Hukuk Bölümü 2006/161 E., 2006/157 K.

- **OLUMSUZ GÖREV UYUŞMAZLIĞI**
- **YARGI MERCİİLERİNİN UYUŞMAZLIK MAHKEMESİNE BAŞVURMALARI**

- 4857 S. İŞ KANUNU [Madde 92]
- 5326 S. KABAHATLER KANUNU [Madde 2]
- 2247 S. UYUŞMAZLIK MAHKEMESİNİN KURULUŞ VE İŞLEYİŞİ HAK... [Madde 14]
- 2247 S. UYUŞMAZLIK MAHKEMESİNİN KURULUŞ VE İŞLEYİŞİ HAK... [Madde 27]

"İçtihat Metni"

O L A Y:Müfettiş raporu ile 4857 sayılı İş Kanunu'nun 92. maddesinde belirtilen yükümlülüğün yerine getirilmediği (işyeri ile ilgili kayıt ve belgeleri müfettişe ibraz etmemek) nedeniyle anılan Yasa'nın 108. maddesine dayanılarak 107/a maddesine göre 7.144,00 YTL idari para cezası verilmiş; davacı şirket vekili, 13.10.2005 tarih, 17162 sayılı işlemle bildirilen para cezasının iptali istemiyle 1.11.2005 gününde, adli yargı yerinde itirazda bulunmuştur.

ANTALYA 1. SULH CEZA MAHKEMESİ; 8.12.2005 gün ve E:2005/1597, K:2005/2715 sayı ile, 5326 sayılı Yasa ile ilişkide olduğu yasalar arasındaki hukuki durumlar irdelendikten sonra, Kabahatler Kanununun öncelikle idare hukuku alanındaki bir düzenleme olmayıp tamamen ceza hukuku alanında yapılan reform hareketleri çerçevesinde çıkarılmış bir yasa olduğu, Yasaya bu mantıkla yaklaşılması gerektiği, Mahkemelerine göre yasanın amacının Ceza Hukuku alanı ile ilgili dağınıklığı düzenlemek olduğu, yoksa Anayasa Mahkemesinin İdari Para Cezaları ile ilgili son zamanlarda verdiği yargı yolu Uyuşmazlığına ilişkin kararların ve 1 Haziran 2005 tarihinden sonra yukarıda birkaç örneği verilen ve ısrarla İdari Yargının görevlendirildiği Yasalara rağmen, yıllardır süre gelen idari işlemlerden kaynaklı tüm para cezalarına itiraz mercii olarak bir ceza mahkemesi olan Sulh Ceza mahkemelerinin görevli kılınamayacağı, aksi durumda, Kabahatler Kanunu'nun 2-3 maddesini bu denli ve İdari Yargı alanını da kapsayacak biçimde, geniş yorumlama yoluna gidilmesi halinde, 1 Haziran'dan sonra yani Kabahatler Kanunundan sonra yasalaşıp yürürlüğe giren 5403 sayılı yasanın 22. maddesindeki açık düzenlemeye rağmen, Adli Yargının görevli denilebileceği, ya da Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Üst Kurulunun 500.000 YTL tutarının altındaki cezalarına da itiraz mercii olarak Sulh Ceza Mahkemelerinin öngörülmesinin olasılık dahilinde bulunduğu, her şeyden önemlisi, bir İdari Para Cezasının genellikle İdarenin yaptığı bir işlem ya da bazen aldığı bir karardan kaynaklı olabildiği, idarenin yaptığı işlemin Hukuka uygunluğunu denetlemenin halen İdari Yargının görevinde bulunduğu, ancak bu işlemden sonra ve bu işleme dayalı olarak verilen bir İdari Para Cezası olduğu takdirde, bunun yargısal denetiminin Adli Yargı'da olacağı, bu durumun ise, ciddi bir kaosa yol açacağı, zira Adli Yargı'da İdari Para Cezasının itirazına yönelik yapılan inceleme sırasında, cezaya dayanak olan işlemin Hukuka uygunluğunu denetlemenin de çoğunlukla gerekeceği, bu durumda işlemin Hukuka uygunluğu yönünden denetim yapmak açısından İdari Yargı'ya cezanın doğruluğu açısından ise, Adli Yargı'ya başvurmak gereceği gibi fiilen kişilerin en kısa sürede, Yargısal Denetimi sağlama haklarının ihlaline yol açabilecek ve belki de AİHS. 6. Maddesi kapsamında uzun süren yargılama süreçlerine neden olabilecek uygulamaların başlatılma olasılığı ile karşı karşıya kalınabileceği, bu olasılığın ise çok yüksek olduğu, sonuçta; Kanun koyucunun, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 2 ve 3. maddesi ile düzenlemeye çalıştığı alanın öncesinde bile İdari Yargının görevinde olan bir hususun Adli Yargının görevi içerisine sokulamayacağı, Anayasa Mahkememizin Anayasamız çerçevesinde, İdari Para Cezalarının yargı yolunu düzenleyen bazı yasa hükümlerini, Kabahatler Kanunu yok iken dahi, Anayasaya aykırı bulması, İdarenin tüm eylem ve işlemlerinin, İdari Yargının denetimine tabi olması yönündeki Anayasal ilkenin sonucu olduğu, Yasa koyucunun da aksi yönünde bir iradesinin bulunmadığı, bu iradesini 5326 S. Yasadan sonra yasalaşan yasalarda belirttiği, gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karar, itiraz edilmeyerek kesinleşmiştir.

Davacı vekili, aynı istekle, 19.1.2006 gününde idari yargı yerinde dava açmıştır.

ANTALYA 2. İDARE MAHKEMESİ; 30.1.2006 gün ve E:2006/169, K.2006/132 sayı ile, 1.6.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 2. maddesinde, kabahat deyiminden, kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlığın anlaşılacağı, 3. maddesinde, bu Kanunun genel hükümlerinin diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanacağı, 16. maddesinde; kabahatler karşılığında uygulanacak olan yaptırımların, idari para cezası ve idari tedbirlerden ibaret olduğu, idari tedbirlerin, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler olduğu, 19. maddesinde, diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen belirli bir süre için 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 hükümlerin, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapılıncaya kadar saklı olduğu, 27. maddesinde; idari yaptırım kararı ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde sulh ceza mahkemesine başvurulabileceğinin belirtildiği, 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 Sulh Ceza Mahkemeleri nezdinde dava açılmasının gerektiğinden bahisle görevsizlik kararı vermiş, bu karar temyiz edilmeyerek kesinleşmiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE:

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler: M. Lütfü ÜÇKARDEŞLER, Coşkun ÖZTÜRK, Serap AKSOYLU, Z. Nurhan YÜCEL, Abdullah ARSLAN ve Levent ÖZÇELİK'in katılımlarıyla yapılan 2.10.2006 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.

Adli ve idari yargı yerleri arasında 2247 sayılı Yasa'nın 14. maddesinde öngörülen biçimde olumsuz görev uyuşmazlığı doğduğu, idari yargı dosyasının 15. maddede belirtilen yönteme uygun olarak davacı vekilinin istemi üzerine son görevsizlik kararını veren mahkemece, adli yargı dosyasının Başkanlık yazısı üzerine Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderildiği ve usule ilişkin herhangi bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oybirliği ile karar verildi.

II-ESASIN İNCELENMESİ : Raportör-Hakim Taşkın ÇELİK'in davanın çözümünde adli yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan; ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Ahmet BEŞİNCİ ile Danıştay Savcısı Gülen AYDINOĞLU'nun davada adli yargının görevli olduğu yolundaki yazılı ve sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra GEREĞİ GÖRÜŞÜLÜP DÜŞÜNÜLDÜ:

Dava, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 92, 107 ve 108. maddelerine göre verilen idari para cezasının kaldırılması istemiyle açılmıştır.

22.5.2003 tarih ve 4857 sayılı İş Kanunu'nun "Amaç ve kapsam" başlıklı 1. maddesinin birinci fıkrasında, "Bu Kanunun amacı işverenler ile bir iş sözleşmesine dayanarak çalıştırılan işçilerin çalışma şartları ve çalışma ortamına ilişkin hak ve sorumluluklarını düzenlemektir" denilmiş; 92. maddesinin ikinci fıkrasında, teftiş ve denetleme sırasında işverenler, işçiler ve bu işle ilgili görülen başka kişilerin izleme, denetleme ve teftişle görevli iş müfettişleri tarafından çağrıldıkları zaman gelmek, ifade ve bilgi vermek, gerekli olan belge ve delilleri getirip göstermek ve vermek ve birinci fıkrada yazılı görevlerini yapmak için kendilerine her çeşit kolaylığı göstermek ve bu yoldaki emir ve isteklerini geciktirmeksizin yerine getirmekle yükümlü oldukları ifade edilmiş, 107/a maddesinde, bu Kanunun; 92 nci maddesinin ikinci fıkrasındaki yükümlülüklerini yerine getirmeyen işveren veya işveren vekiline beş milyar lira para cezası verileceği kurala bağlanmış; aynı Kanun'un 108. maddesinde, bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebileceği öngörülmüştür.

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 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 en geç 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 iş mevzuatına dayanan dava konusu idari para cezasına karşı yapılacak itiraza bakma görevi sulh ceza mahkemesine ait bulunmaktadır.

Her ne kadar, 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 Resmî Gazete'de yayımlanmış ise de, iptal edilen kuralın doğuracağı hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince, iptal hükmünün, kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiştir.

Anayasa'nın "Anayasa Mahkemesinin kararları" başlıklı 153. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında, "Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.

İptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda Türkiye Büyük Millet Meclisi iptal kararının ortaya çıkardığı hukuki boşluğu dolduracak kanun tasarı veya teklifini öncelikle görüşüp karara bağlar." hükümlerine yer verilmiş; aynı maddenin son fıkrasında, "Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazete'de hemen yayımlanır ve yasama yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar." hükmü yer almıştır.

Anılan hükümlere göre sözü edilen Anayasa Mahkemesi kararının hukuki sonuçları incelendiğinde: İptal hükmünün, karar 22.7.2006 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanmış olduğuna göre, Anayasa Mahkemesi'nce belirlenen altı aylık sürenin sona ereceği 22.1.2007 gününde yürürlüğe gireceği açık olup, ancak bu tarih itibariyle görev kuralı yürürlükten kalkacağından, yasama organınca kendisine verilen altı aylık süre içinde herhangi bir düzenleme yapılmadığı takdirde 22.1.2007 tarihinden itibaren görevli yargı yerinin hukukun genel ilkelerine göre saptanabileceği; fakat, 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 tartışmasızdır.

Belirtilen durum karşısında; yasama organı tarafından iptal hükmü doğrultusunda henüz yasal düzenleme yapılmaması nedeniyle anılan madde hükmü yürürlükte bulunduğundan, 5326 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girdiği 1.6.2005 tarihinden sonra 1.11.2005 gününde açılan davanın görüm ve çözümünde adli yargı yeri görevli bulunmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, sulh ceza mahkemesinin görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

SONUÇ: Davanın çözümünde ADLİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Antalya 1. Sulh Ceza Mahkemesi'nin 8.12.2005 gün ve E:2005/1597, K:2005/2715 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 2.10.2006 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.