

İŞ KANUNUNDAKİ İDARİ PARA CEZALARINA KARŞI BAŞVURU VE İTİRAZ

I-GİRİŞ

İş Kanununda pek çok idari para cezası bulunmaktadır. Söz konusu idari para cezalarına karşı kişi ve kuruluşların yargı organlarına itiraz ve başvuruları olmaktadır. Şu anki uygulamaya gelene kadar itiraz ve başvuru usulü konusunda pek çok değişiklik yapılmıştır.

Kural olarak hukuk ve ceza yargılaması adli yargıda, idari yaptırım gerektiren eylem ve işlemler ile idari uyuşmazlıklar ise idari yargıda görülür. Ancak özel ceza yasasında bu ayırımı uymayan, unsurları ve ölçüsü çok kolay ortaya konulamayan, idari yaptırıma karşı açıkça adli yargıyı görevli kılan düzenlemeler mevcuttu. Bu anlamda idari yaptırımın adli yargıda denetimi, adli cezaların idarece verilmesi ve adli yargıda denetimi, idari ceza ve müsadereenin farklı yargı yerlerinde görülmesi söz konusu olabilmekteydi[1].

II- İDARİ PARA CEZASINA BAŞVURU VE İTİRAZ

1. A. Tarihsel Değişimler

Cezaya karşı başvuru konusundaki düzenlemede çok değişiklik yapılmıştır. Birbirinden farklı yasal düzenlemeler ve yargı kararları neticesinde, 4857 sayılı İş Kanunundaki idari para cezaları 10.06.2003-31.05.2005 tarihleri arasında idari yargının, 01.06.2005-18.12.2006 tarihleri arasında adli yargının, 19.12.2006-07.02.2008 tarihleri arasında yeniden idari yargının ve en son olarak 08.02.2008 tarihinden itibaren adli yargının görev alanına girmiştir.

4857 sayılı Kanundaki ilk şekliyle bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilirdi. 31 Mart 2005 tarih ve 25772 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ile İş Kanunundaki para cezalarına itiraz usulü de değiştirilmiştir. Yürürlüğe girişi ertelenen Kabahatler Kanunu, Türk Ceza Kanunu ile birlikte 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe girmiş ve itirazlar bu tarihten sonra 15 gün içerisinde sulh ceza mahkemesine yapılır hale gelmiştir. Kabahatler Kanununun genel bir kanun niteliğini gösteren ve "bu kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır" şeklinde düzenlenen 3 üncü maddesi, açılan iptal davası sonucunda Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiş, iptal edilen bu madde 19.12.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5560 sayılı Kanunla yeniden düzenlenmiştir. Bu yeni düzenlemeye göre, Kabahatler Kanununun kanun yollarına başvuruya ilişkin hükümleri, özel kanunlarda başka bir hüküm yoksa uygulanacaktır. Buna göre, idari yaptırım kararlarına karşı başvurulacak kanun yolları bakımından öncelikle her kabahate ilişkin özel kanunlardaki hükümler uygulanacak, özel kanunlarda hüküm bulunmayan hallerde ise Kabahatler Kanununun 27 ila 31 inci maddeleri uygulanacaktır.

4857 sayılı İş Kanununun 108 inci maddesinde idari para cezalarına karşı idare mahkemesine başvurulacağına ilişkin özel hüküm bulunduğundan, Kabahatler Kanununun 3 üncü maddesindeki değişikliğin yürürlüğe girdiği 19.12.2006 tarihinden itibaren, İş Kanunundaki idari para cezaları yeniden idari yargının görev alanına girmiştir.

Son olarak 08.02.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5728 sayılı Kanun, 4857 sayılı İş Kanunundaki idari para cezaları ile ilgili olarak idare mahkemelerini görevli kılan 108 inci maddenin II nci fıkrasını yürürlükten kaldırmıştır. Bu düzenleme ile birlikte, 4857 sayılı İş Kanunundaki idari para cezalarına karşı başvurulacak kanun yollarını düzenleyen özel bir hüküm kalmadığından, Kabahatler Kanununun 27 ila 31 inci maddeleri uyarınca kabahatlere ilişkin genel kanun yolları devreye girecektir. Böylece, İş Kanunundaki idari para cezaları 08.02.2008 tarihinden itibaren yeniden adli yargının görev alanına girmiş bulunmaktadır[2].

1. B. İdari Para Cezalarının Ceza Kanunundan Ayrılması ve Adli Yargının Yerindeliği

İş hukukundaki ceza hükümlerinin "sosyal ceza hukuku" adıyla anılarak genel ceza hukukundan ayrılması isabetlidir. Nitekim geçmiş dönemde yaşanan kimi olumsuzluklar da dikkate alınarak yeni yasada tüm para cezalarının bir idari para cezası niteliği taşıdığı açıkça belirtilmiştir. Yine buna uygun olarak 4857 sayılı İş Kanununun 08.02.2008'de 5728 sayılı Kanunla değiştirilene kadar yürürlükte kalan metninde, anılan para cezalarının bir idari makamca verileceği ve buna itirazın da idari yargıya dava olarak yapılabileceği dile getirilmişti. Bu sistemin, anılan yaptırımları gerçek bir ceza niteliğinden ve böylece gerçek bir suç ve ceza niteliğiyle tekerrür vs. gibi ceza hukuku kurumlarından uzaklaştırılması olumlu yanlarıydı. Fakat iş hukuku alanında bilgiyi de gerektiren bir yargılamayı gündeme getirebileceğinden, biraz farklı sistemle çalışan idari yargı yerlerinin yeter derecede iş hukuku bilgisini de gerektireceği söylenebilir. Keza mevcut sistemin zaten yürürlükte olan genel idari yargılama sistemine ne derece uygunluk taşıdığı da tartışmaya açıktı. Ancak, 30.03.2005 tarih ve 5326 sayılı yasa olup da 01.06.2005'ten itibaren yürürlüğe giren Kabahatler Kanunu idari yaptırım uygulanan haksızlıkları kabahat olarak algılamış ve kendi genel hükümlerinin diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanacağını öngörmüştür. İşte bu genel hükümlerden birisi de idari para cezası kararına karşı işletilebilecek başvuru kanun yoludur. Buna göre, 01.06.2005'ten itibaren idarece verilen idari para cezalarına karşı kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren 15 gün içinde Sulh Ceza Mahkemesine (hakimliğine) başvurulabilecektir[3].

Mücbir nedenden dolayı 15 günlük süre geçirilmiş ise, bu nedenin ortadan kalktığı tarihten itibaren en geç yedi gün içinde karara karşı başvuruda bulunulmalıdır.

1. C. İdari Yargıya Yapılacak Başvurular

Kabahatler Kanununun 27 inci maddesine göre, sulh ceza mahkemeleri sadece idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararlarına karşı görevli kılınmıştır.

Kabahatler Kanununun 16 ncı maddesindeki "idari tedbirler, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirlerdir" hükmüyle, özel yasalarda yer alan diğer idari yaptırımlar için idari yargıya başvurulmaya devam edeceği açıktır.

Hangi yaptırımlar için idari yargıya başvurulacağı Kabahatler Kanununun 19 uncu maddede sayılmıştır: "bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi, işyerinin kapatılması, ruhsat veya ehliyetin geri alınması, kara, deniz veya hava nakil

aracının trafikten veya seyrü seferden alıkonulması gibi yaptırımlar olarak örneklendirilen ve bunlara benzer tedbirler" için idari yargıda dava açılacaktır.

1. D. Başvuru Üzerine Alınan Yargı Kararlarının Kesinliği Sorunu

5326 sayılı Kabahatler Kanununun 28 inci maddesinin 10 uncu fıkrasında, "Üçbin Türk Lirası dahil idari para cezalarına karşı başvuru üzerine verilen kararlar kesindir." hükmü yer almaktadır. Söz konusu düzenleme 06/12/2006 gün ve 5560 sayılı Kanunun 35 inci maddesi ile değiştirilmeden önce: "İkibin Türk Lirası dahil idari para cezalarına karşı başvuru üzerine verilen kararlar kesindir", şeklinde hüküm içermekteydi.

5326 sayılı Kabahatler Kanununun 17 nci maddesinin 7 nci fıkrasında idari para cezalarının her takvim yılı başından geçerli olmak üzere o yıl için tespit edilen yeniden değerlendirme oranında artırılacağı hüküm altına alınmışken, 2000 ya da 3000 TL'lik sınırın otomatik olarak artırılmasına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle, yeni bir kanunla değiştirilene kadar, üçbin TL dahil bu miktara kadar olan idari para cezalarına karşı üst bir yargı merciine itiraz/temyiz yolu kapalıdır.

Kabahatler Kanununda belirtilen söz konusu miktarın altında kalan idari para cezalarına karşı itiraz yolunun kapalı olması konusunda Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmıştır. Anayasa Mahkemesi ise özet olarak, yasa yoluna ilişkin düzenlemelerin, yargılama usulü kapsamında olduğu, yargılamanın olabildiğince hızlı sonuçlanması ve suçluların bir an önce cezalandırılması gerektiğinden her karara karşı değil, fakat önemli kararlara karşı kanun yoluna gidilmesi gereğinin benimsendiği, mahkemelerce verilen tüm kararlara karşı kanun yolunun açık tutulması durumunda, kanun yolu kurumunun işlemez duruma getirebildiği, ceza adalet sisteminde "önemsiz sayılabilecek suçlar" kategorisi içerisinde mütalaa edilebilmeleri mümkün bulunan doğrudan para cezası verilmesini gerektiren suçlar için öngörülen temyiz edilebilme sınırının, paranın bugünkü satın alma gücü karşısında adalet duygusunu rencide edecek veya hukuk devleti kavramıyla bağdaşmayacak sonuçlara yol açacak boyutta bulunmaması nedeniyle, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmadığına[4], karar vermiştir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin eki 7 nci Protokolünün 2 nci maddesinin birinci fıkrası ile tanınan, iki dereceli yargılanma hakkının kullanılması, yasa düzenlenmiş haliyle az önemli suçlar bakımından istisnaya tabi tutulabileceğinin yine aynı maddenin ikinci fıkrasında düzenlenmiş olması, "Üçbin Türk Lirası dahil idari para cezalarının" niteliği gereğince "önemsiz sayılabilecek suç" kapsamında değerlendirilebilecek olması durumları birlikte düşünüldüğünde; kanun yolunu engelleyen Kabahatler Kanununun 28 inci maddesinin 10 uncu fıkrasının iki dereceli yargılanma hakkıyla çelişmediği sonucuna varılmaktadır[5].

1. E. İtiraz Merciiindeki Değişiklikler ve Son Durum

5326 sayılı Kabahatler Kanununun 29 uncu maddesine göre, mahkemenin verdiği son karara karşı, Ceza Muhakemesi Kanununa göre itiraz edilebilirdi. Bu itiraz, kararın tebliği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde yapılırdı.

Geçmiş dönemde sulh ceza mahkemesinin kararlarına karşı itirazlar için ağır ceza mahkemesine müracaat edilirdi. 6217 sayılı Kanun ile 14.04.2011 tarihinden itibaren sulh ceza mahkemesinin kararlarına karşı Ceza Muhakemesi Kanununa göre itirazda bulunulur hükmü getirildiğinden itirazlar asliye ceza mahkemesine yapılmaktaydı.

18.06.2014 tarih ve 6545 sayılı Kanunla[6] başvuru ve itiraz mercii tekrar değişmiştir: Sulh ceza mahkemeleri kaldırılmış, sulh ceza hakimliği kurulmuş, asliye ceza mahkemeleri genel görevli olarak kabul edilmişlerdir. Artık İş Kanununa ilişkin idari para cezaları için başvurulacak mercii sulh ceza hakimliğidir.

Sulh ceza hakimi tarafından verilen kararlara yapılacak itirazların incelenmesi, o yerde birden fazla sulh ceza hâkimliğinin bulunması hâlinde, numara olarak kendisini izleyen hâkimliğe; son numaralı hâkimlik için bir numaralı hâkimlik; ağır ceza mahkemesinin bulunmadığı yerlerde tek sulh ceza hâkimliği varsa, yargı çevresinde görev yaptığı ağır ceza mahkemesinin bulunduğu yerdeki sulh ceza hâkimliğine; ağır ceza mahkemesinin bulunduğu yerlerde tek sulh ceza hâkimliği varsa, en yakın ağır ceza mahkemesinin bulunduğu yerdeki sulh ceza hâkimliğine aittir.

İtiraz, hakim veya mahkeme kararına karşı, kanunun ayrıca hüküm koymadığı hallerde ilgililerin kararı öğrendiği tarihten itibaren yedi gün içinde kararı veren mercie verilecek bir dilekçe veya tutanağa geçirilmek koşulu ile zabıt katibine beyanda bulunmak suretiyle yapılır. Kararına itiraz edilen hakim veya mahkeme, itirazı yerinde görürse kararını düzeltir; yerinde görmezse en çok üç gün içinde, itirazı incelemeye yetkili olan mercie gönderir.

İtiraz hakkında duruşma yapılmaksızın karar verilir. İtiraz yerinde görülürse mercii, aynı zamanda itiraz konusu hakkında da karar verir. Kanunda itiraz merciiin ne kadar sürede karar vereceği sınırlandırılmamış ancak, mümkün olan en kısa sürede bu kararın verileceği, belirtilmiştir.

İtiraz merciiin belirlenmesinde yanılma, başvuranın haklarını ortadan kaldırmaz. Bu halde başvurunun yapıldığı mercii, başvuruyu derhal görevli ve yetkili olan mercie gönderir.

1. F. İtiraz ve Başvuruyu Kimler Yapabilir

Kabahatler Kanununun 27 nci maddesine göre, (aleyhinde idarî yaptırım kararı verilen kimse) bizzat başvuru yoluna gidebileceği gibi, onun adına kanuni temsilci veya avukat tarafından da başvuruda bulunabilir.

Hemen belirtmek istiyoruz ki; bir soruşturma veya kovuşturma konusu eylem nedeniyle idari yaptırım kararı verilmesi halinde buna varsa mağdur, müşteki veya katılanın itiraz hakkı bulunmamaktadır. Çünkü suçtan zarar gören, mağdur veya müşteki ya Kabahatler Kanununun 27 nci maddesinin 6 ncı fıkrasına göre ancak "kovuşturmayaya yer olmadığı kararı"na itiraz edebilir. Ya da bir davada katılan sıfatını almış kimse 7 nci fıkraya göre fiilin suç oluşturmaması nedeniyle verilen beraat kararına karşı (istinaf/temyiz) kanun yoluna gidebilir.

Kanunun 25 inci maddesinde idari yaptırım kararına ilişkin tutanakta açıkça gösterilmesi gereken hususlar tek tek gösterilmiş, 26 ncı maddede idari yaptırım kararının, "ilgili kişiye" tebliğ edileceği belirtilmiştir. Başvurunun mahkemece incelenmesini düzenleyen 28 inci maddede de "başvuru sahibi ve avukatı, ilgili kamu kurum ve kuruluşunun temsilcisi, varsa tanıklar"ın dinlenilip "aleyhinde idari yaptırım kararı verilen ve hazır bulunan tarafa" son sözün sorulacağı ifade edilmiştir. Kabahatler Kanununda "suçtan zarar gören, mağdur, müşteki, katılan" gibi bir suç soruşturma veya kovuşturmasının süjesi olabilecek taraflara yer verilmemiştir. Dolayısıyla bir kimse 27 nci maddenin 6 ve 7 nci fıkralarındaki kovuşturmaya yer olmadığına dair kararın veya beraat kararının tarafı değilse salt idari yaptırıma konu eylemin mağduru olarak fail hakkındaki idari yaptırım kararına karşı Kabahatler Kanununun 27-29 uncu maddelerindeki başvuru ve itiraz yoluna başvuramaz. Aksi halde mahkemece Kanunun 28/1-b maddesi uyarınca yapılacak ön inceleme sonucunda; başvuranın buna hakkı bulunmadığından başvurunun reddine karar verilmelidir. Kabahatler Kanununa göre itiraz yasa yoluna ise başvuru yoluna gidebilenlerin yanı sıra ilgili kamu kurum ve kuruluşunun temsilcisi veya vekili de gidebilir[7].

III. SONUÇ

İş Kanunundaki idari para cezalarına karşı kanun yollarına başvurma ve itiraz mercileri, kesin olan miktarlar zaman içinde değişmiştir.

İdari para cezalarını sonuçta idarenin vermesi, idarenin eylem ve işlemlerine karşı da genel olarak idari yargının görevli olmasına rağmen İş Kanunundaki idari para cezaları için itiraz ve başvuru mercii Kabahatler Kanunuyla birlikte adli yargı olmuştur. Böylece, idari yaptırımlara karşı tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde yetkili sulh ceza hakimliğine başvuruda bulunulmalıdır.

Hakim ya da mahkeme kararına karşı itiraz, kararın öğrenildiği tarihten itibaren yedi gün içinde kararı veren mercie verilecek bir dilekçe veya tutanağa geçirilmek koşulu ile zabıt katibine beyanda bulunmak suretiyle yapılır. Kararına itiraz edilen hakim veya mahkeme, itirazı yerinde görürse kararını düzeltir; yerinde görmezse en çok üç gün içinde, itirazı incelemeye yetkili olan mercie gönderir. Bu mercii ise, o yerde birden fazla sulh ceza hâkimliğinin bulunması hâlinde, numara olarak kendisini izleyen hâkimliği; son numaralı hâkimlik için bir numaralı hâkimlik; ağır ceza mahkemesinin bulunmadığı yerlerde tek sulh ceza hâkimliği varsa, yargı çevresinde görev yaptığı ağır ceza mahkemesinin bulunduğu yerdeki sulh ceza hâkimliği; ağır ceza mahkemesinin bulunduğu yerlerde tek sulh ceza hâkimliği varsa, en yakın ağır ceza mahkemesinin bulunduğu yerdeki sulh ceza hâkimliğidir.

Sulh ceza hakiminin 3.000 TL dahil bu miktara kadar olan idari para cezalarına karşı başvuru üzerine verdiği kararlar kesin olduğundan itiraz yolu kapalıdır. Kesinleşen karar, derhal tahsil için mahallin en büyük mal memuruna verilir. İdari para cezası, 21.07.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilir. İdari para cezası tamamen tahsil edildikten itibaren en geç bir ay içinde durum, ilgili kamu kurum ve kuruluşuna bildirilir.

[1] Hüsamettin UĞUR, "Yüksek Mahkeme Kararları Işığında Kabahatler Kanununa Göre Kanun Yolları", TBB Dergisi, Yıl: 2010, Sayı: 89, s. 405.

[2] Müjdat ŞAKAR, İş Kanunu Yorumu, Ankara 2009, s. 695.

[3] Ercan AKYİĞİT, İş Kanunu Şerhi, Ankara 2008, s.2340.

[4] Anayasa Mahkemesinin 23.07.2009 tarihli ve E:2006/65, K:2009/114 sayılı kararı.

[5] Nazım Taha KOÇAK, "Kabahatler Kanunu Uyarınca Verilen Para Cezalarında İki Dereceli Yargılama Sorunu", Ankara Barosu Dergisi, 2014/2, s. 497.

[6] 18.06.2014 tarih ve 6545 sayılı Kanunla; sulh ceza mahkemeleri kaldırılmış ve sulh ceza mahkemelerinin yargılamaya ilişkin görevi asliye ceza mahkemesine devredilmiş ayrıca sulh ceza hakimliği de bazı konularda görevli kılınmıştır. Yürütülen soruşturmalarda hâkim tarafından verilmesi gerekli kararları almak, işleri yapmak ve bunlara karşı yapılan itirazları incelemek amacıyla sulh ceza hâkimliği kurulmuş, ceza muhakemesinin soruşturma aşamasında gözlem altına alma, şüphelinin beden muayenesi ve vücudundan örnek alınması, yakalama emri, tutuklama, adli kontrol, arama ve elkoyma gibi ceza muhakemesi işlemleri veya bazı koruma tedbirleri hakkında karar verme yetkisi bu hâkimliklere ait olmuş, sulh ceza hâkimliği ve ağır ceza mahkemelerinin görevleri dışında kalan dava ve işlere asliye ceza mahkemelerince bakılacağı (asliye ceza mahkemelerinin genel görevli olacağı) hüküm altına alınmıştır.

[7] Hüsamettin UĞUR, "Yüksek Mahkeme Kararları Işığında Kabahatler Kanununa Göre Kanun Yolları", TBB Dergisi, Yıl: 2010, Sayı: 89, s. 425.