Hukuk Bölümü 2006/216 E., 2007/59 K.

- **OLUMSUZ GÖREV UYUŞMAZLIĞI İDDASI**

- 4447 S. İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNU [Madde 48]
- 4447 S. İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNU [Madde 54]
- 5326 S. KABAHATLER KANUNU [Madde 2]
- 5326 S. KABAHATLER KANUNU [Madde 3]
- 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]

"İçtihat Metni"

O LA Y : Türkiye İş Kurumu Ankara İl Müdürlüğü'nün 14.07.2005 gün ve 23461 sayılı işlemi ile, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 48. maddesine aykırılıktan dolayı (işten ayrılma bildirgesini süresi içinde göndermediği) aynı Kanunun 54. maddesi uyarınca davacıya idari para cezası verilmiştir.

Davacı vekili, yapılan itirazın Kurumun ünite itiraz komisyonunca reddi üzerine, söz konusu para cezası verilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle, idari yargı yerinde dava açmıştır

ANKARA 6. İDARE MAHKEMESİ(TEK HAKİM); 07.10.2005 gün ve E:2005/1935; K:2005/1346 sayı ile, toplum düzenini, genel ahlakı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacıyla; kabahatlere ilişkin genel ilkeleri, kabahatler karşılığında uygulanabilecek olan idari yaptırım türlerini ve sonuçlarını, kabahatler dolayısıyla karar alma sürecini, idari yaptırıma ilişkin kararlara karşı kanun yolları ile idari yaptırım kararlarının yerine getirilmesine ilişkin esasların belirlenmesi amacıyla yürürlüğe konulan 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, sözü edilen 5326 sayılı Kanunun, 1.6.2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girdiği; belirtilen yasal düzenlemeler uyarınca; 01.6.2005 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 açılabileceği; buna göre, davacının işten ayrılma bildirgesini süresi içinde vermediğinden bahisle 977,40 YTL tutarında idari para cezası verilmesine ilişkin davalı idare işleminin iptali isteğiyle 27.09.2005 tarihinde Mahkemelerinin kayıtlarına giren dilekçe ile bakılan dava açılmış ise de; yukarıya alınan Yasa hükümleri uyarınca, 506 sayılı Yasa hükümlerine göre verilen idari yaptırım niteliğindeki para cezasına karşı açılacak davalarda, Sulh Ceza Mahkemelerinin görevli kılınması karşısında, uyuşmazlığın görüm ve çözümünde Mahkemelerinin görevli bulunmadığı gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karar, karara itirazın Ankara Bölge İdare Mahkemesinin 5.4.2006 gün ve E:2005/5733, K:2006/1825 sayılı kararıyla reddedilip onanması suretiyle kesinleşmiştir.

Davacı vekili bu kez, aynı istemle adli yargı yerinde itirazda bulunmuştur.

ANKARA 11. SULH CEZA MAHKEMESİ; 08.12.2005 gün ve E:2005/754 Müt. sayı ile, Mahkemelerin görevlerinin CMK 3. maddesince yasa ile belirleneceği, 5326 Sayılı Kabahatler Yasası genel bir yasa olup, 3. maddesinde bu yasanın genel hükümlerinin diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanacağı öngörmüş ise de; kural olarak yasaların uygulanmasında özel yasaların öncelikli olduğu, 4857 sayılı yasanın 108. maddesinin, idari para cezalarının eylemin gerçekleştiği yer Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlüğünce verileceği ve cezalara karşı 7 gün içerisinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebileceği kuralını getirdiği; 4857 sayılı yasanın 108. maddesinin yürürlükten kaldırıldığını gösterir kural bulunmadığı, gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karar, temyiz edilmeyerek kesinleşmiştir.

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 Celal IŞIKLAR'ın katılımlarıyla yapılan 07.05.2007 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 gözetildiğinde, olay bölümünde yazılı başvuru konusu görev uyuşmazlığının Hukuk Bölümünde incelenmesi gerektiği kuşkusuzdur.

Adli ve idari yargı yerleri arasında anılan Yasanın 14. maddesinde öngörülen biçimde olumsuz görev uyuşmazlığı doğduğu, davacı tarafın, idari yargı kararı kesinleşmeden adli yargı yerine başvuru yaptığı, buna karşın idari yargı kararının daha sonraki bir tarihte kesinleştiği; sonuçta idari yargı dosyasının 15. maddede belirtilen yönteme uygun olarak davacı vekilinin istemi üzerine son görevsizlik kararını veren Mahkemece Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderildiğini kabul etmek gerektiği; adli yargı kararının kesinleşme durumunu gösteren onaylı bir örneğinin Başkanlık yazısıyla Mahkemesinden istenildiği 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 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, 4447 sayılı Kanun'un 48. maddesine aykırılıktan dolayı aynı Kanunun 54. maddesi uyarınca verilen idari para cezasının kaldırılması istemiyle açılmıştır.

25.8.1999 gün ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 48. maddesinde, işsizlik sigortasına ilişkin genel hükümlere yer verilmiş, "İdari para cezaları ile idari işlemlere karşı itirazlar" başlığını taşıyan 54. maddesinde ise, "Kurumca dayanağı belirtilmek suretiyle;

a) İşsizlik sigortasına ilişkin yükümlülükleri nedeniyle sigortalıların ücretlerinden indirim veya kesinti yapan işverenlere her bir sigortalı için 25/8/1971 tarihli ve 1475 sayılı İş Kanununun 33 üncü maddesine göre sanayi kesiminde çalışan onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücret tutarında,

b) 48 inci maddede öngörülen işten ayrılma bildirgesini Kuruma vermeyen işverenlere her bir fiil için ayrı ayrı 25/8/1971 tarihli ve 1475 sayılı İş Kanununun 33 üncü maddesine göre sanayi kesiminde çalışan onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin iki katı tutarında,

İdari para cezası verilir.

(Değişik ikinci fıkra: 25/6/2003 - 4904/ 31 md.) İdarî para cezaları tebliğ tarihinden itibaren yedi gün içinde Kuruma ödenir veya aynı süre içinde Kurumun ilgili ünitesine itiraz edilebilir. İtiraz takibi durdurur. Kurumca itirazı reddedilenler idarî yargı yoluna başvurabilirler. Yargı yoluna başvurulması cezanın takip ve tahsilini durdurmaz.

İşsizlik sigortası uygulamasına ilişkin işlemlere karşı sigortalıların ve işverenlerin yapacakları itirazlardan Sosyal Sigortalar Kurumuna verilen görevlerle ilgili olanlar adı geçen Kuruluşa, diğerleri ise Kuruma yapılır. İtirazların, işlemin tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde yapılması ve 30 gün içinde sonuçlandırılması zorunludur. Yapılan itirazlar daha önce yapılmış bulunan işlemlerin uygulanmasını geciktirmez. İtiraz yoluna başvurulmuş olması ilgililerin yargı yoluna başvurma haklarını ortadan kaldırmaz" hükmü yer almıştır.

4447 sayılı Yasa'nın 54. 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, 4447 sayılı Kanun'un 48. maddesine aykırılıktan dolayı aynı Kanunun 54. maddesi uyarınca verilen idari para cezasına karşı yapılan itirazın görüm ve çözümünde idari yargı yerinin görevli olduğu kuşkusuzdur.

Açıklanan nedenlerle, İdare Mahkemesince verilen görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

SONUÇ: Davanın çözümünde İDARİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Ankara 6. İdare Mahkemesi'nce verilen 7.10.2005 gün ve E:2006/1935, K:2005/1346 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 07.05.2007 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.