

İDARİ YAPTIRIMLARDA MASUMİYET KARİNESİ VE ANAYASA MAHKEMESİNİN BİREYSEL BAŞVURU KARARLARINDAKİ YAKLAŞIMI*

Ar. Gör. Onur Kaplan**

Özet

Devletin anayasa ve kanunlarda verilen görevleri yerine getirmesi bakımından idare, kamu gücü kullanarak işlevini yerine getirmektedir. İdarenin kamu gücü kullanımının hukuk alanında bir tezahürü olarak, tesis ettiği idari işlemler hukuka uygunluk karinesinden yararlanmaktadır. Organik anlamda idari yaptırımların da birer idari işlem olduğu ve bu kapsamda tesis ettiği bu işlemlerin de hukuka uygunluk karinesinden yararlandığı ifade edilebilir. Bununla birlikte söz konusu aksi ispatlanabilir bir karine olduğu için, bireylerin yargısal yollara başvurarak hukuka aykırı idari işlemlerin hukuk düzeninden kaldırılmasını sağlamaları mümkün olabilmektedir. Özellikle Anayasa'nın 38. maddesi çerçevesinde masumiyet karinesi yalnızca kanunda tipik suç olarak kabul edilen fiil veya hareketler bakımından değil aynı zamanda cezalandırma niteliğini bünyesinde ihtiva eden fiil veya hareketler bakımından da söz konusu olmaktadır. Bu doğrultuda çalışmada öncelikle masumiyet karinesi ve idari yaptırım kavramları tanımlanacak, sonrasında suç ve cezalar hakkında uygulanan ilkelerden masumiyet karinesi ilkesinin idari yaptırımlarla olan bağlantısı, Anayasa Mahkemesi kararları ışığında açıklanacaktır.

Anahtar Kelimeler: İdari İşlev, İdari İşlem, İdari Yaptırım, Cezalandırma Amacı, Masumiyet Karinesi

* Hakemli makaledir. Eserin dergimize geliş tarihi: 31/01/2019. İlk hakem raporu tarihi: 15/03/2019. İkinci hakem raporu tarihi: 25/03/2019.

** İstanbul Bilgi Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Ana Bilim Dalı, onur.kaplan@bilgi.edu.tr, yazarın ORCID belirleyicisi: 0000-0003-1252-6352.

THE PRESUMPTION OF INNOCENCE IN ADMINISTRATIVE SANCTIONS AND THE APPROACH OF THE CONSTITUTIONAL COURT IN INDIVIDUAL APPLICATION DECISIONS

Abstract

The administration fulfills its functions by using the public power in order to fulfill the duties given by the state in constitution and law. Legal appropriation of the transactions established by the use of public power as a manifestation in the field of law is available. In terms of administrative sanctions in the organic sense, it is also stated that the administrative institution has established the administrative procedure and that these transactions, which are established within this scope, also benefit from the legal merit of the law. However, since it is an otherwise provable presumption, it is possible for individuals to resort to judicial remedies to ensure that unlawful administrative proceedings are removed from the legal order. Especially, in accordance with Article 38 of the Constitution, the presumption of innocence is not only related to acts or movements that are considered to be typical crimes in the law, but also in terms of acts or acts involving the quality of punishment. In this context, firstly the concepts of presumption of innocence and administrative sanction will be defined and then the connection between the principles of presumption of innocence and the administrative sanctions will be explained in the light of the decisions of the Constitutional Court.

Keywords: Administrative Function, Administrative Procedure, Administrative Sanction, Punishment Purpose, Presumption of Innocence

1. Giriş: İdari Yaptırım Kavramı ve Masumiyet Karinesi Bağıntısının Teorik Temelleri

Anayasa hukuku gibi idare hukuku ve idari yargılama hukuku da bir hukuk tekniği problemi olmaktan çok devletin sahip olduğu hukuk sisteminin ana unsurlarını teşkil etmektedir¹. Modern hukuk sistemlerinde bireylere kamu gücü kullanımı suretiyle uygulanan yaptırımların hukuka uygun olup olmadığının değerlendirilmesi hususunda söz

1 ÇAĞLAR, Bakır, *Anayasa Bilimi*, BFS Yayınları, İstanbul, 1989, s. 17.

konusu hukuk disiplinlerinin gerekli teorik ve sistematik altyapıyı hazırlaması gerekmektedir². Hukuk biliminde yapılacak teorik temellendirmelerin doğrudan doğruya pratik uygulaması bulunduğundan; ortaya çıkabilecek meseleler ancak, söz konusu kavramların hukuki mahiyetleri çerçevesinde halledilebilir³. Diğer disiplinlerde olduğu gibi, hukukta da kavramlar -soyutlama çabasının ürünü olarak- olgular ile hukuki sonuçlar arasında bağlantı kurulmaya çalışıldığında; bu mantıki faaliyetin doğru biçimde yapılmasında yardımcı rol oynamaktadır⁴. Bu doğrultuda, araştırma yolu ile bulunup ortaya konulabilecek somut sebep-sonuç ilişkilerini ve bu ilişkinin temelinde yatan teorik esasları bulabilmek için izlenecek yolda, kavramlara verilen anlamlar değer taşımaktadır⁵. Özellikle devlet/birey, devlet/toplum ve toplum/birey ilişkileri bakımından otorite-hürriyet dengesinin ne şekilde sağlanacağı, hukuka uygun biçimde oluşturulmuş normlar çerçevesinde analiz edilebilecektir⁶. Bu sistematik içinde idari yaptırım özelinde hareket edildiğinde; kavram analiz edilirken, bu kavramın içkin olduğu kamu gücü ayrıcalığı nosyonu⁷ ile birlikte yorumlanması gerekmektedir⁸. Ancak bu yorumu yapmak suretiyle idari yaptırımlar ile masumiyet karinesi ilkesi arasındaki bağlantıyı açıklarken öncelikle söz konusu kavramların tanımlanması icap eder.

2. Kavramların Tanımlanması

A. Masumiyet Karinesi Kavramı

Modern hukuk sistemlerinde adil yargılanma hakkının ve daha geniş bir kavram olarak muhakeme hukukunun temel yapıtaşlarından olan

2 ULUSOY, Ali D., *İdari Yaptırımlar*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2013, s. 2.

3 DUGUIT, Léon, *Kamu Hukuku Dersleri* (çev. DERBİL, Süheyy), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1954, s. 17.

4 LATOURNERIE, Roger, *Conseil d'Etat'ın Yargılama Yöntemleri Üzerine Bir Deneme* (çev. YAYLA, Yıldızhan), İstanbul Üniversitesi SBF Yayınları, İstanbul, 1982, s. 27.

5 KURTKAN, Amiran, *Sosyal İlimler Metodolojisi*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1978, s. 3.

6 TANÖR, Bülent, *İki Anayasa 1961-1982*, 3. Bası, Beta Yayıncılık, 1994, s. 133.

7 ROUSSET, Michel, *L'Idée de Puissance Publique en Droit Administratif*, Librairie Dalloz, Paris, 1960, s. 26.

8 Gerçekten, idarenin yürüttüğü kolluk faaliyeti nezdinde sahip olduğu kamu gücü ayrıcalığını vurgulayan husus, yaptırım kararının tesisi bakımından; söz konusu kararların her zaman "tek taraflı kararlar" niteliğinde olmasıdır ki, bu anlamda konvansiyonel prosedüre başvurma, idarenin yürüttüğü kolluk faaliyetinde dışlanır. ROUSSET, Michael/ROUSSET, Olivier, *Droit Administratif I: L'action Administrative*, 2ème édition, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2004, s. 96.

masumiyet karinesi⁹ (suçsuzluk karinesi¹⁰) kavramının pozitif temel-leri, 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'ne kadar uzanmaktadır¹¹. Nitekim 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi (md.9) uyarınca, suçluluğu kanıtlanana kadar her insanın masum sayıldığı, tutulması gereken bir kimsenin kaçmasını önlemek için o kimseye karşı gereksiz zor kullanmanın suç sayılacağı ifade edilmiştir¹². Yine 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'ne göre (md.11/2) “*Hiç kimse, işlendikleri sırada millî veya milletlerarası hukuka göre suç teşkil etmeyen fiillerden veya ihmallerden ötürü mahkûm edilemez. Bunun gibi, suçun işlendiği sırada uygulanan cezadan daha şiddetli bir ceza verilemez*”¹³. Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin 11. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, “*kendisine suç isnat edilen her kişi, yasa uyarınca suçlu olduğu kesinleşene dek*”¹⁴ masum sayılma hakkına sahip olacaktır¹⁵. İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi (İHAS) md.6/2'ye göre ise “*Bir suç ile itham edilen herkes, suçluluğu yasal olarak sabit oluncaya kadar masum sayılır*”¹⁶. Bu anlamda masumiyet karinesi (*presumption*

-
- 9 Anlam olarak Latince “*praesumptio iuris tantum*” olarak ifade edilen “karine” sözcüğü, aksi belirlenip ispat edilinceye değin hukuksal geçerliliği varsayılan durumu ifade etmektedir. ÖZAY, İlhan, *Gümsüğümda Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004, s. 407.
- 10 Doktrinde Feyzioglu, söz konusu kavramı “suçsuzluk karinesi” olarak ifade etmektedir. FEYZİ-OĞLU, Metin, “*Suçsuzluk Karinesi: Kavram Hakkında Genel Bilgiler ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi*”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:48, Sayı:1-4, 1999, s. 137. Buna koşut biçimde 1982 Anayasası md.38 hükmünün gerekçesinde de “suçsuzluk karinesi” ifade yer almaktadır. Ne var ki, bu çalışmada terim birliğinin sağlanması bakımından “masumiyet karinesi” ifadesi tercih edilmiştir.
- 11 FEYZİOĞLU, Suçsuzluk Karinesi: Kavram Hakkında Genel Bilgiler ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, s. 135-136.
- 12 AKIN, İlhan, *Kamu Hukuku*, 6. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1993, s. 281; DOYLE, William, *Fransız Devrimi* (çev. GÜR, Hakan), Dost Kitabevi, Ankara, 2015, s. 28.
- 13 İHEB Türkçe metni için bkz. RG.27.05.1949-7217. Ayrıca bkz. AYBAY, Rona, *Açıklamalı İnsan Hakları Evrensel Bildirisi*, TBB Yayınları, Ankara, 2006, s.15. Metnin orijinal hali şu şekildedir: “*No one shall be held guilty of any penal offence on account of any act or omission which did not constitute a penal offence, under national or international law, at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time the penal offence was committed*”. (www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf), Erişim T. 19.01.2019.
- 14 Sözleşmenin orijinal metninde yer alan “*until proved guilty*” ifadesi doktrinde Gemalmaz tarafından isabetli bir şekilde, resmi çeviriden farklı olarak “suçluluğu kanıtlanana dek” olarak çevrilmiştir. GEMALMAZ, M. Semih, *Ulusalüstü İnsan Hakları Hukuku Belgeleri II. Cilt: Uluslararası Sistemler*, 2. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2011, s. 112.
- 15 RG. 21.07.2013-25175.
- 16 Bkz. GEMALMAZ, M. Semih, *Ulusalüstü İnsan Hakları Hukuku Belgeleri I. Cilt: Bölgesel Sistemler*, 2. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2011

of innocence) kavramının geniş anlamda ulusalüstü insan hakları belgelerinde yer bulduğu ifade edilebilecektir¹⁷.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, bir yandan demokratik, insan haklarına saygılı, barışçıl siyasal düzenleri amaçlayan bildiriler kaleme alınırken; diğer yandan insan haklarının ihlalleri ilgili olarak yeni sorunlar ortaya çıkmaktadır¹⁸. Bu durumun varlığı iç hukuk sistemlerinde de düzenleme yapılmasını gerektirmiştir. Esasen Türk hukuk sistemine bakıldığında 1921 ve 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunları'nda masumiyet karinesinin yer olmadığı görülmektedir¹⁹. Yine 1961 Anayasası'nın "*cezaların kanuni ve şahsi olması; zorlama yasağı*" başlıklı 33. maddesinde doğrudan "masumiyet karinesi"ne yönelik herhangi bir ifade yer almamıştır²⁰. 1982 Anayasası'nın (Anayasa) 38. maddesinin dördüncü fıkrasına göre ise, "*Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz*". Bu kapsamda masumiyet karinesinin 1982 Anayasası ile birlikte Anayasal güvenceye kavuşturulduğu ifade edilebilecektir. Bunun yanında Anayasa, masumiyet karinesini yalnızca hukuk devletinin güvencesi olarak görmeye yetinmemiş, 15. maddesiyle bu karineyi olağanüstü yönetim usulleri altında bile dokunulamayacak "sert çekirdekli haklar" arasında saymıştır²¹.

Anayasada 38. maddesinin gerekçesine göre, "(...) *Sanığın, kesin mahkûmiyet hükmüne kadar suçsuz sayılması demek, kendisinin, suçsuzluğunu ispat mükellefiyetinde olmadığı; "beyyine külfeti"nin iddiacıya ait bulunduğu demektir. Bu karine, iddiacının, suç iddiasını "makûl şüpheye yer bırakmayacak şekilde" ispat etmesiyle "çürütülmüş" olacak ve bu halde de mahkeme mahkûmiyet hükmünü verecek; aksi takdirde beraat kararı alacaktır*"²²". Buna göre masumiyet karinesi, hakkında suç isnadı bulunan bir kişinin, adil bir yargılama sonunda

17 GEMALMAZ, M. Semih, *Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunun Genel Teorisine Giriş Cilt-I*, 8. Bası, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2012, s. 195.

18 ÖZEK, Çetin, "*İnsan Hakları Kavramında Yeni Anlayış ve Sınırlamalar*", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (İÜHF), Cilt:60, Sayı:1-2, 2002, s. 136.

19 ŞİK, Hüseyin, "*Suçsuzluk Karinesi*", Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, 2013, s. 106.

20 TİKVEŞ, Özkan, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Şerhi ve Uygulamaları*, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul, 1969, s. 99-100.

21 KANADOĞLU, Osman Korkut, "*Anayasal Bir İlke Olarak Masumiyet Karinesi*", Prof. Dr. Mümtaz Soysal'a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 2009, s. 370.

22 Anayasanın ilgili maddesinin gerekçesi için bkz. KUZU, Burhan, *Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988, s. 57.

suçlu olduğuna dair kesin hüküm tesis edilene kadar masum sayılması gerektiğini ifade etmektedir²³. Bu anlamda masumiyet karinesi kavramı, İHAS md.6 ve AY. md.36 hükümleriyle birlikte yorumlandığında hukuk devletinin ayrılmaz bir parçası olarak ifade edilebilecektir. Esasen bir Anayasa Mahkemesi kararının karşı oyunda da ifade edildiği üzere, “*Masumiyet karinesini sadece kesin hüküm olmadan infaza başlanmaması veya suçun karşılığı olan cezanın sanık üzerindeki hukuki sonuçlarının veya toplumsal etkilerinin, hükmün kesinleşmesine kadar ötelenmesi biçiminde, dar bir şekilde yorumlamak günümüz insan bakları anlayışıyla bağdaşmaz*”²⁴. Dolayısıyla diğer temel hak güvencelerinde olduğu gibi masumiyet karinesinin de çok boyutlu bir niteliği bulunmaktadır²⁵. Başka bir deyişle, söz konusu kavramın anayasal konumu ve fonksiyonu itibarıyla temel hak ve hürriyetlerin korunması bakımından önemli bir yeri haiz olduğu ifade edilmelidir.

B. İdari Yaptırım Kavramı

Toplum düzenini bozucu nitelikteki davranışlar başlangıçta muhtelif hukuk düzenlerinde suç niteliğinde olsa da 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Almanya’da başlayan kabahatleri suç olmaktan çıkarma eğilimi neticesinde bu davranışların kabahat olarak adlandırılması söz konusu olmuştur²⁶. Bununla birlikte söz konusu davranışlar suç vasfında değilse de bunların yarattığı ihlalin doğurduğu sonuçların etkisi devam edebilmektedir. Bu nedenle bu davranışların varlığı söz konusu olduğunda, ceza hukuku alanı dışında kalan başka bir kamu gücü kullanımının varlığı gündeme gelmektedir²⁷. Gerçekten, idarenin toplumsal yaşamda düzenin sağlanması konusunda görevi, emniyeti, sağlığı, dirlik ve esenliği korumak olduğuna göre; polis fonksiyonu harekete geçebilmek ve polis tedbirleri ve tasarruflarını yapabilmek için sükûn

23 AYM. E.2015/23, K.2015/56, T.17.06.2015, RG. 26.06.2015-29398.

24 Bkz. AYM. E.2014/142, K.2014/182, T.04.12.2014, RG. 13.03.2015-29294.

25 KANADOĞLU, s. 370.

26 Doktrinde Mahmutoglu, bir davranışın suç olarak kabul edilmesi için hukuksal yararın toplumsal açıdan çok önemli olması gerektiğini ifade etmektedir. Yazara göre, “*önemli olmak*” ifadesinin ne anlama geldiği sorusunun cevabı ise felsefi boyutta değerlendirilecektir. MAHMUTOĞLU, F. Selami, “*Suç-Kabahat Ayrımı-İdari Ceza Hukuku’nun Yeri*”, T.C. İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdari Ceza Hukuku Sempozyumu (Ed. ULUSAN, İlhan/BAŞARAN YAVAŞLAR, Funda), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s. 37.

27 MAHMUTOĞLU, Suç-Kabahat Ayrımı-İdari Ceza Hukuku’nun Yeri, s. 30.

ve nizamı, emniyet ve sağlığı ihlâl eden bir vakıa ve hiç olmazsa bir “teblikenin” mevcut bulunması gerekmektedir²⁸. İşte, hukuk düzenini ihlal eden bir eylemin varlığı halinde idarenin bunu cezalandırma²⁹ veya doğurduğu sonuçları telafi etme/giderme³⁰ iradesine bağlanan hukuki sonuç yaptırım olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun yanında idarenin görevlerini yerine getirebilmesi için söz konusu iradesine resen icra edilebilme kuvveti tanınmıştır³¹. Bu kapsamda “*idari yaptırım*” kavramı, kanunun açıkça yetki verdiği hallerde idarenin doğrudan doğruya bir işlemlerle ve idare hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu müeyyideler olarak tanımlanabilir³². Bu tanıma koşut biçimde Anayasa Mahkemesi’ne göre, “*İdari yaptırımlar, yasaların açıkça yetki verdiği ya da yasaklamadığı durumlarda araya yargısal bir karar girmeden, idarenin doğrudan doğruya bir işlemi ile ve idare hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu ceza ve tedbirlerdir. Gelişen, büyüyen, çeşitlenen ve çoğalan toplumsal gereksinimleri yerinde, zamanında ve etkin bir biçimde karşılayabilmek için çağdaş yönetimlerde idareye değişik alanlarda yaptırım yetkileri tanınmaktadır*”³³. İdarenin söz konusu müeyyideleri uygulama sebebi, esasen “*gelişen, büyüyen, çeşitlenen ve çoğalan toplumsal gereksinimleri*” gereği gibi yerine getirebilmesinin neticesidir³⁴.

Üstün iktidar sahibi bir varlık olan devlet, organları aracılığıyla toplum hayatının doğurduğu çeşitli ihtiyaçlara cevap vermek zorunluğundadır³⁵. İdarenin söz konusu görevlerinin çeşitliliği karşısında, uygulama yöntemleri çeşitlilik arz etmekte: bazen maddi anlamda işlemleri icra etmesi, bazen de yeni idari kararlar tesis etmesi gerekebilmektedir³⁶. Gerçekten, insanların kendilerinin ve yakınlarını karışıklık ve kargaşanın olmadığı bir yerde güven içinde hissederek yaşayabilecekleri

28 ONAR, S. Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 3. Bası, Hak Kitabevi, İstanbul, 1966, s. 1483.

29 TAN, Turgut, *İdare Hukuku*, 7. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, s. 423.

30 ULUSOY, İdari Yaptırımlar, s. 17.

31 GÖLCÜKLÜ, Feyyaz, “*İdari Ceza Hukuku ve Anlamı-İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki*”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:18, Sayı:2, 1963, s. 117.

32 ÖZAY, İl Han, *İdari Yaptırımlar*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1985, s. 35.

33 AYM. E.2008/115, K.2011/86, T.02.06.2011, RG. 17.03.2012-28236.

34 GÖLCÜKLÜ, s. 117.

35 YARSUVAT, Duygun, “*Devlet İdaresi Aleyhine İşlenen Cürümlerin Genel Prensipleri*”, İÜHFİM, Cilt:30, Sayı:3-4, 1964, s. 666.

36 BENOIT, Francis-Paul, *Le Droit Administratif Français*, Librairie Dalloz, Paris, 1968, s. 29.

ortamı ifade eden kamu düzenini³⁷ ihlal eden davranışların varlığı söz konusu olduğunda bozulan düzenin yeniden sağlanmasına yönelik kullanılan pozitif araçlardan³⁸ birisi de idari yaptırımlardır. Bu bağlamda yasa ihlâli teşkil eden basit nitelikteki fiillere ilişkin ceza usul hukukunun geleneksel kuralları dışına çıkılarak kısa yoldan bir hükme varılma yolları öngörülmüş ve bu konuda idarî makamlar yetkili kılınmıştır³⁹. Bu anlamda organik unsur yönünden idarenin muhatapları üzerinde kullanabildiği yetkiler çerçevesinde⁴⁰ idareden sadır olan bir işlem mevcut olsa da bu işlemler, diğer idari işlemlerden caydırıcı ve cezalandırıcı nitelik taşıması sebebiyle ayırım göstermektedir⁴¹. Bu bakımdan; i. idari yaptırımlara sebep olan davranışların nitelendirilmesinde “nitelik” ayırımından ziyade “nicelik” ayırımının esas olacağı⁴², ii. idari yaptırımların, baskın karakterinin⁴³ idari işlem olduğu gözetildiğinde; diğer idari işlem kategorilerinden “niteliği” itibarıyla ayrılacağı⁴⁴ ifade edilebilecektir.

Türk hukuku bakımından bir değerlendirme yapılacak olursa; 1982 Anayasası'nda (AY) doğrudan idari yaptırım kavramına yönelik bir düzenleme yer almamaktadır⁴⁵. Bununla birlikte AY md.13 uyarınca, “*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Ana-*

37 YAYLA, Yıldızhan, *İdare Hukuku*, 2.Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2010, s. 36.

38 TEKİNSOY, Özge Okay, *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011, s. 33.

39 YARSUVAT, Duygun, “*Trafik Suçları, Cezaları ve Yargılamasında Yeni Sorunlar*”, İÜHFİM, Cilt:50, Sayı:1-4, 1984, s. 171.

40 ÖZAY, İl Han, “*İdari Kolluk-Adli Kolluk*”, İÜHFİM (Prof. Dr. Füsün Sokullu-Akinci'ya Armağan), Cilt:71, Sayı:1, 2013, s. 949.

41 KARABULUT, s. 3.

42 MAHMUTOĞLU, Suç-Kabahat Ayırımı-İdari Ceza Hukuku'nun Yeri, s.32. 5326 sayılı Kanunun genel gerekçesinde de ifade edildiği üzere, “*esasen bukuka aykırı olan ve haksızlık ifade eden fiiller arasında su veya kabahat olarak bir ayırım yapılması, bir nitelik farkı oluşturmamaktadır. Söz konusu tasnif, haksızlıklar arasındaki nicelik farkına dayanmaktadır*”. Bkz. ZAFER, Hamide/PA-MUK, Gülfem/ÇAKIR, Kerim, Gerekeçeli-Açıklamalı-İçtihatlı Kabahatler Kanunu, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 37.

43 TAN, s. 425.

44 DELVOLVÉ, Pierre, *L'acte Administratif*, Sirey, Paris, 1983, s. 267-268.

45 Bununla birlikte Türk hukukunda kabahat kavramının Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinden itibaren bir anlam içerdiği, dolayısıyla Türk hukuku bakımından kabahat kavramının temellerinin 1858 Ceza Kanunnamesi'ne kadar götürülebileceği hakkında bkz. TOROS KURTOĞLU, *Kabahatler Hukukunun Tarihi*, Kabahatler Hukuku Yazıları-I (Ed. KANGAL, Zeynel T.), On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2017, s. 1.

yasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir". Bununla birlikte, demokratik bir toplumda temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamanın bu sınırlamayla güdülen amacın gerektirdiğinden fazla olması düşünülemez⁴⁶. İdarenin kolluk faaliyetini yerine getirirken; gerçekleştirmeyi amaçladığı kamu düzeni ile temel hak ve hürriyetlerin bağdaştırılması gerekmektedir⁴⁷. İdarenin kolluk yetki ve usullerine hakim olan bu esas doğrultusunda⁴⁸ idari yaptırımların resen icra edilebilmesi ve cezalandırma niteliğinin varlığı göz önüne alındığında; kanunla düzenleme yapılması gerekmiştir ki, bu kapsamda 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ihdas edilmiştir⁴⁹. Kabahat türünden eylemlerin varlığı halinde idarenin uyguladığı pek çok yaptırım türü bulunmakta olup, üst başlıklar kullanılmak suretiyle bunların tasnif edilmesi mümkün olabilmektedir⁵⁰. Bu kapsamda genel kanun olma niteliği 3. maddede ifade edilen⁵¹ 5326 sayılı Kanun'un, 16. maddesinde kabahat türünden eylemler için öngörülen yaptırımlar "*idari para cezası*" ve "*idari tedbirler*"⁵² olarak isimlendirilmiştir. 5326 sayılı Kanunun genel gerekçesinde ifade edildiği üzere, kabahatleri suç olmaktan çıkarma eğiliminin neticesi olarak, belirli hususlarda düzenleme getiren özel kanunlarda bazı fiillerin karşılığında idari yaptırımlar öngörülmekte olup, bu yaptırımlar esas itibarıyla parasal nitelikte olmaktadır⁵³. Mahmutoğlu'nun ifade ettiği üzere, "*idari düzene aykırılık teşkil eden eylemler sebebi ile yasanın açıkça izin verdiği hallerde,*

46 "Anayasa'nın 13. maddesinde "(...) Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz" denilmektedir. (...) Demokratik hukuk devletinde güdülen amaç ne olursa olsun kısıtlamaların bu rejimlere özgü olmayan yöntemlerle yapılmaması ve belli bir özgürlüğün kullanılmasını önemli ölçüde zorlaştıracak ya da ortadan kaldıracak düzeye vardırılmaması gerekir". AYM. E.2018/9, K.2018/84, T.11.07.2018, RG. 15.11.2018-30596.

47 DURAN, Lütfi, *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülter Matbaası, İstanbul, 1982, s. 259.

48 DURAN, s. 259.

49 RG. 31.03.2005-25772 (Mükerrer).

50 MAHMUTOĞLU, Fatih S., "*İdari Para Yaptırımını Gerektiren Eylemler Yönünden Yargılama Rejimi*", İÜHF, Cilt:55, Sayı:1-2, 1997, s. 151.

51 5326 sayılı Kanunun "Genel kanun niteliği" başlıklı 3. maddesine göre, "*Bu Kanunun; a) İdari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde, b) diğer genel hükümleri, idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller bakımında, uygulanır*".

52 5326 sayılı Kanun md.16/2 uyarınca idari tedbirler, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler olarak ifade edilmiştir.

53 Bkz. ZAFER/PAMUK/ÇAKIR, s. 32.

idarenin yargı organına başvurmaksızın kendisinin bizzat uyguladığı ve bir miktar paranın alınması şeklinde gerçekleşen mali nitelikteki yaptırımlara” idari para yaptırımları denilmektedir⁵⁴. Bununla birlikte 5326 sayılı Kanununun 22. maddesinde ifade edildiği üzere, “Kabahat dolayısıyla idarî yaptırım kararı vermeye ilgili kanunda açıkça gösterilen idarî kurul, makam veya kamu görevlileri yetkilidir. Kanunda açık hüküm bulunmayan hallerde ilgili kamu kurum ve kuruluşunun en üst amiri bu konuda yetkilidir”. Dolayısıyla idari yaptırımların hukuki niteliğinin ne olduğu meselesi organik ve maddi boyutlarıyla ele alınmakta ve bu kapsamda kavramın tanımlanması söz konusu olabilmektedir. Bu doğrultuda yukarıda anlatılan hususlar çerçevesinde, “organ” ve “fonksiyon” kavramları arasında niteliği gereği bir korelasyonun varlığı da gözetilerek⁵⁵; idari yaptırım kavramının organik anlamda kanunda belirtilen sınırlar dahilinde idarece tesis edilen bir işlem olduğu; maddi anlamda ise, kamu düzenini bozucu mahiyetteki hukuka aykırı davranışların anayasa ve kanunlarda belirtildiği şekilde cezalandırılmasına yönelik olduğu⁵⁶ ifade edilebilecektir.

3. Kavramlar Arasındaki Bağıntının Ortaya Konulması

İdari yaptırım kararı tesis edildiğinde idari makamların uyması gereken birtakım usule ve esasa ilişkin ilkeler bulunmaktadır⁵⁷. Belirtmek gerekirse, bu ilkelere söz konusu kararın oluşum aşamasında uyulması bireylerin temel hak ve hürriyetlerinin korunması bakımından önem arz ettiği gibi, hukuk düzeninin korunmasında da rol oynayacaktır⁵⁸. Bununla birlikte, idari yaptırımlar ceza yaptırımlarından uygulanma usulü açısından da farklılık arz etmektedir⁵⁹. Özellikle idari yaptırımlar bakımından idareye tanınan yetkilerin kullanılması, bu yaptırımları ceza

-
- 54 MAHMUTOĞLU, İdari Para Yaptırımını Gerektiren Eylemler Yönünden Yargılama Rejimi, s. 153.
55 TIMSIT, Gérard, *Le Role de la Notion de Fonction Administrative en Droit Administratif Français*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1963, s.11.
56 ZANOBINI, Guido, *İdari Müeyyideler*, (çev. GÜNAL, Yılmaz), Sevinç Matbaası, İstanbul, 1964, s. 16.
57 KARABULUT, Mustafa, *İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 26.
58 Belirtmek gerekir ki, nitelik bakımından cezai yaptırımlardan farklı olması gerekçe gösterilerek idari yaptırım kararlarının alınması bakımından gerekli şekil ve usule uyulmaması da düşünüle-meyecektir. Bkz. MERKL, Adolf, *Umumî İdare Hukuku* (çev. ŞAMAN, Bedri Tahir), Titaş Basımevi, Ankara, 1942, s. 373.
59 OĞURLU, Yücel, *İdarî Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma*, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, İstanbul, 2001, s. 46.

yaptırımından ayırmaktadır⁶⁰. Her ne kadar organik anlamda böyle bir farklılık mevcutsa da her iki yaptırımın cezalandırma niteliği göz önüne alındığında, yukarıda ifade edildiği üzere, farklılık niceliksel boyutta değerlendirilmektedir. Başka bir deyişle, her iki yaptırım türü, hukuka aykırı davranışları engellemeye yönelik olmakla birlikte, idari yaptırımlar ceza yaptırımlarına nazaran daha hafif veya daha az serttir⁶¹. Dolayısıyla idari yaptırımların uygulanması ile ilgili olarak ceza hukuku kavram ve ilkelerinin tamamen dışlanması düşünülemez. Nitekim Anayasa Mahkemesinin kararlarında vurgulandığı üzere, “*Hukuk devletinde ceza hukukuna ilişkin düzenlemelerde olduğu gibi idari yaptırımlar açısından da Anayasa’ya ve ceza hukukunun temel ilkelerine bağlı kalmak koşuluyla hangi eylemlerin kabahat sayılacağı, bunlara uygulanacak yaptırımın türü ve ölçüsü gibi konularda kanun koyucu takdir yetkisine sahip olmakla birlikte, bu yetkisini kullanırken kabahat ve yaptırım arasındaki adil dengenin korunmasını da dikkate almak zorundadır*”⁶². Özay’ın ifade ettiği üzere, ne tür uygulamaların idari yaptırım olarak ve ne tür yöntemler ile günlük toplum hayatına yansıtılacağına karar verilirken, kamu düzeni üzerindeki *olası etkilerinin tamamının öngörülmesi ve bu şekilde düzenleme yapılması* büyük önem taşımaktadır⁶³. Bu bağlamda ceza hukukunun “temel” ilkelerinin idari yaptırımlar bakımından da uygulama alanı bulacağı ifade edilebilecektir⁶⁴. Kaldı ki, kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması da kabahatlerin ve bunların karşılığında uygulanacak idari yaptırımların ceza hukuku ilkeleri ile bağlantısını ortaya koymaktadır⁶⁵. Esasen Kabahatler Kanunu’nun geneline bakıldığında da 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu⁶⁶’na benzerliklerin ve bu nedenle ceza hukuku ilkelerinin uygulama alanı bulabileceği alanların bulunduğu ve fakat bu benzerliğin bazı yerlerde fazla bazı yerlerde ise görece az olduğu (örn. kanunilik ilkesi; md.4)

60 OĞURLU, İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, s. 46.

61 ÇAĞLAYAN, Ramazan, *İdari Yaptırımlar Hukuku*, Asil Yayıncılık, Ankara, 2006, s. 28.

62 AYM. E.2017/137, K.2017/161, T.29.11.2017, RG. 19.12.2017-30275; ayrıca bkz. AYM. E.2017/95, K.2017/119, T.12.07.2017, RG. 25.08.2017-30165; AYM. E.2015/109, K.2016/28, T.07.04.2016, RG. 03.05.2016-29701.

63 ÖZAY, Adli Kolluk-İdari Kolluk, s. 949-950.

64 EKİNCİ, Murat, “*Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar*”, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Sayı:2017/3, 2017, s. 25.

65 ÖZEN, Mustafa, *İdari Ceza Hukuku*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2013, s. 14.

66 RG. 12.10.2004-25611.

söylenbilir⁶⁷. Öte yandan idari yaptırımlar bakımından geçerli olan ve fakat genel ceza kanunlarında geçerli olmayan bazı kaideler de bulunmaktadır: idari yaptırımların daha az sert olması, kabahatlerin şekli karakteri gibi⁶⁸. Buna göre denilebilir ki, “*ceza hukukuna özgü birtakım ilkeler, yargısal nitelikteki adli cezalardan farklı olarak idari işlem niteliği bulunan idari yaptırımlara, ancak bünyesine uygun düştüğü ölçüde*” uygulanabilecektir⁶⁹.

Öyleyse idari yaptırımlarda bakımından temel ceza hukuku ilkele-
rinin uygulama alanı bulabileceği (büyük önerme); idari yaptırımların
alt kategorisinde yer alan idari cezalar bakımından temel ceza hukuku
ilkelerinden olan masumiyet (suçsuzluk) karinesinin geçerli olabileceği
(küçük önerme) söylenebilir. Bu konuda Anayasa Mahkemesine göre,
“*Masumiyet karinesi, ceza yargılaması kapsamında bir usul güvence-
si olmasına rağmen buna ilişkin korumanın uygulanabilir olması ve
etkili şekilde sağlanabilmesi için beraat eden veya bir şekilde hakkın-
daki ceza yargılaması devam etmeyen kişilerin, kamu görevlileri veya
otoritelerinin suçlu muamelesine maruz kalmalarını önlemelidir. Bu
kapsamda ceza davasını takip eden “ceza yargılaması niteliğinde ol-
mayan herhangi bir yargılamada” da (hukuk, disiplin gibi) masumi-
yet karinesine özen gösterilmelidir*”⁷⁰. Dolayısıyla masumiyet karinesi
yalnızca ceza yargılaması ile sınırlı olmayan, onun boyutları aşan; bu
sebeple de idari yaptırımlar bakımından değerlendirilmesi gereken bir
anlamı ifade etmektedir.

4. İdari Yaptırımlarda Masumiyet Karinesinin Anayasa Mah- kemesi Kararları Üzerinden Okunması

İdari yaptırımların idari işlem olarak ele alınması ve bu bağlamda
idari işlemlerin hukuki rejimine tabi olmasının yanında, söz konusu

67 Bkz. BEKAR, Elif, “*Kabahatler Kanunu’nun Genel Hükümlerinin Değerlendirilmesi*”, İÜHFİM (Prof. Dr. İl Han Özay’a Armağan), Cilt:69, Sayı:1-2, 2011, s. 1039. Bununla birlikte Anayasanın 38. maddesi uyarınca idarenin kişi hürriyetini bağlayıcı nitelikte ceza veremeyeceği göz önünde bulundurulduğunda; kanunilik ilkesinin en azından belirli idari yaptırımlar yönünden katı biçimde uygulanmasının gerektiği hakkında; EVREN, Çınar Can, “*Kabahatlerde Kanunilik İlkesi*”, İÜHFİM (Prof. Dr. İl Han Özay’a Armağan), Cilt:69, Sayı:1-2, 2011, s. 985.

68 ZANOBINI, Guido, “*İdari Ceza Hukukunda Kıstas Meselesi*” (çev. GÜNAL, Yılmaz), AÜHFİM, Cilt:18, Sayı:3, 1963, s. 309.

69 AKSOYLU, Özge, “*Türk Hukukunda İdari Yargımın Görev Alanına Yasal Müdahaleler ve Anayasa*”, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı:2012/1, 2012, s. 80.

70 AYM. Mustafa Akın Başvurusu, B. No:2013/2696, T.09.09.2015, para. 38.

kavram bakımından maddi niteliklerin de üzerinde durulması gerekmektedir⁷¹. Zira idari yaptırımlar başlığı, idare tarafından alınan yaptırım kararları bakımından mahiyeti itibariyle idari makamların ceza yargılamasına benzer istisnai bir rolünü de ifade etmektedir⁷². İdari yaptırımlardan idari tedbirlerin değil ve fakat özellikle idari yaptırım niteliğindeki idari para cezaları⁷³ söz konusu olduğunda, Ulusoy'a göre ceza hukukunun tüm ilke ve kurallarının değil ve fakat çekirdek nitelikteki temel ceza hukuku kuralları uygulama alanı bulacaktır⁷⁴. Feyzioğlu'na göre ise, idari suç ve cezalarda Anayasanın 38. maddesiyle belirlenen ilkelere uyulması, mutlak bir zorunluluk arz etmemekle birlikte, sözü geçen maddenin idari suç ve cezaların düzenlenmesinde “*yol gösterici özelliğe*” sahip olduğu düşünülebilir⁷⁵. Esasen kavram olarak “*ilke*”nin “*yol gösterici fikri*” içeren genel kural olduğu göz önüne alındığında bu sonuca ulaşmak mümkündür⁷⁶. Nitekim Anayasa Mahkemesinin de bu anlayışa koşut biçimde AY md.38 hükmünün uygulama alanını daha geniş biçimde yorumladığı ifade edilebilir⁷⁷.

Bu anlamda idari yaptırımlar, idari işlemler içerisinde özel yeri haiz olan ve uygulanmalarında sıkı usul ve esasların gözetilmesini gerektiren işlemlerdir⁷⁸. Bu doğrultuda, idari yaptırımların başından yargıç müdahalesine gerek olmaması ve hemen uygulanabilirliği nedeniyle⁷⁹ bireyler üzerinde hukuki sonuçlar yaratması ve idarenin bireylere nazaran daha güçlü konumu, bu işlemlerin yargısal denetimini gerektir-

71 ÖZAY, İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi, s. 68.

72 BENOIT, s. 552; MERKL, s. 364.

73 Söz konusu “idari yaptırım niteliğindeki idari para cezaları” ifadesi Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu bir kararda zikredilmiş olup, bu kararda söz konusu cezalar bakımından idare hukukuna özgü niteliklerin var olduğu hususu vurgulanmıştır. AYM. E.2017/166, K.2018/8, T.18.01.2018, RG. 27.02.2018-30345.

74 ULUSOY, İdari Yaptırımlar, s. 49.

75 FEYZİOĞLU, Metin, “*İşyeri Kapatma Cezası ve Anayasa Karşısındaki Konumu*”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı:1993/1, 1993, s. 15.

76 YÜCE, Turhan Tufan, “*Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliliği Sorunu ve Danıştay Kararlarının Bu Açından Tablil*”, Danıştay Dergisi, Sayı:88, 1994, s. 6.

77 “*Anayasa'nın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından idari para cezaları da bu maddede öngörülen ilkelere tâbidir*”. AYM. E.2012/106, K.2012/190, T.29.11.2012, RG. 06.03.2013-28579. Ayrıca bkz. FEYZİOĞLU, İşyeri Kapatma Cezası ve Anayasa Karşısındaki Konumu, s. 15, dn. 14.

78 ÖZAY, İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi, s. 73.

79 TAN, Turgut, “*İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ndeki Güvenceler*”, Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük'e Armağan, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, s. 311.

mektedir⁸⁰. Ceza hukuku ilkelerinden tamamen bağımsız tutulamayan bu yaptırımlar bakımından masumiyet karinesinin uygulama alanı bulup bulmayacağı yargı kararlarına konu olmuştur. Bu doğrultuda çalışma konusu bakımından Anayasa Mahkemesi bireysel başvuru kararları üzerinden bu meseleyi irdelemek gerekecektir.

Anayasa Mahkemesi'nin Kürşat Eyol Başvurusu'nda vermiş olduğu kararda belirtildiği üzere masumiyet karinesi, “*kişinin suç işlediğine dair kesinleşmiş bir yargı kararı olmadan suçlu olarak kabul edilmesini güvence altına alır. Bunun sonucu olarak kişinin masumiyeti “asıl” olduğundan suçluluğu ispat külfeti iddia makamına ait olup kimseye suçsuzluğunu ispat mükellefiyeti yüklenemez. Ayrıca hiç kimse, suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar yargılama makamları ve kamu otoriteleri tarafından suçlu olarak nitelendirilemez ve suçlu muamelesine tabi tutulamaz*”⁸¹. Dolayısıyla masumiyet karinesinin bireylerin temel hak ve hürriyetlerini koruyan bir usulî güvence olduğu ve bu kapsamda ceza yargılamasını takip eden süreçte uygulama alanı bulacağı söylenebilir. İdari yaptırımlar söz konusu olduğunda da ceza yargılamasını takip eden süreç söz konusu ise, takip eden “ceza yargılaması niteliğinde olmayan *herhangi bir yargılamada*” da masumiyet karinesine özen gösterilmelidir⁸². Bununla birlikte ceza yargılamasını takip eden bir süreç söz konusu değilse idari yaptırımlar bakımından masumiyet karinesi yine de uygulama alanı bulacak mıdır sorusuna cevap verilmesi gerekmektedir.

A. İdari Ceza-İdari Tedbir Farkının Masumiyet Karinesinin Uygulanması Bakımından Etkisi

İdari yaptırımın uygulanmasını gerektiren eylemler de aynen cezayı gerektiren eylemler gibi belirli bir normu ihlal eden insan davranışlarıdır⁸³. İdare, bu doğrultuda kamu düzenini layıkıyla tesis edebilmek için ya zorlayıcı tedbirlere başvurmakta ya da düzeni bozmama yükümlülüğü altında bulunan bireye bu yükümlülüğünü hatırlatmak için

80 KARABULUT, s. 70.

81 AYM. Kürşat Eyol Başvurusu, B. No:2012/665, T.13.06.2015, para. 26.

82 AYM. Mustafa Akın Başvurusu, B. No:2013/2696, T.09.09.2015, para. 38.

83 ÇAĞLAYAN, Ramazan, “*İdari Yaptırımlar İçin Öngörülen Yargısal Denetimin İçeriği Üzerine*”, Prof. Dr. Bilge Öztan’a Armağan, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 1228.

bir yaptırım uygulamaktadır⁸⁴. Bu kapsamda cezalar kural olarak ceza muhakemesi usulüne göre uygulanırken idari yaptırımlar, idari usullere göre uygulanır⁸⁵. Bununla birlikte söz konusu idari yaptırım kavramı, pozitif hukukta kendi içerisinde idari ceza⁸⁶ ve idari tedbirler olarak ayrıldığından; kural olarak idari tedbirler bakımından ceza hukuku temel ilkelerinin uygulanmayacağı ileri sürülebilecektir⁸⁷. Ne var ki, idari cezalar ve idari tedbirler arasında her durumda niteliksel bir farklılığın bulunduğu kolayca açıklanamamaktır⁸⁸. Özellikle idari yaptırım, idari ceza gibi kavramların başta kanun koyucu olmak üzere, ilgili merciler tarafından özenle kullanılmaması⁸⁹, sorunun daha da çetrefilli bir hal almasına sebebiyet vermiştir. Bu sebeple, idari ceza ve idari tedbir kavramları arasındaki niteliksel fark somut olayın verileri çerçevesinde değişiklik arz edebilmektedir. Örneğin Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu bir karara göre, “*Anayasa’nın 38. maddesinde idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından, her ikisi de bu maddede öngörülen ilkelere tabidir. Adli ve idari suçlarda davranış normlarına aykırı ve baksızlık teşkil eden bir fiille, kanun koyucunun koruma altına aldığı bir hukuki değer ihlali söz konusu olup adli ve idari cezaların her ikisi de cebir içermektedir. Korunan hukuki değer ile ihlalin neden olduğu hukuki sonuçların aynı olmaması ise idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasındaki temel farklılığı oluşturmaktadır*”⁹⁰. Bu kapsamda Anayasa’nın 38. maddesinin uygulanması bakımından “idari tedbirler”den bahsedilmemiştir. Yine Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu bir başka karara göre, “*Kamu*

84 İÇEL, Kayhan: “*İdari Ceza Hukuku ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi*”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt:50, Sayı:1-4, 1980, s. 119.

85 SANCAKDAR, Oğuz, “*İdari Cezaların Yaptırım Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri*”, T.C. İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdari Ceza Hukuku Sempozyumu (Ed. ULUSAN, İlhan/BAŞARAN YAVAŞLAR, Funda), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s. 108.

86 Kabahatler Kanununda olduğu gibi günümüzde çeşitli kanunlarda idari ceza kavramına pozitif hukuk düzenlemelerinde yer verilmekte aynı zamanda bu kavram, Anayasa Mahkemesi ve diğer bazı yüksek mahkeme kararlarında ifade edildiğinden hukuki bir değer taşımaktadır. SANCAKDAR, s. 108.

87 ULUSOY, İdari Yaptırımlar, s. 26.

88 ULUSOY, Ali D., “*İdari Ceza Hukuku’nun İşlevi ve Hukuk Düzeni İçindeki Yeri*”, T.C. İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdari Ceza Hukuku Sempozyumu (Ed. ULUSAN, İlhan/BAŞARAN YAVAŞLAR, Funda), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s. 46.

89 SANCAKDAR, s. 63.

90 AYM. E.2017/103, K.2017/108, T.31.05.2017, RG. 18.07.2017-30127.

ihalelerinde Türk Ceza Kanununa göre suç teşkil eden fiil veya davranışlarda bulunduğu iddiasıyla haklarında ceza kovuşturması yapılarak kamu davası açılmasına karar verilenlerin yargılama süresince kamu ihalelerine katılmalarının önlenmesi, bu kişilerin bir hukuk kuralını ihlal ettikleri gerekçesiyle cezalandırılması amacını gütmemekte ve bir yaptırım niteliği de taşımamaktadır. Bu nedenle, itiraz konusu kural ile suçluluğu hükmen sabit olmayan bir kişiye yaptırım uygulandığından ve bunun suçsuzluk karinesine aykırılık oluşturduğundan söz edilemez. Kamu ihalelerinde Türk Ceza Kanununa göre suç teşkil eden fiil veya davranışlarda bulunduğu iddiasıyla haklarında kamu davası açılanların yargılama süresince kamu ihalelerine katılmaktan yasaklı olmaları, yasa koyucu tarafından getirilen idari bir önlem niteliği taşımaktadır⁹¹”. Bu kapsamda Anayasa Mahkemesi esasen “yaptırım” niteliğinin var olması için “cezalandırma” amacının bulunması gerektiğini ifade etmiştir⁹². Dolayısıyla bu karardan hareketle Anayasa Mahkemesinin idari yaptırımlar bakımından kategorik bir ayırım yaptığı sonucuna varılamayacaktır⁹³. Ancak, Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu bu karardan hareketle idari yaptırımlar bakımından masumiyet karinesinin uygulama alanı bulması, cezalandırma amacının varlığı ile ilişkilendirilmiştir denilebilir. Bununla birlikte, söz konusu olayda ifade edilen idari tedbir esasen bireyin ilgili ihaleye katılmasının engellenmesi sonucunu doğurduğundan; cezalandırma amacının hiçbir suretle bulunmadığı da ifade edilemeyecektir⁹⁴. Yukarıda değinildiği üzere, idari tedbir-idari ceza kavramlarının ayrılmasında gerek hatalı terminolojik kullanımdan gerekse hatalı sistematik izlenmesinden kaynaklanan bu güçlük, bu gibi durumlarda kendisini gösterebilmekte ve bireylerin temel hak ve hürriyetlerinin kısıtlanmasına yol açabilmektedir. Dolayısıyla idari yaptırım kararlarının uygulanması söz konusu olduğunda; yetkili idarenin nitelendirmesinden ziyade kararın bireylerin temel hak ve hürriyetleri üzerinde doğurduğu etki ve sonuçların öncelikle dikkate alınması gerekmektedir⁹⁵.

91 AYM. E.2007/68, K.2010/2, T.14.01.2010, RG. 28.04.2010-27565.

92 İdari yaptırım kavramının esasen cezalandırma amacına yönelik olduğu yönünde bkz. İÇEL, s. 119.

93 Aksi yönde; ULUSOY, İdari Yaptırımlar, s. 16.

94 ULUSOY, İdari Yaptırımlar, s. 15.

95 Doktrinde Ulusoy, bu hususu “muhatapı için yeterli hukuki korunma testi” olarak ifade etmekte-

B. İdari Cezalar Bakımından Masumiyet Karinesinin Değerlendirilmesi

İHAS md.6/1'de yer alan suç isnadı kavramının yorumlanması ise, İHAM tarafından otonom kavram doktrini içerisinde⁹⁶, ulusal nitelendirmelerden bağımsız olarak yapılmaktadır⁹⁷. Bu kapsamda suç isnadı kavramına verilecek anlam bakımından İHAM⁹⁸, kişilere yönelik işlem veya eylemin şekli niteliğinden çok içeriksel yönüne ağırlık vermektedir⁹⁹. Bu çerçevede, masumiyet karinesinin hukukumuz bakımından uygulama alanının tayininde suç isnadının varlığı şartını İHAM uygulamasını dikkate alarak belirlemek gerekmektedir¹⁰⁰. Belirtmek gerekirse, İHAM kararlarında cezanın niteliği açısından cezaların verilmesinde *güdülen amaç*¹⁰¹ ve *yöneldiği kişi sayısı ve statüsü*¹⁰² ön planda olmaktadır. Dolayısıyla Anayasa'nın 38. maddesi ile ilişkilendirildiğinde; masumiyet karinesi adil yargılanma lehine daha geniş yorumlanabilir¹⁰³. Bununla birlikte idari yaptırımların idari işlem niteliği göz önünde bulundurulduğunda bu işlemin yürütülebilir tek yanlı bir işlem olduğu¹⁰⁴ ve bu kapsamda hukuka uygunluk karinesinden yararlandığı¹⁰⁵ ifade edilebilir. Bu kapsamda masumiyet karinesinin söz konusu idari işlemler bakımından nasıl uygulama alanı bulacağı sorunu; idari işlemin oluşum süreci ve -yargısal denetim söz konusu olduğunda- yöneltelen

dir. ULUSOY, İdari Ceza Hukuku'nun İşlevi ve Hukuk Düzeni İçindeki Yeri, s. 48.

96 TOSUN, Seyfullah, *Anayasa Mahkemesi'ne Bireysel Başvuruda Masumiyet Karinesi*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018, s. 12.

97 İNCEOĞLU, Sibel, "Adil Yargılanma Hakkı", İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa (Ed. İNCEOĞLU, Sibel), Beta Yayıncılık, 3. Baskı, İstanbul, 2013, s. 257.

98 Bu konuda bkz. CREMER, Wolfram, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarında İdarî Ceza Hukuku" (çev. NART, Serdar), T.C. İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdari Ceza Hukuku Sempozyumu (Ed. ULUSAN, İlhan/BAŞARAN YAVAŞLAR, Funda), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s. 177 vd.

99 İNCEOĞLU, Adil Yargılanma Hakkı, s. 257.

100 ÜZÜLMEZ, İlhan, "Türk Hukukunda Suçsuzluk Karinesi ve Sonuçları", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı:58, 2005, s. 47.

101 İNCEOĞLU, Sibel, *İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı*, 4. Bastı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2013, s. 95.

102 TOSUN, s. 19.

103 İNCEOĞLU, Adil Yargılanma Hakkı, s. 259.

104 BENOIT, s. 550.

105 Belirtmek gerekirse, doktrinde Özay, idari işlemlerin hem yasal dayanağının bulunduğu hem de hukuka uygun bulunduğu varsayımını ifade etmek için "hukuka uygunluk" ifadesi yerine "kanunilik" karinesi ifadesini kullanmaktadır. ÖZAY, *Günüşiğında Yönetim*, s. 407.

fiille ilgili savunma ve bunun aksini ispat yönünden gerekli imkanların sağlanıp sağlanmadığı hususları göz önünde bulundurularak cevaplandırılmalıdır.

İfade edilecek olursa, doktrinde bir görüşe göre, ceza yargılamasının aksine idari yaptırımlar bakımından *bir ön yargılama aşaması bulunmadığından*, ispat yükü idareden bireye geçmekte olup, suçsuzluk karinesi kabul edilmemektedir¹⁰⁶. Anayasa Mahkemesi de bu görüşe koşt biçimde vermiş olduğu bir kararda, -kategorik yaklaşım sergileyerek-masumiyet karinesinin Sözleşme'nin 6. maddesinde belirtilen "*medeni hak ve yükümlülükleriyle ilgili uyuşmazlıklar çerçevesinde değerlendirilen idari davalar*" bakımından uygulama alanı bulamayacağına karar verilmiştir¹⁰⁷. Oysaki mahkemenin muhakeme sürecinde bireylere muhatap olduğu işlemin aksinin ispatı bakımından gerekli imkanları sağlamaması, adil yargılanma hakkının ihlali olarak yorumlanabilir¹⁰⁸. Bunun yanında söz konusu savunma imkanları sağlansa da idari yaptırım kararının oluşum sürecinde meydana gelen birtakım eksiklikler bireylerin temel hak ve hürriyetlerini etkileyebilir¹⁰⁹. Nitekim İHAM da Krause/İsviçre davasında¹¹⁰ masumiyet karinesinin her türlü ceza davasında geçerli olduğunu fakat sadece ceza davasıyla sınırlı olmadığını ifade etmiştir¹¹¹. İdare hukukunda kararların tesis edilme aşaması kaide olarak gizli nitelikte olduğundan¹¹²; bireylerin bu karar alma sürecine katılma olanağı bulunmadığı gibi, bireyler bu kararın sonuçlarına da katılmak

106 OĞURLU, s. 47.

107 AYM. Münür İçer Başvurusu, B. No:2012/584, T.12.03.2015, para. 26.

108 TOSUN, s. 50.

109 ULUSOY, İdari Ceza Hukuku'nun İşlevi ve Hukuk Düzeni İçindeki Yeri, s. 46.

110 "*Article 6 (2) of the Convention, laying down the principle of presumption of innocence, is certainly first of all a procedural guarantee applying in any kind of criminal procedure (cf. Commission's Report concerning Application No. 788/60, Austria v. Italy, Yearbook 6, p. 741 et seq. on p.7841. However, the Commission is of the opinion that its application is wider than this. It is a fundamental principle embodied in this Article which protects everybody against being treated by public officials as being guilty of an offence before this is established according to law by a competent court. Article 6 (2), therefore, may be violated by public officials if they declare that somebody is responsible for criminal acts without a court having found so*". İHAM. Krause v. Switzerland, App. No:7986/77, 03.10.1978.

111 ORMANOĞLU, Hatice Derya, "*Anayasal Bağlamda ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Boyutunda Suçsuzluk Karinesi*", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:65, Sayı:4, 2016, s. 2252.

112 HOSTIOU, René, *Procédure et Formes de L'acte Administratif Unilatéral en Droit Français*, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1974, s. 21.

zorundadırlar¹¹³. Oysa, Genel İdari Kanun Tasarısı¹¹⁴'nin 15. maddesinin gerekçesinde ifade edildiği üzere, usul prosedürünün amaçlarından birisi maddi gerçeğin *idare ve ilgililerce yeterince irdelenip* ortaya konulmasıdır¹¹⁵. Bu bağlamda idari yaptırımlarda yaptırım kararının yapılaş sürecinde söz konusu irdelemenin yeterince yapılmaması durumunda “masumiyet karinesinin” adil yargılanma hakkı çerçevesinde uygulanabilirliği de söz konusu olabilecektir. Nitekim Anayasa Mahkemesi, Fameka İnş. Plastik San ve Tic. Ltd. Şirketi Başvurusu'nda izin verilen azami yük ağırlığının aşılması suretiyle 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 65. maddesi hükmünün¹¹⁶ ihlal edildiği gerekçesiyle başvurucu Şirkete “gönderen” sıfatıyla idari para cezası verilmiştir¹¹⁷. Bununla birlikte Mahkemece gönderenin kastının bulunup bulunmadığı, ağırlığın aşılmasına karşın yükün bilerek verilip verilmediği değerlendirilmemiş; bu konuda bir tespit yapılmamış ve karineden yararlanılarak sonuca ulaşılmıştır¹¹⁸. Bu durumda başvurucu Şirket bakımından yöneltilen fiille ilgili savunma ve bunun aksini ispat yönünden yaptırımı uygulayan idare ile arasında önemli bir dezavantaj olduğu ve böylelikle kullanılan varsayımın “*masumiyet karinesini ihlal eder boyuta ulaştığı*” anlaşılmıştır¹¹⁹. İHAM'ın vermiş olduğu Salabiaku/Fransa kara-

113 ÖZAY, Günişığında Yönetim, s. 14.

114 Belirtmek gerekirse söz konusu Tasarı kanunlaşmamıştır. Oysaki, bu Tasarının hazırlanması sürecinin idarenin işleyişi bakımından bir fırsat olarak görülmesi gerektiği doktrinde de ifade edilmiştir. Nitekim, idare tarafından alınacak kararların hukuka ve ihtiyaçlara en uygun şekilde gerçekleştirilmesinin bu yolla sağlanabileceği ifade edilmiştir. KANLIGÖZ, Cihan, “Katılımcı Demokrasi Ya Da İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Üzerine”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:45, Sayı:1-4, 1996, s. 182.

115 Bkz. ÖZAY, Günişığında Yönetim, s. 924. Buna ek olarak Tasarı md.15/son hükmüne göre, “*idare tüm muamelelerinde, benzer konulardaki idari işlemlerle yargı yerleri tarafından verilmiş bulunan kararlardaki ilke ve gerekçeleri de dikkate almakla yükümlüdür*”.

116 2918 s. Karayolları Trafik Kanunu md.65/1 “*Araçların yüklenmesinde, yönetmeliklerle belirlenen ölçü ve esaslara aykırı olarak; (...) b) Azami yüklü ağırlığın veya izin verilen azami yüklü ağırlığın aşılması (...) yasaktır*”. 2918 s. Karayolları Trafik Kanunu md.65/3 “*Birinci fıkranın (b) bendine uymayarak; a) % 10 fazlasına kadar yüklemelerde 500 Türk Lirası, b) % 15 fazlasına kadar yüklemelerde 1.000 Türk Lirası, c) % 20 fazlasına kadar yüklemelerde 1.500 Türk Lirası, d) % 25 fazlasına kadar yüklemelerde 2.000 Türk Lirası, e) % 25'in üzerinde fazla yüklemelerde 3.000 Türk Lirası, işleten ve gönderenlere ayrı ayrı idarî para cezası verilir*”.

117 AYM. Fameka İnş. Plastik San ve Tic. Ltd. Şirketi Başvurusu, B. No:2014/3905, T.19.04.2017, RG. 17.05.2017-30069.

118 Fameka İnş. Plastik San ve Tic. Ltd. Şirketi Başvurusu, para. 33.

119 Fameka İnş. Plastik San ve Tic. Ltd. Şirketi Başvurusu, para. 34.

rında¹²⁰ belirtildiği üzere, İHAS md.6/2 hükmü hukuk sistemlerindeki maddi ve hukuki karinelere kayıtsız kalamayacağından; devletlerin söz konusu karineleri savunma hakkının sağladığı korumayı dikkate alarak makul sınırlar içinde tutması gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi de yargı yolunun bireylere güvence oluşturduğundan bahisle bireyler tarafından bu yolun etkin kullanılabilmesi için bazı hukuksal araçlara sahip olunmasının da gerekli olduğunu belirtmektedir¹²¹. Dolayısıyla Sözleşme'nin hukuk sistemlerindeki maddi ve hukuki karineleri kural olarak yasaklamadığı ifade edilebilirse de¹²² niteliği itibariyle idari yaptırımlar bakımından söz konusu karinelerin bireylerin savunma haklarının özüne dokunmayacak şekilde uygulanması icap eder.

Anayasa Mahkemesi, İHAM kararlarına koşut biçimde, idari cezalar bakımından söz konusu karinelerin, savunma hakkının kullanılmasını güçleştirmeyecek ölçüde yorumlanması gerektiğini ifade etmiştir. Anayasa Mahkemesinin Taner Koyuncu Başvurusuna konu olayda başvuru, kendisine ait olan bir aracı kiralama şirketine kiralamıştır¹²³. Söz konusu araç, daha sonra anılan şirket tarafından üçüncü bir kişiye kiraya verilmiş ve fakat aracın sürücü belgesiz kişilerce sürülmesine izin verildiği iddiasıyla araç sahibine de tescil plakası üzerinden 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 36. maddesi uyarınca 1609 TL idari para cezası verilmiştir¹²⁴. Anayasa Mahkemesi'ne göre, “*somut olayın özel koşullarında kabahat eylemleri nedeniyle uygulanan idari yaptırımlarda -adli suç ve cezalara nazaran- sorumluluk karinelerine ilişkin standartların daba esnek yorumlanması mümkündür. Ancak bu durumda dahi ispat bakımından kullanılan karinelerin masumiyet karinesini ihlal eder boyuta ulaşmaması gerekir*”¹²⁵. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi, masumiyet karinesinin idari yaptırımlarda uygulama alanı bulabileceğini belirterek; adli suç ve cezalar ile idari yaptırımlarda uy-

120 Salabiaku v. France, App. No:10519/83, 07.10.1988, Seri A No. 141-A, para. 28; aktaran, DOĞRU, Osman/NALBANT, Atilla, *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Açıklama ve Önemli Kararlar Cilt-I (İHAS 2,3,4,5,6 ve 7. maddeler)*, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2012, s. 643.

121 Bkz. KURT, Hayrettin, “*İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler*”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:58, Sayı:1, 2014, s. 148.

122 DOĞRU/NALBANT, s. 643.

123 AYM. Taner Koyuncu Başvurusu, B. No:2015/11678, T.24.05.2018, RG. 06.07.2018-30470.

124 AYM. Taner Koyuncu Başvurusu, para. 9.

125 AYM. Taner Koyuncu Başvurusu, para. 29.

gulanacak standartların daha esnek yorumlanabileceğini ifade etmiştir. Bu çerçevede Anayasa Mahkemesi, araç sahibinin kastının bulunup bulunmadığı ve aracın sürücü belgesiz kişilerce sürülmesine bilerek izin verilip verilmediği hususlarının değerlendirilmemiş olmasını ve başvuru- rucunun yöneltile fiille ilgili savunma ve bunun aksini ispat bakımın- dan yaptırımı uygulayan idare ile arasında önemli bir dezavantaj oluş- masını Anayasa'nın 36.¹²⁶ ve 38. maddelerine aykırı bularak masumiyet karinesinin ihlal edildiği sonucuna varmıştır¹²⁷. Bu karara koşut biçimde Anayasa Mahkemesi, Mehmet Güzeloğlu Başvurusu (2) kararına konu olayda Mahkemenin, başvuru- rucunun aracı kiralayan firmanın sahibi ol- masını idari para cezası yaptırımı uygulanması için yeterli görmesini; yani, salt belli bir statüde (mülkiyet hakkı sahibi) olma idari para cezası yaptırımı uygulanmasına gerekçe yapılmasını hukuka aykırı bulmuş- tur¹²⁸. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi, somut olgular yerine aksi ispat edilemeyecek bir fiili karineden hareketle kabahatin işlendiğine karar verildiği takdirde, "*savunma imkânı bireye tanınmış olsa dahi*" söz konusu masumiyet karinesinin ihlal boyutunu telafi edemeyeceğine hükmetmiştir¹²⁹. Bu doğrultuda, savunma imkânının sağlanıp sağlanma- dığı meselesi bir yana, somut olgudaki nedenler araştırılmaksızın fiili karineden hareket edilmesi dahi, masumiyet karinesinin ihlali bakımın- dan yeterli görülmiştir. İfade edilecek olursa, her idari işlemin yapıl- ması bakımından bir sebep unsurunun varlığı söz konusu olmaktadır¹³⁰. Bu doğrultuda Danıştay da tesis edilen idari işlemin hukuka uygunlu- ğunu irdelerken, işlemin sebep unsurunun gösterilmesi gerekliliğine hükmetmektedir¹³¹. İdarenin söz konusu işlemi yapması bakımından sebep unsurunun hukuka uygun olması için *gerekli araştırmaların ya- pılmış olması* gerekmektedir. Dolayısıyla resen araştırma ilkesi, bilhas-

126 AY md.36 "*Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde da- vacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir. Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçmaz*".

127 AYM. Taner Koyuncu Başvurusu, para. 32-33.

128 AYM. Mehmet Güzeloğlu Başvurusu (2), B. No:2014/12757, T.07.06.2017.

129 AYM. Mehmet Güzeloğlu Başvurusu (2), para. 40; AYM. Taner Koyuncu, para. 32.

130 KARAHAÑOĞULLARI, Onur, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdarî İşlemler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011, s. 432.

131 Bkz. OĞURLU, Yücel, "*Danıştay Kararları Işığında İdari Yargılama Usulünde Re'sen Araştırma İlkesi*", A. Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:2, Sayı:1, 1998, s. 129.

sa temel hak ve hürriyetlere müdahale¹³² eden işlemler bakımından, sadece yargılama aşamasında değil; idari işlemin yapılış sürecinde de dikkate alınmalıdır¹³³. Bu anlamda yetkili idare, karar almadan önce her işi inceleme, araştırma ve soruşturmaya tabi tutmakla yükümlüdür¹³⁴.

İdari yaptırımlar bakımından masumiyet karinesinin uygulama alanı bulduğu bir başka olay tarım arazilerinde anız yakılmasından ileri gelmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin Ahmet Altuntaş ve Diğerleri Başvurusu¹³⁵ ile Mehmet Şirin Akın Başvurusu¹³⁶ kararlarına göre başvuru-
cuların maliki oldukları tarım arazilerinde anız yakıldığının tespit edildiği gerekçesiyle her bir başvuru adına maliki oldukları tarım arazisinin büyüklüğüne göre belirlenen tutarda idari para cezası verilmiştir. Oysaki her iki bireysel başvuru kararına konu olayda bireylerin malik olarak bulunduğu çok sayıda tarla bulunmaktadır ve herhangi bir tarlada başlayan yangının rüzgarın etkisiyle diğer arazilere sıçrayabilmesi mümkündür¹³⁷. Özellikle, her iki kararda da tarım arazilerinde yapılan incelemede, anızı yakan kişiye ait herhangi bir bulguya rastlanmamış ve fakat anız yakıldığı tespit edilen arazinin maliki olan başvuru tarafından, taşınmazında anız yakıldığı yönünde herhangi bir ihbarda veya suç duyurusunda bulunulmadığı dikkate alınarak anız yakma eyleminin mülk sahibince gerçekleştirildiğine dair fiili karineden yararlanmıştır¹³⁸. Bu kapsamda söz konusu fiili karineden yararlanmak suretiyle

132 Belirtmek gerekir ki, burada “müdahale” sözcüğünün sadece olumsuz anlamıyla değerlendirilmesi eksik bir anlayış olacağından; sözcüğün temel hak ve hürriyetleri “koruma” düzlemindeki anlamının da dikkate alınması gerekmektedir. ODER, Burak, “Regülasyon Kavramı Üzerine Bir Deneme”, Ali Ülkü Azrak 75. Yaş Armağanı, Çizgi Basım, İstanbul, 2008, s. 247.

133 Örneğin, takdir komisyonunca *yeterli araştırma ve tespit yapılmadan*, yükümlünün defter ve belgeleri incelenmeden *takdirin hangi amaçla yapıldığı gözetilmeden genel ve soyut ifadelerle takdir edilen matrah üzerinden yapılan tarbiyatta* isabet bulunmadığı hakkında bkz. D11D. E.1996/575, K.1996/1528, T.08.04.1998, (<https://legalbank.net>), ET. 29.01.2019. Ülkemizde idarenin yalnızca bireysel işlemler bakımından değil; aynı zamanda, koyduğu düzenleyici kuralların etkilerini de önceden araştırıp değerlendirmeye almadığı hakkında bkz. ÇAL, Sedat, “İdari Usul Kanunu (ve Bilgi Edinme Hakkı) Gereksinimi Üzerine”, Ankara Barosu Dergisi, Sayı:2012/2, 2012, s. 156.

134 DURAN, s. 409.

135 AYM. Ahmet Altınbaş ve Diğerleri Başvurusu, B. No:2015/19616, T.17.05.2018, RG. 27.06.2018-30461.

136 AYM. Mehmet Şirin Akın Başvurusu, B. No:2015/17644, T.03.07.2017.

137 AYM. Mehmet Şirin Akın Başvurusu, para. 33; AYM. Ahmet Altınbaş ve Diğerleri Başvurusu, para.35.

138 AYM. Mehmet Şirin Akın Başvurusu, para. 35; AYM. Ahmet Altınbaş ve Diğerleri Başvurusu, para. 37.

doğrudan idari yaptırıma karar verilmesi, masumiyet karinesini ihlal eden boyuta ulaştığından ve söz konusu işlem tesis edilmeden gerekli araştırmalar yapılmadığından; Anayasa Mahkemesince isabetli biçimde, Anayasa'nın 36. ve 38. maddelerinin söz konusu olay bakımından ihlal edildiği sonucuna varılmıştır¹³⁹. Bu doğrultuda idari yaptırım kararının alınış sürecinde öncelikle idari işlemi gündeme getiren sorunun ne olduğunun tanımlanması ve ortaya konulması gerekmektedir¹⁴⁰. Sonraki süreçte ise, söz konusu işlemin tesisinden önce idarece bilgilerin toplanılması ve bu bilgilerin yeterli biçimde değerlendirilmesi icap eder¹⁴¹. İşte bu sürecin tam anlamıyla yerine getirilmeyerek belirli karinelere hareketle neticeye varmak Anayasa Mahkemesi kararlarında da ifade edildiği üzere, idari yaptırımlar söz konusu olduğunda Anayasal güvence altında olan adil yargılanma hakkı çerçevesinde masumiyet karinesinin ihlalini sonuçlayacaktır.

5. Sonuç

İdari yaptırımlar ile masumiyet karinesi ilkesi arasındaki bağlantıyı açıklarken öncelikle söz konusu kavramların tanımlanması gerekmektedir. Masumiyet karinesi, hakkında suç isnadı bulunan bir kişinin, adil bir yargılama sonunda suçlu olduğuna dair kesin hüküm tesis edilene kadar masum sayılması gereğini ifade eden bir kavram olarak adil yargılanma hakkı çerçevesinde hukuk devleti ilkesinin ayrılmaz bir parçasını teşkil etmektedir. Anayasal konumu ve fonksiyonu itibarıyla temel hak ve hürriyetlerin korunması bakımından önemli bir yeri haizdir. Kanunların yetki verdiği durumlarda araya yargısal bir karar girmeden, idarenin doğrudan doğruya bir işlemi ile ve idare hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu cezalar idari yaptırım kavramı içerisinde değerlendirilmektedir. Bununla birlikte söz konusu idari yaptırım kavramı, pozitif hukukta kendi içerisinde idari ceza ve idari tedbirler olarak ayrıldığından; idari tedbirlerde ceza hukukunun temel ilkelerinin uygulama alanı bulamayacağı ifade edilebilir. Ancak, idari ceza ve idari

139 AYM. Mehmet Şirin Akın Başvurusu, para.36; AYM. Ahmet Altınbaş ve Diğerleri Başvurusu, para. 38.

140 AKYILMAZ, Bahtiyar, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000, s. 81.

141 AKYILMAZ, s. 81.

tedbir kavramlarının birbirinden ayrılmasında yaşanan güçlükler, bu konuda mutlak bir sonuca varılmasını zorlaştırmaktadır. Bu kapsamda idari yaptırım kararlarının uygulanması söz konusu olduğunda; yetkili idarenin nitelendirmesinden ziyade kararın bireylerin temel hak ve hürriyetleri üzerinde doğurduğu etki ve sonuçların öncelikle dikkate alınması gerekmektedir. İdari cezaların ceza yaptırımlarından farkı noktasında, her ne kadar organik anlamda bir farklılık mevcutsa da her iki yaptırımın cezalandırma niteliği göz önüne alındığında, bu farklılık niceliksel boyutta değerlendirilmektedir. Masumiyet karinesi yalnızca ceza yargılaması ile sınırlı olmayan, onun boyutları aşan; bu sebeple de idari yaptırımlar bakımından değerlendirilmesi gereken bir anlamı ifade etmektedir. Bu kapsamda idari yaptırımların baskın idari işlem kimliği göz önünde bulundurulduğunda idari işlem yapılış sürecinde gerekli araştırmaların ve değerlendirmelerin yapılması gerekmektedir. Bu sürecin gereği gibi yerine getirilmeden idari yaptırım kararlarının uygulanması, Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuru kararlarında belirtildiği üzere, masumiyet karinesinin adil yargılanma hakkı çerçevesinde ihlali anlamına gelecektir.

KAYNAKÇA

- AKIN**, İlhan, Kamu Hukuku, 6. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1993
- AKSOYLU**, Özge, “Türk Hukukunda İdari Yargının Görev Alanına Yasal Müdahaleler ve Anayasa”, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı:2012/1, 2012, (ss.67-122)
- AKYILMAZ**, Bahtiyar, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000
- AYBAY**, Rona, Açıklamalı İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, TBB Yayınları, Ankara, 2006
- BEKAR**, Elif, “Kabahatler Kanunu’nun Genel Hükümlerinin Değerlendirilmesi”, İÜHFİM (Prof. Dr. İl Han Özyay’a Armağan), Cilt:69, Sayı:1-2, 2011, (ss.1033-1050)
- BÉNOIT**, Francis-Paul, Le Droit Administratif Français, Librairie Dalloz, Paris, 1968
- CREMER**, Wolfram, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarında İdarî Ceza Hukuku” (çev. NART, Serdar), T.C. İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdari Ceza Hukuku Sempozyumu (Ed. ULUSAN, İlhan/BAŞARAN YAVAŞLAR, Funda), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, (ss.173-197)
- ÇAĞLAR**, Bakır, Anayasa Bilimi, BFS Yayınları, İstanbul, 1989
- ÇAĞLAYAN**, Ramazan, “İdari Yaptırımlar İçin Öngörülen Yargısal Denetimin İçeriği Üzerine”, Prof. Dr. Bilge Öztan’a Armağan, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, (ss.1221-1250)
- ÇAĞLAYAN**, Ramazan, İdari Yaptırımlar Hukuku, Asil Yayıncılık, Ankara, 2006
- ÇAL**, Sedat, “İdari Usul Kanunu (ve Bilgi Edinme Hakkı) Gereksinimi Üzerine”, Ankara Barosu Dergisi, Sayı:2012/2, 2012, (ss.149-168)
- DELVOLVÉ**, Pierre, L’acte Administratif, Sirey, Paris, 1983
- DOĞRU**, Osman/**NALBANT**, Atilla, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Açıklama ve Önemli Kararlar Cilt-I (İHAS 2,3,4,5,6 ve 7. maddeler), Legal Yayıncılık, İstanbul, 2012
- DOYLE**, William, Fransız Devrimi (çev. GÜR, Hakan), Dost Kitabevi, Ankara, 2015
- DUGUIT**, Léon, Kamu Hukuku Dersleri (çev. DERBİL, Süheyy), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1954
- DURAN**, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982
- EKİNCİ**, Murat, “Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar”, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Sayı:2017/3, 2017, (ss.19-54)

- EVREN**, Çınar Can, “Kabahatlerde Kanunilik İlkesi”, İÜHFİM (Prof. Dr. İl Han Özey’a Armağan), Cilt:69, Sayı:1-2, 2011, (ss.967-1001)
- FEYZİOĞLU**, Metin, “İşyeri Kapatma Cezası ve Anayasa Karşısındaki Konumu”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı:1993/1, 1993, (ss.5-22)
- FEYZİOĞLU**, Metin, “Suçsuzluk Karinesi: Kavram Hakkında Genel Bilgiler ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:48, Sayı:1-4, 1999, (ss.135-163)
- GEMALMAZ**, M. Semih, Ulusalüstü İnsan Hakları Hukuku Belgeleri I. Cilt: Bölgesel Sistemler, 2. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2011
- GEMALMAZ**, M. Semih, Ulusalüstü İnsan Hakları Hukuku Belgeleri II. Cilt: Uluslararası Sistemler, 2. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2011
- GEMALMAZ**, M. Semih, Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunun Genel Teorisine Giriş Cilt-I, 8. Bası, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2012
- GÖLCÜKLÜ**, Feyyaz, “İdari Ceza Hukuku ve Anlamı-İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:18, Sayı:2, 1963, (ss.115-182)
- HOSTIOU**, René, Procédure et Formes de L’acte Administratif Unilatéral en Droit Français, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1974
- İÇEL**, Kayıhan, “İdari Ceza Hukuku ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt:50, Sayı:1-4, 1980, (ss.117-131)
- İNCEOĞLU**, Sibel, “Adil Yargılanma Hakkı”, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa (Ed. İNCEOĞLU, Sibel), Beta Yayıncılık, 3. Baskı, İstanbul, 2013, (ss.209-286)
- İNCEOĞLU**, Sibel, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı, 4. Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2013
- KANADOĞLU**, Osman Korkut, “Anayasal Bir İlke Olarak Masumiyet Karinesi”, Prof. Dr. Mümtaz Soysal’a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 2009, (ss.369-386)
- KANLIGÖZ**, Cihan, “Katılımcı Demokrasi Ya Da İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Üzerine”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:45, Sayı:1-4, 1996, (ss.167-183)
- KARABULUT**, Mustafa, İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008
- KARAHANOGULLARI**, Onur, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011
- KURT**, Hayrettin, “İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:58, Sayı:1, 2014, (ss.131-178)

- KURTKAN**, Amiran, Sosyal İlimler Metodolojisi, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1978
- KUZU**, Burhan, Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988
- LATOURNERIE**, Roger, Conseil d'Etat'nın Yargılama Yöntemleri Üzerine Bir Deneme (çev. YAYLA, Yıldızhan), İstanbul Üniversitesi SBF Yayınları, İstanbul, 1982
- MAHMUTOĞLU**, Fatih S., "İdari Para Yaptırımını Gerektiren Eylemler Yönünden Yargılama Rejimi", İÜHF, Cilt:55, Sayı:1-2, 1997, (ss.151-171)
- MAHMUTOĞLU**, F. Selami, "Suç-Kabahat Ayrımı-İdari Ceza Hukuku'nun Yeri", T.C. İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdari Ceza Hukuku Sempozyumu (Ed. ULUSAN, İlhan/BAŞARAN YAVAŞLAR, Funda), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, (ss.27-42)
- MERKL**, Adolf, Umumî İdare Hukuku (çev. ŞAMAN, Bedri Tahir), Titaş Basımevi, Ankara, 1942
- ODER**, Burak, "Regülasyon Kavramı Üzerine Bir Deneme", Ali Ülkü Azrak 75. Yaş Armağanı, Çizgi Basım, İstanbul, 2008, (ss.239-252)
- OĞURLU**, Yücel, "Danıştay Kararları Işığında İdari Yargılama Usulünde Re'sen Araştırma İlkesi", A. Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:2, Sayı:1, 1998, (ss.120-133)
- OĞURLU**, Yücel, İdarî Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, İstanbul, 2001
- ONAR**, S. Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları, 3. Bası, Hak Kitabevi, İstanbul, 1966
- ORMANOĞLU**, Hatice Derya, "Anayasal Bağlamda ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Boyutuyla Suçsuzluk Karinesi", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:65, Sayı:4, 2016, (ss.2241-2276)
- ÖZAY**, İl Han, İdari Yaptırımlar, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1985
- ÖZAY**, İl Han, Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004
- ÖZAY**, İl Han, "İdari Kolluk-Adli Kolluk", İÜHF (Prof. Dr. Füsün Sokullu-Akinci'ya Armağan), Cilt:71, Sayı:1, 2013, (ss.947-961)
- ÖZEK**, Çetin, "İnsan Hakları Kavramında Yeni Anlayış ve Sınırlamalar", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (İÜHF), Cilt:60, Sayı:1-2, 2002, (ss.135-160)
- ÖZEN**, Mustafa, İdari Ceza Hukuku, Adalet Yayınevi, Ankara, 2013
- ROUSSET**, Michael/**ROUSSET**, Olivier, Droit Administratif I: L'action Administrative, 2ème édition, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2004

- ROUSSET**, Michel, L'Idée de Puissance Publique en Droit Administratif, Librairie Dalloz, Paris, 1960
- SANCAKDAR**, Oğuz, "İdari Cezaların Yaptırım Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri", T.C. İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdari Ceza Hukuku Sempozyumu (Ed. ULUSAN, İlhan/BAŞARAN YAVAŞLAR, Funda), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, (ss.59-110)
- ŞIK**, Hüseyin, "Suçsuzluk Karinesi", Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, 2013, (ss.103-145)
- TAN**, Turgut, "İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ndeki Güvenceler", Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük'e Armağan, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, (ss.309-326)
- TAN**, Turgut, İdare Hukuku, 7. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018
- TANÖR**, Bülent, İki Anayasa 1961-1982, 3.Bası, Beta Yayıncılık, 1994
- TEKİNSOY**, Özge Okay, İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011
- TIMSIT**, Gérard, Le Role de la Notion de Fonction Administrative en Droit Administratif Français, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1963
- TİKVEŞ**, Özkan, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Şerhi ve Uygulaması, Sulhi Garan Matbaası, İstanbul, 1969
- TOROS KURTOĞLU**, Kabahatler Hukukunun Tarihçesi, Kabahatler Hukuku Yazıları-I (Ed. KANGAL, Zeynel T.), On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2017, (ss.1-26)
- TOSUN**, Seyfullah, Anayasa Mahkemesi'ne Bireysel Başvuruda Masumiyet Karinesi, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018
- ULUSOY**, Ali D., "İdari Ceza Hukuku'nun İşlevi ve Hukuk Düzeni İçindeki Yeri", T.C. İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdari Ceza Hukuku Sempozyumu (Ed. ULUSAN, İlhan/BAŞARAN YAVAŞLAR, Funda), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, (ss.43-48)
- ULUSOY**, Ali D., İdari Yaptırımlar, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2013
- ÜZÜLMEZ**, İlhan, "Türk Hukukunda Suçsuzluk Karinesi ve Sonuçları", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı:58, 2005, (ss.41-72)
- YARSUVAT**, Duygun, "Devlet İdaresi Aleyhine İşlenen Cürümlerin Genel Prensipleri", İÜHF, Cilt:30, Sayı:3-4, 1964, (ss.665-691)
- YARSUVAT**, Duygun, "Trafik Suçları, Cezaları ve Yargılamasında Yeni Sorunlar", İÜHF, Cilt:50, Sayı:1-4, 1984, (ss.153-177)

- YAYLA**, Yıldızhan, İdare Hukuku, 2.Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2010
- YÜCE**, Turhan Tufan, “Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliliği Sorunu ve Danıştay Kararlarının Bu Açıdan Tahlili”, Danıştay Dergisi, Sayı:88, 1994, (ss.5-14)
- ZAFER**, Hamide/**PAMUK**, Gülfem/**ÇAKIR**, Kerim, Gerekçeli-Açıklamalı-İçti-hatlı Kabahatler Kanunu, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2014,
- ZANOBINI**, Guido, İdari Müeyyideler, (çev. GÜNAL, Yılmaz), Sevinç Matbaası, İstanbul, 1964

YARARLANILAN ELEKTRONİK KAYNAKLAR

<https://legalbank.net>

<https://hudoc.echr.coe.int>

<http://www.anayasa.gov.tr>

www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf

<http://www.resmigazete.gov.tr>

<http://www.mevzuat.gov.tr>

kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr