ibarettir. İdarî tedbirler, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirlerdir (m. 16).

Doktrinde idari yaptırım; kanunun verdiği yetkiye dayanılarak veya kanun koyucu tarafından yasaklanmayan durumlarda, mahkeme kararına ihtiyaç duyulmaksızın doğrudan bir idari işlemle ve idari usullere uygun şekilde verilen cezalar olarak tanımlanmıştır³. Doktrinde idari yaptırımlar bireysel ve ekonomik yaptırımlar olarak sınıflandırılmaktadır⁴.

İdari yaptırımlarda idare, kamu gücüne dayanarak yargı mercilerine başvurmadan kendi işlemiyle ceza uygulamaktadır⁵. Bu yaptırımlara idare tarafından öngörülmesi ve uygulanmaları nedeniyle idari yaptırımlar denilmektedir⁶. İdari yaptırımların asıl belirleyici özelliği, yargı kararına gerek olmaksızın idare tarafından doğrudan uygulanmalarıdır⁷.

Herhangi bir kabahat karşılığında idari yaptırım uygulanması yetkisi idareye münhasır değildir. Mahkemeler ve savcılar da soruşturma ya da kovuşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğunu tespit ederlerse idari yaptırım

² CANDAN, s. 543; GÜÇLÜ, s. 21.

³ ÖZAY İlhan, İdari Yaptırımlar, Kuramsal Bir Deneme, İstanbul 1985, s. 35; KARABULUT Mustafa, "İdari Yaptırımların Hukuki Niteliği ve AYM'nin Kabahatler Kanunu Hakkındaki Kararı", Terazi Hukuk Dergisi, S. 3, Kasım 2006, s. 64; MAHMUTOĞLU Fatih Selami, Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda Yaptırım Rejimi, İstanbul 1995, s. 53 vd.

⁴ ÇAĞLAYAN Ramazan, İdari Yaptırımlar Hukuku, Ankara 2006, s. 48; DARENDELİ Vahap, Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlıklar ve Davalar, Ankara 2004, s. 126.

⁵ ÇAĞLAYAN, s. 23.

⁶ DERDİMAN R. Cengiz, "Belediyelerin Kolluk Fonksiyonlarına İlişkin Genel Bir Deneme", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 6, S. 3, Temmuz 1997, s. 116.

⁷ OĞURLU Yücel, İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, Ankara 2001, s. 42.

kararı verebilmektedirler. Kabahatler Kanununun 27. maddesine göre, idari yaptırımın mahkeme tarafından verilmesi ve soruşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğu gerekçesiyle idari yaptırım uygulanması hallerinde de, adli yargı mercileri itiraz başvurularını inceler⁸.

İdari yaptırımlar, gelişen toplum düzeninde devlet aygıtının büyümesi ve bazı eylemlerin suç olmaktan çıkarılması eğilimi⁹ sonucunda hızlı ve yerinde müeyyide uygulama ihtiyacından doğmuştur¹⁰. Bu sayede devlet idaresi, kamu düzenini sağlamaya yönelik olarak mahkeme sürecinin devreye girmedeği bir enstrümanı elinde bulundurmaktadır.

İdari yaptırımların hukuki dayanağı Anayasanın 38. maddesidir. Bu maddeye göre ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur. Kabahatler Kanununun 4. maddesinde de, kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarının ancak kanunla belirlenebileceği kuralına yer verilmiştir. Bu düzenleme ile idari yaptırımlarda da, suç ve cezalar için öngörülen ve temelini Anayasadan alan kanunilik ilkesinin geçerli olduğunu söylemek mümkündür¹¹. Diğer bir anlatımla bir idari yaptırım, normlar hiyerarşisinde kanunun altında yer alan yönetmelik veya diğer düzenleyici işlemlerle belirlenemez¹². Öte yandan 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumla yapılan Anayasa değişiklikleri kapsamında hukukumuzda giren bir başka norm çeşidi Cumhurbaşkanlığı Kararnameleridir. İdari yaptırımların bu kararnamelerle düzenlenip düzenlenemeyeceği sorusuna yine kanunilik ilkesi çerçevesinde olumsuz yanıt vermek gerekir. Anayasa’da bu kararnamelerin düzenleme alanı konusunda sınırlar belirlenmiş ve temel hak ve hürriyetlere ilişkin konularda düzenleme yapılamayacağı belirtilmiş olduğundan idari yaptırımların kararnamelerle düzenlenemeyeceği düşüncesindeyiz.

İdari yaptırımları, idari ceza ve idari tedbir olarak iki başlık altında gruplandırmak mümkündür. İdari cezalara örnek olarak; idari para cezaları, faaliyete süreli veya süresiz olarak son verme, kabahatler karşılığında öngörülen cezalar, disiplin cezaları gösterilebilir. İdari tedbirlere ise, geçici engelleme, geçici el koyma, sınavlarda belli bir süre geçmeden dışarı çıkmama vb. durumlar örnek gösterilebilir¹³.

Kabahatler Kanununda öngörülen idari yaptırımlar, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesidir. Bu Kanunda, diğer kanunlarda yer alan idari

⁸ YALÇIN İsmail, *Tüm Yönleriyle Kabahatler Hukuku*, Ankara 2007, s. 133 v.d; Kanunun 27. maddesinde yer verilen itirazın “dava şeklinde itiraz” olduğu yönünde ÖZKAYA ÖZLÜER İlgin, “*İdari Yaptırımların Özellikleri ve Çevre Kanunu*”, Ankara Barosu Dergisi, 2015/1, s. 155.

⁹ YALÇIN, s. 87.

¹⁰ GÜÇLÜ, s. 95.

¹¹ KARAGÜLMEZ Ali, *Adli ve İdari Para Cezaları*, Seçkin Yayınları, Ankara 2001, s. 445.

¹² GÜÇLÜ, s. 29.

¹³ ULUSOY Ali, *İdari Yaptırımlar*, İstanbul 2013, s. 11.

tedbirlerin de idari yaptırım olduğu belirtilmiştir (m. 16). Diğer kanunlarda öngörülen idari yaptırımlar, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi türünde olabileceği gibi, bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, işyerinin kapatılması, ruhsat veya ehliyetin geri alınması, ruhsatın iptali, kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrüseferden alıkonulması, disiplin cezası, geçici engelleme, geçici el koyma olarak sayılabilir¹⁴.

B. İdari Yaptırımlarla İlgili Yasal Düzenlemeler

Türk hukukunda tüm idari yaptırımların bir arada düzenlendiği bir kanun mevcut değildir. İdari yaptırım türünden olan kabahat cezaları Kabahatler Kanununda düzenlenmiştir. Kabahatler ve bu kabahatler karşılığı uygulanacak idari yaptırımlara ilişkin genel kanun 5326 sayılı Kabahatler Kanunudur. Bu kanunda emre aykırı davranış, dilencilik, gürültü, sarhoşluk, çevreyi kirletme, yasaklanan yerlerde tütün mamullerinin tüketilmesi, kimlik bildirmeme, afiş asma gibi kabahatler ve karşılığında uygulanacak idari yaptırım çeşitleri düzenlenmiştir.

Kabahatler Kanunundaki kabahat tanımı, sadece bu kanundaki haksızlıklar için değil diğer kanunlardaki idari yaptırım gerektiren haksızlıkları da kapsayacak biçimde yapılmıştır. Nitekim Kanunun 3. maddesinde de, *“Bu Kanunun; kanun yoluna ilişkin hükümleri dışındaki diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün filler hakkında uygulanır.”* kuralına yer verilmek suretiyle, kanunun genel hükümlerinin diğer kanunlardaki benzer kabahat ve idari yaptırımları da kapsamına alacağı belirtilmiştir¹⁵.

Diğer kanunlarda düzenlenen idari yaptırımları tek tek saymaya hukuken olanak yoktur. Diğer kanunlarda öngörülen yaptırımlar, idari ceza niteliğinde olabileceği gibi idari tedbir niteliğinde olması da mümkündür.

C. İdari Yaptırımları Sınıflandırmanın Önemi

İdari yaptırımlar, idari ceza ve idari tedbir olarak iki başlık altında sınıflandırılabilir. İdari yaptırımlarda; para cezası, faaliyet izninin, ruhsatın veya lisansın iptali ya da disiplin cezası gibi caydırma ve bastırma tarzında cezalandırma amacı ön plana çıktığında idari cezadan bahsedilir¹⁶. İdari cezalara örnek olarak; idari para cezaları, faaliyete süreli veya süresiz olarak son verme, kabahatler karşılığında öngörülen cezalar, disiplin cezaları gösterilebilir.

¹⁴ İdari para cezaları, faaliyet izni veya lisansın iptali caydırıcı yaptırımlar grubunda, meslek veya sanatın geçici tatili, iş yerinin süreli kapatılması ise idari tedbir niteliğindeki telafi edici yaptırımlar olarak gruplandırılmaktadır. ULUSOY, s. 17.

¹⁵ GÜÇLÜ, s. 33; CANDAN, s. 544.

¹⁶ ULUSOY, s. 17.

İdari tedbirler, idari cezalar dışında kalan ve esas olarak cezalandırmak yerine kamu hizmetinin aksamasını veya kamu düzeninin bozulmasını önlemek amacıyla öngörülen idari yapıtlımlardır¹⁷. İdari tedbirlere ise geçici engelleme, geçici el koyma, sınavlarda belli süre geçmeden dışarı çıkmama vb. durumlar örnek gösterilebilir.

Bir idari yapıtlımın idari ceza mı yoksa idari tedbir mi niteliğinde olduğu, yapıtlımın hukuk rejiminin belirlenmesi bakımından önem taşır. Şayet idari yapıtlım idari ceza niteliğinde kabul edilirse, bu yapıtlıma suç ve cezaların kanuniliği, lehe kanun uygulaması, savunma hakkı, soruşturma yapılması gibi ceza hukuku ilkelerinin uygulanması zorunlu hale gelecektir¹⁸. İdari tedbirler bakımından ise böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır.

İdari yapıtlımları idari ceza ve idari tedbir olarak sınıflandırma, Kabahatler Kanununda da bu sınıflandırmanın esas alınması ve özellikle diğer kanunlarda öngörülen idari tedbirlerin de idari yapıtlım olarak kabul edilmesi nedeniyle önemlidir.

Kabahatler Kanununun 16. maddesine göre, *“kabahatler karşılığında uygulanacak olan idarî yapıtlımlar, idarî para cezası ve idarî tedbirlerden ibarettir. İdarî tedbirler, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirlerdir.”*

Bu çerçevede Kabahatler Kanununun “idarî yapıtlım” ifadesiyle neyi kastettiğinin, bu kavramın nasıl anlaşılması gerektiğinin ve kapsamının belirlenmesi bir gereklilik olarak ortaya çıkar. Zira *“Kabahatler Kanununun idarî yapıtlım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacaktır”* (m. 3/a). Kabahatler Kanununun sistematüğini anlamak ve idari yapıtlımlarda kanun yoluna ilişkin hükümleri daha rahat çözümlemek için, idari ceza ve idari tedbir ayrımının yapılması yerinde olacaktır. Diğer kanunlardaki her idari yapıtlım, Kabahatler Kanununun tanımladığı nitelikte bir idari yapıtlım değildir.

Kabahatler Kanununda öngörülen temel yapıtlım, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesidir. Her iki idari yapıtlım genel idare hukuku anlamında idari ceza olduğu halde, mülkiyetin kamuya geçirilmesi, kanunda idari tedbir olarak öngörülmüştür. Kanunun 18. maddesine göre, idari suçun konusunu oluşturan “işlenmesi suretiyle elde edilen eşyanın mülkiyetinin kamuya geçirilmesi” idari tedbir değil idari ceza niteliğinde iken, bu yapıtlım kanunda idari tedbir olarak sınıflandırılmıştır¹⁹. Buna karşılık söz konusu kanun diğer kanunlarda öngörülen idari yapıtlımlar için bir sınıflandırma yapmamış, sadece diğer kanunlarda öngörülen idari tedbirlerin de idari yapıtlım olduğu

¹⁷ ULUSOY, s. 175.

¹⁸ ULUSOY, s. 26.

¹⁹ Aynı görüşte ULUSOY, s. 183.

kabul edilmiştir. Diğer kanunlarda düzenlenen idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi ile idari tedbir niteliği taşımayan idari cezalar, Kabahatler Kanununda sayılan bir idari yaptırım türü değildir. Örneğin disiplin cezaları, ruhsat veya lisansın iptali gibi idari yaptırımlar, idari ceza niteliğindedir. Bu tür idari cezalar, Kabahatler Kanunu kapsamında bir idari yaptırım türü olmadığından, kanundaki genel hükümlerin onlar hakkında uygulanmayacağı söylenebilir.

Öte yandan Kabahatler Kanununun 19. maddesinde de, diğer kanunlarda öngörülen idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi niteliğinde olmayan idari cezalarla ilgili kanundan istisna niteliğinde bir düzenleme yapılmıştır. Bu maddede, *“Diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen belirli bir süre için; a) Bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, b) İşyerinin kapatılması, c) Ruhsat veya ehliyetin geri alınması, d) Kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrüseferden alıkonulması gibi yaptırımlara ilişkin hükümler, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapılmıyaya kadar saklı olduğu”* belirtilmiştir. Bu hüküm, diğer kanunlarda düzenlenmiş ve idari para cezası ile mülkiyetin kamuya geçirilmesi türünde olmayan idari cezaların Kabahatler Kanunu kapsamında bulunmadığını açıkça teyit etmektedir. Yine sözü geçen hükmün (tasarı halindeki) genel gerekçesinde de bu bilgiyi destekler nitelikte şu açıklamalara yer verilmiştir:

“Çeşitli kanunlarda idarî yaptırımı gerektiren fiiller bağlamında, meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, işyerinin kapatılması, ruhsat ve ehliyetin geri alınması gibi yaptırımlara belli bir süre için karar verilebileceğine dair hükümler bulunmaktadır. Dikkat edilmelidir ki, bu yaptırımlara, meslek ve sanatın yerine getirilmesinin, işyerinin çalışmasının veya ruhsat ve ehliyetle dayanarak faaliyette bulunulmasının bir tehlike oluşturmaması aranmamaktadır. Bu bakımdan belirtilen yaptırımlar, ilgili kanunlarda bir idarî tedbir olarak değil, bir idarî ceza olarak öngörülmüşlerdir.

Meslek ve sanatın yerine getirilmesinin, işyerinin çalışmasının veya ruhsat ve ehliyetle dayanarak faaliyette bulunulmasının genel güvenlik, genel sağlık veya genel ahlâk açısından zararlı ve hatta tehlikeli olması dolayısıyla uygulanması halinde, belirtilen yaptırımların bir idarî tedbir niteliğinde oldukları kuşkusuzdur.

Belirli bir süre için uygulanmaları ve bu nedenle idarî ceza niteliğini taşımaları dolayısıyla; söz konusu yaptırımlar, bu Tasarıda benimsenen idarî yaptırım sistemiyle bağdaşmamaktadırlar.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, özel kanunlarda yer alan belli bir süre için bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, işyerinin kapatılması, ruhsat ve ehliyetin geri alınması gibi yaptırımların ceza sorumluluğunun şahsîliği kuralıyla bağdaştığını söylemek de her zaman mümkün değildir. Örneğin çalışmasının herhangi bir zarar veya tehlike ifade etmemesine rağmen, işyerinin kapatılması, geçimini bu işten sağlayan kişilerin belli bir süre de olsa, işsiz kalmasını sonuçlayacak ve bu işyerinde sunulmakta olan hizmetten başkalarının yararlanmasını engelleyecektir.

Genel bir kanun niteliğinde olan bu Tasarının kanunlaşması halinde, ilgili kanunlarda yer alan bu yaptırımların etkisiz kalmasının uygulamamız açısından ortaya çıkarabileceği muhtemel sakıncaları giderebilmek için bu madde hükmü kabul edilmiştir. Ancak, bilahare, bu kanunlardaki idarî yaptırım rejimlerinin bu Tasarıda benimsenen genel kurallarla uyumunun sağlanması gerekmektedir.”²⁰

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere 19. maddede sayılan yaptırımlar, hem idari tedbir hem de idari ceza niteliğinde tesis edilebilecektir. Ancak bu yaptırımların belirli bir süre için uygulanmaları ve bu nedenle idarî ceza niteliğini taşımaları dolayısıyla, kanunda benimsenen idarî yaptırım sistemiyle bağdaşmadığından, ilgili kanunlarda Kabahatler Kanunu hükümlerine uygun değişiklik yapıncaya kadar saklı veya istisna tutulmuştur. Çünkü Kabahatler Kanunu, diğer kanunlarda yer alan yaptırımlardan sadece idari tedbirleri idari yaptırım kapsamında görmektedir. Gerekçede “kanunda benimsenen idarî yaptırım sistemiyle bağdaşmadığından” ifadesinden maksatla, diğer kanunlardaki idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi dışındaki idari cezaların Kabahatler Kanunu kapsamında olmaması nedeniyle, bu tür idari cezalara Kabahatler Kanunu hükümlerinin uygulanmayacağına teyidi yapılmıştır. Bu tür idari cezalara, 19. madde hükmü olmasaydı dahi Kabahatler Kanunu uygulanmayacaktı. Çünkü ilgili kanunlardaki idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi haricindeki idari cezalar, Kabahatler Kanununun kabul ettiği anlamda bir idari yaptırım değildir. 19. madde düzenlemesiyle, maddede sayılan yaptırımların idari ceza niteliğinin ağır basması nedeniyle ister idari ceza ister idari tedbir niteliğinde olsun bu yaptırımlara Kabahatler Kanununun uygulanmasının engellenmesi amaçlanmıştır. Temel kıstas ise, bu yaptırımların idari tedbir olarak görülmeyip idari ceza olarak kabul edilmesidir.

²⁰ <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss840m.htm>, erişim tarihi 10.10.2019.

II. İDARİ YAPTIRIMLARDA GÖREVLİ YARGI YERİ

A. İdari Yaptırımlarda Görevli Yargı Yeri Konusundaki Yasal Düzenlemeler ve Tarihsel Süreç

Kabahatler Kanununun yürürlüğe girmesinden önce 765 sayılı mülga Türk Ceza Kanununda kabahatler bir suç türü idi ve cezası mahkemelerce verilmekteydi. Diğer kanunlarda öngörülen idari yaptırımlarda ise, idari yaptırımın düzenlendiği bazı kanunlarda idari yargı bazı kanunlarda ise adli yargı görevli kılınmıştı.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu 01 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe girmesiyle kabahatin genel tanımı yapılmış ve bu tanım, bütün kanunlarda idari yaptırım gerektiren haksızlıkları kapsayacak şekilde düzenlenmiştir²¹. Kanunun 3. maddesinde *“Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır”* şeklinde düzenlemeye, 27. maddesinin 1. fıkrasında da, *“İdarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir.”* kuralına yer verilmiştir.

Kabahatler Kanununun 19. maddesinde ise, *“Diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen belirli bir süre için; a) Bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, b) İşyerinin kapatılması, c) Ruhsat veya ehliyetin geri alınması, d) Kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrüseferden alıkonulması gibi yaptırımlara ilişkin hükümler, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapıncaya kadar saklı olduğu”* belirtilmiştir. Kanunda yer verilen bu düzenlemelerle, idari yaptırımlara ilişkin çok başlılığın ve karmaşıklığın giderildiği düşünülmüştü²².

Ne var ki 3. madde ile 27. maddenin 1. fıkrasının Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla yapılan itiraz başvuruları üzerine Anayasa Mahkemesinin 01.03.2006 tarih ve E: 2005/108, K: 2006/35 sayılı kararıyla 3. madde, Anayasanın 125. ve 155. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir²³.

İptal kararı sonrasında 5560 sayılı Kanun değişikliğiyle 3. madde *“(1)Bu Kanunun; a) İdarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde, b) Diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında, uygulanır”* şeklinde yeniden düzenlenmiştir²⁴.

²¹ GÜÇLÜ, s. 33.

²² GÜÇLÜ, s. 34.

²³ 22.07.2006 tarih ve 26236 tarih ve 27418 sayılı Resmi Gazete; Konu hakkında bilgi için GÜZEL Oğuzhan, *“Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdari Yargının Görev Alanına Yönelik Müdahalelerin Değerlendirilmesi”*, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XVII, S. 1-2, Y. 2013, s. 1505.

²⁴ İdari para cezalarında sulh ceza hakimliklerini görevli kılan kanun hükmünün Anayasa

Aynı Kanun değişikliğiyle 27. maddesine 8 numaralı fıkra eklenmiştir. Bu fıkra “ *İdari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idarî yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde; idarî yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları bu işlemin iptali talebiyle birlikte idarî yargı merciinde görülür*” hükmü yer almıştır.

5560 sayılı Kanun değiştirilen 5326 sayılı Kanun’un 3. maddenin 1. fıkrasının ve eklenen 27. maddenin 8. fıkrasının Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla yapılan itiraz başvuruları üzerine, Anayasa Mahkemesinin 26.11.2009 tarih ve E. 2007/115. K. 2009/80 sayılı kararıyla reddedilmiştir²⁵.

Tüm bu kanuni düzenlemeler ve sonrasında yaşanan iptal süreci ve yeni düzenlemeler sonrasında ortaya çıkan tabloda kesin olarak söylenebilir ki; idari yaptırım kararları yargı denetimine tabidir. Bu denetim adli ve idari yargı kollarının belli bir işbölümüne göre her ikisinde de yapılabilir²⁶.

Kabahatler Kanununun Anayasa Mahkemesinin verdiği iptal kararı sonrasında düzenleniş şekli ve idari yaptırımlara karşı yapılacak yargı yolu başvuruları bakımından, hangi yargı kolunun görevli olduğu hususunun açıklığa kavuşturulduğu düşüncesini oluşturabilir. Ancak uygulamada idari yaptırımlar açısından hangi yargı kolunun görevli olduğu konusunda, idari yargı ile adli yargı mercileri arasında çok sayıda görev uyuşmazlığı çıkmaktadır²⁷.

İdari yargı ile adli yargı merci arasındaki görev uyuşmazlıkları idari para cezalarına ilişkin olduğu gibi, diğer idari yaptırımlara ilişkin olarak da çıkabilmektedir. Bu uyuşmazlıklar iki farklı yargı kolu arasında çıkmasından dolayı Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından çözümlenmektedir. Belli bir idari yaptırım konusuna ilişkin olarak Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından adli yargının görevli olduğu yönünde çok sayıda kararlar verilmesine karşın²⁸ aynı

Mahkemesince iptaline ilişkin karar gerekçesi göz önüne alınmadan Sulh ceza hakimliklerini başvuruda yeniden görevli kılınması eleştirilmektedir; ÇELİK A. Ufuk, “*Kabahat Kimde? (Kabahatler Kanunu’na Yargı Yolu)*”, Hukuk Gündemi, S. 4, 2006/Mart, Nisan, Mayıs, s. 28-31.

²⁵ 26.11.2009 tarih ve 27418 sayılı Resmi Gazete.

²⁶ ASLAN M. Yasin, “*İdari Yaptırımlar*”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 85, 2009, s. 187; İdari yaptırımlarda, etkili bir yargısal yol düzenlenmesinin teminat oluşturacağı, yargısal yolun ise açık bir mevzuat hükmü ile belirlenmesi gerektiği hususuna ilişkin bkz. TAN Turgut, “*İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ndeki Güvenceler*”, Prof. Dr. A. Şeref GÖZBÜYÜK’e ARMAĞAN, Ankara 2005.

²⁷ Görev uyuşmazlığı hakkında geniş bilgi için bkz. DARENDELİ Vahap, Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlıklar ve Davalar, Ankara 2004; GÖZLER Kemal, İdare Hukuku, C.I-II, Bursa 2009; GÖZBÜYÜK A.Şeref/TAN Turgut, İdare Hukuku, C. II (İdari Yargılama Hukuku), Ankara 2012; YAŞİN Melikşah, “*Anayasa Mahkemesinin İdari Yargının Görev Alanı Sorununa Yaklaşımı*”, Yıldızhan Yayla’ya Armağan, İstanbul 2002.

²⁸ 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 48/5. maddesi uyarınca verilen idari para cezası ile sürücü belgesi geri alma tutanağına karşı yapılan itirazın, aynı Kanun’un 112. maddesinde yapılan değişiklik nedeniyle adli yargı yerinde çözümlenmesi gerektiği hakkında; Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, 26.09.2016, E. 2016/400, K. 2016/433 sayılı kararı, www.

konuda Danıştay, idari yargının görevli olduğu yönünde kararlar vermeye devam edebilmektedir²⁹.

Görevli yargı kolu bakımından Uyuşmazlık Mahkemesi'nin ve Danıştay'ın aynı konudaki idari yaptırımlarda, ısrarla farklı kararlar verme nedeninin ortaya konulması gerekmektedir.

Bu çalışmamızda idari yaptırımlarda hangi yargı kolunun görevli olduğu hususu, idari yaptırımın türü esas alınarak incelenecektir. Bu çerçevede Kabahatler Kanununda düzenlenen idari para cezaları ile mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımı ayrı, bunlar dışında kalan idari yaptırımlar ise ayrı bir başlık altında değerlendirilecektir.

B. İdari Para Cezaları ve Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi Yaptırımlarında Görevli Yargı Yeri

Kabahatler karşılığında uygulanacak idari yaptırımların başında, idari para cezaları gelmektedir. İdari para cezası, uygulama alanı geniş olan bir idari yaptırımdır. İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımının düzenlendiği temel mevzuat Kabahatler Kanunudur. Bu kanun dışındaki birçok kanunda da, bu yaptırımlara yer verilebilmektedir. Bu nedenle görevli yargı yeri bakımından, Kabahatler Kanununda öngörülen idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımları ile Kabahatler Kanununda öngörülmeyen idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarının ayrı ayrı değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

1. Kabahatler Kanununda Öngörülen İdari Para Cezaları ve Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi Yaptırımlarında

Kabahatler Kanununda, tüm kanunlarda yer alan kabahat ve idari yaptırımlara ilişkin genel ilkelere yer verilmiştir. Bu kanunda bazı kabahatler ve bu kabahatler karşılığı uygulanacak idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin yaptırımlar ile bu yaptırımlara karşı hangi yargı merciine başvurulacağı özel olarak düzenlenmiştir.

Kanunun 27. maddesinin 1. fıkrasında, *“İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir”* kuralına yer verilmiştir. Bu hükme göre, Kabahatler Kanununda

<http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr>, erişim tarihi 05.07.2019; Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, 29.04.2019, E. 2016/239, K. 2016/287 sayılı kararı; Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, 28.01.2019, E. 2018/896, K. 2019/1 sayılı kararı, [www. http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr](http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr), erişim tarihi 05.07.2019.

²⁹ D15D, 24.10.2017, E. 2017/2184, K. 2017/5951 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 15.07.2019; D15D, 23.01.2019, E. 2018/4881, K. 2019/240 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 15.07.2019.

yer verilen idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırımlara karşı adli yargı mercii olan sulh ceza mahkemeleri görevlidir. Kabahatler Kanununda düzenlenen bu yaptırımlarda görevli yargı mercii konusu açık olarak düzenlendiğinden, bu yaptırımlarla ilgili doktrinde görüş ayrılığı bulunmadığı gibi³⁰, bu konuda adli ve idari yargı mercileri arasında görev uyuşmazlığı da çıkmamıştır.

2. Özel Kanunlarda Öngörülen İdari Para Cezaları ve Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi Yaptırımlarında

Kabahatler Kanunu dışında özel kanunlarda da, idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımları öngörülmüştür³¹. Bu yaptırımlara karşı hangi yargı merciiine başvurulacağı, özel kanunda kanun yoluna ilişkin düzenleme bulunup bulunmamasına göre belirlenmektedir.

a. Özel Kanunda Düzenleme Bulunması Halinde Görevli Yargı Yeri

Kabahatler Kanununun 3. maddesinde *“(1)Bu Kanunun; a) İdarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde ... uygulanır”* hükmüne yer verilmiştir. Buna göre Kabahatler Kanununda düzenlenmiş olan yargı yerine ilişkin hükümlerin özel kanunda öngörülen idari yaptırımlarda uygulanabilmesi için, özel kanunda aksine bir düzenlemenin bulunmaması gerekir.

Özel kanunlarda, idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarına ilişkin olarak görevli yargı mercii idare mahkemesi, Danıştay veya sulh ceza mahkemeleri gösterilebilmektedir. Örneğin 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanuna göre, Kanunda düzenlenen para cezalarına karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir (m. 26/2). 4634 Sayılı Şeker Kanununa göre, idari para cezalarına karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir (m. 11/10). 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanununa göre, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanununa göre, idari yaptırım kararlarına karşı yetkili idare mahkemesinde dava açılabilir (m. 21/3).

Özel kanunlarda idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarına ilişkin olarak görevli yargı mercii idare mahkemesi veya Danıştay gösterilmiş ise, bu uyuşmazlıkta Kabahatler Kanununun yargı yoluna ilişkin hükümlerinin uygulanma ihtimali bulunmaz. Bu tür yaptırımlara karşı, özel kanunun gösterdiği idari yargı mercilerine başvurulması gerekir³². Bu, hem

³⁰ CANDAN, s. 560; GÜÇLÜ, s. 36; KANGAL Zeynel T., Kabahatler Hukuku, İstanbul 2011, s. 286.

³¹ Özel kanunlarda düzenlenen idari para cezası yaptırımlarında görevli yargı yeri hakkında geniş bilgi için bkz. BİLGİN Hüseyin/ÇELİK Barış, “5728 Sayılı Kanun ile Birlikte İdari Yargının Görev Alanındaki Değişikler Üzerine Bir İnceleme”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 82, 2009, s. 281-323.

³² ÖZEN Mustafa, İdari Ceza Hukuku, Ankara 2013, s. 160; OTACI Cengiz/KESKİN İbrahim, Türk Kabahatler Hukuku, Ankara 2010, s.115.

özel kanun hükmünün hem de Kabahatler Kanununun 3. maddesinin 1. fıkrası hükmünün sonucu olarak ortaya çıkar.

Özel kanunda görevli yargı merciiine ilişkin hüküm, belirli bir idari yaptırım türüne özgülenmiş olabileceği gibi, “idari yaptırımlar” gibi genel bir ifadeyle tüm idari yaptırım türlerine teşmil edilmiş de olabilir. Örneğin 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanunun 8. maddesinin 10. fıkrası hükmü bu kanun uyarınca verilecek tüm idari yaptırımlar için idare mahkemelerinde dava açılabilceğini düzenlemiştir³³. Uyuşmazlık Mahkemesi önüne gelen bir görev uyuşmazlığında İdare Mahkemesi, bu hükümde idari yaptırımlar için idari yargı yeri belirlemesi yapıldığı ancak idari para cezaları için herhangi bir düzenlemenin yer almadığı gerekçesiyle görevsizlik kararı vermişse de Uyuşmazlık Mahkemesi, isabetli biçimde özel kanunda görevli yargı merciiinin belirtildiği gerekçesiyle idari yargının görevli olduğuna karar vermiştir³⁴.

Özel kanunlarda idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarında görevli yargı mercii olarak sulh ceza mahkemesi açık bir biçimde belirlenmişse, bu yaptırımlara karşı sulh ceza mahkemesine başvurulur. Esasen bu tür idari yaptırımlarda sulh ceza mahkemesinin görevli yargı mercii olarak kabul edilmesi için özel kanunda bu yönde açık bir düzenleme bulunmasına da ihtiyaç bulunmamaktadır. Aksi hali özel kanunda düzenlenmemiş olmak kaydıyla, bu yaptırımlarda Kabahatler Kanununun 3. maddesinin 1. fıkrası gereğince sulh ceza mahkemeleri görevli yargı mercii sayılacaktır³⁵.

Kabahatler Kanununun 3. maddesinin Anayasa Mahkemesince iptal edilmeden önceki hali³⁶, özel kanunlarında bu yaptırımlara ilişkin görevli yargı mercii olarak açıkça idari yargı gösterilse dahi, başvurulması gereken yargı merciiinin sulh ceza mahkemesi olacağı biçiminde anlaşılabilmekte ya da böyle bir yoruma müsaade edebilmekteydi.

5560 sayılı Kanunla yeniden düzenlenen Kabahatler Kanununun 3. maddesinin son halinde ise, açık bir ayırım yapıldığı görülmektedir. Bu maddenin gerekçesine ilişkin meclis adalet komisyon raporunda, “*Kabahatler Kanunun kanun yoluna ilişkin hükümleri diğer kanunlarda yer alan idari para cezasını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanabileceği, ancak bu*

³³ “Bu Kanun hükümlerine göre verilen idarî yaptırım kararlarına karşı 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümlerine göre kanun yoluna başvurulabilir. Ancak, idare mahkemesinde dava, işlemin tebliği tarihinden itibaren onbeş gün içinde açılır. İdare mahkemesinde iptal davası açılmış olması, kararın yerine getirilmesini durdurmaz.”

³⁴ Uyuşmazlık Mahkemesi, 29.04.2019, E: 2019/302, K: 2019/300, RG. 23.05.2019, 30782.

³⁵ BİLGİN Hüseyin, “İdari Yargının Görev Alanında 5728 Sayılı Kanun ile Birlikte Oluşan Değişiklikler”, Terazi Hukuk Dergisi, S. 28, Y. 2008, s. 82; BİLGİN/ÇELİK, s. 282.

³⁶ 5326 sayılı Kabahatler Kanunun 3. maddesinin ilk hali, “Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır” şeklinde idi.

*uygulamanın üst kurullar tarafından verilen idari para cezalarına ilişkin yargı yolu bakımından bir tartışmaya neden olduğu, yeni madde metniyle özellikle üst kurullara ilişkin kanunda bu kurulların vereceği idari para cezalarına karşı ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'a gidilebilmesine imkân tanıyan bir düzenleme yapıldığı*³⁷ açıklamasına yer verilmiştir.

b. Özel Kanunda Düzenleme Bulunmaması Halinde Görevli Yargı Yeri

Özel kanunlarda düzenlenen idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarında yargısal denetimi yapacak görevli yargı mercii gösterilmemiş olabilmektedir. Böyle bir durumda genel kanun niteliğindeki Kabahatler Kanununun uygulanması gerekir.

Kabahatler Kanununun 27. maddesinin 1. fıkrasındaki, para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımları için sulh ceza mahkemesine başvurulacağını düzenleyen hükmün, diğer kanunlardaki aynı tür idari yaptırımlar için uygulanabilme kabiliyeti, özel kanunda başka bir yargı mercisinin gösterilmemiş olması şartına bağlıdır. Özel kanunlarda idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımları için ayrı bir yargı merci gösterilmemişse, Kabahatler Kanununda gösterilen yargı mercii olan sulh ceza mahkemelerine başvurulması gerekir³⁸. Bu uyuşmazlıklarda sulh ceza mahkemelerinin görevli olduğu noktasında, yüksek mahkeme kararları arasında herhangi bir ihtilaf bulunmamaktadır³⁹.

Bu kuralın tek istisnası vergi ve benzeri yükümlülöklere ilişkin idari yaptırım kararlarıdır. Kabahatler Kanununun ek 1. maddesine göre, *"4.1.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununda yer alan vergi mahkemelerinin görevine ilişkin hükümler saklıdır"*. 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 mahkemesidir (2576 SK m.6) . Genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlere ilişkin idari yaptırımlarda, kendi kanununda görevli yargı yeri gösterilmemiş olsa dahi Kabahatler Kanununun ek 1. maddesine göre vergi mahkemesinde dava açılması gerekmektedir. Vergi mahkemelerinin görev alanına giren yaptırımlar Kabahatler Kanununun kapsamı dışında tutulmuş olduğundan, bu yaptırımlara ilişkin olarak herhangi bir görev sorunu yaşanmamaktadır⁴⁰.

³⁷ <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1255m.htm>.

³⁸ CANDAN, s. 558; AKTAŞ Gülsüm, *"Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarında İdari Yargının Görev Alanı Ölçütleri(Belirlenebilir mi?)*, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Dergisi, S. 5, 2017, s. 30.

³⁹ D10D, 29.11.2017, E. 2016/10579, K. 2017/5163 sayılı kararı.

⁴⁰ SOYCAN Ahmet, *"İdari Yaptırımlarda Görevli Mahkeme Sorunu"*, Türk Hukuk Sitesi (<http://www.turkhukuksitesi.com>), İdari Yaptırımlarda Görevli Mahkeme Sorunu - Hukuki İncelemeler Kütüphanesi.html, erişim tarihi, 04.05.2019.

C. Diğer İdari Yaptırımlarda Görevli Yargı Yeri

İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımı dışında, birçok kanunda, bir haksızlığın karşılığı olarak öngörülen idari yaptırımlar düzenlenmiştir. Bu idari yaptırımlara ilişkin olarak kanunların bir kısmında yargı yolu gösterilmekle birlikte bir kısmında gösterilmemiştir. Bu idari yaptırımlara karşı hangi yargı merciine başvurulacağı ve Kabahatler Kanununda düzenlenen kanun yollarına ilişkin hükümlerin bu yaptırımlar için de geçerli olup olmadığı, yargı kararları ışığında irdelenmesi gereken önemli bir meseledir. Bu başlık altında incelenecek diğer idari yaptırımlar, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi haricindeki idari yaptırımlardır. Bu yaptırımlarda görevli yargı merciinin belirlenmesi, özel kanununda yargı yoluna ilişkin düzenleme bulunup bulunmamasına göre incelenmesi gerekir.

1. Özel Kanunda Düzenleme Bulunması Halinde Görevli Yargı Yeri

İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımı haricindeki idari yaptırımlarda, yaptırımı düzenleyen kanun hükmünde, başvurulacak yargı mercii gösterilmiş olabilmektedir. Örneğin 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 53. maddesine göre, yabancı veya yasal temsilcisi ya da avukatı, sınır dışı etme kararına karşı, kararın tebliğinden itibaren on beş gün içinde idare mahkemesine başvurabilir. Yine 657 sayılı Kanuna göre, disiplin cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulabilir (m. 135).

İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımı haricindeki diğer idari yaptırımı düzenleyen kanun hükmünde, başvurulacak yargı mercii gösterilmiş olması halinde bu yargı merciine başvurulması gerekir. İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi haricindeki idari yaptırımlarda, görevli yargı merciine ilişkin özel kanununda düzenleme bulunması halinde ihtilaf ortaya çıkmamaktadır.

2. Özel Kanunda Düzenleme Bulunmaması Halinde Görevli Yargı Yeri

İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımı haricindeki tedbir niteliğindeki bazı idari yaptırımlarda, yaptırımı düzenleyen kanun hükmünde, başvurulacak yargı mercii gösterilmemiş olabilmektedir. Esasen idari yaptırımlar arasında görevli yargı yeri sorununun en fazla görüldüğü ve mahkemeler arasında ihtilafların yoğunlukla çıktığı durum da budur. Bu idari yaptırımlarda Kabahatler Kanununda yer alan kanun yoluna ilişkin hükümler uygulanacak mıdır?

İdari ve adli yargı arasında idari yaptırımlara ilişkin olarak ortaya çıkan görev uyuşmazlıklarının çoğunluğunu teşkil eden bu soruna, doktrin ve yüksek mahkemelerin yaklaşımları incelenmek suretiyle bir çözüm aranacaktır.

a. Doktrinin Yaklaşımı

Doktrinde, idari yaptırımlarda kanun yolu başvurusunun kapsamı bakımından Kabahatler Kanununda sulh ceza mahkemesi olarak öngörülen

başvuru yolunun, özel yasalarda ayrı yargı merci gösterilmeyen idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırım kararlarına ilişkin olduğu, bunlar dışında kalan idari yaptırım kararlarını kapsamadığı görüşü savunulmaktadır⁴¹. Bu görüşe göre bu tür idari yaptırımlarda, özel kanunlarda yargı yolu açıkça düzenlenmese dahi idari yargı mercileri görevlidir. Çünkü Kabahatler Kanununda sulh ceza hâkimlikleri, idari yaptırımlardan sadece idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi cezalarını incelemekle görevli kılınmıştır⁴².

Konuya ilişkin olarak ÇINARLI tarafından ortaya konulan görüşe göre, Kabahatler Kanunu 19. maddesinde öngörülen idari yaptırımlar saklı tutulmak kaydıyla, idari yaptırımların yargısal denetimlerinde, diğer kanunlarda aksine hüküm yoksa Kabahatler Kanununda öngörülen kanun yoluna ilişkin hükümler uygulanacak, diğer kanunlarda görevli mahkeme gösterildiyse Kabahatler Kanunu uygulanmayacaktır⁴³. Yazar, görevli yargı mercisinin tespiti konusunda, kanunda sayılan ve sayılmayan yaptırım ayırımına gitmemekte ve tüm yaptırımlar için aynı yöntemi benimsemektedir.

ULUSOY'a göre ise, diğer kanunlarda öngörülen idari yaptırımlar yönünden, idari tedbir ve idari ceza ayırımı yapılmalıdır. Bu görüşe göre diğer kanunlardaki idari para cezası, mülkiyetin paraya geçirilmesi ve idari tedbirler dışında kalan idari ceza niteliğindeki idari yaptırımlar hakkında Kabahatler Kanunu uygulanmaz. Dolaylı olarak, bu tür idari cezalarda sulh ceza mahkemesine başvurulması mümkün değildir. Örneğin disiplin cezaları bu kapsamdadır⁴⁴.

b. Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı

Anayasa Mahkemesi, idari yaptırım konusuyla ilgili önüne gelen bazı uyuşmazlıklarda, idari veya adli yargının görevli olduğuna ilişkin kanun hükümlerinin Anayasaya uygun olup olmadığı hususunda saptamalarda bulunmaktadır.

Örneğin İş Kanununda yapılan bir değişiklik ile, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürünce verilen idari nitelikteki para cezalarına karşı tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine itiraz edileceği düzenlenmiştir. Bu hükmün Anayasa'nın 141., 154. ve 155. maddelerine aykırılığı iddiası ile itiraz yoluna başvurulması sonucunda konuyu inceleyen

⁴¹ CANDAN, s. 560.

⁴² GÜÇLÜ, s. 305; YALÇIN, s. 102; UĞUR Hüsamet, "Yüksek Mahkeme Kararları Işığında Kabahatler Kanunu'na Göre Kanun Yolları", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 89, 2010, s. 412; EROL Atanur, İdari Yaptırımların Hukuki Nitelikleri ve İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Başvuru Yolları, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2009, s. 55.

⁴³ ÇINARLI Serkan, "Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Işığında İdari Yaptırımlarda Görevli Yargı Kolu Sorunu", Terazi Hukuk Dergisi, C. 14, S. 151, s. 497.

⁴⁴ ULUSOY, s. 205.

Anayasa Mahkemesi, Anayasa'ya aykırılık olmadığına karar vermiştir⁴⁵. Kararın gerekçesinde; itiraza konu yasa ile mahkemelerin işini azaltmak için diğer ülkelerde başvurulmuş bir önlem olan ve "idarenin ceza belirlemesi" olarak tanımlanabilecek bir "ceza kararnamesi" kurumunun düzenlendiği, toplumlar geliştikçe ve nüfus arttıkça yaptırım uygulanacak eylemler de artacağından yeni düzenlemelere aykırılıkları önlemek için kimi durumlarda uyuşmazlıkları çözümlmek amacıyla yeni yargısal yöntemlerin öngörülmesinin doğal olduğuna değinerek, uyuşmazlıkların adli yargı yerinde çözümlenmesinin Anayasa'nın yargı ile ilgili genel ilkelerine ve dolayısıyla 154. ve 155. maddelerine aykırı bir yönü bulunmadığı sonucuna varmıştır.

3194 sayılı İmar Kanununun 42. maddesinin 5. fıkrasının 1. cümlesinde, bu kanun uyarınca kesilen imar para cezalarına karşı cezanın tebliğinden itibaren 7 gün içinde sulh ceza mahkemesine itiraz edileceğinin ve idarî nitelikte bir uyuşmazlığı adli yargının görev alanına dâhil edilmesine ilişkin hükmün iptali istemiyle yapılan iptal başvurusunda Anayasa Mahkemesi, aynı yapı içinde alınan farklı imar yaptırımlarının bir kısmının idarî yargıda bir kısmının adli yargıda görülmesinin yargının bütünlüğünü bozacağı, imar para cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların adli yargıda görülmesinde haklı neden ve kamu yararının bulunmadığına gerekçesiyle, itiraza konu hükmü Anayasa'nın 2., 125., 142., ve 155. maddelerine aykırı bularak oyçokluğu ile hükmün iptaline karar vermiştir⁴⁶.

01 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren Kabahatler Kanununun 3. maddesindeki *"Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır"* şeklindeki düzenlemenin ve aynı Kanunun 27. maddesinin 1. fıkrasında da, *"İdarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir."* hükmünün iptali istemiyle yapılan başvuruda ise Anayasa Mahkemesi, kanunun 3. maddesinin Anayasa'nın 125. ve 155. maddelerine aykırı olduğu görüşüyle iptaline, 27. maddenin 1. fıkrasının iptali isteminin ise reddine karar vermiştir⁴⁷.

Bu iptal kararı sonrasında 5560 sayılı Kanun ile değiştirilen Kabahatler Kanununun 3. maddesinin 1. fıkrası ve 27. maddesinin 8. fıkrasının Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla yapılan itiraz başvuruları, Anayasa Mahkemesinin 26.11.2009 tarih ve E: 2007/115. K: 2009/80 sayılı kararıyla reddedilmiştir⁴⁸.

⁴⁵ Anayasa Mahkemesi'nin 10.7.1990 gün ve E. 1989/28, K.1990/18 sayılı kararı, 28.07.1993 tarihli ve 21651 sayılı Resmî Gazete.

⁴⁶ Anayasa Mahkemesi'nin 15.05.1997 gün ve E. 1996/72, K.1997/51 sayılı kararı, 01 Şubat 2001 tarihli ve 24305 sayılı Resmî Gazete.

⁴⁷ Anayasa Mahkemesinin 01.03.2006 tarih ve E. 2005/108. K. 2006/35 sayılı kararı, 22.07.2006 tarih ve 26236 tarih ve 27418 sayılı Resmi Gazete.

⁴⁸ 26.11.2009 tarih ve 27418 sayılı Resmi Gazete.

Anayasa Mahkemesi'nin İş Kanunu ve İmar Kanununa ilişkin kararları, bu kanunlarda düzenlenen idari yaptırımların hangi yargı merciinde görülmesi gerektiğine ilişkin olup, bu kararlar tüm idari yaptırımlara emsal olacak nitelikte değildir. Buna karşılık Anayasa Mahkemesi'nin Kabahatler Kanununun 3. maddesinin iptali istemiyle yapılan başvurularda ortaya koyduğu gerekçe, idari yaptırımlarda hangi yargı yerinin görevli olduğunun belirlenmesine katkıda bulunacak niteliktedir.

İdari yaptırımlarda görevli yargı merciinin belirlenmesi için, Kabahatler Kanununun 3. maddesinin 1. fıkrası ile 27. maddesinin 1. fıkrasının hangi idari yaptırımları kapsadığının ortaya konulması gerekmektedir. Özellikle idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımı dışındaki idari yaptırımların Kabahatler Kanununun 3. maddesinin 1. fıkrası kapsamında değerlendirilip değerlendirilmeyeceği önem arz etmektedir. Çünkü bu yaptırımların bahse konu madde kapsamında değerlendirilmesi halinde, özel kanunda başkaca bir düzenleme yoksa başvurulacak yargı mercii sulh ceza mahkemesi, aksi durumda ise idari yargı mercileri olacaktır.

Anayasa Mahkemesi'nin 01.03.2006 tarih ve E. 2005/108. K. 2006/35 sayılı kararının bu konuya açıklık getirdiğini söylemek mümkündür. 01 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren Kabahatler Kanununun 3. maddesindeki düzenlemenin⁴⁹ ve aynı Kanunun 27. maddenin 1. fıkrasının ilk cümlesinin⁵⁰ iptali istemiyle yapılan başvuruda Anayasa Mahkemesi şu değerlendirmelerde bulunmuştur: *"3. maddede "Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır" denilmektedir. Bu kuralın 2. maddedeki tanımla birlikte incelenmesinden, 5326 sayılı Kanun'un idari yargının görev alanını da kapsadığı anlaşılmaktadır. Ancak, Yasa'nın 19. maddesiyle bu kapsamın daraltılarak, diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen belirli bir süre için; bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, işyerinin kapatılması, ruhsat veya ehliyetin geri alınması, kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrüseferden alıkonulması gibi yaptırımlara ilişkin hükümler, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapıncaya kadar saklı tutulmaktadır."*

Anayasa Mahkemesi 5326 sayılı Kanunun idari yargının görev alanını kapsadığını belirtmekle birlikte, 19. madde ile kanunun kapsamının daraltıldığını belirtmiştir. Bu yoruma bakılırsa yüksek mahkemenin, 19. maddede belirtilen ve diğer kanunlarda öngörülen bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, işyerinin kapatılması, ruhsat veya ehliyetin geri alınması, kara,

⁴⁹ "Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır".

⁵⁰ "İdarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir."

deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrüseferden alıkonulması gibi yaptırımlarda, görevli yargı mercii olarak idari yargıyı kabul ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Mahkeme aynı kararında, “Yasa’nın 27. maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabileceği belirtilmektedir. Bu kuralın, ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler dışındaki, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararları için uygulanacağı açıktır... idare hukuku esaslarına göre tesis edilen bir idari işlemin, sadece para cezası yaptırımı içermesine bakılarak denetiminin idari yargı alanından çıkarılarak adli yargıya bırakılması olanaklı değildir.” açıklamasında bulunmuştur. İdari para cezasıyla alakalı olarak yapılan bu açıklamada, mahkemelerce, ilgili kanunlarda idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi dışındaki tedbir niteliğindeki idari yaptırımlarda, 27. maddenin 1. fıkrasında belirtilen sulh ceza mahkemesine başvuru yolu kuralının zaten uygulanmayacağını, yaptırımı düzenleyen kanunda açık bir hüküm bulunmaması halinde dahi idari yargı mercilerinin görevli olacağını kabul ettiğini söylemek mümkündür.

Anayasa Mahkemesi’nin bu kararında yer alan gerekçe ve açıklamalar, idari yaptırımlarda başvurulacak yargı kolu açısından Kabahatler Kanununun kapsam ve sınırının çizilmesinde temel alınacak niteliktedir.

c. Danıştay’ın Yaklaşımı

Danıştay, idari yaptırımlarda görev konusuyla ilgili olarak verdiği kararlarda, Kabahatler Kanunu hükümleri kapsamında idari yaptırımlara karşı genel başvuru yerinin sulh ceza mahkemesi olduğunu kabul etmekle birlikte, bazı hallerde idari yargının görevli olduğunu belirtmeyi de ihmal etmemektedir. Bu hallerin ilki özel kanunda idare mahkemelerine başvurulacağına ilişkin bir hüküm bulunması, diğeri idari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi hakkında idari yargının görev alanına giren kararların verilmiş olmasıdır. Bununla birlikte Danıştay bu istisnalara Kabahatler Kanununun 19. maddesi kapsamında bir yaptırımın söz konusu olması halini de eklemekte ve bu hallerde uyuşmazlığın görüm ve çözümünde idari yargının görevli olduğuna karar vermektedir⁵¹.

Danıştay’a göre sürücü belgesinin süreli olarak geri alınması, 2918 sayılı Kanunun Ek 2. maddesi uyarınca aracın trafikten geçici olarak men edilmesi, işyerinin 4207 sayılı Kanunun 5. maddesi uyarınca süreli olarak kapatılması, 1608 sayılı Kanun uyarınca süreli araç bağlama yaptırımları 19. maddede

⁵¹ D10D, 22.09.2016, E. 2016/1866, K. 2016/3488 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 15.08.2019.

sayılan istisnalar içinde bulunmaktadır. Bu nedenle bahse konu yapıtlımlarda idari yargı mercilerinin görevli olduğı görüşündedir⁵².

Danıştay, idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yapıtlımı dışındaki idari yapıtlımlarda, yapıtlımı düzenleyen kanun hükmünde başvurulacak yargı mercii gösterilmemiş olması durumunda, mutlak olarak idari yargının görevli olduğı görüşünde değildir. Bu idari yapıtlımları düzenleyen kanun hükmünde, başvurulacak yargı mercii gösterilmemiş olması durumunda, şayet idari yapıtlım Kabahatler Kanununun 19. maddesinde sayılan konulardan değilse ve 27. maddesinin 8. fıkrası kapsamına giren idari işlem de yoksa adli yargının görevli olduğına karar vermektedir. Konuya ilişkin bir uyuşmazlıkta, *“davacı şirket tarafından üretilen dikişsiz çelik çekme tüplerin mevzuata aykırı olduğundan bahisle düzenlenen 768 ile 829 nolu tutanaklar ile tespit edilen aykırılığın giderilmesi için 180 gün süre verilmesine ilişkin 09/12/2011 tarihli işlemin iptali istemiyle açılan davada ... idari yapıtlımın; 5326 sayılı Kanun’un 16. maddesinde sözü edilen ilgili kanunlarda yer alan tedbirler kapsamında olduğı, 5326 sayılı Kanun’un 19. maddesi ve 27. maddesinin 8. fıkrası kapsamına giren idari işlemlerden de olmadığı... 4703 sayılı Kanun’da ve bu Kanun’a dayanılarak çıkartılan Yönetmelik’te kanun yolu gösterilmediğı dikkate alındığında; ... 5326 sayılı Kabahatler Kanununun genel hükümlerinin uygulanması ve bu yapıtlıma karşı açılan davanın sulh ceza hakimliğinde görülmesi gerektiğinden davanın görev yönünden reddine karar verilmesi gerekirken, işin esasının incelenmesi suretiyle dava konusu işlemin iptali yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmadığı”* yönünde karar verilmiştir⁵³. Başka bir uyuşmazlıkta *“davacının kontrollü hayvan olarak koruyuculuğunu üstlendiğı 230 kadar hayvana el konması ve başka yere nakledilmesine ilişkin İl Hayvanları Koruma Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada, idari yapıtlımın; 5326 sayılı Kanun’un 16. maddesinde sözü edilen ilgili kanunlarda yer alan tedbirler kapsamında olduğı; 5326 sayılı Kanun’un 19. maddesi ve 27. maddesinin 8. fıkrası kapsamına giren idari işlemlerden de olmadığı, dolayısıyla, 5199 sayılı Kanun’da kanun yolu gösterilmediğı dikkate alındığında; idari tedbir niteliğindeki idari yapıtlıma, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun genel hükümlerinin uygulanması ve bu yapıtlıma karşı açılan davanın sulh ceza hakimliğinde görülmesi gerektiğine”* karar verilmiştir⁵⁴.

⁵² D10D, 22.09.2016, E. 2016/1866, K. 2016/3488 sayılı kararı; D15D, 16.01.2017, E. 2016/5476, K. 2017/211 sayılı kararı, 15.07.2019; DİDDK, 25/05/2015, E. 2013/136, K. 2015/2033 sayılı kararı; D8D, 19.02.2014, E. 2013/5835, K. 2014/1082 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 25.08.2019.

⁵³ D10D, 14.05.2019, E. 2014/977, K. 2019/3832 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 29.08.2019.

⁵⁴ D10D, 29.04.2019, E. 2019/975, K. 2019/3397 sayılı kararı; *“davacının, Bakanlık onayı olan yerlerde onaylı olmayan veteriner tıbbi ürün ürettiğinin tespit edildiğinden bahisle,*

Bu kararlardan hareketle Danıştay'ın görüşü, diğer kanunlardaki idari yaptırımların idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi olup olmadığına bakılmaksızın, kanun yolu bakımından Kabahatler Kanununa tabi olduğu yönündedir. İdari yaptırımlarda görevli yargı yeri konusunda, Danıştay'ın zımnen idari ceza-idari tedbir ayrımını da kullandığını söylemek mümkündür. Danıştay'ın Kabahatler Kanununun 19. maddesi kapsamındaki idari yaptırımlarda idari yargıyı görevli görmesi, adli yargıyı görevli gördüğü diğer idari yaptırımlarda ise, yaptırımın idari tedbir niteliğinde olduğunu özellikle belirtmesi, zımnen idari ceza-idari tedbir ayrımını kullanıldığını göstermektedir.

Danıştay, idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımı dışında idari yaptırım kararı alınması ve yaptırımı düzenleyen kanun hükmünde, başvurulacak yargı mercii gösterilmemiş olması durumunda, yaptırımın Kabahatler Kanununun 19. maddesinde sayılan istisnalar içinde bulunması veya 27/8 maddesi kapsamında kalması halinde idari yargı yerlerinin görevli olduğu görüşündedir⁵⁵. İdari yaptırımlarda görevli yargı yeri konusunda, Danıştay kararları kendi içinde istikrar göstermektedir.

d. Uyuşmazlık Mahkemesi'nin Yaklaşımı

İdari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımı dışındaki idari yaptırımlarda, yaptırımı düzenleyen kanunda görevli yargı merciiine ilişkin bir hükmün bulunmamasına halinde, Uyuşmazlık Mahkemesi'nin verdiği kararlarda uygulama birliği ve tutarlılık bulunduğunu söylemek mümkün değildir. Yüksek mahkeme bu uyuşmazlıklarla ilgili kararlarında kimi zaman sulh ceza hâkimliklerinin, kimi zaman da idari yargının görevli olduğuna karar verebilmektedir. Örneğin Danıştay'ın aksine, sürücü belgesinin süreli olarak geri alınması, işyerinin 4207 sayılı Kanunun 5. maddesi uyarınca süreli olarak kapatılması, 1608 sayılı Kanun uyarınca süreli araç bağlama yaptırımlarında sulh ceza hâkimliklerinin görevli olduğuna karar vermektedir⁵⁶. Bu kararlarında,

5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nun 37. maddesinin (b) bendi gereğince üretim yerinin onayının 1 yıl süreyle askıya alınmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle" açılan davada da benzer yönde verilen D10D, 09.04.2019, E. 2014/5223, K. 2019/2731 sayılı kararı; "muhtelif sokaklarında ruhsatsız kazı yapılarak toprak zeminin tahrip edildiğinden bahisle, Alt Yapı Koordinasyon Merkezi Müeyyideler Yönetmeliği hükümleri uyarınca cezalı zemin tahrip ücreti uygulanmasına ilişkin karar ile bu karar doğrultusunda, söz konusu bedelin 30 gün içerisinde ödenerek kazı ruhsatı alınması, aksi takdirde yasal işlem başlatılacağına ilişkin ...sayılı işleminin iptali" istemiyle açılan davada benzer yönde verilen DİDDK, 21.03.2019, E. 2018/2763, K. 2019/1242 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 29.08.2019.

⁵⁵ D10D, 29.04.2019, E. 2019/975, K. 2019/3397 sayılı kararı; verilen D10D, 09.04.2019, E. 2014/5223, K. 2019/2731 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 05.09.2019.

⁵⁶ Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, 24.10.2016, E. 2016/24, K. 2016/449, sayılı kararı, Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, 28.12.2015, E. 2015 / 868, K. 2015 / 903, sayılı

söz konusu yaptırımları düzenleyen özel kanunlarda görevli mahkemenin gösterilmediğini, Kabahatler Kanununun 5560 sayılı Kanunla değişik 3. maddesinde idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağını belirtildiğini, bu nedenle Kanunun 27. maddesinin 1. fıkrası uyarınca adli yargı yerinin görevli olduğunu belirtmektedir.

Ehliyetin geri alınmasına ilişkin kararlarında yüksek mahkeme, Kabahatler Kanununun “Saklı tutulan hükümler” başlığını taşıyan 19. maddesine de gerekçede yer vermektedir. Bu maddede yer alan, *“Diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen belirli bir süre için, ... ehliyetin geri alınması, ... gibi yaptırımlara ilişkin hükümler, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapılmıyana kadar saklıdır”* cümlesinde geçen ve istisna olarak sayılan, ehliyetin süreli olarak geri alınması yaptırımını düzenleyen 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 112. maddesinin, 12.7.2013 tarih ve 6495 sayılı Kanunun 20. maddesiyle değiştirilerek yeniden düzenlendiği ve maddenin yeni halinde kanun yoluna ilişkin bir düzenlemeye yer verilmediğini belirtmektedir⁵⁷. Uyuşmazlık Mahkemesi bu gerekçesinde, ehliyetin geri alınması yaptırımını düzenleyen kanunda Kabahatler Kanununun 19. maddesinde belirtildiği şekilde, bu kanuna uygun değişiklik yapıldığını, bu nedenle Kabahatler Kanununda öngörülen kanun yolunun uygulanması gerektiğini açık değilse de dolaylı olarak belirtmektedir.

Buna karşılık 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun Ek 2. maddesi uyarınca aracın trafikten geçici olarak men edilmesi yaptırımına ilişkin görev uyuşmazlıklarında ise, idari yargının görevli olduğuna karar vermektedir⁵⁸. Konuyla ilgili kararlarında, *“5326 sayılı Kabahatler Kanununun “Saklı tutulan hükümler” başlığını taşıyan 19. maddesinde ise, “(1) Diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen belirli bir süre için; a) Bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, b) İşyerinin kapatılması, c) Ruhsat veya ehliyetin geri alınması, d) Kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrüseferden alıkonulması, gibi yaptırımlara ilişkin hükümler, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapılmıyana kadar saklıdır” denildiği, aracın altmış gün süre ile trafikten men edilmesine ilişkin karar, 2918 ve 5326 sayılı Kanunlar uyarınca incelendiğinde, idari davaya konu edilebilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu*

kararı, Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, 10.07.2017, E. 2017/454, K. 2017/505, sayılı kararı, Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, 24.05.2013, E. 2013/1656, K. 2013/1869 sayılı kararı, [www. http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr](http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr), erişim tarihi 05.09.2019.

⁵⁷ Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, 27.01.2014, E. 2013/1897, K. 2014/31 sayılı kararı, [www. http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr](http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr), erişim tarihi 05.09.2019; Uyuşmazlık Mahkemesi, 24.09.2018, E: 2018/569, K: 2018/506, RG, 24.10.2018, 30575.

⁵⁸ Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, 26.09.2016, E. 2016/399, K. 2016/432 sayılı kararı; [www. http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr](http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr), erişim tarihi 05.09.2019.

idari bir işlem olduğu, 2918 sayılı Kanun'un 112. maddesinde aracın geçici olarak trafikten men edilmesi hususunun sulh ceza mahkemelerinin görevine dâhil edilmediği ve 5326 sayılı Kanun'un 19. maddesinde, diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen belirli bir süre için kara nakil aracının trafikten alıkonulmasına ilişkin hükümlerin geçici istisnalar içinde sayıldığı dikkate alındığında; aracın altmış gün süre ile trafikten men edilmesine ilişkin davaya bakma görevi idare mahkemesine ait olduğu" gerekçesine yer vermektedir⁵⁹. Uyuşmazlık Mahkemesi, bu idari yaptırımın, Kabahatler Kanununun 19. maddesinde yer alan geçici istisnalar kapsamında olduğunu kabul etmektedir.

Sürücü belgesinin süreli olarak geri alınması yaptırımı ile aracın trafikten geçici olarak men edilmesi yaptırımı, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununa göre uygulanan yaptırımlardır. Sürücü belgesinin süreli olarak geri alınması yaptırımında adli yargının, aracın trafikten geçici olarak men edilmesi yaptırımında ise idari yargının görevli görülmesi, Uyuşmazlık Mahkemesi'nin aynı kanuna tabi olan benzer yaptırımlara ilişkin verdiği kararların birbiriyle çeliştiğini göstermektedir.

İdari para cezası ile mülkiyetin kamuya geçirilmesi dışında kalan ve 19. maddede sayılan durumlar haricindeki idari tedbir niteliğindeki yaptırımlarda görevli yargı yeri konusunda da, Danıştay'ın aksine, Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarının istikrar arz etmediği görülmektedir. Örneğin bir uyuşmazlıkta, "belirli bir süre verilmeden, geminin süresiz seferden men edilmesine ilişkin kararın, idari davaya konu edilebilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu idari bir işlem olduğu ve 5326 sayılı Kanun'un 19. maddesinde belirli bir süre için kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrüseferden alıkonulmasına ilişkin hükümlerin geçici istisnalar içinde sayıldığı hususu da dikkate alındığında; geminin seferden men edilmesine ilişkin olarak açılan davaya bakma görevi idare mahkemesine ait olduğu" yönünde karar verilmiştir⁶⁰. Yüksek mahkeme yukarıda da belirtildiği üzere, Kabahatler Kanununun 19. maddesi kapsamında değerlendirilmesi gereken uyuşmazlıkları, bu kapsamda değerlendirmeyerek adli yargıyı görevli görmesine karşın, Kabahatler Kanununun 19. maddesi kapsamında olmadığı açık olan süresiz seferden men yaptırımını ise 19. madde kapsamında değerlendirerek idari yargıyı görevli görmüştür. Süresiz seferden men yaptırımı 19. madde kapsamında sayılan ve belirli süre için öngörülen bir yaptırım değildir. Aksine süresiz men yaptırımıdır. Bu yaptırımın 19. madde kapsamında kabul edilmesi kanuna açıkça aykırıdır.

⁵⁹ Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, 26.09.2016, E. 2016/399, K. 2016/432 sayılı kararı, Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, 04.05.2015, E. 2015/270, K. 2015/289 sayılı kararı, www. http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr, erişim tarihi 05.09.2019.

⁶⁰ Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, 26.03.2018, E. 2018/68, K. 2018/154 sayılı kararı, www. http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr, erişim tarihi 05.10.2019.

Uyuşmazlık Mahkemesi, 5149 sayılı Spor Müsabakalarında Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanun'un 11. maddesinin birinci fıkrasına muhalefet edildiğinden bahisle aynı Kanun'un 18. maddesi uyarınca, davacının 6 ay spor müsabakalarını seyirden men ve idari para cezası ile cezalandırılmasına ilişkin uyuşmazlıkta, dava konusu edilen idari para cezası ile 6 ay spor müsabakalarını seyirden men cezasının 5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden biri olduğu ve Kabahatler Kanununun 5560 sayılı Kanun'la değişik 3. maddesinde belirtildiği üzere, idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı nedeniyle, görevli mahkemenin belirlenmesinde 5326 sayılı Kanun hükümleri dikkate alınacağından, davanın görüm ve çözümünde, anılan Kanunun 27. maddesinin (1) numaralı bendi uyarınca adli yargı yerinin görevli olduğuna, karar vermiştir⁶¹. Bu kararda diğer tedbir niteliğinde bir yaptırım olan *"davacının 6 ay spor müsabakalarını seyirden men"* cezası yönünden, Kabahatler Kanununun 19. maddesi kapsamında bir değerlendirme dahi yapılmaksızın adli yargının görevli olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Başka bir uyuşmazlıkta ise, idare tarafından talep edildiği halde, iptal edilen iddia biletlerinin ibraz edilmemesi nedeniyle, Spor Müsabakalarına Dayalı Sabit İhtimalli ve Müşterek Bahis Oyunları Uygulama Yönetmeliğinin 13/2 ve 24 üncü maddenin birinci fıkrasının (p) bendi hükümlerine istinaden, davacı adına kayıtlı... Spor Toto Sayısal Bayiliğinin iptal edilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, dava konusu işlemin, hem bayilik sözleşmesine, hem de Spor Müsabakalarına Dayalı Sabit İhtimalli ve Müşterek Bahis Oyunları Uygulama Yönetmeliği hükümleri uyarınca tesis edildiği; idarece, kamu gücüne dayanılarak tek yanlı düzenlenen bayilik sözleşmesinde yer alan yaptırımların uygulanmasına ilişkin işlemin iptali isteminden doğan uyuşmazlığın çözümünde, idari yargı yerinin görevli olduğu sonucuna

⁶¹ Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, 02.05.2011, E. 2010/331, K. 2011/77 sayılı kararı; benzer yönde *"idari para cezası ve "üretim ile ilgili faaliyetin durdurulacağına" ilişkin idari tedbir kararının, 5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden biri olduğu, 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nda da idari para cezasına ve idari tedbirlere itiraz konusunda görevli mahkemenin gösterilmediği anlaşılmıştır. Bu durumda, Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinde belirtildiği üzere, idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacak olması nedeniyle, görevli mahkemenin belirlenmesinde 5326 sayılı Yasa hükümleri dikkate alınacağından, idari para cezasına ve üretim ile ilgili faaliyetin durdurulacağına ilişkin idari tedbir kararına karşı açılan davanın görüm ve çözümünde, anılan Kanunun 27. maddesinin (1) numaralı bendi uyarınca adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varıldığına"* dair Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, 28.12.2015, E. 2015/842, K. 2015/878 sayılı kararı, [www. http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr](http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr), erişim tarihi 05.10.2019.

varılmıştır⁶². Bu kararda dava konusu işlemin, diğer tedbir niteliğindeki yaptırım olduğu kabul edilmekle birlikte, Kabahatler Kanunu kapsamında bir irdeleme yapılmaksızın, yaptırımın “idari işlem” olduğundan hareketle idari yargının görevli olduğu sonucuna varılmıştır. Gerçekten de idari yaptırım kararları idari işlem niteliğindedir. Ancak bu nitelik tüm idari yaptırımlar için söz konusudur. Görev uyuşmazlığı konusu yapılan diğer idari yaptırımlar için “idari işlem” kıstasından hiç yararlanmayan yüksek mahkeme, bu yaptırımda dava konusunun “idari işlem” niteliğinde olduğundan hareketle görevli yargı yerini belirlemektedir. İdari yaptırımlar konusunda görevli yargı yerinin tespitinde idari işlem kıstasının kullanılması tüm idari yaptırımların idari yargıda görülmesi gerektiği sonucunu ortaya çıkarır. Yüksek mahkeme bu ölçütü uygulayacaksa tüm idari yaptırımlar için uygulamalı, birinde uygulayıp bir diğerinde uygulamama yoluna gitmemelidir. Ancak dava konusu idari işlem idari yaptırım olarak kabul edilmiyorsa, bu durum kararda açıkça belirtilmek suretiyle “idari işlem” kıstasından hareket edilerek görevli yargı yerinin belirlenmesi mümkün olabilir. Bu nedenle Spor Toto Sayısal Bayiliğinin iptal edilmesine ilişkin işlemin iptaline ilişkin uyuşmazlıkta, Kabahatler Kanunu kapsamında bir inceleme yapılmadan “idari işlem” kıstasından hareketle idari yargının görevli kılınmasına ilişkin karara katılmıyoruz.

Bu kararlardan da anlaşılacağı üzere, para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi dışındaki idari yaptırımlarda görevli yargı yeri konusunda, Uyuşmazlık Mahkemesinin bir ölçüt geliştirmediği görülmektedir. Uyuşmazlık Mahkemesi, idari ceza - idari tedbir ölçütünden ise hiç yararlanmamıştır. Uyuşmazlık Mahkemesi idari ceza - idari tedbir ölçütünden yararlanması halinde, Kabahatler Kanununda öngörülen idari yaptırım kapsamında olmayan “idari ceza” niteliğindeki idari yaptırımlarda idari yargının görevli olduğunu çok daha rahat söyleyebilirdi. Örneğin yukarıda belirtilen geminin süresizseferden men edilmesine ilişkin karar ile Spor Toto Sayısal Bayiliğinin iptal edilmesine ilişkin işlem, Kabahatler Kanunu anlamındaki idari yaptırımın kapsamında olmayan “idari ceza” niteliğinde bir yaptırımdır. Bu idari yaptırımlar, idari işlem niteliğinde olduğundan ve Kabahatler Kanunu kapsamında bulunmadığından idari yargının görevindedir.

e. Bölge İdare Mahkemelerinin Yaklaşımı

İdari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi dışındaki idari yaptırımlarda, yaptırımı düzenleyen kanun hükmünde başvurulacak yargı merciinin gösterilmemiş olması durumunda, görevli yargı merciinin hangisi olduğu konusunda Uyuşmazlık Mahkemesi ile Danıştay arasında görüş birliği

⁶² Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, 14.01.2013, E. 2012/124, K. 2013/3 sayılı kararı, [www. http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr](http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr), erişim tarihi 12.10.2019.

bulunmaması nedeniyle, bölge idare mahkemeleri de aynı konuda farklı kararlar vermektedir. Örneğin sürücü belgesinin geçici olarak geri alınması işleminin iptali istemiyle açılan davalarda, bölge idare mahkemelerince hem görev yönünden ret kararları⁶³ hem de davanın esasının incelenmesi yönünde kararlar⁶⁴ verilmektedir.

Yine 4207 sayılı Kanun uyarınca işyerinin belli süre ile kapatılmasına ilişkin idari yaptırım kararlarına karşı açılan davalarda da, bölge idare mahkemelerince hem görev yönünden ret kararları⁶⁵, hem de davanın esasının incelenmesi yönünde kararlar⁶⁶ verilmektedir.

Bölge idare mahkemelerince verilen kararlarda, benimsenen görüş doğrultusunda Danıştay veya Uyuşmazlık Mahkemesi'nin konuya ilişkin gerekçesine yer verilmektedir. Bu şekilde, aynı konudaki idari yaptırımlarda yargısal denetiminin hem idari hem de adli yargı tarafından gerçekleştirilmesi uygulamada karmaşaya sebep olmakta ve bu durum dolaylı da olsa mahkemeye erişim sorununu ortaya çıkarmaktadır⁶⁷.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

1- İdarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararlarında hangi yargı merciinin görevli olduğu hususunda doktrinde ve yargı kararlarında bir ihtilaf bulunmamaktadır. Kabahatler Kanununda düzenlenen bu yaptırımlar için görevli yargı mercii sulh ceza hâkimliğidir. Özel kanunlarında düzenlenenler için ise yargı yeri ayrıca gösterilmişse bu mercii, gösterilmemiş ise sulh ceza hâkimlikleri görevli yargı merciidir.

İdarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi dışındaki diğer idari yaptırımlarla ilgili özel kanunlarında başvurulacak yargı mercii açık olarak gösterilmiş ise, bu yargı merciiine başvurulması gerekeceği tabiidir. Ancak bu yaptırımlarla ilgili özel kanunlarında başvurulacak yargı yeri gösterilmemesi

⁶³ İzmir Bölge İdare Mahkemesi 7İDD, 18.07.2019, E. 2019/643, K. 2019/623 sayılı kararı; Samsun Bölge İdare Mahkemesi 3İDD, 11.04.2019, E. 2019/587, K. 2019/549 sayılı kararı; Konya Bölge İdare Mahkemesi 5İDD, 12.12.2018, E. 2018/1545, K. 2018/1773 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 15.10.2019.

⁶⁴ Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 4İDD, 25.06.2019, E. 2019/682, K. 2019/1170 sayılı kararı; İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 8İDD, 25.06.2019, E. 2019/708, K. 2019/758 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 15.08.2019.

⁶⁵ Konya Bölge İdare Mahkemesi 5İDD, 25.12.2018, E. 2018/1511, K. 2018/1935 sayılı kararı; Samsun Bölge İdare Mahkemesi 3İDD, 22.05.2019, E. 2019/576, K. 2019/720 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 15.08.2019.

⁶⁶ Ankara Bölge İdare Mahkemesi 9İDD, 27.06.2019, E. 2019/587, K. 2019/783 sayılı kararı; İzmir Bölge İdare Mahkemesi 6İDD, 20.06.2019, E. 2019/967, K. 2019/1111 sayılı kararı; ; İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 10İDD, 16.05.2019, E. 2019/622, K. 2019/1370 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi, 15.08.2019.

⁶⁷ ULUSOY, s. 189.

halinde hangi yargı merciine başvurulacağına açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Çünkü bu konuda adli ve idari yargı mercileri arasında çok sayıda görev uyuşmazlığı çıkmaktadır. Bu idari yaptırımlara ilişkin görev uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin çelişkili kararlar verdiği hususu da dikkate alındığında, konunun önemi daha da artmaktadır.

İdarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi dışındaki diğer idarî yaptırımlarda, görevli yargı yerinin tespiti noktasında Kabahatler Kanununda çok açık bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Kabahatler Kanununun maddesinin 1. fıkrasının a bendinde, bu Kanunun; idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı kuralına yer verilmiştir. Yasa'nın başvuru yolu başlıklı 27. maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabileceği hükmü yer almaktadır.

Kabahatler Kanununun 3. maddenin 1. fıkrasının a bendini, 27. maddenin 1. fıkrasından bağımsız olarak değerlendirmemek gerekir. Çünkü her iki maddede de, idari yaptırımlara karşı yargı yoluna ilişkin hükümler getirilmiştir. Kanunun 3. maddenin 1. fıkrasının a bendinde, 27. maddenin 1. fıkrasına atıfta bulunulmuştur. Kabahatler Kanununun idari yaptırım kararlarına karşı kanun yollarına ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacaktır. Kabahatler kanununun idari yaptırım kararlarına karşı kanun yollarına ilişkin hükümleri ise, sadece idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi idari yaptırım kararına ilişkindir. Kanunun 3. maddenin 1. fıkrasının a bendinde, idarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi dışındaki diğer tedbirler niteliğindeki idarî yaptırımları da kapsadığından bahsedilmemektedir.

Şayet Kanunun 3. maddenin 1. fıkrasının a bendi, *“Bu Kanunun; idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlardaki idari yaptırımlar hakkında aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanır”* şeklinde olsaydı, kanun koyucunun diğer kanunlardaki tüm idari yaptırımlar açısından 3. maddenin 1. fıkrasının a bendinin uygulanmasını arzu ettiği söylenebilirdi. Fakat bu maddede kanun koyucu, *“diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde”* ibaresine yer vermek suretiyle, diğer kanunlardaki idari yaptırımların konusuna ve türüne hiç değinmemektedir. Kanun koyucu tarafından bahse konu maddede, diğer kanunlardaki hangi tür idari yaptırımlar için kanun yolu gösterildiğini belirlemek için maddedeki *“Bu Kanunun; idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri”* ifadesinin esas alınması gerekir. Bu kanunda, kanun yoluna ilişkin hükümlerde yalnız idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımları

bakımından normatif düzenlemenin bulunduğu, diğer idari yaptırımlar bakımından herhangi bir kanun yolu düzenlemesine yer verilmediği şüpheden uzaktır. Bu durum dikkate alınarak *“Bu Kanunun; idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri”* ifadesi esas alındığında ise kanun koyucunun 3. maddenin 1. fıkrasının a bendini, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırımlarla sınırlı tuttuğu görülecektir.

Kanunun 3. maddenin 1. fıkrasının a bendine, bu maddede atf yapılan 27. maddenin 1. fıkrasındaki hükmü yerleştirerek okumak konunun daha net anlaşılmasını sağlayacaktır. *“Bu Kanunun; idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri”* ifadesi yerine, *“Bu Kanunun, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı, sulh ceza mahkemesine başvurulacağı hükmü”* ifadesinin yerleştirdiğimizde 3. maddenin 1. fıkrasının a bendi, *“Bu Kanunun, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı sulh ceza mahkemesine başvurulacağı hükmü, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacaktır”* biçimine dönüşür. 3. maddenin bu şekilde anlaşılması gerekmekte olup, bu yorumlama biçimi kanun koyucunun amacına da uygun düşecektir.

Öte yandan Kabahatler Kanununun 3. maddenin 1. fıkrasının a bendi, *bu Kanunun; idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı yönünde iken*, aynı fıkranın b bendinde ise, *kanun yolu dışındaki diğer genel hükümlerin, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacağı*, hükmüne yer verilmiştir. 3. maddenin 1. fıkrasının a bendi ile b bendi birlikte değerlendirildiğinde, diğer kanunlardaki idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesinde kanun yolu hükümleri bakımından, diğer kanunlarda aksine hüküm varsa kendi kanun hükümleri uygulanacak, bu iki yaptırım için Kanunun diğer genel hükümleri bakımından ise, kendi kanununda aksine hüküm olsa bile Kabahatler Kanunu uygulanacaktır. Bu haliyle, Kabahatler Kanununun 3. maddenin 1. fıkrasının b bendindeki düzenleme, a bendinin sadece idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırımları kapsadığını teyit etmektedir.

Kabahatler Kanununun 3. maddesinin değişiklik gerekçesi de bu görüşü destekler niteliktedir. 3. maddenin değiştirilmesine ilişkin 5560 sayılı kanun gerekçesinde, yasanın kanun yoluna ilişkin hükümlerinin 3. maddenin değiştirilmeden önceki haliyle, diğer kanunlarda yer alan idarî para cezasını gerektiren bütün fiiller açısından da uygulanabileceği, bu uygulamanın, üst kurullar tarafından verilen idarî para cezalarının yargı yolu bakımından bir tartışmaya neden olduğu, yeni madde metninde özellikle üst kurullara ilişkin kanunlarda bu kurulların vereceği idarî para cezalarına karşı ilk derece mahke-

mesi olarak Danıştay'a gidilebilmesine imkân tanıyan bir düzenleme yapıldığı belirtilmiştir⁶⁸.

Kanun koyucu tarafından 3. maddenin değişiklik gerekçesinde, sadece bir kısım idari para cezaları açısından idari yargı mercilerine başvurulması amaçlanmıştır. Bu para cezaları ise, kendi kanunlarında idari yargı mercilerine başvurulacağı açıkça düzenlenmiş olanlardır. Diğer bir deyişle, kanun koyucu 3. madde değişikliğiyle, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi bakımından, Kabahatler Kanunundaki kanun yollarına ilişkin hükmün kapsamının sınırlandırılmasını amaçlamıştır. Diğer kanunlardaki idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi dışındaki tedbir niteliğindeki idari yaptırımlar hakkında, 3. maddenin 1. fıkrasının a bendinin uygulanması gerektiğini ileri sürmek, Kabahatler Kanunundaki kanun yollarına ilişkin hükmün kapsamının genişletilmesi anlamına gelir. Bu durum ise kanun koyucunun amacına ters düşecektir.

Anayasa Mahkemesi Kabahatler Kanununun 3. maddesine ilişkin 01.03.2006 tarihli iptal kararında⁶⁹, *Yasa'nın 27. maddesinin (1) numaralı fıkrasında, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabileceğinin belirtildiği, bu kuralın, ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler dışındaki, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararları için uygulanacağı açıklamasına yer vermiştir. Anayasa Mahkemesi bu açıklamasında "diğer tedbirler"i hariç tutmak suretiyle, Kabahatler Kanunundaki kanun yollarına ilişkin hükümlerin ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler hakkında uygulanmayacağını belirtmiştir. Anayasa Mahkemesinin bu görüşü, 5560 sayılı kanunla yeniden düzenlenen 3. maddenin 1. fıkrasının a bendinin, ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirleri (idari yaptırımlar) kapsamadığı yönündeki görüşümüzü ve kanun koyucunun bu yöndeki amacını destekler niteliktedir.*

⁶⁸ 3. maddenin değişiklik gerekçesi "*Kabahatler Kanununun 3 üncü maddesinin yürürlükte olan metnine göre, bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanacaktır. Bunun sonucu olarak Kabahatler Kanununun kanun yoluna ilişkin hükümleri diğer kanunlarda yer alan idarî para cezasını gerektiren bütün fiiller açısından da uygulanabilecektir. Ancak, bu uygulama, üst kurullar tarafından verilen idarî para cezalarına ilişkin olarak yargı yolu bakımından bir tartışmaya neden olmuştur. Üst kurullar tarafından belli sektörlerdeki faaliyetlerin denetlenmesi bağlamında yüksek meblağlarda idarî para cezaları verilebilmektedir. Bu itibarla, madde metninde, özellikle üst kurullara ilişkin kanunlarda bu kurulların vereceği idarî para cezalarına karşı ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'a gidilebilmesine imkân tanıyan bir düzenleme yapılmıştır*" şeklindedir; <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1255m.htm>.

⁶⁹ Anayasa Mahkemesinin 01.03.2006 tarih ve E. 2005/108, K, 2006/35 sayılı kararı, 22.07.2006 tarih ve 26236 tarih ve 27418 sayılı Resmi Gazete.

Bu açıklamalar ışığında, kanun yolu açısından Kabahatler Kanununun 3. maddesi, diğer kanunlarda düzenlenip de kanun yolu gösterilmeyen idari yaptırımlardan sadece idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarında uygulanması gerekmektedir.

Aksi bir yorum işyerinin mühürlenmesi, görevden uzaklaştırma gibi Kabahatler Kanununun 19. maddesi kapsamında olmamakla birlikte sınırsız sayıda idari tedbir niteliğindeki idari yaptırımın, adli yargıda görülmesine neden olabilecektir. Bu durum ise kanun yolunun, normatif bir düzenlemeye dayanmaksızın yorumla veya mahkeme kararıyla belirlenmesine yol açacaktır.

Gerek idari yargı uygulaması ve gerekse de Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarının, idarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi dışındaki tedbir niteliğindeki idari yaptırımlarda, Kabahatler Kanununun 3. maddesinin 1. fıkrasının a bendinin uygulanması gerektiği yönündedir. Yukarıda belirtildiği üzere, konuya ilişkin olarak doktrindeki birçok görüşün aksine gelişen yargı uygulamasının sebebi, Kabahatler Kanununun 3. maddenin 1. fıkrasının a bendinin ele alınış tarzından ve lafzının bu tür yorumlara mahal vermesinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle Kabahatler Kanununun 3. maddenin 1. fıkrasının a bendi, kanun koyucunun amacına uygun olacak şekilde ve farklı yorumlara mahal vermeyecek şekilde yeniden ele alınmalıdır. Ya da kanun koyucunun amacına aykırı olarak idari tedbir niteliğindeki birçok işlemin uygulamada adli yargıya bırakılması ve bu duruma Kabahatler Kanununun 3. maddenin 1. fıkrasının a bendinin ifade tarzının sebebiyet vermesi nedeniyle, kanunun bu hükmünün iptali için Anayasa Mahkemesine somut norm denetim yoluyla başvurulabilir.

2- Kabahatler Kanununun “Saklı tutulan hükümler” başlığını taşıyan 19. maddesinde, *“(1) Diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen belirli bir süre için; a) Bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, b) İşyerinin kapatılması, c) Ruhsat veya ehliyetin geri alınması, d) Kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrüseferden alıkonulması, gibi yaptırımlara ilişkin hükümler, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapılmıyca kadar saklıdır”* kuralına yer verilmiştir.

Bu hüküm de, Kabahatler Kanununda yer verilen kanun yolunun hangi idari yaptırımlarda uygulanması gerektiği konusunda yol göstericidir. Anayasa Mahkemesi’nin, *“19. maddeyle kanunun kapsamının daraltıldığı”* açıklamasına yer vermekle⁷⁰, bu maddede belirtilen yaptırımlarda idari yargının görevli yargı mercii olduğunu kabul ettiğini söylemek mümkündür.

Öte yandan 19. maddede yer verilen diğer idari yaptırımların geçici istisnalar içinde sayılması, 3. maddenin 1. fıkrasının a bendinin, idari para

⁷⁰ Anayasa Mahkemesinin 01.03.2006 tarih ve E. 2005/108. K. 2006/35 sayılı kararı, 22.07.2006 tarih ve 26236 tarih ve 27418 sayılı Resmi Gazete.

cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırımlarla sınırlı tutulduğunun diğer bir göstergesidir.

Uyuşmazlık Mahkemesi de, Kabahatler Kanununun 19. maddesinde yer verilen idari yaptırımlara ilişkin hükümlerin geçici istisnalar olduğu, bu kapsamdaki idari yaptırımlara ilişkin davaya bakma görevinin idari yargıya ait olduğu görüşündedir⁷¹. Ancak Uyuşmazlık Mahkemesi, sürücü belgesinin geri alınmasına ilişkin uyuşmazlıklarda, 19. maddede yer verilen, *diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen bazı idari yaptırımlara ilişkin hükümlerin, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapıncaya kadar saklı olduğu* kuralından hareketle, bu istisnalar içinde sayılan “ehliyetin geri alınması”na ilişkin hükmün, 12.7.2013 tarih ve 6495 sayılı Kanunun 20. maddesiyle 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 112. maddesinde yapılan değişiklik ile yeniden düzenlendiği ve bu karara karşı kanun yoluna ilişkin bir düzenlemeye yer verilmediğini belirterek, bu yaptırımdan doğan uyuşmazlıklarda adli yargının görevli olduğuna karar vermektedir⁷². Bu kapsamda Kabahatler Kanununun 19. maddesinde yer verilen, *diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen bazı idari yaptırımlara ilişkin hükümlerin, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapıncaya kadar saklı olduğu* hükmünün ne şekilde anlaşılması gerektiği, mahkemenin kararlarındaki gerekçelerin, çelişkilerin ve bu kararların isabetli olup olmadığının değerlendirilmesi için gereklidir⁷³.

Kabahatler Kanununun 19. maddesi ve bu kanuna ilişkin tasarının genel gerekçesi birlikte değerlendirildiğinde, maddede sayılan yaptırımların idari ceza niteliğinin ağır basması nedeniyle bu yaptırımların idari ceza olarak kabul edildiği ve bunlara Kabahatler Kanunu hükümlerinin uygulanmasının engellenmek istendiği görülmektedir. Temel kıstas ise, bu yaptırımların idari tedbir olarak görülmeyip idari ceza olarak kabul edilmesidir. Bu tür idari cezalara, 19. madde hükmü olmasaydı dahi Kabahatler Kanunu uygulanmayacaktı. Çünkü ilgili kanunlardaki idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi haricindeki idari cezalar, Kabahatler Kanunu kapsamında bir idari yaptırım değildir. 19. maddede sayılan idari yaptırımlara, Kabahatler Kanununun sadece kanun yoluna ilişkin hükümleri değil genel hükümlerinin tümü uygulanmayacaktır.

⁷¹ Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, 26.09.2016, E. 2016/399, K. 2016/432 sayılı kararı, [www. http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr](http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr), erişim tarihi 16.10.2019.

⁷² Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, 10.07.2017, E. 2017/436, K. 2017/491 sayılı kararı, [www. http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr](http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr), erişim tarihi 16.10.2019.

⁷³ Kanunun 19. madde gerekçesinde “belirli bir süre için uygulanmaları ve bu nedenle idari ceza niteliğini taşımaları dolayısıyla; söz konusu yaptırımların tasarıda benimsenen idari yaptırım sistemiyle bağdaşmadığı, ilgili kanunlarda yer alan bu yaptırımların etkisiz kalmasının uygulama açısından ortaya çıkarılabileceği muhtemel sakıncaları giderebilmek için bu madde hükmünün kabul edildiği” belirtilmiştir. ÇINARLI, s. 497.

19. maddede öngörülen ve saklı tutulan yaptırımların kanun yoluna ilişkin olarak ilgili kanununda değişiklik yapılması, bu idari yaptırımların Kabahatler Kanununa tabi olması için yeterli değildir. Yapılan değişikliğin Kabahatler Kanununa uygun bir değişiklik olması gerekir. Kabahatler Kanununa uygun değişiklik yapılması, bu idari yaptırımların kanun yolu bakımından, Kabahatler Kanununa tabi olduğunun kendi yasasında açık olarak belirtilmesiyle veya bu yaptırımlara karşı sulh ceza mahkemesine başvurulacağına ilişkin açık hüküm getirilmesiyle olacaktır. Bu nedenle, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 112. maddesinde 2013 yılında değişiklik yapılmış ise de⁷⁴, maddenin yeniden düzenlenmiş halinde, bu yaptırıma karşı kanun yoluna ilişkin bir düzenlemeye yer verilmediği dikkate alındığında, yapılan bu değişikliğin Kabahatler Kanununa uygun bir değişiklik olarak kabul edilmesine olanak bulunmamaktadır. Öte yandan 2918 sayılı Kanunun 112. maddesindeki yapılan değişiklik ile idari makamlarca tesis edilen yaptırımlarda, kanun yoluna ilişkin herhangi bir düzenleme yapmayarak susmayı tercih eden kanun koyucunun bu susmasını, Kabahatler Kanununa uygun değişiklik olarak yorumlamasına ve bu suskunluğa böyle bir anlam yüklenmesine katılmıyoruz.

Uyuşmazlık Mahkemesi Danıştay'ın aksine, sürücü belgesinin süreli olarak geri alınması, işyerinin 4207 sayılı Kanunun 5. maddesi uyarınca süreli olarak kapatılması, 1608 sayılı Kanun uyarınca süreli araç bağlama yaptırımlarında sulh ceza hâkimliklerinin görevli merci olduğuna karar vermekte iken, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun Ek 2. maddesi uyarınca aracın trafikten geçici olarak men edilmesi yaptırımına ilişkin çıkan görev uyuşmazlıklarında idari yargının görevli olduğuna karar vermektedir.

⁷⁴ 2918 sayılı Kanun'un Adli Kuvuşturma ve Cezaların Uygulanması başlıklı Dokuzuncu Kısım'a dahil "Bu Kanundaki suçlarla ilgili davalara bakacak mahkemeler ve yetkileri " başlığı altında düzenlenen 112. maddesinin ilk paragrafında; sürücü belgelerinin geçici olarak geri alınması hariç olmak üzere bu Kanundaki hafif para cezasını veya bu kanundaki hafif hapis cezasını, belgelerin geri alınması ve iptali veya işyerlerinin kapatılması cezasını gerektiren suçlarla ilgili davalara trafik mahkemelerinde, bunların bulunmadığı yerlerde yetki verilen sulh ceza mahkemelerinde bakılacağı ifade edilmiş iken; 12.7.2013 tarihli 6495 sayılı Kanun'un 20. maddesiyle yapılan değişiklik ile 112. maddenin başlığı, "Sürücü belgelerinin geri alınmasında ve iptalinde yetki"; şeklinde, madde ise, "Bu Kanunun 6 ncı maddesinde sayılan görevlilerin ve trafik tescil kuruluşlarının yetkilendirildiği haller hariç olmak üzere, sürücü belgelerinin geri alınmasına ve iptaline sulh ceza mahkemeleri karar verir. Bu Kanunun 51 inci maddesinin ihlali ve 118 inci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında yazılı "100 ceza puanını doldurmak" eylemi nedeniyle sürücü belgelerinin geri alınmasına yine bu Kanunun 6 ncı maddesinde sayılan görevliler yetkilidir. Sürücü belgelerinin geçici olarak geri alınması veya iptaline dair verilen kesinleşmiş mahkeme kararı örnekleri, sürücülerin sicillerine işlenmek üzere mahkemelerce ilgili trafik birimlerine gönderilir. Bu Kanuna göre görülen davalar, diğer kanunlara göre görülen davalarla birleştirilemez... " denilerek yeniden düzenlenmiştir.

Uyuşmazlık Mahkemesi'nce, çözümünde idari yargının görevli olduğuna karar verdiği idari yaptırım ile adli yargının görevli olduğuna karar verdiği idari yaptırımlar, Kabahatler Kanununun 19. maddesi kapsamında kalan ve aynı nitelikteki idari yaptırımlardır. Özellikle sürücü belgesinin süreli olarak geri alınması yaptırımları ile aracın trafikten geçici olarak men edilmesi yaptırımları 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununa göre uygulanan yaptırımlardır. Ancak Uyuşmazlık Mahkemesi, aynı kanundan kaynaklanan bu yaptırımlarda farklı yargı mercilerinin görevli olduğuna karar vermektedir.

Anayasanın 158. maddesine göre Uyuşmazlık Mahkemesi, adli ve idari yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümlemeye yetkilidir. Uyuşmazlık Mahkemesi'nin görev uyuşmazlıklarında verdiği kararların kesin olduğu da dikkate alındığında, benzer konularda farklı kararlar vermemesi gerektiği daha da önem arz etmektedir.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununa göre uygulanan aracın trafikten geçici olarak men edilmesi yaptırımlarında, Uyuşmazlık Mahkemesi'nce verilen ve idari yargının görevli olduğuna ilişkin kararlar, Kabahatler Kanununun kanun yoluna ilişkin hükümlerine ve kanun koyucunun amacına uygun olan kararlardır. Bu kararlarda yer verilen gerekçe, diğer idari yaptırımların hangi yargı merciinde görülmesi gerektiğine ışık tutabilecek niteliktedir.

Bu açıklamalardan Uyuşmazlık Mahkemesi'nin, idari yaptırımlarda görevli yargı yeri konusunda çıkan görev uyuşmazlıklarında yeterli bir ölçüt geliştirmedeği görülmektedir. Yine bu tür uyuşmazlıklarda, idari ceza-idari tedbir ayrımına ilişkin ölçütten de yararlanmamaktadır.

Kabahatler Kanununda idari ceza- idari tedbir ayrımının zımnen de olsa kullanıldığı, özellikle 19. madde kapsamındaki yaptırımların idari ceza niteliği ağır basması nedeniyle kanundan istisna tutulduğu açıktır. Diğer kanunlardaki idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi ile idari tedbir niteliği taşımayan idari cezalar, Kabahatler Kanunu tanımına uygun bir idari yaptırım değildir. İdari yaptırımlarla ilgili görev uyuşmazlıklarında, Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından idari ceza - idari tedbir ölçütünün kullanılması ve geliştirilmesinin görev uyuşmazlıklarının çözümüne katkı sağlayacağını düşünmekteyiz.

KAYNAKÇA

- **AKTAŞ Gülsüm**, “Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarında İdari Yargının Görev Alanı Ölçütleri(Belirlenebilir mi?)”, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Dergisi, S. 5, 2017, s. 1-35.
- **ASLAN M. Yasin**, “İdari Yaptırımlar”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 85, 2009, s.173-188.
- **BİLGİN Hüseyin**, “İdari Yargının Görev Alanında 5728 Sayılı Kanun ile Birlikte Oluşan Değişiklikler”, Terazi Hukuk Dergisi, S. 28, Y. 2008, s. 67-83.
- **BİLGİN Hüseyin/ÇELİK Barış**, “5728 Sayılı Kanun ile Birlikte İdari Yargının Görev Alanındaki Değişiklikler Üzerine Bir İnceleme”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 2, Y. 2009, s. 281-323.
- **CANDAN Turgut**, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, İstanbul 2015.
- **ÇAĞLAYAN Ramazan**, İdari Yaptırımlar Hukuku, Ankara 2006.
- **ÇELİK A. Ufuk**, “Kabahat Kimde? (Kabahatler Kanununa Yargı Yolu)”, Hukuk Gündemi, S. 4, 2006/Mart, Nisan, Mayıs, s. 28-31.
- **ÇINARLI Serkan**, “Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları Işığında İdari Yaptırımlarda Görevli Yargı Kolu Sorunu”, Terazi Hukuk Dergisi, C. 14, S. 151, s. 490-503.
- **DARENDELİ Vahap**, Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlıklar ve Davalar, Ankara 2004.
- **DERDİMAN R. Cengiz**, “Belediyelerin Kolluk Fonksiyonlarına İlişkin Genel Bir Deneme”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 6, S. 3, Temmuz 1997.
- **EROL Atanur**, İdari Yaptırımların Hukuki Nitelikleri ve İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Başvuru Yolları, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2009.
- **GÖZLER Kemal**, İdare Hukuku, C.I-II, Bursa 2009.
- **GÖZÜBÜYÜK A.Şeref/ TAN Turgut**, İdare Hukuku, Cilt II (İdari Yargılama Hukuku), Ankara 2012.
- **GÜÇLÜ Yaşar**, İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar, Ankara 2016.
- **GÜÇLÜ Yaşar**, “İdari Yaptırımlara Karşı Başvuru Yolları” Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Aralık Ocak 2009, S. 173.
- **GÜZEL Oğuzhan**, “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdari Yargının Görev Alanına Yönelik Müdahalelerin Değerlendirilmesi” Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XVII, , S. 1-2, Y. 2013, s. 1483-1524.

- **KANGAL Zeynel T.**, Kabahatler Hukuku, İstanbul 2011.
- **KARABULUT Mustafa**, “İdari Yaptırımların Hukuki Niteliği ve AYM’nin Kabahatler Kanunu Hakkındaki Kararı”, Terazi Hukuk Dergisi, Sayı 3, Kasım 2006, s. 63-68.
- **KARAGÜLMEZ Ali**, Adli ve İdari Para Cezaları, Ankara 2001.
- **MAHMUTOĞLU Fatih Selami**, Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda Yaptırım Rejimi, İstanbul 1995, s. 53 vd.
- **MAHMUTOĞLU Fatih Selami**, “Suç-Kabahat Ayrımı— İdari Ceza Hukukunun Temelleri”, İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Ankara 2009, s. 27-42.
- **OĞURLU Yücel**, İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, Ankara 2001.
- **ONAR Sıddık Sami**, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul 1966.
- **OTACI Cengiz/KESKİN İbrahim**, Türk Kabahatler Hukuku, Ankara 2010.
- **ÖZAY İlhan**, İdari Yaptırımlar, Kuramsal Bir Deneme, İstanbul 1985.
- **ÖZEN Mustafa**, İdari Ceza Hukuku, Ankara 2013.
- **ÖZKAYA ÖZLÜER İlgin**, “İdari Yaptırımların Özellikleri ve Çevre Kanunu”, Ankara Barosu Dergisi, 2015/1.
- **SANCAKDAR Oğuz**, “İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri”, İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Ankara 2009, s. 59-109.
- **TAN Turgut**, “İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ndeki Güvenceler”, Prof. Dr. A. Şeref GÖZÜBÜYÜK’e ARMAĞAN, Ankara 2005.
- **UĞUR Hüsamettin**, “Yüksek Mahkeme Kararları Işığında Kabahatler Kanununa Göre Kanun Yolları”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 89, 2010.
- **ULUSOY Ali**, İdari Yaptırımlar, İstanbul 2013.
- **YALÇIN İsmail**, Tüm Yönleriyle Kabahatler Hukuku, Ankara 2007.
- **YASİN Melikşah**, “Anayasa Mahkemesinin İdari Yargının Görev Alanı Sorununa Yaklaşımı”, Yıldızhan Yayla’ya Armağan, İstanbul 2002.

