

KABAHATLER KANUNUNUN GENEL HÜKÜMLERİNE GÖRE İŞ KANUNUNDA YER ALAN İDARİ PARA CEZALARININ HUKUKİ NİTELİKLERİ VE UYGULAMALARI

I- GİRİŞ

A- İş Hukuku ve İdari Para Cezaları

Anayasanın 49 ve 50'nci maddelerinde yer alan çalışma ile ilgili temel hak ve hürriyetleri düzenleyen yasalardan, kamu hukuku içinde yer alan 4857 sayılı İş Yasası işçi, işveren ve devlet arasındaki ilişkileri düzenlemektedir. İş Hukuku uygulamaları kamu düzeni ile ilgili olduğundan, İş Yasasında yer alan hükümler uyulması zorunlu nitelik taşımakta ve bu nedenle Yasada yer alan düzenlemelere uyulmaması halinde idari para cezaları uygulanmaktadır.

30.05.2003 tarihli 5326 sayılı Kabahatler Yasasından önce, İş Yasasında yer alan idari para cezaları ile ilgili uygulamalar; fiilin niteliği, tespiti, cezanın tespiti ve tebliği, zaman aşımı ve benzeri konular Kanunda yer alan düzenlemeler ve genel hükümlere göre oluşan içtihatlarla yön bulmuştur. 5326 sayılı Yasa ile birlikte kabahatler için ceza öngörülen yasalar açısından Kabahatler Yasası genel kanun niteliği taşımaya başlamıştır. Bu husus Yasanın 3'üncü maddesindeki, “*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.*” hükmü ile düzenlenmiştir.

Bu nedenle, 5326 sayılı Yasanın *Genel Hükümler* başlıklı birinci kısmında yer verilen düzenlemelerin tamamı, İş Yasasında yer alan idari para cezaları ile ilgili olarak bağlayıcılık niteliği taşımakta, bu genel hükümlerin İş Yasasında yer alan ve idari yaptırım öngörülen fiillerin tespiti, tebliği, tahsili işlemlerinde idare ve yargı organlarınca dikkate alınması zorunluluğu bulunmaktadır. Aynı nedenle İş Yasasında yer alan idari para cezasına konu fiiller ve bu fiillere ait yaptırımlarla ilgili “*Kanunîlik ilkesi, Zaman ve Yer Bakımından Uygulama, Kast veya Taksir, Sorumluluk, Teşebbüs, İştirak, İçtima, Zamanaşımı, Kanun yolları*” kuralları açısından hukuki değerlendirmelerin Kabahatler Kanununun Genel hükümleri arasında yer verilen genel kurallara göre yapılması yasal zorunluluk olup, İş Yasasındaki ceza maddelerinden bu genel kurallara yönelik yorum ve uygulama yaratılmasına da olanak bulunmamaktadır.

İş Yasasında yer alan ve uyulmaması halinde idari para cezası öngörülen yükümlülüklerin uygulamasına ilişkin idarece yapılacak tespitler, devletin kamu düzeni ile ilgili olarak kişilere yüklediği görevlerin yerine getirilip getirilmediğinin kontrolü amaçlı ve İdare Hukuku açısından

kamusal denetim ya da kolluk denetimi olarak adlandırılan¹ denetim biçimini uygulayan, görev ve yetkileri 4857 sayılı Kanunun 91, 92 ve 93'üncü maddelerinde belirlenmiş iş müfettişlerince yerine getirilmektedir. Bu nedenle, 4857 sayılı İş Yasasında idari yaptırma bağlanmış fiillerin tespitinde, iş müfettişlerince 5326 sayılı Kabahatler Kanununun genel hükümlerinin dikkate alınması, fiilin hiç bir kuşkuya yer vermeyecek şekilde, ceza hukuku ve Kabahatler Kanununun genel hükümlerine uygun olarak delilendirilmesi gerekmektedir. Aksi halde, uygulanacak idari para cezası 5326 sayılı Kanuna aykırı olacak ve itiraz halinde iptali gerekecektir.

B- Genel Olarak İdari Para Cezaları

1- İdari para cezaları, idari karar ve düzenlemelere aykırı davranılması halinde uygulanan, toplumsal düzenin sağlanması ve korunmasına yönelik bir **idari yaptırım** türüdür. İdari para cezası, Cezaların İnfazı Hakkında Yasada, *Yasada yazılı sınırlara göre tayin edilen, suçludan alınarak Devlet Hazinesine ödenen bir miktar para* olarak tanımlanmış Ceza Hukuku uygulamasına konu bir yaptırım iken, son yıllarda bir çok yasal düzenlemede idari para cezalarına yer verilmesi ve adli nitelikteki cezaların idari cezalara dönüştürülmesiyle geniş bir uyulama alanı bulmuştur. İdari para cezalarının hukuksal kapsamı ve niteliği, ceza öngörülen yasalarda yer alan hükümler ve 5326 sayılı Kabahatler Yasası ile belirlenmiştir.

2- İdari para cezaları, kanunlarda yaptırma bağlanmış fiillerin işlenmesi halinde uygulanabildiğinden, **fiillerin hukuki anlamda tespiti, ceza uygulamasının hukukiliği açısından önem taşımaktadır**. Bu fiiller idari suç (idarenin koyduğu kural ya da düzenlemeye aykırı davranış, fiil) kavramı kapsamında idari para cezalarına konu olduğundan, **idari suç oluşturur fiilin her bir olayda Kabahatler Kanunundaki genel hükümlere uygun olarak belirlenmesi gerekir**.

İdari para cezalarına konu fiiller ile ilgili olarak 5326 sayılı Yasada, Türk Ceza Yasasına paralel olarak, "*Kanunilik ilkesi, Zaman Ve Yer Bakımından Uygulama, Kast veya Taksir, Sorumluluk, Teşebbüs, İştirak, İçtima, Zamanaşımı, Kanun yolları*" gibi genel hükümler de yer almaktadır. Bunların bir kısmı Türk Ceza Yasasının genel ilkelerine paralel, bir kısmı da Kabahatler Yasasına mahsus kurallardır².

Kabahatler Yasası ve Türk Ceza Yasasında ortak olarak yer alan hükümlerin aynı şekilde uygulanmaları, yorum ve değerlendirmelerde aynı kurallara tabi tutulmaları gerekmektedir. Zira, 06.03.2013 tarihli, 28579 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Anayasa Mahkemesinin 2012/106 Esas sayılı kararında, *cezaların şahsiliği, kanuniliği prensipleri bakımından Anayasa'nın 38'inci*

1 ÇALIŞ, Celal, Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununda Yer Alan Denetim Yapısının İşyeri ve Kurum Denetimi Açısından Değerlendirilmesi, Yüksek Lisans Bitirme Projesi, D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İnsan Kaynakları Programı, İzmir, 2008, s.30, 43

2 UĞUR Hüsamettin, Yüksek Mahkeme Kararları Işığında Kabahatler Kanunu'na Göre Kanun Yolları, Yargıtay Tetkik Hakimi, TBB Dergisi, 2010 (89), s.407

*maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından idari para cezalarının da bu maddede öngörülen ilkelere tâbi oldukları vurgulanmıştır*³

II. GENEL OLARAK İDARİ PARA CEZALARININ HUKUKİ NİTELİKLERİ

A- Kabahatler Yasasına Göre İdari Para Cezalarının Hukuki Nitelikleri

5326 sayılı Yasada kabahat kapsamındaki fiiller ile ilgili olarak yer alan ve İş Yasasında yaptırıma bağlanan fiillerle ilgili olan genel düzenlemeler şu şekildedir.

1- Yasanın 5'inci maddesi gereğince; *“Kabahat, failin icraî veya ihmali davranışı gerçekleştirdiği zaman işlenmiş sayılmakta, neticenin oluştuğu zaman, bu bakımdan dikkate alınmamakta”* olup, buna göre kabahat konusu fiilin oluşma tarihi olarak, İş Yasasında belirlenmiş yükümlülüklerin ilk kez yerine getirilmediği tarihin kabul edilmesi ve fiile uygulanacak cezada, Yasada bu tarihte geçerli olan cezanın dikkate alınması gerekmektedir.

2- Yasanın 7'inci maddesi gereğince; *“Kabahat, icraî veya ihmali davranışla işlenebilmekte, ihmali davranışla işlenmiş kabahatin varlığı için kişi açısından belli bir icraî davranışta bulunma hususunda hukukî yükümlülüğün varlığı gerekmekte”* olup, buna göre Yasalarda belirlenmiş hukuki yükümlülüklere uyma durumunda ihmali davranış söz konusu olmamakta ve kabahat oluşmamaktadır.

3- Yasanın 9'uncu maddesi gereğince; *“Kabahatler, kanunda açıkça hüküm bulunmayan hallerde, hem kasten hem de taksirle işlenebilmekte”* olup, buna göre yasalarda kasıt unsuru aranmadığı durumlarda, taksirin yani failin kusurunun varlığı kabahat fiilinin oluşumu için yeterli olmaktadır.

4- Yasanın 10'uncu maddesi gereğince; *“Türk Ceza Kanununun hata hallerine ilişkin hükümleri, kasten işlenen kabahatler bakımından da uygulanmakta.”* olup, buna göre İş Yasasında kasıtlı işlenebileceği belirtilen fiillerle ilgili olarak, Türk Ceza Yasasının 30'uncu maddesi gereğince, fiilin icrası sırasında suçun yasal tanımındaki maddi unsurları bilmeyen bir kişinin, kasten hareket etmiş sayılmaması, dolayısı ile bu durumdaki fiillere idari para cezası uygulanmaması gerekmektedir.

5- Yasanın 12'nci maddesi gereğince; *“Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, Türk Ceza Kanununun hukuka uygunluk nedenleri ile kusurluluğu ortadan kaldıran nedenlere ilişkin hükümleri, kabahatler bakımından da uygulanmakta”* olup, buna göre, 5326 sayılı Yasada aksine hüküm yoksa, kabahate konu idari para cezası gerektiren fiilin işlenmesinde failin, Türk Ceza Yasasının 30/(4) maddesinde belirtildiği şekilde, bu fiili işlerken haksızlık oluşturduğu hususunda kaçınılmaz hataya düşmüş olması halinde, fiile idari ceza uygulanmaması

3 <http://www.kararlar.anayasa.gov.tr/kararYeni.php>

l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=10000355&content=idari%20para%20cezas%FD, 1.02.2014

gerekmektedir.

6- Yasanın 15'inci maddesi gereğince; ”*Aynı kabahatin birden fazla işlenmesi halinde her bir kabahatle ilgili olarak ayrı ayrı idarî para cezası verilmekle birlikte, kesintisiz fiille işlenebilen kabahatlerde, bu nedenle idarî yaptırım kararı verilinceye kadar fiil tek sayılmakta*” olup, buna göre idari para cezasına konu bir fiili işleme kararı alınarak bunun uygulanması nedeniyle, Yasada yazılı fiilin birden çok kere işlenmesi ve buna devam edilmesi halinde, bu fiilin tespit edilip idari para cezası verilinceye kadar geçen süredeki fiillerin tek fiil sayılması ve ceza uygulamasında tek fiil olarak kabul edilmesi gerekmektedir.

7- Yasanın 17/7 maddesi gereğince; ”*Maktu nitelikteki idarî para cezaları her takvim yılı başından geçerli olmak üzere o yıl için 04.01.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298'inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilân edilen yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanmaktadır.*” Bu hükmün uygulanmasında önem taşıyan, idari para cezasının nispi mi, maktu mu olduğunun tespiti ile ilgili olarak, halen genel kabul gören uygulama ve buna ilişkin görüşlerimiz aşağıda ayrı bir başlık altında ele alınmıştır.

8- Kanunun 20'inci maddesi gereğince;”*Soruşturma zaman aşımının dolması halinde kabahatten dolayı kişi hakkında idarî para cezasına karar verilemez*”. Soruşturma zaman aşımı ise maddede;

*“Yüz bin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde beş yıl,
Elli bin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde dört yıl,
Elli bin Türk Lirasından az idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde üç yıl,”
Nispî idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde sekiz yıl”*,

Olarak belirlenmiştir.

Maddenin 4'üncü fıkrasında, “*Zaman aşımı süresi, kabahate ilişkin tanımdaki fiilin işlenmesiyle veya neticenin gerçekleşmesiyle işlemeye başlar*” şeklinde hüküm yer almakta olup, Yasanın 5'inci maddesinde *kabahatin, failin icrai veya ihmali davranışının gerçekleştirdiği zaman işlenmiş sayılacağı ve neticenin oluştuğu zamanın, bu bakımdan dikkate alınmayacağı* hükmüne göre, İş Yasasında idari para cezası öngörülen fiillerle ilgili olarak soruşturma zaman aşımı süresinin, 5'inci madde gereğince fiilin işlenmiş sayılacağı ihmali ve icrai hareketin yapıldığı tarihte başlayacağını kabulü gerekmektedir. Genel hüküm niteliğindeki düzenlemelerden 20'nci maddede, zaman aşımının başlangıcı için *fiilin işlenmesi veya neticenin gerçekleşmesi* şeklinde iki ayrı unsur öngörülmüş olunması ve Kanunun 5'inci maddesi ile 20'nci maddesindeki hükümler arasında çelişki bulunması, idari yaptırım öngörülen diğer kanunlarla ilgili uygulamalarda sorunlara yol açabilecek nitelik taşımaktadır.

9- Kanunun 25'inci maddesi gereğince, 26'ncı maddeye göre ilgili kişiye tebliğ edilecek

idari yaptırım kararına ilişkin tutanakta;

”a) Hakkında idarî yaptırım kararı verilen kişinin kimlik ve adresi,

b) İdarî yaptırım kararı verilmesini gerektiren kabahat fiili,

c) Bu fiilin işlendiğini ispata yarayacak bütün deliller,

d) Karar tarihi ve kararı veren kamu görevlilerinin kimliği,

Açık bir şekilde yazılarak, tutanakta ayrıca kabahati oluşturan fiilin, işlendiği yer ve zamanın gösterilerek açıklanması gerekmektedir. Buna göre, idari para cezası tutanağında, maddede belirtilen bilgilerin bulunmaması ya da fiilin işlendiğine dair delillerin gösterilmemesi halinde, tutanak Yasaya uygun düzenlenmemiş olacağından uygulanabilirliği bulunmayacak ve kişiye tebliği edilebilir nitelik de taşımayacaktır. Zira, bu durumdaki bir idari para cezası tutanağı, kişinin savunma hakkını kısıtlayacak ve cezaya itiraz hakkı doğru kullanılamayacağından ceza uygulaması açısından hüküm ifade edemeyecektir.

10- Yasanın 25'inci maddesi gereğince;”*İdarî yaptırım kararının, Tebligat Kanunu hükümlerine göre ilgili kişiye tebliğ edilmesi, tebligat metninde bu karara karşı başvurulabilecek kanun yolu, mercii ve süresinin açık bir şekilde belirtilmesi, tüzel kişi hakkında verilen idarî yaptırım kararlarının her halde ilgili tüzel kişiye tebliğ edilmesi*” gerekmektedir. Aksi durumda tebliğ geçersiz olacağından ceza uygulamasına esas alınamayacaktır.

11- 5326 sayılı Kabahatler Yasasının 17. maddesinin birinci fıkraya hükmüne göre, idarî para cezasına ilişkin idarî yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde, Sulh Ceza Mahkemesine başvurulabilmekte, bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idarî yaptırım kararı kesinleşmektedir. Maddenin ikinci fıkrası hükmüne göre, *mücbir sebebin* varlığı dolayısıyla bu sürenin geçirilmiş olması halinde bu sebebin ortadan kalktığı tarihten itibaren en geç yedi gün içinde karara karşı başvuruda bulunma imkanı bulunmakta, bu başvuru, kararın kesinleşmesini engellememekte, ancak, mahkeme yerine getirmeyi durdurabilmektedir.

B- İdari Para Cezasının Maktu mu Nispi mi Olduğunun Tespiti

1- İdari para cezalarının uygulamasında, 5326 sayılı Kanunun 17'nci maddesinde de yer aldığı üzere, cezaların *maktu* ve *nispi* olarak belirlenmesi ve maddede yer alan hüküm gereğince maktu nitelikteki idari para cezalarının 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298'inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilân edilen yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanması, buna göre, nispi cezalarda yeniden değerlendirme yapılamaması nedeniyle, Kanunlarda belirtilmiş idari para cezalarının *nisbi* mi yoksa *maktu* mu olduğunun belirlenmesi önem taşımaktadır.

2- Yazılı bir metnin yorumunda, o metnin yazıldığı dili iyi bilmek, o dilin kurallarını

gereği gibi uygulamak, kavramların o dildeki anlamlarını doğru belirlemek önem taşımaktadır. Eğer metin içinde yabancı sözcükler varsa, önce o sözcüklerin metin dilindeki anlamlarını ortaya koymak gerekir. Hukuk metinlerinde çok sayıda bulunan yabancı sözcükler, bu nedenle hukuksal yorumlarda daha dikkat ve özenli olmayı gerektirmektedir. Bu bağlamda, idari para cezaları ile ilgili, cezanın *nispi* mi, *maktu* mu olduğunun belirlenmesinde, belirtilen sözcüklerin yabancı sözcükler olmaları nedeniyle önce Türkçe karşılıkları ortaya konulmalıdır. Düşünsel alanda yeri olmayan bir kavram içeriğinin sözcüğe girmesi, sözcük olarak ifade edilmesi söz konusu değildir⁴. Bu nedenle, Türkçe düşünmek ve yorumlamak için, sözcüğün Türkçe karşılığını esas almak gerekir.

Arapça kökenli *maktu* sözcüğünün Türkçe sözlükteki anlamı “. *Kesilmiş, kesik. 2. Kesin olarak değeri biçilmiş. 3. Ölçü ile satılmayan, götürü.*” ve yine Arapça olan *nisbi* sözcüğünün anlamı da⁵; “*sf. (nispi:) esk. 1. Birbirine göre (olan), önceki duruma göre 2. fel. Göreceli*” şeklindedir⁶. Buna göre Türkçe’de *maktu* sözcüğü; “*kesin, belirli, belli*” ve *nispi* sözcüğü de bunun karşıtı olan; “*belirsiz, bir şeye bağlı olan, diğerine göre belirlenen, değişken*” anlamlarını taşımakta olup, idari para cezası uygulamasında kanunda rakam olarak miktarı belirlenmiş cezalar *maktu*, rakam olarak belirlenmeyip, örneğin asgari ücretin katı, elde edilen haksız kazancın yüzdesi gibi başka bir değere bağlanmış cezalar ise *nispi* nitelikte cezalar olmaktadır.

3- Bilindiği gibi, Ceza Hukukunda *kanunsuz suç ve ceza olmaz* ilkesi gereğince, önce ceza yaptırımına konu fiil, sonra da bu fiile ilişkin ceza belirtilmektedir. Ceza öngören tüm Kanunlarda belirlenen cezalar, *bir fiil* açısından anlam ifade etmekte ve fiil başına uygulanmakta olup, Yasalar bir fiile ilişkin cezanın *miktarını* belirlemektedir. Cezaların niteliği ile ilgili tespit ve değerlendirmelerde esas alınması gereken kavram, bu nedenle cezanın *miktardır*.

Oysa, cezanın miktarı bir fiil için belirlenmekle birlikte, fiilin birden fazla işlenmesi, uzun süre devam etmesi gibi nedenlerle fiile uygulanacak toplam ceza, yani cezanın *tutarı* değişebilmektedir. Kabahatler Yasasının 4. maddesinde de *Kanunilik* unsuru kabul edilmiş olup, maddede; “*Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir. Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir.*” hükmüne yer verilmiştir. Buna göre, idari yaptırıma konu fiil ve bu fiile ilişkin cezanın *miktarında* yukarıda belirtilen değerlendirmelerin dikkate alınması, cezanın *nispi* mi yoksa *maktu* mu olduğunun tespitine ilişkin olarak yapılacak yorumda da, Yasada yazılı *bir fiile* verilecek cezanın *miktarının* dikkate alınması gerekir. Aksi halde, yapılan

4 EYUBOĞLU İsmet Zeki , Türk Dilinin Etimolojisi Sözlüğü, Sosyal Yayınlar, İstanbul, Mayıs 2004, Önsöz

5 http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.52f47a58ed8645.36790560

6 http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.52f47a126c6d06.89673145

yorum hukuki değil, felsefi yorum olur ki, bu durum Yasa koyucunun amacına ve sonuçta *hak* kavramına aykırılık oluşturur.

4- Ceza Hukukunda öncelikli ve esas olan yorum, metine bağlı yorumdur. Yargıtay'ın görüşü de bu yönde olup, Hukuk Genel Kurulunca “*Ceza hukukunda, yasallık ilkesinin doğal sonucu olarak, metindeki sözlerin, sözcüklerin odak öğeler olması ve yorumda çıkış ve varış noktalarını oluşturmaları, bu nedenle cezada yasallık ilkesi geçerli olduğundan, bu kuralın zorunlu sonucu olarak, "Yazılı ve metinsel (dar) yoruma tabi tutulması, Yasa kuralı olmadan suç olmaması, o yüzden cezada "dar yorum"yani metin içinde kalan yorumun esas alınması*”⁷.” gerektiği vurgulanmıştır.

Ceza Hukukunda genişletici yorum mümkün ise de, Yargıtay'ın kabulüne göre⁸ “*suçta ve cezada kanunilik ilkesini düzenleyen 5237 sayılı TCY'nın 2. maddesinin 3. fıkrası gereğince Kanunların suç ve ceza içeren hükümlerinin uygulanmasında kıyas yapılamaması, suç ve ceza içeren hükümlerin, kıyasa yol açacak biçimde geniş yorumlanamaması ve Yasa Koyucunun amacını aşan ve kıyasa yol açacak bir yorum yapılamaması*” gerekmektedir.

Buna göre, yasa metininden açıkça anlam çıkartılamaması, metnin olayı açıklamaya yeterli gelmemesi hali dışında, yorumlarda metine bağlı kalmak hukuki bir zorunluluktur.

5- İş Yasasında idari yaptırıma bağlanmış fiillerin *nispi* mi, *maktu* mu olduğu konusunda genelde kabul edilen görüş, Kanunda yer alan çoğu cezanın *nispi* nitelik taşıdığı yönündedir. Bu görüşler;

“*İş Kanunundaki idari para cezalarının çoğu her işçi için miktarı artan idari para cezası niteliğindedir*”⁹,

“*İş Kanunu'nun sekizinci bölümünde, bazı maddelerde, işçi sayısı veya aykırılığın devam ettiği süre ile ilgilenilmeksizin tek bir para cezası öngörülmüş, bazı maddelerde ise, “. . . bu durumdaki her işçi için. . .”, “. . . işten çıkardığı her işçi için. . .”, “. . . her bir çocuk için. . .”, “. . . her ay için. . .” gibi ibarelerle kişi ve/veya ay başına artan miktarda para cezası uygulanması düzenlenmiştir. Bunlar nispi nitelikteki idari para cezalarıdır.*”¹⁰

“*Verilecek para cezası çalıştırılan işçi sayısına göre değişkenlik göstereceğinden nispi nitelik taşımaktadır. Çalıştırılan işçi sayısının fazlalığına göre işverenler bakımından uygulanacak para cezasının miktarı da daha yüksek olacaktır.*”¹¹

7 Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E:2004/4-40 - K:2004/113 sayılı ve 25.2.2004 tarihli kararı

8 Yargıtay Ceza Genel Kurulu'nun E. 2008/6-203 tarihli, K. 2009/3, T. 27.1.2009 tarihli kararı

9 ŞAKAR, Müjdat, İş Kanununun Yorumu, Ankara, 2006, s. 597

10 EKMEKÇİ, Ömer, 4857 Sayılı İş Kanunu'nda Telafi Çalışması Kavramı, Koşulları ve Hükümleri, Çimento İşveren D., Kasım 2005, 31.

11 CANIKLIOĞLU, Nurşen, CANBOLAT, TALAT, 4857 Sayılı İş Kanununda Para Cezasına Bağlanan Yükümlülükler Ve Bu Para Cezalarının Özellikleri, Kamu-İs; C:7, S: 3/2004

Şeklinde ve esas olarak cezanın işçi ve ay başına öngörülmesi nedeniyle değişir nitelikte olduğu gerekçesine dayandırılmaktadır. Oysa, aşağıda açıklandığı üzere, bu görüşlere esas alınan değerlendirmeler, Ceza Hukukunda geçerli olan, yorumda metine bağlılık kuralı ve Kabahatler Yasasında yer alan **Kanunilik İlkesine** uygun düşmemektedir.

6- İş Yasasındaki idari para cezalarından, örneğin; ücret ödememe fiiline uygulanan 102'nci maddede yer alan ceza, madde metninde; “*bu durumda olan her işçi ve her ay için yüzyirmibeş Türk Lirası idari para cezası*” şeklinde ifade edilmiştir. Bu ifadeye göre, idari yaptırıma konu olan *bir fiil* (işçiye ücretini ödememe fiili) karşılığı olan ceza 125 TL olarak belirlenmiş olduğuna göre cezanın maktu nitelik taşıdığı açıktır. Bu cezanın *nispi* olduğu görüşü ve bu görüşe esas alınan, *işçi başına ceza öngörüldüğünden miktarının değişebilir olduğu* şeklindeki gerekçede yer verilen *miktar* sözcüğü, yukarıda açıklandığı üzere esasında cezanın *tutarını* ifade etmekte olup, *miktar* yerine *tutar* sözcüğünün kullanılması hatasına düşüldüğü görülmektedir. Oysa cezanın *nispi* mi yoksa *maktu* mu olduğu belirlenirken esas alınması gerekenin, cezanın *tutarı* değil, *miktarı* olması Kabahatler Kanunundaki *Kanunilik ilkesinin* de gereğidir.

İş Kanununun 102'nci maddesinde belirtilen cezada ve aynı şekilde Kanunda işçi başına ve ay başına uygulanan cezalarda, değişebilir nitelikte olan cezanın *miktarı* değil, *tutarıdır*. Bu nedenle, söz konusu cezaların *nispi* olduğu yönündeki genel kabul edilen görüş, *bir fiile* uygulanacak ceza *miktarının* değil, fiille ilgili uygulanacak toplam cezanın, yani failin ödeyeceği toplam ceza *tutarının* belirsizliğine ilişkin bir gerekçe olduğundan, Yasa metnine ve Yasanın amacına aykırılık oluşturmaktadır. Zira, fiilin tek olması halinde ceza her fail için aynı miktarda olmakta ve *miktarı* da belirli olduğuna göre ceza *maktu* nitelik taşımaktadır. Belirsizlik ve değişkenlik Kanunda belirlenmiş *ceza miktarında* değil, fiilin işlendiği işyerindeki işçi sayısına göre ve fiilin işlendiği süreye göre uygulanacak *cezanın tutarında* olabilmekte ise de, aynı durumdaki (aynı zamanda, aynı işçi sayısı ve aynı süre boyunca işlenen fiillerde) *ceza tutarı* da aynı olmaktadır.

Bu arada belirtmek gerekir ki, ceza uygulamasında ve Kabahatler Yasasında da 5'inci maddede belirtildiği şekilde, *kabahat, failin icrai veya ihmali davranışı gerçekleştirdiği zaman işlenmiş sayıldığından ve neticenin olduğu zaman, bu bakımdan dikkate alınmayacağından*, fiil olarak kabul edilmesi gereken eylem; icrai ve ihmali davranışın gerçekleştiği, örnek olayda 1 işçiye ücret ödemesi yapılmadığı anda oluşmuş sayılır ve burada cezaya konu fiil *işçiye ücreti ödememe fiili* haline gelir. Fail tarafından o ay içinde 10 işçiye de ücret ödenmese, fiil tek olup, işlenen fiil *işçiye ücretini ödememe fiili* ve cezası ise Kanunda öngörüldüğü üzere, ücret ödenmeyen işçi başına 125 TL olmakta, işçi sayısı 10 olduğundan fiil için belirlenmiş ceza 10

defa olarak uygulanmakta ve *cezanın tutarı* artmaktadır. Yani fiile uygulanacak ceza miktarı belirli ve tek, failin ödeyeceği ceza tutarı, fiile konu cezanın işçi sayısına göre uygulanması nedeniyle *maktu* cezanın işçi sayısı kadar arttırılması ile bulunan (ve yine her olayda çarpma işlemi ile kolayca bulunabilen) bir tutar olmaktadır.

7- İş Kanununda yer alan cezalardan, işçi ve ay başına uygulanan (cezaların büyük çoğunluğu bu niteliktedir) cezaların *nispi* nitelikte olduğu görüşü, *miktar* ve *tutar* kavramlarının birbirine karıştırılması, cezanın tespitinde *bir fiil* için Kanunda yer alan *ceza miktarı* yerine, Kanunda fiile uygulanacak cezanın unsurları olarak yer alan *bu durumda olan her işçi ve her aya* ceza uygulaması nedeniyle oluşan *ceza tutarının nispilek* ve *maktuluk* değerlendirmesinde esas alınması, *miktar* ve *tutar* kavramlarının Türkçe kurallarına uygun olarak kullanılmaması nedeniyle yorumda hataya düşüldüğü değerlendirilmektedir.

Açıklanan nedenlerle, Türkiye İş Kurumunca uygulanan cezalara itiraz üzerine, Sulh Ceza Mahkemelerince, bilirkişi raporları ve genel kabul gören görüşe uygun olarak, işçi başına ve ay başına uygulanan cezaların nispi nitelik taşıdığı, bu nedenle yeniden değerlendirilmesinde arttırılmayacağından cezanın iptali ya da daha düşük olması gerektiği yönünde verilen kararlar, Kabahatler Kanununun genel hükümleri ve Ceza Hukukunda geçerli olan metne bağlı yorum ilkesi gereğince hukuken hatalı bulunmaktadır.

III- İŞ YASASINDAKİ İDARİ PARA CEZALARININ HUKUKİ NİTELİKLERİ

4857 sayılı İş Yasasında öngörülen idari para cezaları, ya fiil başına, ya fiile maruz kalan işçi sayısı ve ay sayısı başına ya da sadece fiile maruz kalan işçi sayısı başına olmak üzere düzenlenmiştir. Ceza öngörülen fiiller Yasada uyulması yükümlülük altına alınmış düzenlemelere aykırı davranma fiilleri olup, ceza uygulanabilmesi için her bir fiilde, Yasada öngörülen yükümlülüklerle aykırılık halinin Kabahatler Kanununun genel hükümleri ile İş Yasası ve diğer Yasalarda yer alan yükümlülüklerle ilişkin gereklilikler göz önünde bulundurulmak suretiyle tespiti, bu tespite göre idari para cezası tutanağının Türkiye İş Kurumu Müdürlüğüne düzenlenerek ilgiliye tebliği gerekmektedir.

A- İş Yasasında Fiil Başına Öngörülen İdari Para Cezaları

4857 sayılı İş Yasasının;

1- 3'üncü maddesine göre iş yerini bildirme yükümlülüğüne aykırılık fiilinin muvazaalı olarak işlenmesi (md. 98/1),

2- 37'nci maddesine aykırı olarak ücrete ilişkin hesap pusulası düzenlenmemesi veya işçi ücretlerinden 38 inci maddeye aykırı olarak ücret kesme cezası verilmesi veya yapılan ücret kesintisinin sebebinin ve hesabının bildirmemesi, 52'nci maddesine göre yüzde usulünün

uygulandığı işyerlerinde, her hesap pusulasının genel toplamını gösteren bir belgenin işçilerin kendi aralarından seçecekleri bir temsilciye verilmesi yükümlülüğüne uyulmaması, (md. 102/b),

3- 63'üncü maddesinde ve bu maddede belirtilen yönetmelikte belirlenen çalışma sürelerine aykırı olarak işçilerin çalıştırılması veya 68 inci maddesindeki ara dinlenmelerinin bu maddeye göre uygulanmaması, 69'uncu maddesine aykırı olarak işçilerin geceleri yedi buçuk saatten fazla çalıştırılması, gece ve gündüz postalarının değiştirilmemesi, 71'inci maddesine aykırı olarak onbeş yaşını doldurmamış çocukların çalıştırılması, ondört yaşını doldurmuş ve ilköğretimi tamamlamış olan çocuklardan, bedensel, zihinsel ve ahlaki gelişmelerine ve eğitime devam edenlerin okullarına devamına engel olmayacak hafif işlerde çalıştırılması yükümlülüğüne uyulmaması, 72'nci maddesi hükümlerine aykırı olarak maden ocakları ile kablo döşemesi, kanalizasyon ve tünel inşaatı gibi yer altında veya su altında çalışılacak işlerde onsekiz yaşını doldurmamış erkek ve her yaştaki kadınların çalıştırılması, 73'üncü maddesine aykırı olarak çocuk ve genç işçilerin gece çalıştırılması veya aynı maddede anılan yönetmelik hükümlerine aykırı hareket edilmesi, 74'üncü maddesine aykırı olarak doğumdan önceki ve sonraki sürelerde gebe veya doğum yapmış kadınların çalıştırılması veya ücretsiz izin verilmemesi, 75'inci maddesindeki işçi özlük dosyalarının düzenlenmemesi, 76'ncı maddesine göre nitelikleri gereği günlük ve haftalık çalışma sürelerinin 63'üncü maddede öngörüldüğü şekilde uygulanması mümkün olmayan iş ve işyerlerinde çalışma sürelerinin günlük yasal çalışma süresini aşmayacak şekilde ve en çok altı aya kadar denkleştirme süresi tanınarak uygulanmasına ilişkin Yönetmelik hükümlerine uyulmaması, 64'üncü maddeye göre telafi çalışması yaptırılmaması (md. 104),

4- 90'inci maddesine göre izni almadan özel istihdam bürosu faaliyeti yapılması (md. 106),

5- 92'nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan iş müfettişlerinin denetim görevi sırasında uyulması gereken yükümlülüklerin yerine getirilmemesi, 96'ncı maddesinde yer alan iş müfettişlerinin görevlerini yaparken uyulması gereken yasaklara uyulmaması, iş müfettişlerinin görevlerini yapmalarına ve sonuçlandırmalarına suç oluşturmayan fiillerle engel olunması (md. 107),

Fiillerinin işlenmesi halinde, her bir fiil için Kanunda öngörülen cezalar uygulanacaktır.

B- İş Yasasında İşçi Sayısı Ve Ay Başına Uygulanacak Olan İdari Para Cezaları

4857 sayılı İş Yasasının;

1- 3'üncü maddesinin birinci ve ikinci fıkralarındaki işyeri bildirme yükümlülüğüne aykırı davranılması halinde *her işçi* için, cezanın kesinleşmesinden sonra bildirim yükümlülüğüne aykırılığın sürmesi halinde takip eden *her ay* için (md. 98/1, 2),

2- 5'inci maddesindeki eşit davranma ilkesine, 7'nci maddesindeki geçici iş ilişkisi ile ilgili yükümlülüklerle aykırı davranılması (md. 99/a),

3- 8'inci maddesine göre, süresi bir ayı geçen ve iş sözleşmesi yapılmayan işçiye iş ve ücret koşullarını gösteren belgenin verilmemesi, 14'üncü maddesine göre çağrı üzerine çalışma hükümlerine aykırı davranılması (md. 99/b),

4- 28'inci maddesine göre çalışma belgesi düzenlenmemesi veya bu belgeye gerçeğe aykırı bilgi yazılması (md. 99/c),

5- 29'uncu maddesindeki toplu işçi çıkartma ile ilgili hükümlere aykırı olarak işçi çıkartılması (md. 100),

6- 30'uncu maddesindeki engelli ve eski hükümlü çalıştırma ile ilgili yükümlülüklerle uyulmaması (md. 101),

7- 32'nci maddesinde belirtilen ücret ile işçinin bu Kanundan veya toplu iş sözleşmesinden veya iş sözleşmesinden doğan ücret ödemelerinin süresi içinde *kasten* ödenmemesi, 39'uncu maddesinde belirtilen komisyonun belirlediği asgari ücretin ödenmemesi veya noksan ödenmesi, ücret ve benzeri her çeşit istihkakın özel olarak açılan banka hesabına ödenmemesi (md. 102/a),

Halinde *bu durumda olan her işçi ve her ay için*, yani fiile maruz kalan kişi olarak her işçi ve fiilin işlendiği her bir aylık dönem için Yasada ilgili maddelerde yazılı cezalar uygulanacaktır.

C- İş Yasasında Sadece İşçi Sayısına Göre Uygulanacak Olan İdari Para Cezaları

4857 sayılı İş Yasasının;

1- 41'inci maddesinde belirtilen fazla çalışmalara ilişkin ücretin ödenmemesi, işçiye hak ettiği serbest zamanın altı ay zarfında kullandırılmaması, fazla saatlerde yapılacak çalışmalar için işçinin onayının alınmaması (md. 102/c),

2- 56'ncı maddesine aykırı olarak yıllık ücretli izin bölünmesi veya izin ücretinin 57'nci maddede belirtilen usule aykırı olarak ödenmesi veya eksik ödenmesi, 59'uncu maddedeki hak edilmiş izin kullanılmadan iş sözleşmesinin sona erdirilmesi halinde bu izne ait ücretin ödenmemesi, 60'inci maddesine göre Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliğine aykırı olarak izin kullandırılmaması veya eksik kullandırılması (md. 103),

3- 64'üncü maddeye aykırı olarak telafi çalışması yaptırılmaması (md. 104/2),

Halinde bu durumda olan, yani fiile maruz kalmış olan kişi olarak *her işçi için* Kanunda ilgili maddelerde yazılı cezalar uygulanacaktır.

D- İş Yasasındaki Cezalarla İlgili Ortak Hususlar

1- İş Yasasının Sekizinci Bölümünde *İdari Ceza Hükümleri* başlığı altında, 98 ve 107'nci maddeleri arasında idari yaptırım öngörülen fiillerin tamamı için, ilgili maddelerde *ceza*

miktarları belirtilmiş olduğundan, tüm cezalar *maktu* nitelik taşımakta olup, fiilin sonraki yıllarda tespiti haklinde, fiilin işlendiği tarihteki cezanın tespit tarihindeki güncellenmiş miktarları ceza uygulamasında esas alınacaktır.

2- Fiilin işlendiği tarih olarak, Kabahatler Kanununun 5/(2) maddesine göre *icrai ve ihmali davranışın* gerçekleştiği tarih esas alınacak, *neticenin oluştuğu tarih* dikkate alınmayacaktır. Bu nedenle, uygulamada Türkiye İş Kurumunca, düzenlenen iş müfettişi raporlarına göre, fiilin birden çok ve kesintisiz olarak işlenmesi ve birden çok yıla yaygın olması halinde, bu şekildeki fiillerle ilgili olarak, fiilin geçtiği her yıl için o yıla ait cezanın güncellenmiş tutarının esas alınması şeklindeki uygulama Kabahatler Yasasının 5'inci ve 15'inci maddelerine aykırılık oluşturmaktadır. Fiil tek, icrai ve ihmali hareketin gerçekleştiği tarih belirli olduğuna göre, bu tür suçlarda icrai ve ihmali hareketin tespit tarihinde geçerli cezanın güncellenmiş miktarının tüm yıllar için esas alınması gerekir.

3- Fiilin birden çok işlenmesi halinde, eğer fiil kesintisiz olarak işlenmeye devam edilmiş ise, Kabahatler Kanununun 15'inci maddesi gereğince, bu nedenle idarî yaptırım kararı verilinceye kadar fiil tek sayılacak ve ceza buna göre uygulanacaktır.

Bu tür fiillerle ilgili olarak, uygulamada Türkiye İş Kurumunca, fiilin Kabahatler Kanununa göre niteliği dikkate alınmaksızın ve bu açıdan bir değerlendirme yapılmaksızın düzenlenen iş müfettişi raporlarına göre, fiilin işlendiği ay sayısının tamamı üzerinden idari para cezası uygulanması; fiilin işlendiği aylarda çalışan tüm işçilerin toplamı üzerinden (ücret ödemesi yapılan işçi sayısı üzerinden) ceza hesaplanması, örneğin Ocak Haziran arasında 10 işçi çalıştırılan işyerinde bu sürede ücretin bankadan ödenmemesi halinde 60 işçi x ceza miktarı şeklinde yapılan işlemle ceza hesaplanması Kabahatler Kanununun 15'inci maddesine aykırılık oluşturmaktadır. Bu hallerde işverence, kesintisiz fiil tanımına uygun olarak, İş Kanununda belirtilen yükümlülöklere uymama konusunda alınan bir karar ile fiil işlenmiş ve ara verilmeksizin aynı kararın icrasından olmak üzere *her işçi için her ay* aynı fiil işlenmeye devam edilmiş sayılmakta ve bu nedenle Kabahatler Kanununun 15'inci maddesinde belirtilen düzenleme kapsamına suç olduğundan, bu süredeki fiillerin ceza yaptırım kararı verilinceye kadar tek fiil sayılması gerekmektedir.

Türkiye İş Kurumunca yapılan bu hatalı uygulama ile ilgili olarak Sulh Ceza Mahkemelerine yapılan itirazlar sonucunda, uygulama doğrultusunda düzenlenen bilirkişi raporlarına göre verilen kararlara gerekçe olarak ileri sürölen, İş Yasasında bu konuda özel hüküm olduğu, özel kanunun genel kanunun önünde olduğu ve bu nedenle İş Yasasında yer alan *bu durumda olan her işçi ve her ay için* ifadesinin gereği olarak ceza uygulamasının, fiil süresince iş yerinde çalışmış ve ücret almış işçilerin tamamı üzerinden yapılması gerektiği

yolundaki görüş, İş Yasasında kabahat konusu fiillerle ilgili usule ilişkin düzenleme bulunmaması, bu nedenle İş Kanununda yer verilen ve sadece fail, fiil ve ceza miktarlarının belirlendiği kanun maddelerindeki ifadeler usul hükümleri açısından yorum getirilemeyeceği, bu maddelerin kanunilik ilkesi gereğince metin sözüne bağlı kalınarak yorumlanması gerektiği, İş Yasasındaki idari para cezaları ile ilgili olarak usule ilişkin tüm düzenlemeler Kabahatler Yasasında yer aldığından ve zaten Kabahatler Yasasının 3. maddesinde yer alan *genel kanun* olma niteliğinin de gereği olarak; fiilin niteliği ile failin tespiti, fiilin işlendiği tarihin ve süresinin tespiti gibi ceza usulüne ilişkin hususlarda Kabahatler Kanununun esas alınması gerekliliği karşısında, belirtilen görüşlerin hukuki dayanağı bulunmamaktadır.

Zira, Türkiye İş Kurumunca yapılan uygulama, aşağıda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, Türkçe dil bilgisi kurallarına göre, Yasada yazılı olan *bu durumda olan her işçi ve her ay için* ifadesinin değil, *bu durumda olan her işçiye her ay, ya da bu durumdaki ücret ödemelerinin tamamına* ifadelerine karşılık gelmekte olup, kıyas yolu ile ya da metin sözü dışında dil bilgisi kurallarına aykırı olarak yapılan bu yorumla, Kabahatler Yasasının bağlayıcı olan 15'inci maddesi hükmü de, İş Yasasında öngörülen idari para cezaları için işlevsiz hale getirilmektedir.

4- İş Yasasında idari yaptırıma bağlanan fiillere ait ceza maddelerinde, *işçi sayısı* ve *ay sayısı* başına öngörülen cezalarla ilgili olarak aynı şekilde yer alan; *“bu durumda olan her işçi ve her ay için ... Türk Lirası”* hükmünün uygulamasında, Ceza Hukukunda geçerli metne bağlı yorum ilkesine ve dil bilimi açısından temel zorunluluk olan metin sözünün yorumlanması, yani anlamlandırılmasında, Yasada kullanılan dile ait kurallarının esas alınması ve Yasa dilinin kurallarına göre anlam vermek gerekliliğine uygun davranılmalıdır.

Yasada yer verilen bu ceza metnine göre, yaptırıma bağlanan yükümlülük konusu fiilin işlenmesi halinde uygulanacak ceza iki unsurdan oluşmaktadır; Bunlardan birincisi fiile maruz kalmış olan, *işyerindeki işçi sayısı* ve ikincisi de fiilin işlendiği *ay sayısıdır*. Zira Türkçe’de *“ve”* bağlacı cümleleri, anlam ve görev bakımından benzer veya aynı olan kelimeleri, sözleri ve öğeleri birbirine bağlamakta kullanılmaktadır. Buna göre örneğin İş Kanununun 102'nci maddesinde yer alan;

“işçinin ücret, prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkakını...banka hesabına ödemeyen işveren, işveren vekili ve üçüncü kişiye bu durumda olan her işçi ve her ay için yüzüymibeş Türk Lirası idari para cezası verilir” ifadesinde ceza öngören; *bu durumda olan her işçi ve her ay için yüzüymibeş Türk Lirası idari para cezası verilir* cümlesi, *“Bu durumda olan her işçi için 125 TL idari para cezası verilir.”* ve *“Bu durumda olan her ay için 125 TL ceza verilir”* cümlelerinin *“ve”* bağlacı ile birleştirilmiş halinden oluşmaktadır. Madde metninde anlatılmak istenen, bankadan ücret ödeme yükümlülüğüne uyulmaması halinde uygulanacak

olan ve *miktarı* belirli olan *cezanın tutarının*, fiile maruz kalan *işçi sayısı* ve fiilin işlendiği *ay sayısına* göre belirleneceği hususudur. Ceza önermesindeki, “*bu durumda olan her işçi*” ifadesi ücret ödemesi bankadan yapılmayan kişi olarak işçi sayısını, “*bu durumda olan her ay*” ifadesi de ücret ödemesinin yapılmadığı her bir aylık dönemi göstermektedir.

Zira, ücret İş Kanunu gereğince belli dönemler halinde (haftalık, aylık) ödenmesi gereken bir yükümlülük olduğundan, genellikle aylık olarak yapılan ücret ödeme dönemine göre fiilin işlendiği süre de cezaya bağlanarak, fiil süresine göre işyerleri arasında oluşacak adaletsizlik önlenmiş, yine işyerlerindeki işçi sayıları birbirinden farklılık gösterdiğinden fiile uygulanacak ceza, *fiile maruz kalan işçi sayısına* bağlanarak işyerleri arasında ceza bakımından adaletsizlik oluşması önlenmiş olmaktadır.

Buna göre, ücretin ödenmesi yükümlülüğüne uyulmayan bir işyerinde, örneğin; 3 ay ard arda ücret ödeme yükümlülüğüne uyulmamış olunması halinde, fiilin işlendiği 3 ay boyunca işten çıkan ve yeni işe giren işçiler dikkate alınarak, işyerinde fiilin işlendiği sürede çalışmış ve fiile maruz kalmış olan kişi olarak *işçi sayısı* (ücreti bankadan ödenmeyen *her işçi*), bulunmalı, bu sayı Kanunda öngörülen *ceza miktarı* ile çarpılmalı ve “*her işçi*” açısından uygulanacak *ceza tutarı* bulunmalıdır.

Fiil kesintisiz olarak işlenmiş ise, Kabahatler Yasasının 15'inci maddesi gereğince fiilin tek fiil sayılması gerektiğinden, bu fiile uygulanacak *ceza işçi sayısı* yönünden tek fiil olarak kabul edilecek ise de, fiilin işlendiği *ay sayısı* yönünden Kabahatler Kanununun 15'inci maddesi hükmü ile İş Kanununun her ay için ceza öngören hükmü arasında çelişki oluşmakta ve buna göre her ay için ayrıca ceza uygulanmaması sonucu ortaya çıkmaktadır. Kanaatimizce kesintisiz olarak işlendiği sabit olan suçlarda Kabahatler Kanununun bağlayıcı hükmünden hareketle, bir aydan fazla süren fiillerde cezanın sadece bir ay için uygulanması uygun yorum olarak görülmektedir.

Fiil, tespit tarihi itibarıyla kesintili olarak işlenmiş ise, yani, 3 ay bankadan ödenmemiş 2 ay ödenmiş, sonra 2 ay daha ödenmemiş ise ya da işçilerden bazıları için yılın bir kaç ayında elden ödeme yapılmış ise kesintisiz fiil söz konusu olmayacağından, fiilin işlendiği sürelerde, her işçi yönünden fiile maruz kalan işçi sayısı ve fiilin işlendiği her ay için de Kanunda miktarı belirli ceza uygulanacaktır.

İş Kanununda idari para cezaları ile ilgili olarak aynı şekilde yer alan, “*bu durumda olan her işçi ve her ay için ... Türk Lirası*” hükmünün uygulamasında, Türkiye İş Kurumunca, fiilin Kabahatler Yasasına göre kesintisiz olarak işlenip işlenmediği araştırılıp değerlendirilmeksizin düzenlenen iş müfettişi raporlarına göre, fiilin işlendiği tüm aylarda işyerinde ücret ödemesi yapılmış toplam işçi sayısının (bordolarda kayıtlı tüm ücret ödemeleri sayısının) ceza miktarı ile

çarpılması suretiyle cezai yaptırım uygulandığı, temyizi söz konusu olmayan bu cezalara itirazların Mahkemelerce kabul edilmediği görülmektedir. Bu şekildeki bir uygulama Kanunda; “...bu durumda olan **her işçiye her ay için ...TL idari para cezası uygulanır**” ya da “...bu durumda olan **her aylık ücret ödemesi için ... TL idari para cezası uygulanır**” şeklinde ceza metni yer almış olması halinde yapılabilecek ceza uygulamasına karşılık gelmekte ve Kanunda tanımlanandan farklı ve oldukça fazla tutarlarda ceza uygulaması yapılmaktadır. Kaldı ki bu şekildeki uygulama, Yasa koyucunun Kabahatler Kanununun 15'inci maddesinde yer verdiği düzenleme hükmünü de işlevsiz kılan bir anlamlandırma ve yoruma dayanmaktadır. Zira, bu uygulamaya göre, filin kesintisiz işlenmesi halinin kabulü mümkün olamamaktadır. Açıklanan nedenlerle Türkiye İş Kurumunun uygulaması cezaların iptalini gerektirir nitelik taşımakta ve uygulamaya itiraz üzerine verilen itirazın reddi kararları Ceza Hukukundaki yorum ilkelerine, Kabahatler Yasasındaki *Kanunilik* ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

5- İş Kanununda yer alan yükümlülükler uymaması nedeniyle uygulanacak idari cezalara ilişkin fiillerin tespitinin, Ceza Hukukunun genel ilkeleri ve Kabahatler Kanununun genel hükümlerine uygun olması, fiilin suç oluşturduğunun hiç bir tereddüte meydan verilmeyecek şekilde delillendirilmesi, bu kapsamda; yaptırıma bağlanan yükümlülükler ile ilgili olarak İş Kanununda ve diğer mevzuatta yer verilen kaydi ve şekli unsurların, bunlara ait kayıt ve belgelerin incelenmesi suretiyle fiilin ortaya konması, tüm bunların işverene tebliğ edilecek olan idari para cezası tutanağında gösterilmesi gerekir. Aksi halde, Ceza Hukukunun genel ilkelerine göre savunma hakkının kısıtlanması, Kabahatler Kanununun 4'üncü maddesindeki Kanunilik ilkesinin ve 25'inci maddesindeki idari yaptırım kararının tebliği düzenlemesinin ihlali sonucu ortaya çıkar. Bu bağlamda, uygulamada görüldüğü üzere, örneğin; iş yerinde işveren vekili ile tutulan beyana ve çalışanlardan bir kısmının beyanlarına dayalı olarak, ücret ödeme bordroları ve banka hesap ekstreleri tümüyle incelenmeksizin işyerinde ücretin bankadan ödenme yükümlülüğüne uyulmadığı sonucuna varılması ve tüm işçiler üzerinden cezai yaptırım kararı verilmesi, cezanın iptalini gerektiren bir uygulama olmaktadır.

6- İdari para cezalarının caydırıcı unsurunun işverenlere hissettirilmesi bakımından çalışma hayatının denetiminin daha kısa aralıklarla yapılması önem taşımaktadır. Almanya'da 2013 yılında sosyal güvenlik primi ödeyen 29 milyon işçi¹² ve 2750 iş müfettişi¹³ sayısına göre 10000 işçiye bir iş müfettişi düşerken, 2013 yılında Türkiye'de SGK 4/a kapsamında bulunan 12,5 milyon¹⁴ işçi sayısı ve 776 iş müfettişi (yetkili) sayısına¹⁵ göre, iş müfettişi başına 16.000

12

<https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?catId=2641&countryId=DE&acro=lmi&lang=en®ionId=DE0&nuts2Code=%20&nuts3Code=®ionName=National%20Level>

13 http://www.epsu.org/IMG/pdf/EPSU_Final_report_on_Labour_Inspection_Services.pdf

14 <http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/c5663479-92d3-490e-bc68->

işçi düşmektedir. Türkiye'de 2013 yılında kayıt dışı istihdam oranı 10. Kalkınma Planında % 37,5 olarak yer almakta olup¹⁶, buna göre iş müfettişi başına düşen işçi sayısı 20.000 kişiyi geçmektedir. Bu nedenle, iş hayatının denetiminde görevli eleman sayısı arttırılmalı, çağın gerekleri ve yeni teknoloji denetimde etkin şekilde uygulanarak idari para cezalarının caydırıcılığı ceza uygulaması yerine, denetimlerle işverenlere hissettirilmelidir.

IV- SONUÇ

İdari para cezalarının hangi hukuk alanında yer alması gerektiği konusundaki tereddütler, 5326 sayılı Kabahatler Yasası düzenlemesi ile kısmen giderilmiş olsa da, idari para cezası öngörülen yasalarda farklı itiraz mahkemelerinin öngörülmesi, bazı idari para cezaları için İdare Mahkemeleri görevli iken, İş Yasasındaki idari para cezaları için 5326 sayılı Yasa hükmüne göre itiraz yerinin Sulh Ceza Mahkemesi olması, oysa cezaya konu fiilin tespitinin kamu hukuku içinde ayrı bir hukuk alanı olan İş Hukuku kapsamında bulunması nedeniyle, Sulh Ceza Mahkemeleri kararlarının çoğunlukla bilirkişi raporlarına bağlı kalması gibi sakıncalar hala devam etmektedir.

Sakıncaların en önemlisi ise, 5326 sayılı Yasa hükmüne göre, Sulh Ceza Mahkemesinin idari para cezaları üzerine verdikleri kararlara karşı sadece itiraz yolu bulunması, temyiz olanağı olmaması nedeniyle genellikle verildiği hali ile kesinleşmeleri, zira itirazların da bir üst Ceza Mahkemesince karara bağlanması ve çoğunlukla bilirkişi raporuna bağlılık nedeniyle cezayı veren mahkeme kararına uyulması işverenler açısından hak kayıplarına ve kişiler arasında eşitsiz uygulamaların doğmasına neden olmaktadır.

Kanımızca, dönemler itibariyle aynı nitelikteki idari para cezalarına itiraz üzerine değişik Sulh Ceza Mahkemelerince verilmiş kararların, Adalet Bakanlığı bünyesinde oluşturulacak bir kurul aracılığı ile incelettirilmesi ve kararlarda uygulama birliği sağlanması, bu bağlamda açık olarak hak kaybına uğramış kişilerin haklarının iade edilmesi adalet duygusuna güven bakımından acil olarak yapılması gereken bir uygulama olacak, yine Kabahatler Yasasının uygulama sorumlusu durumundaki Adalet Bakanlığı ile, Kabahatler Yasasını idari para cezaları açısından uygulamakla yükümlü Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı arasında eşgüdüm sağlanması da, uygulamadaki eşitsizlikleri ve gereksiz itirazları en aza indirecek bir yöntem olabilecektir.

042e7bbdcacb/2013_10_temel_gostergeler.pdf?MOD=AJPERES&CSRT=4829892272874041299

15 <https://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/itkb/dosyalar/sayilarlaismuffetisligi/mart2013/tablo>

16 www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/07/20130706M1-1-1.doc