Hukuk Bölümü 2008/391 E., 2008/423 K.

- **İNCELEMEDE İZLENECEK YÖNTEM**
- **OLUMSUZ GÖREV UYUŞMAZLIĞI**

- 5326 S. KABAHATLER KANUNU [Madde 16]
- 2247 S. UYUŞMAZLIK MAHKEMESİNİN KURULUŞ VE İŞLEYİŞİ HAK... [Madde 14]
- 2247 S. UYUŞMAZLIK MAHKEMESİNİN KURULUŞ VE İŞLEYİŞİ HAK... [Madde 27]
- 2499 S. SERMAYE PİYASASI KANUNU [Madde 47]
- 2575 S. DANIŞTAY KANUNU [Madde 34]
- 2577 S. İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNU [Madde 49]

"İçtihat Metni"

2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'na dayanılarak yapılan düzenlemelere aykırı hareket ettiği ileri sürülerek, anılan Kanununun 47/A maddesi uyarınca Ersu Meyve ve Gıda San A.Ş. yönetim kurulu üyesi olan davacıya, Sermaye Piyasası Kurulu tarafından 01.12.2005 tarih ve 50/1402 sayılı kararla idari para cezası verilmiştir.

Davacı vekili, para cezasın kaldırılması istemiyle adli yargı yerinde itirazda bulunmuştur.

ANKARA 10. SULH CEZA MAHKEMESİ; 22.12.2005 gün 2005/1181 Müt. sayı ile, itiraz dilekçesinde SPK.un 47-A maddesi gereğince verilen idari para cezasının kaldırılmasının istendiğinin anlaşıldığı; Sermaye Piyasası Kanunun 47-A maddesi gereğince verilen idari para cezası kabahat nevinden olmadığından, itiraza bakma görevinin idare mahkemesi olduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiştir.

Davacı vekili, bu kez, söz konusu idari para cezasının iptali istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

ANKARA 6. İDARE MAHKEMESİ; 20.01.2006 gün ve E: 2006/52, K: 2006/33 sayı ile, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 2. maddesinde; Kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlığın "Kabahat" olarak tanımlandığı, 3. maddesinde; bu Kanunun genel hükümlerinin diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanacağı, 16. maddesinde, kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımların, idari para cezası ve idari tedbirlerden ibaret olduğunun belirtildiği; aynı Kanun'un "Başvuru Yolu" başlıklı 27. maddesinde; idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararlarına karşı, kararın tebliğ veya tefhimi tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde sulh ceza mahkemesine başvurulabileceğinin belirtildiği, 5326 sayılı Kanunun, 1.6.2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girdiği; belirtilen yasal düzenlemeler uyarınca; 1.6.2005 tarihinden itibaren, 5326 sayılı Yasada sayılan idari para cezası ve idari tedbirlerden oluşan idari yaptırımlar ile diğer yasalarda yer alan idari yaptırımlara karşı, Yasanın 19. maddesinde sayılan istisnai durumlar haricinde Sulh Ceza Mahkemeleri nezdinde dava açılabilmekte olduğu; buna göre, davacı tarafından, Ersu Meyve ve Gıda San. A.Ş. Yönetim Kurulu üyelerine ayrı ayrı 10.000. YTL idari para cezası verilmesine ilişkin 1.12.2005 günlü, 50/1402 sayılı davalı idare işleminin iptali isteğiyle 6.1.2006 tarihinde bakılan dava açılmış ise de; yukarıya alınan Yasa hükümleri uyarınca, 2499 sayılı hükümlerine göre verilen idari yaptırım niteliğindeki para cezasına karşı açılacak davalarda Sulh Ceza Mahkemelerinin görevli kılındığı gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karar temyiz edilmiştir.

DANIŞTAY ONÜÇÜNCÜ DAİRESİ; 09.03.2007 gün ve E: 2006/1511 K: 2007/1189 sayı ile, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 1., 2., 27. maddelerine yer verilerek Kanun'un 3. maddesinin (1) nolu fıkrasında yer alan, " Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır" kuralı, Anayasa Mahkemesi'nin 01.03.2006 günlü, E:2005/108, K:2006/35 sayılı kararıyla; iptal edildiği; diğer yandan, 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'a aykırılık nedeniyle uygulanan idari para cezasının iptali istemiyle açılan davada verilen görevsizlik kararının temyiz incelemesinde, Dairelerince 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinin 1. bendinin birinci tümcesinde yer alan "İdari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren onbeş gün içinde sulh ceza mahkemesine başvurulabilir." hükmünün iptali için Dairelerinin E:2005/9095. esasına kayıtlı dosyada 18.01.2006 günlü kararıyla Anayasa Mahkemesine başvurulmuş, Anayasa Mahkemesi'nce 09.03.2006 tarih ve E:2006/34, K:2006/37 sayılı karar ile "5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun İkinci Kısmında "Çeşitli kabahatler" başlığı altında düzenlenen fiilleri, ağırlıklı olarak 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 526. ve devamı maddelerinde düzenlenmiş olan kabahatler oluşturmaktadır. Ayrıca, çeşitli yasalarda yer alan ve yaptırımı hafif hapis ya da hafif para cezası veya her ikisi olan fiillerin yaptırımı, 5252 sayılı Türk Ceza Kanununun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun'un 7. maddesiyle idari para cezasına dönüştürülmüştür. Bunlar hakkında uygulanan yaptırımın "idari" para cezası olarak değiştirilmesinin, anılan eylemlerine ceza hukuku alanına giren suç olma niteliğini etkilemeyeceği açıktır. /

5326 sayılı Yasa'nın 3. maddesi 01.03.2006 günlü ve E:2005/108, K:2006/35 sayılı kararla iptal edilmiş, iptal hükmünün kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesi uygun bulunmuştur. Anılan karardaki bu maddeye ilişkin iptal gerekçesi doğrultusunda, cezai karakteri ağır basan bu eylemler açısından verilen idari para cezası ve/veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarına karşı başvurunun sulh ceza mahkemesince kanunda belirtilen usule göre incelenmesinde Anayasa'nın 2., 125. ve 155. maddelerine aykırılık bulunmadığı. .. " gerekçesiyle itirazın reddine karar verilmiş olduğu; 5326 sayılı Kanun'un 3. maddesinin Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda belirtilen kararıyla iptali üzerine doğan hukuksal boşluğun 06.12.2006 günlü, 5530 sayılı Yasa'nın 31. maddesiyle doldurulduğu; Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinin "(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 ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında, uygulanır." biçiminde yeniden düzenlendiği; sözü edilen 3. maddede yapılan değişikliğe ilişkin 5530 sayılı Kanun'un Genel Gerekçesinde; "5326 sayılı Kanunun 3. maddesi değiştirilmiştir. Kabahatler Kanunun 3. maddesinin yürürlükte olan metnine göre, bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanacaktır. Bunun sonucu olarak Kabahatler Kanununun kanun yoluna ilişkin hükümleri diğer kanunlarda yer alan idari para cezasını gerektiren bütün fiiller açısından da uygulanabilecektir. Ancak, bu uygulama, üst kurullar tarafından verilen idari para cezalarına ilişkin olarak yargı yolu bakımından bir tartışmaya neden olmuştur. Üst kurullar tarafından belli sektörlerdeki faaliyetlerin denetlenmesi bağlamında yüksek meblağlarda idari para cezaları verilebilmektedir. Bu itibarla, madde metninde özellikle üst kurullara ilişkin kanunlarda bu kurulların vereceği idari para cezalarına karşı ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'a gidilebilmesine imkan tanıyan bir düzenleme yapıldığı. .. " belirtilmiş olduğu; 2575 sayılı Kanun'un 34/C maddesine, 5183 sayılı Kanun'un 9. maddesi ile eklenen hükümle 14 bentte Danıştay 13. Dairesinin görevleri sayma suretiyle belirlenmiş, madde de yer verilen kanunlardan veya mevzuattan doğan uyuşmazlıklardan, Danıştay'ın diğer dava dairelerinin görevleri dışında kalan davaları çözümleyeceğinin ayrıca kurala bağlandığı; 5183 sayılı

Kanun'un Genel Gerekçesi'nde; ülke ekonomisindeki yapısal değişikliklerle pek çok bağımsız idari otorite kurulması yoluna gidildiği ve bunların bir kısmının kuruluş kanunlarında, çıkacak uyuşmazlıkların ilk derecede Danıştay'da çözümlenmesinin öngörüldüğü, diğerlerinin işlemlerine karşı açılan ve idare mahkemelerinde ilk derecede görülen davalarla ilgili kararlara karşı yapılan temyiz

başvurularının ise esasen Danıştay'da incelendiği, bu kuruluşlarla ilgili kanunların uygulanmasından doğan uyuşmazlıklar nedeniyle açılan davaların niteliği, niceliği ve ülke ekonomisi bakımından önemi göz önüne alındığında kısa sürede sonuçlandırılması gereğinin, münhasıran bu davaları çözümlemekle görevli bir ihtisas dairesinin belirlenmesi ihtiyacını ortaya çıkardığının belirtildiği; Dairenin görevleri arasında bulunan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 12. maddesinde, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu'nun 21. maddesinde, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nun 10. maddesinde, 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu'nun 18. maddesinde, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 105. ve 128. maddelerinde Kurul işlemlerine karşı açılan davaların hem ilk derecede Danıştay'da görüleceği, hem de acele işlerden sayılacağı öngörülürken; 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'un 25. maddesinde, milli güvenliğin gerekli kıldığı yahut kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması kuvvetle ihtimal dahilinde olan hallerde Başbakan veya görevlendireceği bakanın yayını durdurması halinde, bu konudaki icrai ve idari kararlar aleyhine doğrudan doğruya Danıştay'da dava açılacağı, Danıştay'ın bu davalara öncelikle bakacağı ve karara bağlayacağı, yürütmenin durdurulması talepleri hakkında 48 saat içerisinde karar verileceği; 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 55. maddesinde Kurul kararlarına karşı Danıştay'a başvurulabileceği, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 27. maddesinde, özelleştirme uygulamalarına ilişkin idari davaların ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görüleceğinin hükme bağlanmış bulunduğu; diğer taraftan Bakanlar Kurulu'nca 09.04.2004 tarihinde kararlaştırılan "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı"nın gerekçesi ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne gönderilmiş olduğu, Tasarının Plan ve Bütçe Komisyonu ile Adalet Komisyonu'nda bulunduğu; Tasarı'nın "Kurul kararlarına karşı yargı yolu" başlıklı 21. maddesinde, Kurulun düzenleyici ve denetleyici nitelikteki kararlarına karşı açılacak davaların ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görüleceği, Danıştay'ın, kurul kararlarına karşı yapılan başvuruları acele işlerden sayacağının öngörülmüş olduğu; Madde Gerekçesinde ise, "Düzenleyici ve denetleyici kurumlar sektörel düzenleyici kurumlar olduğu için verdikleri kararların hemen uygulanması gerekmektedir. Aksi halde oluşacak belirsizlik hem düzenledikleri sektöre hem de ülke ekonomisine zarar verebilecektir. Yürürlükteki kanunlara göre, kurumların sektöre ilişkin olarak verdikleri kararlara karşı gidilebilecek ilk derece mahkemeler farklılık göstermektedir. Kurulların sektöre yönelik olarak vereceği kararların kısa sürede kesinleşmesini sağlayarak belirsizliği ortadan kaldırmak ve kurul kararlarına karşı gidilecek yargı yolunda yeknesaklığı temin etmek üzere Kurulun düzenleyici ve denetleyici kararlarına karşı açılacak davaların ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülmesi hükmü getirilmektedir." denildiği; uyuşmazlık konusu olayda 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'na dayanılarak yapılan düzenlemelere aykırı hareket ettiği ileri sürülerek davacı adına Sermaye Piyasası Kurulu tarafından 01.12.2005 tarih ve 50/1404 sayılı kararla idari para cezası verilmiş bulunulduğu; mahkemelerce uygulanan yaptırımların kamu düzeni ve güvenliğini sağlamak amacına yönelik olduğu halde, düzenleme ve denetleme yetkisi olan üst kurullara tanınan yaptırım uygulama yetkisiyle, idarelerin kamu hizmetlerini gereği gibi, etkin ve ivedilikle yürütebilmesi amacının gözetildiği; Anayasa Mahkemesi'nin 23.10.1996 tarihli ve E:1996/48, K:1996/41 sayılı kararında tanımlandığı üzere "idarenin bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği yetkiye dayanarak idare hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlem ile uyguladığı yaptırımlarla verdiği cezalara" idari yaptırım denilmekte olup; kişilere, bu kurullar tarafından idare hukuku alanındaki düzene aykırı davranışları nedeniyle verilen idari cezaların, idari yaptırımların en önemlilerinden biri olduğu, idari para cezalarını diğer cezalardan ayıran en belirgin niteliğin, idari makamlar tarafından verilmesi olduğu, idari bir makam tarafından tek taraflı olarak idare hukuku alanında kamu gücünün kullanılması suretiyle tesis edilmeleri nedeniyle idari bir işlem olduklarının tartışmasız bulunduğu; yukarıda belirtilen yasal düzenlemeler, yasa değişikliği gerekçesi, Anayasa Mahkemesi kararları, 5183 sayılı Kanunun amacı ve gerekçesi ile düzenleyici ve denetleyici kuruluşların kuruluş kanunlarında öngörülen düzenleme ile ulaşılması hedeflenen amaçlar birlikte değerlendirildiğinde; ceza hukukundaki gelişmelere koşut olarak, kimi yasal düzenlemelerde basit nitelikte görülen suçlar hakkında idari yaptırımlara yer verilmesi, daha ağır suç oluşturan eylemler için verilen idari para cezalarına karşı yapılacak başvurularda konunun idare hukukundan çok ceza hukukunu ilgilendirmesi nedeniyle; Kabahatler Kanununun, cezai karakteri ağır basan ve ceza hukuku alanına giren idari para cezalarına uygulanması; idare hukuku esaslarına göre tesis edilen, konunun teknik özelliği nedeniyle belli sektörlerdeki faaliyetlerin denetlenmesi bağlamında üst kurullar tarafından verilen idari para cezalarına uygulanmasının söz konusu olmadığı, bu itibarla, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 47/A maddesi uyarınca Sermaye Piyasası Kurulu tarafından verilen para cezalarına karşı açılacak davaların çözümünde idari yargının görevli olduğu sonucuna varıldığı; açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 49. maddesi uyarınca, davalı idare temyiz isteminin kabulü ile Ankara 6. İdare Mahkemesi'nin 20.01.2006 tarih ve E:2006/52, K:2006/33 sayılı kararının bozulmasına, yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın anılan mahkemeye gönderilmesine, oyçokluğu ile karar vermiştir.

ANKARA 6. İDARE MAHKEMESİ; 20.06.2008 gün ve E:2007/610, K:2008/1105 sayı ile, davacıya verilen idari para cezasının, 5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türleri arasında yer alması ve 2499 sayılı Yasada idari para cezasına itiraz konusunda görevli mahkemenin belirtilmemiş olması karşısında, 2499 sayılı Yasa hükümleri uyarınca verilen idari para cezasına karşı açılan davanın görüm ve çözümünde adli yargının görevli olduğu sonucuna varıldığı; nitekim, Uyuşmazlık Mahkemesinin 05.11.2007 günlü, E:2007/55, K:20071197 sayılı kararı ile Danıştay 13. Dairesinin 30.1.2008 günlü, E:2007/11103, K: 200811697 sayılı kararının bu doğrultuda olduğu gerekçesiyle bir kez daha görevsizlik kararı vermiş; bu karar kesinleşmiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE:

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler: Mustafa KICALIOĞLU, Mahmut BİLGEN, Turan KARAKAYA, Nüket YOKLAMACIOĞLU, Serdar AKSOY ve Muhittin KARATOPRAK'ın katılımlarıyla yapılan 22.12.2008 günlü toplantısında; Raportör-Hakim Taşkın ÇELİK'in, 2247 sayılı Yasa'da öngörülen koşulları taşımayan başvurunun reddi gerektiği yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan; ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Dr. İlknur ALTINTAŞ ile Danıştay Savcısı Gülen AYDINOĞLU'nun başvurunun reddi gerektiğine ilişkin sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra GEREĞİ GÖRÜŞÜLÜP DÜŞÜNÜLDÜ:

Dosya üzerinde 2247 sayılı Yasa'nın 27. maddesi uyarınca yapılan incelemeye göre;

Uyuşmazlık Mahkemesi Genel Kurulunun 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 görev uyuşmazlığının Hukuk Bölümünde incelenmesi gerektiği kuşkusuzdur.

2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'un 14. maddesine göre; 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 gerekmekte; bu uyuşmazlığın giderilmesi istemi ise, hukuk uyuşmazlıklarında ancak davanın taraflarınca ileri sürülebilmektedir. Aynı Yasanın 27. maddesinde

ise, Uyuşmazlık Mahkemesinin, uyuşmazlık çıkarmaya veya görev uyuşmazlıklarına ilişkin istemleri önce şekil ve süre açısından inceleyeceği; yöntemine uymayan veya süresi içinde ileri sürülmemiş istemleri reddedeceği kuralına yer verilmektedir.

Davacı vekilinin istemi üzerine, İdare Mahkemesince Mahkememize gönderilen dava dosyasının incelenmesinden; Sulh Ceza Mahkemesi kararının kesinleşip kesinleşmediği anlaşılamadığından, Başkanlığımızca, 24.10.2008 gün ve E:2008/391 sayılı yazı ile, Ankara 10. Sulh Ceza Mahkemesi'nden 22.12.2005 gün ve E:2005/1181 Müt. sayılı görevsizlik kararının kesinleşme durumunu gösteren onaylı bir örneğinin gönderilmesinin istenilmesi üzerine, adı geçen Mahkemece gönderilen 27.10.2008 gün ve 2005/1181 MÜT sayılı yazıda; söz konusu dava dosyanın taraflarca temyiz edildiği, dosyanın Yargıtay'a gönderilmek üzere Ankara Cumhuriyet Başsavcılığına 5.1.2006 tarihinde verildiği ve henüz dönmediği bildirilmiştir.

Bu durumda, görev uyuşmazlığına konu edilen Ankara 10. Sulh Ceza Mahkemesi kararı kesinleşmediğinden, 2247 sayılı Yasa'nın 14. maddesinde öngörülen koşullar gerçekleşmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, 2247 sayılı Yasa'nın 14. maddesinde öngörülen koşulları taşımayan başvurunun, aynı Yasanın 27. maddesi uyarınca reddi gerekmiştir.

SONUÇ : 2247 sayılı Yasa'nın 14. maddesinde öngörülen koşulları taşımayan BAŞVURUNUN, aynı yasanın 27. maddesi uyarınca REDDİNE, 22.12.2008 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.