Hukuk Bölümü 2010/317 E., 2011/65 K.

"İçtihat Metni"

Davacı : Ş. Ş.

Vekili : Av. M. B. T.

Davalı : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

O L A Y : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Antalya Bölge Müdürlüğü'nün 25.5.2006 gün ve 10568 sayılı işlemi ile, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 92. maddesine muhalefet nedeniyle 108. maddesine dayanılarak aynı Kanunun 107. maddesine göre idari para cezası verilmiştir.

Davacı, para cezasına karşı adli yargı yerinde itirazda bulunmuştur.

ANTALYA 2. SULH CEZA MAHKEMESİ: 13.10.2006 gün Müt. Esas: 2006/134, Müt. Karar: 2006/134 sayı ile; Anayasa Mahkemesinin 01.03.2006 tarih 2005/108 E. 2006/35 Karar sayılı kararı ile Kabahatler Kanununun 3.maddesinin iptal edildiği, bu karar ile idari para cezalarına karşı başvuru yolunun, 1 Haziran 2005 tarihi öncesindeki uygulamaya büyük oranda geri döndüğünü; buna göre, idari para cezasının kaynağı olan yasada, kişiler hakkında idare tarafından verilen idari para cezalarına karşı itiraz yolu açık biçimde Sulh Ceza Mahkemeleri olarak belirlenmemiş ise, idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin hukuksal denetimini yapmakla görevli mahkemelerin (Anayasamızın ilgili hükümleri ve idare Mahkemelerinin kuruluşu hakkındaki kanun hükümlerinden yola çıkılarak) İdare Mahkemeleri olduğu hukuksal sonucuna ulaşılabileceği; itiraz edenin hakkında düzenlenen idari para cezasının dayanağı olan 4857 Sayılı Kanuna göre idare tarafından verilen idari para cezalarına karşı itiraz yolunun özel olarak açık biçimde Sulh Ceza Mahkemeleri olarak gösterilmediğinin anlaşıldığı; Kabahatler Kanunun 3.maddesinin iptal edilmesi de dikkate alınarak ve Mahkemelerin görevi kamu düzeni ile ilgili olduğundan ve yargılamanın her aşamasında verilebileceğinden, res'en görev yönü ile itiraz dosyasının ele alınıp incelendiği, yapılan inceleme sonucu da itiraz eden hakkında uygulanan idari para cezasının dayanağı olan özel yasada mahkemeleri özel olarak görevlendirilmediğinden, yapılan itirazı değerlendirme ve sonuçlandırma görevinin idare Mahkemesi olduğu yasal kanısı ile; 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 28/b maddesi gereğince mahkemelerinin görevsiz olması nedeniyle idari yaptırım kararının Sulh Ceza Mahkemesinde incelenebilecek kararlardan olmadığı anlaşıldığından, görevsizlik nedeniyle itiraz edenin başvurusunun reddine karar vermiş; bu karar kesinleşmiştir.

Bu kez, davacı vekili, aynı istemle idari yargı yerinde dava açmıştır.

ANTALYA 2. İDARE MAHKEMESİ: 06.03.2008 gün E:2006/2949, K: 2008/486 sayı ile; davanın, davacının 4857 sayılı İş Kanununun 92. maddesi uyarınca istenilen kayıt ve belgeleri müfettişe ibraz etmediğinden bahisle aynı Kanununun 107. ve 108. maddeleri uyarınca 7.844,00.-YTL idari para cezası ile cezalandırılmasına ilişkin 25/05/2006 tarih ve 10568 sayılı davalı idare işleminin iptali istemiyle açıldığı; 4857 sayılı İş Kanununun 92. maddesinin, ikinci fıkrasında; "Teftiş ve denetleme sırasında işverenler, işçiler ve bu işle ilgili görülen başka kişiler izleme, denetleme ve teftişle görevli iş müfettişleri tarafından çağrıldıkları zaman gelmek, ifade ve bilgi vermek, gerekli oları 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 yükümlüdürler." düzenlemesinin yer aldığı, aynı Kanunun 107. maddesinin (a) bendinde de; 92'inci maddesinin ikinci fıkrasındaki yükümlülüklerini yerine getirmeyen, işveren veya işveren vekiline beş milyar lira para cezası verileceği, işlemin tesis edildiği tarihte yürürlükte bulunan 108. maddesinin 2. fıkrasında ise, "Verilen idari para cezalarına dair kararlar ilgililere 11/02/1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edilir. Bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz, idarece verilen cezanın yerine getirilmesini durdurmaz. İtiraz üzerine verilen karar kesindir. İtiraz, zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlandırılır. Bu Kanuna göre verilen idari para cezaları, 21/07/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur." hükmü yer almakta iken 8.2.2008 tarih ve 26781 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak aynı tarihte yürürlüğe giren 5728 sayılı Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 578. maddesinin öö) fıkrasıyla 4857 sayılı İş Kanununun 108. maddesinin 2. fıkrasının yürürlükten kaldırıldığı; öte yandan, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 19.12.2006 günlü Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5560 sayılı Kanununun 31. Maddesiyle değişik 3. maddesinin, 1/a bendinde; bu Kanununun, idari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde uygulanacağı "Başvuru yolu" başlığı taşıyan 27'inci maddesinin, 1'inci fıkrasında; idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararlarına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde sulh ceza mahkemesine başvurulabileceği ve 5560 sayılı Yasa'nın 34'üncü maddesi ile eklenen 8'inci fıkrasında; idari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararlarında verilmiş olması halinde, idari yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddialarının, bu işlemin iptali talebiyle birlikte idari yargı merciinde görüleceği hükümlerine yer verildiği; buna göre, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3 'üncü maddesinde, 5560 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile idari para cezalarına karşı açılacak davalarda görevli mahkemenin, kural olarak, idari para cezasının verilmesine dayanak alınan kanunda açıkça görevli mahkeme olarak idare mahkemesi gösterilmiş ise idare mahkemesi, kanunda bu konuda bir hüküm yoksa "genel kanun" olan Kabahatler Kanunu'nun 27'inci maddesi uyarınca sulh ceza mahkemesinin olduğu; 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 olacağının, bilinen bir genel hukuk ilkesi olduğu; böylece, 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 vermesinin gerekeceği; ancak, yeni yasadaki görev kuralının, değişikliğin yürürlüğe girmesinden sonra açılacak davalarda uygulanacağına dair geçiş hükümlerinin varlığı halinde, mahkemece görevsizlik kararı verilemeyeceğinin açık olduğu; bakılan davada, davacıya dava konusu idari para cezasının 4857 sayılı İş Kanunu uyarınca verildiği, bu Kanunda da bu cezaya karşı açılacak davalarda görevli mahkemenin idare mahkemesi olduğuna dair 108. maddesinin 2. fıkrasındaki düzenlemenin 5728 sayılı Kanun ile yürürlükten kalktığı ve yine 5326 sayılı Kanunun 27/8'inci maddesi dikkate alındığında idari para cezasının verildiği işlem kapsamında idari yargının görev alanına giren bir kararın da verilmediği görülmekle, dava konusu idari para cezasının iptali istemiyle açılan bu davanın adli yargı yerince görüm ve çözümünün gerektiği nedenleriyle; 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14/3-a ve 15/1-a maddeleri uyarınca davanın görev yönünden reddine karar vermiş; bu karar, DANIŞTAY ONUNCU DAİRESİ'nin; 14.4.2010 gün ve E:2008/5354, K:2010/2845 sayılı kararı ile onanmak suretiyle kesinleşmiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE :

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Ahmet AKYALÇIN'ın Başkanlığında, Üyeler: Mahmut BİLGEN, Erdoğan BUYURGAN, Habibe ÜNAL, Sıddık YILDIZ, Muhittin KARATOPRAK ve Sedat ÇELENLİOĞLU'nun katılımlarıyla yapılan 04.04.2011 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 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 adli yargı dosyası ile birlikte Mahkememize gönderildiği ve 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, 4857 sayılı Kanun'a göre verilen idari para cezasının kaldırılması istemiyle açılmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 108. maddesinin 2. 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 kaldırılmış; son olarak anılan madde 15.5.2008 tarihli 5763 sayılı Kanun'un 10. maddesiyle, "Bu Kanunda öngörülen idari para cezaları, 101 ve 106 ncı maddelerdeki idari para cezaları hariç, gerekçesi belirtilmek suretiyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürünce verilir. 101 ve 106 ncı maddeler kapsamındaki idari para cezaları ise doğrudan Türkiye İş Kurumu İl Müdürü tarafından verilir ve genel esaslara göre tahsil edilir. 106 ncı maddeye göre verilecek idari para cezası için, 4904 sayılı Kanunun 20 nci maddesinin (h) bendindeki tutar esas alınır" şeklinde değiştirilmiş; madde hükmü 26.5.2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

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

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) 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"; Kanunun "Başvuru yolu" başlıklı 27. maddesinin 1. fıkrasında ise, "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" düzenlemeleri yer almıştır.

Bu düzenlemelere 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 İş Kanunu'nda da idari para cezasına itiraz konusunda görevli mahkemenin gösterilmediği anlaşılmıştır. Bu durumda, Kabahatler Kanunu'nun 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 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 2. Sulh Ceza Mahkemesi'nce verilen 13.10.2006 gün Müt. Esas: 2006/134, Müt. Karar: 2006/134 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 04.04.2011 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.