Hukuk Bölümü 2006/268 E. , 2006/208 K.

- 5326 SAYILI KABAHATLER KANUNU HK
  - İŞ KANUNU (4857) Madde 92

"İçtihat Metni"

Davacı : B. El Alt. Mak. Yed.Par. San. Tic. Ltd. Şti. adına Mehmet Öztürk

Davalı : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı(İstanbul Bölge Müdürlüğü)

O L A Y : 4857 sayılı İş Kanunu'nun 92. maddesinde belirtilen yükümlülüğün yerine getirilmediği (teftiş için istediği belgeleri müfettişe ibraz etmeyerek, teftişin sonuçlanmasını engellemek) nedeniyle anılan Yasa'nın 108. maddesine dayanılarak 107. maddesine göre 7.144,60 YTL idari para cezası verilmiş; davacı, 22.3.2005 tarih, 11642 sayılı işlemle bildirilen ve 26.8.2005 tarihinde tebliğ edilen para cezasının iptali istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

İSTANBUL 3. İDARE MAHKEMESİ; 14.9.2005 gün ve E:2005/2080, K.2005/1182 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.

Davacı, aynı istekle 7.11.2005 gününde, adli yargı yerinde itirazda bulunmuştur.

EYÜP 1. SULH CEZA MAHKEMESİ; 28.6.2006 gün ve E:2005/1816 sayı ile, Kabahatler Kanununun 3. maddesinin Anayasa mahkemesince iptal edildiği, özel nitelikteki yasaların uygulanmasında, idare mahkemesinin görevli olduğuna ilişkin hükmün yürürlükte olduğu gerekçesiyle mahkemenin görevsizliğine ve yargı yerleri arasındaki görev uyuşmazlığının çözümü için dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderilmesine 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 6.11.2006 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.

Olay kısmında belirtildiği üzere, tarafları, konusu ve sebebi aynı olan davada; idari yargı yerince adli yargı yerinin görevli olduğu gerekçesiyle verilmiş ve kesinleşmiş bir görevsizlik kararı bulunmakta olup, bunun üzerine kendine gelen davayı inceleyen adli yargı yerinin sahip olduğu seçenekler ile verdiği karar bakımından bir değerlendirme yapılması gerekmektedir.

1- 2247 sayılı Yasanın 14. maddesinde yer alan, "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 gerekir.

Bu uyuşmazlığın giderilmesi istemi, ancak davanın taraflarınca ve ceza davalarında ise ayrıca ilgili makamlarca ileri sürülebilir." hükmüne göre, idare mahkemesinin kesinleşmiş görevsizlik kararı üzerine adli yargı yerince de görevsizlik kararı verilmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde, olumsuz görev uyuşmazlığı doğmuş olacak; hukuk alanında doğmuş bulunan bu uyuşmazlığın giderilmesi istemi ise, ancak davanın taraflarınca ileri sürülebilecektir.

2- 2247 sayılı Yasanın 19. maddesindeki " Adli, idari , askeri yargı mercilerinden birisinin kesin veya kesinleşmiş görevsizlik kararı üzerine kendine gelen bir davayı incelemeye başlayan veya incelemekte olan bir yargı mercii davada görevsizlik kararı veren merciin görevli olduğu kanısına varırsa, gerekçeli bir karar ile görevli merciin belirtilmesi için Uyuşmazlık Mahkemesine başvurur ve elindeki işin incelenmesini Uyuşmazlık Mahkemesinin karar vermesine değin erteler." hükmüne göre ise, adli yargı yeri, davaya bakma görevinin daha önce görevsizlik kararı veren idari yargı yerine ait olduğunu belirten gerekçeli bir karar ile doğrudan Uyuşmazlık Mahkemesine başvurma olanağına sahiptir. Şu kadar ki , başvuru kararının, görev konusunda Uyuşmazlık Mahkemesince karar verilmesine değin işin incelenmesinin ertelenmesi hususunu da ihtiva etmesi gerekir.

Yasa koyucu, 14. maddeye göre hukuk alanında olumsuz görev uyuşmazlığı doğması halinde her iki yargı merciince işten el

çekilmiş olduğundan başvurma iradesini davanın taraflarına bırakmış iken, bu yönteme nazaran daha kısa zamanda çözüme ulaşılmasını amaçladığı 19. madde ile, daha önce görevsizlik kararı veren yargı merciinden sonra davayı inceleyen yargı merciine, işten el çekmeden doğrudan Uyuşmazlık Mahkemesine başvurma olanağını tanımıştır.

Olayda, adli yargı yerince, öncelikle görevsizlik kararı verilmekle birlikte, bununla yetinilmemiş ve görevli merciin belirtilmesi için re'sen Uyuşmazlık Mahkemesine başvurulmasına da karar verilmiştir.

Bu haliyle, her ne kadar 2247 sayılı Yasada öngörülen yönteme uymamakta ise de, davanın taraflarınca başvuruda bulunulmadığı göz önüne alınarak, Eyüp 1.Sulh Ceza Mahkemesince re'sen yapılan başvurunun 2247 sayılı Yasanın 19. maddesi kapsamında olduğunun kabulü ile Uyuşmazlık Mahkemesinin önüne gelmiş bulunan görev uyuşmazlığının çözüme kavuşturulması, gerek dava ekonomisine gerek Uyuşmazlık Mahkemesinin kuruluş amacına uygun olacağından, görev uyuşmazlığının esası incelenmelidir.

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'nun 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 Resmi 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 Resmi Gazetede 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 Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmi Gazetede 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 Resmi Gazetede 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 Resmi Gazetede 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 açılan davanın görüm ve çözümünde adli yargı yeri görevli bulunmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, sulh ceza mahkemesinin 2247 sayılı Yasa'nın 19. maddesi kapsamında görülen başvurusunun reddi ile ayrıca verdiği görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

SONUÇ : Davanın çözümünde ADLİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Eyüp 1. Sulh Ceza Mahkemesi'nin 2247 sayılı Yasa'nın 19. maddesi kapsamında görülen BAŞVURUSUNUN REDDİ ile aynı Mahkemece ayrıca verilen 28.6.2006 gün ve E:2005/1816 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 6.11.2006 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.