

İDARİ PARA CEZALARININ YARGISAL DENETİMİ

Utkan ARASLI
Yargıtay 21.Hukuk Dairesi Başkanı

Plan: Giriş-İdari Para Cezasının Kapsam ve Amacı-İdari Para Cezasının Hukuksal Niteliği-İdari Para Cezasının 506 Sayılı Yasa Sistemi İçerisindeki Yeri ve Diğer Kurullarla İlişkisi-İş Mahkemeleri ve 506 Sayılı Yasadan Doğan Uyuşmazlıkların Bu Mahkemelerde Çözümleme Zorunluluğu-İdari Para Cezasına İlişkin 140. Maddenin Geçirdiği Evreler-Anayasa Mahkemesinin İdari Para Cezasına İlişkin Önceki Kararları-Anayasa Mahkemesinin 08.10.2002 Günlü 2001/225 Esas, 2002/88 Karar Sayılı Kararı ve Ortaya Çıkardığı Sonuç Değerlendirme ve Sorunun Çözümü.

GİRİŞ:

506 Sayılı Yasanın 140. Maddesinde yer alan ve Kurumca tayin ve tesbit olunan idari para cezalarına karşı; Kurumca itirazın reddi üzerine, itirazı reddedilenlerin (7) gün içerisinde Sulh Ceza Mahkemesine başvurabilmesine ilişkin kuralın Anayasa Mahkemesinin 08.10.2002 günlü 2001/225 Esas, 2002/88 Karar sayılı Kararı ile iptal edilmesi; Sosyal Sigortalar Hukuku açısından konuya yeni boyutlar getirmiştir.

Hemen söylemek gerekirse; Yüksek Mahkemenin iptal kararı sonuç itibarıyla son derece isabetlidir. Kurumca uygulanan idari para cezalarının; maddi hukuk açısından sulh ceza mahkemelerince denetlenmesi işin niteliği, ortaya çıkarıldığı sonuçlar ve mahkemelerin görevi açısından savunulması mümkün olmayan bir durumdu. Bu alanda; sulh ceza mahkemelerinin, işin yargısal denetiminden kurtarılması Sosyal Sigortalar Hukuku açısından yerinde bir sonuçtur.

Ne var ki; sözü edilen iptal kararında; idari para cezalarının yargısal denetimi yönünden öngörülen çözüm, iptal edilen ve idari para cezalarına karşı yapılacak itirazları denetlemekle görevli sulh ceza mahkemeleri kadar ortaya yeni sorunlar çıkarabilecek ve bu alanda hukuksal karmaşa yaratacak boyuttur.

Sorunun çözümü ve yapılacak yeni yasal düzenlemeye ışık tutabilme yönünden, konunun tüm yönleriyle ortaya konmasında yarar bulunmaktadır.

İşte bu inceleme ile; idari para cezasının kavram ve amacından başlamak üzere Hukuksal niteliği konunun geçirdiği Hukuksal evreler, idari para cezasına ilişkin Anayasa Mahkemesinin önceki kararlarında ortaya koyduğu esaslar, idari para cezasının 506 sayılı Yasa sistemi içerisindeki yeri ve diğer kurallarla ilişkisi, 506 sayılı Yasa sisteminden doğan uyumsuzlukların iş mahkemelerinde çözümlenme zorunluluğu ve İş Mahkemeleri Kanunu, Anayasa Mahkemesinin 08.10.2002 günlü 2001/225 Esas, 2002/88 Karar sayılı Kararı ve ortaya çıkardığı sorunlar ile Yargılama sistemimizde yer alan kimi düzenlemeler ve sorunun çözümüne ilişkin görüş ortaya konacaktır.

I – İDARİ PARA CEZASININ KAPSAM VE AMACI:

Anayasal Sosyal Güvenlik Sistemimizde, Devletin Kuracağı Sosyal Güvenlik Kuruluşları ile tüm vatandaşların Sosyal Güvenliklerinin sağlanması öngörülmüştür.

506 Sayılı Sosyal Sigortalar Yasası; Ülkemiz çalışanlarının önemli bir bölümünün sosyal güvenliklerinin yerine getirilmesini üstlenmiştir.

Bu sistemde, temel olarak, hizmet akdiyle çalışanlar kapsama alınmış ve öngörülen sosyal sigortaların işveren ve çalışanlardan alınacak primlerle sağlanması kabul edilmiştir. Sistemin yürütülebilmesi için primlerin noksansız alınabilmesi yanında, kapsamdaki tüm çalışanların Sisteme dahil edilmesi ve kayıt dışı çalışanların kalmaması zorunludur.

İşte Yasa Koyucu, 506 sayılı Yasa Sisteminin kabul ettiği Sosyal Sigortaları yürütebilmek ve üstlendiği yükümlülükleri yerine getirebilmek amacıyla oluşturmuş olduğu bir Sosyal Güvenlik Kuruluşu olan Sosyal Sigortalar Kurumuna; bir kamu kuruluşu olması nedeniyle kimi yaptırımlar uygulama hakkını tanımış ve bunları İdari Para Cezası olarak tanımlamıştır.

Bu yaptırımların yükümlüsü; 506 sayılı Yasa sisteminin yapısından kaynaklanan bir zorunlulukla işverenlerdir.

Yasanın 140.Maddesinde düzenlenen bu yaptırımların hangi nedenlere dayalı olarak ve hangi miktarlarda uygulanacağı madde içeriğinde açıkça belirlenmiştir.

Yasa Kuralı, idari yaptırım gereken işveren eylemlerini şöylece sıralamıştır:

a) 506 sayılı Yasanın 8.Maddesinde gösterilen iş yeri bildirgesinin; işçi çalıştırmaya başlanacağı tarihten önce Kuruma vermemek,

Kamu-İş; C: 7, S: 3/2004

b) Yasanın 9. maddesinde belirtilen, çalıştırılacak kimselere ilişkin işe giriş bildirgesini işe başlatmadan önce vermemek,

c) Yasanın 79.maddesinin 1.fıkrasında belirtilen:

aa) Aylık Sigorta prim bildirgesini,

bb) Dört aylık sigorta primleri bordrosunu,

cc) Aylık Sosyal Güvenlik Destek Prim bordrosunu;

süresinde Kuruma vermemek,

d) İşyeri kayıt ve belgelerini yapılacak yazılı ihtarla rağmen 15 günlük süre içerisinde; zorunlu neden olmaksızın ibraz etmemek,

e) Yasanın 79.maddesi 4.maddesinde belirtilen sigortalılara ilişkin bilgilerin yer aldığı belgeyi işyerinde asmamak,

f) Yasanın 90.maddesinde düzenlenen ve sigortalılar ile yakınlarının kimi sağlık yardımlarından yararlanmaları yönünden zorunlu bilgi ve belgeleri kuruma ve sigortalılara vermemek.

Yasanın belirlemiş olduğu bu eylemlere uygulanacak para cezası ise; güncelleştirilmiş ve 16 yaşından büyük işçiler için öngörülen aylık asgari ücretin muhtelif katları olarak belirlenmiştir.

İşte, Kurum, belirtilen türden yasal görevlerini yerine getirmediğini saptadığı işverenler için doğrudan yasanın gösterdiği para cezalarını uygulamakta ve işverenleri kuruma ve sigortalılara karşı görevlerini zamanında yerine getirmeye zorlamaktadır.

İşveren ise kendisine uygulanan bu yaptırıma karşı Yasanın göstermiş olduğu biçimde savunma ve dava hakkına sahip kılınmıştır. Kurumca belirtilen türde bir yaptırıma maruz kalan işveren önce Yasanın belirlemiş olduğu süre içerisinde bizzat Kuruma itiraz hakkına sahip kılınmış bu itiraza bir sonuç alamaması durumunda 7 günlük süre içerisinde sorunu sulh ceza mahkemesine getirme hakkına sahip kılınmıştır.

II-İDARİ PARA CEZASININ HUKUKSAL NİTELİĞİ:

İdari para cezasının yargısal denetimini hangi yargı yerinde yapılmasının gerektiğini belirlerken, bu kurumun hukuksal niteliğini öncelikle ortaya koymak gerekir.

Maddi sonuçları açısından; kimi suçlara uygulanan ve ceza mahkemele-
rinde verilen para cezalarına benzese de, idari para cezaları gerek amaç ve mahi-
yetleri gerekse bunları uygulayan makamlar itibariyle aralarında önemli farklar
mevcuttur.

Geniş manada Ceza Hukuku, toplumun intizam ve düzenini temin yönün-
de işlenmesi veya işlenmemesi gereken eylemlerle, yani suçlarla bunların önüne
geçecek vasıta ve tedbirleri, işleyenler hakkında tertip ve uygulanacak yaptırım-
ları, bu alanda yetkili makam ve mahkemelerce takibi gereken usul ve kaideler ile
yaptırımların tatbik şekillerini belirler. Bu tarif içerisinde yer alan asıl Ceza Hukuku
Suç ve Cezalar ile Emniyet Tedbirlerinden bahseder işte Maddi Ceza Hukuku de-
diğimiz bu bölüm içerisinde yer alan cezalar, Ceza Hukukunun ana konusunu
oluşturur¹.

Oysa; idari para cezalarında durum farklıdır. İnceleme konusu idari para
cezası, İdari Teşkilat içerisinde yer alan ve Kamu Kuruluşu olan Sosyal Sigortalar
Kurumu tarafından, Yasanın kendisine yüklediği kimi görevleri yerine getirmek
amacıyla uyguladığı bir yaptırım olarak ortaya çıkar.

Gerçekten, soruna, İdare Hukuku açısından yaklaştığımızda şu saptama-
ları yapmaktayız. Toplum düzenini (Kamu Düzenini) korumak, bireylerin ve toplu-
lukların güvenlik ve huzur içinde yaşamalarını sağlamak görevi olan idarenin bu
amaçla kolluk faaliyetleri olarak adlandırılan kimi faaliyetlerde bulunmaktadır.
İdare, bu tür faaliyetleri ile, birey ve toplulukların, toplum içindeki uğraş ve faali-
yetlerini denetlemekte, toplum düzeni için bir takım emir ve yasaklar koymakta
gerektiğinde temel hak ve özgürlükleri sınırlandırabilmektedir. İdarenin kolluk işle-
mlerine uymayanlar ve karşı koyanlar hakkında; mahkemelerce, para cezası, hapis,
işten yasaklama, işyerini kapatma gibi adli cezalar uygulanabileceği gibi kolluk
makamlarınca da; para cezası işyerinin kapatılması gibi idari yaptırımlar uygulan-
maktadır. Kimi idare yasalarında yer aldığı üzere; mahkemelerce hükmedilen adli
ceza yerine idare makamlarınca doğrudan doğruya verilen İdari yaptırım niteli-
ğinde cezalar öngörülmüştür. Bu tür yaptırımlarda hürriyeti bağlayıcı hapis ceza-
sına yer verilmeyip sadece para cezası ile meslek ve sanattan yasaklama yaptır-
ımları kabul edilmiştir. Para Cezalarının "Hafif" olarak nitelenmesine rağmen söz
konusu işlemler yargısal ya da adli nitelikte olmayıp idari yaptırım uygulanmasın-
dan ibarettir².

İdari yaptırım, temelde, bir idari organın kendi alanındaki bir konuda;
irade açıklamasından ibarettir. İdari Karar olarak ortaya çıkan bu işlem, idarece

¹ Prof. M.Tahir TANER, Ceza Hukuku, Umumi Kısım Sayfa: 2

² Prof.Dr. Metin GÜNDAY, İdare Hukuku, 4.Bası, Sayfa:191,203 Prof.Dr. Lütfi DURAN, İdare Hukuku,
1982, Sayfa: 268,271

Kamu-İş; C: 7, S: 3/2004

tek yanlı olarak alınır ve ilgilinin hukuki durumu üzerinde etki yapar. İdare Hukuku açısından idarenin ceza uygulaması bir koşul işlemidir. Bu tür bir işlemle belli bir kişi hukuk kurallarınca önceden düzenlenmiş bulunan nesnel ve kişilik dışı bir hukuki statüye sokulmaktadır³.

Soruna Sosyal Sigortalar Hukuku ve Sosyal Sigortalar Kurumu açısından yaklaşınca şu durumu saptamaktayız:

Oluşumu son olarak 24.08.2000 günlü 616 sayılı KHK ile ortaya konulan Kurum Başkanlığı; 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile 2925 Sayılı Tarım İşleri Sosyal Sigortalar Kanununa tabi olan sigortalıların, bu Kanunlarda yer alan hükümler çerçevesinde Sosyal Güvenliklerini sağlamak ve Kanunlarda verilen görevleri yerine getirmek üzere oluşturulmuş, tüzel kişiliği haiz idari ve mali özerkliğe sahip özel hukuk hükümlerine tabi bir Devlet kuruluşu kısaca bir Kamu Tüzel Kişisidir. Başkanlık, 24.08.2000 günlü 618 sayılı KHK ile oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumuna bağlıdır. Arada Sosyal Sigorta Kurum Başkanlığı olsa da Sosyal Sigortalar Kurumu merkezi Devlet içerisinde yer alan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı bir Kuruluş statüsündedir.

Yukarıda gösterildiği üzere Anayasal temel sosyal güvenlik görevini Ülke Çalışanlarının çok büyük bir bölümü yönünden yerine getirmekle yükümlü bu Kamu Kuruluşunun; yükümlülerine, belli yasal koşulların oluşması halinde İdare Hukuku açısından doğrudan uyguladığı idari para cezası bir idari yaptırım olarak ortaya çıkar. İdare Hukuku içerisinde yer alan bir idari karar olarak nitelendirilir. Kısaca adı her ne kadar idari para cezası olarak anılsa da hukuksal açıdan bu yaptırım bir kural işleminden başka bir şey değildir.

III- İDARİ PARA CEZASININ 506 SAYILI YASA SİSTEMİ İÇERİSİNDEKİ YERİ VE DİĞER KURULLARLA İLİŞKİSİ:

506 Sayılı Yasa, temelde, sigortalılığın oluşumu, sigortalı, işveren ve Kurum hak ve yükümleri ile aralarındaki ilişkileri düzenleyen kimi ilke ve kurallara yer vermektedir.

Hemen belirlemek gerekirse; Sigortalılık, Yasanın belirlediği koşullarda kendiliğinden oluşan Kamusal bir statü ortaya çıkarır. Bu statüden doğan hak ve yükümlerden kaçınılamaz ve vazgeçilemez. Kurumun gerek sigortalı ve gerekse işveren yönünden yaptığı işlemler birer kural işlem niteliğindedir. Yukarıda belirtildiği üzere; idari para cezası da, Kurumun kural işlem niteliğinde bir idare işlemidir. Bu işlemin ilişkin olduğu nedenler, tamamen, 506 sayılı yasanın düzenlediği temel

³ GÜNDAY,a.g.e. Sh: 374, DURAN, a.g.e.Sh.101

Kamu-İş; C: 7, S: 3/2004

Kurum ve kurallarla iç içe girmiş ve bunlardan kopması mümkün olmayan durumlardır.

Gerçekten, idari para cezası Konusu; bir işverenin işyeri bildirge yükümünün doğup doğmadığı; o işyerinde sigortalının çalışıp çalışmadığına bağlı olarak ortaya çıkar. Sigortalılık ise, 506 sayılı yasa açısından başlı başına değerlendirilmesi gereken hukuksal bir kavramdır. Yasanın 2. ve 3.maddelerinde öngörülen düzenlemeler bu yönde temel ilkeleri belirledikten başka, işyeri kavramına ilişkin kimi düzenleme ve kurallar 506 sayılı Yasanın ana uğraş konuları arasında yer alır.

Bunun gibi sigortalı işe girip bildirgesi ile ilgili bir uyumsuzluk, yukarıda belirtildiği gibi sigortalılık statü ve kavramına bağlı olarak ortaya çıkar.

Aynı şekilde idari para cezası yaptırımına esas olan diğer nedenler; primlerin tahakkuk ve ödenmesine ilişkin işveren yükümlülükleri ile doğrudan ilgili ve 506 sayılı Yasanın 77.ve müteakip maddelerinde belirtilen düzenlemeler çerçevesinde değerlendirilmesi gereken durumlardır. İşverenin sigortalılara karşı kimi sağlık yardımlarından yararlanması yönünden yerine getirmekle yükümlü olduğu ve idari para cezası yaptırımına tabi kimi görevleri de aynı şekilde 506 sayılı Yasanın bu alanda düzenlediği konularla ilgilidir.

Sonuç olarak idari para cezasına ilişkin nedenler; 506 sayılı Yasa sistemine esas Sosyal Sigortalar Hukukunu oluşturan temel ilke ve kurallarla doğrudan ilgili ve onlardan ayrı değerlendirilmesi mümkün olmayan durumlara ilişkin ortaya çıkarlar.

IV- İŞ MAHKEMELERİ VE 506 SAYILI YASADAN DOĞAN UYUŞMAZLIKLARIN BU MAHKEMELERDE ÇÖZÜMLENME ZORUNLULUĞU:

A) MADDİ HUKUK AÇISINDAN :

5521 Sayılı Yasa ile oluşturulmuş bulunan iş mahkemeleri; İşçi ve işveren arasındaki uyumsuzluklarla, sigortalı, işveren ve Sosyal Sigortalar Kurumu arasındaki 506 sayılı Yasadan doğan tüm uyumsuzlukları çözmekle yükümlüdür.

Uzmanlaşmış yargıçlardan oluşan bu mahkemeler basit yargılama usulü uygular ve uyumsuzlukları en seri şekilde sonuçlandırır. Bu mahkemeler, Adli Yargı içerisinde yer almalarına karşın, gördükleri davalar, genelde, Kamu Hukuku alanında sosyal güvenlik ve iş hukukundan doğan davalardır. Bu mahkemelerde; idare içerisinde yer alan kamu kuruluşlarının işlemleri dava konusu yapılmakta ve Anayasanın sosyal güvenlikten kaynaklanan uyumsuzlukları çözümlenmektedir.

506 Sayılı Yasa, temelde, hizmet akti ile çalışanların sosyal güvenliklerini sağlayan Sosyal Sigortalar Sistemini düzenlemiş ve bu alanda uygulanması zo-

Kamu-İş; C: 7, S: 3/2004

runlu temel ilke ve kuralları hükme bağlamıştır. Bu Sistemde, sigortalılar, işveren ve Kurum hak ve yükümlülükleri kendine özgü esaslar içinde belirlenmiştir. İşte 506 sayılı Yasa Sistemi temel ilke ve esaslarını belirlerken ayrıca 134. maddesi ile sistemde çıkacak tüm uyuşmazlıkların uzman ve özel nitelikteki iş mahkemelerinde çözümlenmesine öngörmüştür.

Gerçekte; Sosyal Sigortalar Hukuku getirdiği yeni Kurum ve esaslarla kendine özgü bir sistem yaratmış, Kamu Hukuku alanında, yeni bir hukuk dalı oluşturmuştur. Bu hukuk alanı içerisinde maddi hukuk sorunlarının kendine özgü yargılama sistemi içerisinde uzman hakimlerce çözümlenmesi Yasa Koyucu tarafından benimsenmiş ve bu amaçla genel mahkemeler dışında özel nitelikli iş mahkemeleri görevli kabul edilmiştir.

İdari yaptırımın temelde Sosyal Sigortalar Hukukunun temel ilke ve esaslarından kaynaklandığı ve idari yaptırıma neden olan eylemlerin doğrudan 506 sayılı Yasa sisteminin öngördüğü ilke ve kurallara dayandığı gözetilirse bu tür uyuşmazlıklarında uzman İş Mahkemelerinde çözümü kendiliğinden ortaya çıkar. Aksine bir kabul aynı temel ilke ve esaslar yönünden iki ayrı yargı yerini devreye sokar ve hukuk alanında yaratılmak istenilen istikrar ve güven yerine bir karmaşa ortaya çıkartır.

B) YARGILAMA HUKUKU AÇISINDAN :

İdari yaptırımların esasına ilişkin uyuşmazlıkların uzman ve özel oluşturulmuş iş mahkemeleri dışında başka yerlerine bırakılması maddi hukuk açısından olduğu kadar bu yaptırımların uygulanma ve infaz aşamasında dahi bir ikilem ve karmaşa ortaya çıkartır. Nitekim bu güne kadar Daireye gelen uyumsuzluklarda bu durum sıkça görülmüştür.

Gerçekten, idari para cezalarının tahsil ve ödenmesi yönünden ortaya çıkacak uyuşmazlıklarda uygulanacak kural ve esaslar, 506 sayılı Yasanın 80. maddesinde gösterildiği üzere 6183 sayılı Kamu Alacaklarının Takip ve Usulüne Dair Kanunda yer alan Kurallardır. 506 sayılı Yasanın sözü edilen maddesinin 4.fıkrası; Kurumun Primle birlikte diğer alacaklarının tahsilinde doğrudan 6183 sayılı Yasanın uygulanmasını öngörmüş ve ayrıca Kurum alacaklarının tahsil ve ödemesi aşamasında ortaya çıkacak uyuşmazlıkların çözüm yerinin de iş mahkemesi olduğunu ortaya koymuştur. Şu duruma göre; İdari para cezalarının maddi Hukuk açısından ortaya çıkan uyuşmazlıklar Anayasa Mahkemesinin iptal kararından önce ve uygulanmakta olan sisteme göre sulh ceza mahkemelerinde çözümlenecek daha sonraki aşamada ve çoğu kez aynı konuya ilişkin uyuşmazlıklar bu kere iş mahkemesine getirilecektir.

Bu durum yukarıda belirtildiği üzere uygulamada bir karmaşa yaratmış, ilgililerin hak kayıplarına neden olmuştur. idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıklar

genelde, sigortalılara sigortalıların işe başlama ve işten ayrılma, prim ödeme gün sayısı, iş yerinin kapsama alınma veya kapsamdan çıkarma, sağlık yardımları gibi doğrudan Sosyal Sigortalar Hukukundan kaynaklanmakta ve ödeme emri ile idari para cezaları gecikme zammı dahil ilgililerden talep edilmektedir. Kendisinden bu tür Ceza ve gecikme zammı talep edilen kişiler konunun ilgisi ve ilişkin olduğu maddeler nedeniyle doğal olarak doğrudan iş mahkemelerine başvurmakta ve hak aramaktadırlar. Oysa, Yasal Sistem, Sosyal Sigortalara ilişkin maddi Hukuk sorunlarının çözümünü konu ile ilgisi olmayan sulh ceza mahkemesine bırakmış daha sonraki aşamada çıkan uyuşmazlıkların iş mahkemesince çözümünü öngörmüştür.

140. madde Anayasa Mahkemesi iptal kararından önce kabul ettiği sisteme göre kendisine idari yaptırım uygulanan bir ilgili bu yaptırıma karşı önce kuruma itiraz edecek kurumun itirazı kabul etmemesi üzerine 7 günlük süre içerisinde sulh ceza mahkemesine başvuracaktır. Daha sonra para cezasının ödenip ödenmediği, idari para cezasına uygulanan gecikme zammı, bildirimlerin yasal olup olmadığı, menfi tesbit, istirdat davası, zaman aşımı gibi konularda iş mahkemesine başvuracaktır.

Bu tür karmaşık ve ikili yargı sistemini düşünemeyen ilgililer doğrudan iş mahkemelerine başvurduklarında ve hak aradıklarında; başvuruları; ya görev, ya süre ya kesinleşme veya başka bir nedenle reddedilmekte işin esasına girilmeden kişilerin Anayasal hak arama hürriyetleri ellerinden alınmaktadır. Bunun yanında itirazın normal durumlarda yapılması halinde dahi farklı yargı yerleri arasında yazışmalar, dosya istemleri alabildiğine uzamakta ve durum çıkmaza girmektedir.

Bu nedenle denilebilir ki idari yaptırıma yönelik tüm itirazların konunun uzman ve yetkilisi olan iş mahkemelerine verilmesi; ve Yargı yeri birliğinin sağlanması zorunludur.

V- 140. MADDENİN GEÇİRDİĞİ EVRELER:

İdari para cezalarının yer aldığı 506 sayılı Yasanın 140.maddesi ilk düzenlemesinden itibaren kimi değişikliklere uğramıştır.

Yasa maddesinin ilk düzenlenme şeklinde, idari para cezalarının ilişkin uyuşmazlıkların hangi yargı yerinde ve hangi yöntemle çözümleneceği yolunda bir açıklığa yer verilmemiştir.

Madde metninde daha sonra 14.05.1985 günlü 3203 Sayılı Yasayla bir değişiklik yapılmışsa da bu yönde keza bir düzenleme yer almamıştır.

Daha sonra 20.06.1987 günlü 3395 sayılı yasanın 12.maddesi ile sözü edilen 140.madde yeniden düzenlenmiş bu kerre idari para cezası ile ilgili uyuşmazlıkların çözümü yönünde genel bir düzenleme getirilmiştir. Getirilen bu dü-

Kamu-İş; C: 7, S: 3/2004

zenlemede idari para cezalarına karşı tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içerisinde yetkili mahkemeye itiraz edilmesi öngörülmüştür.

Uygulamada, 140.maddenin yer aldığı Yasa bölümünün; Ceza Hükümlerine ilişkin olması ve madde başlığının da "müeyyideler" olarak belirlenmesinden hareketle idari para cezalarına ilişkin eylemler "Suç" olarak kabul edilmiş ve suçlara uygulanan para cezası da "Ceza" biçiminde algılanarak bu konuya ilişkin itirazlar ceza mahkemelerinde çözümlenmiştir. Bu kararlara karşı kanun yolu olarak Yargıtay'ın ilgili Ceza Dairesi görevli kabul edilmiştir.

Ne var ki; 3395 sayılı Yasanın 12.maddesi ile yukarda gösterilen değişiklik üzerine; Yargıtay'ın Sosyal Sigortalar Hukuk alanındaki uyuşmazlıklarına bakmakla görevli Dairesi; idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların bundan böyle İş Mahkemelerince çözümlenmesi gerektiğini hükme bağlamıştır. Bu konuda Yargıtay 10.Hukuk Dairesininin 09.06.1988 gün 3800/3817 sayılı kararı aynen şöyledir. "...506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 3395 sayılı Kanununun 12.maddesi ile değiştirilen 140.maddesinde öngörülen "İdari para cezaları" ile ilgili işlemlerden doğan uyuşmazlıkların aynı Kanununun 134. maddesi kapsamına giren "Bu Kanunun uygulanmasından doğan uzlaşmazlıklar" niteliğinde bulunmasına, yine aynı Kanununun 5.maddesiyle değiştirilen 506 sayılı Kanununun 79. maddesininin 6.fikrasında yer alan "yetkili Mahkeme" deyimininin maddenin konusu ve kapsamı itibarıyla "İş Mahkemelerini" amaçladığınının açık olmasına, giderek 140.maddedeki "Yetkili Mahkemenin" de Yasanın bütünlüğü ve işlemlerin niteliği bakımından "İş Mahkemeleri" olarak kabulünün zorunlu olmasına göre, mahkemece işin esasına girilip oluşacak sonuç uyarınca karar verilmek gerekirken yazılı gerekçelerle davanın görev yönünden reddi yolunda hüküm tesisi isabetsizdir..."

Ne var ki; bu görüş Yargıtay Hukuk Genel Kurulunca kabul edilmemiş ve sözü edilen Kurulun 26.04.1989 günlü 1989/10-253 E, 1989/341 Karar sayılı Kararı ile Yerel Mahkemenin Uzman Dairenin Kararına karşı direnmesi kabul edilmiş ve İş Mahkemelerinin idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıklarda görevli bulunmadıkları sonucuna ulaşılmıştır.

Yargıtay'ın yargısal denetim yönünden kabul ettiği bu uygulama kısa bir süre sonra Yasa koyucu tarafından benimsenmiş bu kerre idari para cezalarının yer aldığı 140.maddenin 06.05.1993 günlü 3910 sayılı Yasa ile yeniden düzenlenmesi sırasında; İdari Yaptırımın Yargısal denetimi yönünde açık bir sistem getirilmiştir. Bu son düzenleme ile idari para cezalarının Maddi Hukuk açısından ortaya çıkacak uyuşmazlıklarında Yargısal denetim sulh ceza mahkemelerine bırakılmış ve iş mahkemeleri bu alanda görevsiz kabul edilmiştir.

Uygulama bu şekilde ve bir karmaşa içinde sürüp gitmekte iken 08.10.2002 günlü ve Anayasa Mahkemesininin 88 sayılı Kararı ile sulh ceza mahke-

Kamu-İş; C: 7, S: 3/2004

melerinin Yargısal denetim yetkileri Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiş ve Maddenin yeniden düzenlenmesi için Yasa Koyucuya süre verilmiştir.

VI- ANAYASA MAHKEMESİNİN İDARİ PARA CEZALARINA İLİŞKİN ÖNCEKİ KARARLARI VE KABUL ETTİĞİ ESASLAR:

506 Sayılı Yasanın 140.maddesine ilişkin olmasa da, idari para cezalarının Yargısal denetimine ilişkin sorunlar zaman zaman Anayasa Mahkemesine taşınmış ve Yüksek Mahkemece bu alanda kimi esas ve ilkeler ortaya konmuştur.

Sorun ilk olarak Kütahya 1.Sulh Mahkemesince itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesi önüne getirilmiştir. İtirazcı mahkeme 1608 sayılı Kanunun öngördüğü belediye encümenlerinin para cezası uygulamasını Anayasaya aykırı görmüş; suçlulara ceza vermenin yargı yetkisinin kullanılması anlamına geldiğini ve yargı yetkisinin ancak mahkemelerce kullanılabileceğini, oysa; belediye encümeninin belediye kolluğunun kullanması dışında; kişilere ceza vermek suretiyle yargı yetkisini kullandığını bu nedenle, belediye encümenine para cezası verme yetkisini düzenleyen kuralın iptalini istemiştir.

Anayasa Mahkemesi yapmış olduğu Anayasal Denetim sonrası idari para cezasının hukuksal niteliğini ortaya koymak suretiyle Anayasal aykırılık iddiasını yerinde görmemiştir. Yüksek Mahkeme idarece uygulanan para cezasının ceza niteliğinde olmayıp bir idari yaptırımdan ibaret olduğunu belirlemiş ve itirazı kabul etmemiştir. Bu yönde ortaya konulan Anayasa Mahkemesi görüşü aynen şöyledir:

"...Uygulanan yaptırım, hafif para cezası adını taşımakta ve böylece ceza kanunundaki para cezaları ile bunun arasında bir benzerlik söz konusu olmaktadır. Ancak idare, halkın tedirgin olmasını önlemek ereği ile ve yasaların kendisine tanıdığı yetkiler çerçevesi içinde vereceği kararlarla bir takım tedbirler alabilir ve yasalar da bu yasaklara uymayanları uyarmak ve yasaklara uyulmasını sağlamak üzere bir takım yaptırımların idare yerlerince uygulanmasını öngörebilir. Konulan yasaklar kolluk kurallarının sınırlarını aşmamak ve uygulanan yaptırımlar bunlara özgü idari yaptırımlar niteliğinde bulunmak üzere idarenin yetkileri içinde sayılabilir. Burada Pazar yerinin belediyece öngörülen düzenini korumak ereği ile belediyenin koyduğu yasaklara ilişkin idari nitelikte bir yaptırımın idarece uygulanması söz konusudur. Bundan ötürü olayda genel anlamda ceza yasalarına aykırı davranmış olan bir kişinin ceza yasalarınca öngörülen bir cezaya çarptırılması söz konusu olmadığı için yargı yetkisinin kullanılmasından artık söz edilemez. Kolluk kurallarına aykırılık nedeni ile idarece uygulanan yaptırımlarla bir ceza davası dolayısıyla ceza mahkemelerince uygulanan yaptırımlar maddi sonuç açısından birbirlerine belli bir ölçüde benzeseler bile, hukuki sonuç açısından birbirlerinden başka konulardır.

Kamu-İş; C: 7, S: 3/2004

Burada yaptırıma temel olan hukuka aykırı davranış yalnızca kolluk işleri sınırı içinde, ve uygulanan yaptırım ise, idari nitelikte bulunduğundan, yasanın böyle bir yaptırımın idarece uygulanmasını öngörmüş olması, yargı yetkisinin kullanılması olarak nitelendirilemez ve bundan ötürü, Anayasa'nın yargı yetkisine ilişkin 7.maddesine aykırılık söz konusu olamaz..."(Anayasa Mahkemesi Kararı 06.01.1970 gün, Esas sayısı: 1969/46, Karar Sayısı 1970/2, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi Sayı 8 Sayfa 173)

Anayasa Mahkemesine yapılan ikinci başvuru doğrudan idari para cezasının Yargısal denetimine ilişkindir. 1475 Sayılı İş Kanununun kimi maddelerinde öngörülen ve çalışma bölge müdürlüklerince verilen idari para cezalarına ilişkin yargısal denetimin sulh ceza mahkemelerinde yapılmasını öngören iş kanununun 108.maddesi Anayasaya aykırı bulunmuş ve iptali istenilmiştir. İtirazcı mahkeme; İtirazına gerekçe olarak; İdari makamca verilen idari para cezasının İdari nitelik taşıdığını ve İdari Kararlara karşı itiraz yerinin idari mahkemeler olduğunu bu nedenle sulh ceza mahkemesine görev veren düzenlemenin Anayasaya aykırı olduğu görüşüne yer vermiştir.

Buna karşın Yüksek Mahkeme idari para cezalarına ilişkin itirazların sulh ceza mahkemesinde incelenmesinin Anayasaya aykırı olmadığını, her idari karara karşı, mutlaka idari yargı yerine gidilmemesi gerektiğini kabul etmiş ve aynen şu görüşe yer vermiştir:

"... İtiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davada .. idari para cezasına ilişkin uyumsuzluk incelenip çözüme bağlanacaktır. Bu incelemede tüm ceza yargılama kararlarında olduğu gibi önce eylemin suçlanan tarafından işlenip işlenmediği iş bu hukuk kuralları karşısındaki durumu saptanarak yaptırım gerektirip gerektirmediği araştırılacaktır. Bu durumda, uyumsuzluk konusu öylemin, idari yargıda incelenip çözüme bağlanacak bir işlem ya da karar olsa da söz konusu Yasanın değişik 108.maddesi 2.fıkrasının 2.tümcesi ile bu tür uyumsuzlukların adli yargı yerinde çözümleneceğine ilişkin düzenlemenin Anayasanın yargı ile ilgili genel ilkelerine ve dolayısıyla 154.ve 155. maddelerine aykırı bir yönü yoktur..." (Anayasa Mahkemesinin 10.07.1990 günlü Esas Sayısı 1989/28, Karar Sayısı 1990/19 Sayılı Kararı, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi Sayı: 29 Birinci Cilt Sayfa:9)

Bu kararlarda görüldüğü üzere Yüksek Mahkeme idari para cezasını bir idari yaptırım olarak kabul etmiş ancak Yargısal Denetimin gereğinde adli yargı yeri olabileceğini açıkça benimsemiştir.

Bu kararlara karşı bu kerre aşağıda irdelenecek 08.10.2002 günlü ve 88 sayılı Kararıyla Yüksek Mahkeme yukardaki görüşünden kısmen farklı bir görüşe yer vermiş ve yeni bir düzenleme yapılmasını öngörmüştür.

VII- ANAYASA MAHKEMESİNİN 08.10.2002 GÜNLÜ, 2001/225 ESAS, 2002/88 KARAR SAYILI KARARI VE ORTAYA ÇIKARDIĞI SONUÇLAR:

İdari para cezalarının yargısal denetiminin sulh ceza mahkemelerinde yapılmasına ilişkin düzenlemeye karşı son olarak Ankara Sulh Ceza Mahkemesince Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur.

İtirazcı mahkeme; söz konusu düzenlemenin Anayasaya aykırı olduğunu, Sosyal Sigortalar Kurumunun kamu gücünü kullanarak yönetsel kararlar para cezasına hükmettiğini bu doğrultuda uyuşmazlık çıktığında çözümün Anayasanın 125.maddesi gereğince idari yargı yerinde olacağını, idari para cezasının idari yargı denetimi dışında tutulmasının İdarenin yargısal denetiminin etkin ve doğal anlamda yapılmasını engelleyeceğini ve aynı olgudan kaynaklanan idari işlemlerin denetimlerinin farklı yargı yerlerine bırakılmasının yargılamanın ivedi yoldan yapılmasını ve uyuşmazlığın çelişkisiz çözümünü engelleyeceğini, hukuk devletinde Yargılamanın asıl ve doğal yargı yerinde yapılmasının gerekeceğini, sonuçta idari bir yasağa aykırı davranan kişiye idari bir yaptırım uygulandığında uyuşmazlığın çözüm yerinin idari yargı olması gerekeceğini ileri sürerek ilgili maddenin iptalini istemiştir.

Anayasa Mahkemesi ise idari para cezalarının idari makamlarca kamu gücüne dayalı olarak verildiğini Anayasanın 125.maddesi ile İdarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi tutulduğunu İdari Yargı Sisteminde geçerli olan ilkelerin belirlendiğini, İdari-Adli Yargı ayırımına ilişkin düzenlemeler nedeniyle İdari Yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde Adli Yargının görevlendirilmesinin olanaklı bulunmadığını ve bu tür uyuşmazlıkların çözüm yerinin İdari Yargı olması gerektiğini kabul etmiş ve 140.maddenin sulh ceza mahkemesine görev veren düzenlemesini iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesi söz konusu kararda aynen şu görüşlere yer vermiştir.

"... 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, "İdarenin 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 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 belirlemiş olduğu bu kurallar, İdari Yargılama Usulü Kanununda 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 Yasa Koyucunun geniş takdir hakkının bulunduğunu söylemek olanaklı değildir. İtiraz başvurusuna konu olan idari para cezası, kamu gücünün kullanılmasıyla ilgili ve yasada belirtilen kurallara uymayanlara idari bir yaptırımın uygulanması niteliğinde olduğundan, çıkacak uyuşmazlıkların çözümünde de idari yargının yetkili kılınması gerekir...” (26 Şubat 2003 günlü, 25032 sayılı Resmi Gazete; Sayfa: 70-74)

Anayasa Mahkemesinin yukarıdaki kararı sonuç itibariyle son derece yerin-dedir. Ancak idari para cezalarının yargısal denetiminin İdari Yargı yerine bırakılması yolundaki görüşüne katılmak mümkün değildir. Bu doğrultuda yapılacak bir düzenleme Sistemi tekrar bir karmaşa ve kaosa itecektir.

Gerçekten yukarıda değinildiği üzere, Sosyal Sigortalar Hukuku, Kamu Hukuku içerisinde yer alır ve Sosyal Sigortalar Kurumu Merkezi İdare içerisinde bir Kamu Tüzel kişisi olarak ortaya çıkar. Bu Kurumun sigortalı ve işverenlerle ilgili yapmış olduğu tüm işlemler; idari işlem veya karar niteliğindedir. Örneğin; sigorta kapsamına alınma, sigortalılığın başlatılması, sigortalılığın sona erdirilmesi yaşlılık aylığının bağlanması veya kesilmesi iş göremezlik ödenek ve aylıklarının bağlanması veya kesilmesi, maluliyet aylığı bağlanması, prim tahakkuku, ölçümleme yapılması, işyerinin kapsama alınması ve bunun gibi bir çok işlem idari niteliklidir.

Bu işlem veya kararlardan doğan tüm uyuşmazlıklar Yasa Koyucunun Anayasanın 142.maddesine dayalı olarak takdir ve tercihi sonucu iş mahkemelerinde çözümlenmektedir. Gerçekte bu tür özel bir mahkeme ve buna bağlı özel yöntemin kabulü için özelliğinden kaynaklanmaktadır. Hemen belirtmek gerekirse, Sosyal Sigortalar Hukuku kendine özgü bir hukuk dalıdır. Öte yandan bu hukuk dalının kapsamına giren vatandaşlar, Sosyal Sigortalar Kurumunun yıllık raporlarında gösterildiği üzere ülke nüfusunun yarısına yakın miktardadır. Bunun ötesinde, bu Hukuk Alanında çözüme kavuşturulması gereken uyuşmazlıklar kişinin doğrudan yaşam ve sağlığına ilişkin en kısa sürede bitirilmesi gereken uyuşmazlıklardır. İşte bu nedendir ki Yasa Koyucu Anayasanın 142.maddesinde gösterilen mahkemelerin kuruluş, işleyiş ve görevleri nedeniyle kendisine verilen Anayasal yetkiyi kullanarak sosyal güvenlik alanında, kendine özgü uzman mahkemeler

Kamu-İş; C: 7, S: 3/2004

oluşturmuş ve bu yargı yerinin adli veya idari yargı yerinden farklı konumda olduğunu belirlemiştir. Kısaca bur tür mahkemeler genel nitelikli adli ve idari yargı yerlerine göre özel nitelikli mahkemelerdir. Ve özel nitelikli mahkemelerin oluşumu halinde artık uyuşmazlığın genel yargı yerlerinde çözülmesi mümkün değildir.

Kaldı ki tüm idari işlem ve kararların idare mahkemelerinde görülmesi gerektiği yolunda bir kural da Anayasada yer almamıştır. Anayasal Sistemde asıl olan, idarenin tüm eylem ve işlemlerinin bağımsız yargı makamlarınca incelenip sonuçlandırılmasıdır. Nitekim yargılama sistemimizde açıkça idari kararlara ilişkin olmasına karşın idari yargı yerinde çözümlenmeyen ve görev yeri adliye mahkemelerine bırakan davalar mevcuttur. Örneğin kamulaştırma bedeline itiraz davaları, Kamulaştırma Kanununun 12,16,17,19,21,22 ve bunun gibi kimi maddelerinden doğan uyuşmazlıklar, 3194 sayılı İmar Kanununun 17.maddesinde gösterilen bedele itiraz davaları, 2659 sayılı Kanunun 5.maddesine göre idare tarafından tesbit olunan paya itiraz davaları, orman sınırlandırılmasına yapılan davalar, icra iflas dairesi görevlerinin kusurlarından doğan davalar, tapu sicilinin tutulmasından doğan ve Devlete karşı açılan davalar, Yasa Koyucunun Anayasal takdiri sonucu idari yargı yerlerinde değil adli yargı yerlerinde çözümlenmektedir.

Yukarda belirlendiği gibi idarenin tüm işlem ve eylemlerinden doğan davaların idari yargı yerine bırakılması ve bunun sonucu Sosyal Sigortalar Hukuku alanında çıkan tüm uyuşmazlıkların idari yargı yerine götürülmesi halinde ortaya bir karmaşa ve kaos çıkar yargılama sistemimizi çökertir.

SORUNUN ÇÖZÜMÜ:

Yukardan beri açıklana geldiği üzere; Sosyal Sigortalar Hukukunun gerekleri, yargılama hukukunun zorunluluğu, hukuksal niteliği, konunun geçirdiği evreler dikkate alındığında; idari yaptırım olan ve doğrudan Sosyal Sigortalar Kurumu işlemine yönelik idari para cezalarından doğan tüm uyuşmazlıkların yargısal denetim yerinin iş mahkemeleri olarak kabulü ve sorunun böylece çözümü tartışmasız biçimde ortaya çıkmaktadır.