Hukuk Bölümü 2006/290 E., 2007/35 K.

"İçtihat Metni"

İstanbul Valiliği İl Emniyet Müdürlüğü'nün 31.1.2006 gün ve 583 sayılı işlemi ile, 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'nun 4. maddesine aykırılıktan dolayı aynı Kanunun 29. maddesi uyarınca davacı adına idari para cezası verilmiştir.

Davacı, para cezası verilmesine ilişkin söz konusu işlemin iptali istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

İSTANBUL 1. İDARE MAHKEMESİ; 21.3.2006 gün ve E:2006/886, K:2006/535 sayı ile, davanın, 4854 sayılı Yasa'ya aykırı davranıldığından bahisle idari para cezası verilmesine ilişkin 31.01.2006 tarihli ve 583 sayılı işlemin iptali istemiyle açıldığı, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 1, 2, 16, 17 ve 27. maddelerinden söz ederek, Kabahatler Kanunu bir bütün olarak incelendiğinde, toplum düzenini, genel ahlakı, genel sağlığı ve ekonomik düzeni korumak amacıyla konulan kuralların icrai veya ihmali bir davranışla ihlal edilmesinin bu Kanunda kabahat olarak tanımlandığı, keza bu kabahat nedeniyle kendi kanununda idari bir yaptırım öngörülmüş ise, bu yaptırımlara karşı sulh ceza mahkemesine itiraz edilebileceğinin anlaşıldığı, buna göre, idari para cezalarının da idari bir yaptırım türü olarak kabul edilmesi ve bu cezalara karşı yapılacak itirazların Kabahatler Kanunu uyarınca sulh ceza mahkemesince çözümlenmesi gerektiği, olayda, davacıya 4854 sayılı Kanun'a aykırılık nedeniyle idari para cezası verildiği görülmüş olup, kabahat niteliğindeki bu fiil nedeniyle verilen para cezasının Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesi kapsamında bir yaptırım olduğu, bu itibarla, söz konusu cezaya yönelik itirazın adli yargı yerince çözümlenmesi gerekeceği sonucuna varıldığı gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karar, karara itiraz edilmeyerek kesinleşmiştir.

Davacı, bu kez, söz konusu para cezasına karşı adli yargı yerinde itirazda bulunmuştur.

SARIYER SULH CEZA MAHKEMESİ; 03.07.2006 gün ve E:2006/1110 D.İş; Müt.K:2006/1467 sayı ile, itiraz edenin Mahkemelerine verdiği dilekçede, Sağlık Bakanlığı İstanbul İstinye Devlet Hastanesi'nde görev yaptığı dönemle ilgili olarak hakkında İstanbul Valiliği'nin 31.01.2006 gün ve 532 sayılı yazıları ile, 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'nun 4.maddesine muhalefet ettiğinden bahisle Yardım Toplama Kanunu'nun 4854 sayılı Kanun'la değiştirilen 29.maddesinin 2.fıkrası uyarınca idari para cezası kesildiğini, verilen cezanın usul ve yasaya aykırı olduğunu ileri sürerek kaldırılmasına karar verilmesini talep ettiği, itiraz edenin bu tutanak nedeniyle İstanbul İdare Mahkemesi'ne başvurduğu ve İstanbul 1. İdare Mahkemesi'nin 21.03.2006 tarih ve 2006/886 Esas, 2006/535 Karar sayılı, 26.05.2006 tarihinde kesinleşen ilamı ile görev yönünden talebinin reddine karar verildiğinin anlaşıldığı, itiraz eden hakkında 4854 sayılı Yasa ile değişik 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'nun 29.maddesi uyarınca tutanak tanzim edilmiş olup, bu Kanunda yazılı idari para cezalarının o yerin en büyük mülki amiri tarafından verileceği, cezanın ilgiliye tebliğ edileceği ve bu cezalara karşı yetkili idare mahkemesinde ilgilisi tarafından itiraz edilebileceğinin hüküm altına alındığı, bu Kanunun halen yürürlükte olduğu, Mahkemelerinin ancak Kabahatler Kanunu'ndan kaynaklanan ya da özel yasalar tarafından görevlendirilen durumlarda itirazlara bakmakla görevli bulunduğu, 2860 sayılı Yasa'ya muhalefet nedeniyle idare tarafından kesilen para cezalarına itirazın Kanunun 29. maddesinde görüleceği üzere yetkili idare mahkemesinde görülmesi gerektiği, Mahkemeleri söz konusu itirazlara bakmakla görevli olmadığından, itirazın görev yönünden reddine karar vermek gerektiği, ancak, muterizin aynı konuda İstanbul 1. İdare Mahkemesi'ne de başvurduğu ve Mahkemenin 2006/886 E, 2006/535 K sayılı kararı ile, konunun Kabahatler Kanunu kapsamında kaldığı gerekçesiyle davanın görev yönünden reddine karar verildiği ve kararın 26.05.2006 tarihinde kesinleştiği, buna göre, mahkemeler arasında görev uyuşmazlığı doğduğundan, ihtilafın çözümü için dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderilmesi gerektiğinin icap ettiği gerekçesiyle görevsizlik kararı vererek görev yönünden İdare Mahkemesi ile yaşanan uyuşmazlığın giderilmesi ve görevli mahkemenin tespiti için dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderilmesine karar vermiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE:

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler: M. Lütfü ÜÇKARDEŞLER, Coşkun ÖZTÜRK, Serap AKSOYLU, Esen EROL, Abdullah ARSLAN ve Levent ÖZÇELİK'in katılımlarıyla yapılan 02.04.2007 günlü toplantısında;

I-İLK İNCELEME : Dosya üzerinde 2247 sayılı Yasa'nın 27. maddesi uyarınca yapılan incelemeye göre;

Uyuşmazlık Mahkemesi Genel Kurulu'nun 11.7.1988 günlü, E:1988/1, K:1988/1 sayılı İlke Kararında, "2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanunun bütünüyle incelenip değerlendirilmesinden, bu Kanunun uygulanması yönünden 2 nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, 'ceza uyuşmazlıkları' ibaresinden, savcının ya da şahsi davacının talebi ile başlayan yargılaması sonunda sanığın mahkumiyetine ya da beraatine hükmedilebilecek davalarda, askeri ve adli ceza mahkemeleri arasında çıkan görev ve hüküm uyuşmazlıklarının anlaşılması, bunun dışında kalan tüm görev uyuşmazlıklarının 'hukuk uyuşmazlığı' sayılması gerektiği sonucuna varılmaktadır. Uygulanması idari organlara bırakılan cezalar, adli nitelikte olmadığından, bunlar hakkında yapılan itirazlar ya da açılan davalar 'ceza davası' olarak nitelendirilemezler. İdari niteliklerinden dolayı bu davalara ilişkin görev ve hüküm uyuşmazlıklarının Uyuşmazlık Mahkemesinin Hukuk Bölümünde incelenip çözümlenmesi gerektiği…

…"açıkça belirtilmiştir. Bu durum göz önüne alındığında, olay bölümünde yazılı başvuru konusu para cezasına ilişkin görev uyuşmazlığının Hukuk Bölümünde incelenmesi gerektiği kuşkusuzdur.

Olay kısmında belirtildiği üzere, tarafları, konusu ve sebebi aynı olan davada; idari yargı yerince adli yargı yerinin görevli olduğu gerekçesiyle verilmiş ve kesinleşmiş bir görevsizlik kararı bulunmakta olup, bunun üzerine kendine gelen davayı inceleyen adli yargı yerinin sahip olduğu seçenekler ile verdiği karar bakımından bir değerlendirme yapılması gerekmektedir.

1- 2247 sayılı Yasa'nın 14. maddesinde yer alan, "Olumsuz görev uyuşmazlığının bulunduğunun ileri sürülebilmesi için adli, idari veya askeri yargı mercilerinden en az ikisinin tarafları, konusu ve sebebi aynı olan davada kendilerini görevsiz görmeleri ve bu yolda verdikleri kararların kesin veya kesinleşmiş olması gerekir.

Bu uyuşmazlığın giderilmesi istemi, ancak davanın taraflarınca ve ceza davalarında ise ayrıca ilgili makamlarca ileri sürülebilir" hükmüne göre, idare mahkemesinin kesinleşmiş görevsizlik kararı üzerine adli yargı yerince de görevsizlik kararı verilmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde, olumsuz görev uyuşmazlığı doğmuş olacak; hukuk alanında doğmuş bulunan bu uyuşmazlığın giderilmesi istemi ise, ancak davanın taraflarınca ileri sürülebilecektir.

2- 2247 sayılı Yasa'nın 19. maddesindeki "Adli, idari, askeri yargı mercilerinden birisinin kesin veya kesinleşmiş görevsizlik kararı üzerine kendine gelen bir davayı incelemeye başlayan veya incelemekte olan bir yargı mercii davada görevsizlik kararı veren merciin görevli olduğu kanısına varırsa, gerekçeli bir karar ile görevli merciin belirtilmesi için Uyuşmazlık Mahkemesine başvurur ve elindeki işin incelenmesini Uyuşmazlık Mahkemesinin karar vermesine değin erteler." hükmüne göre ise, adli yargı yeri, davaya bakma görevinin daha önce görevsizlik kararı veren idari yargı yerine ait olduğunu belirten gerekçeli bir karar ile doğrudan Uyuşmazlık Mahkemesi'ne başvurma olanağına sahiptir. Şu kadar ki , başvuru kararının, görev konusunda Uyuşmazlık

Mahkemesi'nce karar verilmesine değin işin incelenmesinin ertelenmesi hususunu da ihtiva etmesi gerekir.

Yasakoyucu, 14. maddeye göre hukuk alanında olumsuz görev uyuşmazlığı doğması halinde her iki yargı merciince işten el çekilmiş olduğundan başvurma iradesini davanın taraflarına bırakmış iken, bu yönteme nazaran daha kısa zamanda çözüme ulaşılmasını amaçladığı 19. madde ile, daha önce görevsizlik kararı veren yargı merciinden sonra davayı inceleyen yargı merciine, işten el çekmeden doğrudan Uyuşmazlık Mahkemesi'ne başvurma olanağını tanımıştır.

Olayda, adli yargı yerince, öncelikle görevsizlik kararı verilmekle birlikte, bununla yetinilmemiş ve görevli merciin belirtilmesi için re'sen Uyuşmazlık Mahkemesi'ne başvurulmasına da karar verilmiştir.

Bu haliyle, her ne kadar 2247 sayılı Yasa'da öngörülen yönteme uymamakta ise de, davanın taraflarınca başvuruda bulunulmadığı gözetilerek, Sarıyer Sulh Ceza Mahkemesi'nce re'sen yapılan başvurunun 2247 sayılı Yasa'nın 19. maddesi kapsamında olduğunun kabulü ile Uyuşmazlık Mahkemesi'nin önüne gelmiş bulunan görev uyuşmazlığının çözüme kavuşturulması, gerek dava ekonomisine gerekse Uyuşmazlık Mahkemesi'nin kuruluş amacına uygun olacağından, görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oybirliği ile karar verildi.

II-ESASIN İNCELENMESİ : Raportör-Hakim Nurdane TOPUZ'un, davanın çözümünde idari yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan; ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Ayla SONGÖR ile Danıştay Savcısı Gülen AYDINOĞLU'nun, davada idari yargının görevli olduğu yolundaki yazılı ve sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra GEREĞİ GÖRÜŞÜLÜP DÜŞÜNÜLDÜ:

Dava, 2860 sayılı Kanun'un 4. maddesine aykırılıktan dolayı aynı Kanunun 29. maddesine göre verilen idari para cezasının kaldırılması istemiyle açılmıştır.

23.6.1983 gün ve 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1. maddesinde, "Bu Kanunun amacı; yardım toplamaya yetkili kişi ve kuruluşları ve bunların hangi amaçla yardım toplayabileceklerini belirlemek, yardımın toplanmasına, kullanılmasına ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir" denilmiş; 4. maddesinde, yardımın isteğe bağlı olduğu, kişi ve kuruluşların yardımda bulunmaya zorlanamayacağı belirtilmiş, "Cezalar" başlıklı 29. maddesinde ise,

"Bu Kanunun hükümlerine aykırı olarak izinsiz yardım toplayanlar, altıyüzonmilyon lira idarî para cezasıyla cezalandırılırlar. İzin verilen yer dışında yardım toplayanlar ise, dörtyüzotuzbeşmilyon lira idarî para cezasıyla cezalandırılırlar.

(İkinci fıkra Mülga: 29/5/1986 - 3294/10 md.)

Bu Kanunun diğer hükümlerine aykırı davranışta bulunanlara eylemleri ayrı bir suç oluşturmadığı takdirde yüzyetmişbeşmilyon lira idarî para cezası verilir.

(Ek: 24/4/2003-4854/3 md.) Bu maddede yazılı olan para cezaları o yerin en büyük mülkî amiri tarafından verilir. Verilen kararlar ilgililere 11.2.1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edilir. Bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz, idarece verilen cezanın yerine getirilmesini durdurmaz. İtiraz üzerine verilen karar kesindir. İtiraz, zaruret görülmeyen hâllerde evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlandırılır. Bu Kanuna göre verilen idarî para cezaları 21.7.1953 tarihli ve 6183 sayılı Âmme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.

(Ek: 24/4/2003-4854/3 md.) Yukarıdaki fıkralara aykırı davranış sonucu izinsiz toplanan mal ve paralara idarece verilen cezalar kesinleşinceye kadar elkonulur. Para cezasının kesinleşmesinden sonra elkonulan mal ve paraların müsaderesine sulh ceza mahkemesince karar verilir" hükmü yer almıştır.

2860 sayılı Yasa'nın 29. maddesinde yer alan düzenleme karşısında, para cezalarına karşı yapılacak itirazların görüm ve çözümünde idari yargı yerlerinin görevli olacağının kabulü gerekir.

1.6.2005 tarihinde 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesi üzerine Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nce, sözü edilen Kanunun diğer kanunlarda düzenlenen idari yaptırımlar ile bunlara karşı yapılacak itirazlara ilişkin görev hükümleri üzerindeki etkisinin incelenmesi sonucunda: diğer kanunlarda düzenlenen idari yaptırımın, dayanağı olan yasanın amacı dikkate alınarak; Kabahatler Kanunu'nun 1., 2., 16. ve 19. maddelerinde belirtilen koşulları taşıması, 27. maddenin (1) numaralı bendinde belirtilen idari yaptırımlardan olması halinde, idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin olanlarına karşı 1.6.2005 tarihinden sonra yapılacak itirazlarda sulh ceza mahkemelerinin genel görevli kılındığına ve bu nedenle doğan görev uyuşmazlıklarında adli yargı yerinin görevli bulunduğuna karar verilmiştir.

Daha sonra, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Genel kanun niteliği" başlıklı 3. maddesi, Anayasa Mahkemesi'nin 1.3.2006 gün ve E:2005/108, K:2006/35 sayılı kararıyla iptal edilmiş ve gerekçeli kararı 22.7.2006 gün ve 26236 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış ve iptal hükmünün, kararın Resmi Gazetede yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş; yasama organı tarafından iptal hükmü doğrultusunda yasal düzenleme yapılmaması sürecinde, anılan madde hükmünün yürürlükte bulunduğu düşüncesiyle, aynı doğrultuda karar verilmeye devam edilmiş; yasama organı tarafından, Anayasa Mahkemesi'nce verilen altı aylık süre içinde iptal hükmü doğrultusunda yasal düzenleme yapılması halinde ise, işaret edilen yargı yerinin yeni düzenlemenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren görevli olacağı belirtilmiştir.

Son olarak, 30.3.2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesini değiştiren 6.12.2006 günlü, 5560 sayılı Yasa'nın 31. maddesinde

" (1) Bu Kanunun;

a) İdarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde,

b) Diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında,

uygulanır" denilmiştir.

19.12.2006 tarihinde yürürlüğe giren bu düzenlemeye göre, Kabahatler Kanunu'nun, idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı; diğer kanunlarda görevli mahkemenin gösterilmesi durumunda ise uygulanmayacağı anlaşılmaktadır.

Görev kuralları kamu düzenine ilişkin olduğundan, görev konusunda taraflar için bir müktesep hak doğmayacağı; bu nedenle, yeni bir yasayla kabul edilen görev kurallarının, geçmişe de etkili olacağı, bilinen bir genel hukuk ilkesidir.

Davanın açıldığı andaki kurallara göre görevli olan mahkeme, yeni bir yasa ile görevsiz hale gelmiş ise, (davanın açıldığı anda görevli olan ve fakat yeni yasaya göre görevsiz hale gelen) mahkemenin görevsizlik kararı vermesi gerekeceği; ancak, yeni yasadaki görev kuralının, değişikliğin yürürlüğe girmesinden sonra açılacak davalarda uygulanacağına dair intikal hükümlerinin varlığı halinde, mahkemece görevsizlik kararı verilemeyeceği açıktır.

Diğer taraftan, dava görevsiz mahkemede açılmış, bu sırada yapılan bir kanun değişikliği ile görevsiz mahkeme o dava için görevli hale gelmiş ise, mahkeme, artık görevsizlik kararı veremeyip (yeni kanuna göre görevli hale geldiği için) davaya bakmaya devam etmesi gerekir.

İncelenen uyuşmazlıkta, idari para cezasına ilişkin görevli mahkemeyi belirleyen yasa kuralı değiştirilmiş ve yeni düzenleme 19.12.2006 tarihi itibariyle yürürlüğe girmiş olduğuna göre, görev kuralının geçmişe etkili olacağı yolundaki genel hukuk ilkesi karşısında, 2860 sayılı Yasa'nın 29. maddesine göre verilen idari para cezasına karşı yapılan itirazın görüm ve çözümünde idari yargı yerinin görevli olduğu kuşkusuzdur.

Açıklanan nedenlerle, Sulh Ceza Mahkemesinin 19. madde kapsamında görülen başvurusunun kabulü ile İdare Mahkemesince verilen görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

SONUÇ: Davanın çözümünde İDARİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Sarıyer Sulh Ceza Mahkemesi'nin 2247 sayılı Yasa'nın 19. maddesi kapsamında görülen BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile İstanbul 1. İdare Mahkemesi'nce verilen 21.3.2006 gün ve E:2006/886, K:2006/535 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 02.04.2007 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.