Hukuk Bölümü 2005/85 E., 2005/106 K.

- **KABAHATLER KANUNU KAPSAMINA GİREN VE KANUNUN YÜRÜRLÜĞE GİRDİĞİ TARİHTE İDARİ YARGI YERİNDE DAVA AÇILMAYAN İDARİ PARA CEZASINA KARŞI YAPILAN İTİRAZ**

- 4447 S. İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNU [Madde 48]
- 4447 S. İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNU [Madde 54]
- 5326 S. KABAHATLER KANUNU [Madde 27]
- 5326 S. KABAHATLER KANUNU [Geçici Madde 2]
- 5326 S. KABAHATLER KANUNU [Geçici Madde 3]
- 2577 S. İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNU [Madde 45]

"İçtihat Metni"

Davacı: Yılser Metal Yedek Parça San. Tic. Ltd. Şti.

Vekili: Av.D. Ç.

Davalılar: Türkiye İş Kurumu Bursa İl Müdürlüğü

OLAY: 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 48. maddesinde öngörülen işten ayrılma bildirgesinin süresi içinde düzenleme yükümlülüğünün yerine getirilmediği nedeniyle aynı Kanun'un 54. maddesi gereğince işyerine verilen 888.30 YTL idari para cezasına yapılan itiraz Ünite İtiraz Komisyonunca reddedilmiş; davacı Şirket, söz konusu para cezasına karşı, 28.4.2005 gününde sulh ceza mahkemesinde itirazda bulunmuştur.

BURSA 2. SULH CEZA MAHKEMESİ;9.5.2005 gün ve E:2005/505 Müt. Sayı ile, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Yasasının 54. maddesinin 5.7.2003 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 4904 sayılı Yasa ile değiştirilerek, Kurumca idari para cezasına itirazları reddedilenlerin idari yargı yoluna başvuracaklarına hükmedildiğinden itiraz merciinin idare mahkemesi olduğunun anlaşıldığı gerekçesiyle kesin olarak görevsizlik kararı vermiştir.Davacı Şirket vekilince, aynı istekle, 26.7.2005 gününde Bölge İdare Mahkemesinde itirazda bulunmuştur.

BURSA BÖLGE İDARE MAHKEMESİ; 27.7.2005 gün ve E:2005/890, K:2005/718 sayı ile, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 45. maddesinde yazılı konuların dışında kalan başvuruya ilişkin dosyanın ilk derecede iptal davalarını incelemeye yetkili ve görevli Bursa İdare Mahkemesi'ne gönderilmesine karar vermiştir.

BURSA 3. İDARE MAHKEMESİ TEK HAKİMİ;10.10.2005 gün ve E.2005/1129 sayı ile, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 2. maddesine göre "kabahat" deyiminden kanunun karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlığın anlaşılacağı; 3. maddesinde, bu Kanunun genel hükümlerinin diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanacağının öngörüldüğü; 16. maddesinde, kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımların idari para cezası ve idari tedbirlerden ibaret olduğunun, idari tedbirlerin ise, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler olduğunun hükme bağlandığı; anılan Kanun'un genel hükümleri arasında yer alan 27. maddesinin birinci fıkrasında, idari para cezasına ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararlarına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde sulh ceza mahkemesine başvurulabileceği öngörülmüş olup, Kanunun Geçici 2. maddesinde, bu Kanun hükümlerinin yürürlüğe girdiği tarih itibariyle idare mahkemelerinde dava açılarak iptali istenen idari yaptırım kararları hakkında uygulanmayacağının ve Geçici 3. maddesinde de daha önce verilmiş idari para cezalarına ilişkin kararlara karşı henüz iptal davası açılmamış olmakla birlikte dava açma süresinin geçmemiş olması halinde bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren onbeş gün içinde 27. madde hükümlerine göre sulh ceza mahkemesine başvuruda bulunulabileceği belirtildiğine göre, 4447 sayılı Kanunu'nun değişik 54. maddesindeki kural daha sonra yürürlüğe giren Kabahatler Kanunu'nun anılan düzenlemesiyle zımnen yürürlükten kalkmış olmakla idari yargıya başvuru yapıldığı zaman itibariyle idari yargının görevli olmadığı, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 1.6.2005 tarihinden sonra 26.7.2005 günü açılmış bulunan davada sulh ceza mahkemesinin görevli olduğu sonucuna varıldığı; ancak bu yargı yerince daha önce kesin olarak görevsizlik kararı verildiğinden görevli yargı yerinin belirlenmesi için 2247 sayılı Yasa'nın 19. maddesine göre Uyuşmazlık Mahkemesi'ne başvurulmasına, görev konusunda bir karar verilinceye değin yargılamanın ertelenmesine karar vermiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE:

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler: Dr. Atalay ÖZDEMİR, M. Lütfü ÜÇKARDEŞLER, Serap AKSOYLU, Z. Nurhan YÜCEL, Abdullah ARSLAN ve H. Hasan MUTLU'nun katılımlarıyla yapılan 21/11/2005 günlü toplantısında;

I- İLK İNCELEME : 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 gözetildiğinde, olay bölümünde yazılı başvuru konusu görev uyuşmazlığının Hukuk Bölümünde incelenmesi gerektiği kuşkusuzdur.

İdare mahkemesi tek hakimince 2247 sayılı Yasa'nın 19. maddesinde öngörülen şekilde başvurulduğu ve usule ilişkin herhangi bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından adli ve idari yargı yerleri arasında doğan görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oybirliği ile karar verildi.

II- ESASIN İNCELENMESİ : Raportör- Savcı İsa YEĞENOĞLU'nun davanın çözümünde adli yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan; ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Mustafa EKİNCİ'nin davada adli yargının; Danıştay Savcısı Ahmet Yahya ÖZDEMİR'in ise idari yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten, sonra GEREĞİ GÖRÜŞÜLÜP DÜŞÜNÜLDÜ:

Dava, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 54. maddesine göre verilen idari para cezasının kaldırılması isteminden ibarettir.

25.81999 tarih ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 46. maddesinin birinci fıkrasında, "İşsizlik sigortasının amacı; işsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve sigortalılara işsiz kalmaları halinde, bu Kanunda öngörülen ödeme ve hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamaktır" denilmiş; 54. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, Kurumca dayanağı belirtilmek suretiyle, 48. maddede öngörülen işten ayrılma bildirgesini Kuruma vermeyen işverenlere idari para cezası verileceği öngörülmüş; aynı Yasa maddesinin 25.6.2003 tarih ve 4904 sayılı Yas ile değişik ikinci fıkrasında, Kurumca itirazı reddedilenlerin idari yargı yoluna başvurabilecekleri hükme bağlanmıştır.

Ancak 1.6.2005 tarihinde 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesi karşısında, bu Kanunun diğer kanunlarda düzenlenen idari yaptırımlar ile bunlara karşı yapılacak itirazlara ilişkin görev hükümleri üzerindeki etkisinin incelenmesi gerekmiştir.

Kabahatler Kanunu Tasarısı Gerekçesinde, özetle, bu düzenleme ile, özellikle ekonomik hayata ilişkin düzenlemelerde kazuistik olarak idari ceza yaptırımı öngören ve bir sistemden yoksun olan hükümlerin önüne geçebilmek ve ayrıca hukuk uygulamasında birliği ve hukuk güvenliğini temin etmek amacıyla, belirlenen genel ilkelerin, özel kanunlarda tanımlanan kabahatler hakkında da uygulanmasının sağlanacağı belirtilmiştir.

30.3.2005 tarih ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun birinci maddesinde "Bu Kanunda; toplum düzenini, genel ahlâkı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacıyla;

a) Kabahatlere ilişkin genel ilkeler,

b) Kabahatler karşılığında uygulanabilecek olan idari yaptırımların türleri ve sonuçları,

c) Kabahatler dolayısıyla karar alma süreci,

d) İdari yaptırıma ilişkin kararlara karşı kanun yolu,

e) İdari yaptırım kararlarının yerine getirilmesine ilişkin esaslar,

belirlenmiş ve çeşitli kabahatler tanımlanmıştır." denilerek Kanunun amaç ve kapsamı belirlenmiş; ikinci kısmında yer alan 32 ila 43. maddelerinde, Türk Ceza Kanunu kapsamı dışında kalan çeşitli kabahatler sayılarak, bu eylemlere yaptırımlar öngörülmüştür.

Anılan Kanun'un 2. maddesinde, "kabahat" deyiminden, kanunun karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlığın anlaşılacağı; 16. maddesinde, kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımların "idari para cezası" ve "idari tedbirler"den ibaret bulunduğu; "idari tedbirler"in de mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler olduğu belirtilmiştir.

Buna karşılık, 19. maddesinde, diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen belirli bir süre için;

a) Bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi,

b) İşyerinin kapatılması,

c) Ruhsat veya ehliyetin geri alınması

d) Kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrüseferden alıkonulması,

gibi yaptırımlara ilişkin hükümlerin, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklikler yapılıncaya kadar saklı tutulacağı öngörülmek suretiyle geçici istisnalar getirilmiş; 11.5.2005 tarih ve 5348 sayılı Kanun'un 5. maddesiyle eklenen Ek 1. maddede, "4.1.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununda yer alan vergi mahkemelerinin görevine ilişkin hükümler saklıdır." denilmek suretiyle de 213 sayılı Yasa kapsamında bulunan vergi cezaları, Kabahatler Kanunu'nun kapsamı dışında bırakılmıştır.

Kabahatler Kanunu'nun "Genel kanun niteliği" başlıklı 3. maddesinde, "Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır." denilmiş olup; bu Kanun'un genel hükümleri arasında yer alan 27. maddesinin (1) numaralı bendinde, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren engeç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabileceği öngörülmüştür.

Buna göre, Kabahatler Kanunu'nun belirlediği ilke ve esaslara uyan diğer kanunlardaki idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırımlara karşı yapılacak itirazlarda sulh ceza mahkemesi genel görevli kılınmıştır.

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.

Böylece, 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 geçiş hükümlerinin varlığı halinde, mahkemece görevsizlik kararı verilemeyeceği açıktır.

Kabahatler Kanunu'nun Geçici 2. maddesinde, "Bu Kanun hükümleri, yürürlüğe girdiği tarih itibariyle idare mahkemelerinde dava açılarak iptali istenen idari yaptırım kararları hakkında uygulanmaz."; Geçici 3. maddesinde de "Daha önce verilmiş olan idari para cezasına ilişkin kararlara karşı henüz iptal davası açılmamış olmakla birlikte dava açma süresinin geçmemiş olması halinde, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren onbeş gün içinde 27 nci madde hükümlerine göre sulh ceza mahkemesine başvurulabilir." denilerek geçiş dönemine ilişkin uygulama açıklanmış; 31.3.2005 tarihli ve 5328 sayılı Kanunla değişik 44. maddesinde ise, bu Kanun'un 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.

Bu açıklamalara göre, Kabahatler Kanunu'nun uygulanabilmesi için idari yaptırımın, dayanağı olan yasanın amacı dikkate alınarak, Kabahatler Kanunu'nun; 1. maddesinde belirtilen alanların korunmasına yönelik bulunması, 2. maddesinde yapılan kabahat tanımına ve 16. maddesinde belirtilen yaptırım türlerine uyması, 19. maddesinde sayılan geçici istisnalardan olmaması,27.

maddenin (1) numaralı bendinde itiraz yolu öngörülen idari yaptırımlardan olması gerekmektedir.

İncelenen olayda, yukarıda belirtilen koşulların oluştuğu anlaşıldığından işsizlik sigortası mevzuatına dayanan dava konusu idari para cezasına karşı yapılacak itiraza bakma görevi sulh ceza mahkemesine ait bulunmaktadır.

Öte yandan, Kurum tarafından verilen idari para cezasına karşı 28.4.2005 gününde sulh ceza mahkemesine yapılan itiraz hakkında görevsizlik kararı verilmesi üzerine 26.7.2005 gününde idari yargı yerinde dava açılmış olup; Kabahatler Kanunu'nun Geçici 2. maddesine göre, bu Kanun'un yürürlüğe girdiği 1.6.2005 tarihi itibariyle idare mahkemesinde açılmış bir dava olmadığından, görev uyuşmazlığına konu edilen bu davanın görüm ve çözümünde adli yargı yeri görevlidir.

Açıklanan nedenlerle, idare mahkemesi tek hakimi'nin başvurusunun kabulü ile sulh ceza mahkemesinin görevsizlik kararının kaldırılması gerekmektedir.

SONUÇ : Davanın çözümünde ADLİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Bursa 3. İdare Mahkemesi Tek Hakimi'nin BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile Bursa 2. Sulh Ceza Mahkemesi'nin 9.5.2005 tarihli ve E:2005/505 Müt. sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 21.11.2005 gününde görev uyuşmazlığının ESASI YÖNÜNDEN OYBİRLİĞİ; 5326 sayılı Yasa'nın Geçici 2. maddesinin UYGULANMASI YÖNÜNDEN Üyelerden Serap AKSOYLU ve Z. Nurhan YÜCEL'in KARŞIOYLARI ve OYÇOKLUĞU İLE, KESİN OLARAK karar verildi.

***

KARŞI OY

İşsizlik sigortası mevzuatına dayanan idari para cezası, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun kapsamına giren idari yaptırımlar kapsamında yer almaktadır.

Ancak, uyuşmazlığa konu edilen cezaya yönelik davayı çözümlemekle görevli yargı yerinin belirlenmesinde Kabahatler Kanunu'nun Geçici 2. maddesiyle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 9. maddesi birarada incelenmelidir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun Geçici 2. maddesinde "Bu Kanun hükümleri, yürürlüğe girdiği tarih itibariyle idare mahkemelerinde dava açılarak iptali istenen idari yaptırım kararları hakkında uygulanmaz." denilmiş; 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 9. maddesinin değişik (1) numaralı bendinde, çözümlenmesi Danıştayın, idare ve vergi mahkemelerinin görevlerine girdiği halde, adli ve askeri yargı yerlerine açılmış bulunan davaların görev noktasından reddi halinde, bu hususta kararların kesinleşmesini izleyen günden itiraberen otuz gün içinde görevli mahkemede dava açılabileceği ve görevsiz yargı merciine başvurma tarihinin, Danıştaya, idare ve vergi mahkemelerine başvurma tarihi olarak kabul edileceği hükme bağlanmıştır.

Bu dosyada, uyuşmazlık konusu idari para cezasının iptali isteğiyle idari yargıda 26.7.2005 tarihinde dava açılmış ise de, daha önce, idari para cezasına karşı 28.5.2005 gününde sulh ceza mahkemesinde itirazda bulunulmuş olduğundan, açılan bu ilk dava tarihi itibariyle 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmediği ve idari yargının görevli olduğu dikkate alındığında, idare mahkemesinde 28.5.2005 tarihinde dava açılmış olduğunun kabulü gerekir.

Buna göre, idari para cezasına karşı açılan davanın, ilk dava tarihi itibariyle 5326 sayılı Kanun'un Geçici 2. maddesi kapsamına girmesi nedeniyle idari yargı yerinde çözümlenmesinin gerekeceği oyuyla karara katılmıyoruz.

Üye Serap AKSOYLU

Üye Z. Nurhan YÜCEL