Hukuk Bölümü 2007/234 E. , 2007/170 K.

- IDARI PARA CEZASINA KARŞI YAPILAN ITIRAZ
  - İŞ KANUNU (4857) Madde 92

"İçtihat Metni"

Davacı : K. Holding A.Ş.

Vekili : Av. M.U.A.

Davalı : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı(İstanbul Bölge Müd.)

O L A Y : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İstanbul Bölge Müdürlüğü'nün 15.9.2005 gün ve 34-39228 sayılı işlemi ile, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 92. maddesine muhalefet edildiğinden bahisle aynı Kanunun 108. maddesine dayanılarak 107. maddesine göre davacı şirket adına idari para cezası verilmiştir.

Davacı vekili söz konusu para cezasına karşı adli yargı yerinde itirazda bulunmuştur.

FATİH 1. SULH CEZA MAHKEMESİ; 19.10.2005 gün ve E:2005/1792 Müt. sayı ile, 4857 sayılı yasanın 108/2. maddesinde İş Kanununa göre verilecek cezalara tebliğden itibaren 7 gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edebileceğinin düzenlendiği, buna göre itiraz her ne kadar Mahkemelerine yapılmış ise de yasal olarak İdare Mahkemesince incelenmesinin gerektiği gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karar, temyiz edilmeyerek kesinleşmiştir.

Davacı vekili, bu kez, aynı işlemin iptali istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

İSTANBUL 6. İDARE MAHKEMESİ ; 7.12.2005 gün ve E: 2005/3009, K:2005/2487 sayı ile davanın, davacı adına, İş müfettişlerinin davetine uymayarak teftiş için istenilen evrak ve belgelerin ibraz edilmediğinden bahisle 7.144,60 YTL.idari para cezası verilmesine ilişkin 15.9.2005 günlü ve 34-39228 sayılı işlemin iptali istemiyle açıldığı, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 2.maddesinde Kabahat deyiminden; kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlığın anlaşılacağının belirtildiği, 3.maddesinde; Kabahatler Kanununun genel hükümlerinin diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanacağının öngörüldüğü; aynı kanunun yaptırım türleri başlıklı 16.maddesinde kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımların, idari para cezası ve idari tedbirlerden ibaret olduğu belirtilerek idari tedbirlerin de mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler olduğunun hüküm altına alındığı, yine aynı Kanunun geçici 2.maddesinde "Bu kanun hükümleri, yürürlüğe girdiği tarih itibariyle idare mahkemelerinde dava açılarak iptali istenen idari yaptırım kararları hakkında uygulanmaz." ve 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.madde hükümlerine göre sulh ceza mahkemesine başvuruda bulunulabilir." hükmünün getirildiği; 5326 sayılı Kabahatler Kanununun "Başvuru Yolu" başlıklı 27. maddesinde ise, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren onbeş gün içinde sulh ceza mahkemesine başvurulabileceği, bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idari yaptırım kararının kesinleşeceği, mücbir sebebin varlığı dolayısıyla bu sürenin geçirilmiş olması halinde bu sebebin ortadan kalktığı tarihten itibaren en geç yedi gün içinde karara karşı başvuruda bulunulabileceği bu başvurunun kararın kesinleşmesini engellemeyeceği, ancak mahkemenin yerine getirmeyi durdurabileceği, başvurunun bizzat kanuni temsilci veya avukat tarafından sulh ceza mahkemesine verilecek bir dilekçe ile yapılacağı, başvuru dilekçesinin iki nüsha olarak verileceği, başvuru dilekçesinde idari yaptırım kararına ilişkin bilgilerin bu karara karşı ileri sürülen delillerin açık bir şekilde gösterileceği, dilekçede ayrıca başvurunun süresinde yapılmasını engelleyen mücbir sebebin dayanaklarıyla gösterileceği idari yaptırım kararının mahkeme tarafından verilmesi halinde bu madde hükmünün uygulanmayacağının hükme bağlandığı; yukarıda yer verilen Kabahatler Kanunu hükümleri incelendiğinde, ceza hukukunun genel prensipleriyle yakın ilişki içinde bulunan ve bu ilişki nedeniyle Kabahatler Kanunu kapsamında değerlendirilen bütün Kanunlardaki idari para cezaları için artık Kabahatler Kanunu hükümlerinin uygulanması gerektiği sonucuna ulaşıldığı, keza Kanunun geçici 2 ve geçici 3.maddelerinde getirilen düzenleme ile de Kanunun yürürlük tarihi olan 1.6.2005 tarihinden sonra açılacak tüm idari para cezalarına ilişkin davalarda Kabahatler Kanununun uygulanacağının açıkça hüküm altına alındığı, Kabahatler Kanununun tasarıdaki gerekçesine bakıldığında, bu kanunun idari nitelikteki yaptırımlarla ilgili olarak genel bir kanuna olan ihtiyaçtan doğduğu, tasarı kapsamında tanımlanan özel kabahatlerin sınırlayıcı olmadığı, tasarıda belirlenen genel ilkelerin özel kanunlarda tanımlanan kabahatler hakkında da uygulanmasının temininin amaçlandığının belirtildiği, TBMM Adalet Komisyonu raporunda da aynen, "Tasarıda hüküm bulunmamakta ise de, kabahatlerin ve bunlar karşılığında öngörülen idari yaptırım kararlarının bir idari işlem olmasının ötesinde, ceza hukukunun genel prensipleriyle yakın ilişkin içinde olduğu düşüncesiyle kabahatler karşılığında öngörülen idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararlarına karşı idari yargıya değil, ceza mahkemesine başvurulabilmesini mümkün kılan düzenleme yapılmıştır. Bu nedenle, 1 maddeye iki bent eklenerek kabahatler dolayısıyla karar alma süreci ve idari yaptırım kararlarına karşı kanun yolu da tasarının kapsamına ithal edilmiştir. Ayrıca belirtmek gerekir ki böyle bir düzenlemenin yapılmasına gerek de duyulmaktadır. Zira idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin kararlarla ilgili olarak yerine getirilmeden önce adli denetim imkânının ve bu suretle kesinleşmenin sağlanması gerekir. Böylece kişiler açısından hukuki güvence sağlanmış olur." şeklinde bir gerekçeye yer verildiği ve tasarıya eklenen geçici 2.madde ile idare mahkemelerinde görülmekte olan davalarla ilgili geçiş hükmüne yer verildiği, tasarıya eklenen geçici 3.madde ile daha önce verilmiş olan idari para cezasına ilişkin kararlara karşı henüz iptal davası açılmamış olmakla birlikte dava açma süresinin geçmemiş olması halinde kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren onbeş gün içinde 27.madde hükümlerine göre sulh ceza mahkemesine başvuruda bulunulabilmesine imkan tanındığının belirtildiği; bütün bu açıklamalar ile Kabahatler Kanununun sistematiği ve gerekçesi dikkate alındığında 01.06.2005 tarihinden itibaren açılacak bütün idari para cezası davalarında artık 5326 sayılı Kabahatler Kanununun uygulanmasının gerekeceği; bu durumda, dava tarihi itibariyle artık Kabahatler Kanunu kapsamında olan dava konusu idari para cezasının görüm ve çözümünün yukarıda yer verilen hükümler uyarınca adli yargı mercilerinin görev alanında bulunduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karara karşı davacı vekili temyiz isteminde bulunmuştur.

DANIŞTAY ONUNCU DAİRESİ; 15.11.2006 gün ve E:2006/1598, K:2006/6505 sayı ile, 4857 sayılı Yasanın 108. maddesinden bahisle, davacı adına verilen para cezasının iptali istemiyle idare mahkemesi nezdinde açılan davada, idare mahkemesince verilen kararın kesin olduğu ve itiraz talebinin inceleme olanağının bulunmadığı gerekçesiyle incelenmeksizin ret kararı vermiş; bu karara karşı ayrıca yasa yoluna başvurulmamış ve idare mahkemesi kararı kesinleşmiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE :

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler: Mahmut BİLGEN, Erdoğan BUYURGAN, Habibe ÜNAL, O. Cem ERBÜK, Serdar AKSOY ve Muhittin KARATOPRAK'ın katılımlarıyla yapılan 1.10.2007 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 gözetildiğinde, 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, idari yargı dosyasının 15. maddede belirtilen yönteme uygun olarak davacı vekilinin istemi üzerine son görevsizlik kararını veren mahkemece Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderildiği 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 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 yazılı ve sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra GEREĞİ GÖRÜŞÜLÜP DÜŞÜNÜLDÜ:

Dava, 4857 sayılı Kanun'un 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. maddesinde, bu Kanunun; 92 nci maddesinin ikinci fıkrasındaki yükümlülüklerini yerine getirmeyen işveren veya işveren vekiline beş milyar lira para cezası verileceği kurala bağlanmış; aynı Kanunun 108. maddesinde, bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebileceği öngörülmüştür.

4857 sayılı Yasa'nın 108. maddesinde yer alan düzenleme karşısında, para cezalarına karşı yapılacak itirazların görüm ve çözümünde idari yargı yerlerinin görevli olacağının kabulü gerekir.

1.6.2005 tarihinde 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesi üzerine Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nce, sözü edilen Kanunun 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, 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 ve iptal hükmünün, kararın Resmi Gazetede yayımlanmasından başlayarak 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, 30.3.2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. 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 anlaşılmaktadır.

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.

İncelenen uyuşmazlıkta, idari para cezasına ilişkin görevli mahkemeyi belirleyen yasa kuralı değiştirilmiş ve yeni düzenleme 19.12.2006 tarihi itibariyle yürürlüğe girmiş olduğuna göre, görev kuralının geçmişe etkili olacağı yolundaki genel hukuk ilkesi karşısında, 4857 sayılı Yasa'nın 92, 107 ve 108. maddelerine göre verilen idari para cezasına karşı yapılan itirazın

görüm ve çözümünde idari yargı yerinin görevli olduğu kuşkusuzdur.

Açıklanan nedenlerle, İdare Mahkemesince verilen görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

SONUÇ : Davanın çözümünde İDARİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle İstanbul 6. İdare Mahkemesi'nce verilen 07.12.2005 gün ve E:2005/3009, K:2005/2487 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 01.10.2007 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.