Hukuk Bölümü 2008/365 E. , 2008/345 K.

- 4447 SAYILI İŞSIZLIK SIGORTASI KANUNU UYARINCA VERILEN IDARI PARA CEZASINA KARŞI YAPILAN ITIRAZIN ADLİ YARGI YERİNDE ÇÖZÜMLENMESI
  - İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNU (4447) Madde 48

"İçtihat Metni"

Davacı : O. Turizm Hizmetleri A.Ş.

Vekilleri : Av. Ş.S.T., Av. T.T., Av. M.Y.

Davalı : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (Antalya İl Müdürlüğü)

Vekili : Av. T.Y.

OLAY : Davacı şirkete, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Antalya İl Müdürlüğü'nün 18.1.2007 tarih, 23200 sayılı işlemi ile, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 48. maddesindeki işten ayrılma bildirgesini süresi içinde vermediği gerekçesiyle aynı Kanunun 54. maddesi uyarınca idari para cezası verilmiştir.

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

ANTALYA 1. SULH CEZA MAHKEMESİ; 3.4.2007 gün ve D.İş Esas No:2007/679, D.İş Karar No:2007/679 sayı ile; Anayasa Mahkemesince iptal edilen 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 3. maddesinin 5560 sayılı yasa ile yeniden düzenlendiği; buna göre , Kabahatler Kanununun idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı; bu düzenlemenin 16,12.2006 tarihinden bu yana yürürlükte olduğu; bu düzenleme karşısında, başvuruya konu idari yaptırım kararının dayanağı olan yasanın incelendiği, yapılan bu inceleme sonucunda, başvuruya konu olan idari yaptırım kararının 4447 sayılı yasanın ilgili maddelerine aykırılık nedeni ile verilmiş bir idari yaptırım kararı olduğunun anlaşıldığı; aynı yasanın 54/2. maddesinin, bu yasaya aykırı davranışlar üzerine düzenlenen idari yaptırım kararlarına karşı başvuru yolunu, idari yargı olarak tespit etmiş bulunduğu; 5560 sayılı yasa ile düzenlenen 5326 sayılı yasanın 3. maddesi bir bütün olarak değerlendirildiğinde, özel olarak belirli bir başvuru mercii belirtilmemiş ise görevli mahkemenin Sulh Ceza Mahkemeleri; belirtilmiş ise belirtilen Yargı Mercii olacağının açıkça anlaşılmakta olduğu; yapılan inceleme sonucu, başvuruya konu idari yaptırım kararına dayanak olan yasada özel bir düzenlemenin olduğu ve İdari Yargının görevlendirildiğinin anlaşıldığı gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş; bu karar kesinleşmiştir.

Davacı vekili, bu kez, söz konusu idari para cezasının iptali istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

ANTALYA 1. İDARE MAHKEMESİ; 15.5.2008 gün ve E:2007/1210 K: 2008/875 sayı ile, 4447 sayılı Kanununun 54. maddesinin ikinci fıkrasındaki; para cezalarına karşı Kurumca itirazı reddedilenlerin idari yargı yoluna başvurabileceklerine ilişkin hükmün; 8.2.2008 tarih ve 26781 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5728 sayılı kanunun 578. maddesinin ıı) fıkrasıyla yürürlükten kaldırıldığı; 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 3/a bendinde; (1) bu Kanunun idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı, 16/1. bendinde; kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımların, idari para cezası ve idari tedbirlerden ibaret olduğu, 27/1. bendinde; idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabileceğinin kurala bağlandığı; Kabahatler Kanununa göre, bu kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren İdarî yaptırım kararlarına karşı ilgili kanunda (para cezasını öngören kanunda) yetkili mahkeme konusunda açık bir hüküm bulunmaması halinde, görevli ve yetkili mahkemenin adli yargı mercileri, yok eğer kanunda açıkça idare mahkemesi yetkili kılınmışsa, idari yargı mercilerinin görevli ve yetkili olacağı; bakılan davada, davacı şirkete, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 44. ve 54. maddeleri uyarınca 53.100,00-YTL.para cezası verildiği, bu para cezasına karşı 4447 sayılı yasada açıkça idari yargı yerinde dava açılabileceğini ilişkin bir düzenlemenin (8.2.2008 tarih ve 26781 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5728 sayılı kanunun 578. maddesinin ıı) fıkrasıyla) artık bulunmadığı anlaşılmış olup, bu nedenle bu davada, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 3.maddesinin a) fıkrası ve 27. maddesi gereğince adli yargı yerinin (Sulh Ceza Mahkemesi) görevli bulunduğu 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 Kurulunun 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 göz önüne alındığında, olay bölümünde yazılı başvuru konusu görev uyuşmazlığının Hukuk Bölümünde incelenmesi gerektiği kuşkusuzdur.

Adli ve idari yargı yerleri arasında anılan Yasanın 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 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, 4447 sayılı Kanun'un 48. maddesine muhalefet edildiğinden bahisle aynı Kanunun 54. maddesi uyarınca verilen idari para cezasının kaldırılması istemiyle açılmıştır.

25.8.1999 gün 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 için 25.8.1971 tarihli 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 ayrı 25.8.1971 tarihli 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 alırken, 23.1.2008 tarih ve 5728 sayılı Kanun'un 478. maddesiyle bu maddenin birinci fıkra hükmü değiştirilmiş; 578. maddesiyle de ikinci fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır. 5728 sayılı Kanun hükümleri 8.2.2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Olayda, para cezasının kaldırılması istemiyle dava açılmış olup; 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda son haliyle idari para cezasına 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, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda 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 uygulanacağı nedeniyle, görevli mahkemenin belirlenmesinde 5326 sayılı Yasa hükümleri dikkate alınacağından, idari para cezasına karşı açılan davanın görüm ve çözümünde, anılan Kanunun 27. maddesinin (1) numaralı bendi uyarınca adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, Sulh Ceza Mahkemesince verilen görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

SONUÇ : Davanın çözümünde ADLİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Antalya 1. Sulh Ceza Mahkemesi'nce verilen 3.4.2007 gün ve D.İş Esas No:2007/679, D.İş Karar No:2007/679 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 17.11.2008 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.