

Prof. Dr. Fevzi ŞAHLANAN

İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi

İş ve Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin İdari Para Cezaları Konusunda Son Gelişmeler

1. Genel Olarak

İş ve sosyal güvenlik hukuku kurallarına aykırı davranışlara, çeşitli yaptırımlar uygulanabilmektedir. Bunlar; hukuki yaptırımlar olabileceği gibi, disiplin cezaları, ceza yaptırımları ve idari yaptırımlar şeklinde olabilir. Çalışma yasamına ilişkin kuralların uygulanmasını sağlayan en etkili araçlardan birisi idari yaptırımlardır. İdari yaptırımlar, yasalarda yetki verdiği durumlarda bir yargı kararına ihtiyaç olmaksızın idarenin bir işlemiyle ve idare hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu cezalardır. İdari yaptırımları hukuki ve cezai yaptırımlardan ayıran en belirgin özellik, bu yaptırımların uygulanabilmesi için herhangi bir yargı kararına ihtiyaç olmamasıdır.

İdari yaptırımlar, yargı kararlarına dayanan yaptırımlara göre yaptırım uygulamasında süratli ve etkin bir yoldur. Bazı durumlarda kamu yararının korunması derhal önlem almayı gerektirebilir. Örneğin İş Kanunu'nun 79. maddesi uyarınca işçilerin yaşamı açısından tehlikeli iş güvenliği eksikliklerinin varlığı halinde bir idari yaptırım olarak işin durdurulması veya işyerinin kapatılmasında söz konusu olan durum budur. Ancak idarenin yargı organının bir kararı olmaksızın bizzat yaptırım uygulamasının, Anayasal kuvvetler ayrılığı ve yargılama ödevinin bağımsız yargı organınca yerine getirilmesi ilkelerine ve bu ilkelerin kişi hak ve özgür-

lüklerini yürütme organına ve onun uzantısı olan idare organına karşı korunması esasına ters düşen bir yönünün de bulunduğu bir gerçektir. Bu nedenle yaptırım uygulanacak fiillerin ve bu fiillere uygulanacak idari yaptırımların mutlaka önceden yasayla öngörülmüş olması ve idarenin kararına karşı da yargı yoluna başvurulabilme hakkının tanınmış olması gerekir¹. Gerek iş hukukunda ve gerekse sosyal güvenlik hukukunda idari yaptırımların en yaygın uygulanma biçimi idari para cezaları olarak karşımıza çıkmaktadır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 98-107, Deniz İş Kanunu'nun 50-53, Basın İş Kanunu'nun 26-27-30. maddelerinde idari para cezaları yer almıştır. İş Kanunu'nun 98. maddesinde işyerini bildirme yükümlülüğüne, 99. maddesinde genel hükümlere (eşit davranma, ilkesine geçici iş ilişkisine ilişkin hükümlere yazılı sözleşme yapılmayan durumlarda belge verme yükümlülüğüne, çağrı üzerine çalışmaya ilişkin kurallara, çalışma belgesi verme zorunluluğuna), 100. maddesinde toplu işçi çıkarma ile ilgili hükümlere, 101. maddesinde özürü ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğuna, 102. maddesinde ücreti düzenleyen kurallara, 103. maddesinde yıllık ücretli izin hükümlerine, 104. maddesinde çalışma sürelerine, çocuk ve genç işçilerin ve kadın işçilerin korunmasına, telafi çalışması ve kısa çalışmalara ilişkin kurallara, 105. maddesinde iş sağlığı ve güvenliğini düzenleyen hü-

kümlere, 106. maddesinde iş ve işçi bulma ile 107. maddesinde iş denetimine ilişkin kurallara aykırı davranan işveren ve işveren vekillerine idari para cezaları öngörülmüştür.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 140. maddesinde, kanunun 8. maddesindeki işyerini bildirmeyen, 9. maddesindeki çalıştırılan sigortalıyı bildirmeyen, 79. maddesindeki prim belgelerine ilişkin çeşitli hükümlülükleri yerine getirmeyen, 90. maddede öngörülen sigortalılar için muayene belgesi (vizite kağıdı) verme yükümlülüğünü yerine getirmeyen işverenler için idari para cezaları öngörülmüştür. Aynı şekilde 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu'nun 80. maddesinde de sigortalıların tescil ve sigortalılığı sona erdirmeye yükümlülüğüne uymayan sigortalılar için idari cezası öngörülmüştür. Öte yandan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 54. maddesinde de işsizlik sigortasına ilişkin yükümlülükleri nedeniyle sigortalıların ücretlerinden indirim yapan işverenlere ve kanunun 48. maddesinde öngörülen işten ayrılma bildirgesini kuruma vermeyen işverenler için de idari para cezası öngörülmüştür. Söz konusu para cezalarının İş Kanunu'na dayananlar için 4857 sayılı İş Kanunu'nun 108. Deniz İş Kanunu'nun Ek 1. maddesinde, Basın İş Kanunu'nun 30. maddesinde, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na dayananlar için Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 140., 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu'na dayananlar için Bağ-Kur Kanunu'nun 80. ve İşsizlik Sigortası Kanunu'na dayananlar için de 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 54. maddesinde, söz konusu idari para cezalarının verilmesi, tebliği, itiraz süresi, itirazda görevli mahkeme, zamanaşımı vs. gibi konularda farklı ayrı ve dağınık ve birbiriyle de uyumlu olmayan düzenlemeler yer almaktadır. Oysa 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ile idari para cezaları veya idari tedbirler konusunda, iş ve sosyal güvenlik hukukuna ilişkin yasalarda ve diğer tüm mevzuatta yer alan düzenlemeleri tek rejime tutmak üzere kabahatlere ilişkin genel bir rejim düzenlenmiştir. Ancak Kabahatler Kanunu'nun diğer kanunlardaki çoğu kez de birbirinden farklı idari para cezaları konusundaki düzenlemeleri açık bir yasa hükmü olarak kaldırmaması, ya da ilgili kanundaki idari para cezaları ile ilgili Kabahatler Kanunu'nda hüküm bulunmayan bir konuda farklı bir düzenlemenin yer alması uygula-

mada çok ciddi bir hukuki belirsizliğe ve tereddütlere yol açmaktadır. Bu nedenle özellikle konumuzla ilgili olarak iş ve sosyal güvenlik hukukuna ilişkin mevzuatta (İş K. md. 100, Deniz İş K. Ek madde 1, Basın İş K. md. 30, SSK md. 140, Bağ-Kur K. md. 80, İşsizlik Sigortası Kanunu md. 54) yer alan düzenlemeler değiştirilerek öncelikle Kabahatler Kanunu'na uygun bir hale getirilmeli idari para cezaları konusunda Kabahatler Kanunu'nda yer almayan bir konuda bir düzenleme var ise bu konudaki düzenleme de iş ve sosyal güvenlik hukukuna ilişkin mevzuattaki hükümler de birbiriyle uyumlu hale getirilmelidir. Nitekim bu konuda ilk adım çok yakın bir tarihte 08/02/2006 tarih ve 5454 sayılı Kanun'la atılmıştır (RG.15/02/2006-26081), söz konusu kanunun 5. maddesiyle 506 sayılı Kanun'un 140. maddesinin dördüncü fıkrası değiştirilerek idari para cezalarının tahakkuku, tebliği, itiraz prosedürü görevli yargı yeri v.s. konularında Kabahatler Kanunu'na uygun bir düzenleme yapılmıştır. Bu değişiklikte de maddenin son fıkrasında Kabahatler Kanunu'ndan farklı bir biçimde yer alan zamanaşımına ilişkin hükme dokunulmaması, bu konuda tereddütlere yol açacak niteliktedir.

Öte yandan tüm mevzuatta yer alan idari para cezalarını Kabahatler Kanunu ile tek ve yeknesak bir rejime tabi tutma amacının, Kabahatler Kanunu'ndan kısa bir süre sonra çıkartılan bazı özel yasalarda bizzat kanun koyucu tarafından tekrar gözardı edildiği görülmektedir. Örneğin 03/07/2005 tarih ve 5403 sayılı "Toprak koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu"nun idari para cezalarına ilişkin 22. maddesinde, idari para cezasına itiraz süresi 7 gün ve itiraz edilecek yargı mercii tekrar idare mahkemesi olarak Kabahatler Kanunu'ndan farklı bir düzenleme getirilmiştir.

II. Kabahatler Kanunu Hükümleri Çerçevesinde İş ve Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin İdari Para Cezaları

1. Kanunun Genel Kanun Olma Niteliği

Bilindiği gibi, 31/03/2005 tarihli ve 25772 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5326 sayılı Kabahatler Kanunu 01/06/2005 tarihinde yü-

01/06/2005 tarihinden önce yürürlüğe girmiş olan tüm kanunlarda yer alan idari para cezaları hakkında Kabahatler Kanunu'nun genel hükümleri uygulanacaktır.

rürlüğe girmiştir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 2. maddesi ile kabahat; kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık olarak tanımlanmış, 16. maddesi ile de kabahatler karşılığında uygulanacak idari yaptırımlar; idari para cezası ve idari tedbirler olarak tasnif edilmiştir. Anılan madde idari tedbirleri mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler olarak tanımlamıştır. Kanunun 3. maddesi ile bu kanunun genel kanun niteliğinde olduğu belirtilerek, kanunun birinci kısmında yer alan genel hükümlerinin diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Buna göre, 01/06/2005 tarihinden önce yürürlüğe girmiş olan tüm kanunlarda yer alan idari para cezaları hakkında Kabahatler Kanunu'nun genel hükümleri uygulanacaktır. Bu hükümler kanunun 1-31. maddeleri arasında yer alan hükümlerdir. Örneğin, idari kararlarında bulunması gereken hususlar, kararların ilgililere tebliğ usulü, yasal başvuru süreleri ve başvuru yolları, ödeme usulü, zamanaşımı, idari para cezalarının Devlet geliri sayılması yönündeki düzenlemeler genel hükümler olup, ilgili kanunlarda aksine hüküm bulursa dahi Kabahatler Kanunu hükümleri uygulanacaktır.

2. İdari Para Cezasını Vermeye Yetkili Makam

İdari para cezası vermeye yetkisi olan makamlar konusunda Kabahatler Kanunu'nda genel nitelikli bir hüküm yoktur. 5326 sayılı Kanun'a göre cezalandırılmasını öngören fiillerin tesbiti ve ceza verme yetkisi ilgili kanunlardan kaynaklanmaktadır. Kamu tüzel kişileri ile bunların organları görevleri gereği verecekleri idari para cezalarının uygulanmasını 5326 sayılı Kanun'da yer alan genel esaslara göre yapacaklardır.

İş ve sosyal güvenlik hukukuna ilişkin olarak yukarıda belirtilen (4857 sayılı İş K. 108, 506 Sayılı SSK 140, 5953 sayılı Basın İş K. md. 30, 854 sayılı Deniz Ek madde 1, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası K. md. 54) mevzuatta idari para cezasını verme yetkili makamlar belirtilmiştir. Bu makamlar SSK ve Bağ-Kur kanunlarına dayanarak veriliyorsa Sosyal Sigortalar Kurumunca ve Bağ-Kur tarafından, İşsizlik Sigortası Kanunu'na dayanarak veriliyorsa İş Kur tarafından, diğer iş kanunlarına dayanarak veriliyorsa kural olarak işyerinin bağlı bulunduğu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Müdürlüğü'nce verilecektir. Ancak, İş Kanunu'nun özür, eski hükümlü ve terör mağduru istihdamına aykırılık halinde cezayı tahakkuk ettirecek makam konusunda İş Kanunu'nun 108. maddesinde isabetli bir değişiklik yapılarak bu konuda Türkiye İş Kurumu yetkili kılınmıştır. Gerçekten de; sakat ve eski hükümlü istihdamına ilişkin tüm yazışmalar Türkiye İş Kurumu ile yapılırken, para cezası Bakanlık Bölge Müdürü'nce verilmekteydi. Bu nedenle isabetli bir düzenlemeyle 5378 sayılı Özürler ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 39. maddesi ile 07/07/2005 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere İş Kanunu'nun 108. maddesinin birinci fıkrası değiştirilerek ve maddenin ikinci fıkrasının birinci cümlesi yürürlükten kaldırılarak, sakat ve eski hükümlü istihdamına ilişkin para cezalarının Türkiye İş Kurumu İl Müdürü tarafından verileceği hükme bağlanmıştır. Söz konusu değişik düzenlemeye göre: "Bu Kanunda öngörülen idari para cezaları, 101. maddedeki idari para cezaları hariç, gerekçesi belirtilmek suretiyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürü'nce verilir. 101. madde kapsamındaki idari para cezaları ise doğrudan Türkiye İş Kurumu İl Müdürü tarafından verilir."

Terör mağduru istihdamında ceza tahakkukuna yetkili makam ise 3713 sayılı Kanun'un ek m. 1/B bendinde "İlgili İdareler" olarak belirlenmiştir. Başka bir anlatımla; 3713 sayılı Kanun'da ceza tahakkukuna yetkili makam açık olarak gösterilmemiştir. Bu eksiklik, bu maddeye dayanılarak yürürlüğe konulmuş bulunan Yönetmelik ile giderilmiştir. Nitekim yönetmeliğin 12. maddesinde, terör mağduru istihdamı yükümlüne aykırılık halinde idari para cezasının Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Bölge Müdürü'nce verileceği öngörülmüştür. İdari para cezasını verecek makama kanunda yer verilmeyip bunun yönetmelikle somutlaştırılmasının isabet derecesi tartışmaya açıktır². Bununla birlikte, Danıştay Onuncu Dairesi, 15/12/2003-2001/2914-2003/5158 sayılı kararında, Terörle Mücadele Kanunu ek m.1/B uyarınca idari para cezası verecek makamın kanunla değil de yönetmelikle belirlenmesinde bir hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varmıştır.

3. İdari Para Cezası Vermeye Yetkili Makamlarca (Bölge Müdürlükleri, SSK, Bağ-Kur, İş-Kur) Yapılacak İşlemler ve Cezanın Tebliği

Kabahatler Kanunu uyarınca idari yaptırım olarak idari para cezası uygulayan idarelerin Kabahatler Kanunu'nun 25. maddesi uyarınca işlem yapmaları gerekmektedir. Buna göre; 5326 sayılı Kanun'un 25. maddesine göre idari yaptırım kararlarında; a) Hakkında idari yaptırım kararı verilen kişinin kimlik ve adresinin, b) İdari yaptırım kararı verilmesini gerektiren kabahat fiilinin, c) Bu fiilin işlendiğini ispata yarayacak bütün delillerin, d) Karar tarihi ve kararı veren kamu görevlilerinin kimliğinin, e) Fiilin işlendiği yer ve zamanının, bulunması zorunludur.

İdari yaptırım kararında, söz konusu bilgilerin yanı sıra idari para cezasının ödeme süresi, ödeme yeri, idari yaptırım kararına karşı kanun yolu, mercii ve süresi, indirimli ödeme hakkı, taksitlendirme talep etme hakkı, ödeme yapılmaması halinde uygulanacak müeyyideler ile tebliğ tarihi bilgilerine yer verilmesi gerekmektedir.

Maliye Bakanlığı'nın 16/12/2005 tarih 437 sayılı Tahsilat Genel Tebliği'nde (R.G. 16/12/2005) idari yaptırım kararlarını tutanak tanzimi suretiyle uygulayan idarelerce düzenlenecek tutanaklarda, idari yaptırım kararlarında bulunması gereken ve yukarıda açıklanan tüm bilgilere yer verilmesi, tutanakların seri ve sıra numaralarının birbirini takip eder şekilde bastırılması, görevli personele zimmetle teslim edilmesi, tutanakların iptal edilmesi gerektiğinde, iptal işlemlerinin tutanağın üzeri çizilmek ve iptal şerhi konulmak suretiyle gerçekleştirilmesi, belirtilmektedir. Oysa uygulamada iş ve sosyal güvenlik hukukuna ilişkin idari para cezalarını uy-

gulayan kurum ve idari makamların 5326 sayılı K.K.'nin 25. maddesi ve sözü edilen Maliye Bakanlığı tebliğine uygun bir uygulama yaptıkları söylenemez. Konu ile ilgili uygulamanın yukarıda sözü edilen biçimde düzenlenmesi ve yürütülmesi gerekmektedir.

Öte yandan 5326 sayılı Kanun'un 26. maddesindeki hükme göre; "İdari yaptırım kararı, 11/02/1959 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. İdari yaptırım kararının ilgili gerçek kişinin huzurunda verilmesi halinde tutanakta bu husus açıkça belirtilir. Bu karara karşı başvurabileceği kanun yolu, mercii ve süresine ilişkin olarak bilgilendirildikten sonra kişinin karar tutanağını imzalaması istenir. İmzadan kaçınılması halinde bu durum tutanakta açıkça belirtilir. Karar tutanağının bir örneği kişiye verilir. Tüzel kişi hakkında verilen idari yaptırım kararları her halde ilgili tüzel kişiye tebliğ edilir." hükmü yer almaktadır. Bu hükme göre, idari yaptırım kararlarının ilgililere yukarıda belirtilen tebliğ usulüne göre tebliğ edilmesi zorunlu olup ilgili mevzuatında tebliğ usulüne ilişkin özel hüküm yer alsa dahi uygulanmayacaktır.

4. İdari Para Cezalarına İtirazda Görevli Yargı Yeri

İş ve sosyal güvenlik hukukuna ilişkin idari para cezalarına itiraz davalarında görevli yargı yeri konusu son yıllarda Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Uyuşmazlık Mahkemesi gibi, Yüksek Mahkeme kararlarına konu olmuş, bu kararlar dikkate alınarak ilgili kanunlarda düzenlemeler yapılmış ve konu en son 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ile tüm kamu kuruluşlarınca verilen idari para cezaları için genel bir şekilde düzenlenmiştir. Bu Kabahatler Kanunu ile ortaya çıkan ve Kabahatler Kanunu paralelinde yapılan bazı düzenlemelerle ve aşağıda belirttiğimiz Uyuşmazlık Mahkemesi'nin son kararlarıyla mevcut son yasal durum netleşmiş görünse de, mevcut durumun Anayasa Mahkemesi'nin konuya ilişkin kararları karşısında yeniden Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne götürülmesi halinde idari para cezalarını bir idari işlem olarak gören ve buna bağlı olarak da görevli yargı yerini idari yargı olduğuna karar veren

Anayasa Mahkemesi kararları ile uyumlu olduğu söylenemez. Gelineen noktanın daha iyi anlaşılabilmesi için Kabahatler Kanunu'na gelinceye kadarki gelişmeler gözönünde tutulmalıdır.

Bilindiği gibi 1475 sayılı İş Kanunu'nda idari para cezalarına itiraz mercii olarak sulh ceza mahkemesi gösterilmişken, bu konudaki Anayasa Mahkemesi kararları da gözönünde tutularak 4857 sayılı İş Kanunu'nun 108. maddesinde İş Kanunu'na dayanılarak verilmiş idari para cezalarına itirazların idare mahkemelerinde yapılacağı esası getirilmişti.

Gerçekten de Anayasa Mahkemesi idari para cezalarına itirazda görevli yargı mercii konusunda önce, İmar Kanunu'nun yıkım nedeniyle verilen idari para cezalarına itirazın sulh ceza mahkemesinde görülmesine ilişkin hükmünü iptal etmişti¹. Yüksek mahkeme daha sonra da bir başka kararıyla 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 140. maddesindeki 506 sayılı Kanun'a dayanılarak verilmiş idari para cezalarına itirazlarda sulh ceza mahkemesinin görevli olduğuna ilişkin hükmü iptal etmişti².

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararları karşısında yukarıda da belirttiğimiz gibi 4857 sayılı İş K. md. 108'de İş Kanunu'ndan doğan idari para cezalarına itirazda görevli yargı yeri idare mahkemesi olarak düzenlendikten sonra iş ve sosyal güvenlik hukukunu ilgilendiren diğer kanunlarda da Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda yeniden değişiklikler yapılarak idari para cezalarında idare mahkemelerinin görevli olduğu belirtilmişti. (506 sayılı Kanun'un 29/07/2003 tarih ve 4958 sayılı Kanun'la değiştirilmiş 140. maddesi, 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu'nun 24/07/2003 tarih ve 4956 sayılı Kanun'la değiştirilmiş 80. maddesi, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 25/0/2003 tarih ve 4904 sayılı Kanun'la değiştirilmiş 54. maddesi; 854 sayılı Deniz İş Kanunu'na 24/04/2003 tarih ve 4854 sayılı Kanun'la eklenen Ek madde 1; 5953 sayılı Basın İş Kanunu'nun 24/04/2003 tarih ve 4854 sayılı Kanun ile değiştirilmiş 30. maddesi.)

Böylece yapılan değişikliklerle 1 Haziran 2005 tarihine kadar tüm iş ve sosyal güvenlik mevzuatına dayanan idari para cezalarına itirazda görevli yargı yeri Anayasa Mahkemesi kararına uygun olarak idari mahkemesi olarak düzenlenmiş bulunuyordu. Ancak 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesi uyarınca, idari para cezalarına itirazın artık

sulh ceza mahkemesine yapılması gerekmektedir. Zira Kabahatler Kanunu, sadece kanunun ikinci kısmında sayılan çeşitli kabahatlere ilişkin olmayıp, toplum düzenini, genel ahlâkı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacıyla; kabahatlere ilişkin genel ilkeleri, kabahatler karşılığında uygulanabilecek olan idari yaptırımların türleri ve sonuçlarını, kabahatler dolayısıyla karar alma sürecini, idari yaptırıma ilişkin kararlara karşı kanun yolunu ve idari yaptırım kararlarının yerine getirilmesine ilişkin esasları düzenleyen bir kanundur. Zaten kanunun 3. maddesinde de, bu kanunun genel hükümlerinin diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanacağı açık olarak düzenlenmiş olup, kanun yollarını düzenleyen dördüncü bölüm de genel hükümler içerisinde yer almaktadır. Kabahatler Kanunu'nun bu düzenlemeleri nedeniyle, artık diğer tüm mevzuattaki ve bu arada iş ve sosyal güvenlik hukukuna ilişkin olarak yukarıda belirtilen yasa hükümlerine dayanılarak verilmiş idari para cezalarına itirazda görevli yargı yeri sulh ceza mahkemeleri olacaktır.

Her ne kadar başta İş K. md. 108/II olmak üzere yukarıda belirtilen iş ve sosyal güvenlik hukukuna ilişkin mevzuatın idari para cezalarına itirazı düzenleyen hükümlerinde Kabahatler Kanunu doğrultusunda henüz bir değişiklik yapılmamış ise de, Kabahatler Kanunu idari suçları tek bir rejime tabi tutmak üzere yürürlüğe konduğuna göre, bundan sonra artık Kabahatler Kanunu'nda öngörülen itirazda görevli yargı yeri ve itiraz usulü uygulanacaktır. Ne var ki uygulamada halen bu itirazları görev yönünden reddeden sulh ceza mahkemeleri bulunmaktadır.

Bu nedenle ortaya çıkan bu durum Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarına da konu olmaktadır. Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün 4857 sayılı İş Kanunu'nun 92. maddesindeki yükümlülüğü yerine getirmediği için hakkında idari para cezasına itiraz etmesi üzerine Eskişehir Sulh Ceza Mahkemesi'nin ve Eskişehir İdare Mahkemesi'nin görevsizlik kararı vermesi üzerine, verdiği 21/11/2005 tarih ve 2005/77-2005/103 tarihli kararında bu konudaki tereddütleri gidermiş ve görevli yargı yerinin Kabahatler Kanunu'ndaki düzenlemeler de dikkate alınarak görevli yargı yerinin sulh ceza mahkemesi olduğu belirtilmiştir.

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin bu kararına göre: "... Dava, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 107/1-a. ve 108. maddelerine göre verilen idari para cezasının kaldırılması isteminden ibarettir. 22.05.2003 tarih ve 4857 sayılı İş Kanunu'nun "Amaç ve kapsam" başlıklı 1. maddesinin birinci fıkrasında, "Bu Kanunun amacı işverenler ile bir iş sözleşmesine dayanarak çalıştırılan işçilerin çalışma şartları ve çalışma ortamına ilişkin hak ve sorumluluklarını düzenlemektir" denilmiştir; 107. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, bu Kanunun 92. maddesinin ikinci fıkrasındaki yükümlülüklerini yerine getirmeyen işveren veya işveren vekiline beş milyar lira para cezası verileceği kurala bağlanmış; aynı Kanun'un 108. maddesinde, bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebileceği öngörülmüştür. Ancak 01.06.2005 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. Kabahatler Kanununu Tasarı Gerekçesinde, özetle, bu düzenleme ile, özellikle ekonomik hayata ilişkin düzenlemelerde kazuistik olarak idari ceza yaptırımı öngören ve bir sistemden yoksun olan hükümlerin önüne geçebilmek ve ayrıca hukuk uygulamasında birliği ve hukuk güvencesini temin etmek amacıyla, belirlenen genel ilkelerin, özel kanunlarda tanımlanan kabahatler hakkında da uygulanmasının sağlanacağı belirtilmiştir.

30.03.2005 tarih ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun birinci maddesinde "Bu Kanunda; toplum düzenini, genel ahlakı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacıyla; a) Kabahatlere ilişkin genel ilkeler, b) Kabahatler karşılığında uygulanabilecek olan idari yaptırımların türleri ve sonuçları, c) Kabahatler dolayısıyla karar alma süreci, d) İdari yaptırıma ilişkin kararlara karşı kanun yolu, e) İdari yaptırım kararlarının yerine getirilmesine ilişkin esaslar, belirlenmiş ve çeşitli kabahatler tanımlanmıştır." denilerek Kanunun amaç ve kapsamı belirlenmiştir; ikinci kısmında yer alan 32 ila 43. maddelerinde, Türk Ceza Kanunu kapsamı dışında kalan çeşitli kabahatler sayılarak, bu eylemlere yaptırımlar öngörülmüştür. Anılan Kanun'un 2. maddesinde, "kaba-

hat" deyiminden, kanunun karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü baksızlığın anlaşılacağı; 16. maddesinde, kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımların "idari para cezası" ve "idari tedbirler"den ibaret bulunduğu; "idari tedbirler"in de mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler olduğu belirtilmiştir.

Buna karşılık, 19. maddesinde, diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen belirli bir süre için; e) Bir meslek ve sanatın yerine getirilmesinin, f) İşyerinin kapatılması, g) Ruhsat veya ehliyetin geri alınması h) Kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrişerferden alıkonulması, gibi yaptırımlarına ilişkin hükümlerin, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklikler yapılmaya kadar saklı tutulacağı öngörülerek suretiyle geçici istisnalar getirilmiştir; 11/05/2005 tarih ve 5348 sayılı Kanun'un 5. maddesiyle eklenen Ek 1. maddede, "04/01/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununda yer alan vergi mahkemelerinin görevine ilişkin hükümler saklıdır." denilmek suretiyle de 213 sayılı Yasa kapsamında bulunan vergi cezaları, Kabahatler Kanunu'nun kapsamı dışında bırakılmıştır.

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. Görev kuralları kamu düzenine ilişkin olduğundan, görev konusunda taraflar için bir müktesep hak doğmayacağı; bu nedenle, yeni bir yasayla kabul edilen görev kurallarının, geçmişe de etkili olacağı, bilinen bir genel hukuk ilkesidir.

Böylece, davanın açıldığı andaki kurallara göre görevli olan mahkeme, yeni bir yasa ile görevsiz hale gelmiş ise (davanın açıldığı anda görevli olan

ve fakat yeni yasaya göre görevsiz hale gelen) mahkemenin görevsizlik kararı vermesi gerekeceği; ancak, yeni yasadaki görev kuralının, değişikliğin yürürlüğe girmesinden sonra açılacak davalarda uygulanacağına dair geçiş hükümlerinin varlığı halinde, mahkemece görevsizlik kararı verilemeyeceği açıktır.

Kabahatler Kanunu'nun Geçici 2. maddesinde, "Bu Kanun hükümleri, yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla idare mahkemelerinde dava açılarak iptali istenen idari yaptırım kararları hakkında uygulanmaz."; Geçici 3. maddesinde de "daha önce verilmiş olan idari para cezasına ilişkin kararlara karşı henüz iptal davası açılmamış olmakla birlikte dava açma süresinin geçmemiş olması halinde, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren onbeş gün içinde 27 nci madde hükümlerine göre sulh ceza mahkemesine başvurulabilir." denilerek geçiş dönemine ilişkin uygulama açıklanmış; 31/03/2005 tarihli ve 5328 sayılı Kanunla değişik 44. maddesinde ise, bu Kanun'un 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.

Bu açıklamalara göre, Kabahatler Kanunu'nun uygulanabilmesi için idari yaptırımın, dayanağı olan yasanın amacı dikkate alınarak Kabahatler Kanunu'nun; 1. maddesinde belirtilen alanların korunmasına yönelik bulunması, 2. maddesinde yapılan kabahat tanımına ve 16. maddesinde belirtilen yaptırım türlerine uyması, 19. maddesinde sayılan geçici istisnalardan olmaması, 27. maddenin (1) numaralı bendinde itiraz yolu öngörülen idari yaptırımlardan olması gerekmektedir.

İncelenen olayda, yukarıda belirtilen koşulların oluştuğu anlaşıldığından iş mevzuatına dayanan dava konusu idari para cezasına karşı yapılacak itiraza bakma görevi sulh ceza mahkemesine ait bulunmaktadır.

Belirtilen durum karşısında 5326 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girdiği 01/06/2005 tarihinden sonra 23/06/2005 gününde açılan davanın görüm ve çözümünde adli yargı yeri görevli bulunmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, sulh ceza mahkemesinin görevsizlik kararının kaldırılması gerekmektedir.

SONUÇ: *Davanın çözümünde ADLİ YARGININ görevli olduğuna, bu nedenle Eskişehir 3. Sulh Ceza Mahkemesi'nin 23/06/2005 günlü ve E: 2005/306 Müt. Sayılı Görevsizlik Kararının Kaldırılmasına,*

21/11/2006 gününde oybirliği ile kesin olarak karar verildi."

Uyuşmazlık Mahkemesi; Kabahatler Kanunu'nun idari para cezalarına ilişkin hükümlerinin diğer kanunlardaki idari para cezalarını düzenleyen hükümlerine etkisi konusunda bu kararda belirtilen görüşünü 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 29/07/2003 tarih ve 4958 sayılı Kanun'la değişik 140. maddesine ilişkin olarak verdiği, (Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü 21/11/2005 tarih ve 2005/84-2005/105, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 05/07/2003 tarih ve 4904 sayılı Kanun'la değişik 54. maddesine ilişkin olarak verdiği 21/11/2005 tarih ve 2005/85-2005/106 sayılı) kararlarda sürdürdüğü gibi iş ve sosyal güvenlik hukuku dışındaki bazı kanunlardaki idari para cezaları hakkında verdiği kararlarda da tekrar etmiştir. (Örneğin 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'na aykırılık nedeniyle verilen idari para cezalarına itiraza ilişkin 21/11/2005 tarih ve 2005/87-2005/107 sayılı; Radyo Televizyon Üst Kurulu Başkanlığı'na verilen idari para cezasına itiraza ilişkin 21/11/2005 tarih ve 2005/92-2005/112 sayılı kararlar.) Kabahatler Kanunu ile idari para cezaları konusunda getirilen bu düzenlemelere ve Uyuşmazlık Mahkemesi'nin bu konudaki görüşünü yansıtan kararlarına rağmen iş ve sosyal güvenlik hukukuna ilişkin mevzuattaki idari para cezalarına itirazda görevli yargı yeri yerine ilişkin düzenlemeleri açıkça yürürlükten kaldıran bir düzenleme yapılmadığı sürece, bu konuda açılacak davalarda görevli yargı yeri konusunda hukuki uyuşmazlıkların çıkması ve konunun Uyuşmazlık Mahkemesi'nde yığılmalara neden olması muhtemeldir. Bu nedenle iş ve sosyal güvenlik hukukuna ilişkin mevzuatta da en azından görevli yargı yeri ve itiraz süresi konusunda Kabahatler Kanunu'na paralel değişikliklere gidilmelidir. Nitekim bu konuda ilk adım 08/02/2006 tarih ve 5454 sayılı Kanun'la (R.G. 15/02/2006-26081) atılmış ve 506 sayılı Kanun'un 140. maddesinin dördüncü fıkrası değiştirilerek kurumca verilen idari para cezalarına itiraz Kabahatler Kanunu'na paralel bir şekilde düzenlenmiştir.

Ancak bu konu ile ilgili olmak üzere son olarak önemle belirtelim ki idari para cezalarında görevli yargı yeri konusunda gerek Kabahatler Kanunu ile ve gerekse Kabahatler Kanunu paralelinde getirilen ve getirilecek olan ve söz konusu yargı yerini

İdari para cezalarının idari bir işlem olduğu gerekçesiyle, bunlara itirazın da idari yargı yerinde görülmesine ilişkin Anayasa Mahkemesi'nin görüşü kanımızca da isabetli değildir.

sulh ceza mahkemesi olarak belirleyen düzenlemelerin. Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda belirttiğimiz kararlarına ters düştüğü açıktır. İdari para cezalarının idari bir işlem olduğu gerekçesiyle, bunlara itirazın da idari yargı yerinde görülmesine ilişkin Anayasa Mahkemesi'nin görüşü kanımızca da isabetli değildir. idari yaptırımlara (işlemlere) ilişkin uyuşmazlıkların çözümünde yasayla açıkça yetkili kılındığı hallerde adli yargının görev yapması mümkündür ve bunun yasalarda örnekleri de mevcuttur (Örneğin 2822 sayılı Kanun'un toplu sözleşme yapma (yetki) prosedürüne ilişkin Çalışma Bakanlığı veya Bölge Müdürlüğü kararlarına karşı itirazlarda görevli yargı yeri iş mahkemesi olarak düzenlenmiştir).

Ancak bu konuda Anayasa Mahkemesi'nin kararındaki isabetsiz de olsa, net görüş nedeniyle, gerek Kabahatler Kanunu'nun ve gerekse bu konuda diğer kanunlarda Kabahatler Kanunu paralelinde yapılacak düzenlemelerin bu konuda muhtemel bir anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne götürüldüğünde ciddi bir iptal riskinin bulunduğu da gözden uzak tutulmamalıdır.

5. İdari Para Cezasına İtiraz Süresi, Mahkemeye Başvuru ve İnceleme

İdari para cezasına itiraz için sulh ceza mahkemesine başvuru süresi 15 gündür. Kanunda öngörülen 15 günlük dava açma süresinin geçirilmiş olması idari para cezasının kesinleşmesi sonucunu doğurur. Eğer dava açma süresi mücbir sebeplerin varlığı nedeniyle geçirilmişse, mücbir sebebin ortadan kalktığı tarihten itibaren en geç 7 gün içerisinde karara karşı başvuruda bulunulabilir. Bu başvuru kararın kesinleşmesini engellemez ise de, mahkeme yerine getirmeyi durdurabilir (K.K. md. 27).

İdari para cezası için mahkemeye başvuru, bizzat kanuni temsilci veya avukat tarafından sulh ce-

za mahkemesine verilecek bir dilekçe ile yapılır. Başvuru dilekçesi iki nüsha olarak verilir. Başvuru dilekçesinde, idari para cezasına ilişkin bilgiler, bu karara karşı ileri sürülen deliller açık bir şekilde gösterilir. Dilekçede ayrıca, başvurunun süresinde yapılmasını engelleyen mücbir sebep dayanaklarıyla gösterilir (K.K. md. 27).

Başvuru üzerine mahkemece yapılan ön inceleme sonucunda; mahkeme davanın yetkili mahkemede açılmadığını tespit ederse, dosyanın yetkili sulh ceza mahkemesine gönderilmesine karar verir. İdari para cezalarına itirazı inceleyecek olan yetkili mahkeme konusunda her ne kadar Kabahatler Kanunu'nda açık bir düzenleme yok ise de bunun genel hükümlere göre idari para cezasını veren kuruluşun bulunduğu yerdeki sulh ceza mahkemesi olduğunun kabulü gerekir. Mahkeme eğer başvurunun süresi içinde yapılmadığı, başvuru konusu idari yaptırım kararının sulh ceza mahkemesinde incelenebilecek kararlardan olmadığını veya başvuranın buna hakkı bulunmadığını tespit ederse, bu nedenlerle başvurunun reddine karar verir. Yukarıda belirtilen nedenler bulunduğu takdirde, mahkeme başvurunun usulden kabulüne karar verir. Başvurunun usulden kabulü halinde mahkeme dilekçenin bir örneğini idari para cezası veren kuruluşa tebliğ eder.

İdari para cezasını veren kuruluş başvuru dilekçesinin tebliği tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde mahkemeye cevap verir. Ayrıca, başvuru konusu idari yaptırıma ilişkin işlem dosyasının tamamının bir örneği, cevap dilekçesi ile birlikte mahkemeye verilir. Mahkeme, işlem dosyasının aslını da isteyebilir. Cevap dilekçesi, idari yaptırım kararına karşı başvuruda bulunan kişi sayısından bir fazla nüsha olarak verilir.

Mahkeme, başvuruda bulunan kişilere cevap dilekçesinin bir örneğini tebliğ eder; talep üzerine veya re'sen tarafları çağırarak belli bir gün ve saatte dinleyebilir. Dinleme için belirlenen günle tebligatın yapılacağı gün arasında en az bir haftalık zaman olmasına dikkat edilir. Dinleme sırasında taraflar veya avukatları hazır bulunur. Mazeretsiz olarak hazır bulunmama, yokluklarında karar verilmesine engel değildir. Bu husus, tebligat yazısında açıkça belirtilir. Ceza Muhakemesi Kanunu'nun taahhütüne, bilirkişi incelemesine ve keşfe ilişkin hükümleri, bu başvuru ile ilgili olarak da uygulanır.

Dinlemede sırasıyla; hazır bulunan başvuru sahibi ve avukatı, ilgili cezayı veren kamu kuruluşunun temsilcisi, varsa tanıklar dinlenir, bilirkişi raporu okunur, diğer deliller ortaya konulur. Mahkeme, ilgilileri dinledikten ve bütün delilleri ortaya koyduktan sonra aleyhinde idari yaptırım kararı verilen ve hazır bulunan tarafa son sözünü sorar. Son söz hakkı, aleyhinde idari yaptırım kararı verilen tarafın kanuni temsilcisi veya avukatı tarafından da kullanılabilir. Mahkeme son kararını hazır bulunan tarafların huzurunda açıklar (K.K. md. 28).

Kabahatler Kanunu'nun 7. maddesinde, kabahatin icrai veya ihmali bir davranışla işlenebileceği ve 9. maddesinde de kabahatlerin kanunda açıkça hüküm bulunmayan hallerde hem kasten hem de taksirle işlenebileceği hükme bağlanmıştır. Şu halde taksir şeklindeki kusur da bir idari para cezasının tahakkuku için yeterli olacaktır. Bu nedenle idari para cezasına itirazı inceleyen mahkeme işverenin bu yükümlülüğe uymamak konusunda kasdi veya taksirli bir davranışın bulunup bulunmadığı konusunda bir değerlendirme yaparak kararını verecektir.

Örneğin özürlü ve eski hükümlü çalıştırma yükümlülüğüne uymadığı için hakkında idari para cezası verilen işverenin talepte belirttiği niteliklerin, işyerinin özelliklerine aykırı ve bu istihdamdan kaçma amacı güden nitelikte olup olmadığı, kurumun üzerine düşen yükümlülüğü yerine getirip getirmediği, bu bağlamda işverence belirtilen nitelikte aday bulma gayreti içerisinde olup olmadığı ve aranan niteliklere uygun yeterli sayıda aday gönderip göndermediği, işverenin talepleri red gerekçelerinin haklı ve makul olup olmadığı, gönderilen veya listede yer alan adayların niteliklerinin uygun olup olmadığı konusunun yeterli ve inandırıcı gerekçelerle ortaya konup konmadığı, işverenin bu yükümlülük kapsamında istihdam ettiği özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru işçi sayısı, kontenjanın tamamlanmamış olmasının makul gerekçelere

Maktu para cezası; kanunda sadece tek bir rakam olarak veya aşağı ve yukarı hadleri gösterilerek belirlenmiş para cezasıdır.

dayanıp dayanmadığı gibi pek çok unsuru incelemek ve ona göre bir karar vermek durumundadır⁵.

Mahkeme son karar olarak idari yaptırım kararının, hukuka uygun olması nedeniyle "başvurunun reddine" hukuka aykırı olması nedeniyle "idari yaptırım kararının kaldırılmasına" karar verir (K.K. md. 28).

Kabahatler Kanunu sadece ikibin Yeni Türk Lirası dahil idari para cezalarına karşı başvuru üzerine verilen kararların kesin olduğunu hükme bağlamıştır. (K.K. md. 28) Şu halde ikibin Yeni Türk Lirası'nın üzerindeki idari para cezalarında sulh ceza mahkemesinin verdiği son karara karşı itiraz yoluna başvurmak mümkündür. Kabahatler Kanunu'nun 29. maddesine göre; sulh ceza mahkemesinin verdiği son karara karşı, yargı çevresinde yer aldığı ağır ceza mahkemesine itiraz edilebilir. Bu itiraz, kararın tebliği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde yapılır.

Ağır ceza mahkemesi itirazla ilgili kararını, dosya üzerinden inceleme yaparak verir. Mahkeme, her bir itirazla ilgili olarak "itirazın kabulüne" veya "itirazın reddine" karar verir. Mahkemenin verdiği karar taraflara tebliğ edilir, vekil olarak avukatla temsil edilme halinde ayrıca taraflara tebligat yapılmaz.

6. İdari Para Cezalarının Ödenmesi, Tahsili ve Harcanacağı Yer

Kabahatler Kanunu md. 17 hükümlerine göre idari para cezası, Devlet Hazinesi'ne ödenir. Kişinin ekonomik durumunun müsait olmaması halinde idari para cezasının, ilk taksidinin 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. Kesinleşen karar, derhal tahsil için mahallin en büyük mal memuruna verilir. İdari para cezası, 21/07/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilir.

Kabahatler Kanunu'ndaki önemli bir hüküm (md. 17/6), idari para cezasını kanun yoluna başvurmadan önce ödeyen kişiden bunun dörtte üçünün tahsil edileceğinin öngörülmüş olmasıdır. Ancak yapılan bu peşin ödeme, kişinin bu karara karşı kanun yoluna başvurma hakkını etkilemez.

Nispi para cezası,
failin sorumlu olacağı ceza miktarı
önceden belli olmayıp,
miktarı ihlal süresine, kişi sayısına,
elde edilen menfaatin miktarına
göre değişen para cezasıdır.

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.

Öte yandan iş ve sosyal güvenliği hukukuna ilişkin idari para cezalarının hangi amaçla kullanılacağı ve hangi kuruluşlar tarafından gelir olarak düzenleneceğine ilişkin Kabahatler Kanunu dışında bazı özel düzenlemeler mevcuttur. Gerçekten de 4857 sayılı İş Kanunu'nun 30. maddesi hükümlerine aykırılık halinde İş K. md. 101 uyarınca verilen idari para cezalarının Türkiye İş Kurumu bütçesinin Maliye Bakanlığı'nca açılacak özel tertibine gelir kaydedileceği ve bu hesapta toplanan paraların özürü ve eski hükümlülerin mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyonu, kendi işini kurma ve bu gibi projelerde kullanılmak üzere İşkur'a aktarılacağı belirtilmektedir. Keza bu hususta bir komisyon kurulacağı ve bunun çalışma usul ve esaslarını göstermek üzere bir yönetmelik çıkarılacağı öngörülmektedir (İş K. md. 30/son fıkra). Anılan yönetmelik "Özürü ve Eski Hükümlü Çalıştırmayan İşverenlerden Ceza Olarak Kesilen Paraları Kullanmaya Yetkili Komisyonun Kuruluşu ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" adıyla çıkarılarak yürürlüğe girmiştir (RG. 23/09/2003, No. 25241).

Öte yandan 08/02/2006 tarih ve 5454 sayılı Kanun'un (RG. 15/02/2006-26081) 4. maddesinin ilk fıkrasında İş K. md. 30 hükmüne paralel olarak 4857 sayılı Kanun'un 101. maddesine dayanılarak uygulanan para cezalarının Türkiye İş Kurumu'na aktarılacağını belirttikten sonra 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 54 ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu'nun 20. maddesine dayanılarak uygulanan idari para cezalarının da Türkiye İş Kurumu'na aktarılarak kurum geliri olarak değerlendirileceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 4. maddesi ile getirilen yeni bir düzenlemeyle 506 sayılı Kanun'un 140. maddesine dayanılarak uygulanan idari para cezalarından başka 4857 sayılı İş Kanunu'nun 101. maddesine dayanan (özürü ve eski hükümlü çalıştırmama) idari para cezaları dışındaki, kanunun diğer tüm maddelerine dayanılarak tahsil edilen idari para cezalarının Sosyal Sigortalar Kurumu'na gelir olarak aktarılması öngörülmüştür.

7. İdari Para Cezalarının Miktarı ve Niteliği

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 17/I. maddesinde idari para cezalarının maktu veya nispi olabileceği belirtilmiştir. Bu nedenle iş ve sosyal güvenlik hukukunda düzenlenen idari para cezalarının niteliği itibariyle, bir maktu para cezası mı, yoksa nispi para cezası mı olduğunun belirlenmesi büyük önem taşımaktadır. Bunlardan maktu para cezası; kanunda sadece tek bir rakam olarak veya aşağı ve yukarı hadleri gösterilerek belirlenmiş para cezası; nispi para cezası ise, failin sorumlu olacağı ceza miktarı önceden belli olmayıp, miktarı ihlal süresine, kişi sayısına, elde edilen menfaatin miktarına göre değişen para cezasıdır.

Örneğin; İş Kanunu'nun "İdari Ceza Hükümleri" başlıklı sekizinci bölümünde, bazı maddelerde, işçi sayısı veya aykırılığın devam ettiği süre ile ilgilenilmeksizin tek bir para cezası öngörülmüş, bu tür düzenlemelerde yer alan idari para cezaları maktu para cezasıdır. Örneğin, İş K. madde 104'de yer alan işin düzenlenmesine ilişkin hükümlere aykırılıklarda öngörülen para cezaları maktu para cezasıdır. Her bir aykırılık için işçi sayısı ve aykırılığın süresi ile ilgilenilmeksizin sabit bir rakam para cezası olarak öngörülmüştür. Buna karşılık örneğin özürü ve eski hükümlü çalıştırma yükümlülüğüne uymamaya ilişkin idari para cezasını düzenleyen 101. maddesinde "Bu kanunun 30. maddesindeki hükümlere aykırı olarak özürü ve eski hükümlü çalıştırmayan işveren veya işveren vekiline çalıştırmadığı her özürü ve eski hükümlü ve çalıştırmadığı her ay için..." denilerek nispi bir para cezası öngörülmüştür.

Bir idari para cezasının maktu veya nispi nitelikte olmasının büyük önemi bulunmaktadır. Tüm idari para cezaları için geçerli olan Kabahatler Kanunu'nda bu konu tereddüte yer bırakmayacak şekilde düzenlenmiştir. Kabahatler Kanunu madde

17'ye göre; idari para cezaları da maktu veya nispi nitelikte olabilir (K.K. 17/D). Maktu nitelikteki idari para cezaları her takvim yılı başından itibaren o yıl için 213 sy. VUK'un mükerrer 298. maddesi hükümleri uyarınca saptanan yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanır. Fakat bu sistemin (yeniden değerlendirme oranında artırımın) nispi nitelikteki idari para cezaları için uygulanmayacağı da bizzat yasada açıkça belirtilmiştir (K.K. 17/VII). Yukarıda da belirtildiği gibi İş K.'daki idari para cezalarının bazılarının maktu bazılarının ise nispi nitelikte olduğu dikkate alınınca; Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 01/06/2005'den itibaren de yeniden değerlendirme oranında artırımın sadece maktu idari para cezaları için uygulanacağı ve fakat nispi idari para cezaları bakımından yapılacak bir artırım uygulamasının kanuna aykırı olacağı sonucuna varılacaktır. Hal böyle iken bazı nispi nitelikteki idari para cezalarının yeniden değerlendirme oranında artırılmasına ilişkin uygulanma Kabahatler Kanunu'nun yukarıda belirtilen madde 17/VII hükmüne aykırıdır⁸. Bu nedenle özürlü ve eski hükümlü istihdamına ilişkin idari para cezalarının yeniden değerlendirme oranında artırılmasına ilişkin uygulamanın Kabahatler Kanunu'nun 17/VII hükmüne aykırı olduğu haklı olarak ileri sürülmüştür⁸.

Öte yandan iş ve sosyal güvenlik hukukunda yer alan bazı idari para cezaları bir rakam olarak değil, asgari ücret (veya katları) olarak belirlenmiştir. Asgari ücrete endekslenen bir idari para cezası da yukarıdaki tanıma uygun olarak maktu veya nispi para cezası niteliğinde olabilir. Örneğin Terörle Mücadele Kanunu'nun Ek 1/B maddesinde terör mağduru istihdamı yükümünü yerine getirmeyen işveren veya vekili için çalıştırmadığı kişi başına ve çalıştırmadığı her ay için o yıl belirlenen asgari ücretin 10 katı tutarında bir idari para cezası öngörülmüştür. Bu düzenlemede yer alan para cezasının nispi nitelikte olduğunda kuşku yoktur. Bunu karşılık 506 sayılı Kanun'un 140. maddesinin ilk fıkrasındaki kanunun 8. maddesindeki işyerini bildirme yükümlülüğünü yerine getirmeyen işveren için öngörülen bir aylık asgari ücret tutarındaki (140 a/3) para cezası ise maktu nitelikli bir para cezasıdır. Kanaatimce Kabahatler Kanunu'nda yer alan maktu nitelikteki idari para cezalarının her yıl Vergi Usul Kanunu uyarınca yeniden değerlemeye tabi tutulması hükmünün amacı belli olup bu

amaç, sabit bir rakam olarak belirlenen maktu idari para cezasının zaman içerisinde enflasyona karşı korunarak gerçek değerinin muhafaza edilmesidir. Oysa sabit bir rakam olarak belirlenmeyen, ve asgari ücrete endekslenerek değişkenliği ve artırımını sağlanan idari para cezalarında bu amaç kendiliğinden gerçekleşmektedir. Bu nedenle bize göre; asgari ücrete endeksli idari para cezaları ister maktu ister nispi nitelikli olsun Vergi Usul Kanunu'na göre yeniden değerlemeye tabi tutulamaz.

DİPNOTLAR

- 1 N. Caniklioglu - T. Canpolat, 4857 Sayılı İş Kanununda Para Cezasına Bağlanan Yükümlülükler - Resul Arslanköylüye, Armağan Kamu-İş, 2004, 221 vd., S. Süzek, İş Hukuku, 2. Baskı, İstanbul 2005, 109.
- 2 Ekmekçi, Özürlü, Eski Hükümlü ve Terör Mağduru İstihdamında Yaşanan Sorunlar ve İtiraz Usulündeki Değişiklikler, Çimento İşveren, Eylül 2005.
- 3 AYMK 15/05/1997-96/72-97/51 Anayasa Mahkeme Kararları Dergisi, s. 37, Ankara 2002, 139 vd.
- 4 AYMK 08/10/2002-2001/225-2002 88 RG, 26/02/2003-25032.
- 5 Ekmekçi, 53 vd.
- 6 Ayrıntılı bilgi için bak. M. Aydemir İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda İdari Para Cezaları, Ankara 2002.
- 7 E. Akyiğit, İdari Para Cezaları Çimento İşveren, Ankara 2005, 2.
- 8 Ekmekçi 50.