

KABAHATLER KANUNU VE UYGULAMASI**Doç. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN**

Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

•••

Hepimizin bildiği gibi, biz insanlar birlikte yaşamak zorundayız; birlikte yaşamak için de kurala gerek var. Zaten medeni insan demek, günlük hayatımızdan toplumsal hayata kadar her alanda kurallı yaşamayı öğrenmiş insan demektir. “Medine” kelimesi Arapça kökenli olup “şehir” anlamına geliyor; Medine kökünden olan “medeni” kelimesi de “şehirli” anlamına gelir. “medeni insan”, “şehirli insan”. demektir. Medenin karşıtı da “bedevi” oluyor. Medeni yani şehirli olabilmek, kurallı yaşamayı öğrenmek demektir.

Hukukta genel olarak üç tür toplumsal düzen kurallarından bahsediyoruz; din kuralları, ahlâk kuralları ve hukuk kuralları. Hepimizin bildiği gibi, aslında bunlar birbirinden çok ayrı şeylerdir, iç içe geçmiş durumdadırlar. Bir kural hem din kuralı, hem ahlâk kuralı, hem hukuk kuralı da olabilir. Mesela hırsızlık yapmamak kurallı, din kuralı, ahlâk kuralı olduğu gibi, bütün hukuk sistemlerinin de benimsediği bir hukuk kuralıdır.

Toplumsal düzen kuralları dediğimiz bu kurallar arasındaki en temel fark, müeyyide (yaptırım) müeyyideye ortaya çıkmaktadır. Hukuk kuralları, devlet tarafından desteklenmiş müeyyideler açısından din ve ahlâk kurallarından ayrılmaktadır. Hukuk kuralları ihlal edildiğinde müeyyidesi, devlet dediğimiz örgütlü otorite tarafından tatbik edilmektedir. Eğer yaptırım yoksa kuralın da aslında çok önemi yok. Kural ihlal edildiğinde kişiler bir yaptırımla karşılaşsın, müeyyideyle karşılaşsın o kuralın geçerliliği ortaya çıkar.

Her hukuk dalının kendine özgü müeyyideleri bulunmaktadır. Örneğin özel hukukta, cebri icra, tazminat, geçersizlik gibi müeyyideler bulunmaktadır. Anayasa hukuku veya idare hukukunda iptal müeyyidesi bulunmaktadır. Fakat toplumda düzenin, güvenliğin sağlanması için önemli kurallar Ceza Kanununda düzenlenmiştir ki, biz bunları “suçlar” diyoruz. Bunun karşılığında da “ceza” dediğimiz müeyyideler gündeme gelmektedir. Birlikte yaşamamanın devamı için önemli kurallar Ceza kanunlarında bir araya getirilmiştir.

Önceki 765 sayılı Türk Ceza Kanunumuz suçları “cürümler ve kabahatler” diye ikiye ayırmıştı. Bu ayırım neye göre yapılmıştı? Aslında

müeyyideye göre, yaptırıma göre yapılmıştı. Hafif hapis ve hafif para, adli para cezaları öngörülüyorsa, onlara kabahat, diğerleri, yani hapis, ağır hapis, müebbet hapis vesaire gibi müeyyideler öngörülmüş eylemlere de cürüm deniyor idi.

Alman hukukunda ortaya çıkan sonra da yaygınlaşan bu arada ülkemizde de kabul gören bir anlayış belirdi: Kabahatleri suç olmaktan çıkartma.

Kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması konusunda ikili bir eğilim söz konusu olabilmektedir. Birincisi, kabahatlerin bazılarının tamamen müeyyidesiz bırakılması; Almanya’da bunun örnekleri bulunmaktadır. Örneğin dilencilik, serserilik gibi bazı kabahatler, ceza kanunundan çıkarılmış ve tamamen yaptırımsız bırakılmıştır.

Biz, kabahatlerin önemli bir kısmını Ceza Kanunundan çıkardık, tamamen de müeyyidesiz bırakmadık. Onun yerine, Kabahatler Kanunu dediğimiz yeni bir kanun yaptık. Kabahatlerin genel usullerini, kurallarını da bu kanunda düzenledik. Kabahatler Kanununda da kabahatlerle ilgili, “Genel Hükümler” dediğimiz genel bir çerçeve ortaya kondu ve birçok kabahatler bu çerçeve içinde düzenlenmeye çalışıldı.

Kabahatler Kanununda genel hükümler ve bazı kabahatler düzenlendi; çevreyi kirletmek, bağırarak-gürültüyle mal ve hizmet satmak, yani sokakta “domates, biber, patlıcan” diye bağırarak, kaldırımları işgal etmek vesaire gibi bazı kabahat türlerine kanunda yer verildi. Ancak, kabahatler bizim hukukumuzda sadece Kabahatler Kanununda sayılanlarla sınırlı değildir. Benim tespit edebildiğim 113 değişik kanunda kabahatlere ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Örneğin, Milli Eğitim Kanunu, Petrol Kanunu, Orman Kanunu, Kıyı Kanunu, hemen hemen bütün üst kurul kanunlarında idari yaptırıma bağlanmış kabahatler bulunmaktadır. Rekabet Kurumu da bu anlamda birçok müeyyideler uyguluyor. Bunların hepsi kabahatler içinde yer alıyor.

Kabahatler Kanunundan önce, idari yaptırımlar öngören kanunların çeşitliliği bunlara uygulanacak temel ilkelerin de dağınıklığını beraberinde getiriyordu. Yaptırımı uygulayacak makamlar, yaptırım uygulanırken takip edilecek usuller, itiraz mercileri ya da yargısal denetim yolları farklılıklar içeriyordu. Bu durum da hukuk birliği ve hakların korunması açısından sakıncalar doğuruyordu. İşte Kabahatler Kanunu, genel hükümleri ile bu karmaşaya bir son vermeyi amaçlamıştır. “Genel Hükümler” başlığı altında kabahatin tanımından başlayarak, kanunilik ilkesi, zaman ve yer bakımından uygulama, kast, taksir ve hata, teşebbüs, iştirak, içtima, yaptırım türleri (idari para cezası, mülkiyetin kamuya geçirilmesi), zaman aşımı süreleri, yaptırım uygulamaya yetkili makamlar, yaptırım kararında bulunması gereken hususlar ve yargısal denetim

yollarına kadar, bütün kabahatlerde uygulanması öngörülen temel ilkeleri düzenlemiştir.

Bu genel ilkeler içinde en başta gelen problemlerden birisi, yargısal denetim konusu idi. İdare yaptırım uyguladığında, bunun hukuka aykırı olduğunu düşünen kişi nereye başvuracaktır? Bazı kanunlarımız idari yargıyı öngörürken bazı kanunlarımız adli yargıyı öngörüyor idi. Kabahatler Kanunumuz soruna, 3'üncü maddesindeki düzenlemeyle bir çözüm getirmek istedi. Kabahatler Kanununun 3.maddesi hükmünün ilk hali *“Bu kanunun genel hükümleri, diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır”* şeklinde idi.

Genel hükümlerden en önemlisi de Kanunun 27 ve devamı maddelerinde *“başvuru yolu”* ve *“itiraz”* şeklinde düzenlenen yargısal denetim konusudur. Kanun, İdari yaptırım kararına karşı sulh ceza mahkemesinde başvuru yapılabileceğini, bu mahkemenin kararına karşı de ağır ceza mahkemesinde itiraz edilebileceğini hükme bağlamaktadır.

Kabahatleri ceza hukukunun dışına çıkardık ancak ceza mahkemelerinden ve ceza yargılamaya usulünden ayıramadık. Ben bu konuda farklı düşünüyordum ha la da aynı görüşteyim. Mademki kabahatleri, ceza kanununu dışına çıkardık, mademki kabahatler için öngörülen yaptırımlara idare tarafından, idari işlem usullerine göre karar verilmektedir. Bu kararların yargısal denetiminin de idari yargıda yapılması gerekmektedir.

Lakin Kabahatler Kanununu hazırlayan ceza hukukçusu hocalarımız, idari yaptırımlara karşı, yani idarenin kabahatlere karşı uyguladığı müeyyidelere karşı adli yargıya (ceza mahkemeleri) gidilmesi gerektiğini savundular, yasama organı da bu yaklaşımı benimsedi.

İfade ettiğim gibi, Kabahatler Kanununun 3'üncü maddesi gereğince, yargısal denetim açısından bütün idari yaptırımların yargısal denetimi adli yargıda yapılacaktı. Kabahatler Kanununun 3.maddesi, Anayasa Mahkemesinin önüne gitti.

Anayasa Mahkemesi 3'üncü maddeyi, *“bütün idari yaptırımların adli yargıya gitmesi anayasada yer alan yargı ayrılığı ilkesine aykırıdır, ancak anayasa ceza yönü ağır basan idari yaptırımların yargısal denetiminin adli yargıya bırakılmasına cevaz vermektedir”* gerekçeyle iptal etti. Bunun üzerine Kabahatler Kanununun 3.maddesi yeniden düzenlendi. Bu yeni hali ise şu şekildedir:

Madde 3- (1)*“Bu Kanunun;*

a) *İdari 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.”

Yeni düzenlemeye göre, “kanunda özel bir düzenleme yoksa adli yargı görevlidir”. Çift başlılık yine devam ediyor. Bazı idari yaptırımlara karşı idari yargıda dava açılırken (mesela bu Kurul da onlardan birisi), bazılarında da adli yargıda. Mesela Kabahatler Kanunundaki idari yaptırımlar için adli yargıda dava açılabilirken, birçok konularda da idari yargıda dava açılabilir.

“Neden idari yargı-adli yargı, bu önemli mi, her ikisi de yargısal denetim” diyebiliriz. Şöyle bir farkı var: Bir kere, kabahatleri biz suç olmaktan çıkarmak istedik. Arada temel farklar var. Cezalara, mahkeme tarafından, yargılama usullerine göre karar verilmekte ve infaz kurumlarında infaz edilmektedir. Oysa idari yaptırımlara, idare tarafından, idari usullerle, idari işlem olarak karar verilmekte, infazı da yine idare tarafından gerçekleştirilmektedir. İdari nitelikte olan idari yaptırımların yargısal denetiminin, idari yargıda gerçekleşmesi daha isabetli olur diye düşünüyorum.

Daha önce de ifade ettiğim gibi, idari yaptırımların alanı çok geniş. Zabitanın, “domates, biber, patlıcan” diye bağırarak bir kişiye uyguladığı yaptırımlardan başlayıp, Trafik cezalarına, Rekabet Kurumunun, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu gibi üst kurulların uyguladığı yaptırımlara -ki miktarları hayli yüksek olabilmektedir- geniş bir alana yayılmaktadır.

Bu yaptırımların hepsine, idare tarafından idari usullere göre karar verilmekte, infazı da yine idare tarafından gerçekleştirilmektedir. İdari usullere göre yapılmış bu idari işlemin yargısal denetimini biz yine adli yargıya verdik. Amacımız neydi? Kabahatler basit ihlallerdir, cezalarla, suçlarla aynı kategoriye konmamalıdır, bunu ayıralım, aynı usullere tabi olmasın diye ayırdık, ama yargısal denetimi yeniden adli yargıya verdik. Sulh ceza mahkemesi, onun kararına karşı da ağır ceza mahkemesinde itiraz mümkün.

Dediğimiz gibi, cezalar mahkemeler eliyle uygulanmakta ve infaz kurumlarında infaz edilmektedir; idari yaptırımlar ise, idari usullere göre, idarenin karar alma usullerine göre. Kurulun verdiği karar, belediye encümeninin verdiği cezalar, -bunu çok daha genişletebiliriz- disiplin cezaları da aslında birer idari yaptırımdır; onların durumu biraz daha farklı tabii ki. Cezalar adli sicile kaydedilir, idari yaptırımlar ise adli sicile girmez, yani sabıka kaydı olarak karşınıza çıkmaz; buna benzer bir dizi farkları var, sonuçları açısından bazı farklar var.

Kabahatler Kanunumuz kabahatlerle ilgili genel hükümleri düzenlerken, “kimler yaptırım uygulayabilir” konusunu da düzenlemiş; “özellikle ilgili kanunda öngörülen kurullar ve yetkili makamlar” demiş. Rekabet Kurulunda, ilgili kanuna bakıyoruz, hangi kurul, hangi makam, hangi merci ne gibi yaptırımlara karar verebilir? Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Kanununa bakıyoruz; onlar verebiliyor. Buralarda bir hüküm yoksa idari makamlar, mülki amirler (valiler, kaymakamlar) de idari yaptırım uygulayabilmekte. Kolluk (polis, jandarma, belediye zabıtası) yaptırım uygulayabilmekte; bazı hâllerde savcılar da bunu yapabilmekte. Özellikle Kabahatler Kanununa giren yaptırımlarda savcılar da idari yaptırım uygulayabiliyor. O nasıl oluyor? Suç zannıyla, bir kabahate ilişkin bir iddianame hazırlandığında, savcı o iddianameyi hazırladıktan sonra, henüz mahkemeye verilmeden olayı fark ettiyse, “bu bir suç değil, kabahat, idari yaptırım uygulanması gerekir” kanaatine ulaştıysa dosyayı ilgili idareye havale etmiyor, kendisi doğrudan idari yaptırım uyguluyor. Bazen mahkemeler de (sulh, ceza ve ağır ceza mahkemesi) idari yaptırım uygulayabilecek. O nasıl oluyor? Gözden kaçarak bir kabahat hakkında iddianame düzenlenmiş, mahkemenin önüne gelmiş, mahkeme de dosyayı incelerken bakıyor ki aslında bu bir suç değil, kabahat, idari yaptırım uygulanması lazım, o zaman, işin uzamaması için doğrudan kendisi idari yaptırıma karar veriyor. Kabahatler Kanunumuz böyle bir sistem getirdi.

Kabahatler Kanunumuza göre ne gibi yaptırımlar var? Tabii en yaygın olanı idari para cezalarıdır. Kabahatler Kanunumuza göre, sokakta bağırmanın karşılığı 50 TL. Para cezası dışında, “idari tedbirler” demiş. İdari tedbirler ne olabilir? Birincisi, mülkiyetin kamuya geçirilmesidir. Ceza hukukundaki müsaderecinin karşılığı olarak, mülkiyetin kamuya geçirilmesi öngörülmüş ve “diğer tedbirler” demiş. Artık bu diğer tedbirler de ilgili kanunlarda öngörüülecek demektir.

“Kabahatler” kelimesi aslında biraz da ceza hukuku kavramı olduğu için, kendi adıma, biraz daha idare hukuku ilkelerinin uygulanması bağlamında, “idari yaptırımı gerektiren eylem” ya da “idari düzeni ihlal eden eylem” gibi bir deyim kullanılması gerektiğini düşünüyorum. Biraz uzun, doğrusu, “kabahat” gibi tek kelimelik bir kavram bulamadım. “Kabahat” öteden beri bizim ceza hukuku içinde yer aldığı için ayrı bir kelime ya da kavram türetelim dedim ama “kabahat” gibi tek kelimelik bir kavram da bulamadım.

Her ne kadar ceza hukukundan çıkardık, ayrı Kabahatler Kanunu düzenlediyssek de, Kabahatler Kanunu kabahatleri tamam de ceza hukukundan ayırmadı; teşebbüs konusunda, iştirak konusunda, tekerrür konusunda, yaptırımın, suçun yer ve zamanı, uygulama zamanı, uygulama yeri, lehe-aleyhe

uygulama gibi durumlar bakımından Kabahatler Kanunu ceza hukuku hükümlerine atıfta bulundu. Şu hâliyle aslında kabahatleri biz çok da ceza hukukundan ve ceza mahkemelerinin görevi dışına çıkarmış olmadık. Sadece yaptığımız şu oldu: Kabahatleri Ceza Kanunu içinde değil de, Kabahatler Kanunu içinde düzenledik, ama onun dışındaki bütün kurumlar bakımından ceza hukuku ilkeleri kabahatlerde uygulanacak (iştirak, tekerrür vesaire gibi genel hükümlere ilişkin kısımlar.) Bana göre, Kabahatler Kanunumuzun çok da yeterli olmadığını düşünüyorum. İdari usullere göre tatbik edilmiş bir işlemin yargısal denetiminin, eğer bir ülkede idari yargı diye ayrı bir yargı düzeni varsa, idari yargıda görülmesi daha isabetli olurdu.

Rekabet Kurulunun verdiği bir idari yaptırım kararını düşünelim, adli yargıda görülseydi, adli yargıda mahkeme olaya nasıl bakar? Suçun unsurlarına göre bakar; maddi unsuru var mı, kusurluluk var mı, manevi unsur var mı yok mu? İdari yargıda nasıl denetliyoruz? İdari işlemin beş unsuru var, bu beş unsur bakımından hukuka uygun mu değil mi diye bakıyoruz. Dolayısıyla, adli yargının, yani ceza mahkemesinin, verilen bir kararın hukuka uygunluğunu denetlerkenki ilkeleriyle idari yargının uyguladığı ilkeler birbirinden farklı. Farklı neticeler de ortaya çıkabilecek demektir. İdari yargı olsaydı teorik olarak daha iyi olur. Şunu demek istemiyorum: Bizde idari yargı her zaman iyi karar mı verir? Maalesef bunu söylememiz de çok mümkün değil. İdari yargımızın da zaman zaman isabetli olmayan veya bazen de yetkisini aşar vaziyette, özellikle idarenin takdir yetkisinin denetimi konusunda, yerindelik denetimi konusunda, kanunların kendisine verdiği yetkiye tecavüz edecek şekilde kararlar verdiği de aşikâr. Bu açıdan, idari yargının da çok isabetli kararlar verdiğini söyleyemeyiz; ama o ayrı bir tartışma konusu.

Belki Kabahatler Kanununun getirdiği önemli bir konu şu olabilir: Kanunumuz 17'nci maddeye göre, peşin ödeme konusunda 4'te 1 indirim öngörüyor. Mesela trafik cezalarını, -araç kullanıyorsak hemen hemen hepimizin başına gelebilecek durum- 15 gün içinde peşin olarak öderseniz 4'te 1 oranında indirim yapılarak ödeniyor. Kabahatler Kanunumuz bir de dört eşit takside bölme imkânı da getirmiştir; tabii ki bu, trafik cezaları için belki anlamsız olabilir. Kabahatler Kanunumuza göre, üst kuralların uyguladığı, 100'lerden, 200'lerden, 500'lerden bahsedilen idari yaptırım türleri var; bunların takside bölünme imkânı da var.