Hukuk Bölümü 2007/196 E. , 2008/33 K.

- IDARI PARA CEZASINA KARŞI YAPILAN ITIRAZ
  - SOSYAL SİGORTALAR KANUNU(MÜLGA) (506) Madde 79

"İçtihat Metni"

Davacılar : 1- İ.M.

2- M.J.M.

Vekilleri : Av. S.D., Av. Ö.D.

Davalı : Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı (İstanbul Sigorta İl Müdürlüğü)

O L A Y : Aylık sigorta primleri bildirgelerinin yasal süre içersinde Kuruma verilmemesi nedeniyle davacı adına 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 79 ve 140. maddeleri uyarınca 17.3.2004 gün ve 17982 sayılı işlemle 7.344.000.000 TL idari para cezası verilmiş, yapılan itiraz komisyon kararı ile reddedilmiştir.

Davacılar vekili, söz konusu para cezasının iptali istemiyle 8.7.2004 tarihinde idari yargı yerinde dava açmıştır.

İSTANBUL 6. İDARE MAHKEMESİ; 27.2.2006 gün ve E:2004/1646, K:2006/366 sayı ile, davanın esası hakkında verilen kararın Ankara Bölge İdare Mahkemesi'nce bozulmasına karar verilerek dosyanın Mahkemeye gönderilmesinden sonra, bozma ilamına uyarak, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 140. maddesinin 4. fıkrasında, '"İdari para cezaları ilgiliye tebliğ edilmekle tahakkuk eder ve tebliğ, tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ödenir veya aynı süre içinde Kurumun ilgili ünitesine itiraz edilebilir, itiraz takibi durdurur. Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ sarihinden itibaren altmış gün içinde idare mahkemesine başvurabilirler....." hükmü yer almakta iken anılan hükmün;15.2.2006 gün ve 26081 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve bu tarih itibariyle yürürlüğe giren bazı kanunlarda değişiklik yapılmasına ilişkin 5454 sayılı Kanun'un 5. maddesi ile değiştirilerek, "İdari para cezalan ilgiliye tebliğ edilmekle tahakkuk eder ve tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ödenir veya aynı süre içinde Kurumun ilgili ünitesine itiraz edilebilir. İtiraz takibi durdurur. Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvurabilirler. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idari para cezası kararı kesinleşir....."şeklini aldığı 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 olacağının bilinen bir genel hukuk ilkesi olduğu; buna göre, 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, bu durumda 506 sayılı Kanunun 5454 sayılı Kanunla değişik 140. maddesinde, idari para cezalarına karşı Sulh Ceza Mahkemelerinde dava açılacağı hükme bağlandığından, 506 sayılı Kanun uyarınca verilen idari para cezasının iptali istemiyle açılan bu davanın görüm ve çözüm yerinin adli yargı olduğu gerekçesiyle davanın görev yönünden reddine karar vermiş, verilen karar kesinleşmiştir.

Davacılar vekili bu kez, aynı istemle 20.6.2006 tarihinde adli yargı yerinde itirazda bulunmuştur.

BAKIRKÖY 3. SULH CEZA MAHKEMESİ ; 26.2.2007 gün ve D. İş E: 2006 /167 D. İş K: 2007/305 sayı ile, 5454 sayılı Yasa ile 506 sayılı Yasa'nın 140. maddesinde yapılan değişikliğin, Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edildiği, bu konuya ilişkin Danıştay 10. Dairesinin 2006/975-6469 esas ve karar sayılı ilamı da dikkate alındığında, 506 sayılı Yasa'nın 140. maddesinden kaynaklı idari para cezalarına yapılan itirazlara ilişkin davaların 5560 sayılı Yasa ile değişik 5326 sayılı Yasa'nın 3/a maddesi de gözetildiğinde görüm ve çözüm yerinin idari yargı olduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı ve ortaya çıkan görev uyuşmazlığının çözümü için karar kesinleştiğinde dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesine gönderilmesine de karar vermiş, verilen karar kesinleşmiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE:

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler: Mahmut BİLGEN, Ramazan TUNÇ, Habibe ÜNAL, O.Cem ERBÜK, Serdar AKSOY ve Muhittin KARATOPRAK'ın katılımlarıyla yapılan 03.03.2008 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.

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 Yasa'nın 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 Yasa'nın 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 Mahkemesi'ne başvurma olanağına sahiptir. Şu kadar ki , başvuru kararının, görev konusunda Uyuşmazlık Mahkemesi'nce karar verilmesine değin işin incelenmesinin ertelenmesi hususunu da ihtiva etmesi gerekir.

Yasakoyucu, 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 Mahkemesi'ne başvurma olanağını tanımıştır.

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

Bu haliyle, her ne kadar 2247 sayılı Yasa'da öngörülen yönteme uymamakta ise de, davanın taraflarınca başvuruda bulunulmadığı gözetilerek, Bakırköy 3. Sulh Ceza Mahkemesi'nce re'sen yapılan başvurunun, 2247 sayılı Yasa'nın 19. maddesi kapsamında olduğunun kabulü ile Uyuşmazlık Mahkemesi'nin önüne gelmiş bulunan görev uyuşmazlığının çözüme kavuşturulması, gerek dava ekonomisine gerekse Uyuşmazlık Mahkemesi'nin kuruluş amacına uygun olacağından, dava konusu işlemin 7.344.000.000 TL idari para cezası ile ilgili kısmı hakkında oluşan görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oybirliği ile karar verildi.

II-ESASIN İNCELENMESİ : Hâkim-Raportör G. Fatma BÜYÜKEREN'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 sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra GEREĞİ GÖRÜŞÜLÜP DÜŞÜNÜLDÜ:

Dava, 506 sayılı Yasa'nın 140. maddesi uyarınca verilen idari para cezasının kaldırılması istemiyle açılmıştır.

17.7.1964 tarih ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun daha sonra değişikliğe uğrayan 29.7.2003 tarih ve 4958 sayılı Kanun ile değişik 140. maddesinin birinci fıkrasında, bu Kanunun sayılan maddelerinde öngörülen yükümlülükleri yerine getirmeyenler hakkında asgari ücrete göre belirlenen oranlarda idari para cezası verileceği bent'ler halinde kurala bağlanmıştır. Aynı maddenin olay tarihi itibariyle yürürlükte bulunan dördüncü fıkrasında, Kurumca itirazı reddedilenlerin kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren altmış gün içinde idare mahkemesine başvurabilecekleri öngörülmüş iken, 1.6.2005 tarihinde 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesi üzerine Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nce, sözü edilen Kanun'un 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, 506 sayılı Yasa'nın 140. maddesinin 8.2.2006 günlü, 5454 sayılı Yasa'nın 5. maddesi ile değişik dördüncü fıkrasında, "İdarî para cezaları ilgiliye tebliğ edilmekle tahakkuk eder ve tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ödenir veya aynı süre içinde Kurumun ilgili ünitesine itiraz edilebilir. İtiraz takibi durdurur. Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvurabilirler. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idarî para cezası kararı kesinleşir. Sulh ceza mahkemesinin verdiği son karara karşı, yargı çevresinde yer alan ağır ceza mahkemesine itiraz edilebilir. Bu itiraz, kararın tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yapılır. 2.000 Yeni Türk Lirası dahil idarî para cezalarına karşı sulh ceza mahkemesine başvuru üzerine verilen kararlar kesindir. Mahkemeye başvurulması cezanın takip ve tahsilini durdurmaz. Tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ödenmeyen idarî para cezaları, bu Kanunun 80 inci maddesi hükmüne göre tahsil edilir. İdarî para cezalarının, Kuruma itiraz ve yargı yoluna başvurulmaksızın tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde peşin ödenmesi halinde, bunun dörtte üçü tahsil edilir. Peşin ödeme, idarî para cezasına karşı kanun yoluna başvurma hakkını etkilemez." denilmiştir.

15.2.2006 tarihinde yürürlüğe giren bu düzenlemeden sonra Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nce, görev kuralının geçmişe etkili olacağı yolundaki genel hukuk ilkesi uyarınca, 506 sayılı Yasa'nın 140. maddesine göre verilen idari para cezalarına karşı yapılan itirazların görüm ve çözümünde adli yargı yerlerinin görevli olduğuna karar verilmiştir.

30.3.2005 tarihli, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3 üncü 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 anlaşıldığından; Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü "dava konusu edilen idari para cezasına ilişkin yasa kuralı değiştirilmiş ve yeni düzenleme 15.2.2006 tarihi itibariyle yürürlüğe girmiş olduğuna göre, görev kuralının geçmişe etkili olacağı yolundaki genel hukuk ilkesi karşısında, 506 sayılı Yasa'nın 140. maddesine göre verilen idari para cezasına karşı yapılan itirazın görüm ve çözümünde adli yargı yerinin görevli olduğu kuşkusuzdur. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun değişik 3. maddesi hükmü karşısında da, görevli mahkemenin 506 sayılı Kanun'un 140. maddesinde sözü edilen sulh ceza mahkemesi olduğu açıktır." şeklinde karar vermiştir.

5560 sayılı Yasa yürürlüğe girmeden önce; 506 sayılı Kanun'un 140. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan "Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvurabilirler." yolundaki üçüncü tümcesi, Anayasa Mahkemesi'nin 4.10.2006 gün ve E:2006/75, K:2006/99 sayılı kararıyla iptal edilmiş; 5560 sayılı Yasa ise 19.12.2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin 6.4.2007 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren iptal kararından sonra Yasama organınca bir düzenleme yapılmadan önce, Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, 5560 sayılı Yasa'nın Anayasa Mahkemesi'nin 4.10.2006 günlü kararından sonra yürürlüğe girdiği ve halen de yürürlüğünü sürdürdüğü, her ne kadar Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasında belirtildiği gibi, Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlayacağı

kuşkusuz ise de; Anayasa Mahkemesi'nin 4.10.2006 günlü iptal kararından sonra 19.12.2006 tarihinde 5560 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmiş olması ve Yasama organınca konuya ilişkin yeni bir düzenlemenin de yapılmadığı gerekçesine dayanılarak dava konusu işlemin iptali istemiyle açılan davanın görüm ve çözümünde adli yargı yerinin görevli bulunduğuna karar vermiştir.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 140. maddesinin 4. fıkrası, 20.5.2007 tarihinde yürürlüğe giren 9.5.2007 gün ve 5655 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle değiştirilerek, "İdarî para cezaları ilgiliye tebliğ edilmekle tahakkuk eder ve tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ödenir veya aynı süre içinde Kurumun ilgili ünitesine itiraz edilebilir. İtiraz takibi durdurur. Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurabilirler. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idarî para cezası kesinleşir. Mahkemeye başvurulması cezanın takip ve tahsilini durdurmaz. Tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ödenmeyen idarî para cezaları, bu Kanunun 80 inci maddesi hükmü gereğince hesaplanacak gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte tahsil edilir. İdarî para cezalarının, Kuruma itiraz ve yargı yoluna başvurulmaksızın tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde ödenmesi halinde, bunun dörtte üçü tahsil edilir. Peşin ödeme, idarî para cezalarına karşı Kuruma itiraz etme veya yargı yoluna başvurma hakkını etkilemez. Ancak, Kurumca itirazın reddedilmesi veya mahkemece Kurum lehine karar verilmesi halinde, daha önce tahsil edilmemiş olan dörtte birlik ceza tutarı, 80 inci madde hükmü de dikkate alınarak tahsil edilir" şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

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.

Bu duruma göre, incelenen uyuşmazlıkta, dava konusu edilen idari para cezasına ilişkin yasa kuralı değiştirilmiş ve yeni düzenleme 20.5.2007 tarihi itibariyle yürürlüğe girmiş olduğuna göre, görev kuralının geçmişe etkili olacağı yolundaki genel hukuk ilkesi karşısında, 506 sayılı Yasa'nın 140. maddesine göre verilen idari para cezasına karşı yapılan itirazın görüm ve çözümünde idari yargı yerinin görevli olduğu kuşkusuzdur.

Öte yandan; 1.6.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun Geçici 2. maddesinde, "Bu Kanun hükümleri, yürürlüğe girdiği tarih itibariyle idare mahkemelerinde dava açılarak iptali istenen idari yaptırım kararları hakkında uygulanmaz." denilmesi ve İdare Mahkemesinde davanın açıldığı tarihin 2004 yılı olması karşısında, bakılan uyuşmazlıkta, bu Yasa hükümlerinin uygulanmayacağı da açıktır.

Açıklanan nedenlerle, Sulh Ceza Mahkemesinin 19. madde kapsamında görülen başvurusunun kabulü ile İdare Mahkemesinin görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

SONUÇ : Davanın çözümünde İDARİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Bakırköy 3. Sulh Ceza Mahkemesi'nin 2247 sayılı Yasa'nın 19. maddesi kapsamında görülen BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile İstanbul 6. İdare Mahkemesi'nce verilen 27.2.2006 gün ve E:2004/1646, K: 2006/366 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 03.03.2008 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.