Hukuk Bölümü 2007/63 E. , 2007/87 K.

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

"İçtihat Metni"

Davacı : G. Müh. Hiz. İnş. Tic. A.Ş. ve San. A.Ş.

Vekili : Av . A.A.

Davalı : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

O L A Y : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Antalya Bölge Müdürlüğü'nün 23.8.2006 gün ve 13635 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 cezasının iptali istemiyle 13.9.2005 tarihinde idari yargı yerinde dava açmıştır.

ANTALYA 1. İDARE MAHKEMESİ ; 21.9.2005 gün ve E: 2005/1470, K:2005/1225 sayı ile, uyuşmazlık hakkında görevli yargı yerinin belirlenmesi için 1.6.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanununun irdelenmesinin gerektiği; kabahatler ve kabahatlere uygulanacak yaptırımların, 765 sayılı eski Ceza Kanunundan farklı bir anlayışla 5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanununda düzenleme dışı bırakıldığı ve yeni Türk Ceza Kanunu ile eş zamanlı olarak yeni bir Kabahatler Kanununun yürürlüğe konulduğu, ancak, özel hükümlerinde aksi ceza kanununda sayılan kabahatler büyük oranda korunmuş olmakta birlikte yürürlüğe, giren bu Kabahatler Kanununun aşağıda ayrıntılı olarak açıklanacağı gibi 765 sayılı Yasada yer alan hükümlerden farklı olarak yeni bir amaç ve kapsam taşımakta olduğu; Kabahatler Kanununun, uyuşmazlık konusu olayda görev konusunun çözümü açısından en önemli maddelerden birisinin "Tanım" başlıklı 2 nci maddesi olduğu, maddede, Kabahat deyiminin, kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık olarak tanımlandığı, "Fiil den hareketle bir tanımlama yerine "fiil'e uygulanacak idari yaptırıma dayalı bir tanımlamaya yer verildiği, idari yaptırımların ne olduğunun da Kanunun 16 ncı maddesinde sayıldığı ve idari para cezası ile idari tedbirlerden ibaret olduğunun belirtildiği; bundan çıkarılan gerçeğin: Eğer bir kanunda tanımlanmış bir fiil, yine o kanunda belirtilen esas ve usuller uygulanarak, yetkilendirilmiş idari kurul, makam veya kamu görevlisi tarafından verilecek bir "para cezası" yaptırımına bağlanmış ise o fiilin Kabahatler Kanunu açısından bir "kabahat" olarak kabul edilmiş olduğu; "Genel Hükümler" başlıklı birinci kısım ve özel hükümleri içeren "Çeşitli Kabahatler" başlıklı ikinci kısım olmak üzere iki kısımdan oluşan Kabahatler Kanununun özel hükümlerinde çeşitli kabahatlere yer vermiş olmakla birlikte, 3 üncü maddenin birinci fıkrasında, bu kanunun genel hükümlerinin diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanacağının açıkça belirtildiği, diğer kanunlardaki Kabahatlerin neler olduğunun da 2 nci maddede yer alan kabahat tanımında saklı bulunduğu, Kanunlarda idarece verilen para cezası veya idarece uygulama bir idari tedbire bağlanan fiilin Kabahatler Kanunu açısından artık bir kabahat olduğu ve bu kabahatler için Kabahatler Kanununun kuralları uygulanmak gerektiği, Kabahatler kanununun başvuru yolunu düzenleyen 27. maddenin birinci fıkrasında "idari para cezası"na ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi"ne ilişkin idari yaptırım kararlarına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde Sulh Ceza mahkemesine başvurulabileceği, bir duraksamaya yer vermeyecek açıklıkta kurala bağlandığına göre artık idari para cezalarına karşı açılacak davalarda görevli yargı yerinin idari değil adli yargı olduğu; öte yandan, Kanunun Geçici 2. maddesinde, bu kanun hükümlerinin, yürürlüğe girdiği tarih itibariyle idare mahkemelerinde dava açılarak iptali istenen idari yaptırım kararları hakkında uygulanamayacağı; geçici 3. maddesinde, daha önce verilmiş idari para cezalarına 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 bulunulabileceği yolunda yer alan kuralların yukarıda getirilen yorumu doğruladığı; Kanunun gerekçesinde, 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 uygulanmasını sağlamayı amaçladığının 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 ilişki 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; aksi yöndeki bir düşüncenin, Kabahatler Kanununu sadece bu kanununun "Çeşitli Kabahatler" başlıklı ikinci kısmında yer alan ve büyük oranda eski ceza kanununda sayılan kabahatlerden oluşan toplam 12 çeşit kabahatle sınırlı olduğu sonucunu doğurur ki, bunun kanununun genel hükümlerinde yer alan maddelerle getirilen sistematiğine uygun düşmeyeceği ve özellikle kanunun yukarıda yer verilen 3. maddesinin birinci fıkrasını, geçici 2 nci ve 3 üncü maddelerini, uygulama alanı olmayan gereksiz maddeler durumuna düşüreceğinin açık olduğu, yasa koyucunun bu tür bir sonucu öngördüğünün söylenemeyeceği; bu durumda, Kabahatler Kanununun yürürlüğe girdiği 1.6.2005 tarihinden itibaren idari para cezalarına karşı açılan davaların, kabahatler Kanunu kapsamında olduğu ve idari yaptırım olarak para cezası öngören kanunlarda itiraz yeri olarak idare mahkemeleri gösterilmiş olsa dahi görüm ve çözümün adli yargı yerlerinin görev alanına girdiği sonucuna ulaşıldığından, dava konusu para cezasına karşı açılan davada görevli yargı yerinin adli yargı olduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karara karşı davacı vekili temyiz isteminde bulunmuştur.

DANIŞTAY 10.DAİRESİ; 15.11.2006 gün ve E:2006/1140, K:2006/6370 sayı ile, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 108. maddesinde, bu Kanunda öngörülen para cezalarına karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebileceği, itirazın, idarece verilen cezanın yerine getirilmesini durdurmayacağı ve zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlandırılacağı, itiraz üzerine idare mahkemesince verilen kararların kesin olduğunun hükme bağlandığı; bu durumda 4857 sayılı Yasa uyarınca verilen para cezalarına yapılan itiraz üzerine idare mahkemesince verilen kararlar kesin olduğundan, bu kararların temyizen incelenmesine olanak bulunmadığı, gerekçesiyle temyiz isteminin incelenmeksizin reddine karar vermiştir. Bu karara karşı kararın düzeltilmesi isteminde bulunulmamış ve idare mahkemesi kararı kesinleşmiştir.

Davacı vekili, idare mahkemesine yaptığı başvurunun ardından 16.9.2005 tarihinde, aynı istemle adli yargı yerinde de itirazda bulunmuştur.

ANTALYA 2. SULH CEZA MAHKEMESİ; 16.9.2005 gün ve E:2005/65, K:2005/65 Müt. sayı ile, dosyadaki evrak üzerinde yapılan inceleme sonunda, kurumun itiraz eden hakkında düzenlediği idari para cezası yönünden yetkisi dahilinde olduğu 1475 Sayılı İş Kanununun 98.maddesi gereğince verilen idare para cezasının 25134 sayılı 10.06.2003 günü resmi gazetede yayınlanan 4857 Sayılı İş Kanunun 101.maddesine girdiği, aynı kanunun bu idari para cezalarına itirazı 108/2 maddesi gereğince idare mahkemelerini görevli kıldığı gerekçesiyle kesin olarak görevsizlik kararı vermiştir.

Antalya 1. İdare Mahkemesi; 17.1.2007 gün ve E:2005/1470, K:2005/1225 sayılı Başkan imzalı yazı ile; davacı vekilinin verdiği dilekçe üzerine, görevli mahkemenin belirlenmesi için 2247 sayılı Yasa'nın 15. maddesi uyarınca dava dosyasını Uyuşmazlık Mahkemesine göndermiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE:

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler: Dr. Atalay ÖZDEMİR, M. Lütfü ÜÇKARDEŞLER, Z. Nurhan YÜCEL, H.Ayfer ÖZDEMİR, Abdullah ARSLAN ve H.Hasan MUTLU'nun katılımlarıyla yapılan 4.6.2007 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 Antalya 1. İdare Mahkemesi'nce verilen 21.9.2005 gün ve E:2005/1470, K:2005/1225 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 4.6.2007 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.