Hukuk Bölümü 2010/115 E. , 2010/248 K.

- 4447 SAYILI İŞSIZLIK SIGORTASI KANUNU UYARINCA VERILEN IDARI PARA CEZASINA KARŞI AÇILAN DAVANIN ADLİ YARGI YERİNDE ÇÖZÜMLENMESI

  - İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNU (4447) Madde 48

"İçtihat Metni"

Davacı : G. İnşaat Elk. Taah. Ltd. Şti.

Vekili : Av. M.V.T.

Davalı : Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü

Vekili : Av. C.Y.

O L A Y : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Niğde İl Müdürlüğü'nün 23.2.2007 gün ve 65521 sayılı işlemi ile, davacı şirket bünyesinde çalışan kimi işçilerin iş akitleri feshedildiği halde, İşten Ayrılma Bildirgesinin süresi içerisinde Kuruma verilmemesi nedeniyle 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 48. maddesine muhalefet edildiğinden bahisle 54. maddesi uyarınca davacı adına 9.000,00.-YTL idari para cezası verilmiş; yapılan itiraz 26.3.2007 gün ve 104253 sayılı işlem ile reddedilmiştir.

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

AKSARAY İDARE MAHKEMESİ: 07.03.2008 gün ve E: 2007/2167, K: 2008/354 sayı ile; 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun, "Genel Kanun Niteliği" başlıklı 3. maddesinde "Bu Kanunun; a) İdari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde, b) Diğer genel hükümleri, idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında, uygulanır." hükmüne; aynı Kanun'un, "Başvuru Yolu" başlıklı 27. maddesinde, "İdari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idari yaptırım kararı kesinleşir." hükmünün yer aldığı; öte yandan, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 54/2. maddesinde yer alan, idari 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 idari yargı yoluna başvurabilirler. Yargı yoluna başvurulması cezanın takip ve tahsilini durdurmaz." hükmünün, 08.02.2008 gün ve 26781 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren, 5728 sayılı Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun, 578. maddesinin "ll' bendi ile yürürlükten kaldırıldığı; dava dosyasının incelenmesinden, davacı şirketin Niğde ilinde faaliyette bulunduğu, işin sona ermesi nedeniyle, 12.01.2007 tarihinde 8 adet işçinin iş sözleşmesini feshettiği, bu tarihten itibaren 15 günlük yasal sürede İşten Ayrılma Bildirgesi verilmesi gerektiği halde bu süre geçtikten sonra bildirge verildiği, bu nedenle 4447 sayılı Yasa uyarınca 9.000,00.-YTL idari para cezası verildiği, bu işleme karşı kuruma itirazda bulunulduğu, itirazın reddi üzerine, işlemin iptali istemiyle bakılmakta olan davanın açıldığının anlaşıldığı; yukarıda yer alan hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden; özel kanunlarda açıkça belirtilmediği sürece idari para cezalarının görüm ve çözüm yerinin adli yargı olduğu; bir başka deyişle, özel kanunda idari para cezalarına karşı görevli mahkemelerin idari yargı olduğunun belirtilmesi durumda bu davaların idari yargı merciince incelenebileceği; idare mahkemelerince görev hususunun yargılamanın her safhasında dikkate alınması gerektiği ve görev konusunun kamu düzeninden olması nedeniyle davanın açıldığı tarihte idare mahkemesinin görevine giren bir konunun daha sonraki mevzuat değişikliği ile adli yargının görevine verilmesi durumunda idare mahkemelerince davanın görevden ret edilmesinin gerektiği; dolayısıyla, 4447 sayılı Kanun'un ilk halinde yer alan idari para cezalarına karşı idare mahkemelerine başvurulabileceğine ilişkin hükmün, 5728 sayılı Kanun'un 578. maddesi ile 4447 sayılı Kanun'un 54. maddesinden çıkarıldığından, artık 4447 sayılı Kanun kapsamında verilen para cezalarına karşı açılan davaların genel Kanun niteliğinde olan 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yukarıda anılan 3 ve 27. maddesi hükmü uyarınca Sulh Ceza Mahkemesi'nin görev alanına girmekte olduğu gerekçesiyle; 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasasının 15/1-a. maddesi hükmü uyarınca davanın görev yönünden reddine karar vermiş, bu karar temyiz edilmeksizin kesinleşmiştir.

Davacı tarafından, aynı istemle adli yargı yerinde de itirazda bulunulmuştur.

NİĞDE SULH CEZA MAHKEMESİ: 18.05.2007 gün Müt. No: 2007/639 sayı ile; dosya kül olarak değerlendirildiğinde 1475 Sayılı İş Kanunu'nun 108/2. maddesinde bu yasadan kaynaklanan idari para cezalarına itirazın idare Mahkemesine yapılabileceğinin belirtildiği hal böyle olunca mahkemelerinin görevli olmayıp Aksaray İdare Mahkemesinin görevli olduğunun anlaşıldığı gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiş, bu karar kesinleşmiştir.

Davacı vekili tarafından; iki mahkeme arasında ortaya çıkan olumsuz görev uyuşmazlığının giderilmesi amacıyla verilen dilekçe üzerine Sulh Ceza Mahkemesince dava dosyası sehven Yargıtay'a gönderilmiş ise de, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığınca, dosya Mahkememize intikal ettirilmiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE :

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler: Mahmut BİLGEN, Ramazan TUNÇ, Habibe ÜNAL, Sıddık YILDIZ, Muhittin KARATOPRAK ve Sedat ÇELENLİOĞLU'nun katılımlarıyla yapılan 06.12.2010 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, adli yargı dosyasının; davacı vekilinin istemi üzerine son görevsizlik kararını veren Mahkemece 15. maddede belirtilen hükmün aksine, önceki görevsizlik kararına ilişkin dava dosyası temin edilmeden gönderildiği görülmekte ise de; Başkanlıkça idari yargı dosyasının da ilgili Mahkemesinden getirtildiği ve sonuçta usule ilişkin herhangi bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından, adli ve idari yargı yerleri arasında doğan 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 Dr. İlknur ALTUNTAŞ ile Danıştay Savcısı Mehmet AKKAYA'nın 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 idari 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.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda son haliyle idari para cezasına karşı kanun yoluna ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Öte yandan; 30.3.2005 gün ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 6.12.2006 gün ve 5560 sayılı Yasa'nın 31. maddesiyle değiştirilen 3. maddesinde, "(1) Bu Kanunun;

a) İdari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde,

b) Diğer genel hükümleri, idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında,

uygulanır"; Kanunun "Başvuru yolu" başlıklı 27. maddesinin 1. fıkrasında ise, "idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idari yaptırım kararı kesinleşir" düzenlemeleri yer almıştır.

Bu düzenlemelere göre; Kabahatler Kanunu'nun, idari 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, 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.

S O N U Ç : Davanın çözümünde ADLİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Niğde Sulh Ceza Mahkemesi'nce verilen 18.05.2007 gün Müt. No: 2007/639 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 06.12.2010 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.