T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ
HUKUK BÖLÜMÜ
ESAS NO : 2018/309
KARAR NO : 2018/321
KARAR TR : 28.05.2018

ÖZET:6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu'nun 23. maddesinin beşinci fıkrasının (b) bendinin (2) numaralı alt bendi uyarınca verilen idari para cezasının iptali istemiyle açılan davanın ADLİ YARGI YERİNDE çözümlenmesi gerektiği hk.

K A R A R

Davacı : I.K.
Vekili : Av. K.C.T.
Davalı : Antalya Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü

O L A Y : Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Antalya Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğünün 8.3.2017 gün ve 35067400-914-8092 sayılı yazısı ile, davacının çalışma izni olmaksızın bağımsız olarak çalıştığının tespit edildiğinden bahisle, 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu'nun 23. maddesinin beşinci fıkrasının (b) bendinin (2) numaralı alt bendi uyarınca davacı adına 4.800,00 TL. idari para cezası verildiği davacıya bildirilmiştir.

Davacı vekili, idari para cezasının iptali istemiyle adli yargı yerine itirazda bulunmuştur.

ANTALYA 1. SULH CEZA HAKİMLİĞİ: 8.11.2017 gün ve D.İş:2017/2085 sayı ile; 6735 sayılı Kanun'un 21. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca yapılan başvuru konusunda karar verme görevinin idari yargı yerine ait olduğu gerekçesiyle başvurunun görev nedeniyle reddine karar vermiş, yapılan itiraz Antalya 2. Sulh Ceza Hakimliğince kesin olarak reddedilmiştir.

Davacı vekili, bu kez, aynı istemle idari yargı yerinde dava açmıştır.

ANTALYA 4. İDARE MAHKEMESİ: 17.4.2018 gün ve E:2018/221 sayı ile, davaya konu işlemin Antalya Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü tarafından tesis edildiği ve davacının 6735 sayılı Kanun'un 23. maddesinin beşinci fıkrasının (b) bendinin (2) numaralı alt bendine aykırı fiilinin, aynı Kanun'un 23. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca kolluk kuvvetlerince tespiti nedeniyle para cezası ile cezalandırılmasına ilişkin olduğu, Bakanlığa yapılan itirazın reddi niteliğinde bir işlem olmadığı ve 6735 sayılı Yasa'nın idari yaptırımları düzenleyen 23. maddesinde ve Kanun'un diğer maddelerinde idari yaptırım kararlarına karşı yargı yoluna ilişkin olarak herhangi bir düzenlemenin bulunmadığı, bu durumda, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü tarafından tesis edilen idari yaptırımdan kaynaklanan uyuşmazlığın 6735 sayılı Yasa'da yargı yolu gösterilmemesi nedeniyle Kabahatler Kanunu hükümleri doğrultusunda görüm ve çözümünün adli yargı yerine ait olduğu gerekçesiyle 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'un 19. maddesi uyarınca görevli yargı yerinin belirlenmesi için Uyuşmazlık Mahkemesine başvurulmasına ve davanın incelenmesinin Uyuşmazlık Mahkemesince karar verilinceye kadar ertelenmesine karar vermiş, dava dosyası, aynı Mahkemenin 26.4.2018 tarih ve E:2018/221 sayılı üst yazısı ile Mahkememize gönderilmiş olup, 2.5.2018 tarihinde kayda girmiştir.

İNCELEME VE GEREKÇE:

Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün, Nuri NECİPOĞLU'nun Başkanlığında, Üyeler: Şükrü BOZER, Mehmet AKSU, Suna TÜRE, Alaittin Ali ÖĞÜŞ, Süleyman Hilmi AYDIN ve Turgay Tuncay VARLI'nın katılımlarıyla yapılan 28.05.2018 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.

İdare Mahkemesince, 2247 sayılı Yasa'nın 19. maddesine göre başvuruda bulunulmuş olduğu, idari yargı

dosyasının Mahkemece, ekinde adli yargı dosya sureti de temin edilmek suretiyle Uyuşmazlık Mahkemesi'ne gönderildiği ve usule ilişkin işlemlerde herhangi bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından, görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oy birliği ile karar verildi .

II-ESASIN İNCELENMESİ: Raportör-Hakim Gülten Fatma BÜYÜKEREN'in davanın çözümünde adli yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan; ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Halil İbrahim ÇİFTÇİ ile Danıştay Savcısı Yakup BAL'ın adli yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra GEREĞİ GÖRÜŞÜLÜP DÜŞÜNÜLDÜ:

Dava, 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu'nun 23. maddesinin beşinci fıkrasının (b) bendinin (2) numaralı alt bendi uyarınca verilen idari para cezasının iptali istemiyle açılmıştır.

28.7.2016 gün ve 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu'nun "Amaç" başlığı altında düzen-lenen 1. maddesinde, "Bu Kanunun amacı; uluslararası işgücüne ilişkin politikaların belirlenmesi, uygulanması, izlenmesi ile yabancılara verilecek çalışma izni ve çalışma izni muafiyetlerine dair iş ve işlemlerde izlenecek usul ve esasları, yetki ve sorumlulukları ve uluslararası işgücü alanındaki hak ve yükümlülükleri düzenlemektir." ; "Kapsam" başlıklı 2. maddesinde, "(1) Bu Kanun; Türkiye'de çalışmak için başvuruda bulunan veya çalışan, bir işveren yanında mesleki eğitim görmek üzere başvuruda bulunan veya görmekte olan, staj yapmak üzere başvuruda bulunan veya staj yapan yabancılar ile Türkiye'de geçici nitelikte hizmet sunumu amacıyla bulunan sınır ötesi hizmet sunucusu yabancıları ve yabancı çalıştıran veya çalıştırmak üzere başvuruda bulunan gerçek ve tüzel kişileri kapsar.

(2) Çalışma izni almaktan muaf tutulan yabancıların iş ve işlemleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür.

(3) Bu Kanunun uygulanmasında, Türkiye'nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı anlaşmalar ile uluslararası sözleşme hükümleri saklıdır." denilmiş;

"İtiraz, Yükümlülük, Denetim ve Cezalar" üst başlığı altında, "İdari itiraz ve yargı yolu" başlıklı 21. maddesinde, "(1) Çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti başvurusunun reddi ve düzenlenen belgelerin iptali kararları, yabancı çalıştıran işverene veya bağımsız çalışma izni, süresiz çalışma izni ya da Turkuaz Kart sahibi yabancıya 11/2/1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edilir.

(2) Bakanlığın bu Kanun kapsamında verdiği kararlara karşı ilgililer tarafından tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde Bakanlığa itiraz edilebilir. İtirazın reddedilmesi hâlinde idari yargı yoluna başvurulabilir.";

"Bildirim ve sosyal güvenlik yükümlülüğü" başlıklı 22. maddesinde, "(1) Yabancı çalıştıran işverenler ile süresiz veya bağımsız çalışma izni bulunan yabancılar, çalışma izninin veya çalışma izni muafiyeti kapsamında çalışmanın başlaması ve sona ermesi durumu ile çalışma izni veya çalışma izni muafiyetinin iptalini gerektirecek hâlleri on beş gün içinde Bakanlığa bildirmekle yükümlüdür.

(2) Çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti alan yabancılar ile yabancı çalıştıran işverenler, sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan yükümlülüklerini kanuni süresi içinde 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümlerine göre yerine getirirler.

(3) Türkiye'nin taraf olduğu sosyal güvenlik sözleşmeleri hükümleri saklıdır.";

"Denetleme yetkisi" başlıklı 23. maddesinde, " (1) Bu Kanun kapsamındaki yabancıların ve işverenlerin bu Kanundan doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmedikleri Bakanlık iş müfettişleri ile Sosyal Güvenlik Kurumu müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenleri tarafından denetlenir. Bu Kanun gereğince yapılacak teftiş, denetim ve soruşturmalar, uygulamakla yükümlü olunan mevzuatın teftiş, denetim ve soruşturma hükümlerine göre yapılır ve bu hükümlere göre ilgili yaptırımlar uygulanır.

(2) Kamu idarelerinin denetim elemanları ile kolluk kuvvetlerinin, kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları her türlü denetim, inceleme ve kontrol sırasında yabancı çalıştıran işverenler ile yabancıların bu Kanundan doğan yükümlülüklerini yerine getirmediklerini tespit etmeleri hâlinde, durum Bakanlığa bildirilir.

(3) Birinci fıkraya göre yapılan denetimler ve ikinci fıkraya göre yapılan bildirimler üzerine, gönderilen tutanaklara ve denetim raporlarına göre, bu Kanunda yer alan idari yaptırımlar Çalışma ve İş Kurumu il müdürünce uygulanır.

(4) Bu Kanuna göre verilen idari para cezaları, tebliğinden itibaren bir ay içinde ödenir.

(5) Bu Kanuna göre;

a) Bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeksizin,

1) Bağımsız veya süresiz çalışma izni ile çalışan yabancıya dört yüz Türk lirası,

2) Yabancı çalıştıran işverene her bir yabancı için dört yüz Türk lirası,

b) Çalışma izni olmaksızın,

1) Bir işverene bağlı olarak çalışan yabancıya iki bin dört yüz Türk lirası,

2) Bağımsız çalışan yabancıya dört bin sekiz yüz Türk lirası,

3) Yabancı çalıştıran işverene veya işveren vekiline her bir yabancı için altı bin Türk lirası,

tutarında idari para cezası verilir.

(6) Beşinci fıkrada sayılan fiillerin tekrarı hâlinde idari para cezaları bir kat artırılarak uygulanır.

(7) Bu Kanuna göre verilen idari para cezaları genel bütçeye gelir kaydedilir.

(8) Çalışma izni bulunmadan çalıştığı tespit edilen yabancılar sınır dışı edilmek üzere İçişleri Bakanlığına bildirilir.

(9) İşveren veya işveren vekili, çalışma izni bulunmayan yabancının ve varsa eş ve çocuklarının konaklama giderlerini, ülkelerine dönmeleri için gerekli masrafları ve gerektiğinde sağlık harcamalarını karşılamak zorundadır. Bu gider, masraf ve harcamaların Göç İdaresi Genel Müdürlüğü bütçesinden karşılanması hâlinde, bu madde gereğince ödenen tutarlar, 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun uyarınca işveren veya işveren vekilinden tahsil edilir. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı ve Bakanlıkça müştereken belirlenir." hükmü yer almıştır.

Olayda, davanın, 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu'nun 23. maddesinin beşinci fıkrası-nın (b) bendinin

(2) numaralı alt bendinde yer alan "Bağımsız çalışan yabancıya dört bin sekiz yüz Türk lirası, …." hükmü uyarınca ve aynı maddenin üçüncü fıkrasına göre Antalya Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü tarafından verilen idari para cezasının iptali istemiyle açıldığı, 6735 sayılı Kanun'da da, bu Kanuna göre verilen idari para cezalarına karşı kanun yoluna ilişkin bir düzenlemeye yer verilmediği, 6735 sayılı Kanun'un 21. maddesinin ikinci fıkrasında, çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti başvurusunun reddi, düzenlenen belgelerin iptali ve bunun gibi ilgili Bakanlıkça verilen kararlara karşı ilgililer tarafından Bakanlığa itiraz edilebileceği ve bu itiraz sonucunda verilen red kararlarına karşı idari yargı yoluna başvurulabileceğinin düzenlendiği anlaşılmıştır.

Öte yandan, 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" denilmiş; Kanunun 16. maddesinde, kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımların idari para cezası ve idari tedbirlerden ibaret olduğu, idari tedbirlerin ise, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler olduğu hükme bağlanmış; "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, 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, 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu'nda 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, dava konusu 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, Antalya 4. İdare Mahkemesince yapılan başvurunun kabulü ile, Antalya 1. Sulh Ceza Hakimliğince verilen 8.11.2017 gün ve D.İş:2017/2085 sayılı görevsizlik kararının kaldırılması gerekmiştir.

S O N U Ç : Davanın çözümünde ADLİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle, Antalya 4. İdare Mahkemesince yapılan BAŞVURUNUN KABULÜ ile, Antalya 1. Sulh Ceza Hakimliğince verilen 8.11.2017 gün ve D.İş:2017/2085 sayılı GÖREVSİZLİK KARARININ KALDIRILMASINA, 28.05.2018 gününde OYBİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye
Nuri	Şükrü	Mehmet	Suna
NECİPOĞLU	BOZER	AKSU	TÜRE

Üye	Üye	Üye
Alaittin Ali	Süleyman Hilmi	Turgay Tuncay
ÖĞÜŞ	AYDIN	VARLI