

Prof. Dr. Ercan AKYİĞİT

Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

İdari Para Cezalarında Görevli Yargı Yeri

I. GİRİŞ

Önceden de hukuk sistemimizde mevcut olan idari para cezaları ve bunlara yönelik uyuşmazlıklarda görevli yargı yeri ve yargıya başvurma usulü, 30.03.2005 tarih ve 5326 sy. Kabahatler Kanunu'nun genel bir kanun olarak 01.06.2005'ten itibaren yürürlüğe girmesiyle çeşitli sıkıntılarla karşılaşmıştır. Zira Kab. K., konuyla ilgili özel hiçbir yasa'yı açıkça yürürlükten kaldırmamıştır. Durum böyle olunca da ilgili özel her bir yasadaki hükümlerin Kab. K.'dan etkilenip etkilenmediği sorunuyla karşılaşmıştır¹. Sorun öğretide tartışılırken uygulama da² işin içine girmiş ve mahkemeler arasındaki görev uyuşmazlığına bizzat Uyuşmazlık Mahkemesi (UYM) de katılarak 21.11.2005 tarihinde konuyla ilgili 7 adet karar vermiştir (Bkz. RG. 28.12.2005). Bu kararlardan bazıları da çalışma hayatıyla (iş ve sosyal güvenlik hukukuyla) ilgilidir. Biz de bu yazımızda, iş ve sosyal güvenlik hukukundaki idari para cezalarındaki görevli yargı yerini, anılan kararlara da değinerek bir kez daha ele almaya çalışacağız³. Ancak bunun için, öncelikle iş ve sosyal güvenlik mevzuatında konuyla ilgili kronolojik bir tarihsel gelişim sunup, sonrasında değerlendirme yapacağız.

II. İDARİ PARA CEZALARI KONUSUNDA ÇALIŞMA HAYATINDAKİ GELİŞMELER

Bilindiği üzere hukuk düzeni içinde yer alan

kimi hukuka aykırı tutumlar kabahat olarak algılanır ve çeşitli yaptırımlarla karşılanırlar. İşte bu yaptırımlara idari yaptırımlar adı verilebilir ve bunlardan birisi de idari para cezalarıdır. Nitekim 30.03.2005 tarih ve 5326 sy. olan ve 01.06.2005'ten itibaren yürürlüğe giren Kabahatler Kanunu da bu yönde hükümler içermektedir (KK. 1.vd.). İdari para cezalarının sıklıkla karşılaşıldığı bir alan da çalışma yaşamıdır (iş hukuku alanı). Nitekim mülga 1475 sy. İş Kanunu'nda (1475 sy. İş K. 98 vd.) olduğu⁴ gibi 10.06.2003'ten itibaren (kıdem tazminatına ilişkin hüküm dışında) onun yerini alan 4857 sy. İş Kanunu'nda da (İş K. 98-108) çeşitli noktalardaki aykırılıklara karşı idari para cezaları öngörülmüştür⁵. Şüphesiz idari para cezası öngören yasaların çoğu gibi iş hukukuna ait yasa hükümlerinde de idari para cezasını verecek makam, bu yaptırıma karşı işletilebilecek kanun yolları ve yöntemi ile uyuşmazlığı ele alacak yargı mercii (yargı yeri) açıkça gösterilmiştir. Bunların kimileri paralellik arz ederken kimilerindeyse farklılıkların bulunduğu söylenebilir. Örneğin 1475 sy. İş K. döneminde (İş K. kapsamındaki) idari para cezalarına karşı sulh ceza mahkemesinde itiraz imkanı tanınmıştı (1475 sy. İş K. 108/2). Aynı doğrultuda bir düzenlemeye 506 sy. SSK'da da yer verilmişti (SSK. 140) ve bu düzenlemelerin temelinde, idari para cezalarının idare tarafından verilip uygulanması da neticede gerçek anlamda bir ceza olarak algılanmasının yattığı söylenebilirdi. Aksi halde konu-

Uyuşmazlık Mahkemesi verdiği kararlarla Kabahatler Kanunu lehine bir tavır almıştır.

nun sulh ceza mahkemesinde çözümlenmesine bir anlam vermek zorlaşır. Ancak bunun (ceza mahkemelerini görevli kılmanın) isabeti tartışmalıydı. Zira bizim de katıldığımız bir anlayış, bunun iş (ve sosyal sigorta) hukukunun doğasına uymadığı, bu konuda özel ihtisas mahkemesi olan iş mahkemesini görevli kılmanın daha uygun düşeceği yönündeydi. Teorik bazda bu tartışmalar sürerken 506 sy. SSK. m. 140'daki sulh ceza mahkemesine gitmeyi öngören hüküm Anayasa Mahkemesi'nce Anayasa'ya aykırı bulunarak 2002'de iptal edilmiştir (AYM. 08.10.2002, E. 2001/225, K. 2002/88).⁶ Durum bu merkezde devam ederken, bu kez önce 10.06.2003'te 4857 sy. İş Kanunu çıkarılarak 1475 sy. İş K.'daki sistem terk edilip idari para cezalarına itirazda görevli yargı yeri idare mahkemesi (idari yargı yeri) olarak kabul edilmiştir (İş K. 108/2). Sonra 506 sy. SSK. 140'da 4958 sy. Kanun ile bir değişikliğe gidilerek SSK. kapsamındaki idari para cezalarına karşı idari yargıda (idare mahkemesinde) iptal davası açma imkanı getirilmiştir.⁷ Keza Uyuşmazlık Mahkemesi de 2003'te verdiği bir kararında, bu esnada 4958 sy. Yasa ile değişikliğe gidildiğinden, konu hakkında idari yargıyı görevli görmüştür (UYM. 29.12.2003 - E.2003/82, K. 2003/97). Böylece idari bir işlem olan idari para cezalarına karşı cezayı veren/işlemi yapan makamın niteliğinden hareketle yargı yolu (idare mahkemesi) belirlenmiş oluyordu. Genelde zaten isabetine inanmadığımız⁸ bu tutum ele alındığında İş K. ile SSK. arasındaki paralelliğin sadece idari para cezasına karşı idari yargının görevli kılınması noktasında kaldığı görülür. Zira SSK. 140'daki teknik-hukuki anlamda bir "iptal davası" iken, İş K. 108/2'deki yöntemin iptal davasından farklı bir kanun yolu olan "itiraz" olduğu anlaşılırdı⁹. Üstelik bu yollara, başvuru süresi gibi idare mahkemesince verilen kararın temyizinin mümkün bulunup bulunmadığı noktasında da farklılıklar mevcuttu.

Durum böylece varlığını sürdürürken bu kez 30.03.2005 tarih ve 5326 sy. Kabahatler Kanunu çıkarılarak 01.06.2005'ten itibaren yürürlüğe girmiş

tır. Kabahatler Kanunu, genel bir yasa kimliğiyle hem kabahati tanımlamış ve hem de buna karşı uygulanacak idari yaptırımları ve hem de bu idari yaptırım kararını verebilecekler ile anılan yaptırımlara karşı ilgililerin başvurabileceği yargı yeri ve yöntemini düzenlemiştir (KK. 2 vd.). Kısaca belirtmek gerekirse, idari para cezasını da içeren idari yaptırıma karşı ilgililere (duruma göre) "başvuru" ve "itiraz" diye anılan iki ayrı ve özellikli kanun yolu tanınmış ve her iki kanun yolunda da "ceza mahkemesi" (ceza yargısı) görevli kılınmış olup somut olarak bu mahkeme sulh ceza mahkemesi veya ağır ceza mahkemesi olabilmektedir (KK. 27, 29)¹⁰.

İşte Kabahatler Yasası'nın bu düzenlemesinden idari yaptırım (konumuz itibarıyla idari para cezaları) öngören diğer yasalardaki hükümlerin etkilenip etkilenmeyeceği ve etkilenecekse bunun yöntemi ve derecesi tartışma konusu olmaktadır¹¹. Aşağıda ayrıntılı sunacağımız bu tartışma devam ederken Maliye Bakanlığı'nın 16.12.2005 tarihli RG'de yayımladığı 437 seri No'lu Tahsilat Genel Tebliği'nde Kab. K. hükümlerine uygun açıklamalara yer verilmiştir. Keza çeşitli olaylar üzerine Uyuşmazlık Mahkemesi de verdiği kararlarla tartışmaya katılarak Kab. Kanunu lehine bir tavır almıştır. Kısaca anmak gerekirse UYM'nin bu kararları şunlardır; UYM. 21.11.2005 - E. 2005/76, K. 2005/102; 21.11.2005 - E. 2005/77, K. 2005/103; 21.11.2005 - E. 2005/84, K. 2005/105; 21.11.2005 - E. 2005/85, K. 2005/106; 21.11.2005 - E. 2005/87, K. 2005/107; 21.11.2005 - E. 2005/88, K. 2005/108; 21.11.2005 - E. 2005/92, K. 2005/112.

Bu kararlardan birisi 4857 sy. İş K. m. 108 ile ilgili (UYM. 21.11.2005 - E. 2005/77, K. 2005/103) iken bir diğeryse SSK. m. 140 ile ilgilidir. (UYM. 21.11.2005 - E. 2005/84, K. 2005/105). Bir başkası da 4447 sy. İşsizlik Sigortası Kanunu (İş. SigK. m. 54) çerçevesindedir.

Tüm bu kararlarda UYM, anılan yasalarda sözü geçen idare mahkemelerini (idari yargıyı) değil, Kab. Kanunu'nda anılan ceza yargısını (adli yargıyı) görevli kabul ederek görev uyuşmazlığını bu yönde çözmüş gözükmektedir¹². Bu düşüncenin daha önce öğretilde dile getirilen bir anlayışla da uyumlu olduğu açıktır. Şüphesiz bu tutumunun isabetli olup olmadığı, Kab. K.'nin ilgili diğer yasalarda değişiklik yapıp yapmadığına bağlı olarak

tartışılabilir. Biz de aşağıda böyle yapacağız. Ancak anılan kararlardan sonra çıkarılan 08.02.2006 tarih ve 5454 sy. Kanun ile SSK. m. 140/4'te yapılan değişiklikle SSK. m. 140'da Kab. Kanunu paralelinde hüküm getirilerek, idari yargı yerine ceza mahkemesine başvuru (Sulh Ceza Mhk.) ve itiraz (Ağır Ceza Mhk.) imkanı tanınmıştır. Anılan değişiklik 15.02.2006'dan itibaren yürürlüğe de girmiştir. SSK. m. 140'da 5454 sy. Kanun'la yapılan bu değişikliğin Kab. K. ile birebir aynı olduğunu söylemek biraz zorlamayı gerektirir. Örneğin mücbir sebeple başvuru süresinin kaçırılması halindeki ek 7 günlük sürenin (KK. 27) ve idari para cezası kararını zaten ağır ceza mahkemesinin verdiği hallerdeki itirazın buna "en yakın ağır ceza mahkemesine" yapılması durumu (KK. 29/3) böyledir. Kanımca yasa koyucunun SSK. m. 140'da ayrıca böyle bir hüküm getirmek yerine (istiyorsa) "bu konuda Kab. Kanunu hükümleri uygulanır" biçimindeki kısa bir düzenlemeyle yetinmesi daha uygun olurdu. Fakat böyle yapmaması çeşitli tereddütleri davet etmesi bir yana, yasa koyucunun SSK. kapsamında bile Kab. K. hükümlerinin bir değişikliğe yol açmadığını düşündüğü anlamına gelebilecektir. Öyle ya, Kab. K., SSK.'da kendiliğinden bir değişiklik yapsaydı, ayrıca ve ondan sonra böyle bir yasal düzenlemeye ne gerek vardı?

Son bir gelişme olarak ise 31.05.2006 tarihinde 5510 sy. Kanun olarak kabul edilen ve 16.06.2006 tarihli RG.'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu"nun konuyla ilgili hükümlerine değinmek icap eder. 5510 sy. Yasa, 506 sy. SSK. geç. md. 20, 81, 82, 87 ve 89. hükümleri dışında tümüyle yürürlükten kaldırımını öngörmektedir (SSGSSK. m. 106/1). Doğal olarak yürürlükten kaldırılanlar içinde SSK m. 140 hükmü de mevcuttur. 5510 sy. Yasa, SSK. m. 140'ın yerini alan hükmünde (SSGSSK. m. 102) Kurumca verilecek idari para cezasını gerektiren halleri saydığı (SSGSSK. m. 102/a-l) gibi cezada artırım (SSGSSK. m. 102/2) ile idari para cezalarının tahakkukunu (SSGSSK. m. 102/4) ve buna karşı itiraz ile zamanaşımı ve ödeme gibi noktaları da düzenlemiştir. Buna göre; idari para cezası, bunun ilgiliye tebliğiyle tahakkuk edecektir. İlgilinin tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde ödeme veya Kuruma itiraza gitmesi mümkündür. Kurum itirazı redderse, red kararının kendisine tebliğinden itibaren

5510 sy. Kanun'daki düzenlemelerin 506 sy.

SSK m. 140'dan daha başarılı olduğu söylenebilir.

15 gün içinde ilgilinin yetkili sulh ceza mahkemesine başvurması mümkündür. Aksi halde idari para cezası kesinleşir (SSGSSK. m. 102/4). Bunun dışında tahsilat ve zamanaşımı gibi konular da aynı maddede ele alınmıştır (SSGSSK. m. 102/5-7). Ayrıca "idari para cezaları hakkında bu yasada hüküm bulunmayan hallerde Kabahatler Kanunu hükümlerinin uygulanacağı" da açıkça belirtilmiştir (SSGSSK. m. 102/son fıkra).

Tüm bu hükümler birlikte ele alındığında; 5454 sy. Kanun'da açık bırakılan sulh ceza mahkemesine başvurudaki ek 7 günlük sürenin (KK. 27/2) bu atıf dolayısıyla uygulanacağı söylenebilir. Keza KK.'daki "itiraz" yolunun (KK. 29) da yine bu yasal atıf sonucu uygulanacağı açıktır. Konumuz itibariyle önemli bir nokta ise, idari para cezası kararına karşı yine ceza mahkemelerinin görevli kılınmış olmasıdır. 5510 sy. Kanun'daki düzenlemelerin 506 sy. SSK. m. 140'dan daha başarılı olduğu söylenebilir. Ancak zamanaşımı konusunda da 5510 sy. Kanun, Kab. K.'dan ayrılmıştır (SSGSSK. m. 102/7). Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 21.11.2005 tarih ve E. 2005/84, K. 2005/105 sy. kararının 5510 sy. K.'daki düzenlemeyle daha uyumlu olduğu söylenebilir.

İşsizlik Sigortası Kanunu çerçevesinde ise; bilindiği üzere 25.08.1999 tarih ve 4447 sy. Yasa, İşsizlik Sigortası Kanunu diye anılır ve işsizlik sigortasını düzenler. Bu yasa kapsamında yaşanan kimi aykırı tutumlar içinde idari para cezaları getirilmiş (İş. SigK. m. 54/a-b) ve idari para cezalarına karşı bunun tebliğinden itibaren 7 gün içinde Kurum ünitesine itiraz öngörülmüştür. Eğer Kurum itirazı reddederse, bu red kararının kendisine tebliğinden itibaren 7 gün içinde ilgilinin yetkili sulh ceza mahkemesine itiraz imkanı da tanınmış olup mahkemece itiraz sonucu verilecek kararda kesin olduğu dile getirilmişti (İş. SigK. m. 54/2). Daha sonraysa 25.06.2003 tarih ve 4904 sy. Türkiye İş Kurumu Kanunu (İşKur K.) ile bu konudaki görevli yargı yeri idari yargı olarak değiştirilmiştir (İşKur K. m. 31). Hiçbir şekilde Kab.

K.'daki düzenlemeyle paralellik içermeyen ve ondan boşluk doldurma dışında etkilenmediğini düşündüğümüz bu düzenlemenin Kab. K. karşısında geri plana itilmesi isabetli düşmez. Zira Kab. K. genel bir kanun, İşsizlik Sigortası Kanunu ise özel bir yasa olup açıkça belirtilmediği takdirde sonraki tarihli bir genel kanunun önceki tarihli özel bir kanunu (zımnen) yürürlükten kaldırması mümkün değildir. Bu yüzden aksi yönde eğilim taşıyan 21.11.2005 tarih ve E. 2005/85, K. 2005/106 sy. Uyuşmazlık Mahkemesi kararına katılmıyoruz.

III. ÇALIŞMA HAYATINDAKİ İDARİ PARA CEZALARINDA GÖREVLİ YARGI YERİ DEĞİŞTİ Mİ?

Yukarıda gerek 4857 sy. İş K. ve gerekse Sosyal Sigortalar ile İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamındaki idari para cezaları ve bunlardaki görevli yargı yeri konusunda bilgiler sunuldu. Ayrıca Uyuşmazlık Mahkemesi'nin Kab. K.'daki düzenlemeyi baz alan ve böylece anılan yasalardaki konuya ilişkin hükümlerin Kab. K. ile kaldırıldığı sonucuna götürülen bir anlayışa sahip olduğu da belirtildi. Bu paralelde bir kısım öğreti düşüncesinin de mevcudiyeti işaret edilmelidir. Ancak biz, önceden de dile getirdiğimiz gibi bu eğilimin isabetli bulunmadığını düşünüyoruz. Konu hakkındaki düşüncemizi şöylece sunabiliriz:

1- İş Kanunu Çerçevesinde Durum (01.06.2005'ten itibaren):

Bilindiği gibi 30.03.2005 tarih ve 5326 sy. Kabahatler Kanunu 01.06.2005'ten itibaren yürürlüğe girmiştir. Bu yasa öncelikle kabahat kavramını "kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulamasını öngördüğü haksızlık" olarak tanımlamış (KK. m. 2) ve kabahatlere ilişkin idari yaptırımlar ile genel ilkeler vs. hususlara ilişkin hükümler getirmiştir (KK. m. 1 ve 4 d.). Keza bu Yasa, kendisindeki genel hükümlerin (ki bu hükümler md. 1-31 arasındaki hükümlerdir) diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanacağını belirtmiştir (KK. m. 3). İşte bu hükümlerin İş K. m. 108 hükmü açıkça değiştirilmediğinden, İş K. bağlamında da uygulanıp uygulanmayacağı tartışmaya açık görül-

mektedir. Hal böyle olunca Kab. K.'daki genel hükümlerin 4857 sy. İş K.'daki kabahatlere ilişkin idari para cezası hükümlerine etkisinin ne olduğu sorusuyla karşılaşılır. Şöyle ki;

a) Bu noktada hemen belirtilmelidir ki Kab. K., İş K.'daki idari para cezası öngörülen halleri (İş K. m. 98-107) değiştirmiş değildir. Bu yüzden anılan hükümlere ait önceki açıklamalarımız harfiyen geçerlidir (Akyiğit, İş K. m. 108, 2240 vd.).

b) İdari para cezasıyla ilgili "soruşturma zamaşımı" (KK. m. 20) ile "yerine getirme zamaşımı" konuları 4857 sy. İş K.'da zaten düzenlenmediğinden, Kabahatler Yasası'nın ilgili hükümleri 01.06.2005'ten itibaren İş K. çerçevesinde de uygulanarak yasadaki boşluğu dolduracaktır. Bu da bir yeniliktir.

c) İdari para cezasını verecek makam ve bu idari para cezası kararına karşı işletilebilecek yasal karşı çıkma yollarına gelince; bu noktalarda 4857 sy. İş Kanunu (İş K. m. 108) ile Kabahatler Kanunu'nun (KK. m. 22 vd.) farklı hükümlere sahip olduğu görülmektedir. Hal böyle olunca anılan noktalarda (01.06.2005'ten itibaren) hangi yasa hükümlerinin uygulanacağı sorusuyla karşılaşılır. Zira her ne kadar Kab. Kanunu md. 3 kenar başlığında yasanın "genel kanun niteliği"nden ve içeriğinde de "bu kanunun genel hükümlerinin diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanacağı"ndan söz ediliyorsa da durum sanıldığı kadar basit gözükmemektedir. Şöyle ki;

Her şeyden önce Kab. Kanunu (konumuz itibarıyla İş K.'daki para cezaları bakımından da) bir "genel kanun" ve ondaki hükümler de İş K. karşısında "genel hükümler"dir. Buna karşın 4857 sy. İş K., "özel kanun" ve bundaki hükümlerse (KK.'dakine nazaran) "özel hükümler" diye anılabilir. 4857 sy. İş K.'nın ilgili hükmü (yani İş K. m. 108) açıkça yürürlükten kaldırılmadığına göre sonraki tarihli de olsa bir genel kanunun özel kanunu örtülü biçimde yürürlükten kaldırdığı söylenebilir mi? Kanımızca durum tıpkı 625 sy. ÖÖKK. md. 32'de özel okul kurucu/yönetici ve öğretmenlerine yönelik sendika üyeliği yasağının daha sonra genel yasa niteliğindeki 2821 sy. Sen. K. m. 21'de yapılan değişiklik kaldırılıp kaldırılmadığı sorunu gibidir. Şahsen bizim de bu konudaki düşüncemiz ÖÖKK. m. 32'deki yasağın kaldırılmayıp halen devam ettiği yönündedir. Zira bu konuda Sen. K. bir "genel kanun" iken ÖÖKK.

ise “özel kanun”dur (Bkz. E. Akyiğit, İş Hukuku, 5 Bası, Ankara 2006, 328-329). Açıkça dile getirilmediği takdirde “sonraki kanun öncekini yürürlükten kaldırır” (das spaetere Gesetz hebt das frühere Gesetz auf) kuralının özel yasa-genel yasa bakımından uygulanamayacağını söyleyebiliriz. Sonraki yasanın aynı konudaki önceki yasayı (hükmü) örtülü biçimde yürürlükten kaldırabilmesi, ancak bu her iki yasanın/hükmün aynı nitelikte (yani her ikisinin de özel yahut her ikisinin de genel) olması halinde mümkündür. Oysa yukarıda da değinildiği gibi İş K.’ya ilişkin idari para cezaları konusunda 4857 sy. İş K. (ve hükümleri) “özel kanun/özel hüküm” niteliğine sahipken, Kab. Kanunu (ve hükümleri) ise “genel kanun/genel hüküm” konumundadır. Bunu bizzat Kab. Kanunu kendisi söylemektedir (KK. m. 3). Kabahatler Kanunu Geç. md. 2 ve 3’teki hükümleri de

kendisinin “genel hükümlerinin” diğer yasalardaki kabahatler hakkında da uygulanacağını öngörmektedir (KK. m. 3). Yasanın genel hükümleri ise her halde “Genel Hükümler” başlığı taşıyan birinci kısımdaki hükümler olsa gerektir. Bu hükümler ise md. 1-31 (dahil) arasında yer alan hükümlerdir. Oysa Kab. K. Geç. md. 2 ve 3 hükümlerinin “çeşitli kabahatler” başlığını taşıyan “ikinci kısım”da yer aldığı görülmektedir. Buna bağlı kalınırsa, anılan hükümlerin İş K. 108/2’deki itiraz usulü karşısında genel hüküm niteliğinin bile bulunmadığı düşünülebilir. Bir ihtimal, bunlarda da idari para cezasına karşı başvuru yollarıyla ilgili geçici hükümlere yer verildiği ve (yer itibarıyla olmasa da) içeriği bakımından (birinci ve genel kısımdaki) genel hükümlerle ilgili olduğu akla gelebilir. Ancak bu ihtimal düşünülse bile bu maddelerde 01.06.2005’ten önce verilen idari

Yasanın genel hükümleri ise her halde “Genel Hükümler” başlığı taşıyan birinci kısımdaki hükümler olsa gerektir.

KK. m. 3 ile birlikte değerlendirince, sanki 01.06.2005’ten itibaren İş K.’daki idari para cezaları bakımından İş K. m. 108/2 hükmünün yürürlükten kaldırıldığı gibi bir sanı uyanabilir. Nitekim uygulamada ÇSGB Çalışma Genel Müdürlüğü (Bkz. Çalışma Gn. Md.’nin 01.06.2005 tarih ve 18420 sy. yazısı) ile öğretilen bir anlayış (Bkz. Ö. Ekmekçi, Özlü, Eski Hükümlü ve Terör Mağduru İstihdamında Yaşanan Sorunlar ve İtiraz Usulündeki Değişiklikler, ÇİD, Eylül 2005, 49-54) Kabahatler Yasası’nın İş K. m. 108 hükmünü değiştirdiği yönündedir. Gerçi öğretisi henüz İş K. m. 108/2 hükmünde bir değişiklik yapılmadığı ve fakat yine de Kab. Kanunu’nun idari suçları tek bir rejime tabi tutması nedeniyle (itiraz bakımından) artık İş K. kapsamında da Kab. Kanunu hükümlerinin uygulanacağı yönündedir (Ekmekçi, 52). Yazar İş K. m. 108/2 hükmünün açıkça değiştirilmediğini kabul ettiğine göre bu tutum (herhalde) örtülü bir değişiklik olarak algılanabilecek gibidir. Aksi halde Kab. K. hükümleri uygulanmamalıydı denilebilir. Aynı şey UYM. kararları açısından da geçerlidir (Krs. UYM. 21.11.2005 E. 2005/77, K.2005/103).

Oysa bizce Kab. K. md. 3 ile Geç. md. 2 ve 3 hükümleri incelendiğinde böyle bir değişikliğin yapıldığı sonucuna varmak da biraz güçtür. Zira, yasa

ri yaptırımlara (konumuz itibarıyla İş K.’daki idari para cezalarına) karşı başvurulmuş (ve sonuçlanan veya sonuçlanmayan) idare mahkemesindeki “iptal davası”ndan söz edilmektedir (KK. Geç. md. 2 ve 3). Herhalde bu teknik-hukuki anlamda bir “iptal davası” (İYUK. md.2) olsa gerektir. Oysa 4857 sy. İş K. m. 108/2’de öngörülen yol idare mahkemesinde ele alınsa da iptal davası değil, ondan ayrı bir yasal yol olan “itiraz”dır. Bu eğilim hem bizim (Akyiğit, İdari Para Cezaları 48 vd.) ve hem de idare hukuku uzmanı meslektaşlarımız (Bkz. A. Gülan, İdari Para Cezalarına Karşı İş Kanunu’nun Düzenlediği Yargısal Yol, Mercek/Ocak 2004, 62 vd., Y. Oğurlu, İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, 2. Bası, Ankara 2001, 127 vd.) ile Anayasa Mahkemesi’nin benimseydiği düşüncedir (AYM. 01.10.1991, E. 1990/4 ve K. 1991/33 - Oğurlu, 128-129). Hal böyle olunca, Kabahatler Yasası’nın 4857 sy. İş K.’da olmayan bir iptal davasının durumunu ele alıp çözüm getirdiğini söylemek pek tatminkâr gözükmemektedir. Bir ihtimal, yasanın iptal davası deyimiyle idari para cezası (idari yaptırım) kararına karşı başvurulabilecek her türlü idari davayı kastettiği akla gelebilir. Fakat gerek iptal davasını ve gerekse İş K. m. 108/2’deki itiraz yolu ile Kab. K.’daki başvuru ve itiraz yollarını aynı kanun koyucunun getirdiği dikkate alınınca bu ihtimal-

Kabahatler Kanunu, idari para cezaları bakımından 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri (İş K. m. 108) karşısında sadece “boşluk doldurucu” bir işleve sahiptir.

de geçerliliğini yitirecek gibi gözükmektedir. Yani herhalde kanun koyucu “iptal davası” ile İş K. m. 108/2'deki “itiraz” kurumunu bilerek farklı düzenlemiştir. Eğer öyle olmasaydı anılan maddelerde iptal davası yerine genel bir ifadeyle “idari yaptırım kararına karşı başvurulacak yargı yolu” deyimini kullanırdı. Kaldı ki SSK. 140 hükmünde (5454 sy. Kanunla değiştirilmeden evvel) iptal davası deyiminin açıkça kullanılması da bu savımızı doğrular.

Kabahatler Yasası'nın İş K. m. 108/2 hükmünü zımnen dahi yürürlükten kaldırmadığının bir diğer emaresini (KK.'dan daha sonra) Temmuz 2005'te İş K. m. 108/1 ve 108/2 hükümlerinde 5378 sy. Kanunla yapılan değişiklikte bulmak mümkündür (5378 sy. Kanun 01.07.2005'te kabul edilip 07.07.2005'ten itibaren yürürlüğe girmiştir.). Fakat İş K. m. 108/1'de yapılan değişikliğin idari para cezasını verecek idari makam mercii ile ilgili olduğu ve bunun KK. m. 22/1 hükmüne uygun olup farklılık içermediği ve Kab. Kanunu'nun İş K. m. 108/1'de bir değişiklik getirmediği rahatlıkla söylenebilir. Fakat asıl itiraz noktası 5378 sy. Kanunun İş K. m. 108/2'ye değişiklik getiren ifadesidir. Zira 5378 sy. Kanun, bu konuda aynen “22.05.2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununun 108. maddesinin ... ikinci fıkrasının birinci cümlesi yürürlükten kaldırılmıştır.” demektedir (5378 sy. K. 39). Gerçi İş K. m. 108/2'nin birinci cümlesi İş K. m. 108/1 hükmünün adeta bir tekrarı biçimindeydi ve yasa bu anlamsız tekrarı fark ettiği için düzeltme yoluna gitmiştir. Bu hususta bir problem yoktur. Fakat anılan değişikliğin öngördüğü hükümde İş K. m. 108 fıkra ikinin birinci cümlesinden söz edilmesi ilginçtir. Zira eğer Kabahatler Kanunu İş K. m. 108/2 hükmünü (açık veya örtülü) yürürlükten kaldırırsa İş K. m. 108/2. fıkranın birinci cümlesi dışındaki hüküm de artık yürürlükte bulunmuyor olacaktı. Kab. Kanunu ile uyumlu olduğundan İş K. m. 108/f.2 hükmü sadece tek cümleden oluşacaktı ve bunu yürürlükten kaldırırken de sadece “İş K. 108/fıkra 2

hükmü yürürlükten kaldırılmıştır.” denmesi yeterliydi. Çünkü İş K. m. 108/2'de (eski) birinci cümleden başka hüküm yok demektir. Oysa 5378 sy. Kanun böyle demek yerine İş K. m. 108/f.2'nin “birinci cümlesini” yürürlükten kaldırıldığını söylerken, san ki İş K. m. 108/f.2'nin başka cümleleri de var da kendisi sadece birinci cümleyi yürürlükten kaldırmış sanısı uyanmasına yol açmaktadır.

İşte bu gerçekler dikkate alınır, 5326 sy. Kab. Kanunu'nun 4857 sy. İş K.'nın idari para cezasıyla ilgili hükmünü (İş K. m. 108) açık veya örtülü değiştirdiğini söylemek en azından tartışmaya açıktır. Kişisel düşüncemiz ise anılan yasanın İş K. m. 108 hükmünde açık veya örtülü herhangi bir değişikliğe yol açmadığı yönündedir. Nitekim SSK. m. 140'da daha sonra yaşanan değişiklikler ve 5510 sy. Kanun'da bu savımızı doğrular. Zira mademki Kab. K. diğerlerini yürürlükten kaldırırsa bu konuda ayrıca yasada hüküm getirmeye ne gerek vardı? Bizce Kab. Kanunu, idari para cezaları bakımından 4857 sy. İş K. hükümleri (İş K. m. 108) karşısında sadece “boşluk doldurucu” bir işleve sahiptir. Örneğin İş K.'daki idari para cezalarından sadece maktu nitelik taşıyanların yeniden değerlendirme oranında artırımında Kab. Kanunu'nun md. 17/7 hükmünden yararlanır¹³. Keza nispi idari para cezalarının yeniden değerlendirme oranında artırımına tabi bulunmadığında da aynı hüküm uygulanır. Zamanaşımı vs. gibi temel ve İş K.'da düzenlenmeyen hususlarda da (İş K.'daki hükmün ruhuna aykırı düşmemek koşuluyla) Kab. Kanunu hükümlerinden yararlanılacaktır¹⁴. Bu yüzden UYM.'nin 21.11.2005 tarih ve E. 2005/77, K. 2005/103 sy. kararına katılmıyoruz.

2- Sosyal Sigortalar Kapsamında:

506 sy. SSK.'daki gelişmeleri de yukarıda sunmuştuk. Hatırlanacağı üzere 4958 sy. Kanun'la yapılan değişiklik sonucu idari para cezalarına karşı idari yargı görevli kılınmıştı. Sonra 01.06.2005'te Kab. K. yürürlüğe girince SSK. m. 140'daki görevli yargı yeri bizce açık veya örtülü olarak değiştirilmemişti. Zira yukarıda İş K. çerçevesinde dile getirdiğimiz özel kanun (SSK.) - genel kanun (Kab. K.) ilişkisi burada da söz konusudur. Bu yüzden UYM.'nin 21.11.2005 tarih ve E. 2005/83, K. 2005/105 sy. kararını isabetli bulmak mümkün değildir. Üstelik bu karardan (ve Kab. K.'dan) sonra çıkarılan 5454 sy. Kanun'la SSK. m. 140'da değişiklik yapılarak Kab. K.'dakine (bazı eksiklerine rağmen)

men) paralel hüküm getirilmesi de bu tezimizi doğrulardı. Ancak daha sonra (31.05.2006) kabul edilip yürürlüğü giren 5510 sy. SSGSSK. md. 102'de getirilen hüküm, Kab. K. ile paralellik sağlamış ve yasadaki boşlukların Kab. K. ile doldurulacağını da belirtmiştir. Kanunlaşma 16.06.2006 tarihli RG'de yayın ile gerçekleştiğinden bu yasa kapsamında sorun kalmadığı söylenebilir.

3- İşsizlik Sigortası Kapsamında:

01.06.2000'den itibaren yürürlüğe giren 4447 sy. Kanunun idari para cezaları konusunda sulh ceza mahkemesini görevli kılan hükmü 25.06.2003 tarih ve 4904 sy. İşKur K. ile değiştirilerek idari yargı yeri görevli sayılmıştır. Daha sonra yürürlüğe giren genel yasa olan Kab. K.'da bu özel kanundaki hükmü açık/örtülü yürürlükten kaldırmadığından halen varlığını sürdürmektedir. Bu yüzden UYM.'nin 21.11.2005 tarih ve E. 2005/85, K. 2005/106 sy. kararına katılmak mümkün gözükmemektedir. Böylece 4447 sy. Kanun çerçevesinde de halen idari yargının görevli olduğu söylenebilir.

IV. SONUÇ

01.06.2005'ten itibaren yürürlüğe giren Kabahatler Kanunu her ne kadar kabahatler ve bu arada idari para cezaları konusunda genel kanun niteliği taşısa da idari para cezası öngören özel yasalardaki yargı yeri noktasında açık veya örtülü bir değişiklik yapmamıştır. Özellikle de iş ve sosyal güvenlik hukukuna ait 4857 sy. İş K. ve 4447 sy. İş. SigK. ile 506 sy. SSK.'da durum böyledir. Ancak 506 sy. SSK. yerine 5510 sy. Kanun yürürlüğe girdiğinden Kab. K. ile paralellik sağlanmış olmaktadır. Fakat böyle bir düzenleme 4857 sy. İş K. ve 4447 sy. Kanun için öngörülmediğinden onlardaki görevli yargı yeri idari yargı olarak varlığını sürdürecektir. Çok isteniyorsa ya bu yasalarda da Kab. K. paralelinde tek tek değişiklik yapmalı ya da en doğrusu Kab. K.'ya bir hüküm eklenerek idari para cezası öngören tüm yasalardaki görevli yargı yerinin değiştirildiği açıkça belirtilmelidir. Bununla birlikte, bizce iş ve sosyal sigorta hukukundaki idari para cezaları için en uygun yargı yeri iş mahkemeleridir. Bu yüzden yapılacak değişikliğin bu yönde olması uygun düşer.

DİPNOTLAR

1 C. Danar, İdari Para Cezalarında Yargı Yeri Neresi? (MESS - İşveren Gzt. Ocak 2006, 12.)

- 2 437 nolu Tahsilat Genel Tebliği'nde de konuyla ilgili açıklamalara yer verilmiştir (RG.16.12.2005).
- 3 4857 sy. İş Yasası kapsamındaki durumu daha önceki yayınlarımızda ayrıntılı biçimde incelemiştik (Bkz. E. Akyiğit, 4857 sy. İş Kanununda İdari Para Cezaları, ÇİD. Eylül 2005 Eki. Akyiğit, İdari Para Cezaları ve İptal Edilen Hükümler Üzerine Notlar, ÇİD. Kasım 2005 Eki. E. Akyiğit, 4857 sy. İş Kanunu'nda İdari Para Cezaları, 2. Bası, Sakarya 2005. E. Akyiğit, 4857 sy. İş Kanunu Şerhi, C. II, 2. Bası, Ankara 2006, Md. 108, 2240 vd.). Burada ise anılan kaynaklardan sonraki gelişmeleri çeşitli alanlardaki yasal düzenlemeler ve UYM. kararlarını da dikkate alarak değerlendirmeye çalışacağız.
- 4 1475 sy. İş K. dönemindeki durumla ilgili olarak bkz. M. Aydemir, İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda İdari Para Cezaları, Ankara 2002, 31 vd. E. Akyiğit, (1475 sy.) İş Kanunu Şerhi, Ankara 2001, md. 97-108, 1577 vd.
- 5 4857 sy. İş K. dönemi içinse bkz. E. Akyiğit, 4857 sy. İş Kanunu'nda İdari Para Cezaları, 2. Bası, Sakarya 2005, 1-227. E. Akyiğit, İçtihatlı ve Açıklamalı 4857 sy. İş Kanunu Şerhi, C. II, Ankara 2006, md. 98-108, 2183-2269.
- 6 AYM. 08.10.2002, E. 2001/225, K. 2002/88 - Karara yönelik bir değerlendirme için bkz. E. İren, Anayasa Mahkemesinin İptal Kararından Sonra Para Cezalarına İlişkin Uyuşmazlıkların Çözüm Yeri Hakkında Düşünceler, ÇİD., Mayıs 2003, 33-37.
- 7 Oysa AYM.'nin SSK. m. 140'a ilişkin iptal kararından sonra 4958 sy. Kanunla SSK. m. 140'da yapılan yeni düzenlemede idari para cezalarına itirazın para cezasını veren Kurum ünitesine yapılacağı ve itirazı Kurumca reddedilenlerin bu kez 60 gün içinde idare mahkemesine giderek bu karar aleyhine dava açabileceği öngörülmüştür (SSK m. 140 /4). Bunun gerçek anlamda bir idari dava (iptal davası) olduğu söylenebilir (Konu hakkında bkz. U. Arslı, İdari Para Cezalarının Yargısal Denetimi, Kamu-İş D. (R. Aslanköylü'ye Arm.) 2004/3, 395-408.
- 8 Akyiğit, 4857 sy. İş Kanunu'nda İdari Para Cezaları; 2. Bası, Sakarya 2005, 6 ve 210. Akyiğit, (4857 sy.) İş Kanunun Şerhi, Ankara 2006, Md.98-108, 2188, 2253 vd.
- 9 A. Gülan, İdari Para Cezalarına Karşı İş Kanunu'nun Düzenlediği Yargısal Yol (Mercek - Ocak 2004) 61-65. Y. Oğurlu, İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, 2. Bası, Ankara 2001, 127 vd. Akyiğit, İdari Para Cezaları, 205 vd. Akyiğit, İş K. 98-108, 2251 vd.
- 10 Konu hakkında fazla bilgi için bkz. Akyiğit, İdari Para Cezaları, 216-226, İş K. 98-108, 2254 vd.
- 11 Bkz. Akyiğit, İdari Para Cezaları, 204 vd. Akyiğit, İş K. 98-108, 2250 vd. Danar, 12.
- 12 F. Şahlanan, İş ve Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin İdari Para Cezaları Konusunda Son Gelişmeler, (Sicil - Mart 2006) 5-15. C. Danar, Kanun yoluna Başvurmanın Cezası Olur mu? (MESS İşveren Gzt. Nisan 2006, 14).
- 13 Bkz. Akyiğit, İdari Para Cezaları, 227-235, Akyiğit, İş K. 108, 2247 vd. krş. Şahlanan, 15, Yazar, İdari para cezasına asgari ücretin baz alındığı hallerde maktu idari para cezasının da nispi idari para cezasının da yeniden değerlendirme oranında arttırma tabii tutulmaması gerektiği görüşündedir. Asgari ücretin zaten periyodik olarak arttırılmasından hareket edilirse bu eğilime sempati duyulabilir.
- 14 Akyiğit, İş K. 108, 2247-2248. Akyiğit, İdari Para Cezaları 187 vd.