

# İDARİ PARA YAPTIRIMINI GEREKTİREN EYLEMLER YÖNÜNDEN YARGILAMA REJİMİ

Fatih S. MAHMUTOĞLU\*

## I- Giriş

Suç adı verilen eylemlerin önlenbilmesi amacıyla çok çeşitli metotlara başvurulduğu bilinmektedir. Bunlar arasında halen güncelliğini koruyan ve ceza yargılamasının işlevini önemli ölçüde kolaylaştıran faaliyetlerden biri de bazı eylemlerin suç olmaktan çıkarılmasıdır. Gerçekten de önemsiz sayılabilecek toplumsal ihlâllerin ceza kanunlarında yer alması çeşitli sakıncalar doğurmaktadır. Sözgelimi, bu ihlâller mahkemelerin iş yüklerini aşırı derecede artırmakta, zaman kayıplarına neden olmakta ve ceza hukukunun sahip olduğu caydırıcılık gücünü ciddi olarak zayıflatmaktadır. Ayrıca yargılama faaliyetlerine ilişkin maliyetleri de olumsuz bir şekilde etkilemektedirler. Daha da önemlisi, bu eylemlerin ceza kanunlarında yer alması, kişisel özgürlüklerin ancak zorunlu hallerde kısıtlanabileceği ve ceza hukukunun toplumsal düzeni korumak için son araç olabileceği yönündeki çağdaş düşünce ile çelişmektedir. İşte suçlulukla mücadelede büyük ölçüde hız kazandırmış ve buna paralel olarak da idarenin basit ihlâller karşısında yaptırım uygulayabilmesi imkânı da, daha güncel hale gelmiş ve birçok ülke mevzuatında yerini almıştır.

Bilindiği üzere devlet idaresinin uyguladığı çok sayıda yaptırım bulunmaktadır. Esasen yaptırımların konu itibariyle oldukça fazla oluşu bunların tasnifini de zorlaştırmaktadır. Ancak yine de bazı üst başlıklar kullanılarak sözkonusu yaptırımları çeşitli tasniflere tabi tutabilme imkânı vardır. Sözgelimi bu yaptırımların bir kısmı, bizzat kişi üzerinde uygulanan tedbir niteliğindeki yaptırımlar şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Örn; sınırdışı etme, ihtar, zor kullanma gibi <sup>1</sup>.

\* Yard. Doç. Dr., İ. Ü. Hukuk Fakültesi Ceza ve Ceza Usul Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

1. Bkz. 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, madde 25, 27; 2559 sayılı PVSK. madde 9, 11, 13, 17; 5542 sayılı İl İdaresi Kanunu, madde 11; CMUK. madde 108; 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Selahiyetleri Hakkında Kanun, madde 19-27.

Diğer bir grup yaptırım ise yürütülen faaliyete ilişkindir. Örn; meslek ve sanatın icrasının yasaklanması, verilen izin ve ruhsatın geri alınması, izinsiz yürütülen faaliyetin durdurulması, satışın durdurulması gibi <sup>2</sup>.

Başka bir grup yaptırımın ise, kişinin mal varlığına yönelmiş olduğunu söyleyebiliriz. Örn; el koyma, yıkma, müsadere, para gibi yaptırımlar böyledir <sup>3</sup>.

Üç ana başlık altında toplamaya çalıştığımız bu yaptırımların dışında, hükmün ilanı, pasaport vermemek, sürücü ehliyetinin geri alınması, ehliyetsizlik gibi diğer bazı yaptırımları da sayabiliriz <sup>4</sup>. Ancak hemen belirtmeliyiz ki, çalışma konumuz idarenin uyguladığı para yaptırımlarına ilişkin yargısal rejimle ilgilidir. Esasen böyle bir sınırlamaya gidilmesi mevzuatımızda son derece karmaşık bir görünüm arzeden idari nitelikteki yaptırımlar yönünden zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

## II- Genel Olarak Para Yaptırımı ve Çeşitleri

Kamu hukukunda yeralan tüm para yaptırımlarının ortak yönü, suç teşkil etsin ya da etmesin bir hukuk normunun ihlâli sonucunda belli bir miktar paranın devlete ya da kanunda öngörülen başka bir yere ödenmesidir. Ancak gerek ceza kanunlarında ve gerekse ceza hükmü taşıyan diğer özel kanunlarda bulunan para cezası teriminin her zaman aynı anlama gelmediği de bilinmektedir. Bu nedenle de mevzuatımızdaki para cezaları doktrinde çeşitli tasniflere tabi tutulmakta ve bunların birbirleri ile olan benzer ve ortak yönleri belirtilmeye çalışılmaktadır.

Mevzuatımız açısından para cezalarını dört ana başlık altında toplayabiliriz. Bunlar kamu para cezaları, tazminat kabilinden para cezaları, medeni para cezaları ve idari nitelikte para (yaptırımları) cezalarıdır. İşte idari nitelikteki para yaptırımlarının tanımını ve hukuksal niteliğini tam olarak ortaya koyabilmek için diğer para yaptırımlarının sahip olduğu özelliklere de değinmek gerekir.

2. Bkz; 2559 sayılı PVSK., madde 8; 2872 sayılı Çevre Kanunu, madde 15; 3194 sayılı İmar Kanunu, madde 32; 3489 sayılı Pazarlıksız Satış Mecburiyetine Dair Kanun, madde 8-9; 1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanunu, madde 89-90.

3. Bkz.; 1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanunu, madde 88/1; 2559 sayılı PVSK, madde 9; 2313 sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanun, madde 20; 3194 sayılı İmar Kanunu, madde 32/son; Kaç Men ve T.H.K. madde 12, 14; 3078 sayılı Tuz Kanunu, madde 26; 213 sayılı VUK madde 365, 366; 1475 sayılı İş Kanunu, madde 97, 99, 100, 101.

4. Bkz; 5682 sayılı Pasaport Kanunu, madde 22, 23; 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu, madde 45, 118; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, madde 83, 84.

5. Nazaroğlu, Y; Genel Olarak İdari Para..., s. 90.

Sırası ile belirtecek olursak, kamu para cezaları "kanunlarda öngörülerek topluma belirli ölçüde zarar veren fiiller karşılığı olarak, suçluyu belirli bir miktar parayı kanunun gösterdiği yere ödemeye zorlayan ıstırap çektirici, kazai bir kararla failin kusurluluğuna ve ekonomik durumuna orantılı olarak hükmedilen müeyyide"dir<sup>6</sup>. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere kamu para cezası gerçek bir ceza olup, amacı suç işleyen kişiye yaptığı kötülüğün kefaretinin çektilmesidir. Bu yaptırımın mal varlığına yönelik olması, onun hukuksal niteliğini etkilememektedir.

Tazminat kabilinden para cezaları ise, "devletin iktisadi ve mali zararını karşılayan ve bunun yanında suç işleyeni cezalandırmak amacını güden nakdi bir müeyyide'dir. Görüldüğü üzere, tazminat kabilinden para cezası ile öngörülen iki temel amaç vardır. Bunlardan biri devletin uğradığı ekonomik kaybın giderilmesi, diğeri ise, kamu para cezalarında olduğu gibi suçlunun cezalandırılmasıdır. Sözkonusu yaptırımın göstermiş olduğu bu cezai ve tazmini özellik daha farklı hukuksal sonuçların da ortaya çıkmasına neden olmaktadır<sup>7</sup>.

Medeni para cezaları ise, genel olarak disiplin nitelikte olup, gerçek anlamda suç teşkil etmeyen ihlallerin karşılığı olarak uygulanmaktadır. Çok çeşitli mevzuatlarda ve farklı konularda düzenlenmiş olan bu yaptırımların duruma göre inzibati ya da disiplin mahiyette olduklarını söyleyebiliriz<sup>8</sup>. Bunların gerçek anlamda suç olmayan eylemler yönünden uygulama alanı bulması hukuksal niteliklerini de ortaya koymaktadır. Bu nedenle denilebilir ki, medeni para cezaları ile izlenen amaç faili cezalandırmak olmayıp, aksine belli yükümlülükleri olan bireyin ikaz edilmesidir.

### III- İdari Para Yaptırımı

İdari para yaptırımlarına gelince<sup>9</sup>, bunlar idari düzene aykırılık teşkil eden eylemler sebebi ile yasanın açıkça izin verdiği hallerde, idarenin yargı organına başvurmaksızın kendisinin bizzat uyguladığı ve bir miktar paranın alınması şeklinde gerçekleşen mali nitelikteki yaptırımlardır. Demek oluyor ki, idari nitelikte olan para yaptırımlarından bahsedebilmek için iki önemli unsura ihtiyaç vardır. Bunlardan biri yasada para yaptırımına ilişkin hükmün açıkça yer alması,

6. Donay, S; Para..., s. 68.

7. Donay, S; Para..., s. 139-145; Dönmezer, S; Tazminat Kabilinden Para Cezaları ve Amme Paraları, İBM, Sayı 3, Yıl XVII, 1943, s. 136, 144.

8. Donay, S; Para..., s. 184; Medeni Para Cezaları İçin Bkz.; TMK madde 429, TTK madde 35.

9. Belirtmek isteriz ki, idari nitelikteki para yaptırımlarının bugünkü anlamıyla ortaya çıkışının oldukça eski bir geçmişi vardır. Bununla ilgili bazı tarihsel bilgiler vermek yerinde olacaktır. Roma hukukunda parasal yaptırımlar bir taraftan failin meydana getirdiği zararın karşılanması amacıyla, diğeri taraftan kamu hukuku unsurlarını da içeren sözleşmeye aykırılıktan dolayı özel çıkarların korunması için uygulanmaktaydı.

diğeri ise bu yaptırımın uygulayabilmek yetkisinin idareye tanınmış olmasıdır. İşte İdari Ceza Hukuku'na özgü para yaptırımlarını diğer para yaptırımlarından ayıracak olan temel kriterde bu organik kriterdir. Ancak belirtmeliyiz ki, bu unsurların disiplin hukukuna özgü yaptırımlar yönünden de geçerli olması söz konusu tanımı kısmen de olsa yetersiz hale getirmektedir. Bu nedenle disiplin yaptırımlarının belirli bir sosyal gruba mensup olan kişilere, idari ceza hukukunda yer alan yaptırımların ise, ülkede yaşayan tüm fertlere uygulanmasının aralarındaki önemli farkı oluşturduğu unutulmamalıdır.

İdari para yaptırımlarının hukuksal niteliğine gelince, bu yaptırımlardaki temel amaç; sosyal düzeni bozucu davranışların önüne geçmek ve bireyi, toplumsal yaşantıda göstermiş olduğu ihmalkârlıktan dolayı uyarmaktır. Başka bir ifade ile, idari faaliyetlerin daha sağlıklı bir şekilde yerine getirilebilmesi amacıyla düzeni bozmama yükümlülüğü altında olan bireye bu yükümlülüğünü hatırlatmaktır<sup>10</sup>.

#### IV- Hukukumuzdaki Durum

##### 1- Genel bilgiler

Ülkemizde farklı konulara yönelik olarak düzenlenen idari nitelikteki para yaptırımlarının çok çeşitli yasalarda yer aldığını görmekteyiz. Söz konusu yasa-

Cemen hukukunda ise, kamusal cezanın uygulama alanı az sayıdaki suçlar bakımından söz konusu idi. Para yaptırımı ise, Roma hukukunda olduğu gibi hem verilen zararın karşılanması, hem de mağdurun tatminine yönelikti. Orta çağda ise, para yaptırımı mağdurun çıkarını gözeten bir tazminat niteliğine yaklaşıyordu. Aydınlanma çağına doğal hukuk sistemi özel hukuk ile ceza hukukunu farklı temellere dayandırmaktaydı. Ancak bu alanlarda farklı bir uygulamaya tam olarak gidilmemişti.

17. Yüzyılda adliye ve idarenin ayrımı ile bir idari haksızlık kavramının oluştuğunu görmekteyiz. Böylece idari düzenlerin yerleşmesini sağlayıcı ve giderek bağımsız bir nitelik kazanan, kriminal cezadan ayrı bir yaptırım türü ortaya çıkmıştı. Bu, idareye karşı itaatsizliği gidermeye yönelikti. Özellikle uygunsuz davranışların yaptırımsız kalmaması hedefleniyordu.

18. Yüzyılın başlangıcından itibaren ise, idari para yaptırımlarının çeşitli kanunlarda düzenlendiğini görmekteyiz. Nitekim Prusyalılar, 1808 yılında yerel polisiye ve finans makamlarını adliye ve idareden prensip olarak ayırmışlar, bilahare 1883'de genel bir idare kanunu ile zorlama parası yaptırımının uygulanacağı durumları göstermişlerdir. 1931 tarihli Prusya Polis Vazifeleri Kanunu ile ise bağımsız bir polis hukuku yaratılmak istenmiştir. Bu kanunda yer alan zorlama parası ile idari yaptırım ve kriminal cezanın aynı olmadığı ortaya konulmuştu.

Daha sonraki yıllarda ise, devletçe konulan normların uygulanmasını sağlamak amacı ile geniş bir alanda "düzen cezası" (Ordnungsstrafe) ihdas edildi. Özellikle nasyonal sosyalist dönemde ekonomik politikası, sağlık, kültür işlerinin yürütülmesi gibi çok geniş bir anlamda uygulanan bu yaptırımın kriminal cezadan ne gibi farklılıklar gösterdiği ise hep tartışmalı olmuştur.

Günümüzde ise, bu nitelikteki yaptırım basit nitelikteki düzeni bozucu eylemler yönünden adeta tartışmasız bir şekilde kabul edilmiş ve idarenin uyguladığı bu yaptırımla toplumsal disiplin korunmaya çalışılmıştır. Özellikle Almanya'da bu ayrımı daha iyi ortaya koyabilmek için de Geldstrafe terimi yerine Geldbusse terimi tercih edilmiştir. Bkz. Rüping, H; Geldstrafe und Busse, Zeitschrift für gesamte Strafrechtswissenschaft, Jahrgang 23, Berlin 1973, s. 673-695.; Yine bu konuda ayrıntılı bilgi için Bkz.; Ruisinger, J. F; Die rechtliche Qualifizierung von Geldbusse, Gebührenpflichtiger Verwarnung und Zwangsgeld zugleich eine Untersuchung zur Strafkompentenz der Verwaltung, Tübingen 1970.

10. İçel-Donay; Karşılaştırmalı..., s. 33.

lar incelendiğinde bu yaptırımları iki ana başlık altında toplayabiliriz. Bunlardan ilki ekonomik nitelikte, diğerleri ise, genel sağlık, güvenlik ve düzen ile ilgilidir. Ancak bu yaptırımların idari nitelikleri dikkate alınmaksızın yapılacak bir araştırmada bazen düzenin korunması, bazen uğranılan zararın giderilmesi, bazen de toplumsal tepkinin ön plânda olduğu söylenebilir. Sözgelimi VUK'da vergi beyannamelerinin yasada öngörülen ya da idarece tesbit edilen süre içerisinde verilmemesi halinde, eylem devlete ait bir zararın henüz doğmamış olmasına rağmen yine de yaptırım altına alınabilmektedir. Çünkü, bu düzenlemeyle idarece öngörülen düzenin korunması amaçlanmaktadır. Öte yandan aynı kanı yanlış ya da yalan beyanda bulunulması durumunda da idareye para yaptırımı uygulayabilme yetkisini tanımakta, ancak burada devletin uğradığı zararın giderilmesi öncelik arz etmektedir. Hatta beyanın yanlış ve yalan olması sözkonusu olduğunda amacın mükellefi gerçek anlamda cezalandırmak olduğu dahi ileri sürülebilir. Aynı şekilde Gümrük Kanunu'nda kaçak olarak sokulmak istenen ya da değeri az gösterilen eşya hakkında yapılacak işlemler gösterilmekte ve bununla devletin gümrük vergisi nedeni ile uğrayacağı vergi kaybının önüne geçilmesi istenilmektedir ya da Belediye Kanunu'na göre belediyece konulan tedbirlere ve yapılan uyarılara aykırı hareket edenlere maktu bir yaptırım öngörülmekte ve bu halde toplumun esenlik ve güvenliğinin korunması daha önemli addedilmektedir. Başka bir örnek Çevre Kanunu'ndan verilebilir. Bu kanunda bir taraftan toplum sağlığını güvenceye almak, diğer taraftan çevre kirliliği sebebiyle verilen zararın karşılanması amaçlanmaktadır.

Tüm bu örneklerden de anlaşılacağı üzere kanun koyucunun korumayı hedeflediği öncelikler değişmektedir. Ancak yukarıda da değindiğimiz gibi bu yaptırımların idari nitelikleri bir tarafa bırakılacak olursa, bunların mevzuatımızda yer alan diğer para yaptırımlarının konu itibarı ile göstermiş olduğu özelliklere sahip buldukları söylenebilir. Gerçekten de bu konuda idareye doğrudan yaptırım uygulayabilme yetkisi verilmemiş olsaydı, sözü geçen para yaptırımlarının ya tazminat kabilinden, ya kamu ya da medeni para cezası olduğunu söyleyebilecektik. Fakat burada belirleyici olan açıklanan öncelikli amaçlar olmayıp, idarenin sahip olduğu ayrıcalıklı yetkidedir. Bu nedenle de hangi önceliğe sahip olduğuna bakılmaksızın tümü inceleme konusunun içerisinde kalmaktadır.

## 2- Uygulama alanı

### a) Ekonomik mevzuata ilişkin para yaptırımları

Türk hukukunda ekonomik mevzuatla ilgili olan kanunların başlıcaları 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibi Hakkındaki Kanun, 1615 sayılı Gümrük Kanunu ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'dur. Bu önemli kanunların yanı sıra

3489 sayılı Pazarlıksız Satış Mecburiyetine Dair kanunda, 3078 sayılı Tuz Kanunu'nda, 3516 sayılı Ölçüler ve Ayar Kanunu'nda ekonomik nitelikli para yaptırımlarına rastlanmaktadır. Ayrıca anılan bu kanunların dışında bir taraftan ekonomik özellikler taşıyan, diğer taraftan da toplumun sağlığını, güvenliğini ve düzenini ilgilendiren karma nitelikte kanunlar vardır. Sözgelimi, 1475 sayılı İş Kanunu, 859 sayılı İpek Böceği ve Tohumu Yetiştirilmesi ve Muayene ve Satılması Hakkında Kanun, 3039 sayılı Çeltik Ekimi Kanunu, 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Kanunu, hatta 2872 sayılı Çevre ve 2634 sayılı Turizm Teşvik Kanunu bu özelliklere sahiptirler.

Tüm bu yasalarda devlet bir taraftan ihtiyacı olan ekonomik gücü elde etmeye, diğer taraftan da bu ilişkilerin belirli bir disiplin içerisinde yürütülmesini temin etmeye çalışmaktadır. Esasen devletin ekonomik nitelikteki söz konusu düzenlemeleri kamusal görevlerini yerine getirmek bakımından da zaten kaçınılmazdır.

#### b) Genel sağlık, güvenlik ve düzene ilişkin para yaptırımları

Bu çerçevede Türk hukukunda çok sayıda yasaya rastlamak imkânı vardır. Sözgelimi, 1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 tarih ve 486 numaralı Kanununun Bazı Maddelerinin Muadil Kanunu, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu, 2872 sayılı Çevre Kanunu, 6831 sayılı Orman Kanunu, 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu genel sağlık, güvenlik ve düzene ilişkin para yaptırımlarına yer veren önemli yasalardan bazılarıdır. Bunun yanısıra 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 1587 sayılı Nüfus Kanunu, 3257 sayılı Sinema Video ve Müzik Eserleri Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu, 3039 sayılı Çeltik Ekimi Kanunu idareye bu konuda yetki veren yasalar arasında sayılabilir<sup>11</sup>.

#### c) Sulh ceza hakiminin ceza kararnamesi

Öncelikle belirtmeliyiz ki, CMUK'muzun 386 ile 391. maddeleri arasında düzenlenen sulh ceza hakiminin ceza kararnamesine bu bölümde yer vermemezin nedenini, söz konusu kurumun hukuksal niteliğine ilişkin doktriner tartışma-

11. Ayrıca idari nitelikteki para yaptırımları mevzuatımızdaki şu yasalarda da yer almaktadır: 618 sayılı Limanlar Kanunu (madde 11/1, 2), 1111 sayılı Askerlik Kanunu (madde 101), 859 sayılı İpek Böceği Tohumu Yetiştirilmesi ve Muayene ve Satılması Hakkındaki Kanun (madde 20), 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkındaki Kanun (madde 26), 80 sayılı Toptancı Hallerinin Sureti İdaresi Hakkındaki Kanun (madde 4), 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına Çalışanlarla İlgili Kanun (madde 61), 7269 sayılı Umumi Hayatı Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlere Yapılacak Yardımlara Dair Kanun (madde 47/1), 1543 sayılı Genel Nüfus Sayımı Kanunu (madde 23), 1076 sayılı Yedek Subaylar ve Yedek Askeri Memurlar Kanunu (madde 10/3).

larda aramak gerekir. Gerçekten Türk hukukunda bu faaliyetin idari olduğunu ileri sürenlerin yanında<sup>12</sup>, bunun yargısal olduğunu belirtenler de vardır<sup>13</sup>. İşte kurumun idari nitelikte olduğunun kabul edilmesi halinde, sulh ceza hakiminin karar altına aldığı para yaptırımının da aynı nitelikte bulunduğu kabul edilmesi gerekecektir. Bu da adı geçen kurumun konumuz açısından incelenmesini zorunlu kılmaktadır.

Sulh ceza hakiminin karamnamesini idari nitelikte kabul eden Kunter'e göre, savcının 386. maddedeki talebini iddianame mahiyetinde görmemek gerekir. İtiraz halinde bu belgenin iddianame yerine geçmesi ise, yazara göre önemli değildir. Çünkü, sonradan iddianame saymak ile, önceden iddianame mahiyetinde olmak arasında fark vardır. Savcının söz konusu talebi, sadece idari nitelikte bir kararın verilmesine yönelik olduğundan hakim burada yargılama makamı olarak değil, idari makam olarak hareket etmektedir<sup>14</sup>.

Karşı görüşte olan Önder'e göre ise, hakim verdiği ceza karamnamesi, adli bir makama itirazı mümkün olsa dahi, polisin ve diğer idari makamların verdikleri karamnelardan ayrıdır. Bu işlemlerin idari oldukları kabul edilebilir. Ancak karamnamenin verilebilmesi hakim görev alanı içerisinde olduğundan artık söz konusu müessesenin idari nitelikte olduğundan bahsedilemez<sup>15</sup>.

Sulh hakiminin ceza karamnamesinin idari nitelikte olamayacağını belirten Donay ise, savcının bu talebini önce idari karar verilmesi gereken bir istek şeklinde gören, sonra da bunun pratik mülahazalarla iddianameye dönüştüğünü ileri süren görüşün yasal bir dayanağı bulunmadığını, bu nedenle de savcının söz konusu başvurusunun iddianame olarak kabul edilmesinin zorunlu olduğunu ileri sürmektedir. Yazar CMUK'un 168. maddesini de gerekçe olarak göstermektedir. Ayrıca bu karamname ile hürriyeti bağlayıcı cezanın verilebileceğini, bunun ise, idari makamların bu türden cezalara hükmedemeyeceğine ilişkin temel kuralla çeliştiğini vurgulamaktadır. Öte yandan yazara göre, ceza karamnamesi sonucu verilen mahkumiyetlerin adli sicile kaydedilmeleri ve şartları varsa tekerrüre esas teşkil etmeleri bu yaptırımların gerçek anlamda kamu cezası olduklarını açıkça ortaya koymaktadır. Halbuki bu özellikler idari nitelikteki yaptırımlar bakımından söz konusu olamaz<sup>16</sup>.

12. Kunter, N; Muhakeme Hukuku Dalı Olarak..., No: 428, s. 745.

13. Önder, A; Sulh Ceza Hakiminin Ceza Karamnamesi, İst. 1966, s. 6, 7.

14. Kunter, N; Muhakeme Hukuku Dalı Olarak..., No: 428, s. 745.

15. Önder, A; Sulh Ceza Hakiminin..., s. 10.

16. Donay, S; Para..., s. 162.

Bizce de Donay'ın ortaya koyduğu gerekçeler yerindedir. Öyleyse sulh ceza hakiminin ceza kararlarının idari nitelikteki para yaptırımları içerisinde mütalaa etmek doğru değildir.

#### d) Önödeme

Yargılamasız cezalandırmanın diğer bir şekli olan önödeme<sup>17</sup> "kamu davasının açılmasını önlemek, açılmışsa düşürmek için hakimden başka bir süjenin önerdiği para cezasını kabul edip ödemektir."<sup>18</sup>

İşte sulh ceza hakiminin ceza kararı ile ilgili olarak yapılan doktriner tartışmalar önödeme kurumu bakımından da karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten adı geçen kuruma verilecek anlam, önödeme ile sonuçlanan para yaptırımının hukuksal niteliği konusunda bizlere yardımcı olacaktır. Başka bir deyişle, ceza yargılamasına tabi olmaksızın alınan bir miktar paranın idari nitelikte olup olmadığı bu sayede anlaşılacaktır.

Bu konuda doktrinde çeşitli görüşlerin olduğu bilinmektedir. Bir görüşe göre, önödemeyle devlet ve birey rızaen anlaşmışlardır. Bu anlaşma gereğince taraflar adli yargının güvencelerinden fedakârlık ederek idari yaptırımın uygulanmasını kabul etmektedirler. Bu da söz konusu anlaşmaya idari bir hüviyet kazandırmaktadır<sup>19</sup>.

Başka bir görüş ise, taraflar arasındaki anlaşmayı reddederek, önödeme ile cezai haksızlığın idari haksızlığa dönüştüğünü ileri sürmektedirler. Hatta bu görüş taraftarları önödeme beyanının mahkeme önünde yapılmasının müessesenin idari niteliğini değiştirmediğini de ayrıca vurgulamaktadırlar. Çünkü, onlara göre hakim burada idari bir makam olarak karar vermektedir<sup>20</sup>.

Başka bir görüşe göre ise, önödeme kurumunu sırf idari nitelikte bir yaptırım olarak görmek olanaksızdır. Her ne kadar cumhuriyet savcılığı yürütme organının bir temsilcisi ve Adalet Bakanlığı'na bağlı bir kurum ise de, yapmış olduğu tasarruflar idari bir denetime tabi değildir. Diğer taraftan cumhuriyet savcılığı başka bir yönü ile de yargılama organının süljelerinden birini oluşturur. Bu nedenle de önödeme kurumunu idari-kazai bir yaptırım olarak nitelendirmek gerekir<sup>21</sup>.

17. Yurtcan, E; Ceza Yargılaması Hukuku, 4. Bası, İst. 1991, s. 642.

18. Kunter, N; Muhakeme Hukuku Dalı Olarak..., No: 431, s. 751. Kunter, önödemeyle dava ve muhakeme şartı sayan görüşe de karşı çıkmaktadır. Bkz; Aynı eser, No: 41, s. 63 d. not. 76.

19. Donay, S; Para..., s. 163.

20. Gölcüklü, S; İdari Ceza Hukuku ve Anlamı..., s. 143, 144.

21. Soyaslan, D; Yürütme Organının..., s. 114.



Nihayet diğer bir görüşe göre ise, önödeme yargısal bir tasarruftur ve cezanın rızaen infazı anlamına gelmektedir. Artık dava açılmasına ve faile ceza verilmesine gerek yoktur<sup>22</sup>.

Belirtmeliyiz ki, bu konuda mevzuatımız açısından bir ayırım yapılmasında yarar vardır. Çünkü, önödeme kurumu, Ceza Kanunumuzun yanı sıra özel kanunlarda düzenlenmekte ve bunlar da kendi aralarında bazı farklılıklar göstermektedir.

TCK'nun 119. maddesine göre, yalnız para yaptırımını gerektiren ya da yukarı haddi üç ayı geçmeyen hürriyeti bağlayıcı cezalar için önödeme kurumu kabul edilmektedir<sup>23</sup>. Yani kanun koyucu burada belirli bir suç tipinden hareket etmemekte, aksine söz konusu madde öngörülen cezaları göstermek suretiyle genel bir çerçeve çizmektedir. Bu genel çerçeveye ise, hem kabahat nevinden suçlar, hem de cürümler dahil edilmektedir. Ayrıca 119. madde önödemenin maktu veya aşağı ve yukarı sınırı belirli olan para cezaları için mümkün olabileceğini belirterek, nisbi nitelikteki para cezasını gerektiren hallerde bu imkânı tanıtmaktadır. Başka bir ifade ile, şayet para yaptırımını eylemin ağırlığına göre belirlenmekteyse ve buna bağlı olarak misli artışlar yapılabilmekteyse önödeme yolu kapalıdır. Unutmamalıdır ki, TCK'da yer alan önödemenin bu şekilde eylemin nitelendirilmesi ve suç failiyle bağlantı kurulması cumhuriyet savcısının görev kapsamı içerisindedir. Öte yandan yine mevzuatımızda önödemeyle ilgili olarak savcılık makamı dışındaki idari makamların taraf olduğu üç tür düzenlemeyle karşılaşmaktayız. Bunlar da bazı yönlerden birbirlerinden ayrılmaktadırlar. İlki, idarece herhangi bir önödeme talebi olmaksızın ilgilinin kendiliğinden yaptığı önödeme şeklindedir. Buradaki özellik, önödeme yapılmaması halindeki yaptırımını uygulayacak makamın yine idari bir makam oluşudur. Sözgelimi VUK'nun 371. maddesinde öngörülen pişmanlık ve ıslah adı altındaki önödeme bu türdendir<sup>24</sup>. İkincisinde ise, söz konusu parayı idare talep etmekte, ancak itiraz edildiğinde

22. Dönmezer-Erman; Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, 10. Bası, Cilt 3, İst. 1985, No: 2123, s. 404.

23. Bilindiği üzere mevzuatımızda TCK'nun 119. maddesine atıfta bulunan çok sayıda yasa mevcuttur. Bu konudaki ayrıntılı bilgileri edinmek için bkz; Emirhasanoğlu, M; 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 7.1.1981 gün ve 2370 sayılı kanunla değişik 119'uncu Maddesi Gereğince Para Cezası Önödeme Tebliği Olunacak Kabahat Fiilleri, Adalet Bakanlığı Yayınları, Yeni Seri No: 2.92, Ank. 1988. Yeri gelmişken açıklamalıyız ki, 2370 sayılı yasadaki sonradan 3506 sayılı yasa ile 7.12.1988 tarihinde TCK 119'da yapılan değişiklik bu konudaki mevzuatın uygulama alanını önemli ölçüde genişletmiştir. Kanımızca müessesenin esasına uygun yeni bir düzenleme yapılması doğru olacaktır.

24. 371. maddeye göre "beyana dayanan vergilerde kaçakçılık, ağır kusur ve kusur mahiyetindeki kanuna aykırı hareketlerini ilgili makamlara kendiliğinden dilekçe ile haber veren mükelleflere" belli şartlar altında ağır kusur ve kusur cezaları verilememektedir. Kanun koyucu burada vergi mükellefinin yaptığı eylemden dolayı duyduğu pişmanlığı dikkate almaktadır. İşte yasada öngörülen koşullar çerçevesinde yapılacak önödemelerle vergi mükellefleri belirli yaptırımların uygulanmasına engel olabileceklerdir. Ancak böyle bir önödeme yapılmaması halinde dahi, durumun anlaşılması üzerine, ilgiliye idare tarafından para yaptırımını uygulanacaktır. Görülüyor ki, her halükârda yaptırımını uygulayan makamlar idari makamlardır. Bkz; Erginey, A; Vergi Hukuku, 9. Baskı, Ank. 1981, s. 101.

nihai karar yargılama makamınca verilmektedir. Buna ilişkin olarak da KTK'nun 116. maddesi ve Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun'un 18. maddesine bakılabilir. Nihayet üçüncüsü ise, idari makamlar meseleyi doğrudan doğruya mahkemeye intikal ettirirler. Bu durumda da sanığa önödeme imkânı mahkemeye tanınmaktadır. KTK madde 114/3'ü örnek olarak verebiliriz.

Kanımızca TCK'nun 119. maddesinde yer alan önödeme tarafların uzlaşması ya da savcının idari bir tasarrufu olarak değerlendirmek doğru değildir. Bir kere tarafların uzlaşabilmesi için her iki süjenin de eşit koşullar altında olması gerekir. Diğer taraftan şayet savcılıkça yapılan bu faaliyetlerin idari nitelikte oldukları kabul edilirse bu durumda sözkonusu işlemlerin idari denetime tabi olabileceklerinin de kabul edilmesi zorunlu olacaktır. Zaten kanun koyucunun bu yönde bir isteği mevcut olsaydı, savcılık makamı dışındaki idari bir organa bu yetkiyi doğrudan doğruya tanıyabilirdi. Öte yandan 119. maddenin 2. fıkrasına göre failin soruşturma giderleri ile birlikte ödeme yapar demesi de faaliyetin idari olmadığını ortaya koyan diğer bir gerekçedir. Yine 119. maddenin 3. fıkrasına göre yasal süresi içerisinde önödeme yapılmaması halinde kamu davası açılacaktır. Kanımızca bu durumda hakimın sözkonusu faaliyetinin idari nitelikte olduğunu kabul etmek imkânı yoktur. Zaten biraz önce savcılık makamının faaliyetini yargısal olarak kabul ettikten sonra hakimın burada idari bir fonksiyonu yerine getirdiğini söylemek açık bir çelişki olurdu. Artık ortada açıkça bir kamu davası ve paranın ödenmesi ile de uyuşmazlığın dolayısı ile çözümlenmesi sözkonusudur<sup>25</sup>. Bizce tüm bunların dışında çok daha önemli olan bir husus failce önödeme yapılmaması halinde ortaya çıkan hukuksal sonuçlar açısındandır. Belirtmeliyiz ki, idari nitelikteki para yaptırımının ödenmemesi halinde ceza hukukuna özgü kurumların uygulanabilirlik alanı yoktur. Halbuki, ihtilafın yargılama makamlarınca çözümlenmesi halinde yaptırımın kamusal niteliği açıkça ortaya çıkmaktadır. Çünkü, şayet şartları varsa söz konusu yaptırım tekerrüre esas teşkil etmekte ve adli sicile kaydedilmektedir. Ortaya koyduğumuz bu gerekçelerden sonra diyebiliriz ki, bizce de TCK 119'da yer alan önödeme kamusal nitelikli para cezasının rızai bir infaz şeklidir<sup>26</sup>.

Diğer önödeme şekillerine gelince; bunlardan ilk ikisini herhangi bir yargılama makamının tasarrufu sözkonusu olmaksızın doğrudan doğruya idare tarafından uygulandıkları için idari nitelikte kabul etmekteyiz. Zaten VUK'da yer alan örnekte her halükârda idare para yaptırımına hem karar vermekte, hem de

25. Kunter, N; Muhakeme Hukuku Dalı Olarak..., No: 41, dipnot 76, s. 63.

26. Donay, S; Para..., s. 164.

infaz etmektedir. İkinci halde ise, kamu davasının açılması engellenmekte ve bizzat idarece yasada öngörülen yaptırım uygulanmaktadır. Bu durumda da önödeme idari niteliktedir. Ne var ki, sözünü ettiğimiz yasalara göre meselenin yargılama makamlarının önüne taşınması imkânı vardır. Bu durumda ise, artık idari nitelikteki bir yaptırımdan söz edilemez. Bu düşüncemizin doğal bir sonucu olarak, ihtilafın derhal mahkemelere intikal ettirildiği üçüncü tür önödeme şeklinde de aynı sonuca ulaşılması gerekmektedir.

## V- İdari Para Yaptırımı Uygulamasında Usul ve Yargısal Denetim

### 1- İdari makamların madde ve yer itibarı ile yetkileri

İdari düzene aykırılık teşkil eden eylemlere uygulanan para yaptırımı çok çeşitli idari makamlar tarafından verilebilmektedir. Gerçekten mevzuatımız incelendiğinde para yaptırımlarını bazen idari bir makamı temsil eden bir kişi, bazen bir heyet, bazen de bir komisyon tarafından tatbik edildiği görülecektir<sup>27</sup>.

Sözgelimi, 6831 sayılı Orman Kanunu'na göre (madde 111/a) Orman İşletme Şefleri, 1475 sayılı İş Kanunu'na göre (madde 108/1), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürü, 2918 sayılı KTK'na göre (madde 114/1), Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı Personeli ile Karayolları Genel Müdürlüğü'nün ilgili biriminin il ve ilçe kuruluşlarında görevli ve yetkili kılınmış personeli, 2634 sayılı Turizm Teşvik Kanunu'na göre (madde 31/b) denetleme elemanları tarafından adı geçen yaptırım uygulanabilmektedir<sup>28</sup>. Bazı heyet ve komisyonlara ilişkin olarak ise, mevzuatımızdan şu örnekleri verebiliriz: 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanuna Göre, Koruma ve İhtiyar Heyeti Meclisleri (madde 26/1), 3039 sayılı Çeltik Ekimi Kanunu'na göre, Çeltik Komisyonları (madde 30), 442 sayılı Köy Kanunu'na göre

27. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Öner, H; Bazı İdari Makam ve Kurulların Ceza Tayini Yetkisi, Adalet Dergisi Mart 1946, sayı 3.

28. Bunların dışında Bağ-Kur İl Müdürü (2926 s. K. madde 61/2), Belediye Encümenleri ya da Şubelere Ayrılan Belediyelerde Encümen Namına ve Yerine Şube Müdürleri (1608 s. K. madde 1), En Büyük Mülki Amir (3257 s. K. madde 12/2, 2872 s. K. madde 24), Liman Reisleri (618 s. K. madde 11/2), Gümrük İdaresi Amiri (1615 s. K. madde 158/1), Devlet, Belediye İşlerinde Kullanılan Tabipler ve Bazı Hallerde Sağlık Memurları (madde 1593 s. K. madde 303, Ek madde 2), Sanayi ve Ticaret Bakanlığı İl Müdürü (3516 s. K. madde 15/3) sayılabilir.

29. Ayrıca İlçe Seçim Kurulu (2972 s. K. ek madde 1), Gümrük Komisyonları (1918 s. K. madde 55/2), seçimle ilgili idare kurulu (1543 s. K. madde 23) bu birimlere örnek olarak gösterilebilir.

İhtiyar Meclisi (md. 56), 859 sayılı İpek Böceği ve Tohumu Yetiştirilmesi ve Muayene ve Satılması Hakkındaki Kanuna göre, ikisi idare heyeti azasından ve bir ziraat müdür veya memur ipek böceği müfettişlerinden ibaret olmak üzere üç kişiden oluşan komisyonlar, para yaptırımına hükmedebilmektedir<sup>29</sup>. Görüldüğü üzere, idarenin hem çok geniş bir örgüte sahip olması, hem de oldukça farklı konular üzerinde faaliyet göstermesi, para yaptırımını uygulamasında çok çeşitli makamları madde itibarıyla yetkili kılmaktadır. Bu konuda değinilmesi gereken bir husus da idare ve mahkemeler arasındaki görev ihtilaflarına ilişkindir. Çünkü, idarenin ya da mahkemelerin görev alanına giren bir konu eylemin yanlış nitelendirilmesi sonucunda hataen idari ya da adli makamlar önüne getirilebilmektedir. Bu gibi durumlarda tereddütsüz kamu düzeni gereğince söz konusu makamların görevsizlik kararı vermeleri yerinde olacaktır<sup>30</sup>.

Yer itibarı ile yetkiye gelince, bilindiği üzere bu konudaki temel prensip eylemin işlendiği yerdeki yetkili idari makamlardır. Bu hususta yürürlükteki mevzuat hükümlerine bakmak suretiyle yetkili idari makam tesbit edilebilecektir. Ancak çeşitli ihtimaller gözönünde bulundurulduğunda mevzuatımızda eksiklikler olduğu ortaya çıkmaktadır. Sözgelimi eylemin işlendiği yer kuralı yeterli olmadığında uygulanacak diğer yetki kurallarının neler olduğu konusunda boşluklar vardır. Kanımızca bunun nedenini ülkemizde idari suçlar ve yaptırımlar konusundaki rejim boşluğunda aramak gerekir.

30. Kunter, mahkemelerin görev alanına girmeyen konularda farklı düşünmektedir. Yazara göre "Trafik Kolluğuna ceza kesme yetkisi verilmesi mahkemelerin yetkisini sınırlandırmak değil, onların işini azaltmak gayesi güttüğünden mahkemeler bu suçlardan dolayı da ceza verebilirler, vasıf değişmesi halinde mahkemenin ben ceza veremem, polis verebilir diye yetkisizlik kararı vermesine yol açar ki, bunun mahkeme ve muhakeme anlayışı ile bağdaşmayacağı açıktır". Bkz; Kunter, N; Muhakeme Hukuku Dalı Olarak.. No: 429, s. 751, d. not: 121a. Yüksek Mahkememiz ise bu konuda bizim de katıldığımız bir görüş içerisindedir. CGK. E. 7-558, K. 64 ve 18.2.1987 tarihli kararında, "sanık hakkında 2918 sayılı yasanın 36 maddesine muhalefetten suç tutanağı düzenlenerek dava açılmışsa da duruşma sırasında sürücü belgesini ibraz ettiğinden beraatine karar verilmelidir. Beraat kararları ancak mahkemenin işin esasını çözümlenme ile görevli olması halinde verilebilir. 2918 sayılı yasanın 36. maddesine muhalefetten hakkında suç tutanağı düzenlenen, ancak duruşma sırasında, olay günü araç kullanırken yanında bulundurmadığı sürücü belgesini duruşmada ibraz ettiği anlaşılan sanığa ilişkin ceza vermek yetkisi trafik zabıtasına ait olduğundan yargı görevi dışında kalan bu suça ilişkin olarak yerel mahkemenin görevsizlik kararı vermesi ve işi görevli yere göndermesi kamu düzeni gereğidir." diyerek bu hususu teyid etmiştir. CGK 14.11.1988 tarihinde verdiği kararda (YKD 1989, 565) "sürücü belgesi olmaksızın taşıt kullanmak eyleminin müeyyidesi idari para cezasına dönüştürülerek mahkemelerin görev alanı dışına çıkarılmıştır." demek suretiyle daha önce verdiği kararı aynen tekrarlamıştır. Bkz; İçel/Yenisey; Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Hususi Ceza Kanunları, 1. bası, İst. 1992, s. 119, 524, 550. İkinci Ceza Dairesi 3.3.1988 tarihinde aynı şekilde "bandrolsüz kaset bulunduranın 3257 sayılı yasanın 12 maddesi ile müeyyide altına alındığını ve bu maddedeki ceza verme yetkisinin belediyeler ve mülki amirliklere ait bulunduğu gözetilerek mahkemenin görevsizlik kararı vermesi gerektiğini" hüküm altına almıştır (YKD 1988, 1696).

## 2. İdari para yaptırımını uygulamasında idarenin başvurduğu usuller

Türk hukukunda bu konuda üç farklı usulün tatbik edildiğini görmekteyiz.

Bunlardan ilki, idari düzene aykırılık teşkil eden eylemin failine yetkili idarenin re'sen para yaptırımına başvurması usulüdür. Bu usulün en önemli özelliği, paranın miktarı üzerinde idareyle eylemin faili arasında herhangi bir anlaşmanın mümkün olmamasıdır. Bu nedenle de yasada öngörülen miktar üzerinde herhangi bir değişiklik yapılamaz. Ayrıca yaptırımın uygulanmasından ve tahsinden vazgeçmek imkânı da yoktur. Sözgelimi, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nda, 6831 sayılı Orman Kanunu'nda, 3257 sayılı Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanunu'nda ya da 1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezai Hakkında Kanunda yer alan para yaptırımları bu türdendir.

İkinci usul ise, idareyle yaptırıma maruz kalan kişinin uzlaşmasına imkân veren sistemdir. Bu sistemin özelliği, uzlaşma sayesinde kamu davasının açılması engellenmekte ve taraflar arasındaki ilişki idari bir tasarrufa dönüşmektedir. Böylelikle de esasen ceza yargılamasına tabi olan bir eylem söz konusu bir imkânla idari yaptırıma konu teşkil etmektedir. Görülüyor ki, bu sistemde uygulanan yaptırımın miktarı üzerinde bir değişikliğin yapılabilmesi taraflar arasında yapılacak bir anlaşma ile mümkün olabilmektedir. Ancak her halükârda idari düzene aykırı eylemin idarece yaptırım altına alınması gerekmektedir. Buna ilişkin en klasik örnek VUK'nun Ek 1-10 maddeleri arasında yer almaktadır. Söz konusu maddelere göre, vergi mükellefi bilgisizlik, yanılma, maddi hata ya da yanlış bilgilendirme neticesinde yasaya aykırı bir beyanda ya da ödemede bulunabilir. Bu tür durumlarda mükellefin vergi dairesi ile uzlaşmaya gidebilmesi mümkündür.

Bu konuda ayrıca 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler Kanunu ile (madde 39) ve Bazı İnhisar Suçlarından Doğan Para Cezalarından Vazgeçilebileceğine Dair 3550 sayılı Kanunu'nu (madde 1) örnek olarak gösterebiliriz.

Üçüncü usul ise, daha önce değinme fırsatını bulduğumuz yargılamasız cezalandırmanın diğer şekli olan önödemedir. Mevzuatımızda çeşitli şekilleri ile karşılaştığımız önödemenin bizi ilgilendiren türü, savcılık makamı dışındaki idari makamların taraf olduğu hukuksal düzenlemelerdir. Örneğin, 213 sayılı VUK'un 371. maddesinde yer alan pişmanlık ve ıslah adı altındaki önödeme ve 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanununun 18. maddesinde yer alan önödeme şekilleri bu kapsam içerisindedir.

Görülüyor ki, mevzuatımıza göre idare re'sen, uzlaşma ve önödeme yoluyla para yaptırımını uygulayabilmekte ve neticeleri itibariyle aralarında farklılıklar doğmaktadır<sup>31</sup>.

### 3. Para yaptırımına ilişkin kanun yolları

#### a) Adli yargı tarafından yapılan yargısal denetim

Yargısal denetimin bu şekli yasalarımızda itiraz olarak adlandırılmaktadır. Ancak, ceza yargılaması makamı kararlarına karşı yapılabilen ve olağan bir kanun yolu olan itirazdan bu yasal başvuruyu ayırabilmek için "karşı gelme" ya da "karşı koyma"<sup>32</sup> teriminin kullanılması bilimsel açıdan daha yerinde olacaktır.

Mevzuatımız incelendiğinde görülecektir ki, idari nitelikteki para yaptırımına maruz kalan kişi bazı hallerde doğrudan doğruya yasada öngörülen madde itibarı ile yetkili ceza mahkemesine, bazı hallerde ise önce idari bir makama, şayet yapmış olduğu bu girişimden istediği neticeyi alamamışsa devamında yine madde itibariyle yetkili ceza mahkemesine başvurabilmekte, yani söz konusu karara karşı gelebilmektedir. Ancak hemen belirtmeliyiz ki, mevzuatımız açısından karşı gelmenin ceza mahkemesince incelenebilmesi için yasada açık bir hükmün varlığı şarttır. Böyle bir düzenleme yoksa ceza mahkemesinin değil, idare mahkemesinin yetkisinden bahsedilecektir<sup>33</sup>.

Doğrudan mahkeme nezdinde yapılan karşı gelmeler için hukukumuzdan çok sayıda örnek verebilme imkânı vardır. Sözelimi 6831 sayılı Orman Kanunu 111/a maddesi" bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili Sulh Ceza Mahkemesine itiraz edilebilir." demektedir. Aynı hüküm 1475 sayılı İş Kanunu'nda (madde 108/2) 3516 sayılı Ölçüler ve Ayar Kanu-

31. Ayrıntılı bilgi için bkz; Sürbehan, S; İdari Müeyyide..., s. 148-151.

32. Kunter, Kanun koyucunun bile, itirazı görünce yanılıya düşebildiğini, bu nedenle aynı bir isim verilmesinin doğru olacağını haklı olarak belirtmektedir. Yazar, ayrıca doktrinde karşı koyma teriminin de kullanıldığını, ancak karşı gelmenin kabul etmemekten fazla bir şeyi yapmayı belirttiği için daha uygun olacağını ileri sürmektedir. Bizce de bu yaklaşım doğrudur. Bkz; Kunter, N; Muhakeme Hukuku Dalı Olarak..., No: 428, s. 747 d. not: 105, 106.

33. Görev uyuşmazlıklarına ilişkin yargı yerlerinin oldukça çeşitli kararlarına rastlanmaktadır. Örneğin, Uyuşmazlık Mahkemesi 9.7.1967 tarihinde (yürürlükten kalkan 6785 sayılı kanunla ilgili olarak) İmar Kanunu'na dayanarak verdiği kararda "Sulh Ceza Mahkemesi kararın dayandığı 6785 sayılı İmar Kanunu'nda yıkma kararı verecek makam ve itiraz mercii gösterilmiş ise de, para cezalarına karşı itiraz mercii gösterilmemiştir. Buna karşı 486 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezai ve Hakkındaki Kanunun değiştirilmesine ilişkin 1608 sayılı kanunun 2775 sayılı kanunla Değişik 5. maddesinde bu gibi para cezası kararlarına karşı Sulh Hakimine itiraz olunabileceğini açıkça göstermiştir. O halde para cezalarına ilişkin kararlara karşı itiraz mercii Sulh Ceza Mahkemesi olması gerekir." demektedir. (RG. 26.7.1960-10561, 9.7.1960, E. 960/14, K. 960/32).

nu'nda (madde 15/3), 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ..... Kanunu'nda da (madde 61/2) yer almaktadır. Diğer taraftan yine Sulh Ceza Mahkemesine başvuruyu düzenleyen, ancak kullanılan terim ve süre açısından farklılıklar arzeden düzenlemeler de yasalarımızda mevcuttur. Örneğin, 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun (madde 26/29) "... kadar olan kararlara karşı beş gün içinde sulh hakimine itiraz edilebilir" hükmünü içermektedir. 3039 sayılı Çeltik Ekimi Kanunu da (madde 30) karşı gelmenin yine sulh hakimine yapılacağını öngörmüş, ancak 4081 sayılı yasadaki farklı olarak yedi günlük bir süre kabul etmiştir. 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerde Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'da ise, karşı gelme için yine beş günlük süre öngörülmekte, ancak müracaat yeri bu defa da "Mahalli Sulh Ceza Mahkemesi" ibaresiyle ifade edilmektedir. Dikkat çekici bir başka düzenlemeyi ise, 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nun Ek madde 2'de görmekteyiz. Bu maddenin 2. fıkrasına göre, para yaptırımına karşı tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde o yer Sulh Ceza Hakimliğine itirazda bulunabilir. 3257 sayılı Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanunu'nda 1593 sayılı kanundaki 15 günlük süreyi öngörmüş, ancak "hakimliğine" yerine "mahkemesine" itiraz edilebilir ibaresine yer vermiştir.

Önce idari makamlar, daha sonra ceza mahkemesi önünde karşı gelmeye ilişkin olarak ise, şu yasaları örnek olarak verebiliriz. Sözelimi 1608 sayılı kanunun 4. maddesinin 2. fıkrasına göre "suçlu tebliğ tarihinden itibaren iki gün içinde belediye idarelerine veya encümenine müracaat hakkına haizdir. Bu müracaat haklı görülürse ceza tayinine mahal olmadığına karar verilir. Aksi takdirde lazım gelen ceza tayin ve tebli edilir". İşte ilgili 5. maddenin 1. fıkrasına göre de

Buna karşın uyuşmazlık mahkemesi 1975 tarihinde verdiği bir kararda, 6785 sayılı İmar Kanunu'nun 20. maddesine göre uygulanan para yaptırımına ait nihai kararın Danıştayca verileceğini, bu nedenle de Danıştayın vermiş olduğu görevsizlik kararının kaldırılması gerektiğini hüküm altına almıştır (Danıştay Der. 1976, S. 22-23, Yıl VI, s. 552, 553, 5.11.1957, t., E. 1974/474, K. 1975/217).

Uyuşmazlık mahkemesi 1980 tarihli kararında ise, kararı veren makamın değil, uyuşmazlığın niteliği üzerinde durarak tekrar Sulh Ceza Mahkemesinin görevli olduğunu kabul etmiştir (RG. 20.3.1980-16935, 8.3.1980, t., E. 1978/158, K. 1980/31).

3.5.1985 tarih ve 3194 sayılı Yeni İmar Kanunu ise, bu konuda açık hüküm sevk ederek "bu cezalara karşı cezanın tebliğinden itibaren yedi gün içinde Sulh Ceza Mahkemesine itiraz edilebilir" demek suretiyle tereddütleri ortadan kaldırmıştır. Uyuşmazlık mahkemesi de haklı olarak 21.5.1990 tarihinde verdiği kararda, (RG. 18.6.1990) "İmar Kanunu uyarınca izin alınmaksızın yol kazılarak kablo geçirilmesi nedeni ile Belediye Encümenince kesilen para cezasına karşı açılan davanın adli yargı yerinde görülmesi gerekir" demektedir.

Bu konuda yüksek mahkememiz verdiği bir kararda ise, şu neticeye ulaşmıştır: "Belediye Kanunlarının açık bir hüküm ile adli yargı yerlerini görevlendirmedikleri durumlarda, sırf para cezasına taallukdan bahisle Encümen kararlarının ceza hakimlerinin denetimini altında bulunduğunu ileri sürmek ve görev konusunda kanunun sakıt kaldığı yerlerde kıyasa başvurularak hakim ve mahkemelere içtihat yolu ile görev ihdas etmek yasama sahasına müdahaleyi tazammun eden bir tasarruf olur, gerekçesi ile Belediye Encümenlerinin kararları aleyhine yapılacak itirazların tetkik merciinin adli yargı yeri olamayacağına" hükmetmiştir (Y. İç. Bk. 13.6.1966, E. 1966/2, K. 1966/6-RG 19.7.1966 - 12352 bkz; Özay, H. İ; İdari Yaptırımlar..., s. 139, d. not: 456.

"ceza kararlarına tebliği tarihinden itibaren beş gün içinde mahsus hakimlere ve bulunmayan yerlerde sulh hakimliğine müracaatla şifahi ve yazılı itiraz" edebilir. Yine 1615 sayılı Gümrük Kanunu'nun 158. maddesinin 2. fıkrasına göre ilgililer aleyhine olan kararlara karşı tebliği tarihinden itibaren onbeş gün içerisinde itiraz olunabilir. Söz konusu maddenin 3. fıkrası ise, para yaptırımının miktarını dikkate alarak karşı gelme talebinin ya bağlı bulunulan Gümrükler Baş Müdürlüklerince ya da Gümrükler Genel Müdürlüğü'nce karara bağlanacağını belirtmektedir. Bu karara karşı da tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içerisinde yetkili mahkemeye müracaatla karşı gelinebilmektedir (madde 158/4)<sup>34</sup>.

Bu usule ilişkin bir başka kanun ise, 1580 sayılı Belediyelerce kurulan Toptancı Hallerini Sureti İdaresi Hakkında Kanun'dur. Bu kanun da 1608 sayılı kanuna atıfda bulunarak aynı prosedürü takip etmiştir. Yani iki gün içinde Belediye idarelerine veya encümenlerine müracaat imkanı vardır. Verilen karar ilgili aleyhine ise, devamında kararın tebliğinden itibaren beş gün içinde mahsus hakimlere ve bulunmayan yerlerde sulh hakimliğine başvurulabilecektir.

Belirtmeliyiz ki, tüm bu yasalarda ortak olan bir husus, karşı gelme sonucunda verilen kararların kesin olması ve kural olarak evrak üzerinde inceleme yapılmasıdır.

Yapmış olduğumuz bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, yasalarımızda hem terminolojik, hem de öngörülen usul hükümleri açısından sağlıklı bir düzenlemeden söz edilemez. Örneğin, karşı gelmenin hangi makama yapılacağı konusunda çeşitli yasalarda yer alan "sulh hakimine", "sulh hakimliğine", "sulh ceza mahkemesine", "sulh ceza hakimliğine", "mahsus hakimlere" gibi farklı ifadeler bile terminolojik kargaşayı açıkça ortaya koymaktadır. Aynı durum süreler bakımından da söz konusudur. Bu süreler bazen beş, bazen yedi, bazen de onbeş gün olabilmektedir. Ayrıca karşı gelmenin usulüne ilişkin düzenlemeler de tamamen keyfi bir görünüm arz etmektedir. Neden bazı hallerde doğrudan doğruya mahkemelere, bazı hallerde ise, iki aşamalı bir yolun izlendiği belli değildir. Tekrarlamak gerekirse, esasen tüm bunların nedenini, ülkemizde idari düzene aykırı eylemlere ilişkin bir rejimin yokluğunda aramak gerekir. Böyle bir rejim söz konusu olmayınca, yasalar arasında olması gereken ortak esaslar da maalesef gözden kaçırılmaktadır. Yapılan şey sadece gününbirlik ihtiyaçlara göre bazı ya-

34. CGK 29.12.1988 tarihli kararında "Gümrük idaresi amirince verilen para cezalarına yapılan itirazlar ceza miktarına göre bağlı bulundukları Gümrükler Başmüdürlüğü'nce ve Gümrükler Genel Müdürlüğü'nce karara bağlanır. Bu kararlara da yetkili mahkemelerde itiraz edilebilir" diyerek 158. maddedeki prosedürü tekrarlamaktadır (YKD 1990/8, E. 1988/11211, K. 1989/1320).



saların yürürlüğe konulmasından ibarettir. Bu da doğaldır ki, hem uygulayıcılar, hem bilim adamları, hem de bireyler yönünden gereksiz sıkıntılara neden olmaktadır.

#### b) İdari yargı tarafından yapılan yargısal denetim

Mevzuatımızdaki para yaptırımına ilişkin yargısal denetimin diğer bir türü idari yargı organlarınca yapılanıdır. Öncelikle belirtmeliyiz ki, bu konuda iki farklı usulün varlığı, biraz önce de değindiğimiz gibi tamamen mevzuatımızdaki dağınıklığın ve sistemsizliğin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Başka bir ifade ile, para yaptırımlarının ceza mahkemelerinde mi, yoksa idare mahkemelerinde mi yargısal denetime tabi olunacağı hususunda yasa koyucunun henüz kesin bir iradesi mevcut değildir. Bu nedenle de bazı yasalarda ceza, bazı yasalarda ise, idare mahkemeleri görevli olarak gösterilmiştir. Şayet, bu konuda başvurulacak herhangi bir yargı makamı yasada yer almamışsa idari tasarrufun iptal mercii olarak idare mahkemesi kabul edilmektedir. Gerekçe olarak ise, söz konusu işlemin idari nitelikte olması gösterilmektedir. Ancak, adı geçen bakış açısına karşı bu gibi hallerde adli mahkemelerce işlemin ortadan kaldırılmasında herhangi bir sakınca olmadığı, bireyin hak ve özgürlüklerinin teminatı olan ceza mahkemelerinde idare tarafından uygulanan yaptırıma engel olabilmemesinin artık normal sayılması gerektiği de ileri sürülmektedir. Hatta, adli mercilerin idari tasarruflardan dolayı bekletici meseleye karar vermeleri de eleştirilerek bunun davaların uzamasına ve sanığın da haksız olarak korunmasına neden olduğu belirtilmektedir<sup>35</sup>.

İdari yargı tarafından yapılan yargısal denetimi düzenleyen mevzuat hükümlerine gelince; bu sahada da dikkatimizi çeken ilk husus aynı karşı gelmede olduğu gibi esas itibarıyla iki tür başvurunun mevcut olmasıdır. Yani ya doğrudan doğruya idare mahkemesine ya da önce idareye, daha sonra idare mahkemesine müracaat edilebilmektedir. Bunların dışında kalan bir üçüncü yol ise, özel bir düzenlemeye tabi tutulan vergi düzenine aykırılık teşkil eden eylemlere ilişkindir. Sırası ile inceleyelim.

Örneğin, 1587 sayılı Nüfus Kanunu'nun 52. maddesinin 2. fıkrasına göre, "ilgililer mülki idare amirlerince verilen para cezalarına yetkili idare mahkemesine, yurt dışında verilen para cezalarına karşı ise, dış temsilcilikler aracılığı ile

35. Soyaslan, D; İdari Para Cezalarının Adliye Mahkemelerince Ortadan Kaldırılması, Ceza Hukuku El Kitabı, I. Bası, İst. 199, s. 420.

nüfusta kayıtlı olan yer idare mahkemesine tebliğ tarihinden itibaren yedi gün içinde itiraz edebilirler." ya da 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 25. maddesinin 1. fıkrasına göre "idari cezalara karşı cezanın tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir." Bu konuda başka bir örneği henüz yasallaşmayan ancak kanun koyucunun konuya ilişkin bakış açısını ortaya koyan "Bazı Kanunlardaki Cezaların İdari Para Cezasına Dönüştürülmesine Dair Kanun Tasarısı'ndan verebiliriz. Söz konusu tasarı öngördüğü değişikliklerle idari nitelikteki para yaptırımlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir esasını getirmiştir.

Görüldüğü üzere, bazı davaların bir an önce neticelendirilmesini arzulayan kanun koyucu bu başvuru usulünde süre ve terim yönünden mevzuatta bir birlik sağlamış, ancak hangi tür idari işlemlerin bu sınırlı yargılamaya tabi olunacağı hususunda herhangi bir kriter getirmemiştir. Sadece yedi gün içinde itiraz edilebileceğini hükme bağlayarak genel, sınırsız ve belirsiz bir durum yaratmıştır. AYM'miz de vermiş olduğu bir kararda ortaya çıkan bu keyfi düzenlemelere dikkat çekerek, kanun koyucunun hangi ilkelere hareket etmesi gerektiğine işaret etmiş ve çağdaş hukuk devletinde yargı yolunun açık olmasının ne anlama geldiğini isabetli bir şekilde ortaya koymuştur<sup>36</sup>.

İdare mahkemeleri tarafından yapılan yargısal denetimin diğer bir şekli ise, 2634 sayılı Turizm Teşvik Kanunu örnek olarak gösterilebilir. Adı geçen kanunun 35. maddesinin b bendine göre, "denetleme elemanlarınca verilen para cezalarına karşı yedi gün içinde bakanlığa itiraz edilebilir". Bakanlık, yapılan bu

36. İtiraz konusu, 6.1.1982 tarih ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda Değişiklik Yapan 3622 sayılı Yasa'nın 26. maddesi ile getirilen Ek 3. maddenin Anayasanın 2 ve 36. maddelerine aykırı olduğu savıyla iptali istemidir.

Ek Madde 3 "Kanunlarda bölge idare, idare ve vergi mahkemeleri nezdinde itiraz edilebileceği belirtilen işlemlere karşı ilgililer tarafından yedi gün içinde bu konunun yetki kurallarına göre davaya bakmaya yetkili olan idari yargı merciine itiraz edilebilir. İtiraz, idarece tesis edilen işlemin yerine getirilmesini durdurmaz. İtiraz halinde mahkemece evrak üzerinde inceleme yapılarak itirazın mahkeme kayıtlarına intikal tarihinden itibaren en geç bir ay içinde karar verilir. İtiraz üzerine mahkemece verilen kararlar kesin olup, bu kararlara karşı herhangi bir kanun yoluna başvurulamaz. Bu maddeye yönelik olarak yapılan itirazda özetle şu gerekçelere yer verilmiştir: Ek 3. madde ile getirilen düzenleme idari yargıda uyuşmazlıkların hızla sonuçlandırılması amacıyla yönelik bir düzenleme niteliğinde görülmekte ise de, itiraz durumunda incelemenin evrak üzerinde yapılması, itirazın mahkeme kayıtlarına geçmesinden başlayarak bir ay içinde karar verileceği yolundaki hükümler ve idarenin savunmasının alınması evresi ile mahkemenin sonuca ulaşmak için belirli bir süre içinde gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri araştırma olanağını, böylece Anayasanın 36. maddesindeki ilkeye aykırı olarak yargısal denetim özelliklerini ortadan kaldırmaktadır." AYM'miz ise, vaki itiraz üzerine esas ilişkin şu gerekçelere yer vererek söz konusu yasa iptal etmiştir. "Anayasanın 142. maddesi yargılama yöntemlerinin yasa ile düzenleneceğini öngörmekte, bu alanlarda takdiri yasama organına bırakmaktaysa da yasa koyucu, bu konuda tam bir takdir ve seçim yetkisine sahip olmayıp, anayasanın konuya ilişkin öbür kurallarına uymak zorundadır. Ek 3. maddeye göre, yasa kimi idari işlemler için idari yargı mercilerine "itiraz" edilebileceğini belirtmişse, yani itiraz yolunu açmışsa, Ek 3. madde uygulanarak iptal davaları için çok daha kısa sürede yargı yerine başvurulacaktır. Hakim evrakın mahkeme kayıtlarına geçmesinden başlayarak bir ay içinde ve evrak üzerinde inceleme yaparak uyuşmazlığı sonuçlandıracak, bu karara karşı kanun yolları da kapalı bulunacaktır."

itiraz üzerine "denetleme elemanlarınca verilen para cezalarını aynen veya değiştirerek veya kaldırarak en geç bir ay içinde karara bağlar." İşte bakanlığın vermiş olduğu bu karara karşı da aynı maddenin c bendi gereğince belgeli işletmenin bulunduğu yargı çevresindeki idare mahkemesi nezdinde iptal davası açılabilir. Dikkat edilecek olursa, kanun koyucu iki aşamalı olan bu başvuru usulünde daha farklı süreler öngördüğü gibi, idare hukukuna özgü olan iptal davasından da açıkça bahsetmektedir<sup>37</sup>. Ancak hemen belirtmeliyiz ki, sözü edilen iptal davasıyla diğer bir yargı yolu olan karşı gelmenin sonuçları arasında herhangi bir nitelik farkı yoktur. Çünkü, neticede idarenin herhangi bir işlemi yargı makamlarınca ya hukuka uygun görülmekte ya da aykırı bulunarak iptal edilmektedir. Ancak aralarındaki bu benzerliğe rağmen usul ve inceleme esasları yönünden bazı farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Doğrudan doğruya yargılama makamına başvurulduğu hallerde, öncelikli idareye müracaat mecburiyeti olmadığı gibi bu durumda verilen kararlarda yasa gereği kesindir ve sadece yerindelik, uygunluk, konu, yetki açısından şekli bir denetim yapılmaktadır. Ayrıca söz konusu yargısal denetim sadece para yaptırımları bakımından geçerlidir. Halbuki, iptal davasının diğer şeklinde öncelikle idareye başvurmak mecburiyeti vardır ve idare mahkemesinin vermiş olduğu kararlar kesin değildir. Öte yandan bu yargısal denetime hem idarenin para yaptırımını dışında kalan başkaca hukuksal tasarrufları da konu teşkil edebilmekte, hem ilgilinin yetkili idare makamlarına başvuru süresi daha uzun tutulmakta, hem de şekli değil esasa ilişkin bir inceleme yapılmaktadır.

"Hukukumuzda, idari işlemlerin yargısal denetiminde en etkili bir yol olan iptal davası türü varken, bu kez öngörülen biçimiyle itiraz kurumunun denetlenebilecek idari işlemin özelliklerini, parasal değerini gösterilmeksizin, genelleştirerek getirilmesi Anayasa'nın öngördüğü yargı denetimini kısıtlayıcı niteliktedir." "İptal davasına konu olabilecek idari işlemlere karşı" "itiraz" yolunun bu biçimde açılması durumunda, kamu yararı ile kişi yararı arasında korunması gereken hassas denge bozulacağı gibi, hak arama özgürlüğü, idarenin yargısal denetimi, yargı güvencesi, mahkemelerin bağımsızlığı ve giderek hukuk devleti ilkesinin zedeleneceği açıktır."

Kaldı ki, idari yargıda kimi iptal ve tam yargı davaları için basit ve hızlı bir yargılama yöntemi zaten vardır." AYM'miz basit ve hızlı yargılama yöntemi için 2576 sayılı yasayı örnek göstererek, Ek 3. maddeyle kapsam ve sınırı saptanmamış olduğunu ve hukuk devletinin gerektirdiği belirginlik kuralına da aykırı davranıldığını vurgulamıştır.

Öte yandan, AYM'miz "itiraz usulünde yargıya başvurma süresinin iptal davaları için belirtilenden kısa tutulmasını haklı ve mantıklı olabilmesi ne tür idari işlemler için öngörüldüğünün bilinmesine bağlıdır." diyerek, bu gerekçelerden yoksun bir yasanın hak arama özgürlüğünü kısıtlayacağını da iptal gerekçesine ilave etmiştir. Hatta bu konuda 1608 sayılı yasanın öngördüğü sınırlamaları örnek göstermiştir.

Ayrıca AYM'miz duruşmaların kural olarak yazılı olması prensibine de bu yasayla uyulmadığını belirtmiş ve neticede vaki itirazın haklılığı yönünde karar vermiştir (RG. 7 Şubat 1992 - 21135, E. 1990/40, K. 1991/33).

37. Bilindiği üzere iptal davalarında hakim yalnız hukuksal tasarrufu incelemektedir. Uyuşmazlığın kaynağı olaylar ve bunların gerçeğe uygunluğunun araştırılması bu türden davaların konusu olamazlar. Hakim iptal davasında sadece hukuksal tasarrufun hukuk kurallarına aykırı olup olmadığını ve buna ilaveten unsurlarında bir sakatlık bulunup bulunmadığını saptar. Şayet hukuka aykırılığı tesbit ederse, söz konusu idari tasarrufu iptal etmekte yetinir. Bkz; Onar; S.S; İdare Hukukunu..., s. 1223-1224.

Son olarak vergi düzenine aykırı eylemler yönünden yargısal denetimin nasıl gerçekleştiği üzerinde duralım. Bilindiği üzere vergi mahkemeleri 6.1.1982 tarihli ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulmuş olup, genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarife ilişkin uyuşmazlıkları çözümlenmektedir (madde 6/a). İşte, mali yükümlülüklerini yerine getirmeyen vergi mükelleflerine vergi daireleri tarafından şekil şartları yasada belirlenmiş olan (VUK, madde 376) ceza ihbarnamesi düzenlenerek uygulanan para yaptırımlarına karşı ilgili otuz gün içerisinde 2576 sayılı kanun gereğince kurulan vergi mahkemesine dava açabilmekte ve işlemin iptalini isteyebilmektedir. Tek hakimli vergi mahkemelerinin vermiş olduğu kararlara karşı da tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içerisinde Bölge İdare Mahkemesini itiraz edilebilmektedir (İYUK, madde 45/2, 2576 sayılı Kanun, madde 8/a). Bölge idare mahkemelerinin vermiş olduğu kararlar ise kesindir, temyiz yoluna başvurulamaz (İYUK, madde 45/5, 2576 sayılı Kanun, madde 8/a<sup>38</sup>).

İdari yargı tarafından yargısal denetimler de izah edildikten sonra mevzuatımızdaki sistemsizlik daha da belirgin bir şekilde ortaya çıkmaktadır. İdari düzene aykırı eylemler yönünden duruma göre bir taraftan ceza yargılamasının, diğer taraftan idari yargılamasının öngördüğü usul kuralları uygulama imkânı bulmakta ve yasa koyucunun bu konudaki iradesi neredeyse anlaşılammamaktadır. Tekrar tekrar belirttiğimiz üzere sorun yeni ve farklı bir hukuksal rejimin yokluğundan kaynaklanmaktadır. Kanımızca sadece yargılama koşulları bakımından değil, tüm sistemin yeniden gözden geçirilmesi kaçınılmazdır. Ancak böyle bir düzenlemeye gidilmeden önce bu alanın bağımsızlığı kavranmalı ve bu hukuk dalına hakim olması gereken ilkeler tartışılarak ortaya konulmalıdır. Aksi takdirde yasalarımızdaki bu kargaşa devam edip gidecektir. Son olarak belirtmek isteriz ki, tartışmaya açık olmakla birlikte sözkonusu eylemlerin adli yargı tarafından denetlenmesi bu eylemlerin suç benzeri eylemler olması sebebiyle daha uygun bulmaktayız.

38. Burada dikkat edilmesi gereken husus tek hakimli vergi mahkemeleri dışında kalan mahkemeler bakımından temyiz yolunun açık olmasıdır. Zaten, Danıştay Kanunu'nun 22.3.1990 tarih ve 3619 sayı ile değişik 25. maddesi ile İYUK'nun 5.4.1990 tarih ve 3622 sayı ile değişik 47. maddesi incelendiğinde bu durum daha da açık olarak anlaşılmaktadır.

## c) Yargı denetiminin kapalı olduğu haller

İnceleme konumuz olan alanda, istisnalar bir tarafa bırakılacak olursa, mevzuatımız yönünden yargısal denetimin güvence altında olduğunu söyleyebiliriz. Gerçekten de, Anayasamızın 125. maddesi "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." diyerek sözkonusu ilkeyi belirgin bir şekilde ortaya koymaktadır. Hatta yargı yolunu kapayan bazı yasal düzenlemelerin AYM'ce iptal edildiği de bilinmektedir<sup>39</sup>.

Ancak aykırı bazı düzenlemelere yine de rastlanmaktadır. Örneğin, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanunun Ek Birinci Maddesinde İlçe Seçim Kurulu tarafından verilen para cezalarına ilişkin kararın kesin olduğu belirtilmektedir. Ya da 618 sayılı Limanlar Kanunu'nun 14. maddesine göre vicahi olarak verilen para yaptırımlarına ilişkin kararlar kesindir. Aynı şekilde 859 sayılı İpek Böceği ve Tohumu Yetiştirilmesi ve Muayene ve Satılması Hakkındaki Kanunun 20. maddesine göre de komisyonca verilen kararların temyizi mümkün değildir.

39. Örneğin, 3489 sayılı Pazarlıksız Satış Mecburiyetine Dair Kanunun 9. maddesinin 2. fıkrasında yer alan "hiç bir mercide itiraz olunamaz" hükmü AYM'nin 4.11.1963 ve E. 1963/113, K. 1963/261 sayılı kararı ile iptal olunmuştur (RG. 12.12.1963). Yine 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanunun 5. maddesinin son fıkrasındaki sulh mahkemelerinin itirazı üzerine verilen kararların kesin olduğu hükmü AYM'ce 29.4.1969 tarih ve 61/23 sayılı karar ile iptal olunmuştur. Buna karşın olağanüstü dönemde yürürlüğe konulan 1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Kanunu'na Maddeler eklenmesine ilişkin 151 sayılı kanunun 2. maddesi para yaptırımlarına karşı adli ve idari yargı mercilerine başvurulamayacağı hükmü altına almıştı. Milli Birlik Komitesi zamanında yapılan bu kanun açıkça anayasa aykırı olmasına rağmen yasada yer alan hüküm gereğince dava konusu yapılamamıştır.