Hukuk Bölümü 2006/52 E. , 2006/63 K.

- 5326 SAYILI KABAHATLER KANUN HK
  - KABAHATLER KANUNU (5326) Madde 2

"İçtihat Metni"

Davacı : S. E. Ürünleri Deri Mamülleri San. ve Tic. Ltd. Şti.

Davalı : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Balıkesir İl Müdürlüğü

O L A Y : 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 48. maddesinde öngörülen işten ayrılma bildirgesini, süresi içinde düzenleme yükümlülüğünü yerine getirmediğinden bahisle, aynı Kanunun 54. maddesi uyarınca davacı şirkete 977.40.- YTL idari para cezası kesilmiş, yapılan itirazın Ünite İtiraz Komisyonunun18.5.2005 tarih, 2846 sayılı kararıyla reddedilmesi üzerine, söz konusu para cezasının iptali istemiyle8.8.2005 tarihinde idari yargı yerinde dava açılmıştır.

BURSA 1. İDARE MAHKEMESİ TEK HAKİMİ; 24.8.2005 gün, E:2005/1243, K:2005/1081 sayı ile; 5326 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, Geçici 2. maddesinde, bu Kanun hükümlerinin yürürlüğe girdiği tarih itibariyle, idare mahkemelerinde dava açılarak iptali istenen idari yaptırım kararları hakkında uygulanmayacağı, Geçici 3. maddesinde de, daha önce verilmiş olan idari para cezasına ilişkin kararlara karşı henüz iptal davası açılmamış olmakla birlikte, dava açma süresinin geçirilmemiş olması halinde, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren onbeş gün içinde 27. madde hükümlerine göre Sulh Ceza Mahkemesine başvuruda bulunulabileceğinin kurala bağlandığı; anılan hükümlerin incelenmesinden, 1.6.2005 tarihinden itibaren sulh ceza mahkemesine başvuru öngörülerek idari para cezalarının idare mahkemelerinin görev alanından çıkarıldığı; bu durumda davacı işverene verilen, idari para cezasından doğan uyuşmazlığın görüm ve çözümünde, yukarıda anılan 5326 Sayılı Yasa hükümlerine göre, Sulh Ceza Mahkemesinin görevli olduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; yapılan itiraz, Bursa Bölge İdare Mahkemesi'nin28.3.2006gün, E:2006/197, K:2006/349 sayılı kararıyla reddedilmiş ve karar kesinleşmiştir.

Davacı şirket aynı istekle,7.10.2005gününde adli yargı yerinde itirazda bulunmuştur.

BALIKESİR 1. SULH CEZA MAHKEMESİ;13.12.2005gün ve E:2005/161, K:2005/151 sayı ile; 5326 sayılı Kabahatler Yasasının Meclis Adalet Komisyonu Raporundaki tasarı genel gerekçesi ve Anayasa Mahkemesinin 506 sayılı Yasanın 140/4. maddesinin iptali hakkındaki8.10.2002gün ve 2001/225 esas 2002/88 karar sayılı kararı birlikte değerlendirildiğinde, genel olarak; 5326 sayılı Yasada, yasa koyucunun amacının kazuistik yöntemlerle düzenlenmiş olan idari nitelikteki ceza yaptırımlarını ve kabahat fiillerini sistematikleştirmek ve tanımlamak olduğu, Yasanın 3. maddesinin de aynı amaçla konulduğunun anlaşıldığı; aksi takdirde, çok sayıda özel yasada idari nitelikte ceza yaptırımlarına tabi tutulan eylemlerle ilgili itiraz başvurularını bir adli yargı mahkemesi olan Sulh Ceza Mahkemesinin çözümlemesinin gerektiği, bunun da Kabahatler Yasasının amacına uygun olmadığı; idari yargının görev alanını daraltacağı ve kuvvetler ayrılığı ilkesini ihlal edeceğinin açık olduğu; yine itiraza konu olan idari para cezasının Türkiye İş Kurumu Balıkesir İl Müdürlüğü tarafından 4447 Sayılı Yasanın 54. maddesine göre kararlaştırılmış olup, aynı madde gereğince idari para cezasına karşı kuruma yapılan itirazların reddedilmesi halinde itiraz başvuru merciinin İdare Mahkemesi olarak düzenlendiği, bu düzenlemenin özel nitelikte olduğu, bu nedenle başvurunun çözüm yerinin idari yargı olduğu 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 Levent ÖZÇELİK'in katılımlarıyla yapılan1.5.2006 günlü toplantısında;

I- İLK İNCELEME: Dosya üzerinde 2247 sayılı Yasa'nın 27. maddesi uyarınca yapılan incelemeye göre, Uyuşmazlık Mahkemesi Genel Kurulunun 11.7.1988günlü, 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 gözönüne alındığında, 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, adli yargı dosyasının 15. maddede belirtilen yönteme uygun olarak davacının istemi üzerine, son görevsizlik kararını veren mahkemece Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderildiği, idari yargı dosyasının Başkanlık yazısı ile Mahkeme'sinden 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 adli yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan; ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Ahmet BEŞİNCİ ile Danıştay Savcısı Ahmet Yahya ÖZDEMİR'in davada adli 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; 48. maddesinin dördüncü fıkrasında; işverenin, hizmet akdi 51 inci maddede belirtilen hallerden birisine dayalı olarak sona ermiş olan sigortalılar hakkında; örneği Kurumca hazırlanacak üç nüsha işten ayrılma bildirgesi düzenleyip, 15 gün içinde bir nüshasını Kuruma göndermek, bir nüshasını sigortalı işsize vermek ve bir nüshasını da işyerinde saklamakla yükümlü olduğu belirtilmiş, aynı Kanunun 54. maddesinin (b) bendinde ise, Kurumca dayanağı belirtilmek suretiyle; 48 inci maddede öngörülen işten ayrılma bildirgesini Kuruma vermeyen işverenlere her bir fiil için ayrı ayrı25/8/1971tarihli ve 1475 sayılı İş Kanununun 33 üncü maddesine göre sanayi kesiminde çalışan onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası verileceği öngörülmüş ve maddenin devamında, idari para cezalarının tebliğ tarihinden itibaren yedi gün içinde Kuruma ödeneceği veya aynı süre içinde Kurumun ilgili ünitesine itiraz edilebileceği, itirazın takibi durduracağı, Kurumca itirazı reddedilenlerin idari yargı yoluna başvurabilecekleri, yargı yoluna başvurulmasının cezanın takip ve tahsilini durdurmayacağı, işsizlik sigortası uygulamasına ilişkin işlemlere karşı sigortalıların ve işverenlerin yapacakları itirazlardan Sosyal Sigortalar Kurumuna verilen görevlerle ilgili olanların adı geçen Kuruluşa, diğerlerinin ise Kuruma yapılacağı, itirazların, işlemin tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde yapılması ve 30 gün içinde sonuçlandırılmasının zorunlu olduğu, yapılan itirazların daha önce yapılmış bulunan işlemlerin uygulanmasını geciktirmeyeceği, itiraz yoluna başvurulmuş olmasının ilgililerinin yargı yoluna başvurma haklarını ortadan kaldırmayacağı kurala bağlanmıştır.

Ancak,1.6.2005tarihinde 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.

30.3.2005tarih 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;11.5.2005tarih 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;31.3.2005tarihli ve 5328 sayılı Kanunla değişik 44. maddesinde ise, bu Kanun'un1 Haziran 2005tarihinde 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.

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.

Her ne kadar, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Genel kanun niteliği" başlıklı 3. maddesi, Anayasa Mahkemesi'nin1.3.2006gün ve E:2005/108, K:2006/35 sayılı kararıyla iptal edilmiş ise de gerekçeli kararı henüz Resmi Gazete'de yayımlanmamıştır.

Belirtilen durum karşısında, 5326 Sayılı Yasanın yürürlüğe girdiği1.6.2005tarihinden sonra8.8.2005gününde 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 Balıkesir 1. Sulh Ceza Mahkemesi'nce verilen13.12.2005 gün ve E:2005/161, K: 2005/151 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA,1.5.2006 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.