Hukuk Bölümü 2007/193 E. , 2007/253 K.

- IDARI PARA CEZASINA KARŞI AÇILAN DAVA
  - ÇEVRE KANUNU (2872) Madde 1

"İçtihat Metni"

Davacı : H.E.

Vekili : Av. H.H.T.

Davalı : Konya Valiliği

OLAY : Konya Valiliği İl Çevre ve Orman Müdürlüğü'nün 06.10.2006 gün ve 2006/84 sayılı işlemi ile, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun Ek-1/c maddesine muhalefetten dolayı (anız yakmak) davacı adına idari para cezası verilmiştir.

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

KONYA 1.İDARE MAHKEMESİ; 10.11.2006 gün ve E: 2006/3280, K:2006/2792 sayı ile, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun yürürlüğe girdiği 1.6.2005 tarihinden itibaren idari para cezalarına karşı açılan davaların, Kabahatler Kanunu kapsamında olduğu ve idari yaptırım olarak para cezası öngören kanunlarda itiraz yeri olarak idare mahkemeleri gösterilmiş olsa dahi, görüm ve çözümünün adli yargı yerlerinin görev alanına girdiği; bu durumda, 2872 sayılı Kanununun 5491 sayılı Kanunun 17. maddesi ile değişik 25/2. maddesinde itiraz mercii olarak idare mahkemesinin görevli olduğu hükmü yer almış ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesi Anayasa Mahkemesinin 1.3.2006 günlü ve K:2006/35 sayılı kararı ile Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiş ve bu karar 22.7.2006 günlü ve 26236 sayılı resmi gazetede yayımlanmış ise de, aynı kararda iptal hükmünün kararın resmi gazete de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine karar verildiğinden, dava tarihi itibariyle Kabahatler Kanunu kapsamında olan dava konusu idari para cezasının görüm ve çözümünün adli yargı mercilerinin görev alanında bulunduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karar, kesinleşmiştir.

Bu kez davacı vekili, aynı istemle adli yargı yerinde itirazda bulunmuştur.

BEYŞEHİR SULH CEZA MAHKEMESİ; 26.1.2007 gün ve D.İş.E: 2007/17, D.İş.K: 2007/24 sayı ile, gerek 23.1.2007 tarihinde yürürlüğe giren, Anayasa Mahkemesinin 2005/108 Esas, 2006/35 Karar sayılı ve 1.3.2006 tarihli, 5326 sayılı yasanın, genel olarak tüm kabahatlerde uygulanacağına dair 3. maddesinin iptaline dair kararı, gerekse 5491 sayılı yasanın 17. maddesi ile değişik 2872 sayılı yasanın 25. maddesi dikkate alınarak kanunda açıkça idare mahkemesinin görevli olduğu gerekçesiyle görevsizlik ve ayrıca karar kesinleştiğinde, dosyanın görevli Konya 1. İdare Mahkemesine Gönderilmesine karar vermiş ve dosya anılan Mahkemeye gönderilmiştir.

Konya 1. İdare Mahkemesi; 20.3.2007 gün ve E:2007/333, K: 2007/486 sayılı Gönderme Kararı ile, olayda, Mahkemelerinin 10.11.2006 günlü ve E:2006/3280, K:2006/2792 sayılı görevsizlik kararı üzerine, davacı tarafından Beyşehir Sulh Ceza Mahkemesi nezdinde açılan davada, anılan Mahkemece Uyuşmazlık Mahkemesine başvurulmadan görevsizlik kararı verilerek dava dosyasının doğrudan mahkemelerine gönderilmiş olduğu, davacı tarafından, yeni düzenlenmiş bir dava dilekçesiyle idare Mahkemesi nezdinde açılmış bir idari davanın bulunmadığı; açıklanan nedenlerle; Beyşehir Sulh Ceza Mahkemesi tarafından gönderilen dava dosyası için Mahkemelerince yasal mevzuat gereğince herhangi bir işlem yapılamayacağından, iş bu dava dosyasının esas kaydının kapatılarak dosyanın anılan Mahkemeye geri gönderilmesine karar vermiştir.

Bunun üzerine, adli yargı yerince dosyanın yeniden esas kaydı yapılmıştır.

BEYŞEHİR SULH CEZA MAHKEMESİ; 13.4.2007 gün ve D.İş.E: 2007/112, D.İş.K: 2007/108 sayı ile, her ne kadar Konya 1. İdare Mahkemesi görevsizlik kararı vermiş ise de, gerek 23.1.2007 tarihinde yürürlüğe giren Anayasa Mahkemesinin 2005/108 esas-2006/35 karar sayılı ve 1.3.2006 tarihli, 5326 sayılı yasanın, o kanunun genel olarak tüm kabahatlerde uygulanacağına dair 3. maddesinin iptaline dair kararı, gerekse 5491 sayılı yasanın 17. maddesi ile değişik 2872 sayılı yasanın 25. maddesi dikkate alınarak kanunda açıkça idare mahkemesinin görevli olduğu bildirildiğinden, mahkemelerince görevsizlik kararı verilerek dosyanın yeniden Konya 1. idare mahkemesine gönderilmesine karar verilmiş olduğu; Konya 1. İdare mahkemesinin, daha önce aynı konuda kendilerinin 2006/3280 esas, 2006/2792 karar sayılı ve 10.11.2006 tarihli kararları ile görevsizlik kararı verildiğinden, dosyanın karşı görevsizlik kararı ile geri gönderilemeyeceğini, bunun için dosyanın uyuşmazlığın çözümü amacıyla Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmesi gerektiğini belirtmiş olduğu, mahkemelerince bu doğrultuda işlem yapılması gerektiğinden, aşağıdaki gibi hüküm kurulması yoluna gidildiği; gerekçesi yukarıda izah edildiği üzere; 1- Her ne kadar Konya il çevre ve orman müdürlüğünce verilen idari para cezasına karşı, muteriz vekili tarafından mahkemelerine itiraz edilmiş ise de, yukarıda açıklanan gerekçelerle, mahkemelerinin bu davaya bakmaya yetkisinin olmadığı anlaşılmakla, CMK.nun 3 vd. maddeleri uyarınca mahkemelerinin GÖREVSİZLİĞİNE, 2-Mahkemelerince verilen bu karar, Konya 1. İdare Mahkemesinin 2006/3280 esas 2006/2792 karar sayılı ve 10.11.2006 tarihli görevsizlik kararına karşı görevsizlik kararı olduğundan, dosyanın; görevli yargı yerini belirlemek üzere, 2247 sayılı yasanın 19. maddesi uyarınca Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmesine karar vermiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE:

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler: Mahmut BİLGEN, Ramazan TUNÇ, Habibe ÜNAL, O.Cem ERBÜK, Muhittin KARATOPRAK ve Gürbüz GÜMÜŞAY'ın katılımlarıyla yapılan 3.12.2007 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 mahkûmiyetine 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 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, Sulh Ceza Mahkemesince verilen birinci karardan sonra İdare Mahkemesine gönderilen dosyanın iade edildiği; adli yargı yerince dosyanın yeniden esas kaydının yapılarak görevsizlik kararı verildiği ve ayrıca görevli yargı yerinin belirlenmesi için re'sen Uyuşmazlık Mahkemesi'ne başvurulduğu anlaşılmıştır.

Bu haliyle, her ne kadar 2247 sayılı Yasa'da öngörülen yönteme uymamakta ise de; davanın taraflarınca başvuruda bulunulmadığı gözetilerek, Beyşehir 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 Taşkın ÇELİK'in, 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 sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra GEREĞİ GÖRÜŞÜLÜP DÜŞÜNÜLDÜ:

Dava, 2872 sayılı Kanun'un Ek-1/c maddesine muhalefetten dolayı verilen para cezasının kaldırılması istemiyle açılmıştır.

9.8.1983 gün ve 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1. maddesinde, "Bu Kanunun amacı, bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamaktır" denilmiş; Ek 1. madde, birinci fıkrasının (c) bendinde, anız yakılması, çayır ve mer'aların tahribi ve erozyona sebebiyet verecek her türlü faaliyetin yasak olduğu belirtilmiş; 20. maddesinde, idari nitelikteki cezalar sayılmış; anılan Yasanın 25. maddesinin birinci fıkrasında, idari cezalara karşı 7 gün içerisinde idare mahkemesine itiraz edilebileceği yolunda düzenleme mevcut iken; 1.6.2005 tarihinde 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesi karşısında, Mahkememizce; Kabahatler Kanunu'nun "Genel kanun niteliği" başlıklı 3. maddesindeki, "Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır" yolundaki hüküm de dikkate alınarak, Kabahatler Kanunu'nun belirlediği ilke ve esaslara uyan diğer kanunlardaki idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırımlara karşı, Yasa'nın yürürlüğe girdiği tarihten sonra açılan davaların görüm ve çözümünde, adli yargı yerleri görevli kılınmış; bilahare, anılan Yasanın 3. maddesi, Anayasa Mahkemesi'nin 1.3.2006 gün ve E:2005/108, K:2006/35 sayılı kararıyla iptal edilmiştir. Ancak daha sonra, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 26.4.2006 günlü, 5491 sayılı Yasanın 17. maddesiyle değiştirilen ve 13/05/2006 tarih ve 26167 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 25. maddesinde, "Bu Kanunda öngörülen idarî yaptırımların uygulanmasını gerektiren fiillerle ilgili olarak yetkili denetleme elemanlarınca bir tutanak tanzim edilir. Bu tutanak denetleme elemanlarının bağlı bulunduğu ve idarî yaptırım kararını vermeye yetkili mercie intikal ettirilir. Bu merci, tutanağı değerlendirerek gerekli idarî yaptırım kararını verir. İdari yaptırım kararı, 11.2.1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre idari yaptırım kararını veren merci tarafından ilgiliye tebliğ edilir.

İdari yaptırım kararlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde idare mahkemesinde dava açılabilir. Dava açmış olmak idarece verilen cezanın tahsilini durdurmaz.

İdari para cezalarının tahsil usûlü hakkında 30.3.2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri uygulanır.

Ceza vermeye yetkili kurum ve merciler tarafından tahsil edilen idarî para cezaları, Maliye Bakanlığından izin alınarak Bakanlıkça bastırılan ve dağıtılan makbuz karşılığında tahsil edilir.

Bu Kanuna göre verilecek idari para cezalarında ihlalin tespiti ve cezanın kesilmesi usûlleri ile ceza uygulamasında kullanılacak makbuzların şekli, dağıtımı ve kontrolüne ilişkin usûl ve esaslar Maliye Bakanlığının görüşü alınarak Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir." denilmiştir.

Buna göre, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nda belirtilen idari yaptırım kapsamındaki idari para cezalarına karşı açılacak davalarda idare mahkemesi genel görevli kılınmış, ancak idarî para cezalarının tahsil usûlü hakkında Kabahatler Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

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, dava konusu edilen idari para cezasına ilişkin yasa kuralı değiştirilmiş ve yeni düzenleme 13.5.2006 tarihi itibariyle yürürlüğe girmiş olduğuna göre, görev kuralının geçmişe etkili olacağı yolundaki genel hukuk ilkesi karşısında, 2872 sayılı Yasa'nın 20. maddesine göre verilen idari para cezasına karşı yapılan itirazın görüm ve çözümünde idari yargı yerinin görevli olduğu kuşkusuzdur

Kaldı ki, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesini değiştiren 6.12.2006 günlü, 5560 sayılı Yasa'nın 19.12.2006 tarihinde yürürlüğe giren 31. maddesinde "(1)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 hakkında, uygulanır" denilmiş olup, 2872 sayılı Yasa'da bu cezalara karşı idare mahkemesinde dava açılabileceğinin belirtilmesi karşısında, idari para cezasına karşı yapılan itirazın görüm ve çözümünde idari yargı yerinin görevli olduğu anlaşılmaktadır.

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 Beyşehir Sulh Ceza Mahkemesi'nin 2247 sayılı Yasa'nın 19. maddesi kapsamında görülen BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile Konya 1. İdare Mahkemesi'nce verilen 10.11.2006 gün ve E:2006/3280 K:2006/2792 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 3.12.2007 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.