Hukuk Bölümü 2006/240 E., 2006/169 K.

- **5326 SAYILI KABAHATLER KANUNU KAPSAMINA GİREN İDARİ PARA CEZASI**
- **HUKUK UYUŞMAZLIĞI**
- **İTİRAZ YOLU**
- **YARGI MERCİİLERİNİN UYUŞMAZLIK MAHKEMESİNE BAŞVURMALARI**

- 4857 S. İŞ KANUNU [Madde 78]
- 4857 S. İŞ KANUNU [Madde 81]
- 4857 S. İŞ KANUNU [Madde 86]
- 4857 S. İŞ KANUNU [Madde 105]
- 4857 S. İŞ KANUNU [Madde 108]
- 2247 S. UYUŞMAZLIK MAHKEMESİNİN KURULUŞ VE İŞLEYİŞİ HAK... [Madde 14]
- 2247 S. UYUŞMAZLIK MAHKEMESİNİN KURULUŞ VE İŞLEYİŞİ HAK... [Madde 19]
- 2247 S. UYUŞMAZLIK MAHKEMESİNİN KURULUŞ VE İŞLEYİŞİ HAK... [Madde 27]

"İçtihat Metni"

O L A Y:İş müfettişi tarafından düzenlenen raporda 4857 sayılı İş Kanunu'nun 86,81 ve 78. maddelerine muhalefet edildiğinin tespit edildiğinden bahisle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Ankara Bölge Müdürlüğü'nün 29.7.2005 gün ve 20113 sayılı işlemi ile anılan Kanunun 108. maddesine dayanılarak 105. maddesine göre davacı şirket adına idari para cezası kesilmiştir.

Davacı şirket vekili, söz konusu idari para cezasına karşı 26.8.2005 gününde adli yargı yerinde itirazda bulunmuştur.

ANKARA 12. SULH CEZA MAHKEMESİ ; 30.9.2005 gün ve 2005/564 Müt. sayı ile, idari para cezasının hukuka uygun olması nedeniyle davacının başvurusunun reddine karar vermiştir.

Davacı şirket vekili tarafından bu karara itiraz edilmesi üzerine, ANKARA 8. AĞIR CEZA MAHKEMESİ; 11.11.2005 gün ve E:2005/365 D.İş sayı ile, para cezasının 4857 sayılı İş Yasası'nın 105. maddesi uyarınca belirlendiği, aynı Yasanın 108. maddedeki düzenleme karşısında, itirazı inceleme yetkisi idare mahkemesine ait olduğu halde, Sulh Ceza Mahkemesince itirazın görev yönünden reddi yerine işin esasına girilerek karar verilmesi yasaya aykırı olduğundan, itirazın bu nedenle kabulüne karar verilmesinin uygun bulunduğu gerekçesiyle Sulh Ceza Mahkemesi kararının kaldırılmasına karar vermiştir.

Bunun üzerine davacı şirket vekili, idari para cezası uygulamasına ilişkin kararın iptali istemiyle 27.3.2006 tarihinde idari yargı yerinde dava açmıştır.

ANKARA 12. İDARE MAHKEMESİ, 9.6.2006 gün ve E: 2006/805 sayı ile, 1.6.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 2., 3.,16. ve 27. maddelerinden bahisle, belirtilen yasal düzenlemeler uyarınca; 1.6.2005 tarihinden itibaren, 5326 sayılı Yasa'da 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 açılması gerektiği, dosyanın incelenmesinden, davacının, Ankara Yıldız, Hilal Mahallesi, 6. cadde, 27640 ada, 17 sayılı parselde kurulu Altınışık Site inşaatı işyerinde iş sağlığı ve güvenliği yönünden yapılan teftiş sonucunda tespit edilen eksiklikler nedeniyle 4857 sayılı İş Kanunu'nun 108. maddesine dayanılarak aynı Kanunun 105. maddesi uyarınca 8.859,26 YTL idari para cezası verilmesine ilişkin 29.7.2005 tarih ve 5 sayılı işleme karşı Ankara 12. Sulh Ceza Mahkemesi'nin 2005/564 Müt. sayılı dosyasında açtığı davanın, anılan Mahkemenin 30.9.2005 günlü kararı ile uyuşmazlığın esası incelenerek reddedildiği, bu karara karşı yapılan itiraz üzerine, Ankara 8. Ağır Ceza Mahkemesi'nin 11.11.2005 tarih ve E: 2005/365 D.İş sayılı kararı ile, idari para cezalarına karşı açılan davanın idare mahkemesinin görevinde olduğu gerekçesiyle itiraz kabul edilerek adı geçen mahkeme kararının kaldırıldığı ve bu kararın kesinleşmesi üzerine, para cezasının iptali istemiyle Mahkemelerinin kayıtlarına 27.3.2006 tarihinde giren dilekçe ile dava açılması yoluna gidildiğinin anlaşıldığı, 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'un 19. maddesinden söz ederek, bu durumda; davacı şirkete 4857 sayılı Kanun'a aykırı davrandığından bahisle 8.859,26 YTL idari para cezası verilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle 27.3.2006 tarihinde Mahkemelerinin kaydına giren dilekçe ile açılan bu davanın görüm ve çözümünde, yukarıda anılan 5326 sayılı Yasa hükümleri uyarınca sulh ceza mahkemelerinin görevli olduğu sonucuna varıldığından, Mahkemelerinin görevsizliğine, 2247 sayılı Kanun'un 19. maddesi uyarınca görevli yargı yerinin belirlenmesi için dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderilmesine ve dosya incelemesinin bu konuda Uyuşmazlık Mahkemesi'nce karar verilinceye kadar ertelenmesine karar vermiştir.

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 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 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.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "İtiraz Yolu" başlığını taşıyan 29. maddesinde, mahkemenin verdiği son karara karşı, yargı çevresinde yer aldığı ağır ceza mahkemesine itiraz edilebileceği, bu itirazın, kararın tebliği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde yapılacağı, mahkemenin, her bir itirazla ilgili olarak "itirazın kabulüne" veya "itirazın reddine" karar vereceği belirtilmiş; 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun "Olağan Kanun Yolları" başlığını taşıyan ikinci kısmının "İtiraz" yolunun düzenlendiği birinci bölümünde yer alan 267. maddesinde, hâkim kararları ile kanunun gösterdiği hâllerde, mahkeme kararlarına karşı itiraz yoluna gidilebileceği, 271. maddesinde de, itirazın yerinde görülmesi halinde merciin, aynı zamanda itiraz konusu hakkında da karar vereceği, bu itiraz üzerine verilen kararların kesin olduğu kurala bağlanmıştır.

Olay kısmında belirtildiği üzere, tarafları, konusu ve sebebi aynı olan davada; Ağır Ceza Mahkemesi, Sulh Ceza Mahkemesi kararını, itirazı inceleme yetkisinin idare mahkemesine ait olduğu gerekçesiyle kaldırmış olup, yukarıda sözü edilen düzenleme uyarınca kesin olduğu sonucuna varılan bu karar üzerine kendine gelen davayı inceleyen İdare Mahkemesince, 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-Hakim Nurdane TOPUZ'un, 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 78, 81, 86,105 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; 78. maddesinde, sağlık ve güvenlik tüzük ve yönetmeliklerinden söz edilmiş; 81. maddesinin 1. fıkrasında, devamlı olarak en az elli işçi çalıştıran işverenlerin, Sosyal Sigortalar Kurumunca sağlanan tedavi hizmetleri dışında kalan, işçilerin sağlık durumunun ve alınması gereken iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin sağlanması, ilk yardım ve acil tedavi ile koruyucu sağlık hizmetlerini yürütmek üzere işyerindeki işçi sayısına ve işin tehlike derecesine göre bir veya daha fazla işyeri hekimi çalıştırmak ve bir işyeri sağlık birimi oluşturmakla yükümlü oldukları belirtilmiş; 86. maddesinin 1. fıkrasında, ağır ve tehlikeli işlerde çalışacak işçilerin işe girişinde veya işin devamı süresince en az yılda bir, bedence bu işlere elverişli ve dayanıklı oldukları işyeri hekimi, işçi sağlığı dispanserleri, bunların bulunmadığı yerlerde sırası ile en yakın Sosyal Sigortalar Kurumu, sağlık ocağı, hükümet veya belediye hekimleri tarafından verilmiş muayene raporları olmadıkça, bu gibilerin işe alınmalarının veya işte çalıştırılmalarının yasak olduğu kurala bağlanmış; 105. maddesinde, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili hükümlere aykırılık halinde verilecek para cezaları düzenlenmiş; 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 karar 22.7.2006 günlü, 26236 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmış ise de, bu maddenin iptaline karar verilmesiyle meydana gelen hukuksal boşluk kamu yararını olumsuz yönde etkileyecek nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. maddesi ve 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesi gereğince, yeni düzenleme yapması için yasama organına süre tanımak amacıyla iptal kararının 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 tüzelkişileri 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 yürürlükten kalkmadığından, 5326 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girdiği 1.6.2005 tarihinden sonra 26.8.2005 gününde açılan davanın görüm ve çözümünde adli yargı yeri görevli bulunmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, İdare Mahkemesinin başvurusunun kabulü ile Sulh Ceza Mahkemesi kararını görevsizlik nedeniyle kaldıran Ağır Ceza Mahkemesi kararının kaldırılması gerekmiştir.

SONUÇ:Davanın çözümünde ADLİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Ankara 12. İdare Mahkemesi'nin BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile Ankara 12. Sulh Ceza Mahkemesi kararını görevsizlik nedeniyle kaldıran Ankara 8. Ağır Ceza Mahkemesi'nin 11.11.2005 gün ve E:2005/365 D.İş sayılı KARARININ KALDIRILMASINA, 2.10.2006 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.