Hukuk Bölümü 2007/206 E. , 2007/260 K.

- IDARI PARA CEZASINA KARŞI YAPILAN ITIRAZ
  - İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNU (4447) Madde 48

"İçtihat Metni"

Davacı : A.Temizlik San. ve Tic. Ltd. Şti.

Vekili : Av.A.G.Ö.

Davalı : Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü

Vekili : Av.B.Y.

OLAY : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Konya İl Müdürlüğü'nün 27.5.2005 gün ve 4669 sayılı işlemi ile, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 48. maddesindeki işten ayrılma bildirgesini sigortalı işsiz için süresi içinde düzenleme yükümlülüğünü yerine getirmemiş olması nedeniyle aynı Kanunun 54. maddesi uyarınca davacı adına idari para cezası verilmiştir.

Davacı vekili, para cezasının kaldırılması istemiyle 14.6.2005 tarihinde idari yargı yerinde dava açmıştır.

KONYA 1. İDARE MAHKEMESİ; 9.11.2005 gün ve E:2005/745, K:2005/1145 sayı ile, davanın, davacı şirkete para cezası verilmesine ilişkin işleme yapılan itirazın reddine dair 6.6.2005 gün ve 4881 sayılı Türkiye İş Kurumu Konya İl Müdürlüğü işleminin iptali istemiyle açıldığı, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun muhtelif maddelerinden söz ederek, 1.6.2005 tarihinden itibaren açılacA.bütün idari para cezası davalarında artık Kabahatler Kanunu'nun uygulanması gerekeceği, bu durumda, 4857 sayılı Kanun'un 108. maddesinde itiraz mercii olarA.idare mahkemesinin görevli olduğu hükmü yer almış ise de, dava tarihi itibariyle artık Kabahatler Kanunu kapsamında olan dava konusu idari para cezasının görüm ve çözümü adli yargı mercilerinin görev alanında bulunduğundan, davanın görev yönünden reddinin icap ettiği gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karar, karara yapılan itirazın reddi suretiyle kesinleşmiştir.

Davacı vekili, bu kez, söz konusu idari para cezasına karşı adli yargı yerinde itirazda bulunmuştur.

KONYA 1. SULH CEZA MAHKEMESİ; 15.1.2007 gün ve 2005/1114 Müt. sayı ile, muteriz tarafından verilen 8.12.2005 tarihli dilekçe ile, Konya İş Kurumu İl Müdürlüğü tarafından "işten ayrılma bildirgesini sigortalı işsiz için süresi içinde idareye bildirmediğinden" dolayı İş Kanunu'na muhalefet ettiğinden bahisle 27.5.2005 tarih ve 4669 sayılı kararı ile verilen para cezasına itiraz ederek kaldırılmasını talep ettiğinin görüldüğü, muterizin vermiş olduğu dilekçe ve Konya İş Kurumu İl Müdürlüğü'nden getirilen evrakların incelenmesinde; muterizin iş yerinde çalışan ve işten ayrılan işçinin işten ayrılış bildirgesini süresi içerisinde İş Kurumuna bildirmediğinden bahisle 4447 sayılı Kanun'un 54. maddesine muhalefet ettiğinden bahisle 4857 sayılı İş Kanunu'nun 108. maddesi gereğince idari para cezası uygulandığının görüldüğü, 5560 sayılı Kanun'un 31. maddesi ile değişik 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3/1-a maddesi gereğince Kabahatler Kanunu'nun idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağının belirtilmesine, idari yaptırım kararının 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 54. maddesine aykırı davranıldığı gerekçesi ile uygulanmasına ve aynı Kanun maddesi gereğince ilgili kurumca itirazı reddedilenlerin idari yargı yoluna başvurulabileceğinin belirtilmesine nazaran itirazın görev yönünden reddine, aynı konuda daha önce İdare Mahkemesince de görevsizlik kararı verildiği anlaşılmakla oluşan olumsuz görev uyuşmazlığının çözümü için dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderilmesine karar verilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine varıldığı gerekçesiyle görevsizlik kararı vererek, aynı konuda daha önce İdare Mahkemesince görevsizlik kararı verildiği anlaşılmakla olumsuz görev uyuşmazlığının çözümü için dosyanın Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderilmesine karar vermiş; bu karar, karara itiraz edilmeyerek kesinleşmiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE :

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler: Mahmut BİLGEN, Ramazan TUNÇ, Habibe ÜNAL, O. Cem ERBÜK, Muhittin KARATOPRA.ve Gürbüz GÜMÜŞAY'ın katılımlarıyla yapılan 03.12.2007 günlü toplantısında;

I-İLK İNCELEME : Dosya üzerinde 2247 sayılı Yasa'nın 27. maddesi uyarınca yapılan incelemeye göre;

Uyuşmazlık Mahkemesi Genel Kurulu'nun11.7.1988günlü, 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' olarA.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 para cezasına ilişkin 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, ancA.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, ancA.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, Konya 1. 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, görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oybirliği ile karar verildi.

II-ESASIN İNCELENMESİ : Raportör-Hakim Nurdane TOPUZ'un, 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, 4447 sayılı Kanun'un 48. maddesine aykırılıktan dolayı aynı Kanunun 54. maddesi uyarınca verilen idari para cezasının kaldırılması istemiyle açılmıştır.

25.8.1999gün 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, "Kurumca dayanağı belirtilmek suretiyle;

a) İşsizlik sigortasına ilişkin yükümlülükleri nedeniyle sigortalıların ücretlerinden indirim veya kesinti yapan işverenlere her bir sigortalı için25/8/1971tarihli 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 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,

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 yapılacA.itirazların görüm ve çözümünde idari yargı yerlerinin görevli olacağının kabulü gerekir.

1.6.2005tarihinde 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesi üzerine Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nce, sözü edilen Kanunun diğer kanunlarda düzenlenen idari yaptırımlar ile bunlara karşı yapılacA.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 karşı1.6.2005tarihinden sonra yapılacA.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'nin1.3.2006gün ve E:2005/108, K:2006/35 sayılı kararıyla iptal edilmiş ve gerekçeli kararı22.7.2006gün ve 26236 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış ve iptal hükmünün, kararın Resmi Gazetede yayımlanmasından başlayarA.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,30.3.2005tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesini değiştiren6.12.2006günlü, 5560 sayılı Yasa'nın 31. maddesinde " (1) Bu Kanunun;

a) İdari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde,

b) Diğer genel hükümleri, idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında,

uygulanır" denilmiştir.

19.12.2006tarihinde 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 hA.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 açılacA.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 düzenleme19.12.2006tarihi itibariyle yürürlüğe girmiş olduğuna göre, görev kuralının geçmişe etkili olacağı yolundaki genel hukuk ilkesi karşısında, 4447 sayılı Yasa'nın 54. maddesi uyarınca verilen idari para cezasına karşı yapılan itirazın görüm ve çözümünde idari yargı yerinin görevli olduğu kuşkusuzdur.

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

SONUÇ : Davanın çözümünde İDARİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Konya 1. Sulh Ceza Mahkemesi'nin 19. madde kapsamında görülen BAŞVURUSUNUN KABULÜ İLE Konya 1. İdare Mahkemesi'nce verilen 9.11.2005 gün ve E:2005/745, K:2005/1145 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 3.12.2007 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARA.karar verildi.