

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÖZEL HUKUK ANABİLİM DALI
İŞ VE
SOSYAL GÜVENLİK HUKUKU BİLİM DALI**

İŞ VE SOSYAL GÜVENLİK HUKUKUNDA İDARİ SUÇ VE CEZALAR

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Selâmi YILMAZ**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Emine Tuncay KAPLAN**

Ankara – 2008

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Selami Yılmaz'a ait "İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda İdari Suç ve Cezalar" adlı çalışma, jürimiz tarafından Özel Hukuk Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

(İmza)

Başkan

(İmza)

Üye.....
Prof. Dr. Emine Tuncay KAPLAN (Danışman)

(İmza)

Üye.....
Prof. Dr. Kadriye Arıcı

ÖNSÖZ

İşçinin Korunması İlkesinin ürünü olarak 4857 sayılı İş Kanunu, 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev Ve Lokavt Kanunu, 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu, 854 Sayılı Deniz İş Kanunu 5953 Sayılı Basın İş Kanunu 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile işçinin haklarını korumak amacıyla “idari ceza hükümlerine” yer verilmiştir. Bu çalışmada bağımlı çalışanlar açısından inceleme yapılmış, bu bağlamda sadece İş Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanunu’nda öngörülen idari cezalar inceleme konusu yapılmıştır.

Özellikle İş Kanunu’nun idari ceza hükümleri bölümünde idari para cezası öngörülen fiiller incelendiğinde, bu kanunun büyük bölümünün ihlali halinde idari yaptırım altına alındığı bu durumda yapılacak çalışmada iş hukukunun bütünü kapsayıcı bir şekilde incelemenin faydalı olduğu düşünüülerek tez çalışmasının konusu olarak “İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda İdari Suç ve Cezalar” tercih edilmiştir.

Bu çalışmanın ilk bölümde öncelikle idari ceza kavramı, idarenin ceza verme yetkisi, idari ceza hukukunun temeline ilişkin araştırma yapılmıştır. Bu bağlamda hem İdare Hukuku hem de Ceza Hukuku kaynakları araştırılıp incelenmiş ve açıklanmaya çalışılmıştır.

Tez konusu gereği, para cezalarına, idari para cezası hükümlerini genel kurallar koymak suretiyle “kabahate” dönüştüren ve 01.06.2005 tarihinde yürürlüğe giren “5326 sayılı Kabahatler Kanunu incelendikten sonra, sonraki bölümlerde, 4857 Sayılı İş Kanununda düzenlenen idari ceza hükümlerine ilişkin genel açıklamalar, yapılmaya çalışılmıştır.

III. bölümde ise İş Kanununda düzenlenen idari ceza hükümlerinin ayrı ayrı incelenmesine geçilmiş, idari ceza hükümleri kapsamındaki İş Hukuku kavramları İş Kanunu ve her konuya ilişkin yönetmelik hükümleri de incelenerek açıklanmaya çalışılmış, ihlal edilen hükme ilişkin öngörülen idari

para cezası miktarları “yeniden değerlendirme oranına göre artırılmış 2007 yılı değerlerine göre belirtilmiştir.

IV. Bölümde Sosyal Sigortalar Kanununda düzenlenen idari para cezaları ile birlikte Sosyal Sigortalar Kanunu kavramları açıklandıktan sonra öngörülen idari para cezalarının miktarları belirtilmiştir.

V. Bölümde ise, İş Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanunu’ndan dolayı verilen idari para cezalarına karşı hangi yargı yoluna başvurulabileceğine ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER	iii
KISALTMALAR	vii
GİRİŞ	1

I. BÖLÜM

CEZA, YAPTIRIM VE İDARİ CEZA KAVRAMLARI, ÖZELLİKLERİ VE CEZA YAPTIRIMLARINDAN FARKLILIĞI

I. Genel Olarak.....	3
II.Yaptırım, Ceza ve İdari Ceza Kavramları	5
III.İdari Cezaların Niteliği ve Amaçları	11
A. İdari Cezaların Niteliği	11
B. İdari Cezaların Kaynağı ve Amaçları	13
C. İdari Cezaların Özellikleri	16
IV. İdari Cezalara Hâkim Olan İlkeler	16
A. Kanunilik İlkesi	16
B. Şahsilik İlkesi.....	21
C. Kusur İlkesi	24
D. Yargı Yolunun Açık Olması İlkesi.....	26
E. Tek fiile Tek Ceza (Ne Bis İn İdem) ilkesi.....	27
V. İDARİ YAPTIRIMLARIN CEZA YAPTIRIMLARINDAN FARKLILIĞI.....	29
A. Yaptırım Türü Bakımından Farklar	29
B. Cezayı Uygulamaya Yetkili Organ ve Usul Açısından Farklar.....	32
C. Sonuçları Açısından Farklar.....	36
D. Hukuki Nitelik Açısından Farklar	37

II. BÖLÜM

İDARİ CEZALARIN TÜRÜ OLARAK İDARİ PARA CEZALARI VE ÇEŞİTLERİ

I. PARA CEZALARININ TANIMI.....	39
II. PARA CEZALARININ ÇEŞİTLERİ	40
A. Ceza miktarının değişebilirliğine göre para cezaları	40
1. Maktu Para Cezaları	40
2. İki Had Arasında Belirlenen Para Cezaları	40
3. Nisbi para cezaları	41
B. Cezayı Uygulayan Makama Göre Para Cezaları	42
1. Adli Para Cezaları.....	42
2. İdari Para Cezaları.....	42
a. İdari Para Ceza Kavramı.....	42
b. İdari Para Cezasının Hukuki Niteliği.....	43

III. BÖLÜM

4857 SAYILI İŞ KANUNUNA GÖRE İDARİ PARA CEZALARI

I. İDARİ PARA CEZASI YÜKÜMLÜSÜ	45
A. İşveren	47
B. İşveren Vekili	49
II. İDARİ PARA CEZASI ÖDENMESİNİ GEREKTİREN DURUMLAR.....	50
A. İşyerini Bildirme Yükümlülüğüne Aykırılık.....	50
B. Genel Hükümlere Aykırılık.....	53
1. Eşit Davranma İlkesine Aykırı Davranmak.....	53
2. Geçici İş İlişkisi İlkelerine Aykırı Davranmak.....	55
3. Çağrı Üzerine Çalışma İlkelerine Aykırı Davranmak.....	56
4. Çalışma Belgesi Vermemek	57
C. Toplu İşçi Çıkarma İle İlgili Hükümlere Aykırılık	58
D. Özürlü ve Eski Hükümlü Çalıştırmamak.....	60
E. Ücretle İlgili Hükümlere Aykırılık.....	62
1. Ücreti Kasten Ödememek.....	62
2. Asgari Ücretin Altında Ücret Ödemek.....	64
3. Ücret Hesap Pusulası Vermemek.....	65
4. İşçiye Usulsüz Ücret Kesme Cezası Vermek.....	65
5. Fazla Çalışmalara İlişkin Hükümlere Aykırılık.....	66
6. Hesap Pusulasını Vermemek	68
F. Yıllık Ücretli İzin Hükümlerine Aykırılık	69
1. Yıllık Ücretli İzni Bölmek	74
2. İzin Ücretini Ödememek	74
3. Yıllık Ücretli İzni Kullandırmamak	75
G. İşin Düzenlenmesine İlişkin Hükümlere Aykırılık.....	76
1. Haftalık ve Günlük Çalışma Sürelerine Uymamak.....	76
2. Telif Çalışması Hükümlerine Aykırılık	78
3. Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Hükümlerine Aykırı Davranmak	80
4. Ara Dinlenmelerini Uygulamamak	82
5. Gece Çalıştırma Hükümlerine Uymamak.....	83
6. Çalıştırma Yaşına Uymamak	84
7. Yer Altındaki İşlerde Kadınları ve 18 Yaşını Doldurmamış Erkekleri Çalıştırmak	86
8. Gebe veya Doğum Yapmış Kadınları İzin Vermemek	88
9. İşçi Özlük Dosyalarını Düzenlememek	89
H. İş Sağlığı ve Güvenliği İle İlgili Hükümlere Aykırılık.....	89
1. Kanun, Tüzük ve Yönetmeliklerdeki İşçiyi Koruma ve Gözetme Borcuna İlişkin Hükümlere Uymamak	95
2. Kurma İzni Ve İşletme Belgesi Almadan Bir İşyeri Açmak	98
3. Faaliyeti Durdurulan veya Kapatılan İşyerlerini Açmak.....	99
a. İş Durdurma Nedenleri	100
b. İşyerinin Kapatılması	102

c. Kapatılan İşyerinin Yeniden Açılması	103
4. İş Sağlığı ve Güvenliği Kurullarına İlişkin Hükümlere Aykırı Davranmak	104
5. İşyeri Hekimi Çalıştırmamak	105
6. Teknik Eleman Görevlendirme Yükümlülüğüne Aykırı Davranmak.....	108
7. Ağır ve Tehlikeli İşlerde 16 Yaşından Küçükleri Çalıştırmak.....	108
8. Ağır ve Tehlikeli İşlerde Çalışan İşçilere Rapor Alamamak	110
9. Gebe ve Emzikli Kadınlar Hakkındaki Yönetmelik Hükümlerine Uymamak.....	111
I. İşçi Bulma Hükümlerine Aykırılık	113
İ. İş Hayatının Denetim ve Teftişi İle İlgili Hükümlere Aykırılık	116
1. İşyerinin Teftişine İlişkin Hükümlere Aykırılık	121
2. İş Müfettişlerinin Görevlerini Yapmasına Engel Olmak.....	122
III. İDARİ PARA CEZALARININ UYGULANMASI VE ZAMANAŞIMI	123
A. Kabahatler Kanunu'nun Genel Hükümleri İle İş Kanunu Arasındaki İlişki..	123
B. İdari Para Cezalarının Uygulanması ve Zamanaşımı	124
1. İdari Para Cezalarının Miktarı ve Yeniden Değerleme.....	124
2. İdari Para Cezalarını Uygulamaya Yetkili Makam.....	125
3. İdari Para Cezalarını Uygulama Metodu.....	126
4. İdari Para cezalarının Tahsili ve Gecikme Zammı	126
5. İdari Para Cezalarında Zamanaşımı	128
a. Genel Olarak Zamanaşımı	128
b. Zamanaşımı Süreleri.....	128
aa. Soruşturma Zamanaşımı Süresi.....	128
bb. Yerine Getirme Zamanaşımı Süreleri	129
c. Zamanaşımının Başlaması ve Sonuçları.....	129

IV. BÖLÜM

SOSYAL SİGORTALAR KANUNU'NA GÖRE İDARİ PARA CEZALARI

I. İDARİ PARA CEZASI YÜKÜMLÜSÜ	130
A. İşveren	131
B. İşveren vekili	132
II. İDARİ PARA CEZASINI GEREKTİREN DURUMLAR.....	133
A. İşyeri Bildirgesini Kuruma Vermemek.....	134
1. 506 Sayılı Kanun'a Göre İşyeri Kavramı.....	134
2. İşyerinin Sosyal Sigortalar Kurumu'na Bildirilmesi	134
a. Bildirimin Şekli ve Süresi	135
B. İşe Giriş Bildirgesini Vermemek	137
C. Pirim Belgelerini Vermemek.....	140
1. Aylık Sigorta Primleri Bildirgesi.....	140
2. Dört Aylık Sigorta Primleri Bordrosu	141
3. Aylık Sosyal Güvenlik Destek Primleri Bordrosu	141

D. Aylık Pirim ve Hizmet Belgelerini İnternet Kanalıyla Göndermemek	142
E. İşyeri Kayıtlarını İbraz Etmemek	143
1. Kayıt ve Defter Tutma Yükümlülüğü	143
2. Kayıt ve Belge İbraz Zorunluluğu	145
F. Sigortalılara Ait Listeyi İşyerine Asmamak	147
G. Sigortalının Sağlık İşlemlerine İlişkin Yükümlülükleri Yerine Getirmemek	148
III. İDARİ PARA CEZALARININ UYGULANMASI VE ZAMANAŞIMI	149
A. İdari Para Cezalarının Uygulanması	149
1. İdari Para Cezalarının Miktarı	149
2. İdari Para Cezalarını Vermeye Yetkili Makam	151
3. İdari Para Cezalarını Uygulama Usulü	151
4. İdari Para Cezasının Tahsili	152
B. İdari Para Cezalarında Zamanaşımı	152
1. Zamanaşımı Süreleri	153
a. Tahakkuk Zamanaşımı	153
b. Yerine Getirme Zamanaşımı Süreleri	154
2. Zamanaşımının Başlaması ve Sonuçları	154

V. BÖLÜM

İŞ KANUNU VE SOSYAL SİGORTALAR KANUNU'NDA DÜZENLENEN İDARİ PARA CEZALARINA KARŞI YARGI YOLU (İTİRAZ)

I. YARGI YOLUNA BAŞVURMA HAKKI	155
II. YETKİLİ VE GÖREVLİ MAHKEME	156
A. Yetkili Mahkeme	156
B. Görevli Mahkeme	157
III. İTİRAZ ŞARTLARI SÜRESİ VE YARGILAMA USULÜ	162
A. İtiraz Şartları	162
B. İtiraz Süresi	163
C. Yargılama Usulü	164
IV. İPTAL DAVASINA KARŞI KANUN YOLLARI	164
SONUÇ	166
KAYNAKÇA	173
ÖZET	168
ABSTRACT	171

KISALTMALAR

AATUHK	: Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun
Age	: Adı geçen eser
AİHS.	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AY.	: Anayasa
AYM	: Anayasa Mahkemesi
BK.	: Borçlar Kanunu
C	: Cilt
C.D	: Ceza Dairesi
C.M.K.	: Ceza Muhakemesi Kanunu
D.D	: Danıştay Dairesi
Der	: Dergi
E	: Esas
HUMK	: Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu
İ.B.K	: İçtihadı Birleştirme Kararı
İ.Ü.H.F	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İK.	: İş Kanunu
İTT	: İş Teftiş Tüzüğü
M	: Madde
K	: Karar
Kab. K	: Kabahatler Kanunu
KTK.	: Karayolları Trafik Kanunu
R.G.	: Resmi Gazete

RTÜK	: Radyo Televizyon Üst Kurulu
SPK.	: Sermaye Piyasası Kurulu
SSK.	: Sosyal Sigortalar Kanunu
TCK	: Türk Ceza Kanunu
S	: Sayı
Sh	: Sayfa
s. k	: Sayılı Kanun
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
S.S	: Sosyal Sigortalar
T	: Tarih
T. L	: Türk Lirası
U.M	: Uyuşmazlık Mahkemesi
v. b	: Ve benzeri
v.d	: Ve devamı
Yar	: Yargıtay
Y.K.D.	: Yargıtay Kararları Dergisi
Y.T.L	: Yeni Türk Lirası
Yön	: Yönetmelik

GİRİŞ

1982 Anayasa'sının 2. maddesiyle Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir devlet olduğu, yine Anayasa'nın Çalışma hakkı ve ödevi başlığını taşıyan 49. maddesinin 1. fıkrasında "Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir." denildikten sonra aynı maddenin 3.10.2001 tarih ve 4709/19 maddesiyle değişik 2. fıkrasında da "Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır." Hükmünü kabul etmiştir.

Bilindiği üzere, ülkemizde serbest piyasa ekonomisi uygulamaktadır. Bu rejimin gereği olarak özel teşebbüsün işletme - işyeri kurması serbesttir, başka bir deyişle izne tabi değildir. Kurulan işletmenin – işyerinin amacı çerçevesinde, faaliyette bulunup kar elde edebilmesi için, iş gücüne ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ihtiyaç da "işçiler" aracılığıyla giderilmektedir. Sözleşme serbestisi çerçevesinde işyeri sahibi (işveren) istediği kişilerle sözleşme yapabilmektedir. Sözleşme, genellikle "iş sözleşmesi" olarak ortaya çıkacaktır. İşsizlik oranının yüksekliği de göz önüne alındığında, bir tarafta işgücü bulma konusunda sıkıntısı olmayan işveren; diğer tarafta ise, kendisinin ve ailesinin geçimini bu hukuki sözleşme karşılığı göreceği işten temin eden ekonomik olarak diğer tarafa (işverene), bağımlı olan işçi bulunmaktadır. İşte sözleşmenin bu özelliğinin bir gereği olarak, devletin; "sosyal devlet anlayışını" gerçekleştirebilmesi çalışma barışını sağlaması için, işçiyi koruyucu tedbirleri alması gerekmektedir.

İşçinin korunması amacına yönelik tedbirler, iş sözleşmesinin bir özel hukuk sözleşmesi olmasından ötürü, kanunun emredici hüküm koymak suretiyle alınabilir. Ancak emredici hükümlere rağmen işçilerin, gerek ekonomik haklarının gerekse sağlığının ihlalini önlemek mümkün olmayabilir.

İşte bu durumda İş Hukukunun kamusal yönü ortaya çıkmaktadır.¹ Bu amacı gerçekleştirmek için İş Hukuku mevzuatında işçinin teminat altına alınan bir kısım haklarının ihlalini önleme bakımından idari cezalar öngörmüştür.

¹ İş Hukukunun kamusal yönüne ilişkin tartışmalar için bkz., Hamdi Mollamahmutoğlu, **İş Hukuku**, Ankara 2004, s., 5 v.d

I. BÖLÜM

CEZA, YAPTIRIM VE İDARİ CEZA KAVRAMLARI, ÖZELLİKLERİ VE CEZA YAPTIRIMLARINDAN FARKLILIĞI

I. Genel Olarak

Bireylerin toplum halinde yaşaması kaçınılmaz bir zorunluluktur. Toplum olarak yaşamak ise belirli bir düzeni ve bu düzenin kurallarına uyulmasını gerekli kılar. Toplumda düzeni sağlamada etkili olduğu düşünülen hukuki olmayan diğer kurallar, çoğu zaman hemen sonuç doğuracak etkili yaptırımlar içermez. Bu kurallar, yalnızca belirli kişiler açısından yönlendirici olduklarından tüm bireyleri bağlayıcı ve hemen etki doğuracak hukuk kurallarının varlığı, toplum yaşamının devamı için son derece önemlidir. İnsanlığın doğuşundan beri sosyal sorumluluğunu yerine getirmeyen insanlar hep mevcut olagelmiştir. İnsanların topluluk halinde yaşamalarının bir gereği olan toplumsal görevlerini yerine getirmeleri beklenmektedir. Yükümlülüklerini yerine getirmeyenler ise, zorlayıcı kurallarla karşılaşmaktadırlar. Bu zorlayıcı kuralların başında yaptırımlar gelmektedir.

Toplumsal düzeni bozan davranışlar en bilinen şekliyle suç olarak adlandırılmaktadır. Bu çalışmada, kavramların açıklanmasında karmaşaya yol açmamak için ceza kanunlarıyla düzenlenen “suçu” ifade ederken “adli suç”, bu suç nedeniyle uygulanan yaptırım ise “adli ceza” kavramları kullanılmıştır. Suç sayılan davranışların önlenmesi amacıyla çok çeşitli yollara başvurulmaktadır. Bozulan toplumsal düzenin hemen ve en hızlı şekilde sağlanabilmesi için adli ceza yerine idari cezalar verilmesi yoluna gidilmektedir. Bu yola iten sebepler ise, mahkemelerin iş yükünün fazla olmasından dolayı cezanın uygulanmasında zaman kaybına uğrandığı ve cezalandırmadaki caydırıcılık amacının gerçekleşmediği ileri sürülmektedir.²

² Selami Fatih Mahmutoğlu, **Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda Yaptırım Rejimi**, İstanbul 1995, s. 13

Hafif nitelikteki suçların ve kabahatlerin bir kısmı, ceza kanunlarından çıkartılmasını ve dolayısıyla adli suç olmaktan çıkarma yoluna gidilmiş; tümüyle suç olmaktan çıkarılamayacak fiilleri ilişkin ceza verme yetkisi, yargı organı dışında yürütme organına yetki tanınarak daha hızlı ve mali cezalarla çözümünü gerekli kılmıştır. Bir bakıma niteliği itibarıyla bazı adli suçlar yönünden yargının iş yükü, yapılan yasal düzenlemeler ile idareye devredilmiştir.³

Çağımız çeşitli adlarla anılmıştır. Ancak günümüzde her alanda (bilginin akışı, teknolojik gelişmeler, ulaşım vs.) hayat son derece hızlanmıştır, ayrıntılara girmemekle beraber çağımızı 'hız çağı' olarak adlandırabiliriz. Her alanda hayatın hızlanması kuralların ihlalini de hızlandırmıştır. Bozulan toplumsal düzenin yeniden sağlanması için yaptırım uygulanmasının da hızlanmasını gerektirmiştir. Buna paralel olarak hızlı bir yaptırım şekli olarak idari cezalar öngörülmeğe başlanmıştır. Günümüz Türk hukukunda idari ceza yaptırımlarının gittikçe yaygınlaştığı gözlenmektedir. 4857 sayılı İş Kanunu (m. 98 v.d.) 3621 S. Kıyı Kanunu (m.5) 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunu, 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu ve daha birçok kanunda idari cezalar içeren hükümlerin bulunması, ülkedeki hemen herkesi ilgilendiren bir yaygınlıkta başvurulmasına neden olmaktadır.

Günümüzde idari cezalar, gün geçtikçe artan bir önem kazanmaktadır. Basının promosyon uygulamalarını kontrol altına almak için büyük meblağlara varan yaptırımların çözümler arasında düşünülmesi; belirli sürelerle televizyon yayının durdurulması ve belirli yerlerde sigara içilmesinin yasaklanması gibi yaptırımlar son zamanlarda, idari cezaların daha sık gündeme gelmelerine neden olmaktadır

Günümüzde idari yaptırımlar, başta İdare Hukuku olmak üzere, Anayasa Hukuku, Ceza Hukuku, Mali Hukuk, Mukayeseli Hukuk ve Avrupa

³ Ali Karagülmez, **Gün Para Cezası Sistemi ve Adli Para Cezaları**, Ankara 2005, s. 27

İnsan Hakları Hukukunda temelini bulmaktadır. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin idari yaptırımlar hakkındaki tavsiye kararında da belirtildiği üzere, devlet idaresinin büyümesi ve belirli eylemlerin suç olmaktan çıkarılması yönündeki eğilim, idari otoritelere belirli yaptırımlar konusunda tasarrufta bulunabilme yetkisinin tanınması sonucunu doğurmuştur. Benzer görüşler Viyana 14 üncü Uluslararası Ceza Kongresi Kararlarının giriş bölümünde de ifade edilmiştir. Ayrıca, yasama organları ve hukuk biliminin idari yaptırımlarda istenmeyen artışın engellenmesi ile bu alanın sınırlarının ve ilkelerinin belirlenmesi yönünde çalışmalar yapması gerektiğine dikkat çekilmiştir.⁴

II. YAPTIRIM, CEZA VE İDARİ CEZA KAVRAMLARI

İnsanlığın ortaya çıkmasından bu yana insanların birbirine ihtiyaç duymasından ötürü toplu yaşam doğmuştur. Toplu halde yaşamın gereği ve birlikte yaşamın devamı için belirli bir disiplinin olması zorunluluk teşkil etmektedir. Bu disiplinin sağlanması için ise sınırlayıcı kurallar öngörülmüştür. Konulan bu kuralların etkinliğini sağlamak için ise zorlayıcı tedbirlere başvurmak gerekmiştir ve böylece yaptırımlar ortaya çıkmıştır. Yaptırımların iki yönü vardır. Birinci olarak, disiplini bozucu insan fiilleri tesbit edilir. Bu fiil, kuralın niteliğine göre icrai davranışla gerçekleştirilebileceği gibi, ihmali davranışla da gerçekleştirilebilir. İkincisi ise, yaptırımın neden ibaret olduğu belirtilir.⁵ Yaptırımlar, günümüz hukukunda, bağlı olduğu hukuk sistemine göre çeşitli şekillerde ortaya çıkmıştır. Çağdaş hukuk sistemlerinde yaptırımlar hukuki ve cezai yaptırımlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Mesela, yaptırımlar Ceza Hukukunda hapis cezası veya adli para cezası şeklinde, Medeni Hukukta yaptırımlar tazminat vb. yaptırımlardan oluşmaktadır. Yukarıda değinildiği üzere gittikçe yaygınlaşan yeni bir karma

⁴ Yücel Oğurlu, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yasal Korunma, İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları**, Ankara 2001, s.17

⁵ Sulhi Dönmezer, Sahir Erman , **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku Genel Kısım**, C.I., İstanbul 1985, s.1

hukuk düzeni olarak İdari Ceza hukukunda ve İş Hukukunda ise idari ceza olarak varlık göstermektedir.

Ceza ise, topluma karşı yapılan zararlı bir fiilin karşılığı olarak ve toplum adına uygulanan toplum düzenini ihlal eden kişiye karşı uygulanan bir yaptırımdır. Ceza kavramı şu şekilde tanımlanmıştır: “sorumlu bir kimse tarafından, müspet veya menfi bir hareketle meydana getirilen ceza tehdidi taşıyan, bir kanunda tanımlanmış tarife uygun ve hukuka aykırı bir fiildir.”⁶

Önceden belirlenen hukuk kurallara uyulmaması sonucunda, idari düzenin ve kamu düzeninin işleyişi bozulur.⁷ Bozulan bu düzenin yeniden kurulması amacıyla, idari düzeni bozucu davranışlara, İdarece yaptırım uygulanabilmektedir. Ceza Hukuku anlamında adli suç olarak kabul edilmeyen ancak kamu düzenini bozucu bir kısım davranışlara verilen cezaların adlandırılması ve tanımında bir ittifak oluşmamış bizim idari ceza olarak kabul ettiğimiz bu yaptırımlar, çeşitli adlar altında ve çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. İdari yaptırımlar “kanunların açıkça yetki verdiği ve yasaklamadığı durumlarda, araya yargı kararı girmeden, idarenin doğrudan doğruya, bir işlemi ile ve İdare Hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu cezalar”dır.⁸ Şeklinde tanımlanmış, bir başka yazar, idari suç ve cezanın hâkim yetersizliğinden dolayı idari suç ve ceza olarak ayrıldığını esasından hareketle, bunların da suç olduğunu sadece usul açısından farklılık olduğu gerekçesiyle suç terimini⁹, başka bir yazar ise, İdarenin, kanuna bağlı olarak ve tek taraflı iradeyle belirlediği paraya idari para cezası, bu yetkinin nasıl kullanılacağını, sosyal düzeni bozucu davranışların neler olduğunu ve bunlara ne gibi yaptırımların uygulanabileceğini gösteren hukuk dalını ise İdari Ceza Hukuku olarak tanımlamış¹⁰, idari suç yerine düzen aykırılıklar,

⁶ Dönmezer - Erman , **a.g.e.**, s. 297

⁷ Feyyaz Gölcüklü, “İdari Ceza Hukuku ve Anlamı”, **S.B.F Dergisi** c. 18, Haziran 1963, s.117

⁸ İl Han Özay, **İdari Yaptırımlar**, İstanbul 1985 s.35

⁹ Nurullah Kunter, **Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku**, 8. baskı İst. 1986, s. 35

¹⁰ Süheyl Donay, **Türk Hukukunda Para Cezalarında Gelişmeler**, TCK'nın 50. yılı İstanbul 1977, s. 269

idari ceza yerine ise idari para cezası yerine ise para yaptırımı terimleri de kullanılmaktadır¹¹. Ceza yaptırımı çağrışımına neden olan bu kavram yerine “idari yaptırım” kavramını tercih eden yazarlar¹² ve idari cezaları sosyal ceza¹³ olarak, İş Hukukundan kaynaklanan çalışma hayatını düzenleyen kurallara aykırılık oluşturan ihlallerden hareketle, Çalışma Ceza Hukuku¹⁴, çalışma düzeni aleyhine suçlar¹⁵ olarak adlandıran yazarlar da mevcuttur.

İdari suçu bu tanımdan yola çıkarak şu şekilde tanımlayabiliriz: Kanunen yükümlülük altında bulunan kimse tarafından, iradi olarak yapmak ya da yapmamak sonucu meydana getirilen, önleme ve yükümlülüğü garanti etme amacı ile birlikte idari ceza tehdidi taşıyan ve idari bir işleme uygulanan, kanunla tarif edilen tipe uygun hukuka aykırı fiildir.

Ceza Hukukundan ayrı bir İdari Ceza Hukukunun olup olmadığı bu güne değin tartışılmıştır. Böyle ayrı bir hukuk dalının olup olmaması bir yana, Ceza Hukuku yaptırımlarına belirli özellikleri ile benzeyen, belirli özellikleri ile de kendine özgü olan, bunun yanında karar ve uygulanmalarında idarenin etkin olduğu farklı bir yaptırımlar grubunun var olduğu açıktır. Yukarıda da değinildiği üzere; idari ceza hukukunu kimi yazarlar ceza hukuku kavramlarıyla tanımlamış kimi yazarlar ise, idare hukuku kavramlarıyla tanımlamışlardır.

İdari cezaların yaygınlaşmasıyla uygulama da yavaş yavaş oturmaya başlamakta bu hukuk dalı da gelişim göstermekle birlikte, henüz ayrı bir hukuk dalı olduğunun farkına varılmadığı görülmektedir. Uyuşmazlık Mahkemesi'nin Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğü girmesinden sonra, idare

¹¹ Kayıhan İçel, Süheyl Donay, **Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Ceza Hukuku Genel Kısım I, İstanbul** 1995 s. 130

¹² Özay, **a.g.e.**, s.36; Oğurlu, **a.g.e.**, s.17

¹³ “Çalışma yaşamını düzenleyen kurallara aykırı hareket halinde uygulanacak ceza yaptırımlarını inceleyen hukuk dalına sosyal ceza hukuku denir” şeklinde tanımlamıştır. Sarper Süzek, **İş Hukukunun genel esasları**, Ankara 1998, s.152

¹⁴ Duygun Yarsuvat, **Çalışma Ceza Hukuku**, İstanbul 1978 s.10

¹⁵ Hasan Bıyıklı, “Sosyal Ceza Hukuku ve Çalışma Düzeni Aleyhine suçlar, işletmelerde iş ve Sosyal Güvenlik Hukuku”, **İnsan Gücü Yönetici**, İstanbul 1985, C .VI., s.19

cezaların itiraz yargı yolunu çözen kararının¹⁶ satır aralarında bu konuda tereddüt olduğu gözlenmektedir. Yüksek Mahkeme, yapacağı incelemenin hangi hukuk alanına dâhil olduğu konusundaki değerlendirmesinde idari cezalarını “hukuk uyuşmazlığı” çerçevesinde kabul etmiştir. Bunun temel sebebi, hukuk sistemimizin ve adli teşkilatlanmanın genel olarak “hukuk” ve “ceza” olmak üzere ikiye ayrılmasından kaynaklanmaktadır. İdari ceza hukuku hukuk sistemine yeni dâhil olmasına rağmen yargı yolu sisteminin ikili bir ayrıma tabi olmasından ve idari cezalar bakımından özel bir yargı yolunun öngörülmemesinden kaynaklanmaktadır. Nitekim sözü edilen kararda uyuşmazlık “hukuk uyuşmazlığı” olarak kabul edilmiştir. Ancak idari cezalara karşı itiraz mercii olarak Sulh Ceza Mahkemeleri olduğuna hükmedilmiştir. Oysa adli yargıda hukuk uyuşmazlıkların görüldüğü mahkemeler, hukuk (asliye, sulh, iş, ticaret vs.) mahkemeleridir.

Ceza hukuku kavramlarından yola çıkarak tanımlayan yazarlara göre idari ceza hukuku;“İdari Ceza Hukuku” ya da diğer adlandırmayla “Cezai İdare Hukuku”, “idari faaliyetlerin icabında müeyyide zoruyla yürütülmesini sağlayan, idare tarafından izhar edilen iradelere riayetsizlik hâlinde ceza olarak müeyyide tatbikini konu alan hukuk dalıdır”¹⁷. Diğer bir tanıma göre; “İdari Ceza Hukuku, idareye ait yetkilerin nasıl kullanılacağını, sosyal düzeni bozucu davranışların neler olduğunu ve bunları önleyici ne gibi ceza ve tedbirlerin uygulanabileceğini gösteren bir bilim dalıdır”¹⁸.

Ceza hukuku kavramlarından ziyade idare hukuku kavramlarına dayanan bir başka tanıma göre ise, “Toplumsal düzeni korumak ve bu amaçla düzeni bozucu davranışları önlemek için devletlerin idarelerine verdikleri yetkilerin nasıl kullanılacağını, sosyal düzeni bozucu davranışların

¹⁶ “U.M. 21.11.2005 T.,2005/76 E., 2005/102 K.” (Erişim) www.adalet.org, 12 Mayıs 2006

¹⁷ Gölcüklü, **a.g.e.**, s.118

¹⁸ İçel, Donay, **a.g.e.**, s.31

neler olduğunu ve bunlara ne gibi yaptırımların uygulanabileceğini gösteren” bir hukuk dalı olarak tanımlanmıştır.¹⁹

Düzene Aykırılıklar Hukuku'nu da²⁰ içeren bu kavram, kriminal içerik taşımayan ve dolayısıyla ceza tehdidi içermeyen, ancak bununla beraber idari ihlal eylemi şeklinde ortaya çıkan hukuk ihlalleri ve karşılığında uygulanabilen yaptırımları konu edinen hukuk dalı olarak tanımlanmaktadır. Ancak kavramın idari yaptırım sisteminin tümünü kapsayıcı şekilde olmadığı anlaşılmaktadır. Tanımdan Düzene Aykırılıklar Hukukunun temel yaptırımının para yaptırımı olduğu, diğer idari yaptırımların ise Düzene Aykırılıklar Hukukuna dâhil edilemeyeceği anlaşılmaktadır. Düzene Aykırılıklar Hukuku, İdare Hukukundan çok, Ceza Hukukuna yakın ve oradan beslenen, kabahat olmaktan çıkarılan belirli eylemleri konu edinen ve Alman Hukuk sisteminde yeni bir dal olarak gelişme eğilimi gösteren bir alanı ifade etmektedir.²¹

Adli ceza yaptırımlarıyla, idari ceza yaptırımları arasında, gerek ortaya çıkışları, gerek usul ve uygulayıcıları ve gerekse sonuçları açısından önemli farklar vardır. Bu farklar üzerinde daha sonra durulacaktır. Gerçekleştirilen fiilin oluşumu, zor kullanılarak failin cezalandırılması ve cebren icra edilmesi hususları dikkate alındığında İdari Ceza Hukukunun ceza hukukunun bir parçası olduğu sonucuna varabiliriz. Ancak cezalandırma makamı ve uygulanan usuller dikkate alındığında ise, İdare Hukukunun bir parçası olduğu. Bu noktadan hareketle İdari Ceza Hukukunun karma bir hukuk sistemi olduğu ortaya çıkmaktadır.

Farklı adlarla adlandırılmalarına karşın İdarenin kendine özgü bir yaptırımlar sistemi olduğu ortadadır. İdari Ceza Hukuku, Cezai İdare Hukuku ve Düzene Aykırılıklar Hukuku gibi farklı adlarla ifade edilmek istenen, İdarece saptanan belirli fiil ve davranışlar ile İdarece uygulanan yaptırımlardan ibarettir.

¹⁹ İçel, Donay, **a.g.e.**, s.118

²⁰ Mahmutoğlu, **a.g.e.**, s.101

²¹ Aktaran, Oğurlu, **a.g.e.**, s. 26

“İdari suç denildiğinde Ceza Kanunlarına idari düzeni korumak üzere konulan ve karşılığında ceza yaptırımlarına hükmedilen suç grubu akla gelmektedir. Burada kavram konusunda, bazı yazarlar “idari suç” yerine “idari düzene aykırı eylem ve davranış” ya da daha kısa ve tercüme olmayan bir tamlamayla idari ihlal kavramları kullanılabileceğini ileri sürmüştü ve buna dayanak olarak da, 765 sayılı T.C.K. 526 “salahiyettar mercilerin emirlerine itaatsizlik”, 539–543. maddelerinde “ruhsatsız temaşa yerleri ve sair umuma mahsus yerleri açmak”, 552–554 maddelerinde “bina yıkılması ve tamiratlarda ihmal”, 558–559 uncu maddelerde “öteberi atma”, 571–575 inci maddelerinde düzenlenen sarhoşluk hakkındaki düzenlemelerle örneklenebilecek idari suçlar da idari düzeni korumayı amaçlamaktadır”. Ancak bunların karşılığında idari yaptırım değil, ceza yaptırımına hükmedilmektedir.²² Şeklinde göstermiştir. Ancak yazarın bu düşüncesi, örnek olarak vermiş olduğu kabahat türünden suçların bazıları, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nda²³ düzenlenmiş ve ceza olarak da İdari para cezası öngörülmüştür. Mesela adı geçen kanunun ‘emre aykırı davranış’ başlıklı 32. maddesi aynen şöyledir: “Yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden 100 YTL idari para cezası verilir.” Yani idari düzeni bozan ancak önceleri adli suç olarak addedilen fiiller artık idari suça dönüştürülmüştür. Bundan ötürü bu düşüncenin hukuki temeli kalmamıştır.

Yukarıdaki görüşler ışığında İdari Ceza Hukuku için “karma bir hukuk dalıdır” denilebilir. Nitekim idari cezalara ilişkin Danıştay kararları incelendiğinde, Danıştay’ın kararlarında Ceza Hukuku kavramlarına başvurduğu aşağıdaki karardan anlaşılmaktadır.²⁴

²² Oğurlu, “İdari, Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı”, (Erişim) <http://www.jura.uni-sb.de/turkish/e-ktphane.html> (Makale) 23 Mayıs 2005

²³ R.G., T.31.03.2005, S.25772

²⁴ “Şu halde öncelikle çözümlenmesi gereken, eylem tarihinden sonra yürürlüğe giren bir yasal düzenlemeye dayalı olarak idari para cezası verilip verilemeyeceğidir. Türk Ceza Kanunu'nun 2. maddesinde ifadesini bulan "suç ve cezaların kanuniliği" ilkesinde göre,

III. İdari Cezaların Niteliği ve Amaçları

A. İdari Cezaların Niteliği

İdare, kamu ihtiyaçlarını karşılama, kamu düzeni ve güvenliğini sağlama, kamu sağlığını koruma gibi geniş bir faaliyet ve tasarruf alanına sahiptir. Bu fonksiyonlarını yerine getirirken bir yargı kararına gerek olmaksızın kararlarını re'sen icra edebilme gücünü elinde tutar. İdarenin işlemleri, İcrai nitelik taşıdıklarından, hukuki sonuçlarını doğurmaları için ilgililerin rıza ve kabullerinin varlığı aranmaz.²⁵ İcrai bir işlemin kanunda belirtilen bir yaptırım varsa, bu yaptırım doğrudan idare tarafından uygulanır.

Re'sen icra yetkisi, önleyici tedbir alma yetkisi ve idari kararların icrası için zora başvurmanın nihai amacı, idari cezanın bağlandığı yükümlülüğün, zorla riayet ettirme yoluyla yerine getirilmesini sağlama amacını güder. Bir başka ifadeyle, ceza uygulanarak idari faaliyetin yürütülmesi amaçlanmaktadır.

Kısaca, "İdari emir ve yasağı bozan bir fiil"²⁶ olarak tanımlanan idari ihlalin ortaya çıkmasıyla idari düzen bozulmaktadır. Mesela 4857 sayılı İş Kanununun 3.maddesi, İş Kanununun kapsamına giren nitelikte bir iş yeri kuran kişinin kanun öngördüğü diğer hususlarla birlikte bir ay içinde bildirme

kanunun açıkça suç saymadığı bir fiilden dolayı ceza vermek mümkün olmadığı gibi, cürüm ve kabahatin işlendiği zamanın kanunu ile sonradan çıkarılan kanunun hükümleri birbirinden farklı ise, failin lehine olan kanunun uygulanması esastır. Davacının, işlendiği tarih itibarıyla suç niteliği taşıyan eylemlerine ağır para veya hapis cezası öngörülen yasal düzenleme, 4487 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılarak, eylem suç olmaktan çıkarılmamış, sadece bu suça karşılık verilecek cezanın niteliği ve bu cezayı verecek makam belirtilmemiştir, diğer yandan, hukukta genel olarak kanunlar yürürlüğe girdiği tarihten sonra geleceği yönelik olarak uygulanma alanı bulan metinlerdir. Dava konusu işleme neden olarak gösterilen davacı eylemleri, 4487 sayılı kanunun yürürlük tarihi olan 18.12.1999 tarihinden önce işlenmiş olmakla birlikte, 4487 sayılı kanun ile anılan eylemler nedeniyle davalı sermaye Piyasası Kurulu'na idari para cezası uygulanma yetkisi verildiğinden, bu tarihten itibaren geleceğe yönelik olarak idari para cezası uygulanma olanağı bulunmaktadır. Bu durumda, davacının suç olan ve mevcut belgelerle sabit olan eylemi nedeniyle davaya konu kararın alındığı tarihte yürürlükte olan yasal düzenleme gereğince adına para cezası verilmesinde hukuka ve mevzuata aykırılık olmadığı sonucuna varılmıştır."D. 10. Daire T 23.10.2002. ve 2001/2834E., 2002/4024K., (Erişim) www.adalet.gov.tr., 11 Ocak 2005

²⁵ Metin Günday, **İdare Hukuku**, Ankara 2002,s.112

²⁶ Gölcüklü, **a.g.e.**, s.121

zorunluluğu getirmiştir. Kanunun amacı açılan iş yerlerini kayıt altına almak ve işçilerin sosyal güvenlik haklarını korunmasını sağlamaktır. Eğer işveren bu yükümlülüğünü süresi içinde yerine getirmezse idari düzeni ihlal etmiş olacaktır. Diğer taraftan, idari işlemlerin idari cezalarla güçlendirilmesi gereği açıktır. Uygulanacak idari ceza, caydırıcı bir etki doğururken aynı zamanda işlemin sonuçlarını kabul ettirici zorlayıcı bir özellik de gösterir. Aksi halde, yaptırımla desteklenmeyen idari işlem çoğu kez uygulanmama ve ciddiye alınmama riskleriyle karşılaşabilir.

İdari cezanın tanımında dikkate alınan en önemli kriterin cezaya hükmeden makamın olduğu görülmektedir. Bir hukuk normunda belirtilen idari ihlali işleyen kimse hakkındaki yaptırıma idare tarafından karar verilmesi ve uygulanması imkânı tanınmıştır. Bu yaptırımlar, sürücü ehliyetinin geri alınması, para cezası, yurt dışına çıkma, sınır dışı edilme, müsadere ve el koyma gibi yaptırımlar grubu idari yaptırımlar olarak belirtilmiştir. Ancak, bunun idari ceza kavramını tek başına açıklamaya yeterli olmayabileceği de isabetli olarak ileri sürülmüştür.²⁷ 5271 sayılı Ceza Muhakemeleri Kanununun duruşmanın düzen ve disiplini başlıklı 203. madde maddesine göre hâkimin duruşma düzenini sağlamak amacıyla duruşma düzenini bozan kişiyi duruşma salonunun dışına çıkarabileceğini ve dört güne kadar disiplin hapsine hükmedebileceği düzenlenmiştir. Bu hükme paralel bir hüküm HUMK'ta da mevcuttur. HUMK. madde 150 hükmüne göre, mahkeme disiplinini bozan kişiye yargılamanın idari düzenini sağlanması amacıyla hakim tarafından disiplini sağlamak için, dışarı çıkarma ve hapis cezasıyla cezalandırabileceği öngörülmüştür. Burada kanunun amacı disiplini sağlamak olduğundan verilen ceza idari ceza niteliğindedir. Ayrıca Ceza Muhakemeleri Kanununun 109 ve devamı maddelerinde, mahkeme tarafından adli kontrol adı altında yine idari ceza niteliğinde bir cezaya hükmedebilmektedir. O halde cezaya hükmeden makama bakarak verilen bir cezanın idari ceza olarak adlandırmak her zaman isabetli olmayabilir. Buna rağmen, Uyuşmazlık

²⁷ Dönmezer, Erman, **a.g.e.**, s. 337

Mahkemesi²⁸, "...kanunun öngördüğü bir cezanın idarenin bir organı eliyle uygulanmasını" idari ceza olarak adlandırılmaları için yeterli bulmaktadır. Anayasa Mahkemesi de, yakın tarihli bir kararında doktrinin idari yaptırımlar konusunda yaptığı tanımı hemen hemen aynı şekilde kabul etmektedir. Yüksek Mahkemenin bu tanımı şu şekildedir: "İdarenin bir yargı kararına gerek olmaksızın kanunların açıkça verdiği yetkiye dayanarak İdare Hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlarla, verdiği cezalara 'idari yaptırım' denilmektedir."²⁹

B. İdari Cezaların Kaynağı ve Amaçları

Genel olarak düşünüldüğünde yaptırım uygulama (ceza verme) gücü devletin varlık sebebinde aramak gereklidir. Devletin ortaya çıkmasıyla cezanın toplum adına uygulandığı fikri ortaya çıkmıştır.³⁰ Cezalandırma yetkisinin devlet erkinden yani bireylerin toplumsal sözleşmeyle devlete emanet verdiği zecr yetkisinden kaynaklanmaktadır. Devletin bireyin yaşamına yaptırımlarla müdahalesinin temel gerekçesi suçun varlığından doğmaktadır. Bir başka ifadeyle cezanın varlık sebebi suçun kendisidir. İdari Ceza Hukukunun, Ceza Hukukunun bir parçası olarak kabul edilmesi çerçevesinde, egemenliğin diğer cezalarda olduğu gibi, idari cezalar açısından da kaynak olduğu sonucuna varılır. Daha dar ve somut düşünüldüğünde, idari cezaların hukuki kaynağını, kanunilik ilkesinde bulunduğu söylenebilir. Bu ilke, bir yandan Anayasayla birlikte idari yaptırımların sınırını çizmekte, diğer taraftan meşruiyetlerini sağlamaktadır.

En genel ifadeyle cezaların amacı idari ihlalleri önlemek, toplumun huzurunu sağlamak ve diğer insanları suça katılmaktan caydırmaktır. Yaptırımların caydırıcılık gücü, kamu düzeninin korunmasını sağlayacak koruyuculuk özellikleri yanında, hukuk düzeninin yeniden kurulması şeklinde onarıcı nitelikleri de vardır. Kanunlara aykırı davranışların yaptırımlarla

²⁸ Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı, T.08.05.1998,E.1998/10,K.1998/12,R.G., T.06.06.1998, S.23364

²⁹ AYM.,T.23.10.1996, E.1996/48, K.1996/41, AMKD.,C.1,S.33,s. 181-182

³⁰ Mahmutoğlu, **a.g.e.** s.5

cezalandırılmasındaki amaç bu davranışların önlenmesi, bir başka ifadeyle, suç eğilimi taşıyanları suça yönelmeden önce caydırmaktır. İdari cezalar da idari düzenin ihlalden önce hukuk aracılığıyla gözdağı vererek idari düzeni koruyucu bir araç olmakta, idari düzenin bozulmasından sonra ise bastırıcı, zorlayıcı niteliğiyle, toplumun korunması ve ihlalden sorumlu kişinin ıslahını da sağlamaktadır.

İşte, adli ceza yaptırımları, toplum düzenini koruma ve sağlamayı amaçlarken, idari ceza yaptırımları öncelikle, kişilere İdare karşısındaki borç ve yükümlülüklerini yerine getirmelerini hatırlatmayı ve böylece idari düzeni sağlamayı hedeflemektedirler. Bu yaptırımlar, cezalandırmak amacını taşımaktan ziyade, idari ihlalin kamu düzenin de yol açtığı eksikliği gidermek amacındadır.³¹ İş Hukukunda öngörülen idari para cezalarının amacı da öncelikle işveren ve işveren vekiline yükümlülüklerini gösterip yerine getirilmesini sağlamak, eğer bu yükümlülükler uyulmamış ise ortaya çıkan eksikliği gidermektir.

Kanunlarda yer alan gerçek anlamda adli suç olmayan belirli eylem ve davranışların, ceza mahkemelerinde yargılanması, suç failleri ile basit ihlallerin aynı yargı düzeninde ve aynı usule tabi olmaları ve sonuç olarak hak edilenden fazla bir manevi yaptırıma uğramaları idari yaptırımlara ihtiyaç duyulmasının nedenlerindedir. İdari organlara yaptırım uygulama yetkisinin tanınma amacı, bazı hafif ihlallerin adli suç olmaktan çıkarılarak mahkemelerin yükünü azaltmakla birlikte, yaptırımların en kısa zamanda uygulanarak etkinliklerinin artırılmasıdır³².

İdari cezalar ile adli ceza yaptırımları arasındaki en önemli farklılık cezaya hükmeden makamların farklı olmasıdır. Diğer bir fark ise iki kurum arasındaki amaç farklılığıdır. Adli cezalar kefaret, çektirme ve caydırma amaçlarına yönelikken, idari adli yaptırımları kişiye görev ve yükümlülüklerini hatırlatmayı amaçlar, ikinci olarak misilleme amacına yönelirler. Bu

³¹ Oğurlu, a.g.e., s. 37

³² Sahir Erman, **Ticari Ceza Hukuku, I Genel Kısım**, İstanbul 1992, s.177

hatırlatmanın amacı, düzeni bozucu davranışların önlenmesidir. İdari cezalar, idarede görev alanların işledikleri suçları engellemeyi hedeflemediği gibi, idarenin tecavüzlerden korunması amacını da taşımamaktadır. Öncelikle amaçlanan, idari faaliyetlerin, yaptırım tehdidiyle güvence altına alınmasıdır. Bir başka ifadeyle, korunan değer idari olmasından çok, düzenlemenin içerdiği emir ve yasaklamaların idari nitelik taşıması ve bunun yanında, idari faaliyetlere ve düzene ilişkin olması idari cezaların belirleyici bir unsuru olarak dikkat çekmektedir.

Sözü edilen genel amaç dışında Anayasa ve özel kanunlar açısından bir irdeleme yapılacak olursa özel amaçların güdüldüğü de görülür. Örneğin, Anayasanın 135 inci maddesinin 1 inci fıkrası, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının meslek mensuplarının birbirleri ve halkla olan ilişkilerinde dürüstlük ve güveni hâkim kılmak, meslek disiplini ve ahlakını korumak ve meslek düzenine aykırı davranışları engellemek amaçlarıyla disiplin cezalarına başvurabileceklerini kabul etmiştir. Nitekim barolar ve meslek odalarınca idari yaptırımlara başvurulmaktadır. 1136 sayılı Avukatlık Kanunu madde 134 vd. hükümlerine göre kanun öngördüğü hallerde avukata disiplin cezası, para cezası gibi cezalar verilebileceği öngörülmüştür.

Çıkarılan özel kanunların büyük bir oranı, belirli bir alanda idari düzeni idari yaptırımlara başvurarak korumaya ve uygulanırlılığını sağlamaya çalışmaktadır. Örneğin işçilerin sosyal güvenliğinin sağlanabilmesi bugünkü sisteme göre, sosyal sigorta primlerinin ödenmesine bağlıdır. Primlerin düzenli ödenmesi verimli ve düzenli sosyal güvenlik açısından gereklidir. Bunu sağlamak için Sosyal Sigortalar Kurumunun idari para yaptırımlarına başvurabileceği 506 sayılı SSK' nun 140 inci maddesiyle kabul edilmiştir.

Bu yaptırımlar, içerdikleri tehdit ve zorlamayla diğerlerinin özgürlüklerini sağlamayı amaçlar ve bir taraftan da etkin bir idarenin gerçekleştirilmesi amacına hizmet ederler. Görüldüğü üzere, özel ya da genel

olsun sonuç olarak özgürlüklerin korunması ve kamu düzeninin sağlanması amaçları öne çıkmaktadır.

C. İdari Cezaların Özellikleri

İdari cezaların özellikleri şunlardır; İdari cezalar, şahsidir, cezalandırıcılık ve önleyicilik özelliği taşırlar. Hâkim kararına dayanmaksızın idarece re'sen uygulanabilirler³³ ve yaptırımlar idari makamlar tarafından infaz edilirler. idari yaptırım uygulanmasında usul diğer yaptırımların uygulanma usulünden farklıdır. Kanunilik ilkesi geçerlidir.³⁴ Adli sicile kaydedilmezler. Tekerrüre esas teşkil etmezler.³⁵ Başka bir cezaya çevrilmeleri ve tecil edilmeleri mümkün değildir.

Zamanaşımı süreleri, ceza hukukundan farklı olarak Kabahat'ler kanunu hükümlerine tabidir.

IV. İdari Cezalara Hâkim Olan İlkeler

A. Kanunilik İlkesi

Bireylerin toplum kurallarına tam olarak riayet etmeleri veya etmedikleri hallerde cezalandırabilmeleri için, hukuk kurallarının açık ve herkes tarafından anlaşılır ve bilinir olması gerekmektedir. Bütün hukuk kurallarında var olması gereken kanunilik ilkesinin, adli cezalar bakımından daha fazla bir önem arz ettiği bilinmektedir. Bu, hukuk devletinin en önemli temel ilkelerinden birini oluşturmaktadır. Bireylerin yasak olan fiilleri ve bu fiillerin karşılığı olan yaptırımları bilmesi hukuk devleti olmanın gereğidir. Bu ilkenin anlamı, kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesi olarak ifade edilmektedir.

³³ Gölcüklü, **a.g.e.**, s.136

³⁴ Yavuz Nazaroğlu, "Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Niteliği" Danıştay Dergisi, Yıl 4, sayı 14-15, 1974, s.103

³⁵ Ancak, idari cezaya ilişkin kanun kendi içinde yeralan idari cezalar açısından tekerrüre esas olabilirler. Örneğin, 2857 sayılı Çevre Kanununun 23.maddesi, 2918 sayılı KTK'nın 36/3 maddesi tekerrürden (tekrardan) dolayı cezayı artırmayı öngörmektedir. Fakat farklı kanunlardan dolayı verilen idari cezalar bakımından tekerrürün uygulanması mümkün değildir. Örneğin İş Kanunundan dolayı verilmiş olan bir idari ceza Çevre Kanunu'ndan kaynaklanan bir idari ceza bakımından tekerrüre esas kabul edilip cezanın artırılması yoluna gidilemez. Mahmutoğlu; **a.g.e.**, s.154

Anayasa(m.38), uluslararası metinler(AİHS. m.7) ve Ceza Kanununda(m.2/1) ifadesini bulan söyleyişle, bir kimsenin işlediği zaman yürürlükteki kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz.

Kanunilik ilkesi İdari ceza hukukunda da geçerlidir. Çünkü bu hukuk dalında da devlet erki kullanılarak hürriyeti bağlayıcı ceza verilmesi de parasal ve işyeri kapatma ve benzeri yaptırımlar uygulanabilmektedir. Her ne kadar kanunilik ilkesi açıklanırken bazı cezaların ağır külfetler getirmesine dayandırılmaktaysa³⁶ da bir yaptırımın uygulanmasında cezanın miktarına bakmaya gerek yoktur. Hakkın veya caza miktarının az ya da çok olması hukuk düzeni için bir farklılık oluşturamaz. Burada önem arz eden konu devlet erkine dayanılarak bir kişinin cezalandırılmasıdır. Sorumluluk öngörülüyorsa bireyin yasaklanan fiilden haberdar edilmesi gerekmektedir. Kanunla, davranışı gerçekleştirmekten kaçınması için bireye bir çeşit ihtarın yapılması ve bireyin de yasak olan bu fiilleri işlemekten kaçınması için ona fırsatın tanınması zorunludur.

Kanunilik ilkesi, belirli normların yalnızca kanunlarla düzenlenebileceği anlamını taşımaktadır. Cezaların kanuniliği denildiğinde, yasak fiillere ancak kanunlarda belirtilen cezaların uygulanması anlamına gelen ve kişilerin, yasak eylemleri önceden bilmesini amaçlayan, çağdaş Kamu Hukukunun ana ilkelerinden biri akala gelmektedir.

Kanunilik ilkesi, Ceza Hukukunda olduğu gibi idari cezalar alanına da egemen bir ilkedir. Diğer taraftan, cezaların kanuniliği ilkesi, ceza içeren kuralların bir kanunla konulabileceğini öngörmektedir. İster İdareyi ister ilgili başka bir alanı düzenlesin, Bakanlar Kurulu, doğrudan bir yaptırım öngören bir kural koyamaz. İdare Hukukunda bu ilkenin ister katı, isterse gevşek bir şekilde uygulandığını kabul edelim, sonuçta kanunilik ilkesinin idari cezalar alanında geçerli bir ilke olduğu açıktır.

³⁶ Mahmutoğlu, a.g.e., s.105

İdari cezanın, kişi özgürlüğünü sınırlandırmasa da, birey ve toplulukların kişi hak ve özgürlükleri dışında kalan özgürlüklerini sınırlandırabileceğinden bahisle, kanuni dayanağı olması gerektiği ileri sürülmüştür.³⁷ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin idari yaptırımlara ilişkin 91(1) sayılı tavsiye kararında da, ilk ilke olarak, idari yaptırımları gerektiren apaçık bir şekilde belirlenmesi gerektiği üzerinde durulmuştur.³⁸ Esasında ceza hukukuna özgü kavram olan kanunilik ilkesi, yukarıda ayrıntılı olarak açıkladığı üzere ceza hukukunun bir parçası sayılan idari ceza hukukunda da geçerlidir. Her ne kadar düzenleyici işlemlerle idari cezalar konulabilirse de bu düzenleyici işlemin temelini oluşturan ve idari ceza içeren hükümlerin kesin, açık ve belirli olmaları gerekmektedir.³⁹

Kanunilik ilkesinin kabul edilmemesi, ülkenin her yanında farklı idari birimler tarafından yeni ve birbirinden farklı düzenlemeler yapılması ve kişilerin özgürlük alanlarının yasama değil, yürütme tarafından daraltılması gibi sonuçlar doğurur. İdari yaptırımların keyfi olarak ihdas edilememesi hukuk devletinin bir gereğidir. Keyfilik, hukukta istikrarın ve güvenin bozulması ve sonuçta hukuk devletinin amaçlarına ulaşamamasına yol açar. İdari cezalarla kişinin çalışma özgürlüğünden, mülkiyet ve eğitim hakkına kadar birçok hak ve özgürlük etkilenebilir. Her bir idari ceza, bu hak ve özgürlüklere getirdiği sınırlandırmaları ancak kanunlara dayanarak yapabilmektedir. Aksi halde, para yaptırımı, el koyma ve müsadere ile kişinin malvarlığına, disiplin cezalarıyla memurun çalışma özgürlüğüne ve öğrencinin eğitim hakkına Anayasa ve kanunlardan güç alınmadan dokunulmuş olacaktır. Bu nedenle, idari yaptırımlarda kanunilik ilkesinin Ceza Hukukundaki kadar katı olmasa da, mutlaka uygulanması gereken bir ilkelerin başında gelmektedir.

Bir fiilin, idari ihlal olarak yaptırıma tabi tutulması, ya kanunun açık tanımlamasıyla ya da kanunun çizdiği sınırlar içinde idari bir mercie

³⁷ Günday, **a.g.e.**, s.202

³⁸ Oğurlu, **a.g.e.**, s.59

³⁹ Dönmezer, Erman, **a.g.e.**,s.16

bırakılması ile olmaktadır. Belirlemenin idari bir mercie bırakılması, aslında bir istisna olmakla beraber, idari yaptırımlar alanında sıkça başvuru alan bir yoldur. Bazı Kanunlarda Bakanlar Kurulu'na, Bakanlıklar, yerel yönetimler, valilikler, kaymakamlıklar gibi bazı idari mercilere sınır çizilerek suç yaratma yetkisi verilmiştir.⁴⁰ İdari cezaları kapsamlı olarak düzenleyen ve bütün idari cezalar bakımından genel hükümler⁴¹ (5326 s.k. m. 5) içeren 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda da "... Kanun tarafından belirlenen çerçeve hükmünün içeriğinin idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle doldurulabileceği..." esasını kabul etmiştir. İdarenin, bu genel ve düzenleyici işlemleriyle çerçeve hükmün içeriğini doldurma yetkisinin, kanunilik ve "yürütme görevinin kanunlar çerçevesinde yerine getirileceği" ilkelerine aykırı olup olmayacağı da tartışılmaya muhtaç konulardan birini oluşturmaktadır. Bunun anılan ilkeler aykırılık oluşturmayacağını, çünkü İdarenin sağlık ve trafik gibi bir alanda düzenleme yapmasının, başta kolluk alanı olmak üzere bu ilkeyle dayandığı belirtilmektedir.⁴² Kabahatler Kanunu'nun kanunilik ilkesini düzenleyen 4. maddenin gerekçesinde de kanunilik ilkesine rağmen ilgili hükmün kanuna esneklik getirmek amacıyla bu düzenlemenin yapıldığı belirtilmektedir. Böylece idare genel ve düzenleyici işlemleriyle değişen şartlara uygun hızlı değişiklikler yapabilme imkânına sahip olmaktadır.

İdari organlara bu tür bir yetkinin verilmesi, yasama yetkisinin devri olarak kabul edilemeyeceğini Anayasa Mahkemesi aşağıdaki kararıyla düzenlemenin Anayasa'ya dolayısıyla kanunilik ilkesine aykırılık oluşturmayacağına karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi'nin kararı; "...zamanın gerçeklerine göre sık sık değişik tedbirler alınmasına lüzum görülen hallerde yasama organının yapısı bakımından yavaş işlemesi ve günlük olayları izleyerek zamanında gerekli tedbirler almasının güçlüğü karşısında, kanun koyucunun esaslı hükümleri tespit ettikten sonra, ihtisas ve

⁴⁰ Gölcüklü, **a.g.e.**, s.121

⁴¹ Ali Karagülmez, **Suç Olmaktan Çıkarma- İdari Para Cezaları- Açıklamalı Kabahatler Kanunu**, Ankara 2005, s.224

⁴² Turan Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara 1965, s. 128

idare tekniğine taalluk eden hususların düzenlenmesi için hükümete yetki vermesi yasama yetkisini kullanmaktır. Bunu yasama yetkisinin devri saymak doğru olmaz.”⁴³ Şeklindedir. Görüldüğü üzere Yüksek Mahkeme de gerekçesini değişen şartlara hızlı bir şekilde uyum sağlamaya dayandırmaktadır. Anayasa Mahkemesi, bir başka kararında⁴⁴ ise, “yönetim, yasal belirleme ve dayanak olmadan herhangi bir davranışın yaptırım gerektirdiğini takdir edip, kendi yetkisiyle bu konuda kural koyamaz... Yönetim kendiliğinden suç ve ceza yaratamaz” şeklinde karar verirken yasal belirleme şartına dikkat çekmiştir.

Genel nitelikteki düzenleyici işlemlerle idari ihlalin yaptırımının ihdas edilmesi yada yaptırımın nedeni olan eylem ve davranışların saptanmasında İdarenin tasarrufu etkili olabilmektedir. 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında kanun (madde 5) ve 1705 sayılı Ticarete Tağışın Men'i ve İhracatın Murakabesi Hakkında kanun (madde6) gibi özel kanunlarda Bakanlar Kurulu'na idari ihlalleri saptama yetkisi verilmiştir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32 inci maddesinde bir genel yetki kuralı olarak, yetkili makamların kanunda belirlenen amaçları sağlamak üzere vereceği emirlere uymayan ve alınan önleme uymayan kişi için belirli bir yaptırım öngörülmektedir. Bu kanunlarda, ihlalin ihdası değil, kanununun sınırlarını çizdiği fiil ve davranışların saptanmasının İdareye bırakılması öngörülmektedir. Esasında, Kabahatler Kanunu'nun 32 inci maddesi ile İl Özel İdaresi Kanunu'nun 66 inci maddesi gibi benzeri düzenlemelerde, “açık ceza normları” ile idare daha fazla yetki ile donatılmıştır. İdari yaptırımın kanunda öngörüldüğü hallerde özel hükmün genel hükümden önce uygulanacağı ilkesinden hareketle Kabahatler Kanunu'nun 32.inci madde değil, özel düzenlemedeki yaptırım uygulanacaktır. Burada bir idari ceza uygulamasına gidilmesi, kanunda açık düzenlemenin bulunmasına ve

⁴³ Aktaran Oğurlu, **a.g.e.**, s.63

⁴⁴ AYM., E.1987/16.,1988/8, R.G., T.23.08.1988, S.19908

kanunun çizdiği sınırlar içerisinde kalınmasına bağlıdır. Kanunilik ilkesinin doğal bir sonucu olarak, kıyas yoluyla yeni bir suç ihdas edilemeyeceği gibi, idari cezayı gerektiren davranışlar da kıyas yoluyla uygulanamayacaktır. Danıştay, bir kararında idari yaptırım türlerinden olan disiplin cezasının kıyas yoluyla uygulanamayacağını belirtmektedir.⁴⁵

Ülkemizde de diğer birçok ülkede olduğu gibi, idari yaptırım uygulama konusundaki İdarenin yetkileri ve bu yetkinin kapsamı gün geçtikçe genişlemektedir. Bu bakımdan idari mercilere çok hızlı değişen şartlara bir an önce uyum sağlamak ve bozulan idari düzenin yeniden sağlanması amacıyla idareye genel ve düzenleyici işlemlerle geniş bir hareket alanı verilmiştir. Nitekim yukarıda da değinildiği üzere idari cezalar açısından genel hükümler içeren 5236 Sayılı Kabahatler Kanununun 4. maddesinde “kanunilik İlkesi” düzenlenmiştir. Birinci fıkrada, Ceza Hukukundaki suçta kanunilik ilkesine nazaran, kabahatler açısından daha esnek bir sistem kabul edilmiştir. Ceza Hukukunda, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ihdas edilemez; ceza konulamaz; değiştirilemez ve kaldırılamazken (5237 S. TCK m.2/2); kabahatler yönünden, hangi fiillerin kabahat oluşturduğunun, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kapsam ve şartlarını kanunun belirlediği çerçeve hükmü içeriğinin, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabileceği kabul edilmektedir.⁴⁶ Buna rağmen, kabahat oluşturan fiiller için öngörülen yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir. Bu konuda idarenin düzenleyici işlemleriyle tasarrufta bulunulamaz.

B. Şahsilik İlkesi

Cezaların şahsiliği, suç ile ceza arasında bir oranın bulunmasını gerektirir. Suç ile cezanın orantılı olması ise, ceza yaptırımının bireyselleştirilmesi ile gerçekleştirilmektedir. Kanunlarda yasaklanan fiilleri gerçekleştiren kim ise yani fail onun cezalandırılmasını ifade eder. Bunun

⁴⁵ D.1.D., T .25.11.1998,E.1998/335,K1998/357,D.Der.,S.100,s.40

⁴⁶ Zekeriya Yılmaz, **Türk Ceza Kanunu ve Kabahatler Kanunu(Tüm Değişikliklerle Getirdiği Sistem ve yeniliklerle)**, Ankara 2005, s.370

sonucu olarak da, failin failinden dolayı onun mensup olduğu aile ya da sosyal grubu paylaşanların cezalandırılmalarını önlemesi, ölüm ile cezanın düşmesi, bir başka deyişle mirasçılara geçmemesi ve cezanın suçlu dışındaki kişileri en az etkileyecek seviyede tutulması sağlanmaktadır.

İdari ceza hukuku alanında şahsilik ilkesi Ceza Hukukundaki mutlak anlamıyla uygulanmamaktadır ve bu oranda kesin değildir. Ancak çok az istisnai durumlar dışında söz konusu ilkeye uyulmakla birlikte, idari cezalar alanında bu ilke kendine has bir kural görünümündedir. Örnek olarak idari yaptırımlardan para yaptırımları ele alınırsa; para yaptırımlarının idare açısından bir kamu alacağı olduğu açıktır. Bu alacak, idari ihlali işleyen kişinin malvarlığından alınır. Ancak malvarlığının pasifini oluşturmamakta ve şahsi niteliğini korumaktadır. Bu durumda para yaptırımı, ölen suçlunun mirasçılara geçmeyecektir. Açıkça görülmektedir ki; idari ceza yaptırımlarında şahsilik ilkesi geçerlidir. Eğer bu alacak malvarlığındaki bir pasif olarak düşünülseydi, o zaman sıradan bir borç gibi mirasçılara geçecekti.

Danıştay'ın birçok kararı da bu düşüncüyü desteklemektedir; Yüksek Mahkemenin bir kararı, “İnşaatın maliki olmadığı anlaşılan davacı hakkında 6785 sayılı kanunun 20 inci maddesi uygulanarak para cezası tahakkuk ettirilmesinin” kanuna uygun olmadığı şeklindedir. Kanuna göre inşaat malikine yönelmesi gereken idari bir yaptırım, malik olmayan bir kişiye yöneltilmiş ve işlem sakatlanmıştır. Bu nedenle, Yüksek Mahkeme ilk derece mahkeme kararını bozmuştur. Bu karar Danıştay'ın; şahsilik ilkesini, açıkça benimsediğinin açık bir göstergesidir.

Bir diğer kararda ise, “Para cezası, cezalı harç alınan şahıslar adına verilmelidir. Hissedarlar adına cezalı harcı alınan yapının paydaşlarının biri adına tüm para cezası salınamaz” denilerek ismen söz edilmese de bu ilkeye başvurulmuştur. Diğer bir kararında ise, “Cezaların şahsiliği ilkesine göre varisler bu para cezasından sorumlu olmayacağından, ölü ile müteselsil

sorumlu olacak şekilde adına para cezası salınmasında mevzuata uyarlık” bulunmadığı belirtilmiştir.⁴⁷

Hukuk sistemimizde idari cezalar açısından şahsilik ilkesine istisnai sayılabilecek bir düzenleme, 4926 Sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu’nun 31. maddesinde yer verilmiştir. Söz konusu edilen madde hükmü müsadere kararının usulünü düzenlemektedir. Buna göre; ceza davası düşmüş olsa bile mahkemece müsadere kararı verilebilecektir. Burada mahkeme tarafından ölçü alınacak kıstas ise, eşyanın suç konusu olup olmadığıdır. Yani eşya kaçak ise müsadere edilecek, kaçak değil ise müsadere edilmeyecektir. Müsadere konusu eşyanın kime ait olduğunun önemi bulunmamaktadır. Burada düzen bozucu fiilin önlenmesiyle idari düzenin korunması amaçlandığından üçüncü kişinin elindeki eşyanın müsaderesine başvurulabilmektedir.

Bir yaptırımın idari ceza olarak nitelendirilebilmesi için idare işlevi içinde olmasının yanında organik kritere de uyması gerektiği sonuç olarak söylenebilir. Bunun anlamı idari faaliyeti ilgilendirmekle birlikte idarece karar verilerek uygulanmasıdır. Adli cezalar ile bu idari cezalar arasında her ne kadar maddi sonuç açısından benzerlik bulunsa da, hukuki sonuçları açısından farklılıkları derindir.

Anlatılan ilkeler karşısında sonuç olarak, idari cezalarda kanunilik ve şahsilik ilkelerinin adli ceza yaptırımlarından farklı görünümde uygulandığı, buna karşılık tek fiile tek ceza kuralının ise uygulanmadığı görülüyor. Şahsilik ilkesi, Ceza Hukukundaki kadar katı değilken, kanunilik ilkesi tam anlamıyla hayata geçirilmeye çalışılmaktadır. Bu haliyle idari cezalar, adli ceza yaptırımlarından ayrılmaktadırlar. Her şeyden önce hukuki nitelik açısından belirlenen bu farklılıkların nedeni idari cezaların amacındaki farklılıklarda aranmalıdır. Bu şekilde belirlenmeye çalışılan ve özellikle kendilerine bağlanan ağır sonuçlar nedeniyle adli ceza yaptırımı ile idari

⁴⁷ Aktaran Oğurlu, **a.g.e.**, s.56

cezalar gün geçtikçe birbirinden uzaklaşan ve farklılıkları belirginleşen, bu nedenle de birbirlerinin yerine kullanılmalarının önüne geçilmeye çalışıldığı yaptırımlardır.

C. Kusur İlkesi

Yukarıda ifade edildiği üzere, İdari ceza hukuku karma bir hukuk dalıdır ve idari ceza hukukuna hâkim ilkelerin açıklanması bakımından ceza hukukuna ilişkin kavramlara başvurulması zorunludur. Yukarıda belirtildiği üzere yargı kararlarında da olduğu gibi idari suça ilişkin kavramlar çoğunlukla Ceza Hukuku ilkelerine başvurularak açıklanmaya çalışılmaktadır. Bu sebeple bu ilkenin yorumunda da Ceza Hukukuna bakmağa ihtiyaç vardır. Modern hukuk sistemlerinde hem adli hem de idari suçun önemli unsurlarından birini kusur ilkesi oluşturmaktır.⁴⁸ Kusuru bulunmayan bir failin cezalandırılması mümkün değildir. Yani kusursuz suç ve ceza olmaz.

Ceza Hukukumuzda kusur, temel olarak kast ve taksirden oluşmaktadır. Ancak 2005 yılında yürürlüğe giren 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, kast ve taksire ilaveten olası kast ve bilinçli taksiri de kusurluluk hali olarak öngörmüştür.

İdari cezaya konu olan fiillerde ise kusur, emir ve yasak bilinmesine rağmen bu emir ve yasaklara itaatsizliği oluşturan iradenin dikkat ve özen eksikliğine dayanmaktadır.⁴⁹ Buradan anlaşıldığı üzere, Ceza Hukuku'ndan farklı olarak manevi unsur aranmaksızın fiilin işlenmesi ile idari

⁴⁸ 765 sayılı Türk Ceza Kanununun sistemine göre, failin cezalandırılabilmesi için, kabahat teşkil eden fiilin gerçekleşmiş olması yeterli sayılmıştır. Kabahat türünden bir suçun işlenmesi açısından failin kasten mi yoksa taksirle mi hareket ettiğinin araştırılmasına gerek yoktur (m.45, f.2). Objektif sorumluluk rejiminin benimsendiği 19 uncu yüzyıl ceza hukuku anlayışının bir ürünü olan bu düzenlemenin doğru olmadığını ifade etmek gerekir. Aslında bu düzenleme, kabahat türünden bir suç işleyen kişi aleyhine olan bir sonuç ortaya çıkarmaktadır. Şöyle ki, örneğin bir başkasının malvarlığına taksirle zarar verilmiş olması durumunda kişi cezalandırılmayacaktır. Çünkü, başkasının malvarlığına zarar verme (nası ızzar) suçu ancak kasten işlenebilir (m.516). Buna karşılık, kamu makamlarından gerekli izin alınmaksızın başkasına ait binanın duvarlarına afiş yapıştırmak, yazı yazmak gibi fiiller dolayısıyla failin cezalandırılabilmesi için kastının sabit olması gerekmektedir(m. 536). Cumhuriyet Şahin, İzzet Özgenç, **Türk Ceza Hukuku Mevzuatı**, Ankara, 2007, s.762

⁴⁹ Mahmutoğlu, **a.g.e.**, s.110

suçun tamamlandığı ve neticesine göre failin cezalandırılması yeterli olacaktır.⁵⁰

Kusur ilkesi konusunda idari cezaların genel kanun niteliğindeki 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun kusurluluğa ilişkin 9. maddesinde "Kabahatler, kanunda açıkça hüküm bulunmayan hallerde, hem kasten hem de taksirle işlenebileceği" belirtilmiştir. Bu hüküm gereğince idari ceza bakımından failin, en azından taksire dayalı kusurunun bulunması gerekmektedir.⁵¹ Getirilen bu sınırlamanın doğal sonucu olarak idari cezalarda objektif sorumluluğun kabul edilmediği sonucu çıkmaktadır.⁵² Bu düzenlemenin bir anlamı da Ceza Hukukundan farklı olarak, taksirin esas, kastın ise; istisna olduğudur. Kanunda açıkça belirtilmediği takdirde sorumluluğun oluşumu için failin taksirle hareket etmesi yeterlidir. Ancak bazı idari suçlar bakımından taksir yeterli olmamakta; suçun kasden işlenebileceği öngörülmüş ise, bu durumda idari ceza yükümlüsünün kusurunun kast derecesinde olması gerekmektedir. Nitekim 4857 Sayılı İş Kanunu'nun 102/a maddesinde aynı kanunun "...32 nci maddesinde belirtilen ücret ile işçinin bu Kanundan veya toplu iş sözleşmesinden veya iş sözleşmesinden doğan ücretini süresi içinde kasden ödemeyen veya eksik ödeyen..." işverenin idari para cezasıyla cezalandırılacağını düzenlemiştir. Dolayısıyla bu suçun oluşabilmesi için kastın varlığı aranmalıdır.

Kanun tarafından yapılan tanıma uygun fiilin gerçekleşmiş olması yani olumlu ya da olumsuz davranışın vuku bulmuş olması cezalandırılmak için yeterlidir. Ancak ceza hukukunda da var olan ilkelere göre de kusurluluğu

⁵⁰ Gölcüklü, **a.g.e.**, s.138

⁵¹ Necati Meran, **Kabahatler Kanunu ve Kabahat İçeren Kanunlar**, Ankara 2007, s. 30

⁵² Suçlar kural olarak ancak kasten işlenebilirler. Ancak, kanunda açıkça belirtilmiş olması halinde, taksirle işlenen fiil de istisna olarak suç oluşturabilir.

Buna karşılık, Tasarıda benimsenen sisteme göre, kabahat türünden haksızlıklar kural olarak hem kasten hem de taksirle işlenebilir. Ancak, sadece kasten veya taksirle işlenebilen fiilin kabahat oluşturabileceği konusunda kanunda hüküm bulunabilir.

Fakat, Tasarının sisteminde, kabahatler açısından da idari ceza sorumluluğunun kabulü yani idari para cezasına karar verilebilmesi için, fiili işleyen gerçek kişinin en azından taksire dayalı kusurunun varlığı gerekir. Başka bir deyişle, kabahatler bakımından objektif sorumluluk kabul edilmemiştir. Şahin, Özgenç, **a.g.e.**, s.772

ortadan kaldıran sebeplerin (mücbir sebep, üçüncü kişini kusuru) varlığı halinde failin sorumlu tutulmaması gerekir. Örneğin, KTK madde 48/6 gereğince uyuşturucu madde alınarak araç kullanılması halinde fail cezalandırılmaktadır. Eğer failin iradesi dışında uyuşturucu madde alması sağlanmışsa failin cezalandırılmaması gerekir.

D. Yargı Yolunun Açık Olması İlkesi

İdari cezayı uygulayan makamın idare olması ve ceza içeren yaptırımın idari işlem olması bu işlemin yargı tarafından denetlenmesi zorunlu olmaktadır. Bu, demokratik sistemlerin en önemli ilkelerinden olan hak arama özgürlüğünün de gereğidir.

Yukarıda da belirtildiği üzere, idari ceza bir idari işlemle belirlenmekte ve uygulanmaktadır. 1982 tarihli Anayasa'nın 125. maddesiyle de bu husus güvence altına alınmıştır. Anayasa bu hükmüne göre: "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Anayasa Mahkemesi bir kararında idarenin işlemlerine karşı yargı yoluna başvurma hakkının hukuk devletinin gereği olduğuna vurgu yapmıştır."⁵³

Ayrıca, idari ceza öngörülen hemen hemen bütün kanunlarda verilecek cezaya karşı başvurulacak yargı yolu gösterilmiştir. Örneğin İş

⁵³ AYM., .01.10.1991, E.1991/40, K. 1991/33 ; "...İdari yargıda dava açma süresi, pek çok incelemeye konu olan önemli bir sorundur. Bu salt bir yargılama yöntemi sorunu değildir. Hukuk devleti, niteliğinin, en doğal gereği olan hukuka uygunluğu sağlama, aykırılığı giderme için yararlanılan hak arama özgürlüğünün gerçekleşmesi, yaşama geçirilmesi koşullarından başlıcasıdır. Bunu kısaltarak, hak arama, özgürlüğünü kısıtlayıp güçleştirmek toplumu ve bireyleri en sağlıklı güvence olan hukuk yargı güvencesinden yoksun kılar. ... İptal davaları; hak arama özgürlüğünün kullanılış biçimlerinden biridir. İptal davasına konu olabilecek idari işlemlere karşı "itiraz" yolunun bu biçimde açılması durumunda, kamu yararı ile kişi yararı arasında korunması gereken hassas denge bozulacağı gibi, hak arama özgürlüğü, idarenin yargısal denetimi, yargı güvencesi, mahkemenin bağımsızlığı ve giderek hukuk devleti ilkesinin zedeleneceği açıktır. ... Anayasa, Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratik bir hukuk devleti niteliği taşıdığını vurgularken, "devlet içinde tüm kamusal yaşam ve yönetimin yargı denetimine bağlı olmasını açıklamıştır. Çünkü yargı denetimi demokrasinin "olmazsa olmaz" ögesidir. Yasama organının kimi işlemleri de yargı denetimi içinde bulunduğundan, bu kanun'da yukarıda açıklanan belirginliğin bulunması denetim yönünden zorunludur." (Aktaran Ali Karagülmez, **Açıklamalı ve Uygulamalı Adli ve İdari Para Cezaları**, Ankara 2001 s. 455)

Kanunu'nda öngörülen hükümlerin ihlalden dolayı verilecek idari cezaya karşı başvurulacak yargı yolu açıkça belirtilmiştir.(İş K. m. 108/2)

E. Tek fiile Tek Ceza (Ne Bis İn İdem) ilkesi

“Ne Bis İn İdem”, aynı fiil ve konudan dolayı mükerrer yargılama ve cezaya çarptırmaya izin verilmemesi anlamına gelen bir Ceza Hukuku ilkesidir. Bunu kısaca tek fiile tek ceza verilememesi olarak adlandırabiliriz. Yukarıda ayrıntılı olarak anlatıldığı üzere adli ceza ile idari ceza arasında çeşitli farklıklar bulunmaktadır. Ancak hukuka aykırı bir fiil hem idari cezayı hem de adli cezayı gerektirebilir. Örneğin alkollü araç kullanma halinde fiil, failin aldığı alkol miktarına göre 5237 sayılı TCK'nın 179 maddesinde düzenlen adli suç oluşturabileceği gibi 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 48/5 maddesindeki idari para cezasını da gerektirmektedir. Bu durumda her iki cezanın faile uygulanıp uygulanamayacağı konusunda tereddüt oluşmaktadır.⁵⁴ İdari ihlal, Ceza Hukukunda suç sayılabilir. Bu durumda, idari yaptırım yanında ceza yaptırımının uygulanmasına bir engel yoktur. Bu iki yaptırım türü, sebep, sonuç, hukuki dayanak, amaç ve usul açılarından farklıdır.⁵⁵ Bu farklılıklar nedeniyle sözü geçen kuralın, idari yaptırımlar alanında sınırlı bir geçerliliğe sahip olmasının doğal karşılanması gerekir.

Bu kuralın idari yaptırımlarda geçerli olmamasının nedeni, adli cezalar ile idari cezaların değişik alanları düzenlemeleri, ayrıca amaçlarının da farklı oluşudur. İkenin idari yaptırımlarda geçerli olmaması, ceza mahkemesi kararı ile idarenin karar verdiği yaptırımın birbirini etkilememesi sonuçlarını doğurmaktadır. Böylece, idare ile ceza mahkemesi, aynı olay hakkında birbirinden bağımsız olarak farklı sonuçlara ulaşabilmektedir. Ancak somut olayda suçlunun bir kere daha bu çeşit bir olaydan sorgulanmış olmasının idari yaptırımın haklı olduğunu göstermeyeceği de unutulmamalıdır.

⁵⁴ Karagülmez, **Suç olmaktan çıkarma**, s.249

⁵⁵ Günay, **a.g.e.**, s.202

İdari yaptırım uygulanmasını gerektiren bir fiilin varlığı halinde, ceza hâkiminin hukuki nitelendirmesi ve sonuçta verdiği karar idari yaptırıma karar verecek olan idari merci bağlamaz. Bunun nedeni, adli ceza yaptırımının, idari yaptırımla tamamlanması isteği yanında aynı eylemle toplumun genel çıkarlarına ve bununla birlikte özel çıkarlara da verilen zararların engellenmesi isteğidir. İdari cezaların İdarece kendi işlevine uygun olarak, değişik alanlarda değişik amaçlara yönelik olması, idarenin yine kendi işlev ve amaçlarına uygun yetkiye sahip olması gereğinden doğmuştur. Bu nedenle idare bir kimseye iki farklı niteliği ve durumunu göz önüne alarak aynı eylemden ötürü iki ayrı yaptırım uygulayabilmektedir. Bu durumda, aynı kişiye biri idari biri yargısal iki ayrı yaptırım uygulanabileceği gibi birden çok idari yaptırım da uygulanabilir.

Hâlbuki ceza hukukçuları bu konuda farklı görüştedir. Doktrinde bazı yazarlar, idari yaptırımla birlikte ceza yaptırımının uygulanmasının bu ilkeye aykırı olduğunu düşünmekte ve kabul edilemez bulmaktadırlar. Bir ihlale karşı yalnızca bir yaptırım uygulanması gerektiğini ileri sürmektedirler. Ceza yaptırımını ile cezasını çeken bir kişinin aynı eyleme dayanarak diğer bir yaptırıma daha maruz kalması yönüyle eleştirerek tür olarak farklı yaptırımların uygulanmasına değil, “ihlalin amaç ve unsurlarındaki aynılık” konusuna dikkat çekmektedirler⁵⁶.

Yargıtay’ın her iki görüşü destekleyen kararları bulunmaktadır. Bir kararında, idari yaptırımlarda “ne bis in idem” kuralına uyulması gerektiğini, idari yaptırıma karar verilmişken ikinci bir yaptırıma karar verilmemesi gerektiğini belirterek ilk derece mahkemesinin kararını bozmuştur⁵⁷. Aksi yönde bir kararında⁵⁸ ise, İmar Kanunu ile birlikte Çevre Kanununu da ihlal eden eylem hakkında her iki kanunun da uygulanarak birden çok yaptırıma karar verilebileceğini belirtmiştir.

⁵⁶ Kunter, **a.g.e.**, s. 815

⁵⁷ Yrg. 2.C.D.,T. 04.05.1993, E.1993/4731, K.1993/6024, YKD, C.20,S.2, 1994, s. 292–293

⁵⁸ Yrg. 2.C.D.,T.19.04.1993, E.1993/12, K.1993/4836, YKD, C.19,S.6, 1993, s. 932–934

14. Uluslararası Viyana Ceza Kongresinde “Muhakemeye İlişkin Esaslar” başlığı altında alınan kararlar arasında idari yaptırımla karşılaşan bireyin aynı fiil ya da davranışı nedeniyle hem idari ceza yaptırımına hem de adli ceza yaptırımına çarptırılmasının yapılan yasal düzenlemelerle engellenmesi ve idari yaptırımın yargısal kararlarla verilen cezadan mahsup edilmesi gerektiği belirtilmiştir.⁵⁹ Bunun anlamı idari yaptırımlarda tek fiile tek ceza kuralına uyulmasının beklendiğidir.

Bu konudaki tereddüt, Kabahatler Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle ortadan kalkmıştır. Her ne kadar bir fiil, hem TCK hem de idari cezayı gerektirir nitelikte olması durumunda iki yaptırım türünün, sebep, sonuç, hukuki dayanak, amaç ve usul açılarından farklı olduğu gerekçesiyle idari yaptırım yanında, ceza yaptırımının uygulanmasına bir engel olmadığını düşünsek de; sözü edilen kanunun içtima başlığını taşıyan 15. maddesinin son fıkrasına göre, bir fiil hem kabahat hem de suç olarak tanımlanmış ise, sadece suçtan dolayı yaptırım uygulanabilir. Ancak, adli suçtan dolayı yaptırım uygulanmayan hallerde kabahat dolayısıyla yaptırım uygulanır. Bu hüküm karşısında, fiil veya davranışı gerçekleştirene adli ceza uygulanmalı, eğer adli suçtan beraat ederse bu defa idari ceza uygulanmalıdır. Yani Ceza Hukukunda düzenlenen fikri içtima hükmüne benzer bir uygulama yapılarak ağır olandan ceza verilemez. Sonuç olarak bu gibi durumlarda öncelikle adli ceza uygulanmalıdır.

V. İDARİ YAPTIRIMLARIN CEZA YAPTIRIMLARINDAN FARKLILIĞI

A. Yaptırım Türü Bakımından Farklar

İdari yaptırımlar, ihlalin niteliği, uygulayan merci ve uygulanan usul ile hukuki sonuçları itibariyle ceza yaptırım uygulamalarından farklıdırlar.

⁵⁹ Aktaran Oğurlu, a.g.e., s.83

Konu yönünden idari ihlal eylemi ile gerçek anlamda suç arasında hukuka aykırılık noktasında bir fark yoktur. Tecavüz konusu suçlarda malvarlığı, hayat hakkı ya da özgürlüklerdir. Aslında burada sosyal düzenin temelleri ihlal edilmekte ve anti sosyal bir tehlike ortaya çıkmaktadır. İdari yaptırım sonucunu doğuran fiil ya da davranışta da, sosyal gereklerin dikkate alınmaması sonucunda ortaya çıkan sosyal şiddet ve sonuçta hukuken korunan varlıkların dolaylı da olsa ihlal edilerek hak ve menfaatlerin çiğnenmesi söz konusudur. Buradaki zarar özel bir sosyal zarardır.⁶⁰ Hiç kuşkusuz suçların idari ihlallere göre daha ağır yaptırımları gerektirmeleri hukuken korunan bu varlıkların doğrudan ya da dolaylı zarar görmeleriyle ilgilidir. Son tahlilde her iki yaptırım grubu da sosyal düzeni korumayı birbirlerinden farklı önceliklerle de olsa amaçlamaktadır.⁶¹

Adli ceza yaptırımları ile idari ceza yaptırımları arasında yaptırım türü ve ağırlığı açısından farklılık vardır. İdari ceza yaptırımları, idari ihlallerin karşılığı olarak fonksiyonel ve kurumsal olarak adli suçlardan ve adli ceza yaptırımlarından ayrılan yaptırımlardır. Her şeyden önce idari ceza yaptırımları bir idari işlemdirler ve yapısal açıdan ceza yaptırımlarından farklıdırlar.

Adli ceza yaptırımları, sosyal düzeni ağır bir şekilde bozan nitelikteki ihlallerin karşılığını oluşturmaktadır. Hâlbuki idari cezalar, genellikle

⁶⁰ Oğurlu, **a.g.e.**,s.43

⁶¹ Haksızlık oluşturan bir fiilin suç veya kabahat olarak tanımlanmasında, izlenen suç politikası etkili olmaktadır. Ancak, bir fiilin suç veya kabahat olarak tanımlanmasında, bunun esasen haksızlık ifade etmesi gerektiği hususu göz önünde bulundurulmalıdır. Esas itibarıyla haksızlık ifade etmeyen, hukuka aykırı olmayan bir fiilin hiçbir surete suç veya kabahat olarak tanımlanamaz.

Haksızlıklar arasında bu yönde bir tasnif yapılması durumunda; bu tasnifte, hukuka aykırı olan fiilin ifade ettiği haksızlık içeriği esas alınmalıdır.

Bu bakımdan, esasen hukuka aykırı olan ve haksızlık ifade eden fiiller arasına suç veya kabahat olarak bir ayırımı yapılması, bir nitelik farkı oluşturmamaktadır. Söz konusu tasnif, haksızlıklar arasındaki nicelik farkına dayanmaktadır. Bu tasnif, haksızlıklar arasına sadece bir işlem farklılığı doğurmaktadır.

Örneğin, suçlar kural olarak ancak kasten işlenebilirler. Eğer kanunda açıkça belirtilmişse, taksirle işlenen fiil de istisna olarak suç oluşturabilir. Buna karşılık, Tasarıda benimsenen sisteme göre, kabahat türünden haksızlıklar kural olarak hem kasten hem de taksirle işlenebilirler. Ancak, sadece kasten veya taksirle işlenebilen fiilin kabahat oluşturabileceği konusunda kanunda hüküm bulunabilir. Şahin, Özgenç, **a.g.e.**, s.761-762

önleyici nitelikte olup, sadece düzene davet ve uyarı amacını taşımakta⁶²; ceza yaptırımlarına göre daha küçük ihlalleri yaptırım altına almaktadırlar. Teknik anlamda bir ceza olmamalarına rağmen içlerinde cezalandırıcılık niteliğini taşırlar⁶³. Aslında her iki yaptırım grubunun da hukuka aykırı ve kınanan davranışları önlemeye yöneldiği ortadadır. Yine her iki grup da kasten ya da taksirle işlenebilir. Bununla birlikte, idari yaptırımlar, gerçek anlamdaki adli cezalara göre daha az serttir.

Kamu düzeninin sağlanması, korunması ya da geri getirilmesine amacıyla cezalandırma yoluna başvurulmaktadır. Aradaki fark yaptırıma karar veren ve uygulayan makam ve genel anlamda yaptırımlardan önemli bir grubu oluşturan hürriyeti bağlayıcı cezalar konusunda daha belirgin olarak ortaya çıkmasıdır.⁶⁴ Ancak, adli suçlar için de para cezasının öngörüldüğü dikkate alındığında, cezanın türüne bakarak (hürriyeti bağlayıcı ya da para cezası) bir ayırım yapmak esasen mümkün değildir.⁶⁵ İdari ceza ile adli ceza arasındaki farkı belirlemek için dikkate alınacak tek kıstas, kanunun tabiri ve uygulayan makam olduğu ortadadır. Kısaca hukuka aykırı ve kamu düzenini bozucu işlemin idari suç mu yoksa adli suç mu olduğu, kanun koyucunun suç politikası ile ilgili tercihidir.⁶⁶

İdareye tanınan cezalandırma yetkisi, hürriyeti bağlayıcı cezalar gibi kişi özgürlüğünü kısıtlayıcı konularda değil, başta para yaptırımları olmak

⁶² Mahmutoğlu, **a.g.e.**, s.128

⁶³ Gölcüklü, **a.g.e.**, s.120

⁶⁴ Oğurlu, **a.g.e.**, s. 44

⁶⁵ Bu fiiller karşılığında, genellikle parasal nitelikte bir yaptırım öngörülmektedir. Ancak, bu parasal yaptırım, bir ceza hukuku yaptırımı olan “adli para cezası” değil; idari yaptırım olarak “idari para cezası” niteliği taşımaktadır.

Belirtmek gerekir ki, her ikisi de belli bir miktar paranın kişiden alınıp Devlet Hazinesi intikalinden ibaret gibi görünürse de; adli nitelikteki para cezası ile idari nitelikteki para cezası araksında, karar veren merci, yaptırımın infaz sureti, yaptırıma bağlanan kanuni neticeler bakımından önemli farklılıklar bulunmaktadır.

Örneğin, idari nitelikteki bir yaptırım olarak para cezasına, ceza muhakemesi süreci sonucunda mahkeme tarafından hükmedilmez; bu ceza, idari görev yapan bir kişi veya kurul tarafından verilir. Bu cezalar, adli sicile kaydedilmez, ödenmediği takdirde hapse dönüştürülmez.

İdari nitelikteki “para cezası”, bir uyarı (ikaz) foksionu gördüğü gibi kamu açısından oluşmuş olan zararın giderilmesi amacına da hizmet edebilir. Şahin, Özgenç, **a.g.e.**, s.761-762

⁶⁶ Mahmutoğlu, **a.g.e.**, s.93

üzere daha hafif nitelikte yaptırımlar alanıyla sınırlıdır. İdare, hapis cezası gibi hürriyeti bağlayıcı bir cezaya karar veremez. Çünkü bu tür bir yaptırım, ceza yaptırımıdır ve böyle bir cezaya ancak bir mahkeme kararıyla hükmedilebilir.(Anayasa madde 19). Çünkü idari bir yaptırımın konusu kişi hak ve özgürlüklerini tamamen ortadan kaldıran bir ceza olamaz. Viyana 14 üncü Uluslararası Ceza Kongresi kararlarında da sınırlandırmalar başlığı altında, idari yaptırımlara ister bir koruma tedbiri isterse asıl yaptırım olarak başvurulsun özgürlükleri kaldıramayacağı vurgulanmıştır.⁶⁷ Bunun bir diğer nedeni de, bağımlı ve yeterli güvencesi olmayan İdarenin bu tür yaptırımlara yetkili kılınmaması ve böylece hiyerarşik silsile içinde muhtemel bir baskı ile yaptırımların amaçlarına ters düşecek bir kullanıma engel olunmak istenmesidir.

B. Cezayı Uygulamaya Yetkili organ ve Usul Açısından Farklar

Bir tanıma göre, idari yaptırımlar, tatbiki idari otoritelere bırakılan yaptırımlar olarak tanımlanmaktadır.⁶⁸ İdari yaptırımların “ancak idare içerisindeki makam ve mercilerin, idari işlem niteliğindeki kararlarından” olduğu da ifade edilmiştir. İdari ihlali izleme ve saptama, idari makamların yetkisindedir. Aynı şekilde, yaptırıma karar verme ve uygulama yetkisi de idari organlara tanınmaktadır.

İdari yaptırımlar ceza davasına ihtiyaç göstermez. Başta disiplin hukukundaki yaptırımlar olmak üzere idari yaptırımlar, yargısal bir işleme dayanmamaları yüzünden ceza yaptırımlarından ayrılırlar. İdari yaptırım uygulama yetkisini özellikle yargıya bırakan bir Anayasa hükmünün var olmadığı belirtilmekte ve bu yetkinin İdareye bırakılması olağan görülmektedir. Bunlar ceza yaptırımlarının aksine, mahkeme kararına gerek olmaksızın İdarece doğrudan doğruya uygulanabilirler. Adli ceza yaptırımları ise, adli suçların bir yaptırımı olarak ceza yargılaması sonucunda mahkeme kararıyla verilebilen kararlardır.

⁶⁷ Oğurlu, a.g.e.,s.44

⁶⁸ Oğurlu, a.g.e.,s.45

İdari yaptırımın İdare tarafından belirlenmesi ve uygulanması ve yargı organına başvurulmasını gerektirmemesi idari nitelikte olduklarını göstermektedir. Bu organ, valilik, belediye encümeni, trafik zabıtası, orman işletme şefi, Çevre İl Müdürlüğü, ticaret ve sanayi odası meclisi, baro, RTÜK, SPK, Cumhuriyet Savcılığı, Rekabet Kurulu vb. olabilmektedir.

Anayasa Mahkemesinin kararında⁶⁹ belirtildiği gibi “İdari nitelikteki bir yaptırımın idarece uygulanması söz konusudur. Bundan ötürü, olayda genel anlamda ceza kanunlarına aykırı davranmış olan bir kişinin ceza kanunlarınca öngörülen bir cezaya çarptırılması söz konusu olmadığı için yargı yetkisinin kullanılmasından artık söz edilemez... Burada, yaptırıma temel olan hukuka aykırı davranış, yalnızca kolluk işleri sınırı içinde, ve uygulanan yaptırım ise, idari nitelikte bulunduğundan, kanunun böyle bir yaptırımın idarece uygulanmasını öngörmüş olması yargı yetkisinin kullanılması olarak nitelendirilemez. Görülen iş, bir yargı yetkisinin kullanılması değil, başka deyimle idari bir yasağa aykırı davranan kişiye karşı idari bir yaptırımın uygulanmasıdır. Yani idarenin uyguladığı yaptırım bir idari işlemdir.

İdari yaptırımlar ceza yaptırımlarından uygulanma usulü açısından da farklıdırlar. Kararlaştırılmaları gibi uygulanmaları da İdare Hukuku usullerine göre yapılmak zorundadır. “Ceza mahkemesinin incelemesi ile idari soruşturma sırasında yapılan incelemelerin farklı şeyler” olduklarını dile getiren Danıştay kararı da işlemin usulündeki farklılığa dikkat çekmektedir.⁷⁰

Yaptırımın karar veren tarafı ve uygulayıcısı olması açısından İdareye tanınan bu yetki, idari cezaların ceza yaptırımlarından ayrıldıkları noktalardandır. Bu durumda, idari yaptırımlarla diğer yaptırımlar arasındaki ayrımın asıl ölçüsünün organik olduğu sonucuna varılabilir.⁷¹ Yaptırıma karar

⁶⁹ AYM.,T.06.01.1970,E1969/46,K.1970/2,AMKD.,S.8, s., 173-174

⁷⁰ D.12.D.,28.4.1977 T,1971/859 E., 1977/1202,D.D.,C.1,1978,S.2, s.25

⁷¹ Süheyl Donay, “İdarenin Ceza Verme Yetkisi Konusunda Anayasa Mahkemesi'nin Bir Kararı Üzerine Düşünceler”, **İ.Ü.H.F. Mecmuası**, C.XXXVII,1972, S.1-4, s.424

verilmesi ve uygulanması usulü dışında, idari yaptırım uygulanmasında usul araçları da farklıdır;

Şu anda bizde, ceza yargılaması usulündeki etkin savunma imkânı, idari yaptırıma maruz kalan kişiye tanınmamıştır. Sözlü savunma imkânı henüz asli değil istisnaidir. Ceza yargılamasının aksine, bir ön yargılama aşaması bulunmadığından, ispat yükümlülüğü idareden bireye geçmektedir. Başka bir deyişle, masumiyet karinesi kabul edilmemektedir. İdari yaptırımın iptali, maddi olayın yokluğu ya da kanuna aykırılığın ispatlanması şartıyla istenebilmektedir.

Hâlbuki Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin idari yaptırımlar hakkındaki 91(1)R. Tavsiye kararında, ispat yükünün ithamda bulunan idareye ait olduğu belirtilmektedir. Sanığa yaptırım uygulanabilmesi için “...ihlalin her türlü şüpheden arınmış olarak ispat edilmesinin” aranması gerektiği Uluslararası Viyana 14 üncü Ceza Kongresinde “Muhakemeye İlişkin Esaslar” başlığı altında önerilmiştir. Bireyin, ispat araçları hakkında bilgi sahibi olma ve delil getirme imkânı olmalıdır⁷². Ceza sonucunu doğuran eylem ve davranışlara verilecek yaptırımlar konusunda ceza yargılaması yapacak olan mahkemeler yetkilidir. Fiil ya da davranışın nitelendirilmesinde idare geniş bir takdir yetkisine sahipken, daraltıcı yorumla bağlı olan ceza hâkimi açısından böyle bir takdir yetkisi yoktur. Yaptırımın seçilmesinde de ceza hâkimi açısından bağlı yetki geçerlidir.

İdari yaptırımlarda idare, yargı mercilerinin bir kararı olmaksızın yaptırımı uygulayabilmektedir. Ayrıca bu kararı uygulaması için idarenin fiilinden zarar görmesi şartı da bulunmamaktadır.

Yukarıda belirtildiği üzere, adli cezalarla idari cezaların sağlamaya çalıştığı disiplinler birbirinden genellikle farklıdır. Toplum disiplinin ana hatlarını Ceza Hukuku çizerken, idari cezalar çizilen bu ana hatlar arasındaki boşluğu doldurmaktadır. Diğer taraftan, yargı tasarrufu olduğu düşünülürse

⁷² Oğurlu, a.g.e., s.48

Anayasaya göre bu faaliyetin yargı organlarınca yerine getirilmesi gerekecektir. Aksi hal, Anayasaya aykırılık oluşturacaktır. Ayrıca bu mesele bir devletin yönetim sistemiyle de ilgilidir. Demokratik sistemlerde bilindiği üzere kuvvetler ayrılığı ilkesi mevcuttur. Bu çerçevede yargı yetkisi bağımsız mahkemelerce kullanılmaktadır. İdari organların hürriyeti bağlayıcı ceza vermesi öncelikle yetki gaspı oluşacaktır. Bu sebeplerle, aradaki ayırımın yalnızca organik-şekli bir ayırım olduğu kabul edilmelidir. Nitekim idari cezalar çoğunlukla, Ceza Hukukunun düzenlemediği daha hafif ihlalleri yaptırım altına alırken aynı sahada farklı seviyede toplum düzenini korumayı amaçlamaktadır. Örneğin, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu trafik, yaya ve yolcu güvenliğini sağlama amacına yönelirken gerek ceza yaptırımlarına gerekse idari yaptırımlara yer vermiştir. Trafik zabıtasına idari para yaptırımı uygulama yetkisi tanınırken, daha ağır ihlaller için hafif ya da ağır para cezaları, hafif hapis cezası, belgelerin geri alınması ya da iptal edilmesi gibi yaptırımlar verilebilmektedir. Hapis cezası dışındaki yaptırımlar idari makamlarca da uygulanabilmekteyse de uygulayıcı makam, usul ve sonuçları açısından farklar ortaya çıkmaktadır.

Özet olarak; İdari yaptırımların ceza yaptırımı olarak kabul edilemeyeceği ortadadır. Bu halde, idari yaptırımlara yukarıda uygulanan kıstaslar, bu yaptırımların tür ve uygulayıcı makam açısından ceza yaptırımlarından farklı ve kendine özgü İdare Hukuku uygulamaları olduğunu göstermektedir. Bir yaptırımın ceza hukuku yaptırımı yoksa idari ceza yaptırımı mı olduğu, cezayı uygulayan makamın idare mi mahkeme mi olduğudur. Yani ceza, idari makamlar tarafından ve idari usullere göre verilmekteyse idari ceza; ceza, adli makamlar tarafından adli usullere göre verilmekteyse Ceza Hukuku yaptırımı olan adli cezadan söz edilebilir. İkinci olarak; kanun tarafından öngörülen cezanın adlandırılması bakılarak cezanın türü belirlenebilir. 31.03.2005 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan ve 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5252 sayılı Türk Ceza Kanununu Yürürlük Ve Uygulama Şekli Hakkında Kanunu’nun 7/1 maddesine göre hafif para ve hafif hapis cezaları, İdari para cezasına dönüştürülmüştür. Yani

kanun cezanın türünü bizzat kendisi belirlemiş olmaktadır. Bu durumda yoruma ihtiyaç duyulmadan cezanın türü belirlenmiş olmaktadır.

C. Sonuçları Açısından Farklar

Sonuçları açısından idari ceza yaptırımları, adli ceza yaptırımlarından oldukça farklıdır. İdari cezalara, adli ceza yaptırımlarına uygulanan sonuçlar bağlanamayacak ve adli ceza yaptırımlarına uygulanan kurumlara başvurulamayacaktır.

İdari cezaların, adli cezalardan sonuçları bakımından ayrıldıkları noktalar kısaca şunlardır: Adli ceza yaptırımlarını doğrudan etkileyen, hatta ortadan kaldıran af ve benzeri kurumlar idari yaptırım uygulanmasına etki etmemektedir. İdari cezalar, adli sicile kaydedilemedikleri gibi adli tevbih konusu da olamazlar. Başka bir cezaya çevrilemezler ve idari makamlarca infaz edilirler. Bu yaptırımların tecil edilmesi mümkün değildir. İdari cezalar, adli cezaların tekerrürüne esas teşkil etmezler. İdari cezalar için de adli ceza yaptırımlarında olduğu gibi tabi oldukları kanunların öngördüğü zamanaşımı süreleri geçerlidir.

Anayasa Mahkemesi, T.06.01.1970, E. 1969/46, K. 1970/2 sayılı kararında⁷³, ceza kanunlarındaki cezalar ile bu yaptırımlar arasında maddi sonuç açısından benzerlik bulunmasına karşın, hukuki sonuçları açısından farklı olduklarını belirtmektedir.

İdari ceza sonucunda ortaya çıkan görünüm ile adli ceza yaptırımının sonuçlarının görünümüleri açısından farklılıkları belirgin değildir. Uygulanan para yaptırımı, müsadere ya da el koymanın aynı adları taşıyan ceza yaptırımlarıyla görünüm olarak farklı değildirler. Ancak sonuçları ve nitelikleri açısından farklıdır. Örneğin, İdarenin kolluk alanındaki fiil ve işlemlerine uymayan ya da karşı koyanlar hakkında ya idari yaptırım ya da ceza yaptırımları uygulanmaktadır. Her iki halde de uygulanan yaptırımın türü

⁷³ Oğurlu, a.g.e., s.52

açısından fark yoktur. Bu yaptırımlar para yaptırımı, bir faaliyetin işten yasaklanması ve işyeri kapatma, idari bir yaptırım ya da adli bir ceza olarak karşımıza çıkabilir. Ancak bu yaptırımlar, denetimlerinden, adli sicile işlenmeye ve tekerrüre kadar sonuçları açısından bir çok noktada birbirinden ayrılmaktadırlar. Örneğin İdarece başvuru el koyma yada müsadere idari bir yaptırım olmaktadır, ceza mahkemesince karar verilen müsadere ve el koyma yaptırımları, ceza yaptırımlarındandır. Görüldüğü gibi, idari yaptırımlar ile ceza yaptırımları arasında karar veren organ açısından ayrılıklar olduğu gibi, sonuçları açısından da farklılıklar mevcuttur.

D. Hukukî Nitelik Açısından Farklar

İdari ceza ile adli ceza kavramları arasındaki ayrımın temelinde esasen kanun koyucunun iradesinden kaynaklanan “nicelik” bir fark bulunmaktadır. Ancak “nitelik” olarak da bir fark bulunmaktadır. Hangi haksızlığın ceza hukukuna özgü yaptırıma tabi olacağı, çeşitli haksızlık unsuru taşıyan fiiller arasında ne gibi farkların bulunduğu ve bu ayrımlara uygun olan yaptırımların neler olduğu noktasında toplanmaktadır. Bu ayrımın yapılabilmesi için öncelikle hukuki yarar kavramı üzerinde durmak gerekmektedir.

Genel olarak, bir fiilin ceza hukuku anlamında suç olarak kabulü için korunan hukuki yararın toplum açısından çok önemli olması gerekmektedir. Ancak bu ifade muğlak ve sübjektif bir değerlendirme içermektedir. Çünkü hangi hukuka aykırılığın düzeni bozma açısından çok veya az “önemli” olduğu toplum içinde farklılık arz edebileceği gibi toplumdan topluma da farklılık arz edebilir.⁷⁴ Tabi olarak bazı ihlallerin toplum nezdinde

⁷⁴ idarenin başvurduğu önlemlere ya da yaptırımlara ceza denilse bile, bunları suç karşılığı tatbik edilen ceza olarak değerlendirmemek gerekir. Bu yaptırımlar sadece düzene davet ve uyarı şeklindedir. Amaç sosyal düzene ilişkin zararın tazmininden ibarettir. İdari emirlerle yürürlüğe konulan ve engelleyici, vazgeçirici nitelikte olan yaptırımların etkisi ile fail sosyal yaşantıdaki ihmalkârlığından dolayı ikaz edilmektedir. Bu sebeple de idari nitelikte olan yaptırımların içeriksel anlamı uyarı, terbiye, disiplin altına alma şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Buna karşın suçlar için öngörülen yaptırım kefaret amacı taşımakta ve faildeki ahlaki kötülüğün olarak ceza normunda yer almaktadır. (Mahmutoğlu, a.g.e., s.128)

önemli olduğu da açıktır. Örneğin adam öldürme, rüşvet alma, dolandırıcılık vb... Bazı ihlaller için de önemsiz. Örneğin; çevreyi kirletme, işyeri açtığını bildirmeme vb...

İşlenen ve kanuni tanıma uyan fiilin hukuk düzenince uygun görülmemesi ve bütün hukuk düzeni ile çatışma halinde olması anlamına gelen hukuka aykırılığın bütün hukuk düzenleri açısından haksızlık anlamına geldiği ortadır. Buradan şu sonuca ulaşabiliriz: hukuki yarar kavramı, tek başına meselenin aydınlatılabilmesi için yeterli değildir. Kanun koyucu, bir ihlali idari suç olarak nitelenmekteyse korunan hukuki yarar toplum açısından daha az bir öneme sahiptir. Yakın tarihte yapılan kanun değişiklikleri bunun en güzel örneğini oluşturmaktadır. 765 sayılı TCK ve özel ceza kanunlarda suç olarak kabul edilen birçok fiil idari cezaya dönüştürülmüştür. Örneğin 765 Sayılı TCK'nın Kabahatler faslının 571. maddesinde suç olarak düzenlenen "sarhoşluk" suçu 5237 sayılı TCK'da suç olarak düzenlenmemiş, 5326 Sayılı Kabahatler Kanunu'nun 35. maddesiyle idari para cezasını gerektiren kabahatlerden kabul edilmiştir.

İdari yaptırımların kişi hak ve özgürlüklerini ilgilendirmesi, bireylere belirli yükler getirmesi, katı biçim koşullarına tabi olmaları gibi yönleriyle Ceza Hukukundan etkilenmeleri, doğrudan alınmaları ya da esinlenmeleri doğal karşılanmalıdır. Ancak, nitelikleri açısından farklı olan idari yaptırımlar kendilerine özgü bir gelişme göstermişlerdir.

II. BÖLÜM

İDARİ CEZALARIN TÜRÜ OLARAK İDARİ PARA CEZALARI VE ÇEŞİTLERİ

İdari ceza ayrıntılı olarak anlatıldıktan sonra, bu bölümde idari cezaların türlerinden olan para cezalarına değinilecektir.

I. PARA CEZALARININ TANIMI:

İdari para cezası konusunda kanunlarımızda bir tanım bulunmamaktadır. 01.06.2005 tarihli Kabahatler Kanunu, idari para cezalarının maktu ve nisbi olabileceğini belirttikten sonra, para cezasının nasıl belirleneceğini, ödenme şeklini ve idari para cezasının artırım şeklini belirtmiş (m.17), ancak idari para cezası konusunda bir tanım yapmamıştır.

5237 sayılı T.C.K, Para cezalarındaki ağır, hafif ayrımını ortadan kaldırmıştır. Aynı kanunun adli suçun karşılığı olarak para cezalarını adli para cezası adı altında toplamıştır. Adli para cezasını ise; “ beş günden az ve kanunda aksine hüküm bulunmayan hâllerde yediyüzotuz günden fazla olmamak üzere belirlenen tam gün sayısının, bir gün karşılığı olarak takdir edilen miktar ile çarpılması suretiyle hesaplanan meblağın hükümlü tarafından Devlet Hazinesine ödenmesinden ibarettir” (m.52) şeklinde tanımlamıştır.

Para cezasını, yukarıdaki bilgiler ışığında; toplum düzenini ihlal ederek zarar veren fiillerin karşılığı olan, bu fiillerin failini belirli bir miktar parayı ödemeye zorlayan ızdırap çektirici failin kusurluluğuna ve ekonomik durumuna orantılı olarak hükmedilen ceza olarak tanımlayabiliriz.⁷⁵

⁷⁵ Süheyl Donay, **Para Cezaları**, İstanbul 1972, s.68

II. PARA CEZALARININ ÇEŞİTLERİ

Para cezaları, genel olarak cezayı uygulayan makam, cezanın sabit veya değişebilir özelliklerine göre çeşitli şekillerde görünüm arz etmektedir. Para cezaları; adli para cezaları, idari para cezaları, tazminat niteliğinde para cezaları, medeni para cezaları ve disiplin para cezaları olarak sınıflandırılmıştır.⁷⁶ Burada sadece adli ve idari para cezaları ile suçun konusuna göre cezanın değişmeyeceğine göre çeşitlere ayrılan para cezaları inceleme konusu yapılacaktır.

Yukarıda değinildiği üzere 5237 sayılı TCK, para cezası olarak sadece adli para cezasını öngörmektedir. 5252 sayılı Türk Ceza Kanununun Yürürlük Ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun 5. maddesiyle “kanunlarda öngörülen "ağır para" cezaları, "adli para" cezasına dönüştürülmüştür.” Bu bakımdan artık hukukumuzda ağır veya hafif para cezası bulunmamaktadır. Dolayısıyla cins itibarıyla para cezası ayrımı da ortadan kalkmıştır.

A. Ceza miktarının değişebilirliğine göre para cezaları

Bazı kanunlarda para cezaları sabit olarak veya kanundaki alt ve üst sınır arasında ya da suçun konusuna göre ihlal edilen değerin katı olarak para cezaları öngörülmektedir.

1. Maktu Para Cezaları

Kanunlarda ceza miktarı olarak sadece belli bir bedelin ceza olarak ödenmesi öngörülmektedir. Örneğin; İş Kanunu'nun 106. maddesi hükmü gereğince iş ve işçi bulma hükümlerine aykırı hareket eden işveren 1000,00 YTL para cezası verilir.

2. İki Had Arasında Belirlenen Para Cezaları

Kanunlarda daha sıklıkta öngörülen para cezası türüdür. Bu tür para cezalarında adli veya idari suçun karşılığı olarak alt ve üst sınırı

⁷⁶ Karagülmez, **Gün Para Cezası Sistemi ve Adli Para Cezaları**, s. 73

belirilerek, bu iki sınır arasında para cezası verilmesini öngören para cezası türüdür. Bu tür para cezasının öngörülmesinin amacı, ortaya çıkan zararın ve failin kişiliğine göre para cezasına hükmedilmesidir.⁷⁷ Örneğin; 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 36 maddesine göre başkalarının huzur ve sükûnunu bozacak şekilde gürültüye neden olan kişiye, elli Türk Lirası idari para cezası verilir. Aynı maddenin 2. fıkrasına göre ise; failin bir ticari işletmenin faaliyeti çerçevesinde işlenmesi halinde işletme sahibi gerçek veya tüzel kişiye bin Türk Lirasından beşbin Türk Lirasına kadar idari para cezası verilir. Bu maddenin birinci fıkrasında öngörülen para cezası maktu para cezalarına ikinci fıkradaki para cezasıysa iki had arasında belirlenen para cezalarına örnek oluşturmaktadır.

Ancak idari makamlara, uygulamada birliğin sağlanması gerekçesiyle olsa gerek geniş bir takdir hakkı verilmemiş olduğundan idari para cezalarının maktu idari para cezalarının öngörüldüğü iki had arasında belirlenen idari para cezalarına yer verilmediği gözlemlenmektedir.

3. Nisbi para cezaları

Nisbi para cezalarının yürürlükten kaldırılmış olsa bile 825 sayılı Ceza Kanununun Mevki'i Meriyete Vaazına Dair Kanunun 20 maddesinin son cümlesinde tanımlanmıştır. Buna göre "miktarı muayyen bir nispet dairesinde ve hadiseye göre azalıp çoğalabilir mahiyette bulunan cezayı naktilere müstelzim fiiller" olarak ifade edilmiştir. Bu tür cezalarda para cezası ortaya çıkan zararın bedeli olarak ve o miktarın belli katları miktarında cezaya hükmedilmektedir. Örneğin; 765 sayılı kanunun 202 maddesine göre zimmete geçirilen para miktarı kadar para cezasına, aynı maddenin ikinci fıkrasına göre ise iki katı oranında para cezasına hükmedilir. 4857 sayılı İş Kanununda düzenlenen idari para cezaları da genellikle nisbi para cezası niteliğindedir. Örneğin; bu kanunun 100 maddesine göre toplu işçi çıkarma hükümlerine aykırı olarak işçi çıkaran işveren veya işveren vekiline işten

⁷⁷ Ali Karagülmez, **Açıklamalı Ve Uygulamalı Adli Ve İdari Para Cezaları**, Ankara 2001, s.23

çıkardığı her işçi için 200 YTL para cezası verilir, yani bu kanunun hükmünün ihlal edilmesi halinde işten çıkarılan her işçi için 200 YTL para cezası verilecektir. Örneğin; 2 işçi çıkarılırsa 400 YTL para cezası verilecektir. Bu para cezalarının en önemli özelliği misli artırmaya tabi olmamasıdır.⁷⁸ Ayrıca ceza kanununda öngörülen alt ve üst sınırlara tabi değildirler.

B. Cezayı Uygulayan Makama Göre Para Cezaları

1. Adli Para Cezası

Yukarıda ayrıntılı olarak değinildiği üzere Ceza Kanunu anlamında suç sayılan fiillerin karşılığı olarak sadece adli makamlarca hükmedilen para cezalarıdır.

2. İdari Para Cezaları

İdari makamlar tarafından idari usullere göre bir idari ihlalin yaptırımını olarak verilen para cezalarıdır.

a. İdari Para Ceza Kavramı

I. bölümde ayrıntılı olarak açıklandığı üzere; İdare, kamu ihtiyaçlarını karşılama, kamu düzeni ve güvenliğini sağlama, kamu sağlığını koruma gibi geniş bir faaliyet ve tasarruf alanına sahiptir. Bu fonksiyonlarını yerine getirirken bir yargı kararına gerek olmaksızın kararlarını re'sen icra edebilme gücünü elinde tutmaktadır.

İdari cezanın tanımında dikkate alınan en önemli kriterin cezaya hükmeden makamıdır. Bir hukuk normunda belirtilen idari ihlali işleyen kimse hakkındaki yaptırıma idare tarafından karar verilmesi ve uygulanması imkânı tanınmıştır. Bu yaptırımlar, sürücü ehliyetinin geri alınması, para cezası, yurt dışına çıkma, sınır dışı edilme, müsadere ve el koymayla gibi yaptırımlardan ibarettir.

⁷⁸ İ.B.K., T .25.06.1984 E.1, K.5, (Erişim) http://www.yayin.adalet.gov.tr/dergi/25_sayi.htm, 01 Ekim 2005

b. İdari Para Cezasının Hukuki Niteliği

İdari para cezaları, hukuki niteliği itibariyle idari bir işlem niteliğindedir. İdari para cezaları, kanunilik ilkesi çerçevesinde uygulanır. Tüm cezalar gibi şahsidir, cezalandırıcılık ve önleyicilik özelliği taşırlar, hâkim kararına dayanmaksızın İdarece re'sen uygulanabilirler ve yaptırımlar idari makamlar tarafından infaz edilirler.

İdari para cezaları, 01.06.2005 tarihli 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra "kabahate" dönüştürülmüştür. Şöyle ki, sözü edilen kanunun 3. maddesi "bu kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır" hükmünü içermektedir. Aynı kanunun 2. maddesi ise "kabahatle ilgili kanunun, karşılığında idari yaptırımın uygulanmasını öngördüğü haksızlık anlaşır." Hükmünü içermektedir. Her iki düzenleme birlikte değerlendirildiğinde idari yaptırımlar ve dolayısıyla idari para cezaları, kabahat olarak kabul edilmiştir. Başka bir anlatımla, idari ceza içeren hükümler kabahat niteliğindedir.

Bir yaptırımın türünün tesbiti için, yukarıda ayrıntılı olarak anlatıldığı üzere başka kriterlerle birlikte yaptırımı uygulayan makam bakmak gerekecektir. İş Kanunu'nda düzenlenen para cezalarının niteliği ve uygulayan makama bakıldığında, bu cezaların İdari yaptırım niteliği taşıdığı anlaşılmaktadır. Nitekim İş Kanunu'nun "idari para cezalarının uygulanmasına ilişkin hususlar" başlığını taşıyan 108. maddesi kanunda düzenlenen para cezalarının idari para cezası olduğunu ve 101 inci maddedeki idari para cezaları hariç, gerekçesi belirtilmek suretiyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürünce verilir. 101 inci madde kapsamındaki idari para cezaları ise, doğrudan Türkiye İş Kurumu İl Müdürü tarafından verileceği hükmünü getirmiştir. Bu düzenleme karşısında İş Kanunu'nda düzenlenen para cezalarının idari yaptırım dolayısıyla da Kabahatler Kanunu'nun 2 nci maddesi gereğince "kabahat" olduğunu söyleyebiliriz.

Yine Kabahatler Kanunu'nun 3 üncü maddesinin değişik 1 inci fıkrasının b bendine göre de, kabahatler kanununun genel hükümleri bütün idari ceza içeren hükümlere uygulanır. Bu kanunun genel gerekçesinde de belirtildiği üzere özel kanunlar arasındaki bütünlüğü sağlamak ve eksiklikleri gidermek amaçlanmıştır.⁷⁹

Kabahatler hakkında genel kanun niteliğindeki kabahatler kanunu kanunun yürürlük tarihi olan 1 Haziran 2005 tarihinden önce yürürlüğe giren bütün kanunlara da uygulanacaktır. Kanunun ifadesi emredici niteliktedir.⁸⁰

Kabahatler Kanunu'nun bu genel niteliği gereğince, idari ceza hükmü içeren ve özel bir düzenleme de bulunmayan hallerde ortaya çıkan boşluklar Kabahatler Kanunu hükümlerine göre doldurulacaktır. Örneğin kast, teşebbüs, fail, itiraz yolları vb. hallerde İş Kanunu'nda hüküm yoksa ki yoktur veya yorumlanması gereken hususların bulunması durumunda Kabahatler Kanunu'nun genel hükümleri uygulama alanı bulacaktır.

⁷⁹ Kabahatler Kanunu'nun Gerekçesi, TBMM, Dönem: 22, Yasama Yılı: 3, Sıra Sayısı: 840, s.1 vd.

⁸⁰ Karagülmez, **Suç olmaktan çıkarma**, s.224

III. BÖLÜM

4857 SAYILI İŞ KANUNUNA GÖRE İDARİ PARA CEZALARI

Ceza, toplumsal düzenin bozulmasının önlenmesi bakımından korkutma amacı güden, bozulmuş olan düzenin ise yeniden sağlanması için suç olarak kabul edilen fiillere uygulanan yaptırımdır.⁸¹ Birinci bölümde ifade edildiği üzere, İş Kanunu iş sözleşmesinin zayıf tarafı olan işçiyi ve iş barışını koruyucu hükümlere yer vermiş; işveren ve vekiline belli başlı yükümlülükler yüklemiştir. İşte bu yükümlülüklerin yerine getirilmesi ve yukarıda belirtilen amaçlara ulaşılmasını sağlamak amacıyla kanunun sekizinci bölümünde cezai hükümlere yer vermiştir.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 8. bölümünde idari para cezasını gerektiren durumlar, on başlık halinde düzenlenmiştir. 4857 sayılı İş Kanunu'nun ceza türleri bakımından 1475 sayılı kanundan farklı olarak sadece idari para cezasına yer vermiş, ağır para ve hapis cezalarına ise yer vermemiştir. Bu bölümde ayrıntılı olarak idari para cezasını gerektiren fiiller ve bu fiiller için öngörülen idari para cezalarının miktarı ve bu fiillerin failleri hakkında açıklama yapılacaktır.

I. İDARİ PARA CEZASININ YÜKÜMLÜSÜ

Genel olarak fail, kanunun suç olarak tanımladığı fiili gerçekleştiren kimsedir. Fail kavramı daha çok adli suçu çağrıştırdığı için idari para cezasını gerektiren fiili işleyen kişiyi İdari para cezası yükümlüsü olarak adlandıracağız. Fail kavramının tanımından yola çıkarak, idari para cezası yükümlüsünü; idari suçu (kabahati) gerçekleştiren kimse olarak tanımlayabiliriz.

4857 sayılı İş K.nun ilgili maddelerinde kimlerin idari para cezası ödeme yükümlüsü olduğu belirtilmiştir. Bu hükümlere göre; idari para cezası

⁸¹ Murteza Aydemir , **İş ve Sosyal Sigorta Hukukunda İdari Para Cezaları**, Ankara, 2002, s. 33

ödeme yükümlüsü işveren ve işveren vekilidir. Kanunun idari para cezası ödeme yükümlüsü olarak sadece işveren ve işveren vekilini yükümlü öngörmesi, Ceza Hukukundaki özgü (mahsus) suçları akla getirmektedir. Özgü suçlar,⁸² ancak belirli sıfat veya nitelikleri taşıyan kimselerce işlenebilen; bunların dışında kalan kimselerce işlenmesi mümkün olmayan suçlardır. Bu gibi suçlarda herkes suç faili olamaz. Yani kanunun belirttiği bu niteliklere sahip olmayan kimselerce bu suçun işlenmesi mümkün değildir. Dolayısıyla İş ve SSK Kanunu'nun idari suç olarak kabul ettiği fiillerin yükümlüsü, sadece işveren ve işveren vekili olabilir; işveren ve işveren vekili dışında kalan başka kişilerin İş ve SSK. Kanunu'nda düzenlenen idari suçların faili olması mümkün değildir. Bunun tek istisnası 4857 Sayılı İş kanunu'nun iş hayatının denetim ve teftişi ile ilgili hükümlere aykırılık idari suçunu düzenleyen 107. maddesidir. Bu maddeye göre, "İş müfettişlerinin bu Kanundan veya diğer kanunlardan doğan her çeşit teftiş, denetleme yetki ve görevleri gereğince görevlerinin yerine getirilmesi sırasında, görevlerini yapma ve sonuçlandırmaya engel olan kimselere eylem başka bir suç oluşturursa dahi ayrıca beş milyar lira para cezası verilir." Madde metninde yer alan "kimseler" tabirinden anlaşılacağı üzere bu idari suçun faili teftişi engellemeye veya maddede belirtilen fiilleri gerçekleştiren herkes idari para cezası yükümlüsü olabilir. Dolayısıyla, bu suç "özgü suçlardan" değildir.

İdari para cezası yükümlüsü olmak bakımından gerçek kişiler konusunda bir ihtilaf bulunmamakla beraber, tüzel kişilerin yükümlü olup olamayacağı konusunda tartışmalar mevcuttur.⁸³ Adli ceza bakımından kişisellik ilkesi gereğince tüzel kişi yükümlü olmayacaktır.⁸⁴ 5237 sayılı TCK'nın 60. maddesine göre tüzel kişiler hakkında sadece güvenlik tedbirleri uygulanabileceği esasını kabul etmiştir. Tüzel kişinin adli ve idari suçun faili olup olmaması konusunda, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun yürürlüğe

⁸² Dönmezer, Erman, **a.g.e.**, s. 1169

⁸³ Yargıtay, tüzel kişilerin ceza sorumluluğunu kabul etmemekte; sadece sorumlu bulunan gerçek kişilerin başka bir deyimle tüzel kişinin organını oluşturan üyelerin veya işveren vekillerinin sorumluluğu yoluna gidilmektedir. Süzek, **a.g.e.**, s. 155

⁸⁴ Bora Aktürk, (Erişim) [http:// www.hukukcu.com/bilimsel/kitaplar/tuzelkisiler-cezai-boraakturk.htm](http://www.hukukcu.com/bilimsel/kitaplar/tuzelkisiler-cezai-boraakturk.htm), İstanbul 2001,s.3, 22 Mayıs 2006

girmesinden sonra hukuken bir tartışma veya ihtilaf kalmamıştır. Sözü edilen ve idari suçlar için genel kurallar koyan Kabahatler Kanununun organ veya temsilcinin davranışından dolayı sorumluluk başlıklı 8. maddesine göre, “Organ veya temsilcilik görevi yapan ya da organ veya temsilci olmamakla birlikte, tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde görev üstlenen kişinin bu görevi kapsamında işlemiş bulunduğu kabahatten dolayı tüzel kişi hakkında da idari yaptırım uygulanabilir.” Ayrıca aynı kanununun 36 maddesinin 2. fıkrasına göre; başkalarının huzur ve sükûnunu bozacak şekilde gürültüye neden olan ve fiili bir ticari işletmenin faaliyeti çerçevesinde işleyen işletme sahibi gerçek veya tüzel kişiye bin Türk Lirasından beşbin Türk Lirasına kadar idari para cezası verileceği hükmünü kabul etmiştir.

A. İşveren

İş Kanunu’nda düzenlenen idari para cezalarının yükümlüsü işveren ve işveren vekili olarak gösterilmiştir. İşveren ve alt işveren, İşçilere karşı sorumluluk açısından kanunun aradığı şartların varlığı halinde birlikte sorumludurlar. Yukarıda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere cezai sorumluluk şahsi olduğundan herkes kendi fiilinden sorumlu olacaktır.

İş Kanunu’nun tanımlar başlığını taşıyan 2/1 madde hükmüne göre bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişiye işçi, işçi çalıştıran gerçek veya tüzel kişiye yahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşlara işveren denir. Bu tanımda dikkati çeken unsur, tüzel kişiliği olmayan kuruluşların da işveren sayılmasıdır. Hukukumuzda tüzel kişiliği olmayan kurum veya kuruluşların hukuki işlem ehliyetleri bulunmamaktadır. Bunların işveren sıfatını taşımaları sorun doğurabilir.⁸⁵ Bilindiği üzere iş sözleşmesi işçi ile işveren arasında kurulan işçiye bağımlı olarak iş görme, işverene de ücret ödeme borcu yükleyen (İ.K. m.8/1) yani iki tarafa da borç yükleyen bir Borçlar Hukuku sözleşmesidir.⁸⁶ Böyle bir sözleşmenin kurulabilmesi için de, iki

⁸⁵ Mollamahmutoğlu, **a.g.e.**,s.128

⁸⁶ Mollamahmutoğlu, **a.g.e.**, s.194

gerçek veya tüzelkişinin birbirine uygun irade beyanı gerekmektedir.⁸⁷ Hukuken bir kişiliğe sahip olmayan kuruluşun iş sözleşmesine taraf olması da düşünülemez. Bu bakımdan uygulamada sorunlar çıkacağı açıktır.

İşveren, işçiden sözleşmede kararlaştırılan işin görülmesini isteme hakkına ve en üst düzeyde talimat verme yetkisine sahip kişidir.⁸⁸ Bu yetki çoğunlukla aynı kişide toplanır. Ancak istisnaen ayrı kişilerde de bulunabilir. Emir ve talimat yetkisini doğrudan kullanamayan kişiye somut işveren denir. Örneğin⁸⁹ “işverenin iflası halinde iflas masasının talimat verme yetkisine sahip olması halinde olduğu gibi” bu durumda idare para cezasının muhatabı emir ve talimat verme yetkisine sahip somut işveren olacaktır; yani örnekteki olayda idari suçun yükümlüsü iflas masası olacaktır.

İdari para cezası ödeme yükümlüsü olma konusunda alt işverenin durumuna değinmek gerekmektedir. Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir. Bu ilişkide asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak bu İş Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur(İş K.m.2/6). Alt işveren, asıl işverene ait işyerinin bir bölümünde veya eklentilerinde kendi işçilerini çalıştırır.⁹⁰ İşverenin faaliyetini yürüttüğü bölüm veya eklenti işyeri niteliğini taşıyır ve

⁸⁷ Fikret Eren, **Borçlar Hukuk Genel Hükümler** C.I, Gözden Geçirilmiş 2. Bası, Ankara 1987, s. 145, Mustafa Reşit Karahasan, **Sorumluluk Hukuku, Sözleşmeler, Sözleşmeden Doğan Sorumluluk**, İstanbul 196, s. 99 vd.

⁸⁸ Sarper Süzek, **İş Hukuku**, İstanbul 2006, s., 157

⁸⁹ Öner Eyrenci, Savaş Taşkent, Devrim Ulucan, **Bireysel İş Hukuku**, Gözden Geçirilmiş 2. Bası, İstanbul 2005, s.35

⁹⁰ Mollamahmutoğlu, **a.g.e.**, s.,134

orada çalışan işçilerin işvereni sıfatını alır.⁹¹ Bu bakımdan alt işveren de idari para cezası yükümlüsü olabilmektedir.

Alt İşverenin 4857 sayılı İş Kanununun sekizinci bölümünde düzenlenen suçlarla ilgili olarak asıl işverenin de sorumlu olup olmayacağı tartışma konusudur. “Kanunsuz suç ve ceza olmaz, kusursuz suç ve ceza olmaz ilkeleriyle cezaların şahsiliği ilkeleri” gereğince alt işverenin sorumlu olmayacakları savunulmuştur.⁹² Yargıtay da iki ayrı kararında⁹³ asıl işverenin, alt işverenin, alt işverenin de asıl işverenin filinden dolayı, idari para cezasından sorumlu olmayacağına karar vermiştir. Hukukun temel ilkelerine göre herkes fiiliyle sorumludur. Cezaların şahsiliği ilkesi de bunu gerektirmektedir. Kanaatimizce; hem işverenin hem de alt işverenin birlikte idari para cezasıyla cezalandırılmaları mümkündür. Alt işveren, işyerinin belli bir bölümünde veya eklentilerinde faaliyet göstermektedir ve genellikle, İşveren ile alt işveren, fiziki olarak aynı mekânı (işyerini) kullanmaktadırlar. Dolayısıyla, aynı işyerindeki iş güvenliğinden her ikisi de sorumlu olmaktadır. Bu bakımdan hem işveren hem de iş güvenliği önlemlerini alma yükümlülüğü altında bulunabilir. Eğer üzerlerine yüklenen yükümlülüğü yerine getirmez ve gerekli tedbirleri almazlarsa, hem işveren hem de alt işveren, işveren sıfatıyla kanunun 105. maddesinde düzenlenen iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili yükümlülükleri uymamaları halinde sorumlu olmalıdırlar. Bu durumun her zaman olması mümkün değildir. Örneğin eşit davranma ilkesine aykırılık halinde herkes kendi fiilinden sorumlu olmalıdır.

B. İşveren Vekili

İşveren adına hareket eden ve işin, işyerinin ve işletmenin yönetiminde görev alan kimselere işveren vekili denir. İşveren vekilinin bu sıfatla işçilere karşı işlem ve yükümlülüklerinden doğrudan işveren

⁹¹ Ali Güzel, “İş Yasasına Göre Alt İşveren Kavramı ve Asıl İşveren – Alt İşveren İlişkisinin Sınırları” (Erişim) http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/ali_guzel_alt_isveren.pdf, 1 Temmuz 2007

⁹² Aydemir, **a.g.e.**, s.42

⁹³ Resul Aslanköylü, **Sosyal Sigortalar Kanununun Yorumu**, Ankara 2003, 1041- 1048

sorumludur.(İş. K. m. 2/4) bu tanımdan yola çıkarak işveren vekili olmanın iki şartının olduğunu söyleyebiliriz. Bunlardan ilki işveren adına hareket etmek, ikincisi ise, işin, işyerinin ve işletmenin yönetiminde görev almaktır.

Yukarıda değinildiği üzere İş Kanunu'nun 2. maddesiyle tüzel kişiliği olmayan kuruluşlar da işveren kabul edilmişlerdir. Tüzel kişiliği bulunmayan kuruluşların cezai sorumluluğu da olamaz. Ancak cezaların şahsiliği ilkesi gereğince tüzel kişiliği bulunmayan kuruluşların organları işveren vekili sıfatını kazanacaktır. Bu nedenle uygulamada tüzel kişiliği bulunmayan kuruluşların müdür veya yöneticisi sıfatını haiz kişiler idari para cezası yükümlüsü olabilecektir.⁹⁴

4857 sayılı İş Kanunu'nun sekizinci bölümünde düzenlenen idari ceza hükümleri incelendiğinde birçok hükümde işveren yanında işveren vekilini de cezai sorumluluğa tabi tuttuğu görülmektedir. İşveren vekilinin idari cezanın yükümlüsü olabilmesi için işveren vekilinin, idari suç (kabahat) sayılan fiille ilgili olarak işveren tarafından görevlendirilmiş olması gerekmektedir⁹⁵

II. İDARİ PARA CEZASI ÖDENMESİNİ GEREKTİREN DURUMLAR

4857 sayılı İş Kanunu 8. bölümde idari para cezasını gerektiren fiilleri on madde halinde düzenlemiştir. Bu kısımda Kanun'da belirtilen fiiller ayrıntılı olarak belirtildikten sonra bu fiiller için öngörülen ceza miktarları belirtilecektir.

A. İşyerini Bildirme Yükümlülüğüne Aykırılık

4857 Sayılı İş Kanunu; işyerini "işveren tarafından mal veya hizmet üretmek amacıyla maddi olan ve olmayan unsurla ile işçinin birlikte örgütlendiği, birime işyeri denir." (m.2/1 son cümle) Şeklinde tanımlamış,

⁹⁴ Süzek, **İş Hukuku**, s., 170

⁹⁵ Aydemir, s. 42

ayrıca işyerinin, işyerine bağlı yerler, eklentiler ve araçlar ile oluşturulan iş organizasyonu kapsamında bir bütün olduğunu öngörmüştür.

Türk Hukukunda kural olarak işyerlerinin kurulması ve faaliyete geçmesi için kurma izni zorunluluğu bulunmamakla birlikte yetkili mercilerden açma ve çalışma ruhsatı alınması gerekmektedir; bu ruhsat alınmadan işyeri açılmaz ve faaliyette bulunulamaz. İşyeri açılmasına ilişkin gerekli işlemlerin neler olduğu, İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te düzenlenmiştir.⁹⁶

⁹⁶ İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen işyerleri aşağıda belirtilen şartları taşımak zorundadır: a) İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili olarak mevzuatta öngörülen tedbirlerin alınmış olması, b) 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu kapsamına giren gayrimenkullerin, tapu kütüğünde mesken olarak gösterilen bağımsız bölümlerinde sinema, tiyatro, kahvehane, gazino, pavyon, bar, kulüp, dans salonu ve benzeri eğlence ve toplantı yerleri; fırın, lokanta, pastane, süthane gibi gıda ve beslenme yerleri; imalathane, boyahane, basımevi, dükkan, galeri ve çarşı gibi işyerlerinin açılması hususunda kat maliklerinin oy birliği ile karar alması, c) Tapuda iş yeri olarak görünen yerlerde, umuma açık istirahat ve eğlence yeri açılması durumunda yönetim planında aksine bir hüküm yoksa, kat maliklerinin oy çokluğu ile aldığı kararın bulunması, Özel yapı şeklini gerektiren sinema, tiyatro, düğün salonu, otel, hamam, sauna; ekmek fırını ile akaryakıt, sıvılaştırılmış petrol gazı, sıvılaştırılmış doğal gaz ve sıkıştırılmış doğal gaz istasyonu için yapı kullanma izin belgesinin alınmış olması, d) Umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinde genel asayiş ve güvenlik yönünden yetkili kolluk kuvvetinin görüşünün alınmış olması, e) Umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin, patlayıcı, parlayıcı, yanıcı ve benzeri tehlikeli maddeler üretilen, satılan, kullanılan, depolanan yerler ile gaz dolmuş tesislerine mevzuatın öngördüğü uzaklıkta bulunması, f) Karayolu kenarındaki işyerleri için karayolu trafik güvenliğinin sağlanmış olması, g) Umuma açık istirahat ve eğlence yerleri; patlayıcı, parlayıcı ve yanıcı maddelerin üretildiği, satıldığı ve depolandığı işyerleri; otuz kişiden fazla çalışanın bulunduğu her türlü işyerleri, ana giriş kapıları dışında cadde ve sokağa doğrudan bağlantısı olmayan ve birden fazla işyerinin bir arada bulunduğu iş hanı, çarşı ve benzeri işyerlerinde yangına karşı gerekli önlemlerinin alındığını gösteren iftaye raporunun alınması, diğer işyerlerinde ise yangına karşı gerekli tedbirlerin alınmış olması, h) Umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinden meyhaneye, bar, kahvehane, kıraathane, elektronik oyun merkezi ile açıkta alkollü içki satılan işyerlerinin okul, yurt, mabet bina ve tesislerine mevzuatın öngördüğü uzaklıkta bulunması, ı) Sinaî, tıbbî ve radyoaktif atık üreten işyerlerinde bu atıkların toplanması, taşınması, depolanması, işlenmesi ve bertarafı konusunda gerekli tedbirlerin ve izinlerin alınmış olması, j) Engellilerin işyerine giriş ve çıkışları için gereken kolaylaştırıcı tedbirlerin alınmış olması, k) Yabancı uyrukluların işyeri açması ve çalıştırması konusunda, yabancılarla ilgili mevzuat hükümlerine uyulması.

Yetkili idareler, işyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesinden sonra yapacakları denetimlerde bu hususların yerine getirilip getirilmediğini kontrol eder.

Turizm işletme belgeli tesisler, işletme belgesinin düzenlenmesine esas hususlarla ilgili olarak sadece Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından denetlenir. Kültür ve turizm koruma

İş Kanununun kapsamına giren nitelikte bir işyerini kuran, her ne suretle olursa olsun devralan, çalışma konusunu kısmen veya tamamen değiştiren veya herhangi bir sebeple faaliyetine son veren ve işyerini kapatan işveren, işyerinin unvan ve adresini, çalıştırılan işçi sayısını, çalışma konusunu, işin başlama veya bitme gününü, kendi adını ve soyadını yahut unvanını, adresini, varsa işveren vekili veya vekillerinin adı, soyadı ve adreslerini bir ay içinde bölge müdürlüğüne bildirmek zorundadır.

Alt işveren, bu sıfatla mal veya hizmet üretimi için meydana getirdiği kendi işyeri için birinci fıkra hükmüne göre bildirim yapmakla yükümlüdür.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 3. maddesine 11.06.2003 tarihli ve 4884 Sayılı Kanunu'nun 10. maddesiyle eklenen son fıkra hükmüne göre de, şirketlerin tescil kayıtlarının ticaret sicili memurluklarının gönderdiği belgeler üzerinden yapılacağı ve bu belgelerin, ilgili ticaret sicili memurluğunca bir ay içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili bölge müdürlüklerine gönderileceği öngörülmüştür.

İş Kanunu; işi, sürekli ve süreksiz işler şeklinde ayrıma tabi tutmuştur(m.10). Buna göre; nitelikleri bakımından en çok otuz iş günü süren işlere süreksiz iş, bundan fazla devam edenlere işlere ise, sürekli iş olarak kabul etmiştir. Aynı maddenin 2. fıkrasında ise 4857 Sayılı İş Kanunu bazı hükümlerinin sadece sürekli işlerde uygulanacağını kabul etmiştir. Bu maddelerden biri de kanunun 3. maddesidir. Bu hükümden dolayı süreksiz nitelikteki işlerde, işyerini bildirim yükümlüğü söz konusu olmayacaktır.

ve gelişim bölgeleri ile turizm alan ve merkezlerinde Çevresel Etki Değerlendirmesi olumlu kararı veya Çevresel Etki Değerlendirmesi gerekli değildir kararı verilen ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında yer alan yatırımlar için işyeri açma ve çalışma ruhsatı, yetkili idareler tarafından başka bir işleme gerek kalmaksızın onbeş gün içinde verilir.

Umuma açık istirahat ve eğlence yerleri için bu hususlar işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmenden önce yerinde kontrol edilir. (İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik R.G., T.10.08.2005, S. 25902)

Bildirim, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ilgili bölge müdürlüklerine gönderilir. Kanunun 3 maddesinin 1. fıkrasına göre bildirim; kurma, devralma değiştirme, kapatma veya kanunun 3. maddesinde belirtilen durumların gerçekleşme tarihinden itibaren bir ay içinde yapılmak zorundadır.

İş kanunun md.1/son fıkranın ifadesinden de anlaşılacağı üzere, işyerinin bildirim hukuken kurucu değil, beyan edici bir işlem niteliği taşımaktadır.⁹⁷ Bildirimle işyeri, bölge müdürlüğünün resmi bilgisi dahiline girmiş olmakta ve işyeri ile ilgili iş mevzuatına ilişkin tüm işlemler, bölge müdürlüğünce verilen işyeri sicil numarası üzerinden yürütülmektedir.

Bildirim yükümlüğüne aykırı olarak hareket eden, süresi içinde üzerine düşen yükümlülüğü yerine getirmeyen işveren veya işveren vekiline İş Kanunu md.98/1 hükmü gereğince çalıştırılan her işçi için 83.00 YTL idari para cezası verilir.

Ayrıca, bu para cezasının kesinleşmesinden sonra bildirim yükümlülüğüne aykırılığın sürmesi halinde takip eden her ay için aynı miktar ceza uygulanır.

B. Genel Hükümlere Aykırılık

1. Eşit Davranma İlkesine Aykırı Davranmak

Anayasanın 10.maddesi "Herkes, dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir". Demek suretiyle eşitlik ilkesini anayasal güvence altına almıştır.

Bu husus, hukukun temel ilkelerinden olan eşitlik ilkesinin İş Hukukundaki görünüm biçimidir.⁹⁸ Eşit davranma borcu; İş Hukukunun işçiyi

⁹⁷ Mollamahmutoğlu, a.g.e., s. 160

⁹⁸ Can Tuncay, **İş Hukukunda Eşit Davranma İlkesi**, İstanbul, 1982, s. 23 vd., Cavit Demiral, "4857 Sayılı İş Kanununda Cinsiyet Ayrımcılığı Yasağı", (Erişim) <http://www.e-akademi.org/>, 12 Mayıs 2006

koruyucu karakteri, dürüstlük kuralı hakkaniyet ve Anayasal eşitlik gibi ilkelere dayanmaktadır.

İş hayatının bütün alanlarında ve bütün aktörleri arasında (işçi – işçi, işveren – işçi) arasında gözetilmesi zorunlu ilkelere dendir. Bu ilke iş hukukunda daha çok işverenin çeşitli işçiler arasında ayırım yapmaması ve bütün işçilere eşit davranması şeklinde zorunluluk arz eder. Bunun anlamı işverenin haklı gerekçeleri bulunmadan işçiler arasında ayırım yapmamasıdır. Farklı kategorideki işçilere de eşit davranılması, aynı zamanda eşitsizlik doğurmaktadır. Bu sebeple bu durumda ise, tam tersine işverenin eşit davranmama borcu vardır. Yargıtay, bunu aynı durumdaki işçiler arasında farklılık yaratmamak olarak ifade etmiştir.⁹⁹

İş kanununun 5/1 maddesine göre iş ilişkilerinin dil, ırk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ve benzeri sebeplere dayanarak ayırım yapılamaz. Kanunun ifadesinden anlaşılacağı üzere eşit davranma borcu münhasıran bu hususlara ilişkin değildir. Yani buna benzer gerekçelerle de işçiler arasında ayırım yapılamaz. Mesela cinsel tercihe dayalı bir ayırım yapılamaz.

Eşit davranma borcu işe alınmada ve çalışma hayatında, çalışma şekillerinde (kısmi-tam süreli, belirli süreli – belirsiz süreli) veya sendikalı olup olmamasına göre ayırım yapılmamasını da kapsamaktadır.

Kanun, eşit davranma borcunu ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Buna göre; “İş ilişkisinde dil, ırk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ve benzeri sebeplere dayalı ayırım yapılamaz.”

İşveren, esaslı sebepler olmadıkça tam süreli çalışan işçi karşısında kısmi süreli çalışan işçiye, belirsiz süreli çalışan işçi karşısında belirli süreli çalışan işçiye farklı işlem yapamaz.

⁹⁹ Yarg.9.H.D, T.04.03.1993, E.1993/747,K.1993/3559, **İşveren Dergisi**, Haziran 1993, s. 17-18

İşveren, biyolojik veya işin niteliğine ilişkin sebepler zorunlu kılmadıkça, bir işçiye, iş sözleşmesinin yapılmasında, şartlarının oluşturulmasında, uygulanmasında ve sona ermesinde, cinsiyet veya gebelik nedeniyle doğrudan veya dolaylı farklı işlem yapamaz. Aynı veya eşit değerde bir iş için cinsiyet nedeniyle daha düşük ücret kararlaştırılmaz. İşçinin cinsiyeti nedeniyle, özel koruyucu hükümlerin uygulanması, daha düşük bir ücretin uygulanmasını haklı kılmaz.” (İş K. m. 5)

Eşit işlem borcunu düzenleyen bu hükümlerle birlikte hem Anayasa'nın 10. maddesi hem de eşit işlem borucuna aykırı olarak davranan işveren ve işveren vekilinin idari para cezasıyla cezalandırılacağı hükmü birlikte değerlendirildiğinde kanunun bu düzenlemesini emredici ve kamu düzenine ilişkin olduğu ortadadır.¹⁰⁰ Bu eşit işlem borcunun kapsamına, çalışma şartlarını düzenleme, eşit ücret girdiği gibi, ücretle birlikte ücretin eki niteliğindeki ödeme ve yardımları dâhildir.¹⁰¹

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 99/a maddesi gereğince, kanunun eşit davranma ilkesini düzenleyen bu hükme ve genel olarak eşit davranma hükümlülüğüne riayet etmeyen işveren veya vekiline bu yükümlülüğe aykırı hareketin mağduru olan her işçi için 83.00 YTL idari para cezası verilir. Ancak söz konusu düzenlemenin amacı dikkate alındığında cezanın yetersiz olduğu ortadadır.¹⁰²

2.Geçici İş İlişkisi İlkelerine Aykırı Davranmak

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 7. maddesine göre; “İşveren, devir sırasında yazılı rızasını almak suretiyle bir işçiyi; holding bünyesi içinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde veya yapmakta olduğu işe benzer işlerde çalıştırılması koşuluyla başka bir işverene iş görme edimini yerine getirmek üzere geçici olarak devrettiğinde geçici iş ilişkisi

¹⁰⁰ Mustafa Kılıçoğlu, **4857 Sayılı İş Kanunu Yorumu ve Yargıtay Uygulaması Öğreti, Yargıtay Kararları, Federal Mahkeme Karar Özetleri, Açıklama ve Yorum**, Ankara 2005, s. 42

¹⁰¹ Mollamahmutoğlu, **a.g.e.**, s.428

¹⁰² Demiral, **a.g.m.**, s., 3

gerçekleşmiş olur. Bu halde iş sözleşmesi devam etmekle beraber, işçi bu sözleşmeye göre üstlendiği işin görülmesini, iş sözleşmesine geçici iş ilişkisi kurulan işverene karşı yerine getirmekle yükümlü olur. Geçici iş ilişkisi kurulan işveren işçiye talimat verme hakkına sahip olup, işçiye sağlık ve güvenlik risklerine karşı gerekli eğitimi vermekle yükümlüdür.”

Geçici iş ilişkisi altı ayı geçmemek üzere yazılı olarak yapılır, gerektiğinde en fazla iki defa yenilenebilir.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 99/a maddesi gereğince geçici İş İlişkinde ilişkin yükümlülükler uymayan işveren veya bu durumdaki her işçi için 83.00 YTL idari para cezası verilir

3. Çağrı Üzerine Çalışma İnkelerine Aykırı Davranmak

4857 Sayılı İş Kanunu 14. maddesiyle çağrı üzerine çalışmayı, yazılı sözleşme ile işçinin yapmayı üstlendiği işle ilgili olarak kendisine ihtiyaç duyulması halinde iş görme ediminin yerine getirileceğinin kararlaştırıldığı iş ilişkisi, çağrı üzerine çalışmaya dayalı kısmi süreli bir iş sözleşmesi olarak tanımlamıştır.

Anılan maddeye göre, çağrı üzerine iş çalışmayla ilgili bir iş sözleşmesinin yazılı şekilde yapılması gerekmektedir. Ancak sözleşmenin yazılı olarak yapılması bir geçerlilik şartı değil, bir ispat şartıdır.¹⁰³

Kısmi süreli bir iş sözleşmesi olan çağrı üzerine çalışmada, işçinin boş olarak ayarlanan zamanlarda başka işlerde çalışma olasılığını dikkate alındığından, kanunda, işe davet amacını taşıyan çağrının en az dört gün önceden işçiye yapılması gerektiği belirtilmiştir. Tarafların bu süreyi azaltan anlaşmaları geçerli olmayacaktır. Süreye uygun çağrı üzerine işçi, iş görme edimini yerine getirmekle yükümlüdür.

¹⁰³ Mollamahmutoğlu, a.g.e., s.693

Bundan başka yapılan bu çağrılar üzerine işe gelecek kişinin, her çağrı için günde en az dört saat çalıştırılması zorunluluğuna vurgu yapılmıştır. Hangi uzunlukta belirlenmiş olursa olsun, işçiye yapılan çağrı sonucu işçi bu süre içinde çalıştırılmasa dahi, bu süre boyunca çalışmış kabul edilecektir. Toplam çalışma süresi de buna göre hesap edilecektir.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 14/2 maddesine göre de; Hafta, ay veya yıl gibi bir zaman dilimi içinde işçinin ne kadar süreyle çalışacağını taraflar belirlemedikleri takdirde, haftalık çalışma süresi yirmi saat kararlaştırılmış sayılır. Çağrı üzerine çalıştırılmak için belirlenen sürede işçi çalıştırılсын veya çalıştırılmasın ücrete hak kazanır.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 99/b maddesi gereğince, 14 üncü madde hükümlerine aykırı davranan, yani çağrı üzerine çalışma hükümlerinde belirtilen örneğin sözleşmeyi yazılı olarak yapmayan ya da her çağrı için işçiyi günde en az dört saat çalıştırılmaması hallerinde İşveren veya işveren vekiline, bu durumdaki her işçi için 83.00 YTL idari para cezası verilir.

4. Çalışma Belgesi Vermemek

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 28 maddesine göre; işveren, işten ayrılan işçisine, işinin çeşidinin ne olduğunu ve ne kadar süre çalıştığını gösteren bir belge vermesi gerekmektedir. Kanunun aynı maddesinin ikinci cümlesine göre de belgenin vaktinde verilmemesinden veya belgede doğru olmayan bilgiler bulunmasından dolayı zarar görmüş ise, zarar gören işçi veya bu belgede bulunan bilgilere güvenerek işçiyi işe alan yeni işveren eski işverenden tazminat isteyebilir.

İş sözleşmesi herhangi bir sebeple sona eren, ve işinden ayrılan işçiye işyeriyle ilişkisi kesilirken bir belge vermek zorundadır. İşveren, bu belgede işçinin işyerinde çalıştığı süreyi ve yaptığı işi belirtecektir. Bu belge

bonservis niteliği taşımaktadır.¹⁰⁴ Mevzuatımızda bu belgenin düzenlenme şekli belirlenmemiştir. Kanun metnine bakıldığında burada işçinin talebine bakılmayacaktır. İşveren talep olmadan bu belgeyi düzenlemek zorundadır.

İş kanununun bu maddesinde belirtilen hükümlere aykırı olarak davranan veya bu belgeyi gerçeğe aykırı düzenleyen işveren veya işveren vekiline 4857 Sayılı İş Kanunu'nun 99/c maddesi gereğince her işçi için 83.00 YTL idari para cezası verilir.

C. Toplu İşçi Çıkarma İle İlgili Hükümlere Aykırılık

Toplu işçi çıkarma, kanun tarafından belirlenmiş sayıda işçinin, aynı işten çıkarma kararının uygulanması kapsamında, ekonomik nitelikteki aynı nedenle işten çıkartılması şeklinde tanımlanabilir.¹⁰⁵ 4857 Sayılı İş Kanunu'nun 3 maddesinde bir işyeri karan veya devralan işverenin bildirimini kurucu bir hukuki işlem olmadığını belirtmiştik. Kanunun aynı maddesiyle işyerinin kesin kapatılması halinde de bildirimde bulunmak zorunluluğu getirilmiştir. Esasında, işyerini serbestçe açabilen işveren, yine istediği zaman işyerini serbestçe kapatabilme özgürlüğüne kural olarak sahip olmalıdır.

Toplu işçi çıkarmaya ilişkin düzenlemenin en temel amacı, işçilerin toplu olarak işten çıkarılmalarına sınırlama getirerek işçilere iş güvencesi sağlamaktır.¹⁰⁶ Bir bakıma toplu işçi çıkarmayı önlemektir. Feshi belirli nedenlerin varlığına bağlamak (ekonomik, teknolojik, yapısal ve benzeri işletme, işyeri ve işin gerekleri gibi), işçi temsilcileriyle durum değerlendirmesi yapmak, bildirimde bulunmak işverenin keyfi biçimde toplu işçi çıkarmasının önüne geçebilecek tedbirler olarak görülmüştür.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 29. maddesine göre, ekonomik, teknolojik, yapısal ve benzeri işletme, işyeri ve işin gerekleri sonucu,

¹⁰⁴ Yaşar Taşdemir, (Erişim)http://www.alomaliye.com/ocak_06/yasar_tasdemir_ozurlu.htm, 13 Şubat 2006

¹⁰⁵ Mollamahmutoğlu, **a.g.e.**, s.583

¹⁰⁶ Aydemir, **a.g.e.**, s.60

işyerinde çalışan işçi sayısı 20 ile 100 arasında ise en az 10, 101 ile 300 işçi arasında ise en az %10 oranında, 301 ve daha fazla ise en az 30 işçinin işine md. 17 uyarınca ve bir aylık süre içinde aynı tarihte veya farklı tarihlerde son verilmesi toplu işçi çıkarma sayılır. Yani toplu işçi çıkarmadan söz edebilmek için öncelikle işyerinde en az yirmi işçinin çalışıyor olması gerekir.¹⁰⁷

Toplu işçi çıkarmadan söz edebilmek için işten çıkarma fiilinin aynı anda veya aralıklı olarak bir ay içinde toplam olarak işyerinde çalışan işçi sayısına göre kanunda belirtilen sayıda işçinin işten çıkarılmış olması gerekmektedir.

Toplu işçi çıkarmak isteyen İşveren; 29/1 maddenin emredici hükmü gereğince ekonomik, teknolojik, yapısal ve benzeri işletme, işyeri veya işin gerekleri sonucu toplu işçi çıkarmak istediğinde, bunu en az otuz gün önceden bir yazı ile, işyeri sendika temsilcilerine, ilgili bölge müdürlüğüne ve Türkiye İş Kurumuna bildirmekle yükümlüdür.

Yapılan bildirimde işten, çıkarma sebepleri işçi çıkarmanın hangi zaman dilimi içinde çıkarılacağına ilişkin bilgilerin bulunması gerekmektedir.(29/3)

Bildirimden sonra işyeri sendika temsilcileri ile işveren arasında yapılacak görüşmelerde, toplu işçi çıkarmanın önlenmesi ya da çıkarılacak işçi sayısının azaltılması yahut çıkarmanın işçiler açısından olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi konuları ele alınır. Görüşmelerin sonunda, toplantının yapıldığını gösteren bir belge düzenlenir.(29/5)

Aynı maddenin beşinci fıkrasına göre ise, işverenin toplu işçi çıkarma isteğine ilişkin Bölge Müdürlüğüne yapılan bildirimden 30 gün sonra fesih hüküm doğuracaktır.

¹⁰⁷ Murat Şen, "Toplu İşçi Çıkarma Prosedürüne Aykırılık", (Erişim) <http://www.e-akademi.org/>, 7 Mayıs 2006

İşyerinin sürekli olarak kapatılması¹⁰⁸, mevsim ve kampanya işlerinde çalışan işçilerin bu işlerin niteliğine bağlı olarak çıkarılmaları hallerinde toplu iş çıkarma hükümleri uygulanamayacaktır. Mevsimlik iş, işyerinde çalışmanın yılın belirli bir döneminde yoğunlaşarak yapıldığı, diğer zamanlarda ise azaldığı veya çalışmanın hiç yapılmadığı, fakat bu durumun düzenli olarak her yıl tekrarlandığı bir iştir. Kampanya işi ise, faaliyetin yılda ancak birkaç ay devam ettiği bir iştir¹⁰⁹.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 100. maddesine gereğince, kanunun 29 uncu maddesinde düzenlenen ve toplu işçi çıkarmaya ilişkin esaslar öngören hükümlerine aykırı olarak işçi çıkaran işveren veya işveren vekiline işten çıkardığı her işçi için 336,00 YTL idari para cezası verilir.

D. Özürlü ve Eski Hükümlü Çalıştırmamak

1982 Anayasasının 48. maddesindeki “Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir” ifadesiyle güvence altına alınan sözleşme özgürlüğü ilkesi, diğer özel hukuk sözleşmelerinde olduğu gibi, hizmet (iş) sözleşmelerinde de genel olarak geçerlidir.¹¹⁰

Bu kapsamda, sözleşme serbestisi ilkesi, öncelikle, iş sözleşmesini yapıp yapmama serbestisi ile sözleşme yapılacaksa kimlerin taraf olacağı konularını içerir. Sözleşme serbestisine ilişkin olarak ortaya çıkan bu özgürlük sosyal düşüncelerle kanun tarafından çeşitli biçimlerle sınırlandırılmış ve hatta bazı durumlar için “sözleşme yapma zorunluluğu” getirilmiştir. Bu durumda işveren dilediği kişi ile değil, iş sözleşmesi yapma zorunluluğu kapsamında bulunan kişi ile sözleşme yapmakla yükümlüdür¹¹¹.

¹⁰⁸ Mollamahmutoğlu, **a.g.e.**, s.587

¹⁰⁹ Eyrenci, Taşkent, Ulucan **a.g.e.**, s. 172

¹¹⁰ Cumhur Sinan Özdemir, “İş Sözleşmesi Serbestisi ve Sınırlaması”, **Terazi Aylık Hukuk Dergisi**, Ocak 2007, s. 43 vd.

¹¹¹ Murat Şen, “İş Hukukunda Askerlik Yükümlülüğü Nedeniyle İşten Ayrılmanın Ortaya Çıkardığı Sorunlar ve Askerliğini Bedelli Olarak Yapanların Hizmet Akitlerinin Durumu”, (Erişim) www.jura.uni-sb.de/turkish/e-ktphane.html, 14 Mart 2005

İş Kanunu'nun 30 maddesine göre; İşverenler elli veya daha fazla işçi çalıştırdıkları işyerlerinde her yılın Ocak ayı başından itibaren yürürlüğe girecek şekilde Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranlarda özürlü ve eski hükümlü ile 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun ek 1 inci maddesinin (B) fıkrası uyarınca istihdamı zorunlu olan terör mağduru işçiyi meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlüdürler. Bu kapsamda çalıştırılacak işçilerin toplam oranı yüzde altıdır. Ancak özürülüler için belirlenecek oran, toplam oranın yarısından az olamaz. Aynı il sınırları içinde birden fazla işyeri bulunan işverenin bu kapsamda çalıştırmakla yükümlü olduğu işçi sayısı, toplam işçi sayısına göre hesaplanır.

Bu kapsamda çalıştırılacak işçi sayısının tespitinde belirsiz süreli iş sözleşmesine ve belirli süreli iş sözleşmesine göre çalıştırılan işçiler esas alınır. Kısmi süreli iş sözleşmesine göre çalışanlar, çalışma süreleri dikkate alınarak tam süreli çalışmaya dönüştürülür.¹¹² Oranların hesaplanmasında yarım kadar kesirler dikkate alınmaz, yarım ve daha fazla olanlar tama dönüştürülür.

İşyerinin işçisi iken sakatlanan, eski hükümlü ya da terör mağduru olanlara öncelik tanınır. 4857 sayılı kanunun bu hükmüne göre özürlü eski hükümlü ve terör mağduru çalıştırma oranı toplam %6 olarak hesaplanmış ve bu %6 özürlü, eski hükümlü ve terör mağdurları arasındaki dağılımı konusunda özürülüler için belirlenecek olan oranın toplam oranın yarısından az olamayacağı belirtilmiş ve bu konuda Bakanlar Kuruluna yetki vermiştir. 4857 sayılı Kanunun 30. maddesi kapsamında çalıştırılacak işçi sayısının tespitinde kısmi süreli iş sözleşmesine göre çalıştırılanlar çalışma süresi dikkate alınarak tam süreli çalışmaya dönüştürülerek işçi sayısı tespit edilecektir.

Bir işyerinde çalışmakta iken maluliyet sebebiyle ayrılıp, sonradan maluliyeti ortadan kalkan işçilerin eski işyerlerinde çalışmak istemeleri

¹¹² Hüseyin Vural, "Özürlü ve Hükümlü Çalıştırma Zorunluluğu", **Maliye Postası Dergisi**, sayı 549, 15.07.2003, s.124

halinde işveren, eski iş veya benzer işlerde boşluk bulunması halinde derhal, bulunmaması halinde ise boşalacak olan ilk işe aynı iş için talepte bulunanları işe almak zorundadır. İşveren bu şartların oluşması halinde maluliyet sebebiyle ayrılmış işçiyi işe almaz ise 6 aylık ücret tutarında tazminat ödemeye de mahkûm olacaktır. Kanunun amacı özürlü, eski hükümlü ve terör mağdurlarının geçimini sağlamak ve topluma kazandırmaktır.

Özürlü olduğunu öne süren ve işe yerleştirilmeği talep edenlerin; Özürlü, Eski Hükümlü ve Terör Mağduru İstihdamı Hakkında Yönetmeliğin 10. maddesine göre, bu durumlarını, 18.3.1998 tarihli ve 23290 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmelik”te belirtilen yetkili sağlık kuruluşlarından alınmış sağlık kurulu raporu ile belgelemek zorundadır.

4857 Sayılı İş Kanunu’nun 101. maddesi gereğince, kanunun bu hükmüne aykırı olarak özürlü ve eski hükümlüleri çalıştırmayan işveren veya işveren vekiline çalıştırmadığı her özürlü veya eski hükümlü sayısınca ve çalıştırmadığı her ay için 1.266.00 YTL idari para cezası verilir. Kamu kuruluşları da para cezasına tabidir, muaf değildir.

Terör eylemleri nedeniyle şehit olan veya çalışamayacak derecede malul olan kamu görevlileri ile er ve erbaşların yakınlarını veya malul olup da, çalışabilir durumda olanları çalıştırmayan işverenler hakkında, çalıştırmadığı kişi başına ve çalıştırmadığı her ay için sanayi kesimindeki 16 yaşından büyük işçilere uygulanan asgari ücretin aylık brüt tutarının 10 katı para cezası uygulanacaktır.

E. Ücretle İlgili Hükümlere Aykırılık

1. Ücreti Kasten Ödememek

İş Kanununa göre ücret bir kimseye bir iş karşılığında işveren veya üçüncü kişiler tarafından sağlanan ve para ile ödenen tutardır. Ücret, kural olarak, Türk parası ile işyerinde veya özel olarak açılan bir banka hesabına

ödenir. Ücret yabancı para olarak kararlaştırılmış ise ödeme günündeki rayice göre Türk parası ile ödenebilir. Ücret en geç ayda bir ödenir. İş sözleşmeleri veya toplu iş sözleşmeleri ile ödeme süresi bir haftaya kadar indirilebilir. (madde 32)

Borçlar Kanununun 323/1'e göre işveren sözleşme veya adet olan toplu iş sözleşmesinde belirlenen ücreti ödemekle yükümlüdür. Ücret, iş sözleşmesinin unsuru olduğu gibi işverenin asli borcudur.¹¹³ İş Hukukunda ücret işin karşılığı olarak nakti bir ödemedir. Ücretin ödendiğini ispat yükümlülüğü işverene; ancak ücretin miktarını ispat ise işçiye düşmektedir.¹¹⁴ İşverenin işçinin yapmış olduğu işin karşılığında belirli bir ücreti ödemesi gerekmektedir. Ücretin ödenmemesi halinde işçinin hukuki haklarından başka (iş akdini feshetme vb.) işverenin ücreti ödememesi halinde idari para cezasından da sorumluluğu bulunmaktadır. Ancak bu suçun oluşması için işveren veya işveren vekilinin ücreti kasten ödememesi gerekmektedir. Yani İş Kanununda düzenlenen İdari Para cezalarından farklı olarak burada failin "kasti aranmaktadır" bu cümleden olarak, çeşitli imkânsızlıklar ve ekonomik sıkıntılar sebebiyle ücretin ödenmemesi halinde bu suç oluşmayacaktır. 1475 sayılı iş kanunu uygulamasında da ücretin ödenmemesini suç sayan 99. maddenin Yargıtay uygulaması da bu yöndedir.¹¹⁵

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 102/a maddesi gereğince, ücret ile işçinin bu Kanundan veya toplu iş sözleşmesinden veya iş sözleşmesinden doğan ücretini süresi içinde kasten ödemeyen veya eksik ödeyen işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi ve her ay için 167,00 YTL idari para cezası verilir.

¹¹³ Mollamahmutoğlu, a.g.e., s.361

¹¹⁴ Cevdet İlhan Günay, **İş Kanunu Şerhi**, Ankara 2005 Cilt I. s. 1189

¹¹⁵ Yarg.9.CD.05.10.1981 T, 1981/3323–3826 Ahmet Gündel, **Açıklamalı İçtihatlı Özel Yasalardaki Sulh Ceza, Ağır Ceza ve DGM Davaları**, Ankara 1999, s.313

2. Asgari Ücretin Altında Ücret Ödemek

Sözleşme özgürlüğü ilkesine göre taraflar kural olarak ücret miktarını kendi iradeleri ile özgürce belirleyebilirler. Ücrette pazarlık ilkesi mevcuttur.¹¹⁶ Sözleşme özgürlüğünü sınırlayan önemli düzenlemelerden birisi de asgari ücretle ilgilidir. Kanun koyucu ücretin sosyal taraflarca serbestçe belirlenmesi esasını benimsemekle birlikte, işçileri korumak amacı ile gene de an az ücretin taraflar dışında saptanması kuralını benimsemiştir.

Asgari ücret, işçiye ödenebilecek en az ücreti ifade etmektedir. Yani gerek iş sözleşmesi gerekse toplu iş sözleşmesi ile ücret olarak asgari ücretten az ücret belirlenemez. İşverenler tarafından, işçilere sağlanan sosyal yardımlar sebebiyle asgari ücretten herhangi bir indirim yapılamaz.

Bu uygulamanın temelini sosyal devlet anlayışı oluşturmaktadır. Asgari ücretin yapılan işten bağımsız olarak işçinin ve ailesinin bir insan gibi yaşaması açısından ihtiyaçlarını karşılamaya yeterli ücreti ifade etmektedir.¹¹⁷ Hukukumuzda ise asgari ücret sadece işçinin kendi ihtiyaçlarını karşılamaya yeterli ücreti belirler.

İş Kanununun 39. maddesine ve Asgari Ücret Yönetmeliği'ne¹¹⁸ göre, sadece İş Kanunu kapsamında olan işçiler için değil, iş sözleşmesi ile çalışan tüm işçiler bakımından, onların ekonomik ve sosyal durumlarının düzenlenmesi için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca Asgari Ücret Tespit Komisyonu aracılığı ile ücretlerin asgari sınırları en geç iki yılda bir belirlenecektir. Komisyon kararları kesindir ve Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girer. Asgari ücret tespit komisyonu; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı çalışma genel müdürü veya yardımcısı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı iş sağlığı ve güvenliği genel müdürü veya yardımcısı, Devlet İstatistik Enstitüsü Ekonomik İstatistikler Dairesi başkanı veya yardımcısı, Hazine Müsteşarlığı temsilcisi, Devlet Planlama Teşkilatı

¹¹⁶ Mollamahmutoğlu, a.g.e., s.373

¹¹⁷ Mollamahmutoğlu, a.g.e., s. 373

¹¹⁸ R.G., T.01.08.2004, S.25540

Müsteşarlığından konu ile ilgili dairenin başkanı veya yetki vereceği bir görevli, bünyesinde en çok işçiyi bulunduran en üst işçi kuruluşunun değişik işkolları için seçeceği beş temsilci ve bünyesinde en çok işvereni bulunduran işveren kuruluşunun değişik işkolları için seçeceği beş temsilciden kurulur.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 102/a maddesi gereğince, bu kanunun 39. maddesine göre tespit edilen asgari ücretin altında ücret belirleyen ve asgari ücreti ödemeyen veya eksik ödeyen işveren veya işveren vekiline, her işçi için ve her ay 167,00 YTL idari para cezası verilir.

3. Ücret Hesap Pusulası Vermemek

İş Kanununun 37. maddesine göre işveren işyerinde veya bankaya yaptığı ödemelerde işçiye ücret hesabını gösterir imzalı veya işyerinin özel işaretini taşıyan bir pusula vermek zorundadır.

Bu pusulada ödemenin günü ve ilişkin olduğu dönem ile fazla çalışma, hafta tatili, bayram ve genel tatil ücretleri gibi asıl ücrete yapılan her çeşit eklemeler tutarının ve vergi, sigorta primi, avans mahsubu, nafaka ve icra gibi her çeşit kesintilerin ayrı ayrı gösterilmesi gerekir.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 102/b maddesi gereğince bu kanunun 37. maddesinin emredici hükmüne riayet etmeyerek ücret hesap pusulası düzenlemeyen işveren veya işveren vekilinin 336.00YTL idari para cezası ile cezalandırılır.

4. İşçiye Usulsüz Ücret Kesme Cezası Vermek

İş Kanununun 38. maddesine göre işveren toplu sözleşme veya iş sözleşmelerinde gösterilmiş olan sebepler dışında işçiye ücret kesme cezası veremez. İşçi ücretlerinden ceza olarak yapılacak kesintilerin işçiye derhal sebepleriyle beraber bildirilmesi gerekir. İşçi ücretlerinden bu yolda yapılacak kesintiler bir ayda iki gündelikten veya parça başına yahut yapılan iş miktarına göre verilen ücretlerde işçinin iki günlük kazancından fazla olamaz.

Bu paralar işçilerin eğitimi ve sosyal hizmetleri için kullanılıp harcanmak üzere Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı hesabına Bakanlıkça belirtilecek Türkiye’de Kurulu bulunan ve mevduat kabul etme yetkisini haiz bankalardan birine, kesildiği tarihten itibaren bir ay içinde yatırılır. Her işveren işyerinde bu paraların ayrı bir hesabını tutmaya mecburdur. Birikmiş bulunan ceza paralarının nerelere ve ne kadar verileceği Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının başkanlık edeceği ve işçi temsilcilerinin de katılacağı bir kurul tarafından karara bağlanır. Bu kurulun kimlerden teşekkül edeceği, nasıl ve hangi esaslara göre çalışacağına ilişkin hükümler içeren İşçi Ücretlerinden Ceza Olarak Kesilen Paraları Kullanmaya Yetkili Kurulun Teşekkülü ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik 05.03.2004 tarihli Resmi Gazete yayınlanıp yürürlüğe girmiştir.¹¹⁹

4857 Sayılı İş Kanunu’nun 102/b maddesi gereğince, işçi ücretlerinden 38 inci maddeye aykırı olarak ücret kesme cezası veren veya yaptığı ücret kesintisinin sebebini ve hesabını bildirmeyen işveren veya işveren vekiline 336.00YTL İdari Para cezası verilir.

5. Fazla Çalışmalara İlişkin Hükümlere Aykırılık

İş Kanununun 41. maddesine göre, Ülkenin genel yararları yahut işin niteliği veya üretimin artırılması gibi nedenlerle fazla çalışma yapılabilir. Fazla çalışma, Kanunda yazılı şartlar çerçevesinde, haftalık kırkbeş saati aşan çalışmalardır.

¹¹⁹ Kurul, Bakanın Başkanlığında; müsteşar veya görevlendirilecek müsteşar yardımcısı, Çalışma Genel Müdürü, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürü, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Başkanından veya yerlerine vekalet edenlerden, en fazla üyeye sahip işçi konfederasyonu yönetim kurulunca seçilecek iki işçi temsilcisinden, en fazla üyeye sahip işveren konfederasyonu yönetim kurulunca seçilecek iki işveren temsilcisinden, teşekkül eder. Bakanın toplantıya katılmaması halinde kurula, Müsteşar veya Müsteşar Yardımcısı başkanlık eder. İşçi ve işveren konfederasyonları seçtikleri temsilci sayısı kadar yedek temsilci seçerler. Asıl ve yedek temsilcilerin görev süreleri iki yıl olup, yeniden seçilebilirler. Toplanan ceza paraları, işçilerin; mesleki eğitimleri, iş sağlığı ve güvenliği konularındaki eğitimleri, Sosyal hizmetleri için kullanılır. Ayrıca, eğitim tesislerinin yapımı, tefrişi ve işletilmesi için harcanır. (İşçi Ücretlerinden Ceza Olarak Kesilen Paraları Kullanmaya Yetkili Kurulun Teşekkülü ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik R.G., T 05.03.2004., S. 23393)

Her bir saat fazla çalışma için verilecek ücret normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının yüzde elli yükseltilmesi suretiyle ödenir. Fazla çalışma veya fazla sürelerle çalışma yapan işçi isterse, bu çalışmalar karşılığı zamlı ücret yerine, fazla çalıştığı her saat karşılığında bir saat otuz dakikayı, fazla sürelerle çalıştığı her saat karşılığında bir saat onbeş dakikayı serbest zaman olarak kullanabilir. İşçi hak ettiği serbest zamanı altı ay zarfında, çalışma süreleri içinde ve ücretinde bir kesinti olmadan kullanır. Fazla saatlerle çalışmak için işçinin onayının alınması gerekir.

Fazla çalışma, kanunda belirlenen haftalık çalışma sürelerini aşan çalışmalar fazla çalışma kabul edilmektedir. Kanun 1475 sayılı kanuna farklı olarak haftalık çalışmayı esas almıştır.

4857 sayılı İş Kanununun 41/7 maddesine göre işçinin fazla çalışma konusunda onayı gerekmektedir. İşçinin onayı iş sözleşmesi ile veya toplu iş sözleşmesi ile de alınması mümkündür. İşçinin onayının yazılı olması gerekmektedir. Fazla çalışmaya başlamadan önce eğer sözleşme ile onayı alınmamışsa çalışmadan önce işçinin yazılı olarak onayı alınması gerekmektedir.

Kanununun 41/4 maddesine göre fazla çalışma ücreti yerine işçinin talebi ile fazla çalışılan her saat karşılığında bir saat otuz dakika serbest zamanı talep edebilir. İşçinin bu konuda talebi olması şarttır. Doğrudan doğruya işveren ücret yerine serbest zaman tanıyamaz. İşçi fazla çalışma karşılığı olarak hak ettiği bu süreyi altı ay içinde ücretinden kesinti olmadan bu zamanı kullanabilir.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 102/c maddesi gereğince, fazla çalışmalara ilişkin ücreti ödemeyen, işçiye hak ettiği serbest zamanı altı ay zarfında kullandırmayan, yapılacak çalışmalar için işçinin onayını almayan işveren veya işveren vekiline, bu durumda olan her işçi için 167.00 YTL idari para cezası verilir.

6. Hesap Pusulasını Vermemek

İş Kanununun 52. maddesine göre, yüzde usulünün uygulandığı işyerlerinde işveren, her hesap pusulasının genel toplamını gösteren bir belgeyi işçilerin kendi aralarından seçecekleri bir temsilciye vermekle yükümlüdür. Bu belgelerin şekli ve uygulama usulleri iş sözleşmelerinde veya toplu iş sözleşmelerinde gösterilir.

Kanununun 51. maddesine göre otel, lokanta ve vb. yerler ile içki verilen ve hemen orada yenilip içilmesi için çeşitli yiyecek satan yerlerden yüzde usulünün uygulandığı yerlerde işveren tarafından servis karşılığı veya başka isimlerle müşterinin hesap pusulalarına yüzde eklenerek veya ayrı şekillerde alınan paralar ile kendi isteği ile müşteri tarafından işveren bırakılan yahut da onu kontrolü altında bir araya toplanılan paraları işyerinde çalışan tüm işçilere eksiksiz ödemesi gerekmektedir.

4857 sayılı İş Kanununun bu hükümlerine dayanılarak çıkartılan Yüzdelerden Toplanan Paraların İşçilere Dağıtılması hakkında yönetmelikte de yüzde usulünün uygulandığı iş yerlerinde buna ilişkin esaslar öngörülmüştür. Yönetmelik ile gruplara ayrılmış, yapılan işe göre alt ve üst sınır puanlama esası da getirilmiştir. Sözü edilen yönetmeliğe göre "Oteller, Lokantalar, Eğlence yerleri vb. yerler ile içki verilen ve hemen orada yenilip içilmesi için çeşitli yiyecek satan yerlerde yüzde usulünün uygulandığı müesseselerin bu yönetmelik hükümlerine tabi olduğu, kanunun düzenlemesine paralel olarak öngörülmüştür. Bu maddede belirtilen işyerlerinde işveren tarafından servis karşılığı olarak veya başka isimlerle müşterilerin hesap pusulalarına yüzde eklenerek veya benzer şekillerle alınan paralarla müşteri tarafından işveren bırakılan veya işverenin kontrolü altında toplanan paraları işveren işyerinde çalışan bütün işçilere eşit olarak ödemek zorundadır (Madde 4). Bu hükme göre hangi nitelikte işyerlerinde yüzde usulünün uygulanacağı gösterilmiş ancak öngördüğü niteliğe sahip işyerlerini sınırlayıcı bir şekilde saymamaktadır. Yüzde usulünün uygulandığı

işyerlerinde asgari ücretin altında ücret ödenmeyecektir. Yani en az işçinin ücreti asgari ücret kadar olmalıdır.

İş Kanununun 102/b maddesine göre kanununun 52. maddesinde belirtilen belgeyi vermeyen işveren veya işveren vekiline 336.00YTL idari para cezası ile cezalandırılacaktır.

F. Yıllık Ücretli İzin Hükümlerine Aykırılık

Bu bölümde, yıllık ücretli izin hükümlerine aykırı davranmaktan ötürü öngörülen idari para cezasına ilişkin suçlara değinmeden önce yıllık ücretli izne dair iş hukuku hükümlerine değinilecektir.

Çalışma yılı itibariyle işçilere periyodik ve belirli bir süre dinlenme olanağı sağlayan “yıllık izinler” in amacı, işçilerin dinlenerek sağlığını ve iş gücünü koruması ve giderek onun yeniden güç kazanmasını sağlamaktır. Bu amacın gerçekleşmesi ile birlikte, hayatını işçi olarak idame ettirmeye çalışan işçinin izin süresi boyunca ücret kaybına da uğramaması gerekir. Yıllık ücretli izin anayasal dayanağını AY. m.50’de bulmaktadır. Anayasa’nın bu hükmüne göre çalışanların ücretli yıllık izin haklarının kanunla düzenleneceği belirtilmiş; 4857 Sayılı İş Kanunu’nun 57/1’de de işverenin, ücretli yıllık iznini kullanacak her işçiye, yıllık izin dönemine ilişkin ücretini, işçiye, izne başlamadan önce peşin olarak ödemek veya avans olarak vermek zorunda olduğu hükmünü getirmiştir.

Yıllık iznin ücretli olması esası yanında, İş Kanununda bu hak emredici hükümlerle düzenlenmiştir. Nitekim İş Kanunu, yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceğini belirtildikten(m.53/1) sonra, işçiye izinde çalışma yasağı koyarak (m.58) iznin amacının tam olarak gerçekleşmesini sağlamak istemiştir. Ayrıca, Kanuna göre, işyerinin veya bir bölümünün devri halinde, yıllık ücretli izin hakkı ortadan kalkmamakta, tam aksine, gerek izne hak kazanmadaki bekleme süresi açısından ve gerekse iznin süresine esas olacak işçinin kıdeminin hesabında, işçinin devreden işveren yanında işe başladığı tarihe göre işlem yapılması gerekmektedir.(m.6 /2)

İşçinin yıllık ücretli izne hak kazanabilmesi için iş yerine girdiği günden, yani fiilen işe başladığı tarihten itibaren en az bir yıl çalışmış olması gerekir. İş sözleşmesinde bir deneme süreci öngörülmüşse, bekleme süresinin hesabında deneme süresi de dikkate alınacaktır.¹²⁰ Hukukumuzda, işyerinde çalışması bir yılı doldurmayan işçiler için orantılı bir izin hakkı tanınmamıştır.

4857 Sayılı İş Kanunu'na göre, yıllık izin hakkı bakımından, işçinin belirsiz veya belirli bir iş sözleşmesine göre çalışmış olması önemli değildir. Belirli süreli bir iş sözleşmesi ile işyerinde en az bir yıl çalışan bir işçi de yıllık ücretli izne hak kazanır. (m.12/2). İşçi, bir yıldan az süreli bir sözleşme ile çalışıyor ve sözleşmesi İş Kanunu'nun 11/2 maddeye uygun olarak yenilenmek suretiyle işyerinde çalıştığı süre bir yılı doldurmuşsa, yıllık ücretli izne hak kazanacaktır. Kısmi süreli çalışanların yıllık ücretli izne hak kazanmaları için gereken çalışma süresine gelince, yıllık ücretli izne hak kazanma açısından sürelerinin hesabında tam süreli çalışanla kısmi süreli çalışanlar arasında bir farklılık bulunmamaktadır. Nitekim "Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği"nin 13. maddesinde, kısmi süreli ya da çağrı üzerine çalışanların yıllık ücretli izin hakkından tam süreli çalışanlar gibi yararlanacakları ve farklı işleme tabi tutulmayacakları belirtildikten sonra, bunların iş sözleşmeleri devam ettiği sürece her yıl için hak ettikleri izinlerini, bir sonraki yıl izin süresi içine isabet eden kısmi süreli iş günlerinde çalışmayarak kullanacakları hüküm altına alınmıştır.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 54/3 maddesine göre; işçi, işyerinde tamamladığı her bir yıllık çalışma süresine karşılık, gelecek yıl içinde kullanmak üzere yıllık ücretli izne hak kazanır. İşçinin sonraki yıllarda kullanacağı izin hakları için geçmesi gereken bir yıllık çalışma süresi, bir önceki izin hakkının doğduğu günden başlayarak gelecek hizmet yılına doğru hesaplanır.

¹²⁰ Eyrenci, Taşkent, Ulucan, a.g.e., s, 238

İş Kanunu'nun 54/1 ve Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliğinin 4/2 maddesi gereğince yıllık ücretli izin kazanılması için gerekli olan bir yıllık çalışmanın işverenin aynı işyerinde yapılması şart değildir. İşçinin aynı işverenin bir veya çeşitli işyerlerinde geçen süreler birleştirilerek hesaba katılır. Hükmün mutlak anlatımından, işçinin çalıştığı aynı işverene ait işyerlerinde yürütülen işlerin birbirinden farklı olması sürelerin birleştirilmesine engel olmaz.¹²¹ Ayrıca, işçinin, aynı işverenin değişik iş yerlerinde kesintisiz çalışması da şart değildir. İşçinin değişik zamanlarda aralıklı olarak çalışması halinde de, bu süreler birleştirilerek hesaplanacaktır. Örneğin, bir iş yerinde beş ay çalıştıktan sonra işten ayrılan bir işçi, bir süre sonra tekrar aynı işyerinde veya aynı işverene ait başka bir işyerinde çalışmaya başlarsa, yıllık ücretli izne hak kazanması için, önceki beş aylık çalışması dikkate alınacak ve yedi ay daha çalışmak suretiyle bir yıllık bekleme süresi doldurulmuş olacaktır. Yargıtay'ın aksi içtihadına rağmen, bir iş yerinde çalışırken emekli olan ve aynı işyerinde çalışmasını sürdüren işçinin emekli olmadan önceki çalışma sürelerinin de bekleme süresinin hesabında dikkate alınması gerekir. İş Kanunu'nun 54/1 ve Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nin 4/2 maddesi gereğince, İş Kanunu kapsamındaki işyerinde çalışan işçinin, geçirmesi gereken bir yıllık bekleme süresinin hesabında işverenin kanun kapsamında bulunmayan işyerlerinde geçirdiği süreler de göz önünde tutulur.

Aynı işverenin çeşitli yerlerinde geçen sürelerin birleştirilmesiyle ilgili olarak kamu kuruluşları için İş Kanunu 54/ son maddesiyle, özel bir hüküm getirmiştir. Buna göre, aynı bakanlığa bağlı tüzel kişilerin işyerlerinde geçen süreler ve kamu iktisadi teşebbüsleri yahut özel kanun veya özel kanunla verilmiş yetkiye dayanılarak kurulan banka ve kuruluşlar veya bunlara bağlı işyerlerinde geçen süreler, işçinin yıllık ücretli izin hakkının hesaplanmasında göz önünde bulundurulur.

¹²¹ Günay, a.g.e., C. II., s.1590

Belirtmek gerekir ki, sözleşmesi işveren tarafından feshedilen işçinin İş Kanunu madde 20 uyarınca işe iade davası ile yaptığı başvuru üzerine mahkemece veya özel hakem tarafından feshin geçersizliğine karar verilip işçe işe başlatılmışsa, fesih ile işleme tarihi arasında çalıştırılmadığı süre bir yıllık bekleme süresinin hesabında dikkate alınmalıdır.¹²² Zira fesih sebebinin geçerli olmadığı mahkeme veya hakem tarafından tespit edilerek feshin geçersizliğine karar verilmesinin anlamı, feshin yapılmamış sayılıp iş sözleşmesinin (çalışma ilişkisinin) aynen devam etmesidir. İş Kanunu m. 21/3'de hüküm altına alınan sınırlama ücret ve paraya ilişkin haklar içindir.

İşyerinin veya bir bölümünün devri halinde, işçinin yıllık ücretli izin hakkı kalmayacağı gibi, izne hak kazanma bakımından işçinin önceki işveren zamanındaki çalışmaları da bekleme süresi hesabında dikkate alınır. (İş K.m.5/2)

Öte yandan, yıllık ücretli izne hak kazanılabilmesi için tamamlanması gerekli bir yıllık asgari çalışma süresi, sadece işçinin fiilen çalıştığı süreler değil, kanunen çalışmış sayılan süreler de dikkate alınarak hesap edilmelidir. Gerçekten, İş Kanunu'nun 55. maddesinde yıllık ücretli izin hakkının hesabında hangi sürelerin çalışmış gibi sayılacağını düzenlemiştir. Buna göre, işçinin uğradığı kaza veya tutulduğu hastalıktan ötürü işine gidemediği günler çalışmış olduğu sürelerden sayılmıştır. Ancak işçinin bu nedenlerle işine gidemediği günlerin, işçinin işyerindeki çalışma süresine göre 17. maddedeki bildirim sürelerine eklenecek altı haftadan sonrası sayılmaz. Örneğin, işyerinde sekiz aydan çalışan bir işçi hastalık sebebiyle işine gidemiyorsa, devamsızlık daha uzun sürse bile, bu işçinin 17. maddeye göre bildirim süresi olan dört haftaya altı hafta eklenerek elde edilen on hafta, yıllık ücretli izin hakkı bakımından çalışmış gibi sayılacaktır. İş Kanunu'nun 55. maddesinde atıf yapılan, aynı kanunun 25.maddenin (I) numaralı bendinin alt bendine göre doğum ve gebelik hallerinde bu süre (yani kadın işçinin işyerindeki kıdemine göre bildirim süresi + altı hafta) 74. maddedeki

¹²² Eyrenci, Taşkent, Ulucan, **a.g.e.**, s. 240

sürenin bitiminden sonra başlar; kadın işçinin 74. madde gereğinde doğumdan önce ve sonra çalıştırılmadıkları günler. Söz konusu maddeye göre, kadın işçilerin doğumdan önce veya sonra sekizer hafta olmak üzere toplam on altı hafta çalıştırılmaları yasaktır. Çoğul gebelik halinde doğumdan önce çalıştırılmayacak süreye iki hafta süre eklenir. Bu süreler işçinin sağlığı ve işin özelliğine göre hekim raporuyla artırılabilir. Böyle bir durum varsa, artan süre de yıllık izinlerde dikkate alınacaktır; işçinin muvazzaf askerlik hizmeti dışında manevra veya herhangi bir kanundan dolayı görevlendirilmesi sebebiyle işine gidemediği sürenin yılda en çok doksan günü; zorlayıcı sebepler yüzünden işyerinde işin aralıksız bir haftadan çok tatil edilmesi halinde, yeniden işe başlaması şartıyla işçinin çalışmadan geçirdiği sürenin on beş günü; İşK m.66 uyarınca işçinin çalışma süresinden sayılan zamanlar; hafta tatili ulusal bayram ve genel tatil günleri; 3153 sayılı kanuna dayanılarak çıkarılan tüzüğe göre röntgen muayenelerinde çalışanlara pazardan başka verilmesi gereken yarım günlük izinler; işçilerin uzlaştırma toplantılarına katılmaları, hakem kurullarında bulunmaları, bu kurullarda işçi temsilciliği görevlerini yapmaları, çalışma hayatı ile ilgili mevzuata göre kurulan meclis, kurul, komisyon ve toplantılara yahut işçilik ile ilgili uluslararası kuruluşların konferans, kongre veya komitelerine işçi veya sendika temsilcisi olarak katılmaları nedeniyle işlerine devam demedikleri günler işçilerin evlenmelerinden üç güne kadar, ana ve babalarının, eşlerinin, kardeş veya çocuklarının ölümlerinde iki güne kadar verilecek izinler; işveren tarafından verilen diğer izinler ile 65'inci maddedeki kısa çalışma süreleri ve bu kanun uyarınca işçiye verilmiş yıllık ücretli izin günleri yıllık izne esas alınan sürüden sayılır.

Yıllık ücretli izne hak kazanmada bekleme süresinin hesabında çalışılmış gibi sayılan haller ve bunlara ilişkin süreler kanunda sınırlayıcı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu nedenle, kanunda gösterilmeyen bir sebeple, örneğin, işyerinde uygulanan bir grev veya lokavt nedeniyle işçinin işyerinde çalışmadığı süreler veya, kadın işçilere istekleri halinde İK. m.74 uyarınca

doğumdan sonra altı aya kadar verilecek ücretsiz izinler bekleme süresinin hesabında dikkate alınmaz.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 55. maddesinde belirtilen haller dışında ve bunlara ilişkin süreleri aşan bir süre işçinin işine devam etmemesi durumunda, devamsızlık süresi izne hak kazanmak için dolması gerekli bir yıllık süreye eklenir ve bu suretle işçinin yıllık ücretli izne hak kazanacağı tarih bulunur (m.54/2).

1. Yıllık Ücretli İzni Bölmek

4857 Sayılı İş Kanunu 56. maddesine göre yıllık ücretli izin işveren tarafından bölünemez. Bu iznin 53 üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesi zorunludur. Ancak, 53 üncü maddede öngörülen izin süreleri, tarafların anlaşması ile bir bölümü on günden aşağı olmamak üzere en çok üçe bölünebilir. İşveren tarafından yıl içinde verilmiş bulunan diğer ücretli ve ücretsiz izinler veya dinlenme ve hastalık izinleri yıllık izne mahsup edilemez. Yıllık ücretli izin günlerinin hesabında izin süresine rastlayan ulusal bayram, hafta tatili ve genel tatil günleri izin süresinden sayılmaz.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 103. maddesi gereğince, kanunun 56. maddesine aykırı olarak yıllık ücretli izni bölen, işveren veya vekiline bu durumdaki her işçi için 167.00 YTL idari para cezası verilir.

2. İzin Ücretini Ödememek

Taraflar sözleşme serbestisi ilkesine göre iş sözleşmesinin kurucu unsuru olan ücreti diledikleri şekilde kararlaştırabilirler. Bu çerçevede; işçi ücreti, akort ücret, komisyon ücreti, kara katılma ve yüzde usulü ücret gibi çeşitli şekillerde kararlaştırılması mümkündür. Ancak bu sayılan şekillerde ücretin kararlaştırılması halinde yıllık ücretli iznin kullanılması halinde ücretin nasıl ödeneceği sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu durumda işçinin yıllık izin ücreti son bir yıllık süre içerisinde kazandığı ücretin fiilen çalıştığı günlere

bölünmesi suretiyle bulunacak ortalama üzerinden hesaplanır(madde 57/3). Son bir yıl içinde işçinin ücretine zam yapıldığı takdirde, izin ücreti izne çıktığı ayın başı ile zammın yapıldığı tarih arasında alınan ücretin aynı süre içerisinde çalışılan günlere bölünmesi suretiyle hesaplanır(madde 57/4).

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 103 maddesi gereğince bu kanunun 57/3 ve 4. fıkralarının emredici hükmüne aykırı olarak ücret ödeyen, eksik ödeyen veya hiç ödemeyen işveren veya vekiline her işçi için 167,00 YTL idari para cezası verilir.

Yukarıda ayrıntılı olarak anlatıldığı üzere işçinin dinlenmesi hakkının gereği olarak kanun tarafından kendisine tanıtılan izni kullanmayıp, sürekli çalışan işçinin normal ücretin yanında ayrıca ücretli olarak izinde olması gerekirken izne ayrılmayıp çalışan işçinin bundan dolayı bir ücret hakkı doğmaktadır. Hak edilmiş yıllık ücretli izin sözleşme devam ettiği sürece kullanılabilir ise de sözleşmenin sona ermesi ile bu izni kullanması fiilen ve mantıken mümkün olamayacaktır. Bu halde, yani sözleşmenin herhangi bir şekilde sona ermesi durumunda kullanılmayan iznin ücretini işveren, ödenmek zorundadır(m. 59).

Kanunun bu hükmü İş Kanununun 103. maddesi ile yaptırım altına alınmıştır. Burada ücretin kasten ödenmemesi hükmünden farklı olarak failin kastı aranmamaktadır. Kısacası kanunun bu düzenlemesine gerek kasten gerekse ihmalen aykırı olarak işçinin kullanmamış olduğu yıllık izinden kaynaklanan ücreti ödemeyen işveren veya işveren vekiline buna maruz kalan her işçi için 167,00 YTL idari para cezası verilir.

3. Yıllık Ücretli İzni Kullandırmamak

03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı yıllık ücretli izin yönetmeliğinde yıllık ücretli izinlere ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. Bu yönetmeliğin 4. maddesine göre her işçinin yıllık ücret iznine hak kazanmadığı tarih aynı yönetmeliğin 20. maddesinde belirtilen "yıllık ücretli izin kayıt belgesine"

kaydedilir. Yine yönetmeliğin 4/2 maddesine göre yıllık ücretli izne hak kazanmadaki kıdem hesabında işçinin aynı işverene ait işyerlerinde çalıştığı sürelerin birleştirileceği, 5. maddesine göre de yıllık ücretli izinlerin yılın hangi döneminde veya dönemlerinde verileceği tayin edilip, işçi yönünden işyerinde ilan edileceği hükmü, işveren tarafından yıl içinde verilmiş bulunan diğer ücretli ve ücretsiz izinler veya dinlenme ve hastalığı izinlerinin yıllık izinden mahsup edilemeyeceği aynı şekilde izne denk gelen ulusal bayram, hafta tatilinin ve genel tatil günlerinin yıllık izinden mahsup edilemeyeceği (madde 6/4–5); kısmi süreli yada çağrı üzerine iş sözleşmesi ile çalışanların yıllık ücretli izin hakkında tam süreli çalışanlar gibi yıllık izinden faydalanacağı (madde 13/1); işçi sayısının 100'den fazla olduğu işyerlerinde 3 kişiden oluşan "izin kurulu" nun kurulacağı (madde 16); işverenin; çalıştırdığı işçilerin izin durumlarını gösteren kayıt belgesi tutacağı (madde 20); yıllık ücret iznini kullanan her işçiye izin dönemine ilişkin ücreti ile ödenmesi bu döneme rastlayan diğer ücret ve ücret niteliğindeki haklarını izne başlamadan önce peşin veya avans olarak ödeneceği (madde 21/2) düzenlenmiştir.

Yukarıda ayrıntılı olarak yıllık ücretli iznin kullanılmasına ilişkin usul ve esasları düzenleyen bu yönetmeliğin hükümlerine aykırı olarak yıllık ücretli izin kullandıran veya yönetmeliğin diğer hükümlerine aykırı olarak hareket eden işveren veya işveren vekiline kanunun 103. maddesi gereğince 167.00YTL idari para cezası verilir.

G. İşin Düzenlenmesine İlişkin Hükümlere Aykırılık

1. Haftalık ve Günlük Çalışma Sürelerine Uymamak

Haftalık çalışma sürelerine ilişkin düzenlemeler, 04.06.2004 tarihinde yayınlanıp yürürlüğe giren Haftalık İş Günlerine Bölünemeyen Çalışma Süreleri Yönetmeliği'nde¹²³ yer almaktadır. Sözü edilen yönetmeliğe göre; yönetmelik kapsamına giren işlerin yürütüleceği çalışma dönemi, işin

¹²³ R.G., T.04.06.2004, S.25425

niteliğine göre, en çok altı ayı geçmemek üzere, işveren tarafından belirlenir.(Yön.m.4)

Bir çalışma dönemindeki çalışma süresi, bu dönem içindeki hafta sayısının, haftalık çalışma süresi çarpımı sonunda bulunan miktarı aşamaz. Çalışma süresinin haftalara tam bölünemediği hallerde, çalışma süresi iş günü üzerinden ve her iş günü 7,5 saatlik iş süresi kabul olunmak suretiyle hesaplanır.

Yönetmelik kapsamına giren işlerde bir çalışma dönemi içindeki haftalık iş süresi 45 saatten az ya da çok olarak belirlenebilir. Ancak kararlaştırılan çalışma dönemindeki çalışma süresinin bir iş haftasına düşen ortalaması 45 saati geçemez.

Yoğunlaştırılmış iş haftası veya haftalarından sonraki dönemde işçinin daha az sürelerle çalıştırılması suretiyle, toplam çalışma süresi, çalışması gereken toplam normal süreyi geçmeyecek şekilde denkleştirilir.(Yön.m.5) Günlük çalışma sürelerinin uygulanmasında; Günlük iş süresi 11 saati, gece çalışma süresi 7,5 saati, profesyonel ve ağır vasıta ehliyeti ile taşıt kullananların günlük çalışma süresi de 9 saati geçemez.

4857 sayılı İş Kanununun 63 üncü maddesinin son fıkrasında öngörülen Yönetmeliğin, günlük çalışma sürelerine ilişkin hükümlerine uyulması zorunludur.(Yön.m.6)

Aynı yönetmeliğin 8. maddesine göre de; işçiler, yirmidört saatlik süre içinde kesintisiz en az onbir saat dinlendirilmeden çalıştırılmaz. Ayrıca yönetmelik kapsamına giren işlerde çalışan işçilere haftanın bir gününde kesintisiz yirmidört saatten az olmamak üzere hafta tatili verilmesi zorunludur.(Yön.m.9) Yönetmelikle fazla çalışmaya ilişkin düzenlemelere de yer verilmiştir. Yönetmeliğe göre fazla çalışma, bir çalışma dönemindeki çalışma süresinin dışında yapılan çalışmadır.

Bir çalışma dönemi içinde, izinli veya raporlu bulunmaları veya işe yeni başlamaları veya işten ayrılmaları nedeniyle tam olarak çalışmayan veya işyerindeki zorlayıcı nedenlerle tam olarak çalıştırılmayan işçilerin fazla çalışmaları, o dönem içinde çalıştıkları gün sayısına göre hesaplanır. Bir yıl içinde yapılacak fazla çalışmaların toplamı 270 saati aşamaz.

Hareket halindeki taşıtlarda çalışan işçilerin günlük çalışmalarının oturdukları yer dışında sona ermesi halinde işveren, işçilerin oturdukları yere kadar gitmelerini veya yatacak yeri sağlamakla yükümlüdür.(m.14)

İşverenler düzenleyecekleri tablo ve cetvellerde; her çalışma döneminde hareket halindeki taşıtlarda, işin yürütüm ve düzeninden sorumlu olan ile işveren veya işveren vekilini, çalışma dönemini, işin günlük başlayış ve bitiş saatlerini, ara dinlenmesini ve günlük dinlenme zamanlarını, hafta tatili günlerini, göstermek, bunları idare büroları ile taşıtlarda bulundurmak, varsa 2821 sayılı Sendikalar Kanununun 34 üncü maddesi anlamında atanmış işyeri sendika temsilcisine bildirmekle yükümlüdürler.(Yön.m.16)

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 104. maddesi gereğince, yukarıda ayrıntılı olarak belirtilen yönetmeliğin öngördüğü usul ve esaslara aykırı olarak hareket eden ve konulan yükümlülüklere uymayan işveren veya işveren vekiline 844.00 YTL idari para cezası verilir.

2. Telafi Çalışması Hükümlerine Aykırılık

"Telafi çalışması işçinin zorlayıcı veya herhangi bir nedenle çalışmaması veya çalışmaması sonucu yitirilen çalışma sürelerinin belirli bir zaman dilimi içinde normal iş sürelerinin üzerinde çalışarak telafi edilmesine imkân veren bir esnek çalışma modelidir."¹²⁴ Bu yöntemle, iş günlerinde veya çalışma saatlerinde yapılamayan çalışma, daha sonraki çalışma dönemlerinde daha fazla bir süre çalışılarak karşılanmış olmaktadır.

¹²⁴ Mollamahmutoğlu, a.g.e., s. 686

4857 Sayılı İş Kanunu'nun telafi çalışması başlığını taşıyan 64. maddesine göre, zorunlu nedenlerle işin durması, ulusal bayram ve genel tatillerden önce veya sonra işyerinin tatil edilmesi veya benzer nedenlerle işyerinde normal çalışma sürelerinin önemli ölçüde altında çalışılması veya tamamen tatil edilmesi ya da işçinin talebi ile kendisine izin verilmesi hallerinde, işveren iki aylık çalışma dönemi içinde çalışılmayan süreler için telafi çalışması yaptırabilir. Bu çalışmalar fazla çalışma veya fazla sürelerle çalışma sayılmaz. Günlük en fazla çalışma süresi olan onbir saatten fazla çalışma yaptırılamaz.¹²⁵

Telafi çalışmaları, günlük en çok çalışma süresini aşmamak şartı ile günde üç saatten fazla olamaz. Tatil günlerinde telafi çalışması yaptırılamaz. Telafi çalışmasının yaptırılması için bu Kanunun 24/III ve 25/III bentlerinde gösterilen en az bir haftalık sürenin şart olmadığı da ileri sürülmüştür.¹²⁶ Kanunen ve sözleşmelerde işçiye verilmesi zorunlu izinlerin, kısa çalışma ya da ücretsiz izinler karşılığında telafi çalışması yaptırılamaz.

İşçi, Kanundaki şartlara göre yapılmasına karar verilen telafi çalışmasını yapmakla yükümlüdür. Bu kanunun telafi çalışmasını düzenleyen 64. maddesinin ifadesinden anlaşılmaktadır. Bu maddeye göre, "işveren... Çalışılmayan süreler için telafi çalışması yaptırabilir." Bu hükmün anlamı, telafi çalışması konusunda karar verme yetkisi tek taraflı olarak işverene verilmiştir.¹²⁷ Esasen telafi çalışması bir fazla çalışma olmadığından işçinin onayı gerekmez.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 104. maddesi gereğince, kanunun 64. maddesiyle telafi çalışması için öngördüğü usul ve esaslara aykırı olarak hareket eden ve konulan yükümlülüklerle uymayan işveren veya işveren vekiline 844,00 YTL idari para cezası verilir.

¹²⁵ Kılıçoğlu, a.g.e., s. 482

¹²⁶ Eyrenci, Taşkent, Ulucan, a.g.e., s. 180

¹²⁷ Mollamahmutoğlu, a.g.e., s. 686

3. Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Hükümlerine Aykırı Davranmak

4857 Sayılı İş Kanununun 65.maddesine göre Genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltan veya işyerinde faaliyeti tamamen veya kısmen geçici olarak durduran işveren, durumu derhal gerekçeleri ile birlikte Türkiye İş Kurumuna, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya bir yazı ile bildirir. Talebin uygunluğunun tespiti Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yapılır. Bunun usul ve esasları bir yönetmelikle belirlenir.

Yukarıda belirtilen nedenlerle işyerinde geçici olarak en az dört hafta işin durması veya kısa çalışma hallerinde işçilere çalıştırılmadıkları süre için işsizlik sigortasından kısa çalışma ödeneği ödenir. Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmelikte¹²⁸, kısa çalışmanın en az dört hafta en fazla üç ay süreyle işyerinde uygulanan haftalık çalışma süresinin geçici olarak üçte biri oranında azaltılarak uygulanması olarak tanımlanmış, kısa çalışma ödeneği ise işin kısmen veya tamamen durması hallerinde yapılan ödeneği ifade ettiği şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmeliğin üçüncü bölümünde ise kısa çalışma ödeneğinden yararlanma şartları sıralanmıştır: İşçinin kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmesi için; genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak en az üçte bir oranında azaltan veya faaliyetini tamamen veya kısmen durduran işverenin talebinin bakanlıkça uygun bulunması, kısa çalışmanın başladığı tarihte, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 50 nci maddesine göre işçilerin, çalışma süreleri ve işsizlik sigortası primi ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanmış olması, işyerinde genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak en az üçte bir oranında azaltılması veya faaliyetin kısmen veya tamamen durmasına neden olan

¹²⁸ R.G., T.31.03.2004, S.25419

sebeplerin en az dört hafta sürmüş olması, işçinin kısa çalışma ödeneği bildirgesi ile birlikte işyerinin bağlı bulunduğu yerdeki kurum birimine müracaat etmesi gerekmektedir.

Günlük kısa çalışma ödeneğinin miktarı, işsizlik ödeneğinin miktarı kadardır. Bu miktar sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama net kazancının yüzde ellisidir. Ancak bu miktar, onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan net asgari ücreti geçmeyecektir. (md. 10)

Kısa çalışma ödeneği, zorlayıcı sebebin devamı süresini ve herhalde üç ayı aşamaz. İşçiye kısa çalışma süresine ait ücreti, işverence durdurulan veya azaltılan süreye ilişkin kısa çalışma ödeneği işçinin kısa çalışma ödeneği bildirgesi ile birlikte işyerinin bağlı bulunduğu yerdeki Kurum birimine başvurması durumunda, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 50 nci maddesindeki esaslara göre Kurumca ödenir.

Faaliyetin kısmen durdurulması halinde, kısa çalışma ödeneği, normal haftalık çalışma süresini tamamlayacak şekilde verilir. Zorlayıcı sebeplerle işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durması halinde, işsizlik ödeneği ödemeleri 4857 sayılı İş Kanununun 24 üncü maddesinin (III) numaralı bendinde ve 40 ıncı maddesinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlar.

Kısa çalışma ödeneği aldığı süre içinde işçinin hastalık ve analık sigortasına ait primleri İşsizlik Sigortası Fonu tarafından 2/3 oranında Sosyal Sigortalar Kurumuna aktarılır. Bu primler, sigorta primlerinin hesabında esas alınan en alt kazanç sınırı üzerinden hesaplanır.

İşçi, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini doldurmadan tekrar işe başlar ve işsizlik sigortasından yararlanmak için 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 50 nci maddesinde öngörülen koşullar gerçekleşmeden işsiz kalırsa, kısa çalışma ödeneği aldığı süre çıkarıldıktan sonra, daha önce

hak ettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar işsizlik ödeneğinden yararlanır.

Kurum birimi, kısa çalışmadan etkilenen işçilerin başvurusunu, izleyen ayın sonuna kadar sonuçlandırır. Kısa çalışma ödeneği, kısa çalışmadan etkilenen işçinin kendisine, aylık olarak her ayın sonuna kadar ödenir. Kısa çalışma ödeneği nafaka borçları dışında haciz veya başkasına devir ve temlik edilemez.

Kısa çalışma ödeneği alanların işe girmesi, yaşlılık aylığı almaya başlaması, herhangi bir sebeple silâh altına alınması veya herhangi bir kanundan doğan çalışma ödevi nedeniyle işinden ayrılması veya geçici iş göremezlik ödeneğinin başlaması halinde kısa çalışma ödeneği kesilir. Kısa çalışma ödeneğinin kesildiği süre içerisinde bu yönetmeliğin 10. maddesinde öngörülen hastalık ve analık sigortası primi ödenmez. (Yön. m. 11/2)

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 104/2 maddesi gereğince, yukarıda detaylı şekilde anlatılan kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneğine ilişkin olarak getirilen esaslara ve hükümlere aykırı hareket eden işveren veya işveren vekiline bu durumdan mağdur olan her işçi için 167,00 YTL idari para cezası verilir.

4. Ara Dinlenmelerini Uygulamamak

İşçilerin, yemek, içmek ve diğer ihtiyaçların karşılamak ve çalışmadan kaynaklanan yorgunluğu atmak için günlük çalışma süreleri içerisinde çalışmaya ara verilmesi zorunludur. Ara dinlenmesi hem işçi ve işveren için faydalı olacaktır. Çünkü, çalışma sonrası işçi dinlendikten sonra daha verimli olarak çalışırken aynı zamanda bu ara dinlenme sayesinde işçi de insani ihtiyaçlarını karşılamış olacaktır. Bu hususları göz önüne alan 4857 Sayılı İş Kanunu ara dinlenmeyi mecburi kılmıştır.

Buna göre, günlük çalışma süresinin ortalama bir zamanında o yerin gelenekleri ve işin gereğine göre ayarlanmak suretiyle işçilere;

- i) Dört saat veya daha kısa süreli işlerde onbeş dakika,
- ii) Dört saatten fazla ve yedibuçuk saate kadar (yedibuçuk saat dahil) süreli işlerde yarım saat,
- iii) Yedibuçuk saatten fazla süreli işlerde bir saat, ara dinlenmesi verilir.

Bu dinlenme süreleri en az olup taraflarca artırılabilir ve dinlenme süresi kesintiye uğratılamaz. Dinlenmeler bir işyerinde işçilere aynı veya değişik saatlerde kullanılabilir. Ancak bu süreler, iklim, mevsim, o yerdeki gelenekler ve işin niteliği göz önünde tutularak sözleşmeler ile aralı olarak kullanılabilir.(İş. K.m.68)

Ara dinlenmeleri çalışma süresinden sayılmaz. Ayrıca işçilere ara dinlenmesi hakkını verileceği Haftalık İş Günlerine Bölünemeyen Çalışma Süreleri Yönetmeliği'nin¹²⁹ 7. maddesinde emredici hükümler yer almaktadır. Yönetmeliğin 7. maddesinin 1. fıkrasında 4857 Sayılı İş Kanunu'nun 68. maddesi gereğince ara dinlenmesi verileceğini belirttikten sonra 2. fıkrasında da, hareket halindeki taşıtlarda çalışan işçilerin ara dinlenmeleri, genel olarak duraklama yerlerinde verilir. Kalkış ile varış yerleri arasında duraklama yeri bulunmayan veya duraklama yerleri bulunmakla birlikte işin niteliğinin gereği olarak bu yerlerde ara dinlenmesi verilemeyen durumlarda ara dinlenmesi taşıt içerisinde verilir.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 104. maddesi gereğince, bu esaslara aykırı olarak ara dinlenmesi vermeyen veya bu hususlara aykırı olarak ara dinlenmesi veren işveren veya işveren 844,00 YTL idari para cezası verilir.

5. Gece Çalıştırma Hükümlerine Uymamak

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 69. maddesinde gece çalışmasının günün hangi saatlerini kapsadığı ve gece çalışmasına ilişkin esaslar

¹²⁹ R.G., T.04.06.2004, S.25425

öngörölmüştür. Bu maddeye göre; Çalışma hayatında "gece" en geç saat 20.00'de başlayarak en erken saat 06.00'ya kadar geçen ve her halde en fazla onbir saat süren dönemdir (69/1).

Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre de, İşçilerin gece çalışmaları yedibuçuk saati geçemez. Kanunun lafzından anlaşılacağı üzere, bu bir emredici hükümdür. Gece çalıştırılacak işçilerin sağlık durumlarının gece çalışmasına uygun olduğu, işe başlamadan önce alınacak sağlık raporu ile belgelenir. Gece çalışması nedeniyle sağlığının bozulduğunu raporla belgeleyen işçiye işveren, mümkünse gündüz postasında durumuna uygun bir iş verir (69/4).

Gece ve gündüz işletilen ve nöbetleşe işçi postaları kullanılan işlerde, bir çalışma haftası gece çalıştırılan işçilerin, ondan sonra gelen ikinci çalışma haftası gündüz çalıştırılmaları suretiyle postalar sıraya konur. Gece ve gündüz postalarında iki haftalık nöbetleşme esası da uygulanabilir (69/5) Postası değiştirilecek işçi kesintisiz en az onbir saat dinlendirilmeden diğer postada çalıştırılmaz.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 104. maddesi gereğince, gece çalışmasına ilişkin yukarıda kanun yedi buçuk saat olarak sınır koyduğu hükmüne aykırı olarak bu satten fazla bir süreyle işçiyi çalıştıran ya da gece çalışmaya sağlık durumu elverişli olmayan, gece çalışma sebebiyle sağlık durumu bozulan işçiyi çalıştıran veya yukarıda öngörülen sürelerde gece gündüz postalarını değiştirmeyen işveren veya işveren vekiline 844,00 YTL idari para cezası verilir.

6. Çalıştırma Yaşına Uymamak

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 71. maddesi gereğince, Onbeş yaşını doldurmamış çocukların çalıştırılması yasaktır. Ancak, ondört yaşını doldurmuş ve ilköğretimi tamamlamış olan çocuklar, bedensel, zihinsel ve

ahlaki gelişmelerine ve eğitime devam edenlerin okullarına devamına engel olmayacak hafif işlerde çalıştırılabilirler.¹³⁰

Çocuk ve genç işçilerin işe yerleştirilmelerinde ve çalıştırılabilecekleri işlerde güvenlik, sağlık, bedensel, zihinsel ve psikolojik gelişmeleri, kişisel yatkınlık ve yetenekleri dikkate alınır. Çocuğun gördüğü iş onun okula gitmesine, mesleki eğitiminin devamına engel olamaz, onun derslerini düzenli bir şekilde izlemesine zarar veremez.

Onsekiz yaşını doldurmamış çocuk ve genç işçiler bakımından yasak olan işler ile onbeş yaşını tamamlamış, ancak onsekiz yaşını tamamlamamış genç işçilerin çalışmasına izin verilecek işler, ondört yaşını bitirmiş ve ilköğretimini tamamlamış çocukların çalıştırılabilecekleri hafif işler ve çalışma koşulları Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından altı ay içinde çıkarılacak bir yönetmelikle belirleneceği belirtilmiştir. Bu hükme dayanarak çıkarılan Çocuk ve Genç İşçilerin Çalıştırılma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te¹³¹ çocuğun ve genç işçinin işe yerleştirilmesinde ve çalışması süresince güvenliği, sağlığı, bedensel, zihinsel, ahlaki ve psikososyal gelişimi, kişisel yatkınlık ve yetenekleri dikkate alınacağı belirtilmiştir (Yön.m.5).

Temel eğitimi tamamlamış ve okula gitmeyen çocukların çalışma saatleri günde yedi ve haftada otuzbeş saatten fazla olamaz. Ancak, onbeş yaşını tamamlamış çocuklar için bu süre günde sekiz ve haftada kırk saate kadar artırılabilir.

Okula devam eden çocukların eğitim dönemindeki çalışma süreleri, eğitim saatleri dışında olmak üzere, en fazla günde iki saat ve haftada on saat olabilir. Okulun kapalı olduğu dönemlerde çalışma süreleri yukarıda birinci fıkrada öngörülen süreleri aşamaz.

¹³⁰ Senyen/Kaplan E. Tuncay, (Aktay A..Nizamettin, Arıcı Kadir) , **İş Hukuku**, Ankara 2006, s. 102-103

¹³¹ R.G., T.04.06.2004, S.25425

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 104. maddesi gereğince, onbeş yaşını doldurmamış çocukların çalıştıran işveren veya işveren vekiline 844,00 YTL idari para cezası verilir.

7. Yer Altındaki İşlerde Kadınları ve 18 Yaşını Doldurmamış Erkek Çalıştırmak

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 72. maddesine göre Maden ocakları ile kablo döşemesi, kanalizasyon ve tünel inşaatı gibi yeraltında veya su altında çalışılacak işlerde onsekiz yaşını doldurmamış erkek ve her yaştaki kadınların çalıştırılması yasaktır.

“Ancak yeraltı ve su altı işlerinin kadının cinsiyetine uygun olmadığı kabul edilecekse, kanun koyucunun ondan daha ağır olan ve 1475 sayılı Kanuna göre kadınların çalıştırılması yasaklanan ağır ve tehlikeli işleri yeni Kanunla kadının cinsiyetine uygun bulması bir tezat oluşturmaktadır. Kaldı ki hem ILO sözleşmesiyle hem de Anayasanın 50 maddesiyle gerçekleştirilmek istenen, kadının tehlikelere karşı korunması hedefini hayata geçirmek için o alanda istihdamı yasaklamak yerine, işçiyi koruyucu ek tedbirlerin alınması çok daha uygun olacaktır.”¹³² Buna rağmen İş Kanunu 72. maddesinde bu söz konusu işlerde kadın çalıştırmayı yasakladığı gibi idari suç olarak cezai yaptırım altına almıştır.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 72. maddesine aykırı olarak, maden ocakları ile kablo döşemesi, kanalizasyon ve tünel inşaatı gibi yeraltında veya su altında çalışılacak işlerde onsekiz yaşını doldurmamış erkek ve her yaştaki kadınların çalıştıran işveren veya işveren vekiline kanunun 104. maddesi gereğince 844,00 YTL idari para cezası verilir.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun gece çalıştırma yasağı başlığını taşıyan 73. maddesine göre, sanayie ait işlerde onsekiz yaşını doldurmamış çocuk

¹³² Cavit Demiral, “4857 Sayılı İş Kanununda Cinsiyet Ayrımcılığı Yasağı”, (Erişim) <http://www.e-akademi.org/>, 12 Mayıs 2006

ve genç işçilerin gece çalıştırılması yasaktır. Aynı maddenin ikinci fıkrasına kadın işçilerin gece çalışmasına ilişkin yönetmelik hazırlanacağı öngörülmüştür. Bu maddenin dayanağını oluşturduğu Kadın İşçilerin Gece Postalarında Çalıştırma Koşulları Hakkında Yönetmeliğe¹³³ göre Kadın işçiler her ne şekilde olursa olsun gece postasında yedibuçuk saatten fazla çalıştırılmaz (Yön.m.5).

Belediye sınırları dışındaki her türlü işyeri işverenleri ile belediye sınırları içinde olmakla beraber, posta değişim saatlerinde alışılmış araçlarla gidip gelme zorluğu bulunan işyeri işverenleri, gece postalarında çalıştıracakları kadın işçileri, sağlayacakları uygun araçlarla ikametgahlarına en yakın merkezden işyerine götürüp getirmekle yükümlüdür (Yön.m.6).

Kadın işçilerin, gece postalarında çalıştırılabilmeleri için, işe başlamadan önce işyeri hekimi, işyeri ortak sağlık birimi, işçi sağlığı dispanserleri, bunların bulunmadığı yerlerde sırasıyla en yakın Sosyal Sigortalar Kurumu, sağlık ocağı, Hükümet veya belediye doktorlarına muayene ettirilerek, çalışmalarına engel bir durumun olmadığına dair sağlık raporlarının alınması şarttır. Bu işçilerin muayeneleri her altı ayda bir tekrarlanır (Yön.m.7).

Kadın işçiler, gebe olduklarının doktor raporuyla tespitinden itibaren doğuma kadar, emziren kadın işçiler ise doğum tarihinden başlamak üzere altı ay süre ile gece postalarında çalıştırılmazlar (Yön.m.9). Ayrıca gece postalarında kadın işçi çalıştırmak isteyen işverenler, gece çalıştırılacak kadın isteyen işverenler, gece çalıştırılacak kadın işçilerin isim listelerini ilgili bölge müdürlüğüne göndermek zorundadırlar (Yön.m.9).

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 73. maddesi ile bahsi geçen yönetmeliğin hükümlerine aykırı olarak sanayie ait işlerde onsekiz yaşını doldurmamış çocuk ve genç işçileri ile kadınları yönetmelik hükümlerine

¹³³ R.G., T.09.08.2004, S.25548

aykırı olarak çalıştıran işveren veya işveren vekiline kanununun 104. maddesi gereğince 844,00 YTL idari para cezası verilir.

8. Gebe veya Doğum Yapmış Kadınları İzin Vermemek

4857 Sayılı İş Kanunu'nun Analık Halinde Çalışma ve Süt İzni başlığını taşıyan 74. maddesiyle kadın işçilerin hamilelik ve doğum iznine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Kadın işçilerin doğumdan önce sekiz ve doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplam onaltı haftalık süre için çalıştırılmamaları esastır. Çoğul gebelik halinde doğumdan önce çalıştırılmayacak sekiz haftalık süreye iki hafta süre eklenir. Ancak, sağlık durumu uygun olduğu takdirde, doktorun onayı ile kadın işçi isterse doğumdan önceki üç haftaya kadar işyerinde çalışabilir. Bu durumda, kadın işçinin çalıştığı süreler doğum sonrası sürelerle eklenir.

Yukarıda öngörülen süreler işçinin sağlık durumuna ve işin özelliğine göre doğumdan önce ve sonra gerekirse artırılabilir. Bu süreler hekim raporu ile belirtilir. Hekim raporu ile gerekli görüldüğü takdirde, hamile kadın işçi sağlığına uygun daha hafif işlerde çalıştırılır. Bu halde işçinin ücretinde bir indirim yapılmaz. İsteği halinde kadın işçiye, onaltı haftalık sürenin tamamlanmasından veya çoğul gebelik halinde onsekiz haftalık süreden sonra altı ayakadar ücretsiz izin verilir. Bu süre, yıllık ücretli izin hakkının hesabında dikkate alınmaz.

Kadın işçilere bir yaşından küçük çocuklarını emzirmeleri için günde toplam bir buçuk saat süt izni verilir. Bu sürenin hangi saatler arasında ve kaçta bölünerek kullanılacağını işçi kendisi belirler. Bu süre günlük çalışma süresinden sayılır.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 104. maddesi gereğince, yukarıdaki esaslar çerçevesinde doğumdan önceki ve sonraki sürelerde gebe veya

doğum yapmış kadınları çalıştıran veya ücretsiz izin vermeyen işveren veya işveren vekiline 844,00 YTL idari para cezası verilir.

9. İşçi Özlük Dosyalarını Düzenlememek

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 75. maddesine göre; İşveren çalıştırdığı her işçi için bir özlük dosyası düzenler. İşveren bu dosyada, işçinin kimlik bilgilerinin yanında, bu Kanun ve diğer kanunlar uyarınca düzenlemek zorunda olduğu her türlü belge ve kayıtları saklamak ve bunları istendiği zaman yetkili memur ve mercilere göstermek zorundadır.

İşveren, işçi hakkında edindiği bilgileri dürüstlük kuralları ve hukuka uygun olarak kullanmak ve gizli kalmasında işçinin haklı çıkarı bulunan bilgileri açıklamamakla yükümlüdür.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 104/1 maddesi gereğince, işçi özlük dosyasını düzenlemeyen işveren veya işveren vekiline 844,00 YTL idari para cezası verilir.

H. İş Sağlığı ve Güvenliği İle İlgili Hükümlere Aykırılık

Bu bölümde genel olarak iş sağlığı ve güvenliği ve bu çerçevede işçiyi koruma ve gözetme borcu ile iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması için öngörülen düzenlemeler ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

İş sözleşmesi gereğince işçi iş gücü ve emeğinden oluşan şahsi edimini işverene ücret karşılığında ve ona tabi olarak onun emri altında ifa etmektedir. İşçi ile işveren arasındaki iş ilişkisi kişisel ağırlık taşıyan sürekli bir borç ilişkisidir. Şahsi nitelik taşımasından dolayı işçi hizmetini işverenin emir ve talimatlarına uygun ifa etmekte buna karşılık işverende işçinin menfaatlerini korumak ve gözetlemekle yükümlüdür. İşçiyi, iş ilişkisi içerisinde doğabilecek her türlü tehlikelere karşı korumak, onun menfaatini gözetmek,

işçinin şeref ve haysiyetini korumak¹³⁴, onun kişiliğine saygı göstermek, hastalık ve kaza halinde ücret ödemek, işçinin iş yerine getirdiği eşyasını korumak, işçinin kişiliğine yönelik tüm saldırıları bertaraf etmek işverenin sorumluluğundadır.

“iş mevzuatının iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin kuralları Kamu Hukuku kurallarındandır.”¹³⁵ Bu bağlamda, işverenin işçiyi koruma, özellikle işçinin sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili önlemleri alma borcunu düzenleyen kanun, tüzük ve yönetmelik hükümleri emredici hukuk kuralı niteliğindedir.

İş kanunu genel kuralı koymuş bulunmaktadır. Buna göre 4857 Sayılı İş Kanunu'nun 77 maddesiyle işverenin işçiyi koruma ve gözetme borcuna ilişkin genel kural düzenlenmiştir. Sözü edilen maddeye göre “İşverenler işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması için gerekli her türlü önlemi almak araç ve gereçleri noksansız bulundurmak, işçiler de iş sağlığı ve güvenliği konusunda alınan her türlü önleme uymakla yükümlüdürler.”

İşverenler işyerinde alınan iş sağlığı ve güvenliği önlemlerine uyulup uyulmadığını denetlemek, işçilere karşı karşıya buldukları mesleki riskler, alınması gerekli tedbirler, yasal hak ve sorumlulukları konusunda bilgilendirmek ve gerekli iş sağlığı ve güvenliği eğitimini vermek zorundadırlar.

İşverenler işyerlerinde meydana gelen iş kazasını ve tespit edilecek meslek hastalığını en geç iki iş günü içerisinde yazı ile bölge müdürlüklerine bildirmek zorundadırlar.”

İş Kanunu'nun bu hükmüne paralel hüküm, Borçlar Kanunu'nun 332 maddesinde de yer almaktadır. Borçlar Kanunu, bu yükümlülüğü “ İş sahibi, akdin hususi halleri ve işin mahiyeti noktasından hakkaniyet

¹³⁴ Senyen, Kaplan, (Aktay, Arıcı), **a.g.e.**, s. 149

¹³⁵ Mollamahmutoğlu, **a.g.e.**, s. 727

daireesinde kendisinden istenebileceği derecede, çalışmak dolayısıyla maruz kaldığı tehlikelere karşı icap eden tedbirleri ittihaz ve münasip ve sıhhi çalışma mahalleri ile, işçi birlikte ikamet etmekte ise, sıhhi yatacak yer tedarikine mecburdur” şeklinde ifade etmiştir.

Bu maddeler dışında İş Kanununun 78–89 maddeleri arasında, Sosyal Sigortalar Kanununun 2 Bölüm 11–12.22.1926 ve 124 maddelerinde 1580 sayılı Belediyeler kanunu ve 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu’nun 173–180 maddelerinde de işçiyi koruma ve gözetme borcuna ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.

Görüldüğü gibi işverenin koruma ve gözetmeden doğan borcuna ilişkin düzenlemeler, hem özel hukuk hem de kamu hukuku mevzuatında yer almaktadır.

İşverenin bu yükümlülüğü hem B.K. 332 hem de İş K. 77/1 de düzenlenmiştir. İşverenin önlem alma yükümlülüğü İş K. m. 77, B.K. 332’ye göre daha geniş ve mutlak bir nitelik taşır. BK 332 de hakkaniyetin gerekli kıldığı önlemlerden söz edilirken İş K. 77 herhangi bir sınırlama ve şarttan söz edilmemiş, bir önlemin alınması işverence gerekli ise bu önlemin alınması zorunluluğu öngörülmüştür. O halde İş Kanununda alınacak önlemlerin hakkaniyetle bağdaşıp bağdaşmadığına bakmaya gerek bulunmamaktadır. İşveren, işyerinin ve işin doğurabileceği her türlü tehlikeleri önleyecek sağlık ve güvenlik tedbirlerini almak zorundadır.

İşyerlerinde çeşitli işletme tehlikelerinin sebebiyet verdiği iş kazaları işçinin hayat ve sağlığına zarar verici nitelikte olabilir. İşveren işçinin sağlığını ve hayatını tehlikeye sokacak riskleri ortadan kaldırmak; işçiyi işletme tehlikelerine karşı korunması için her türlü önlemi almak; işçiyi tehlikelere karşı önlem alınmış bir işyeri ve iş ortamı hazırlamak zorundadır. İşveren işçi seçiminde dikkatli davranmak işyerinde işçileri meslek ve kabiliyetlerine en uygun yere yerleştirmek ve onları tehlikelere karşı uyarmak

zorundadır.¹³⁶ Ayrıca işverenler iş yerinde alınan bu önlemlere uyulup uyulmadığını denetlemek, işçileri karşı karşıya buldukları mesleki riskleri, alınması gerekli tedbirler, yasal hak ve sorumluluklar konusunda bilgilendirmek ve gerekli iş sağlığı ve güvenliği eğitimini vermek zorundadırlar.(İ.K.77/2)

Dinlenme süreleri işin durumuna göre ayarlanmalı, özellikle genç ve kadın işçilere ağır iş verilmemelidir. Bu tedbirler sadece işçinin fiilen çalıştığı yeri değil çalışma nedeniyle dolaştığı yerleri de kapsamalıdır. Aynı zamanda işçinin çalışma sırasında kullandığı makine, alet ve işveren örneğin koruyucu malzemeyi buldurmakla yetinmeyip, denetim sonucu bunların kullanılmasını da sağlamalıdır. İşveren, koruyucu malzemeleri, kullanmayan işçilere disiplin cezası uygulayabileceklerdir.¹³⁷ Yargıtay; işverenin, sadece işin niteliğine uygun koruyucu malzeme vermekle yükümlülükten kurtulamayacağını, ayrıca verilen malzemenin kullanılmasını sağlamak ve önlemlerin uygulanıp uygulanmadığını sürekli ve etkin bir biçimde denetlemekle yükümlü olduğuna karar vermiştir.¹³⁸ Ayrıca işveren önceden bilinmeyen tehlikelere karşı sözlü veya yazılı olarak belli yerlere asacağı tehlikeyi gösteren resimlerle ikaz etmeli, girilmesi yasak olan bölümleri bildirmesi gerekir.

4857 Sayılı, İş Kanunu devamlı olarak en az elli işçi çalıştıran ve altı aydan fazla sürekli işlerin yapıldığı işyerlerinde her işverenin bir iş sağlığı ve güvenliği kurulu kurması, ilk yardım ve acil tedavi ile koruyucu sağlık hizmetlerini yürütmek üzere işyeri hekimleri çalıştırması, işyeri güvenliği ile görevli mühendis ve teknik eleman görevlendirmesini zorunlu hale getirmiştir. İşverenler iş sağlığı ve güvenliği kurullarınca iş sağlığı ve güvenliği mevzuatına uygun olarak verilen kararları uygulamakta yükümlüdür. (İş K. 80,81,82) Bundan başka İş K.'nın 83 maddesi işçiye işyerinde iş sağlığı ve

¹³⁶ Tuncay Emine Kaplan, **İşverenin Hukuki Sorumluluğu – Özellikle Borçlar Hukuku ve İş Hukuk Açısından**), Ankara 1992, s.31

¹³⁷ Günay, **a.g.e.**, C. II., s.1768

¹³⁸ Yarg.10. H.D, 30.09. 1986, E.1986/4453, K.1986/4793, (Erişim) www.yargitay.gov.tr, 17 Haziran 2006

güvenliği açısından işçinin sağlığını bozacak veya vücut bütünlüğünü tehlikeye sokacak yakın, acil ve hayati bir tehlike karşısında iş sağlığı ve güvenliği kuruluna, bu kurulun olmadığı işyerlerinde işveren veya işveren vekiline başvurup alınan yazılı tespit üzerine gerekli tedbirler alınıncaya kadar çalışmadan kaçınabilme, tedbirler alınmazsa derhal fesih haklarını kullanabilme hakkı verilmiştir. İşçinin çalışmaktan kaçındığı dönem içinde ücret ve diğer hakları saklıdır.

B.K.'nın 332 maddesine göre işverenin işçiyi koruma ve gözetme borcu işletme tehlikelerine karşı işçiyi koruma yükümü, münasip ve sağlığa uygun çalışma yeri sağlama yükümü ve işverenle birlikte ikamet eden işçi için, sağlığa uygun yatacak yer sağlanması yükümünü kapsar.

B.K.'nın 332 maddesine göre işveren, işçinin "çalışmak dolayısıyla maruz kaldığı tehlikelere karşı icap eden tedbirleri ittihaza zorunludur. İşyeri ve işletmede alınması gereken bu önlemlere iş güvenliği önlemleri denir. Bu önlemler yapılan işin mahiyetine, işyeri veya işletmenin ekonomik teknik ve mali özelliklerine göre değişiklik gösterir.

İşverenin bu önlemleri alma borcu açısından işletme kavramının temelinde işveren ile işçi arasındaki karşılıklı ilişkiler bulunmaktadır.¹³⁹ İşletme kavramının kabulü için İş Kanunu ve Borçlar Kanunu anlamında bir ilişkisinin mevcudiyeti şarttır. İşletme tehlikeleri denince, işçinin hizmet ilişkisi içinde işverenin emir ve talimatlarıyla çalışırken karşılaşacağı tehlikeler anlaşılmalıdır.

İşletme tehlikesine karşı işçiyi koruma borcunun kapsamında, işveren bu amaçla gerekli tesisat ve donanımı yapması, gerekli koruyucu araç ve gereçleri işçiye vermesi, işyerinde gerekli iş düzenini kurması, bu doğrultuda işçiye gerekli emirleri vermesi ve uyulup uyulmadığını zaman zaman denetlemesi gerekir.

¹³⁹ Günay, a.g.e., C. II., s. 1770

İşveren gerek iş sahaları açısından gerekse iş araç gereçleri açısından bu önlemleri almak zorundadır. İş sahaları kavramına işçinin işini yaparken kullandığı yerler de dâhildir. İşçinin iş aletleri yönünden alınan önlemlere uymak istememesi B.K'nın 332 maddesi hükmünün niteliği itibarıyla işverenin sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.

İşveren teknik yönden alınması mümkün olan tüm önlemleri almak zorunda değildir. İşverenin bu yükümlülüğü, işin mahiyeti ve söz konusu somut hizmet ilişkisinin özellikleri yönünden hakkaniyetin gerektirdiği değil, bilimsel ve teknolojik gelişmelerin gerektirdiği bütün önlemleri almak durumundadır.¹⁴⁰

İşverenin B.K'nın 332 maddesi çerçevesinde önlem alma yükümlülüğünün sınırlandırılmasında önemli olan unsur, hakkaniyet dairesinde kendisinden istenebilecek önlemlerin derecesinin tayinidir. Anlaşıldığı gibi burada birbirinden farklı iki çıkarın bağdaştırılmasına yönelik bir çabanın sarf edilmesi gerekmektedir. Bir yanda işçinin yaşamı, vücut bütünlüğü ve sağlığı diğer yanda ise işverene yüklenecek önlem alma yükümlülüğünün yol açacağı mali yük ve organizasyon bulunmaktadır. Yargıtay'a göre de, işverenin önlem alma yükümlülüğü nesnel ölçüte göre değerlendirilmelidir.

Alınması gereken tedbirler tecrübeler göre lüzumlu olan tedbirlerdir. İşveren ne gibi tedbirler alınması gerektiğini bilmediğini ileri süremez. Gelişmeleri takip etmeli, edemiyorsa uzmanın bilgisine müracaat etmelidir. Burada ki teknik gelişmenin durumu orta vasıfta meslek erbabı tarafından bilinen kurallardır. Ayrıca alınacak tedbirleri işletmenin durumuna, büyüklüğüne, faaliyet gösterdiği sektörün niteliğine göre değişiklik gösterir.

İşçinin ve yapılan işin niteliği de alınacak önlem tayininde kullanılan ölçüttür. Herkes tarafından bilinen açıkça görülen tehlikelere karşı işçinin kendini koruması makul olarak beklenir. Böyle bir durumda zarara uğrayan

¹⁴⁰ Mollamahmutoğlu, a.g.e., s.729

işçi zarardan kendisi sorumludur. Burada ki herkesçe bilinmesi kastedilen tehlikeler normal bir dikkatle görülebilecek asgari dikkat ve özendir. Ama bu asgari özen de işçinin niteliği, mesleki eğitimi ve tecrübeye göre değişir.

1. Kanun, Tüzük ve Yönetmeliklerdeki İşçiyi Koruma ve Gözetme Borcuna İlişkin Hükümlere Uymamak

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 78. maddesine dayanılarak yürürlüğe konan İş Sağlığı Ve Güvenliği Yönetmeliği ile iş sağlığı ve güvenliği hakkında işverene getirilen yükümlülükler düzenlenmiştir.¹⁴¹ Bu yönetmeliğin 5. maddesiyle işverenlerin yükümlülüklerine ilişkin genel esaslar şöyledir: İşveren, işle ilgili her konuda işçilerin sağlık ve güvenliğini korumakla yükümlüdür. İşverenin iş sağlığı ve güvenliği konusunda işyeri dışındaki uzman kişi veya kuruluşlardan hizmet alması bu konudaki sorumluluğunu ortadan kaldırmaz. İşçilerin iş sağlığı ve güvenliği konusundaki yükümlülükleri, işverenin sorumluluğu ilkesini etkilemez.

Aynı yönetmeliğin 6. maddesinde ise işverenin genel yükümlülükleri ayrıntılı olarak sayılmıştır. Kısaca bu yükümlülüklerle değinmek gerekirse, işveren, işçilerin sağlığını ve güvenliğini korumak için mesleki risklerin önlenmesi, eğitim ve bilgi verilmesi dahil gerekli her türlü önlemi almak, organizasyonu yapmak, araç ve gereçleri sağlamak zorundadır. İşveren, sağlık ve güvenlik önlemlerinin değişen şartlara uygun hale getirilmesi ve mevcut durumun sürekli iyileştirilmesi amaç ve çalışması içinde olmalıdır.

İşveren, risklerin önlenmesi, önlenmesi mümkün olmayan risklerin değerlendirilmesi, risklerle kaynağında mücadele edilmesi, işin kişilere uygun hale getirilmesi için, özellikle işyerlerinin tasarımında, iş ekipmanları, çalışma şekli ve üretim metotlarının seçiminde özen gösterilmesi, özellikle de monoton çalışma ve önceden belirlenmiş üretim temposunun hafifletilerek bunların sağlığa olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi, teknik gelişmelere

¹⁴¹ Günay, a.g.e. , C.II., s., 1931

uyum sağlanması, tehlikeli olanların, tehlikesiz veya daha az tehlikeli olanlarla değiştirilmesi, teknolojinin, iş organizasyonunun, çalışma şartlarının, sosyal ilişkilerin ve çalışma ortamı ile ilgili faktörlerin etkilerini kapsayan genel bir önleme politikasının geliştirilmesi, toplu korunma önlemlerine, kişisel korunma önlemlerine göre öncelik verilmesi, işçilere uygun talimatların verilmesi konularında sağlık ve güvenliğin korunması ile ilgili önlemlerin alınmasında bu prensiplere uymak zorundadır.

Ayrıca işveren, işyerinde yapılan işlerin özelliklerini dikkate alarak; kullanılacak iş ekipmanının, kimyasal madde ve preparatların seçimi, işyerindeki çalışma düzeni gibi konular da dahil işçilerin sağlık ve güvenliği yönünden tüm riskleri değerlendirir. Bu değerlendirme sonucuna göre; işverence alınan önleyici tedbirler ile seçilen çalışma şekli ve üretim yöntemleri, işçilerin sağlık ve güvenlik yönünden korunma düzeyini yükseltmeli ve işyerinin idari yapılanmasının her kademesinde uygulanmalıdır.

Bir işçiye herhangi bir görev verirken, işçinin sağlık ve güvenlik yönünden uygunluğunu göz önüne alır. Yeni teknolojinin planlanması ve uygulanmasının, seçilecek iş ekipmanının çalışma ortam ve koşullarına, işçilerin sağlığı ve güvenliğine etkisi konusunda işçiler veya temsilcileri ile istişarede bulunur. Ciddi tehlike bulunduğu bilinen özel yerlere sadece yeterli bilgi ve talimat verilen işçilerin girebilmesi için uygun önlemleri alır.

Aynı işyerinin birden fazla işveren tarafından kullanılması durumunda işverenler, yaptıkları işin niteliğini dikkate alarak; iş sağlığı ve güvenliği ile iş hijyeni önlemlerinin uygulanmasında işbirliği yapar, mesleki risklerin önlenmesi ve bunlardan korunma ile ilgili çalışmaları koordine eder, birbirlerini ve birbirlerinin işçi veya işçi temsilcilerini riskler konusunda bilgilendirirler.

İş sağlığı ve güvenliği ile iş hijyeni konusunda alınacak önlemlerden dolayı yapmış olduğu masrafları işçilere yansıtmak suretiyle hiç bir şekilde işçilere mali yük yükleyemez.

İşverenine yüklenen önemli bir yükümlülük de İş Sağlığı Ve Güvenliği Yönetmeliği'nin 10. maddesinde düzenlenmiştir anılan maddeye göre, işverenin, işçileri işyerinde iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin etkin bir biçimde sürdürülmesi için bilgilendirilmesi gerekmektedir. Yine aynı yönetmeliğin 11. maddesine göre de, işverenin, sağlık ve güvenlikle ilgili konularda işçilerin görüşlerinin alınması ve onların katılımlarını sağlanması gerekmektedir.

Ayrıca işverenin, işçilerin işyerindeki tehlikelere karşı eğitmesi de gerekir. Bu hususa ilişkin düzenleme sözü edilen yönetmeliğin 12. maddesinde belirtilmiştir. İşyerinde sağlık ve güvenliğin sağlanması ve sürdürülebilmesi için; işveren, her işçinin çalıştığı yere ve yaptığı işe özel bilgi ve talimatları da içeren sağlık ve güvenlik eğitimi almasını sağlamak zorundadır. Bu eğitim özellikle; işe başlanmadan önce, çalışma yeri veya iş değişikliğinde, iş ekipmanlarının değişmesi halinde, yeni teknoloji uygulanması halinde, yapılır. Eğitim, değişen ve yeni ortaya çıkan risklere uygun olarak yenilenir ve gerektiğinde periyodik olarak tekrarlanır.

İşveren, başka işyerlerinden çalışmak üzere kendi işyerine gelen işçilerin yaptıkları işlerde karşılaşacakları sağlık ve güvenlik riskleri ile ilgili yeterli bilgi ve talimat almalarını sağlar. Sağlık ve güvenlik ile ilgili özel görevi bulunan işçi temsilcileri özel olarak eğitilir. Bu konular da yapılan eğitim, işçilere veya temsilcilerine herhangi bir mali yük getirmez ve eğitimlerde geçen süre çalışma süresinden sayılır.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 105/1 maddesi gereğince, yukarıda belirtilen hükümlere aykırı hareket eden ve getirilen yükümlülüklere uymayan işveren veya vekillerine alınmayan her iş sağlığı ve güvenliği önlemi için

83.00 YTL idari para cezası verilir. Alınmayan önlemler oranında izleyen her ay için aynı miktar idari para cezası uygulanır.

Yukarıda iş sağlığı ve güvenliği hakkında genel olarak hukuki durum irdelenmeye çalışılmıştır. Bu konuda getirilen yükümlülükler, 4857 Sayılı İş Kanunu'nun 77. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; işverenler, işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması için gerekli her türlü önlemi almak, araç ve gereçleri noksansız bulundurmak, işçiler de iş sağlığı ve güvenliği konusunda alınan her türlü önleme uymakla yükümlüdürler.

İşverenler işyerinde alınan iş sağlığı ve güvenliği önlemlerine uyulup uyulmadığını denetlemek, işçileri karşı karşıya buldukları mesleki riskler, alınması gerekli tedbirler, yasal hak ve sorumlulukları konusunda bilgilendirmek ve gerekli iş sağlığı ve güvenliği eğitimini vermek zorundadırlar. İşverenler işyerlerinde meydana gelen iş kazasını ve tespit edilecek meslek hastalığını en geç iki iş günü içinde yazı ile ilgili bölge müdürlüğüne bildirmek zorundadırlar.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 105/2 maddesi gereğince, kanunun koyduğu bu esaslara aykırı hareket eden işveren veya vekiline 844,00 YTL idari para cezası verilir.

2. Kurma İzni Ve İşletme Belgesi Almadan Bir İşyeri Açmak

İş Kanunu'nun 78. maddesinin ikinci fıkrasına göre İş Kanuna tabi işyerlerinde, işçi sayısı, genişlik, yapılan iş, işin özellikleri, ağırlık ve tehlikesi bakımından hangi işyerleri için kurulmaya başlamadan önce planların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yetkili teşkilatına gösterilerek kurma izni alınacağı bu işyerleri kurulduktan sonra yine aynı makama başvurularak işletme belgesi alınması gerekeceği, Sağlık Bakanlığının görüşü alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle belirleneceği öngörülmüştür. Kanunun bu hükmüne dayanılarak çıkarılan İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin

Yönetmelik hükümlerine göre, Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. Bu yönetmeliğin 5/a maddesine göre İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili olarak mevzuatta öngörülen tedbirlerin alınmış olması, 6. maddesine göre de, İşyeri ruhsatları yetkili idarelerin en üst amiri veya görevlendireceği yetkili tarafından bu Yönetmelikte öngörülen sürede imzalanması; İşyeri açmak isteyen gerçek veya tüzel kişilerin, işyerlerini bu Yönetmeliğe uygun olarak tanzim ettikten sonra yönetmeliğin ekinde bulunan Örnek 1 ve 2'de yer alan durumlarına uygun formu doldurarak yetkili idareye başvurması gerekmektedir.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 105/2 maddesi gereğince, yukarıda belirtilen prosedüre riayet etmeyerek, kurma izni ve işletme belgesi almadan bir işyeri açan, işveren veya işveren vekiline 844,00 YTL idari para cezası verilir.

3. Faaliyeti Durdurulan veya Kapatılan İşyerlerini Açmak

İşyerinde işin durdurulması ve işyerinin kapatılması, işverenin iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının kendisine yüklediği yükümlülükleri yerine getirmemesinin hukuki sonuçlarından biridir. 4857 sayılı İş Kanununda yapılan isabetli bir değişiklik, işin durdurulması veya işyerinin kapatılması kararının alınabilmesi için, işyerinin kurma izni ve işletme belgesine tabi bir işyeri olması şartından vazgeçilmiştir. Buna göre kurma izni ve işletme belgesi almak zorunda olsun veya olmasın bütün işyerlerinde eğer, işyerinde işçinin yaşamı için tehlikeli olan bir husus tespit edilirse bu tehlike giderilinceye kadar komisyon kararıyla, tehlikenin niteliğine göre iş tamamen veya kısmen durdurulur veya işyeri kapatılır. İşin durdurulması veya işyerinin kapatılmasını gerektirecek tehlike giderildikten sonra işyeri tekrar faaliyete geçebilir.

İşyerinde işin durdurulması ve işyerinin kapatılması, işverenin iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının kendisine yüklediği yükümlülükleri yerine

getirmemesinin hukuki sonuçlarından biridir. İşverenin işçilerin iş sağlığı ve güvenliğini koruma bakımından; önlem alma, bilgilendirme ve eğitime yükümlülüğü vardır. İşverenin işçiyi koruma, özellikle iş sağlığı ve güvenliğiyle ilgili önlemleri alma borcunu düzenleyen kanun ve tüzük hükümleri emredici nitelikteki hukuk kurallarındandır.¹⁴² Her işveren, işyerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması için gerekli her türlü önlemi almak, araç ve gereçleri noksansız bulundurmaya yükümlüdür (İş K.m.77/I; Yönetmelik .m.6) .

İşyerinde iş sağlığı ve güvenliği kurallarının uygulanmasını sağlamak için idarenin başvuracağı yaptırımlardan ilki işin durdurulmasıdır. Yukarıda belirtildiği gibi bu yaptırım İş Kanunu 79. maddesiyle ve İşyerlerinde İşin Durdurulmasına veya İşyerlerinin Kapatılmasına Dair Yönetmelik'te¹⁴³ de düzenlenmiştir. İşyerinde idarenin uygulayacağı bu yaptırım, en etkili idari yaptırımlardan biridir. Komisyonca işyerinde iş durdurulduktan sonra, işin durdurulma nedeni ortadan kaldırılmadıkça, işyerinde faaliyete yeniden başlanması mümkün değildir. Ancak, işyerinde işin durdurulması yaptırımı sadece iş sağlığı ve güvenliği alanında ve çok sınırlı hallerde uygulanabilen bir yaptırımdır.

a. İş Durdurma Nedenleri

İşin durdurulması yaptırımının uygulanabilmesi için İş K.m.79'a göre iki şartın gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Bunlardan birincisi, işyerinin tesis ve tertiplerinde, çalışma metot ve şekillerinde makine ve cihazlarında işçilerin hayatı için tehlikeli bir hususun varlığının tespiti, diğeri ise, bu tehlikenin işyerinin kapatılmasını gerektirecek ağırlıkta olmamasıdır.

4857 sayılı İş Kanunu'nda yapılan değişiklikle, işin durdurulması veya işyerinin kapatılması kararının alınabilmesi için, 1475 Sayılı İş Kanunu'ndan farklı olarak işyerinin kurma izni ve işletme belgesine tabi bir

¹⁴² Ali Cengiz Köseoğlu, "İş Sağlığı Ve Güvenliği Nedeniyle İdarece İşin Durdurulması Ve İşyerinin Kapatılması", (Erişim) <http://www.isguc.org>, 10 Haziran 2006

¹⁴³ R.G, T.05.03.2004, S.25393

işyeri olması şartından vazgeçilmiştir. Buna göre, kurma izni ve işletme belgesi almak zorunda olsun veya olmasın bütün işyerlerinde işin tamamen veya kısmen durdurulması veya işyerinin kapatılması yaptırımını uygulanabilecektir.

İş güvenliği mevzuatımıza göre, işin durdurulması için işyerinde işçilerin yaşamı için tehlikeli bir hususun bulunması gerekir.¹⁴⁴ Bu hal İş Kanunu m.79/1 ve İşyerlerinde İşin Durdurulması ve İşyerinin Kapatılmasına Dair Yönetmelikte "işyerinin tesis ve tertiplerinde, makine ve cihazlarında, çalışma metot ve şekillerinde, işçilerin yaşamı için tehlikeli olan bir husus" un tespit edilmesi olarak ifade edilmiştir (m.10). Şu halde, işyerinde iş güvenliği açısından herhangi bir eksikliğin varlığı işin durdurulması için yeterli değildir. İşin durdurulması yaptırımının uygulanabilmesi için işyerinde bulunan yönetmelikte sayılmış olan makine ve benzeri cihazlarda bulunan arızanın işçi için hayati tehlike oluşturuyor olması gerekir.

İşçilerin hayatı için tehlikeli bir hususun saptanması halinde, tehlike giderilinceye kadar, işi durdurmaya yetkili komisyonca, işyerindeki tehlikenin niteliğine ve büyüklüğüne göre işin tamamen veya kısmen durdurulmasına karar verilir. İşyerinde işçilerin sağlığı ve güvenliği bakımından ortaya çıkan tehlikenin hayati bir tehlike olup olmadığına ve dolayısıyla işin durdurulmasına işi durdurmaya yetkili komisyon karar verecektir. İşin durdurulması için, "hayati bir tehlikenin ortaya çıkması" yeterlidir. Tehlikenin "acil veya yakın bir tehlike" olması gerekmez. Uzun vadede gerçekleşecek hayati tehlikeler de bu kapsama girmektedir

4857 Sayılı İş Kanunuyla getirilen düzenlemede, işin durdurulması ve işyerinin kapatılması arasındaki, işyerinin niteliğine göre öngörülen fark kaldırılmış, tehlikenin niteliğine göre bu yaptırımların uygulanması kabul edilmiştir. Buna göre, işin durdurulabilmesi için, tehlikenin niteliği, işyerinin kapatılmasını gerektirmeyecek ağırlıkta olması gerekir. İşyerlerinde İşin

¹⁴⁴ Nuri Çelik, **İş Hukuku Dersleri**, İstanbul 2006, s.154

Durdurulmasına veya İşyerlerinin Kapatılmasına Dair Yönetmeliğe göre, tehlikenin niteliğinin tespiti komisyonca yapılır (m.10).

b. İşyerinin Kapatılması

İşin durdurulması başlığı altında anlatılırken belirtildiği gibi, 4857 sayılı İş Kanunu'nda yapılan isabetli bir değişiklikle, işin durdurulması veya işyerinin kapatılması kararının alınabilmesi için, işyerinin kurma izni ve işletme belgesine tabi bir işyeri olması şartından vazgeçilmiştir.¹⁴⁵ Buna göre, kurma izni ve işletme belgesi almak zorunda olsun veya olmasın bütün işyerlerinde işin tamamen veya kısmen durdurulması veya işyerinin kapatılması yaptırımını uygulanabilecektir¹⁴⁶

İş sağlığı ve güvenliği nedeniyle işyerinin kapatılabilmesi için, işyerinde işçilerin "yaşamı için tehlikeli bir hususun" bulunması gerekir. Bu hal İş Kanunu m.79/I ve İşyerlerinde İşin Durdurulması ve İşyerinin Kapatılmasına Dair Yönetmelikte "işyerinin tesis ve tertiplerinde, makine ve cihazlarında, çalışma metot ve şekillerinde, işçilerinin yaşamı için tehlikeli olan bir husus" un saptanması olarak belirtilmiştir.(m.10). Şu halde, işyerinde iş güvenliği açısından herhangi bir eksikliğin varlığı işyerinin kapatılması için yeterli değildir. İşyerinin kapatılması yaptırımının uygulanabilmesi için işçilerin yaşamına mal olabilecek önemli bir iş güvenliği tehlikesinin varlığı gerekir.

İşçilerin hayatı için tehlikeli bir hususun saptanması halinde, tehlike giderilinceye kadar, işyerini kapatmaya yetkili komisyonca, işyerindeki tehlikenin niteliğine ve büyüklüğüne göre işyerinin tamamen veya kısmen kapatılmasına karar verilir. İşin durdurulmasında olduğu gibi, işyerinin kapatılması için de, işyerinde işçilerin sağlığı ve güvenliği bakımından ortaya çıkan tehlikenin yaşamsal bir tehlike olup olmadığına ve dolayısıyla işyerinin kapatılmasına, işyerini kapatmaya yetkili komisyon karar verecektir. Yine

¹⁴⁵ Mollamahmutoğlu, **a.g.e.**, s. 736

¹⁴⁶ Can Tuncay, "Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatının Uyumu ve Yeni Yönetmelikler", İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatındaki Değişiklikler ve İşveren Yükümlülükleri Semineri, **TİSK Dergisi**, Ankara24 Şubat 2004, s. 39

işyerinin kapatılması için, hayati bir tehlikenin ortaya çıkması yeterlidir. Tehlikenin acil veya yakın bir tehlike olması gerekmez. Uzun vadede gerçekleşecek hayati tehlikeler de bu kapsama girmektedir

4857 sayılı İş Kanunu ile, 1475 sayılı İş Kanunu'nda öngörülen, işin durdurulması ve işyerinin kapatılması arasındaki, işyerinin niteliğine göre öngörülen fark kaldırılmış, tehlikenin niteliğine göre bu yaptırımların uygulanması kabul edilmiştir¹⁴⁷. Buna göre, işyerinin kapatılabilmesi için, tehlikenin niteliği, işyerinin kapatılmasını gerektirecek ağırlıkta olması gerekir. Tehlikenin niteliğinin saptanması komisyonca yapılır. Tehlikenin niteliği işyerinin kapatılmasını gerektirecek ağırlıkta değilse, işyerinde işin durdurulması yaptırımı uygulanır. 4857 Sayılı İş Kanunu'nun 79. maddesine göre, işi durdurma veya kapatma kararına karşı işverenin İş Mahkemesinde altı iş günü içinde itiraz etme hakkı vardır. Mahkeme itirazı altı iş günü içinde karara bağlamak zorundadır ve verdiği karar kesindir.¹⁴⁸

c. Kapatılan İşyerinin Yeniden Açılması

İşyerinin kapatılması kararının uygulama süresi, tehlikenin giderilmesiyle sınırlıdır. Gerçekten 79. maddede işçilerin yaşamı için tespit edilen tehlike giderilinceye kadar işyerinin kapatılacağı öngörülmektedir (İş.K. m.79/I). İşveren tarafından, kapatılan işyerinde, kapatmaya gerekçe teşkil eden eksikliklerin giderildiğinin, bölge müdürlüğüne bildirilmesinden sonra durum müfettişçe derhal incelenir ve sonucu raporla komisyona bildirilir. Komisyon, konuyu görüşerek kapatma kararının kaldırılmasına veya devamına karar verir. Karar işverene tebliğ edilir ve mülki amire bildirilir. Kapatma kararının kaldırılması durumunda, mülki amirin emri üzerine, güvenlik kuvvetlerince mühür sökülerek işyeri açılır. Durumu belirleyen bir tutanak düzenlenir ve bölge müdürlüğüne gönderilir.

¹⁴⁷ Köseoğlu, **a.g.m.**, s. 4

¹⁴⁸ Faruk Andaç, "İş Sağlığı, Güvenliği Ve Denetimi İle İşyeri Hekimliği", (Erişim) <http://www.tekstilisveren.org.tr/dergi/2004/temmuz/degerlendirme.html>, 12 Haziran 2005

Esasında idari bir işlemle gerçekleştirilen işyerinde işin durdurulması ve işyerinin kapatılması başlı başına idari ceza niteliği taşımaktadır. Bu idari cezaya rağmen, iş sağlığı ve güvenliği sebebiyle faaliyeti durdurulan ya da kapatılan işyerini açan işveren veya işveren vekiline 4857 Sayılı İş Kanunu'nun 105/2 maddesi gereğince 844.00 YTL idari para cezası verilir.

4. İş Sağlığı ve Güvenliği Kurullarına İlişkin Hükümlere Aykırı Davranmak

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 80. maddesine göre, "Bu Kanuna göre sanayiden sayılan, devamlı olarak en az elli işçi çalıştıran ve altı aydan fazla sürekli işlerin yapıldığı işyerlerinde her işveren bir iş sağlığı ve güvenliği kurulu kurmakla yükümlüdür. İşverenler iş sağlığı ve güvenliği kurullarınca iş sağlığı ve güvenliği mevzuatına uygun olarak verilen kararları uygulamakla yükümlüdürler."

Bu maddeden anlaşılacağı üzere, iş sağlığı ve güvenliği kurulu kurma zorunluluğunun doğması için üç şart öngörülmüştür. Bunlardan ilki, işyerinin İş Kanunu anlamında sanayiden sayılan bir işyeri olmalıdır. Kincisi ise, o işyerinde en az elli işçi çalışıyor olması ve son olarak da altı aydan fazla sürekli işlerin yapıldığı yerlerden olması gerekmektedir. Bu üç şartın aynı anda gerçekleşmesi halinde iş sağlığı ve güvenliği kurulunun kurulması zorunlu hale gelir.¹⁴⁹ İş Sağlığı Ve Güvenliği Kurulları Hakkında Yönetmeliğin 4. maddesinin birinci fıkrasının son cümlesine göre, İşçi sayısının tespitinde işyerinde çalışan işçilerin tamamı dikkate alınır.

Bu şartları taşımayan işyerinde, iş sağlığı ve güvenliği kurulu kurulması zorunlu olmadığından böyle bir işyerinin işvereni veya işveren vekilinin doğması söz konusu değildir.

¹⁴⁹ Günay, a.g.e., C.II., s., 2170

İş sağlığı ve güvenliği kurulları nasıl ve kimlerden oluşacağı, İş Sağlığı Ve Güvenliği Kurulları Hakkında Yönetmelikte düzenlenmiştir. Bu yönetmeliğin 5. maddesine göre, İş sağlığı ve güvenliği kurulları aşağıda belirtilen kişilerden oluşur:

İşveren veya işveren vekili, İş Kanununun 82 nci maddesi uyarınca iş güvenliği ile görevli mühendis veya teknik elemanı, İş Kanununun 81 inci maddesi uyarınca görevlendirilen işyeri hekimi, insan kaynakları, personel, sosyal işler veya idari ve mali işleri yürütmekle görevli bir kişi, varsa sivil savunma uzmanı, işyerinde görevli formen, ustabaşı veya usta, 2821 sayılı Sendikalar Kanununun değişik 34 üncü maddesi hükmü uyarınca işyerinde bulunan sendika temsilcilerinin kendi aralarında seçecekleri kişi, işyerinde sendika temsilcisi yoksa o işyerindeki işçilerin yarısından fazlasının katılacağı toplantıda açık oyla seçilecek işçi, sağlık ve güvenlik işçi temsilcisi.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 105/2 maddesi gereğince, kanunun ve İş Sağlığı Ve Güvenliği Kurulları Hakkında Yönetmeliğin İş sağlığı ve güvenliği kurullarının kurulması ve çalıştırılması ile ilgili hükümlere aykırı hareket eden işveren veya işveren vekiline 844.00 YTL idari para cezası verilir.

5. İşyeri Hekimi Çalıştırmamak

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 81. maddesine göre, devamlı olarak en az elli işçi çalıştıran işverenler, Sosyal Sigortalar Kurumunca sağlanan tedavi hizmetleri dışında kalan, işçilerin sağlık durumunun ve alınması gereken iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin sağlanması, ilk yardım ve acil tedavi ile koruyucu sağlık hizmetlerini yürütmek üzere işyerindeki işçi sayısına ve işin tehlike derecesine göre bir veya daha fazla işyeri hekimi çalıştırmak ve bir işyeri sağlık birimi oluşturmakla yükümlüdür.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Aydın Başbuğ, "İşyeri Hekimi ile Sözleşme Yapma Zorunluluğu", **Kamu-iş Dergisi**, Ocak 1999, s. 127-135

Maddenin ikinci fıkrasıyla da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından çıkarılacak bir yönetmelikte düzenleneceği öngörülmüştür. Bu madde gereğince, 16.12.2003 tarihli "İşyeri Sağlık Birimleri ve İşyeri Hekimlerinin Görev ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik" yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.

4857 sayılı İş Kanununun 81. maddesine göre, sürekli olarak en az elli işçi çalıştıran işyerlerinde Sosyal Sigortalar Kurumunca sağlanan tedavi hizmetleri dışında kalan işçilerin, sağlık durumlarının denetlenmesi, ilk yardım, acil tedavi ve diğer koruyucu sağlık hizmetlerini düzenlemek üzere işveren, işyerindeki işçi sayısına ve işteki tehlikenin büyüklüğüne göre, bir ya da daha fazla hekim sağlamak zorundadır. 16.12.2003 tarih ve 25318 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan "İşyeri Sağlık Birimleri Ve İşyeri Hekimlerinin Görevleri İle Çalışma Usul Ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik"¹⁵¹ ile İşyeri Hekimlerinin görevleri ile çalışma usul ve esasları yeniden düzenlenmiştir. Kanunun 81/2 ve bu yönetmeliğin 2. maddesiyle kanun ve yönetmelikte belirtilen hizmetleri vermek amacıyla, devamlı olarak elli işçi çalıştıran işverenlere işyeri hekimi istihdam etmeleri zorunluluğu getirilmiştir.

Buna göre İş Hekiminin esas görevi, İşyeri Sağlık Birimleri Ve İşyeri Hekimlerinin Görevleri İle Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 22. maddesinde belirtildiği gibi; tedavi edici sağlık hizmetleri değil, koruyucu sağlık hizmetleri vermektir. Yani İş Hekiminin esas görevi, işyerinde hastalığın ortaya çıkmamasına, iş kazası olmamasına, işçinin meslek hastalığı veya iş kazasına yakalanmamasına çalışmaktır.¹⁵² Ancak, hastalık veya kaza yine de ortaya çıkmışsa, o zaman derhal ilk müdahaleyi yapacaktır. Sosyal Sigortalar Kurumu Hekiminin görevi ise, hastalık veya kaza ortaya çıkmış ve devam ediyorsa tedavisini yüklenmektir.

İşyeri Hekimi olarak görevlendirilecek olan hekimlerin Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca eğitimden geçirilerek ve sınavda başarılı

¹⁵¹ R.G., T.16.12.2003, S.25318

¹⁵² Andaç, a.g.m., s. 2

olduktan sonra verilen İşyeri Hekimliği Sertifikasına sahip olmaları gerekir. İşyeri Hekiminin işyerindeki görev süresi sürekli olmayıp, iş kazası ve meslek-hastalığı derecesine göre işyerleri beş riskli bölgeye ayrılarak her riskli işyerinde ayda en az bir veya beş iş günü hizmet vereceklerdir.

İş Kanunu'nun 77. maddesine göre, her işveren, işyerinde işçilerin sağlığını ve iş güvenliğini sağlamak için gerekli önlemleri almak, bu konudaki şartları sağlamak ve araçları eksiksiz bulundurmaya zorundadır. İşçiler de, işçi sağlığı ve iş güvenliği hakkındaki usul ve şartlara uymakla yükümlüdürler.

Bugün işçi sağlığı ve iş güvenliğini sağlayacak geniş kapsamlı bir yasal düzenleme, 4857 sayılı İş Kanununun 78. maddesi gereğince 9.12.2003 tarihinde Çalışma Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı tarafından hazırlanıp Resmi Gazetede yayınlanan İş Sağlığı Ve Güvenliği Yönetmeliğidir. Adı geçen bu Yönetmelikte, işverenin genel yükümlükleri belirlenmiş, özellikle risklerin önlenmesi, değerlendirilmesi, risklerle mücadele edilmesi, işin kişilere uygun hale getirilmesi, teknik gelişmelere uyum sağlanması, toplu korunma önlemlerinin öncelikle alınması, işçilere bu konularda talimat verilmesi, koruyucu¹⁵³ ve önleyici hizmetler, ilk yardım, yangınla mücadele ve kişilerin tahliyesi, ciddi ve yakın tehlike ile ilgili genel ilkeler belirlenmektedir. Ayrıca, işyerinde sağlık ve güvenlikle ilgili çalışmalara katılmak, çalışmalarını izlemek, önlem alınmasını istemek, önerilerde bulunmak ve benzeri konularda işçileri temsil etmek üzere işyerinde çalışan işçiler tarafından seçilen bir veya daha fazla sağlık ve güvenlik işçi temsilcisi bulundurulmak zorunluluğu getirilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 105/2 maddesine gereğince, işyeri hekimi çalıştırma ve işyeri sağlık birimi oluşturma yükümlülüğünü yerine getirmeyen işveren veya işveren vekiline 844,00 YTL idari para cezası verilir.

¹⁵³ Mollamahmutoğlu, a.g.e., s. 742

6. Teknik Eleman Görevlendirme Yükümlülüğüne Aykırı Davranmak

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 82. maddesine göre, İş Kanuna göre sanayiden sayılan, devamlı olarak en az elli işçi çalıştıran ve altı aydan fazla sürekli işlerin yapıldığı işyerlerinde işverenler, işyerinin iş güvenliği önlemlerinin sağlanması, iş kazalarının ve meslek hastalıklarının önlenmesi için alınacak önlemlerin belirlenmesi ve uygulanmasının izlenmesi hizmetlerini yürütmek üzere işyerindeki işçi sayısına, işyerinin niteliğine ve tehlikelilik derecesine göre bir veya daha fazla mühendis veya teknik elemanı görevlendirmekle yükümlüdürler.

Bu hükmün de genel olarak iş sağlığı ve güvenliği hükümlerine paralel bir düzenleme getirdiği görülmektedir. İş Kanunu anlamında işyerinin sanayiden sayılması, sürekli iş olması ve en az elli işçinin işyerinde çalışıyor olması gerekmektedir. Bu şartları taşıyan işyerinde, mühendis veya teknik elemanın görevlendirilmesi zorunludur.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 105/2 maddesi gereğince, yukarıda belirtilen niteliklere sahip işyerlerinde mühendis veya teknik eleman görevlendirmeyen işveren veya işveren vekiline 844.00 YTL idari para cezası verilir.

7. Ağır ve Tehlikeli İşlerde 16 Yaşından Küçükleri Çalıştırmak

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 85. maddesinin emredici hükmüne göre, onaltı yaşını doldurmamış genç işçiler ve çocuklar ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılmaz.

Kanunun ikinci fıkrasıyla da hangi işlerin ağır ve tehlikeli işlerden sayılacağı, kadınlarla onaltı yaşını doldurmuş fakat onsekiz yaşını bitirmemiş genç işçilerin hangi çeşit ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılabilecekleri konusunun yönetmelikle belirleneceği öngörülmüştür.

Kanunun 85. maddesine dayanılarak yürürlüğe konan Ağır ve Tehlikeli İşler Yönetmeliği'nin¹⁵⁴ ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılacak işçiler başlığını taşıyan 4. maddesiyle, 16 yaşını doldurmamış genç işçilerin ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılması yasaktır. Ancak; ihtisas ve meslek öğrenimi veren okulları bitirip bu işi meslek edinmiş kadınlar ihtisas ve mesleklerine uygun ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılabilir. İhtisas ve meslek öğrenimi veren okulları bitirip bu konudaki işi meslek edinmiş 16 yaşını doldurmuş genç işçiler ise, sağlığı, güvenliği ve ahlâkının tam olarak güvenceye alınması şartıyla ihtisas ve mesleklerine uygun ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılabilir.

İlgili Bakanlıklarca yeterliliği kabul edilen kursları bitirip, o işi meslek edinmiş olan kadınlar ile 16 yaşını doldurmuş genç işçiler EK-1'deki çizelgede 36 ncı sırasından 66 ncı sırasına kadar (66 dahil) belirtilen işlerde çalıştırılabilir.

Yönetmeliğin ekindeki çizelgede, karşısında (K) harfi bulunmayan işlerde kadınlar ve (Gİ) harfleri bulunmayan işlerde de 16 yaşını doldurmuş fakat 18 yaşını bitirmemiş genç işçiler çalıştırılmayacağı belirtilmiş ve 153 kalemde bu işler ayrıntılı olarak sayılmıştır (Yön. m.4)

Ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılacak işçiler (kadınlar dahil) ile 16 yaşını doldurmuş fakat 18 yaşını bitirmemiş genç işçilerin işe girişlerinde, işin niteliğine ve şartlarına göre bedence bu işlere elverişli ve dayanıklı olduklarının fizik muayene ve gerektiğinde laboratuvar bulgularına dayanılarak hazırlanan hekim raporu ile belirlenmesi zorunludur. İşin devamı süresince de bu işlerde çalıştırılmalarında bir sakınca olmadığının 16 yaşını doldurmuş fakat 18 yaşını bitirmemiş genç işçiler için en az 6 ayda bir, diğerleri için de en az yılda bir defa hekim raporu ile tespiti zorunludur. Sağlık raporu alınmamış herhangi bir işçinin ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılması yasaktır. İşçilerin gerek ilk işe girişlerinde gerekse periyodik

¹⁵⁴ R.G., T.16.06.2004, S.25494

muayenelerinde belirlenen sağlık durumları ile diğer gerekli bilgiler bu raporlara işlenir (Yön.m.5)

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 105/3 maddesi gereğince ağır ve tehlikeli işlerde onaltı yaşından küçükleri çalıştıran veya yönetmelikte gösterilen yaş kayıtlarına aykırı işçi çalıştıran işveren veya vekiline 844,00 YTL idari para cezası verilir.

8. Ağır ve Tehlikeli İşlerde Çalışan İşçilere Rapor Alamamak

4857 Sayılı İş Kanunu'nu 86. maddesine göre, ağır ve tehlikeli işlerde çalışacak işçilerin işe girişinde veya işin devamı süresince en az yılda bir, bedence bu işlere elverişli ve dayanıklı oldukları işyeri hekimi, işçi sağlığı dispanserleri, bunların bulunmadığı yerlerde sırası ile en yakın Sosyal Sigortalar Kurumu, sağlık ocağı, hükümet veya belediye hekimleri tarafından verilmiş muayene raporları olmadıkça, bu gibilerin işe alınmaları veya işte çalıştırılmaları yasaktır. Bu madde kapsamında ağır ve tehlikeli işler yukarıda değinilen Ağır ve Tehlikeli İşler Yönetmeliği'ne göre belirlenecektir.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 105/4 maddesine göre, ağır ve tehlikeli işlerde çalışanlar için sağlık raporu almayan işveren veya vekiline bu durumdaki her işçi için 167,00 YTL idari para cezası verilir.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 87. maddesine göre, ondört yaşından onsekiz yaşına kadar (onsekiz dahil) çocuk ve genç işçilerin işe alınmalarından önce işyeri hekimi, işçi sağlığı dispanserleri, bunların bulunmadığı yerlerde sırası ile en yakın Sosyal Sigortalar Kurumu, sağlık ocağı, hükümet veya belediye hekimlerine muayene ettirilerek işin niteliğine ve şartlarına göre vücut yapılarının dayanıklı olduğunun raporla belirtilmesi ve bunların onsekiz yaşını dolduruncaya kadar altı ayda bir defa aynı şekilde doktor muayenesinden geçirilerek bu işte çalışmaya devamlarına bir sakınca olup olmadığının kontrol ettirilmesi ve bütün bu raporların işyerinde

saklanarak yetkili memurların isteği üzerine kendilerine gösterilmesi zorunludur.

Kanun emredici hükmüyle çocuk işçilerin korunmasını amaçlamış ve bu çerçevede bu yükümlülüğü yerine getirmeyen işverenleri cezayla tehdit etmek suretiyle daha dikkatli davranmalarını sağlamayı amaçlamıştır.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 105/4 maddesi gereğince onsekiz yaşından küçük işçiler için sağlık raporu almayan işveren veya işveren vekiline bu durumdaki her çocuk işçi için 67.00 YTL idari para cezası verilir.

9. Gebe ve Emzikli Kadınlar Hakkındaki Yönetmelik Hükümlerine Uymamak

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 88. maddesine göre, Gebe veya çocuk emziren kadınların hangi dönemlerde ne gibi işlerde çalıştırılmalarının yasak olduğu ve bunların çalışmalarında sakınca olmayan işlerde hangi şartlar ve usullere uyacakları, ne suretle emzirme odaları veya çocuk bakım yurdu (kreş) kurulması gerektiği Sağlık Bakanlığının görüşü alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikte gösterileceği belirtilmiş ve bu hükme dayanılarak yürürlüğe konulan Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelik¹⁵⁵ 14.07.2004 tarihinde Resmi Gazete yayınlanarak yürürlüğü girmiştir.

Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelik hükümlerine göre, gebe, yeni doğum yapmış ve emziren işçilerin güvenlik ve sağlığı için tehlikeli sayılan kimyasal, fiziksel ve biyolojik etkenlerin ve sanayi proseslerinin - süreçlerinin işçiler üzerindeki etkileri değerlendirilerek önlemler alınması gerekmektedir.(Yönetmelik m.5) Bu önlemler, yönetmelikte ayrıntılı olarak sayılmıştır.

¹⁵⁵ R.G., T.14.07.2004, S.25522

Sözü geçen yönetmelik gebe ve emziren işçiler için ayrıca çeşitli yasaklayıcı hükümler de öngörmüştür. Örneğin yönetmeliğin 9. maddesine gereğince, emziren işçinin doğumu izleyen 6 ay boyunca gece çalıştırılması yasaktır.

Yeni doğum yapmış işçinin doğumu izleyen sekiz haftalık süre sonunda, emziren işçinin ise, 6 aylık süreden sonra gece çalışması yapmasının güvenlik ve sağlık açısından sakıncalı olduğunun hekim raporu ile belirlendiği dönem boyunca, gece çalıştırılması yasaktır. Kadın işçiler, gebe olduklarının hekim raporuyla tespitinden itibaren doğuma kadar geçen sürede gece çalışmaya zorlanamazlar. Aynı yönetmeliğin 10. maddesine göre de, gebe, yeni doğum yapmış ve emziren işçi günde yedi buçuk saatten fazla çalıştırılmaz.

Gebe işçiye analık izni de verilmesi de gerekmektedir. Yönetmeliğin 11. maddesine göre, gebe işçinin doğumdan önce sekiz ve doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplam onaltı haftalık süre için çalıştırılmaması esastır. Çoğul gebelik halinde doğumdan önce çalıştırılmayacak sekiz haftalık süreye iki hafta süre eklenir. Ancak, sağlık durumu uygun olduğu takdirde, hekimin onayı ile gebe işçi isterse doğumdan önceki üç haftaya kadar işyerinde çalışabilir. Ancak bu durumda gece çalışması yaptırılmaz ve gebe işçinin çalıştığı süreler doğum sonrası sürelere eklenir. Bundan başka, gebe işçilere gebelikleri süresince, periyodik kontrolleri için ücretli izin verilir.(Yön. m. 12)

Yönetmeliğin 14. maddesine gereğince, kadın işçilere bir yaşından küçük çocuklarını emzirmeleri için günde toplam bir buçuk saat süt izni verilir. Bu süre günlük çalışma süresinden sayılır.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 105/5. maddesi gereğince, Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelik hükümlerine uymayan işveren veya vekiline 844.00 YTL idari para cezası verilir

I. İşçi Bulma Hükümlerine Aykırılık

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 90. maddesine göre; İş arayanların elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık görevi, Türkiye İş Kurumu ve bu hususta izin verilen özel istihdam bürolarınca yerine getirilir.

Son yıllara kadar Türkiye'de dahil pek çok ülkede iş ve işçi bulma faaliyetleri bir kamu hizmeti olarak devlet tekeline bırakılmıştı. Özel istihdam büroları ile ilgili olarak Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO)'nın kabul etmiş olduğu anlaşmalardan sonuncusu, 1997 yılında toplanan 85. ILO Konferansı'nda kabul edilen 181 sayılı "Özel İstihdam Büroları Sözleşmesi"dir.¹⁵⁶ Söz konusu sözleşme, 1949 tarihli, 96 sayılı "Ücretli İstihdam Büroları Hakkında Sözleşme"yi revize etmiştir. 181 sayılı Sözleşmenin temel amacı; işgücü piyasasının dinamizmini sağlamada kamu istihdam büroları yanında özel istihdam bürolarının faaliyetine izin verilmesi ve istihdam hizmetlerinin kalitesini artırmada kamu istihdam büroları ile özel istihdam büroları arasında işbirliği sağlanmasıdır. İstihdam piyasası ilişkilerini düzenleyen 2, 34, 88, 111 ve 122 no'lu sözleşmelerin TBMM'ce onaylanarak kanun hükmünü kazanmasından sonra, uygulamaya yönelik önemli bir sorunla karşılaşılmamıştır. Zira, bu sözleşmeler onaylanmadan önce, iç hukuka uygun kanuni düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, onaylayarak iç hukukumuza dahil ettiğimiz ve uygulama konusunda, uluslararası sorumluluk üstlendiğimiz 96 sayılı sözleşmeye karşın, yürürlükteki mevzuat, iş aracılığında devlet tekeline sıkı sıkıya bağlı hükümler içermekteydi. Kısaca, onaylanan ILO sözleşmesi ile yürürlükteki milli mevzuat hükümleri arasında bir uyumsuzluk ve bir çatışma söz konusuydu.

Türkiye'de nüfus artış hızının yüksekliği, sermaye birikimi yetersizliği, yatırımların yeterli düzeyde arttırılamaması, siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar, işgücünün nitelik yetersizliği, dış ticaret hadleri, mesleki

¹⁵⁶ (Erişim) http://www.okanacar.com/ILO_son.doc , 24 Nisan 2006

eğitim ile işgücü piyasası ihtiyaçları arasındaki uyumsuzluk, teknolojik gelişmeler, kapasite kullanımında sektörel yetersizlikler ve kıyasıya rekabet ortamında daha nitelikli işgücü gerekliliği gibi çok sayıda sebep istihdam sorununa kaynaklık etmiştir.¹⁵⁷ Diğer yandan, bireyin işsiz kalması, ekonomide üretim kayıplarına, sosyal huzursuzluklara ve çalkantılara neden olmakta ve özellikle 1990'lı yılların başından itibaren işgücü piyasasına yönelik hizmetlerde devlet tekelinin bulunmasının yarattığı sorunlar ve sistem değişikliğin yapılması ihtiyacı doğmuştur.

Gerçekten zaman içinde İş ve İşçi Bulma Kurumu, yaşanan hızlı gelişmelere gerek teşkilat yapısı, gerek sunduğu hizmetler, gerekse kapsam açısında cevap verememeye başlamış; istihdamı geliştirecek, işsizlikle mücadelede etkin hizmet verebilecek şekilde yeniden yapılandırılması gerekli olmuştur.

Bu nedenle; İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun ihtiyaçlara cevap verecek şekilde yeniden yapılandırılmasına yönelik çok sayıda kanun tasarısı ve teklifi hazırlanmıştır. Son olarak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun adını "Türkiye İş Kurumu" (İşKUR) olarak değiştiren, Kurumu işgücü piyasasında etkin ve düzenleyici rollerle donatmayı hedefleyen, aktif işgücü piyasası programlarını uygulayabilen bir yapı kazandırma amaçlayan kanun 25.06.2003 tarihinde T.B.M.M. tarafından kabul edilmiştir.

4904 Sayılı Kanunda, Türkiye İş Kurumu'nun, istihdamın korunması, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması, işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek amacıyla kurulduğu açıkça belirtilmiştir.

4904 sayılı Kanunda getirilen en önemli değişiklikte özel istihdam bürolarına izin verilmesi ile ilgili hükümlerdir. Bu hükümler sosyal politika

¹⁵⁷ Zerrin Yöney Fırat, "İş ve İşçi Bulma Kurumu'ndan İşKUR'a -İşe Yerleştirme Hizmetleri", (Erişim) http://www.sbmyo.uludag.edu.tr/hoca_bilgi/zfirat.html, 18 Mayıs 2006

anlayışında önemli bir değişikliği yansıtmaktadır. İşe yerleştirme faaliyetlerinin uygulamasına esneklik getirilerek özel sektör kuruluşlarının da kamunun denetiminde ve belirlediği ilkeler kapsamında faaliyet gösterilmesine izin verilmektedir.

4904 sayılı Kanunun İkinci Kısımında özel istihdam büroları ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre, Kurum yanında gerçek veya tüzel kişiler tarafından kurulacak özel istihdam büroları da iş arayanların elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık etme görevini yerine getirebileceklerdir (m.17)

Kanun, iş arayanların uygun işe yerleştirilmesi ve çeşitli işler için uygun işçi bulunmasına aracılık etmek için özel istihdam büroları kurulmasına da olanak sağlamaktadır. Özel istihdam büroları, İŞKUR'dan izin almak kaydıyla kamu kurum ve kuruluşları dışında iş ve işçi bulma faaliyetlerinde bulunabileceklerdir. Yurtdışı iş sözleşmelerinin Kurum'a onaylatılması ise zorunludur.

Özel istihdam bürolarını açabilmek için Türk vatandaşı ve en az lisans düzeyinde öğrenim görme koşulunun yanı sıra belirli suçlardan hüküm giymemiş olmama koşulu aranmaktadır. Bürolar yeterli yönetim, nitelikli uzman eleman ve teknik donanıma sahip olmak zorundadır. Bu bürolara verilen faaliyet izni üç yıl olacak ve aynı sürelerle uzatılabilecektir. Bu iznin ilk defa verilmesi, yenilenmesi veya iptali Kurumca belirlenen kurallar dâhilinde gerçekleşecektir.

Özel istihdam büroları, iş arayanlardan hangi adla olursa olsun menfaat sağlayamayacak ve ücret alamayacaktır. İşe yerleştirme karşılığında sadece işverenden ücret alınacak, ancak yönetmelikle belirlenecek meslekler ve üst düzey yöneticiler için işe yerleştirilenlerden ücret alınmasına izin verilebilecektir. Ayrıca bürolar sigortasız ve sendikasız çalışmaya veya asgari ücretin altında çalışmaya imkan veren sözleşmeler imzalamayacaklardır.

Özel istihdam büroları; özel hukukun koruması altında ve belirli bir sözleşme çerçevesinde, bir ücret ya da komisyon karşılığında işgücü piyasasında iş arayanlarla, işgücü arayanlar arasında aracılık hizmeti sağlayan, ağırlıklı olarak kar amacıyla çalışan kuruluşlardır.¹⁵⁸ Özel istihdam bürolarının faaliyetleri arasında, işsizlerin iş bulmalarına yardımcı olmak ve çalışmakta olanları geleceğin iş koşullarına hazırlamaya yönelik eğitim programları da yer almaktadır

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 106. maddesi gereğince, kanunun bu hükmüne aykırı olarak iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetini İş-Kur'dan izin almadan yürüten işverene 1.689,00 YTL idari para cezası verilir.

İ. İş Hayatının Denetim ve Teftişi İle İlgili Hükümlere Aykırılık

Anayasamızın 49. maddesinin 1. fıkrasına göre çalışma herkesin hakkı ve ödevidir. 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı kanunun 19.maddesi ve değişik 2. fıkrasına göre de devlet, "çalışanların hayat seviyesini yükseltmek çalışma hayatını geliştirmek için, çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır." Anayasanın bu hükmü gereği çalışma hayatının verimliliğini artırmak, çalışanları korumak için devletin işyerlerini denetlemesi gerekmektedir. İşyerinin teftişi, işçinin korunması amacına hizmet eden en önemli unsurdur. Kanun ve yönetmeliklerle işverene yüklenen yükümlülüklerin yerine getirilmesi büyük oranda denetimle sağlanabilir.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 91. maddesi gereğince, Devlet, çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını izler, denetler ve teftiş eder. Bu ödev Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı ihtiyaca yetecek sayı ve özellikle teftiş ve denetlemeye yetkili iş müfettişlerince yapılır.

¹⁵⁸ Günay, a.g.e. , C. II., s.2240

Genellikle iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması amacıyla ve işçiyi koruma çalışma barışını sağlama adına iş mevzuatıyla işverene çeşitli yükümlülükler getirilmiştir. Bu yükümlülükler çerçevesinde birtakım tedbirlerin alınması gerekmektedir. İşçinin korunması amacıyla belli kuralların konulmuş olması gerekmektedir. Bu amaca ulaşmak için de aynı zamanda konulan bu kuralların uygulanmasını sağlamak ve uygulamayı kurala uygunluk açısından denetlemek ve varsa aykırılıkları gidermek gerekir.¹⁵⁹ Alınması gereken tedbirlerin alınıp alınmadığının denetlenmesi yetkisi de devlete aittir. Ülkemizde söz konusu denetim esas itibarıyla devlet adına Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı iş müfettişlerince yerine getirilir.

İş güvenliği, kavram olarak, işin yapılması sırasında çalışanların karşılaştıkları tehlikelerin ortadan kaldırılması veya azaltılması konusunda, işverene getirilen yükümlülüklerle ilişkin teknik kurallar bütünü anlamına gelir. İş güvenliğinin konusunu da işin yapılmasından doğan tehlikelerin ortadan kaldırılması veya azaltılması için gerekli yolların araştırılması ve bu yolda yasal hükümlerin getirilmesi oluşturur. İşveren, işçilerin işin yapılmasından doğan tehlikelere karşı korumak üzere, yükümlülüklerini yerine getirmeli, devletse, işveren tarafından bu yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediğinin denetlemesi gerekmektedir.

Ayrıca, İş Kanunu'nun 80. maddesine göre; sanayiden sayılan, devamlı olarak en az elli işçi çalıştıran ve altı aydan fazla sürekli işlerin yapıldığı işyerlerinde kurulması zorunlu olan iş sağlığı ve güvenliği kurulları, işyeri düzeyinde iş güvenliği tedbirlerinin alınmasında işverene yardımcı olacağı öngörülmüştür. Yine aynı nitelikteki işyerlerinde işverenlerin, iş güvenliği tedbirlerinin alınması ve iş kazası ve meslek hastalıklarının önlenmesi için alınacak tedbirlerin belirlenmesi ve uygulanmasının izlenmesi hizmetlerini yürütmek üzere istihdam etmekle yükümlü buldukları mühendis ve teknik elamanlar da tedbirlerin alınmasında katkıda

¹⁵⁹ Mollamahmutoğlu, a.g.e., s.93

bulunurlar.¹⁶⁰ İş Teftişi Tüzüğü (İTT) işyerinde yapılan denetimi, işin yürütümü ile ilgili denetim, iş sağlığı ve güvenliği denetimi olarak ikiye ayırmıştır. Tüzük bu iki denetimin aynı zamanda yapılmasını öngörmüşse de uygulamada bu iki denetim türü genelde ayrı zamanlarda yerine getirilmektedir.¹⁶¹

Uygulamada işçi sağlığı ve güvenliği için alınması gereken önlemlerin alınıp alınmadığının etkili bir şekilde denetimi zorunludur. Bunun için etkili bir iş sağlığı ve güvenliği denetim örgütünün varlığı gereklidir. Etkili bir denetim olmadığı sürece, en mükemmel hukuki düzenlemeler dahi kağıt üzerinde kalmaya mahkum olacaktır.¹⁶² Bu nedenle iş sağlığı ve güvenliği hükümlerinin esas olarak devletçe denetlenmesi mutlaka gereklidir. İş sağlığı ve güvenliği denetimleri Devlet adına Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı teftiş ve denetlemeye yetkili "iş müfettişleri" tarafından yapılır.

İşyerinde iş kazası ve meslek hastalıklarını önlemek amacıyla yapılan denetimleri esas itibariyle dörde ayırmak mümkündür. Bunlar, genel denetim, önel denetim, iş kazası ve meslek hastalığı incelemesi ve şikayet üzerine yapılan denetimdir. Bu denetim türlerinden genel denetimi olağan denetim, diğerlerini ise, olağanüstü yada özel amaçlı denetim olarak ikili bir ayırım yapıldığı da görülmektedir.¹⁶³

İşyerinde doğabilecek mesleki risklerin önlenmesi amacıyla iş sağlığı ve güvenliği kurallarının tümüyle uygulanıp uygulanmadığını saptamak üzere yapılan denetimlere genel denetim denir.¹⁶⁴ Genel denetimi de ilk denetim ve dönemsel denetimler olarak kendi içinde ikiye ayırmak mümkündür¹⁶⁵.

¹⁶⁰ Kenan Tunçomağ , Tankut Centel, **İş Hukukunun Esasları**, İstanbul 2003, s. 128

¹⁶¹ Köseoğlu, **a.g.m.**, s. 5

¹⁶² Köseoğlu, agm. (Erişim) <http://www.isguc.org>, 24 Nisan 2006

¹⁶³ Eyrenci, Taşkent, Ulucan, **a.g.e.**, s.210

¹⁶⁴ Kadir Arıcı, **İş Sağlığı Ve Güvenliği Dersleri**, Ankara 1999, s. 93

¹⁶⁵ Köseoğlu, **a.g.m.**, s. 6

İlk denetim, işyeri ilk defa faaliyete geçtikten sonra yapılan ilk denetimdir. Denetimde işyerinin bütün tesisatı, araç gereç ve makineleri, kullanılan ham ve işlenmiş maddeleri, çalışma ve üretim yöntemleri vb. denetlenir. İlk genel denetimde işyeri, iş güvenliği ve işçi sağlığı yönünden denetlenebileceği gibi, işin yürütümü yönünden de denetlenebilir. İki denetim de yapılacaksa, iki denetimin de aynı zamanda yapılması esastır (İTT. m.17/2). Diğer bir anlatımla ilk genel denetim, gerek iş güvenliği yönünden, gerekse, işin yürütümü yönünden tüm iş mevzuatının uygulanmasını kapsayan bir denetimdir¹⁶⁶.

Bu denetim mevzuata uygun bir işyeri ve işletme organizasyonunun kurulmuş olup olmadığının tespitine yönelik bir denetimdir. Bu denetimde iş müfettişi, işyerinde başından sonuna kadar, tüm üretim sürecini ve bundan doğabilecek iş kazaları ve meslek hastalıkları konusunda tam bir bilgi ve kanaat sahibi olacaktır. Bu yolla, kazaların baştan önlenmesi ve kazaların meydana gelmeme için gerekli alınması amaçlanmıştır.

İlk denetimden sonra, işyerinin belirli aralıklarla, periyodik olarak iş denetimine tabi tutulmasına dönemsel denetim denir¹⁶⁷. Dönemsel denetimin amacı, işyerinde işin yürütümü ve iş güvenliği yönünden olumsuz bir durum veya değişiklik ortaya çıkıp çıkmadığını, iki denetim dönemi arasında iş mevzuatına bir aykırılık olup olmadığını saptamaktır. Bundan başka, iki denetim arasında, iş mevzuatta bir değişiklik olmuşsa, değişen hükümler de gözetilerek işyeri bu yeni hükümler çerçevesinde de denetleyecektir. Bu denetimden istenilen sonucun alınabilmesi için, denetimlerin aksamaması, denetimin gizlice yapılması ve müfettişin denetim usulü hakkında yeterince bilgi ve tecrübe birikimine sahip olması gereklidir.¹⁶⁸

Denetimler sonucu iş müfettişleri işin yürütümü veya iş güvenliği açısından iş mevzuatına aykırı bir durum saptarsa, bu durumu denetim

¹⁶⁶ Arıcı, **a.g.e.**, s. 93

¹⁶⁷ Mollamahmutoğlu, **a.g.e.**, s. 100

¹⁶⁸ Arıcı, **a.g.e.**, s. 93

raporunda belirtirler(İTT.m.13/B). İşverene aykırılığın giderilmesi ve işyerindeki eksikliğin tamamlanması için mehil verilir. Genel denetimde, işyerinde saptanan iş mevzuatına aykırılıkların ve eksikliklerin verilen mehil içinde işverence giderilip giderilmediğini, yapılan önerilen dikkate alınıp alınmadığını araştırmak amacıyla yapılan denetimlere mehil denetimi¹⁶⁹ denir.

Bu denetimlerin yanında, iş kazası ve meslek hastalığının işverence tebellüğ edildiği andan itibaren, iş kazasının ve meslek hastalığının Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bildirilmesine bağlı olarak Bakanlıkça yaptırılması gerekli olan "İş Kazası ve meslek hastalığına bağlı denetim" ve herhangi bir şikayet üzerine yapılan "şikayet üzerine denetim" de söz konusudur.¹⁷⁰

Ayrıca işçilerin hayatına, sağlığına, güvenliğine, ilişkin tesis ve düzenler de ilgililerce her zaman denetlenebilir(İş K.m.92/I). Kanun koyucu böyle bir denetimin gerektiği zamanlarda yapılmasını ve ayrıca denetim sırasında İş K.m.93'de yeralan esaslara uyulmasını aramıştır. Yine İş K.m.92 uyarınca iş müfettişleri "işçilerin yaşamına, sağlığına, güvenliğine, eğitimine, dinlenmesine veya oturup yatmasına ilişkin tesis ve tertipleri her zaman görmek, araştırmak ve incelemek ve bu Kanunla suç sayılan eylemlere rastladığı zaman bu hususta Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından çıkartılacak İş Teftişi Tüzüğünde açıklanan şekillerde bu halleri önlemek yetkisine sahiptirler".

İş hayatını denetimi konusunda bu genel açıklamalar yapıldıktan sonra 4857 Sayılı İş Kanunu 107. maddesiyle iş denetiminden kaynaklanan idari para cezasını gerektirir idari suçlara değinelim.

¹⁶⁹ Arıcı, a.g.e, s. 94

¹⁷⁰ Eyrenci, Taşkent, Ulucan, a.g.e., s. 211

1. İşyerinin Teftişine İlişkin Hükümlere Aykırılık

İş Kanunu'nun 92. maddesine göre, 91 inci madde hükmünün uygulanması için iş hayatının izlenmesi, denetlenmesi ve teftişiyle ödevli olan iş müfettişleri, işyerlerini ve eklentilerini, işin yürütülmesi tarzını ve ilgili belgeleri, araç ve gereçleri, cihaz ve makineleri, ham ve işlenmiş maddelerle, iş için gerekli olan malzemeyi 93 üncü maddede yazılı esaslara uyarak gerektiği zamanlarda ve işçilerin yaşamına, sağlığına, güvenliğine, eğitimine, dinlenmesine veya oturup yatmasına ilişkin tesis ve tertipleri her zaman görmek, araştırmak ve incelemek ve bu Kanunla suç sayılan eylemlere rastladığı zaman bu hususta Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından çıkarılacak İş Teftişi Tüzüğünde açıklanan şekillerde bu halleri önlemek yetkisine sahiptirler.

Yukarıda ayrıntılı şekilde anlatılan amaçlara ulaşmak için yapılan teftiş ve denetleme sırasında işverenler, işçiler ve bu işle ilgili görülen başka kişiler izleme, denetleme ve teftişle görevli iş müfettişleri tarafından çağrıldıkları zaman gelmek, ifade ve bilgi vermek, gerekli olan belge ve delilleri getirip göstermek ve vermek ve birinci fıkrada yazılı görevlerini yapmak için kendilerine her çeşit kolaylığı göstermek ve bu yoldaki emir ve isteklerini geciktirmeksizin yerine getirmekle yükümlüdürler.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 107/ 1-a maddesi gereğince teftiş sırasında davete gelmeyen, ifade ve bilgi vermeyen, gerekli olan belge ve delilleri getirip göstermeyen, İş Müfettişlerinin 92/1.fıkrada yazılı görevlerini yapmak amacıyla kendilerine kolaylığı göstermeyen ve bu yoldaki emir ve isteklerini yerine getirmeyen işverene 8.455,00 YTL idari para cezası verilir.

İş denetimi ve teftişine yetkili iş müfettişleri tarafından ifade ve bilgilerine başvuru olan işçilere, işverenlerin gerek doğrudan doğruya ve gerek dolayısıyla telkinlerde bulunmaları, işçileri gerçeği saklamaya yahut değiştirmeye sevk veya herhangi bir suretle zorlamaları veyahut işçilerin ilgili

makamlara başvurmaları, haber ve ifade vermeleri üzerine, bunlara karşı kötü davranışlarda bulunmaları yasaktır.

İşçilerin çalıştıkları veya ayrıldıkları işyerleriyle işverenleri hakkında gerçeğe uygun olmayan haberler vererek gereksiz işlemlerle uğraştırılmaları veya işverenleri haksız yere kötü duruma düşürmeye kalkışmaları ve iş müfettişlerince kendilerinden sorulan hususlar için doğru olmayan cevaplar vererek denetim ve teftişin yapılmasını güçleştirmek veya yanlış bir sonuca vardırarak gibi kötü niyetli davranışlarda bulunmaları yasaktır.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 107/1-b maddesi gereğince, iş müfettişleri tarafından ifade ve bilgilerine başvuru alan işçilere yanlış beyanda bulunmaları için telkinlerde bulunan veya kanunun 96. maddesinde ayrıntılı olarak sayılan yasaklara uymayarak teftişin amacına ulaşmasına engel olan işverene 8.455,00 YTL idari para cezası verilir.

2. İş Müfettişlerinin Görevlerini Yapmasına Engel Olmak

Bu bölümde kanun açıkça suçu belirttiğinden ayrıntılı olarak açıklamaya gerek bulunmadığından kısaca idari suçun failine ilişkin farklılığa değinecek olursak, yukarıda İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku'nda öngörülen idari suçların failine ilişkin yapılan açıklamalarda belirtildiği üzere, bu kanunlarda öngörülen idari suçlar özgü (mahsus) suç olduğundan idari suçların faili sadece işveren veya işveren olabilir. 4857 Sayılı İş Kanunu'nda düzenlenen idari diğer suçlardan farklı olarak bu suç, sadece işveren veya vekili tarafından değil; herkes tarafından işlenebilen bir suçtur.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 107/son maddesi gereğince, İş müfettişlerinin bu Kanundan veya diğer kanunlardan doğan her çeşit teftiş, denetleme yetki ve görevleri gereğince görevlerinin yerine getirilmesi sırasında, görevlerini yapma ve sonuçlandırmaya engel olan kimselere fiil başka bir suçu oluştursa dahi ayrıca 8.455,00 YTL idari para cezası verilir.

III. İDARİ PARA CEZALARININ UYGULANMASI VE ZAMANAŞIMI

A. Kabahatler Kanunu'nun Genel Hükümleri İle İş Kanunu Arasındaki İlişki

01.06.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 2. maddesi "Kabahat deyiminden; kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık anlaşılacağı" belirtilmiş, aynı kanunun 5560 sayılı kanunun 31. maddesiyle değişik genel kanun niteliği başlıklı 3. maddesinde ise, "bu kanunun; idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde, diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında, uygulanacağı" hükmünü koymuştur. Bu iki hüküm birlikte değerlendirildiğinde, idari ceza içeren bütün hükümlerin kabahat kabul edildiği, idari ceza öngören kanunlarda yer alan kabahatlere ilişkin Kabahatler Kanunu'nun genel hükümlerin uygulanacağına kabul edildiği görülmektedir. Böylece, Kanun'un bu kısmında düzenlenen amaç ve kapsam, tanım, genel kanun niteliği, kanunilik ilkesi, zaman bakımından uygulama, yer bakımından uygulama, kabahatten dolayı sorumluluğun esasları, yaptırım türleri, soruşturma zamanaşımı, karar verme yetkisi ve kanun yolları başlık veya üst başlığı altında sayılan genel ilkelerin özel kanunlardaki kabahat fiilleri hakkında da uygulanması benimsenmiştir.

İş Kanunu'nun 8. bölümünde sadece ceza gerektiren fiil ve yükümlülükleri ile ceza miktarlarını düzenlediği, verilen cezaya karşı itiraz yolunu gösterdiği, idari para cezasının nasıl tahsil edileceği hakkında hükümler öngörmüştür. Bu düzenlemelerin yeterli olmadığı ve bazı konularda herhangi bir düzenlemeye yer verilmediği görülmektedir. Bu durumda, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun hükümleri uygulama alanı bulacaktır. Bu nedenle bu bölümde ele alınacak konular her iki kanun açısından değerlendirilecektir.

B. İdari Para Cezalarının Uygulanması ve Zamanaşımı

1. İdari Para Cezalarının Miktarı ve Yeniden Değerleme

4857 Sayılı İş Kanununun ceza hükümleri ile ilgili sekizinci bölümde yer alan 98,99,100,101,102,103,104,105,106 ve 107. maddelerinde idari para cezaları her bir suç için ayrı ayrı belirlendiği gibi maddenin fıkralarında da farklı miktarlarda (İş K. m.105) idari para cezasının öngörüldüğü görülmektedir.

Ülkemizde son dönemlerde her ne kadar düşük olsa da, paranın değeri enflasyon nedeniyle oldukça düşmektedir. İdari para cezaları da paranın değer kaybetmesinden dolayı caydırıcılık etkisini zamanla kaybetmektedir. Cezaların caydırıcılığını korumak amacıyla para cezalarının en azından enflasyon oranı kadar artırılması gerekmektedir. Bu çerçevede İş Kanunu'nda yer alan idari para cezalarının 4382 Sayılı Kanunun 3/3 maddesi ve genel kanun niteliğindeki 5326 Sayılı Kabahatler Kanunu'nun ile her takvim yılı başından geçerli olmak üzere o yıl için 4.1.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanacağı öngörülmüştür (m.17/7). Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı kanunun 31. maddesiyle değişik 3/1-b maddesinde Kabahatler Kanunu'nun bütün idari cezalar için uygulanacağı hükmü göz önüne alındığında; İş Kanunu'nda düzenlenen idari para cezaları yeniden değerlendirme oranına göre her yıl artırıma tabi olduğu açıktır. Bu kapsamda 4857 Sayılı İş Kanunu'nun yürürlük tarihinden sonra uygulanacak idari para cezası miktarları yeniden değerlendirme oranlarına göre, 2004 yılında % 28,5; 2005 yılında %11,2; 2006 yılında %9,8; 2007 yılında ise 7,76 oranında artırılmıştır.

Ayrıca, artırım yapıldıktan sonra 5083 Sayılı Kanuna göre; Yeni Türk Lirası cinsinden yapılan işlemlerde yarım Yeni Kuruşun üzerindeki değerler bir Yeni Kuruşa tamamlanır; yarım Yeni Kuruş ve altındaki değerler dikkate alınmaz. 5083 sayılı T.C. Devleti'nin Para Birimi Hakkında Kanunun 2. maddesine 21.04.2005 tarihli 5335 sayılı Kanunun 22. maddesi ile eklenen

fıkra uyarınca 1 YTL'nin altında kalan tutarların dikkate alınmayacağı hükümleri dikkate alınarak bu çalışmada 2006 yılına ilişkin yeniden değerlendirme yapıldıktan sonra idari para cezası miktarları belirlenmiştir.

2. İdari Para Cezalarını Uygulamaya Yetkili Makam

İdari yaptırım kararı verme yetkisine ilişkin düzenleme Kabahatler Kanunu'nun 22. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

Kabahat teşkil eden bir fiilin işlenmesi dolayısıyla idari yaptırım kararı vermeye yetkili olanlar, ilgili kanunda açıkça gösterilen idari kurul, makam veya kamu görevlileridir. Maddenin 2. fıkrasına göre de, Kanunda açık hüküm bulunmayan hallerde ilgili kamu kurum ve kuruluşunun en üst amiri bu konuda yetkili kılınmıştır.

Kanunun bu hükmü gereğince İş Kanunda düzenlenen idari para cezalarına karar verme yetkisinin hangi makama ait olduğunu tesbit etmek amacıyla İş Kanunu'nun hükümlerine bakmak gerekecektir. Bu kanunun 108/1'nci maddesinde idari para cezalarını vermeye yetkili makam olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlüğü gösterilmiştir. İdari para cezaları iş müfettişlerinin denetimleri sonucu verilir. Denetim süreci sonucunda, müfettiş tarafından hazırlanan rapor grup başkanlığınca Bölge Müdürlüğüne intikal ettirilir ve idari para cezası gerekçesi belirtilmek şartıyla doğrudan doğruya bu Müdürlükçe verilir. Yine aynı maddenin son cümlesine göre, İş kanunu'nun 101. maddede yer verilen idari para cezasını Türkiye İş Kurumu tarafından verileceği açıkça belirtilmiştir.

Ayrıca 5326 sayılı kanununun 23/2 maddesine göre; Bir suç dolayısıyla başlatılan soruşturma kapsamında bir kabahatin işlendiğini öğrenmesi halinde Cumhuriyet savcısı durumu ilgili kamu kurum ve kuruluşuna bildirebileceği gibi, kendisi de idari yaptırım kararı verebilir.¹⁷¹

¹⁷¹ Yılmaz , a.g.e., s.384

Yine aynı kanunun 24 maddesine göre de; kovuşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde mahkeme tarafından idari yaptırım kararı verilir.

3. İdari Para Cezalarını Uygulama Metodu

Bölge Müdürlüğü idari para cezasına karar verirken, keyfiliğin önlenmesi, failin tatmini ve yapılacak itirazda denetiminin kolaylaştırılması bakımından, idari suçun neden ibaret olduğunu ve bunun delillerini verilen idari para cezasının miktarını ve kararın veriliş usulleri açıkça göstermek zorundadır¹⁷².

Burada da 5326 sayılı Kabahatler Kanunu uygulama alanı bulacaktır. Bu kanunun idari cezaların uygulanmasına ilişkin düzenlemeler içeren 25. maddesine göre; İdari yaptırım kararına ilişkin tutanakta; hakkında idari yaptırım kararı verilen kişinin kimlik ve adresi, İdari yaptırım kararı verilmesini gerektiren kabahat fiili, bu fiilin işlendiğini ispata yarayacak bütün deliller, karar tarihi ve kararı veren kamu görevlilerinin kimliği, açık bir şekilde yazılır. Tutanakta, ayrıca kabahati oluşturan fiil, işlendiği yer ve zaman gösterilerek açıklanır. Aynı kanunun 26. maddesine göre de İdari yaptırım kararı, 11.2.1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre ilgili kişiye tebliğ edilir. Tebligat metninde bu karara karşı başvurulabilecek kanun yolu, mercii ve süresi açık bir şekilde belirtilir.

4. İdari Para cezasının Tahsili ve Gecikme Zammı

Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesine göre idari para cezası; devlet hazinesine ödenir. Kişinin ekonomik durumunun müsait olmaması halinde idari para cezasının, ilk taksitinin peşin ödenmesi koşuluyla, bir yıl içinde ve dört eşit taksit halinde ödenmesine karar verilebilir. Taksitlerin zamanında ve tam olarak ödenmemesi halinde idari para cezasının kalan kısmının tamamı tahsil edilir.

¹⁷² Aydemir, a.g.e., s.37

Kesinleşen karar, derhal tahsil için mahallin en büyük mal memuruna verilir. İdari para cezası, 21.7.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilir.¹⁷³ Tahsil edilen idari para cezasının kanunla belirlenen bir oranı, ilgili kamu kurum ve kuruluşunun hesabına aktarılır.

İdari para cezası tamamen tahsil edildikten itibaren en geç bir ay içinde durum, ilgili kamu kurum ve kuruluşuna bildirilir. İdari suç dolayısıyla idari para cezası veren kamu görevlisi, ilgilinin rıza göstermesi halinde bunun tahsilâtını derhal kendisi gerçekleştirir.

İdari para cezasını kanun yoluna başvurmadan önce ödeyen kişiden bunun dörtte üçü tahsil edilir. Peşin ödeme, kişinin bu karara karşı kanun yoluna başvurma hakkını etkilemez.

Son olarak, idari para cezalarına gecikme zammının uygulanıp, uygulanmayacağı konusuna da değinelim. 6183 sayılı kanunun 51/1 maddesine göre, “Amme alacağının ödeme müddeti içinde ödenmeyen kısmına vadenin bitim tarihinden itibaren her ay için ayrı ayrı % 4 oranında gecikme zammı uygulanır. Aynı maddenin 3. fıkrasına göre de, “gecikme zammı; 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre uygulanan vergi ziyai cezalarında bu madde uyarınca belirlenen oranda, mahkemeler tarafından verilen ve ceza mahiyetinde olan amme alacaklarında ise bu oranın yarısı ölçüsünde uygulanır. Bunların dışındaki ceza mahiyetinde olan amme alacaklarına gecikme zammı tatbik edilmez.” Kanunun bu hükmü dikkate alındığında Kabahatler Kanunu’nda her ne kadar verilen idari para cezasının 6183 sayılı kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş ise de, idari para cezası amme alacağı kabul edilmemiş sadece tahsil usulünün sözü edilen kanuna tabi olacağı belirtilmiştir. Bu durumda suç ve cezada kanunilik ilkesi de göz önüne alındığında idari para cezasının zamanında ödenmemesi halinde cezai mahiyet taşıyan kabahatlerle birlikte 4857 sayılı İş Kanunu’nda

¹⁷³ Karagülmez, **Suç olmaktan çıkarma**, s. 252

yer alan idari para cezalarına gecikme zammı uygulanamayacaktır.¹⁷⁴ Ancak Yargıtay'ın bu görüşün aksine kararları mevcuttur.¹⁷⁵

5. İdari Para Cezalarında Zamanaşımı

a. Genel Olarak Zamanaşımı

Zamanaşımı konusunda İş Kanunu'nda herhangi bir düzenleme bulunmadığından, genel hükümlere başvurmak gerekecektir. İdari cezaların zamanaşımına ilişkin düzenlemeler Kabahatler Kanunu'nda soruşturma ve yerine getirme açısından ayrı ayrı ve ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

b. Zamanaşımı Süreleri

Kabahatler Kanunu göre soruşturma ve yerine getirme zamanaşımı olmak üzere iki çeşit zamanaşımı öngörülmüştür.

aa. Soruşturma Zamanaşımı Süresi

Soruşturma zamanaşımı, idari suçun işlendiği tarihten başlayarak idari cezasının verilmesi ve verilen idari cezaya karşı başvuru kanun yollarıyla birlikte kesinleştiği tarihe kadar geçen süreyi ifade eder.

Yüzbin Türk Lirası veya daha fazla idari para cezasını gerektiren kabahatlerde beş, Ellibin Türk Lirası veya daha fazla idari para cezasını gerektiren kabahatlerde dört, Yirmibin Türk Lirası veya daha fazla idari para cezasını gerektiren kabahatlerde üç, Yirmibin Türk Lirasına kadar idari para cezasını gerektiren kabahatlerde iki, Nispi idari para cezasını gerektiren kabahatlerde zamanaşımı süresi sekiz yıl olarak belirlenmiştir.(m.20)

¹⁷⁴ Aydemir, **a.g.e.**, s.40

¹⁷⁵ Yarg. 10.H.D., T.4.3.1996, E.1173, K.1798, İhsan Çakmak, **Şerhli Sosyal Sigortalar Kanunu**, Ankara 25 Ekim 2001, C.2, s. 2798

bb. Yerine Getirme Zamanaşımı Süreleri

Yerine getirme zamanaşımı ise, idari cezanın kesinleşmesinden itibaren başlayan ve o tarihten itibaren verilen cezanın yerine getirilebileceği en son tarihi belirleyen süreyi ifade eder.

Ellibin Türk Lirası veya daha fazla idari para cezasına karar verilmesi halinde yedi, Yirmibin Türk Lirası veya daha fazla idari para cezasına karar verilmesi halinde beş, Onbin Türk Lirası veya daha fazla idari para cezasına karar verilmesi halinde dört, Onbin Türk Lirasından az idari para cezasına karar verilmesi halinde üç yıl olarak belirlenmiştir.(m.21)

c. Zamanaşımının Başlaması ve Sonuçları

Zamanaşımı süresi, kabahate ilişkin tanımdaki fiilin işlenmesiyle veya neticenin gerçekleşmesiyle işlemeye başlar. Kabahati oluşturan fiilin aynı zamanda suç oluşturması halinde suça ilişkin dava zamanaşımı hükümleri uygulanır.

Yerine getirme zamanaşımının dolması halinde idari para cezasına veya mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin karar artık yerine getirilemez. Zamanaşımı süresi, kararın kesinleşmesi tarihinden itibaren işlemeye başlar. Kanun hükmü gereği olarak idari yaptırımın yerine getirilmesine başlanamaması veya yerine getirilememesi halinde zamanaşımı işlemez.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Karagülmez, **Suç olmaktan çıkarma**, s.265

IV. BÖLÜM

SOSYAL SİGORTALAR KANUNU'NA GÖRE İDARİ PARA CEZALARI

Anayasamız 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyetinin niteliklerini sayarken sosyal devlet olduğunu, 60. maddesinde de herkesin sosyal güvenlik hakkının olduğunu vurgulamıştır.¹⁷⁷ Anayasal dayanağını bu maddelerden alan 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, ülkemizde bağımlı çalışanların büyük bir bölümünün sosyal güvenliğini sağlamağı hedeflemekte, bu amaca yönelik kanuni düzenlemelere yer vermektedir. Her ne kadar sözü edilen kanun emredici hükümlerle sigortalıların haklarını koruyucu düzenlemelere yer vermiş ise de, getirilen yükümlülüklerle uyulmasını sağlamak amacıyla 140. maddesiyle, idari para cezası içeren hükümlere yer vermiştir.¹⁷⁸ İdari ceza hükümlerinin zorlayıcı etkisinden faydalanılarak, çalışanların sosyal güvenlik haklarının teminat altına alınması, 506 sayılı kanun anlamında sigortalı sayılmalarına rağmen kayıt dışı çalışanların kayıt altına alınması¹⁷⁹ ve nihai olarak sosyal güvenlik sisteminin sağlıklı bir şekilde devamının sağlanması amaçlanmıştır.

I. İDARİ PARA CEZASI YÜKÜMLÜSÜ

İş Hukuku'nda düzenlenen idari cezalara ilişkin yapılan genel açıklamalar 506 Sayılı Kanun'da düzenlenen idari cezalar bakımından da geçerlidir. Bu bağlamda, Sosyal Sigortalar Kanunu'nda düzenlenen idari suçların sorumlusu ve idari para cezalarının yükümlüsü, kanunun ceza hükümlerini düzenleyen 140. maddesinde açıkça ifade edilmemesine rağmen, yüklenen yükümlülüklerin muhatabının işveren olduğu kanunun ilgili hükümleri incelendiği anlaşılmaktadır. Aracı(alt işveren) da kendi işyerinde işveren sıfatını kazandığından yükümlülük sıfatını haiz olmuştur. Aynı

¹⁷⁷ Ali Güzel, A. Rıza Okur, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, İstanbul 2004, s. 36

¹⁷⁸ Ercan Duygulu, "Sosyal Sigortalar Kurumu'nda İdari Para Cezası Uygulamaları", **İş-Hukuk**, Şubat-Mart 1994, s. 4 vd.

¹⁷⁹ Aydemir, **a.g.e.**, s.141

şekilde, işveren vekili kanunun 4/2 ve 3. maddeleri gereğince işveren gibi sorumlu olduğundan o da, İş Kanunu'ndaki idari suçlarda olduğu gibi, idari para cezalarının yükümlüsüdür.

A. İşveren

İşveren, işveren vekili ve alt işveren (aracı) kavramlarının İş Kanunu ile bire bir aynı olmadığı görülmektedir. 506 sayılı kanunun 4 üncü maddesi hükmüne göre, işveren; “sigortalıyı Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamına giren işlerde hizmet akdine dayalı olarak çalıştıran gerçek yada tüzel kişilerdir.”¹⁸⁰ Bu tanımdan hareketle; işvereni, 506 sayılı kanun kapsamına giren bir işte iş sözleşmesiyle sigortalı çalıştıran gerçek yada tüzel kişi olarak tanımlayabiliriz. Kanunun bu hükmünden işverenlik sıfatının kabulü için iki unsurun birlikte bulunması gerekmektedir. Bunlar, sigortalı¹⁸¹ ve iş sözleşmesidir. Taraflar arasındaki sözleşmenin iş sözleşmesi olması tek başına yeterli değildir. Ayrıca işçinin 506 sayılı kanunun sigortalı kabul ettiği çalışanlardan olması gerekir.

506 sayılı kanunun, alt işveren yerine aracı kavramını kullandığı görülmektedir. Sözü edilen kanun aracıyı, “Bir işte veya bir işin bölüm veya eklentilerinde işverenden iş alan ve kendi adına sigortalı çalıştıran üçüncü kişi” olarak tanımlamıştır (87/2).¹⁸²

¹⁸⁰ “...Yasada sigortalıyı çalıştıran kişi olarak ifade edilen işveren, işletme ile ilgili olarak çalışma saatleri, işin düzenlenmesi ve iş güvenliği ile ilgili kurallar koyabilir. İdare yetkisi, işletmenin idaresi ve örgütlendirilmesi esasına dayanır.

Davaya konu somut olayda, davacı iş görme edimini davalı doktorun idarecisi olduğu Sağlık Bakanlığı'na bağlı sağlık ocağında yerinde getirmekte olup, çalışmasını, yardımcı hizmetler kapsamında sağlık ocağının genel işleyişine sunmaktadır. Ücretinin ise başlangıçta sağlık ocağı çalışanlarınca, sonrasında ise Sağlık Ocaklarını Koruma ve Kalkındırma Derneği'nce karşılanmakta olduğu davalı ve tanıklarca ifade edilmektedir.

Davalı doktorun, başlangıçta Sağlık Bakanlığının, kuruluş amacı dikkate alındığında ise tüzel kişilik kazanması sonrasında anılan Derneğin temsilcisi konumunda hareket etmesi ile taraflar arasında akdi ilişkisinin kurulduğu, bu durumda ise sigortalıyı işveren olarak çalıştırma olgusunun Sağlık Bakanlığı, ardından ise anılan Dernek tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir...” (Yarg. H.G.K., T.06.10.2004, E.2004/10-503, K.2004/488, yayınlanmadı)

¹⁸¹ Güzel, Okur, **a.g.e.**, s. 127

¹⁸² Asıl işveren taşeron ilişkisinin varlığı için öncelikle işin başka bir işverenden alınmış olması, bir başka ifade ile asıl işverenin işverenlik sıfatına devredilen iş dolayısıyla sahip

Aracı, sigortalı çalıştırdığı andan itibaren 506 sayılı kanunu anlamında işveren sıfatını kazanacaktır. Aracı (alt işveren), çalıştırdıkları sigortalıların gerçek işverenidirler. Dolayısıyla, çalıştırdıkları sigortalılar yönünden normal işverenlerden farksızdırlar. 505 sayılı SSK'nın işverenlere yüklediği bütün yükümlülüklerden aracılar (alt işverenler) da yükümlüdürler. Bu anlamda aracı ile işveren arasında herhangi bir fark bulunmamaktadır. Kanunun işverene yüklediği yükümlülüklerden, aracı da Sosyal Sigortalar Kurumu'na karşı bağımsız bir işveren sorumludur.¹⁸³ Aracı (alt işveren) ile işveren arasındaki ilişkinin en önemli niteliği, aracının (alt işveren) sosyal sigorta yükümlülüklerini ihlal etmesi halinde asıl işverenin de birlikte müteselsilen sorumlu olmasıdır (87/1).

B. İşveren vekili

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 4/2. maddesine göre, "İşveren nam ve hesabına işin yönetimi görevini yapan kimseler İşveren vekilidir." İşveren vekili, işyerinde işin yürütülmesini sağlayan, işçi yada sigortalı ile ilgili işleri işveren adına idare eden kişidir. Bu nedenle, kanun 4. maddesinin 3 ve 4. fıkrasında, kanunda geçen işveren deyiminin işveren vekilini de kapsayacağını ve işveren vekilinin kanunda belirtilen yükümlülüklerinden dolayı aynen işveren gibi sorumlu olacağı esasını kabul etmiştir.¹⁸⁴ Ancak doktrinde, işveren vekilinin, sorumluluğundan söz

olması, asıl işyeri yada işyerinden sayılan yerlerde kendi adına işçi çalıştırıyor olması gerekir. İşin belirli bir bölümünde değil de tamamının bir bütün halinde yada bölümlere ayrılarak başkalarına devredildiği, işten bu yolla tamamen el çekildiği, sigortalı çalıştırılmadığı için işveren sıfatına haiz olunmadığı durumda ise, bunları devralan kişiler alt işveren, devredenlerde asıl işveren olarak nitelendirilemeyecektir. Aracı sıfatının kazanılmasında diğer koşullar ise, asıl işverenden istenilen işin, asıl iş yada işyeriyle ilgili işin bir bölümünde veya işyeri eklentilerinde alınmış olması ve bu işte işi alanın kendi işçilerinin çalıştırılması ve bu nedenle de işveren sıfatına sahip olunmasıdır. (Yarg.10.H.D., T.20.04.2004, E.2004/1756, K.2004/3430, yayınlanmadı)

¹⁸³ Güzel, Okur, **a.g.e.**, s. 133

¹⁸⁴ "bu kanunda geçen işveren deyimini işveren vekilini de kapsar" şeklinde getirilen hüküm, işveren vekilinin yükümlülüklerini göstermek amacıyla yöneliktir. Zira yasada işverenin görevleri ilgili maddelerde sayılmıştır. İşte işveren vekili de o görevleri aynen işveren gibi yerine getirecektir. Getirmediği takdirde işverene uygulanan yaptırımlar kendisi için de geçerli olacaktır. Örneğin 506 sayılı Kanunun 9. maddesinde "işveren çalıştırdığı sigortalıları... en geç bir ay içinde kurum'a bildirmeye mecburdur" hükmü yer almıştır. Şayet işyeri işveren vekilince yönetiliyorsa maddede gösterilen "işveren" deyiminin yerine "işveren vekili" deyimini ikame olunacak ve bildirge verilmemişse sonuçlarına işveren vekili

edilebilmesi için işin bütünü yönetme yetkisinin olması gerektiği ileri sürülmüştür.¹⁸⁵

II. İDARİ PARA CEZASINI GEREKTİREN DURUMLAR

İşverenin veya vekilinin hak ve yükümlülükleri SSK.nda gösterilmiştir. Bu yükümlülükleri yerine getirmeyenlerin hukuki ve cezai sorumlulukları yönüne gidilebileceği tartışmasızdır. Kanunun 140.madde, işverenin cezai sorumluluğunu hükme bağlanmıştır. Sözü edilen maddede, idari para cezası verilmesi gereken haller sayılı ve sınırlı biçimde düzenlenmiş bulunmaktadır.

İşveren veya vekilinin bu madde düzenlenmeyen bir yükümlülükten dolayı cezalandırılması mümkün değildir. Bu husus hem Anayasa'da (m.38) hem de Ceza Kanunu'nda (m.2) "kanunsuz suç ve ceza olmaz" ilkesiyle ifade edilmiştir. 01.06.2005 tarihinde Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra aynı ilke idari suçlar bakımından da kanuni dayanağını bulmuştur. Zira bu kanunun 3/1-b maddesinde, Kabahatler Kanunu'nun idari ceza içeren bütün fiiller hakkında uygulanacağını belirttikten sonra 4. maddesinde, "Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeveye hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir." Şeklinde Ceza Hukuku'ndan farklı ve daha esnek olsa da vurgulanmıştır.

506 Sosyal Sigortalar Kanunu'nda düzenlenen idari cezalar şunlardır:

katlanmak zorunda kalacaktır. Anılan 4. maddenin 4. fıkrası 3203 sayılı Yasa ile değişikliğe uğramadan önce yukarıda değinildiği gibi "işverenin bu Kanunda belirtilen ve mali olmayan yükümlülüklerinden dolayı aynen işveren vekili de sorumludur" biçiminde düzenlenmiş ise de 1985 tarih ve 3203 sayılı Yasa ile işverenin mal olan yükümlülüklerinden ötürü de işveren vekilinin sorumlu olacağı hükmü getirilmiştir. Halen yürürlükte olan madde 3203 sayılı Yasa ile değişikliğe uğrayan maddedir. Kuşkusuz böyle bir hükmün amacı işveren vekilini işin yürütümü esnasında dikkate sevk etmek, aynen işverenmiş gibi tüm önlemleri almasını sağlamak içindir. (Yarg. H.G.K., T.25.09.1996, E.1996/10-370, K.1996/623, yayınlanmadı)

¹⁸⁵ Aslanköylü, a.g.e., s.121

A. İşyeri Bildirgesini Kuruma Vermemek

1. 506 Sayılı Kanun'a Göre İşyeri Kavramı

SSK.'nın 5. maddesinde işyeri kavramı 4857 Sayılı İş Kanunu'ndan farklı bir şekilde, "Bu kanunun uygulanmasında, 2 nci maddede belirtilen sigortalıların işlerini yaptıkları yerler "İşyeri" dir. Şeklide ifade edilmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında da İşin niteliği ve yürütümü bakımından işyerine bağlı bulunan yerlerle dinlenme, çocuk emzirme, yemek, uyku, yıkanma, muayene ve bakım, beden veya meslek eğitimi yerleri, avlu ve büro gibi diğer eklentiler ve araçlar da (İşyeri) kavramına dahil edilmiştir. Kanunun hükmü bütün olarak dikkate alındığında asıl işyeri, işin niteliği ve yürütümü bakımından asıl işyerine bağlı bulunan yerleri, eklenti ve araçları da kapsayan bir bütündür.¹⁸⁶

Kanunun (m.5) tanımına bakıldığında, bir yerin işyeri sayılabilmesi için o yerde sigortalının çalışıyor olması gerekiyor. Sigortalı çalıştırılmayan bir yer 506 sayılı SSK anlamında işyeri sayılamayacaktır. Kısaca bu kanun anlamında işyeri kabul edilen diğer yerlere bakacak olursak, 5. maddenin ikinci fıkrasında işyeri sayılan diğer yerler de belirtilmiştir. Buna göre, asıl işyerine bağlı yerler, işyerinin eklentileri ve işyerine ait her türlü araçlar işyeri kavramına dahildir.

2. İşyerinin Sosyal Sigortalar Kurumu'na Bildirilmesi

İşyerinde çalışanların 506 sayılı kanunla kendisine tanınan haklardan faydalanabilmesi, uygulamanın sağlanması için bir çalışanların S.S.K tarafından bilinmesine bağlıdır. Bu amaçla, kurumun kendiliğinden çalışanları tesbit etmesi zor hatta imkânsız olduğundan, sigortalı işçi çalıştıranların bu durumu S.S.K' ya bildirmeleri zorunluluğu getirilmiş, bu yükümlülüğe uymamak da yaptırım altına alınmıştır.

¹⁸⁶ Güzel, Okur, a.g.e., s. 138

a. Bildirimin Şekli ve Süresi

506 sayılı SSK.'nın 4447 sayılı Kanunla değişik 8. maddesine göre işveren örneği İşveren, örneği kurumca hazırlanacak işyeri bildirgesini en geç sigortalı çalıştırmaya başladığı tarihte kuruma doğrudan vermek veya iadeli taahhütlü olarak göndermekle yükümlüdür. Değişiklikten önce ise, bu süre bir ay olarak öngörülmüştü.

Aynı maddenin 4. fıkrasına 29.07.2003 tarihli 4958 sayılı kanunu'nun 26. maddesiyle eklenen son cümlesine göre, "İş yerinin miras yolu ile intikali halinde, yeni işveren iş yeri bildirgesini ölüm tarihinden itibaren en geç üç ay içinde doğrudan kuruma vermek veya iadeli taahhütlü olarak göndermekle yükümlüdür."

Maddenin 5. fıkrasında da işverenin değişmesi durumunda bildirim süresi düzenlenmiştir. Bu fıkra göre, "Sigortalı çalıştırılan bir işin veya işyerinin başka bir işverene devrolunması veya intikal etmesi halinde de, yeni işveren bildirge vermekle yükümlüdür. Bu işlerde çalışan sigortalıların sigorta hak ve yükümleri devam eder."

İşyeri bildiri Kurumca hazırlanan örneğe göre yapılmalıdır. Bildirimin nasıl yapılacağına ilişkin usul Sosyal Sigortalar Kurumu Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nde¹⁸⁷ düzenlenmiştir. Bu yönetmeliğe göre, İşyerinde sigortalı çalıştıran, böyle bir işyerini devir alan veya bu nitelikte işyeri kendisine intikal eden işveren, Kanununun 8 inci maddesi gereğince vermekle yükümlü olduğu "İşyeri Bildirgesi"ni, işyerinin kurulu olduğu yeri çevresine alan ilgili üniteye "alındı belgesi" karşılığında doğrudan verir veya iadeli taahhütlü olarak gönderir. Aynı işverenin, birden fazla işyeri kurması veya devir alması yahut kendisine intikal etmesi halinde her işyeri için ayrı bildirge düzenlenir. Kuruluş aşamasında sigortalı çalıştırmaya başlayacağı tarihi ve çalıştırılacak sigortalı sayısını beyan eden şirketlerin, ticaret sicil memurluklarına yaptıkları bildirim üzerine, bu memurluklarca ilgili Üniteye

¹⁸⁷ R.G., T.16.01.2004, S.25348

gönderilecek bildirim istinaden işyeri ünitece tescil edilir. Bu durumda ticaret şirketlerince ayrıca işyeri bildirgesi düzenlenmez. Her işyerine kurumca "Mahiyet Kodu", "İşkolu Kodu", "Ünite Kodu", "Sıra Numarası", "İl Kodu", "İlçe Kodu" "Kontrol Numarası" ve varsa "Aracı Numarası"nı ihtiva eden bir sicil numarası verilir ve bu numara işverene tebliğ edilir. (Yön. m.5)

Maddenin lafzına göre, İşyeri bildirim Kurumca hazırlanan örneğe göre yapılmalıdır Bu örneğe göre bildirim yapılmaması durumunda da işveren cezai yaptırımla karşı karşıya kalacaktır¹⁸⁸.

Aynı gün hem işyeri bildirgesi, verilmiş ve hem de sigortalı çalıştırmaya başlanmış ise sigortalının, işyeri bildirgesinin verildiği saatten önceki bir saatte çalıştırılmaya başlandığı ispatlanmadıkça idari para cezası verilemez. Şüpheli hallerde işverenin lehine yorum yapılarak karar verilmelidir.

506 sayılı SSK madde 140/a'ya göre, kanunun 8 inci maddesinde belirtilen bildirgeyi Kanunda belirtilen tarihte Kuruma vermeyenlere;

i) Bilanço esasına göre defter tutmak zorunda olanlar için üç aylık asgari ücret tutarında,

ii) Diğer defterleri tutmak zorunda olanlar için iki aylık asgari ücret tutarında,

iii) Defter tutmakla yükümlü olmayanlar için bir aylık asgari ücret tutarında,

İdari para cezası verilir. 506 sayılı SSK'nın 140/3 maddesine göre, idari para cezalarının miktarının belirlenmesinde, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 39 uncu maddesine göre sanayi kesiminde çalışan onaltı yaşından büyük işçiler için fiilin olduğu tarihte uygulanan asgari ücret esas alınacaktır.

¹⁸⁸ Aslanköylü, a.g.e., s.1033

B. İşe Giriş Bildirgesini Vermemek

Sigortalılık niteliğini kazanılması için fiili olarak SSK kapsamında bir işte çalışıyor olmak tek başına yeterlidir. Bu bağlamda çalışanın S.S.K'ya bildirilmesi, sigortalılık niteliğinin kazanılması ve sigortalılık süresinin belirlenmesinde zorunlu değildir.¹⁸⁹ Hatta sigortalı olarak kuruma bildirilmesi de sigortalılık niteliğinin kazanılmasına yeterli değildir. Nitekim Yargıtay¹⁹⁰; sigortalı sayılabilmek için işe giriş bildirgesinin varlığını tek başına yeterli saymamış, ayrıca fiili çalışmanın varlığı şartını aramaktadır. Ancak bu bildirgenin verilmiş olması sigortalı çalışmaya karine sayılır.¹⁹¹ Buna rağmen, sigortalı çalışanları kayıt altına almak, primlerin düzenli olarak tahsilini sağlamak, kanundan doğan yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediği ve

¹⁸⁹ Güzel – Okur, **a.g.e.**, s. 114

¹⁹⁰ “506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasa’sının 2 ve 6. maddelerinde açıkça belirlendiği üzere, sigortalılığın oluşumu yönünden çalışma olgusunun varlığı zorunludur. Eylemli veya gerçek biçimde çalışmanın varlığı saptanmadıkça, hizmet akdine dayanılarak dahi sigortalılıktan söz edilemez. Fiili veya gerçek çalışmayı ortaya koyacak belgeler. İşe giriş bildirgesiyle birlikte 506 sayılı Yasa’nın 79. maddesinde belirtilen sigortalının gün sayısını, kazanç durumunu, çalışma tarihleriyle birlikte ortaya koyan aylık sigorta gün bilgileri ile Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği’nin 17. maddesinde belirtilen 4 aylık prim bordroları gibi Kuruma verilmesi zorunlu belgelerdir. Yöntemince düzenlenip süresi içerisinde Kuruma verilen işe giriş bildirgesi, kişinin işe alınmış olduğunu gösterirse de fiili çalışmanın varlığının ortaya konulması açısından tek başına yeterli kabul edilemez. Sigortalılıktan söz edebilmek için, çalışmanın varlığı, Yargıtay uygulamasında 506 Sayılı Yasanın 79/10. maddesine dayalı sigortalılığın tespiti davaları yönünden kabul edilen ilkelere uygun biçimde belirlenmelidir. Zira sigortalılığın başlangıcına yönelik her dava sigortalılığın tespiti istemini de içerir. Aksine düşünce özellikle yaşlılık aylığının kabulü için öngörülen sigortalılık süresi yönünden çalışanlar ile çalışmayanlar arasında adaletsiz ve haksız bir durum yaratır. Bu nedenle, işe giriş bildirgesinin verildiği ancak yasal diğer belgelerin bulunmadığı durumlarda çalışma olgusunu ortaya koyabilecek inandırıcı ve yeterli kanıtlar aranmalı, kamu düzenine dayalı bu tür davalarda hakim, görevi gereği doğrudan soruşturmayı genişleterek sigortalılık koşullarının oluşup oluşmadığı belirlemelidir. Somut olaya gelince; Yapılacak iş; 01.12.1976 tarihli bildirgenin verildiği işyerinin 506 sayılı Yasanın 5. maddesi gereğince, yasa kapsamında olan bir işyeri olduğu açık olmakla birlikte bu işyerinden bildirge tarihinde Kuruma verilen dönem bordrolarını isteyip dosyaya ekledikten sonra, işyerinden dönem bordrosu verilmiş ise bildirge tarihini kapsayan tarihte işyerinde çalıştığı tespit edilen kayıtlı işyeri çalışanlarını, bordro verilmemiş ise gerektiğinde zabita marifetiyle tespit edilecek işyerine o tarihte komşu olan diğer işyerlerinde bildirge tarihinde çalıştığı tespit edilen kayıtlı komşu işyeri çalışanlarının; çalışmanın niteliği ile gerçek bir çalışma olup olmadığı yönünde yöntemince beyanlarını almak gerçek çalışma olgusunu somut ve inandırıcı bilgilere dayalı şekilde 506 Sayılı Yasanın 2.6.9 ve 79/10. maddeleri gereğince kanıtladıktan sonra sonucuna göre karar vermekten ibarettir.” (Yarg. 10.H.D. 14.04.2005, E. 2005/1185,K. 2005/3757)

¹⁹¹ Yarg. 10.H.D. 30.12.2004, E. 2004/ 9088,K. 2004/12739 (yayınlanmadı)

buna benzer sebeplerle, kurumun sigortalı varlığından haberdar olabilmesi için çalışanın kuruma bildirilmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda, 506 sayılı SSK'nın 4447 sayılı kanunla değişik 9. maddesiyle, İşverene çalıştıracağı kimseleri, işe başlatmadan önce örneği kurumca hazırlanacak işe giriş bildirgeleriyle kuruma doğrudan bildirmek veya bu belgeleri iadeli-taahhütlü olarak göndermekle yükümlü tutmuştur. Ayrıca, İnşaat işyerlerinde işe başlatılacak kimseler için işe başlatıldığı gün kuruma veya iadeli-taahhütlü olarak postaya verilen işe giriş bildirgeleri ile kuruma ilk defa işyeri bildirgesi verilen işyerlerinde işe alınan işçiler için en geç bir ay içinde kuruma verilen veya iadeli-taahhütlü olarak gönderilen işe giriş bildirgeleri de süresi içinde verilmiş sayılacağını öngörmüştür.

4447 sayılı kanunda değişiklik yapılmadan önceki hükümlere göre, işe giriş bildirgesinin bir ay içinde verilmesi gerekiyordu. Değişiklikten sonra tıpkı 8. maddede olduğu gibi kural olarak sigortalıların işe alınmadan önce kuruma bildirilmeleri gerekmektedir.

Sadece inşaat işçilerine ait işe giriş bildirgeleri işe alındıkları gün, yani çalıştıkları gün içinde bildirilmeleri mümkündür. İşyeri ilk defa açılmış ise bu işyerine alınan sigortalıların bildirim süresi bir aydır.

Bildirimin şekli ve prosedürü yine, Sosyal Sigortalar Kurumu Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'ne göre yapılacaktır. İşverence işe alınacak sigortalılar için nüfus cüzdanlarına göre üçer nüsha ve fotoğraflı olarak düzenlenecek ve yönetmeliğin ekli örnek Ek-2'de bulunan "Sigortalı İşe Giriş Bildirgesi" sigortalı işe başlatılmadan önce ilgili üniteye doğrudan verilir veya iadeli taahhütlü olarak gönderilir.

Şu kadar ki, inşaat işyerlerinde işe başlayan sigortalılar için işe başlatıldığı gün, kuruma ilk defa İşyeri Bildirgesi verilen işyerlerinde ise en geç bir ay, Dışişleri Bakanlığının yurtdışı teşkilatında göreve atanan sigortalı

personeli için de üç ay içinde Kuruma verilen bildirgeler süresi içinde verilmiş sayılır. (Yön. m. 13)

İşverenlerce ilk defa bildirilen her sigortalıya kurumca "İl Kodu", "Ünite Kodu", "Tescil Yılı" ve "Sıra Numarası"nı ihtiva eden 13 haneli bir sigorta sicil numarası verilir. Bu numara Kurum kayıtlarına işlenerek işverene ve sigortalılara bildirilir.(Yön. m. 14)

Sigortalı, çalışmaya başladığını, çalışmaya başladığı tarihten itibaren en geç 30 gün içinde kurum tarafından belirlenen örneğe göre, "Sigortalı Bildirim Belgesi" ile ilgili üniteye bildirir. Sigortalı tarafından iki nüsha olarak doldurulan belge ünite tarafından alınıp genel evrak numarası işlendikten sonra bir nüshası sigortalıya geri verilir.

Yukarıda işyeri bildirgesinin verilmesine ilişkin olarak belirtildiği gibi burada da, işyeri bildirimini kurumca hazırlanan "örneğe" göre yapılmalıdır. Bu "örneğe" göre bildirim yapılmaması durumunda da işveren cezai yaptırımla karşı karşıya kalacaktır.

İşveren, 506 sayılı SSK.m.140-b'ye göre, kanunun 9.maddesine göre, kanuni süre içinde işe aldığı sigortalıların işe giriş bildirgelerini kuruma vermemiş ise idari para cezasıyla cezalandırılır. İdari para cezasının miktarı belirlenmesinde diğer suçlarda olduğu gibi 506 Sayılı SSK'nın 140/3 maddesi gereğince, 4857 sayılı İş Kanununun 39. maddesine göre sanayi kesiminde çalışan 16 yaşından büyük işçiler için yükümlülüğün yerine getirilmediği tarihte uygulanan asgari ücret esas alınır. İdari para cezalarının uygulanmış olması kanun ve yönetmelikte belirtilen bordrolara verilen yükümlülüğü ortadan kaldırmayacaktır.

Sigortalıları kanuni süre içinde usulünce kuruma bildirmeyene işveren tayin edilecek idari para cezası bir aylık asgari ücret tutarı kadardır. Bildirilmeyen sigortalı sayısı birden fazla ise her bir sigortalı için ayrı ayrı ceza tayin edilir. Ayrıca, bildirilmeyen sigortalıların çalışma izninin olmaması

durumunda asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası verilir. İdari para cezası miktarının belirlenmesinde diğer suçlarda olduğu gibi 506 Sayılı SSK'nın 140/3 maddesi gereğince, 4857 sayılı İş Kanununun 39. maddesine göre sanayi kesiminde çalışan 16 yaşından büyük işçiler için yükümlülüğün yerine getirilmediği tarihte uygulanan asgari ücret esas alınır. İdari para cezalarının uygulanmış olması kanun ve yönetmelikte belirtilen bordrolara verilen yükümlülüğü ortadan kaldırmayacaktır.

C. Pirim Belgelerini Vermemek

Bilindiği gibi SSK.nun 79. maddesinin birinci fıkrasında işveren, bir ay içinde, çalıştırdığı sigortalının sigorta primleri hesabına esas tutulan kazançlar toplamı ve prim ödeme gün sayıları ile sigorta primlerini gösteren ve örneği yönetmelikte belirlenen prim belgelerini, ait olduğu ayı takip eden ayın sonuna kadar kuruma vermekle yükümlüdür. Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği prim belgelerinin “aylık sigorta primleri bildirgesi, “ aylık sigorta primleri bordrosu ve aylık “ sosyal güvenlik destek primi bordrosu” olmak üzere üç çeşit prim belgesinin verilmesi gerekmektedir.

1. Aylık Sigorta Primleri Bildirgesi

Aylık sigorta primleri bildirgesi bir takvim ayı içinde çalıştırılan sigortalıların sigorta primleri hesabına esas tutulan kazançlar toplamının, kendilerine yapılan her türlü ayni ve nakti yardımlar tutarını, prim ödeme gün sayılarını, sigorta primlerinde gerekli diğer bilgileri gösteren ve örneği kurumca hazırlanan belge olarak öngörülmüştür.

İşveren bu belgeyi sigorta primlerinin ödenme süresi içinde kuruma vermekte yükümlüdür. Aylık sigorta primleri iki nüsha olarak düzenlenir, birinci nüsha kuruma verilir, aylık bildirgeler, işyerindeki tüm sigortalılar ve bunların prime esas kazançlarıyla prim miktarları belirtilir.(Yön. m.16)

2. Dört Aylık Sigorta Primleri Bordrosu

Bu bordro dört takvim ayı içinde çalıştırılan sigortalıların sigorta primleri hesabına esas tutulan kazançlar toplamının, prim ödeme gün sayılarını ve varsa işverenin serbest muhasebecisinin adını soyadını bunların mesleki oda kayıt numarasını ve imzaları ile gerekli diğer bilgileri içeren kurumca hazırlanmış örnek belgedir.

Bir takvim yılında üç defa bordro verilir. Bu bordronun ilgili bulunduğu dönemi izleyen ayın sonuna kadar kuruma verilmesi zorunludur. Örn: ilk dört aylık döneme ilişkin bu bordro Mayıs ayının sonuna kadar kuruma verilmesi zorunludur.(Yönetmelik m.17)

3. Aylık Sosyal Güvenlik Destek Primleri Bordrosu

Aylık sosyal güvenlik destek primleri bordrosu, Sosyal sigortalar kurumunda yaşlılık aylığı almakta iken sosyal güvenlik destek primine tabi olarak işe alınanlar ile kanunla kurulu öbür sosyal güvenlik kurumlarından malül veya yaşlılık aylığı almakta olanlar için işverenler tarafından her takvim ayı için verilmesi gereken kurumca örneği hazırlanan bordroya denir.

İşveren, kuruma verilmeyen bu belgelerin her birinden ötürü ayrı ayrı sorumludur. Başka bir anlatımla işveren, kuruma verilmesi gerektiği halde verilmeyen belgeler için ayrı ayrı cezalandırılır.

Bu Kanunun 79 uncu maddesinin birinci fıkrası uyarınca verilmesi gereken belgeleri anılan fıkarda belirtilen süre içinde Kuruma vermeyenlere her bir fiil için belgenin;

506 Sayılı Kanununun 140-c maddesine göre

i) Asıl nitelikli olması halinde aylık asgari ücretin üç katını geçmemek kaydıyla Kuruma verilmiş olan belgede kayıtlı sigortalı sayısı başına aylık asgari ücretin 1/5'i tutarında,

ii) Ek nitelikte olması halinde Kuruma verilmiş olan her bir ek belge için aylık asgari ücretin 1/8'i tutarında,

Şu kadar ki, ek belgenin 79 uncu maddenin üçüncü fıkrasına istinaden Kurumca resen düzenlenmesi durumunda aylık asgari ücretin üç katı tutarında idari para cezası verilir.

İdari para cezası miktarı belirlenmesinde diğer suçlarda olduğu gibi 506 Sayılı SSK'nın 140/3 maddesi gereğince, 4857 sayılı İş Kanununun 39 maddesine göre sanayi kesiminde çalışan 16 yaşından büyük işçiler için yükümlülüğün yerine getirilmediği tarihte uygulanan asgari ücret esas alınır. İdari para cezalarının uygulanmış olması kanun ve yönetmelikte belirtilen bordrolara verilen yükümlülüğü ortadan kaldırmayacaktır.

D. Aylık Prim ve Hizmet Belgelerini İnternet Kanalıyla Göndermemek

Aylık prim ve hizmet belgelerinin hangi şekilde bildirileceği, kanunun 79. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, söz konusu belgeler bir ay içinde yazılı olarak bildirilmelidir. 28.01.2004 tarihli 5073 sayılı Kanunun 10 uncu maddesi ile 506 sayılı Kanunun 79. maddesine, "Bu maddenin birinci fıkrası uyarınca verilmesi gereken belgenin, internet, elektronik ve benzeri ortamda kuruma gönderilmesinde; işyerinin ve belgenin niteliği, çalıştırılan sigortalı sayısı, illerin gelişmişlik durumu ile bilişim ve teknoloji alanındaki gelişmeler gibi hususları dikkate alarak, işverenleri zorunlu tutmaya kurum yönetim kurulu yetkilidir.¹⁹²

¹⁹² SSK. Yönetim Kurulu 17/06/2004 tarih, IX/1160 sayılı kararı ile, 2004 yılı Ağustos ayı ile 2005 yılı Nisan aylarında 8 ve üzerinde, 21.04.2005 tarih ve IX-428 sayılı kararı ile, 2005 yılı Mayıs ayı ile 2005 yılı Temmuz aylarında 5 ve üzerinde, 2005 yılı Ağustos ve takip eden aylarda 3 ve üzerinde, Sigortalı çalıştıran işverenlerin, aylık prim ve hizmet belgelerini, 09.06.2005 tarih ve VIII/561 sayılı kararı ile 2005 yılı Haziran ve Temmuz aylarında 5 ve üzerinde, 2005 yılı Ağustos ve takip eden aylarda ise 3 ve üzerinde, Sigortalı çalıştıran işverenlerin cari aylara ilişkin ek ve iptal nitelikteki aylık prim ve hizmet belgelerini,

Bu şekilde belirlenen işverenlerin yukarıda belirtilen yükümlülüğü, bu maddenin birinci fıkrasında öngörülen sürede yerine getirmemeleri halinde, bu Kanunun 140 ıncı maddesinin (c) fıkrasına göre işlem yapılır.” Hükmü eklenmiştir.

Aylık prim ve hizmet belgelerini internet kanalıyla göndermekle zorunlu tutulduğu halde kağıt ortamında verilene uygulanacak idari para cezalarının tutarları başlıklı bölümünde, cari aya ilişkin asıl veya ek nitelikteki aylık prim ve hizmet belgelerini internet üzerinden göndermekle zorunlu tutulan işverenler, gerek asıl, gerekse ek nitelikteki belgeleri kağıt ortamında yasal süresi içerisinde kuruma verseler dahi, sorumluluk devam edecektir.

506 sayılı Kanunun 140 ıncı maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde de, Kanunun 79 uncu maddesinin birinci fıkrası uyarınca verilmesi gereken belgeleri anılan fıkroda belirtilen süre içinde kuruma vermeyenlere her bir fiil için belgenin;

Asıl nitelikte olması halinde aylık asgarî ücretin üç katını geçmemek kaydıyla Kuruma verilmiş olan belgede kayıtlı sigortalı sayısı başına aylık asgarî ücretin 1/5'i tutarında,

Ek nitelikte olması halinde Kuruma verilmiş olan her bir ek belge için aylık asgarî ücretin 1/8'i tutarında, idari para cezası verilir.

E. İşyeri Kayıtlarını İbraz Etmemek

1.Kayıt ve Defter Tutma Yükümlülüğü

Sosyal sigorta işlemlerinin denetlenmesi, işverenlerin beyanlarının gerçeği yansıtıp yansıtmadığının kontrolü ve nihayetinde sigortalının

18.09.2006 tarih ve IX/425 sayılı kararı ile de, 2006/Kasım ve takip eden aylarda 2 ve üzerinde sigortalı çalıştıran işverenlerin aylık prim ve hizmet belgelerini, İnternet üzerinden e-bildirge uygulamasıyla göndermesini zorunlu hale getirilmiştir. (Sosyal Sigortalar Kurumunun Genelgesi, T. 23.07.2007, S.2007/65 B.13.2.SSK.5.01.08.00/VIII-031-537095)

haklarının tesbit edilip incelenmesi için, işyerinin en başta kayıtlarının tutulması ve bu kayıtların düzenli olmasına bağlıdır.¹⁹³ Bu husus 506. sayılı kanununla işverene bu konuda yükümlülük yüklemiştir.

506 sayılı kanunun 79. maddesinin, 4958 sayılı kanunla değişik birinci fıkrasına göre, “İşveren, bir ay içinde çalıştırdığı sigortalının sigorta primleri ve destek primi hesabına esas tutulan kazançlar toplamı ve prim ödeme gün sayıları ile bu primleri gösteren ve örneği yönetmelikle belirlenen asıl veya ek belgeleri ait olduğu ayı veya dönemi takip eden ayın sonuna kadar kuruma vermekle ve kurumca istenilmesi halinde “iş yeri kayıtlarını ibraz etmekle”...kuruma bildirmekle yükümlüdür.” Sosyal Sigortalar Kurumu Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği, İşverence Tutulacak Defter ve Belgeler İşverenlerin diğer kanunlar gereğince tutmak zorunda oldukları defterlerle dayanağı belgeler, Aylık Prim ve Hizmet Belgesinin dayanağı belgeler niteliğinde sayılacağını belirtmiştir.

i) Kullanılmaya başlanmadan önce tasdik ettirilmesi zorunlu olduğu halde tasdiksiz tutulmuş olan defterlerin,

ii) Kanuni tasdik süresi geçtikten sonra tasdik ettirilmiş olan defterlerin tasdik tarihinden önceki kısmının,

iii) İşçilikle ilgili giderlerin işlenmemiş olduğu tespit edilen defterlerin,

iv) Sigorta primleri hesabına esas tutulan kazançların kesin olarak tespitine imkan vermeyecek şekilde usulsüz, karışık veya noksan tutulmuş defterlerin,

v) Herhangi bir ay için sigorta primleri hesabına esas tutulması gereken kazançların ve kazançlarla ilgili ödemelerin (sigorta primine esas kazancın ödemeye bağlı olduğu durumlar dâhil) o ayın dahil bulunduğu

¹⁹³ Aydemir, a.g.e., s.167

hesap dönemine ait defterlere işlenmemiş olması halinde ise, o aya ait defter kayıtların,

vi) Vergi Usul Kanunu gereğince bilânço esasına göre defter tutulması gerekirken işletme hesabı esasına göre tutulmuş defterler, geçerli sayılmayacağını öngörmüştür. (Yön.m.25). Yönetmelikte diğer kanunlara göre tutulan defterlerin aylık prim ve hizmet belgesine dayanak kabul edileceği öngörülmüştür. Hukukumuzda Vergi Usul Kanunu, Ticaret Kanunu, Dernekler ve Vakıflar Kanunu'nda defter tutulması zorunluluğu bulunduğu görülmektedir. Vergi Usul Kanunu'nun 172 maddesinde; ticaret ve sanat erbaplarının, ticaret şirketlerinin, iktisadi kamu müesseselerinin, dernek ve vakıflara ait iktisadi işletmelerin, serbest meslek erbaplarının ve çiftçilerin Vergi Usul Kanunu esaslarına göre defter tutmalarının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Burada sayılan bir ticari faaliyeti yürüten işverenin tutmuş olduğu defterlerin ibrazı yeterlidir. Ancak tutulan bu kayıt ve defterlerin usulüne uygun ve geçerli olması gerekir.¹⁹⁴ Kayıt ve defterlerin geçerli olmaması ve usulsüz olması halinde idari cezayla cezalandırılırlar.

2. Kayıt ve Belge İbraz Zorunluluğu

İşverenler, aracılar ve sigortalıyı devir alan işverenler işyeri ile ilgili tüm defter ve belgeleri, gerektiğinde istenilmesi halinde, kurum denetim elemanı ile bilânço esasını dışında defter tutan veya defter tutmak zorunda olmayan işyerleri için de sigorta yoklama memuruna göstermek üzere, ilgili buldukları yılı takip eden takvim yılından başlayarak 5 yıl süreyle saklamak zorundadırlar.

Yapılacak tebligat üzerine defter ve belgeler, incelemeyi yapacak ilgili denetim elemanı veya sigorta yoklama memurunun tebligatta gösterdiği adrese getirilir. Ancak, işveren, aracı ya da sigortalıyı devir alan işveren tarafından defter ve belgelerin işyerinde ya da belge ile kanıtlanması kaydıyla işletme merkezinde, işletme merkezi bulunmuyorsa kanuni ikametgâhında

¹⁹⁴ Aydemir, a.g.e., s.172

incelenmesi yazılı olarak istenir veya bu istek bir tutanak ile tespit edilir ve ilgili denetim elemanınca veya sigorta yoklama memurunca da teftiše elverişli bulunursa inceleme orada yapılır.

Defter ve belgeler Kanununun 132 nci maddesi gereğince 7201 sayılı Tebligat Kanununa göre yapılacak bildiri ile istenilebileceği gibi, işveren, işveren vekili, aracı veya sigortalıyı devir alan işveren ile düzenlenecek tutanakla da istenebilir.

Yapılacak tebligata rağmen 15 gün ya da haklı bir sebep ileri sürülerek yazılı istekte bulunulması veya bu durumun ilgililerin şahsen başvurusu ile bir tutanakla tespiti üzerine verilen mehil süresi içinde gösterilmeyen defter ve belgeler daha sonra ibraz edilirse gerekli inceleme yapılır. Ancak bu durumda ilgililer hakkında kanununun 140 ıncı maddesinin (d) bendindeki hüküm uygulanır.

İşveren, işveren vekili veya aracı tarafından haklı bir sebep ileri sürülerek istenilen mehil süresi, ilgili denetim elemanınca veya sigorta yoklama memurunca belirlenir ve ilgiliye bildirilir. Zamanaşımının söz konusu olduğu hallerde mehil süresine ilişkin istekler kabul edilmez.

Defter ve belgelerin gösterilmeyeceği, gösterilemeyeceği veya mevcut olmadığı işveren, işveren vekili, aracı veya sigortalıyı devir alan işveren tarafından yazılı olarak bildirildiği ya da bu durum ilgili denetim elemanınca veya sigorta yoklama memurunca bir tutanakla tespit edildiği takdirde, ilgililere süre verilmesi hususunda ayrıca tebligat yapılmaz.

Yukarıda belirtilen usul ve esaslara göre defter ve kayıt tutma ve ibraz etme yükümlülüklerine uymayan işveren veya işveren vekili, tutmakta zorunlu oldukları defter çeşidine göre idari para cezasının miktarı belirlenir.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Mahmut Çolak, "Sosyal Sigortalar Kurumu Uygulamaları Açısından Kayıt Geçersizliği Halleri Değerlendirilmesi ve öneriler", **Sosyal Güvenlik Dünyası**, Temmuz- Eylül 2000, s. 137

İşveren, tebligata rağmen kayıtları ibraz etmemiş veya ibraz etmekle beraber işyeri kayıtlarının yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara uygun olarak düzenlenmediği anlaşılırsa, kayıtlardaki geçersizlik halinin birden ziyade olup olmadığına bakılmaksızın 506 sayılı S.S.K.'nın 140/d maddesi gereğince, bilânço esasına göre defter tutmakla yükümlü olanlara aylık asgari ücretin on iki katı tutarında (b), diğer defterleri tutmakla yükümlü olanlara aylık asgari ücretin altı katı tutarında, (c), defter tutmakla yükümlü olmayanlara aylık asgari ücretin üç katı tutarında, idari para cezası verilir.

Ayrıca SSK'nın 140-d-son maddesi gereğince, Bu Kanunun 79 uncu maddesinin onüçüncü fıkrası uyarınca sigorta müfettişi tarafından veya 130 uncu maddesinin sekizinci fıkrasında belirtilen serbest muhasebeci mali müşavir ve yeminli mali müşavirlerce düzenlenen raporlara istinaden Kuruma bildirilmediği tespit edilen eksik işçilik tutarının mal edildiği aylardan dolayı aylık asgari ücretin üç katı tutarında bu hükmü ihlal eden işverene idari para cezası verilir.

Defter ve belgelerinin tümünü bu bentte belirtilen süre içinde ibraz etmekle birlikte, yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara uygun olarak düzenlemeyenlere, her bir geçersizlik hali için, ibraz edilmemesi üzerine uygulanan miktarları aşmamak kaydıyla aylık asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası verilir. İdari para cezası miktarı belirlenmesinde diğer suçlarda olduğu gibi 506 Sayılı SSK'nın 140/3 maddesi gereğince, 4857 sayılı İş Kanununun 39 maddesine göre sanayi kesiminde çalışan 16 yaşından büyük işçiler için yükümlülüğün yerine getirilmediği tarihte uygulanan asgari ücret esas alınarak hesaplanır.

F. Sigortalılara Ait Listeyi İşyerine Asmamak

SSK.nun 79.maddesinin 4447 sayılı Kanunla değişik dördüncü fıkrasına ve Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin 17 maddesine göre, işveren, sigortalıların isimlerini işyerinde, işyeri birden fazla ise her işyerinde

görebilecekleri yerlere asmak zorundadır.¹⁹⁶ Bu hükmün amacı, işçilerin kuruma kayıt edilip edilmediğinin, sigortalı olup olmadıklarını denetlemesinin sağlanmasıdır.

Kanun ve yönetmeliğin yüklediği bu yükümlülüğü yerine getirmeyen işverene 506 sayılı SSK'nın 140-e maddesi gereğince, bu kanunun 79 uncu maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen yükümlülüğü yönetmelikle belirlenen bir sonraki belgenin verilmesi gereken ayın başına kadarki süre içinde yerine getirmeyen işverene aylık asgari ücretin iki katı tutarında, idari para cezası verilir.

İdari para cezası miktarı belirlenmesinde diğer suçlarda olduğu gibi 506 Sayılı SSK'nın 140/3 maddesi gereğince, 4857 sayılı İş Kanununun 39 maddesine göre sanayi kesiminde çalışan 16 yaşından büyük işçiler için yükümlülüğün yerine getirilmediği tarihte uygulanan asgari ücret esas alınarak hesaplanır.

G. Sigortalının Sağlık İşlemlerine İlişkin Yükümlülükleri Yerine Getirmemek

Sosyal güvenliğin kapsamına giren en önemli unsurlardan biri de sağlık güvencesidir. Sigortalının, sağlık güvencesinden yararlanabilmesi için kurumun bu haktan yararlanmak için öngördüğü şartların yerine getirilmiş olması gerekir. Bu nedenle, 506 Sayılı SSK madde 90/1' göre İşveren, iş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık hallerinde, sigortalının kazancını ve prim ödeme gün sayılarını göstermek üzere, örneği Kurumca hazırlanacak belgeyi düzenleyerek sigortalıya vermekle yükümlüdür.

Maddenin ikinci fıkrasına göre de; İşveren, 35 ve 40 ıncı maddelerde öngörülen 120 günlük prim şartını yerine getirmiş olan sigortalının karısı ve geçindirmekle yükümlü olduğu çocukları ile sigortalı kadının geçindirmekle yükümlü olduğu kocası ve çocuklarının, hastalıkları halinde, sağlık yardımlarından yararlandırılmalarını sağlamak ve altı ay için

¹⁹⁶ Güzel, Okur, a.g.e., s. 177

geçerli olmak üzere prim ödeme gün sayılarını gösterir örneği Kurumca hazırlanacak belgeyi, talebi halinde, düzenleyerek sigortalıya vermekle yükümlüdür.

İşverenin, SSK.m.90 uyarınca öngörülen yükümlülüklerini Kurumca yapılan yazılı ihtarla rağmen üç gün içinde yerine getirmesi gerekmektedir. İşveren, anılan madde gereğini yerine getirmediği takdirde 506 Sayılı SSK'nın 140-f maddesi gereğince aylık asgari ücret tutarında idari para cezasıyla cezalandırılır.

İşverenin, idari para cezasıyla cezalandırılması, cezanın dayanağı olan SSK.m. 8, 9 ve 79. maddelerden doğan yükümlülüklerini ortadan kaldırmaz. Bu maddeden dolayı işverene ceza verilmesine rağmen işveren tarafından Kanunun getirdiği yükümlülük yine yerine getirilmez ise, ayrıca işverene aynı madde hükümlerine dayanılarak idari para cezası verilmesi de gerekir.¹⁹⁷

III. İDARİ PARA CEZALARININ UYGULANMASI VE ZAMANAŞIMI

İş Kanunu'nda olduğu gibi, Sosyal Sigortalar Kanunu'nda da bir konuda düzenleme bulunmaması halinde, hem Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesi hem de Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 20.05.2007 tarihli ve 5655 sayılı kanunla değişik 140 maddenin son fıkrası gereğince Kabahatler Kanunu'nun ilgili hükümleri uygulanacaktır.

A. İdari Para Cezalarının Uygulanması

1. İdari Para Cezalarının Miktarı

Sosyal Sigortalar Kanunu'nun idari ceza içeren 140. maddesine göre, idari para ceza miktarları, 4857 sayılı İş Kanununun 39 uncu

¹⁹⁷ Aslanköylü, **a.g.e.**, s. 1035

maddesine göre sanayi kesiminde çalışan onaltı yaşından büyük işçiler için fiilin olduğu tarihte uygulanan asgari ücret esas alınarak belirlenir.

Hemen belirtmek gerekir ki, bu şekilde belirlenen para cezaları “nisbi para cezası” olarak nitelendirilmektedir.¹⁹⁸ İş Kanunu’nda belirlenen idari para cezaları ise maktu niteliktedir. Bu nedenle İş Kanunu’nda düzenlenen idari para cezalarının tesbitinde her yıl için Kabahatler Kanunu’nun 17. maddesi gereğince yeniden değerlendirme oranına göre artırım yapılması gerekmektedir. 506 sayılı kanunda ise idari para cezalarının tesbitinde yeniden değerlendirme ilişkin hüküm bulunmadığından, bu kanunun 140/son ve Kabahatler Kanunu’nun 3. maddesi gereğince Kabahatler Kanunu uygulama alanı bulacaktır. Bu kanunu 17. maddesinin 7. fıkrasının son cümlesine göre, yeniden değerlemeye ilişkin hükümlerin nisbi nitelikteki idari para cezalarına uygulanmayacağı belirtilmiştir. Bu hükümden dolayı, Sosyal Sigortalar Kanunu’nda düzenlenen idari para cezaları suçun işlendiği tarihte belirlenmiş olan asgari ücrete göre cezanın miktarı belirlenecek, yeniden değerlendirme oranı ise dikkate alınmayacaktır.

Sosyal Sigortalar Kanunu’nda düzenlenen idari para cezaları miktarında asgari ücret tutarı esas alınan asgari ücret, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı çalışma genel müdürü veya yardımcısı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı iş sağlığı ve güvenliği genel müdürü veya yardımcısı, Devlet İstatistik Enstitüsü Ekonomik İstatistikler Dairesi başkanı veya yardımcısı, Hazine Müsteşarlığı temsilcisi, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığından konu ile ilgili dairenin başkanı veya yetki vereceği bir görevli, bünyesinde en çok işçiyi bulandıran en üst işçi kuruluşunun değişik işkolları için seçeceği beş temsilci ve bünyesinde en çok işvereni bulandıran işveren kuruluşunun değişik işkolları için seçeceği beş temsilciden oluşan Asgari Ücret Tespit Komisyonu aracılığı ile en geç iki yılda bir belirlenecektir. Komisyon kararları kesindir ve Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girer.

¹⁹⁸ Meran, a.g.e., s. m62-63

2. İdari Para Cezalarını Vermeye Yetkili Makam

İdari yaptırım kararı verme yetkisine ilişkin düzenleme Kabahatler Kanunu'nun 22. maddesinde yer almıştır. Buna göre; kabahat teşkil eden bir fiilin işlenmesi dolayısıyla idari yaptırım kararı vermeye yetkili olanlar, ilgili kanunda açıkça gösterilen idari kurul, makam veya kamu görevlileridir. Kanunda açık hüküm bulunmayan hallerde ilgili kamu kurum ve kuruluşunun en üst amiri bu konuda yetkili kılınmıştır.

Kanunun bu hükmü gereğince 506 sayılı kanunda düzenlenen idari para cezalarına karar verme yetkisinin hangi makama ait olduğunu tesbit etmek amacıyla aynı kanun hükümlerine bakmak gerekecektir. Bu kanunda açık bir hükmün bulunmadığı görülmektedir. Bu durumda Kabahatler Kanunu'nun 22. maddesinde belirtilen makamlar idari para cezasının vermeye yetkilidirler. Buna göre, 506 sayılı kanunda düzenlenen idari para cezalarına karar verme yetkisi SSK il müdürlüklerinin en üst amirine aittir.

Ayrıca 5326 sayılı kanununun 23/2 maddesine göre; Bir suç dolayısıyla başlatılan soruşturma kapsamında bir kabahatin işlendiğini öğrenmesi halinde Cumhuriyet savcısı durumu ilgili kamu kurum ve kuruluşuna bildirebileceği gibi, kendisi de idari yaptırım kararı verebilir.

Yine aynı kanunun 24 maddesine göre de; kovuşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde mahkeme tarafından idari yaptırım kararı verilir.

3. İdari Para Cezalarını Uygulama Usulü

Bölge Müdürlüğü idari para cezasına karar verirken, keyfiliğin önlenmesi, failin tatmini ve yapılacak itirazda denetiminin kolaylaştırılması bakımından, idari suçun neden ibaret olduğunu ve bunun delillerini verilen idari para cezasının miktarını ve kararın verilmiş usulleri açıkça göstermek zorundadır.

Burada da 5326 sayılı Kabahatler Kanunu uygulama alanı bulacaktır. Bu kanunun idari cezaların uygulanmasına ilişkin düzenlemeler içeren 25. maddesine göre; İdari yaptırım kararına ilişkin tutanakta; hakkında idari yaptırım kararı verilen kişinin kimlik ve adresi, İdari yaptırım kararı verilmesini gerektiren kabahat fiili, bu fiilin işlendiğini ispata yarayacak bütün deliller, karar tarihi ve kararı veren kamu görevlilerinin kimliği, açık bir şekilde yazılır. Tutanakta, ayrıca kabahati oluşturan fiil, işlendiği yer ve zaman gösterilerek açıklanır. Aynı kanunun 26. maddesine göre de İdari yaptırım kararı, 11.2.1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre ilgili kişiye tebliğ edilir. Tebligat metninde bu karara karşı başvurulabilecek kanun yolu, mercii ve süresi açık bir şekilde belirtilir.

4. İdari Para Cezasının Tahsili

Tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ödenmeyen idarî para cezaları, bu Kanunun 80 inci maddesi, yani prim alacaklarının tahsiline ilişkin hükme dolayısıyla İş Kanunu'nda olduğu gibi 21.7.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilir. İdarî para cezalarının, Kuruma itiraz ve yargı yoluna başvurulmaksızın tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde peşin ödenmesi halinde, bunun dörtte üçü tahsil edilir. Peşin ödeme, idarî para cezasına karşı kanun yoluna başvurma hakkını etkilemez.

Üzerinde durulması gereken bir konu da zamanında ödenmeyen idari para cezalarına gecikme zammı uygulanıp uygulanmayacağına ilişkindir. İş Kanunu'na ilişkin açıklamalarda belirttiğimiz üzere idari para cezasına gecikme zammı uygulanamaz.

B. İdari Para Cezalarında Zamanaşımı

Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 140 inci maddesinin beşinci fıkrasında, "Fiilin işlendiği tarihten itibaren beş yıl içinde tebliğ edilemeyen idari para cezaları zamanaşımına uğrar." hükmü yer almaktadır. Bu düzenlemeden 506 sayılı kanunun tahakkuk zamanaşımını düzenlediği, tahsil

(yerine getirme) zamanaşımını düzenlemediği, görülmektedir. Bu durumda, özel kanunun niteliği gereğince 506 sayılı kanunun uygulanacaktır. Tahsil zamanaşımı konusunda ise, Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesi gereğince, bu kanunun zamanaşımını düzenleyen 21. maddesi uygulanacaktır.

1. Zamanaşımı Süreleri:

Yukarıda belirtildiği üzere 506 sayılı kanunda düzenlenen idari para cezalarında, tahakkuk ve tahsil zamanaşımı olmaz üzere İki çeşit zamanaşımı süresi vardır.

a. Tahakkuk Zamanaşımı

Kanunda geçen "fiilin işlendiği tarih" ifadesinden kasıt, idari para cezasına konu olan suçun işlendiği tarihtir. Başka bir ifade ile, 506 sayılı Kanunda öngörülen yükümlülüklerini yerine getirmeyenler, idari para cezasına mesnet teşkil eden fiili, sözkonusu yükümlüklerini yerine getirmeleri gereken sürenin son günü itibariyle işlemiş sayılmaktadırlar.

Örneğin, Özel sektör işverenince düzenlenen 2006/Nisan ayına ilişkin aylık prim ve hizmet belgesinin 25.08.2006 tarihinde SSK'ya verildiği ve ilgili ünitece işleme alınmasına karar verildiği varsayıldığında, sözkonusu prim belgesine ilişkin idari para cezasına konu fiil, belgenin verilmesi gereken sürenin son günü olan 31.05.2006 tarihinde işlenmiş sayılacaktır ve zamanaşımı bu tarihte işlemeye başlayacaktır.

İdari para cezalarının tahakkuk edebilmesi için öncelikle tebliğ edilmesi gerektiğinden, 506 sayılı Kanunda öngörülen yükümlülüklerini yerine getirmeyenlere uygulanacak idari para cezalarının, kanunda öngörüldüğü üzere, en geç fiilin işlendiği tarihten itibaren beş yıl içinde ilgililere tebliğ edilmesi gerekmektedir.

Örneğin 1996/Ocak ila 1998/Kasım ayına ilişkin hizmetlerinin SSK'ya bildirilmediği 16.01.2007 tarihli mahkeme ilamından anlaşılan bir sigortalıya ilişkin prim belgelerinin, 14.03.2007 tarihinde SSK'ya verildiği

varsayıldığında, bahse konu prim belgelerine yasal verilmesi gereken sürenin sonundan itibaren 5 yıldan fazla süre geçmiş olması nedeniyle idari para cezası uygulanması mümkün değildir.

b.Yerine Getirme Zamanaşımı Süreleri

Yerine getirme zamanaşımı ise, idari cezanın kesinleşmesinden itibaren başlayan ve o tarihten itibaren verilen cezanın yerine getirilebileceği en son tarihi belirleyen süreyi ifade eder.

Ellibin Türk Lirası veya daha fazla idari para cezasına karar verilmesi halinde yedi, Yirmibin Türk Lirası veya daha fazla idari para cezasına karar verilmesi halinde beş, Onbin Türk Lirası veya daha fazla idari para cezasına karar verilmesi halinde dört, Onbin Türk Lirasından az idari para cezasına karar verilmesi halinde üç yıl olarak belirlenmiştir.(m.21)

2. Zamanaşımının Başlaması ve Sonuçları

Zamanaşımı süresi, kabahate ilişkin tanımdaki fiilin işlenmesiyle veya neticenin gerçekleşmesiyle işlemeye başlar. Kabahati oluşturan fiilin aynı zamanda suç oluşturması halinde suça ilişkin dava zamanaşımı hükümleri uygulanır.

Yerine getirme zamanaşımının dolması halinde idari para cezasına veya mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin karar artık yerine getirilemez. Zamanaşımı süresi, kararın kesinleşmesi tarihinden itibaren işlemeye başlar. Kanun hükmü gereği olarak idari yaptırımın yerine getirilmesine başlanamaması veya yerine getirilememesi halinde zamanaşımı işlemez.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Karagülmez, **Suç olmaktan çıkarma**, s.265

V. BÖLÜM

İŞ KANUNU VE SOSYAL SİGORTALAR KANUNU'NDA DÜZENLENEN İDARİ PARA CEZALARINA KARŞI YARGI YOLU (İTİRAZ)

İdari para cezalarına itiraz konusunda her iki (İş ve Sosyal Sigortalar Kanunu) kanunda ortak hükümler bulunduğundan bu bölümde her iki kanun açısından birlikte açıklama yapılacak, ancak farklılık oluşturan kısımlar ayrıca belirtilecektir.

I. YARGI YOLUNA BAŞVURMA HAKKI

Hukuk Devletinin özünü, devletin hukuka bağlılığı, devlet adına işlem yapan organların hukuk kuralları çerçevesinde işlem ve fiiller yapabilmesi oluşturmaktadır. Hukuk Devletinin şartlarından biri de temel hak ve özgürlüklerin, kolaylıkla değiştirilemeyen metinler olan Anayasalarda güvence altına alınması, idarenin hukuka bağlılığının sağlanması, hukuki denetime tabi olması başka bir ifadeyle yargı yoluyla denetlenmesidir.

İdarenin yargısal denetimi, devletin gücü karşısında, ferdin İdare karşısındaki zayıflığı ve bu nedenle korunması gerektiği düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Yargısal denetim, fertlere mahkemeler önünde dava açmak suretiyle, idarenin hukuka uygun davranmasını sağlamaktadır. Dava açma imkânı kullanılarak, yapılan işlem ve eylemin, yetki, şekil, konu, amaç ve sebep yönlerinden hâkim tarafından hukuka uygunlukları denetlenmekte ve idare, hukuka uygun davranmaya zorlanmaktadır.²⁰⁰

Anayasanın; 125/1,19,36–40,74,138,143 ve 144. maddeleri hak ve özgürlüklerin yargı önünde korunmasına ilişkin anayasal çerçeveyi çizmektedir. Bu maddelerden birlikte değerlendirilmesinden, İdarenin işlem ve fiillerinden dolayı zarara uğradığını, hak ve özgürlüğün ihlal edildiğini ileri

²⁰⁰ Mahmutoğlu, a.g.e., s. 155 vd.

süren kişi, işlemlerin iptali için uyuşmazlığın yargı önüne çözümlenmesini isteyebilir

125. maddenin birinci fıkrasına göre, “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” Maddenin 4. fıkrasına göre ise, “yargı yetkisi idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır” denilerek idari işlemlere karşı yargısal yollara başvurmanın kapsamı belirtilmiştir.

İdari işlemin, idarenin tek taraflı irade açıklamasıyla hukuki sonuç doğuran işlem²⁰¹ olduğu, bir idari işlemin dava konusu olabilmesi için ise, kesin ve yürütülmesi zorunlu, sonuç doğurucu bir işlem niteliğinde olduğu göz önüne alındığında, verilen idari para cezalarının bir idari işlem olduğu ortadadır. Anayasa Mahkemesi de yakın tarihli bir kararında,²⁰² idari cezaları, “...idare hukuku esaslarına göre tesis edilen bir işlem” olarak nitelendirirken idari yaptırımların idari işlem olduğunu vurgulanmıştır.

Yukarıda sayılan anayasal haklar doğrultusunda, idari işlem niteliğinde olan idari para cezalarına karşı, idari para cezası yükümlüsüne, hem İş Kanunu’nda (m. 108/2) hem de Sosyal Sigortalar Kanunu’nda (m.140/4) itiraz hakkının tanındığını görmekteyiz.

II. YETKİLİ VE GÖREVLİ MAHKEME

A. Yetkili Mahkeme

Yetki, görevli mahkemelerden hangisinde davanın açılacağını belirtir. Bir başka ifadeyle, davanın coğrafi yönden ülkenin neresindeki yargı (il, ilçe) yerinde görüleceğini gösterir.

Yetkili mahkeme konusu İdari Yargılama Usul Kanunu’nda açık bir şekilde düzenlenmiştir. İdari cezalara ilişkin genel hükümler öngören

²⁰¹ Şeref Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, Ankara 2001, s. 137; Günday, **a.g.e.**, s. 112 vd.

²⁰² AYM., T.1.3.2006,E.2005/108,K. 2006/35, R.G, T.22.07.2006, S.26236

Kabahatler Kanunu'nda ise, idari para cezasına ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiş, ancak itirazı inceleyen mahkemenin yetkisizlik kararı verebileceğini öngörmüştür (m.28/1-a).

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 32. maddesine göre, göreve ilişkin hükümler saklı kalmak ve İYUK ya da özel bir kanunla açıkça gösterilmiş olmadıkça yetkili idare mahkemesi, uyuşmazlık konusu "idari işlem veya idari sözleşmeyi yapan idari merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesidir."

Kabahatler Kanunu'nda yetki konusunun düzenlenmediğine yukarıda değinmiştik. Bu kanunun 27. maddesinde sulh ceza mahkemesinin yetkili olduğu belirtildiğinden ve bu mahkemenin yargılamasında, Ceza Muhakemesi Kanunu hükümlerinin uygulandığı ve aynı kanunun 28/5 maddesinin "Ceza Muhakemesi Kanununun tanıklığa, bilirkişi incelemesine ve keşfe ilişkin hükümleri, bu başvuru ile ilgili olarak da uygulanır." yetki sorununun, kıyas yoluyla CMK'nın yetki konusunu düzenleyen 12. maddesine göre çözümlenmesi gerektiği sonucuna varabiliriz. CMK'nın sözü edilen maddesine göre, davaya bakma yetkisi suçun işlendiği yer mahkemesidir. Kıyas yoluyla idari cezaya (kabahate) karşı yapılan itiraza (başvuruya) bakma görevinin idari suçun işlendiği yer sulh ceza mahkemesinin yetkili olduğu sonucuna varabiliriz.

B.Görevli Mahkeme

Görev bir davanın hangi yargı merciinde görüleceğini ve o yargı mercii içinde hangi mahkeme tarafından karar verileceğini ifade eder.²⁰³ Başka bir ifadeyle; davanın, adli, idari ve askeri yargı mercilerinden hangisinde ve daha özeldir bu yargı mercilerin yargı örgütü içindeki hangi mahkemede görüleceğini ifade eder.

²⁰³ Gözübüyük, a.g.e., s.351

İş ve Sosyal Sigortalar Kanun'larında düzenlenen idari para cezalarına karşı itiraza bakma görevi konusunda son dönemde tam bir karmaşa yaşanmıştır. Gerek 4857 sayılı İş Kanunu'nda (m.108/2) gerekse, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nda itiraz mercii olarak idare mahkemesi gösterilmişti. 1.6.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, yukarıda ifade edildiği üzere idari para ceza içeren bütün idari cezalarını kabahat kabul etmiş (m.2), ayrıca bu kanunun diğer kabahatlere de uygulanacağını (m.3) öngörmüştür. İdari cezaya ilişkin itirazın da sulh ceza mahkemesine (m.27/1) başvurmak suretiyle yapılacağı hükmünü getirmiştir. 4857 Sayılı İş Kanunu'nda düzenlenen idari para cezası içeren hükümler, bu kanun karşısında kabahate dönüşmüştür. Bu durumda itiraz konusunda hangi mahkemenin görevli ve yetkili olduğu konusunda belirsizlik ortaya çıkmıştır. Adli, idari ve askeri yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözmeye yetkili Uyuşmazlık Mahkemesi'nin kararında²⁰⁴ da belirtildiği üzere, Kabahatler Kanunu'nun yukarıda belirtilen hükümleri dikkate alındığında, kanunlarda idari para cezasını gerektiren idari suçlar kabahate dönüşmüştür. Bu sebeple idari para cezalarına karşı yapılacak itiraz ve başvurulara Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesi gereğince bakma görevi sulh ceza mahkemesine ait bulunmaktaydı. Bu hükümle uyumlu olması açısından 506 sayılı kanunun

²⁰⁴ "1.6.2005 tarihinde 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesi karşısında, bu Kanunun diğer kanunlarda düzenlenen idari yaptırımlar ile bunlara karşı yapılacak itirazlara ilişkin görev hükümleri üzerindeki etkisinin incelenmesi gerekmiştir. Anılan Kanun'un 2. maddesinde, "kabahat" deyiminden, kanunun karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlığın anlaşılacağı; 16. maddesinde, kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımların "idari para cezası" ve "idari tedbirlerden ibaret bulunduğu; "idari tedbirlerin de mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler olduğu belirtilmiştir. Kabahatler Kanunu'nun "Genel kanun niteliği" başlıklı 3. maddesinde, "Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır." denilmiş olup; bu Kanun'un genel hükümleri arasında yer alan 27. maddesinin (1) numaralı bendinde, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabileceği öngörülmüştür. Buna göre, Kabahatler Kanunu'nun belirlediği ilke ve esaslara uyan diğer kanunlardaki idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırımlara karşı yapılacak itirazlarda sulh ceza mahkemesi genel görevli kılınmıştır." (U.M. T.21.11.2005, E.2005/76, K. 2005/102) (Erişim) www.adalet.org, 30 Nisan 2006

140. maddesinin 4. fıkrası 5454 sayılı kanunun 5. maddesiyle değiştirilmiş ve itiraz mercii olarak sulh ceza mahkemesinin görevli olduğu belirtilmiştir.

İtiraz (başvuru) yolunu değiştiren temel madde olan Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesi Anayasa Mahkemesi tarafından 01.03.2006 tarihinde, "Anayasa'nın 125 maddesinin birinci fıkrasında, "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır"; 140. maddesinin birinci fıkrasında, "Hâkimler 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 merciiine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunda gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar" denilmektedir. Bu kurallara göre, Anayasa'da idarî ve adlî yargının ayrılığı kabul edilmiştir. Bu ayrım uyarınca idarenin kamu gücü kullandığı ve kamu hukuku alanına giren işlem ve eylemleri idarî yargı, özel hukuk alanına giren işlemleri de adli yargı denetimine tâbi olacaktır. Buna bağlı olarak idarî yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adlî yargının görevlendirilmesi konusunda yasa koyucunun 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.”²⁰⁵ Gerekçesiyle iptal edilmiştir.

Kanaatimizce, Anayasa Mahkemesi'nin idari para cezasını uygulayan makama bakarak ve idari para cezası kararını idari bir işlem kabul edip, itiraz konusunda idare mahkemesinin görevli olduğuna hükmetmesine ilişkin kararı yerinde değildir. İptal gerekçesinde, idari-adli yargı ayrımına dayanması, bundan başka, idari suçları (kabahatleri) az vahim çok vahim şeklinde ayrıma tabi tutması ve buna göre, idare yada sulh ceza mahkemesinin görevli olduğunu tayin etmesi yerinde değildir. Öncelikle belirtelim ki, Anayasa'da adli-idari yargı ayrımı olduğu bir gerçektir. Ancak, salt bu ayrımdan yola çıkarak iptal kararı verilmesi mümkün değildir. Sözü edilen kararda “...idarî yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adlî yargının görevlendirilmesi konusunda yasa koyucunun geniş takdir hakkının bulunduğu söylemek olanaklı değildir.” İbaresini kullanılmıştır. Kararın dayanağı olan bu ibareden kararın gerekçesinin ne kadar subjektif olduğu ve hukuki temelden yoksun olduğunu açıkça göstermektedir. Eğer idari para cezasına ilişkin karar, idari işlemse ki öyledir. Bu takdirde, idari para cezalarına karşı hiçbir itiraza, idare mahkemesinden başka bir mahkemenin bakması mümkün değildir. Oysa Anayasa Mahkemesi, Kabahatler Kanunu'nun idari para cezasına karşı başvuru yolunu düzenleyen 27. maddesinin iptaline ilişkin itirazı reddetmiştir.²⁰⁶ Bu nedenle, idari suçun (kabahatin) az yada çok vahim olduğu şeklinde bir kıstasla değerlendirme yapılarak buna göre görevli mahkemenin tesbiti yerinde değildir.

Bir diğer nokta da yine adli-idari yargı ayrımına ilişkin olarak idari işlemlere karşı, sadece idari yargının görevli olduğunu belirten gerekçedir. Bilindiği üzere hukukumuzda idari işlem kabul edilen birçok uyuşmazlığın adli yargı mahkemelerinde görülüşü bir gerçektir. Örneğin çalışmamızı da

²⁰⁵ AYM., T.01.03.2006,E.2005/108,K. 2006/35, R.G, T.22.07.2006, S.26236

²⁰⁶ AYM., T.12.04.2006,E.2006/58,K. 2006/50, R.G, T. 01.09.2006, S.26276

ilgilendiren Sosyal Sigorta hukukuna ilişkin davalar bütün davalar adli yargı mahkemelerinde görülmektedir. aynı şekilde, kamulaştırmaya ilişkin davalar da yine adli yargı mahkemelerinde görülmektedir. Bu gerekçelerle, Anayasa Mahkemesi'nin, yasama organının takdirine müdahale eden bu kararının isabetli olmadığı kanaatindeyiz.

Anayasa Mahkemesi, iptal edilen 3. maddenin doğuracağı hukuki boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte gördüğünden, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince iptal hükmünün, kararın resmi gazete'de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine, karar vermiştir.

Bu iptal kararı dikkate alınarak, Kabahatler Kanunu'nun söz konusu 3. maddesi 5560 sayılı kanunun 31. maddesiyle, "bu kanunun; idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde, diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında, uygulanır. " şeklinde değiştirilmiştir.

Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 140/4 maddesi ise, yine Anayasa Mahkemesi tarafından, benzer bir gerekçeyle "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, 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."²⁰⁷ Denilmek suretiyle iptal edilmiştir. İptal kararından sonra Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 140/4

²⁰⁷ AYM., T.04.10.2006,E.2005/75,K. 2006/99, R.G, T.06.04.2006, S.26485

maddesi 5565 sayılı kanunla, "...kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurabilirler." Şeklinde değiştirilmiştir.²⁰⁸

Kabahatler Kanunu ile Sosyal Sigortalar Kanunu'nun, değiştirilmesinin sonucu olarak, gerek İş Kanunu'nun 108/2 maddesinde itiraz mercii olarak, gerekse Sosyal Sigortalar Kanunu'nda itiraz mercii olarak idare mahkemelerinin yetkili olduğu konusu açıklığa kavuşmuştur. Nitekim Uyuşmazlık Mahkemesi İş Kanunu'ndan dolayı verilen idari para cezalarına karşı yapılan itiraza bakma görevinin idare mahkemelerine ait olduğuna karar vermiştir.²⁰⁹

Kanunlarda yapılan değişiklikler ve Uyuşmazlık Mahkemesi'nin görev uyuşmazlığını çözen kararından sonra artık İş ve Sosyal Sigortalar Kanun'larında düzenlenen idari suçlardan dolayı verilen idari para cezalarına karşı itirazın hangi mahkemede yapılması gerektiği konusunda ihtilaf kalmamıştır. Sözü edilen cezalara karşı yetkili idare mahkemesinde itiraz edilebilir.

III. İTİRAZ ŞARTLARI SÜRESİ VE YARGILAMA USULÜ

A. İtiraz Şartları

Bilindiği üzere; idare mahkemesinde iki tür dava mevcuttur. Birincisi iptal davası, ikincisi ise, tam yarı davasıdır. İptal davası, idare tarafından karar verilen bir idari işlemin, idari yargı organları tarafından iptal edilmesini sağlayan bir dava türüdür. Tam yargı davası ise, idarenin eylem ve işlemlerinden doğan zararın tazmini için idari yargı organlarında açılan dava türüdür. Bu iki dava türü karşılaştırıldığında, idari para cezalarına karşı yapılacak itiraz iptal davası olarak açılmalıdır. Çünkü yapılacak olan itirazda,

²⁰⁸ Işıklı İbrahim, "SSK İdari Para Cezalarına İtiraz yine Değişti", (Erişim) <http://www.muhasabenet.net/>, 10 Temmuz 2007

²⁰⁹ U.M. T.04.06.2007, E.2006/145, K. 2007/111, R.G, T.21.07.2007, S.26589

idari bir işlemle verilen idari para cezanın ortadan kaldırılması ve işlemin iptali talep edilecektir.²¹⁰

İptal davasına ilişkin şartlar şunlardır: Öncelikle iptal davası, idari bir işleme karşı açılabilir. İptali istenen işlem icrai olmalı, bir başka deyişle, kişiler hakkında hukuki sonuçlar doğurabilecek nitelik taşımalıdır. Bunun yanında, bir menfaatin ihlal edilmiş olması ve son olarak kararın nihai olması, bir bu karara karşı başka bir başvuru yolunun bulunmaması gerekir.²¹¹

İptal davası, idarenin hukuka aykırı kararlar almasını önleyerek, hukuk kurallarına bağlılığını sağlamak ve hukuka aykırılığı saptanan idari işlemleri, yapıldıkları tarihten itibaren ortadan kaldırarak hukuk düzenini koruma amacını taşır.²¹²

İptal davasının sübjektif şartları ise, şunlardır: Yargı organına başvurmak ve menfaat ihlali şartıdır. İptal davası, sadece idari işlemde menfaati ihlal olunanlar tarafından açılabilir.

Sosyal Sigortalar Kanunu'ndan dolayı verilen idari para cezasına ilişkin itiraz yapılmadan önce bu kanunun 140/4 maddesi gereğince idari para cezasının tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde SSK'nın ilgili ünitesine itiraz etmeleri gerekmektedir.²¹³ İş Kanunu açısından böyle bir başvuru yolu ve şartı öngörülmemiştir.

B. İtiraz Süresi

İtiraz ilişkin iptal davasında bir diğer şart ise süreyle ilgilidir. Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay'da ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür (İYUK. m. 7). İş Kanunu'nda itiraz etme süresi 7 gün olarak belirlenmiştir

²¹⁰ Oğurlu, **a.g.e.**, 151 vd.

²¹¹ Gözübüyük, **a.g.e.**, s.137

²¹² Oğurlu, **a.g.e.**, s. 151

²¹³ Cahit Evcil, "İdari Para Cezalarına İtiraz Edilmemesi Halinde İdare Mahkemesine Başvurma", (Erişim) <http://www.legalisplatform.net/makale>, 24 Nisan 2006

(m.108/2). Aynı şekilde Sosyal Sigortalar Kanunu'nda da itiraz için özel bir süre öngörülümüştür. Bu kanunun 140/4 maddesi gereğince, SSK'nın ilgili ünitesi tarafından idari para cezasına yapılan itirazın reddine ilişkin kararın tebliğinden itibaren 30 gün içinde idare mahkemesine başvurulması gerekmektedir. İYUK'un 7.maddesinin hükmü gereğince, İş Kanunu'ndan dolayı verilen idari para cezalarına karşı 7 gün, Sosyal Sigortalar Kanunu'ndan dolayı verilen idari para cezalarına karşı ise 30 gün içinde dava açılması gerekmektedir. Bu süreler hak düşürücü nitelikte sürelerdir.

C. Yargılama Usulü

İdari para cezasına karşı yapılacak itiraza ilişkin dava, idare mahkemesi başkanlıklarına hitaben yazılmış imzalı dilekçelerle açılır. Dilekçelerde; tarafların ve varsa vekillerinin veya temsilcilerinin ad ve soyadları veya unvanları ve adresleri, davanın konu ve sebepleri ile dayandığı deliller, davaya konu olan idari işlemin yazılı bildirim tarihi, uyuşmazlık konusu miktar, gösterilir. Dava konusu kararın ve belgelerin asılları veya örnekleri dava dilekçesine eklenir. Dilekçeler ile bunlara ekli evrakın örnekleri karşı taraf sayısından bir fazla olur.

Dilekçeler ve savunmalar ile davalara ilişkin her türlü evrak, idare mahkemesi başkanlığına veya ilgili mahkemeye gönderilmek üzere idare veya vergi mahkemesi başkanlıklarına, idare veya vergi mahkemesi bulunmayan yerlerde asliye hukuk hâkimliklerine veya yabancı memleketlerde Türk konsolosluklarına verilebilir.

IV. İPTAL DAVASINA KARŞI KANUN YOLLARI

İdare mahkemesi, davanın değerine göre ya heyet halinde yada tek hakimle davayı görüp sonuçlandırabilir.²¹⁴ 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun 7. maddesine göre 1.000 YTL'yi aşmayan dava ve

²¹⁴ Kaan Varlakman, "Bölge İdare Mahkemelerinin Görevleri", (Erişim) <http://www.hukuki.net/hukuk>, 10 Temmuz 2006

işlerin tek hakim tarafından sonuçlandıracağı öngörmüştür. Söz konusu maddede yer alan parasal sınırlara ilişkin, 4577 sayılı kanunun 4. maddesiyle değişiklik yapılmıştır buna göre; "...tek hâkimle çözümlenecek davalara ilişkin 7 nci maddesindeki parasal sınırlar; her takvim yılı başından geçerli olmak üzere, önceki yılda uygulanan parasal sınırların, o yıl için 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca Maliye Bakanlığınca her yıl tespit ve ilân edilen yeniden değerlendirme oranında artırılması suretiyle uygulanır. Bu şekilde belirlenen sınırların onmilyon lirayı aşmayan kısımları dikkate alınmaz." Bu değişikliğe yeniden değerlendirme oranının uygulanması sonucunda, söz konusu parasal sınır 2007 yılı için 6370 Türk Lirası'dır.

Aynı kanunun 8. maddesine göre, tek hakim tarafından verilen kararlara bölge idare mahkemesine itiraz kanun yolu açıktır. Bu durumda verilen para cezası miktarı 2007 yılı için 6.370 YTL'yi aşmıyorsa itiraz kanun yoluna, aşmıyorsa Danıştay'a temyiz (İYUK.m.46) yoluna başvurulabilir. Ancak İş Kanunu'nun 108/2 maddesi gereğince idare mahkemesinin itiraz üzerine vereceği kararın kesin olduğu belirtildiğinden, bu açıklamalar sadece Sosyal Sigortalar Kanunu için geçerlidir. Yani 506 sayılı kanundan kaynaklanan idari para cezalarına karşı itiraz üzerine verilen idare mahkemesi tarafından verilen karara, idari para cezasının miktarına göre, ya itiraz yada temyiz kanun yoluna başvurulabilir.

SONUÇ

“İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda düzenlenen idari suç ve cezalar” konulu VI bölüm halinde yapılan tez çalışmasında; ilk bölümde ele alınan idari cezaların özellikle, ceza kararının verilme usulü ve cezayı uygulayan makam açısından idari işlem özelliği taşıdığı dolayısıyla idare hukuku alanında değerlendirilebileceği, yaptırım olma vasfı, cebren icra edilme özellikleri de dikkate alındığında ise ceza hukukunu ilgilendiren yönleri olduğu, bu konuda Yargıtay ve Danıştay kararlarına bakıldığında, ceza hukukunun kavramları olan “Kanunsuz suç ve ceza olmaz”, (A.Y m.38 ve TCK m.2). Fiilin işlendiği tarihten sonra daha lehe kanunun yürürlüğe girmesi halinde gündeme gelen “Lehe Kanununun Uygulanması” (TCK.m.7/3) ilkelerine sık sık başvurulduğu bu yönleriyle idari ceza hukukunun karma bir hukuk dalıdır.

01.06.2005 tarihinde yürürlüğe giren Kabahatler Kanunu'nun İtiraz (başvuru) yolunu etkileyen 3. maddesinin Anayasa Mahkemesi'nin T.01.03.2006, E.2005/108,K. 2006/35 sayılı kararıyla iptal edilmesi üzerine 5560 sayılı kanunla değiştirilmiştir. Aynı şekilde 5565 sayılı kanunla da 506 sayılı kanunun değiştirilmiştir. Bu değişiklikler sonucunda idari para cezaya karşı, idare mahkemesine itiraz edilmesi gerekmektedir. Bu düzenlemeler yerinde değildir. İdari cezalara karşı itirazlara bakmak üzere ya özel ihtisas mahkemelerinin kurulması ya da şu an itibariyle ülkemiz yargı örgütü içerisinde idari suçun ilgili olduğu kanuna göre ihtisaslaşmış mahkemelerin itiraza bakma konusunda görevlendirilmesi gerekir. Böyle bir mahkemenin kurulması günümüz şartlarında pek mümkün görülmemektedir. Bu durumda idari suçun (kabahat) ilintili olduğu hukuk normu dikkate alınarak, günümüz yargı örgütü içerisinde idari suça göre ayrı ayrı ihtisaslaşmış mahkemelerin görevli kılınması yerinde olacaktır. Örneğin, İş ya da Sosyal Güvenlik Hukuku'nda düzenlenen idari suçlardan dolayı verilen cezalarda İş Mahkemeleri²¹⁵, İmar Hukuku'ndan kaynaklanarlarda ise, idare mahkemesi

²¹⁵ Ali Şahin Akbulut, **İş Hukukunda İdari Para Cezaları**, Ankara, s. 123

görevlendirilmelidir. Çünkü idari suçun unsur ve şartları ilgili kanundaki diğer kurum ve kavramlarla ilintili olmaktadır. Bu nedenle idari cezanın hukuka uygunluğunun denetiminde bu kurum ve kavramlara başvurmak gerekli olmaktadır. İş Kanunu'ndan kaynaklanan idari para cezalarına itiraz halinde, idari cezanın temelini oluşturan kavramlar bilinmeden, açıklanmadan isabetli bir karar verilmesi mümkün değildir. Bu bakımdan idare mahkemesi hâkiminin bu konuda yeterli olduğunu söylemek pek mümkün görülmemektedir. Bundan dolayı, idari cezaya karşı hukuk devletinin gereği olarak öngörülen yargı yolunun açıklığı ilkesinden beklenen amaca ulaşamayacaktır. Sonuç olarak, idari cezalara karşı itirazlara bakmak üzere ya özel ihtisas mahkemeleri kurulmalı ya da şu an itibariyle ülkemiz yargı örgütü içerisinde idari suçun ilgili olduğu kanuna göre ihtisaslaşmış mahkemeler görevlendirilmelidir.

İş kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanunu'nda düzenlenen idari para cezalarının işçiyi koruma amacını taşıdığı, para cezalarının miktarlarının caydırıcılık açısından yeterli olduğu, enflasyon karşısında zamanla cezaların değerini yitirmemesi için 1988 tarihinden beri 1475 sayılı İş Kanununda olduğu gibi her yıl Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen "yeniden değerlendirme" oranında artırılmasının isabetli olduğu, işçinin korunması amacına ulaşılmasının, konulan kanun ve yönetmelik hükümlerinin kağıt üzerinde kalmamasının gerektiği, tavizsiz, ayırım gözetmeksizin herkese uygulanmasıyla mümkündür.

KAYNAKÇA

- AKBULUT Ali Şahin; **İş Hukukunda İdari Para Cezaları Ankara 2007**
- AKTAY A.Nizamettin, ARICI Kadir, SENYEN/Kaplan E. Tuncay; **İş Hukuku**, Ankara 2006,
- AKTÜRK Bora; <http://www.hukukcu.com/bilimsel/kitaplar/tuzelkisiler-cezai-boraakturk.htm>, 22 Mayıs 2006
- ANDAÇ Faruk; "İş Sağlığı, Güvenliği Ve Denetimi İle İşyeri hekimliği", <http://www.tekstilisveren.org.tr/dergi/2004/temmuz/degerlendirme.html>, 12 Haziran 2005
- ARICI Kadir; **İş sağlığı ve güvenliği Dersleri**, Ankara 1999
- ASLANKÖYLÜ Resul; **Sosyal Sigortalar Kanununun Yorumu**, Ankara 2003
- AYDEMİR Murteza; **İş ve Sosyal Sigorta Hukukunda İdari Para Cezaları**, Ankara 2002
- BAŞBUĞ Aydın; "İşyeri Hekimi ile Sözleşme Yapma Zorunluluğu", **Kamu-iş Dergisi**, Ocak 1999
- BIYIKLI Hasan; **Sosyal Ceza Hukuku ve Çalışma Düzeni Aleyhine Suçlar**, "İşletmelerde İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku", **İnsan Gücü Yönetici**, 1985, C.VI.
- ÇAKMAK İhsan; **Şerhli Sosyal Sigortalar Kanunu C.2** Ankara 2001
- ÇELİK Nuri; **İş Hukuku Dersleri**, İstanbul 2006
- ÇOLAK Mahmut; "Sosyal Sigortalar Kurumu Uygulamaları Açısından Kayıt Geçersizliği Halleri Değerlendirilmesi ve öneriler", **Sosyal Güvenlik Dünyası**, Temmuz- Eylül 2000
- DEMİRAL Cavit; "4857 Sayılı İş Kanununda Cinsiyet Ayrımcılığı Yasağı", <http://www.e-akademi.org/>, 12 Mayıs 2006
- DONAY Süheyl; "Türk Hukukunda Para Cezalarında Gelişmeler", **TCK'nın 50. Yılı**, İstanbul 1977
- DONAY Süheyl; "İdarenin Ceza Verme Yetkisi Konusunda Anayasa Mahkemesi'nin Bir Kararı Üzerine Düşünceler", **İ.Ü.H.F. Mecmuası**, C.XXXVII,1972, S.1-4
- DONAY Süheyl; **Para Cezaları**, İstanbul 1972

- DUYGULU; "Sosyal Sigortalar Kurumu'nda İdari Para Cezası Uygulamaları", **İş- Hukuk Dergisi**, Şubat-Mart 1994
- DÖNMEZER Sulhi, ERMAN Sahir; **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku", Genel Kısım**, Cilt I, İstanbul 1985
- EREN Fikret; **Borçlar Hukuk Genel Hükümler C.I**, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara 1987
- ERMAN Sahir; **Ticari Ceza Hukuku, Genel Kısım**, İstanbul 1992
- EVCİL Cahit; "İdari Para Cezalarına İtiraz Edilmemesi Halinde İdare Mahkemesine Başvurma", <http://www.legalisplatform.net/makale>, 24 Nisan 2006
- EYRENCİ Öner, TAŞKENT Savaş , ULUCAN Devrim; **Bireysel İş Hukuku** , Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, İstanbul 2005
- FIRAT Zerrin Y.; "İş ve İşçi Bulma Kurumu'ndan İşkur'a İşe Yerleştirme Hizmetleri" <http://www.isguc.org>, 18 Mayıs 2006
- GÖLCÜKLÜ Feyyaz; "İdari Ceza Hukuku ve Anlamı", **SBF Dergisi**, c. 18, Haziran 1963
- GÖZÜBÜYÜK Şeref; **Yönetmelik Yargı**, Ankara 2001
- GÜNAY Cevdet İlhan; **İş Kanunu Şerhi**, Ankara 2005 Cilt I
- GÜNDAY Metin; **İdare Hukuku**, Ankara 2002
- GÜNDEL Ahmet; **Açıklamalı İçtihatlı Özel Yasalardaki Sulh Ceza, Ağır Ceza ve DGM Davaları**, Ankara 1999
- GÜNEŞ Turan; **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara 1965
- GÜZEL Ali; "İş Yasasına Göre Alt İşveren Kavramı ve Asıl İşveren – Alt İşveren İlişkisinin Sınırları" http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/ali_guzel_alt_isveren.pdf, 1 Temmuz 2007
- İŞIKLI İbrahim; "SSK İdari Para Cezalarına İtiraz", <http://www.muhasebenet.net/>
- İÇEL Kayıhan, DONAY Süheyl; **Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Ceza Hukuku**, Genel Kısım I, 2. baskı, İstanbul 1995
- KAPLAN Tuncay Emine; **İşverenin Hukuki Sorumluluğu", (Özellikle Borçlar Hukuku ve İş Hukuk Açısından)**, Ankara 1992

- KARAGÜLMEZ Ali; **Gün Para Cezası Sistemi ve Adli Para Cezaları**, Ankara 2005
- KARAGÜLMEZ Ali; **Suç Olmaktan Çıkarma - İdari Para Cezalar ı- Açıklamalı Kabahatler Kanunu**, Ankara 2005
- KARAGÜLMEZ Ali; **Açıklamalı ve Uygulamalı Adli ve İdari Para Cezaları**, Ankara 2001
- KARAHASAN Mustafa Reşit; **Sorumluluk Hukuku, Sözleşmeler, Sözleşmeden Doğan Sorumluluk**, İstanbul 1996
- KILIÇOĞLU Mustafa; **4857 Sayılı İş Kanunu Yorumu ve Yargıtay Uygulaması Öğreti, Yargıtay Kararları Federal Mahkeme Karar Özetleri, Açıklama ve Yorum**, Ankara 2005
- KÖSEOĞLU Ali Cengiz; "İş Sağlığı Ve Güvenliği Nedeniyle İdarece İşin Durdurulması Ve İşyerinin Kapatılması", <http://www.isguc.org>, 10 Haziran 2006
- KUNTER Nurullah; **Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku**, 8. baskı, İstanbul 1986
- MAHMUTOĞLU Selami Fatih; **Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda Yaptırım Rejimi**, İstanbul 1995
- MERAN Necati; **Kabahatler Kanunu ve Kabahat İçeren Kanunlar**, Ankara 2007
- MOLLAMAHMUTOĞLU Hamdi; **İş Hukuku**, Ankara 2004
- NAZAROĞLU Yavuz; "Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Niteliği", **Dan. Der.** Yıl 4, Sayı 14-15, 1974
- OĞURLU Yücel; **İdari Yaptırımlar Karşısında Yasal Korunma, İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları**, Ankara 2001
- OĞURLU Yücel; "İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı" <http://www.jura.uni-sb.de/turkish/e-ktphane.html> (Makale), 23 Mayıs 2005
- ÖZAY, İl Han; **İdari Yaptırımlar**, İstanbul 1985
- SÜZEK Sarper; **İş Hukukunun Genel Esasları**, Ankara 1998
- SÜZEK Sarper; **İş Hukuku**, İstanbul 2006

ŞEN Murat; "İş Hukukunda Askerlik Yükümlülüğü Nedeniyle İşten Ayrılmanın Ortaya Çıkardığı Sorunlar ve Askerliğini Bedelli Olarak Yapanların Hizmet Akitlerinin Durumu", www.jura.uni-sb.de/turkish/e-ktphane.html, 14 Mart 2005

ŞEN Murat; "Toplu İşçi Çıkarma Prosedürüne Aykırılık", <http://www.e-akademi.org/>, 7 Mayıs 2006

TAŞDEMİR Yaşar; "Özürü ve Hükümlü Çalıştırma"
"http://www.alomaliye.com/ocak_06/yasar_tasdemir_ozurlu.htm", 13 Şubat 2006

TUNCAY Can; "AB Üyelik Sürecinde İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatının Uyum ve Yeni Yönetmelikler", İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatındaki Değişiklikler ve İşveren Yükümlülükleri Semineri, 24 Şubat 2004, **TİSK Dergisi**, Ankara

GÜNEŞ Turan; **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara 1965

ŞAHİN Cumhur, ÖZGENÇ İzzet; **Türk Ceza Hukuku Mevzuatı**, Ankara, 2007

VARLIAKMAN Kaan; "Bölge İdare Mahkemelerinin Görevleri",

<http://www.hukuki.net/hukuk>, 10 Temmuz 2006
VURAL Hüseyin; "Özürü ve Hükümlü Çalıştırma Zorunluluğu" **Maliye Postası Dergisi**, sayı, 549 Ekim 2003

YARSUVAT Duygun; **Çalışma Ceza Hukuku**, İstanbul 1978

YILMAZ Zekeriya; **Türk Ceza Kanunu ve Kabahatler Kanunu" (Tüm Değişikliklerle Getirdiği Sistem ve yeniliklerle)**, Ankara 2005

ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI DERGİSİ

DANIŞTAY DERGİSİ

KABAHATLER KANUNUN GEREKÇESİ

SOSYAL SİGORTALAR KURUMUNUN GENELGESİ

YARGITAY KARARLARI DERGİSİ

YAYINLANMAMIŞ YARGITAY KARARLARI

www.adalet.gov.tr.

www.adalet.org

www.yayin.adalet.gov.tr

www.okanacar.com

ÖZET

“İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda İdari Para Cezaları” başlığını taşıyan tez çalışmasının I.Bölümde öncelikle “idari ceza” kavramı üzerinde durulmuş, idari ceza kavramı “kanunen yükümlülük altında bulunan kimse tarafından , iradi olarak yapmak ya da yapmamak sonucu meydana getirilen, önleme ve yükümlülüğü garanti etme, amacı ile birlikte idari ceza yaptırım tehdidi taşıyan kanunla tarif edile tipe uygun hukuka aykırı fiil” olarak tanımlanmıştır. İdari cezalarda kanunilik, şahsilik, kusur, yargı yolunun açık olması, tek fiile tek ceza” ilkelerinin hakim olduğu, idari cezaların, adli cezalardan ihlal edilen kanunun önemi, yaptırım türü, cezayı vermeye ve uygulamaya yetkili makam ve sonuçları bakımından farklı olduğu vurgulanmıştır.

II. bölümde ise, para cezaları konusuna değinilmiş, para cezalarının tanımı yapıldıktan sonra cezayı uygulayan makama göre adli ve idari ceza miktarının değişikliğine göre; maktu, nisbi ve iki had arasında belirlenen para cezaları olmak üzere üçe ayrıldığı belirtilmiştir.

III. Bölümde ise, iş kanununun 8. bölümünde 98 madde ve devamında; genel hükümlere aykırılık, toplu işçi çıkarma ile ilgili hükümlere aykırılık, özürlü ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğuna aykırılık, ücret ile ilgili hükümlere aykırılık, yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık, işin düzenlenmesine ilişkin hükümlere aykırılık, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili hükümlere aykırılık, iş ve işçi bulma hükümlerine aykırılık ve iş hayatının denetim ve teftişi ile ilgili hükümlere aykırılık başlığı altında olmak üzere 9 madde halinde düzenlenen idari para ceza hükümlerine ilişkin idari suçları oluşturan fiiller ile işveren ve işveren vekiline yüklenen yükümlülükler ve bu fiiller için kanunun öngördüğü idari para cezalarının miktarları ayrı ayrı belirtilmiştir. Bunun yanında 01.06.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ile arasındaki ilişkiye değinilmiş, bu kanunun 3.

maddesinin “bu kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır” yine aynı kanunun 2. maddesinin ise “kabahatle ilgili kanunun, karşılığında idari yaptırımın uygulanmasını öngördüğü haksızlık anlaşır.” hükmünden dolayı İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda düzenlenen bütün idari para cezalarının “kabahat” olarak kabul edilmesi gerektiği; idari para cezalarının her yıl yeniden değerlendirilmesinde artırılması gerektiği, idari para cezasını, çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlüğünün, C.Savcısının ve bazı hallerde yetkili ve görevli mahkeme tarafından verilebileceği, belirtilmiştir.

IV. Bölümde bu defa Sosyal Sigortalar Kanununun 140 maddesinde düzenlenen idari ceza hükümlerinin temelini oluşturan kavramlarla birlikte idari cezayı gerektiren fiiller; işyeri bildirgesini kuruma vermemek, işe giriş bildirgesini vermemek, prim belgelerini vermemek, işyeri kayıtlarını ibraz etmemek, sigortalılara ait listeyi işyerine asmamak idari suçlarına ilişkin suç oluşturulan ve işveren için öngörülen yükümlülükler açıklandıktan sonra, kanunun bu suçlar için öngördüğü idari para cezalarının miktar her idari suç bakımından ayrı ayrı belirtilmiş, verilen idari para cezalarına karşı başvuru yollarına ilişkin 506 sayılı kanunu'nun 140/4 maddesini değiştiren ve özel hükümler içeren 5565 sayılı kanunla birlikte idari para cezasının miktarı, verilme usulü, tahsili ve zamanaşımı konuları incelenmiştir.

Son bölümde ise hem İş Kanunu hem de Sosyal Sigortalar Kanunu'ndan dolayı verilen idari para cezasına karşı, hukuk devletinin gereği olarak itiraz hakkının tanındığı, mevzuatımızda itiraz konusunda yetkili merciin idare mahkemesi olduğu, idari para cezasının, İş Kanunu'ndan kaynaklanması halinde 7, Sosyal Sigortalar Kanunu'ndan kaynaklanması halinde ise, 30 gün içinde yükümlülüğün yerine getirilmediği yerin yargı çevresinde bulunan idare mahkemesine başvurulması gerektiği, ancak idare mahkemesinin idari para cezalarını inceleme konusunda yeterli olmadığı, bu nedenle idari cezalara karşı itirazlara bakmak üzere ya özel ihtisas

mahkemelerinin kurulması gerektiği yada şu an itibariyle ÷lkemiz yargı örgütü içerisinde idari suçun ilgili olduğu kanuna göre ihtisaslaşmış mahkemelerin itiraza bakma konusunda görevlendirilmesini gerekir.

Anahtar Kelimeler:

- 1. İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku**
- 2. İdari Para Cezaları**
- 3. Kabahat**
- 4. İtiraz**
- 5. Ceza**

ABSTRACT

Under the heading of the “The managerial fines in the Work and the social security Law”, firstly this thesis is especially about “The managerial Fines”.The concept of managerial fines is described as an illegal action forming by anyone who was under the legal obligation that making or not making managerial and guarenteening prevention and obligation suitable and adequate with treathening managerial sanction explaining by law.It is stated as different about on the legality, subjectivity, offense, opened judgement pluck,peer to peer action and punishment, importance of the not forming the rules on justice law, kind of the sanction, competent and charged court and its result.

In the second part it is mentioned to” Fines”.After the description of the fines it is stated as fixed fines, relative fines and limited fines , that is according to the judicial and managerial fine and applying the variation instution.

In the third part it was mentioned to the relation with validated on 01.06.2005 “The Kabahatlar Law” bearing the number of 5236 and the fines. Because of the third of this law, it is about that “ general legality of it put into practice on the other law’s offense and in the 2.nd paragraph. All the managerial fines formed on the work and social security law must be accepted as offense, the fines must be increased by the ratio of the gaining value, managerial fines shall be put into practice by Working and social security director, republic attorney generalor,any conditon competent and charged authority law court. social security ministry. In 15 days you can go “the application pluck”, then it is stated as “ you can object to the criminal court opposite to the court darken. Futhermore amount of the managerial fines which are foreseeed by this law stated on the 8.th part on 99.th and the closer law substance, for the contradiction to general decision, the contradiction to decision about putting out collec tive worker, the contradiction to decision about necessity on employing defective and old-

condemned worker, the contradiction to decision about annual paid permission, the contradiction to decision about arranging business, the contradiction to decision about working health and security, the contradiction to decision about work and employing, the contradiction to decision about inspection on the working area and checking and all the contradiction is gathered under nine captions and actions forming managerial accuses with employer and its lawyer's obligations about these fines by one by.

In the fourth part of it was concluded by stating action which are base of the 140. substance of the Social insurance Law and reasoning managerial punishment decision, not giving the working tax report, starting work report and Premium documents to institution, not presenting working records, not hanging the list about insured employees. In addition to explaining of these obligations included the managerial crime and responsibility, The amount of the managerial fines was stated by crime. And lastly the application pluck demand on the law bearing on the number 5454 which changed and attack the law bearing on the number 506 by the 140/4 paragraph.

At the last part of it pronounced that against the administrative fine due to both the Labour Law and the Social insurance Law, your right of avoidance got it a fair shake as is due a member of a state governed by the rule of law, administrative court is the competent authority re avoidance at our legislation, if the obligation of the administrative fine don't be fulfilled in seven days due to The Labour Law or in 30 days due to the Social insurance Law, you will apply to the administrative court in the cognition but the inability of study of administrative fine because of this reason as covenanted it will be founded either a specialized court due to administrative fine or the specialist court there are now at present be tasked with the judging of administrative crimes. And it last with the idea of the specialized court will be founded.

Key Words:

1. Work and the social security Law
2. managerial fines
3. Fault
4. Law protest
5. Law fine