Hukuk Bölümü 2007/529 E., 2008/59 K.

"İçtihat Metni"

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İstanbul Bölge Müdürlüğü'nün 22.3.2005 gün ve 11645 sayılı işlemi ile, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 108. maddesine dayanılarak aynı Kanunun 107. maddesine göre davacı adına para cezası verilmiştir.

Davacı vekili, para cezasının kaldırılması istemiyle 6.6.2006 tarihinde idari yargı yerinde dava açmıştır.

İSTANBUL 2. İDARE MAHKEMESİ; 15.11.2006 gün ve E:2006/1869, K:2006/2587 sayı ile, davanın, 22.03.2005 tarih ve 11645 sayılı, 7.144,60 YTL idari para cezasının iptali istemiyle açıldığı, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 2. maddesinde, Kanunun karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlığın "kabahat" olarak tanımlandığı, 3. maddesinde, bu Kanunun genel hükümlerinin diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanacağı, 16. maddesinde ise, kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımların idari para cezası ve idari tedbirlerden ibaret olduğunun belirtildiği, aynı Kanunun "Başvuru Yolu" başlıklı 27. maddesinde, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırımlara karşı, kararın tebliğ veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde Sulh Ceza Mahkemesine başvurulabileceğinin belirtildiği, sözü edilen 5326 sayılı Kanun'un, 01.06.2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdiği, belirtilen yasal düzenlemeler uyarınca; 01.06.2005 tarihinden itibaren 5326 sayılı Yasa'da sayılan idari para cezası ve idari tedbirlerden oluşan idari yaptırımlar ile diğer yasalarda yer alan idari yaptırımlara karşı, Yasanın 19. maddesinde sayılan istisnai durumlar haricinde Sulh Ceza Mahkemesi nezdinde dava açılabildiği, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Genel Kanun niteliği" başlıklı 3. maddesi Anayasa Mahkemesi'nin 01.03.2006 gün ve E:2005/108, K:2006/35 sayılı kararı ile iptal edilmiş ve gerekçeli karar 22.07.2006 günlü, 26236 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış ise de bu maddenin iptaline karar verilmesiyle meydana gelen hukuksal boşluk kamu yararını olumsuz yönde etkileyecek nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. maddesi ve 2949 sayılı Kanun'un 53. maddesi gereğince yeni düzenleme yapması için yasama organına süre tanımak amacıyla iptal kararının Resmi Gazetede yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine karar verildiği, Anayasa Mahkemesi'nin kararının hukuki sonuçları incelendiğinde, iptal hükmü 22.07.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmış olduğuna göre, Anayasa Mahkemesi'nce belirlenen altı aylık sürenin sona ereceği 22.01.2007 gününde anılan hükmün yürürlüğe gireceği açık olup, ancak bu tarih itibariyle görev kuralı yürürlükten kalkacağından, yasama organı tarafından da iptal hükmü doğrultusunda henüz yasal düzenleme yapılmaması nedeniyle bakılan davanın görüm ve çözümünde adli yargının görevli olduğu sonucuna varıldığı, nitekim Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 02.10.2006 gün ve E:2006/237, K:2006/167 sayılı kararının da bu doğrultuda olduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karar, temyiz edilmeyerek kesinleşmiştir.

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

KADIKÖY 1. SULH CEZA MAHKEMESİ; 13.09.2007 gün ve E:2007/915, K:2007/1685 sayı ile, itiraz eden vekilince verilen dilekçe ile, davalı Kurumun 22.03.2005 tarih ve 11645 sayılı kararı ile verilen idari para cezasının iptalini talep ettiği, 4857 sayılı Kanun'un 108. maddesinden söz ederek, halen bu Kanun maddesinin yürürlükte olduğu, iptal edilmediği, bir başka kanun ile yürürlükten kaldırılmadığı, itirazın idare mahkemesine yapılacağının belirtildiği, idarenin idari bir işlem ile ilgili ağırlığı idari olan para cezalarına itirazın Sulh Ceza Mahkemelerinde görüleceği hükmünün Anayasa Mahkemesi'nin kökleşmiş içtihatlarına aykırı olduğu, ayrıca Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinde belirtilen "Bu kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır" maddesi Anayasa Mahkemesi'nin 01.03.2006 tarih, 2005/108 Esas, 2006/35 Karar sayılı kararı ile iptal edilmiş ve bu karar 22.07.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlülüğe girmiş olup, görevli mahkemenin idare mahkemesi olduğu, itiraz edenin talebi verilen para cezasının iptaline dair olup, hatalı işlemin iptalini yapabilecek Kurumun 4857 sayılı Kanun'un 108. maddesi gereğince idare mahkemesi olduğu açıkça belirtildiğinden, Mahkemelerince esasla ilgili bu konuda karar verilemeyeceğinden, bu Kanun halen yürürlükte olup, iptal edilmediğinden ve bu madde yürürlükten kaldırılmadığından, atılı eyleme uygun özel olarak düzenlenen bir kanun maddesi olduğundan ve yürürlükte bulunduğundan, işlemin tamamıyla idari olduğu ve idari işlemden doğduğundan Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesi Anayasa Mahkemesi'nce iptal edildiğinden, belirtilen bu idari işlem ile ilgili itirazın idare mahkemesine yapılması gerektiğinin icap ettiği gerekçesiyle görevsizlik kararı vererek, daha önce idare mahkemesince de bu konuda görevsizlik kararı verildiğinden arada olumsuz görev uyuşmazlığı bulunması nedeni ile dosyanın görevli mahkemenin tayin edilmesi açısından Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderilmesine karar vermiş, bu 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 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 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, Kadıköy 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 adli yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan; ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Ayla SONGÖR ile Danıştay Savcısı Gülen AYDINOĞLU'nun, davada adli yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra GEREĞİ GÖRÜŞÜLÜP DÜŞÜNÜLDÜ:

Dava, 4857 sayılı Kanun'un 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. maddesinde, teftiş ve denetleme sırasında işverenlerin, işçilerin 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, 107. maddesinde, bu Kanunun; 92 nci maddesinin ikinci fıkrasındaki yükümlülüklerini yerine getirmeyen işveren veya işveren vekiline beş milyar lira para cezası verileceği belirtilmiştir. Kanunun 108. maddesinin ikinci fıkrasında, bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebileceği öngörülmüşken, 8.2.2008 gün ve 26781 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 23.1.2008 gün ve 5728 sayılı Kanun'un 578. maddesinin öö bendi ile, 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı Kanun'un 108 inci maddesinin ikinci fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır. 5728 sayılı Kanun hükümleri 8.2.2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Bu durumda, 4857 sayılı İş Kanunu'nda idari para cezasına karşı kanun yoluna ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır.

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, öngörülen idari para cezasının 5326 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden biri olduğu, 4857 sayılı Kanun'da da idari para cezasına itiraz konusunda görevli mahkemenin gösterilmediği anlaşılmıştır. Bu durumda, Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Kanun'la değişik 3. maddesinde belirtildiği üzere, idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacak olması nedeniyle, görevli mahkemenin belirlenmesinde 5326 sayılı Yasa hükümleri dikkate alınacağından, idari para cezasına karşı açılan davanın görüm ve çözümünde, anılan Kanun'un 27. maddesinin (1) numaralı bendi uyarınca adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, Sulh Ceza Mahkemesinin 19. madde kapsamında görülen başvurusunun reddi ile ayrıca verdiği görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

SONUÇ: Davanın çözümünde ADLİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Kadıköy 1. Sulh Ceza Mahkemesi'nin 19. madde kapsamında görülen 13.09.2007 gün ve E:2007/915, K:2007/1685 sayılı BAŞVURUSUNUN REDDİ ile ayrıca verdiği GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 03.03.2008 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.