Hukuk Bölümü 2008/179 E. , 2008/308 K.

- 4817 SAYILI YABANCILARIN ÇALIŞMA İZİNLERI HAKKINDA KANUN UYARINCA VERILEN IDARI PARA CEZASINA KARŞI YAPILAN ITIRAZIN ADLİ YARGI YERİNDE ÇÖZÜMLENMESI
  - YABANCILARIN ÇALIŞMA İZİNLERİ HAKKINDA KANUN (4817) Madde 4

"İçtihat Metni"

Davacı : D. Özel Spor Ve Sağlıklı Yaşam Kom. Mal.Rest.Tur.Tic.Ltd.Şti.

Vekili : Av. C.B.A.

Davalı : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı(İzmir Bölge Müdürlüğü)

O L A Y : Davacı şirket adına 24.5.2007 tarih, 18461 sayılı işlem ile 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanunun 4. maddesine muhalefetten dolayı aynı Kanunun 21. maddesine göre 4.227,00 YTL. para cezası kesilmiştir.

Davacı vekili, bu para cezasına karşı, adli yargı yerinde itirazda bulunmuştur.

İZMİR 2. SULH CEZA MAHKEMESİ; 18.6.2007 gün ve E:2007/151, K:2007/157 D. İş sayı ile, 5326 Yasanın 31/a maddesinde, idari yaptırım kararına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde sulh ceza mahkemelerinin görevli olduğunun hüküm altına alındığı; konuya ilişkin özel yasa olan 4857 sayılı Yasanın 108/2 maddesinde, İdari para cezasına itiraz halinde yetkili idare mahkemesinin görevli olduğunu hüküm altına aldığı, dolayısıyla özel yasadan kaynaklanan görevlendirmenin var olduğu ve açıkça anlaşmazlığın idare mahkemelerine ait olduğunun hüküm altına alındığı gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karar kesinleşmiştir.

Davacı vekili, bu defa para cezasının iptali istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

İZMİR 2. İDARE MAHKEMESİ; 26.7.2007 gün ve E:2007/1289, K:2007/1306 sayı ile, dava konusu işlemin iptali istemiyle, İzmir 2. Sulh Ceza Mahkemesi'nde açılan davada, idari, yargının görevli olduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı verilmiş ise de; dava konusu işlemin 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun hükümlerine göre yapıldığı ve söz konusu kanun hükümleri uyarınca verilecek para cezalarına karşı sulh ceza mahkemesine itiraz edileceği açıkça belirtilmiş olması karşısında, bu davanın görüm ve çözümünün adli yargı yerinin görevinde olduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karar kesinleşmiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE:

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler: Mustafa KICALIOĞLU, Mahmut BİLGEN, Habibe ÜNAL, Nüket YOKLAMACIOĞLU, Serdar AKSOY ve Muhittin KARATOPRAK'ın katılımlarıyla yapılan 17.11.2008 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.

Adli ve idari yargı yerleri arasında 2247 sayılı Yasa'nın 14. maddesinde öngörülen biçimde olumsuz görev uyuşmazlığı doğduğu, idari yargı dosyasının onaylı bir örneğinin 15. maddede belirtilen yönteme uygun olarak davacı vekilinin istemi üzerine son görevsizlik kararını veren mahkemece, adli yargı kararının kesinleşme durumunu gösteren onaylı bir örneğinin Başkanlık yazısı üzerine 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 adli yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan; ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Ahmet BEŞİNCİ ile Danıştay Savcısı Gülen AYDINOĞLU'nun davada adli yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra GEREĞİ GÖRÜŞÜLÜP DÜŞÜNÜLDÜ:

Dava, 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'un 4. maddesine muhalefetten dolayı 21. maddesine göre verilen idari para cezasının kaldırılması istemiyle açılmıştır.

27.02.2003 tarih ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'un "Amaç" başlıklı 1. maddesinde, Kanunun amacının, yabancıların Türkiye'deki çalışmalarını izne bağlamak ve yabancılara verilecek çalışma izinleri ile ilgili esasların belirlenmesi olduğu; belirtilmiş; 4.maddesinde, "Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe, yabancıların Türkiye'de bağımlı veya bağımsız çalışmaya başlamadan önce izin almaları gerekir.

Ülke menfaatlerinin gerekli kıldığı hallerde veya mücbir nedenlere bağlı olarak, çalışmaya başlamadan önce ilgili makama bilgi vermek koşuluyla, çalışma süresi bir ayı geçmemek ve Bakanlık onayı alınmak suretiyle çalışma izni işe başladıktan sonra da verilebilir." denilmiş; cezai hükümlerin düzenlendiği 21. maddesinde, bu Kanunda öngörülen idarî para cezalarının gerekçesi belirtilmek suretiyle Bakanlık bölge müdürlüğünce ilgililere 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edileceği, idarî para cezalarının tebliğ tarihinden itibaren yedi gün içinde vergi daireleri veya mal müdürlüklerine ödeneceği, ilgililerin cezaya bu süre içinde yetkili sulh ceza mahkemesi nezdinde itiraz edebilecekleri, başvurunun, cezanın takip ve tahsilini durdurmayacağı hususlarını da içeren, 21.maddesi; 23.1.2008 tarih ve 5728 sayılı Kanunun 499. maddesiyle, "18 inci maddeye göre bildirim yükümlülüğünü süresi içinde yerine getirmeyen bağımsız çalışan yabancı ile yabancı çalıştıran işverene her bir yabancı için ikiyüzelli Türk Lirası idarî para cezası verilir.

Çalışma izni olmaksızın bağımlı çalışan yabancıya beşyüz Türk Lirası idarî para cezası verilir.

Çalışma izni bulunmayan yabancıyı çalıştıran işveren veya işveren vekillerine her bir yabancı için beşbin Türk Lirası idarî para cezası verilir. Bu durumda, işveren veya işveren vekili yabancının ve varsa eş ve çocuklarının konaklama giderlerini, ülkelerine dönmeleri için gerekli masrafları ve gerektiğinde sağlık harcamalarını karşılamak zorundadır.

Birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarda sayılan fiillerin tekrarı hâlinde idarî para cezaları bir kat artırılarak uygulanır.

Bu Kanuna göre verilmiş çalışma izni olmaksızın bağımsız çalışan yabancıya ikibin Türk Lirası idarî para cezası verilir ve varsa işyeri veya işyerlerinin Bakanlık bölge müdürlerince kapatılması kararı alınarak, bu kararın uygulanması için durum ilgili valiliğe bildirilir.

Tekrarı hâlinde, varsa işyeri veya işyerlerinin kapatılmasının yanı sıra idarî para cezası bir kat artırılarak uygulanır.

Bu Kanuna göre idarî para cezası ile cezalandırılan bağımlı veya bağımsız çalışan yabancılar ile yabancı çalıştıran işverenler İçişleri Bakanlığına bildirilir."şeklinde değiştirilmiş; 5728 sayılı Kanun hükümleri 8.2.2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Olayda, idari para cezasının iptali istemiyle dava açılmış olup; 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'da, bu cezaya karşı kanun yoluna ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

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, 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 Kanununun 3 üncü maddesini değiştiren 6.12.2006 günlü, 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, 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; İdari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı; diğer kanunlarda görevli mahkemenin gösterildiği 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, 4817 sayılı Kanun'da da idari para cezasına itiraz konusunda görevli mahkemenin gösterilmediği anlaşılmıştır. Bu durumda, Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Kanunla değişik 3. maddesinde belirtildiği üzere, İdari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı 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 Mahkemesi'nce verilen görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

SONUÇ : Davanın çözümünde ADLİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle İzmir 2. Sulh Ceza Mahkemesi'nce verilen 18.6.2007 gün ve E:2007/151, K:2007/157 D. İş sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 17.11.2008 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.