

Araştırma Makalesi / Research Article

ÖZEL SAĞLIK KURULUŞLARINA UYGULANAN İDARI YAPTIRIMLARDA SORUŞTURMA VE CEZA ZAMAN AŞIMI

B. İzzet TAŐCI*

ÖZ

5326 sayılı Kabahatler Kanunu, zaman aşımı süresi yönünden içerdiği genel hükümler ile idari yaptırım türleri bakımından, kapsamını dar tutmuştur. Sağlık Bakanlığı'nın özel sağlık kuruluşlarına uyguladığı idari yaptırımlar kapsamında, "idari para cezası" Kabahatler Kanunu'nda ismen zikredildiği ve soruşturma zaman aşımı süresi ile yerine getirme zaman aşımı sürelerine de söz konusu kanunda açıkça yer verildiği için, "idari para cezaları" yönünden soruşturma ve yerine getirme zaman aşımı süreleri kapsamında herhangi bir problem bulunmamaktadır. Ancak, Sağlık Bakanlığı'nın özel sağlık kuruluşlarına uyguladığı "diğer idari yaptırımlar" açısından, soruşturma zaman aşımı ve ceza zaman aşımı süreleri yönünden ortada çözülmesi gereken bir problem bulunmaktadır. Zira, Sağlık Bakanlığı'na özel sağlık kuruluşlarına idari yaptırım uygulama yetkisi veren kanunlarda, Kabahatler Kanunu'nda ismen geçmeyen faaliyet durdurma/kapatma gibi idari yaptırımlar için özel zaman aşımı süreleri belirlenmemiştir.

Bu çalışmamızın temel amacı, özel sağlık kuruluşlarına uygulanan idari yaptırımların soruşturma ve ceza zaman aşımı sürelerinin ne olduğu hususlarına meri mevzuat çerçevesinde cevap aramaktır. Çalışmamızda; literatür taraması yapılmış, mevcut mahkeme kararları incelenmiş ve Sağlık Bakanlığı birimlerinin özel sağlık kuruluşlarına sıklıkla uyguladığı idari para cezaları ve faaliyet durdurma/kapatma cezalarına konu fiillerin, "soruşturma zaman aşımı" süreleri ile söz konusu idari yaptırımların özel sağlık kuruluşlarına uygulanması açısından "ceza zaman aşımı" süreleri konusunda ortaya çıkan sıkıntılara ve çözüm önerilerine yer verilmiştir.

Özel sağlık kuruluşlarına uygulanan soruşturma ve ceza zaman aşımı süreleri konusunda ortaya çıkan tereddütlerin giderilmesi için, Kabahatler Kanunu'nda yer almayan idari yaptırımlar için Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu'na özel bir madde eklenmesinin uygun olacağı sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sağlık Bakanlığı, İdari Yaptırım, Kapatma/Faaliyet Durdurma, Soruşturma Zaman Aşımı, Kabahatler Kanunu.

* Sağlık Bakanlığı Başmüfettişi, bizzet.tasci@saglik.gov.tr, ORCID 0000-0001-6469-1056



INVESTIGATION AND PENALTY STATUE OF LIMITATIONS, FOR ADMINISTRATIVE SANCTIONS APPLIED TO PRIVATE HEALTH INSTITUTIONS

ABSTRACT

The Misdemeanors Law No. 5326, has kept its scope very narrow in terms of the general provisions it contains in terms of statute of limitations. Within the scope of the administrative sanctions imposed by the Ministry of Health on private health institutions, the investigation in terms of “administrative fine”, since the “administrative fine” is mentioned by name in the Law on Misdemeanors and the investigation statute of limitations and the execution time-out periods are clearly included in the said law. and there is no problem in the scope of fulfillment statute of limitations periods. However, in terms of “other administrative sanctions” applied by the Ministry of Health to private health institutions, there is a problem that needs to be resolved in terms of investigation and penalty statute of limitations. Because, in the laws that authorize the Ministry of Health to impose administrative sanctions, no specific statute of limitations periods have been determined for administrative sanctions such as closure/close down activities that are not mentioned in the Law on Misdemeanors.

The main purpose of this study is to seek answers to the investigation and penalty statute of limitations, for administrative sanctions imposed on private health institutions within the framework of the current legislation. In our study; A literature review has been made and current court decisions have been examined. The problems and solution proposals regarding the “investigation statute of limitations” periods and the “penalty statute of limitations” periods in terms of applying the said administrative sanctions to private health institutions, which are the subject of the administrative sanctions and closure/close down penalties, which are frequently applied by the Ministry of Health units to private health institutions.

In order to eliminate the hesitations that have arisen, it has been considered that it would be appropriate to add a special article to the Health Services Basic Law that definitively determines the investigation and statute of limitations periods for administrative sanctions that are not covered by the Law on Misdemeanors.

Keywords: Ministry of Health, Administrative Sanction, Closure/Close Down, Statute of Limitations, Misdemeanors Law.

GİRİŞ

Yaptırım, kelimesi “zor kullanılarak” bir işin yerine getirilmesini ifade eder. Kişilere, hukuk tarafından yüklenmiş olan sorumluluklar, ilgili kişiler tarafından kendi rızalarıyla yerine getirilmediği takdirde, hukuki yükümlülüklerle muhatap olan söz konusu bu kişiler, gerçekleştirmiş oldukları hukuka aykırı eylemlerinden dolayı, kanunla yetkili kılınan merciler tarafından kamu gücü kullanılarak, yükümlülüklerini yerine getirmeleri için idari yaptırımlar vasıtasıyla zorlanırlar. İdari yaptırımlar, “uygulanmaları esnasında çok sıkı şekil ve usul koşullarını gözetme zorunluluğunun bulunduğu” işlemlerdir (Aslan, 2009: 182). İdari yaptırımlar, kamu kurumlarının kamusal faaliyetlerinin icrası esnasında, kamu düzenini korumak ve gerekli tedbirleri almak maksadıyla kamu kurumlarına tanınan üstün bir yetkidir (Oğurlu, 2001: 34).

İdari mercilerin uyguladığı yaptırımlar, klasik anlamda birer ceza sayılmamaktadır. İdarenin, yaptırım uygulanmasını uygun gördüğü davranışların, ceza koyan kanunlar kapsamında suç düzeyinde olmadığı kabul edilmektedir. İdari yaptırımlar, herhangi bir yargı kararına ihtiyaç göstermeksizin idare tarafından doğrudan doğruya muhataplarına uygulanabilirler (Özay, 1985: 53). Bir mevzuat ihlalinin doğrudan karşılığı olarak, önleyici nitelikte olmalarının yanısıra, hukuksal zorlamalar da içermeleri ve uygulanmaları için ayrıca bir yargı merciinin kararına ihtiyaç göstermemeleri, idari yaptırımların ana özelliklerini oluşturmaktadır (Çağlayan, 2006: 28; Gözler, 2016: 365; Oğurlu, 2001: 42; Ulusoy, 2013: 5).

Anayasa Mahkemesi, 23.10.1997 tarihli, E.1997/19, K.1997/66 sayılı kararında idari yaptırım yetkisinin, idarenin yürütmekle yükümlü olduğu görevlerini yerine getirmesi için zorunlu olduğunu vurgulamıştır (Anayasa Mahkemesi, 1997b). Anayasa'nın 38. maddesinde “Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur.” ibaresi yer almaktadır. İdare, yasal dayanağı olmadığı sürece, kendi düzenleyici işlemleriyle doğrudan suç ve ceza kuralı oluşturamaz ve muhataplarına da idari yaptırım uygulayamaz (Otaç, 2006: 21). Kararın, Anayasa Mahkemesi'nin 13.05.2004 tarihli, E.2000/43, K.2004/60 sayılı kararına (Anayasa Mahkemesi, 2004) atıfta bulunarak, söz konusu kararda özetle idarenin sadece kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğurabilecek yaptırımları tesis edemeyeceği hususu vurgulandığından, idarenin yasal dayanağı olduğu sürece, diğer konularda idari yaptırım kararları almasına ve bunları



uygulanmasına hukuksal herhangi bir engel olmadığı sonucunu çıkarmaktadır (Karabulut, 2008: 9).

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 16/1. maddesinde kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımların idari para cezası ve idari tedbirlerden ibaret olduğu belirtilmiştir. Anılan Kanun'un 16/2. maddesinde de idari tedbirlerin, "mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler." şeklinde tanımı yapılmıştır. Söz konusu Kanun çerçevesinde idari yaptırımlar; idari para cezası, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer idari tedbirlerden ibarettir.

İdari yaptırımlar, çeşitli açılardan farklı şekillerde gruplandırılabilirler. Örneğin idari yaptırımları bireysel ve mali açıdan sonuç doğurmalarına göre ikili bir tasnife tabi tutmak mümkündür (Erdinç, 2012: 261). Sınır dışı edilme yaptırımı bireysel açıdan sonuç doğuran bireysel idari yaptırımlara, para cezaları da bireylerin mal varlıkları üzerinde sonuç doğuran mali nitelikli idari yaptırımlara örnek gösterilebilir. Diğer taraftan idari yaptırımlar; "idari cezalar, kolluk tedbirleri ve idari cebri icra" şeklinde veya yine bir alt ayırım olarak "disiplin cezaları, kabahatler karşılığı verilen idari cezalar, regülatif/düzenleyici idari cezalar" şeklinde de çok çeşitli şekillerde tasnif edilebilirler (Erdinç, 2012: 261). Konumuz açısından, idari yaptırımları, hukuk literatüründe "idari ceza" ve "idari tedbir olarak" kabaca iki şekilde gruplandıran hukukçular da bulunmaktadır (Eraslan ve Atik, 2020: 154). İdari para cezaları ile faaliyetten men/kapatma cezaları, idari cezalara; faaliyetin geçici olarak engellenmesi ise idari tedbire örnek olarak gösterilebilir (Eraslan ve Atik, 2020: 154-156, Ulusoy, 2013: 11). İdari ceza niteliğindeki yaptırımlara "kanunilik, lehe kanun hükmünün uygulanması, savunma hakkı" vs. gibi ceza hukukunun genel ilkelerinin uygulanması zorunluysen, idari tedbirlere bu hükümlerin uygulanmasının zorunlu olmadığı (Eraslan ve Atik, 2020: 154-156, Ulusoy, 2013: 26) ve idari mercilerin muhataplarına uyguladığı para cezası gibi idari yaptırımlara, usul açısından ceza hukukunun genel ilkelerinin uygulanmasında bir sakınca olmadığı da muhtelif hukukçularca savunulmaktadır (Kurt, 2014: 131-178; Soyaslan, 2016:270).

Sağlık Bakanlığı'na, özel sağlık kuruluşlarına idari yaptırım uygulama yetkisi veren kanunlarda Sağlık Bakanlığı birimlerinin yürütmüş olduğu idari soruşturmalar neticesi gerçek ve tüzel kişiler bazında, ilgili muhataplara

uygulanacak idari para cezası ve faaliyet durdurma cezalarında, soruşturma zaman aşımı ve ceza zaman aşımı süreleri açısından “özel zaman aşımı süreleri” belirlenmemiştir. 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu’nun Ek-11. maddesi gereği özel sağlık kuruluşlarına verilen idari para cezaları Valiliklerce, kapatma/faaliyet durdurma cezaları ise Sağlık Bakanlığı’nca uygulanmaktadır. Söz konusu idari yaptırımlar özel sağlık kuruluşlarına uygulanırken, soruşturma ve ceza zaman aşımı sürelerinin ne olduğu konusunda uygulayıcılarda tereddütler oluşmaktadır.

Çalışmamızda öncelikli olarak mevcut literatür taranmış, konumuzla ilgili olarak elde edilen verilere çalışmamızda yer verilmiştir. Çalışmamızda, muhtelif kanunlarla Sağlık Bakanlığı’na verilen yetkiler çerçevesinde, Sağlık Bakanlığı birimlerinin özel sağlık kuruluşlarına sıklıkla uyguladığı idari para cezaları ile faaliyet durdurma cezalarına konu edilen fiiller çerçevesinde “soruşturma zaman aşımı” ve “ceza zaman aşımı” süreleri konusunda ortaya çıkan sıkıntılara ve çözüm önerilerine yer verilmiş, böylelikle ortaya çıkan tereddütlerin giderilmesi ve uygulamada birlik sağlanması amaçlanmıştır.

1. SAĞLIK BAKANLIĞI’NIN ÖZEL SAĞLIK KURULUŞLARINA YAPTIRIM UYGULAMA YETKİSİNİN KAPSAMI VE YASAL DAYANAKLARI

Sağlık Bakanlığı’nın, özel sağlık kuruluşları üzerindeki denetim yetkisi Anayasamızın 56. maddesine, dayanmaktadır. 10.07.2018 tarihli, 304741 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 355-1/c ve 355-1/e maddelerinde de sağlık kuruluşlarının ruhsatlandırılması, denetlenmesi ve gerektiğinde verilen izin ve ruhsatların süreli veya süresiz olarak iptal edilmesi Sağlık Bakanlığı’nın görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 11.03.2010 tarihli, E.2006/2042, K.2010/448 sayılı bir kararında altı çizildiği üzere; idari yaptırımların, yasaların yetkili kıldığı organlarca alınması ve uygulanması zorunludur (Danıştay, 2010). Bununla birlikte idari yaptırımların, idare tarafından ilgili kişilere karşı, herhangi bir sınırlama olmaksızın uygulanması evrensel hukuk ilkelerine aykırıdır. Bu sebeple idari yaptırımların ihdas edilmesi ve uygulanmasına ilişkin objektif kuralların tesis edilmesi hukuki bir zorunluluktur. Anayasa Mahkemesi 19.04.1988 tarihli, E.1987/16, K.1988/8 sayılı bir kararında (Anayasa Mahkemesi, 1988) bu hususu “...Yönetim, kendiliğinden suç ve ceza yaratamaz...” şeklinde ifade etmiştir. İdari

yaptırım yetkisine sahip merciler, bu yetkilerini yasal bir zeminde, keyfilikten uzak bir şekilde kullanmak durumundadırlar.

Özel sağlık kuruluşları açısından, Sağlık Bakanlığı tarafından kendilerine idari yaptırım uygulanmasını gerektiren eylemlerin neler olduğu ve bu eylemlere hangi idari yaptırımların uygulanacağı hususunda çok sayıda yasal düzenleme bulunmaktadır. Başta 3359 sayılı Temel Sağlık Hizmetleri Kanunu olmak üzere Sağlık Bakanlığı'na; 2219 sayılı Hususi Hastaneler Kanunu, 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun, 3153 sayılı Radyoloji, Radiom ve Elektrikle Tedavi ve Diğer Fizyoterapi Müesseseleri Hakkında Kanun, 2238 sayılı Organ ve Doku Alınması, Saklanması, Aşılması ve Nakli Hakkında Kanun, 992 sayılı Seriri Taharriyat ve Tahlilat Yapılan ve Masli Teamüller Aranılan Umuma Mahsus Bakterioloji ve Kimya Laboratuvarları Kanunu, 1262 sayılı İspençyari ve Tıbbî Müstahzarlar Kanunu, 6197 sayılı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun, 5624 sayılı Kan ve Kan Ürünleri Kanunu, 2827 Nüfus Planlaması Hakkında Kanun gibi çok sayıda kanunla, özel sağlık kuruluşlarına idari yaptırım uygulama yetkisi tanınmıştır. Bu kapsamda; Özel Hastaneler Yönetmeliği, Ayakta Teşhis ve Tedavi Yapılan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmelik, Ağız ve Diş Sağlığı Hizmeti Sunulan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmelik, Üremeye Yardımcı Tedavi Uygulamaları ve Üremeye Yardımcı Tedavi Merkezleri Hakkında Yönetmelik gibi, idari yaptırımların ne şekilde muhataplarına uygulanacağını açıklayan çok sayıda "düzenleyici işlem" de Sağlık Bakanlığı'nın denetim ve gözetim uygulamalarına dayanak teşkil etmektedir.

Düzenleyici işlemler, idarenin kendisi tarafından yapılmakla birlikte, nitelikleri itibarıyla idareyi de bağlayan işlemlerdir (Günday, 2015: 110-117). Sağlık Bakanlığı birimleri tarafından yapılan denetimlerde, tespit edilen fiilin ağırlığına göre özel sağlık kuruluşlarına; ilgili mevzuat çerçevesinde "uyarı, idari para cezası, poliklinik faaliyetlerinin durdurulması, faaliyetin kuruluşun bir kısmında geçici süreli olarak durdurulması (geçici süreli kısmî kapatma), faaliyetin kuruluşun tamamında geçici süreli olarak durdurulması (geçici süreli tam kapatma), faaliyet ruhsatının geri alınması (tam kapatma/ faaliyetin kuruluşun tamamında süresiz olarak durdurulması)" gibi idari yaptırımlar uygulanmaktadır.

2. SAĞLIK BAKANLIĞI'NIN ÖZEL SAĞLIK KURULUŞLARINA UYGULADIĞI İDARİ YAPTIRIMLARDAN İDARİ YARGININ GÖREV HARİCİNDE KALAN İDARİ YAPTIRIMLAR

Kabahatler Kanunu'nda düzenlenen idari yaptırımlar için görevli yargı merciinin, anılan Kanun'un 27/3. maddesi gereği, sulh ceza hâkimliği olduğu konusunda tereddüt bulunmamaktadır. Özel kanunlarla düzenlenen diğer idari yaptırımlar kapsamında ortaya çıkan uyuşmazlıklarda görevli yargı merci ilgili kanunda ayrıca gösterilmişse bu yargı merci, uyuşmazlık durumunda müracaat edilecek yargı merci ilgili kanunda özel olarak gösterilmemişse, Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesi çerçevesinde idari yaptırımlar konusundaki uyuşmazlıkların çözümünde görevli yargı merci sulh ceza hâkimlikleridir.

Kabahatler Kanunu'nun 19. maddesinde "bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, işyerinin kapatılması, ruhsat veya ehliyetin geri alınması, kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrüseferden alıkonulması", gibi yaptırımlara ilişkin olarak, ilgili kanunlarda Kabahatler Kanunu hükümlerine uygun değişiklikler yapıncaya kadar, anılan yaptırımlara ilişkin olarak ilgili kanunlarda yer alan hükümlerin saklı olduğu vurgulanmıştır.

Danıştay 15. Dairesi'nin, bir özel hastanenin 10 gün süreyle kapatılması idari yaptırımını karara bağlayan Muğla 1. İdare Mahkemesinin 28.09.2012 tarihli, E:2011/994, K:2012/1264 sayılı kararını temyizden incelediği 13.05.2014 tarihli, E.2013/2164, K.2014/3688 sayılı kararında da vurgulandığı üzere (Danıştay, 2014), 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 19. maddesindeki emredici hüküm gereği "bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, işyerinin kapatılması, ruhsat veya ehliyetin geri alınması" gibi idari yaptırımları düzenleyen mevzuatta Kabahatler Kanunu'nun genel hükümlerine uygun değişiklikler yapılması gerektiği halde, özel sağlık kuruluşları mevzuatında bu yönde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.

Bazı yasal düzenlemelerle, idari yaptırım kararı veren mercilerin kararlarına karşı (5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 105. maddesi örneğinde gözüktüğü üzere) idari merciin kendisine doğrudan itiraz yolu kapatılmış ve uyuşmazlıkların çözüm mercii olarak da doğrudan idari yargı gösterilmiştir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27/1. maddesinde ise söz konusu kanun kapsamında uygulanan idari yaptırım kararlarına karşı adli yargı mercilerinin yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Günday; bu durumu, Anayasa Mahkemesi'nin “idari yaptırımların yargısal denetiminin idari yargı tarafından yapılması yönündeki yerleşik içtihadına aykırı” bulmaktadır (Günday, 2015: 241). Kabahatler Kanunu'nun 27. ve devamı maddelerinde “başvuru yolu” ve “itiraz” şeklinde düzenlenen hükümler çerçevesinde, Kabahatler Kanunu kapsamındaki idari yaptırım kararlarına karşı sulh ceza mahkemelerine başvuru yapılabileceği, bu mahkemelerin kararına karşı da ağır ceza mahkemesinde itiraz edilebileceği belirtilmiştir. Kabahatler Kanunu yürürlüğe girdikten sonra anılan kanun çerçevesindeki idari yaptırım kararlarına karşı yapılacak başvurular için sulh ceza mahkemelerinin görevlendirilmesi, idari yaptırım kararlarının idari işlem niteliğinde olduğu ve idari işlemlerin denetiminin de idari mahkemelerinde yapılması gerektiği dikkate alındığında, adli ve idari yargı ayırımına uygun bir düzenleme olmamıştır (Söyler, 2009:162-165).

Uyuşmazlık Mahkemesi, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu yürürlüğe girdikten sonra, özünde idari birer yaptırım olan idari para cezalarına karşı yapılan itirazların çözüm mercii adli yargı olarak göstermiştir (Gözübüyük ve Tan, 2017: 187-188, 192). 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27/8. maddesi gereği idare tarafından, “idari para cezası” ile birlikte ilave bir “idari tedbir kararı” da verilmişse, yargısal açıdan görevli olan merciler bu sefer idari yargı mercileridir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu çerçevesinde; idari para cezası ile mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımları haricinde ilave idari yaptırım kararı da tesis edilmişse, bu idari işlemlere karşı itiraz ve iptal talepleri idari yargı mercilerinde çözüme kavuşturulmaktadır (Güçlü, 2008: 123). Aksine bir hüküm yoksa, idari merciler tarafından verilen idari para cezalarının Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesi gereği sulh ceza mahkemesinde dava konusu yapılması gerekir. İdari yaptırımların bir kısmının yasal düzenlemelerle adli yargının görev alanına dahil edilmesi, idari uyuşmazlıkların idari yargı mercilerinde çözüme kavuşturulması gerektiği gerekçesiyle eleştiri konusu yapılmaktadır (Özen, 2013:234).

Bu çerçevede; Sağlık Bakanlığı'nca özel sağlık kuruluşlarına uygulanan kapatma, geçici olarak faaliyetten men veya ruhsat iptali idari yaptırımlarına karşı davalar “idari yargı” mercilerinde açılmaktadır. İdari para cezalarına ilişkin davalar ise “adli yargı” mercilerinde çözüme kavuşturulmaktadır. Her ne kadar idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların çözümü için Kabahatler Kanunu çerçevesinde adli yargı görevli kılınmışsa da söz konusu işlemlerin, “idari işlem” niteliği ortadan

kalkmamaktadır. Aynı inceleme veya soruşturma çerçevesinde bir özel sağlık kuruluşuna verilen idari para cezasının “adli yargıda” ve yine aynı inceleme veya soruşturma çerçevesinde aynı özel sağlık kuruluşuna verilen faaliyetten men yaptırımının “idari yargıda” ayrı ayrı dava edilmesi mantıklı olamayacağından, özel sağlık kuruluşlarına verilen idari para cezası yanında ilave bir yaptırım da söz konusuysa ortaya çıkan uyumsuzlukların idari yargı mercilerinde çözüme kavuşturulması uygulaması yerindedir.

3. SAĞLIK BAKANLIĞI’NIN ÖZEL SAĞLIK KURULUŞLARINA UYGULADIĞI İDARİ YAPTIRIMLARIN KABAHAHLER KANUNUNDAKİ ZAMAN AŞIMI SÜRELERİ İLE İLİŞKİSİ

Zaman aşımı gerçekleştiğinde devletin “ceza verme hak ve yetkisi” ortadan kalkmaktadır. Bu durumun gerekçesi, geçen zamanla beraber, verilecek cezaya ilişkin sosyal faydanın azalması, zamanla delillerin bozulma durumunun ortaya çıkması, doğru hüküm tesis etme yönünde şüphelerin oluşması (Certel, 2008: 21-22, 41), zaman geçtikçe cezalandırmadaki sosyal yararın zayıflaması (Kayanççek, 2014: 1-2) gibi sebeplerle izah edilmektedir.

Kanunlarda, bazı idari işlemlere ait yetkinin icra edilebilmesi için “belirli bir zaman devresi” öngörülmüştür. Bu tür sürelerin bir kısmı “güvence” niteliğinde olup, bir kısmı ise “kararların süratle alınabilmesi” amacını taşırlar ve güvence niteliğini taşıyan bu sürelerin geçmesiyle de idari karar alma yetkisi sonlanır (Günday, 2015: 138-139). İdare hukukunda zaman aşımı kavramı, özel hukuktan farklı olup, zaman aşımı konusu, kamu düzeniyle yakından ilgili olması nedeniyle, idari mahkemeler tarafından kendiliğinden dikkate alınması gereken hususlardandır. Hukuk usulünde zaman aşımı defi taraflarca ileri sürüldüğü taktirde dikkate alınırken, ceza davalarında dava zaman aşımı kamu düzenine ilişkin olduğu için, niteliği gereği hâkim veya Cumhuriyet savcısı tarafından kendiliğinden dikkate alınır (Kayanççek, 2014: 10-11). Gözübüyük de Danıştay 4. Dairesi’nin 18.01.1952 tarihli, E.51/1975, K.52/68 sayılı ve Danıştay 9. Dairesi’nin 10.01.1972 tarihli, E.71/1057, K.72/2 sayılı kararlarında; özetle, zaman aşımı iddialarının, kamu düzenini ilgilendirmesi sebebiyle, yargılamanın her aşamasında iddia ve inceleme konusu edilebileceği, şeklinde ifade edilen hükümlere atıfta bulunarak, bu hususa dikkat çekmektedir (Gözübüyük, 2020: 421-422).



5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesi, hangi fiillerin kabahat kapsamında gireceğini "kanun koyucunun" ve belli hallerde de genel ve düzenleyici işlemlerle içi doldurulmak üzere "idarenin" takdirine bırakmıştır. Genellikle kamu düzenini etkilemesi nispeten düşük kabul edilen "kural ihlallerinin" yasa koyucular tarafından "idari mercilere verilen yetkilerle" idari yaptırımlara konu edildiği görülmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının görev kapsamına giren kabahatler nedeniyle; "idari kurul, makam veya kamu görevlileri" idari yaptırım kararı vermeye yetkili kılınmıştır (Uğur, 2009: 219).

Kabahatler Kanunu'nun 5/2. maddesi gereği kabahat sayılan fiilin icrai veya ihmali davranışla gerçekleştiği andan itibaren zaman aşımı süresi işlemeye başlar. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda; 66. maddede düzenlenen "dava zaman aşımı" ve 68. maddede düzenlenen "ceza zaman aşımı" olmak üzere iki farklı zaman aşımı süresi bulunmaktadır.

Ceza Hukuku'ndaki "dava zaman aşımının" karşılığı olarak, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 20. maddesinde "soruşturma zaman aşımı" kavramı kullanılmaktadır. Dava zaman aşımı belli şartlar gerçekleştiğinde, artık cezalandırmada "sosyal yarar kalmadığı" gerekçesiyle devletin cezalandırma yetkisinden vazgeçmesidir (Kayanççek, 2014: 3). Dava zaman aşımı varsa, fiilin suç olma durumu ortadan kalkmamaktadır. Fakat bu takdirde ceza verme yetkisi sona ermektedir (Öget, 2020: 131). Zaman aşımı, ceza yargılaması esnasında suçun değişen vasfına göre de yeniden tespit edilip bir karar verilebilir (Bakıcı, 2007: 1246).

Kabahat işlendikten sonra, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda belirtilen süreler içinde soruşturma yapıp, söz konusu kabahatten dolayı kişiye idari para cezası verilmemesi durumunda "soruşturma zaman aşımı" gerçekleşir. Kabahatten dolayı verilen cezanın 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda belirtilen süreler içinde uygulanmaması durumunda da "yerine getirme zaman aşımı" söz konusu olacaktır (Altıparmak, 2008: 50). Soruşturma zaman aşımı kabahat karşılığı idari ceza verilebilme süresidir (Kangal, 2011: 274).

İdare tarafından açılan soruşturmaların, herhangi bir zaman aşımı süresine tabi olmaması, failer açısından bir güvensizlik kaynağı olacağı gibi (Otacı ve Keskin, 2010: 60), idare açısından da idarenin iş yükünü artırıcı niteliktedir.

Kabahatler için öngörülen tüm yaptırımlar idari işlem niteliğindedir ve zaman aşımına tabidir (Bilici, 2016: 78). 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda yalnızca idari para cezaları ile mülkiyetin kamuya geçirilmesi açısından soruşturma zaman aşımı süresi düzenlenmiş, diğer idari yaptırımlar için bu konuda bir hüküm getirmemiştir (Altıparmak, 2008:49-57; Kangal, 2011: 275). 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, zaman aşımı yönünden içerdiği genel hükümlerin söz konusu kanunda belirtilmeyen diğer idari yaptırımlara da uygulanması hususunda, kapsamını oldukça dar tuttuğu görülmektedir. Mesela Mezkur Kanun'un 17. maddesinde "idari para cezası", 18. maddesinde "mülkiyetin kamuya geçirilmesi" gibi idari yaptırımlar Kanun'da açıkça zikredilirken, "kapatma, faaliyetten men" gibi idari yaptırımlar, söz konusu kanuna tabi idari yaptırımlar arasında zikredilmemiştir. Kabahateler Kanunu'na tabi idari yaptırımlar arasında isimleri zikredilmeyen "faaliyetten men, ruhsat ve ehliyetin geri alınması" gibi idari yaptırımlar Kabahatler Kanunu kapsamında nasıl değerlendirilecektir?

İdari para cezalarıyla ilgili zaman aşımı süreleri Kabahatler Kanunu'nda açık olarak zikredildiği için Sağlık Bakanlığı'nın özel sağlık kuruluşlarına uyguladığı idari para cezaları açısından, zaman aşımı yönünden herhangi bir problem ortaya çıkmamakla birlikte, özel sağlık kuruluşlarına uygulanan diğer idari yaptırımlar açısından soruşturma ve ceza zaman aşımı sürelerinin ne olacağı problemi ortada durmaktadır. Zira, Sağlık Bakanlığı'na özel sağlık kuruluşlarına idari yaptırım uygulama yetkisi veren kanunlarda, soruşturma zaman aşımı ve ceza zaman aşımı süreleri açısından "özel zaman aşımı süreleri" belirlenmemiştir.

4. SAĞLIK BAKANLIĞI'NIN ÖZEL SAĞLIK KURULUŞLARINA UYGULADIĞI UYARI CEZALARI YÖNÜYLE ZAMAN AŞIMI

Sağlık Bakanlığı mevzuatı gereği özel sağlık kuruluşlarına uygulanan yaptırımlardan birisi de "uyarı"dır. Uyarı yaptırımından sonra ilgili özel sağlık kuruluşu tarafından istenilen düzenleme yapılmaması durumunda kademeli olarak idari para cezası, faaliyet durdurma, kapatma gibi diğer idari yaptırımlar da ilgili özel sağlık kuruluşlarına uygulanmaktadır.

İdari tedbirler, "idari cezalar dışında kalan ve esas olarak cezalandırmak yerine kamu hizmetinin aksamasını veya kamu düzeninin bozulmasını önlemek amacıyla öngörülen" idari yaptırımlardır (Ulusoy, 2013, 175). İdari tedbirlere

örnek olarak; sınavlarda belli süre geçmeden dışarı çıkmanın engellenmesi, gösterilebilir (Eraslan ve Atik, 2020: 156).

İstanbul ilindeki bir Tüp Bebek Merkezi Mesul Müdürlüğü hakkında yapılan soruşturma sonucu; Üremeye Yardımcı Tedavi Uygulamaları ve Üremeye Yardımcı Tedavi Merkezleri Hakkında Yönetmelik ve eki Ek-17 Müeyyide Formu'nun ilgili maddesi gereğince, söz konusu Mesul Müdürlüğün uyarılmasına ilişkin İstanbul Valiliği İl Sağlık Müdürlüğü ile İstanbul Şişli Kaymakamlığı Şişli İlçe Sağlık Müdürlüğü'nün tesis ettiği idari işlem hakkında İstanbul 11. İdare Mahkemesinde açılan idari davada, davacı taraf Kabahatler Kanunu çerçevesinde belirlenen zaman aşımı sürelerinin dolduğunu iddia etmiş, İstanbul 11. İdare Mahkemesi, 23.12.2021 tarihli, E.2021/1137 ve K.2021/1670 sayılı kararında özetle; Tüp Bebek Tedavi Merkezlerinin, kendilerinden istenilen belgeleri mevzuat gereği Bakanlık birimlerine istenildiğinde ibraz etmekle yükümlü oldukları, bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi durumunda, Üremeye Yardımcı Tedavi Uygulamaları ve Üremeye Yardımcı Tedavi Merkezleri Hakkında Yönetmelik eki denetim formundaki müeyyidelerin kendilerine uygulanacağı, uyarı şeklindeki müeyyidenin de "idari ceza olmayıp idari tedbir" olduğu, bu itibarla ilgili Tüp Bebek Merkezi Mesul Müdürlüğü'nün uyarılmasına ilişkin işlemin ise "idari tedbir öncesi idare tarafından tesis edilen bir yaptırıma bağlanmış ön işlem niteliğinde" olduğu, dolayısıyla bu işlemin "Kabahatler Kanuna tabi bir ceza niteliğinde bir işlem olmadığı", bu işleme Kabahatler Kanunu'nda yer alan zaman aşımı hükümlerinin uygulanamayacağı, yönünde karar vermiştir (İstanbul 11. İdare Mahkemesi, 2021).

Mezkur karar, davacı vekili tarafından istinaf yoluyla incelenerek kaldırılması ve işin esası hakkında yeniden bir karar verilmesi için İstanbul Bölge İdare Mahkemesine taşınmış, İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 7. İdare Dava Dairesi 15.11.2022 tarihli, E.2022/456, K.2022/1839 sayılı kararında özetle; istinaf başvurusuna konu İdare Mahkemesi kararının, usul ve hukuka uygun olduğu, istinaf dilekçesinde ileri sürülen iddiaların, söz konusu kararının kaldırılmasını gerektirecek nitelikte bulunmadığı hususlarına değinerek, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 45. maddesinin 3. fıkrası uyarınca istinaf başvurusunun reddine, temyiz yolu kapalı olmak üzere, kesin olarak, oy birliğiyle karar vermiştir (İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 2022).

Bununla birlikte Danıştay 15. Dairesinin 15.09.2015 tarihli, E.2015/3624 K. 2015/5183 sayılı “... Böylece; Ayakta Teşhis ve Tedavi Yapılan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmelik ekinde yer alan ‘Denetim Formu’ gereğince davacının uyarılmasına ilişkin işlem, ilgilinin hukukunu etkileyen, idari davaya konu olabilecek icrai, kesin ve yürütülebilir bir nitelik taşımaktadır...” (Danıştay, 2015) şeklindeki kararına bakıldığında, özel sağlık kuruluşlarına uygulanan “uyarı” cezasının, müstakil idari bir yaptırım olarak değerlendirildiği açıkça gözükmektedir. Danıştay, mevcut mevzuatta açıklık bulunmayan hallerde “istikrar”, “hakkaniyet”, “nesafet” gibi idare hukukunun genel ilkelerinden yararlanarak hüküm tesis etmektedir (Gözübüyük, 2014:71).

Özel sağlık kuruluşlarına uygulanan uyarı yaptırımı için Kabahatler Kanunu’nun, 20. ve 21. maddelerinde belirtilen sürelerle paralel (Madde 20/c 3 yıl ve Madde 21/d 3 yıl) bir yasal düzenleme yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Böyle bir uygulama yapılmadığı takdirde özel sağlık kuruluşlarına uygulanan uyarı yaptırımının tamamen soruşturma ve ceza zaman aşımına tabi olmadığı sonucu ortaya çıkar ki böyle bir işlemin de Danıştay Kararlarında zaman aşımı konusunda sıkça kendisine yer bulan idari istikrar ilkesiyle (Ekinci, 2020: 19-26, 40-42; Yılmaz, 2019: 229-257) bağdaşmayacağı çok açıktır.

5. SAĞLIK BAKANLIĞI’NIN UYGULADIĞI İDARİ PARA CEZALARI YÖNÜYLE ZAMAN AŞIMI

Bazı kanunlarda öngörülen idari para cezaları için, bu cezalara mahsus özel zaman aşımı süreleri belirlenmiş olabilir. Ancak, Sağlık Bakanlığı mevzuatında geçen idari para cezaları için “zaman aşımı yönünden özel bir düzenleme” yapılmamıştır. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 16. maddesinde idari yaptırımlar arasında “idari para cezası” açıkça sayılmıştır. İdari para cezalarını diğer cezalardan ayıran en belirgin özellik, Anayasa Mahkeme’sinin 15.05.1997 tarihli, E.1996/72, K. 1997/51 sayılı kararında da vurgulandığı üzere (Anayasa Mahkemesi, 1997a) idari para cezalarının sadece yetkili idari makamlar tarafından verilebilmesidir.

Kabahat kavramı yerine hukuk literatüründe “idari suç” kavramını kullanan hukukçular da bulunmaktadır (Ekinci, 2005:1). Kabahat sayılacak eylemler doğrudan kanun koyucu tarafından belirlenebilir veya hangi eylemin kabahat

oluşturacağıın kapsam ve koşullarının çerçevesi kanun tarafından çizilmişse, idare bu çerçeve dışına çıkmamak suretiyle kabahat oluşturacak eylemleri kendisi de belirleyebilir (Günday,2105: 236-237). Kabahatler Kanunu kapsamında öngörülen yaptırımlarla toplumun düzenini bozan, genel ahlaka aykırı, genel sağlığı olumsuz etkileyen davranışların önlenmesi amaçlanmıştır (Kayançiçek, 2014: 310-314).

Türk hukuk sisteminde “adli ve idari” olmak üzere iki tip para cezası bulunmaktadır. Adli para cezaları bağımsız mahkemeler tarafından verilirken, idari para cezaları devletin yetkili kıldığı idari merciler tarafından verilir. İdari para cezaları, nitelikleri itibarıyla herhangi bir yargı kararı olmadan doğrudan idari mercilerce muhataplarına uygulanan idari yaptırımlardır. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu idari para cezaları için iki tür zaman aşımı öngörmüştür. Bunlar; “soruşturma zaman aşımı” ve “yerine getirme zaman aşımı”dır. “Soruşturma zaman aşımı” kişi tarafından kabahate konu fillin işlenmesinden itibaren kaç yıl içinde ilgili fiille ilgili soruşturma yapılabileceğinin sınırını çizer. “Yerine getirme zaman aşımı” ise idari para cezaları kesildikten sonra kaç yıl içinde ilgili cezanın zaman aşımına uğrayacağını belirtir.

İdari para cezaları, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 17. maddesi çerçevesinde kanun koyucu tarafından “maktu” veya “nispi” olarak belirlenebilir. Maktu para cezası, cezanın “belli bir bedele” karşılık geldiği hallerdir. Nispi para cezasında ise Kanun’un koyduğu limitler dikkate alınarak, “oransal bir ceza bedeli” belirlenmektedir. 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun mükerrer 298. maddesi gereği maktu nitelikteki idari para cezaları, “yeniden değerlendirme oranında” güncellenerek uygulanır.

“Soruşturma zaman aşımı” 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 20. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre maktu idari para cezaları için zaman aşımı; 3-5 yıl arasında değişir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 20/3. maddesinde nispi idari para cezasını gerektiren kabahatlerde soruşturma zaman aşımı süresinin “sekiz yıl” olduğu ifade olunmuştur. “Yerine getirme zaman aşımı” ise 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 21. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre yerine getirme zaman aşımı; 3-7 yıl arasında değişir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nda geçen soruşturma zaman aşımı kavramındaki soruşturma kelimesinin Ceza Muhakemeleri Kanunu’ndaki

soruşturma prosedürüyle bir ilgisi bulunmamaktadır. Kabahatler Kanunu'ndaki soruşturma zaman aşımı kavramı, kabahatle ilgili "ceza verebilme süresini" ifade etmektedir. Dolayısıyla bir kabahatin işlendiği tarihten itibaren, kabahate karşılık gelen yaptırım, belli süreler içinde ilgili merciler tarafından muhatabına uygulanmadığı takdirde yaptırım uygulama olanağı ortadan kalkacaktır (Kayanççek, 2014: 311). "Soruşturma ve yerine getirme" zaman aşımı sürelerinin dolması halinde, kabahate konu fiilden dolayı ilgili özel sağlık kuruluşu hakkında "idari para cezası" yaptırımı uygulanamaz.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27/1. maddesine göre ilgili kurumlara idari para cezasının tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren 15 gün içerisinde, kendisine para cezası uygulanan ilgili tüzel kişiliğin bulunduğu yerdeki sulh ceza mahkemesine itiraz etmesi gerekir. Süresi içinde itiraz edilmeyen idari para cezaları kesinleşir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 20/3. maddesi gereğince nispi idari para cezasını gerektiren kabahatlerde zaman aşımı süresi sekiz yıldır. Sağlık Bakanlığı'nca brüt gelir üzerinden kesilen oransal cezalar, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 20/3. maddesi çerçevesinde "nispi idari para cezası" niteliğinde olduğu için, bu tür cezalarda soruşturma zaman aşımı süresi de "sekiz yıl" olarak kabul edilmelidir.

Dolayısıyla, Sağlık Bakanlığı'nda kendilerine idari para cezası verme yetkisi verilmiş mercilerin, doğrudan atıf yapabilecekleri özel bir kanun maddesi yoksa, nispi para cezasını gerektiren idari para cezalarında "sekiz yıllık soruşturma zaman aşımı süresini", diğer maktu para cezalarında 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 20. maddesindeki bedel ve yıl limitlerini (3-5 yıl), "soruşturma zaman aşımı açısından", 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 21. maddesindeki bedel ve yıl limitlerini de (3-7 yıl) soruşturma yapıp idari para cezası bedeli belli olduktan sonra "idari para cezasının muhatabına uygulanabileceği azami süre açısından" dikkate almaları gerekir.

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kapsamında uygulamış olduğu idari para cezaları, söz konusu kanunun 102. maddesi çerçevesinde asgarî ücrete endeksli olduğu için nispi para cezası niteliğindedir. Kanun koyucu söz konusu idari para cezaları "nispi para cezası hükmünde olduğu halde" Kabahatler Kanunu'na doğrudan atıf yapmamış, 102. maddesinde idari para cezalarının on yıllık zaman aşımına tabi olduğunu "özel bir

düzenlemeyle” belirtmiştir (Yalçın, 2007:12). Bu doğrultuda; Sağlık Bakanlığı’nın özel sağlık kuruluşlarına uyguladığı idari yaptırımlar özelinde, idari para cezaları için Kabahatler Kanunu’na paralel, diğer idari yaptırımlar için de yine kanunla “özel soruşturma zaman aşımı” sürelerinin ihdas edilmesinde bir sakınca olmadığı değerlendirilmektedir.

6. SAĞLIK BAKANLIĞI’NIN UYGULADIĞI FAALİYET DURDURMA CEZALARI YÖNÜYLE ZAMAN AŞIMI

5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 20/1. maddesinden bir kabahate karşılık olarak öngörülen idari para cezalarının soruşturma zaman aşımına tabi olduğu anlaşılacakla birlikte, kanunda belirtilmeyen mesela faaliyet durdurma, kapatma gibi diğer idari yaptırımlar için soruşturma zaman aşımı süresinin ne olduğu açık değildir. Kangal, idari para cezalarının yanında diğer ‘idari tedbirler’ de varsa, bu idari tedbirlerin de aynı zaman aşımı sürelerine tabi olduğu, görüşünü dile getirmektedir (Kangal, 2011: 275). Bilici ise kabahatler karşılığında öngörülen idari para cezası zaman aşımı sürelerinin, kabahat karşılığında öngörülen diğer idari tedbirlere de uygulanabileceğini savunmaktadır (Bilici, 2016: 72). Ancak ilgili görüşlerde, idari para cezasının yanında diğer bir idari yaptırımın da bulunması durumunda, geçerli olacak zaman aşımı süreleri konusunda değerlendirmeler yapıldığı, müstakil bir faaliyet durdurma idari yaptırımında soruşturma zaman aşımı süresinin ne olacağı konusunun ise açık bırakıldığı görülmektedir.

2238 sayılı Organ ve Doku Alınması, Saklanması, Aşılması ve Nakli Hakkında Kanun çerçevesinde Sağlık Bakanlığı müfettişince yapılan bir soruşturma neticesi Sağlık Bakanlığı’nın İstanbul ilindeki bir özel sağlık kuruluşuna uygulanmak üzere tebliğ ettiği 5 günlük kapatma cezasına karşı, ilgili özel sağlık kuruluşu vekili tarafından İstanbul 14. İdare Mahkemesinde E.2021/1537 sayılı iptal davası açılmıştır. Söz konusu davaya ilişkin dava dilekçelerinde kapatma idari yaptırımına konu olan fiilin üzerinden sekiz sene geçmesi dolayısıyla 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 3. ve 20. madde hükümlerine atf yapılarak ve Kabahatler Kanunu’nun 20. maddesinde en uzun zaman soruşturma zaman aşımı süresinin de 8 yıl olduğu ifade olunarak, 5 günlük kapatma şeklindeki idari yaptırımın “soruşturma zaman aşımına” uğradığı iddia olunmuştur. Buna karşılık idare tarafından özetle Sağlık Bakanlığı’nı ilzam eden kanunlarda soruşturma zaman aşımı yönünden bir süre belirtilmediği, buna karşılık hukuk güvenliği ilkesi gereğince soruşturmalarda

zaman aşımı ilkesine dikkat edilmesi gerektiği, ancak soruşturma zaman aşımı süresinin 10 yıllık zaman aşımı süresine tabi olması gerektiği savunulmuştur. İstanbul 14. İdare Mahkemesi 25.02.2022 tarihli, E.2021/1537, K.2022/204 sayılı kararında özetle; zaman aşımı konusunu irdelemeden ve her iki tarafın soruşturma zaman aşımı konusunda karşılıklı iddialarını değerlendirmeden, olayın esasını inceleyerek uyuşmazlığa konu kapatma cezasını, yasada yapılan değişiklik öncesi kurumsal değil şahsi ceza öngörülmesi, kapatma cezasına konu fiil işlendikten sonra kurumsal ceza getirilmesi, lehe de olsa işlendiği zaman açıkça bir yaptırıma konu edilmeyen idari bir eylemden dolayı, ilgili özel sağlık kuruluşuna faaliyetten men cezası verilemeyeceği gerekçesiyle, 5 günlük kapatma cezasını iptal etmiştir (İstanbul 14. İdare Mahkemesi, 2022). Karar istinaf mahkemesindedir. Görüldüğü üzere, ilgili idare mahkemesince, davacı özel sağlık kuruluşuna verilen 5 günlük kapatma cezası şeklindeki idari müeyyide, davacı özel sağlık kuruluşunun 8 yıllık soruşturma zaman aşımı süresinin dolduğu iddiası haklı bulunarak iptal edilmemiş, uyuşmazlığın esasına girilerek 5 günlük kapatma cezası şeklindeki söz konusu idari işlem, farklı bir gerekçeyle iptal edilmiştir.

SONUÇ

Sağlık hizmetinin özellikli bir kamu hizmeti olduğu ve bu hizmeti sunan kamu kesimindeki ve özel kesimdeki sağlık kuruluşlarının Sağlık Bakanlığı'nca titizlikle denetlenmesi gerektiği kuşkusuzdur. Sağlık Bakanlığı, yürüttüğü bu denetim faaliyetleri sonucunda özel sağlık kuruluşlarına; uyarı, idari para cezası, faaliyet durdurma veya kapatma gibi idari yaptırımlar uygulamaktadır.

Kabahatler Kanunu'nun, 3/1-a maddesi gereği, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde Kabahatler Kanunu, idari yaptırım kararlarına karşı, kanun yollarına müracaat edilmesine ilişkin genel hükümleri ihtiva etmektedir. Kabahatler Kanunu'nun 19. maddesinde de bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, işyerinin kapatılması, ruhsat veya ehliyetin geri alınması gibi idari yaptırımlara ilişkin hükümlerin, ilgili kanunlarda Kabahatler Kanunu hükümlerine uygun değişiklikler yapıncaya kadar saklı olacağı hükmüne yer verilmiştir. Özel sağlık kuruluşlarına uygulanan yaptırımlar açısından ilgili mevzuatta Kabahatler Kanunu'na paralel düzenlemeler henüz yapılmamıştır.

Sağlık Bakanlığının özel sağlık kuruluşlarına uyguladığı idari yaptırımlar

kapsamında “idari para cezası” yönünden, idari para cezasına ilişkin zaman aşımı süreleri Kabahatler Kanunu’nda açıkça zikredildiği için soruşturma zaman aşımı ve yerine getirme zaman aşımı süresi açısından herhangi bir problem bulunmamaktadır. Sağlık Bakanlığı’nca brüt gelir üzerinden kesilen oransal cezalar, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 20/3. maddesi çerçevesinde “nispi idari para cezası” niteliğinde olduğu için bu tür cezalarda soruşturma zaman aşımı süresi “sekiz yıl” olarak kabul edilmelidir. Diğer maktu para cezalarında 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 20. maddesindeki bedel ve yıl limitlerini (3-5 yıl), “soruşturma zaman aşımı açısından”, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 21. maddesindeki bedel ve yıl limitlerini de (3-7 yıl) soruşturma yapıp idari para cezası bedeli belli olduktan sonra “idari para cezasının muhatabına uygulanabileceği azami süre açısından” dikkate almak gerekir.

Sağlık Bakanlığı’nca özel sağlık kuruluşlarına uygulanan ve Kabahatler Kanunu’nda, bu kanuna tabi idari yaptırımlar arasında isimleri geçmeyen idari yaptırımlar için soruşturma ve ceza zaman aşımı sürelerinin ne olduğu konusunda uygulayıcılarda tereddütler ortaya çıkmakta ve bu durum zaman zaman dava konusu olmaktadır. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu yürürlüğe girdikten sonra, idari para cezalarına karşı yapılan itirazların çözüm mercii adli yargıdır. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 27/8. maddesi gereği, idare tarafından, “idari para cezası” ile birlikte ilave bir “idari tedbir kararı” da verilmişse, yargısal açıdan görevli olan merciler bu sefer idari yargı mercileridir. İdari yaptırımların bir kısmının yasal düzenlemelerle adli yargının görev alanına dahil edilmesi, eleştiri konusudur.

Sağlık Bakanlığı’nın özel sağlık kuruluşlarına uyguladığı uyarı yaptırımının Kabahatler Kanunu’na tabi olmadığı ve dolayısıyla bu kanunda zikredilen soruşturma zaman aşımı sürelerine de tabi olmadığı yönünde mahkeme kararı bulunmaktadır. Ancak, özel sağlık kuruluşlarına uygulanan kapatma ve faaliyet durdurma cezalarında soruşturma zaman aşımının ne olduğu hususunda çok açık bir mahkeme kararı bulunmamaktadır.

Özel sağlık kuruluşlarına uygulanan ve Kabahatler Kanunu’na tabi olmayan idari yaptırımlar için, soruşturma ve yerine getirme zaman aşımı sürelerini Kabahatler Kanunu’ndaki sürelerle paralel olarak kesin bir şekilde tespit eden özel bir maddenin, Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu’na eklenmesinin bu konuda ortaya çıkan tereddütlerin giderilmesi açısından uygun olacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

Altıparmak, C. (2008, Ocak). *Kabahatler Hukukunda Soruşturma Zaman aşımı*. İstanbul Barosu Dergisi, 82(1), 49-57.

Anayasa Mahkemesi (1988). 19.04.1988, E.1987/16, K.1988/8. Erişim tarihi: 12 Ekim 2022, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>.

Anayasa Mahkemesi (1997a). 15.05.1997, E.1996/72, K.1997/51. Erişim tarihi: 12 Ekim 2022, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>.

Anayasa Mahkemesi (1997b). 23.10.1997, E.1997/19, K.1997/66. Erişim tarihi: 12 Ekim 2022, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>.

Anayasa Mahkemesi (2004). 13.05.2004, E.2000/43, K.2004/60. Erişim tarihi: 12 Ekim 2022, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>.

Aslan, M.Y. (2009, Kasım-Aralık). İdari Yaptırımlar. Türkiye Barolar Birliği Dergisi. 85, 173-188.

Bakıcı, S. (2007). 5237 sayılı Yasa Kapsamında Ceza Hukuku Genel Hükümleri, Ankara: Adalet Yayınevi.

Bilici, A. (2016, Kasım-Aralık). *Kabahatlerde Zaman Aşımı*. İstanbul Barosu Dergisi. 90(6), 61-79.

Certel, A. (2008). Ceza Hukukunda Zaman aşımı. Ankara: Seçkin Yayınları.

Çağlayan, R. (2006). İdari Yargıda Kanun Yolları (Kararlara Karşı Başvuru Yolları). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Danıştay (2010). İdari Dava Daireleri Kurulu, 11.03.2010, E.2006/2042, K.2010/448. Erişim tarihi: 12 Ekim 2022, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/e2006-2042-k-2010-448-t-11-03-2010>.

Danıştay (2014). 15. Daire, 13.05.2014, E.2013/2164, K.2014/3688. Erişim tarihi: 10 Aralık 2022, <https://karararama.danistay.gov.tr/>.

Danıştay (2015). 15. Daire, 15.09.2015, E.2015/3624, K. 2015/5183. Erişim tarihi: 12 Ekim 2022, <https://karararama.danistay.gov.tr/>.



Ekinci, M. (2005). Anlatımlı Gerekçeli Kabahatler Kanunu ile İdari Suç ve Cezalar. Ankara: Adalet Yayınevi.

Ekinci, M. (2020). İdari İstikrar İlkesi. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara.

Eraslan, Y. ve Atik, A.Ç. (2020, Ocak). *Yargı Kararları Işığında İdari Yaptırımlarda Görevli Yargı Yeri Sorunu*. Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, 1(41), 151-186.

Erdinç, B. (2012, Mart). İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması. Ankara Barosu Dergisi, (2), 239-276.

Gözler, K. (2016). Hukuka Giriş (13. Basım). Bursa: Ekin Yayınları.

Gözübüyük, A. Ş. (2014). Yönetim Hukuku (32. Basım). Ankara: Turhan Kitabevi.

Gözübüyük, A. Ş. (2020). Yönetmelik Yargı (37. Basım). Ankara: Turhan Kitabevi.

Gözübüyük, A.Ş. ve Tan, T. (2017). İdare Hukuku Cilt 2 (9. Basım). Ankara: Turhan Kitabevi.

Güçlü, Y. (2008). İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Günday, M. (2015). İdare Hukuku (10. Basım). Ankara: İmaj Yayınevi.

İstanbul Bölge İdare Mahkemesi (2022). 7. İdare Dava Dairesi, 15.11.2022, E.2022/456, K.2022/1839. Erişim tarihi: 09 Aralık 2022, <https://vatandas.uyap.gov.tr/TswX+HS-dKJWOm8-16+2IMV-TEpZRM=>.

İstanbul 11. İdare Mahkemesi (2021). 23.12.2021, E.2021/1137, K.2021/1670. Erişim tarihi: 12 Ekim 2022, <https://vatandas.uyap.gov.tr/KjTJ7IJ - IZ09nK+ -9UcLIML-NCP3aE=>.

İstanbul 14. İdare Mahkemesi (2022). 25.02.2022, E.2021/1537, K.2022/204. Erişim tarihi: 12 Ekim 2022, <https://vatandas.uyap.gov.tr/xqX32Bt-5AaV6pC-s5E49UN-HDx8nQ=>.

Kangal, Z. T. (2011). Kabahatler Hukuku, İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.

Karabulut, M. (2008). İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi. Ankara: Turhan Kitabevi.

- Kayanççek, M. (2014). Ceza Hukuku ve Kabahatler Hukukunda Zaman Aşımı. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Kurt, H. (2014, Ocak). İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 18(1), 131-178.
- Oğurlu, Y. (2001). İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Otacı, C. (2006). Türk Kabahatler Hukuku, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Otacı, C. ve Keskin, İ. (2010). Türk Kabahatler Hukuku (2. Basım). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Öget, M. (2020). Tıbbî Uygulama Hatalarına İlişkin Tam Yargı Davalarında Zamanaşımı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Özay, İ. H. (1985). İdari Yaptırımlar, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Özen, M. (2013). İdari Ceza Hukuku, Ankara: Adalet Yayınları.
- Soyaslan, D. (2016). Ceza Hukuku Genel Hükümler (7. Basım). Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Söyler, Y. (2009, Mayıs-Ağustos). Kabahatler kanununa İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı Üzerine Bir Değerlendirme. Yasama Dergisi, 12, 136-167.
- Uğur, H. (2009, Kasım-Aralık). *Kabahatler Kanunu ve 5252 sayılı Kanun'a Göre İdari Para Cezası ve Yargıtay Uygulaması*. Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 85, 189-219.
- Ulusoy, A. (2013). İdari Yaptırımlar, İstanbul: On İki Levha Yayınları.
- Uyuşmazlık Mahkemesi (2016), Hukuk Bölümü, 26.09.2016, E. 2016/399, K. 2016/432, Erişim tarihi: 9 Aralık 2022, www. <http://kararlar.uyusmazlik.gov.tr>,
- Yalçın, İ. (2007). Tüm Yönleriyle Kabahatler Hukuku, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yılmaz, H. (2019). *Türk İdare Hukuk'unda İdari İstikrar İlkesi*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi) İstanbul Üniversitesi, İstanbul.

