

Doç. Dr. Aydın GÜLAN

İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Sosyal Sigortalar Kanunu'na Dayanılarak Verilen İdari Para Cezalarına Karşı Muhatabın Hangi Yargı Merciiine Başvuracağını “Bir Bilen” Var Mıdır?

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2006/75

Karar Sayısı : 2006/99

Karar Günü : 4.10.2006

İtiraz Yoluna Başvuran:

Danıştay Onuncu Daire

İTİRAZIN KONUSU

17.7.1964 günlü, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 8.2.2006 günlü, 5454 sayılı Yasa'nın 5. maddesiyle değiştirilen 140. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvurabilirler.” biçimindeki üçüncü tümcesinin Anayasa'nın 2., 5., 125., 138., 153. ve 155. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

I- OLAY

Davacı hakkında verilen idarî para cezasının ve ilgili genelgelerin iptali istemiyle açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Danıştay Onuncu Dairesi iptali için başvurmuştur.

II- İTİRAZIN GEREKÇESİ

Başvuru kararının gerekçe bölümü şöyledir: “... İnşaat Temel Sondaj Ltd Şti'nin aylık prim ve hizmet belgelerinin internet ortamında 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 79/1. maddesinde öngörülen süre içinde davalı Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığına gönderilmediğinden bahisle adı geçen Kanunun 140/c maddesi uyarınca idari para cezası ile cezalandırılmasına ilişkin 1.11.2005 tarih ve 115890 sayılı işlem ile dayanağı olduğu ileri sürülen 6.4.2004 tarih ve 16-313 Ek ve 23.5.2004 tarih ve 16-343 Ek sayılı Genelgele-

rin iptali istemiyle açılan davada, dava konusu bireysel işlem ile ilgili olarak görevli yargı yeri yönünden 506 sayılı Kanunun 140. maddesinin 5454 sayılı Kanunun 5. maddesi ile değişik 4. fıkrasında yer alan “Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvurabilirler” tümcesinin bu davada uygulanabilecek Kanun niteliğini taşımaktadır.

İtiraz konusu yasal değişiklikten önce 506 sayılı Kanunun 3910 sayılı Kanunun 1. maddesiyle değişik 140. maddesinde yer alan “Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren (7) gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvurabilirler” tümcesinin Anayasa’ya aykırı olduğu iddiasıyla Ankara 11. Sulh Ceza Mahkemesince itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurulması sonucunda, Anayasa Mahkemesinin 8.10.2002 tarih ve E:2001/225, K:2002/88 sayılı kararı ile; “İdarenin hizmetlerini gereği gibi ve ivedilikle görebilmesi için, yaptırım uygulama yetkilerine gereksinimi vardır. İdare bu yetkilerle, kamu düzeni ve güvenliğini, kamu sağlığını, ulusal servetleri zamanında ve gereği gibi koruyabilir. Bu nedenle, idareye geniş ve çeşitli yaptırımlar uygulama yetkisi tanınmıştır. İdari cezalar, idari yaptırımların en önemlilerinden biridir. İdari cezalar arasında yer alan para cezaları da bu amaçla etkin ve yaygın bir biçimde uygulanmaktadır, idari para cezalarını diğer cezalardan ayıran en belirgin nitelik, idari para cezalarının idari makamlar tarafından kamu gücü kullanılarak verilmesidir.

Anayasa’da Türkiye Cumhuriyeti’nin demokratik bir hukuk devleti olduğu vurgulanırken, Devlet içinde tüm kamusal yaşam ve yönetimin yargı denetimine bağlı olması amaçlanmıştır. Çünkü yargı denetimi hukuk devletinin olmazsa olmaz koşuludur. Anayasa’nın 125. maddesinin birinci fıkrasındaki “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” kuralıyla amaçlanan etkili bir yargısal denetimdir. Bu kural, idarenin kamu hukuku ya da özel hukuk alanına giren tüm eylem ve işlemlerini kapsamaktadır.

Tarihsel gelişimine paralel olarak Anayasa’da adli ve idari yargı ayırımına gidilmiş, kimi maddelerinde bu ayırma ilişkin kurallar yer almıştır.

Anayasa’nın 125. maddesinin birinci fıkrasında, “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır”; 140. maddesinin birinci fıkrasında, “Hakimler ve savcılar adli ve idari yargı hakim ve savcılar olarak görev yaparlar”; 142. maddesinde “mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir”; 155. maddesinin birinci fıkrasında da, Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar” biçimindeki düzenlemeler idari - adli yargı ayrılığının kurumsallaştığının kanıtıdır. Bu düzenlemeler gereği idari uyuşmazlıkların çözümünde idare ve vergi mahkemeleriyle Danıştay yetkili kılınmıştır. Belirtilen nedenlerle kural olarak, idarenin kamu gücü kullandığı ve kamu hukuku alanına giren işlem ve eylemleri idari yargı, özel hukuk alanına giren işlemleri de adli yargı denetimine tabi olacaktır.

Anayasa’nın yürütme bölümünde yer alan 125. maddesiyle idarenin her türlü eylem ve işlemlerini yargı denetimine bağlı tutulduktan sonra, maddenin diğer fıkraları da idari yargı sisteminde geçerli olan ilkeleri belirlemektedir.

İdari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden itibaren başlaması, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verme yasağı, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gerekli olan koşullar, yürütmenin durdurulması kararına getirilebilecek sınırlamalar ve idarenin verdiği zararı ödeme yükümlülüğü, ağırlıklı olarak adli yargı sistemi için değil, idari yargı sistemi için geçerli olan temel ilkelerdir.

Anayasa’nın belirlemiş olduğu bu kurallar, İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda da yer alan idari yargılama usul ve esaslarının ana kurallarıdır. Anayasa’nın değişik maddelerinde kurumsallaşan ve 125. maddesinde belirtilen idari-adli yargı ayırımına ilişkin düzenlemeler nedeniyle idari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adli yargının görevlendirilmesi

konusunda yasakoyucunun geniş takdir hakkının bulunduğunu söylemek olanaklı değildir, itiraz başvurusuna konu olan idari para cezası, kamu gücünün kullanılmasıyla ilgili ve Kanunda belirtilen kurallara uymayanlara idari bir yaptırımın uygulanması niteliğinde olduğundan, çıkacak uyuşmazlıkların çözümünde de idari yargının yetkili kılınması gerekir.

Bu nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 2., 125. ve 155. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir" sonucuna ulaşılmıştır.

Nitekim 506 sayılı Kanunun 140. maddesinde, 4958 sayılı Kanunun 51. maddesi ile 29.7.2003 tarihinde yapılan değişiklik ile anılan tümce "Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren altmış gün içinde idare mahkemesine başvurabilirler" şeklinde değiştirilmiştir. Ancak bu tümce 506 sayılı Kanunun 140. maddesinde, itiraza konu 5454 sayılı Kanunun 5. maddesiyle yapılan değişiklikle "Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvurabilirler" şeklinde 8.2.2006 tarihinde yeniden değiştirilmiştir.

Anayasanın 138/4. maddesinde, Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez; 153. maddesinin son fıkrasında, Anayasa Mahkemesi Kararları Resmi Gazete'de hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar kuralına yer verilmiştir.

Anayasanın yukarıda aktarılan emredici hükümlerine ve Anayasa Mahkemesinin iptal kararına rağmen 506 sayılı Kanunun 140. maddesinde, itiraza konu 5454 sayılı Kanunun 5. maddesiyle yapılan değişiklikle "Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvurabilirler" tümcesinin Anayasa'nın 2., 5., 125., 138/4., 153/son ve 155. maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle; 506 sayılı Kanunun

140. maddesinin 5454 sayılı Kanunun 5. maddesiyle değişik 4. fıkrasında yer alan "Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvurabilirler" tümcesinin Anayasa'nın 2., 5., 125., 138/4., 153/son ve 155. maddelerine aykırı olduğu kanısına varıldığından, anılan tümcenin iptali ve öncelikle yürürlüğünün durdurulması istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına, dosyada bulunan belgelerin onaylı birer örneğinin Anayasa Mahkemesi Başkanlığı'na gönderilmesine, 15.3.2006 tarihinde oybirliğiyle karar verildi."

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 5454 sayılı Yasa ile değişik 140. maddesinin itiraz konusu kuralı da içeren dördüncü fıkrası şöyledir:

"İdari para cezaları ilgiliye tebliğ edilmekle tahakkuk eder ve tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ödenir veya aynı süre içinde Kurumun ilgili ünitesine itiraz edilebilir. İtiraz takibi durdurur. Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvurabilirler. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idari para cezası kararı kesinleşir. Sulh ceza mahkemesinin verdiği son karara karşı, yargı çevresinde yer alan ağır ceza mahkemesine itiraz edilebilir. Bu itiraz, kararın tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yapılır. 2.000 Yeni Türk Lirası dahil idari para cezalarına karşı sulh ceza mahkemesine başvuru üzerine verilen kararlar kesindir. Mahkemeye başvurulması cezanın takip ve tahsilini durdurmaz. Tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ödenmeyen idari para cezaları, bu Kanunun 80 inci maddesi hükmüne göre tahsil edilir. İdari para cezalarının, Kuruma itiraz ve yargı yoluna başvurulmaksızın tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde peşin ödenmesi halinde, bunun dörtte üçü tahsil edilir. Peşin ödeme, idari para cezasına karşı kanun yoluna başvurma hakkını etkilemez."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında Anayasa'nın 2., 5., 125., 138., 153. ve 155. maddelerine dayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Tülay TUĞCU, Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Mustafa YILDIRIM, Cafer ŞAT, A. Necmi ÖZLER, Serdar ÖZGÜLDÜR, Şevket APALAK ve Osman Alifeyyaz PAKSÜT'ün katılımlarıyla 30.5.2006 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu Yasa kuralı, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvuru kararında, Anayasa Mahkemesinin daha önce 506 sayılı Yasa'nın 3910 sayılı Yasa ile değişik 140. maddesinde yer alan "Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren (7) gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvurabilirler" tümcesinin Anayasa Mahkemesi'nin 8.10.2001 günlü, E.2001/225, K.2002/88 sayılı kararı ile iptal edildiği, adli - idari yargı ayrılığı konusundaki Anayasa'nın emredici kurallarına ve Anayasa Mahkemesi'nin bu konudaki iptal kararına rağmen, itiraz konusu kural uyarınca bu Yasa'ya göre verilen idari para cezalarının yargısal denetiminin sulh ceza mahkemelerine bırakılmasının Anayasa'nın 2., 5., 125., 138., 153. ve 155. maddelerine aykırılık oluşturduğu ileri sürülmüştür.

A- Anayasa'nın 153. Maddesi Yönünden İnceleme

Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasında, Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organları ile yönetim makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlayacağı öngörülmüştür. Bu kural gereğince, yasama organı yapacağı

düzenlemelerle daha önce aynı konuda verilen Anayasa Mahkemesi kararlarını gözönünde bulundurmamak, bu kararları etkisiz kılacak biçimde yasa çıkarmamak, Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilen kuralları tekrar yasalaştırmamak yükümlülüğündedir.

506 sayılı Yasa'ya göre verilen idari para cezalarına karşı açılacak davaların idari yargı yerlerinde görülmesi gerektiğine ilişkin Anayasa Mahkemesi'nin 8.10.2001 günlü, E.2001/225, K.2002/88 sayılı kararının ardından, yasakoyucu tarafından Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararına uygun olarak, 4958 sayılı Yasa'nın 51. ile maddesi 506 sayılı Yasa'da değişiklik yapılmış ve idari para cezalarına karşı açılacak davalara bakma görevi idare mahkemelerine verilmiştir. Uyuşmazlık Mahkemesi 21.11.2005 günlü, E.2005/84, K.2005/105 sayılı kararında, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu kurallarını göz önüne alarak Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından verilen idari para cezalarında görevli yargı yerini adli yargı olarak belirlemiştir.

İtiraz konusu kuralın, yukarıda sözü edilen Uyuşmazlık Mahkemesi kararı uyarınca getirildiği anlaşıldığından Anayasa'nın 153. maddesine aykırılık oluşturmadığı sonucuna varılmıştır.

B- Anayasa'nın 125. ve 155. Maddeleri Yönünden İnceleme

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 29.7.2003 günlü, 4958 sayılı Yasa ile değişik 140. maddesinde Kanun'da öngörülen bazı yükümlülüklerin zamanında ya da usulünce yerine getirilmemesi halinde Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından verilecek idari para cezaları ile ilgili yaptırımlar düzenlenmekte, bu bağlamda maddenin ilk fıkrasında hangi eylemlere ne miktarda idari para cezası verileceği, 5454 sayılı Yasa ile değiştirilen itiraz konusu dördüncü fıkrasında ise bu cezaların ne şekilde ödeneceği, buna karşı Sosyal Sigortalar Kurumu'na itiraz edilebileceği, itirazın reddi üzerine de yetkili sulh ceza mahkemesine başvurulabileceği belirtilmiştir.

İdarenin hizmetlerini gereği gibi ve ivedilikle görebilmesi için, yaptırım uygulama yetkilerine gereksinimi vardır. İdare bu yetkilerle, kamu düzeni ve güvenliğini, kamu sağlığını, ulusal servetleri zamanında ve gereği gibi koruyabilir. Bu nedenle, idareye, geniş ve çeşitli yaptırımlar uygulama yetkisi tanınmıştır. İdarî cezalar, idarî yaptırımların en önemlilerinden biridir. İdarî cezalar arasında yer alan para cezaları da bu amaçla etkin ve yaygın bir biçimde uygulanmaktadır. İdarî para cezalarını diğer cezalardan ayıran en belirgin nitelik, onların idarî makamlar tarafından kamu gücü kullanılarak verilmesidir.

Tarihsel gelişimine paralel olarak Anayasa'da adlî ve idarî yargı ayırımına gidilmiş, kimi maddelerinde bu ayırma ilişkin kurallar yer almıştır. Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında, "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" denilmekte olup, maddenin diğer fıkraları da idari yargı sisteminde geçerli olan ilkeleri belirlemektedir.

İdari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden itibaren başlaması, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verme yasağı, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gerekli olan koşullar, yürütmenin durdurulması kararına getirilebilecek sınırlamalar ve idarenin verdiği zararı ödeme yükümlülüğü, ağırlıklı olarak adlî yargı sistemi için değil, idarî yargı sistemi için geçerli olan temel ilkelerdir.

Öte yandan, Anayasa'nın 140. maddesinin birinci fıkrasında, "Hakimler ve savcılar adlî ve idarî yargı hâkim ve savcıları olarak görev yaparlar"; 142. maddesinde "Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir"; 155. maddesinin birinci fıkrasında da, "Danıştay, idarî mahkemelerce verilen kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar" biçimindeki kurallara yer verilmesi idarî-adlî yargı ayrılığının kurumsallaştığının kanıtıdır. Bu düzenlemeler gereği idarî uyuşmazlıkla-

rın çözümünde idare ve vergi mahkemeleriyle Danıştay yetkili kılınmıştır. Buna göre, kural olarak, idarenin kamu gücü kullandığı ve kamu hukuku alanına giren işlem ve eylemleri idarî yargı, özel hukuk alanına giren işlemleri de adlî yargı denetimine tabi olacaktır.

Anayasa'nın değişik maddelerinde kurumsallaşan ve 125. maddesinde belirtilen idarî-adlî yargı ayırımına ilişkin düzenlemeler nedeniyle idarî yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adlî yargının görevlendirilmesi konusunda yasakoyucunun geniş takdir hakkının bulunduğunu söylemek olanaklı değildir. İtiraz başvurusuna konu olan idarî para cezası, idare tarafından kamu gücü kullanılarak Yasada belirtilen kurallara uymayanlara idarî bir yaptırımın uygulanması niteliğinde olduğundan, çıkacak uyuşmazlıkların çözümünde de idarî yargının görevli kılınması gerekir.

Bu nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 125. ve 155. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Mehmet ERTEN bu görüşe katılmamıştır.

Kuralın, başvuru kararında dayanılan Anayasa'nın diğer maddeleri yönünden ayrıca incelenmesine gerek görülmemiştir.

VI- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

17.7.1964 günlü, 506 sayılı "Sosyal Sigortalar Kanunu"nun 8.2.2006 günlü, 5454 sayılı Yasa ile değişik 140. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan "Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvurabilirler." tümcesinin YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE, 30.5.2006 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VII- SONUÇ

17.7.1964 günlü, 506 sayılı "Sosyal Sigortalar Kanunu"nun 140. maddesinin, 8.2.2006 günlü, 5454 sayılı Yasa'nın 5. maddesiyle değiştirilen dördüncü fıkrasının "Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde yetkili sulh ceza mah-

kemesine başvurabilirler.” biçimindeki üçüncü tümcesinin Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTA-LİNE, Mehmet ERTEN’in karşıoyu ve OYÇOK-LUĞUYLA, 4.10.2006 gününde karar verildi.

KARŞIOY

İtiraz konusu kuralda, idari para cezalarına karşı başvurulacak yerin adli yargı yeri olduğu belirtilmektedir.

Başvuru kararında ise bu yerin adli değil idari yargı yeri olması gerektiği ileri sürülerek, kuralın iptali istenilmiştir.

506 sayılı Yasa’nın 140. maddesi çeşitli tarihlerde değişikliğe uğramış ve idari para cezalarına karşı hangi mahkemede dava açılacağı 1993 yılında yapılan değişiklikle belirlenmiştir. 140. maddede, 6.5.1993 günlü, 3910 sayılı Yasa’nın 1. maddesi uyarınca yapılan değişiklikle, idari para cezalarına karşı sulh ceza mahkemesinde itiraz etme olanağı getirilmiştir. Bu kural, Anayasa Mahkemesinin benimde katıldığım 2.8.2002 günlü ve 2001/225 ve 2002/88 sayılı kararıyla idari para cezalarına karşı açılacak davaların adli yargıda değil, idari yargıda görülmesi gerektiği gerekçesiyle iptal edilmiş ve 29.7.2003 günlü, 4958 sayılı Yasa ile iptal gerekçesi doğrultusunda 506 sayılı Yasa’nın 140. maddesi değiştirilerek idari yargı yeri yetkili kılınmıştır. Bu iptal kararından sonra, özel kanunlardaki çeşitli fiiller karşılığında öngörülen idari yaptırımlar ile suç olmaktan çıkartılmak istenen kabahat fiillerinin, genel nitelikli bir kanunla düzenlenmesinde kamu yararı gören yasa koyucu, kabahatler karşılığında öngörülen yaptırımların, bir idari işlem olmasından çok cezalandırma amacı güden ve ceza hukukunun genel ilkeleriyle daha yakın ilişki içinde olan bir hukuki işlem olduğunu kabul ederek, bu tür yaptırım kararlarına karşı idari yargı yerine adli yargıda (ceza mahkemesinde) dava açılabilmesini sağlayan ve 1.6.2005 gününde yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nu yasalaştırmıştır. Genel nitelikteki bu kanun ile 506 sayılı Kanun’un 140. maddesi değişikliğe uğrayarak, yetkili mahkeme adli yargı yeri olmuş ve 8.2.2006

günlü, 5454 sayılı Yasa ile de Kabahatler Kanunu’na uygun olacak şekilde yeniden düzenleme yapılarak, bu yetkinin adli yargı üzerinde bırakılmasına devam edilmiştir.

Anayasa’nın 125. maddesindeki “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır”, “Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır” biçimindeki kurullarla amaçlananın, idari eylem ve işlemlerle sınırlı bir yargısal denetim olduğu açıktır. Ancak, her türlü idari eylem ve işleme ilişkin yargısal denetimin mutlaka idari yargı tarafından yerine getirileceği sonucuna varılamaz. Yargısal denetimin etkili biçimde yapılması için gerekli düzenlemeleri yapma yetkisi, Anayasa’nın 142. maddesi uyarınca yasa koyucuya tanınmıştır. Buna göre, mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenebilecektir. Anayasa’nın 140., 154. ve 155. maddelerindeki adli ve idari yargı ayırımı, görülmesi gereken davanın niteliğine, Anayasa’da yer alan ilkelere ve hukukun genel prensiplerine aykırı olmamak koşulu ile görevli ve yetkili yargı yerinin yasa ile belirlenmesine engel değildir. Yasa koyucu mahkemelerin görev ve yetkilerini ihtiyaca göre her zaman belirleyebilecektir.

506 sayılı Yasa’nın 140. maddesinde yer alan idari para cezası, idari bir işlem olmasından çok cezalandırma amacı güden ve ceza hukuku ile ilişki içinde olan bir yaptırım olduğunda kuşku bulunmamaktadır. Yaptırımın bu niteliği ile bu nitelikteki yaptırımları genel olarak düzenleyen 1.6.2005 gününde yürürlüğe giren ve inceleme tarihinde de özel yasalardaki idari yaptırımlar yönünden yürürlüğü devam eden, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu birlikte gözetildiğinde, adli yargı içinde yer alan sulh ceza mahkemesinin başvuru yeri olarak belirlenmesinde Anayasa’ya ve ceza hukukunun genel ilkelerine aykırılık bulunmamaktadır.

Bu nedenle kuralın iptal edilmesine ilişkin karar gerekçesine katılmıyorum. 4.10.2006

Üye Mehmet ERTEN

KARAR İNCELEMESİ

Bir hukukçu için zor zamanlar yaşıyor. İdare hukuku uzmanı olmaya çalışanlar için ise durum çok daha zor. Kendilerine danışıldığında, bilgi, tecrübe ve sezgileri ile yol göstermeye cesaret ettikleri veya pratik hukuk hayatının içinde bulunduğu için iş başa düştüğü takdirde, ortaya çıkabilecek çelişkiler ne kadar uzman olduklarını sorgulatacak ölçüde çeşitlilik/belirsizlik taşıyor.

Düşünebiliyor musunuz: bir idari para cezasına karşı açılacak davanın sulh ceza mahkemesi mi, yoksa idare mahkemesi mi olacağı, dolayısıyla dava süresi başta olmak üzere daha usul konularında söylediklerinin yargı yeri tarafından da isabetli sayılması bakımından yarı yarıya şans bulunmakta.

Bu durumun hukukçu olmayan bir kişiye anlatılması zor olduğu gibi, bir hukuk adamının da kabul etmesi mümkün değildir.

Hukuki güvenlik ve istikrar ilkesi, hukuk devleti olmanın asgari şartları, bu hususlarda hiçbir tereddüte tahammül edemez.

Oysa biz bu durumu yaşadık, yaşıyoruz.

ORTADAKİ SORUN

17.7.1964 günlü, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 8.2.2006 günlü, 5454 sayılı Yasa'nın 5. maddesiyle değiştirilen 140. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan "Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvurabilirler." biçimindeki üçüncü cümlesi Anayasa Mahkemesi'nin E. 2006/75 , K. 2006/99 sayılı kararıyla iptal edilmiştir. (Karar Günü: 4.10.2006 Resmi Gazete Tarihi: 06.04.2007-Resmi Gazete Sayısı: 26485).

Bu karar üzerine, artık Sosyal Sigortalar Kanunu'nda idari para cezalarına karşı başvurulacak yargı yerine ve süresine ilişkin özel bir düzenleme kalmamış idi.

Kanun koyucu bir torba kanun içinde yeni bir düzenleme getirdi. 5655 sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"un 2. maddesi ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 140. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirildi:

"İdarî para cezaları ilgiliye tebliğ edilmekle tahakkuk eder ve tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ödenir veya aynı süre içinde

Kurumun ilgili ünitesine itiraz edilebilir. İtiraz tabiri durdurur. Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurabilirler. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idarî para cezası kesinleşir. Mahkemeye başvurulması cezanın takip ve tahsilini durdurmaz. Tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ödenmeyen idarî para cezaları, bu Kanunun 80 inci maddesi hükmü gereğince besaplanacak gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte tahsil edilir. İdarî para cezalarının, Kuruma itiraz ve yargı yoluna başvurulmaksızın tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde ödenmesi halinde, bunun dörtte üçü tahsil edilir. Peşin ödeme, idarî para cezalarına karşı Kuruma itiraz etme veya yargı yoluna başvurma hakkını etkilemez. Ancak, Kurumca itirazın reddedilmesi veya mahkemece Kurum lehine karar verilmesi halinde, daha önce tahsil edilmemiş olan dörtte birlik ceza tutarı, 80 inci madde hükmü de dikkate alınarak tahsil edilir.

Fiilin işlendiği günden itibaren beş yıl içinde tebliğ edilemeyen idarî para cezaları zamanaşımına uğrar. İdarî para cezaları hakkında, bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri uygulanır."

Bu durumda artık, iptal kararı üzerine, işbu Kanun değişikliği yayımlanıncaya kadar var olan belirsizlik ortadan kalkmış ve idari yargı görevli hale gelmiş oldu.

ANAYASA MAHKEMESİ'NİN İPTAL GEREKÇELERİ

1) Öncelikle belirtmek gerekir ki, Sosyal Sigortalar Kanunu'nun idari para cezalarına karşı sulh ceza mahkemesini görevli saydığı ilk kanun hükmü bu iptal edilen hüküm değildir. Bundan önce de aynı süreç yaşanmıştır. İtiraz konusu yasal değişiklikten önce 506 sayılı Kanunun 3910 sayılı Kanununun 1. maddesiyle değişik 140. maddesinde yer alan "Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren (7) gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvurabilirler" cümlesi, Anayasa Mahkemesi'nin 8.10.2002 tarih ve E. 2001/225, K. 2002/88 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

Bu kararda,

“İdari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden itibaren başlaması, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verme yasağı, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gerekli olan koşullar, yürütmenin durdurulması kararına getirilebilecek sınırlamalar ve idarenin verdiği zararı ödeme yükümlülüğü, ağırlıklı olarak adli yargı sistemi için değil, idari yargı sistemi için geçerli olan temel ilkelerdir.

Anayasa'nın belirlemiş olduğu bu kurallar, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda da yer alan idari yargılama usul ve esaslarının ana kurallarıdır. Anayasa'nın değişik maddelerinde kurumsallaşan ve 125. maddesinde belirtilen idari-adli yargı ayırımına ilişkin düzenlemeler nedeniyle idari yargının görev alanına giren bir uyumsuzluğun çözümünde adli yargının görevlendirilmesi konusunda yasakoyucunun geniş takdir hakkının bulunduğunu söylemek olanaklı değildir, itiraz başvurusuna konu olan idari para cezası, kamu gücünün kullanılmasıyla ilgili ve Kanunda belirtilen kurallara uymayanlara idari bir yaptırımın uygulanması niteliğinde olduğundan, çıkacak uyumsuzlukların çözümünde de idari yargının yetkili kılınması gerekir.

Bu nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 2., 125. ve 155. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.”

sonucuna ulaşılmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin bu iptal kararı üzerine, gerekçesinden hareketle, 506 sayılı Kanun'un 140. maddesinde, 4958 sayılı Kanun'un 51. maddesi ile 29.7.2003 tarihinde yapılan değişiklik ile “Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren altmış gün içinde idare mahkemesine başvurabilirler.” şeklinde değiştirilmiştir. Ancak bu cümle daha sonra 506 sayılı Kanun'un 140. maddesinde, itiraza konu 5454 sayılı Kanun'un 5. maddesiyle yapılan değişiklikle “Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvurabilirler.” şeklinde 8.2.2006 tarihinde yeniden değiştirilmiştir.

Nitekim incelenen Anayasa Mahkemesi kararında da belirtildiği üzere “Uyuşmazlık Mahkemesi 21.11.2005 günlü, E.2005/84, K.2005/105 sayılı ka-

Anayasa Mahkemesi önüne itiraz ile getirilen iptali talep edilen kısım, eksik belirlenmiştir.

rarında, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu kurallarını göz önüne alarak Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından verilen idari para cezalarında görevli yargı yerinin adli yargı olduğuna karar vermiştir.”

Aslında 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 5454 sayılı Yasa ile değişik 140. maddesinin itiraz konusu kuralı da içeren dördüncü fıkrası şöyledir:

*“İdari para cezaları ilgiliye tebliğ edilmekle tabakkuk eder ve tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ödenir veya aynı süre içinde Kurumun ilgili ünitesine itiraz edilebilir. İtiraz tabiki durdurur. **Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvurabilirler.** Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idari para cezası kararı kesinleşir. Sulh ceza mahkemesinin verdiği son karara karşı, yargı çevresinde yer alan ağır ceza mahkemesine itiraz edilebilir. Bu itiraz, kararın tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yapılır. 2.000 Yeni Türk Lirası dahil idari para cezalarına karşı sulh ceza mahkemesine başvuru üzerine verilen kararlar kesindir. Mahkemeye başvurulması cezanın takip ve tabsilini durdurmaz. Tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ödenmeyen idari para cezaları, bu Kanununun 80 inci maddesi hükmüne göre tabsil edilir. İdari para cezalarının, Kuruma itiraz ve yargı yoluna başvurulmaksızın tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde peşin ödenmesi halinde, bunun dörtte üçü tabsil edilir. Peşin ödeme, idari para cezasına karşı kanun yoluna başvurma hakkını etkilemez.”*

Dikkat edilirse sadece siyah ile gösterilmiş bu cümle değil daha sonra gelen ve madde içindeki yeri italik ile gösterilmiş olan “Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idari para cezası kararı kesinleşir. Sulh ceza mahkemesinin verdiği son karara karşı, yargı çevresinde yer alan ağır ceza mahkemesine itiraz edilebilir. Bu itiraz, kararın tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yapılır. 2.000 Yeni Türk Lirası dahil idari para cezalarına karşı sulh ceza mahkemesine başvuru üzerine verilen kararlar kesindir.” cümlesi

de konu ile ilgilidir ve aslında iptal kapsamında değerlendirilmesi gerekirdi. Bu yüzden Anayasa Mahkemesi önüne itiraz ile getirilen iptali talep edilen kısım eksik belirlenmiştir. Yukarıdaki kısmın da iptal talebi kapsamında değerlendirilmesi gerekirdi. Nitekim Uşak 1. Sulh Ceza Mahkemesi'nin bu cümlelerin de iptali talebini ciddi görerek gönderdiği bir başvurusu olduğu bilinmektedir. Çünkü iptal edilen kısımdan geriye kalan maddede ağır ceza mahkemesine itiraz, itiraz süresi, 2.000 YTL'ye kadar olan idari para cezalarına karşı sulh ceza mahkemesine başvuru üzerine verilen kararın kesinliğine ilişkin hükümler kanunda kalmıştır. Bu durum garip bir karmaşa doğurmakta ve 140. maddeyi iptal edilen kısım ile bağlantılı ve fakat iptal edilmemiş, dolaylı biçimde sulh ceza mahkemesini hâlâ görevli ve ağır ceza mahkemesini de itiraz mercii gösteren bir madde haline getirmektedir. Nitekim bu yüzden TBMM iptal kararı üzerine bir düzenleme yapar iken, maddenin iptal edilmemiş bu kısmını da tekrar ele alarak tutarlı bir bütünlük sağlamış oldu.

2) Anayasa Mahkemesi'nin 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 5454 sayılı Yasa ile değişik 140. maddesinin belirtilen cümlesinin iptali talebi hakkında verdiği karar bir önceki kararıyla birebir aynı gerekçeleri içermektedir. Açıklamalar yapıldıktan sonra verilen hüküm cümlesi ve temel gerekçesi şudur:

“Belirtilen nedenlerle kural olarak, idarenin kamu gücü kullandığı ve kamu hukuku alanına giren işlem ve eylemleri idarî yargı, özel hukuk alanına giren işlemleri de adli yargı denetimine tabi olacaktır.

Anayasa'nın değişik maddelerinde kurumsallaşan ve 125. maddesinde belirtilen idarî-adli yargı ayırımına ilişkin düzenlemeler nedeniyle idarî yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adli yargının görevlendirilmesi konusunda yasakoyucunun geniş takdir hakkının bulunduğu söylemek olanaklı değildir. İtiraz başvurusuna konu olan idarî para cezası, idare tarafından kamu gücü kullanılarak Yasada belirtilen kurallara uymayanlara idarî bir yaptırımın uygulanması niteliğinde olduğundan, çıkacak uyuşmazlıkların çözümünde de idarî yargının görevli kılınması gerekir.

Bu nedenlerle, itiraz konusu kural Anaya-

sa'nın 125. ve 155. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir”

(Esas Sayısı: 2006/75 Karar Sayısı: 2006/99 Karar Günü: 4.10.2006 Resmi Gazete Tarihi: 06.04.2007-Resmi Gazete Sayısı: 26485)

Bu durumda Anayasa Mahkemesi'nin konunun özüne yaklaşımında bir istikrar bulunduğu söylenebilir. İdari para cezası bir idari uyuşmazlıktır. Kanun koyucu bir idari uyuşmazlık hakkında adli yargı yerini görevli saymak hususunda takdir yetkisine sahip değildir.

KABAHATLER KANUNU'NUN 3. MADDESİ

Aslında aynı yaklaşım öz itibarıyla Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinin iptali hakkındaki Anayasa Mahkemesi kararında da bulunmaktadır.

“... Anayasa'da idari ve adli yargının ayrılığı kabul edilmiştir. Bu ayırım uyarınca idarenin kamu gücü kullandığı ve kamu hukuku alanına giren işlem ve eylemleri idari yargı, özel hukuk alanına giren işlemleri de adli yargı denetimine tabi olacaktır. Buna bağlı olarak idari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adli yargının görevlendirilmesi konusunda yasakoyucunun geniş takdir hakkının bulunduğunu söylemek olanaklı değildir.

Ceza hukukundaki gelişmelere koşut olarak, kimi yasal düzenlemelerde basit nitelikte görülen suçlar hakkında idari yaptırımlara yer verildiği görülmektedir. Daha ağır suç oluşturan eylemler için verilen idari para cezalarına karşı yapılacak başvurularda konunun idare hukukundan çok ceza hukukunu ilgilendirmesi nedeniyle adli yargının görevli olması doğaldır. Ancak, idare hukuku esaslarına göre tesis edilen bir idari işlemin, sadece para cezası yaptırımı içermesine bakılarak denetiminin idari yargı alanından çıkarılarak adli yargıya bırakılması olanaklı değildir.

Bu durumda, itiraz konusu kuralla diğer yasalardaki kabahatlere yollama yapılarak, yalnızca yaptırımın türünden hareketle ve idari yargının denetimine tabi tutulması gereken alanlar gözetilmeden, bunları da kapsayacak biçimde başvuru yolu, itiraz, bunlara ilişkin usul ve esasların değiştirilmesi, Anayasa'nın 125. ve 155. maddelerine aykırıdır, Kural'ın iptali gerekir.”

(Esas Sayısı: 2005/108, Karar Sayısı: 2006/35,

Artık niçin diğer idari para cezalarından bazılarında sulh ceza mahkemesinin görevli olduğunu, bazılarında ise idari yargının görevli olduğunu; Anayasa Mahkemesi'nin hangisini iptal edeceğini, hangisini iptal etmeyeceğini irdelemeyebilmek teknik olarak mümkün değildir.

Karar Günü: 1.3.2006 Resmi Gazete Tarihi: 22 Temmuz 2006 Resmi Gazete Sayısı: 26236)

Ancak bu kararın yukarıda yapılan alıntıda son paragrafında, yukarıda değindiğimiz diğer Anayasa Mahkemesi iptal kararlarından farklı olarak “yalnızca yaptırımın türünden hareketle ve idari yargının denetimine tâbi tutulması gereken alanlar gözetilmeden, bunları da kapsayacak biçimde” kanuni düzenleme yapılmış olması hali sadece hukuka aykırı görülmesi, bir anlamda ölçüt belirtilmeden idari yaptırımlardan bazılarının adli yargı, bazılarının ise idari yargı alanına bırakılması kanun koyucunun takdirinde ve mümkün sayılmıştır.

Bu durumda Kabahatler Kanunu'na ilişkin Anayasa Mahkemesi kararından hareketle bütün idari para cezaları, idari bir uyuşmazlık niteliğinde olduğu için bunlara karşı idari yargının görevli olduğunu söyleyebilmek artık mümkün değildir. Anayasa Mahkemesi bu konuda, kriteri aslında belli olmayan bir tercih ve takdir yetkisini kanun koyucuya bırakmıştır. Artık niçin diğer idari para cezalarından bazılarında sulh ceza mahkemesinin görevli olduğunu, bazılarında ise idari yargının görevli olduğunu; Anayasa Mahkemesi'nin hangisini iptal edeceğini, hangisini iptal etmeyeceğini irdelemeyebilmek teknik olarak mümkün değildir.

Nitekim bu yaklaşım üzerine, 6.12.2006 tarihli ve 5560 sayılı Kanunun 31. maddesi ile değişik 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinin son hali aşağıdaki gibidir:

“MADDE 3.- (Değişik: 5560 - 6.12.2006 / m.31)

(1) Bu Kanunun;

a) İdari yaptırım kararlarına karşı kanun yolu-

na 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.”

Bu madde uyarınca, bir idari yaptırıma karşı hangi yargı yerinin görevli olduğunu belirlemek için, önce kanununda yargı yerinin görevine ilişkin özel bir düzenleme olup olmadığına bakılır. Eğer kanununda Kabahatler Kanunu'ndan ayrı bir yargı yeri görevli sayılmış ise bu kural uygulanır. Herhangi bir özel düzenleme yok ise, Kabahatler Kanunu gereği sulh ceza mahkemesi görevli olacaktır.

Dolayısıyla, Kabahatler Kanunu'nun düzenlediği idari yaptırımlara karşı adli yargıyı esas alan ve genel görevli sayan yaklaşımı kanunkoyucu benimsemiş, idari yargının görev alanına giren idari yaptırımların ise ancak kendi kanunlarında açıkça düzenlenmiş olmasını aramıştır. Öyleyse, bu düzenleniş biçimine göre Kabahatler Kanunu kapsamına girecek bir idari yaptırım hakkında kanun yolunu gösteren açık bir hüküm yok ise, Kabahatler Kanunu'nun sulh ceza mahkemesini esas alan hükümü devreye girecektir.

Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı ile sulh ceza mahkemesine ilişkin görevli yargı yeri düzenlemesi iptal edilmiş ve yerine idari yargının görevli olduğuna dair açık düzenleme kabul edilmiş bulunan Sosyal Sigortalar Kanunu 140. maddesi uyarınca kesilen bir idari yaptırıma karşı bu şekilde Kabahatler Kanunu'nun genel kanun yolu düzenlemesinin devreye girmesi kanunun ifade biçimi sebebiyle söz konusu değildir. Bu yüzden olsa gerek, Kabahatler Kanunu'nun genel hükümlerine özgü erken ödeme indirimi, dava açmanın ödeme mecburiyetini kaldırmayacağı gibi hükümlere maddenin yeni halinde yer verilmiştir.

Aslında Kabahatler Kanunu'nun 3/b maddesi gereği, idari para cezası söz konusu olduğunda, kanunundaki özel görevli yargı yeri düzenlemesi dışında Kabahatler Kanunu'nun genel hükümlerinin tüm idari para cezaları için uygulanması söz konusu iken, Sosyal Sigortalar Kanunu'nun yeniden düzenlenen 140. maddesinde bu hususta da özel bir düzenlemeye gidilmiş ve Kabahatler Kanunu'na paralel ve fakat ayrıntıda önemli ayrılık içe-

ren düzenleme getirmiştir. Ancak “bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri uygulanır” hükmüne yer vererek, Kabahatler Kanunu düzenlemelerinden ayrılan kendi düzenlemelerine öncelik vermiştir.

SONUÇ OLARAK

1) Aslında, kanun koyucunun Anayasa Mahkemesi'nin Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesini iptal ederken gösterdiği tutuma göre değil, Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 140. maddesine ilişkin verdiği her iki iptal kararı gerekçesinden hareketle, kesinlikle idari nitelikte uyuşmazlıklar olan tüm idari para cezalarından kaynaklanan uyuşmazlıklarda idari yargı yerlerini görevli olarak düzenleyen gerekli kanuni değişiklikleri yapması, bu meyanda Anayasa Mahkemesi'nin de, hem Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinin iptalinden sonra kabul edilmiş yeni halini, hem de idari para cezalarına karşı adli yargı yerlerine itiraz öngören diğer kanun hükümlerini, itiraz suretiyle önüne geldiği takdirde iptal etmesi beklenir.

2) Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 140. maddesi idari yargı yerine görevli kabul eden, ancak özel dava süresi ve Kabahatler Kanunu genel hükümlerine benzer hükümler içeren yeni hali idari para cezaları konusunda bir tutarlılık oluşturma kapsamında “bir bütünün parçası olarak” yeniden düşünülmelidir. Çünkü çeşitli süreler, usuller getiren bir sürecin her kanundaki para cezası bakımından farklılıklar içermesi önemli hak kayıplarına ve karışıklıklara sebep olma ihtimalini taşır.

3) Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 140. maddesinin yeni hali gereği:

a) “İdarî para cezaları ilgiliye tebliğ edilmekle tahakkuk eder”. Oysa idari para cezasının tahakkukundan önce ilgiliye para cezası gerektiren durumun bildirilmesi, bir açıklama ve savunmasının alınması, işlemin ancak ondan sonra tahakkuk ettirilmesi yaptırımlar hakkındaki ulusalüstü standartlara uygundur.

b) Tebliğden itibaren onbeş gün içinde ödeme mecburiyeti, idari para cezasına kurum nezdinde itiraz edilmesi üzerine durur. İtirazın reddi kararının başvurana tebliği üzerine de tekrar onbeş gün içinde ödeme mecburiyeti başlar. Bu süre içinde ödeme yapılmaması halinde gecikme cezası uygu-

İdari para cezasına hükmeden makamın bulunduğu ilin yargı çevresine girdiği idare mahkemesi, davanın açılacağı idare mahkemesi olacaktır.

lanır. Oysa dava açma süresi itirazın reddi kararının tebliğinden itibaren otuz gündür. Ödeme tarihi ile dava açma süresinin aynı olmasını gerektiren bir paralellik ihtiyacı var iken, aynı olmamasının geçerli bir sebebi bulunmamaktadır. Kişinin dava açma süresi var iken, gecikme cezasız ödeme süresinin daha önce bitiyor olmaması, hukuki değerlendirme hakkı bakımından farklı süreler karmaşasına yol açar kanaatindeyim.

c) Davanın, idari para cezasına karşı yargı yoluna başvuranın aleyhine sonuçlanması halinde peşin ödeme indiriminin iadesi düzenlenmiştir. Hem ödeme yapmış, hem de yasal başvuru hakkını kullanmış kişiler bakımından bu, meşru idarenin denetimi için gerekli dava açma hakkından caydırma ya yönelik olup, bu tür bir düzenleme tarzı hizmet gerekleri ve idari para cezasının işlevi ile açıklanamaz.

d) Sosyal Sigortalar Kanunu'nun yeni 140. maddesinde, “... otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurabilirler.” ifadesi kullanılmıştır. Yetkili idare mahkemesi, İdari Yargılama Usulü Kanunu'na göre belirlenecektir. Bu Kanununun 32. maddesine göre, kanunun diğer maddelerinde (33, 34, 35, 36, 37) veya özel kanunlarda yetkili idare mahkemesinin gösterilmemiş olması halinde, “yetkili idare mahkemesi, dava konusu olan idari işlemi veya idari sözleşmeyi yapan idari merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesidir.” Bu durumda idari para cezasına hükmeden makamın bulunduğu ilin yargı çevresine girdiği idare mahkemesi davanın açılacağı idare mahkemesi olacaktır.

e) İdari para cezasına karşı, dava açmadan önce İTİRAZ'ın zorunlu olup olmadığı da önem taşımaktadır. Maddenin metninde teknik bir karışıklık da bulunmaktadır. İdari para cezasına karşı itirazın zorunlu olmadığı, “... Kurumun ilgili ünitesine itiraz edebilir” ifadesinden anlaşılmaktadır. İdari para cezasının tebliği ile tahakkuk ediyor olması ve onbeş günlük ödeme süresinin de başladığının

İsteğe bağlı itiraz sadece ödeme mecburiyetini değil, işlemeye başlamış olan dava açma süresini de durdurur.

gösterilmesi aslında “yürütülebilir ve kesin” bir idari işlemin tebliğ ile ortaya çıktığını göstermekte ve idare hukuku uygulamalarına göre, itiraz mecburi değil ise, dava açma süresi bu ilk tebliğ işleminden başlamaktadır. İsteğe bağlı itiraz sadece ödeme mecburiyetini değil, işlemeye başlamış olan dava açma süresini de durdurur. İtirazın reddi üzerine itiraz edinceye kadar geçmiş süre de hesaplanarak kalan sürede dava açılacaktır. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesinin öngördüğü ve yargı kararlarına da yansıyan, itirazın mecburi olmadığı durumlardaki uygulama budur.

Ancak madde metninde itirazı isteğe bağlı olduğunu düşündüren bir ifade kullanılmış olmasına rağmen, “Kurumca itirazı reddedilenler kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurabilirler.” denilmesi dikkate alındığında, dava açma süresinin ancak itirazın reddinden sonra başlamasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Bu durumda “itiraz edilebilir” denilmesine rağmen, itirazın, dava açılacak ise zorunlu bir usul olarak getirilmiş olduğu kanaati ağır basmaktadır.

Aslında bu durum henüz bir idari para cezasına hükmedilmeden önce yapılması gereken ilginin savunmasını, açıklaması almak gibi bir idari usulü kanun koyucu, idari para cezasına hükmedildikten sonra itiraz görüntüsü altında yaptırmayı ve idarenin bir hatası var ise, dava öncesinde bu hatanın düzeltilebilmesine imkân verecek şekilde bu itirazı, kişiye bir hak olarak vermekten çok, kendisine bir düzeltme imkânı olarak düzenliyor demektir. Yapılması gereken husus, idari para cezası kesmek gibi kamu gücünü kullanan uygulamalarda idarenin idari para cezasına hükmetmeden önce açıklama ve savunma istemesi, yarı yargısal bir usul kullanılarak kişilerin dava açmak mecburiyetinde kalmadan haksızlıklara karşı etkin savunma imkanının, bir idari yaptırım süreci içinde sağlanmasıdır. Çünkü idari para cezalarına ilişkin davalar, bu davalara ister sulh ceza mahkemelerinde isterse idare

re mahkemelerinde bakılsın, hukuka uygunluk denetimi yapılırken; yargı yerleri tarafından idari yaptırıma karar veren idarenin kendi tespitleri ve tutanakları birer belge gibi ele alınarak; işlemin hukuka uygunluğu denetlendiğinden, idari para cezasını gerektirir olay, bir hata, kusur ve kasıt olmadığını iddia edene ispat külfeti de yüklemekte ve etkin bir yargısal korunmadan yararlanmasına engel olmaktadır.