

**TRABZON ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**4857 SAYILI İŞ KANUNU'NDAKİ İDARİ PARA
CEZALARI VE YARGISAL DENETİMİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Fehmi Kerim ABANOZ

TRABZON

Mayıs, 2021

**TRABZON ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**4857 SAYILI İŞ KANUNU'NDAKİ İDARİ PARA
CEZALARI VE YARGISAL DENETİMİ**

Fehmi Kerim ABANOZ
ORCID: **-****-****-******

**Trabzon Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü'nce
Yüksek Lisans Unvanı Verilmesi İçin Kabul Edilen Tezdir.**

Tezin Danışmanı
Dr. Öğr. Üyesi Mustafa CİN
ORCID: **-****-****-******

TRABZON
Mayıs, 2021

ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ

Tezimin içerdiği yenilik ve sonuçları başka bir yerden almadığımı; çalışmamın hazırlık, veri toplama, analiz ve bilgilerin sunumu olmak üzere tüm aşamalardan bilimsel etik ilke ve kurallara uygun davrandığımı, tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada kullanılan her türlü kaynağa eksiksiz atıf yaptığımı ve bu kaynaklara kaynakçada yer verdiğimi, ayrıca bu çalışmanın Trabzon Üniversitesi tarafından kullanılan “bilimsel intihal tespit programı”yla tarandığını ve hiçbir şekilde “intihal içermediğini” beyan ederim. Herhangi bir zamanda aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonuca razı olduğumu bildiririm.

Fehmi Kerim ABANOZ

27/ 05 / 2021

ÖN SÖZ

“4857 Sayılı İş Kanunu’ndaki İdari Para Cezaları ve Yargısal Denetimi” adlı çalışmamızda, işveren ve işveren vekilinin 4857 sayılı İş Kanunu’ndaki yükümlülüklerinin ihlali halinde karşılaşacağı idari para cezaları açıklanmıştır. Tezde güncel yargı kararları ışığında, idari para cezalarının uygulanması ve yargısal denetim süreci ele alınmıştır.

Tez konumun belirlenmesinde bana yardımcı olan ve çalışmanın her aşamasında bana yol gösteren, bilgi ve deneyimlerini benden esirgemeyen, doğru bir araştırma yapmam için beni yönlendiren danışmanım ve değerli hocam Dr. Öğr. Üyesi Mustafa CİN’e teşekkürü bir borç bilirim. Ayrıca çalışmama yardım ve katkılarından dolayı değerli hocalarım Doç. Dr. Ali EKİN ve Dr. Öğr. Üyesi Soner DEMİRTAŞ’a gönülden teşekkür ederim.

Hayatım boyunca maddi ve manevi destekleriyle her zaman yanımda olan, haklarını hiçbir zaman ödeyemeyeceğim başta annem Müzeyyen ABANOZ ile babam Osman ABANOZ olmak üzere kıymetli aileme minnettar olduğumu belirtmek ister teşekkürlerimi sunarım.

Mayıs, 2021

Fehmi Kerim ABANOZ

İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ.....	iv
İÇİNDEKİLER	v
ÖZET.....	x
ABSTRACT	xi
KISALTMALAR LİSTESİ	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. İDARİ PARA CEZALARI	3
1. 1. İdari Para Cezası Kavramı ve İdari Para Cezalarının Tarihsel Gelişimi	3
1. 1. 1. İdari Para Cezası Kavramı	3
1. 1. 2. İdari Para Cezalarının Tarihsel Gelişimi	5
1. 2. İdari Para Cezalarının Hukuki Niteliği, Özellikleri ve Adli Para Cezaları ile Mukayesesi.....	6
1. 2. 1. İdari Para Cezalarının Hukuki Niteliği	6
1. 2. 2. İdari Para Cezalarının Özellikleri ve Adli Para Cezaları ile Mukayesesi	7
1. 3. İdari Para Cezalarının Türleri.....	9
1. 3. 1. Maktu İdari Para Cezası	9
1. 3. 2. Nispi İdari Para Cezası.....	10
1. 3. 3. Alt ve Üst Sınırları Belli İdari Para Cezası	11
1. 4. İdari Para Cezalarına Hâkim Olan İlkeler	12
1. 4. 1. Kanunilik.....	12
1. 4. 2. Şahsilik.....	14
1. 4. 3. Gerekçe Gösterme Zorunluluğu.....	16
1. 4. 4. Ne Bis İn İdem Kuralının Uygulanması	17
1. 4. 5. Savunma Hakkı.....	18
1. 4. 6. Geriye Yürümezlik İlkesi.....	20
1. 4. 7. Ölçülülük İlkesi.....	22

İKİNCİ BÖLÜM

2. 4857 SAYILI İŞ KANUNU'NDAKİ İDARİ PARA CEZALARI	24
2. 1. Genel Olarak	24
2. 2. İş Yerini Bildirme Yükümlülüğüne Aykırılık	25
2. 3. Genel Hükümlere Aykırılık	28
2. 3. 1. Eşit Davranma İlkesine Aykırılık	28
2. 3. 1. 1. Eşit Davranma İlkesi	28
2. 3. 1. 2. Eşit Davranma İlkesinin Uygulama Koşulları	29
2. 3. 1. 2. 1. Aynı İşyerine Aidiyet	29
2. 3. 1. 2. 2. İşçi Topluluğuna Aidiyet	30
2. 3. 1. 2. 3. Kurulmuş Bir İş İlişkisinin Varlığı	30
2. 3. 1. 3. Eşit Davranmanın İçeriği	31
2. 3. 1. 3. 1. Haksız Ayrım Yasakları	31
2. 3. 1. 4. Eşit Davranma Borcunun Uygulama Alanı	32
2. 3. 1. 4. 1. Eşit Davranma Borcunun Mutlak Uygulama Alanı	32
2. 3. 1. 4. 2. Eşit Davranma Borcunun Mutlak Olmayan Uygulama Alanı	33
2. 3. 1. 5. Eşit Davranma İlkesine Aykırılığın Yaptırımı	34
2. 3. 2. Geçici İş İlişkisi ile İlgili Hükümlere Aykırılık	35
2. 3. 2. 1. Meslek Edinilmiş Geçici İş İlişkisi	35
2. 3. 2. 1. 1. Mesleki Anlamda Geçici İş İlişkisinin Kurulabileceği Haller	36
2. 3. 2. 1. 2. Geçici İş İlişkisinin Kurulmasının Yasak Olduğu Haller	37
2. 3. 2. 2. Meslek Edinilmemiş (Gerçek Olmayan) Geçici İş İlişkisi	38
2. 3. 2. 3. Geçici İş İlişkisi Hükümlerine Aykırılıkta İdari Para Cezası	39
2. 3. 3. Çalışma Koşullarını Gösterir Belgenin Verilmemesi	39
2. 3. 4. Çağrı Üzerine Çalışma ile İlgili Hükümlere Aykırılık	40
2. 3. 5. Uzaktan Çalışma ile İlgili Hükümlere Aykırılık	41
2. 3. 6. Çalışma Belgesi	43
2. 3. 7. Toplu İşçi Çıkarma ile İlgili Hükümlere Aykırılık	44
2. 3. 8. Engelli ve Eski Hükümlü Çalıştırma Yükümlülüğüne Aykırılık	46
2. 3. 9. Ücret ile İlgili Hükümlere Aykırılık	51
2. 3. 9. 1. Ücret ve Ücretin Ödenmesi	51
2. 3. 9. 2. Asgari Ücret	53
2. 3. 9. 3. Ücret Hesap Pusulası	54
2. 3. 9. 4. Ücret Kesme Cezası	55
2. 3. 9. 5. Yüzdelerin Ödenmesi	56

2. 3. 10. Fazla Çalışma ile İlgili Hükümlere Aykırılık	57
2. 3. 10. 1. Genel Olarak	57
2. 3. 10. 2. Fazla Çalışma Türleri.....	58
2. 3. 10. 2. 1. Olağan Nedenlerle Fazla Çalışma.....	58
2. 3. 10. 2. 2. Zorunlu Nedenlerle Fazla Çalışma	61
2. 3. 10. 2. 3. Olağanüstü Nedenlerle Fazla Çalışma	62
2. 3. 10. 3. Fazla Sürelerle Çalışma	62
2. 3. 10. 4. Fazla Çalışma ile İlgili Hükümlere Aykırılığın Yaptırımı	63
2. 3. 11. Yıllık Ücretli İzin Hükümlerine Aykırılık	64
2. 3. 11. 1. Genel Olarak	64
2. 3. 11. 2. Yıllık Ücretli İzin Hükümlerine Aykırılık Halleri	66
2. 3. 11. 2. 1. İznin Yasal Esaslara Aykırı Olarak Bölünmesi.....	66
2. 3. 11. 2. 2. Yıllık İzin Ücretinin Kanuna Aykırı Olarak veya Eksik Ödenmesi	67
2. 3. 11. 2. 3. İş Sözleşmesinin Sona Ermesi Halinde Yıllık Ücretli İznin Ödenmemesi	68
2. 3. 11. 2. 4. Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği Hükümlerine Aykırılık	68
2. 4. İşin Düzenlenmesine İlişkin Hükümlere Aykırılık	69
2. 4. 1. Çalışma Süresi	69
2. 4. 2. Telafi Çalışması.....	72
2. 4. 3. Ara Dinlenmesi	74
2. 4. 4. Gece süresi ve Gece Çalışması	76
2. 4. 4. 1. Genel Olarak	76
2. 4. 4. 2. Gece Çalışma Sürelerine Uymamak ve Postaları Değiştirmemek	76
2. 4. 4. 3. Gece Çalıştırma Yasakları.....	77
2. 4. 5. Çalıştırma Yaşı ve Çocukları Çalıştırma Yasağı.....	78
2. 4. 6. Yer Altında ve Su Altında Çalışma.....	81
2. 4. 7. Analık Halinde Çalışma ve Süt İzni	81
2. 4. 8. İşçi Özlük Dosyası	84
2. 4. 9. Haftalık İş Günlerine Bölünemeyen Çalışma Süreleri Yönetmeliği ile Postalar Halinde İşçi Çalıştırılarak Yürütülen İşlerde Çalışmalara İlişkin Özel Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Hükümlerine Uymamak	85
2. 4. 9. 1. İş Kanunu'na Göre Haftalık İş Günlerine Bölünemeyen Çalışma Süreleri	85
2. 4. 9. 2. Postalar Halinde Çalışma	86
2. 4. 10. İş ve İşçi Bulma Hükümlerine Aykırılık	87
2. 5. İş Hayatının Denetim Ve Teftişi İle İlgili Hükümlere Aykırılık	88
2. 5. 1. Genel Olarak	88

2. 5. 2. Aykırılık Halleri	89
2. 5. 2. 1. Teftiş Sırasında Davete Uymamak, Bilgi ve Belge Vermemek, Kolaylık Göstermemek	89
2. 5. 2. 2. İfade Verenlere Telkinde Bulunmak, Baskı Yapmak veya Kötü Davranmak	90
2. 5. 2. 3. Müfettişin Görevini Yapmasını veya Sonuçlandırmasını Engellemek	91

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. 4857 SAYILI İŞ KANUNU'NDAKİ İDARİ PARA CEZALARININ UYGULANMASI VE YARGISAL DENETİMİ	92
3. 1. İdari Para Cezalarının Uygulanması	92
3. 1. 1. İdari Para Cezası Uygulamaya Yetkili Makam	92
3. 1. 1. 1. Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürü	93
3. 1. 1. 2. Cumhuriyet Savcısı	93
3. 1. 1. 3. Mahkeme	94
3. 1. 2. İdari Para Cezalarında Fail.....	95
3. 1. 2. 1. 4857 Sayılı İş Kanunu'na Göre İdari Para Cezalarında Fail.....	97
3. 1. 2. 1. 1. İşveren.....	97
3. 1. 2. 1. 2. İşveren Vekili.....	98
3. 1. 2. 1. 3. Alt İşveren.....	99
3. 1. 3. 4857 Sayılı İş Kanunu'ndaki İdari Para Cezalarının Niteliği	101
3. 1. 4. İdari Para Cezası Kararının İçeriği.....	103
3. 1. 5. İdari Para Cezası Kararının Tebliği	106
3. 1. 6. İdari Para Cezası Kararının Kesinleşmesi.....	107
3. 1. 7. İdari Para Cezalarının Ödenmesi	109
3. 1. 7. 1. Ödeme Zamanı.....	109
3. 1. 7. 2. Kanun Yoluna Başvurmadan İdari Para Cezasının Ödenmesinde İndirim.....	109
3. 1. 7. 3. İdari Para Cezasının Taksitlendirilmesi	109
3. 1. 8. İdari Para Cezalarında Zamanaşımı	110
3. 2. 4857 Sayılı İş Kanunu'ndaki İdari Para Cezalarının Yargısal Denetimi	111
3. 2. 1. Başvuru Yolu.....	114
3. 2. 1. 1. Başvuru Yolunda Görevli ve Yetkili Mercii.....	114
3. 2. 1. 2. Başvuru Süresi	115
3. 2. 1. 3. Başvuru Usulü.....	116
3. 2. 1. 4. Başvurunun İncelenmesi.....	117
3. 2. 1. 4. 1. Ön İnceleme, Cevap Dilekçesi ve İşlem Dosyasının Düzenlenmesi	117

3. 2. 1. 4. 2. Huzurda Dinleme	118
3. 2. 1. 4. 3. Deliller ve İspat.....	119
3. 2. 1. 4. 4. Karar	120
3. 2. 2. İtiraz Yolu.....	121
3. 2. 2. 1. İtiraz Mercii	121
3. 2. 2. 2. İtiraz İstemi, Süresi ve Şekli	122
3. 2. 2. 3. İtiraz Edilebilecek Kararlar.....	123
3. 2. 2. 4. İtirazın İncelenmesi ve İtiraz Üzerine Verilebilecek Kararlar.....	124
3. 2. 2. 5. Vazgeçme ve Kabul.....	124
3. 2. 3. Kanun Yararına Bozma	125
3. 2. 3. 1. Kanun Yararına Bozma Yoluna Başvurabilmenin Koşulları	125
3. 2. 3. 2. Kabahatler Bakımından Kanun Yararına Bozma Yolu.....	127
3. 2. 4. Masraf ve Vekalet Ücreti.....	131
SONUÇLAR	133
KAYNAKLAR.....	137
ÖZGEÇMİŞ VE İLETİŞİM BİLGİLERİ	147

ÖZET

4857 Sayılı İş Kanunu'ndaki İdari Para Cezaları ve Yargısal Denetimi

İşçilerin korunması, işçi-işveren arasında dengenin sağlanması ve çalışma barışının tesis edilmesi amacıyla 4857 sayılı İş Kanunu'nda emredici düzenlemeler yapılmış ve emredici hükümlere uyulmasını sağlamak için yaptırımlar öngörülmüştür. Bu kapsamda 4857 sayılı İş Kanunu'ndaki yaptırımlardan biri de idari para cezalarıdır.

İdari para cezaları; düzen bozucu davranışların engellenmesi amacıyla yargı kararına ihtiyaç duyulmaksızın, idare tarafından kamu gücü kullanılarak uygulanan yaptırımlardır. 4857 sayılı İş Kanunu'ndaki idari para cezaları, caydırıcılık ve zorlayıcılık özelliği ile çalışma hayatında öngörülen kurallara uyulmasına ve bozulan düzenin yeniden sağlanmasına hizmet eder.

Tezin konusunun 4857 sayılı İş Kanunu'ndaki idari para cezaları olması sebebiyle öncelikle idari para cezası kavramı, idari para cezalarının hukuki niteliği ve özellikleri, adli para cezaları ile mukayesesi ve idari para cezalarının türleri açıklanmıştır. Sonrasında idari para cezalarına hâkim olan ilkelerden kanunilik, şahsilik, gerekçe gösterme zorunluluğu, ne bis in idem kuralının uygulanması, savunma hakkı, geriye yürümezlik ve ölçülülük ilkesi incelenmiştir. Ardından 4857 sayılı İş Kanunu'ndaki aykırılık hallerine ve bu aykırılıklar karşısında öngörülen idari para cezası hükümlerine sistematik olarak yer verilmiştir. Son olarak 4857 sayılı İş Kanunu'ndaki idari para cezalarının işveren veya işveren vekiline uygulanması ile söz konusu cezaların yargısal denetim süreci açıklanarak tez tamamlanmıştır. Tezde güncel yargı kararlarına da yer verilerek 4857 sayılı İş Kanunu'nda yer alan idari para cezalarına ilişkin soru işaretleri giderilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: İdari Para Cezaları, 4857 Sayılı İş Kanunu, İşveren, Yargısal Denetim.

ABSTRACT

Administrative Fines and Their Judicial Control in The Labor Law Numbered 4857

In order to protect the workers, to ensure the balance between the worker and the employer and to establish working peace, mandatory regulations were made in the Labor Law numbered 4857 and sanctions were envisaged to ensure compliance with the mandatory provisions. In this context, one of the sanctions in the Labor Law numbered 4857 is administrative fines.

Administrative fines; these are the sanctions imposed by the administration using public power, without the need for a judicial decision, in order to prevent disruptive behavior. Administrative fines in the Labor Law numbered 4857 serve to comply with the rules stipulated in working life and to restore the disrupted order with their deterrent and coercive feature.

Since the subject of the thesis is the administrative fines in the Labor Law numbered 4857, first of all, the concept of administrative fines, the legal nature and characteristics of administrative fines, their comparison with judicial fines and the types of administrative fines are explained. Afterwards, legality, personality, obligation to show reasons, application of ne bis in idem rule, right of defense, non-retroactivity and proportionality, which are among the principles that dominate administrative fines, were examined. Then, the cases of violations in the Labor Law numbered 4857 and the provisions of the administrative fines against these violations are systematically included. Finally, the thesis was completed by explaining the application of administrative fines in the Labor Law numbered 4857 to the employer or employer's representative and the judicial review process of the said penalties. In the thesis, the question marks regarding the administrative fines in the Labor Law numbered 4857 were tried to be resolved by including the current judicial decisions.

Keywords: Administrative Fine, Labor Law Numbered 4857, Employer, Judicial Review.

KISALTMALAR LİSTESİ

AATUHK	: Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AY	: Anayasa
AYM	: Anayasa Mahkemesi
B. İşK.	: Basın İş Kanunu
Bkz.	: Bakınız
CD	: Ceza Dairesi
CHD	: Ceza Hukuku Dergisi
CMK	: Ceza Muhakemesi Kanunu
Çev.	: Çeviren
ÇGİÇY	: Çocuk ve Genç İşçilerin Çalıştırılma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
D. İşK.	: Deniz İş Kanunu
DEÜHFD	: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
E.	: Esas
FÇFSCY	: İş Kanunu'na İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği
GK	: Genel Kurul
GÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
Haz.	: Hazırlayan
HD.	: Hukuk Dairesi
HGK.	: Hukuk Genel Kurulu
HİGBÇSY	: Haftalık İş Günlerine Bölünemeyen Çalışma Süreleri Yönetmeliği
İDDK	: İdari Dava Daireleri Kurulu
İSGK	: İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İşK.	: İş Kanunu
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	: Karar
KÇGPCY	: Kadın Çalışanların Gece Postalarında Çalıştırılma Koşulları Hakkında Yönetmelik
KK	: Kabahatler Kanunu

K.T.	: Karar Tarihi
KVKK	: Kişisel Verilerin Korunması Kanunu
m.	: Madde
PHİÇY	: Postalar Halinde İşçi Çalıştırılarak Yürütülen İşlerde Çalışmalara İlişkin Özel Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
RG.	: Resmî Gazete
RKHK	: Rekabetin Korunması Hakkında Kanun
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SPK	: Sermaye Piyasası Kanunu
SSGSSK	: Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
STİSK	: Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu
T.	: Tarih
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TAAD	: Türkiye Adalet Akademisi Dergisi
TBBD	: Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TBK	: Türk Borçlar Kanunu
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TİHEKK	: Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu
TİS	: Toplu İş Sözleşmesi
TL	: Türk Lirası
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve diğerleri
YCGK	: Yargıtay Ceza Genel Kurulu
YHGK	: Yargıtay Hukuk Genel Kurulu
YİYHY	: Yurtiçinde İşe Yerleştirme Hizmetleri Hakkında Yönetmelik
YÜİY	: Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği

GİRİŞ

İşçi ve işveren arasındaki ilişkide asgari standartların belirlenmesi ve taraflar arasındaki barışın sağlanabilmesi için devletin çalışma hayatına müdahalesi önem taşır. Bu nedenle devletler işverenlere cezai yaptırımlar öngören, borç ve sorumluluklar yükleyen ve emredici kurallar koyan düzenlemeler oluşturmuştur.

Türk hukukunda çalışma hakkı, Anayasa [AY] ile güvence altına alınmış ve AY’de hak ve ödev olarak düzenlenmiştir. Ayrıca AY’de, devletin çalışma hayatını geliştirmek ve çalışanları korumak için gerekli tedbirleri alacağı da ifade edilmiştir. Bu kapsamda 4857 sayılı İş Kanunu [İşK.] işçi, işveren ve devlet arasındaki ilişkileri düzenlemekte ve çalışma hayatına ilişkin emredici hükümler içermektedir. Çalışma hayatına ilişkin emredici hükümlerin ihlali kamu düzenini bozacak niteliktedir. Sosyal devletin görevi ise bu yükümlülükler uyulmasını ve çalışma barışının korunmasını sağlamaktır. Bu nedenle yükümlülüklerin ihlali halinde yalnızca fesih, tazminat, geçersizlik gibi özel hukuka ilişkin yaptırımlar yeterli görülmemiş, aykırılık hallerinde söz konusu kişilere karşı kamu hukuku yaptırımı olan idari para cezası uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

İş Kanunu’nda yer alan idari para cezası kararının tebliği, zamanaşımı ve idari para cezalarının yargısal denetimi gibi konularda 5326 sayılı Kabahatler Kanunu [KK] dikkate alınmakta ve kabahatler bakımından geçerli olan kanunilik ilkesi, şahsilik ilkesi, ne bis in idem ilkesi, zaman bakımından uygulama, kanun yolları gibi kurallar İşK.’de yer alan idari para cezaları bakımından da geçerli olmaktadır. Bu kapsamda çalışmada İşK.’de yer alan idari para cezaları ile söz konusu cezaların uygulanması ve yargısal denetimi incelenmiştir.

Tez üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, bir yaptırım türü olan idari para cezalarının anlaşılabilmesi için idari para cezaları genel olarak ele alınmış; idari para cezalarının tarihçesine, hukuki niteliğine, türlerine ve idari para cezalarına hâkim olan ilkelere yer verilmiştir. Ayrıca idari para cezalarının özellikleri, adli para cezalarından farklı yönleri ele alınarak incelenmiştir. İdari para cezalarının anlaşılması, İşK.’de düzenlenen yükümlülükler aykırı davranılması halinde işverenler ile işveren vekillerinin karşılaşacakları yaptırımların belirlenmesi açısından önemlidir. Bu nedenle ilk bölümde idari para cezalarına detaylı olarak değinilmiş ve idari para cezası yaptırımının tercih nedeni gerekçeleriyle birlikte açıklanmıştır.

Tezin ikinci bölümünde ise İşK.’de düzenlenen idari para cezaları incelenmiştir. İşK.’de düzenlenen idari para cezaları incelenirken öncelikle söz konusu kanun hükmünün düzenlenme amacından ve sağladığı korumadan bahsedilmiş, ardından ilgili hükme aykırılığın sonuçları ile işveren ve işveren vekilinin karşılaşacağı yaptırıma yer verilmiştir.

Tezin üçüncü ve son bölümünde, İşK.’deki yükümlülükler aykırılık nedeniyle idari para cezalarının uygulanması ve yargısal denetimi incelenmiştir. Bu bölümde ilk olarak idari para

cezasını uygulamaya yetkili makama, faile ve idari para cezasının uygulanmasında izlenen usule yer verilmiş ardından başvurulabilecek kanun yolları, süresi ve görevli ve yetkili merciler açıklanmıştır.

Tezin sonuç bölümünde, çalışma ile ulaşılan sonuçlar, eleştiriler ve çözüm önerilerine yer verilmiş, İşK.'nin amacına ulaşmasında idari para cezalarının işlevi ve etkisi tartışılmıştır. Çalışma İşK.'de düzenlenen idari para cezalarına ilişkin olup, Basın İş Kanunu [B. İşK.], Deniz İş Kanunu [D. İşK.], 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu [İSGK] gibi çalışma hayatını düzenleyen diğer kanunlar ve söz konusu kanunlarda düzenlenen idari para cezaları çalışmanın kapsamı dışında kalmaktadır.



BİRİNCİ BÖLÜM

1. İDARİ PARA CEZALARI

1. 1. İdari Para Cezası Kavramı ve İdari Para Cezalarının Tarihsel Gelişimi

1. 1. 1. İdari Para Cezası Kavramı

En eski toplumlar da bile görülen para cezaları¹, toplum düzeninin ihlali sonucunda bir miktar paranın ceza olarak Devlet hazinesine ödenmesi sonucunu doğuran ve malvarlığına yönelik olmasıyla diğer cezalardan ayrılan cezalardır². İdari para cezaları ise düzene aykırılıklar nedeniyle yargı kararına ihtiyaç duyulmaksızın doğrudan idarece verilen, bireyin malvarlığına yönelen ve bir miktar paranın alınmasını içeren yaptırımlardır³.

İdarenin üstlenmiş olduğu görevleri etkin bir şekilde ivedilikle yerine getirebilmek ve aldığı kararların uygulanmasını sağlayabilmek için çeşitli yaptırımlara başvurusu mümkündür⁴. Ancak bu tür cezai yaptırımlarla, AY m. 38 gereği kişi özgürlüğü sınırlandırılmaz⁵. Bu nedenle idarenin başvurabileceği yaptırımlar genel olarak idari para cezaları olarak düzenlenmiştir⁶. Ayrıca para cezaları; cezanın yasal olması, bölünebilir olması, bireyselleştirilebilmesi, insani olması, geri alınabilir ve düzeltilebilir olması, elverişli olması ve devlete az yük getirmesi bakımından ceza ile ulaşılmak istenen amaçlara uygundur⁷. Bu nedenle idari para cezaları farklı alanlarda, kabahat teşkil eden eylemlerin karşılığı olarak yaygın bir şekilde uygulanan temel idari yaptırımlardır⁸.

¹ Hammurabi kanunlarında dahi ceza hükümleri arasında para cezalarının yer aldığı görülmektedir. Roma hukukunda da özellikle kamu suçları için günümüz para cezasına benzer para cezası uygulanmaktaydı. Polat Işoğlu, **Mukayeseli Hukukta ve Türk Hukukunda Adli Para Cezası**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 59-66.

² Süheyl Donay, **Para Cezaları**, Kervan Yayınları, İstanbul, 1972, (Para Cezaları), s. 68; Ejder, Yılmaz, **Hukuk Sözlüğü**, 4. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011, s. 589; Timur Demirbaş, **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, 10. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2014, s. 615.

³ Yücel Oğurlu, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2000, (Yargısal Korunma), s. 88.

⁴ Metin Günday, **İdare Hukuku**, 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2013, s. 232.

⁵ "...idarenin kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamayacağına ilişkin kuralın gerekçesinde, fıkranın kişi hürriyetinin ağır tahdidini teşkil eden hapis cezalarının yalnız mahkemelerce hükmedilebileceği, yani bunun bir 'idari müeyyide' olarak idare tarafından uygulanamayacağı esasını getirdiği belirtilmektedir. Bu durumda, idareye yasayla hürriyeti bağlayıcı cezalar dışında para cezası, disiplin cezası ya da belli bir haktan geçici olarak yoksun kalma gibi yaptırımlar uygulama yetkisi verilmesine Anayasal engel bulunmamaktadır." AYM, E:2000/43, K: 2004/60, K.T. 13.05.2004 ve AYM, E:1997/19, K:1997/66, K.T. 23.10.1997.

⁶ İdare, idari para cezalarının dışında mülkiyetin kamuya geçirilmesi, bir meslek veya sanatın yerine getirilmemesi, işyerinin kapatılması, ruhsat veya ehliyetin geri alınması gibi diğer idari yaptırımlara da başvurabilir.

⁷ Para cezalarının lehinde ve aleyhinde pek çok görüş ileri sürülmüştür. Lehinde ileri sürülen görüşler; hürriyeti bağlayıcı ceza sonucu cezaevine girmenin neden olduğu olumsuz etkileri önlemesi, bölünebilir olması, etkili olması, devlet açısından ekonomik nitelik taşıması, failin sosyal durumu ile ekonomik

İdari para cezaları, kanunlarda belirtilen kabahat niteliğindeki hukuka aykırılıklar için yine kanunda belirtilen miktarda veya kanunda belirtilen hesaplama yöntemleriyle hesaplanarak, bir yargı kararına gerek olmaksızın, doğrudan yetkili idari makamlarca verilen ve bir miktar paranın alınması sonucunu doğuran idari nitelikteki yaptırımlardır⁹. Anayasa Mahkemesi [AYM] de vermiş olduğu bir kararda idari para cezasını; “toplumsal düzene aykırılık oluşturan eylemler nedeni ile yasanın açıkça izin verdiği durumlarda idarenin yargı organına başvurmadan kendisinin bizzat uyguladığı ve bir miktar paranın alınması biçiminde gerçekleşen mali nitelikli yaptırım” olarak tanımlamıştır¹⁰.

İdari para cezası tanımlarındaki ortak ifadeye göre idari para cezaları, kabahat niteliğindeki hukuka aykırılıklar nedeniyle idare tarafından kamu gücü kullanılarak verilen cezalardır¹¹. İdari para cezalarıyla düzeni bozucu davranışlar önlenmeye çalışılır ve idari faaliyetlerin düzenli bir şekilde yerine getirilmesi amaçlanır¹². İdare, hukuk düzenine aykırı davranışlar neticesinde yargı kararına ihtiyaç duymaksızın, yasaların açıkça verdiği yetkiye dayanarak, idare hukukuna özgü yöntem ve usullerle doğrudan doğruya bir idari işlem ile idari para cezası yaptırımı uygulayabilir¹³.

İdari para cezaları günümüzde sıkça başvurulanan bir yaptırım türüdür. Trafik, imar, vergi, iş ve sosyal güvenlik gibi ülkede yaşayan herkesi ilgilendiren alanlarda idari para cezası yaptırımı uygulanmaktadır. İdari para cezalarının bu kadar yaygınlaşmasının nedeni günümüzde hürriyeti bağlayıcı cezalar gibi klasik yaptırımların mümkün olduğu ölçüde terk edilerek suç olmaktan çıkarılan davranışların idari yaptırımlarla karşılanmaya başlanmasıdır¹⁴. Böylece haksızlığa derhal

faaliyetini bozmaması, adli hatanın giderilmesi olanağının varlığıdır. Aleyhinde ileri sürülen görüşler ise, eşitlik ilkesine aykırı olması, cezaların bireyselliği ilkesine aykırılığı, cezanın etkisinin az olması ve infazının güçlüğüdür. Detaylı bilgi için bkz. Demirbaş, s. 615; M. Emin Artuk vd., **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, 13. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019, s. 927.

⁸ İl Han Özay, **İdari Yaptırımlar**, İÜ Yayını No: 3326 Hukuk Fakültesi Yayın No: 691, İstanbul, 1985, s. 140.

⁹ Yavuz Nazaroğlu, “Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Nitelikleri”, **Danıştay Dergisi**, (14-15), 1974, s. 98; Zeynel Kangal, **Kabahatler Hukuku**, 2. Baskı, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019, s. 263; Oğurlu, **Yargısal Korunma**, s. 88; Mahmutoglu, Fatih Selami, “İdari Para Yaptırımını Gerektiren Eylemler Yönünden Yargılama Rejimi”, **İÜHFM**, 5 (1-2), 1996, (İdari Para Yaptırımı), s. 153.

¹⁰ AYM, E: 2001/232, K:2001/89. K.T. 23.05.2001.

¹¹ Sıddık Sami, Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Marifet Basımevi, İstanbul, 1952, s. 994; Süheyl Donay, “Para Cezalarını Artıran Yasanın Uygulama Alanı Hakkında Düşünceler”, **Ceza Hukuku ve Kriminoloji Dergisi**, 1(2), 1979, (Para Cezaları, Düşünceler), s. 26; Mustafa Karabulut, **İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 23.

¹² Ayşe Nuhoglu, **Para Cezaları** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1988, s. 65.

¹³ Sulhi Dönmezer ve Sahir Erman, **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku Genel Kısım**, Cilt 2, 12. Baskı, Beta Basım, İstanbul, 1999, s. 682; Karabulut, s. 22; Sibel Can, “İdari Para Cezası”, **TAAD**, 7(29), 2017, s. 418.

¹⁴ Değişen koşullar nedeniyle günümüzde birçok ülkede suç politikaları gözden geçirilerek suçlarla mücadelede farklı yöntemler geliştirilmektedir. Kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması da suçlarla mücadelenin değişen koşullara uyum sağlanmasına yönelik öncelikli yöntemlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Fatih Selami Mahmutoglu, “Suç-Kabahat Ayrımı- İdari Ceza Hukukunun Temelleri”, İlhan Uluhan (Ed.) ve Funda Başaran Yavaşar (Ed.), **İdari Ceza Hukuku Sempozyumu**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009, (İdari Ceza Hukuku), s. 31; Halil Kalabalık, **İdare Hukuku Dersleri**, Cilt II, 4. Baskı,

müdahale edilerek hukuka aykırı durum ortadan kaldırılmakta, bunun yanı sıra fail cezalandırılmakla birlikte failin hak ve özgürlüklerine orantılı bir şekilde müdahale edilmektedir. Bu durum hem cezanın amacına ve son çare olma (ultima ratio) ilkesine hem de insan haklarına daha uygun bir çözümdür.

1. 1. 2. İdari Para Cezalarının Tarihsel Gelişimi

Ceza hukuku yaptırımlarının diğer yaptırımlara kıyasla en eski ve en yaygın yaptırım türü olduğunu söylemek mümkündür. Bireylerin ve toplulukların düzene aykırı davranışları karşısında daha çok ceza hukuku yaptırımları gündeme gelmekle birlikte birey ve toplum arasındaki ilişkinin artması neticesinde idari yaptırımlara ihtiyaç duyulmuştur. Özellikle teknik alanlar söz konusu olduğunda idari yaptırımlar etkili bir cezalandırma aracı olabilmektedir. Bu nedenle, gelişen, değişen ve çoğalan toplumsal ihtiyaçların; yerinde zamanında ve etkin bir biçimde karşılanabilmesi için modern yönetimlerde idareye geniş ve değişik alanlarda idari yaptırım uygulama yetkisi tanınarak mahkemelerin iş yükü ve tarafların zaman, emek ve masraf kaybının azaltılması amaçlanmaktadır. İdari yaptırımlar olmadan düzenli bir sosyal yaşamın sağlanması mümkün değildir. Bu nedenle zamanla idari para cezaları ve diğer idari yaptırımların gerekliliği kabul edilmiş ve caydırıcı ve cezalandırıcı nitelikteki bu yaptırımlara sıklıkla başvurulmaya başlanmıştır¹⁵.

Para cezaları en ilkel toplumlarda bile görülmekte olan yaptırımlardır. Fakat idari para cezaları kuvvetler ayrılığının benimsendiği modern devlet ile birlikte ortaya çıkmıştır. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin benimsenmediği, bağımsız bir yargı organının bulunmadığı devletlerde tüm cezalar tek bir hükümdar tarafından verildiğinden organik açıdan incelendiğinde tüm cezaların idari nitelikte olduğunu söylemek mümkündür¹⁶.

Modern devletlerde kuvvetler ayrılığının benimsenmesi ile birlikte adli ceza-idari ceza ayrımı ortaya çıkmış ve toplumu suçlar kadar etkilemeyen daha basit nitelikteki fiilleri cezalandırma yetkisi idareye verilmiştir. Bu ayrım ilk kez 18. yüzyılda Alman doktrininde görülmüş ve hafif nitelikteki fiiller bakımından idari işlemlerle yaptırım uygulanması söz konusu olmuştur. Batı Avrupa ülkelerinde de özellikle 2. Dünya Savaşı sonrası kabahatler ve hafif nitelikteki fiillerin suç olmaktan çıkarıldığı, bu fiillerin karşılığı olarak idari yaptırım uygulandığı ve yaptırımların uygulanması bakımından ortak usuller belirlendiği görülmektedir¹⁷. Böylece

Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019, s. 106-107; M. Yasin Aslan, “İdari Yaptırımlar”, **TBB**, (85), 2009, s. 184; Ali Şahin Akbulut, **İş Hukukunda İdari Para Cezaları**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007, s. 24.

¹⁵ A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, 7. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2010, s. 785.

¹⁶ Oğurlu, **Yargısal Korunma**, s. 25.

¹⁷ Oğurlu, **Yargısal Korunma**, s. 25; Feyyaz Gölcüklü, “İdari Ceza Hukuku ve Anlamı: İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki”, **AÜSBFD**, 18(2), 1963, (İdari Ceza Hukuku ve Anlamı), s. 130; Kayıhan İçel, “İdari Ceza Hukuku ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi”, **İÜHF**, 50(1-4), 1984, s. 119.

cezaların yalnızca suç olan fiillerin karşılığı olarak ve yargısal makamlar tarafından verilmesinin yanında, suç olmaktan çıkarma eğiliminin bir yansıması olarak yasayla idareye ceza verme yetkisi tanınmıştır. İdarenin bu şekilde tek taraflı olarak uyguladığı para cezalarının adli cezalardan ayrılabilmesi için de söz konusu cezalar idari para cezası olarak adlandırılmıştır.

Türk hukukunda Tanzimat dönemine kadar bugünkü anlamıyla idari para cezaları söz konusu olmamıştır. Tanzimat döneminde yaşanan siyasi olayların da etkisiyle 1858 yılında kabul edilen Ceza Kanunname-i Hümayun ile suçlar cinayet, cünha ve kabahat olmak üzere üçe ayrılmış ve ilk kez kabahat kavramına yer verilmiştir¹⁸. Kanun kabahat suçlarını “azarlanma muamelelerini gerektiren fiil” olarak kabul etmiş ve bazı kabahatlerin karşılığında yirmi dört saatten bir haftaya kadar hapis ve yüz kuruşa kadar para cezası, bazı kabahatlerin karşılığında ise yalnızca para cezası öngörmüştür¹⁹. 13.03.1926 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanan 765 sayılı Türk Ceza Kanunu ise suçları cürümler ve kabahatler olarak ikiye ayırmıştır. Ancak 765 sayılı Kanundaki kabahat düzenlemeleri günümüzdeki anlamından uzak bir kabahat kavramını ifade etmekte olup, suç niteliğini taşımaktaydı. Bunun dışında bazı kanunlarda idari ceza hükümlerine rastlanmakta, ancak bu cezalara uygulanacak ilke ve kurallar ile yargısal başvuruyu düzenleyen genel nitelikte bir kanun bulunmamaktaydı²⁰.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun [TCK] hazırlanma sürecinde Alman Ceza Kanunu’ndan etkilenilmesi nedeniyle kabahat ve suç ayrımı TCK’de de kabul edilerek, kabahatler 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nda düzenlenmiş, kabahat teşkil eden eylemler karşılığında yaptırım uygulama yetkisi idareye verilmiştir. Günümüzde Kabahatler Kanunu’nda ve diğer kanunlarda, karşılığında idari para cezası uygulanan pek çok fiil düzenlenmiş olup, idari para cezaları farklı alanlarda sıklıkla başvurulmuş bir yaptırım türü haline gelmiştir.

1. 2. İdari Para Cezalarının Hukuki Niteliği, Özellikleri ve Adli Para Cezaları ile Mukayesesi

1. 2. 1. İdari Para Cezalarının Hukuki Niteliği

İdari para cezaları ile sosyal düzeni bozucu fiilleri engellemek ve kişilerin düzene uyma konusunda gösterdiği ihmalkârlık nedeniyle uyarılmasını sağlamak amaçlanmaktadır. Böylece idari para cezaları ile idari faaliyetler daha sağlıklı bir şekilde yerine getirilebilir²¹.

İdari para cezalarının hukuki niteliğinin belirlenmesi açısından idari para cezalarının cezai nitelikte mi yoksa idari işlem niteliğinde mi olduğunun tespiti önem taşımaktadır²². İdari para

¹⁸ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 13.

¹⁹ Yasemin Toros Kurtoğlu, “Kabahatler Hukukunun Tarihçesi”, Zeynel Kangal (Ed.), **Kabahatler Hukuku Yazıları-I**, İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2017, s. 13.

²⁰ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 13.

²¹ Fatih Selami Mahmutoğlu, “İdari Para Yaptırımı”, s. 154.

²² Donay, **Para Cezaları**, s. 157-159; Oğurlu, **Yargısal Korunma**, s. 52.

cezalarının idari işlem olarak kabul edilmesi halinde, söz konusu cezaların yargısal rejimi buna göre belirlenecektir. İdari para cezalarının suçlara göre daha hafif nitelikteki fiiller karşılığında öngörülen ve cezalar kadar ağır olmayan cezai nitelikte yaptırımlar olarak da kabul edilmesi mümkündür. Bu durumda ise ceza yaptırımlarında geçerli olan özellik ve güvencelerin idari para cezaları bakımından da uygulanması gerekecektir. Ancak idari para cezaları, idarenin görevlerini yerine getirme amacıyla idare tarafından uygulandığından, başka bir ifadeyle mahkeme tarafından verilmediğinden, gerçek anlamda bir ceza niteliği taşımamaktadır²³. Bu kapsamda idari para cezaları idari makam ve mercilerin idari işlem niteliğindeki kararlarıdır²⁴.

İdari işlemlerin en önemli özellikleri tek yanlı olması, işlemin uygulanmasında karşı tarafın rızasının ya da görüşünün aranmaması, usul ve içerik yönünden önceden düzenlenen kurallarla belirlenmiş olması ve icrailik özelliği taşımasıdır²⁵. İdari para cezaları da idari işlemin özelliklerini taşımakta ve idarece kamusal güç kullanılarak karşı tarafın rızasına ve görüşüne başvurulmadan uygulanmaktadır²⁶. Ayrıca idari işlemlerin icrailiği gereği idari makamlar yargı kararına ihtiyaç duymaksızın idari para cezasına karar verebilmekte, başka bir makamın onayına ya da iznine ihtiyaç duymamaktadır. İdari para cezalarının idari işlem niteliğinde olduğu görüşünü destekleyen bir diğer özellik ise idari para cezalarının hukuka uygunluk karinesinden yararlanmasıdır²⁷. Açıklanan tüm bu nedenlerle idari para cezalarının idari işlem niteliğinde olduğunu söylemek mümkündür. KK'deki ve diğer bazı kanunlardaki aykırılıklar için verilen idari para cezalarına karşı yargısal başvuru yolunun sulh ceza hakimliği olarak düzenlenmesi de idari para cezalarının idari işlem niteliğinde olma özelliğini etkilememektedir. İdari para cezaları idari işlem olmakla birlikte diğer idari işlemlerden farklı olarak cezai nitelik taşımakta ve caydırıcılık özelliği bulunmaktadır.

1. 2. 2. İdari Para Cezalarının Özellikleri ve Adli Para Cezaları ile Mukayesesi

İdari para cezaları, idarenin herhangi bir yargı kararına ihtiyaç duymaksızın idari düzene aykırı davranışta bulunan kişilere yönelik uyguladığı ve bir miktar paranın devlet adına alınması sonucunu doğuran cezalardır²⁸. İdari para cezaları, bir ihlal sonucu öngörülmüş olması ve bir miktar paranın kişiden alınması nedeniyle malvarlığı üzerinde etkili olması açısından adli para

²³ Donay, **Para Cezaları**, s. 157-159.

²⁴ Özyay, s. 40; İdari yaptırımların baskın kimliğinin idari işlem olması dolayısıyla idari yaptırımların hukuki rejiminin belirlenmesinde idari işlem kimliğinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Turgut, Tan, **İdare Hukuku**, 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, s. 410.

²⁵ Gözübüyük ve Tan, s. 435; Ali D. Ulusoy, **Yeni Türk İdare Hukuku**, 2. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 268; Günday, s. 122.

²⁶ Oğurlu, **Yargısal Korunma**, s. 54.

²⁷ Salih Taşdoğan, "İdari Yaptırım Kararlarının Hukuki Niteliği ve Unsurları", Zeynel Kangal (Ed.), **Kabahatler Hukuku Yazıları I**, İstanbul: Oniki Levha Yayınları, 2017, s. 157-158; Gözübüyük ve Tan, s. 435.

²⁸ Günday, s. 233; Mahmutoglu, "İdari Para Yaptırımı", s. 153; Mustafa Özen, **İdari Ceza Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2013, (İdari Ceza Hukuku), s. 130.

cezalarıyla benzerlik taşısa da temel amacı idarenin görevlerini etkin ve gereği gibi yerine getirebilmesi olduğundan bazı farklı özellikler taşımakta ve adli para cezalarından ayrılmaktadır.

İdari para cezaları, idari düzeni korumaya yönelik yaptırımlardır. İdari para cezalarının amacı caydırıcılık ve önleyicilik özelliği ile idarenin kamu yararını ve idari düzeni koruma görevini yerine getirebilmesini sağlamaktır²⁹. Bu nedenle failin geçmişteki davranışlarından çok gelecekteki davranışları dikkate alınmakta, cezalandırmaktan çok caydırıcılık etkisi göstermek ve ihmalkâr davranışlarda bulunan bireyi uyarmak amacıyla hareket edilmektedir³⁰. Oysa adli para cezaları, toplumsal düzeni bozan ve ceza kanunlarında suç olarak düzenlenen ağır nitelikteki fiiller için öngörülmekte ve tüm sosyal düzenin korunması ile tehlike hali sergileyen bireyin ıslah edilmesini amaçlamaktadır³¹.

İdari para cezaları idarece uygulanan cezalardır. Bu kapsamda idari para cezalarının herhangi bir yargı kararına ihtiyaç duyulmaksızın idari görev yapan kişi ya da kurum tarafından resen uygulanabilmesi mümkündür³². İdari para cezaları, cezayı veren makam bakımından özellik göstermekte ve adli para cezasından ayrılmaktadır. Adli para cezasının uygulanabilmesi için mutlaka yargılama makamları tarafından verilmiş bir karar aranmaktadır. Bu nedenle idari para cezaları idari işlem niteliği taşıırken adli para cezaları ise yargısal nitelik taşımaktadır³³.

İdari para cezasının uygulanabilmesi için mutlaka yasal dayanak bulunmalı, kanunlarda hukuka aykırı fiil karşılığında idari para cezası öngörülmüş olmalıdır. Ancak idari para cezası uygulanacak fiil kanunda açıkça düzenlenmiş olabileceği gibi genel hatlarıyla düzenlenerek boşlukların doldurulması için idareye yetki tanınmış da olabilir. Adli para cezasına karar verilebilmesi için ise mutlaka ceza kanunlarında suç olarak düzenlenen bir fiilin işlenmesi ve kanunlarda bu fiilin karşılığı olarak adli para cezası öngörülmüş olması gerekmektedir³⁴.

İdari para cezalarının önemli özelliklerinden birisi de hukuka uygunluk karinesinden yararlanmasıdır. Adli para cezalarından farklı olarak idari para cezalarında suçsuzluk karinesi kabul edilmemekte ve idari para cezasının uygulanması halinde ispat yükü idareden bireye geçmektedir. Oysa adli para cezalarında suçsuzluk karinesi gereği suçu ispat edilene kadar sanık masum kabul edilmekte ve adli para cezasına hükmedilememektedir. İdari para cezaları ortaya çıkardığı sonuçlar bakımından da önem teşkil eder. İdari para cezalarına, adli para cezalarına uygulanan sonuçlar

²⁹ Oğurlu, **Yargısal Korunma**, s. 41; Aslan, s. 181; Ramazan Çağlayan, **İdari Yaptırımlar Hukuku (Kabahatler Kanunu Yorumu)**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, (İdari Yaptırımlar), s. 24.

³⁰ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 262.

³¹ Özen, **İdari Ceza Hukuku**, s. 20; Sema Ayatar Kızılyar, “Ceza Yaptırımı ile İdari Yaptırım Ayrımı”, **Yaşar Üniversitesi Dergisi**, (8), 2013, s. 1659; İzzet Özgenç, **Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler**, 14. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018, s. 802; Çağlayan, **İdari Yaptırımlar**, s. 53; Mahmutoğlu, “İdari Ceza Hukuku” s. 138; Can, s. 415.

³² Oğurlu, **Yargısal Korunma**, s. 91; Burcu Erdiñ, “İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması”, **Ankara Barosu Dergisi**, (2), 2012, s. 267.

³³ Özen, **İdari Ceza Hukuku**, s. 21; Özay, s. 36; Donay, **Para Cezaları**, s. 157; Artuk vd., s. 927; Oğurlu, **Yargısal Korunma**, s. 41.

³⁴ Özen, **İdari Ceza Hukuku**, s. 27-29; Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 64-68.

uygulanamayacak ve ceza yaptırımları için öngörülen kurumlar söz konusu olmayacaktır. Hukuka aykırı davranışı gerçekleştirerek düzeni bozan fail hakkında idari para cezasına hükmedilirse, aldığı bu ceza failin adli sicil kaydında yer almayacaktır³⁵. Ayrıca idari para cezalarının af ile ortadan kaldırılması ve tahsilinden vazgeçilmesi ya da ödenmemesi halinde başka bir tedbire çevrilmesi mümkün değildir³⁶. İdari para cezaları açısından özellik taşıyan bir diğer durum ise söz konusu cezaların tekerrür hükümlerine esas olmamasıdır³⁷. Oysa hukuka aykırı davranış suç teşkil ediyorsa ve fail hakkında yargılama neticesinde adli para cezasına hükmedilmiş ise bu husus failin adli siciline kaydedilecektir. Adli para cezalarının genel veya özel af kapsamına alınması, ödenmemesi halinde hapis cezasına çevrilmesi de mümkündür. Erteleme açısından ise adli ve idari para cezaları arasında bir fark bulunmamaktadır. Her iki para cezası da ertelemeye konu olamaz³⁸.

1. 3. İdari Para Cezalarının Türleri

İdari para cezaları, belli bir miktar paranın failden alınarak devlet hazinesine veya yetkili kamu kurum ve kuruluşlarına ödenmesini öngören idari yaptırımlardır. İdari para cezaları miktarın sabit veya değişebilir olmasına göre bir ayrıma tabi tutulabilir. KK, idari para cezalarını üçe ayırmaktadır. Bunlar maktu idari para cezaları, nispi idari para cezaları ve alt-üst sınırı belirlenmiş idari para cezalarıdır. Kanun koyucu ölçülülük ilkesine uygun olmak şartıyla, kabahat teşkil eden eylem karşılığında uygulanacak idari para cezasının türünü ve miktarını belirlerken takdir yetkisine sahiptir³⁹. Mevzuatımızdaki idari para cezalarında yaptırım olarak en sık rastlanılan tür maktu idari para cezalarıdır⁴⁰.

1. 3. 1. Maktu İdari Para Cezası

Maktu, kelime anlamı olarak “götürü, belirli, değeri biçilmiş, pazarlıksız” anlamına gelmektedir⁴¹. Maktu idari para cezası ise kanunda belirtilen kabahat karşılığında öngörülen ve yine kanunda belirtilmiş bulunan bir miktar paranın alınması olarak ifade edilebilir⁴². Maktu idari para cezalarında kanun koyucu belli miktarda, değeri biçilmiş bir parayı yaptırım olarak belirlemiştir. Bu nedenle idarenin; failin ekonomik ve kişisel durumu, fiilin ağırlığı gibi etkenleri dikkate alması

³⁵ Yüksel Erdoğan, **Kabahatler Kanunu**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 17; Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 262; Erdinç, s. 269.

³⁶ Feyyaz Gölcüklü, “İdari Ceza Müeyyideleri ve Bunlara Karşı Kanun Yolları”, **AÜSBFD**, 18(3-4), 1963, (İdari Ceza Müeyyideleri), s. 215; Oğurlu, **Yargısal Korunma**, s. 51; Özen, **İdari Ceza Hukuku**, s. 23.

³⁷ Çağlayan, **İdari Yaptırımlar**, s. 32.

³⁸ Mahmutoğlu, “İdari Ceza Hukuku” s. 154.; Erdinç, s. 263; Gölcüklü, “İdari Ceza Müeyyideleri”, s. 215.

³⁹ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 266.

⁴⁰ Yaşar Güçlü, **İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar**, 3. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2016, (İdari Para Cezaları), s. 100; Erdoğan, s. 103.

⁴¹ Yılmaz, s. 473.

⁴² Çağlayan, **İdari Yaptırımlar**, s. 55.

ve takdir yetkisini kullanarak idari para cezasını azaltması veya artırması mümkün değildir⁴³. KK m. 17/7 uyarınca belirtilen idari para cezasının miktarı sabit olup, failin elde ettiği yarara veya neden olduğu zarara bakılmaksızın kabahatin karşılığı olan tutar yeniden değerlendirilme oranına göre belirlenerek uygulanacaktır.⁴⁴

Maktu idari para cezalarında uygulanacak miktar sabit olduğundan, cezayı verecek olan idari kurul, makam veya kamu görevlisinin ceza tayininde takdir hakkı bulunmamaktadır. İdareye hiçbir takdir hakkı bırakılmadan fiilin ağırlığı, failin ekonomik ve kişisel durumu dikkate alınmadan uygulanan maktu idari para cezalarının orantılı olup olmadığı konusu önem arz etmektedir. Öğretide maktu idari para cezalarının genellikle gerçek kişilere uygulanması sebebiyle işletmenin cirosuna veya başka değişken etkenlere bağlı olarak verilmesinin anlamlı olmayacağı ve bu tür cezaların çoğunlukla düşük meblağlı olması nedeniyle sabit ve tek maktu ceza uygulamanın ölçülülük ilkesine aykırı olmadığı belirtilmiştir⁴⁵.

Maktu idari para cezaları, pazarlık yapılamama ve kişiden kişiye farklı şekilde uygulanmama açısından olumludur. Fakat maktu idari para cezalarında idarenin takdir yetkisi bulunmamaktadır. Takdir yetkisi idarenin kamu hizmetlerini eksiksiz ve kesintisiz olarak sunması için gereklidir. Aynı zamanda takdir yetkisiyle, idareye somut olaya uygun hareket etme imkânı sağlanır. Maktu idari para cezalarında takdir yetkisi tamamen ortadan kaldırıldığı için para cezasının somut olaya uygulanamaması ve bazı durumlarda kabahat teşkil eden eylemin ağırlığına göre belirlenen para cezasının zaman içerisinde uygun olmaması gibi olumsuz sonuçlar da ortaya çıkabilmektedir⁴⁶.

1. 3. 2. Nispi İdari Para Cezası

Kabahatler Kanunu'nda nispi para cezasına ilişkin düzenlemelere yer verilmekle birlikte nispi idari para cezasının tanımı yapılmamıştır. Nispi kelime anlamı olarak “oranlı, orana göre, oransal”⁴⁷ anlamına gelmektedir. Nispi idari para cezası ise somut olayın özellikleri ve kabahatin işleniş şekli dikkate alınarak belirlenen ve duruma göre arttırılabilen, belli bir orana, değere, sayıya endekslenmiş idari para cezası olarak ifade edilebilir⁴⁸. Nispi idari para cezasından, kabahat fiilinin özelliğine göre somut olayda belirlenecek idari para cezası tutarı anlaşılmaktadır. Nispi idari para cezaları somut olaya göre belirleneceğinden, ayrıca yeniden değerlendirme oranıyla artırım yapılması söz konusu değildir. Bu durum KK m. 17/7 hükmünde de açıkça düzenlenmiştir.

⁴³ Haluk Çolak ve Uğurtan Altun “Bir Yaptırım Türü Olarak Para Cezalarının Teori ve Uygulamadaki Analizi”, **TBBD**, (69), 2007, s. 251; Donay, **Para Cezaları**, s. 78.

⁴⁴ Yaşar Güçlü, “İdari Para Cezası Türleri ve İş Kanunu’nda Yer Alan İdari Para Cezalarının Nitelendirilmesi”, **Terazi Hukuk Dergisi**, 9(100), 2014, (İdari Para Cezalarının Nitelendirilmesi), s. 81, <https://www.jurix.com.tr/article/2734> 6 Ekim 2019.

⁴⁵ Ali D. Ulusoy, **İdari Yaptırımlar**, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2013, (İdari Yaptırımlar), s. 125.

⁴⁶ Cemil Kaya, **İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi**, 2. Baskı, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 13-14.

⁴⁷ Yılmaz, s. 556.

⁴⁸ Çağlayan, **İdari Yaptırımlar**, s. 55.

Nispi idari para cezalarında kabahat karşılığı belirlenen idari para cezası sabit miktarda olmayıp, değişebilmektedir. Belli bir değere, örneğin asgari ücrete, kabahate konu malın değerine, failin edindiği haksız kazanca oranlama yapılarak idari para cezası hesaplanır⁴⁹. Nispi idari para cezalarında cezayı veren makamın takdir hakkı bulunmamaktadır. Fakat ceza miktarının belirlenmesi için teknik bilgiye veya bazı belgelere ihtiyaç duyulması gibi hallerde ilgili idare veya kuruluşa bu bilgi ve belgeler sorulabileceği gibi cezaya esas olan miktar tespiti de yaptırılabilir. Tespit edilecek bu miktar, asgari ücret, satış bedeli veya proje bedeli gibi tespiti bilirkşi incelemesi veya uzmanlık gerektiren değerler olabilmektedir⁵⁰.

Kabahat teşkil eden fiilin işlenmesiyle elde edilen yarar, maktu veya alt ve üst sınırı belli idari para cezasının ödenmesiyle meydana gelen kayıplara oranla daha fazla olabilmekte, bu durum da idari para cezasının caydırıcılığını ortadan kaldırmaktadır. Nispi idari para cezaları ile kabahatle elde edilen yararın kabahat karşılığı öngörülen yaptırıma oranla ağır basması önlenerek yaptırımın amacına ulaşması sağlanmaktadır⁵¹. Ayrıca nispi idari para cezalarıyla paranın değer kaybetmesi nedeniyle yaptırımın etkisinin azalması da engellenmektedir.

1. 3. 3. Alt ve Üst Sınırları Belli İdari Para Cezası

Kabahatler Kanunu'nda düzenlenen bir diğer idari para cezası türü, alt ve üst sınırı belirlenmiş idari para cezasıdır. Alt ve üst sınırları belirlenmiş idari para cezaları, kabahat teşkil eden eylemin karşılığı olarak kanunda alt ve üst sınırların belirlendiği, bu sınırlar arasında miktara karar verme hususunda yetkili mercilere takdir hakkının tanındığı cezalardır⁵².

Kabahatler Kanunu m. 17/2 ile idari para cezalarının alt ve üst sınırları kanunda gösterilmiş olan miktar aralığında verilebileceği belirtilmiş, bu miktar belirlenirken kabahat dolayısıyla oluşan haksızlığın içeriği, failin kusuru ve ekonomik durumunun dikkate alınması gerektiği ifade edilmiştir. Sayılan bu hususlar sınırlı olup başka bir nedene dayanılarak idari para cezası miktarı belirlenemez⁵³. Kabahatin haksızlık içeriği, eylemin ihlal ettiği toplumsal faydayı ve meydana gelen tehlikenin ağırlığını; failin kusuru, failin kasten mi taksirle mi hareket ettiğini; failin ekonomik durumu ise failin ödeme gücünü ifade etmektedir⁵⁴.

Alt ve üst sınırı belirlenmiş idari para cezası sisteminde yasa koyucu, idari para cezasının alt ve üst sınırlarını belirlemiş olup, idareye bu sınırlar arasında kalmak şartıyla idari para cezası tespit etme yetkisi tanımıştır. Ancak bu yetki idareye sadece belirlenen sınırlar arasında tanınmış olup alt

⁴⁹ Güçlü, **İdari Para Cezaları**, s. 103.

⁵⁰ Burcu Uykun, "İdari Para Cezaları", Zeynel Kangal (Ed.), **Kabahatler Hukuku Yazıları II**, İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2018, s. 67.

⁵¹ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 279.

⁵² Çağlayan, **İdari Yaptırımlar**, s. 159.

⁵³ A. Vahap Darendeli, **İdari Ceza Hukuku Açısından Görsel İşitsel Medya Alanındaki İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2013, s. 92.

⁵⁴ Çağlayan, **İdari Yaptırımlar**, s. 55.

sınırdan daha aşağıda bir miktar belirlenemeyeceği gibi üst sınırın üstünde bir para cezasının da belirlenmesi mümkün değildir. Cezanın alt ve üst sınırının gösterildiği hallerde ilgili idarenin ceza tayininde takdir hakkının bulunduğunu söylemek mümkündür. Ancak idare bu takdir hakkını keyfi bir şekilde kullanamaz. İdari makam, idari para cezasının miktarını belirlerken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusurunu ve ekonomik durumunu göz önünde bulundurarak belirleme yapmalı ve neden o miktara karar verdiğini gerekçelendirmelidir⁵⁵.

Alt ve üst sınırları belli idari para cezalarında alt ve üst sınır arasındaki miktarın çok geniş olarak belirlenmesi idari faaliyetlerin belirlilik ve öngörülebilirlik ilkesine uygun olmayacaktır. AYM de kararlarında söz konusu miktarların çok geniş tutulmasının AY’ye aykırı olduğunu ifade etmiştir⁵⁶. Bu nedenle yasa koyucu alt ve üst sınırları belirlerken aralığın çok geniş olmamasına dikkat etmeli, idare de belirlenen sınırlar arasında kalmak koşuluyla objektif ölçütlere dayanarak ve hakkaniyete uygun bir şekilde idari para cezasına hükmetmelidir.

1. 4. İdari Para Cezalarına Hâkim Olan İlkeler

1. 4. 1. Kanunilik

Hukuk devletinin en önemli özelliği, kişilerin hareket özgürlüklerinin sınırını belirleyerek, bu sınırlar içerisinde gerçekleştirilen fiillerin hukuka uygun kabul edilmesi ve kişilerin bu sınırlar içerisinde özgürce hareket etmesinin sağlanmasıdır. Hukuk devletinin bu amaca ulaşabilmesi için en önemli araç ise kanunilik ilkesidir⁵⁷. Ceza hukukunun temel ilkelerinden olan suçta ve cezada kanunilik ilkesi, 10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve 4 Kasım 1950 tarihli AİHS gibi önemli uluslararası düzenlemelerde yer bulan ve demokratik hukuk devletleri için vazgeçilmez niteliğe sahip bir ilkedir⁵⁸. Kanunilik ilkesi, AY m. 38’de de “Ceza ve ceza yerine

⁵⁵ Kaya, s. 174; Gözübüyük ve Tan, s. 795; Uykun, s. 68; Danıştay bir kararında alt sınırın üzerinde para cezası yaptırımı verilmesi durumunda, idarenin takdir yetkisini hangi esasları dikkate alarak kullanması gerektiğini belirtmiştir. İdarenin alt sınırın üzerinde para cezası verilmesinin gerekçesini objektif ölçütlerle ortaya koyması gerektiğini ifade etmiştir. Danıştay, 6.D., E: 2003/4396, K: 2005/947, T: 18.02.2005.

⁵⁶ İmar Kanunu m. 42’de düzenlenen para cezalarında alt ve üst sınır arasında elli kat genişlik olmasının AY’ye aykırılığına ilişkin karar için bkz. AYM, E: 2005/5, K: 2008/93, K.T. 17.04.2008; Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu ek m. 10/1-1, c.1’deki “44. madde gereğince alınması zorunlu sertifikaları almaksızın faaliyet gösteren kişi mahalli mülki amir tarafından on bin Türk Lirasından otuz bin Türk Lirasına kadar idari para cezasıyla cezalandırılır” şeklindeki düzenlemede yer alan idari para cezasının kabahatle orantılı olmadığına ve adil bir denge gözetilmeksizin, itiraz konusu kuralla ölçülü ve makul olmayan idari para cezası ile cezalandırılmalarının hukuk ve hakkaniyet ilkeleriyle bağdaşmadığına ilişkin karar için bkz. AYM, E: 2014/62, K: 2014/125, K.T. 03.07.2014.

⁵⁷ Oğuz Bandır, “Kabahatler Hukukunda Yorum ve Kıyas”, Zeynel Kangal (Ed.), **Kabahatler Hukuku Yazıları II**, İstanbul: Oniki Levha Yayınları, 2018, s. 10.

⁵⁸ Ayrıca 1949 tarihli “Harp Esirlerine Yapılacak Muamele ile İlgili Cenevre Sözleşmesi”, 1966 tarihli “Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme” ve “Uluslararası Ceza Mahkemesi Roma Statüsünde” de kanunilik ilkesine yer verilmiştir. Habip Ünyılmaz, “Kabahatler Hukukunda Kanunilik İlkesi”, Zeynel Kangal (Ed.), **Kabahatler Hukuku Yazıları I**, İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2017, s. 76.

geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur. (...) İdare, kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamaz.” şeklinde güvence altına alınmıştır.

Kanunilik ilkesi, yasak fiillere ancak kanunda belirtilen cezaların uygulanması ve kişilerin yasak eylemleri önceden bilmesi anlamına gelir⁵⁹. Suçta kanunilik ilkesi gereği, kanunun açıkça suç saymadığı fiilden dolayı kimseye ceza verilemez. Cezada kanunilik ilkesine göre ise hiç kimse belli bir suçla ilgili olarak kanunda öngörülmeleyen bir ceza ile ya da kanunda öngörülen cezadan daha ağır bir ceza ile cezalandırılmaz⁶⁰. AY’de idari yaptırımlar bakımından doğrudan kanunilik ilkesi düzenlenmemiş, ancak KK’de söz konusu ilke yumuşatılarak kabul edilmiştir⁶¹. Ayrıca AYM verdiği kararlarda AY’nin kanunilik ilkesini düzenleyen 38. maddesinin idari yaptırımlar için de geçerli olduğunu kabul etmiştir⁶². Kanunilik ilkesinin idari para cezaları söz konusu olduğunda, ceza hukukunda olduğu gibi katı bir şekilde uygulanmasının idarenin takdir yetkisine aykırı olacağı, bu nedenle bu ilkenin idari yaptırımlar açısından daha esnek bir şekilde uygulanması gerektiği kabul edilmektedir⁶³.

Kanunilik ilkesi KK m. 4’te, “hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir.” şeklinde düzenlenmiştir. Kabahatler Kanunu m. 4’te yer alan bu düzenlemeye göre hangi fiillerin kabahat teşkil ettiği kanunda açıkça belirtilebileceği gibi belirlenen çerçeve hükmün içeriğini genel ve düzenleyici işlemlerle doldurma yetkisi idareye bırakılabilir⁶⁴. Ancak kabahatlerin belirlenmesi açısından söz konusu olan bu esneklik, yaptırımların belirlenmesi bakımından tanınmamıştır. KK m. 4/2 hükmüne göre kabahat teşkil eden haksızlığın karşılığı olan yaptırımın türü, miktarı, süresi ancak kanunla belirlenebilir. Bu nedenle idarenin genel ve düzenleyici işlemlerle yaptırım belirlemesi mümkün değildir. Başka bir ifadeyle kanun koyucu, çerçevesi kanunla belirlenmek koşuluyla idareye kural koyma yetkisi vermiş ancak kabahat karşılığı uygulanacak yaptırım söz konusu olduğunda mutlak anlamda kanunilik ilkesini benimsemiştir⁶⁵. Kanunilik ilkesinin düzenlendiği

⁵⁹ Guido Zanolini, “İdari Ceza Hukukunda Kıstas Meselesi”, (Çev. Yılmaz Günel), **AÜSBFD**, 18(3), 1963, s. 309.

⁶⁰ Özgenç, s. 116-117; Artuk vd., s. 146-148.

⁶¹ Hamide Zafer vd., **Gerekçeli Açıklamalı İhtihatlı Kabahatler Kanunu**, Beta Yayınları, İstanbul, 2014, s. 6; Tan, **İdare Hukuku**, s. 422.

⁶² “İdari para cezaları, toplumsal düzene aykırılık oluşturan eylemler nedeni ile yasanın açıkça izin verdiği durumlarda idarenin yargı organına başvurmadan kendisinin bizzat uyguladığı ve bir miktar paranın alınması biçiminde gerçekleşen mali nitelikte yaptırımlardır. İdari para cezasının yasa da belirtilmesi ve bunu uygulama yetkisinin idareye bırakıldığının açıkça yasa da öngörülmesi gerekir”. AYM, E: 2001/232, K: 2001/89, K.T. 23.05.2001.

⁶³ Gözübüyük ve Tan, s. 802; Cengiz Otacı ve İbrahim Keskin, **Türk Kabahatler Hukuku**, 2. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2010, s. 27; Çınar Can Evren, “Kabahatlerde Kanunilik İlkesi”, **İÜHF**, 69(1-2), 2011, s. 980; Can, s. 413.

⁶⁴ KK m. 4 ile beyaz hüküm uygulamasının kabahatlerle ilgili olarak uygulanabilmesinin kanuni temeli de oluşturulmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz. Özgenç, s. 135.

⁶⁵ Erdener Yurtcan, **Yargıtay Kararları Işığında Kabahatler Kanunu ve Yorumu**, 2. Baskı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2016, (Kabahatler Kanunu), s. 5; Özen, **İdari Ceza Hukuku**, s. 47.

KK m. 4 hükmünün gerekçesinde de KK’de, idari yaptırımlar açısından suçta kanunilik ilkesine nazaran daha esnek bir sistem kabul edilmesine rağmen cezada kanunilik ilkesine paralel bir hükme yer verildiği ifade edilmiştir.

İdari para cezalarının türü ve miktarının kanunla düzenlenmesi zorunludur. Ancak idari para cezalarının karşılığı olan kabahatler, kanunda düzenlenebileceği gibi kanun dahilinde genel çerçeve çizilip daha somut kısımlar idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de düzenlenebilir. Dolayısıyla idare, çerçeve hükümle bağlı olarak düzenleme yapabilecektir. Kabahatler karşılığında uygulanacak idari yaptırımlar ise kanunla sınırlıdır⁶⁶. Bu nedenle, bir fiil kamu düzeni için ne kadar zararlı veya tehlikeli olursa olsun, kanun koyucu tarafından kabahat olarak nitelendirilmediyse ve idareye yaptırım uygulama yetkisi verilmediyse, bu fiil karşılığında idari yaptırım uygulanamaz⁶⁷. Çünkü idare tarafından kanunda dayanağı olmayan bir yaptırıma karar verilmesi halinde, yürütme organı yasama organının yerine geçerek karar vermiş olacak ve bu durum AY m. 7 ile güvence altına alınan kuvvetler ayrılığı ilkesini de ihlal edecektir⁶⁸.

Kanunilik ilkesi bireyin hak ve özgürlüklerini güvence altına alan, hak ve özgürlüklerin hukuk aracılığıyla korunmasını sağlayan bir ilkedir⁶⁹. Söz konusu ilke, kabahatler için de gereklidir. Çünkü kabahat oluşturan fiillere karşı kamu gücünü elinde bulunduran ve fiile tek taraflı bir işlemle hem iddia hem de karar makamı olarak müdahale ederek idari yaptırım uygulayan idare karşısında kişilerin korunması hukuk devleti yönünden bir zorunluluktur⁷⁰. Bu ilke ile idarenin işlemleriyle kişilerin cezalandırılması engellenerek ve kişilerin hak ve özgürlüklerine keyfi müdahalede bulunulması yasaklanarak, idarenin hukukla bağlı olması sağlanır. Ayrıca kanunilik ilkesiyle, farklı idareler tarafından farklı düzenlemeler yapılarak kişi özgürlüklerinin yürütme organı tarafından sınırlandırılmasının da önüne geçilir. Aksi halde keyfilik söz konusu olacak ve bu da demokratik hukuk devleti ile bağdaşmayacaktır⁷¹.

1. 4. 2. Şahsilik

Ceza hukukunun evrensel kurallarından olan şahsilik ilkesi, bir kişinin işlemediği bir fiil sebebiyle sorumlu tutulamayacağını, suçun işlenmesine bizzat ya da dolaylı olarak katılmadıkça

⁶⁶ Otacı ve Keskin, s. 25.

⁶⁷ Zeynel, Kangal, “Anayasal Güvence Olarak Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesi”, **CHD**, 6(17), 2011, (Kanunilik İlkesi), s. 66.

⁶⁸ Oğuz Sancakdar, “İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri”, İlhan Uluslan (Ed.) ve Funda Başaran Yavaşar (Ed.), **İdari Ceza Hukuku Sempozyumu**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2009, s. 76-77; Ünyılmaz, s. 81-82.

⁶⁹ Mahmut Koca ve İlhan Üzülmaz, **Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler**, 6. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 48; Faruk Turinay, **Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesinin Anayasal Temelleri**, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2013, s. 12.

⁷⁰ Demirbaş, s. 194-195; Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 65.

⁷¹ Yücel, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma**, s. 46; Zeynel, Kangal, “Kanunilik İlkesi”, s. 66.

başkasının eyleminden dolayı cezalandırılmayacağını ifade eder⁷². Bu ilke, hem AY'nin 38. maddesinin 7. fıkrasında hem de TCK'nin 20. maddesinde güvence altına alınmıştır.

Şahsilik ilkesi, idari yaptırımlar açısından da uygulama alanı bulur. İdari yaptırımlarda uygulanan şahsilik ilkesi ile idari yaptırım gerektiren fiil nedeniyle yalnızca fiili işleyen kişinin idari para cezasından sorumlu olacağı, üçüncü bir kişinin sorumlu tutulamayacağı anlaşılmalıdır. Ancak şahsilik ilkesi idari yaptırımlar bakımından sui generis bir yapıda olup ceza hukukundaki gibi mutlak bir şekilde uygulanmamaktadır.⁷³

Anayasa m. 38/7 hükmü adli ya da idari cezalar arasında bir ayrım yapmamış, tüm cezaların şahsi olduğunu ifade etmiştir⁷⁴. Ancak şahsilik ilkesinin idari yaptırımlardaki kendine özgü yapısı nedeniyle bu ilkedен taviz verilebilmektedir⁷⁵. KK'nin organ veya temsilcinin davranışından dolayı tüzel kişinin ya da temsil edilen gerçek kişinin sorumluluğunun düzenlendiği 8. maddesinde şahsilik ilkesinin idari yaptırımlar bakımından katı bir şekilde uygulanmadığı görülmektedir⁷⁶. Bu kapsamda ceza hukuku anlamında tüzel kişiler hakkında ceza yaptırımı uygulanamayıp yalnızca güvenlik tedbirine karar verilirken; kabahatler hukuku açısından tüzel kişilere de yaptırım uygulanabilmesi mümkün kılınmıştır. Böylece, idari para cezası gerektiren aykırılıklar nedeniyle tüzel kişi hakkında da yaptırım uygulanabilmektedir.

Tüzel kişinin kamu hukuku alanında sorumluluk rejimi bakımından önem arz etmesi itibarıyla KK m. 8 hükmünün göz önünde bulundurulması gerekir. KK'nin 8. maddesi ile tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde görev üstlenen kişinin, bu görevi nedeniyle işlemiş olduğu kabahatten dolayı tüzel kişi hakkında da idari yaptırım uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Maddenin devamında temsilci sıfatıyla hareket eden kişinin fiili nedeniyle temsil olunanın da idari yaptırımı tabi tutulabileceği düzenlenmiştir. Bu durumun suçlar nedeniyle tüzel kişilere uygulanan güvenlik tedbirleri ile karıştırılmaması gerekmektedir. Şöyle ki; ceza hukukunda cezaların şahsiliği ilkesi gereğince tüzel kişiler hakkında ceza yaptırımı uygulanamayıp yalnızca güvenlik tedbirine karar verilebilmektedir. Oysa idari yaptırımlar söz konusu olduğunda tüzel kişilere de yaptırım uygulanabilmekte, tüzel kişiler gerçek kişilerin fiilleri nedeniyle idari para cezasına mahkûm edilebilmektedir. Madde gerekçesinde bu durumun idari para cezasının niteliği ve amacının farklılığından kaynaklandığı ifade edilmiştir. Bu nedenle tüzel kişilere, temsilcinin suç olan fiilleri

⁷² Ulusoy, **İdari Yaptırımlar**, s. 118.

⁷³ Guido Zanolini, **İdari Müeyyideler**, (Çev. Günel Yılmaz), Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları Sevinç Matbaası, 1964, s. 108; Özay, s. 30; Gölcüklü Feyyaz, "İdari Ceza Müeyyideleri", s. 215; Oğurlu, **Yargısal Korunma**, s. 55.

⁷⁴ "Cezaların şahsiliğinden amaç, bir kimsenin işlemediği bir fiilden dolayı cezalandırılmamasıdır. Başka bir anlatımla bir kimsenin başkasının fiilinden sorumlu tutulmamasıdır. Anayasa'nın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayrım yapılmadığından idari para cezaları da bu maddede öngörülen ilkelere tâbidir." AYM, E: 2011/105, K: 2012/38, K.T. 15.03.2012.

⁷⁵ Gözübüyük ve Tan, s. 804.

⁷⁶ Gözübüyük ve Tan, s. 804; Murat Ekinci, "Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar", **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, (1), 2017, s. 38.

nedeniyle yalnızca güvenlik tedbiri uygulanabilecekken, kabahat içeren fiilleri nedeniyle idari para cezası gibi ceza niteliği olan idari yaptırımlar uygulanabilecektir.

İdari para cezalarında, şahsılık ilkesi bakımından önemli hususlardan biri, idari para cezalarından mirasçılarının sorumlu olup olmayacağıdır⁷⁷. AY m. 38/7 gereği ceza sorumluluğu şahsidir. İdari para cezaları bakımından da sorumluluk yalnızca ihlali gerçekleştiren kişiye ait olacaktır. Bu nedenle mirasçılarının, miras bırakana uygulanan idari para cezası yaptırımından sorumlu olmayacağı kabul edilmelidir⁷⁸.

1. 4. 3. Gerekçe Gösterme Zorunluluğu

Gerekçe gösterme ilkesi, hukuk devletinin temellerinden biridir ve özellikle kişi hak ve özgürlüklerini sınırlayan idari yaptırımlar söz konusu olduğunda bu ilkenin vazgeçilemez bir ilke olduğunu ifade etmek mümkündür⁷⁹. Türk hukukunda gerekçe gösterme zorunluluğu ile ilgili çeşitli hükümler bulunmaktadır. AY m. 141’de mahkemelerin her türlü kararlarının gerekçeli olması hükmü ile gerekçe gösterme zorunluluğu güvence altına alınmıştır. Aynı şekilde Ceza Muhakemesi Kanunu’nun [CMK] 34. maddesinde de mahkemelerin her türlü kararının karşı oy yazıları dâhil gerekçeli olarak yazılması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca İdari Yargılama Usulü Kanunu [İYUK] m. 24 ve m. 27’de de mahkeme kararlarının gerekçeli olması gerektiği düzenlenmiştir.

Gerekçe gösterme ilkesi yapılan idari işlemin yapılmasına neden olan hukuki sebebin işlem metninde gösterilmesi olarak ifade edilebilir. İdarenin tüm işlemleri mutlaka bir sebebe dayanmalı, dayananı sebepler de hukuka uygun olmalıdır. Bu nedenle gerekçe gösterme idari yaptırımlarda pek çok açıdan önem taşımaktadır. Gerekçe; idari işlemin keyfi şekilde yapılmasının önüne geçmekte ve idareyi bir işlemi yaparken düşünmeye sevk etmekte, karar verirken daha dikkatli olmaya yönlendirmekte, bu sayede idari yaptırımların hukuka uygun bir şekilde uygulanmasını sağlamaktadır⁸⁰. Ayrıca, gerekçelendirme ilkesi, ilgili kişi veya hâkime yaptırım gerektiren fiilin ne olduğunu ve uygulanan yaptırımın fiil ile uyumlu olup olmadığını değerlendirme imkânı sağlamakta, idari yaptırıma karşı yargı mercilerine başvurusu konusunda da kişilere yol göstermektedir. Bu şekilde kişi, hakkında uygulanan idari yaptırımlarla ve yaptırımların nedenleriyle ilgili bilgi sahibi olabilir, etkin bir şekilde savunma hakkını kullanabilir ve yargı yoluna başvurabilir⁸¹.

⁷⁷ Donay, **Para Cezaları**, s. 75; Güçlü, **İdari Para Cezaları**, s. 242.

⁷⁸ Danıştay konuya ilişkin kararında cezaların şahsılığı ilkesi gereğince verilen idari para cezasından mirasçılarının sorumlu olmayacağını ifade etmiştir. Danıştay İDDK, E: 2011/570, K: 2012/859, T: 31.05.2012.

⁷⁹ Gölcüklü, “İdari Ceza Hukuku ve Anlamı”, s. 30.

⁸⁰ Erdinç, s. 253.

⁸¹ Gözübüyük ve Tan, s. 795; Karabulut, s. 48; Tekin Akıllıoğlu, “Yönetmelik İşlemlerde Gerekçe İlkesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 15(2), 1982, s. 9.

Kabahatler Kanunu'nda gerekçe gösterme zorunluluğu ile ilgili açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak hukuk devleti ilkesi ve savunma hakkı gereğince idari işlemler uygulanırken gerekçeli olmalıdır. Ayrıca Kanunda; idari yaptırım kararına ilişkin tutanaklarda, idari yaptırım kararı verilen kişinin kimliğinin, adresinin, idari yaptırım kararı verilmesine yol açan kabahat fiilinin, bu kabahat fiilinin işlendiğini ispatlayacak bütün delillerin, idari yaptırım karar tarihinin ve kararı veren kamu görevlilerinin kimliğinin açık bir şekilde yazılması gerektiğinin belirtilmiş olması, idari yaptırımlardaki gerekçe gösterme zorunluluğu açısından önem teşkil etmektedir. Kabahatler Kanunu'nda gerekçe açısından önem taşıyan bir diğer husus alt ve üst sınırları belirlenmiş idari para cezalarıdır. İdari para cezalarında alt ve üst sınırı olan yaptırımlar açısından özellikle alt sınırdan uzaklaşarak, üst sınır ve üst sınıra yakın bir miktarda verilen idari para cezalarında işlemin gerekçelendirilmesi önem taşır. Bu sayede neden üst sınıra yakın ceza verildiği anlaşılarak alt sınırdan uzaklaşılmasının objektif ölçütlere uygun olup olmadığı tespit edilecek ve idarenin işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimi mümkün olacaktır⁸².

İdari para cezalarının gerekçe gösterilerek verilmesi gerekliliği İşK. m. 108'de "idari para cezalarının uygulanmasına ilişkin hususlar" başlığı altında da vurgulanmıştır. Kanunda öngörülen idari para cezalarının gerekçesi belirtilerek verileceği hüküm altına alınmıştır.

1. 4. 4. Ne Bis İn İdem Kuralının Uygulanması

Ne bis in idem ilkesi⁸³, kişilerin bir fiil nedeniyle birden fazla yargılanamaması ve/veya cezalandırılmaması anlamına gelmektedir⁸⁴. Kişi güvenliğinin hukuki zemini için önemli bir ilke olan bu ilkeye göre fail gerçekleştirdiği davranışın sonucunda yalnızca bir kez yargılanabilir ya da cezalandırılabilir⁸⁵. Ceza hukukunda bu ilke mutlak bir ilke olup idari yaptırımlarda da uygulama alanı bulur. Fakat cezai yaptırımlarla idari yaptırımların farklı alanlarda ve farklı amaçlara yönelik olması nedeniyle, ne bis in idem ilkesi idari yaptırımlarda sınırlı bir şekilde uygulanmaktadır⁸⁶.

Ne bis in idem ilkesi KK'nin "içtima" başlıklı 15. maddesinde düzenlenmiştir. Kanunda kabahat karşılığı olarak öngörülen yaptırımda ikili bir ayrıma gidilmiştir. Kabahat karşılığında yalnızca idari para cezalarının kabul edildiği durumlarda en ağır idari para cezasının verileceği; kabahat karşılığı olarak idari para cezası harici idari yaptırımlar kararlaştırıldığında ise hem idari para cezasının hem de diğer idari yaptırımın uygulanacağı belirtilmiştir. Bu hükme göre her bir kabahat bağımsızlığını korumakla birlikte, idari para cezaları bakımından hukuki sonuç tekliği kabul edilmiş ve bir fiille birden fazla idari para cezası gerektiren kabahat oluşmuşsa failin yalnızca

⁸² Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 433-437.

⁸³ AİHS 7 Numaralı Ek Protokolü m. 4 ve CMK m. 223/7'de ne bis in idem ilkesine yer verilmiştir.

⁸⁴ Özay, s. 35; Zanolini, **İdari Müeyyideler**, s. 105.

⁸⁵ Mustafa Özen, "Non Bis İn İdem (Aynı Fiilden Dolayı İki Kez Yargılama Olmaz) İlkesi", **GÜHFD**, 14(1), 2010, (Non Bis İn İdem), s. 390.

⁸⁶ Karabulut, s. 163; Özay, s. 63.

en ağır idari para cezasıyla cezalandırılacağı ifade edilmiştir⁸⁷. KK, idari yaptırımlar için ne bis in idem ilkesini kısmi olarak kabul etmekte, aynı eylem nedeniyle iki ayrı idari para cezası yaptırımının öngörülmesi halinde bu ilkenin uygulanacağını belirtmektedir. Ancak aynı eylem nedeniyle hem idari para cezası hem de başka bir idari yaptırım öngörüldüğünde, bu yaptırımların her birinin uygulanması söz konusu olup, bu durum ne bis in idem ilkesiyle bağdaşmamaktadır⁸⁸.

Kabahatler Kanunu m. 15/2'ye göre aynı kabahatin birden çok işlenmesi halinde işlenen her bir kabahatle ilgili olarak ayrı ayrı idari yaptırım kararı verilecek, fiilin kesintisiz olarak işlenmesi halinde ise idari yaptırım kararı verilene dek fiil tek fiil sayılacaktır. Burada birden fazla hareket ve birden fazla fiil olduğu için her bir kabahat için ayrı idari para cezası uygulanması, ne bis in idem ilkesi açısından aykırılık oluşturmayacaktır. Ne bis in idem kuralına göre bir eylem nedeniyle hem idari yaptırım hem cezai yaptırım öngörülmüş ise yalnızca birinden dolayı yaptırım uygulanması gerekir⁸⁹. KK m. 15/3 gereği, aynı eylem neticesinde hem suç hem kabahat gerçekleşmişse, fail yalnızca suç nedeniyle yaptırıma tabi tutulabilecektir. Fakat faile işlediği suç nedeniyle cezai yaptırım uygulanmazsa, kabahat teşkil eden eylemi nedeniyle yaptırım uygulanabilecektir. Madde gerekçesinde de işlenen fiilin bazı durumlarda hem suç hem kabahat oluşturabileceği, bu gibi durumlarda kişiye sadece suçtan dolayı cezaya hükmedilebileceği; fiilin aynı zamanda kabahat oluşturması halinde ayrıca idari yaptırım uygulanamayacağı belirtilmiştir. Gerekçenin devamında ise böylece "ne bis in idem" kuralına suçlarla kabahatler arasında geçerlilik tanındığı ve ancak suçtan dolayı cezaya hükmedilemeyen durumlarda kabahat dolayısıyla yaptırım uygulanabileceği açıklanmıştır. Cezai yaptırımların idari para cezalarından daha caydırıcı olması, suç ile korunan hukuki değerlerin kabahat ile korunan hukuki değerden ve suçun haksızlık içeriğinin kabahatlerin haksızlık içeriğinden fazla olması nedeniyle kanun koyucu yalnızca ceza uygulanmasını yeterli görmüş, ayrıca idari yaptırım uygulanmasına gerek duymamış, suç ile kabahat arasında ne bis in idem ilkesini kabul etmiştir⁹⁰.

1. 4. 5. Savunma Hakkı

Cezalandırmadan önce soruşturma yapılması ve savunma alınması temel bir ceza hukuku ilkesidir. Savunma hakkı AY m. 36'da düzenlenmiştir. Buna göre "Herkes, meşru vasıta ve

⁸⁷ Berrin Akbulut, **Türk Ceza Kanunu ile Kabahatler Kanunu Genel Hükümlerinin Yaptırım Hükümleri Dışında Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi**, 2. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2014, (Kabahatler Kanunu), s. 664.

⁸⁸ Ulusoy, **İdari Yaptırımlar**, s. 113-114.

⁸⁹ Nurullah Kunter, **Muhakeme Hukuku Dahı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku**, 8. Baskı, Kazancı Yayınları, İstanbul, 1986, s. 815; Duygun Yarsuvat, "Trafik Suçları, Cezaları ve Yargılamasında Yeni Sorunlar", **İÜHF**, 50(1-4), 1984, s. 171. Ayrıca bkz. Ulusoy, **İdari Yaptırımlar**, s. 116, Aynı eylem ile hem adli ceza hem idari para cezası yaptırımı öngörülmesi durumunda son yıllardaki idare hukuku doktrin ve uygulamasında ağır basan eğilim, hem adli ceza verilmesinin hem de kabahat cezası verilmesinin ne bis in idem ilkesi ile bağdaşmayacağı yönündedir. Aksi görüş için bkz. Özay, s. 62-64.

⁹⁰ Mustafa Ekici, **Anlatımlı-Gerekçeli Kabahatler Kanunu ile İdari Suç ve Cezalar**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2005, s. 71; B. Akbulut, **Kabahatler Kanunu**, s. 667; Özen, **İdari Ceza Hukuku**, s. 125.

yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.” Ayrıca savunma hakkı AİHS m. 6 ile de güvence altına alınmıştır.

İdare edilenler açısından güvence oluşturan önemli ilkelerden biri ilgililere savunma hakkının tanınmasıdır. İdare hukukunda savunma hakkı, idari yaptırım uygulanmadan önce ilgilinin, isnat edilen fiili işlemediği veya işlemesine rağmen daha hafif nitelikte bir yaptırımın takdir edilmesini gerektirecek bilgi, belge ve olgulara ilişkin imkân ve kolaylığa sahip olmasıdır⁹¹. Savunma hakkı kişilere; kendilerini ilgilendiren konularda bilgi sahibi olma ve açıklama yapma hakkı vermekte, idari yaptırımı uygulayan makamlar önünde savunma yapma imkânı tanımaktadır⁹². Fakat idari yaptırım uygulanmadan önce ilgiliye savunma hakkının tanınmasının, bir usul koşulu olarak her zaman aranmadığı görülmektedir⁹³. Soruşturma yapılmadan ve savunma alınmadan cezalandırma yapılmaması çekirdek bir hukuksal güvence olduğundan idari yaptırımlar bakımından da mutlaka dikkate alınmalıdır⁹⁴.

İdare hukuku bakımından Türk mevzuatında dağınık bir görüntü taşıyan savunma hakkı daha çok yargısal içtihatlarla kabul edilmiştir⁹⁵. Ceza yargılamasında çok sıkı bir şekilde uygulanan savunma hakkı idari yaptırımlar söz konusu olduğunda daha esnek uygulanmaktadır⁹⁶. KK’de savunma hakkı ile ilgili bir düzenleme bulunmamakta, yalnızca kabahat teşkil eden eyleme ilişkin ispata yarayacak tüm delillerin ilgiliye gönderileceği belirtilmektedir⁹⁷. Bu nedenle idari para cezalarında savunma hakkı genellikle cezanın uygulanmasından sonra, söz konusu cezaya itiraz edilmesi halinde mahkemelerde kullanılmaktadır.

⁹¹ Hayrettin Kurt, “İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler“, **GÜHFD**, 18(1), 2014, s. 137.

⁹² Oğurlu, **Yargısal Korunma**, s. 197.

⁹³ Gözübüyük ve Tan, s. 794; Turgut Tan, “İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesindeki Güvenceler”, **Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük’e Armağan**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, s. 316.

⁹⁴ Ulusoy, **İdari Yaptırımlar**, s. 50.

⁹⁵ Karabulut, s. 39.

⁹⁶ Kabahatler Kanunu’nda savunma hakkına ilişkin bir düzenleme bulunmamakla birlikte, kabahat içeren bazı kanunlarda savunma alınması zorunlu tutulmuştur. Örneğin, 6362 sayılı SPK’nin “idari para cezalarının uygulanması” başlıklı 105. maddesinde idari para cezaları uygulanmadan önce “savunma alınması gerektiği” belirtilmiştir. Ayrıca “savunma istenmesi sonrasında tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde savunma yapılmaması halinde savunma hakkından feragat edildiği” açıklanmıştır. Yine 4054 sayılı RKHK’nin 43. maddesinde de soruşturmanın taraflara bildirilmesinden itibaren “tarafların ilk yazılı savunmalarını 30 gün içinde göndermelerini isteneceği” düzenlenmiştir. Kanunun devamında ise “Kurulun tarafları bilgilendirmediği ve savunma hakkı vermediği konuları kararlarına dayanak yapamayacağı” hükmü yer almaktadır. İdari para cezalarının uygulanması konusunda Bankacılık Kanunu’nun “savunma hakkı ve kapatma kararı” başlığı altında düzenlenen 149. madde de ilgiliye yaptırım uygulanmadan önce savunmasının alınmasını zorunlu kılmaktadır. Bankacılık Kanunu’nda “idari para cezalarının uygulanıp uygulanmayacağına ilgilinin savunması alındıktan sonra karar verileceği” düzenlendikten sonra “savunma istenmesinden itibaren bir ay içinde savunma verilmemesi hâlinde savunma hakkından feragat edildiği” kabul edilmiştir. Görüldüğü gibi bazı özel kanunlarda savunma alma zorunluluğuna ilişkin düzenlemeler bulunmakla birlikte savunma hakkının tüm idari yaptırımlar için mutlak olarak arandığı söylenemez.

⁹⁷ Çağlayan, **İdari Yaptırımlar**, s. 47; İsmail, Yalçın, **Tüm Yönleriyle Kabahatler Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s. 128.

Savunma alınması ilkesinin ceza hukukunda mutlak bir ilke olarak uygulandığını, ancak idari yaptırımlar söz konusu olduğunda daha esnek bir uygulamanın olduğunu ve pratik ihtiyaçlar gereği bazı idari para cezaları ve kabahat yaptırımları bakımından söz konusu ilkenin uygulanmasının gerekli görülmediğini söylemek mümkündür⁹⁸. Bu nedenle idare, bazı durumlarda kişilerin savunmasını almadan idari yaptırım kararı verebilmektedir⁹⁹. Temel hak niteliğinde olan savunma hakkı, idari yaptırımların uygulanması bakımından da hukukun genel bir ilkesi olarak benimsenmelidir¹⁰⁰. Çünkü idari yaptırımlar söz konusu olduğunda ceza muhakemesinin aksine hakkında idari yaptırım uygulanan kişinin idari yaptırımın hukuka aykırılığını ispat etmesi gerekmekte, kişiye savunma hakkının verilmemesi halinde ise bir anlamda suçsuzluk karinesi ihlal edilmektedir¹⁰¹.

1. 4. 6. Geriye Yürümezlik İlkesi

Geriye yürümezlik ilkesi, bir kimsenin işlediği tarihte suç olmayan bir eylemden dolayı cezalandırılmayacağını ve çıkarılan yasaların yürürlük tarihinden sonraki eylem ve işlemler için uygulanacağını ifade eden hukukun genel ilkelerinden biridir¹⁰². AY m. 38 ile bu durum “Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez.” şeklinde güvence altına alınmıştır. Kanunilik ilkesinin de gereklerinden biri olan geriye yürümezlik ilkesi ceza kanunlarının zaman bakımından uygulanma alanının belirlenmesini sağlar¹⁰³.

Kişinin gerçekleştirmiş olduğu eylemi nedeniyle cezalandırılabilmesi, söz konusu eylemin, gerçekleştirilmesinden önce yürürlüğe girmiş olan bir kanun tarafından suç olarak düzenlenmesine bağlıdır. Aynı şekilde sonraki kanunla cezalar artırıldığı takdirde geriye yürüme yasağı nedeniyle faile artırılan cezalar uygulanamayacaktır¹⁰⁴. Sonradan yürürlüğe giren bir kanunla suç olarak düzenlenen eylemin bu düzenlemeden önce yapılan davranışlara uygulanması kişi özgürlüğüne

⁹⁸ Ekinci, s. 43; Kabahatler için öngörülen idari para cezalarında savunma sürecinin işletilmemesinin nedeni, kabahatin karşılığı olarak öngörülen idari para cezasının anında verilmesinin gerekliliği ve bozulan toplum düzeninin bir an önce eski haline getirilebilmesidir. Aksi takdirde meblağ olarak yüksek olmayan bu cezalar caydırıcı etkiye sahip olmayacaklardır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Ulusoy, **İdari Yaptırımlar**, s. 56.

⁹⁹ Kurt, s. 132.

¹⁰⁰ Özey, s. 133.

¹⁰¹ Gölcüklü, “İdari Ceza Hukuku ve Anlamı”, s. 137.

¹⁰² Hasan Dursun, **İdari Suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesi**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2015, s. 112.

¹⁰³ Bahri Öztürk, “Kabahatler Kanunu’nun Genel Esasları”, İlhan Ulusan (Ed.) ve Funda Başaran Yavaşar (Ed.), **İdari Ceza Hukuku Sempozyumu**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2009, s. 131.

¹⁰⁴ Berrin Akbulut, **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, 5. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018, (Ceza Hukuku), s. 115; Hakan Hakeri, **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, 22. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019, s. 31.

keyfi müdahale niteliği taşır ve bu durum hukuka güven ve saygıyı ortadan kaldırır¹⁰⁵. Bu nedenle aleyhe hükmün geçmişe uygulanamayacağı kabul edilmiş ve aleyhe hükmün geçmişe yürüme yasağının kabahatler bakımından da uygulanması gerektiği ifade edilmiştir¹⁰⁶.

Türk Ceza Kanunu'nda düzenlenen suç ve cezaların geçmişe yürümemesi ilkesine göre kişi ancak bir fiil işlendiği zaman yürürlükte olan kanuna göre işlediği fiil suç sayılıyorsa cezalandırılabilir. KK m. 5/1'e göre TCK'nin zaman bakımından uygulamaya ilişkin hükümleri kabahatler bakımından da uygulanır. Bu nedenle ceza hukuku bakımından bir güvence olan ve suç ve cezalar için öngörülen geriye yürümezlik ilkesi ve failin lehine olan kanunun geçmişe uygulanması idari yaptırımlar bakımından da geçerli olacaktır¹⁰⁷.

Geçmişe uygulama yasağı nedeniyle fiilin işlenmesinden sonra yürürlüğe giren kabahat içeren kanunla ya da idarenin düzenleyici işlemiyle fiil hakkında yaptırım uygulanamaz, fiilin işlendiği zaman kabahat teşkil etmeyen eylemin, sonradan çıkarılan bir kanunla veya idarenin genel ve düzenleyici işlemiyle kabahat haline getirilmesi nedeniyle idari yaptırım kararı alınamaz¹⁰⁸. Yine kabahat teşkil eden eylemin gerçekleştirildiği zaman yürürlükte bulunan düzenlemelerde öngörülen idari yaptırım; süre, tür veya miktar olarak ağırlaştırılmışsa, fiilin işlendiği tarihteki yaptırım geçerli olacaktır¹⁰⁹. Kabahat teşkil eden eylemin fail tarafından işlenmesinden sonra, yürürlüğe giren kanunla kabahat teşkil eden eylem kabahat olmaktan çıkarılırsa fail hakkında yaptırım uygulanmayacaktır.

İdari yaptırımlara uygulanacak kanun hükmünün tespitinde, yapılan kanun değişikliğinin failin lehine olup olmadığı önem taşımaktadır. Geçmişe uygulama yasağının amacı faili korumaktır. Bu nedenle, failin lehine olan hükümler açısından geçmişe uygulama yasağına bir istisna getirilmiş ve fiilin işlendiği tarihten sonra yapılan kanun değişikliğinin failin lehine düzenlemeler içermesi halinde, lehe olan hükmün tespit edilmesi ve fiil hakkında bu hükmün uygulanması gerektiği kabul edilmiştir¹¹⁰.

İdari yaptırımlar için önem taşıyan diğer bir durum, kabahat karşılığında belirlenen idari yaptırım kararının yerine getirilmesi bakımından derhal uygulama kuralının geçerli olması, failin lehine veya aleyhine olan durumlar dikkate alınmadan söz konusu hükmün uygulanmasıdır¹¹¹. Bunu bir örnekle açıklamak gerekirse, idari para cezasının tahsilatı devam ederken kanunda değişiklik yapılması sonucunda idari para cezasının tahsil usulü değiştirilmişse, değişikliğin

¹⁰⁵ Veli Özer Özbek vd., **Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler**, 8. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2017, s. 70; Demirbaş, s. 115.

¹⁰⁶ Özen, **İdari Ceza Hukuku**, s. 50.

¹⁰⁷ Tan, **İdare Hukuku**, s. 424.

¹⁰⁸ Bandır, s. 15.

¹⁰⁹ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 103-105.

¹¹⁰ Fatma Ebru Gündüz, "İdari Yaptırımların Zaman Bakımından Uygulanması", **TAAD**, 8(32), 2017, s. 39; B. Akbulut., **Kabahatler Kanunu**, s. 168; Karabulut, s. 126.

¹¹¹ Yurtcan, **Kabahatler Kanunu**, s. 50.

yürürlüğe girmesinden itibaren tahsilat işlemlerinde yapılan yeni düzenlemeler esas alınır¹¹². Ancak, kişi işlediği kabahat nedeniyle idari para cezası yaptırımına tabi tutulmuş ve bu cezayı ödemişse, daha sonra fiilin kabahat olmaktan çıkarılması veya kabahat karşılığındaki idari para cezasının miktarının düşürülmesi halinde, kişiye ödediği paranın iadesi söz konusu olmayacaktır.

1. 4. 7. Ölçülülük İlkesi

Ölçülülük ilkesi, uygulanacak yaptırım ile ihlalin ağırlığı arasında denge olmasını, yaptırımın bireyselleştirilmesini ve makul olmasını ifade eden temel bir ilkedir¹¹³. Ölçülülük ilkesi ile sağlanmak istenen denge, kamu düzenine getirilen ve engellenmek istenen tehlike ile kişi hak ve özgürlüğü arasında bulunması gereken dengedir¹¹⁴.

Demokratik hukuk devleti ilkesinin zorunlu bir sonucu olan ölçülülük ilkesi; temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında hukuksal güvencelere bağlı kalınmasını, ceza hukuku açısından işlenen suç ile verilen ceza arasında makul bir dengenin olmasını ifade etmektedir. Ölçülülük ilkesi, AYM ile Danıştay kararlarında ve doktrinde kabul edildiği gibi üç alt ilkeden oluşmaktadır. Bu üç alt ilke; elverişlilik, gereklilik ve orantılılıktır. Elverişlilik, yaptırımın ulaşılmak istenen amaca uygun olmasıdır. Gereklilik ilkesi, bir hakkın sınırlandırılmasındaki aracın sınırlandırma sonucunda ulaşılmak istenen amaç için gerekli olup olmadığıdır. Orantılılık ilkesi ise bir ihlal sonucu olarak uygulanan yaptırımın ihlal ile orantılı olması, kast edilen amaç ile kullanılan araç arasındaki denge olarak ifade edilebilir¹¹⁵.

Hukukun genel ilkesi olan ölçülülük ilkesi, idari yaptırımlar açısından da önem teşkil etmektedir. Ölçülülük ilkesi KK’de açıkça düzenlenmemektedir. Ancak AY m. 13 gereği temel hak ve hürriyetlerin ölçülülük ilkesine aykırı olarak sınırlandırılmayacağı dikkate alınarak idari para cezaları bakımından da ölçülülük ilkesi kabul edilmektedir¹¹⁶. Özellikle kabahatlerin suç olmaktan çıkarılması eğilimi neticesinde idareye önemli yaptırım yetkileri verilmiştir. Bu nedenle kişi hak ve hürriyetlerinin ihlal edilmemesi ve bireylerin zarar görmemesi için temel hak ve özgürlüklere müdahale niteliği taşıyan yaptırımların ölçülü olması gerekmektedir.

¹¹² Güçlü, **İdari Para Cezaları**, s. 50.

¹¹³ Gözübüyük ve Tan, s. 804; Erdinç, s. 268.

¹¹⁴ Yücel Oğurlu, **AİHM Kararları ve Türk İdare Hukuku’nda Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Bir Yargısal Denetim Ölçütü Olarak Ölçülülük İlkesi**, Prof. Dr. Turhan Tufan Yüce’ye Armağan, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir, 2001, (Yargısal Denetim Ölçütü Olarak Ölçülülük İlkesi), s. 498.

¹¹⁵ Engin Saygın, “Ölçülülük İlkesine Yönelik Türk ve İngiliz İdare Hukuku Yaklaşımı Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”, **Ankara Barosu Dergisi**, (2), 2017, s. 69.

¹¹⁶ Özen, **İdari Ceza Hukuku**, s. 52; Yücel Oğurlu, **Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 91; Bahtiyar Akyılmaz vd., **Türk İdare Hukuku**, 7. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016, s. 438.

Ölçölülük ilkesinin, bireyin yaşamında sürekli karşısına çıkan ve yaşamını etkileyen idarenin tüm faaliyetlerine egemen olması gerekir¹¹⁷. Bu nedenle yapılan ihlalin karşılığı olacak şekilde idari para cezaları belirlenmelidir. Belirlenen miktardaki idari para cezaları hukuka uygun bir şekilde uygulanmalı, idari yaptırımlarda aykırılığı oluşturan eylem ile uygulanan yaptırım arasında adalet ve hakkaniyet ilkelerine uygun bir oran olmalıdır¹¹⁸.

İdari para cezaları söz konusu olduğunda para cezasının miktarının belirlenmesinde kişisel durumun dikkate alınması ölçölülük ilkesi açısından önem taşımaktadır. Fakat özellikle maktu idari para cezalarında kabahat teşkil eden fiili gerçekleştiren herkese, failin kişisel durumu dikkate alınmadan aynı miktarda idari para cezasının verilmesi ölçölülük ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Alt ve üst sınırları belirlenmiş idari para cezalarında ise belirleme yapılırken işlenen kabahatin haksızlık içeriği, failin kusuru ve ekonomik durumu göz önünde bulundurulmakta ve bu durum ölçölülük ilkesine daha uygun düşmektedir.

¹¹⁷ Oğurlu, **Yargısal Denetim Ölçütü Olarak Ölçölülük İlkesi**, s. 498.

¹¹⁸ Özay, s. 59.

İKİNCİ BÖLÜM

2. 4857 SAYILI İŞ KANUNU'NDAKİ İDARİ PARA CEZALARI

2. 1. Genel Olarak

Tarih boyunca çalışma hayatında, sözleşme serbestisi ve liberalizm, işçinin aleyhine sonuç doğurmuş ve bu da işçinin güçlü konumda bulunan işveren karşısında korunmasını gerekli kılmıştır. Olumsuz sonuçların giderilmesi için devlet çalışma hayatına müdahale etmiş ve iş hukukunda işçi-işveren ve devlet olmak üzere üçlü bir yapı oluşmuştur. Devletin bu üçlü ilişkideki rolü, ekonomik olarak zayıf konumda bulunan işçiye korumak için çalışma hayatının asgari standartlarını belirlemek, bunları denetlemek ve aykırılıklar halinde yaptırım uygulamaktır¹¹⁹.

İş hukukunun doğumu ve gelişiminin esas nedeni iş ilişkilerinde işveren karşısında daha zayıf konumda olan işçinin korunmasıdır. Günümüzde de bu durum varlığını sürdürmekte ve işçinin korunması ilkesi belirli ölçüde geçerliliğini korumaktadır. İşçinin korunmasının sebebi, işçi işveren ilişkisinde işçinin ücret dışında geçimini sağlayacak bir imkâna sahip olmaması ve işverene ekonomik olarak bağlı olmasıdır. Bu nedenle işçi ile işveren arasında bir denge kurulabilmesi için işçinin korunması zorunluluğu ortaya çıkmıştır¹²⁰. İşçiler için gerekli olan korumanın sadece özel hukuka ilişkin kural ve kurumlarla sağlanması mümkün değildir. Devletin, çalışanlar için uygun çalışma koşullarını yaratma ve gereken tedbirleri alma yükümlülüğü bulunmaktadır¹²¹. Devletin bu yükümlülüklerini yerine getirebilmesi ve iş kanunlarında öngörülen emredici hükümlerin uygulanabilmesinin sağlanması için kamu hukuku yaptırımları olan ceza yaptırımlarının yanında, idari yaptırımların da iş hukukunda uygulanması ihtiyacı doğmuştur. Bu nedenle İŞK.'de çalışma hayatının düzenlenmesi amacıyla çeşitli idari para cezalarına yer verilmiştir¹²².

İş Kanunu'ndaki idari para cezaları, Kanunun sistematüğinden hareketle “işyerini bildirme yükümlülüğüne aykırılık, genel hükümlere aykırılık, işin düzenlenmesine ilişkin hükümlere aykırılık ve iş hayatının denetim ve teftişi ile ilgili hükümlere aykırılık” başlıkları altında çeşitli aykırılıklardan oluşmaktadır. Genel hükümlere aykırılık başlığı altında, eşit davranma ilkesine aykırılık, geçici iş ilişkisi ile ilgili hükümlere aykırılık, çalışma koşullarını gösterir belgenin

¹¹⁹ Sarper Süzek, **İş Hukuku**, 18. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2019, s. 7; Hamdi Mollamahmutoğlu vd., **İş Hukuku Ders Kitabı: Bireysel İş Hukuku**, 3. Baskı, Lykeion Yayınları, Ankara, 2019, s. 3-4.

¹²⁰ Ünal, Narmanlıoğlu, **İş Hukuku Ferdi İş İlişkileri I**, 5. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 6-7; Tankut Centel, **İş Hukuku Bireysel İş Hukuku**, 2. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, 1994, (İş Hukuku), s. 14; Süzek, s. 14.

¹²¹ Seçkin Nazlı, **Anayasanın Çalışma Hak ve Özgürlüğüne İlişkin Düzenlemelerinin İş Hukukuna Etkileri**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2015, s. 14.

¹²² Cevdet İlhan Günay, **İş Kanunu Şerhi**, Cilt 2, 4. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2015, s. 2355-2356; A.Ş. Akbulut, s. 100; Nurşen Caniklioğlu ve Talat Canbolat “4857 sayılı İş Kanunu'nda Para Cezasına Bağlanan Yükümlülükler ve Bu Para Cezalarının Özellikleri”, **Kamu-İş Dergisi**, 7(3), 2004, s. 221.

verilmemesi, çağrı üzerine çalışma ile ilgili hükümlere aykırılık, uzaktan çalışma ile ilgili hükümlere aykırılık, çalışma belgesine ilişkin aykırılıklar, toplu işçi çıkarma ile ilgili hükümlere aykırılık, engelli ve eski hükümlü çalıştırma yükümlülüğüne aykırılık, ücret ile ilgili hükümlere aykırılık, fazla çalışma ile ilgili hükümlere aykırılık, yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık halleri bulunmaktadır. İşin düzenlenmesine ilişkin hükümlere aykırılıklar ise çalışma süresi, telafi çalışması, ara dinlenmesi, gece süresi ve gece çalışması, çalıştırma yaşı ve çocukları çalıştırma yasağı, yer altında ve su altında çalışma, analık halinde çalışma ve süt izni, işçi özlük dosyası ve yönetmelik hükümlerine aykırılık hallerinden oluşmaktadır.

2. 2. İş Yerini Bildirme Yükümlülüğüne Aykırılık

İş Kanunu'nda, işverene işyerini bildirme yükümlülüğü getirilmiştir. İşyeri İşK. m. 2'de "işveren tarafından mal veya hizmet üretmek amacıyla maddî olan ve olmayan unsurlar ile işçinin birlikte örgütlendiği birim" olarak tanımlanmıştır. Bu tanıma göre teknik amaca yani mal ve hizmet üretimine yönelik olarak iş sözleşmesine konu olabilecek her türlü faaliyetin icra edildiği ve bu bakımdan işçi çalıştıran her yer "maddî olan ve olmayan unsurları ile bir bütün olarak" işyeri sayılmaktadır¹²³. Tanımdan da anlaşılacağı üzere bir yerin işyeri olarak kabulü için arsa, bina, makine gibi eşya; patent, alacak hakkı gibi haklar; tecrübe, buluş gibi maddî olmayan kıymetler ve emek unsurunun teknik amaca ulaşmak için bir arada bulunması ve bu doğrultuda örgütlenmesi gerekmektedir¹²⁴.

Bir yerin işyeri sayılması için açık ya da kapalı olması, sabit ya da taşınabilir olması, işverenin mülkiyetinde bulunup bulunmaması gibi konular da önem arz etmemektedir. Önemli olan mal veya hizmet üretme amacı taşıması ve bu amaca ulaşmak için örgütlenmiş olmasıdır. Bir yerin iş hukuku anlamında işyeri sayılması için önem teşkil eden bir diğer durum ise iş sözleşmesiyle çalışan kişilerin bulunmasıdır. Başka kanunlara göre işyeri sayılsa bile İş Kanunu'na göre iş sözleşmesiyle çalışan personel bulunmadıkça söz konusu yer İş Kanunu'na göre işyeri sayılmayacaktır¹²⁵. Bu kapsamda fabrika, atölye, hukuk bürosu gibi yerler, içinde iş sözleşmesi ile çalışan kişiler istihdam edildiği takdirde işyeri sayılmaktadır.

İşyerlerinin düzenli bir şekilde denetimi, kayıt dışı çalışmanın önlenmesi, iş hukuku açısından gerekli istatistiksel verilerin bulunması, hangi işyerinde kaç işçinin çalıştığının bilinmesi,

¹²³ Mollamahmutoğlu vd., s. 52; E. Tuncay Senyen Kaplan, **Bireysel İş Hukuku**, 10. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2019, (İş Hukuku), s. 66; A. Murat Demircioğlu vd., **İş Hukuku**, 20. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2019, s. 48.

¹²⁴ Nuri Çelik vd., **İş Hukuku Dersleri**, 29. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2016, s. 86-87; Narmanlıoğlu, s. 136; Aydın Başbuğ ve Mehtap Yücel Bodur, **İş Hukuku**, 5. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2018, s. 100.

¹²⁵ Mollamahmutoğlu vd., s. 52.

işçilerin haklarının korunması ve tespiti açısından işyerinin bildirilmesi önem taşımaktadır¹²⁶. İşK. m. 3'te;

Bu Kanunun 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

Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğüne bildirmek zorundadır¹²⁷.

Yapılacak bildirim Kanunda yer alan hususları içermeli ve öngörülen usul ve esaslara uygun olmalıdır. Söz konusu bilgileri içermeyen veya yanlış bilgiler içeren bildirim geçerli olmayacak ve işvereni sorumluluktan kurtarmayacaktır¹²⁸.

İş Kanunu m. 10'a göre bildirim yapma zorunluluğu yalnızca sürekli işlerde söz konusu olacaktır. Bu nedenle süreksiz işlerde yapılan iş sözleşmelerinde işyerini bildirme yükümlülüğü hükmü uygulanmayacaktır. İşyerinin bildirilmesi bir zorunluluk olmakla birlikte bu durum o yerin işyeri olma vasfını etkilemez. Başka bir anlatımla işyerinin bildirilmesi zorunlu bir unsur olmakla birlikte kurucu bir işlem olmayıp, beyan edici niteliktedir¹²⁹. İş Kanunu'nun "amaç ve kapsam" başlıklı 1. maddesinde de bu durum "İşyerleri, işverenler, işveren vekilleri ve işçiler, 3.maddedeki bildirim gününe bakılmaksızın bu Kanun hükümleri ile bağlı olurlar" şeklinde hüküm altına alınmıştır. Bildirim yapılmasa bile işyeri, kurulduğu günden itibaren İşK. hükümlerine tabi olacaktır. İşyeri bildiriminin zorunlu tutulmasının amacı devletin çalışma yaşamını denetlemek istemesi ve İş Kanunu'nun amacına uygun olarak işveren karşısında zayıf durumda bulunan işçiyi korumak istemesidir. Bu nedenle işyerinde işçi çalıştırmaya başlayan işveren, işyerini bildirme yükümlülüğünü yerine getirmese bile işyeri hukuken varlık kazanacak ve işyeri ile çalışanlara İş Kanunu hükümleri uygulanacaktır¹³⁰.

İş Kanunu m. 3'e göre bildirim yükümlülüğüne aykırı davranan işveren veya işveren vekili İşK. m. 98 gereği çalıştırılan her işçi için idari para cezası yaptırımıyla karşılaşacaktır. Ancak 5510

¹²⁶ Murtaza Aydemir, **İş ve Sosyal Sigorta Hukukunda İdari Para Cezaları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2002, (İdari Para Cezaları), s. 43; Müjdat Şakar, **İş Hukuku Uygulaması**, 10. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 45.

¹²⁷ İşyerini bildirme yükümlülüğünün İşK. kapsamında olan işyerleri için getirildiği unutulmamalıdır. Bu nedenle İşK. m. 4'te belirtilen "a) Deniz ve hava taşıma işlerinde, b) 50'den az işçi çalıştırılan (50 dahil) tarım ve orman işlerinin yapıldığı işyerlerinde veya işletmelerinde, c) Aile ekonomisi sınırları içinde kalan tarımla ilgili her çeşit yapı işleri, d) Bir ailenin üyeleri ve 3 üncü dereceye kadar (3 üncü derece dahil) hısımları arasında dışardan başka biri katılmayarak evlerde ve el sanatlarının yapıldığı işlerde, e) Ev hizmetlerinde, f) (...) çıraklar hakkında, g) Sporcular hakkında, h) Rehabilit edilenler hakkında, ı) 507 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Kanununun 2. maddesinin tarifine uygun üç kişinin çalıştığı işyerlerinde" İşK. uygulanmadığından bu işyerlerinin İş Kanunu'na göre bildirilme yükümlülüğü söz konusu değildir. Yine bildirim zorunluluğunun doğması için o işyerinde işçi çalıştırılmaya başlanması da gerekmektedir.

¹²⁸ Murteza Aydemir, **İşverenin İş ve Sosyal Güvenlik Hukukundan Kaynaklanan Cezai Sorumluluğu**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016, (Cezai Sorumluluk), s. 24.

¹²⁹ Mollamahmutoğlu vd., s. 53; Süzek, s. 193; Aydemir, **Cezai Sorumluluk**, s. 23.

¹³⁰ Demircioğlu vd., s. 49.

sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununa [SSGSSK] 5838 sayılı Kanunla “kuruma yapılan bazı bildirimlerin yeterli sayılması başlığı” ile eklenen Ek m. 1 hükmüne göre “Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan sigortalı ve işyerlerine ilişkin bildirimler İşK. m. 3 gereğince Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine yapılması gereken bildirimler” yerine geçer. Bu sebeple Sosyal Güvenlik Kurumu’na [SGK] bildirim yapılması durumunda Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine bildirim yapılması gerekmemektedir. 01.08.2009 tarihinden itibaren işverenlerin işyerini Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine bildirim yükümlülüğü sona erdiğinden, İşK. m. 98/1 zımnen ilga olmuştur. Bu nedenle işyeri bildirim yükümlülüğüne aykırılıktan dolayı İşK.’ye göre değil 5510 sayılı SSGSSK hükümlerine göre idari para cezası uygulanacaktır¹³¹.

İş Kanunu’nda alt işveren de bildirim yapma yükümlülüğüne tabi tutulmuştur. Başka bir işverenin işyerinde “belirli bir işin bir bölümünde” veya “eklentilerinde” iş alarak kendi işçilerini çalıştıran işveren alt işveren olarak adlandırılır¹³². Buna göre İşK. m. 2’ye uygun olarak iş alan alt işveren; kendi işyerinin tescili için asıl işverenden aldığı yazılı alt işverenlik sözleşmesi ve gerekli diğer belgelerle birlikte, bildirim yapmakla yükümlüdür. Alt işverenin işyerinde mal ile hizmet üretmek ve işçileriyle birlikte faaliyete geçmek için bir organizasyon oluşturması halinde asıl işveren-alt işveren ilişkisi kurulmuş olacak ve alt işverenin kurulan işyerini, işçi çalıştırmaya başladığı tarihten itibaren bir ay içinde bildirmesi gerekecektir¹³³.

İşyerini muvazaalı olarak bildirmenin yaptırımı idari para cezası olarak düzenlenmiştir. İşK.’de işyerini bildirme yükümlülüğüne aykırılık başlıklı 98. maddede işyerini muvazaalı olarak bildiren asıl işveren, alt işveren veya vekillerine ayrı ayrı idari para cezası verileceği belirtilmiştir. Bu tutar, para cezalarında yıllık yeniden değerlendirme oranları ile artış sonucunda 2021 yılı için 34.809 TL’dir. Bu cezanın kesinleşmesinden sonra bildirim yükümlülüğüne ilişkin aykırılığın giderilmesi durumunda herhangi bir problem söz konusu olmayacaktır. Ancak cezanın kesinleşmesinden sonra aykırılığın devam etmesi halinde takip eden her ay için aynı miktarda ceza uygulanacaktır. Bu düzenleme ile bildirim yükümlülüğüne aykırılık nedeniyle para cezası verilen işverenin bildirim yükümlülüğünün sona ermediği hüküm altına alınmıştır¹³⁴.

İş Kanunu m. 3/2 ile düzenlenen ve yaptırımı m. 98’de belirtilmiş aykırılık işyerinin muvazaalı olarak bildirilmesi halidir. Bu nedenle işyeriyle ilgili herhangi bir bildirim yapılmadan asıl işveren-alt işveren ilişkisinin muvazaalı olarak kurulduğu tespit edilirse bu madde nedeniyle

¹³¹ “01.08.2009 tarihinden itibaren uygulamaya geçen bu ‘tek bildirim’ kuralına göre işyerlerinin sadece Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilmesi yeterli olacaktır. Her ne kadar İşK. m. 3 korunuyor gibi görülsede uygulama 5510 sayılı SSGSSK hükümlerine göre yapılacaktır.” Aydemir, **Cezai Sorumluluk**, s. 24; Muzaffer Koç, **İş Hukukunda İdari Para Cezaları**, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul, 2018, s. 60.

¹³² Mollamahmutoğlu vd., s. 40.

¹³³ Kemal Akınbingöl, “506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile 4857 sayılı İş Kanunu’nda İşyerini Bildirme Yükümlülüğü”, **TBBD**, 18(58), 2005, s. 270.

¹³⁴ Ercan Akyiğit, “4857 sayılı İş Kanunu’nda İdari Para Cezaları”, **Çimento İşveren Dergisi**, Özel Ek, 2005, (İdari Para Cezaları), s. 10-11.

idari para cezası uygulanmayacaktır. Çünkü yapılan bir bildirim olmadığından muvazaalı bir bildirimden de söz edilemez. Bu durumda yalnızca alt işverene veya alt işveren vekiline bildirim yükümlülüğüne aykırılık nedeniyle idari para cezası uygulanır¹³⁵.

2. 3. Genel Hükümlere Aykırılık

2. 3. 1. Eşit Davranma İlkesine Aykırılık

2. 3. 1. 1. Eşit Davranma İlkesi

Genel olarak eşitlik; “bedensel-ruhsal başkalıkları ne olursa olsun, insanlar arasında toplumsal ve siyasi haklar yönünden ayırım bulunmaması durumu¹³⁶”, eşit durum ve şartlarda bulunanlar arasında farklı muamele yapılmaması, denklik gibi anlamlara gelmektedir. Eşitlik ilkesi hukukun her alanında gözetilmesi gereken bir ilke olduğu gibi iş hukukunda da kendisini göstermektedir. Bu ilke iş hukukunda daha çok güçlü konumda bulunan işverenin keyfi davranışlarını yasaklayan, objektif bir neden olmadıkça işçileri arasında ayırım yapmamasını emreden bir borç olarak ortaya çıkmaktadır¹³⁷. Yani iş hukukunda eşitlik ilkesi, eşit davranma borcu adı altında gündeme gelmekte ve işverenin benzer durumdaki işçilere haklı bir neden olmadan farklı muamele yapmaması şeklinde bir borç olarak somutlaşmakta, işverenin eşit davranma borcu şeklini almaktadır¹³⁸. İşyerinde çalışan işçilere eşit davranma ve eşit değerdeki işlerde çalışan işçilere eşit çalışma koşullarını uygulama, modern iş hukukunun tanıdığı ve hakkaniyet esasına dayandırılan bir borçtur¹³⁹. Ancak bu borç dar bir şekilde yorumlanmamalı, işverenin aynı durumdaki işçilerine aynı, farklı durumdaki işçilerine farklı davranma yükümlülüğü olarak düşünülmelidir¹⁴⁰. Yani iş hukukunda eşitlik ilkesi mutlak bir eşitlik olmayıp, işyerinde işverenle işçiler arasında barışın sağlanması, huzurlu bir çalışma ortamı içinde eşitliğin sağlanması ve aynı durumda bulunan işçilere farklı muamele yapılmamasıdır¹⁴¹. Eşit davranma borcunun

¹³⁵ Ercan Akyiğit, “Alt İşverenlik İlişkisinde İdari Para Cezasından Sorumluluk” **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, 2010-2011(2-3), 2010, 2011, (Alt İşveren), s. 60.

¹³⁶ <https://sozluk.gov.tr/> 14 Haziran 2020.

¹³⁷ Nazlı, s. 140; Haluk Hadi Sümer, **İş Hukuku**, 23. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2018, (İş Hukuku), s. 235; Şükran Ertürk ve İlke Gürsel “İş Hukukunda Eşit Davranma İlkesi” Süleyman Başterzi (Ed.), **Prof. Dr. Sarper Süzek’e Armağan I**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2011, s. 429.

¹³⁸ Centel, **Bireysel İş Hukuku**, s. 165; Sevil Doğan, “Türk İş Hukukunda Eşitlik İlkesinin Anlamı”, **TAAD**, (9), 2012, s. 179; Sevgi Dursun Ateş, **İşverenin Yönetim Hakkı**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019, s. 425; Melda Sur, “İş İlişkisinde Eşitlik İlkesi ve Ayrımcılık Yasası”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, (37), 2017, s. 39.

¹³⁹ Kenan Tunçomağ ve Tankut Centel, **İş Hukukunun Esasları**, 9. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2018, s. 145; Çelik vd., s. 237; Eyrenci vd., **Bireysel İş Hukuku**, 8. Baskı, Beta Basım Yayın, İstanbul, s. 165-166.

¹⁴⁰ Ercan Akyiğit, **İş Hukuku**, 12. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018, s. 91; Mollamahmutoğlu vd., s. 191.

¹⁴¹ Centel, **Bireysel İş Hukuku**, s. 165; Çelik vd., s. 329; Ertürk ve Gürsel, s. 428; Başbuğ ve Bodur, s. 156.

mutlak olduğu alanlar dışında, örneğin işe alma, ücret, iş ilişkisine son verme gibi konularda sözleşme özgürlüğüne bağlı olarak haklı nedenlerle farklı muamelelerde bulunmak mümkündür.

Türk iş hukukunda başlangıçta yalnızca 1475 sayılı İş Kanunu m. 26’da ücret başlığı altında cinsiyet ayrımı şeklinde kısmen bir düzenleme yapılmış ama daha sonra söz konusu hükmün yeterli olmaması sonucu yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur¹⁴². Neticede İşK. m. 5’te eşit davranma borcu kapsamlı olarak düzenlenmiştir. Buna göre “iş ilişkisinde dil, ırk, renk, cinsiyet, engellilik, siyasal düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ve benzeri sebeplere dayalı ayrım yapılamaz.” Ayrıca tam süreli çalışan işçi ile kısmî süreli çalışan işçiye ve belirsiz süreli çalışan işçi ile belirli süreli çalışan işçiye farklı muamelede bulunulamaz. Bu ayrım sadece ücrete ilişkin olmayıp sözleşmenin yapılmasından sona ermesine kadar iş sözleşmesinin yürürlükte kaldığı her aşamada ve her konuda kendini göstermeye devam edecektir¹⁴³.

İşverenin eşit davranma borcunun yasal dayanağı öncelikli olarak AY m. 10’da düzenlenen eşitlik ilkesidir. İşK.’de de AY’nin 10. maddesi esas alınarak eşit davranma ilkesi hüküm altına alınmıştır. İşK. ile işverenin genel anlamda eşit davranma borcu varlığını korumuş aynı zamanda bazı ayırımcılık yasakları hüküm altına alınarak eşit davranma borcu katmanlı bir yapıya sahip olmuştur¹⁴⁴. Ayırımcılık yasakları genel olarak temel hak ve özgürlüklerle ilişkili iken, dar anlamda eşit davranma borcunun ise daha çok işverenin yönetim hakkı ile ilgili olduğunu söylemek mümkündür¹⁴⁵.

2. 3. 1. 2. Eşit Davranma İlkesinin Uygulama Koşulları

2. 3. 1. 2. 1. Aynı İşyerine Aidiyet

Eşit davranma ilkesinin uygulanabilmesi için, öncelikle, eşit davranmanın söz konusu olacağı işçiler arasında, aynı işyerine ait olma yoluyla kurulacak olan bir iç ilişkinin varlığı aranır¹⁴⁶. Yani bir işverenin eşit davranma borcundan söz edebilmek için kıyaslama yapılan işçilerin aynı işyerinde çalışıyor olması gerekmektedir. Aynı işverenin değişik işyerlerinde çalıştırdığı işçilere karşı eşit davranma borcu olduğu söylenemez¹⁴⁷.

Eşit davranma borcu aynı işyeri ile sınırlandırılmakla birlikte bazı istisnai durumlarda farklı işyerleri olmasına rağmen işverenin eşit davranma borcundan söz edilebilmektedir. Buna göre işyerleri tekdüzen esaslarla yönetiliyorsa, yer itibarıyla birbirine yakınsa veya işçilerin sık sık

¹⁴² S. Doğan, s. 179.

¹⁴³ Narmanlıoğlu, s. 355.

¹⁴⁴ Kübra Doğan Yenisey, “İş Kanunu’nda Eşitlik İlkesi ve Ayırımcılık Yasağı”, *Çalışma ve Toplum*, (4), 2006, s. 65.

¹⁴⁵ Süzek, s. 441.

¹⁴⁶ Demircioğlu vd., s. 117; Senyen Kaplan, *İş Hukuku*, s. 240.

¹⁴⁷ Tunçomağ ve Centel, s. 146.

işletmeler arası naklinin söz konusu olduğu aynı işletmeye bağlı işyerleri söz konusu ise farklı işyerleri olmasına rağmen işverenin eşit davranma borcu gündeme gelmektedir.

2. 3. 1. 2. 2. İşçi Topluluğuna Aidiyet

Eşit davranmadan ya da ayırım yapmadan söz edilebilmesi için birden fazla işçinin varlığı, mukayese yapılabilecek birden fazla işçiden oluşan bir grubun bulunması ve bu grubun aynı işyerinde ya da işletmede çalışması gerekmektedir¹⁴⁸. Çünkü her şeyden önce eşitlikten bahsedebilmek için bir kıyaslama yapılması, işçilerin bir karşılaştırmaya tabi tutularak eşit davranılması ya da farklı muameleye tabi tutulması gerekmektedir. Bu da en az iki işçinin, yani bir işçi topluluğunun varlığını zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle bireysel uygulamalar söz konusu olduğunda eşit davranma borcundan söz edilemez¹⁴⁹. Bu konuda bir diğer husus ise işverenin eşit davranma borcunun, iş sözleşmesi ile kendisine bağımlı çalışan işçiler açısından mevcut olması, işçi niteliği taşımayanlara karşı herhangi bir yükümlülük içermemesidir¹⁵⁰.

Eşit davranma borcunun doğması için bir işçi topluluğunun olması ve işçi topluluğunu ilgilendiren bir muamelenin olması gerekmektedir. Örneğin; çok çalışkan olduğu için ya da işyerinde sergilediği örnek bir davranış için bir işçinin ödüllendirilmesi eşit davranma borcuna aykırılık oluşturmaz. Çünkü bu muamele işçinin bireysel bir davranışından kaynaklanmakta, işçi topluluğunu ilgilendirmemektedir¹⁵¹.

2. 3. 1. 2. 3. Kurulmuş Bir İş İlişkisinin Varlığı

İş Kanunu m. 5'te iş ilişkisinde haksız ayırım yapılması yasaklanmıştır. Bu sebeple işverenin eşit davranma borcundan bahsedebilmek için öncelikle işçi ile işveren arasında kurulmuş bir iş ilişkisinin varlığı zorunludur¹⁵². Aynı şekilde iş ilişkisinin tamamen sona ermesinden sonra eşitlik ilkesi uygulanmayacaktır¹⁵³.

İdari para cezaları yönünden ise eşit davranma borcunun söz konusu olması için iş ilişkisinin kurulmuş olması gerekmez. İş ilişkisinin kurulması esnasında haksız ayırım olursa idari para cezası

¹⁴⁸ Centel, **Bireysel İş Hukuku**, s. 165; Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 240.

¹⁴⁹ Ulaş Baysal "İşverenin Eşit Davranma Borcu ve İş Sözleşmesinin Feshinde Uygulanması", **LEGAL İHSGHD**, (25), 2010, s. 185; Narmanlıoğlu, s. 326; Tunçomağ ve Centel, s. 146; İşverenin bireysel işlemiyle işyerindeki bir işçiye farklı bir uygulamada bulunmasında da bu uygulamayı haklı kılacak nedenlerin varlığının aranması gerektiğine, aksi halde anılan uygulamanın işverenin eşit davranma borcuna aykırılık oluşturacağına ilişkin görüş için bkz. Ertürk ve Gürsel, s. 433-434.

¹⁵⁰ S. Doğan, s. 185, Baysal, s. 68; Demircioğlu vd., s. 117.

¹⁵¹ Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 193-194.

¹⁵² Ertürk ve Gürsel, s. 433. Burada dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ise 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu'dur [TİHEKK]. Kanun, İşK.'nin aksine, kurulmuş bir iş ilişkisinin varlığını zorunlu tutmamaktadır. Şöyle ki; Kanuna göre "iş ilanı" ve "iş başvurusu" gibi henüz iş ilişkisinin kurulmadığı aşamada ortaya çıkan ayrımcılık hallerinde de eşit davranma yükümlülüğü ihlal edilebilmektedir.

¹⁵³ Tunçomağ ve Centel, s. 145.

yaptırım uygulanabilir. Örneğin; işçi adayının kadın olması, belli bir dine mensup olması, siyasi görüşü gibi nedenlerle işe alınmaması halinde işverenin idari para cezası yaptırımıyla karşılaşması mümkündür¹⁵⁴.

2. 3. 1. 3. Eşit Davranmanın İçeriği

2. 3. 1. 3. 1. Haksız Ayrım Yasakları

İş Kanunu m. 5'e göre "iş ilişkisinde dil, ırk, renk, cinsiyet, engellilik, siyasal düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ve benzeri sebeplere dayalı ayırım yapılamaz." Sayılan sebepler sınırlı sayıda olmayıp genel nitelikte sebeplerdir. Burada dikkat edilmesi gereken husus yapılan ayırımın hukuk düzeni tarafından meşru kılınıp kılınmadığıdır¹⁵⁵. Yani yürürlükteki hukuk kurallarına göre meşru sayılmayan başka nedenlerle yapılan ayırım da İşK. m. 5'te sayılmasa bile haksız ayırım kapsamında değerlendirilebilecektir.

İş Kanunu m. 5'te; "işverenin esaslı sebepler olmadıkça tam süreli çalışan işçi karşısında kısmî süreli çalışan işçiye, belirsiz süreli çalışan işçi karşısında belirli süreli çalışan işçiye farklı muamelede bulunamayacağı" hüküm altına alınmıştır. Böylece sözleşme türlerine göre farklı işlem yapılmasının önüne geçebilmek mümkün olacaktır. Sözleşme türlerine göre ayırım yapılabilmesi için İşK. m. 5'te de belirtildiği üzere esaslı sebeplerin bulunması gerekmektedir. Ancak esaslı sebeplerin bulunması halinde işverenin tam süreli ve kısmi süreli veya belirli-belirsiz süreli işçi arasında yaptığı ayırım haklı kabul edilebilecektir. Örneğin; ücret açısından tam süreli ve kısmi süreli çalışan işçi ayırımında çalışma süresi esaslı neden kabul edilebilir ve işçiler çalışma saatlerine göre ücret alabilir. Bu haksız bir uygulama teşkil etmez. Ancak her ikisi de tam süreli çalışmasına rağmen belirli süreli ve belirsiz süreli çalışan işçi farklı ücrete hak kazanırsa bu durumda yapılan ayırım haksız bir ayırım kabul edilecek ve işveren gerekli yaptırıma tabi tutulabilecektir¹⁵⁶.

Eşit davranma borcu ile haksız kabul edilen bir diğer ayırım türü ise cinsiyete dayalı olarak yapılan ayırımdır. İşK. m. 5'e göre işveren "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." Yasa koyucu ancak biyolojik veya işin niteliğine ilişkin sebeplerin zorunlu kılması halinde işçilerin farklı muameleye tabi tutulabileceğini, bu durumda yapılan ayırımın haksız ayırım niteliğinde olmayacağını ifade etmiştir¹⁵⁷. Ancak biyolojik veya işin niteliğine ilişkin haklı sebepler olmamasına rağmen işçinin sırf cinsiyetinden dolayı farklı muameleye tabi tutulması

¹⁵⁴ Caniklioğlu ve Canbolat, s. 230; Akyiğit, "İdari Para Cezaları" s. 12.

¹⁵⁵ Narmanlıoğlu, s. 328.

¹⁵⁶ Ömer Ekmekçi ve Esra Yiğit, **Bireysel İş Hukuku Dersleri**, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2020, s. 46

¹⁵⁷ Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 241.

halinde haksız bir ayırım yapılmış olacak ve eşit davranma borcunun ihlali gündeme gelecektir¹⁵⁸. Örneğin; gebe olan kadın işçiye erkek işçiye göre daha hafif işler yaptırılması halinde haksız bir ayırımdan söz edilemez. Ancak bir işçinin gerekli nitelikleri taşımasına rağmen sırf kadın olmasından dolayı yönetici pozisyonuna yükseltilmemesi halinde eşit davranma borcuna aykırılık söz konusu olacaktır.

Kanun koyucu işçilere cinsiyet nedeniyle farklı ücret verilemeyeceğini özel olarak vurgulamış ve İşK. m. 5'te "aynı veya eşit değerde bir iş için cinsiyet nedeniyle daha düşük ücret kararlaştırılamayacağı" hüküm altına alınmıştır. Yine maddenin devamında da işçinin cinsiyeti nedeniyle özel koruyucu hükümlerin uygulanmasının, daha düşük bir ücretin uygulanmasını haklı kılmayacağı düzenlenmiştir. Örneğin; bir kadın işçinin gebeliğinden dolayı daha hafif işlerde çalıştırılması onun ücretinde kesinti yapılabileceği ya da daha az ücrete tabi tutulabileceği anlamına gelmemektedir. Aynı şekilde kadın ve erkek işçinin aynı oranda ve hızda çalışamayacağı ileri sürülerek aynı işi yapmalarına rağmen ikisi için farklı ücret kararlaştırılması mümkün değildir. Aksi halde eşit davranma borcuna aykırılık söz konusu olacaktır¹⁵⁹.

2. 3. 1. 4. Eşit Davranma Borcunun Uygulama Alanı

Eşitlik ilkesi kamu hukuku alanında mutlak bir uygulama alanı bulmakta ve bazı pozitif ayrımcılık halleri dışında bu ilkeden taviz verilmemektedir. Ancak sözleşme serbestisinin hâkim olduğu özel hukuk ilişkilerinde daha esnek bir uygulamanın olduğunu söylemek mümkündür. İş hukukunda da geçerli olan ve AY'de güvence altına alınmış çalışma ve sözleşme özgürlüğü bakımından da eşitlik ilkesinin, kamu hukukunda olduğu gibi sert bir biçimde uygulanması bir çelişki yaratacak ve sözleşme serbestisi prensibinin ihlali gündeme gelecektir¹⁶⁰. Bu nedenle iş hukukunda; eşit davranma borcu görünümünde olan eşitlik ilkesi daha esnek bir şekilde uygulanmakta ve dürüstlük çerçevesinde işverenin mutlak eşit davranma zorunluluğu ortadan kalkmaktadır¹⁶¹. Eşit davranma borcu kişilik haklarını ilgilendiren ırk, etnik köken, dini inanç, siyasal düşünce gibi konularda mutlak bir uygulama alanı taşırken; işe alma, ücretler ve iş ilişkisine son verme konularında nispi bir uygulama alanı taşımaktadır.

2. 3. 1. 4. 1. Eşit Davranma Borcunun Mutlak Uygulama Alanı

Bazı durumlarda işveren eşit davranma ilkesini mutlak olarak uygulamak zorundadır. Mutlak olarak eşit davranma borcu, genel olarak şekli eşitlik anlamında ayırım yapmama durumlarında söz

¹⁵⁸ Başbuğ ve Bodur, s. 156.

¹⁵⁹ Mollamahmutoğlu vd., s. 195-196.

¹⁶⁰ Tunçomağ ve Centel, s. 145.

¹⁶¹ Çelik, s. 195-196.

konusu olur¹⁶². Irk, etnik köken, dini inanç, siyasi düşünce gibi nedenlere bağlı olarak işveren hiçbir surette ayırım yapamaz. Burada ilgili mevzuat gereği yapılan ayrımları ise ayırık tutmak gerekir. İşveren kadın işçilerin çalıştırılmasının yasak olduğu bir işte kadın işçi çalıştırmadığı için ya da yalnızca Türk vatandaşlarının çalışabildiği işlere yabancı uyruklu kişileri işe almadığı için sorumlu tutulamaz.

İşverenin mutlak olarak eşit davranmak zorunda olduğu bir diğer husus ise işyerinin yönetimi söz konusu olduğunda kendisini gösterir. İşveren işyerinin yönetimi ile ilgili olarak işçilerine gerekli emir ve talimatları verme hakkına sahiptir. Ancak bu emir ve talimatların, buyruk ve yönergelerin eşit işlem ilkesine uygun olması gerekmektedir¹⁶³. Eşit davranma borcu iş sözleşmeleri ve toplu iş sözleşmeleri [TİS] ile birlikte işverence düzenlenen işyeri talimatlarında da geçerli olacaktır¹⁶⁴.

Eşit davranma borcunun mutlak uygulama alanı bulduğu bir diğer durum ise sosyal yardımlardır. Sosyal yardımlar söz konusu olduğunda da işveren eşit davranma ilkesini uygulamak zorundadır. İşveren dilerse tüm işçilere sosyal yardımda bulunabileceği gibi işçileri belli gruplara ayırarak da sosyal yardımda bulunabilir¹⁶⁵. Ancak gruplar içindeki işçiler arasında keyfi ayırma gidemez. Örneğin; işveren yalnızca çocuğu olan işçilere sosyal yardımda bulunmaya karar verebilir. Bu durumda çocuğu olmayan işçiler bakımından haksız bir ayırım söz konusu olmaz. Çocuk sayısına göre de farklı bir sosyal yardımda bulunabilir. Ancak çocuğu olan işçiler arasında bazı işçilere sosyal yardımda bulunurken bazılarına bulunmazsa bu durumda eşit davranma ilkesine aykırılık söz konusu olacaktır.

2. 3. 1. 4. 2. Eşit Davranma Borcunun Mutlak Olmayan Uygulama Alanı

Eşit davranma borcu, herkesi mutlak olarak eşit kılmak anlamına gelmediğinden farklı çalışma koşullarına tabi işçiler arasında ayırım yapılabilmesi mümkündür¹⁶⁶. Eşit davranma borcu, haklı nedenler olduğunda işçiler arasında farklı davranılmasına izin vermekte, hatta bunu gerektirmektedir. Bu nedenle bazı durumlarda eşit davranma borcunun mutlak olarak uygulanması gerekmez. Farklı ücret ödeme serbestisi ve istenilen işçiyi işten çıkarma serbestisi bu kapsamda değerlendirilebilir. Ancak burada da elbette bazı kurallar ve kriterler olup işverenin keyfi davranması söz konusu değildir.

¹⁶² Narmanlıoğlu, s. 326.

¹⁶³ Centel, **Bireysel İş Hukuku**, s. 167; Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 241

¹⁶⁴ E. Tuncay Senyen Kaplan, “İş Hukukunda Eşitlik İlkesi ve Cinsiyet Ayrımcılığı”, **TBBT**, 2017 (özel sayı), (Eşitlik İlkesi), s. 252.

¹⁶⁵ Narmanlıoğlu, s. 326; Tunçomağ ve Centel, s. 145.

¹⁶⁶ Çelik vd., s. 330.

Kural olarak iş sözleşmesi yapılırken işçinin ücreti taraflarca serbestçe kararlaştırılabilir. Bu durumda işçi, işe girdiği sırada kendisiyle aynı durumda bulunan işçilere ödenen ücretin kendisi için de aynen ödenmesini isteyemez¹⁶⁷.

İş sözleşmesi yapıldıktan sonra ve devamı sırasında da farklı ücret ödeme yoluna gidilmesi mümkündür. Ancak burada da haksız ayırım yapmamaya özen gösterilmeli; işçinin öğrenim durumu, kıdemi gibi nesnel ve çalışkanlığı, yetenekleri gibi öznel kriterler dikkate alınarak farklı ücret uygulamasına gidilmelidir. Aranılan nitelikler her işçide eşit olmadığından her işçiye mutlak olarak aynı ücretin ödenmesi de beklenemez. Ancak işveren tarafından tüm işçilere eşit bir zam uygulaması yapıldığında artık işçilerin kıdeminden, performansından, tecrübesinden, gördüğü işin niteliğinden bağımsız olarak eşit işleme tabi tutulmaları ve zam uygulaması dışında bırakılmamaları gerekmektedir¹⁶⁸.

Eşit davranma borcunun mutlak olmayan uygulama alanlarından bir diğeri ise istenilen işçiyi işten çıkarma serbestisinde kendisini gösterir. İş sözleşmesinin feshinde, genel olarak işverenin eşit davranma borcundan söz edilemez. İşveren fesih hakkını kötüye kullanmamak şartıyla ve gerekli yasal düzenlemelere uygun davranarak işçinin işine son verip vermemekte serbesttir. Örneğin reorganizasyon nedeniyle işçi sayısının azaltılmasına giderken hangi işçilerin işten çıkarılacağına işveren karar verebilecektir¹⁶⁹.

2. 3. 1. 5. Eşit Davranma İlkesine Aykırılığın Yaptırımı

Eşit davranma ilkesine aykırılığın yaptırımı İşK.'de düzenlenmiştir. Buna göre eşit davranma ilkesine aykırılığın hukuki, idari ve cezai yaptırımları söz konusudur. İşçinin fesih hakkı ve tazminat hakkı da eşit davranma borcuna aykırılığın yaptırımlarındandır¹⁷⁰. Öğretide, eşit davranma borcuna aykırılık hallerinde işçinin iş görmekten kaçınma hakkının olduğu da tartışılan hususlardan biridir¹⁷¹. Ancak bu yaptırımların ekonomik olarak zayıf durumda olan ve işverenin emir ve talimatlarına uyma yükümlülüğü altında olan işçi için yeterli güvence taşımadığı açıktır. Bu nedenle İşK. m. 99'da eşitlik ilkesi ile ilgili yükümlülüklerle aykırı davranan işveren veya vekiline, bu durumdaki her işçi için idari para cezası verileceği düzenlenmiştir. Bu kapsamda işverene eşit davranmadığı her işçi için 2021 yılı için 292 TL idari para cezası yaptırımını uygulanacaktır.

¹⁶⁷ Centel, **Bireysel İş Hukuku**, s. 167.

¹⁶⁸ Çelik vd., s. 331; S. Doğan, s. 67.

¹⁶⁹ Mollamahmutoğlu vd., s. 193; Centel, **Bireysel İş Hukuku**, s. 168.

¹⁷⁰ Ertürk ve Gürsel, s. 447.

¹⁷¹ Narmanlıoğlu, s. 328.

2. 3. 2. Geçici İş İlişkisi ile İlgili Hükümlere Aykırılık

Küreselleşme ile artan rekabet ortamında işletmelerin değişen piyasa koşullarına uyum sağlayabilmesi, işsizlik sorununun çözümü ve artan nitelikli işgücü talebinin karşılanması için çalışma hayatında esnek çalışma modelleri geliştirilmiş ve bunun Türk hukukuna yansımaları ile birlikte İşK. ile geçici (ödünç) iş ilişkisi çalışma hayatında yerini almıştır¹⁷². Personel istihdamında esnekliği de sağlayan geçici iş ilişkisi; işçinin iş görmeyi işverenin ücret ödemeyi taahhüt ettiği klasik ikili iş ilişkisi anlayışından farklı olarak üçlü bir ilişki meydana getirmektedir¹⁷³. Atipik bir iş ilişkisi olarak nitelendirilen geçici iş ilişkisi, işverenin çeşitli sebeplerle ihtiyaç duymadığı işçisini, işçinin yazılı onayını alarak bir süre başka bir işverenin yanında çalıştırması olarak ifade edilebilir¹⁷⁴. Geçici iş ilişkisi üçlü bir ilişkiden oluşmaktadır. Bu ilişkide işçi ile işçisini devreden işveren arasındaki iş akdi devam etmektedir. Aynı zamanda işçi, devralan işverene karşı da iş görme borcunu yerine getirme yükümlülüğü altına girmektedir¹⁷⁵.

Kanunda her ne kadar “geçici iş ilişkisi” ifadesi kullanılsa da aslında söz konusu çalışma biçimi geçicilik unsuru taşımamaktadır¹⁷⁶. Geçici iş ilişkisinde işçi, kendi işvereniyle iş ilişkisi devam ederken başka bir işverenin yanında iş görmektedir. Geçici iş ilişkisinin “özel istihdam büroları aracılığıyla” ve “holding veya aynı şirketler topluluğu içinde” olmak üzere iki şekilde kurulması mümkündür.

2. 3. 2. 1. Meslek Edinilmiş Geçici İş İlişkisi

İş Kanunu’na göre mesleki amaçlı geçici iş ilişkisi “Türkiye İş Kurumunca izin verilen özel istihdam bürosunun bir işverene geçici işçi sağlama sözleşmesi yaparak bir işçisini geçici olarak bu işverene devri ile” kurulan iş ilişkisidir. Bu tür geçici iş ilişkisinde özel istihdam bürosu kendi işçilerini belirli nedenlerle ve sürelerle başka bir işverene göndermektedir. Bu iş ilişkisi, İşK.’de düzenlendiğinden ve B. İşK., D. İşK. gibi kanunlara tabi olarak çalışan işçilere uygulanacağına dair bir ifade bulunmadığından söz konusu hüküm diğer kanunlar kapsamında kurulan iş ilişkilerine uygulanmaz¹⁷⁷.

İş Kanunu hükümlerine göre özel istihdam bürosunca geçici işçi çalıştırabilmesinin mümkün olması için söz konusu özel istihdam bürosu Türkiye İş Kurumu tarafından yetkilendirilmiş olmalıdır. Bu tür geçici iş ilişkilerinde, işçi kural olarak başka işverenin yanında geçici olarak

¹⁷² Lütfi İncirlioğlu, “Özel İstihdam Büroları Aracılığı ile Geçici İş İlişkisi”, **Terazi Hukuk Dergisi**, 12(135), 2017, s. 31; Akyiğit, **İş Hukuku**, s. 161,

¹⁷³ Serkan Odaman, **Türk ve Fransız İş Hukukunda Ödünç İş İlişkisi**, Legal, İstanbul, 2007, s. 15; Narmanlıoğlu, s. 257-258; Gaye Burcu Yıldız, “Güvenceli Esneklik ve 4857 Sayılı İş Kanunu”, Süleyman Başterzi (Ed.), **Prof. Dr. Sarper Süzek’e Armağan I**, İstanbul: Beta Yayınları 2011, s. 213.

¹⁷⁴ Akyiğit, **İş Hukuku**, s. 162.

¹⁷⁵ Çelik vd., s. 171.

¹⁷⁶ Ekmekçi ve Yiğit, s. 140.

¹⁷⁷ Süzek, s. 282; Mollamahmutoğlu vd., s. 121.

çalıştırılmak amacıyla işe alındığından özel istihdam bürosu ile işçi arasında iş sözleşmesi; özel istihdam bürosu ile geçici işveren arasında ise geçici işçi sağlama sözleşmesi kurulur¹⁷⁸.

Mesleki anlamda geçici iş ilişkisi bu noktada mesleki olmayan geçici iş ilişkisinden ayrılmakta ve işveren ile özel istihdam bürosu arasında kurulan sözleşmeye dayanarak işçi geçici olarak geçici işverene devredilmektedir. Ayrıca mesleki anlamda geçici iş ilişkisinde işçi, özel istihdam bürosu tarafından yazılı iş sözleşmesi ile başka bir işverene ödünç verilmek üzere istihdam edilmektedir. Bu durumda işçinin işvereni özel istihdam bürosudur.

Geçici iş ilişkisinin zorunlu unsurlarından biri işçinin yazılı rızasının alınmasıdır. Bu rızanın devir sırasında alınacağı Kanunda hüküm altına alınarak rızanın iş sözleşmesi veya TİS ile önceden alınmasının önüne geçilmiştir¹⁷⁹. Ayrıca özel istihdam bürosu ile geçici işveren arasında yapılacak olan işçi sağlama sözleşmesinin de yazılı olarak yapılması gerekmektedir.

2. 3. 2. 1. 1. Mesleki Anlamda Geçici İş İlişkisinin Kurulabileceği Haller

İş Kanunu'nda mesleki amaçlı geçici iş ilişkisinin düzenleme amacına uygun bir şekilde kullanılmasını sağlamak ve kötüye kullanımına engel olmak amacıyla geçici iş ilişkisinin kurulması belirli iş ve durumlarla sınırlandırılmıştır. İŞK. m. 7'de sayılan haller dışında özel istihdam bürosu aracılığıyla geçici iş ilişkisi kurulması halinde ise Kanuna aykırılık söz konusu olacaktır. İŞK. m. 7'ye göre doğum hali ve analık izninin bitiminden sonra ebeveynlerin kısmi süreli çalışması halinde, doğum ve analık izni halinde ve işçinin askerlik nedeniyle iş sözleşmesinin askıya alınması halinde mesleki anlamda geçici iş ilişkisi kurulması mümkündür. Kanuna göre geçici iş ilişkisi;

(...) mevsimlik tarım işlerinde, ev hizmetlerinde, işletmenin günlük işlerinden sayılmayan ve aralıklı olarak gördürülen işlerde, iş sağlığı ve güvenliği bakımından acil olan işlerde veya üretimi önemli ölçüde etkileyen zorlayıcı nedenlerin ortaya çıkması hâlinde, işletmenin ortalama mal ve hizmet üretim kapasitesinin geçici iş ilişkisi kurulmasını gerektirecek ölçüde ve öngörülemeyen şekilde artması hâlinde, mevsimlik işler hariç dönemsellik arz eden iş artışları hâlinde kurulabilir.

Kanunda her çeşit tarım işinin değil yalnızca mevsimlik tarım işlerinin geçici iş ilişkisi ile kurulabilmesine izin verilmiş, bu konuda herhangi bir süre sınırlaması da yapılmamıştır. Temizlik, hasta bakımı, çocuk bakımı gibi ev hizmetlerinde de herhangi bir süre sınırlaması olmaksızın geçici iş ilişkisi kurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Teknik bakım ve onarım, belirli bir iş ya da projenin gerçekleştirilmesi gibi işletmelerin günlük iş kapsamına girmeyen ve aralıklı olarak yerine getirilmesi gereken işler bakımından da geçici iş ilişkisinin kurulması kabul edilmiştir. Ancak bu

¹⁷⁸ Ayşegül Ekin, **İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda Mesleki Anlamda Geçici İş İlişkisi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020, s. 107.

¹⁷⁹ Narmanlıoğlu, s. 261.

durumda söz konusu ilişkinin süresiz bir şekilde kurulması mümkün değildir. Çünkü Kanun koyucu bu sebeple yapılacak geçici işçi sağlama sözleşmesinin “en fazla dört ay süreyle” kurulabileceğini hüküm altına almış ayrıca “toplam sekiz ayı geçmemek üzere en fazla iki defa” yenilenebileceğini ifade etmiştir.

İş sağlığı ve güvenliği bakımından acil bir durumun ortaya çıkması, çalışanların sağlık ve güvenlikleri bakımından gerekli olan tamir işleri, doğal afet, terör olayları gibi zorlayıcı nedenler halinde de “en fazla dört ay süreyle” geçici iş ilişkisinin kurulması mümkün olup sözleşme “toplam sekiz ayı geçmemek üzere en fazla iki defa” yenilenebilir. Öngörülemeyen sebeplerle işletmenin mal ve hizmet üretim kapasitesinin artması durumunda da “en fazla dört ay süreyle” geçici iş ilişkisinin kurulması mümkün olup sözleşme “toplam sekiz ayı geçmemek üzere en fazla iki defa” yenilenebilir. Bu sebeple geçici işçi çalıştırılması açısından bir diğer sınırlama ise işçi sayısına ilişkindir. İşK. m. 7/6 hükmüne göre “geçici iş ilişkisi ile çalıştırılan işçi sayısı, işyerinde çalıştırılan işçi sayısının dörtte birini geçemez. Ancak, on ve daha az işçi çalıştırılan işyerlerinde beş işçiye kadar geçici iş ilişkisi kurulabilir.” Burada dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ise düzenlemeden anlaşıldığı üzere sebebin “öngörülemez” olması gerektiğidir. Olağan dalgalanmalar nedeniyle yaşanacak talep artışları öngörülebilir bir durum olduğundan bu durumda geçici işçi çalıştırılması mümkün değildir¹⁸⁰.

Geçici işçi çalıştırılacak bir diğer durum ise bayram öncesi şeker ve çikolata üretimi gibi mevsimlik işler dışındaki dönemsel işlerdir. Bu sebeple özel istihdam bürosuyla geçici işçi sağlama sözleşmesi yapılması mümkündür. Ancak bu sözleşme de dört ayla sınırlandırılmış olup yenilenmesi mümkün değildir. Kanunda meslek edinilmiş geçici iş ilişkisinin kurulabileceği haller sınırlı olarak sayılmıştır. Bu nedenle sayılan bu haller dışında özel istihdam bürosu aracılığıyla geçici iş ilişkisi kurulması mümkün değildir¹⁸¹.

2. 3. 2. 1. 2. Geçici İş İlişkisinin Kurulmasının Yasak Olduğu Haller

İş Kanunu’nda geçici iş ilişkisinin hangi hallerde kurulabileceği düzenledikten sonra m. 7/4 hükmünde geçici iş ilişkisi kurulmasının yasaklandığı hallere yer verilmiştir. Buna göre öncelikle kamu kurum ve kuruluşlarında özel istihdam büroları aracılığıyla işçi çalıştırılması yasaklanmış, özel istihdam bürolarının kamu kurum ve kuruluşları için aracılık faaliyeti yapmasının mümkün olmadığı emredici şekilde düzenlenmiştir. Kamu hizmetlerinde süreklilik sağlanmasının gerekli oluşu ve kamu kurumlarında yürütülen işlerin devamlılık arz etmesi nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarında geçici iş ilişkisi kurulmasına izin verilmemiştir¹⁸².

¹⁸⁰ Mollamahmutoğlu vd., s. 123.

¹⁸¹ Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 116.

¹⁸² Süzek, s. 286.

Kanunda yasaklanan bir diğer durum toplu işçi çıkarılan işyerleri ile ilgilidir. Ancak bu yasak kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi sürekli bir yasak olmayıp belirli bir süre ile sınırlanmıştır. Bu hükme göre “toplu işçi çıkarılan işyerlerinde sekiz ay süresince” geçici iş ilişkisi kurulması mümkün değildir. Toplu işçi çıkarmaya gidilen işyerlerinde çıkarma tarihinden itibaren sekiz ay içinde toplu işçi çıkarmanın konusu olan işlerde geçici iş ilişkisi yasaklanmıştır. Bu hükümle esasen ekonomik nedenlerle toplu işçi çıkaran işverenin ucuz iş gücü sağlamak için geçici iş ilişkisi kurarak dürüstlük kuralına aykırı davranmasının önüne geçilmek istenmiştir.

Kanun yer altında maden çıkarılan işyerlerinde de geçici iş ilişkisi kurularak işçi çalıştırılmasını yasaklamıştır. Burada sektörel bir sınırlama getirilmiş, iş sağlığı ve güvenliği açısından daha fazla risk barındıran ve tehlike arz eden “yer altında maden çıkarılan işyerlerinde” geçici işçi çalıştırılması yasaklanmıştır¹⁸³.

Geçici iş ilişkisinin kötüye kullanılmasını engellemek amacıyla işverenin kendi işçisinin sözleşmesini feshederek daha sonra onu geçici işçi kapsamında çalıştırması da yasaklanmıştır. İşK. m. 7/7 hükmüne göre “geçici işçi çalıştıran işveren, iş sözleşmesi feshedilen işçisini fesih tarihinden itibaren altı ay geçmeden geçici iş ilişkisi kapsamında çalıştıramaz.”

Grev ve lokavt uygulaması sırasında da geçici işçi çalıştırılması mümkün değildir. Ancak kanun koyucu burada bir istisna öngörmüş ve “Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun 65. maddesi hükümleri saklı kalmak kaydıyla” ifadesini kullanmıştır. Bu nedenle işyerinin ve işyerinde bulunan mal ve ürünlerin korunması amacıyla zorunlu olarak çalıştırılması gereken işçiler için geçici işçi sağlama sözleşmesi yapılabilmesi mümkündür. Ancak üretim ve satışa ilişkin geçici işçi çalıştırılması yasaklanmıştır.

Geçici iş ilişkisi bakımından bir diğer yasak ise süre bakımından getirilmiştir. Kanunda önce geçici iş ilişkisinin ne kadar süre ile kurulabileceği ve en fazla ne kadar yenilenebileceği düzenlenmiş ardından da geçici iş ilişkisinin sürekli bir istihdam aracına dönüşmesini engellemek amacıyla yeniden geçici işçi çalıştırabilmek için belli bir süre geçmesi gerektiği öngörülmüştür. Bu düzenlemeye göre “geçici işçi çalıştıran işveren, belirtilen sürenin sonunda aynı iş için altı ay geçmedikçe yeniden geçici işçi çalıştıramaz.” Bu madde ile amaçlanan ise işyerinde sürekli olarak özel istihdam bürosundan işçi temin etmek suretiyle geçici iş ilişkisinin kötüye kullanılmasını engellemektir¹⁸⁴.

2. 3. 2. 2. Meslek Edinilmemiş (Gerçek Olmayan) Geçici İş İlişkisi

Meslek edinilmemiş geçici iş ilişkisi İşK.’ye göre “işverenin, devir sırasında yazılı rızasını almak suretiyle bir işçisini, holding bünyesi içinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde iş görme edimini yerine getirmek üzere geçici olarak devretmesi hâlinde” kurulmuş olur.

¹⁸³ Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 117.

¹⁸⁴ Süzek, s. 286.

Bu kapsamda geçici iş ilişkisi, yazılı olarak ve en fazla altı ay olacak şekilde kurulabilir. En fazla iki defa yenilenebilmesine de imkân tanınmıştır.

Özel istihdam büroları aracılığı ile kurulan geçici iş ilişkisinde yasaklanan bazı durumlar meslek edinilmemiş geçici iş ilişkisinde de söz konusudur. İşK. m. 7/4 hükmüne göre İşK. m. 29 kapsamında işyerinden toplu işçi çıkarılmışsa söz konusu işyerinde sekiz ay süreyle meslek edinilmemiş geçici iş ilişkisi kurulamayacaktır. Aynı şekilde “kamu kurum ve kuruluşları” ile “yer altında maden çıkarılan işyerlerinde” de meslek edinilmemiş geçici iş ilişkisi kurulamaz. Her iki iş ilişkisi bakımından Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu [STİSK] m. 65 hükümleri istisna olmak kaydıyla grev ve lokavtın uygulanması sırasında geçici iş ilişkisi kapsamında işçi çalıştırılması da yasaklanmıştır. Görüldüğü üzere bu yasaklar hem meslek edinilmiş hem de meslek edinilmemiş geçici iş ilişkisi için geçerlidir¹⁸⁵.

Meslek edinilmemiş geçici iş ilişkisinde iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini alma ve işçinin sağlık ve güvenliğini sağlama yükümlülüğü geçici işverendedir. Bu nedenle geçici işveren gereken tüm tedbirleri almalı ve geçici işçisine İSGK’de öngörülen eğitimleri vermelidir¹⁸⁶.

2. 3. 2. 3. Geçici İş İlişkisi Hükümlerine Aykırılıkta İdari Para Cezası

İş Kanunu’nda “genel hükümlere aykırılık” başlıklı 99. maddede geçici iş ilişkisi ile ilgili belirtilen ilke ve yükümlülüklere aykırı olarak geçici işçi çalıştıran işveren veya işveren vekiline her işçi için idari para cezası verileceği belirtilmiştir. İdari para cezasından kimin sorumlu olacağı geçici iş ilişkisinde önemli bir konudur. Geçici iş ilişkisinde hem asıl işveren hem de geçici iş ilişkisi kurulan işveren ödünç işçi sayısına göre ayrı ayrı cezalandırılır¹⁸⁷. Bu idari para cezasının miktarı 2021 yılı için 488 TL’dir. Ayrıca m. 7/2-f hükmüne¹⁸⁸ aykırılık halinde ise işveren veya işveren vekiline idari para cezası dört katı arttırılarak uygulanacaktır.

2. 3. 3. Çalışma Koşullarını Gösterir Belgenin Verilmemesi

İş Kanunu m. 8’de kural olarak şekil serbestisi kabul edilmiş ve iş sözleşmeleri için Kanunda aksi belirtilmediği takdirde özel bir şekil şartı aranmayacağı kabul edilmiştir. Maddenin devamında ise “süresi bir yıl ve daha fazla olan iş sözleşmelerinin yazılı şekilde yapılması zorunludur” hükmüyle bir istisna getirilmiştir.

¹⁸⁵ Süzek, s. 294-295.

¹⁸⁶ Ekmekçi ve Yiğit, s. 180.

¹⁸⁷ Ercan Akyiğit, **İçtihatlı ve Açıklamalı 4857 Sayılı İş Kanunu Şerhi**, Cilt 2, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008, (İş Kanunu Şerhi), s. 2352.

¹⁸⁸ İş K. m. 7/2-f “Özel istihdam bürosu aracılığıyla geçici iş ilişkisi, Türkiye İş Kurumunca izin verilen özel istihdam bürosunun bir işverenle geçici işçi sağlama sözleşmesi yaparak bir işçisini geçici olarak bu işverene devri ile; İşletmenin ortalama mal ve hizmet üretim kapasitesinin geçici iş ilişkisi kurulmasını gerektirecek ölçüde ve öngörülemeyen şekilde artması hâlinde kurulabilir.”

İşçinin haklarının korunabilmesi için yazılı sözleşme yapılmayan hallerde de İşK. işverene bazı yükümlülükler getirmiştir. Buna göre yazılı sözleşme yapılmayan durumlarda;

İşveren işçiye en geç iki ay içinde genel ve özel çalışma koşullarını, günlük ya da haftalık çalışma süresini, temel ücreti ve varsa ücret eklerini, ücret ödeme dönemini, süresi belirli ise sözleşmenin süresini, fesih halinde tarafların uymak zorunda oldukları hükümleri gösteren yazılı bir belge vermekle yükümlüdür.

Bir ay ve daha kısa süreli belirli süreli iş sözleşmelerinde ise bu hüküm uygulanmayacaktır. Eğer iş sözleşmesi iki aylık süre dolmadan sonlanmışsa, bu durumda söz konusu bilgiler en geç sözleşmenin sona erme tarihinde işçiye yazılı olarak verilmelidir. Belge verme yükümlülüğü, çalışma şartları ile ilgili olarak işçinin bilgi edinmesi ve elinde ispata yarar yazılı bir belge olması açısından önemlidir¹⁸⁹. Böylece sözleşmenin yazılı olarak yapılmamasından doğabilecek problemler telafi edilebilecek, işçi-işveren arasındaki ilişkiye açıklık getirilerek işçinin hakları korunabilecektir¹⁹⁰. Belge düzenlemek işveren için bir yükümlülük olup, bu yükümlülüğün yerine getirilmesi için işçinin talebinin bulunması aranmaz. İşveren işçinin talebi olmadığı hallerde dahi söz konusu belgeyi düzenleyip vermekle yükümlüdür.

İş Kanunu'nun 99. maddesinde “işçiye çalışma koşullarını gösterir belgenin verilmemesi” halinde işverene idari para cezası yaptırımını uygulanacağı belirtilmiştir. Bu idari para cezası, çalışma koşullarını gösterir belge verilmeyen her işçi için 2021 yılında 292 TL olarak uygulanacaktır.

2. 3. 4. Çağrı Üzerine Çalışma ile İlgili Hükümlere Aykırılık

Çalışma hayatının dinamikliği, ekonomik ve teknolojik gelişmeler, esnek çalışma modellerinin yaygınlaşmasını sağlamış buna bağlı olarak kısmi süreli iş sözleşmesinin özel şekli olan çağrı üzerine çalışma İşK.'de düzenlenmiştir¹⁹¹. Çağrı üzerine çalışma, Kanundaki düzenlemeden önce de doktrinde kabul edilip uygulamada karşılaşılan ancak ilk kez İşK. ile yasal düzenlemeye kavuşan esnek bir çalışma modelidir. Bu çalışma modelinde işçinin çalışacağı süre ve çalışma zamanı işveren tarafından belirlenmektedir. Çağrı üzerine çalışma, özellikle işçinin sürekli olarak işyerinde olmasını gerektirmeyen eğlence, konaklama vb. üzerine faaliyet gösteren işyerlerinde tercih edilmektedir¹⁹².

Çağrı üzerine çalışma, İşK. m. 14'te “yazılı sözleşme ile işçinin yapmayı üstlendiği işle ilgili olarak kendisine ihtiyaç duyulması halinde iş görme ediminin yerine getirileceğinin kararlaştırıldığı

¹⁸⁹ Akyiğit, **İş Kanunu Şerhi**, s. 2353.

¹⁹⁰ Aydemir, **Cezai Sorumluluk**, s. 46.

¹⁹¹ Ahmet Taşkın, **İş Hukukunda İş Sözleşmesinin Performans Nedeniyle Feshi, İş Güvencesi, İnsan Kaynakları, İşçinin Verimsizliği ve Yetersizliği**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012, s. 56; Narmanlıoğlu, s. 236; Tunçomağ ve Centel, s. 74; Süzek, s. 263.

¹⁹² Çelik, s. 107; Sümer, **İş Hukuku**, s. 45; Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 105; Başbuğ ve Bodur, s. 125.

iş ilişkisi” olarak tanımlanmıştır. Başka bir ifadeyle çağrı üzerine çalışmada işçinin iş görme edimini ifa edeceği zaman işverence ve işverenin ihtiyacına göre belirlenir¹⁹³. Çağrı üzerine çalışma esnek bir çalışma modeli öngörerek işçinin standart iş sözleşmelerinden farklı olarak üretime ve ihtiyaca göre çalışma saat ve koşullarına tabi tutulmasıdır¹⁹⁴. Böylece iş kapasitesi zamana göre değişkenlik gösteren işyerlerinde ihtiyaca göre işçi çalıştırılacak, iş sürelerinde esneklik sağlanarak maliyet azaltılabilecek ve ekonomik durgunluk dönemlerinde talep ve üretim azaldığı takdirde çalışma süreleri azaltılarak denge korunabilecektir¹⁹⁵.

İş Kanunu’nda çağrı üzerine çalışan işçilerin hakları korunmak istenmiş ve bu kapsamda da belirli düzenlemeler yapılmıştır. Öncelikle çağrı üzerine çalışma sözleşmesinin yazılı olarak yapılması, eğer taraflar kararlaştırmazsa haftalık çalışma süresinin yirmi saat olarak kabul edilmesi, çağrı üzerine çalıştırılmak için belirlenen sürede işçi çalıştırılsın veya çalıştırılmasın ücrete hak kazanılması, işçinin çalışacağı zamandan en az dört gün önce haberdar edilmesi gerekliliği ve sözleşmede günlük çalışma süresinin kararlaştırılmamış olması halinde işverenin her çağrıda işçiyi günde en az dört saat üst üste çalıştırmak zorunda olması hükümleri ile çağrı üzerine çalışan işçinin hakları korunmak istenmiştir¹⁹⁶.

Çağrı üzerine çalışma ile ilgili önem arz eden diğer bir durum da en az dört gün önce çağrı yapılması ve en az günde dört saat kesintisiz çalıştırma yapılması ile ilgili hükümlerin nispi emredici nitelikte olmayıp yedek hukuk kuralları niteliğinde olmasıdır. Bu nedenle sözleşme ile işçinin daha lehine düzenlemeler yapılabileceği gibi daha aleyhine düzenlemelere de yer verilmesi mümkündür. Söz konusu sürelerin sözleşme ile kanundaki sürelerden daha az belirlenmesi halinde kanundaki hükümlere aykırılık bulunmadığından idari para cezası uygulanmaması gerekecektir¹⁹⁷. Ancak bu durumun düzenlemenin amacına uygun olduğunu söylemek mümkün değildir. Çünkü her ne kadar iş hukukunda sözleşme özgürlüğü prensibi benimsenmiş olsa da işçinin korunması bakımından yedek hukuk kurallarının yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu nedenle kanaatimizce söz konusu hükümlerin nispi emredici şekilde düzenlenmesi daha isabetli olurdu.

İş Kanunu’nun 99. maddesi gereği çağrı üzerine çalışmaya ilişkin hükümlere aykırı davranan “işveren veya işveren vekiline bu durumdaki her işçi için” idari para cezası verilecektir. 2021 yılı için uygulanacak idari para cezası 292 TL’dir.

2. 3. 5. Uzaktan Çalışma ile İlgili Hükümlere Aykırılık

Teknolojik gelişmelere ve esnek çalışma anlayışına bağlı olarak ortaya çıkan uzaktan çalışma, iletişim veya telekomünikasyon araçlarından faydalanarak bir işin, işyerinden uzakta

¹⁹³ Ekmekçi ve Yiğit, s. 48.

¹⁹⁴ Narmanlıoğlu, s. 236.

¹⁹⁵ Selin Sert, “Çağrı Üzerine Dayalı İş Sözleşmesi”, *TBBT*, 26(110), 2014, s. 336-337.

¹⁹⁶ Eyrenci vd., s. 90; Başbuğ ve Bodur, s. 125.

¹⁹⁷ Akyiğit, “İdari Para Cezaları” s. 17; Süzek, s. 264.

yapılması olarak ifade edilebilir¹⁹⁸. Uzaktan çalışma, çalışanların işverenlerin doğrudan denetim ve gözetimi altında bulunmadıkları bir ortamda, bilgi ve iletişim teknolojileri ile işyerindeymişler gibi edimlerini ifa ettikleri bir çalışma yöntemidir¹⁹⁹. Başka bir tanıma göre ise uzaktan çalışma, teknolojik yöntemlerle uzaktan iletişimin sağlandığı bir iş organizasyonuna dahil olarak işin işyeri dışında görüldüğü çalışma şeklidir²⁰⁰. Daha çok programlama, çağrı merkezi hizmeti, tercüme, danışmanlık, reklamcılık, bilişim gibi sektörlerde yaygınlaşan uzaktan çalışmada önemli olan işin asıl işyeri dışında bir yerde görülmesi ve işin teknolojik imkanlarla yerine getirilmesidir²⁰¹.

Türk İş hukukuna ilk kez 2016 yılında 6715 sayılı Kanun ile girmiş olan uzaktan çalışma İş Kanunu'nda; "işçinin, işveren tarafından oluşturulan iş organizasyonu kapsamında iş görme edimini evinde ya da teknolojik iletişim araçları ile işyeri dışında yerine getirmesi esasına dayalı ve yazılı olarak kurulan iş ilişkisi" olarak tanımlanmıştır. Uzaktan çalışmada; işçi işyerinin dışında bir ortamda, işyeri ile elektronik iletişim araçları ile kurulmuş bir iletişim ağı ile iş görme borcunu yerine getirmektedir²⁰². Tanımdan da anlaşılacağı üzere uzaktan çalışmada en önemli unsurlardan biri işçinin edimini işverene ait iş organizasyonu kapsamında yerine getirmesidir. Esasen bu unsur iş sözleşmesinin bağımlılık unsurunu oluşturmakta ve hukuki bağımlılık oluşturarak işçi niteliğini ortaya koymaktadır. Ancak standart iş sözleşmelerinden farklı olarak işçi, işverenin denetim ve gözetimi altında değil uzaktan çalışacak ve işverene teknik araçlarla bağlı olacaktır²⁰³. İşveren ile işçi arasında teknik araçlarla sağlanan bağlantı ile işveren uzaktan çalışan işçiye emir ve talimat verebilecek böylece çalışma düzeninde bağımlılık unsuru da sağlanmış olacaktır.

Uzaktan çalışma sözleşmesinde; yapılacak işin tanımı, yapılma şekli, yapılacak işin süresi ve yeri, ücrete ilişkin hususlar, işverenin sağlayacağı ekipman ve bu ekipmanların korunmasına ilişkin yükümlülükler, işverenin işçiyle iletişimi ve çalışma şartlarını gösterir düzenlemeler yer alır. İşK. m. 14/6 gereği işveren uzaktan çalışan işçiler bakımından da iş sağlığı ve güvenliği konusundaki yükümlülüklerini yerine getirmeli ve uzaktan çalışan işçileri emsal işçiye göre farklı işleme tabi tutmamalıdır²⁰⁴.

¹⁹⁸ Tele çalışmanın işverenler ve işçiler açısından bazı fayda ve sakıncaları bulunmaktadır. İşçiler açısından tele çalışma, esneklik, özerklik, kişisel özgürlük, masrafların azalması, iş ve aile yaşamı arasındaki dengenin kurulması gibi olumlu özellikler taşımaktadır. İşverenler açısından ise çalışma veriminin artması, ofis- mekân tasarrufu, maliyetin azalması gibi olumlu yönleri vardır. Ancak tele çalışma işçiler açısından kurumsal zorluklar, takım çalışmasının zorlaşması, terfi sorunları, yeterli teknolojik imkânın bulunmaması; işverenler açısından ise çalışanların kontrolü, teknolojiye erişim problemi, çalışanlara erişilebilirlik, donanım maliyeti gibi sakıncaları da beraberinde getirmektedir. Mustafa Alp, "Tele Çalışma (Uzaktan Çalışma)", Süleyman Başterzi (Ed.), **Prof. Dr. Sarper Süzek'e Armağan I**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2011, s. 800- 801.

¹⁹⁹ Murat Kandemir, **İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Açısından Tele Çalışma**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2011, s. 41; Eyrenci vd., s. 98.

²⁰⁰ Alp, s. 797-799; Çelik vd., s. 161.

²⁰¹ Mollamahmutoğlu vd., s. 134.

²⁰² Başbuğ ve Bodur, s. 126.

²⁰³ Süzek, s. 267; Tunçomağ ve Centel, s. 75.

²⁰⁴ Süzek, s. 266; Başbuğ ve Bodur, s. 126.

İş Kanunu'nun 99. maddesinde uzaktan çalışmaya ilişkin hükümlere aykırı davranan “işveren veya işveren vekiline bu durumdaki her işçi için” idari para cezası verileceği öngörülmüştür. 2021 yılı için uygulanacak idari para cezası miktarı 292 TL’dir.

2. 3. 6. Çalışma Belgesi

Çalışma hayatının düzeni için işverenlere getirilen yükümlülüklerden biri de İşK. m. 28 gereği “işten ayrılan işçiye, işveren tarafından işinin çeşidinin ne olduğunu ve süresini gösteren bir belge” verilmesidir. Çalışma belgesi işçinin işten ayrılması sonrasında yeni bir işe girmesini kolaylaştıran, işçinin tecrübe ve becerilerini gösteren, işçinin yapmış olduğu işin türünün ve süresinin anlaşılmasını sağlayan, işçinin eski işyeri ile ilişkisinin sonlandığını gösteren bir belgedir²⁰⁵.

İşverenin çalışma belgesini verme yükümlülüğü konusunda işçinin talebinin aranıp aranmayacağı tartışmalı bir husustur. Kanunda bu konu hakkında işçinin talebinin aranacağı ya da işverenin kendiliğinden bu belgeyi vermekle yükümlü olduğu hakkında bir düzenleme bulunmamaktadır. Doktrindeki bir görüşe göre Kanunda “zorunludur” şeklinde bir ifade kullanılmadığından işverenin idari para cezasından sorumlu olabilmesi için işçinin bu belgeyi talep etmiş olması aranmalıdır²⁰⁶.

Doktrindeki diğer bir görüşe göre ise yasada işçinin talebinden bahsedilmeyip yalnızca işverenin çalışma belgesi vereceği düzenlendiğinden sözleşme sona erdiğinde çalışma belgesinin işçinin talebi aranmaksızın verilmesi gerekir²⁰⁷. Uygulamada da bu durumun sorunlara sebep olduğu görülmektedir. Bu nedenle Kanunda işçinin talebinin aranıp aranmayacağı hususunda net bir düzenleme yapılması gerekmektedir.

Kanun maddesinde iş ilişkisi sona eren işçiye belgenin ne zaman verileceğine ilişkin net bir ifade bulunmamaktadır. Çalışma belgesinin işçi istekte bulunsun veya bulunmasın iş sözleşmesinin sona erdiği tarihte veya bu tarihten itibaren her somut olayda dürüstlük kuralına göre belirlenecek makul süre içinde verilmesi gerekir. Bu takdirde çalışma belgesinin vaktinde verildiği kabul edilmelidir. Yani işveren çalışma belgesinin verilmesi talebiyle karşılaşır karşılaşmaz bu belgeyi düzenlemek zorunda olmayıp uygun bir süre zarfında belgeyi vermelidir²⁰⁸.

²⁰⁵ Centel, **Bireysel İş Hukuku**, s. 200; Aydemir, **İdari Para Cezaları**, s. 57; Neslihan Sönmez, **İşverenin Cezai Sorumluluğu** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2012, s. 82; Şakar, s. 217.

²⁰⁶ Aydemir, **Cezai Sorumluluk**, s. 53; Fevzi Demir, **İş Hukuku ve Uygulaması**, 9. Baskı, Albi Yayınları, İzmir, 2016, s. 395.

²⁰⁷ Eyrenci vd., s. 251; Caniklioğlu ve Canbolat, s. 235; Ercan Akyiğit, “İş Kanunu’nda İşverenin Çalışma Belgesi Verme Yükümü”, **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, 22-23(6-1), 2010, (Çalışma Belgesi), s. 18-19.

²⁰⁸ Akyiğit, “Çalışma Belgesi”, s. 11; Aksi bir görüşe göre ise iş ilişkisi sona erdiğinde bu belgenin derhal verilmesi gerektiği kabul edilmektedir. Caniklioğlu ve Canbolat, s. 235.

İşK. m. 99'da iş sözleşmesinin sona ermesi halinde işveren veya işveren vekilinin işten ayrılan işçiye çalışma belgesi vermekten kaçınması ya da verdiği çalışma belgesinin gerçeğe aykırı veya yanıltıcı olması halinde işveren veya işveren vekiline idari para cezası verileceği hükmü bulunmaktadır. 2021 yılında bu durumdaki her işçi için 292 TL idari para cezası uygulanacaktır.

2. 3. 7. Toplu İşçi Çıkarma ile İlgili Hükümlere Aykırılık

Toplu işçi çıkarma; işletme ile ilgili ekonomik bir nedenin varlığı halinde belirli sayıda işçinin²⁰⁹ aynı işten çıkarma kararı kapsamında işten çıkarılması olarak ifade edilebilir²¹⁰. Bireysel işten çıkarmalardan farklı olarak toplu işçi çıkarma söz konusu olduğunda hem toplu olgusunu oluşturacak sayıda işçi çıkarılması hem de işçilerin çıkarılmasının “ekonomik, teknolojik, yapısal ve benzeri” nedenlere dayanması gerekmektedir. İşK.’de toplu işçi çıkarma kavramı tanımlanmamış, sadece toplu işçi çıkarmak isteyen işverenin bildirim yükümlülüğü ve hangi hallerin toplu işçi çıkarma olarak kabul edileceği düzenlenmiştir.

Toplu işçi çıkarma ile ilgili düzenlemelerin getirilmesindeki amaç işçilere iş güvencesi sağlayarak toplu işçi çıkarmayı önlemek, feshi belirli nedenlerin varlığına bağlamak, keyfi biçimde toplu işçi çıkarmanın önüne geçmektir²¹¹. Toplu işçi çıkarma halinde işletme, işyeri veya işin gereklerinden kaynaklanan bir fesih söz konusudur. Bu fesih nedeni işçinin sorumluluk alanında değil aksine işverenin sorumluluk alanında ortaya çıkan bir geçerli fesih nedenidir²¹². İşçilerin kişiliğinden, yeterliliğinden veya davranışlarından kaynaklanan bir fesih söz konusu olursa işyerinin gereklerine dayanmadığından yapılan bu fesihler toplu işçi çıkarma sayılmayacaktır.

Bir feshin ekonomik nedenlerle yapıldığını kabul edebilmek için satışın ya da kazancın dönemsel olarak azalması yeterli değildir. Bütçe yetersizliği, işçi fazlalığı ve maliyetlerin yüksek olması gibi ciddi ve sürekli nedenlere ihtiyaç vardır. Ayrıca, ekonomik güçlüğü işverenin kasti ve hileli tutumu yol açmamış olmalıdır. Bu durumda sebep geçerli kabul edilecek ve toplu işçi çıkarma hükümleri uygulama alanı bulabilecektir²¹³.

Toplu işçi çıkarma prosedüral bir durum olup bu prosedürlere uyulmaması halinde işveren idari para cezası yaptırımıyla karşılaşacaktır. Ancak toplu işçi çıkarmaya ilişkin idari para cezası yaptırımının süresiz işlerde ve işten çıkarmanın işin niteliğine bağlı olarak yapıldığı mevsim ve kampanya işlerinde uygulanması söz konusu değildir. İşverenin toplu işçi çıkarma konusunda öncelikle bildirim yükümlülüğüne uyması gerekmektedir. Toplu işçi çıkarmak isteyen işveren otuz gün önceden yazı ile işyeri sendika temsilcilerine, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğüne ve

²⁰⁹ İşK. m. 29'a göre işten çıkarmanın toplu işçi çıkarma sayılabilmesi için “İşyerinde çalışan işçi sayısı 20-100 arasında ise en az 10 işçinin, 101-300 arasında ise en az yüzde on oranında işçinin, 301 ve daha fazla ise en az 30 işçinin” işine son verilmesi gerekmektedir.

²¹⁰ Süzek, s. 589; Mollamahmutoğlu vd., s. 303; Başbuğ ve Bodur, s. 215.

²¹¹ Narmanlıoğlu, s. 403; Aydemir, **Cezai Sorumluluk**, s. 60; Mollamahmutoğlu vd., s. 303.

²¹² Mollamahmutoğlu vd., s. 304.

²¹³ Süzek, s. 575.

Türkiye İş Kurumuna bildirim yapmalıdır. İşverene bildirimde bulunma yükümlülüğünün getirilme amacı toplu işçi çıkarmaların toplumsal ve ekonomik düzeni yakından ilgilendirmesidir. Bildirim yükümlülüğü ile toplu işçi çıkarmalar önlenilecek, olumsuz neticeler azaltılabilecek ve önlem alabilmek mümkün olacaktır²¹⁴. Kanun yapılacak bildirimin önemi sebebiyle bildirimde aykırılık halinde idari para cezası yaptırımını öngörmüştür. Buna göre bildirimin yapılmaması, bildirimin öngörülen otuz günlük süre içinde yapılmaması, yapılan bildirimin kanunda öngörülen usul ve esaslara uygun olmaması halinde idari para cezası yaptırımını söz konusu olacaktır²¹⁵.

Kanuna göre idari para cezası yaptırımını gerektiren bir diğer hal, işyeri sendika temsilcisi ile görüşme yapmamaktır. Bildirim sonrasında işverenin işyeri sendika temsilcileriyle yapacağı görüşmelerde; “toplu işçi çıkarmanın önlenmesi”, “çıkarılacak işçi sayısının azaltılması”, “işten çıkarma nedeniyle işçilerin olumsuz etkilenmemesi” konuları ele alınmalı ve tüm bu yapılan görüşmeler bir belge ile düzenlenmelidir. Toplantı danışma ve bilgilendirme amaçlı olup mutlaka bir karar alınması gerekmemektedir²¹⁶. Ancak toplantının yapılması zorunlu olup yapılmaması halinde aykırılık söz konusu olacak ve işveren veya işveren vekili idari para cezasıyla karşılaşabilecektir. İşyerinde uygulanmakta olan toplu iş sözleşmesinin veya yetkisi kesinleşmiş bir sendikanın bulunmaması halinde ise işverenin böyle bir toplantı yapma yükümlülüğü olmayacaktır²¹⁷.

Toplu işçi çıkarmada söz konusu olabilecek bir diğer aykırılık ise işyerinin kesin kapatılması halinde bildirimde bulunulmaması ve işyerinde ilan edilmemesi halidir. Kural olarak işverenin işyerini açma serbestisi olduğu kadar kapatma serbestisi de vardır. Ancak işçilerin bireysel ve toplu iş hukukundan kaynaklanan haklarının engellenmemesi amacıyla işverene işyerini kapatacağını bildirme ve ilan etme yükümlülüğü getirilmiştir. İşyerinin kapatılması halinde yalnızca bildirim yükümlülüğü öngörülmüş, sendika temsilcilerine bildirimde bulunma ve görüşme yapma zorunluluğu getirilmemiştir²¹⁸.

İdari para cezası gerektiren bir diğer durum ise toplu fesih hakkının kötüye kullanılmasıdır. Kanun toplu fesih hakkının ekonomik, teknolojik, yapısal vb. nedenlerle kullanılabileceğini ve İşK.’nin “18, 19, 20 ve 21. madde hükümlerinin uygulanmasını engellemek amacıyla” kullanılamayacağını hüküm altına almıştır.

Toplu işçi çıkarma konusunda üzerinde durulması gereken durumlardan biri de İşK. m. 29’da düzenlenen işverenin “toplu işçi çıkarmanın kesinleşmesinden itibaren altı ay içinde aynı nitelikteki iş için yeniden işçi almak istediği takdirde nitelikleri uygun olanları tercihen işe çağırır.” hükmüne aykırı hareket etmesidir. Söz konusu aykırılık halinde işveren herhangi bir yaptırımla

²¹⁴ Ekmekçi ve Yiğit, s. 525-526.

²¹⁵ Akyiğit, “İdari Para Cezaları” s. 20; Narmanlıoğlu, s. 404; Eyrenci vd., s. 231.

²¹⁶ Aydemir, **Cezai Sorumluluk**, s. 57.

²¹⁷ Caniklioğlu ve Canbolat, s. 234-235; Ekmekçi ve Yiğit, s. 526.

²¹⁸ Süzek, s. 591.

karşılaşmamaktadır. Kanunda bu hükme aykırılık halinde idari para cezası yaptırımını da öngörülmemiştir. Kanaatimizce bu hususta kanunda düzenleme yapılarak aykırılık durumunda idari para cezası yaptırımına yer verilmelidir.

İş Kanunu m. 100’de toplu işçi çıkarma ile ilgili hükümlere aykırı olarak “işçi çıkaran işveren veya işveren vekiline işten çıkardığı her işçi için” idari para cezası verileceği hükmü bulunmaktadır. 2021 yılında uygulanacak idari para cezası miktarı işten çıkarılan her işçi için 1.145 TL’dir.

2. 3. 8. Engelli ve Eski Hükümlü Çalıştırma Yükümlülüğüne Aykırılık

Engellilerin çalışma hayatına dâhil olmaları Sanayi Devrimi’nden sonra görülmeye başlamıştır. Ancak işgücüne olan ihtiyacın oldukça fazla olduğu bu dönemde dahi engelliler, çoğunlukla istihdamın dışında tutulmuştur²¹⁹. Zamanla engelli bireylerin hakları ve çalışma hayatına katılmaları konusu gündeme gelmiş, özellikle insan hakları düşüncesi geliştikçe toplumun diğer kesimine göre dezavantajlı konumda bulunan engelli bireylerin korunması ve toplum yaşamına dahil edilmeleri fikri ortaya çıkmıştır. 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’ne göre herkesin işsizlik, hastalık, engellilik, dulluk, yaşlılık gibi kendi kontrolü dışında gerçekleşen ve geçim eksikliği yaratan risklere karşı korunması gerekmektedir. Türkiye’nin de taraf olduğu Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi²²⁰, ne göre ise taraf devletler, çalışma hakkını ayırım gözetmeksizin tüm bireylere tanıyacak ve devletler herkesin çalışma hayatına aktif olarak katılabilmesi için çaba gösterecektir. Konu bakımından önemli diğer bir sözleşme ise Türkiye’nin de taraf olduğu Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşme²²¹, dir. Sözleşme ile taraf devletlerin; engellilerin diğer bireylerle eşit koşullar altında çalışma hakkına sahip olduğunu kabul edeceği ve işe alım ile istihdam edilme gibi koşullarda ayrımcılığı yasaklayarak çalışma hayatında engellilere istihdam sağlayabilmek için destekleme faaliyetlerinde bulunacağı düzenlenmiştir. Aynı zamanda sözleşmeye göre taraf devletler, engellileri kamu sektöründe istihdam edecektir²²².

Türk hukukunda da hem sosyal devlet olmanın bir gereği olarak hem de taraf olunan uluslararası sözleşmelerin getirdiği yükümlülükleri yerine getirmek ve uygulanmasını sağlamak amacıyla çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda AY’de düzenlenen ve koruma altına alınan çalışma hakkı ve özgürlüğünün sağlanması ve korunması için İşK.’de de düzenlemeler yapılmış ve aykırılık halinde çeşitli yaptırımlar öngörülmüştür.

²¹⁹ Mustafa Şen, “Türkiye’de Engellilere Yönelik İstihdam Politikaları”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 8(2), 2018, s. 129-130.

²²⁰ Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Karar, RG, 25196, 11 Ağustos 2003.

²²¹ Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşme, RG, 27288, 14 Temmuz 2009.

²²² Ayşe Köme Akpulat, “İşverenin Engelli İşçi Çalıştırma Yükümlülüğü”, *İÜHF*, 77(2), 2019, s. 530.

Konu açısından önem arz eden diğer bir husus ise eski hükümlü çalıştırma yükümlülüğüdür. Bu yükümlülük, hem infazın sosyalleşme amacını gerçekleştirerek suç işlemiş kişiyi topluma kazandırmak hem de engelli bireylerde olduğu gibi toplumun dezavantajlı kesimini çalışma hayatına dâhil ederek sosyal bir hukuk devleti olmak için gereklidir.

Günümüzde kişilere ceza verilmesinin ve bu cezaların infaz edilmesinin temel amaçları arasında bireyi ıslah etmek ve sosyalleşmesini sağlayarak bireyi topluma kazandırmak bulunmaktadır²²³. Bu amacın sağlanması için gerek infaz süresinde gerek infazdan sonra kişi topluma kazandırılmaya çalışılmalı, normal bir hayat sürmesine imkân sağlanmalıdır. İnfaz süresince Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu’nun mesleki eğitim ve çalışmaları ile hükümlülerin meslek edinmeleri sağlanmaktadır²²⁴. Ancak kişiler cezaları infaz edilip tahliye edildikten sonra hayata oldukça dezavantajlı bir durumda başlamaktadır. Özellikle çalışma yaşamında oldukça güç durumlarla karşılaşan eski hükümlüler sabıkalı olmaları nedeniyle iş bulmakta zorlanmaktadırlar. Bu da infazın amacının gerçekleşmesini engellemekte, bireyleri yeniden suç işlemeye yöneltmektedir.

Çalışma, insanın sadece geçinmesi için değil aynı zamanda sosyalleşmesi için de önemlidir. Sosyal bir hukuk devletinin görevi, hem çalışma hakkını sağlamak ve bu konudaki yükümlülüklerini yerine getirmek hem de eski hükümlünün sosyalleştirilmesini sağlayarak topluma kazandırmaktır. Bu nedenle yasal düzenlemeler yapılarak eski hükümlülerin çalışma hayatına ve sosyal yaşama dahil edilmesi sağlanmak istenmiştir²²⁵.

Anayasa m. 49’da çalışmanın hem hak hem de ödev niteliğinde olduğu düzenlenmiş ve devletin, “çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, çalışma barışını sağlamak” gibi nedenlerle gerekli tedbirleri alacağı hüküm altına alınmıştır. Bu madde ile devlete, çalışma ortamını sağlama, işsizliği önleme, işsiz kalanlara yardım etme yükümlülüğü de getirilmiştir²²⁶.

Anayasa ile çalışma hayatına ilişkin koruyucu önlemler içeren ve çalışma hakkının sağlanması bakımından önem teşkil eden diğer bir madde ise 50. maddedir. Bu madde ile “kimsenin, yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde” çalıştırılmayacağı, “küçükler ve kadınlar ile bedeni ve ruhi yetersizliği olanların çalışma şartları bakımından özel olarak” korunacağı ifade edilmiştir. Yine AY m. 61’de de devletin engellilerin korunması ve toplum

²²³ Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun’un “infazda temel amaç” başlıklı 3. maddesi; “Ceza ve güvenlik tedbirlerinin infazı ile ulaşılmak istenilen temel amaç, öncelikle genel ve özel önlemeyi sağlamak, bu maksatla hükümlünün yeniden suç işlemesini engelleyici etkenleri güçlendirmek, toplumu suça karşı korumak, hükümlünün; yeniden sosyalleşmesini teşvik etmek, üretken ve kanunlara, nizamla ve toplumsal kurallara saygılı, sorumluluk taşıyan bir yaşam biçimine uyumunu kolaylaştırmaktır.”

²²⁴ Fatih Uşan, “İş ve sosyal Güvenlik Hukuku Açısından Tutuklu ve Hükümlü Çalışması”, H. Fehim Üçışık (Ed.), **Prof. Dr. Nuri Çelik’e Armağan**, Cilt 2, İstanbul: Beta Yayınları, 2001, s. 1472.

²²⁵ Centel, **Bireysel İş Hukuku**, s. 112.

²²⁶ Cahit Talas “Çalışma Hakkı ve Türkiye’deki Durum” **AÜSBFD**, 46(1) 1991, s. 407; Şen, “Türkiye’de Engellilere Yönelik İstihdam Politikaları”, s. 147.

hayatına uyum sağlaması açısından tedbirler alması gerektiği hüküm altına alınmıştır. 50 ve 61. madde ile düzenlenen haklar devlete sosyal bazı önlemler alma, müdahale etme görevi veren, devlete ödevler yükleyen pozitif statü hakları niteliğinde haklardır. Devletin isteme hakları da denilen bu haklarla ilgili düzenlemeler yapması ve bunların uygulanmasını sağlaması gerekmektedir²²⁷.

İş Kanunu'nda kural olarak sözleşme özgürlüğü prensibi benimsenmiştir. Bu kapsamda kural olarak işveren öncelikle, iş sözleşmesini yapıp yapmama serbestisine; sözleşme yapacaksa sözleşmenin karşı tarafını seçme serbestisine sahip olacaktır²²⁸. Ancak sosyal ve ekonomik sebeplerle bu özgürlüğün sınırlandırılabilceğinin mümkün olduğu da unutulmamalıdır²²⁹. Bu kapsamda kanuni düzenlemeler ile işverenin bazı hallerde sözleşme yapması yasaklanırken bazı hallerde de işverene sözleşme yapma yükümlülüğü getirilerek herkese kişi hak ve özgürlüklerine uygun bir çalışma ortamı sağlanmak istenmiştir²³⁰.

Devlet; kişi hak ve özgürlükleriyle kamu yararı arasında adil bir denge kurmalı, çalışma hayatını geliştirerek ve ekonomik önlemler alarak çalışanlarını korumalıdır. Yasa koyucu da sosyal bir hukuk devleti olmanın ve AY m. 50'nin gerektirdiği şekilde sözleşme serbestisine müdahale etmiş ve İşK.'de engelli ve eski hükümlü çalıştırma yükümlülüğüne yer vermiştir. İşK.'de engelli²³¹ ve eski hükümlü²³² çalıştırma zorunluluğu ile istihdam ilişkilerine müdahale edilmekte ve işverene sosyal koruma yükümlülüğü getirilmektedir. Bu zorunluluk yalnızca özel sektör işverenleri için değil aynı şekilde kamu işverenleri için de geçerlidir. Yasal düzenlemeye göre kamu işverenlerinin hem engelli hem eski hükümlü çalıştırma yükümlülüğü bulunmaktayken özel sektör işverenleri ise yalnızca engelli işçi çalıştırmak zorundadır²³³. Kamuya ait işyerlerinde kural olarak eski

²²⁷ Tamer Bozkurt, "Anayasa Mahkemesi'nin 4857 Sayılı İş Kanunu'ndaki Engelli ve Eski Hükümlü Çalıştırma Zorunluluğunun Anayasa'ya Uygun Olduğuna Dair Verdiği Karar Üzerine Düşünceler", **Ankara Barosu Dergisi**, 67(2), 2009, s. 104.

²²⁸ Centel, **Bireysel İş Hukuku**, s. 107; Narmanlıoğlu, s. 193.

²²⁹ Başbuğ ve Bodur, s. 130.

²³⁰ Süzek, s. 303.

²³¹ Yurt İçinde İşe Yerleştirme Hizmetleri Hakkında Yönetmeliğe [YİHY] göre engelli; "doğuştan ya da sonradan herhangi bir nedenle bedensel, zihinsel, ruhsal, duyuşsal ve sosyal yeteneklerini çeşitli derecelerde kaybetmesi nedeniyle toplumsal yaşama uyum sağlama ve günlük gereksinimlerini karşılamada güçlükleri olan ve korunma, bakım, rehabilitasyon, danışmanlık ve destek hizmetlerine ihtiyaç duyan kişilerden tüm vücut fonksiyon kaybının en az yüzde kırk olduğu sağlık kurulu raporu ile belgelenenleri" ifade etmektedir.

²³² Hükümlü; kelime anlamı olarak "hakkında mahkûmiyet hükmü kesinleşmiş olan; bir suçtan dolayı mahkeme tarafından suçlu bulunduğu için hakkında hüküm verilmiş kişi"dir. YİHY'ye göre eski hükümlü; "Kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezası alan ya da ceza süresine bakılmaksızın Devlet memuru olmaya engel bir suçtan hüküm giyenlerden cezasını tamamlayanlar, cezası ertelenenler, koşullu salıverilenler, denetimli serbestlikten yararlananlardan eski hükümlü belgesi ile durumlarını belgelendirenleri" ifade eder.

²³³ Maddenin ilk düzenlemesinde hem özel sektör işverenleri için hem de kamu işverenleri için engelli ve eski hükümlü çalıştırma yükümlülüğü getirilmişti. Ancak, İşK'nin 30. maddesinde 15.08.2008 tarihli 5763 sayılı yasa değişikliği sonrası özel sektör için eski hükümlü istihdam zorunluluğu kaldırılmıştır.

hükümlüler herhangi bir sınırlama olmaksızın istihdam edilebilirler. Ancak kamu güvenliği ile ilgili hizmet üreten işyerlerinde eski hükümlü çalıştırılmaz²³⁴.

İş Kanunu m. 30 ile elli veya daha fazla işçi çalışan işyerlerinde; özel sektöre ait ise en az %3 engelli; kamu sektörüne aitse %4 oranında engelli ve %2 oranında eski hükümlü işçi çalıştırma yükümlülüğü getirilmiştir²³⁵. İşK.'ye göre "çalıştırılacak işçi sayısının tespitinde belirli ve belirsiz süreli iş sözleşmesine göre çalışan işçiler" dikkate alınır. Kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışan işçiler çalışma süreleri göz önünde bulundurularak tam süreli çalışmaya dönüştürülür. Oran hesaplanırken yarıya kadar olan kesirler dikkate alınmayıp yarım ve daha fazla olanlar ise tama dönüştürülür. "İşyerinin işçisi iken engelli hale gelenlere" ise öncelik tanınır. Ayrıca İşK. m. 30/4 gereği, "yer altı ve su altı işlerinde engelli işçi çalıştırılmaz ve yukarıdaki hükümler uyarınca işyerlerindeki işçi sayısının tespitinde yer altı ve su altı işlerinde çalışanlar hesaba katılmaz." Kanun burada çalıştırılacak işçi sayısının tespitinde yalnızca yer altında ve su altında çalışan işçilerin hesaba katılmayacağını ifade etmiştir. Bu nedenle engelli işçi çalıştıramayacak iş kollarında çalışan işçilerin hesaplama dışında bırakılacağına dair bir genelleme yapılamaz. Yargıtay da konuya ilişkin olarak verdiği bir kararda engelli işçi çalıştırma yükümlülüğü belirlenirken işverenin aynı il sınırları içerisinde birden çok işyerinin bulunması halinde toplam işçi sayısının dikkate alınması gerektiğini, ağır sanayi iş kolunun hesaplama dışında tutulacağına ilişkin bir düzenleme bulunmadığını ifade etmiş ve Sulh Ceza Hâkimliğinin ağır sanayi iş kolunda engelli işçi çalıştıramayacağı bu sebeple bu kısımdaki işçi sayısının engelli işçi yükümlülüğünün hesaplanmasında dikkate alınmayacağı gerekçesiyle işverenin başvurusunu kabul ettiği kararı kanun yararına bozmuştur²³⁶.

İşverenler çalıştıracakları engelli ve eski hükümlü işçileri kural olarak Türkiye İş Kurumu aracılığıyla sağlarlar. Ancak YİHY'ye göre özel sektör işverenin Kurum aracılığı olmadan engelli işçiyi istihdam etmesi de mümkündür. Bu durum en geç on beş iş günü içinde Kuruma bildirilmeli ve tescil edilmelidir. Aksi halde tescili yapılmayan işçi engelli statüsünde değerlendirilemez. Sulh ceza hakimliği, engelli istihdamına aykırılık nedeniyle uygulanan idari para cezasına karşı yapılan başvuruya yönelik vermiş olduğu bir kararda işverenin; engelli işçinin Türkiye İş Kurumu tarafından temin edileceğine ilişkin hüküm bulunduğu, bu nedenle aykırılık nedeniyle hakkında idari para cezası uygulanamayacağı yönündeki iddiasını kabul etmemiştir. Buna gerekçe olarak YİHY m. 15/2'yi²³⁷ göstermiş, işverenin engelli açığını Kurum tarafından gönderilen veya kendi

²³⁴ Mollamahmutoğlu vd., s. 101.

²³⁵ Engelli işçi çalıştırma konusunda özellikle turizm sektörü gibi çalıştırılan işçi sayısının dönemsel olarak artıp azaldığı işyerlerinde, yılın belli aylarında işçi sayısının elli ve üzerine çıkması, belli aylarda da ellinin altında olması mümkündür. Bu durumda engelli işçi çalıştırma yükümlülüğü, söz konusu işyerleri için uygulamada sorun oluşturabilmektedir.

²³⁶ Yargıtay 19. CD, E: 2016/13066, K: 2017/7223, T: 25.09.2017.

²³⁷ YİHY m. 15/2'yi "Kurum, özel sektör işverenin özürü talep tarihinden itibaren en geç on gün içinde, başvuranlardan nitelikleri uygun özürüleri durumlarını ve niteliklerini belirten belgelerle birlikte işverene

imkanları ile temin edebileceği kişiler arasından karşılayabileceğini belirtmiştir. Kurum tarafından engelli işçi sağlanmamış olmasının aykırılığı ortadan kaldırmayacağını ifade etmiş ve işverenin idari para cezasının iptaline yönelik yaptığı başvuruyu reddetmiştir²³⁸.

Başvuruya konu başka bir olayda işverene, çalıştırması gerekenden daha az sayıda engelli işçi çalıştırdığı gerekçesiyle idari para cezası uygulanmıştır. Bunun üzerine başvuru, idari para cezasının yalnızca şeklen elde edilen işçi sayıları üzerinden varsayımsal olarak belirlendiğini, gerekli inceleme ve araştırmanın yapılmadan, işverenin kast ve kusuru olup olmadığı değerlendirilmeden idari para cezası uygulandığını, yalnızca bu sebeplerle bile idari para cezasının haksız ve hukuka aykırı olduğunu ve iptal edilmesi gerektiğini ileri sürmüştür. İşveren banka, Türkiye İş Kurumu tarafından gönderilen engelli işçilerin bankada çalışmaya uygun olmadığını, gönderilen engelli işçilere uygun iş ve pozisyon bulunmasının bankanın görevi olmadığını ve bunun işveren bankadan beklenemeyeceğini ileri sürmüştür. İşveren, her ne kadar tüm çabayı göstermesine rağmen engelli işçi istihdam edemediğini ileri sürse de sulh ceza hâkimliğince yapılan inceleme sonucunda, iki aylık süre zarfında sekiz işçi çalıştırması gerekirken yalnızca bir işçi çalıştırılması, samimiyetten uzak bulunmuş ve kabahat oluşturan fiilin gerçekleşmesi için yeterli görülmüştür²³⁹.

İş Kanunu'nun 30. maddesinin ve aykırılık halinde uygulanacak olan 101. maddede düzenlenen idari para cezasının çalışma ve sözleşme hürriyetini ihlal ettiği bu nedenle AY'ye aykırı olduğu iddiaları gündeme gelse de AYM açılan davada Kanun maddesinin sosyal devlet ilkesinin bir gereği olduğunu ileri sürerek itirazı reddetmiştir. AYM söz konusu kararında²⁴⁰, İşK. m. 30'un AY'ye uygun olduğunu, engelli ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğunun ve buna aykırı davranışın sonucunda idari para cezası yaptırımının olmasının yasa koyucunun takdir hakkı kapsamında olduğunu belirtmiştir. Ayrıca söz konusu yükümlülük ile engelli ve eski hükümlülerin çalışma hayatına kazandırılması ve kendilerine uygun işlerde çalışarak insan onuruna yaraşır yaşam sürmelerinin amaçlandığı ve bu durumun AY m. 2'de yer alan sosyal devlet ilkesinin bir sonucu olduğu da ifade edilmiştir.

Yasal düzenlemeler ne kadar iyi olursa olsun uygulamada denetimler yeterli olmadıkça engelli ve eski hükümlü bireylerin çalışma hayatına etkin bir şekilde katılması mümkün olmayacaktır. Engelli ve eski hükümlü bireylere mesleki beceri kazandırılması, çalışmanın önündeki başta fırsat eşitsizliği olmak üzere, soyut ve somut engellerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Ayrıca nitelikli istihdamın sürdürülebilirliği için hem toplumdaki bilgi eksikliği ve

gönderir. İşveren özürlü açığını, en geç on beş gün içinde, Kurum tarafından gönderilenler ya da Kurum portalında kayıtlı diğer özürlü iş arayanları bizzat seçerek veya kendi imkanlarıyla temin edeceği özürlüler arasından karşılar. İşe alınanları ve alınmayanları, alınmayış nedenlerini de belirterek Kuruma bildirir.”

²³⁸ İzmir 6. Sulh Ceza Hâkimliği, K.T. 26.06.2019.

²³⁹ Denizli 1. Sulh Ceza Hâkimliği, K.T. 05.04.2018.

²⁴⁰ AYM, E: 2006/101, K: 2008/126, K.T. 19.06.2008.

önyargının azaltılması hem de yeterli denetimler yapılarak etkili yaptırımların uygulanması gerekmektedir.

İş Kanunu m. 101’de engelli ve eski hükümlü işçi çalıştırmaya aykırılık halinde İşK.’de düzenlenen diğer idari para cezalarına kıyasla daha yüksek bir para cezası belirlenmiştir. Hem kamu işverenleri hem de özel sektör işverenlerinin engelli ve eski hükümlü çalıştırma konusunda yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde söz konusu yaptırım uygulanacaktır. Buna göre yükümlülüğe aykırı olarak “engelli ve eski hükümlü çalıştırmayan işveren veya işveren vekiline çalıştırmadığı her engelli ve eski hükümlü ile çalıştırmadığı her ay için” idari para cezası uygulanacaktır. 2021 yılı için uygulanacak idari para cezası miktarı 4.345 TL’dir²⁴¹.

2. 3. 9. Ücret ile İlgili Hükümlere Aykırılık

2. 3. 9. 1. Ücret ve Ücretin Ödenmesi

Ücret ödeme borcu, iş sözleşmesinden doğan ve işçinin iş görme borcu karşısında yer alan bir borçtur. Ücret ödeme işverenin başlıca borcu, asli edim yükümlülüğü olarak ifade edilebilir²⁴². Bir sözleşmenin iş sözleşmesi olarak kabulü için ücret zorunlu ve olmazsa olmaz bir unsurdur²⁴³. Bu nedenle ücret ödeme yükümlülüğünün olmadığı bir ilişkinin iş ilişkisi olduğundan bahsetmek mümkün değildir.

İş sözleşmesi ile işçi emeğini ortaya koyarak bir edimin ifasını üstlenmekte, işveren de bu işten faydalanmakta ve yapılan işin karşılığında çalışana bir bedel ödemekle yükümlü tutulmaktadır²⁴⁴. Bu nedenle çalışmadığı halde ücret ödenmesini gerektiren durumlar dışında ücret; işçinin emeğinin karşılığı, işçiye iş karşılığında işveren veya üçüncü kişi tarafından sağlanan para ve aynı ödemelerden meydana gelen bir gelir çeşididir²⁴⁵. AY m. 55’te de ücretin emeğin karşılığı olduğu açıkça ifade edilerek işçinin emeği güvence altına alınmıştır. Yapılan işin karşılığı olarak iş ilişkisi bakımından başlıca bir borç teşkil eden ücret; işveren açısından yükümlülüktür²⁴⁶.

Ücret ödeme borcunun esas kaynağı iş sözleşmesidir. Yapılan sözleşme ile işveren ücret ödeme borcu altına girerken işçi açısından da talep hakkı doğar. Ancak ücret ödeme borcu özelde iş sözleşmesinin taraflarını ilgilendirse de bununla sınırlı değildir. İşveren açısından bir maliyet

²⁴¹ İşverenin engelli ve eski hükümlü istihdam etmemesinin tek yaptırımı idari para cezasıdır. Bu kişilerin istihdamı için dava açılması ve bu şekilde iş ilişkisi kurulması mümkün değildir. Ekmekçi ve Yiğit, s. 217.

²⁴² Centel, **Bireysel İş Hukuku**, s. 144; Çelik vd., s. 252; Mollamahmutoğlu vd., s. 157; Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 168.

²⁴³ Sümer, **İş Hukuku**, s. 76; Eyrenci vd., s. 139-140.

²⁴⁴ Öcal Kemal Evren, “Ücretten Doğan Sorumluluk”, **Terazi Hukuk Dergisi**, 1(4), 2006, s. 67.

²⁴⁵ Turhan Esener, **İş Hukuku**, 2. Baskı, Sevinç Matbaası, Ankara, 1978, s. 163; Tankut Centel, **İş Hukukunda Ücret**, Yalçın Ofset, İstanbul, 1998, (İş Hukukunda Ücret), s. 58.

²⁴⁶ Nazlı, s. 152.

unsuru olan ücret, işçi açısından yegâne geçim kaynağıdır²⁴⁷. Ücretin çok düşük olması çalışma barışını tehlikeye soktuğu gibi kalkınma hızını da yavaşlatacaktır. Aynı şekilde çok yüksek ücretler de işsizliğe ve enflasyona neden olabilecektir. Bu nedenle devlet, esasen nispi bir nitelikte olan iş sözleşmesine geniş ölçüde müdahale etmekte; ücretin ödenmesi ve korunmasına ilişkin emredici hukuk kuralları koymaktadır²⁴⁸.

İş Kanunu m. 32’de ücret; “bir kimseye bir iş karşılığında işveren veya üçüncü kişiler tarafından sağlanan ve para ile ödenen tutar” şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanım dar ve teknik anlamda ücret tanımını ifade etmekte ve çalışma yaşamında “çıplak ücret, kök ücret, giydirilmemiş ücret, temel ücret” olarak karşılık bulmaktadır²⁴⁹. İş Kanunu’ndaki ücret tanımı dikkate alındığında ücretin iş karşılığı olma, nakdi olma, kural olarak periyodik şekilde ödenme ve işveren ya da üçüncü kişi tarafından ödenme unsurları bulunmaktadır²⁵⁰. İşK.’de ücretin ödenmesine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. İşK. m. 32’de;

Ücret, prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkak kural olarak, Türk parası ile işyerinde veya özel olarak açılan bir banka hesabına ödenir. Ücret, prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkak, yabancı para olarak kararlaştırılmış ise ödeme günündeki rayice göre Türk parası ile ödeme yapılabilir.

Ücretin ödenmesi ile ilgili bir diğer düzenleme ise “emre muharrer senetle (bono ile), kuponla veya yurttan geçerli parayı temsil ettiği iddia olunan bir senetle veya diğer herhangi bir şekilde ücret ödemesi” yapılamayacağı ve ücretin “en geç ayda bir” ödenmesi gerektiği hükmüdür. Ayrıca maddenin devamında “iş sözleşmeleri veya toplu iş sözleşmeleri ile ödeme süresi bir haftaya kadar indirilebilir” hükmü bulunmaktadır. İş sözleşmesinin sona ermesi halinde ise “işçinin ücreti ile sözleşme ve Kanundan doğan para ile ölçülmesi mümkün menfaatlerinin tam olarak” ödenmesinin zorunlu olduğu ifade edilmiştir. Kanunda ödeme yerine ilişkin olarak “meyhane ve benzeri eğlence yerleri ve perakende mal satan dükkân ve mağazalarda” bu sayılan yerlerde çalışan kişiler hariç ücret ödemesi yapılamayacağı düzenlenmiştir²⁵¹.

Ücret açısından önem teşkil eden bir diğer husus ise ücretin banka aracılığıyla ödenmesidir. Buna göre İşK. kapsamında çalıştırılan işçi sayısının beş ve daha fazla olması halinde işverenin banka aracılığıyla ödeme yapma zorunluluğu doğmaktadır. Yönetmeliğe²⁵² göre Türkiye genelinde en az beş işçi çalıştıran işverenler çalıştırdıkları işçilere o ay için yapacakları “her türlü ödemenin kanunî kesintiler düşüldükten sonra kalan net tutarını” banka aracılığıyla ödemek zorundadır.

²⁴⁷ Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 168.

²⁴⁸ Çelik vd., s. 252; Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 168; Süzek, s. 350.

²⁴⁹ Mollamahmutoğlu vd., s. 157.

²⁵⁰ Eyrenci vd., s. 141-142.

²⁵¹ Süzek, s. 365.

²⁵² Ücret, Prim, İkramiye ve Bu Nitelikteki Her Türlü İstihkakın Bankalar Aracılığıyla Ödenmesine Dair Yönetmelik, RG, 27058, 18 Kasım 2008.

Yönetmelik “her türlü ödeme” ifadesini kullandığı için asıl ücret, ikramiye, fazla çalışma, prim gibi her türlü ödeme bu kapsamdadır.

İşverenin ücret ödeme borcuna aykırı davranmasını engellemek için çeşitli yaptırımlar öngörülmüştür. İşvereni ücret ödemeye zorlamak için hukuki yaptırımlar bulunmaktadır. Ayrıca işverenin ücret ödeme borcunu düzenli olarak yerine getirmesi ve bu konudaki problemlerin giderilmesi için cezai yaptırımlar da düzenlenmiştir²⁵³. İşK. m. 102 gereği, işçinin İş Kanunu, iş sözleşmesi veya TİS’ten kaynaklanan ücret ödemelerini belirlenen sürelerde kasten ödemeyen veya eksik ödeyen ve işçinin ücretini, primini, ikramiyesini ve bu nitelikteki her türlü istihkakını zorunlu olduğu halde özel olarak açılan banka hesabına ödemeyen “işveren, işveren vekili ve üçüncü kişiye” bu durumdaki her işçi için idari para cezası yaptırımı uygulanacaktır. 2021 yılı için uygulanacak idari para cezası miktarı 315 TL’dir.

Ücret ödeme yükümlülüğüne aykırılık nedeniyle idari para cezası yaptırımının söz konusu olabilmesi için süresi içinde ödememenin veya eksik ödemenin kasten yapılmış olması gerekmektedir. Tarafların sözleşmede ücretin ödenmesi için bir süre belirlenmesi halinde bu sürenin geçmesiyle kasten ödememe fiili gerçekleşmiş olacaktır. Tarafların ücretin ödenme zamanını belirlemediği durumlarda ise ücretin en geç ayda bir ödenmesi yeterli olacak bu sürenin aşılması halinde ise aykırılık oluşacaktır. Yargıtay 19. CD de konuya ilişkin vermiş olduğu bir kararda; teftiş raporlarına göre işverenin işçi ücretlerini her ayın 15 ile 20. günü arasında ödediğini, iş sözleşmesinde işçi ücretlerinin belli bir gün ödeneceğine dair hüküm yer almadığını, işverenin ücretin en geç ayda bir olma ve belli periyotlarla ödeme kriterine uyduğunu, açıklanan gerekçelerle ücretin kasten ödenmemesi sebebiyle işverene idari para cezası uygulanamayacağını ifade etmiş ve sulh ceza hâkimliğince verilen kararı kanun yararına bozmuştur²⁵⁴.

2. 3. 9. 2. Asgari Ücret

Sözleşme özgürlüğü ilkesi gereği iş sözleşmesinin tarafları olan işçi ve işveren kural olarak ücreti kendi iradeleriyle özgürce belirleyebilme imkânına sahiptir. Ancak işveren karşısında zayıf konumda bulunan ve tek geçim kaynağı ücret olduğu için ekonomik yönden işverene bağımlı olan işçinin korunması için devletin çalışma hayatına müdahalesi gerekmektedir. Bu nedenle devlet işçiye verilebilecek en düşük ücreti belirlemekte, sosyal ve ekonomik düzene müdahale ederek işçiyi korumaktadır²⁵⁵.

İşçilerin insan onuruna yaraşır bir hayat sürmesi sosyal devlet ilkesinin bir gereğidir. İşçinin gıda, konut, sağlık, ulaşım gibi temel ve zorunlu olan ihtiyaçlarını belirlenen asgari ücretle

²⁵³ Evren, Ö. K., s. 67.

²⁵⁴ Yargıtay 19. CD, E: 2016/10419, K: 2017/7597, T: 02.10.2017.

²⁵⁵ İbrahim Subaşı ve Adem Korkmaz, “Türk Hukukunda Asgari Ücret”, **İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 15(1), 2016, s. 130; Süzek, s. 362; Eyrenci vd., s. 150.

karşılayabilecek düzeyde olması gerekmektedir. Anayasada “ücrette adaletin sağlanması” başlığı ile düzenlenen 55. maddede ücretin emeğin karşılığı olduğu belirtilmiştir. Maddenin devamında devletin “çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için” gereken tedbirleri alması gerektiği düzenlenmiştir. Ayrıca AY’de asgari ücret tespit edilirken çalışan kişilerin geçim şartlarının ve ülkenin ekonomik durumunun göz önünde bulundurulacağı ifade edilmiştir²⁵⁶.

Asgari ücret, işçiye sosyal bakımdan asgari bir yaşam seviyesi sağlamaya uygun olan ve işverenin daha az bir ücret ödemesini yasaklayan zorunlu nitelikte ücret olarak tanımlanabilir. Asgari ücret, Asgari Ücret Yönetmeliğinde²⁵⁷ ise “işçilere normal bir çalışma günü karşılığı ödenen ve işçinin gıda, konut, giyim, sağlık, ulaşım ve kültür gibi zorunlu ihtiyaçlarını günün fiyatları üzerinden asgari düzeyde karşılamaya yetecek ücret” olarak tanımlanmıştır.

Asgari ücret iş sözleşmesi ile çalışan ve İşK. kapsamında olan ya da olmayan her türlü çalışan için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nca “Asgari Ücret Tespit Komisyonu” aracılığıyla en geç iki yılda bir belirlenir. Komisyonun aldığı kararlar kesin olup RG’de yayımlanarak yürürlüğe girer. İşK. m. 39 hükmüne göre işverenler, Komisyonca tespit edilen asgari ücretten daha az bir ücret ödemesi yapamazlar. Ancak bu hükümler nispi emredici nitelikte olduğundan sözleşmeyle daha yüksek bir ücretin belirlenmesi mümkündür²⁵⁸. İşverenin işçiye en az asgari ücret ödeme yükümlülüğü, kamu düzenini ilgilendiren bir durum olduğundan usulünce belirlenip kesinleşen asgari ücretten daha az bir ücret ödemesi yapan işveren, idari para cezası yaptırımıyla karşılaşacaktır²⁵⁹.

Asgari ücretin; ödenmesi gereken zamanda tam olarak ödense dahi ödenmesi gereken yer dışında veya başka şekilde ödenmesi durumunda işçi yapılan bu ödemeyi kabul etmek zorunda değildir. İşçinin ödemeyi kabul etmemesi halinde işveren veya işveren vekili idari para cezası yaptırımına tabi tutulacaktır²⁶⁰.

İş Kanunu m. 102 gereği Komisyonca belirlenen asgari ücretin işçiye ödenmemesi veya eksik ödenmesi halinde işveren veya işveren vekiline bu durumdaki her işçi ve her ay için idari para cezası yaptırımı uygulanacaktır. 2021 yılı için uygulanacak idari para cezası miktarı 315 TL’dir.

2. 3. 9. 3. Ücret Hesap Pusulası

Ücret ödeme borcu işverenin asli yükümlülüğü olup bu yükümlülüğün yerine getirildiğinin belgelenmesi ve ücrete ilişkin ileride çıkabilecek uyuşmazlıklar için delil teşkil etmesi gibi

²⁵⁶ Ekmekçi ve Yiğit, s. 234-236; Süzek, s. 362.

²⁵⁷ RG, 25540, 01 Ağustos 2004.

²⁵⁸ Süzek, s. 364.

²⁵⁹ Narmanlıoğlu, s. 288; Başbuğ ve Bodur, s. 151.

²⁶⁰ Akyiğit, **İş Kanunu Şerhi**, s. 2362.

nedenlerle işverenin işçiye işyerinde veya banka aracılığıyla yaptığı ödemeler için ücret hesabını gösteren bir belge vermesi gerekmektedir²⁶¹. Hesap pusulasının düzenlenmesinin önemini Yargıtay bir kararında²⁶² “(...) ücret hesap pusulasının düzenlenerek işçiye verilmesi; iş yargısını ağırlıklı olarak meşgul eden işe giriş tarihi, ücret, ücretin ekleri ve çalışma koşullarının belirlenmesi bakımından da önemli kolaylıklar sağlayacaktır (...)” şeklinde ifade etmiştir. İşK. m. 37’de;

İşveren 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.

Ücret hesap pusulasında işverenin imzası veya işyerinin özel işareti bulunmaktadır. Ancak işçi tarafından imzalanmadığından işveren bakımından bir ispat vasıtası taşımaz. Yalnızca işçiye yapılan ödemenin türü ve niteliği konusunda bir bilgilendirme içerir. Bu nedenle işçi aleyhine ücretin ödendiği hususunda bir delil teşkil etmemekle birlikte işveren aleyhine ücretin miktarı konusunda delil oluşturabilir²⁶³.

İşverenin ücretin ödendiğine dair işçiye bordro imzalatmış olması veya ücretin bankada açılan hesaba yatırılması hesap pusulası verme yükümlülüğünü ortadan kaldırmamaktadır²⁶⁴. Bu yükümlülük kamu düzenini ilgilendirdiğinden sözleşmeyle kaldırılması da mümkün değildir. İşçinin talebi olmasa dahi işveren ücret hesap pusulası düzenlemeli ve işçiye vermelidir²⁶⁵.

İş Kanunu’nun 102. maddesinde “ücrete ilişkin hesap pusulası düzenlemeyen işveren veya işveren vekiline” idari para cezası yaptırımını uygulanacağı belirtilmiştir. 2021 yılı için uygulanacak idari para cezası miktarı 1.145 TL’dir.

2. 3. 9. 4. Ücret Kesme Cezası

Ücret işçi için yegâne geçim kaynağı olduğundan işverenin, işçiye ücret kesme cezası vermesi belirli sınırlamalara tabi tutulmuştur. Ücret kesme cezası İşK. m. 38’de düzenlenmiştir. Ücret kesme cezasının uygulanabilmesi için bu durum iş sözleşmesi veya toplu iş sözleşmesi ile kararlaştırılmalı ya da işçi, ücret kesme cezasına rıza göstermelidir²⁶⁶. Yine işçi ücretlerinden ceza olarak yapılan kesintiler işçiye derhal bildirilmelidir. Kanundaki bir diğer düzenleme, yapılan

²⁶¹ Mollamahmutoğlu vd., s. 166; Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 177.

²⁶² Yargıtay 22.HD, E: 2017/27263, K: 2020/1483, T: 04.02.2020.

²⁶³ Eyrenci vd., s. 154-155; Mollamahmutoğlu vd., s. 166.

²⁶⁴ Yargıtay kararında ücret hesap pusulası ile ilgili olarak işçiye ücretlerin işyerinde ödenmesi veya banka hesabına yatırılması durumunda ücret hesap pusulası benzeri bir belgenin verilmesinin zorunluluğunu, usulünce düzenlenen bu belgelerin işçinin ücreti açısından işverenden sadır olan yazılı delil niteliğinde olduğunu belirtmiştir. Yargıtay 22. HD, E: 2016/29498, K: 2020/2104, T: 10.02.2020.

²⁶⁵ Caniklioğlu ve Canbolat, s. 242; Aydemir, **Cezai Sorumluluk**, s. 79.

²⁶⁶ Ali Ekin, “Uluslararası Belgelerde ve Türk Hukukunda İşçi Ücretinin Korunması”, **Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 6(11), 2015, s. 131.

kesintilerin “bir ayda iki gündelikten veya parça başına yahut yapılan iş miktarına göre verilen ücretlerde işçinin iki günlük kazancından fazla” olamayacağı hükmüdür. Ücret kesme cezasının üst sınırına ilişkin düzenlemeler emredici niteliktedir ve bu miktar taraflarca iş sözleşmesi ya da TİS ile artırılamaz. Ancak kanunda belirtilen miktardan daha az bir kesinti yapılması mümkündür²⁶⁷.

İş Kanunu’nda ücret kesme cezası sonucunda elde edilen paraların harcanmasına ilişkin düzenleme bulunmaktadır. Buna göre işverence yapılan kesinti sonucu elde edilen paralar işveren tarafından; ücret kesme cezasının ardından bir ay içinde “Bakanlıkça belirtilecek Türkiye’de kurulu bulunan ve mevduat kabul etme yetkisine haiz bankalardan birine” yatırılır. Yatırılan paralar “işçilerin eğitimi ve sosyal hizmetleri” için kullanılır. Ayrıca işverenlere işyerlerinde ücret kesme cezası nedeniyle oluşan paranın ayrı bir hesabını tutma yükümlülüğü de getirilmiştir²⁶⁸.

Ücret kesme cezası konusunda kanun belirli sınırlamalar öngörerek işverenin ücret kesme cezasını keyfi şekilde kullanmasının önüne geçmek istemiştir. Ücret kesme cezasının usulü, kesintinin üst sınırı ve işçiye derhal bildirilmesi gerektiği Kanunda hüküm altına alınarak bu düzenlemelere aykırılık halinde idari para cezası yaptırımı öngörülmüştür. Buna göre ücret kesme cezasına ilişkin maddeye aykırı bir şekilde “ücret kesme cezası veren veya yaptığı ücret kesintisinin sebebini ve hesabını bildirmeyen” işveren veya işveren vekiline, 2021 yılı için 1.145 TL idari para cezası yaptırımı uygulanacaktır.

2. 3. 9. 5. Yüzdelerin Ödenmesi

Otel, lokanta, restoran, eğlence yerleri gibi işyerlerinde müşterilerin hesap pusulalarına belirli yüzdede eklenen paraların işverence toplanması sonucunda işyerinde çalışan işçilere belirli oranlarda dağıtımı şeklinde uygulanan ücret sistemine yüzde usulü ücret adı verilmektedir²⁶⁹. Söz konusu paraların toplanmasından ve dağıtılmasından işveren sorumlu tutulmuştur. Aynı zamanda işveren müşteriler tarafından bırakılan paraların “kendisi tarafından alındığını ve eksiksiz olarak işçilere dağıtıldığını” belgelemekle yükümlüdür. Bu konu ile ilgili Yönetmelik 28.02.2004 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanmıştır²⁷⁰.

İş Kanunu’na göre işverenin yüzde usulü uygulanan işyerlerinde “her hesap pusulasının genel toplamını gösteren bir belgeyi işçilerin kendi aralarından seçecekleri bir temsilciye” vermesi gerekmektedir. İşK. m. 102’ye göre yüzde ile ilgili belgeyi temsilciye vermeyen işveren veya işveren vekiline idari para cezası yaptırımı uygulanacaktır. 2021 yılı için uygulanacak idari para cezası miktarı 1.145 TL’dir.

²⁶⁷ Koç, s. 149-153.

²⁶⁸ Tunçomağ ve Centel, s. 131.

²⁶⁹ Centel, **Bireysel İş Hukuku**, s. 148; Eyrenci vd., s. 146; Mollamahmutoğlu vd., s. 162; Yargıtay 9.HD, E: 2015/13458, K: 2015/31201, T: 04.11.2015.

²⁷⁰ Yüzdelere Toplanan Paraların İşçilere Dağıtılması Hakkında Yönetmelik, RG, 25387, 28 Şubat 2004.

2. 3. 10. Fazla Çalışma ile İlgili Hükümlere Aykırılık

2. 3. 10. 1. Genel Olarak

İşçinin, iş görme edimini ifa edebilmesi için işverenin emrine belirli bir süre ayırması gerekmektedir. İşçinin işverenin emir ve talimatları için ayırdığı, işverenin emri altında bulunduğu bu süreye çalışma süresi denir²⁷¹. Kural olarak çalışma süresi yönetim hakkı kapsamında işveren tarafından belirlenir. Ancak hem işletmenin ihtiyaç duyduğu ölçüde işgücünün karşılanması hem de işçinin maddi kaygı taşımaksızın ruhsal-fiziksel sağlığını, aile yaşantısını ve sosyal ilişkilerini koruması için çalışma sürelerinin tespitinin belli esaslara tabi olması gerekmektedir²⁷². Bu nedenle normal çalışma süresi haftalık kırk beş saat kabul edilmiş, haftalık kırk beş saati aşan çalışmalar ise fazla çalışma olarak düzenlenmiştir.

Fazla çalışma, kavram olarak kanunda gerekli sebeplere dayanarak yine kanunda belirtilen normal çalışma süresinden fazla olarak yapılan çalışmalar olarak ifade edilebilir²⁷³. İşK.'ye göre fazla çalışma "Kanunda yazılı koşullar çerçevesinde haftalık kırk beş saati aşan çalışmalar" olarak tanımlanmış, çalışma sürelerinde esnekliği sağlamak amacıyla fazla çalışma ile ilgili kurallar da Kanun ile düzenlenmiştir.

İş Kanunu'nda, fazla çalışma süresinin toplamının "bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla" olamayacağı hükmü bulunmaktadır. Bu nedenle işçinin iki yüz yetmiş saati aşan fazla çalışmaya verdiği onay geçersizdir²⁷⁴. Ancak iki yüz yetmiş saatlik bu sınırlamaya rağmen işçi daha fazla çalıştırılırsa bu çalışmalarının karşılığı olarak fazla mesai ücretinin de ödenmesi gerekecektir. Yasadaki sınırlama işçiyi korumaya yönelik bir hükümdür²⁷⁵. Bu nedenle söz konusu sınırlamalara uyulmaması işçi aleyhine sonuç doğurmayacak ve işçi fazla çalışma yaptığı süre bakımından ücrete hak kazanacaktır.

Fazla çalışma yapıldığına ilişkin ispat yükü işçidedir. Yargıtay bir kararında fazla çalışma yaptığını iddia eden işçinin fazla çalışma yaptığını ispat etmekle yükümlü olduğunu ifade etmiş, fazla çalışmanın ispatı konusunda "işyeri kayıtlarının, işyerine giriş çıkışı gösteren belgelerin, işyeri iç yazışmalarının" delil niteliğinde olduğunu belirtmiştir. Ancak karara göre fazla çalışma yazılı belgelerle kanıtlanamıyorsa tanık beyanları ile kanıtlamak mümkündür. Yine işçinin yaptığı işin niteliği ve yoğunluğuna göre fazla çalışma olup olmadığı da araştırılabilecektir²⁷⁶.

Sulh ceza hâkimliği de konuya ilişkin bir kararında, işverenin çalışma saatlerine ilişkin elinde bulunan belgeleri sunmaması halinde işçilerin beyanlarının esas alınması gerektiğini ifade etmiştir. Karara konu olayda fazla çalışma ücretinin ödenmemesi, haftada kırk beş saatin üzerinde

²⁷¹ Mollamahmutoğlu vd., s. 341; Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 356.

²⁷² Çelik vd., s. 532; Mollamahmutoğlu vd., s. 341.

²⁷³ Demircioğlu vd., s. 132.

²⁷⁴ Sümer, **İş Hukuku**, s. 145.

²⁷⁵ Yargıtay 9. HD, E: 2016/13679, K: 2020/2342, T:17.02.2020.

²⁷⁶ Yargıtay 9. HD, E: 2016/29864, K: 2020/2425, T:18.02.2020.

çalışma yaptırılması ve yüz okuma sistemi kayıtlarının ibraz edilmemesi sebebiyle işveren hakkında idari para cezası uygulanmış, işveren uygulanan idari para cezasına karşı sulh ceza hakimliğine başvuru yoluna gitmiştir. Yapılan incelemede işçiler ve şube müdürü, yüz okutma sisteminin kullanıldığını, çalışma saatlerine ilişkin imza föylerinin ise ay sonunda toplu bir şekilde işçilere imzalatıldığını ifade etmiştir. Buna rağmen işverence yüz okuma kayıtları ibraz edilmemiştir. Bu nedenle sulh ceza hâkimliği, çalışma süreleriyle ve fazla çalışmayla ilgili olarak işçilerin ifadelerinin esas alınması gerektiğine, bu yönüyle de idari para cezasında usul ve yasaya aykırılık bulunmadığından başvurunun reddine karar vermiştir²⁷⁷.

Sulh ceza hakimliği konuya ilişkin başka bir kararında ise iş müfettişlerince iş yerinde fazla çalışma yapıldığına ilişkin bir tespit yapılması ve bu konu hakkında rapor düzenlemesi halinde işverenin çalışma saatlerine ve fazla çalışmaya ilişkin tuttuğu kayıt ve belgelerle aksini ispat etmesi gerektiğini ifade etmiştir. Karara konu olayda; işyerinde gerçekleştirilen programlı teftiş neticesinde “bir çalışma gününde fiili olarak on bir saatin üzerinde çalışıldığı” tespit edilmiş, mevcut durum raporlanarak ihlal nedeniyle işverene idari para cezası yaptırımı uygulanmıştır. İşverenin idari para cezasına karşı başvuru yoluna gitmesiyle sulh ceza hâkimliğince gerekli inceleme yapılmış “dosyada mevcut programlı teftiş raporu ile saptanan eksiklikler ve idari yaptırımın gerektirdiği gerekçelerle açıklanan ihlallerle ilgili bu raporu geçersiz kılacak belgeler ve deliller dosyaya sunulmamış raporun aksi ispat edilememiştir” denilerek yapılan başvuru reddedilmiştir²⁷⁸.

2. 3. 10. 2. Fazla Çalışma Türleri

2. 3. 10. 2. 1. Olağan Nedenlerle Fazla Çalışma

Olağan nedenlerle fazla çalışma, kanunda sayılan nedenlerle işverenin işçilerine haftalık kırk beş saatlik çalışma süresini aşacak şekilde normal çalışma sürelerinin üzerinde yaptırdığı çalışmalar olarak ifade edilebilir. Kanunda olağan nedenlerle fazla çalışma yaptırılabilmesi için “ülkenin genel yararı”, “işin niteliği”, “üretimin arttırılması” gibi sebeplerin olması gerektiği ifade edilmiştir. Sayılan bu nedenler oldukça soyut ve işverene geniş bir hareket yetkisi ve takdir hakkı

²⁷⁷ “İncelenen tüm dosya kapsamına göre gerek ifadeleri alınan işçiler, gerek şube müdürü... alınan ifadesinde yüz okutma sisteminin kullanıldığını, imza föylerinin ay sonunda bir kerede işçilere imzalatıldığını beyan ettikleri, yüz okuma kayıtlarının ibraz edilmediği, bu halde fazla çalışma sürelerinin tespitinde işçi ifadelerinin esas alınması gerektiği, 31.12.2018 tarihli inceleme raporunda detayı ile belirtildiği üzere, fazla çalışma ücretlerinin hesabında yarım saatten az olan sürelerin yarım saate, yarım saati aşan sürelerin ise bir saate tamamlamadan tahakkuk yapıldığı, yine teftiş raporunda görev ve isimleri belirtilen bir kısım işçiye fazla çalışma ücretinin ödenmediği, bu hali ile 54 işçi yönünden uygulanan 18.198 TL idari para cezasının, yine işçilerin sürekli olarak haftada 45 saati aşacak şekilde çalışmaktan verilen 1.853 TL idari para cezasının, yine yüz okuma sistemi kayıtlarını ibraz etmemekten verilen 16.829 TL idari para cezasının teftiş raporuna içeriği ve düzenlenen tanık beyanları ile sübuta erdiği, bu hali ile uygulanan cezada usul ve yasaya aykırı bir yön bulunmadığı anlaşıldığından itirazın reddine...” Karşıyaka 2. Sulh Ceza Hâkimliği, K.T. 02.12.2019.

²⁷⁸ Karşıyaka 1. Sulh Ceza Hakimliği, K.T. 18.01.2019.

vermektedir. Kanunda kullanılan “gibi” ifadesinden sayılan sebeplerin sınırlı olmadığı, sayılan sebeplere benzer sebeplerle işverenin işçilerine fazla çalışma yaptırabileceği anlaşılmaktadır²⁷⁹.

Olağan fazla çalışmanın bir diğer koşulu ise işçinin yazılı onayıdır. İşK. m. 41’de “işçinin onayının alınması” gerektiği belirtilmiş olup, Yönetmeliğin²⁸⁰ m. 9/1 hükmünde ise bu onayın yazılı olması gerektiği ifade edilmiştir. Söz konusu onayın önceden ya da fazla çalışma ihtiyacı ortaya çıktıktan sonra alınması mümkündür. Yazılı olarak alınan onay işçinin özlük dosyasında saklanır. Onay verdikten sonra fazla çalışma yapmak istemeyen işçinin “otuz gün önceden işverene yazılı olarak bildirimde bulunmak kaydıyla” onayı geri alması da mümkündür. Yazılı onay her halde fazla çalışma yaptırılmadan önce alınmalıdır. İşçinin yazılı onayı olmadan fazla çalışma yaptırıldığı takdirde yaptırım gerektiren aykırılık olduğundan, sonrasında işçiden alınan onayın bir önemi olmayacaktır. Sulh ceza hâkimliği de fazla çalışmaya ilişkin hükümlere aykırılık nedeniyle uygulanan idari para cezasına yapılan başvuru neticesinde verdiği bir kararda bu durumu vurgulamıştır. Başvuruya konu olayda başvuru işveren, fazla çalışma ile ilgili yazılı onayın işçilerden geriye dönük olarak alındığını, yazılı onay vermeyen işçilere artık fazla çalışma yaptırılmadığını, bu nedenle uygulanan idari para cezasının kaldırılmasını istemiştir. Sulh ceza hâkimliği ise kararında, Kanun gereği fazla çalışma onayının fazla çalışma yaptırılmadan alınması gerektiğini, fiilin fazla çalıştırılmanın yaptırıldığı anda oluştuğunu, yapılan teftişten sonra onay alınmasının idari para cezası gerektiren aykırılığın oluşmasını engellemeyeceğini ifade etmiş; idari para cezasına karşı yapılan başvuruyu reddetmiştir²⁸¹.

Onay koşulu sağlandıktan sonra işverenin işçilere fazla çalışma yapılacağına ilişkin bildirimde bulunması gerekmektedir. İşçinin daha önce onayı alındığından bu bildirimde cevap vermesi gerekmez. Ancak işçinin fazla çalışmaya katılamayacak haklı sebepleri varsa söz konusu sebepleri işverene gecikmeksizin bildirmesi gerekmektedir. Onay koşulu gerçekleşmişse ve fazla çalışma yapılacağı işçilere duyurulmuşsa işçilerin fazla çalışma yükümlülüğü doğacaktır²⁸².

İşçinin fazla çalışmaya onay vermiş olması her halde fazla çalışmaya zorlanabileceği anlamına gelmemektedir. Yakınlarından birinin hastalığı veya ölümü, bakıma muhtaç durumda olmaları gibi haklı nedenlerin bulunması halinde işçi fazla çalışmadan kaçınabilir. Burada dikkat edilmesi gereken başka bir husus ise işçinin sağlığının fazla çalışma yapmaya elverişli olup olmadığıdır. İşçiler iş sözleşmesi veya TİS ile fazla çalışmayı kabul etmiş olsalar bile sağlık durumu elverişli olmayan ve bu durumu sağlık raporu ile tespit edilen işçilere fazla çalışma yaptırılamaz²⁸³.

²⁷⁹ Eyrenci vd., s. 286; Narmanlıoğlu, s. 646; Ekmekçi ve Yiğit, s. 337; Ali Ekin, “İş Hukuku Uygulamasında Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışmanın Hukuki Sonuçları”, **İÜHF**, 74, 2016, (Fazla Çalışma), s. 341.

²⁸⁰ İş Kanunu’na İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği, RG, 25425, 06 Nisan 2004.

²⁸¹ Karşıyaka 1. Sulh Ceza Hâkimliği, K.T. 29.12.2017.

²⁸² Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 385; Çelik vd., s. 553.

²⁸³ Mollamahmutoğlu vd., s. 353.

İş Kanunu m. 41’de ve FÇFSCY m. 7’de fazla çalışma yapılamayacak işler ve fazla çalıştırılmayacak işçiler hüküm altına alınmıştır. Buna göre “sağlık kuralları bakımından kısa ve sınırlı süreli tutulan işlerde”, “gece çalışmasında” ve “yer altı maden işlerinde” fazla çalışma yaptırılmaz. “Maden ocakları, kablo döşemesi, kanalizasyon, tünel inşaatı gibi işlerin yer ve su altında yapılanlarında” da fazla çalışma yapılması mümkün değildir. Ayrıca FÇFSCY m. 8 gereği “on sekiz yaşını doldurmamış işçiler”, “gebe, yeni doğum yapmış ve çocuk emziren işçiler”, “sağlık durumu fazla çalışmaya uygun olmayan işçiler”, “kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalıştırılan işçiler” de fazla çalışmaya tabi tutulamaz. Fazla çalışma karşılığında kural olarak işçiye fazla çalışma ücreti ödenir. İşK. gereği, “her bir saat fazla çalışma için verilecek ücret normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının yüzde elli yükseltilmesi” ile ödenir. Ama işçi dilerse ücret yerine belirli bir serbest zaman da kullanabilir. İşçi fazla çalıştığı “her saat karşılığı olarak bir saat otuz dakika serbest zaman” kullanma imkanına sahiptir. Burada işçinin takdiri söz konusu olup işverenin ücret ya da serbest zaman konusunda seçim hakkı bulunmamaktadır²⁸⁴. İşçinin iradesi olmaksızın işveren tek taraflı olarak zamlı ücret yerine serbest zaman verilmesine karar veremez²⁸⁵. İşçi hak ettiği serbest zamanı altı ay içinde çalışma süreleri içinde ve ücretinde herhangi bir kesinti olmaksızın kullanabilecektir. Ancak işçi serbest zaman kullanmaya karar verirse serbest zamanın kullanılacağı tarihi belirleme, işin ve işyerinin gereklerine göre işverene bırakılmıştır.

İşçi ile işveren arasında yapılan iş sözleşmesiyle, fazla çalışma ücretinin işçinin ücretine dâhil olduğunun kararlaştırılması da mümkündür. Ancak böyle bir durumda işçi ücretinin belli bir miktarın üstünde olması gerekmektedir. Örneğin; işçi asgari ücret ile çalışıyorsa yaptığı fazla çalışma karşılığı hak ettiği ücretin, aldığı ücrete dâhil olduğu kararlaştırılmaz²⁸⁶. Sözleşmede işçinin fazla çalışmasının ne kadarının ücretine dâhil olduğu da belirtilebilir. Ancak sözleşmede böyle bir hüküm yer almıyorsa, en çok yasal azami sınır olan “yılda iki yüz yetmiş saat” süreyle yapılan fazla çalışmanın sözleşmeye dâhil olduğu kabul edilmelidir. Yasal sınırın aşılması halinde, fazla çalışma karşılığının ücrete dâhil olduğu yönünde yazılı bir anlaşma bulunsa bile iki yüz yetmiş saati aşan çalışmalar için fazla çalışma ücretinin ödenmesi gerekmektedir. Sulh ceza hâkimliği de fazla çalışma ücretlerinin ödenmemesi nedeniyle uygulanan idari para cezasına karşı yapılan başvuruda “fazla çalışmanın ücrete dâhil olması” hususunu tartışmıştır. Karara konu olayda Kurum, iş yerinde fazla çalışma yapılmasına rağmen fazla çalışma ücretlerinin işçilere tam olarak ödenmediği gerekçesiyle idari para cezası uygulamıştır. Başvurucu işveren ise işçiler ile aralarında bulunan iş sözleşmesi gereği yıllık iki yüz yetmiş saate kadar olan fazla çalışma ücretlerinin aylık ödenen net ücrete dâhil olduğunu ifade ederek idari para cezasının iptalini talep etmiştir. Sulh ceza hâkimliği, yaptığı inceleme sonrasında başvurucunun iddialarının kabul edilebilmesi için, her bir

²⁸⁴ Süzek, s. 799.

²⁸⁵ Mollamahmutoğlu vd., s. 356.

²⁸⁶ Süzek, s. 801.

işçinin fazla çalışmanın ücrete dâhil olduğunu yazılı olarak kabul etmesi gerektiğini, işçi ve işveren arasında buna ilişkin yazılı bir belge bulunmadıkça fazla mesainin ücretin içinde olduğunun kabul edilemeyeceğini ifade etmiştir. Ayrıca fazla çalışmaya ilişkin ücretlerin bordroyu karşılamadığını, maaş bordroları ile belirlenen fazla çalışmalar arasındaki farkın fazla olduğunu, işçilerin yaptıkları fazla çalışmaya rağmen asgari ücrete yakın miktarda ücret aldığını, azami sınır olan yıllık iki yüz yetmiş saati aşacak şekilde çalışma yapıldığını tespit etmiştir. Sulh ceza hâkimliği tüm bu gerekçelere dayanarak idari para cezasına konu ihlalin gerçekleştiğini belirterek başvurunun reddine karar vermiştir²⁸⁷.

2. 3. 10. 2. 2. Zorunlu Nedenlerle Fazla Çalışma

Zorunlu nedenlerle fazla çalışma; arıza veya arıza olasılığı durumunda, makine, araç ve gereç için hemen yapılması gereken acele işlerde, zorlayıcı nedenlerin ortaya çıkması halinde işyerinin normal çalışmasını sağlayacak dereceyi aşmamak şartıyla yaptırılan fazla çalışmadır. Fazla çalışma yapılması zorunlu nedenlerin varlığı süresince devam edecektir. Zorunlu nedenlerin ortadan kalkması halinde işçiler olağan çalışma hayatlarına dönecek ve fazla çalışma yapmayacaklardır²⁸⁸.

Zorunlu nedenlerle fazla çalışma için işçinin yazılı rızasına gerek yoktur ve işçi, işverenin zorunlu çalışma isteğine uymak zorundadır. Çünkü zorunlu nedenle fazla çalışma işçinin sadakat borcu kapsamında yer alır²⁸⁹. Ancak işçi fiziken veya ruhen bu işi yapabilecek durumda değilse işverenin işçiden fazla çalışma yapmasını istememesi gerekir²⁹⁰.

Zorunlu nedenle fazla çalışma işyerinin normal çalışmasını sağlayacak kadar yapılabilir. Fazla çalışma yapan işçilere mutlaka uygun bir dinlenme süresi verilmelidir²⁹¹. Ayrıca İşK.'ye göre "her bir saat fazla çalışma için verilecek ücret normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının yüzde elli yükseltilmesi suretiyle ödenir." Yer altı maden işlerinde çalışan işçiler bakımından ise "haftalık otuz yedi buçuk saati aşan her bir saat fazla çalışma için verilecek ücret, normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının yüzde yüzden az olmamak üzere arttırılması suretiyle" ödenecektir. Zorunlu nedenle fazla çalışmada işçiye ücret yerine serbest zaman talep etme imkânı tanınmamıştır²⁹².

²⁸⁷ Söke Sulh Ceza Hâkimliği, K.T. 25.04.2020.

²⁸⁸ Eyrenci vd., s. 296; Ekin, "Fazla Çalışma", s. 343.

²⁸⁹ Başbuğ ve Bodur, s. 172; Eyrenci vd., s. 296.

²⁹⁰ Sümer, **İş Hukuku**, s. 146.

²⁹¹ Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 386.

²⁹² Ekmekçi ve Yiğit, s. 339-340; Çelik vd., s. 554-555.

2. 3. 10. 2. 3. Olağanüstü Nedenlerle Fazla Çalışma

İş Kanunu'nun 43. maddesine göre “seferberlik sırasında ve bu süreyi aşmamak şartıyla yurt savunmasının gereklerini karşılayan işyerlerinde fazla çalışmaya lüzum görülürse işlerin çeşidine ve ihtiyacın derecesine göre Cumhurbaşkanı günlük çalışma süresini, işçinin en çok çalışma gücüne” çıkarma yetkisine sahiptir. Olağanüstü fazla çalışma yapılmasına karar verme yetkisi Cumhurbaşkanı'na verildiği için olağanüstü fazla çalışmada, işçinin ve işverenin rızası aranmamaktadır. Her ne kadar işçinin rızası aranmasa da işçinin sağlık durumu fazla çalışma yapmaya uygun değilse olağanüstü nedenlerle fazla çalışma yapması işçiden beklenemez²⁹³.

Olağanüstü nedenlerle fazla çalışma hem kamu işyerlerinde hem de özel işyerlerinde uygulanabilir. Olağanüstü fazla çalışma ülkenin yüksek yararı olduğunda gündeme gelir ve Cumhurbaşkanı günlük çalışma süresini işçinin en çok çalışma gücüne çıkarabilir. Ancak bu işçilerin sürekli çalıştırılabilecekleri anlamına gelmemektedir. İşçilere, normal dinlenmesini sağlayacak makul bir dinlenme süresi öngörülmelidir²⁹⁴. Olağanüstü sebeplerle fazla çalışma, çalışma yapılmasını gerektiren nedenlerin ortadan kalkması halinde sona erer. Ayrıca Cumhurbaşkanı seferberlik sürecinde de olağanüstü fazla çalışmaya her zaman son verebilir²⁹⁵.

Her bir saat olağanüstü nedenle fazla çalışma için verilecek ücret, “normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının yüzde elli yükseltilmesi suretiyle” ödenir. Yer altı maden işlerinde çalışan işçiler bakımından ise “haftalık otuz yedi buçuk saati aşan her bir saat fazla çalışma için verilecek ücret, normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının yüzde yüzden az olmamak üzere artırılması suretiyle” ödenmesi gerekmektedir. Olağanüstü nedenle fazla çalışmada işçinin ücret yerine serbest zaman talep etme hakkı bulunmamaktadır²⁹⁶.

2. 3. 10. 3. Fazla Sürelerle Çalışma

Fazla sürelerle çalışma, İşK. m. 41 gereği “haftalık çalışma süresinin kırk beş saatin altında belirlendiği durumlarda” uygulanmakta olan, “ortalama haftalık çalışma süresini aşan ve kırk beş saate kadar yapılan” çalışmadır. Fazla sürelerle çalışmada, haftalık çalışma süresi göz önünde bulundurulacak ve haftalık çalışma süresinin kırk beş saatin altında belirlendiği hallerde fazla sürelerle çalışma önem teşkil edecektir²⁹⁷.

Fazla sürelerle çalışma için işçinin yazılı onayı alınmalıdır. Ayrıca kısmi süreli çalışan işçilerin haklarının korunması ve kısmi süreli çalışma düzenine aykırılığın önüne geçilmesi

²⁹³ Ekmekçi ve Yiğit, s. 341-342; Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 391-392.

²⁹⁴ Narmanlıoğlu, s. 648.

²⁹⁵ Akyiğit, **İş Hukuku**, s. 408; Sümer, **İş Hukuku**, s. 146.

²⁹⁶ Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 392.

²⁹⁷ Süzek, s. 789; Başbuğ ve Bodur, s. 169.

amacıyla, kısmi süreli çalışan işçilere fazla sürelerle çalışma yaptırılmayacağı hüküm altına alınmıştır²⁹⁸.

Fazla sürelerle çalışmada İşK.'ye göre "her bir saat fazla çalışma için verilecek ücret normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının yüzde yirmi beş yükseltilmesiyle" ödenir. Fazla çalışmada olduğu gibi fazla sürelerle çalışmada da işçiye ücret yerine serbest zaman verilebilir. İşçinin fazla çalıştığı her saat karşılığı olarak bir saat otuz dakika olarak kullanabileceği bu süre, fazla sürelerle çalıştığı her saat karşılığında ise bir saat on beş dakikadır.

2. 3. 10. 4. Fazla Çalışma ile İlgili Hükümlere Aykırılığın Yaptırımı

Fazla çalışma ve fazla sürelerle çalışma uygulaması, çalışma hayatında esnekleşmenin bir sonucu olarak düzenlenmiş ancak bu uygulamaların işçiler açısından olumsuz sonuçlar doğurmaması için düzenlemelere aykırılık halinde yaptırımlar öngörülmüştür²⁹⁹. İşK. m. 102'de, fazla çalışmalara ilişkin ücretin ödenmemesi, işçiye hak ettiği serbest zamanın altı ay içinde kullandırılmaması, fazla saatlerde yapılacak çalışmalar için işçinin onayının alınmaması durumunda "işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için" idari para cezası yaptırımı uygulanacağı hükmü bulunmaktadır. 2021 yılı için uygulanacak idari para cezası miktarı 555 TL'dir.

Kanunda yalnızca fazla çalışma ücretinin ödenmemesi halinde idari para cezası yaptırımı öngörülmüş fazla sürelerle çalışmaya ilişkin ücretin ödenmemesi halinde ise herhangi bir idari yaptırıma yer verilmemiştir³⁰⁰. Aynı şekilde bir yılda en fazla iki yüz yetmiş saat fazla çalışma yapılabileceğine ilişkin emredici düzenlemenin varlığına rağmen iki yüz yetmiş saati aşan fazla çalışma yapılması halinde de herhangi bir idari yaptırım öngörülmemiştir. Yaptırım konusunda bir diğer eksiklik ise idari para cezalarının yalnızca olağan nedenlerle fazla çalışma için öngörülmüş olmasıdır. Olağanüstü nedenlerle ya da zorunlu nedenlerle fazla çalışmaya ilişkin hükümlere aykırılık halinde idari para cezasının uygulanması söz konusu olmayacaktır. Bu hususların düzenlenmemesinin eksiklik olduğu ifade edilse de cezaların kanuniliği gereği bu aykırılıklardan dolayı işveren veya işveren vekiline idari para cezası uygulanamaz³⁰¹.

²⁹⁸ Mollamahmutoğlu vd., s. 361.

²⁹⁹ Koç, s. 156-157.

³⁰⁰ Akyiğit, **İş Kanunu Şerhi**, s. 2368.

³⁰¹ Aydemir, **Cezai Sorumluluk**, s. 91-92; Akyiğit, "İdari Para Cezaları", s. 27; Caniklioğlu ve Canbolat, s. 245.

2. 3. 11. Yıllık Ücretli İzin Hükümlerine Aykırılık

2. 3. 11. 1. Genel Olarak

Anayasa m. 50’de “çalışma şartları ve dinlenme hakkı” başlığı altında dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu düzenlenmiştir. Ayrıca bu hükme göre “ücretli hafta ve bayram tatili ile ücretli yıllık izin hakları ve şartları kanunla düzenlenir.” Dinlenme hakkı; anayasal bir hak olan çalışma hakkı kapsamında kesin olarak sağlanması gereken, işgücünün korunması ve yenilenmesi için çalışanlara tanınmış olan sosyal bir haktır³⁰². Dinlenme hakkının sağlanabilmesi için de Türk iş hukukunda çalışanlara yıllık ücretli izin, hafta tatili ve bayram tatili hakkı tanınmıştır.

Anayasa ile güvence altına alınan dinlenme hakkının İşK. kapsamındaki görünümünden biri olan yıllık izin hakkı, işçinin belli zamanlarda dinlenmesini sağlamak amacıyla İşK.’nin sosyal karakterini gösteren emredici hükümler ile düzenlenmiştir³⁰³. Yıllık ücretli izin hakkı işçilere sözleşme, örf-adet veya kanunda öngörülen şartları taşımaları durumunda, ücretlerinde herhangi bir kesinti olmaksızın çalışma süreleri içinde serbest kalacakları bir zaman olarak tanımlanabilir³⁰⁴. Yıllık ücretli izin, yıl boyunca çalışan işçilerin etkili bir şekilde dinlendirilmesini sağlamak için işverence ücretinin de ödenmesi suretiyle diğer izinlerden daha uzun bir süre çalışma yükümlülüğünden kurtulmasıdır. Yıllık ücretli izin hakkı işçinin kişiliğine sıkı sıkıya bağlı, bölünemez, devredilemez, vazgeçilemez, anayasal, sosyal bir haktır³⁰⁵. İşverenin işçiyi koruma ve gözetme borcu gereği işçiye yıllık izin hakkını usulüne uygun bir şekilde kullandırması gerekmektedir³⁰⁶. Yıllık izin AY ile korunan ve vazgeçilemez bir hak olduğundan yapılacak anlaşma ile işçi bu haktan vazgeçemeyeceği gibi işçinin ücretini alarak bu süreyi çalışarak geçirmesi veya izin sürelerini birleştirerek sonraki yıllarda kullanması da mümkün değildir.

Yıllık ücretli iznin amacı, işçinin hafta tatili gibi kısa süreler zarfında yeterince dinlenemeyeceği, yılın yorgunluğunun ancak daha uzun süreli tatil imkânı ile atlatılabileceği düşüncesidir. İşçinin herhangi bir geçim kaygısı taşımaksızın bir süre işten uzak kalması işçinin sağlığını korur ve yeniden güç kazanmasını sağlar³⁰⁷. Böylece işçi yeterince dinlenebilecek, kendisine ve ailesine zaman ayırabilecek, sosyal hayatını güçlendirebilecek ve işe döndükten sonra çok daha verimli bir şekilde çalışabilecektir. Bu süre zarfında herhangi bir maddi kaygı taşımaması

³⁰² Centel, **Bireysel İş Hukuku**, s. 243; Mollamahmutoğlu vd., s. 371.

³⁰³ Çelik vd., s. 582.

³⁰⁴ Mollamahmutoğlu vd., s. 377.

³⁰⁵ Mollamahmutoğlu vd., s. 377; Narmanlıoğlu, s. 702.

³⁰⁶ Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 407.

³⁰⁷ Eyrenci vd., s. 331; Ali Ekin, “İş İlişkisi Devam Ederken Dava Konusu Edilen Yıllık İzin Talebi Sonrası İş İlişkisinin Feshi Halinde Diğer İşçilik Alacaklarına Yönelik Açılan Dava ile Birleşen İlk Dava Sonucunda Yıllık İzin Talebinin Reddinin Anayasa ve Usul Ekonomisi Açısından Değerlendirilmesi”, **LEGAL İHSGHD**, 12(48), 2015, s. 121-122.

ve gerçek manada dinlenebilmesi için de söz konusu dinlenmenin ücretli bir şekilde olması öngörülmüştür. Bu da yıllık izne sosyal düşüncenin hâkim olduğunun bir göstergesidir³⁰⁸.

Yıllık iznin ücretli olması ile ulaşılmak istenen amaç, işçinin beden ve ruhen tam bir dinlenme imkânına sahip olmasını sağlamaktır. Aksi durumda ücretini kaybetmeyi göze alamayan işçi dinlenme hakkından vazgeçerek çalışmaya devam edecek veya yıllık izin süresinde başka bir işte çalışma gereği duyacaktır. Bunu engellemek için kanun koyucu ücretli yıllık izin hakkının kullandırılmasını bir zorunluluk haline getirmiş ve emredici hükümlerle düzenlemiştir³⁰⁹.

Yıllık ücretli izin hakkının doğması Kanunda bazı koşullara tabi tutulmuştur. İşK. m. 53'te, yıllık izne sahip olmak için temel şart olarak "bir yıllık çalışma süresi" öngörülmüştür. "Hizmet süresi" olarak tabir edilen ve öğreti tarafından "bekleme süresi" olarak ifade edilen bu sürenin başlangıcı işçinin işe başladığı gündür³¹⁰. Buna göre işçinin yıllık izne hak kazanabilmesi için, işyerinde işe başladığı günden itibaren deneme süresini de kapsayacak şekilde "en az bir yıl" çalışmış olması gerekir. Yıllık izne hak kazanılabilmesi için diğer bir koşul ise en az bir yıllık çalışma süresinin kural olarak aynı işverenin aynı ya da değişik işyerlerinde geçirilmiş olmasıdır. Burada önemli olan aynı işverenin işyerinde çalışılmasıdır. Bu nedenle işverenin İşK. kapsamına girmeyen işyerinde çalışılan süreler de bir yıllık sürenin hesabında dikkate alınacaktır³¹¹. Farklı işverenlerin işyerlerinde geçen sürelerin birleştirilerek işçinin yıllık ücretli izninden yararlanması ise mümkün değildir.

Yıllık izin hakkının doğumu için bir diğer koşul ise işin mevsimlik işlerden ve kampanya işlerinden olmamasıdır. Bu tür çalışmalarda çalışılan süre niteliği gereği bir yıldan az olacağından, yani yıl boyunca sürekli bir çalışma durumu olmadığından, yasa koyucu bu işlerde yıllık ücretli izin hakkına gerek duymamıştır³¹². Mevsimlik işlerde yıllık izin konusunda üzerinde durulması gereken durum ise Yargıtay kararlarında on bir ayı aşan çalışmalarda yıllık izne hak kazanıldığının kabulüdür. Fakat buradaki yıllık izin kanundan kaynaklanmamakta, Yargıtay içtihatlarıyla kabul edilmektedir. Bu nedenle söz konusu durumlarda işçi yıllık izne hak kazanacak ancak kazandığı yıllık iznin kullandırılmaması halinde işverene idari para cezası yaptırımını uygulanamayacaktır. Bu durum idari para cezalarında kanunilik ilkesinin gereğidir.

³⁰⁸ Demircioğlu vd., s. 140.

³⁰⁹ Aydemir, **İdari Para Cezaları**, s. 86.

³¹⁰ Nurşen Caniklioğlu, "İşçinin Yıllık Ücretli İzin Talep Hakkı ve İzinin Kullandırılmamasının Sonuçları", H. Fehim Üçışık (Ed.), **Prof. Dr. Nuri Çelik'e Armağan**, Cilt 2, İstanbul: Beta Yayınları, 2001, s. 1151; Sümer, **İş Hukuku**, s. 163; Mollamahmutoğlu vd., s. 378.

³¹¹ Süzek, s. 821.

³¹² Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 402.

2. 3. 11. 2. Yıllık Ücretli İzin Hükümlerine Aykırılık Halleri

2. 3. 11. 2. 1. İznin Yasal Esaslara Aykırı Olarak Bölünmesi

Yıllık ücretli izin ile amaçlanan işçinin diğer tatillere nazaran daha uzun olan bir tatil ile yılın yorgunluğundan kurtulmasıdır. Bu amaca ulaşılabilmesi için İşK. m. 56'da Kanunda öngörülen yıllık ücretli izin sürelerinin³¹³ işveren tarafından bölünemeyeceği ve yıllık ücretli iznin sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu düzenlenmiştir. Fakat aynı maddede yıllık iznin kullanımı ile alakalı esneklik getirilmiş ve bazı hallerde yıllık ücretli iznin bölünerek kullanılabilmesi hüküm altına alınmıştır³¹⁴. Buna göre “ tarafların anlaşması” ve “bir bölümü on günden aşağı olmamak üzere” yıllık ücretli iznin bölünerek kullanılabilmesi mümkündür. Ancak her halde yıllık iznin bir bölümünün on günden az olmaması gerekmektedir. Ayrıca yıllık iznin on günden az olmayacak şekilde bölünmesi halinde de kalan iznin ne zaman ve ne şekilde kullanılacağı somut bir şekilde planlanmalı ve buna ilişkin somut adımlar atılmalıdır.

Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık nedeniyle verilen idari para cezasına karşı gidilen başvuru yolunda sulh ceza hâkimliği bu durumu vurgulamış ve planlamanın tek başına yeterli olmadığını, planlamanın hayata geçirilmesine yönelik somut adımların atılması gerektiğini ifade etmiştir. Karara konu olayda, iş müfettişlerince yapılan inceleme sonucunda yıllık iznin kullanılmasına ilişkin aykırılıklar tespit edilmiş, başvuru işverene bu aykırılıkları düzeltmesi için süre verilmiştir. Bu süre zarfında işveren yıllık iznin kullanılmasına ilişkin bir planlama yapmış ancak yapılan planda işçilerin izinlerini nasıl kullanacağına ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir. İzinlerin kullanılmasına ilişkin somut adımlar atılmadığı gibi iş müfettişlerine de bu konuya ilişkin bir program sunulmamıştır. İşverenin kendisine verilen süre içinde daha fazla işçiyi yıllık izne çıkarması mümkünken yalnızca üç işçiye yıllık izin hakkını kullandırması da sulh ceza hâkiminin verdiği kararda etkili olmuştur. Sulh ceza hâkimliği tüm bunları dikkate alarak işverenin kendisine verilen süreye rağmen yıllık ücretli izin hükümlerine aykırı hareket ettiğini, aykırılığın giderilmesine ilişkin somut adımlar atmadığını gerekçe göstermiş ve idari para cezasının iptaline yönelik yapılan başvuruyu reddetmiştir³¹⁵.

³¹³ İşK.'nin 53. maddesi izin sürelerini düzenlemektedir. Kanun koyucu asgari izin sürelerini belirlerken işçinin hizmet süresini ve yaşını göz önüne alarak düzenleme yapmıştır. “İşçilere verilecek yıllık ücretli izin süresi, hizmet süresi; a) Bir yıldan beş yıla kadar (beş yıl dahil) olanlara on dört günden, b) Beş yıldan fazla on beş yıldan az olanlara yirmi günden, c) On beş yıl (dahil) ve daha fazla olanlara yirmi altı günden az olamaz. Yer altı işlerinde çalışan işçilerin yıllık ücretli izin süreleri dörder gün arttırılarak uygulanır. Ancak on sekiz ve daha küçük yaştaki işçilerle elli ve daha yukarı yaştaki işçilere verilecek yıllık ücretli izin süresi yirmi günden az olamaz. Yıllık izin süreleri iş sözleşmeleri ve toplu iş sözleşmeleri ile artırılabilir.”

³¹⁴ Koç, s. 187.

³¹⁵ “İşyerinde çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin işveren kuruluş tarafından tutulan yıllık izin belgeleri aracılığıyla kayıt altına alındığı, kullanılan bu izinlerin elektronik ortamda muhafaza altına alındığı, işçilerin yıllık ücretli izinlerini bir bölümünü 10 günden az olacak şekilde parçalı olarak kullandıkları, işçilerin yıllık izin sürelerine denk gelen hafta tatili ve genel tatil günlerinin izin sürelerine eklendiği, işçilerin yıllık ücretli izne çıkmadan önce izin ücretlerinin peşin ya da avans olarak işçilere banka

İzin kanundaki düzenlemeye uygun olmayan bir şekilde bölünmesi halinde aykırılık söz konusu olacak ve idari para cezası gündeme gelecektir. Yıllık ücretli iznin bölünmesine ilişkin kurallara aykırılık halinde, “işveren veya işveren vekili bu durumdaki her işçi için” idari para cezası yaptırımıyla karşılaşacaktır. Söz konusu tutar 2021 yılı için 555 TL’dir.

2. 3. 11. 2. 2. Yıllık İzin Ücretinin Kanuna Aykırı Olarak veya Eksik Ödenmesi

İş Kanunu m. 57’ye göre yıllık izin ücretinin izne başlamadan önce işçiye peşin veya avans olarak verilmesi gerekmektedir. Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği³¹⁶ [YÜİY] m. 21’de de işverenin izin ücreti yanında, “ödenmesi bu döneme rastlayan diğer ücret ve ücret niteliğindeki haklarını izine başlamadan önce peşin olarak vermek veya avans olarak ödemek” zorunda olduğu belirtilmiştir. İşverenin yılın herhangi bir döneminde ücretli veya ücretsiz izin şeklinde verdiği izinler yıllık izin süresinden düşülemez. Yıllık izin günlerine rastlayan “ulusal bayram, hafta tatili ve genel tatil günleri” izin süresinden sayılmayacaktır. İşK.’de işçiye verilebilecek en az yıllık ücretli izin süreleri belirlenmiştir. İş sözleşmesi veya TİS ile daha uzun bir süre belirlenebilir. Bu durumda yıllık iznin ücreti de sözleşmede belirlenen süre dikkate alınarak hesaplanacaktır. Aksi halde yıllık izin ücretinin tam olarak ödendiği söylenemez³¹⁷.

Yıllık izin ücreti tam olarak hesaplanmalı ve işçiye ödenmelidir. Kanun yıllık izin ücretinin nasıl hesaplanacağını da hüküm altına almıştır. Buna göre yıllık izin ücreti, işçinin temel ücreti üzerinden bir günlük ücret miktarı bulunarak hesaplanır. Maktu aylıkla çalışan işçilerin günlük ücreti aylık ücretin otuza bölünmesi şeklinde bulunur. Belirli olmayan süre ve tutar üzerinden ücret alan işçilerin yıllık izin ücreti ise İşK. m. 57/3 ve m. 57/4 hükmüne göre belirlenecektir.

Günlük, haftalık veya aylık olarak belirli bir ücrete dayanmayıp da akort, komisyon ücreti, kâra katılma ve yüzde usulü ücret gibi belirli olmayan süre ve tutar üzerinden ücret alan işçinin izin süresi için verilecek ücret, son bir yıllık süre içinde kazandığı ücretin fiili olarak çalıştığı günlere bölünmesi suretiyle bulunacak ortalama üzerinden hesaplanır. Ancak, son bir yıl içinde işçi ücretine zam yapıldığı takdirde, izin ücreti işçinin izine çıktığı ayın başı ile zammın

aracılığıyla ödenmediği, işyerinde işçilerin yıllık ücretli izinlerini kullanma zamanları ile sürelerini belirlemek üzere yıllık izin kurulu yerine geçen bir birimin bulunmadığı, sunulan yıllık ücretli izin kayıtlarının incelenmesinde 28 işçinin bakiye yıllık ücretli izin günlerinin bulunduğu tespit edildiği, bu eksik hususlar için verilen süre içerisinde de işverence kullanılmamış olan yıllık ücretli izinlerin kullandırılmasına ilişkin bir planlama yapıldığı ancak kalan yıllık ücretli izinlerin nasıl kullandırılacağına ilişkin somut adımların atılmadığı, müfettişlere böyle bir programın sunulmadığı, tek başına planlamanın yapılmış olmasının tek başına yıllık ücretli izin kullandırılacağı anlamına gelmediği, zira nasıl gerçekleştirileceği hususunda somut delillerin sunulmadığı, işverenin kendisine verilen süre içinde daha çok işçiye izne çıkarabilecekken sadece üç işçiye yıllık ücretli izne çıkartarak bu konudaki iradesini de ortaya koyduğu, bu nedenle de 4857 sayılı yasanın 53. maddesine aykırı olan bu durum sebebiyle aynı yasanın 103. maddesi uyarınca... yapılan işlem ve idari para cezasına dair tutanak ve kararların mevcut durumu usul ve yasaya uygun olduğu kanaatine varıldığından itirazın reddine ...” Karşıyaka 1. Sulh Ceza Hâkimliği, K.T. 29.12.2017.

³¹⁶ Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği, RG, 25391, 03 Mart 2004.

³¹⁷ Tunçomağ ve Centel, s. 182-183.

yapıldığı tarih arasında alınan ücretin aynı süre içinde çalışılan günlere bölünmesi suretiyle hesaplanır.

İşçi, İş Kanunu'ndaki şartlara uygun olarak yıllık ücretli izne hak kazanmış ve bu izni kullanıyorsa yıllık izin ücretinin Kanunda öngörülen şekilde ödenmesi gerekir. İşK. m. 103'e göre yıllık ücretli iznin, İşK. m. 57/3 ve m. 57/4'te belirtilen usule aykırı olacak şekilde ödenmesi veya eksik ödenmesi durumunda işveren veya işveren vekili idari para cezası yaptırımıyla karşılaşacaktır. Söz konusu idari para cezası miktarı 2021 yılı için 555 TL'dir.

2. 3. 11. 2. 3. İş Sözleşmesinin Sona Ermesi Halinde Yıllık Ücretli İznin Ödenmemesi

İşçi çalıştığı süre boyunca yıllık ücretli izin hakkından feragat edip buna ilişkin ücreti talep edemez. Ancak iş sözleşmesinin sona ermesi halinde izin hakkının kullanılma imkânı kalmadığından izin süresine ait ücret işçiye ödenmelidir³¹⁸. Yıllık izin ücretinin ödenmesi için sözleşmenin kimin tarafından feshedildiği, feshin haklı veya haksız olması gibi hususlar da önem taşımamaktadır³¹⁹. Her halde işveren yıllık izne ait ücreti ödemekle yükümlüdür.

İş Kanunu m. 59'a göre iş sözleşmesi devam ederken kullanılmayan önceki yıllara ait izin süreleri ile sözleşme sona erdiği için artık kullanılamayan izin sürelerinin karşılığı olan alacaklar işçinin "sözleşmesinin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden" hesaplanır. Kanun bu düzenlemeyle işçinin hak kazandığı ama sözleşmesinin sona ermesi nedeniyle kullanamadığı yıllık ücretli izin hakkını korumuş ve bu durumda izne ait ücretin işçiye ödenmesi gerektiğini hüküm altına almıştır³²⁰.

İşveren sözleşmenin feshi halinde yıllık izin ücretini ödemekten kaçınırsa aykırılık gündeme gelecek ve işveren veya işveren vekili idari para cezası yaptırımıyla karşılaşacaktır. İşK. m. 103 gereği bu durumdaki her işçi için ayrı ayrı idari para cezası yaptırımı uygulanacaktır. 2021 yılı için uygulanacak idari para cezası miktarı 555 TL'dir.

2. 3. 11. 2. 4. Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği Hükümlerine Aykırılık

Yıllık ücretli izne ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla YÜİY çıkarılmıştır. Yıllık ücretli izinlerin hangi dönemlerde kullanılacağı, yıllık izin süresinin tespiti, yıllık izin isteğinin zamanı, izin süresinin tespiti, toplu izin, yıllık iznin yararlı olması için alınması gereken tedbirler ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli bu yönetmelikte hüküm altına alınmıştır.

Yönetmeliğe aykırılık teşkil eden her durumda idari para cezası öngörülmemiştir. Bu nedenle uygulamaya yönelik tavsiye niteliğindeki hükümlere veya izin kaydı tutmak, izne gidecek

³¹⁸ Caniklioğlu, s. 1164; Ekmekçi ve Yiğit, s. 402.

³¹⁹ Süzek, s. 832.

³²⁰ Mollamahmutoğlu vd., s. 386.

işçileri ilan etmek, izin kurulu oluşturmak gibi hükümlere aykırılık halinde idari para cezası uygulanmayacaktır³²¹. İşK. m. 103'te Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak “izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için” idari para cezası yaptırımını öngörülmüştür. Dolayısıyla yalnızca bu fiillerin gerçekleştirilmesi halinde idari para cezası yaptırımını uygulanacaktır. Yıllık ücretli izin konusunda üzerinde durulması gereken durumlardan biri de özellikle sonraki yıllarda biriktirerek kullanma düşüncesi ile işçinin yıllık iznini kullanmak istememesi ve işverenin de işçiye yıllık iznini resen kullandırmamasıdır. Bu durumda işverenin işçinin hak ettiği yıllık izni kullandırmaması sebebiyle idari para cezası yaptırımıyla karşılaşması gündeme gelebilecektir. YÜİY hükümlerine aykırılık sonucunda, 2021 yılı için uygulanacak idari para cezası miktarı 555 TL'dir.

2. 4. İşin Düzenlenmesine İlişkin Hükümlere Aykırılık

2. 4. 1. Çalışma Süresi

Geçmişten günümüze çalışma hayatında ekonomik ve teknik anlamda pek çok değişim ve gelişim yaşanmıştır. İşletmelerin bu değişimlere uyum sağlayabilmesi için çalışma sürelerinde düzenlemeler yapma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu nedenle İşK.'de taraf iradelerini önemsemeyen katı düzenlemeler yerine esnek istihdam türlerine ve esnek çalışma sürelerine yer verilmiştir³²².

Çalışma süresi işçinin iş görme borcunu yerine getirebilmek için işverene ayırdığı zaman, işverenin emir ve talimatları altında geçirdiği ve kendini işverenin emrine amade olarak bulundurmak zorunda olduğu süre olarak ifade edilebilir³²³. Yargıtay ise vermiş olduğu bir kararında çalışma süresi kavramını “işçinin iş akdi uyarınca mükellef bulunduğu işi ifa için işverenin emrine girdiği andan çıktığı ana kadar devam eden süre” olarak tanımlamıştır³²⁴.

İşveren çalışma süresini kanun hükümlerine, iş sözleşmesi ve varsa TİS düzenlemelerine aykırı olmamak koşuluyla, yönetim hakkı çerçevesinde kendisi tespit edebilir ve düzenleyebilir³²⁵. Bunun sebebi ise hem işçinin çalışma gücünü hem de işyerinin çalışma ihtiyacını en iyi bilen kişinin işveren olmasıdır. Ancak kanun koyucu bu belirlemeyi yalnızca işverenin insafına bırakmamış, işçinin maddi ve manevi varlığını, aile yaşamını ve sosyal ilişkilerini korumak için çalışma sürelerinin azami ne kadar olabileceğini, nasıl tespit edileceğini ve uygulanacağını emredici kurallarla belirlemiştir³²⁶. Çünkü tek geçim kaynağı emeğinin karşılığı olarak aldığı ücret

³²¹ Aydemir, **Cezai Sorumluluk**, s. 99.

³²² Çelik vd., s. 532; Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 364; Münir Ekonomi, **Türk İş Hukukunda Esnekleşme Gereği, Çalışma Hayatında Esneklik**, Yaşar Eğitim Kültür Vakfı Yayını, İzmir, 1993, s. 515 vd.

³²³ Akyiğit, **İş Kanunu Şerhi**, s. 1381; Demircioğlu vd., s. 127; Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 365.

³²⁴ YHGK. E: 1970/501, K: 1970/600. T: 21.10.1970.

³²⁵ Mollamahmutoğlu vd., s. 341; Demircioğlu vd., s. 127; Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 365.

³²⁶ Ali Cengiz Köseoğlu ve Sibel Kabul, “Türk İş Hukuku’nda Çalışma Süreleri”, Süleyman Başterzi (Ed.), **Prof. Dr. Sarper Süzek’e Armağan I**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2011, s. 970; Centel, **Bireysel İş Hukuku**, s. 226; Narmanlıoğlu, s. 611.

olan işçinin uzun saatler boyunca çalışması halinde kendisine, ailesine, sosyal yaşamına ve dinlenmesine zaman ayırması mümkün olmayacak bu da insan onuruna yaraşır bir hayat sürmesine engel olacaktır. Aynı zamanda iş sürelerinin sınırlandırılması iş sağlığı ve iş güvenliğinin sağlanması ve işçinin korunması açısından da önem teşkil eder³²⁷. Bu nedenle yasa koyucu işçinin yaşam hakkını, çalışma ve dinlenme hakkını, maddi ve manevi varlığını geliştirme hakkını dikkate alarak düzenlemeler yapmış ve işçiyi korumuştur. Bir taraftan da işverenin rekabet ortamındaki çıkarlarını göz önüne alarak çalışma süreleri ile ilgili esnek düzenlemeler yapmış ve işverene, yönetim hakkı çerçevesinde bu süreleri belirleme yetkisi vermiştir. Böylece işçi ve işveren arasında bir denge kurulmuş olacaktır.

İş Kanunu'nda gün, ay, yıl gibi kavramlar değil hafta kavramı kullanılmış ve haftalık çalışma esası benimsenmiştir. Bu nedenle genel olarak çalışma süresi denildiğinde haftalık çalışma süresi anlaşılmalıdır. İşK. m. 63'e göre çalışma süresi haftada en çok kırk beş saattir ve bu süre çalışılan günlere eşit olarak dağıtılmalıdır. Ancak Kanundaki düzenleme ile tarafların anlaşması şartıyla bu durumun aksinin kararlaştırılması mümkün kılınmıştır. Buna göre taraflar aralarında anlaşarak çalışma sürelerinin günlere farklı sürelerle dağıtılmasına karar verebilir. Bu durumda dikkat edilmesi gereken ise günlük çalışma süresinin on bir saati aşmamasıdır. Ayrıca Kanun gereği "iki aylık süre içinde işçinin haftalık ortalama çalışma süresi, normal haftalık çalışma süresini aşamaz." Denkleştirme süresinin "toplu iş sözleşmeleri ile dört aya kadar" artırılması mümkündür. Turizm sektöründe ise "dört aylık süre içinde işçinin haftalık ortalama çalışma süresi, normal haftalık çalışma süresini" aşamayacak olup "denkleştirme süresi toplu iş sözleşmeleri ile altı aya kadar" artırılabilir³²⁸.

Çalışma süresi sınırları, işyerine değil işçinin şahsına ilişkin bir kavramdır. Bu nedenle işyerinde tam gün esasına dayalı bir çalışma yapılması mümkündür. Önemli olan işçinin günlük ve haftalık azami sınırlara uygun olarak çalıştırılmasıdır. İşyerinin kaç saat faaliyette bulunduğu önem teşkil etmez. Çalışma sürelerinin işçinin şahsıyla alakalı bir durum olmasının diğer bir sonucu da işçilerin aynı veya değişik işverenlerce birden fazla işyerinde çalıştırılmasında ortaya çıkar. Bu durumda da işçilerin çalışma süreleri birlikte hesaplanmalı ve toplam süre kanuni çalışma süresini aşmamalıdır. Aksi durum sınırlamaların işçinin şahsına ilişkin olması kuralına aykırılık oluşturacaktır³²⁹.

İş Kanunu'na İlişkin Çalışma Süreleri Yönetmeliği³³⁰ m. 3'e göre çalışma süresi "işçinin çalıştırıldığı işte geçirdiği süredir." Bu ifadeden yola çıkarak denilebilir ki işçinin yalnızca fiilen çalıştığı süre değil işverenin emir ve talimatı altında ve ifaya hazır olmakla birlikte fiilen

³²⁷ Eyrenci vd., s. 269-270; İbrahim Subaşı, "Çalışma Sürelerinin Hukuki Durumu", **Hukuk Dünyası Dergisi**, 15(1), İstanbul, 2005, (Çalışma Süreleri), s. 42.

³²⁸ Süzek, s. 770.

³²⁹ Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 369; Mollamahmutoğlu vd., s. 343.

³³⁰ İş Kanunu'na İlişkin Çalışma Süreleri Yönetmeliği, RG, 25425, 06 Nisan 2004.

çalışmaksızın geçirdiği süreler de çalışma süresi olarak kabul edilmektedir³³¹. İş Kanunu'ndaki düzenlemelerden ve ilgili yönetmelikten de anlaşılacağı üzere çalışma süresi kavramının fiili çalışma süresi ve farazi çalışma süresi olmak üzere iki farklı kavramın birleşmesinden oluştuğunu söylemek mümkündür.

Fiili çalışma süresi, işçinin iş görme borcu kapsamında işte geçirdiği süreyi ifade eder. Fiili çalışma süresi giyinme, soyunma, ara dinlenmeler haricinde kalan ve işin başlamasından sona ermesine kadar geçen zamandır³³². İşK. m. 63 ile ifade edilen çalışma süresi kavramından, fiili çalışma süresi anlaşılmalıdır. İşçi bu süre zarfında taahhüt ettiği işi yerine getirmekle beraber fiili çalışma süresi işçinin kesintisiz çalıştığı süre anlamı taşımaz. İşçinin çalışması sırasındaki normal boşluklar fiili çalışmayı etkilemeyecektir³³³.

Kanun, bazı işlerde fiilen iş görülmediği halde toplumsal sebeplerle ya da işin niteliği gereği birtakım süreleri de işçilerin günlük çalıştığı süreler içine dâhil etmiş ve bu sürelerin çalışma süresinden sayılacağını ifade etmiştir. Farazi çalışma süresi genel kuralın istisnasıdır ve ancak sayılan bazı durumlarda çalışma süresinden sayılmaktadır³³⁴. Farazi çalışma süresi, işçinin işyerinde bulunduğu ancak işin niteliği, teknik veya sosyal nedenlerle ya da asıl işi beklemek gibi fiilen çalışmaksızın geçirdiği sürelerin çalışma süresinden sayıldığı hallerdir³³⁵. Özetle farazi çalışma süresi işçinin fiilen çalışmadan geçirdiği halde çalışma süresinden sayılan süreler olarak tanımlanabilir. İşçinin günlük elbisesini değiştirip iş elbisesini giymesi, maden işyerlerinde galeriye inmesi, işveren tarafından işyeri dışında çalışmak için gönderildiği yere gitmesi için geçirilen süreler farazi çalışma sürelerine örnek olarak verilebilir. İşK. m. 66'da hangi sürelerin farazi çalışma süresi olduğu belirtilmiş ve bu sürelerin günlük çalışma süresinden sayılacağı ifade edilmiştir³³⁶.

³³¹ Eyrenci vd., s. 267; Narmanlıoğlu, s. 620; Ekin, "Fazla Çalışma", s. 338.

³³² Mollamahmutoğlu vd., s. 341.

³³³ Fatma Elif İnci, **İş Hukukunda Çalışma Süreleri** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Yeditepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2019, s. 6.

³³⁴ Eyrenci vd., s. 268; Mollamahmutoğlu vd., s. 342.

³³⁵ Hatice Karacan Çetin, **4857 Sayılı İş Kanunu'na Göre Fazla Çalışma**, 6. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019, s. 31.

³³⁶ İşK. m. 66; "Aşağıdaki süreler işçinin günlük çalışma sürelerinden sayılır: a) Madenlerde, taşocaklarında yahut her ne şekilde olursa olsun yeraltında veya su altında çalışılacak işlerde işçilerin kuyulara, dehlizlere veya asıl çalışma yerlerine inmeleri veya girmeleri ve bu yerlerden çıkmaları için gereken süreler. b) İşçilerin işveren tarafından işyerlerinden başka bir yerde çalıştırılmak üzere gönderilmeleri halinde yolda geçen süreler. c) İşçinin işinde ve her an iş görmeye hazır bir halde bulunmakla beraber çalıştırılmaksızın ve çıkacak işi bekleyerek boş geçirdiği süreler. d) İşçinin işveren tarafından başka bir yere gönderilmesi veya işveren evinde veya bürosunda yahut işverenle ilgili herhangi bir yerde meşgul edilmesi suretiyle asıl işini yapmaksızın geçirdiği süreler. e) Çocuk emziren kadın işçilerin çocuklarına süt vermeleri için belirtilecek süreler. f) Demiryolları, karayolları ve köprülerin yapılması, korunması ya da onarım ve tadili gibi, işçilerin yerleşim yerlerinden uzak bir mesafede bulunan işyerlerine hep birlikte getirilip götürülmeleri gereken her türlü işlerde bunların toplu ve düzenli bir şekilde götürülüp getirilmeleri esnasında geçen süreler. İşin niteliğinden doğmayıp da işveren tarafından sırf sosyal yardım amacıyla işyerine götürülüp getirilme esnasında araçlarda geçen süre çalışma süresinden sayılmaz."

İş Kanunu çalışma sürelerinin işçi ve işveren bakımından önemini dikkate alarak bu konuyu emredici hükümlerle düzenlemiş aynı zamanda işçiyi korumak adına, söz konusu hükümlere uyulmamasını yaptırıma tabi kılmıştır. Kanuna göre “kırk beş saatlik çalışma süresi” haftanın çalışma günlerine eşit olarak bölünmelidir. Bu hükme uyulmaması halinde aykırılık gündeme gelecektir. Tarafların anlaşması halinde çalışma süresinin günlere farklı şekilde dağıtılması da mümkündür. Ancak bu durumda da günlük çalışma süresi on bir saati aşacak şekilde uygulanırsa aykırılık söz konusu olacaktır³³⁷. Bu kapsamda İşK. m. 104 gereği Kanundaki çalışma sürelerine ve “İş Kanunu’na İlişkin Çalışma Süreleri Yönetmeliği” hükümlerine aykırı olarak işçilerini çalıştıran “işveren veya işveren vekiline” idari para cezası yaptırımını uygulanacaktır. Bu idari para cezası miktarı 2021 yılı için 3.064 TL’dir.

2. 4. 2. Telif Çalışması

Çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi çerçevesinde İşK.’de yer alan düzenlemelerden biri telif çalışmasıdır. Telif, kelime anlamı olarak “zararı karşılama, eksikliği giderme³³⁸”; telif çalışması ise Kanunda sayılan sebeplerle ifa edilemeyen edimin daha sonra yerine getirilmesi şeklinde ifade edilebilir. Telif çalışması, işçinin zorlayıcı neden gibi nedenlerle çalışamaması sonucu kaybedilen çalışma sürelerinin belirli bir zaman diliminde normal iş sürelerinin üzerinde çalışılarak telif edilmesine imkân veren esnek bir çalışma modelidir³³⁹. Telif çalışması İşK. m. 64’te düzenlenmiştir.

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 dört ay içinde çalışılmayan süreler için telif çalışması yaptırabilir³⁴⁰.

³³⁷ Sulh ceza hâkimliği konuya ilişkin bir kararında iş devam imza föyleri, işçilerin beyanları ile işveren açıklamalarını birlikte değerlendirmiş, İşK. m. 63/2’de belirtilen günlük on bir saatlik azami çalışma süresinin aşıldığını ve bu yönüyle idari para cezasına konu aykırılığın gerçekleştiğini ifade ederek idari para cezasının iptali talebiyle yapılan başvuruyu reddetmiştir. “Dosya içeriği, mübrez teftiş raporu ve eki evrak, işçilerin çalışma saatlerine ilişkin iş devam imza föyleri, tutanaklar, işçi beyanları ve işveren açıklamaları birlikte değerlendirildiğinde 4857 sayılı İş Kanunu’nun 63/2. maddesinde belirtilen günlük on bir saat azami çalışma süresinin aşıldığı görülmüştür. ...ayrıca işçilerin fazla çalışmalara ilişkin denkleştirme yapılmasının şartları olduğu ve bu şartlara riayet edilmediği, hem denkleştirmenin hangi tarihte başlayıp hangi tarihte biteceğine ilişkin sınırlı süreli tarih aralığının işveren tarafından işçilere bildirilmediği ve onayını almadığı, hem de her hal ve şart altında aşılamayacak olan günlük çalışma saati olan on bir saatin aşıldığı, ...idari para cezasına mahsus ihlalin bu yönlerle gerçekleşmiş olduğu...” Söke Sulh Ceza Hakimliği, K.T. 25.04.2020.

³³⁸ Yılmaz, s. 745.

³³⁹ Mollamahmutoğlu vd., s. 363.

³⁴⁰ 25.03.2020 tarihli ve 7226 sayılı Kanunun 43. maddesi ile 4857 sayılı İş Kanunu’nda yapılan değişiklikler daha önce iki ay olarak düzenlenen süre dört aya çıkarılmış maddenin devamında da Cumhurbaşkanı’nın bu süreyi iki katına kadar arttırmaya yetkili olduğu hükmü eklenmiştir.

Telafi çalışması sayesinde, bir yandan işletmelerin üretim ve verimlilik gereklerine göre iş gücünün en iyi şekilde kullanılması ve değerlendirilmesi sağlanırken diğer yandan, işçiye, bazı ihtiyaçlarını gidermesi için bunu daha sonra telafi etmek üzere süre verilmekte ve böylece çalışma süreleriyle kişisel ihtiyaçlar arasında bir denge sağlanmaktadır³⁴¹. Telafi çalışmasıyla iş gücü kaybı azaltılarak işçinin izin ihtiyacı da karşılanmaktadır³⁴².

Telafi çalışmasında çalışılmayan süreler için telafi çalışmasının yaptırılıp yaptırılmayacağı işverenin takdirindedir. Telafi çalışması için kural olarak işçinin rızası aranmaz. Kanunda işçinin talebiyle kendisine izin verilmesi halleri ayrık olmak üzere işçinin rızasından bahsedilmemiştir³⁴³.

Telafi çalışması; bazı durumlarda işverene yasal çalışma sürelerinin üzerinde, fazla çalışma niteliği taşımayan çalışma süreleri gerçekleştirme olanağı verir³⁴⁴. Telafi çalışması haftalık çalışma süresini aşan bir çalışma olmakla birlikte, daha önce belli nedenlerle eksik yapılan çalışmayı tamamlama, telafi etme amacı taşıdığından fazla çalışma sayılmamaktadır³⁴⁵.

Telafi çalışmasının koşulları Kanunda düzenlenmiştir. Buna göre telafi çalışması için zorunlu nedenlerin varlığı aranmaktadır. Ancak “zorunlu nedenlerle işin durması” ile ifade edilen “zorunlu neden”, salt “zorlayıcı (mücbir) sebep” olarak anlaşılmamalıdır. Zorlayıcı bir sebep önceden öngörülemeyen ve kaçınılmayan, kusurdan uzak, tarafların dışından gelen doğal afetler veya yasama ve yürütme organı kararları gibi nedenlerle işyerinde faaliyetin durması halinde işveren telafi çalışması uygulayabilir³⁴⁶. Ancak sayılanlar dışında zorunlu nedenlerle normal çalışma sürelerinin önemli ölçüde altında çalışılması veya tamamen tatil durumunda da telafi çalışması yaptırılabilir³⁴⁷.

Telafi çalışmalarının “günlük en çok çalışma süresini aşmamak koşulu ile günde üç saatten fazla” olamayacağı ve “tatil günlerinde telafi çalışması” yaptırılmayacağı İşK.’de düzenlenmiştir. Kanunda tatil gününün kanuni tatil günü mü akdi tatil günü mü olduğu belirtilmediğinden, akdi tatil günlerinde de telafi çalışması yapılamaz. Yargıtay da tatil olan cumartesi günü telafi çalışması yapılamayacağına hükmetmiştir³⁴⁸.

³⁴¹ Münir Ekonomi, “Telafi Çalışması”, **Legal- İHSGHD**, (4), 2004, s. 1249; Öner Eyrenci, “4857 Sayılı İş Kanunu’nda Telafi Çalışmaları”, **DEÜHFD**, 9(Özel Sayı), 2007, (Telafi Çalışması), s. 31.

³⁴² Köseoğlu ve Kabul, s. 991; Ömer Ekmekçi, “4857 sayılı İş Kanunu’nda Telafi Çalışması Kavramı, Koşulları ve Hükümleri”, **Çimento İşveren Dergisi**, 19(6), 2005, (Telafi Çalışması), s. 30.

³⁴³ Şakar, s. 109.

³⁴⁴ Sezgi Öktem Songu ve Erhan Birben; “Çalışılmayan Cumartesi Günü Telafi Çalışması Yaptırılması Mümkün müdür?”, **DEÜHFD**, 9 (Özel Sayı), 2007, s. 277.

³⁴⁵ Süzek, s. 783.

³⁴⁶ Eyrenci, s. 33.

³⁴⁷ Telafi çalışması Kanunda sayılmayan nedenlerle işin tatil edilmesi hallerinde de mümkündür. Ancak kanunda yer almayan ve işverenden kaynaklanan bir nedenle işin tatil edilmesi halinde; işin tatil edilme sebebi en azından Kanunda belirtilen sebeplere benzer nitelikte olmalıdır. Köseoğlu ve Kabul, s. 992.

³⁴⁸ Yerel mahkeme işlerin azalması dolayısıyla işlerin tatil edildiğini işverenin iki aylık süre içerisinde ve cumartesi günü telafi çalışması yapılmasını talep ettiğini, günlük çalışma süresi olan on bir saatin aşılmadığını, davacının da bir kısım işçi ile telafi çalışmasına katılmak istemediğini ve katılmadığını, feshin geçerli nedene dayandığını ifade ederek davanın kabulüne karar vermiştir. Yargıtay 9. HD ise “Dosya içeriğine göre dava konusu işyerinde haftanın beş günü çalışma yapıldığı, cumartesi günü akdi

Kanunda telafi çalışması ile ilgili düzenlemelere yer verilmiş, düzenlemelere uyulmaması halinde yaptırım öngörülmüştür. Buna göre telafi çalışmasının “dört aylık sürenin geçmesinden sonra yaptırılması”, “tatil günlerinde telafi çalışması yaptırılması”, “telafi çalışmalarının günde üç saati aşacak şekilde yaptırılması” veya “telafi çalışmalarının günlük en çok çalışma süresini aşacak şekilde yaptırılması” halinde aykırılık oluşacak ve idari para cezası yaptırımı uygulanabilecektir.

İş Kanunu m. 104 gereği telafi çalışmasına ilişkin hükümlere aykırı davranan “işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için” idari para cezası yaptırımı uygulanacağı belirtilmiştir. 2021 yılı için uygulanacak idari para cezası miktarı 555 TL’dir.

2. 4. 3. Ara Dinlenmesi

Ara dinlenme anayasal bir hak olan dinlenme hakkının ve işçinin korunması gerekliliğinin bir sonucu olarak düzenlenmiştir. İşçilerin yeme, içme, tuvalet gibi zorunlu ihtiyaçlarının giderilmesi ve işçinin sağlığının korunması için günlük çalışmaya belirli bir süre ara verilmesi gerekmektedir. İşçinin zorunlu ihtiyaçlarını karşılaması için çalışma süresinin ortalama bir zamanında verilen ara; ara dinlenme olarak ifade edilmektedir³⁴⁹.

Ara dinlenmenin çalışma süresinin ortalama bir zamanında verilmesi gerekmekte olup işin başlamasından hemen sonra ya da işin bitmesine yakın verilen ara dinlenme Kanunun amacına aykırı olacaktır³⁵⁰. İşçi ara dinlenme süresinde kural olarak serbesttir. Bu süreyi işyerinde ya da işyeri dışında geçirmesi mümkündür.

İşçinin ara dinlenmesinden verimli şekilde yararlanabilmesi önem teşkil eder. Bu nedenle işverenin; olanakları ölçüsünde dinlenme, yeme içme yerleri gibi yerleri hazırlaması uygun olur³⁵¹. Ara dinlenmenin amacı işçinin dinlenmesini ve ihtiyaçlarını karşılaması olduğundan işveren işçiyi ara dinlenme süresinde çalışmaya ya da işyerinde kalmaya zorlayamaz³⁵². Ancak işçinin onayı ile bu sürelerin işyerinde ve çalışılarak geçirilmesi mümkündür. Bu durumda ara dinlenmesi çalışma süresinden sayılacaktır. Ara dinlenme süresinde çalıştırılan işçi yasada öngörülen günlük çalışma süresinden fazla bir çalışma yapmışsa fazla çalışma ücretine hak kazanacaktır.

İşçinin ara dinlenme süresinde işyerinde kalması her halde ara dinlenme hakkının kullanılmadığı ve bu sürenin çalışma süresinden sayılacağı anlamına gelmemektedir. İşçi

tatil, pazar gününün ise hafta tatili olarak kullanıldığı anlaşılmakta olup; cumartesi günü dava konusu işyeri bakımından tatil günü olduğu gibi, telafi çalışması olduğu belirtilen çalışmanın da günde üç saatten fazla yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu durumda davacının çalışmak istememesi yukarıda belirtilen hükümlere uygun düşmektedir. Mevcut olgulara göre feshin haklı veya geçerli nedene dayandığını kabul etmek mümkün görülmediğinden mahkemece davanın kabulü yerine yazılı şekilde reddi hatalı olmuştur.” diyerek yerel mahkemenin kararını bozmuştur. Yargıtay 9.HD, E: 2007/27667, K: 2007/11104, T:17.03.2008.

³⁴⁹ Eyrenci vd., s. 321; Mollamahmutoğlu vd., s. 371; Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 394; Ekin, “Fazla Çalışma”, s. 348-349.

³⁵⁰ Çelik vd., s. 569.

³⁵¹ Tunçomağ ve Centel, s. 170-171.

³⁵² Narmanlıoğlu, 677; Demircioğlu vd., s. 136; Mollamahmutoğlu vd., s. 371.

işyerinden ayrılabilirlik özgürlüğüne sahipse, işverenin emrine amade bir şekilde bulunmuyorsa işyerinde kalsa bile, bu süre ara dinlenme sayılacaktır³⁵³.

İş Kanunu m. 68'e göre ara dinlenme süreleri "günlük çalışma süresinin ortalama bir zamanında o yerin gelenekleri ve işin gereğine göre" ayarlanır. Ara dinlenme süreleri işçilerin çalışma sürelerine göre belirlenir. Buna göre "dört saat veya daha kısa süreli işlerde on beş dakika, dört saatten fazla ve yedi buçuk saate kadar (yedi buçuk saat dahil) süreli işlerde yarım saat, yedi buçuk saatten fazla süreli işlerde bir saat, ara dinlenmesi verilir". Kanunda belirtilen bu süreler verilebilecek ara dinlenmesinin asgari miktarı olup kural olarak bölünmeden kullanılmalıdır. Ara dinlenme sürelerinin "iklim, mevsim, o yerdeki gelenekler ve işin niteliği göz önünde tutularak" sözleşme ile bölünerek kullanılması mümkündür. Ara dinlenmelerin nasıl yapılacağını Kanun ve Yönetmelikteki³⁵⁴ koşullara aykırı olmamak koşuluyla işveren belirler. Bu durum işverenin yönetim hakkının bir gereğidir³⁵⁵. İşçiler ara dinlenme haklarını aynı saatte, değişik saatlerde ya da nöbetleşe olarak kullanabilir.

Ara dinlenme ile ilgili hükümler nispi emredici nitelikte olup sürelerin alt sınırlarını belirlemektedir. Yani işveren tarafından bu sürelerin altında bir ara dinlenme uygulaması yapılamaz. Ancak iş sözleşmesi veya TİS ile daha uzun süreler kararlaştırılabilir³⁵⁶. Daha kısa olarak belirlenen süreler ise işçinin rızası olsa dahi geçersizdir. Ara dinlenmesi hem işçinin hem de işverenin faydasına olan bir uygulamadır. Dinlenen ve ihtiyaçlarını gideren işçi daha sağlıklı olacak; yorgunluk, gerginlik, dikkat dağınıklığı gibi iş gücünü ve verimini düşüren etkenlerden kurtularak çalışmaya devam edecektir. Böylece işçi sağlıklı bir çalışma hayatına kavuşarak yıpranmamış olacak, işveren de kaliteli ve verimli bir üretim imkanına sahip olacaktır³⁵⁷.

Dinlenme hakkının bir gereği olan ve çalışma süresinin ortalama bir zamanında verilmesi gereken ara dinlenmenin verilmemesi halinde idari para cezası yaptırımı söz konusu olacaktır. İşK. m. 104'te ara dinlenmeye ilişkin hükümlere aykırı davranan "işveren veya işveren vekiline" idari para cezası yaptırımı uygulanacağı belirtilmiştir. 2021 yılı için uygulanacak olan idari para cezası miktarı 3.064 TL'dir.

³⁵³ Süzek, s. 808; Başbuğ ve Bodur, s. 172.

³⁵⁴ İş Kanunu'na İlişkin Çalışma Süreleri Yönetmeliği, RG, 25425, 06 Nisan 2004.

³⁵⁵ Ara dinlenme sürelerinin aralıksız olması esastır. Ancak kullanılacağı zamanı belirlemek işverenin yönetim hakkı kapsamındadır. İşçilerin tamamı ara dinlenme hakkını aynı anda kullanabileceği gibi sırayla da kullanabilir. Ara dinlenme süresinin işe geç başlama veya erken bırakma şeklinde kullanılması doğru olmayıp günlük çalışma içinde belli bir zamanda amaca uygun olarak kullanılması gerekmektedir. Yargıtay 22. HD, E:2019/8495, K: 2019/23191, T:12.12.2019.

³⁵⁶ Selin Soydan, "İş Hukukunda Ara Dinlenmesi", **Melikşah Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 4(2), 2015, s. 365 <https://www.jurix.com.tr/article/5371> 12 Mart 2020.

³⁵⁷ Ekmekçi ve Yiğit, s. 369-370.

2. 4. 4. Gece süresi ve Gece Çalışması

2. 4. 4. 1. Genel Olarak

Çalışma kural olarak, günün gündüz döneminde ve normal çalışma saatlerine göre yapılır. Ancak işyerinin üretim ihtiyacının karşılanması gibi işyeri ile alakalı nedenlerle ya da sağlık, güvenlik, ulaşım sektörlerinde olduğu gibi çalışmanın sürekliliğini gerektiren sektörel nedenlerle gece döneminde de çalışma yapılması gerekebilir. Gece çalışması, esasen normal çalışma bağlamında bir çalışma olduğundan genel çalışma sürelerine ilişkin kurallar uygulanır³⁵⁸. Bu nedenle İşK.'de gece çalışması için fazla ücret ödemeye ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Uygulamada ise gece primi, gece zammı şeklinde ödemelerle gece çalışan işçilere fazla ücret ödenmesi durumu ile karşılaşılmaktadır³⁵⁹.

Uyumak ve dinlenmek için insan bünyesinin alışkın olduğu doğal zaman diliminin gece olması, gece çalışmasının daha yorucu olması, gece çalışması durumunda kişinin sosyal iletişiminin azalması gibi nedenlerle kanun koyucu özel düzenlemeler yapmış ve gece çalışmalarına ilişkin hükümlere aykırılık halinde çeşitli yaptırımlar öngörmüştür³⁶⁰.

Gece çalışması gündüz çalışmasına göre işçinin hem psikolojik hem de fiziksel sağlığını zorlamakta, aile yaşamı açısından da işçiyi olumsuz etkilemektedir. Bununla birlikte günümüz koşullarında üretimin devamlılığının sağlanması ve sürekliliğin zorunlu olduğu mesleklerde, bir aksama yaşanmaması için gece çalışması zorunlu hale gelmektedir. Örneğin sağlık, güvenlik, ulaşım hizmetlerinde zorunlu olarak gece çalışması yapılması gerekmektedir. Ayrıca eğlence sektöründe de gece faaliyet gösteren iş yerlerinin fazla olması sebebiyle gece çalışmasına sıkça rastlanmaktadır. Bu nedenle gece çalışmasının yasaklanması ve tümünden çalışma hayatının dışında bırakılması mümkün değildir³⁶¹. Hem gece çalışmasının yapılması hem de bazı özel düzenlemelerle olumsuz yönlerin en aza indirilmesi için koruyucu düzenlemeler yapılmış aykırılıklar halinde de yaptırımlar öngörülerek kural ihlallerinin önüne geçilmeye çalışılmıştır.

2. 4. 4. 2. Gece Çalışma Sürelerine Uymamak ve Postaları Değiştirmemek

Çalışma hayatında gece kavramı İşK. m. 69'da düzenlenmiştir. Buna göre “çalışma hayatında gece en geç saat 20.00'de başlayarak en erken saat 06.00'ya kadar geçen ve her halde en fazla on bir saat süren dönemdir.” Kanunda gece kavramından yola çıkılarak işçinin gece yaptığı çalışma gece çalışması olarak ifade edilmiştir. İlgili Yönetmelikte³⁶² ise gece çalışması “çalışma

³⁵⁸ Mollamahmutoğlu vd., s. 348.

³⁵⁹ Ömer Ekmekçi, “4857 sayılı İş Kanunu'nda Postalar Halinde Çalışma ve Gece Çalışmasına İlişkin Usul ve Esaslar” **Çimento İşveren Dergisi**, 20(1), 2006, (Postalar Halinde Çalışma), s. 55.

³⁶⁰ Eyrenci vd., s. 304.

³⁶¹ Tunçomağ ve Centel, s. 172; Narmanlıoğlu, s. 672.

³⁶² Postalar Halinde İşçi Çalıştırılarak Yürütülen İşlerde Çalışmalara İlişkin Özel Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, [PHİÇY], RG, 25426, 07 Nisan 2004.

süresinin yarısından çoğu gece dönemine rastlayan bir postanın çalışması” olarak tanımlanmıştır. Bu nedenle çalışmanın gece çalışması sayılabilmesi için çalışmanın tamamının gece dönemine rastlayan zaman diliminde yapılması aranmayacak, bir kısmının gece dönemine denk gelmesi yeterli kabul edilecektir.

İş Kanunu m. 69/3’te gece çalışmasının “yedi buçuk saati” geçemeyeceği ifade edilmiştir. Bu nedenle kural olarak gece çalışması günlük yedi buçuk saati geçemez. Ancak maddenin devamında “turizm, özel güvenlik ve sağlık hizmeti yürütülen işlerde” işçinin yazılı onayı alınarak günlük yedi buçuk saatten fazla gece çalışması yapılmasının mümkün olduğu belirtilmiştir. Yedi buçuk saatten fazla gece çalışması yapma durumunun belli işlerle sınırlı olduğu ve ancak işçinin yazılı onayı ile mümkün olabileceği unutulmamalıdır.

Gündüz ve gece ara vermeden sürekli olarak işçi çalıştırılması ihtiyacı, nitelikleri gereği durmaksızın yürütülen işler nedeniyle olabileceği gibi işverenin böyle bir uygulamaya karar vermesi durumunda da söz konusu olabilir³⁶³. İşK. m. 69’a göre “gece ve gündüz işletilen ve nöbetleşe işçi postaları kullanılan işlerde” bir hafta gece çalışan işçi diğer hafta gündüz çalışacaktır. Bu süreler iki hafta şeklinde de uygulanabilir. Ancak postası değiştirilecek, yani gündüz çalışmasından gece çalışmasına ya da gece çalışmasından gündüz çalışmasına geçecek olan işçiye en az on bir saat kesintisiz dinlenme süresi verilmesi zorunludur.

Gece çalışmasını düzenleyen hükümlere aykırılık halinde idari para cezası öngörülmesi çalışma hayatının denetimi ve düzeni açısından önem teşkil eder. Bu sebeple İşK. m. 104 gereği gece çalışmalarına aykırı olarak işçileri “geceleri yedi buçuk saatten fazla çalıştıran” veya “gece ile gündüz postalarını değiştirmeyen” işveren veya işveren vekiline 2021 yılı için 3.064 TL idari para cezası yaptırımını uygulanacaktır.

2. 4. 4. 3. Gece Çalıştırma Yasakları

Kanun koyucu yalnızca çalışma ya da dinlenme saatleriyle ilgili düzenlemeler yapmakla yetinmemiş, gece çalıştırma konusunda bazı yasaklar da öngörmüştür. Bunun nedeni çocuk ve genç işçiler ile kadınların, gece çalışması yönünden özel olarak korunması ihtiyacıdır. Burada gece çalışmasının insan sağlığı ve psikolojisine etkisi dikkate alınarak on sekiz yaşından küçük çocuk ve genç işçilerin; aile ve sosyal çevreden kopmaması, kişiliğin oluşumunun ve gelişiminin olumsuz etkilenmemesi için sanayiye ait işyerlerinde çalışması yasaklanmıştır³⁶⁴.

İş Kanunu’nda kadınların gece işlerinde çalışması yasaklanmamış, yalnızca gece çalıştırılmalarına ilişkin kuralların yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Kanunda sanayiden sayılan işlerde on sekiz yaşını doldurmamış kadın veya erkek işçi çalıştırılması her durumda yasaklanmıştır. Kanun ve PHİÇY ile belirtilen haller dışında “işçilerin gece postalarında

³⁶³ Çelik vd., s. 543.

³⁶⁴ Mollamahmutoğlu vd., s. 349.

7,5 saatten çok çalıştırılmaları” yasaklanmıştır. Kadın çalışanların ise “gece postalarında 7,5 saatten fazla” çalıştırılmayacağı ayrıca hüküm altına alınmıştır³⁶⁵. Bu konuda bir istisna öngörülmüş, “turizm, özel güvenlik ve sağlık hizmeti yürütülen işlerde çalışanın yazılı onayının alınması şartıyla yedi buçuk saatin üzerinde gece çalışması” yaptırılabilceği düzenlenmiştir. Yönetmelikte ayrıca işyerine ulaşım, sağlık gözetimi, kadın çalışanların eşlerinin de gece postasında çalışması durumu, gebelik ve analık durumunda çalıştırılma yasağı ve saklama yükümlülüğüne aykırılık hallerine yer verilmiştir³⁶⁶.

Gece çalıştırma yasakları çalışanların korunması amacıyla getirilmiştir. Bu nedenle Kanunda gece çalıştırma yasaklarına aykırılık halinde idari para cezası yaptırımı düzenlenmiştir. Buna göre “sanayiye ait işlerde on sekiz yaşını doldurmamış çocuk ve genç işçilerin gece çalıştırılması” veya KÇGPGÇY hükümlerine aykırılık hallerinde idari para cezası söz konusu olacaktır. Bu durumda “işveren veya işveren vekiline” 2021 yılı için 3.064 TL idari para cezası yaptırımı uygulanacaktır.

2. 4. 5. Çalıştırma Yaşı ve Çocukları Çalıştırma Yasağı

Anayasa m. 41 çocukların korunması ve bakımı için anne ve babalarıyla kişisel ve doğrudan ilişki kurmalarının ve bu ilişkileri devam ettirme haklarının olduğunu, ayrıca devletin istismar ve şiddete karşı çocukların korunması ile ilgili tedbirleri almakla yükümlü olduğunu düzenlemiştir. AY m. 10’da çocuklar için alınacak tedbirlerin eşitlik ilkesine aykırı olmayacağı hüküm altına alınmış, çocuklar için özel hükümler getirilmesinin ve çocukların korunmasının devletin önemli bir görevi olduğu vurgulanmıştır. AY m. 48’de herkesin istediği alanda çalışma hakkına sahip olduğu düzenlenmiş, AY m. 49 ile de çalışmanın herkesin hakkı ve ödevi olduğu ifade edilmiştir. Bu

³⁶⁵ Kadın Çalışanların Gece Postalarında Çalıştırılma Koşulları Hakkında Yönetmelik, [KÇGPGÇY], RG, 28717, 24 Temmuz 2013.

³⁶⁶ KÇGPGÇY, “İşyerine ulaşım; Belediye sınırları dışındaki her türlü işyeri işverenleri ile belediye sınırları içinde olmakla beraber, posta değişim saatlerinde toplu taşıma araçları ile gidip gelme zorluğu bulunan işyeri işverenleri, gece postalarında çalıştıracakları kadın çalışanları, sağlayacakları uygun araçlarla ikametgâhlarına en yakın merkezden, işyerine götürüp getirmekle yükümlüdür.

Sağlık gözetimi; Kadın çalışanların gece postalarında çalıştırılabilmeleri için, işe başlamadan önce, gece postalarında çalıştırılmalarında sakınca olmadığına ilişkin sağlık raporu işyerinde görevli işyeri hekiminden alınır. Ayrıca işveren, işin devamı süresince, çalışanın özel durumunu, işyerinde maruz kalınan sağlık ve güvenlik risklerini de dikkate alarak işyeri hekimince belirlenen düzenli aralıklarla çalışanların sağlık muayenelerinin yapılmasını sağlar.

Kadın çalışanların, eşlerinin de gece postasında çalışması durumu; Kadın çalışanın kocası da işin postalar halinde yürütüldüğü aynı veya ayrı bir işyerinde çalışıyor ise kadın çalışanın isteği üzerine, gece çalıştırılması, kocasının çalıştığı gece postasına rastlamayacak şekilde düzenlenir. Aynı işyerinde çalışan eşlerin aynı gece postasında çalışma istekleri, işverence, imkân dahilinde karşılanır.

Gebelik ve analık durumunda çalıştırılma yasağı; Kadın çalışanlar, gebe olduklarının doktor raporuyla tespitinden itibaren doğuma kadar, emziren kadın çalışanlar ise doğum tarihinden başlamak üzere kendi mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak kaydıyla bir yıl süre ile gece postalarında çalıştırılmazlar. Ancak emziren kadın çalışanlarda bu süre, anne veya çocuğun sağlığı açısından gerekli olduğunun işyerinde görevli işyeri hekiminden alınan raporla belgelenmesi halinde altı ay daha uzatılır.

Saklama yükümlülüğü; Gece postalarında kadın çalışan çalıştırmak isteyen işverenler, gece çalıştırılacak kadın çalışanların isim listelerini, iş müfettişlerince yapılan denetimlerde göstermek üzere işyerinde saklar.”

maddede herkes diyerek çalışma hakkı konusunda bir sınırlandırma yapılmamıştır. Bu kapsamda hak ehliyetine sahip olan herkes çalışma hakkına da sahiptir. Ancak AY m. 50 ile kimsenin yaşına ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılmayacağı düzenlenmiş, küçüklerin çalışma şartları bakımından özel olarak korunacağı ifade edilmiştir. Buna göre sosyal devlet olmanın ve AY’de çocukların korunması açısından düzenlenen hükümlerin gereği olarak, devlet çalışma yaşamına müdahale etmekte ve çocukların çalışmasına ilişkin özel düzenlemeler yapmaktadır. Bu nedenle Türk hukukunda çocuk ve gençlerin çalışma yaşı, şartları, süreleri, öğrenim imkânları, sağlık ve güvenlikleri ile ilgili kapsamlı düzenlemeler bulunmaktadır³⁶⁷. İşK.’de de bu doğrultuda küçük yaştaki işçilerin sağlığının, ahlakının ve eğitim öğretim durumlarının korunması amacıyla bazı düzenlemeler yapılmıştır³⁶⁸.

İş hukukunda çocukların korunması gereğinden hareketle çocuk işçilere yönelik özel düzenlemeler yapılmış ve bu kapsamda işçiler küçük işçi ve yetişkin işçi olarak bir ayrıma tabi tutulmuştur. Küçük işçiler ise kendi aralarında çocuk işçi ve genç işçi olarak sınıflandırılmıştır. İşK.’de çocuk işçi ve genç işçi tanımı bulunmamaktadır. Bu tanımlara ilgili yönetmelikte³⁶⁹ yer verilmiştir. Buna göre “genç işçi, 15 yaşını tamamlamış ancak 18 yaşını tamamlamamış kişiyi; çocuk işçi, 14 yaşını bitirmiş 15 yaşını doldurmamış ve ilköğretimini tamamlamış kişiyi” ifade etmektedir. İşK. m. 71’de;

On beş yaşını doldurmamış çocukların çalıştırılması yasaktır. Ancak, on dört yaşını doldurmuş ve zorunlu ilköğretim çağını tamamlamış olan çocuklar; bedensel, zihinsel, sosyal ve ahlaki gelişmelerine ve eğitime devam edenlerin okullarına devamına engel olmayacak hafif işlerde çalıştırılabilirler. On dört yaşını doldurmamış çocuklar ise bedensel, zihinsel, sosyal ve ahlaki gelişmelerine ve eğitime devam edenlerin okullarına devamına engel olmayacak sanat, kültür ve reklam faaliyetlerinde yazılı sözleşme yapmak ve her bir faaliyet için ayrı izin almak şartıyla çalıştırılabilirler.

Çocuk ve genç işçilerin çalışmasında güvenlik, sağlık, maddi ve manevi her türlü gelişim, yatkınlık ve yetenek gibi durumların göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bu nedenle çocuğun yaptığı iş, okula gitmesini ve mesleki eğitimini engellememeli ve derslerini düzenli şekilde takip etmesine zarar vermemelidir. Çalışma süreleri yönünden de çocuklar açısından Kanunda özel düzenlemeler yapılarak zorunlu ilköğretim çağını tamamlayan ve örgün eğitime devam etmeyenlerin günde yedi, haftada ise otuz beş saatin üzerinde çalışamayacağı belirtilmiştir. Sanat, kültür ve reklam faaliyetlerinde çalışan çocuklarda; günde beş ve haftada otuz saati aşmamak üzere azami çalışma süresi bulunmaktadır. On beş yaşını tamamlamış çocuklarda, bu çalışma süresinin günde sekiz ve haftada kırk saate kadar artırılabilceği hükmü bulunmaktadır.

³⁶⁷ Cengiz İftar Urhanoğlu, “4857 Sayılı İş Kanunu’na Göre Çocuk ve Gençlerin İş Sözleşmesi Ehliyetlerinin Sınırlandırılmasına Yönelik Düzenlemeler”, **TBBD**, (98), 2012, s. 209.

³⁶⁸ Nazlı, s. 178.

³⁶⁹ Çocuk ve Genç İşçilerin Çalıştırılma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik [ÇGİÇY], RG, 25425, 06 Nisan 2004.

“Okul öncesi çocuklar ile okula devam eden çocukların eğitim dönemindeki çalışma süreleri” eğitim saatleri dışında günde en fazla iki saat, haftada ise on saat olabilecektir. İlgili yönetmelikte de çocuk ve genç işçiler için çalışma süreleri, ara dinlenmeler, hafta tatili, ulusal bayram ve genel tatil süreleri ve yıllık ücretli iznin kullandırılması konularına ilişkin özel düzenlemelere ve koruyucu hükümlere yer verilmiştir³⁷⁰.

Mevzuatımızda çocuk ve genç işçilerin bazı işlerde çalışması tamamen yasaklanmışken bazı işlerde çalışmaları ise ancak belli şartların varlığı halinde mümkün kılınmıştır. ÇGİÇY ile “çocuk işçilerin çalıştırılabilecekleri hafif işler”, “genç işçilerin çalıştırılabilecekleri işler” ve “16 yaşını doldurmuş fakat 18 yaşını bitirmemiş genç işçilerin çalıştırılabilecekleri işler” ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Çocukların hangi işlerde çalışabilecekleri sınırlı olarak belirlenmiştir. Yönetmelikte yer almayan işler yasak kapsamındadır. Yönetmelikte sayılan işlerde de ancak belirlenen yaş aralığındaki küçüklerin çalıştırılması mümkündür.

Çocuk işçiliği ülkemiz açısından çalışma hayatındaki önemli sorunlardan biridir. Bu sorunun en önemli sebeplerinden biri yoksulluktur. Çocuk işçiliğine, özellikle çocuk nüfusunun fazla olduğu gelişmekte olan ülkelerde sıkça rastlanmaktadır³⁷¹. Çocuk işçiliğinin ucuz olması da işverenleri çocuk işçi çalıştırmaya yöneltmekte, özellikle küçük işletmelerde ve aile işletmelerinde ucuz iş gücü olarak görülen çocuklar sıklıkla çalıştırılmaktadır. Bu da pek çok problemi beraberinde getirdiğinden çocukların özel olarak korunması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Mevzuatta gerekli düzenlemeler yapılırsa da bu tek başına yeterli değildir. Aynı zamanda caydırıcı yaptırımlar öngörülmeli ve etkin denetim mekanizmaları ile çocukların ucuz iş gücü olarak kullanılmalarının önüne geçilmelidir. Türk iş hukukunda da bu kapsamda gerek İş Kanunu’nda gerek ilgili Yönetmelikte düzenlemeler yapılmış aykırılık hallerinde de idari yaptırımlar öngörülmüştür. İşK. m. 104 gereği, çocuk ve genç işçilerin çalıştırılma yaşına ve çocuk ve genç işçileri çalıştırma yasağına aykırı hareket eden işveren veya işveren vekiline 2021 yılı için 3.064 TL idari para cezası yaptırımı uygulanacaktır.

³⁷⁰ ÇGİÇY, “Temel eğitimi tamamlamış ve okula gitmeyen çocukların çalışma saatleri günde yedi ve haftada otuz beş saatten fazla olamaz. Ancak, 15 yaşını tamamlamış çocuklar için bu süre günde sekiz ve haftada kırk saate kadar artırılabilir. Çocuk ve genç işçilerin günlük çalışma süreleri, yirmi dört saatlik zaman diliminde, kesintisiz on dört saat dinlenme süresi dikkate alınarak uygulanır.

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 birinci fıkrada belirtilen çalışma sürelerini aşamaz. İki saatten fazla dört saatten az süren işlerde otuz dakika, dört saatten yedi buçuk saate kadar olan işlerde çalışma süresinin ortasında bir saat olmak üzere ara dinlenmesi verilmesi zorunludur.

Çocuk ve genç işçilerin hafta tatili izinleri kesintisiz kırk saatten az olamaz. Ayrıca hafta tatili ücreti bir iş karşılığı olmaksızın ödenir. Çocuk ve genç işçiler, ulusal bayram ve genel tatil günlerinde çalıştırılmazlar. Ayrıca bugünlere ilişkin ücretler bir iş karşılığı olmaksızın ödenir.

Çocuk ve genç işçilere verilecek yıllık ücretli izin süresi 20 günden az olamaz. Yıllık ücretli iznin kesintisiz kullandırılması esastır. Ancak, yararına olduğu durumlarda çocuk ve genç işçinin isteği üzerine en fazla ikiye bölünerek kullandırılabilir.”

³⁷¹ Yeliz Bozkurt Gümrükçüoğlu, “Mevzuatımızda Çocuk ve Genç İşçilerin Çalışma Yaşamında Korunmasına İlişkin Düzenlemelere Genel Bir Bakış”, **DEÜHFD**, 15 (Özel Sayı), 2013, s. 489.

2. 4. 6. Yer Altında ve Su Altında Çalışma

Anayasa m. 10’da “kanun önünde eşitlik” başlığı altında kadınlar ile erkeklerin eşit haklara sahip olduğu, devletin kadın-erkek eşitliğini sağlamakla yükümlü olduğu düzenlenmiş maddenin devamında ise bu amaçla alınacak tedbirlerin eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamayacağı ifade edilmiştir. Yine AY m. 50’de çalışma şartları bakımından kadınların korunması gerektiği, yaşa ve cinsiyete göre belli işlerde çalıştırılmalarının mümkün olmadığı, küçükler ile kadınların çalışma şartları açısından özel olarak korunması gerektiği hüküm altına alınmıştır. AY m. 50 gereği özel olarak koruma amacıyla kadınlar için bazı kısıtlamalar öngörülmüştür. Bu kısıtlamalar kadınların çalışma özgürlüğünü sınırlandırmakla birlikte özü itibariyle kadınların yararına olan düzenlemelerdir³⁷².

İş Kanunu’nda Anayasa’ya uygun olarak kadınları ve çocukları koruyucu bazı düzenlemelere yer verilmiştir. Bu düzenlemelerden biri de İşK. m. 72’dir. Söz konusu maddeye göre “maden ocakları ile kablo döşemesi, kanalizasyon ve tünel inşaatı gibi yer altında veya su altında çalışılacak işlerde on sekiz yaşını doldurmamış erkek ve her yaştaki kadınların çalıştırılması yasaktır.” Kanunda düzenlenen bu yasak sayılan hallerle sınırlı değildir. Bu nedenle yapılan işin türü önem taşımamakta ve yer altında ya da su altında yapılan tüm işler yasak kapsamına girmektedir³⁷³.

İşK. m. 104’e göre yer altında ve su altında çalıştırma yasağına aykırı davranan işveren veya işveren vekiline idari para cezası yaptırımını uygulanacaktır. 2021 yılı için uygulanacak idari para cezası miktarı 3.064 TL’dir.

2. 4. 7. Analık Halinde Çalışma ve Süt İzni

Anayasa m. 41’de “ailenin korunması ve çocuk hakları” başlığı ile ailenin toplumun temeli olduğu ve eşler arası eşitliğe dayandığı, devletin ailenin huzuru ve refahı ile ananın ve çocukların korunmasını sağlamak için gereken her türlü tedbiri alacağı ifade edilmiştir. Özellikle doğum ve lohusalık dönemlerinde kadın işçilerin bedensel ve psikolojik olarak farklı bir döneme girmesi, anne ile bebek ilişkisinin temelinin bu dönemde kurulması gibi sebeplerle kadın işçinin özel olarak korunması zorunluluğu ortaya çıkmış, İşK.’de de bu kapsamda gerekli düzenlemeler yapılmıştır³⁷⁴.

³⁷² Nazlı, s. 183.

³⁷³ Narmanlıoğlu, s. 725.

³⁷⁴ Binnur Tulukçu, “Türk Hukuku’nda ve Milletlerarası Alanda İşverenin Doğum Öncesi ve Doğum Sonrası İzin Verme Yükümlülüğü”, H. Fehim Üçışık (Ed.), **Prof. Dr. Nuri Çelik’e Armağan**, Cilt 2, İstanbul: Beta Yayınları, 2001, s. 1351; Pelin Tuğ, “Analık Halinde İş ve Sosyal Güvenlik Hukukundan Doğan Haklar – 6663 Sayılı Kanun İle Getirilen Yenilikler”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 32(1), 2017, s. 209; Ş. Esra Baskan, “4857 Sayılı İş Kanunu Kapsamında Analık İzni, Doğum Sonrası Ücretsiz İzinler ile Doğum ve Evlat Edinme Nedeniyle Kısmi Süreli Çalışma Hakkı”, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 15(2), 2016, s. 90; Çelik vd., s. 598.

2016 yılına kadar doğum ve annelik yalnızca sağlık açısından incelenmiş ve doğumdan önce ile doğumdan sonraki sekiz haftalık süreçte hamile olan kadın işçinin çalışması yasaklanmıştı. Ancak yasa koyucu; ailenin korunması ve anne-çocuk arasında sağlıklı bir ilişki kurulmasının sağlanması için yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmasından yola çıkarak, 2016 yılında İşK.'de bazı değişikliklere gitmiştir. Bu kapsamda 6663 sayılı Kanun ile İş Kanunu'nda değişiklik yapılmış ve doğum nedeniyle sekiz haftalık çalıştırma yasağı dışında kadın ve erkek işçiye bazı yeni haklar tanınmıştır. Ayrıca üç yaşından küçük çocuğu evlat edinen işçiler için de düzenlemeler yapılmıştır. “Analık İzni veya Ücretsiz İzin Sonrası Yapılacak Kısmi Süreli Çalışmalar Hakkında Yönetmelik” çıkarılarak kadın işçilerin doğum sonrası çalışmalarına ilişkin usul ve esaslara da yer verilmiştir³⁷⁵.

İş Kanunu m. 74'te analık halinde çalışma ile süt izni düzenlenmiştir. Buna göre kadın işçiler kural olarak “doğumdan önce sekiz ve doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplam on altı haftalık süre” çalıştırılmayacak, çoğul gebelik durumunda ise doğumdan önceki çalıştırılmayacak süreye iki hafta eklenecektir. Ayrıca sağlık durumunun elverişli olduğunu doktor onayı ile belgelendiren kadın işçinin “doğumdan önceki üç haftaya kadar” çalışabileceği ifade edilmiştir. Bu halde ise doğumdan önce çalışılan süreler doğum sonrasına eklenir. Burada sağlık durumu uygun olan kadın işçilere istekleri halinde çocuklarına bakabilmeleri için ihtiyaç duydukları doğum sonrası izni on üç hafta olarak kullanabilme imkânı tanınmıştır. Kadın işçinin sağlık durumu uygunsa ve talepte bulunmuşsa, işveren talebi yerine getirmekle yükümlüdür³⁷⁶. Aynı şekilde erken doğum sebebi ile doğumdan önce kullanılamayan süreler de doğum sonrası kullanılacaktır. “Doğumda veya doğum sonrasında annenin ölümü halinde” ise doğum sonrası kullanılamayan sürelerin babaya kullanılması söz konusu olur.

İş Kanunu m. 74/6'ya göre “isteği halinde kadın işçiye, on altı haftalık sürenin tamamlanmasından veya çoğul gebelik halinde on sekiz haftalık süreden sonra altı aya kadar ücretsiz izin verilir.” Ücretsiz izin hakkı, evlat edinme durumunda da söz konusu olacaktır. Üç yaşını doldurmamış çocuk evlat edinildiği takdirde eşlerden biri veya evlat edinen altı aya kadar ücretsiz izin kullanabilir. Kullanılacak bu iznin yıllık ücretli iznin hesaplanmasında dikkate alınmayacağı da hüküm altına alınmıştır. Kanun, ücretsiz izin hakkında “izin verilir” şeklinde düzenleme yaparak, işverenin bu durumda takdir hakkına sahip olmadığını, işçinin talebi halinde bu iznin verilmesinin zorunlu olduğunu vurgulamıştır. Yargıtay da bir kararında³⁷⁷, istekleri halinde kadın işçilere altı aya kadar doğum izni verileceğine ilişkin hükmün, yorum kurallarına başvurmayaya gerek olmayacak ve işverene takdir hakkı bırakmayacak şekilde açık ve net olarak düzenlendiğini ifade etmiş, işverenin izin vermemesi halinde kadın işçinin tek başına alacağı bir kararla, işverene bildirimde bulunarak izne ayrılabilceğini belirtmiştir.

³⁷⁵ Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 100.

³⁷⁶ Süzek, s. 839.

³⁷⁷ Yargıtay 22. HD, E: 2015/14643, K: 2017/125, T: 16.01.2017.

İş Kanunu m. 74/7 hükmü ile kadın işçilere verilecek süt izni düzenlenmiştir. Buna göre “kadın işçilere bir yaşından küçük çocuklarını emzirmeleri için günde toplam bir buçuk saat süt izni verilir.” Bu iznin ne zaman ve kaç bölünerek kullanılacağına da kadın işçi karar verecektir. İznin nasıl kullanılacağını belirleme yetkisinin kadın işçiye verilmesinin sebebi iznin ihtiyaçlara en uygun şekilde kullanılmasını sağlamaktır.

Kanunda analık hali izninin bitiminden sonrası için de çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. 74. maddenin devamında analık hâli izninin bitiminden itibaren; çocuğun yaşaması halinde ve çocuğun bakımı ve yetiştirilmesi için kadın işçiye ücretsiz izin verileceği düzenlenmiştir. Evlat edinen anne babaya da haklar tanınmış ve evlat edinen kadın veya erkek işçilere de istekleri hâlinde ücretsiz izin verileceği hüküm altına alınmıştır. Buna göre “birinci doğumda altmış gün, ikinci doğumda yüz yirmi gün, sonraki doğumlarda ise yüz seksen gün süreyle haftalık çalışma süresinin yarısı kadar ücretsiz izin verilir.” Çoğul doğum durumunda belirtilen süreler “otuzar gün” eklenir. Çocuk engelli doğduğu takdirde ücretsiz izin süresinin “üç yüz altmış gün” olarak uygulanacağı da Kanunda hüküm altına alınmıştır. Kanunda sayılan bu sürelerin sağlık durumu ve işin özelliği dikkate alınarak arttırılabilmesi mümkündür.

İş Kanunu kural olarak yalnızca İş Kanunu kapsamında çalışan işçilere uygulanır. Ancak İşK.’de istisnai bir düzenleme getirilerek analık hali ile ilgili hükümlerin iş sözleşmesi ile çalışan ve İşK. kapsamında çalışan veya çalışmayan herkese uygulanacağı ifade edilmiştir. Bu nedenle sadece İşK. kapsamında çalışanlar değil TBK, B. İşK. ve D. İşK. kapsamında çalışanlar da analık izni, doğum veya evlat edinme sonrası yarım çalışma izni, altı aya kadar ücretsiz doğum izni, süt izni, periyodik muayene gibi tüm haklardan yararlanacaklardır. Yapılan tüm bu düzenlemeler, özellikle analık izinlerinden babanın ve evlat edinen eşlerin de yararlanacak olması, ayrıca Kanun kapsamının geniş tutularak tüm çalışanların kapsama alınması oldukça önemlidir³⁷⁸.

Analık halinde kadının korunması öncelikle anne ve çocuğun korunmasına sonrasında ise aile ve toplum yapısının korunmasına hizmet eder³⁷⁹. Bu nedenle Türk iş hukukunda kadınlara, sözleşmenin tarafı olma açısından bir ayırım yapılmamakta ancak kadınların ve gebelerin korunmaları amacıyla özel düzenlemeler getirilmektedir³⁸⁰. Kanun koyucu bu düzenlemelere uyulmasını sağlamak amacıyla, düzenlemelerin ihlali halinde idari yaptırım öngörmektedir. Buna göre İşK. m. 104 gereği, Kanuna aykırı olarak “doğumdan önceki ve sonraki sürelerde gebe veya doğum yapmış kadınları çalıştıran veya ücretsiz izin vermeyen” işveren veya işveren vekili idari para cezası yaptırımı ile karşılaşacaktır. 2021 yılı için uygulanacak idari para cezası miktarı 3.064 TL’dir.

³⁷⁸ Tankut Centel, “6663 Sayılı Yasa’yla İş Kanunu’na Getirilen Değişiklikler, Analık Halinin Yeniden Düzenlenmesi”, *Sicil İş Hukuku Dergisi*, (35), 2016, (Analık Hali), s. 15.

³⁷⁹ Ali Cengiz Köseoğlu, “Türk İş Hukukunda Analık”, *İş ve Hayat Dergisi*, 2(4), 2016, s. 98.

³⁸⁰ Başbuğ ve Bodur, s. 131.

2. 4. 8. İşçi Özlük Dosyası

İşverene getirilen önemli yükümlülüklerden biri, her işçi için özlük dosyası düzenleme zorunluluğudur. İşveren, özlük dosyasında mevzuat gereği düzenlemek zorunda olduğu her türlü kayıt ve belgeyi saklamak ve yetkili makamlara göstermek zorundadır. İşçi özlük dosyası; işçinin mesleki durumuyla ilgili kanunen belirlenmiş, işe başlama, çalışma, yetenek ve becerileri, işe uyumu ve verimliliği, iş ilişkisinin sonlanması gibi bilgi ve belgelerin bulunduğu dosya olarak ifade edilebilir³⁸¹. İşK. işverene özlük dosyası düzenleme yükümlülüğü getirmiş, ancak özlük dosyasının tutulması ve saklanması hususunda da bazı yükümlülükler ve sınırlamalar getirerek işçinin kişisel verilerini korumak için düzenlemeler yapmıştır.

Kişisel verilerin korunması anayasal bir hak ve zorunluluktur. AY m. 20'ye göre “herkes, kendisi ile ilgili kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sahiptir.” Özel hayatın gizliliğinin korunması ve temel hak ve özgürlüklerin ihlalinin engellenmesi için kişisel verileri işleyen kişilerin yükümlülükleri ile uymaları gereken kuralları belirlemek için Kişisel Verilerin Korunması Kanunu³⁸² [KVKK] kabul edilmiştir. Söz konusu kanuna göre işveren işçiye ait verileri, ancak işçinin işe yatkınlığı ile ilgili ve işin ifası için gerekli olduğu ölçüde kullanabilecektir. TBK m. 419'da da bu husus hüküm altına alınmış ve işçinin kişiliğine ilişkin verilerin ancak işle ilgili ve akdin ifası için gerekli olması halinde işlenebileceği ifade edilmiştir. Bu kapsamda işçilerin siyasi görüşlerinin, dini tutumunun, özel hayatını nasıl değerlendirdiğinin özlük dosyasına işlenmesi mümkün değildir. Ancak örneğin işyerinde çocuklu işçiler için bir sosyal yardım öngörülüyorsa işçinin çocuğunun olup olmadığı, kaç çocuğu olduğu gibi bilgiler işlenebilecektir. Aynı zamanda bu veriler gerek İşK. m. 75/2 uyarınca gerek KVKK m. 4/2 uyarınca ancak hukuka ve dürüstlük kurallarına uygun bir şekilde kullanılabilir.

İş Kanunu m. 75'te işverenin işçi hakkında elde ettiği bilgileri ancak dürüstlük kurallarına ve hukuka uygun bir şekilde kullanılmasına izin verilmiştir. Ayrıca işveren “gizli kalmasında işçinin haklı çıkarı bulunan bilgileri açıklamamakla” yükümlü kılınmıştır. Aykırılık halinde İşK. m. 24/2 kapsamında, “ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan” bir fiil söz konusu olduğundan işçinin iş sözleşmesini haklı nedenle feshetmesi mümkündür. Ayrıca işverenin bu davranışı, “özel hayata ve hayatın gizli alanına karşı suçlar” başlığı altında TCK m. 132 ve devamında düzenlenen suçlardan olduğundan işverenin cezai sorumluluğu da söz konusu olabilir. Ancak İşK.'de işin düzenlenmesine ilişkin hükümlere aykırılıklarda idari yaptırımları düzenleyen 104. maddede, yalnızca işçi özlük dosyalarını düzenlemeyen işverene yaptırım öngörülmüştür.

Konu hakkında önem teşkil eden bir diğer husus, idari para cezası yaptırımına bağlanan durumun dosyanın düzenlenmemesine ilişkin olduğudur. İşveren dosyayı düzenlemiş olmakla birlikte eğer dosyada eksiklikler varsa İşK.'nin 104. maddesinde öngörülen idari para cezası

³⁸¹ Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 196.

³⁸² 2016 Tarihli 6698 Sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, RG, 29677, 07 Nisan 2016.

yaptırımı uygulanmayacaktır. İşK. m. 104'e göre işçinin özlük dosyasının işveren veya işveren vekili tarafından düzenlenmemesi halinde uygulanacak idari para cezası miktarı ise 2021 yılı için 3.064 TL'dir.

2. 4. 9. Haftalık İş Günlerine Bölünemeyen Çalışma Süreleri Yönetmeliği ile Postalar Halinde İşçi Çalıştırılarak Yürütülen İşlerde Çalışmalara İlişkin Özel Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Hükümlerine Uymamak

2. 4. 9. 1. İş Kanunu'na Göre Haftalık İş Günlerine Bölünemeyen Çalışma Süreleri

Genellikle karayollarında ve demiryollarında, araçla yapılan taşıma işlerinde, göl ve akarsularda hareket halinde yapılan taşıtlarda olduğu gibi bazı işlerde nitelikleri gereği haftalık çalışma süresinin İşK. m. 63 hükümlerine göre iş günlerine dağılımı mümkün olmamaktadır³⁸³. Bu nedenle bazı hallerde çalışma sürelerinin haftayı aşacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. İşK. m. 76'da, “nitelikleri gereği günlük ve haftalık çalışma sürelerinin 63. 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 uygulanması” düzenlenmiştir. Kanunda aynı zamanda bununla ilgili usul ve esasların yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmiş, bunun akabinde “Haftalık İş Günlerine Bölünemeyen Çalışma Süreleri Yönetmeliği”³⁸⁴ [HİGBÇSY] çıkarılmıştır.

İşin yürütüleceği çalışma dönemi, işin niteliği göz önünde bulundurularak altı ayı geçmemek üzere işveren tarafından belirlenecektir. Çalışma dönemindeki haftalık iş süresinin kırk beş saatin üzerinde veya altında saptanması mümkündür. Ancak belirlenen çalışma süresinin “bir iş haftasına düşen ortalaması 45 saati”, “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” geçmemelidir. İşveren İşK. m. 68'de yer alan hükümlere uygun olarak ara dinlenme yaptırmalıdır. Günlük dinlenme süresi de Yönetmelikte düzenlenen hususlar arasındadır. Buna göre işveren, işçilerin yirmi dört saatlik sürede kesinti olmaksızın “en az on bir saat” dinlenmesini sağlamakla yükümlüdür. Ayrıca işverenin, işçilere haftanın bir günü kesintisiz en az yirmi dört saat hafta tatili vermesi gerekir.

Yönetmeliğin 14. maddesine göre “hareket halindeki taşıtlarda çalışan işçilerin günlük çalışmalarının oturdukları yer dışında sona ermesi halinde işveren, işçilerin oturdukları yere kadar gitmelerini veya yatacak yeri sağlamakla yükümlüdür.” İş sözleşmesinin feshi durumunda da işverene işçinin oturduğu yere gitmesini sağlama yükümlülüğü getirilmiştir. Buna göre iş sözleşmesi işçinin oturduğu yer dışında bir yerde feshedilmiş ise, sözleşmede aksi bir düzenlemenin olmaması halinde, işveren işçinin oturduğu yere gitmesini sağlamakla yükümlüdür.

³⁸³ Mollamahmutoğlu vd., s. 345-346; Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, s. 370.

³⁸⁴ RG, 25425, 06 Nisan 2004.

Yönetmelikte işverenlere çalışma tablo ve çizelgesi düzenleme ve bulundurma yükümlülüğü getirilmiştir. Buna göre işverenler, tablo ve cetvellerde “her çalışma döneminde hareket halindeki taşıtlarda, işin yürütümü ve düzeninden sorumlu olan işveren veya işveren vekilini”, “çalışma dönemini”, “işin günlük başlayış ve bitiş saatlerini”, “ara dinlenmesini ve günlük dinlenme zamanlarını” ve “hafta tatili günlerini” göstermekle ve söz konusu tablo ve cetvelleri idari büro ve taşıtlarda bulundurmakla yükümlüdür. Ayrıca işveren, atanmış işyeri sendika temsilcisi varsa çalışma tablo ve çizelgelerini işyeri sendika temsilcisine bildirmek zorundadır.

HİGBÇSY hükümlerine uyulmaması durumunda İşK. m. 104 gereği idari para cezası yaptırımı uygulanacaktır. Aykırılık halinde işveren veya işveren vekiline 2021 yılı için uygulanacak idari para cezası miktarı 3.064 TL’dir.

2. 4. 9. 2. Postalar Halinde Çalışma

İşyerinin ihtiyaçları ya da işin niteliği gereği gündüz ve gece devamlı olarak işçi çalıştırılması durumu ortaya çıkabilmektedir. Buna bağlı olarak İşK.’de “nitelikleri dolayısıyla durmaksızın birbiri ardına işçi postalarıyla yürütülen işlerde” ve “işverenin böyle bir uygulamaya karar vermesi” halinde işçi postalarının düzenlenmesine ilişkin hükümler getirilmiştir.

Sürekli çalışan, durmaksızın birbiri ardına postalarla işletilen, nöbetleşe postalar ile yapılan işlerde özel düzenleme yapma gereği duyulmuş, bunun için çalışma süreleri, gece çalışmaları, hafta tatilleri ve ara dinlenmeler PHİÇY ile düzenlenmiştir. İşçi postaları sayısı ile ilgili olarak “24 saatlik süre içinde en az üç işçi postası çalıştırılacak şekilde” düzenleme yapılacağı belirtilmiştir. Ancak “turizm, özel güvenlik ve sağlık hizmeti yürütülen işlerde ve bu işlerin yürütüldüğü işyerlerinde faaliyet gösteren alt işveren tarafından yürütülen işlerde düzenleme 24 saatte iki posta olacak şekilde” yapılabilir. Postalar halinde çalışmada, posta sayısının artırılması nedeniyle, günlük çalışma süresinin yedi buçuk saatin altında belirlendiği hallerde çalışma süresinin azalması nedeniyle işçi ücretlerinde indirimle gidilemez. Ayrıca Yönetmelikte postalar halinde çalışanların ara dinlenme ve hafta tatili hakları da düzenlenmiştir. Buna göre işçiler İşK. m. 68’deki düzenlemeler dâhilinde ara dinlenme hakkını kullanabilecek ve yirmi dört saatten az olmamak koşuluyla hafta tatilinden yararlanabileceklerdir.

Kanun koyucu gece çalışmasının zorluğunu ve işçiler üzerindeki olumsuz etkisini dikkate alarak Yönetmelikte koruyucu düzenlemelere yer vermiştir. Gece ve gündüz postalar halinde çalışılan işlerde bir hafta gece çalışan işçi diğer hafta gündüz postasında çalışacak, bu süreç her hafta gece ve gündüz olarak değişecektir. Gece ve gündüz postalarında iki haftalık nöbetleşme sisteminin uygulanması da mümkündür. Ancak bir postadan diğerine geçecek olan işçiye kesintisiz on bir saat dinlenme süresi verilmesi zorunludur. Ayrıca gece postasında yedi buçuk saatten fazla çalışma yaptırılmayacağı ve on sekiz yaşını doldurmamış çocuk ve genç işçilerin gece postalarında çalıştırılmayacağı da hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelikte işveren ve işveren vekiline düzenleme ve ilan yükümlülüğü getirilmiştir. Buna göre işveren ve işveren vekili, “posta sayısı ile her postanın işe başlama ve bitirme saatlerini, postalar halinde çalıştırdıkları işçilerin ad ve soyadlarını, ara dinlenmelerini, hafta tatillerini ve bunlara ilişkin değişiklikleri” düzenlemeli ve işyerinde ilan etmelidir. Ayrıca işveren düzenlediği listeleri Bakanlık tarafından talep edildiği takdirde sunmak üzere işyerinde bulundurmalıdır.

İş Kanunu m. 104’e göre PHİÇY hükümlerine aykırı davranan işveren veya işveren vekiline idari para cezası yaptırımı uygulanacaktır. Aykırılık halinde 2021 yılı için uygulanacak idari para cezası miktarı 3.064 TL’dir.

2. 4. 10. İş ve İşçi Bulma Hükümlerine Aykırılık

Devlet, Anayasa’da yer alan çalışma hakkına ve sosyal devlet ilkesine uygun olarak, işsizlerin niteliklerine uygun iş bulmasına yardımcı olmakta ve işverenlerin de aradıkları pozisyonlara uygun işçiyi bulmasını sağlamaktadır³⁸⁵. Bu şekilde hem iş bulma amacıyla hareket eden işçilerin sömürülmesini engellemek hem de iş gücü arz ve talebinin uygun bir şekilde karşılanmasını sağlamak amaçlanmaktadır³⁸⁶.

İş Kanunu m. 90’da “iş ve işçi bulmaya aracılık” başlığı altında, iş arayan kişilerin niteliklerine göre uygun işlere yerleştirilmesini ve farklı alanlardaki işler için o alana uygun işçilerin bulunmasını sağlamak için aracılık görevinin “Türkiye İş Kurumu” ve “izin verilen özel istihdam büroları” tarafından gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır. Bu düzenleme ile birlikte iş ve işçi bulmaya aracılık kamu görevi olarak ve yalnızca devlet eliyle gerçekleştirilecek bir faaliyet olmaktan çıkarılmış, iş ve işçi bulmaya aracılığın özel istihdam büroları aracılığıyla da yapılabileceği kabul edilmiştir. Böylece İŞK.’nin hazırlanmasında etkili olan, esneklik anlayışına uygun olarak iş aracılığı hizmetinde Türkiye İş Kurumu ve özel istihdam bürolarının birbirlerinin faaliyetlerini tamamlayıcı rol oynadığı bir çalışma modeline geçilmiştir³⁸⁷.

İş aracılığı, iş arayan işçi ve işçi arayan işveren arasında bir iş ilişkisi kurulmasına aracılık etme faaliyetidir. Bu şekilde iş aracılığı ile; aracı, iş arayan ve işçi arayan olmak üzere üç taraflı bir hukuki ilişki meydana gelmektedir. “4904 sayılı Türkiye İş Kurumu ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun³⁸⁸” yalnızca işçi statüsünde bulunan kişileri kapsamına aldığından iş sözleşmesi dışında bir sözleşmenin kurulmasına aracılık söz konusu değildir³⁸⁹.

Kural olarak iş aracılığında görevli ve yetkili makam Türkiye İş Kurumu olmakla birlikte İŞK. ve 4904 sayılı Kanuna göre belli şartların varlığı halinde özel istihdam büroları da iş aracılığı

³⁸⁵ Süzek, s. 851.

³⁸⁶ Aydemir, **Cezai Sorumluluk**, s. 123.

³⁸⁷ Banu Uçkan, “Türkiye’de İş Aracılığı Hizmetlerinin Tarihsel Gelişim Sürecinde Kamu Tekelinin Kırılması”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, (1), 2005, s. 150.

³⁸⁸ Bu kanunun adı “Türkiye İş Kurumu Kanunu” iken, 02.07.2018 tarihli 703 sayılı KHK’nin 74. maddesiyle “Türkiye İş Kurumu ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiştir.

³⁸⁹ Süzek, s. 852.

konusunda faaliyet gösterebilmektedir. İşçiler ve kamu işverenleri dışındaki işverenlerin iş veya işçi bulmak için mutlaka Türkiye İş Kurumuna ya da özel istihdam bürolarına başvurması şart olmayıp kendi faaliyetleri sonucunda da iş ve işçi bulmaları mümkündür³⁹⁰.

İş aracılığı; işsizliğin önlenmesi, istihdamın sağlanması, uygun iş gücüne ulaşılması bakımından önemli olduğu kadar işçinin emeğinin korunması ve sömürülmesinin engellenmesi bakımından da önemlidir. Bu nedenle İşK. m. 106'da izin almadan iş ve işçi bulma faaliyeti yasaklanmış ve aykırılık halinde idari para cezası öngörülmüştür. İşK. m. 90'da Türkiye İş Kurumu dışında iş aracılığı yapılması özel izne tabi tutulmuştur. Bu nedenle hiç izin alınmadan, alınan iznin süresinin bitmesi halinde bu izni yenilemeden veya iznin iptal edilmiş olmasına rağmen iş aracılığı yapılması halinde idari para cezası yaptırımıyla karşılaşılabilir³⁹¹. Söz konusu idari para cezası miktarı için İşK. m. 108'deki hüküm gereğince 4904 sayılı Kanunun 20. maddesinin h bendinde belirtilen tutar esas alınacaktır. Buna göre 2021 yılı için uygulanacak olan idari para cezası miktarı 34.809 TL'dir.

2. 5. İş Hayatının Denetim ve Teftişi ile İlgili Hükümlere Aykırılık

2. 5. 1. Genel Olarak

İş hukuku kurallarının uygulamaya geçirilebilmesi ve iş hukukunun etkinliğinin sağlanabilmesi için en önemli şartlardan biri, etkin yaptırımlarla desteklenen güçlü bir iş denetimidir³⁹². Çalışma hayatında düzen ve barışın sağlanması, etkin ve verimli bir çalışma düzeni oluşturulması, işçilerin hak ve özgürlüklerinin korunması için yasal mevzuat tek başına yeterli olmayacaktır. Aynı zamanda etkin bir denetim mekanizması öngörülmeli ve mevzuat ile belirlenen kuralları ihlal eden kişiler yaptırıma tabi tutulmalıdır³⁹³. Bu nedenle çalışma hayatının denetim ve teftişi oldukça önemlidir.

İş teftişi; çalışma süreleri, işçi ücretleri, işçilerin refahı, iş sağlığı ve güvenliği ile kayıt dışı çalışmaya ilişkin olarak iş hukukundaki mevzuat hükümlerinin uygulamaya geçirilmesi amacıyla yapılan inceleme ve denetleme faaliyetleridir. İşyerinde yürütülen hizmet ve üretim nedeniyle ortaya çıkabilecek pek çok risk söz konusudur. Bu riskler neticesinde hem işçi hem işveren açısından istenmeyen durumlar meydana gelebilmekte, iş kazası ve meslek hastalığı gibi telafisi zor zararlar ortaya çıkabilmektedir³⁹⁴. Bu nedenle devlet riskleri önceden tespit ederek ortadan kaldırmak, düzene aykırılıkları gidermek ve işverenlere yol göstermek amacıyla çalışma hayatını

³⁹⁰ Süzek, s. 852.

³⁹¹ Akyiğit, "İdari Para Cezaları", s. 46.

³⁹² Süzek, s. 918.

³⁷⁴ Şakar, s. 16.

³⁷⁵ Teoman Akpınar, **İş Sağlığı ve Güvenliği Hukuku**, Ekin Yayınları, Ankara, 2018, s. 465.

denetlenmektedir³⁹⁵. İşK.'nin “devletin yetkisi” başlıklı 91. maddesinde de çalışma hayatına ilişkin mevzuatın uygulanmasını izlemek, denetlemek ve teftiş etmek devlete bir ödev olarak yüklenmiştir. Özetle, devletin çalışma hayatını denetlemesi devlet bakımından hem yetki hem de ödev niteliğindedir. Devlet, çalışma hayatının denetim ve teftişini ihtiyacı karşılayacak sayıda ve nitelikte iş müfettişlerince yerine getirecektir.

İş müfettişleri işyerlerini ve eklentilerini, işin yürütülmesi ile ilgili araç ve gereçleri, belgeleri araştırma ve inceleme yetkisine sahiptir. Bununla birlikte iş müfettişleri izleme, denetleme ve teftiş sırasında işyerinin işleyişini aksatmamak ve durdurmamakla yükümlüdürler. Ayrıca iş müfettişleri, izleme, denetleme ve teftiş nedeniyle işverenin ve işyerinin meslek sırlarını, ekonomik ve ticari durumlarını gizli tutmak zorundadır.

2. 5. 2. Aykırılık Halleri

2. 5. 2. 1. Teftiş Sırasında Davete Uymamak, Bilgi ve Belge Vermemek, Kolaylık Göstermemek

Devlet çalışma hayatı ile ilgili mevzuatta düzenlenen yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediğini iş müfettişleri aracılığıyla denetlenmektedir. Denetimin sağlıklı bir şekilde ve amacına uygun olarak yerine getirilebilmesi için işverene, işveren vekillerine ve işçilere bazı yükümlülükler getirilmiştir. Buna göre teftiş ve denetleme sırasında işverenler “çağrıldıkları zaman gelmek”, “ifade ve bilgi vermek”, “gerekli olan belge ve delilleri getirip göstermek ve vermek” ve “iş müfettişlerinin görevleri ile ilgili isteklerini yerine getirmek” zorundadırlar³⁹⁶. İş müfettişleri iş hayatının denetiminde işyerlerinde işin yürütülmesi ile ilgili olarak düzenlenen belgeler ile araç ve gereçleri, işçilerin sağlık, güvenlik ve eğitime ilişkin yerleri gerektiği zaman araştırma ve inceleme yetkisine sahiptirler. Kanun gerekli tüm belgeler ifadesini kullandığı için işveren yasal olarak bulundurması gereken tüm belgeleri göstermekle yükümlü olduğu gibi zorunluluk olmamasına rağmen kendiliğinden tuttuğu tüm kayıt ve belgeleri de iş müfettişlerine göstermekle yükümlüdür. Aynı zamanda işveren, teftiş ve denetim sırasında iş müfettişlerine kolaylık göstermek ve görevlerini yapabilmeleri için tüm emir ve isteklerini yerine getirmek zorundadır.

Konuya ilişkin bir olayda, işçi tarafından Türkiye İş Kurumu'na yapılan şikâyet neticesinde, Türkiye İş Kurumu tarafından gerekli araştırma ve incelemenin yapılabilmesi için işverene inceleme davet yazısı gönderilmiş, bir süre verilerek verilen sürenin bitimine kadar istenilen bilgi ve belgelerin Kuruma ibrazının yapılması gerektiği aksi halde İşK. m. 92/2 gereği idari para cezasıyla cezalandırılacakları belirtilmiştir. Bilgi belge isteme ve davet yazısı itiraz eden işverene

³⁹⁵ Haluk Hadi Sümer, **İş Sağlığı ve Güvenliği Hukuku**, 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2018, (İSG), s. 47.

³⁹⁶ Sami Narter, **İş Sağlığı Güvenliği Hukukunda İdari, Cezai ve Hukuki Sorumluluk**, 3. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018, s. 246.

tebliğ edildiği gibi, işverene telefonla da ulaşılmış, belge ibrazının yapılmaması ve davete icabet edilmemesi halinde İşK. m. 92/2'ye aykırılıktan m. 107 gereği idari para cezası uygulanacağı ihtar edilmiştir. Buna rağmen işveren verilen süre zarfında ilgili belgeleri sunmamış ve hakkında idari para cezası uygulanmıştır. İşveren idari para cezasının haksız ve hukuka aykırı olduğunu iddia ederek karara itiraz etmiş ve iptalini istemiştir. Sulh ceza hâkimliğince yapılan inceleme üzerine işverene usulüne uygun yapılan tebligata rağmen, süresi içinde gerekli belgelerin ibraz edilmediği gibi herhangi bir mazeretin de sunulmadığı, işverene yeniden bir tebligatın yapılmasının gerekmediği, idari para cezasının uygulanmasında ve miktarında herhangi bir hukuka aykırılık bulunmadığı ifade edilmiş ve başvurunun reddine karar verilmiştir³⁹⁷.

Konuya ilişkin başka bir olayda ise iş müfettişlerince işyerine gidilmiş ve imza karşılığında işyeri yetkilisine bildirim yazısı tebliğ edilmiştir. Buna rağmen işveren belirlenen tarih ve saatte Kurumla iletişime geçmemiş ve herhangi bir mazeret ileri sürmemiştir. İdari para cezasına ilişkin tutulan tutanakta da herhangi bir usulsüzlük bulunmadığından işverence yapılan itiraz sulh ceza hâkimliğince reddedilmiştir³⁹⁸.

Görüldüğü üzere teftişe ilişkin yükümlülükler aykırılık nedeniyle verilen idari para cezalarına karşı başvuru yoluna gidilmesi halinde sulh ceza hâkimliklerince işverene yapılan bildirimin usulüne uygun olup olmadığı, idari para cezası tutanağında hukuka aykırılık bulunup bulunmadığı, işverenin bilgi belge sunmaması ve davete icabet etmemesi konusunda haklı ve kabul edilebilir bir mazeret sunup sunmadığını incelenmekte ve uygulanan idari para cezasıyla yapılan başvuru ve itirazlar kendine özgü koşullar içinde değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak; teftiş, denetleme ve inceleme sürecinde; iş müfettişlerince çağrıldıklarında gelmeyen, ifade ve bilgi vermeyen, gerekli belge ve delilleri göstermeyen ve vermeyen, iş müfettişlerinin görevlerini yapmaları için kolaylık göstermeyen ve isteklerini yerine getirmeyen işveren veya işveren vekili idari para cezası yaptırımıyla karşılaşacaktır. Söz konusu idari para cezası miktarı 2021 yılı için 27.848 TL'dir.

2. 5. 2. 2. İfade Verenlere Telkinde Bulunmak, Baskı Yapmak veya Kötü Davranmak

İş Kanunu m. 92/2'de teftiş sırasında ifade ve bilgi vermek işçiye bir ödev olarak yüklenmiştir. İşçinin hakkını gerektiği gibi arayabilmesi ve İşK. ile düzenlenen ödevini yerine getirebilmesi için işçi, işverenin baskısına karşı korunmalıdır. Aksi halde işverene bağımlı olan ve tek geçim kaynağı ücret olan işçi, gerektiği gibi ifade ve bilgi veremeyecek, bu da hem işyerinin teftişine hem de işçinin hakkını aramasına engel olacaktır. Bu nedenle İşK. m. 96'da işverenlerin işyeri denetimi sırasında işçilere baskı kurmalarını önlemek amacıyla düzenlemeler yapılmış,

³⁹⁷ İzmir 1. Sulh Ceza Hâkimliği, K.T. 04.12.2017.

³⁹⁸ İzmir 4. Sulh Ceza Hâkimliği, K.T. 28.09.2017.

işverenin işçiler üzerinde telkinde bulunması, işçileri etkisi altına alması, gerçeği saklamaya veya değiştirmeye sevk etmesi yasaklanmıştır³⁹⁹. Buna göre teftiş ve denetleme sırasında işverenler, işçilere telkinde bulunmak suretiyle işçilerin gerçeği açığa çıkarmalarını engelleyecek, teftişi zorlaştıracak ya da yanlış sonuca ulaştıracak kötü niyetli davranışlarda bulunamaz.

İş müfettişleri işçilerin bilgi ve ifadesine başvurduğunda işverenlerin işçilere telkinde bulunması, gerçeği saklama veya gerçeği değiştirmeye sevk etmesi, zorlaması yasaklanmıştır. Aynı zamanda işverenlerin işçilerin yetkili makama başvurmalarının, haber ve ifade vermesinin ardından işçilere kötü davranışta bulunması da yasaklanmıştır. Söz konusu aykırılıklarda işveren veya işveren vekiline 2021 yılı için 27.848 TL idari para cezası yaptırımı uygulanacaktır.

2. 5. 2. 3. Müfettişin Görevini Yapmasını veya Sonuçlandırmasını Engellemek

İş Kanunu m. 107 gereği iş müfettişlerinin İşK.'den veya diğer kanunlardan kaynaklanan teftiş, denetleme yetki ve görevlerini yerine getirirken görevlerini yapmalarına ve sonuçlandırmalarına engel olan kişilere idari para cezası yaptırımı uygulanacaktır. Bu aykırılık nedeniyle uygulanacak idari para cezası miktarı 2021 yılı için 27.848 TL'dir. Burada önemli olan husus söz konusu idari para cezası yaptırımı için yapılan eylemin suç teşkil etmemesi gereğidir. Eylemin suç oluşturması halinde idari para cezası yaptırımı uygulanmayacaktır. Çünkü Kanunda açıkça fiilin suç oluşturmadığı takdirde idari para cezası yaptırımı uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca faillik açısından İşK.'deki diğer idari para cezalarından farklılık söz konusudur. İş müfettişlerinin görevlerini yapmasına ve sonuçlandırmasına engel olan herkes işveren veya işveren vekili olma şartı aranmaksızın idari para cezası yaptırımı ile karşılaşabilecektir.

³⁹⁹ İbrahim Aydın, **İş Sağlığı ve Güvenliğinden Doğan Hukuki ve Cezai Sorumluluk**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2015, s. 393.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. 4857 SAYILI İŞ KANUNU'NDAKİ İDARİ PARA CEZALARININ UYGULANMASI VE YARGISAL DENETİMİ

3. 1. İdari Para Cezalarının Uygulanması

3. 1. 1. İdari Para Cezası Uygulamaya Yetkili Makam

İdarenin faaliyet alanının oldukça geniş ve çeşitli olması sebebiyle idari para cezalarını uygulayacak kurum ve kuruluşun tespiti önem taşımaktadır⁴⁰⁰. Çünkü idare; idari para cezası yaptırımlarını uygularken yetkisini kanunun koyduğu sınırlar içerisinde kullanabilir ve idari para cezaları ancak yetkili idarece verilmeleri halinde hukuki etki ve sonuçlarını gösterebilir⁴⁰¹. Aksi halde bir idari işlem olan idari para cezaları yetki unsuru yönünden hukuka uygun olmadığından, geçerli bir idari para cezasından söz edilemez⁴⁰².

İdari yaptırım uygulama yetkisi KK m. 22'de düzenlenmiştir. Buna göre kabahat teşkil eden bir fiil nedeniyle idari kurul, makam veya kamu görevlilerinin idari yaptırım uygulama yetkisi vardır. İdari kurul, makam veya kamu görevlilerinin idari yaptırım uygulama yetkisi sınırsız bir yetki olmayıp KK'ye göre bu makam ve kişiler ancak kendi görev alanına giren işlerde idari yaptırım kararı verebilir. Aksi halde idari işlem niteliğinde olan idari yaptırım kararı yetki yönünden hukuka aykırı hale gelir⁴⁰³. Çünkü idari yaptırım kararları kişi hak ve hürriyetlerini sınırlandırıcı niteliktedir ve açıkça yetkilendirilmiş olmadıkça idari yaptırım kararı verilmesi mümkün değildir⁴⁰⁴.

Kamu tüzel kişileri görev alanları ve bütçe yapıları dikkate alınarak sınıflandırılmış ve buna göre idari yaptırım uygulama yetkileri düzenlenmiştir. Kamu tüzel kişileri idari para cezası verme yetkisinin kanunla verildiği durumlarda uygulayacakları idari para cezalarında KK'de belirtilen esaslara göre yaptırım uygulayarak. Kamu tüzel kişileri idari para cezalarını çeşitli organları veya memurları aracılığıyla yerine getirirler. İdari para cezasının kim tarafından uygulanacağına ilişkin açık bir hüküm bulunmaması halinde, KK m. 22 gereği idari para cezası vermeye kamu kurum ve kuruluşlarının en üst amiri yetkilidir⁴⁰⁵.

⁴⁰⁰ Yurtcan, **Kabahatler Kanunu**, s. 141.

⁴⁰¹ Çağlayan, **İdari Yaptırımlar**, s. 173; Erdoğan, s. 143; Özen, **İdari Ceza Hukuku**, s. 152; Yalçın, s. 105.

⁴⁰² Özen, **İdari Ceza Hukuku**, s. 152.

⁴⁰³ Çağlayan, **İdari Yaptırımlar**, s. 174.

⁴⁰⁴ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 374.

⁴⁰⁵ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 379-381.

3. 1. 1. 1. Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürü

İş Kanunu'nda düzenlenen idari para cezalarını vermeye yetkili makam İşK. m. 108/1'de düzenlenmiştir. Buna göre İş Kanunu'ndan doğan yükümlülüklerin ihlalinde idari para cezasını uygulamaya yetkili makam Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürüdür⁴⁰⁶. Bu düzenlemeye göre iş müfettişlerince yapılan denetim sonucunda müfettiş tarafından hazırlanan rapor il müdürlüğüne intikal ettirilecek ve sonrasında gerekçesi belirtilmek suretiyle Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürü tarafından idari para cezası uygulanacaktır. Birden fazla işyeri bulunan işverenlere ise işyerlerinin merkezinin bulunduğu yerdeki Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürünce idari para cezası uygulanacaktır.

3. 1. 1. 2. Cumhuriyet Savcısı

Kabahatler Kanunu'nda idari yaptırım uygulama yetkisi, idari kurul ve makamlarla sınırlı tutulmamış, Cumhuriyet savcıları da idari yaptırım kararı vermeye yetkili kılınmıştır. Bu kapsamda Cumhuriyet savcısı, kanunda kendisine yetki verilen hallerde idari yaptırım kararı verebilecektir⁴⁰⁷.

Kabahatler Kanunu m. 23/2'ye göre Cumhuriyet savcısı bir suç nedeniyle başlatılan soruşturma kapsamında bir kabahatin işlendiğini öğrenirse kendisi idari yaptırım kararı verebileceği gibi durumu ilgili kamu kurum veya kuruluşuna da bildirebilir. Burada soruşturma konusu fiil kabahat oluşturmamakta, soruşturma yapılırken kabahat oluşturan başka bir fiil öğrenilmektedir. Bu nedenle KK m. 23/2 ile Cumhuriyet savcısına kabahat oluşturan fiil için idari yaptırım uygulama konusunda takdir yetkisi tanınmıştır. Cumhuriyet savcısı yaptırım uygulama ve bildirim yapma arasında bir seçim yapabilecektir. KK m. 23/3'te ise Cumhuriyet savcısının soruşturma konusu fiilin kabahat teşkil ettiğini öğrenmesi halinde idari yaptırım uygulayacağı düzenlenmiştir. KK m. 23/3 ile bahsedilen durum, işlenen fiilin suç teşkil ettiği gerekçesiyle soruşturulması ancak yapılan soruşturma neticesinde fiilin suç değil de kabahat oluşturduğunun anlaşılmasıdır. Bu durumda Cumhuriyet savcısının takdir hakkı bulunmayıp Cumhuriyet savcısı idari yaptırım kararı vermeye mecburdur⁴⁰⁸. Ancak bunun için söz konusu fiil nedeniyle yetkili idare tarafından yaptırım kararı verilmemiş olmalıdır.

Kabahatler Kanunu m. 23/2 ile m. 23/3 arasında takdir yetkisi açısından önemli bir fark olduğunu söylemek mümkündür. Eğer soruşturma yapılırken Cumhuriyet savcısı kabahat teşkil

⁴⁰⁶ 02.11.2011 tarih ve 28103 sayılı RG'de yayımlanan "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve görevleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında 665 sayılı KHK" ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlükleri kapatılarak, Türkiye İş Kurumuna devredilmiş, Bölge Müdürlüğünce yerine getirilen görevler Türkiye İş Kurumu bünyesinde İl Müdürlükleri yerine oluşturulan Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine verilmiştir. Çalışma Bölge Müdürlükleri kaldırılarak bu müdürlükler İŞKUR İl Müdürlükleri ile birleştirilmiştir.

⁴⁰⁷ Çağlayan, **İdari Yaptırımlar**, s. 30; Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 377.

⁴⁰⁸ Hamide Zafer, "İdari Yaptırım Usulü", **Av. Dr. Şükrü Alparslan Armağanı**, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, 2007, s. 673.

eden bir fiilin işlendiğini öğrenirse, idari yaptırım uygulama ya da ilgili kuruma bildirme noktasında bir tercih hakkına sahipken, soruşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğunu öğrenmesi halinde tercih hakkı bulunmadığından idari yaptırım uygulamak zorundadır⁴⁰⁹.

Öğretide Cumhuriyet savcısına idari yaptırım uygulama yetkisi verilmesini eleştiren görüşler mevcuttur. Buna göre KK ile amaçlanan kabahat oluşturan haksızlıkların adliye dışına çıkarılması olduğundan Cumhuriyet savcısına idari yaptırım uygulama yetkisi verilmesi KK'nin amacıyla örtüşmemektedir. Bu görüşe göre Cumhuriyet savcısı kabahat teşkil eden bir fiili öğrendiğinde kendisi yaptırım uygulamamalı, kabahatı ilgili kuruma bildirmelidir⁴¹⁰. Ancak Kanundaki açık düzenleme gereği Cumhuriyet savcısının idari yaptırım uygulama yetkisi bulunmaktadır⁴¹¹.

3. 1. 1. 3. Mahkeme

Kabahatler Kanunu'nun idari yaptırım kararı vermeye yetkili kıldığı makamlardan biri de mahkemelerdir. KK m. 24'te kabahat oluşturan haksız eylem ve neticeler söz konusu olduğunda mahkemenin idari yaptırım uygulama yetkisi düzenlenmiştir. Buna göre mahkemece kovuşturma konusu fiilin kabahat oluşturduğunun öğrenilmesi halinde, söz konusu fiil için idari yaptırım kararı mahkemece verilecektir. Kanunda "idari yaptırım kararı verilir" düzenlemesi ile mahkemenin bu kararı vermekle yükümlü olduğu, ilgili kamu kurum veya kuruluşlarına gönderme yetkisine sahip olmadığı anlaşılmaktadır⁴¹².

Öğretide bu düzenlemeyi eleştiren ve mahkemelere idari yaptırım uygulama yetkisi verilmesini isabetli bulmayan görüşe göre mahkemelerin idari yaptırım uygulaması halinde adli makamlar idari yaptırımlar ile meşgul olmaya devam edecek ve KK'nin adli yargının ve mahkemelerin yükünün azaltılması amacına ulaşamayacaktır⁴¹³. Buna göre mahkeme söz konusu

⁴⁰⁹ Özen, **İdari Ceza Hukuku**, s. 154.

⁴¹⁰ Yurtcan, **Kabahatler Kanunu**, s. 38; Çağlayan, **İdari Yaptırımlar**, s. 177.

⁴¹¹ Cumhuriyet savcısının idari yaptırım kararı verme yetkisinin, genel idare ve idarenin bütünlüğü ilkelerine aykırı olduğu gerekçesiyle iptali istenmiştir. AYM ise iptal istemi üzerine verdiği kararda "Cumhuriyet savcısının kabahat dolayısıyla idari yaptırım uygulama yetkisinin istisnâ bir yetki olduğunu, hafif hapis ve hafif para cezasından dönüştürülenler dışında asıl yetkinin idareye tanındığını, Cumhuriyet savcısına bu yetkinin tanınmasının sebebinin görevsizlik kararı verilerek işin uzatılmasının engellenmesi ve işin süratle bitirilmesinin olduğu anlaşıldığından, düzenlemelerin Anayasa'nın 123., 125. ve 128. maddelerine aykırı olmadığını" ifade etmiştir. Ayrıca AYM söz konusu düzenlemenin AY'nin m. 141'de düzenlenen davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılmasını öngören kuralla da uyumlu olduğu kanısına varmıştır. Bu nedenle iptal isteminin reddine karar vermiştir. AYM, E:2005/108, K:2006/35, K.T. 01.03.2006.

⁴¹² Zafer, s. 673.

⁴¹³ Mahkemelere idari yaptırım kararı verme yetkisinin iptali istemiyle AYM'ye başvurulmuş, AYM ise "5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (f) bendi uyarınca kovuşturma, iddianamenin kabulüyle başlayıp, hükmün kesinleşmesine kadar geçen evreyi ifade etmektedir. Buna göre mahkemelerin kabahat nedeniyle idari yaptırım kararı verme yetkisi, yargılama sırasında eylemin kabahat oluşturduğunun anlaşılması halinde söz konusu olabilir. Bu da isnat edilen suçun niteliğinin değişmesi veya davanın yanlışlıkla açılması, ancak buna ilişkin iddianamenin geri

fiilin kabahat oluşturduğunu tespit ettiği an dosyayı ilgili kuruma göndermeli, kendisi yaptırım kararı vermemelidir⁴¹⁴.

Kabahatler Kanunu gereği mahkemenin, kovuşturma esnasında söz konusu fiilin kabahat teşkil ettiğini öğrenmesi halinde idari yaptırım uygulayacağı hususunda bir tereddüt yoktur. Ancak kovuşturma konusu fiilin dışında kabahat teşkil eden başka bir fiilin ortaya çıkması halinde mahkemenin nasıl bir usul izleyeceğine ilişkin herhangi bir düzenleme mevcut değildir. Cumhuriyet savcısı bakımından soruşturma konusu fiilin kabahat teşkil etmesi ve soruşturma sırasında kabahat teşkil eden başka bir fiilin öğrenilmesi hali ayrı ayrı düzenlenmişken, mahkemelerin idari yaptırım uygulama yetkisi açısından böyle bir ayrıma gidilmemiş yalnızca kovuşturma konusu fiilin kabahat teşkil ettiği hal düzenlenmiştir. Dolayısıyla mahkeme eğer kovuşturma sırasında kabahat teşkil eden ve idari yaptırım uygulanması gereken bir fiil tespit ederse kendisi idari yaptırım uygulamamalı, durumu ilgili kurum ve kuruluşlara bildirmelidir⁴¹⁵.

Mahkemelerin idari yaptırım uygulamaya yetkili kılındığı başka bir durum ise KK m. 43/A ile düzenlenmiştir. KK m. 43/A'da daha ağır idari para cezası gerektiren bir kabahat oluşmadığı durumlarda özel hukuk tüzel kişinin, organ ve temsilcisi olan veya organ veya temsilci olmamakla birlikte tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde görev üstlenen kişi tarafından kanunda sayılan suçların⁴¹⁶ tüzel kişinin yararına işlenmesi halinde ayrıca tüzel kişiye de idari para cezası yaptırımı öngörülmüştür. Bu idari para cezasını vermeye yetkili mahkeme ise sayılan suçlardan dolayı yargılama yapmakla görevli olan mahkemedir.

3. 1. 2. İdari Para Cezalarında Fail

Kabahatin kanuni tanımında belirtilen unsurları icrai ya da ihmali olarak gerçekleştiren ya da neticenin meydana gelmesine sebep olan kişiye fail denir⁴¹⁷. Kabahatlerde tipik hareketin kimin tarafından gerçekleştiğinin tespiti idari para cezasının kime uygulanacağı bakımından önem taşır.

Kanunun tipe uygun hareketi gerçekleştirebilecek kişiler bakımından herhangi bir özellik veya sıfat aramadığı hallerde bu kabahatlerin herkes tarafından işlenmesi mümkündür ve bu tür

çevrilmemiş olması halinde mümkün olabilir. Bu düzenleme biçimiyle, kovuşturma evresinde fiilin kabahat olduğu gerekçesiyle görevsizlik kararı verilerek dosyanın görevli idari mercii veya cumhuriyet savcısına gönderilmesi yerine, işin süratle sonuçlandırılmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır.” diyerek iptal isteminin reddine karar vermiştir. AYM, E:2005/108, K:2006/35, K.T. 01.03.2006.

⁴¹⁴ Çağlayan, **İdari Yaptırımlar**, s. 65; Yurtcan, **Kabahatler Kanunu**, s. 39.

⁴¹⁵ Güçlü, **İdari Para Cezaları**, s. 197.

⁴¹⁶ “5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’ndaki 157 ve 158. maddedeki dolandırıcılık suçu”, “235. maddedeki ihaleye fesat karıştırma suçu”, “236. maddedeki edimin ifasına fesat karıştırma suçu”, “252. maddedeki rüşvet suçu”, “282. maddedeki suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama suçu”, “5411 sayılı Bankacılık Kanununun 160. maddesindeki zimmet suçu”, “5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunundaki kaçakçılık suçları”, “5015 sayılı Petrol Piyasası Kanununun Ek 5. maddesinde tanımlanan suç”, “3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 8. maddesindeki terörün finansmanı suçu” bu kapsamdadır.

⁴¹⁷ B. Akbulut, **Kabahatler Kanunu**, s. 333.

kabahatlere genel nitelikte kabahatler ya da başka bir deyişle adi kabahatler denilmektedir⁴¹⁸. Ancak kanun bazı kabahatler bakımından kabahati gerçekleştirecek failde bazı özel niteliklerin bulunması koşulunu aramıştır. Failin belirli kategorilerle sınırlandığı bu tür kabahatlere ise özgü (mahsus) kabahat adı verilmektedir⁴¹⁹. Başka bir ifadeyle kabahatin kanuni tanımında sadece belirli kişilerin fail olabileceği düzenlenmişse, kabahatin özgü kabahat olduğu kabul edilmelidir⁴²⁰.

Faillik hususunda tartışılması gereken önemli hususlardan biri de failin tüzel kişi olup olamayacağıdır. Tüzel kişinin sorumluluk rejimi açısından kamu hukuku alanında önem taşıması nedeniyle KK m. 8 ile tüzel kişinin kabahat nedeniyle idari para cezasından sorumlu olabileceği düzenlenmiştir⁴²¹. Ancak bu tüzel kişilerin fail olabileceği anlamına gelmez. Fail olabilmek için kanuni tanımda yer alan hareketi doğrudan doğruya gerçekleştirmek gerekmektedir. Ancak tüzel kişiler bir iradeye ve hareket yeteneğine sahip olmadıklarından tipe uygun hareketi gerçekleştirmeleri mümkün değildir⁴²². Bu nedenle tüzel kişiler fail olamazlar.

Tüzel kişilerin fail olamaması, tüzel kişilere yaptırım uygulanamayacağı anlamına gelmemektedir. Hukuken kabul edilen durumlarda, kabahat teşkil eden eylemden dolayı eylemi gerçekleştiren kişiler dışındaki kişilerin de sorumlu tutulması mümkündür. Kabahatler hukukunda da tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde görev yapan kişilerin fiillerinin kabahat oluşturması halinde tüzel kişinin bu fiiller nedeniyle sorumluluğu düzenlenmiştir⁴²³. Burada tüzel kişi fail niteliği taşımamakla birlikte üçüncü kişilerin fiili nedeniyle sorumlu olmaktadır. Tüzel kişi; organ veya temsilcilerinin ya da bu sıfata sahip olmamasına rağmen tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde görev yapan kişilerin kabahat teşkil eden fiilleri nedeniyle idari para cezası yaptırımına tabi tutulmaktadır⁴²⁴.

⁴¹⁸ Özen, **İdari Ceza Hukuku**, s. 82.

⁴¹⁹ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 151.

⁴²⁰ İŞK.'de, Kanunda öngörülen aykırılıklar halinde idari para cezasının muhatabının işveren veya işveren vekili olacağı düzenlendiğinden, İŞK.'de kabahatlerin genel olarak mahsus (özgü) kabahat olduğunu ifade etmek mümkündür. Ancak İŞK.'de herkes tarafından işlenmesi mümkün olan genel nitelikte kabahatler de bulunmaktadır. Örneğin Kanunun 107. maddesinde yer alan teftişi engellemek fiili herkes tarafından işlenebildiğinden idari para cezası yaptırımı, işveren veya işveren vekili olma şartı aranmaksızın uygulanabilmektedir.

⁴²¹ Özgenç, s. 211; KK m. 8 gerekçesinde "TCK'de tüzel kişiye suç nedeniyle ceza yaptırımı uygulanamayacağı, ancak idari para cezasının amacının ve niteliğinin farklı olması sebebiyle tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde işlenen kabahat nedeniyle bu tüzel kişiye idari para cezası uygulanacağı" belirtilmiştir.

⁴²² Özen, **İdari Ceza Hukuku**, s. 84; Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 148.

⁴²³ KK m. 8 "(1) 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. (2) Temsilci sıfatıyla hareket eden kişinin bu sıfatla bağlantılı olarak işlemiş bulunduğu kabahatten dolayı temsil edilen gerçek kişi hakkında da idari yaptırım uygulanabilir. Gerçek kişiye ait bir işte çalışan kişinin bu faaliyeti çerçevesinde işlemiş bulunduğu kabahatten dolayı, iş sahibi kişi hakkında da idari yaptırım uygulanabilir. (3) Kanunun, organ veya temsilcide ya da temsil edilen kişide özel nitelikler aradığı hallerde de yukarıdaki fıkralar hükümleri uygulanır. (4) Birinci ve ikinci fıkra hükümleri, organ veya temsilcilik ya da hizmet ilişkisinin dayanağını oluşturan işlemin hukuken geçerli olmaması halinde de uygulanır."

⁴²⁴ B. Akbulut, **Kabahatler Kanunu**, s. 353.

Tüzel kişi ile gerçek kişilere verilen idari para cezasının tahsili açısından müteselsil sorumluluk kabul edilmemiştir⁴²⁵. Bu nedenle tüzel kişi hakkında idari para cezası uygulanması organ veya temsilci sıfatıyla hareket eden kişi hakkında idari para cezası uygulanmasına engel teşkil etmez.

3. 1. 2. 1. 4857 Sayılı İş Kanunu'na Göre İdari Para Cezalarında Fail

3. 1. 2. 1. 1. İşveren

İş Kanunu'nda işveren, "işçi çalıştıran gerçek veya tüzel kişi ile tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşlar" olarak tanımlanmıştır. Kanun işveren tanımını işçi tanımından hareketle belirlemekte⁴²⁶, işveren kavramı işçi kavramından çıkmaktadır⁴²⁷. Buna göre işveren; teknik ve ekonomik olarak işletmenin en üst düzey yetkilisi konumunda bulunan ve emir ve talimat verme yetkisi ile iş görme ediminin ifasını isteme yetkisine haiz gerçek veya tüzel kişi ile, tüzel kişiliği bulunmayan kurum ve kuruluşlardır⁴²⁸. Başka bir ifadeyle işveren iş kanunu kapsamına giren bir işte iş sözleşmesi kapsamında işçi çalıştıran kişidir⁴²⁹. İşveren işyerinde yönetim hakkına sahip olan kişi olarak talimatlarıyla işçinin ifa edeceği işi somutlaştırır ve işçinin çalışmasını yönlendirir⁴³⁰.

Gerek doktrindeki gerek İşK.'deki tanımlardan anlaşılabacağı üzere işveren sıfatına sahip olmak için iki koşulun sağlanmış olması gerekmektedir. Buna göre işveren sıfatı için iş sözleşmesine dayanarak işçi çalıştırma ve işçiyi kendi ad ve hesabına çalıştıran gerçek veya tüzel kişi ile tüzel kişiliği olmayan kurum veya kuruluş olma şartlarının birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir. İşK. gereği ticaret şirketleri, dernekler, sendikalar, federasyon ve konfederasyonlar, kamu kuruluşları, meslek kuruluşları ve odalar gibi tüzel kişiler ile tüzel kişiliği olmayan kamu kurumları, adi ortaklıklar, işçi çalıştırdıkları takdirde işveren sıfatına sahip olacaktır⁴³¹.

İşverenin İşK. hükümlerine tabi olması için işyerini bildirme şartı aranmamaktadır. Bu nedenle işveren işyerini ve çalıştırdığı işçileri bildirmese bile, işveren tanımına uygun olarak işçi çalıştırmaya başladığı an İşK. hükümlerine tabi olacak ve aykırılıklar halinde kabahat eyleminin faili olarak idari para cezası yaptırımı ile karşı karşıya kalacaktır⁴³².

İşverenin tespiti idari para cezalarının kime uygulanacağını belirlemenin açısından önem taşımaktadır. Çoğu zaman işletme sahibi ile işletmeyi yöneten aynı kişidir ve bu durumda idari para cezasının muhatabı konusunda herhangi bir tereddüt yaşanmamaktadır. Ancak işverenin her halde

⁴²⁵ Özen, **İdari Ceza Hukuku**, s. 84; Zafer vd., s. 92.

⁴²⁶ Narmanlıoğlu, s. 108; Akyiğit, **İş Hukuku**, s. 68.

⁴²⁷ Çelik, s. 41; Süzek, s. 142; Tunçomağ ve Centel, s. 58; Başbuğ ve Bodur, s. 60.

⁴²⁸ Başbuğ ve Bodur, s. 60; Cevdet İlhan Günay, **İş Kanunu Şerhi**, Cilt 1, 4. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2015, s. 80; Tunçomağ ve Centel, s. 58.

⁴²⁹ Narmanlıoğlu, s. 108.

⁴³⁰ Sümer, **İş Hukuku**, s. 16.

⁴³¹ Ekmekçi ve Yiğit, s. 25; Sümer, **İş Hukuku**, s. 16.

⁴³² Aydemir, **Cezai Sorumluluk**, s. 19-20.

işletmenin sahibi olma zorunluluğu bulunmamakta ve bazı durumlarda işveren işletmenin maliki olmamaktadır⁴³³. Örneğin; işletme sahibinin yaş küçüklüğü nedeniyle fiil ehliyetinin bulunmaması halinde kanuni temsilci, işverenin müflis durumuna düşmesi halinde iflas masası, ölümü halinde miras şirketi onun adına işveren sıfatı taşımakta ve mülkiyete sahip olmamakla birlikte işverenin yönetim hakkı ile emir ve talimat verme yetkisine sahip olmaktadır⁴³⁴. Bu durumda işin görülmesini istemeye yetkili olan küçük, müflis veya mirasçılar soyut işveren sayılırken emir ve talimat verme yetkisini elinde bulunduran yasal temsilci, iflas masası ve vasiyeti yerine getirme görevlisi somut işveren sayılmaktadır. Ceza sorumluluğu açısından iş mevzuatına ilişkin yükümlülükleri kimin yerine getirmekle yükümlü olduğu tespit edilmeli ve buna göre sorumluluk belirlenmelidir. İdari sorumluluk açısından ise kural olarak işveren ve işveren vekili idari para cezalarının muhatabı olacaklardır.

İdari para cezalarının tüzel kişi işverene uygulanması da mümkündür⁴³⁵. KK m. 8/1 hükmünde idari para cezalarının tüzel kişi hakkında uygulanabileceği açıkça düzenlenmiştir. Buna 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 idarî yaptırım uygulanabilir.” Çok fazla çalışana sahip işverenlerin genellikle tüzel kişi işveren olması sebebiyle bu hüküm konumuz bakımından oldukça önemlidir. İşverenin tüzel kişi olması durumunda tüzel kişinin organlarının İşK.’ye aykırı hareket etmesi halinde organların eylemleri tüzel kişi işverene isnat edilecek ve idari para cezası tüzel kişi işveren hakkında uygulanacaktır. Aykırılığa neden olan kişi organ veya temsilci olmamakla birlikte tüzel kişi işverenin faaliyeti çerçevesinde görev üstlenmişse bu durumda da idari para cezasının muhatabı tüzel kişi işverendir. Burada önemli olan, söz konusu kişinin tüzel kişi işveren adına hareket etmiş olmasıdır⁴³⁶.

3. 1. 2. 1. 2. İşveren Vekili

İşyerinde işverenin verdiği yetkilerle işçilere karşı işveren gibi hareket eden kişilere ihtiyaç duyulmasıyla işveren vekili kavramı ortaya çıkmıştır⁴³⁷. İşyerlerinin çalıştırdığı işçilerin sayısının artması, işlerin karmaşık ve uzmanlık isteyen özellikleri, işyerlerinin farklı coğrafi bölgelerde bulunması, işverenlerin yönetim yetkisini tek başlarına kullanmasının zorluğu gibi nedenlerle, işyerinin yönetiminin tamamen veya kısmen işveren vekillerine bırakılması söz konusu olmuştur⁴³⁸.

⁴³³ Centel, **Bireysel İş Hukuku**, s. 60; Şakar, s. 37; Narmanlıoğlu, s. 108.

⁴³⁴ Tunçomağ ve Centel, s. 58; Narmanlıoğlu, s. 108.

⁴³⁵ Süzek, s. 143; Eyrenci vd., s. 29-30.

⁴³⁶ Koray Doğan, “Tüzel Kişilerin İdari Para Cezası Sorumluluğunda İsnadiyet Sorunu”, **DEÜHFD**, 17(1), 2015, s. 61.

⁴³⁷ Akyiğit, **İş Hukuku**, s. 70.

⁴³⁸ Mollamahmutoğlu vd., s. 48.

Buna göre işverenler işletmeyi, işyerini veya işin yönetimini alanlarında yetişmiş uzman kişi veya kişilere bırakarak yönetim yetkilerini daha alt birimlere devredebilirler.

İş Kanunu m. 2’de işveren vekili; “işveren adına hareket eden ve işin, işyerinin ve işletmenin yönetiminde görev alan kimseler” olarak tanımlanmıştır. Bu tanımdan hareketle işverenin varlığından bahsedebilmek için işveren adına hareket etme ve işyerinin ve işletmenin yönetilmesinde görev sahibi olma unsurlarının arandığını ifade etmek mümkündür⁴³⁹. Müdür, genel müdür yardımcısı, şef, ekip başı, teknik amir, ustabaşı, müdür yardımcısı gibi işyerindeki görevlerine göre isimlendirilen, yetkiyle donatılmış kişiler işveren vekiline örnek verilebilir⁴⁴⁰.

İşveren vekilinin görev ve yetkisi dâhilinde yaptığı işlemler neticesinde hukuki sorumluluğu bulunmamasına rağmen İşK.’den kaynaklanan sorumluluklarını yerine getirmediği takdirde idari sorumluluğu söz konusu olmaktadır. İşK.’de para cezalarına ilişkin hükümlerde “işveren veya işveren vekili” tabiri kullanılarak işveren vekilinin idari para cezasından sorumlu olacağı açıkça belirtilmiştir. Bu gibi durumlarda işveren vekili söz konusu yükümlülüklerin işverene ait olduğunu ileri sürerek sorumluluktan kurtulamaz⁴⁴¹.

İş Kanunu m. 2/5’te; “işveren için öngörülen her çeşit sorumluluk ve zorunluluğun işveren vekili hakkında da uygulanacağı” hüküm altına alınmıştır. Bu düzenleme ile özel bir sorumluluk hükmü getirilmiş ve yükümlülüklerin yerine getirilmemesi nedeniyle öngörülen idari yaptırımlardan sorumluluk yalnızca işverenle sınırlı tutulmamış, işveren vekilinin sorumluluğu da gündeme gelmiştir⁴⁴². Ancak işveren vekili idari para cezası gerektiren tüm eylemlerden sorumlu olmayıp sorumluluğu görev ve yetki alanı ile sınırlıdır. Buna göre işveren vekilinin sorumlu olabilmesi için İşK.’deki yükümlülükleri yerine getirmekle görevlendirilmiş ve yetkilendirilmiş olması gerekmektedir. Görev ve yetki alanında olmayan eylemler bakımından işveren vekilinin sorumluluğuna gidilmemeli, bu fiillerden işveren sorumlu tutulmalıdır. Birden çok işveren vekilinin bulunduğu durumlarda da aykırılığın hangi işveren vekilinin sorumluluk alanında olduğu tespit edilerek buna göre idari para cezası yaptırımı uygulanmalıdır.

3. 1. 2. 1. 3. Alt İşveren

Çalışma hayatındaki ekonomik ve teknolojik gelişmeler işverenin iş organizasyonu içerisinde başka işverenlere ihtiyaç duymasına neden olmuş, maliyetin azaltılması ihtiyacı, işin uzmanlık gerektirmesi gibi sebeplerle alt işverenlik ilişkisi ortaya çıkmıştır⁴⁴³. Alt işveren başka bir

⁴³⁹ Süzek, s. 180.

⁴⁴⁰ Çelik, s. 42-43; Akyiğit, **İş Hukuku**, s. 71; Ercan Güven ve Ufuk Aydın, **Bireysel İş Hukuku**, 4. Baskı, Nisan Kitabevi, Eskişehir, 2013, s. 55.

⁴⁴¹ Süzek, s. 184; Yusuf Alper ve İlknur Kılıç, **İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku**, 4. Baskı, Dora Yayınevi, Bursa, 2018, s. 12; Tunçomağ ve Centel, s. 63; Fahrettin Korkmaz ve Nihat Seyhun Alp, **Bireysel İş Hukuku**, 4. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 85.

⁴⁴² Ekmekçi ve Yiğit, s. 63.

⁴⁴³ Narmanlıoğlu, s. 115-116.

işverenin iş organizasyonu içinde bulunan ve bulunduğu iş yerinde kendi işçilerini çalıştıran işveren olarak tanımlanabilir⁴⁴⁴. Başka bir tanıma göre ise alt işveren, işverenin yürüttüğü işin belirli bir kısmında veya eklentilerinde iş alarak aldığı işte kendi adına işçi çalıştıran gerçek veya tüzel kişidir⁴⁴⁵. Alt işvereni ekonomik bir yaklaşımla tanımlayan görüşe göre ise alt işveren, sermayesi yeterli olmadığı için kendi adına iş kuramaması nedeniyle başka bir işverenle yaptığı alt işverenlik sözleşmesi ile iş alıp kendi işçilerini bu işyerinde çalıştıran işvereni ifade etmektedir⁴⁴⁶.

Uygulamada asıl işveren alt işveren ilişkisinin sıklıkla kötüye kullanılması söz konusu olduğundan bu ilişki İşK. m. 2’de detaylı şekilde tanımlanmış ve söz konusu ilişkinin kurulabilmesi için belli koşullar aranmıştır⁴⁴⁷. Buna göre alt işverenlik ilişkisinin kurulabilmesi için işyerinde işçi çalıştıran asıl işveren bulunmalı, iş asıl işverene ait işyerinde yapılmalı, alt işverenin yaptığı iş mal ve hizmet üretimine ilişkin olmalı ve işçiler yalnızca asıl işverenin işyerinde çalışmalıdır⁴⁴⁸. Ayrıca alt işverenin yaptığı iş, işin gereği ve teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren asıl işin bir bölümüne ilişkin olmalı ya da yardımcı işle ilgili olmalıdır.

Alt işveren asıl işveren ilişkisinin yaygın olarak başvuru bir ilişki olması ve bu ilişkinin sakıncalı yönlerinin bulunması nedeniyle bazı özel düzenlemelere gidilmiş ve işçileri korumak adına hukuki sorumluluk bakımından müteselsil sorumluluk kabul edilmiştir⁴⁴⁹. Ancak bu durum hukuki sorumlulukla sınırlı tutulmuştur. Kanunda da açıkça alt işveren ile asıl işverenin müteselsil sorumluluğunun işçilere karşı olduğu düzenlenmiştir. Oysa idari para cezalarından sorumluluk işçilere karşı değil devlete karşı bir sorumluluktur. Bu nedenle kanunda özel bir düzenleme bulunmadıkça asıl işverenin alt işverene uygulanan idari para cezalarından sorumlu tutulması mümkün değildir. Aksi halde idari yaptırımlar bakımından da geçerli olan kanunilik ilkesine aykırı davranılmış olacaktır. Açıklanan tüm bu nedenlerle alt işverenin eylemi dolayısıyla uygulanacak idari para cezalarında asıl işveren ile alt işverenin müteselsil sorumluluğu bulunmamaktadır. Alt işveren kendi işçileri bakımından işveren konumunda bulunduğu için, kendi işçileri söz konusu olduğunda alt işverenlik hususu tartışılmadan doğrudan işveren sıfatıyla sorumlu olur⁴⁵⁰. Bu nedenle yükümlülükler aykırılık halinde idari para cezasının muhatabı da alt işverendir ve idari para cezasının ödenmesi konusunda yalnızca alt işveren sorumlu tutulur.

⁴⁴⁴ Başbuğ ve Bodur, s. 84.

⁴⁴⁵ Talat Canbolat, **Türk İş Hukukunda Asıl İşveren- Alt İşveren İlişkileri**, Kazancı Yayınları, İstanbul, 1992, s. 16.

⁴⁴⁶ Erdoğan Çubukçu, “Asıl İşveren Alt İşveren İlişkisi, Tanım ve Kavramlar”, **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, 21(2-3), 2007, 2008, s. 2; İbrahim Aydın, **Türk İş Hukukunda Alt İşveren (Taşeron) İlişkisi ve Muvazaa Sorunu**, 4. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2015, s. 181.

⁴⁴⁷ İbrahim Subaşı, “İş Hukukunda Asıl İşveren- Alt İşveren İlişkisi”, Süleyman Başterzi (Ed.), **Prof. Dr. Sarper Süzek’e Armağan I**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2011, (Asıl İşveren-Alt İşveren), s. 127; Nazlı, s. 191.

⁴⁴⁸ Tunçomağ ve Centel, s. 59; Süzek, s. 156; Başbuğ ve Bodur, s. 87.

⁴⁴⁹ Eyrenci vd., s. 38-39.

⁴⁵⁰ Aydemir, **İdari Para Cezaları**, s. 42; Centel, **Bireysel İş Hukuku**, s. 67-68; Akyiğit, “Alt İşveren”, s. 57.

3. 1. 3. 4857 Sayılı İş Kanunu’ndaki İdari Para Cezalarının Niteliği

Çalışma hayatının düzeni açısından İşK.’de idari para cezası yaptırımlarına yer verilmiş ve Kanunda belirtilen yükümlülüklerin ihlali durumunda ihlalde bulunan kişilere idari para cezası yaptırımı uygulanacağı belirtilmiştir. İdari para cezalarının maktu, nispi ile alt ve üst sınırları belirlenmiş şekilde düzenlenmesi mümkün olduğundan, İşK.’de belirlenen idari para cezalarının niteliğinin tespiti uygulama açısından önem taşımaktadır. Maktu idari para cezaları kanunda sabit bir değer olarak belirlenen ve idare ve yargı yerleri tarafından uygulanırken failin ekonomik durumu, kastı, kabahatin niteliği ve ağırlığı gibi durumlar dikkate alınmaksızın uygulanan para cezalarıdır⁴⁵¹. Maktu idari para cezalarında takdiren indirim veya artırım yapılamaz, kanunda öngörülen miktar yeniden değerlendirilerek uygulanır⁴⁵². Nispi idari para cezaları ise kabahatin karşılığı olarak belirli bir oran, değer veya sayıya göre takdir edilecek para cezalarıdır. Nispi idari para cezalarında sabit bir tutar öngörülmemekte, somut olayda kabahat teşkil eden fiilin niteliğine ve meydana gelen zararın ağırlığına göre para cezası belirlenmektedir⁴⁵³.

İdari para cezalarının nispi ya da maktu olması, KK m. 17/7’nin uygulanabilmesi açısından önem taşımaktadır. Buna göre nispi nitelikteki idari para cezaları “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 ilân edilen yeniden değerlendirilme oranında artırılarak” uygulanmayacaktır.

İş Kanunu’ndaki idari para cezalarının maktu mu yoksa nispi nitelikte mi olduğunun tespiti soruşturma zamanaşımı yönünden de önem teşkil etmektedir. Çünkü KK m. 20’de soruşturma zamanaşımı süresinin sona ermesi durumunda kabahat dolayısıyla idari para cezası yaptırımına karar verilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Soruşturma zamanaşımı sürelerinde maktu nitelikteki idari para cezaları açısından ise para cezasının miktarına göre 3, 4, ve 5 yıllık farklı süreler belirlenmiştir. KK m. 17/3 gereği nispi idari para cezalarında ise miktara bakılmaksızın zamanaşımı süresi 8 yıl olarak belirlenmiştir. Bu sebeple idari para cezasının niteliğinin belirlenmesi oldukça önem taşımaktadır.

İş Kanunu’ndaki idari para cezalarının düzenlendiği bazı maddelerde, işçi sayısı veya aykırılığın devam ettiği süre göz önünde bulundurulmaksızın sabit, tek bir para cezası öngörülmüştür. Bu maddelerde yer alan idari para cezalarının maktu idari para cezası olduğu hususunda bir tartışma yoktur. Fakat İşK.’deki idari para cezalarına ilişkin bazı hükümlerde her işçi, her eski hükümlü, her engelli, her ay gibi ifadelerin bulunması tartışmalara yol açmış ve söz konusu cezaların niteliğinde tereddütler oluşturarak farklı uygulamalara sebep olmuştur⁴⁵⁴.

⁴⁵¹ Çolak ve Altun, s. 251.

⁴⁵² Güçlü Yaşar, “İdari Para Cezalarının Nitelendirilmesi”, s. 581.

⁴⁵³ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 279.

⁴⁵⁴ Fevzi Şahlanan, “İş ve Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin İdari Para Cezaları Konusunda Son Gelişmeler”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, (1), 2006, s. 14.

Örneğin; ara dinlenmesine ilişkin yükümlülüklerle, ücret hesap pusulası ile ilgili yükümlülüklerle, işçi özlük dosyasının düzenlenmesi ile ilgili yükümlülüklerle aykırılık durumunda sabit bir miktar idari para cezası öngörülmüştür ve bu idari para cezalarının maktu olduğu konusunda herhangi bir tereddüt yaşanmamaktadır. Ancak toplu işçi çıkarma, engelli işçi çalıştırma, telafi çalışması hükümlerine aykırılık hallerinde kullanılan her işçi, her engelli ve her ay ifadeleri, söz konusu idari para cezalarının maktu mu yoksa nispi mi olduğuna ilişkin soru işaretleri yaratmıştır.

Doktrindeki bir görüşe göre İşK.’deki idari para cezalarında her eski hükümlü, her engelli, her ay gibi ifadeler nispiliğe işaret etmektedir⁴⁵⁵. Bu nedenle bu görüşe göre söz konusu cezalar yeniden değerlendirme oranı dikkate alınmadan uygulanmalıdır. Başka bir görüşe göre ise, nispi idari para cezasından bahsedebilmek için kanunda belli bir miktar düzenlenmemiş olmalıdır. Ancak İşK.’de idari para cezalarının miktarları belirtilmiştir ve her eski hükümlü, her engelli gibi ifadeler idari para cezalarının maktu olma niteliğini değiştirmemektedir⁴⁵⁶.

Sulh ceza hâkimliği de vermiş olduğu bir kararda, işverenin İşK. m. 101’de yer alan idari para cezasının nispi olduğuna, bu nedenle cezanın güncellenmesinin mümkün olmadığına yönelik iddiasını haklı bulmamıştır. Kararda, m. 30’da yer alan kabahatin “her ay ve her işçi için tekrarlanan ani nitelikli kabahat” vasfında olduğu, bu durumun m. 101’de yer alan ceza niteliğini maktu ceza niteliğine soktuğu bu nedenle söz konusu cezanın nispi ceza niteliğinde kabul edilemeyeceği ifade edilmiş ve işverenin cezanın niteliğine ilişkin itirazları reddedilmiştir⁴⁵⁷.

Sulh ceza hakimliği konuya ilişkin başka bir kararda engelli çalıştırma yükümlülüğüne aykırılık nedeniyle uygulanan idari para cezasına karşı yapılan başvuruda, başvuru işverenin; idari para cezasının nispi nitelikte olduğu, yeniden değerlendirme oranında artış yapılmaması gerektiği, Kurumun hatalı olarak artırımı yaptığı ve idari para cezası miktarını fahiş olarak belirlediği iddiasını yerinde bulmamıştır. Sulh ceza hâkimliği konuya ilişkin kararında Yargıtay uygulamasına ve bilimsel içtihatlarla atıf yaparak söz konusu miktarın maktu olarak kabulünün gerektiğini bu nedenle yeniden değerlendirme oranına göre artırımı yapılarak kabulünün zorunlu olduğuna karar vermiştir⁴⁵⁸.

⁴⁵⁵ Ekmekçi, “Telafi Çalışması” s. 38-39.

⁴⁵⁶ Güçlü, **İdari Para Cezaları**, s. 129; Koç, s. 53.

⁴⁵⁷ “İş Kanunu’nda idari para cezalarının yeniden değerlendirme kat sayısına göre güncellenmesi hükmünün bulunmadığı iddiasının, aynı hükmün Kabahatler Kanunu’nun 17/7 maddesinde yer verilmiş olması karşısında sonucu değiştirecek nitelikli olmaması nedeni ile geçerli olmadığını, 4857 sayılı yasanın 101. maddesinde yer alan cezanın nispi nitelikli olması nedeni ile güncellenmesinin söz konusu olamayacağı yönündeki iddiasının ise 101. maddede yer alan ceza niteliğini maktu ceza niteliğine sokmakta olduğunu bu nedenle nispi ceza niteliğine kabul edilemeyeceği...” İzmir 6. Sulh Ceza Hakimliği, K.T. 26.06.2019.

⁴⁵⁸ “Başvurucu vekili 4857 sayılı Kanunun 102. maddesinde yer alan cezanın nispi nitelikte olduğu bu nedenle 5326 sayılı Kanunun 17/7 fıkrası gereğince yeniden değerlendirme oranları doğrultusunda artırılmayacağını iddia etmiş ise de Yargıtay uygulaması ile bilimsel içtihatlar da dikkate alındığında, ilgili kanun maddesinde yer alan her ay ve her işçi tabirinin kabahat eyleminin kişi ve zaman dilimi yönünden unsuru belirlediği, bu tabirlere bakarak cezanın nispi olduğunu kabul etmenin mümkün olmadığı, yasada yer alan miktarın maktu olduğu, yeniden değerlendirme oranında artırıma tabi tutulması

Yargıtay da vermiş olduğu kararlarda, İşK.'de yer alan idari para cezalarının maktu nitelikte olduğunu ifade etmektedir. Konuya ilişkin bir kararda sulh ceza hâkimliği engelli işçi çalıştırma yükümlülüğüne aykırılık sebebiyle verilen idari para cezasının nispi nitelikte olduğunu ve idari para cezasının hukuka aykırı şekilde uygulandığını ifade ederek idari para cezasının kaldırılmasına karar vermiştir. Konu kanun yararına bozma talebiyle Yargıtay 19. CD'ye götürülmüş, 19. CD ise kararında İşK.'de düzenlenen para cezalarının maktu nitelikte olduğunu ifade ederek kararın kanun yararına bozulmasına karar vermiştir⁴⁵⁹.

Kanaatimizce de İşK.'deki bazı aykırılıklar karşılığında uygulanacak idari para cezalarına ilişkin hükümlerde her işçi, her engelli, her ay gibi ifadelere yer verilse de bu idari para cezaları maktu idari para cezalarıdır. Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri de İşK.'deki idari para cezalarını her yıl yeniden değerlendirme oranına göre artırarak uygulamaktadır. Bu uygulama KK m. 17/7 gerekçesinde belirtilen, idari para cezalarının enflasyondan etkilenmemesi amacına da uygundur. Aksi takdirde enflasyon oranının yüksek olduğu dönemlerde idari para cezaları kısa süre içinde etkinliğini ve caydırıcılığını kaybedebilecektir⁴⁶⁰. İşK.'deki idari para cezalarının caydırıcılığı açısından üzerinde durulması gereken bir diğer durum para cezasının miktarının belirlenmesinde işletme büyüklüklerinin göz önünde bulundurulmamasıdır. İşletme büyüklüklerinin dikkate alınmaması özellikle büyük işletmeler için cezaların caydırıcı etkisini ortadan kaldırmaktadır. Küçük işletmelerin ise cezalardan daha fazla etkilenmesine neden olmaktadır. Bu nedenle İşK.'de düzenleme yapılarak idari para cezalarının miktarının belirlenmesinde işletme büyüklüğü dikkate alınmalıdır.

3. 1. 4. İdari Para Cezası Kararının İçeriği

İdari para cezalarının içeriğine ilişkin düzenleme KK m. 25'te hüküm altına alınmıştır. Buna göre idari para cezasına ilişkin tutanakta idari para cezası verilen kişinin kimliği ve adresi, idari para cezası kararı verilmesini gerektiren kabahat fiili, idari para cezası gerektiren fiilin işlendiğini ispata yarayacak delillerin tamamı, karar tarihi ve kararı veren kamu görevlisinin kimliği ile kabahat oluşturan fiilin işlendiği yer ve zaman gösterilmelidir⁴⁶¹.

İdari para cezasına ilişkin kararda idari para cezasının ödenme süresi, ödeme yeri, idari para cezası kararına karşı başvurulabilecek kanun yolu, mercii ve süresi, indirimli ödeme hakkı, taksitlendirme talep hakkı, ödeme yapılmaması halinde uygulanacak yaptırımlar ve tebliğ tarihine yer verilmelidir⁴⁶². Ayrıca idari para cezası kararının kişinin huzurunda verilmesi halinde, huzurda

gerektiği kanaatine varılmış ve başvuru vekilinin bu iddiasına da itibar etmek mümkün olmamıştır.” Denizli 1. Sulh Ceza Hakimliği, K.T. 05.04.2018.

⁴⁵⁹ Yargıtay 19. CD, E: 2016/99, K: 2016/23379, T:12.12.2016.

⁴⁶⁰ Güçlü, **İdari Para Cezaları**, s. 129; Koç, s. 53.

⁴⁶¹ Darendeli, s. 97.

⁴⁶² 442 Seri Nolu Tahsilat Genel Tebliği, RG, 26520, 12 Mayıs 2007.

bulunan kişi tutanağı imzalamaktan kaçınırsa, imzadan kaçındığına ilişkin şerh idari para cezası kararında yer almalıdır. Sayılan bu hususlardan birinin eksikliği halinde söz konusu idari para cezası kararı şekil açısından hukuka aykırı hale gelecektir⁴⁶³.

İş Kanunu'ndaki idari para cezaları uygulanırken keyfiliğin önlenmesi amacıyla idari para cezası gerektiren eylemin ne olduğu ve söz konusu eylemin delilleri açıkça göstermelidir⁴⁶⁴. Buna göre yaptırım kararı verilen işverenin adı ve adresi, teftişin yapıldığı tarih ve teftişi yapan iş müfettişlerinin adları yaptırım kararında bulunmalıdır. Ayrıca işverenin hangi eylemleri nedeniyle idari para cezası yaptırımına tabi tutulduğu, İşK.'nin hangi hükümlerinin ihlal edildiği kararda belirtilmelidir. İşverenin gerçek kişi olması durumunda adı, soyadı ve T.C. kimlik numarası, tüzel kişi olması durumunda ise unvanı ve vergi kimlik numarası gösterilmelidir. Bu hususların belirtilmesi ve özellikle ihlal edilen eylemlerin ne olduğunun açık bir şekilde ifade edilmesi savunma hakkı açısından da önem teşkil eder. Ayrıca şekil şartlarına uyulmamış bir idari para cezası söz konusu olduğunda, bu idari para cezası şekil yönünden hukuka aykırı kabul edilecek ve idari para cezasının iptali gündeme gelecektir⁴⁶⁵.

Sulh ceza hâkimlikleri, idari para cezasının iptaline ilişkin başvurularda; öncelikle idari para cezasına ilişkin tutanakları incelemekte ve tutanağın usulüne uygun olup olmadığını değerlendirmektedir. Konuya ilişkin bir olayda; işverenin çalışanlarına asgari ücretten fazla bir ücret ödemesine rağmen asgari ücret miktarının banka aracılığıyla ödendiği, kalan miktarın ise elden ödendiği iddiasıyla Kuruma şikâyetle bulunulmuş, yapılan inceleme sonucunda işverene tespit edilen aksaklıkların giderilmesi için on iki günlük bir süre verilmiştir. Sürenin dolması ile birlikte görevli iş müfettişinin işverenin bazı işçiler bakımından aykırılıkları gidermesine rağmen iki işçi yönünden asgari ücret dışında kalan ücretin elden yatırılmaya devam ettiği yönünde görüş bildirmesiyle işveren hakkında İşK.'nin 32. maddesine aykırılık nedeniyle Kanunun 102/1-a maddesi gereği idari para cezası uygulanmıştır. İşveren ise hakkında uygulanan idari para cezasının yalnızca işçilerin soyut beyanına dayandığını, Kurumun elinde herhangi bir somut veri bulunmadığını, herhangi bir emsal araştırma ya da inceleme yapmadan yalnızca soyut veri ve ifadelere dayanarak hakkında idari para cezası uygulanmasının usul ve yasaya aykırı olduğunu ileri sürerek idari para cezasının iptalini istemiştir. Sulh ceza hâkimliği yaptığı inceleme sonrasında işverenin iddialarını yerinde görmüş ve işçilerin elden ücret aldığına ilişkin işçilerin beyanları dışında bir delil bulunmadığını, iş müfettişleri tarafından elden ücret alındığına ilişkin tutanak tutulmadığını, işverene verilen on iki günlük sürenin sonunda işçilerin beyanına tekrar başvurulmadan varsayımsal olarak elden ödemenin devam ettiğine karar verdiklerini ifade etmiş ve bu durumda inceleme raporunun idari para cezası uygulanması için yeterli ve elverişli olmadığına

⁴⁶³ Çağlayan, **İdari Yaptırımlar**, s. 179.

⁴⁶⁴ Aydemir, **İdari Para Cezaları**, s. 37.

⁴⁶⁵ Koç, s. 517; Recep Güner, "6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Yasasında Öngörülen İdari Para Cezalarına Yönelik Tespit ve Öneriler", **İSMMMO Mali Çözüm Dergisi**, (2), 2015, s. 249.

hükmetmiştir. Sulh ceza hâkimliği ayrıca kararında İşK. m. 92/2’de yer alan, “çalışma hayatını izleme, denetleme ve teftişe yetkili iş müfettişleri tarafından tutulan tutanaklar aksi kanıtlanıncaya kadar geçerlidir” hükmünün yalnızca tutanaklar yönünden geçerli olduğunu, müfettişler yönünden yapılan değerlendirmeler bakımından bu hükmün geçerli olmadığını ifade etmiştir. Başvuruya konu olayda elden ücret yatırıldığına ilişkin bir tutanak bulunmadığından idari para cezası kararının hukuka aykırı olduğuna ve başvurunun kabulü ile idari para cezasının iptaline karar verilmiştir⁴⁶⁶.

İşyerindeki aykırılıklar ile ilgili olarak iş müfettişlerince yapılan incelemeler neticesinde usulüne uygun düzenlenen bir tutanağın bulunması halinde ise söz konusu tutanak İşK. m. 92/2. fıkrası gereği aksi kanıtlanıncaya kadar geçerli olacaktır. Düzenlenen tutanağın mevcut durum ve koşulları yansıtmadığı, gerçeğe aykırı bir biçimde düzenlendiği düşünülüyorsa işveren veya işveren vekili tutanağa şerh düşmeli söz konusu tutanağın gerçeğe aykırı düzenlendiğine ilişkin itirazda bulunmalıdır. Sulh ceza hâkimliği de idari para cezasına karşı yapılan başvuru nedeniyle verdiği bir kararda, işyerinin denetimi sırasında tutulan tutanağa şerh düşülmemesine veya buna ilişkin bir itirazda bulunulmamasına rağmen daha sonra idari para cezasına karşı başvuru yoluna gidilmesini gerçekçi bulmamış;

(...) müfettişler tarafından tutulan her iki tutanakta da tek tek yazılan noksanlıklara işveren vekili... tarafından itirazda bulunulmadığı, şerh düşülmediği ve tüm noksanlıkların teyit edildiği, kendilerine verilen ek sürenin de şirket vekili... talebi üzerine verildiği, tüm bunlara karşılık dava açılması ile inkâr yoluna gidilmesinin gerçekçi olmadığı (...)

yönünde karar vermiştir⁴⁶⁷.

Konuya ilişkin başka bir kararda ise Kuruma sunulan şikâyet dilekçesi neticesinde iş müfettişleri tarafından inceleme yapılmış ve İşK.’nin 41, 63 ve 69. maddelerine aykırılık nedeniyle İşK. m. 102-104 gereği işveren aleyhine idari para cezası uygulanmıştır. Bunun üzerine işveren, idari para cezasının iptali talebiyle sulh ceza hâkimliğine başvuru yoluna gitmiştir. İşveren

⁴⁶⁶ “İnceleme raporunda... bankaya yatan para dışında elden ücret aldığı beyanını doğrulayan başkaca deliller, durumu tespit eden iş müfettişi tarafından düzenlenen tutanak bulunmadığı, inceleme sırasında işverene tespit edilen aksaklığı gidermesi için verilen süreden sonra adı geçen işçilerin beyanlarına tekrar başvurulmadığı, adı geçen işçilerin başkaca delil ile doğrulanmayan beyanları esas alınarak Ocak 2017 bordrosunun eksik yapıldığı elden ödemenin devam ettiği, işverenin tespit edilen aksaklığı gidermediği varsayımsal olarak kabul edilerek idari yaptırım uygulanması talep edildiği dikkate alındığında, inceleme raporu bu haliyle idari yaptırım uygulamaya elverişli ve yeterli olmadığı kanaatine varılmıştır.

4857 sayılı Kanunun 92/2. fıkrasında, ‘çalışma hayatını izleme, denetleme ve teftişe yetkili iş müfettişleri tarafından tutulan tutanaklar aksi kanıtlanıncaya kadar geçerlidir’ hükmü iş müfettişleri tarafından düzenlenen tutanaklar yönünden geçerli olup iş müfettişi tarafından değerlendirme yönünden geçerli değildir. Somut olayda, iş müfettişi tarafından adı geçen işçilerin ücretin bir kısmını elden aldığını tespit eden bir tutanak söz konusu olmadığından anılan hükmün uygulanması mümkün değildir.

Netice olarak; Somut verilere ve tespitlere dayanmayan yetersiz ve idari yaptırım uygulamaya elverişli olmayan inceleme raporuna dayalı idari yaptırım kararının hukuka aykırı olduğu anlaşılmıştır. Bu nedenle başvurunun kabulü ile idari yaptırım kararının kaldırılmasına dair aşağıdaki şekilde karar vermek gerekmiştir. ...Gereğesi yukarıda açıklandığı üzere; Başvurunun kabulü ile...” Denizli 1. Sulh Ceza Hâkimliği, K.T. 30.10.2017.

⁴⁶⁷ Karşıyaka 1. Sulh Ceza Hâkimliği, K.T. 29.12.2017.

itirazlarında; inceleme raporlarındaki tespitlerin gerçek durumla örtüşmediğini, tutanağa ihtirazi kayıt konulmamasının söz konusu tutanakların gerçekle bağdaştığının kabulü anlamına gelmediğini, ihtirazi kayıt düşme bile itiraz hakkının bulunduğunu, çalışan ifadeleriyle ücret bordrolarının incelenmesi halinde, ifade ve ücret bordrolarının tutarlı olduğunun görüleceğini ileri sürmüştür. İşveren, kurumun yetersiz ve somut olmayan verilere dayanarak tutanak tuttuğunu, tutanakların maddi gerçeği yansıtmaması sebebiyle usul ve yasaya aykırı olduğunu belirterek idari para cezasının iptalini talep etmiştir.

Karara konu olayda, idari para cezası uygulanması üzerine işveren vekili Kuruma gelerek aykırılıkların giderilmesi ve işçilerin fazla çalışma ücretlerinin ödenebilmesi için ek süre talep etmiş, Kurum tarafından işverene verilen süre sonucunda yapılan incelemede aykırılıkların devam ettiğinin tespit edilmesiyle yeniden tutanak tutulmuştur. Tutulan tutanaklar okunup doğruluğu kabul edildikten sonra iş müfettişleri ve işveren vekili tarafından imzalanmış, tutanaklara herhangi bir ihtirazi kayıt konulmamıştır. Mahkeme yaptığı incelemede tutanakların herhangi bir ihtirazi kayıt düşülmeden iş müfettişleri ve işveren vekili tarafından imzalandığını, işveren veya işveren vekili tarafından rapor ve tutanakların aksini kanıtlayacak nitelikte bir belge sunulmadığını aksine Kurum tarafından dosyaya sunulan belgelerin tutanakları doğrular nitelikte olduğunu ifade etmiştir. Bu nedenle işveren aleyhine uygulanan idari para cezasının usul ve yasaya uygun olduğuna karar vermiş ve idari para cezasının kaldırılması talebiyle yapılan başvuruyu reddetmiştir⁴⁶⁸. Görüldüğü üzere işverenin tutanaklara şerh düşmemesi halinde de idari para cezasının iptalini isteme ve tutanakların aksini ispat etme imkânı bulunmaktadır. Ancak bunun için iddialarını kanıtlar nitelikte belgeler ileri sürmelidir. Somut veriler olmaksızın yalnızca tutanağın gerçeği yansıtmadığı iddiası idari para cezasının iptali için yeterli olmayacaktır.

3. 1. 5. İdari Para Cezası Kararının Tebliği

İdari para cezaları yetkili idare tarafından yapılan irade açıklamasıyla birlikte hukuki varlık kazanmaktadır. Ancak hukuki etki oluşturması ve kişi aleyhine sonuç doğurabilmesi için muhatapların söz konusu idari para cezası yaptırımını öğrenmesi gerekmektedir. Muhatapların idari para cezasından haberdar edilmesi de tebliğ veya tefhim şeklinde mümkündür⁴⁶⁹.

Kabahatler Kanunu m. 26'ya göre idari para cezası kararının kişinin huzurunda verilmesi halinde karar tefhim edilmiş olacaktır. Bu durumda kararın huzurda verildiği tutanakta belirtilmelidir. Ayrıca kişi, karara karşı başvurabilecek kanun yolu, mercii ve başvuru süresi hakkında bilgilendirilerek kişiden karar tutanağını imzalaması istenmelidir. İmzadan kaçınılması halinde bu durum tutanakta açıkça belirtilmelidir. Bulunması gereken hususlar tutanağa yazıldıktan sonra tutanağın bir örneği kişiye verilir ve tutanağın idarede kalacak olan örneğine bildirim tarihi

⁴⁶⁸ İzmir 3. Sulh Ceza Hakimliği, K.T. 03.05.2019.

⁴⁶⁹ Yurtcan, **Kabahatler Kanunu**, s. 169-170; Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 437.

yazılır. İdari para cezalarının gerçek kişilerin huzurunda verilmemesi söz konusu olabilir. Bu durumda kabahat teşkil eden haksız eylem neticesinde uygulanan idari para cezalarına ilişkin kararlar 7201 sayılı Tebligat Kanunu'na⁴⁷⁰ göre ilgili kişiye tebliğ edilecektir. Yapılan tebligat metninde de idari para cezası kararına karşı başvurulacak kanun yolu, mercii, başvuru süresi açık bir şekilde belirtilmelidir. İdari para cezası uygulanan kişinin tüzel kişi olması halinde tutanak mutlaka ilgili tüzel kişiye tebliğ edilmelidir. Bu durumda idari para cezasının yetkili organların huzurunda ya da gıyabında verilmesi önem taşımadığından, idari para cezasına ilişkin kararın ilgili tüzel kişiye tebliği zorunludur. İdari para cezalarının elektronik tebligat ile yapılması da kabul edilmiştir. KK m. 26/4 gereği elektronik tebligat söz konusu olduğunda tebligatın muhatabın elektronik adresine ulaştığı tarihi izleyen beşinci günün sonunda tebligat yapılmış sayılacaktır⁴⁷¹.

İş Kanunu'ndaki idari para cezaları, iş müfettişleri tarafından yapılan teftiş sonrası Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürü tarafından uygulanan yaptırımlardır. Bu nedenle işverenler, söz konusu yaptırımları adreslerine yapılan tebligat sonucu öğrenebilmektedirler. Tebligatın hüküm ve sonuç doğurabilmesi için kanunda öngörülen usullere uygun şekilde yapılması zorunludur. Aksi halde kanunun tebligata bağladığı sonuçlar doğmayacaktır. Usulsüz tebligatta usule aykırı olsa da bir tebliğ söz konusudur. Bu nedenle muhatap tebliği öğrenirse tebliğ geçerli olacak ve öğrendiği tarih tebliğ tarihi olarak kabul edilecektir. Öğrenmemesi halinde ise tebligat yapılmamış sayılacaktır. Yargıtay konuya ilişkin bir kararında; hükmi şahıslara tebliğin Tebligat Kanunu'nda düzenlendiğini, İşK. m. 92/2'de düzenlenen eylemin davete rağmen kuruma gelmemek olduğunu, tüzel kişi işverene usule aykırı olarak tebligat yapıldığını, adreste muhatap bulunmaması durumunda tebliğin iadesi gerekirken muhtara tebliğ yapıldığını, usulsüz tebliğe dayanarak verilen idari para cezasının da usul ve yasaya aykırı olduğunu ifade etmiş ve kararın kanun yararına bozulmasına karar vermiştir⁴⁷².

3. 1. 6. İdari Para Cezası Kararının Kesinleşmesi

İdari para cezalarına karşı kanun yoluna başvurulmadığı takdirde veya öngörülen tüm kanun yollarının tüketilmesi halinde idari para cezaları kesinleşecektir. İşK.'de idari para cezaları bakımından süreye ilişkin özel bir düzenleme bulunmadığından KK gereğince kararın tebliği veya

⁴⁷⁰ 1959 Tarihli 7201 Sayılı Tebligat Kanunu, RG, 10139, 19 Şubat 1959.

⁴⁷¹ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 437-439; Özen, **İdari Ceza Hukuku**, s. 155-156.

⁴⁷² Yargıtay 19.CD, E: 2017/2612, K:2018/1911, T:26.02.2018; Yargıtay benzer bir olayda "kabahatli şirkete, ilgili kayıt ve belgelerin teslimi konusunda yapılan bildirime ilişkin dosya içerisinde bulunan tebligat mazbatasını incelendiğinde tebliğ alan kişinin isim ve sıfatının net bir şekilde belirlenmediği gibi tebliğ mazbatasını üzerinde sadece imzasının bulunduğu, söz konusu tebliği alan kişinin tüzel kişinin yetkili temsilcisi veya Yönetmelik hükümleri gereğince yetkili memur veya müstahdem olduğuna ilişkin tebliğ mazbatasını üzerinde herhangi bir şerh bulunmadığı da dikkate alındığında, yapılan tebligatın usulüne uygun olmadığı anlaşıldığından, itirazın kabulüne karar verilmesi yerine, yazılı şekilde reddine karar verilmesinde isabet görülmediği gerekçesiyle 5271 sayılı CMK'nin 309. maddesi uyarınca anılan kararın kanun yararına bozulmasına" karar vermiştir. Yargıtay 19.CD. E: 2018/7700, K:2020/2431, T:04.03.2020.

tefhimi tarihinden itibaren en geç on beş gün içerisinde sulh ceza hâkimliğine başvurulması gerekmektedir. Bu süre içerisinde başvuru yapılmamışsa idari para cezası kararı kesinleşecektir.

Mücbir sebep olması nedeniyle süre geçirilmiş ise mücbir sebebin ortadan kalktığı tarihten itibaren en geç yedi gün içinde idari para cezası kararına karşı sulh ceza hakimliğine başvuruda bulunabilir. Fakat yapılan bu başvuru kararın kesinleşmesini engellemeyecek, mahkeme ise yerine getirmeyi durdurabilecektir. Sulh ceza hakimliğinin kararın yerine getirilmesine ilişkin durdurma kararı idari yargıdaki yürütmenin durdurulması düzenlemesine benzemektedir. Bununla birlikte sulh ceza hâkimliğince verilen bu karar idari yargıdaki yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için öngörülen sınırlamalara tabi değildir⁴⁷³. Yerine getirmenin durdurulması konusunda hâkim geniş bir takdir yetkisine sahiptir⁴⁷⁴. Bu bakımdan Kanunda sulh ceza hakimliklerine, kendine özgü bir tür yürütmenin durdurulması kararı verebilme yetkisi tanındığı söylenebilir⁴⁷⁵.

Kabahatler Kanunu'ndaki hükümlere göre idari para cezaları, kararın muhatabına tebliğ edildiği tarihten itibaren on beş gün içinde sulh ceza hâkimliğine başvurulmaması halinde bu sürenin bitmesiyle kesinleşecektir. Eğer yasal süre içinde sulh ceza hakimliğine başvurulmuşsa ve sulh ceza hakimliğinin kararına itiraz edilmemiş ise kararın taraflara tebliğini takip eden yedinci günün bitiminde karar kesinleşmiş olacaktır. Sulh ceza hâkimliği kararına karşı itiraz edilmesi halinde ise itiraz üzerine verilen karar tarihinde idari para cezası kesinleşecektir. 3.000 TL'ye kadar idari para cezalarındaki kararlarda ise yalnızca sulh ceza hakimliğine başvuru yoluna gidilebilir. Sulh ceza hakimliğince verilen karar kesin olduğundan karar tarihinde idari para cezası da kesinleşir. İdari para cezasının Cumhuriyet savcılığı veya mahkemeye verilmesi durumunda kararın kesinleşmesi de karara karşı başvuru yoluna gidilmemesi ya da ilgili başvuru yollarının tüketilmesi halinde söz konusu olur⁴⁷⁶.

⁴⁷³ AY m. 125 ve İYUK m. 27 gereği yürütmenin durdurulması kararının usule ve esasa ilişkin olmak üzere belli şartları bulunmaktadır. Talep şartı, dava şartı, teminat şartı, savunma alınması şartı, gerekçeli karar verilmesi şartı, öncelikli karar verilme şartı, özel tebligat yöntemi ve bir kez başvurabilme şartı usule ilişkin şartlardır. Yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için esasa ilişkin şartlar ise açık hukuka aykırılık ve telafisi güç veya imkânsız zararın varlığıdır. Detaylı bilgi için bkz. Ramazan, Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, 9. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2017, (İdari Yargılama Hukuku), s. 583 vd.; Ender Ethem Atay, **İdari Yargılama Hukuku**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020, s. 263.

⁴⁷⁴ Mehmet Akif Bardakçı, **Kabahatler Kanununa Göre İdari Para Cezaları ve İdari Para Cezalarının Yargısal Denetimi** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2006, s. 107.

⁴⁷⁵ Aydın Gülan, "Kabahatler Kanunu'ndan Sonra İdari Para Cezalarına Karşı Yargısal Denetim", **Sicil**, (1), 2006, s. 162.

⁴⁷⁶ Zafer vd., s. 25-28.

3. 1. 7. İdari Para Cezalarının Ödenmesi

3. 1. 7. 1. Ödeme Zamanı

İdari para cezalarının ödenmesine ilişkin KK’de herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. İdari para cezalarının ödenme süresi, düzenlendikleri kanunlarda herhangi bir süre varsa bu sürelerdir. İdari para cezalarının ödenmesi ile ilgili özel bir düzenleme yapılmamışsa ödeme süresi 6183 sayılı AATUHK m. 37’ye göre belirlenecektir. Özel kanunlarda ödeme süresi belirlenmemiş idari para cezalarının ilgisine tebliğinden itibaren bir ay içinde ödenmesi gerekmektedir⁴⁷⁷. İşK.’deki idari para cezaları için İşK.’de özel bir ödeme süresi öngörülmediğinden idari para cezası işveren veya işveren vekiline tebliğ edildiği takdirde bir ay içinde ödenmelidir.

3. 1. 7. 2. Kanun Yoluna Başvurmadan İdari Para Cezasının Ödenmesinde İndirim

Kabahatler Kanunu m. 17/6 gereği idari para cezasını kanun yoluna gitmeden önce ödeyen kişiden para cezası miktarının dörtte üçü tahsil edilecektir. İşK.’deki idari para cezaları için idari para cezasının tebliğ tarihinden itibaren kanun yoluna başvurmadan on beş gün içinde yapılan ödemede indirim uygulanması söz konusu olacaktır. İdari para cezası yaptırımıyla karşılaşan kişinin, söz konusu para cezasını on beş gün içinde ödemesi, hakkında uygulanan yaptırımı hukuka uygun bulduğu anlamına gelmediğinden, idari para cezasını ödemiş olsa bile kanun yoluna başvurabilir. Çünkü kişinin yaptığı ödeme, idari para cezası kararına karşı kanun yoluna başvurma hakkını engellemez⁴⁷⁸. Böylece hakkında idari para cezası yaptırımı uygulanan kişi, ekonomik kaygılar sebebiyle hukuka aykırı olduğunu düşündüğü idari para cezası kararına karşı yargı yoluna başvurmadan vazgeçmeyecektir⁴⁷⁹. İdari para cezasının kanun yoluna başvurmadan ödenmesindeki indirim, kısmi ödeme durumunda söz konusu olmaz⁴⁸⁰.

3. 1. 7. 3. İdari Para Cezasının Taksitlendirilmesi

Kişinin ekonomik durumu söz konusu idari para cezasını tek seferde ödemeye elverişli değilse KK m. 17/3 gereği idari para cezasının taksitle ödenmesine karar verilebilir. Bu durumda idari para cezasının ilk taksitinin peşin ödenmesi şartıyla bir yıl içinde, dört eşit taksitle ödenmesi gerekmektedir. Eğer taksitlerin ödenmesi hususunda temerrüde düşülürse ya da taksitler tam olarak ödenmezse, idari para cezasının kalan kısmının tamamı tahsil edilir. İdari para cezasının ödenmesinde taksitlendirme yapılmış olması kanun yoluna başvurulmasına engel değildir.

⁴⁷⁷ 442 Seri Nolu Tahsilat Genel Tebliği, RG, 26520, 12 Mayıs 2007.

⁴⁷⁸ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 294; Çağlayan, **İdari Yaptırımlar**, s. 161.

⁴⁷⁹ Gülan, s. 161.

⁴⁸⁰ Güçlü, **İdari Para Cezaları**, s. 236; 442 Seri Nolu Tahsilat Genel Tebliği, RG, 26520, 12 Mayıs 2007.

Taksitlendirme uygulamasına gidilebilmesi için ilk şart yukarıda da ifade edildiği üzere kişinin ekonomik durumunun idari para cezasını tek seferde ödemeye elverişli olmamasıdır. Sonrasında ise taksitlerin dört eşit taksite bölünmesi, ilk taksitin peşin ödenmesi kalan taksitlerin ise bir yıl içinde ödenmesi gerekmektedir.

3. 1. 8. İdari Para Cezalarında Zamanaşımı

İş Kanunu'nda yer alan idari para cezaları bakımından özel bir zamanaşımı düzenlemesi bulunmamaktadır. Bu nedenle KK genel hükümlerinin diğer kanunlardaki idari para cezalarını da kapsadığından hareketle KK m. 20'de yer alan zamanaşımı süreleri İŞK.'de düzenlenen idari para cezaları bakımından da geçerli olacaktır. KK'de soruşturma zamanaşımı ve yerine getirme zamanaşımı olmak üzere iki tür zamanaşımı benimsenmiştir ve kabahat oluşturan eylem veya netice söz konusu olduğunda zamanaşımı hükümlerinin nasıl uygulanacağını esaslarına yer verilmiştir. Soruşturma zamanaşımının TCK'de yer alan dava zamanaşımının⁴⁸¹; yerine getirme zamanaşımının ise TCK'de yer alan ceza zamanaşımının⁴⁸² idari yaptırımlardaki görünümü olduğunu söylemek mümkündür⁴⁸³. KK'de soruşturma zamanaşımı idari para cezaları için düzenlenmiş olup diğer idari yaptırımlar için böyle bir düzenleme bulunmamaktadır⁴⁸⁴.

Kanunda belirtilen soruşturma zamanaşımı süreleri idari para cezasının miktarına göre üç, dört, beş ve sekiz yıl olarak belirlenmiştir⁴⁸⁵. Zamanaşımı süreleri hesaplanırken 20. maddede belirtilen para miktarlarında, ilgili kabahat fiilinin yer aldığı kanun maddesindeki azami para miktarı dikkate alınacaktır. Zamanaşımı, devletin cezalandırma hakkından feragat ettiği ve bireyler lehine getirdiği bir kurum olması sebebiyle fail aleyhine yorumlanması mümkün değildir⁴⁸⁶.

Zamanaşımı konusunda tartışmalı durumlardan biri kanunda yazan temel cezanın mı, yoksa yeniden değerlendirme oranının uygulanması neticesinde ortaya çıkan para cezasının mı esas alınacağıdır. Kanunda "gerektiren" ibaresinin bulunması sebebiyle idari para cezasının güncel

⁴⁸¹ Dava zamanaşımı gerçekleştiği suçla ilgili olarak dava açılmayacağı gibi açılan davaya da devam etmek mümkün olmayacaktır. Demirbaş, s. 733. Dava zamanaşımı, suçun işlenmesinin ardından kanunda belirtilen sürelerin geçmesinden sonra sanık için soruşturmanın yürütülmesinin, kamu davasının açılmasının veya kamu davası açılmış ise açılmış davanın devamına engel olan kurumdur. Bkz. Koca ve Üzülmüş, s. 660.

⁴⁸² Kişinin belli bir cezaya mahkûm olması ve bu cezanın da kesinleşmiş olmasına rağmen, kesinleşme tarihinin ardından kanunda öngörülen süreler boyunca cezanın infaz edilememesi nedeniyle cezanın infaz yetkisini ortadan kaldıran bir kurumdur. Özgenç, s. 938; Demirbaş, s. 750.

⁴⁸³ Özen, **İdari Ceza Hukuku**, s. 143; Yurtcan, **Kabahatler Kanunu**, s. 128.

⁴⁸⁴ Ekici, s. 85.

⁴⁸⁵ KK m. 20/2, "Soruşturma zamanaşımı süresi; yüz bin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde beş, elli bin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde dört, elli bin Türk Lirasından az idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde üç, yıldır. Nispi idarî para cezasını gerektiren kabahatlerde zamanaşımı süresi sekiz yıldır."

⁴⁸⁶ Öztürk, s. 138.

miktarının yani yeniden değerlendirme oranı uygulanması neticesinde oluşan miktarın esas alınması gerekir⁴⁸⁷.

Kabahatler Kanunu m. 20'ye göre öngörülen soruşturma zamanaşımı süresi dolmuşsa artık kabahatten dolayı kişi hakkında idari para cezasına karar verilmesi mümkün değildir⁴⁸⁸. Zamanaşımı resen dikkate alınmalı ve ilgili kamu kurumu soruşturma zamanaşımı dolmuşsa idari para cezası uygulamamalıdır. Soruşturma zamanaşımı süreleri kabahat oluşturan fiilin işlenmesiyle veya neticenin gerçekleşmesiyle başlar. Ancak öğretide soruşturma zamanaşımının fiilin işlenmesi veya neticenin gerçekleşmesi ile başlatılmasını eleştiren görüşler de vardır. Bu eleştirilerin sebebi KK m. 5/2'de kabahatin icrai veya ihmali hareketin yapıldığı an gerçekleştiğinin kabul edilmiş olmasıdır. Soruşturma zamanaşımının ise fiilin işlenmesiyle veya neticenin gerçekleşmesiyle başladığının kabulü çelişkili görülmekte ve bu sebeple eleştirilmektedir⁴⁸⁹.

Soruşturma zamanaşımı bakımından üzerinde durulması gereken bir husus da kabahat oluşturan fiilin aynı zamanda suç teşkil etmesi halidir. Kabahati oluşturan fiilin aynı zamanda suç teşkil etmesi halinde, yalnızca suç nedeniyle yaptırım uygulanacağından bu durumda suça ilişkin zamanaşımı uygulanacaktır⁴⁹⁰.

Kabahatler Kanunu m. 21'de yerine getirme yani bir diğer adıyla infaz zamanaşımı düzenlenmiştir. Buna göre zamanaşımı süresi dolmuşsa artık idari para cezası yaptırımının yerine getirilmesi mümkün değildir. KK'de yerine getirme zamanaşımı süreleri idari para cezasının miktarına göre üç, dört, beş ve yedi yıllık süreler olarak belirlenmiştir⁴⁹¹.

3. 2. 4857 Sayılı İş Kanunu'ndaki İdari Para Cezalarının Yargısal Denetimi

İdare, birey karşısında güçlü hak ve yetkilere sahiptir ve bu nedenle bireyin idare karşısında korunması gerekmektedir. Bunun sonucu olarak idarenin işlem ve eylemlerinin denetlenmesi ihtiyacı ortaya çıkmış ve zayıf konumda bulunan bireyin korunması için idarenin işlem ve eylemleri yargısal denetime tabi kılınmıştır⁴⁹². Bu şekilde kişi yargısal denetime başvurarak hem adına tesis edilen işlemin denetlenmesini sağlayacak hem de idare bundan sonraki işlemlerinde hukuka uygun davranmaya özen gösterecektir. Bu nedenle idari yaptırımlara karşı etkili bir yargısal denetim yolunun açık olması gerekmektedir⁴⁹³.

⁴⁸⁷ Güçlü, **İdari Para Cezaları**, s. 171.

⁴⁸⁸ Yalçın, s. 125.

⁴⁸⁹ Yurtcan, **Kabahatler Kanunu**, s. 128-129; Özen, **İdari Ceza Hukuku**, s. 144.

⁴⁹⁰ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 427.

⁴⁹¹ KK m. 21, "Yerine getirme zamanaşımı süreleri; elli bin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasına karar verilmesi halinde yedi, yirmi bin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasına karar verilmesi halinde beş, on bin Türk Lirası veya daha fazla idarî para cezasına karar verilmesi halinde dört, on bin Türk Lirasından az idarî para cezasına karar verilmesi halinde üç yıldır."

⁴⁹² Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt 2, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1960, s. 1250.

⁴⁹³ Tan, **İdare Hukuku**, s. 425; Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 439; Oğurlu, **Yargısal Korunma**, s. 112.

Hukuk devletinin zorunlu bir sonucu olarak devlet organlarının işlemleri hukuka uygunluk açısından yargısal denetime tabi olmalıdır. AY m. 36'ya göre “herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.” Ayrıca AY m. 40'a göre “Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkanının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir.” Konumuz bakımından oldukça önem arz eden diğer bir hüküm ise AY m. 125'tir. AY m. 125'e göre “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” Bu hükümler ile idarenin yargısal denetime tabi olduğu AY ile güvence altına alınmış ve hukuk devleti ilkesine uygun olarak kişilerin devlet karşısında korunması imkânı sağlanmıştır. Böylece idare kendi dışında bir organ tarafından denetlenecek ve hukuk dışına çıktığı takdirde yaptırımla karşılaşacağının bilincinde olacaktır⁴⁹⁴.

İdari yaptırımlar kamu otoritesinin bireyler üzerinde olumsuz etki ve sonuçlara neden olan tasarruflardır. Bu nedenle uygulanan yaptırımların hukuka uygun olup olmadığının denetimi hukuk güvenliği açısından oldukça önemlidir⁴⁹⁵. Çünkü idari yaptırımlar her ne kadar ceza yaptırımları kadar ağır nitelikte olmasa da kişilerin hak ve özgürlüklerine olumsuz bir müdahale niteliği taşımaktadır⁴⁹⁶. Bazen önemsiz sayılabilecek miktardaki bir idari para cezası yaptırımının bile ticari itibarın zedelenmesi gibi olumsuz sonuçlar doğurabildiği düşünüldüğünde bireylerin aleyhlerine oluşan bu durumdan kurtulmak istemesi olağandır. Bu nedenle hukuk devletlerinde gerekli mekanizmalar bulunmalı ve kişiler haklarında verilen idari para cezalarına karşı itirazda bulunabilmelidir⁴⁹⁷.

İdari para cezalarının yargısal denetime tabi olduğu hususunda bir tereddüt yoktur⁴⁹⁸. Ancak idari para cezalarının yargısal denetiminin adli yargıda mı yoksa idari yargıda mı yapılması gerektiği hususu incelenmelidir. Özellikle İŞK.'de düzenlenen idari para cezaları konusunda farklı tarih aralıklarında farklı yargı yerleri belirlenmiş olduğundan bu konu oldukça önem taşımaktadır. 1475 sayılı İş Kanunu döneminde kanundaki idari para cezaları için yapılan tebligattan itibaren yedi gün içinde sulh ceza mahkemesine itiraz edilebileceği hükmü bulunmaktaydı. Bunun sebebi ise idari para cezalarının ceza niteliğinde olduğu ve denetiminin ceza mahkemeleri tarafından yapılması düşüncesi idi. Böylece Bölge Müdürlüğünce tek taraflı olarak verilen idari para cezaları denetime tabi tutulabilecek, keyfilik ve yanlışlıklar engellenebilecekti⁴⁹⁹.

⁴⁹⁴ Günday, s. 126; Halil Kalabalık, **İdare Hukuku Dersleri**, Cilt I, 5. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019, s. 75.

⁴⁹⁵ Ulusoy, **İdari Yaptırımlar**, s. 187; Özey, s. 137.

⁴⁹⁶ Zanobini, **İdari Müeyyideler**, s. 138.

⁴⁹⁷ Oğurlu, **Yargısal Korunma**, s. 117.

⁴⁹⁸ İdare tarafından uygulanan idari para cezaları idari işlem niteliğinde olduğundan, idarenin eylem ve işlemlerinin yargı denetimi dışında bırakılamayacağına ilişkin AY hükmü idari para cezaları bakımından da söz konusu olacak ve idari para cezaları için mutlaka yargısal denetim mekanizması işletilecektir. Detaylı bilgi için bkz. Gölcüklü, “İdari Ceza Müeyyideleri”, s. 198.

⁴⁹⁹ Aydemir, **İdari Para Cezaları**, s. 37.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nda da benzer bir düzenleme yer almış ve Kanunun 140. maddesinde, para cezalarına itiraz mercii olarak sulh ceza mahkemesi gösterilmişti. Ancak daha sonra söz konusu hükmün AY'ye aykırılığı iddiası ile dava açılmış, AYM hukuk sistemimizde idari ve adli yargı ayırımının bulunduğunu, AY'nin 125, 140, 142 ve 155. maddelerinde idari ve adli yargı ayırımının kurumsallaştırıldığını ve bunun bir gereği olarak idari uyuşmazlıkların çözümünde idare ve vergi mahkemeleriyle, Danıştay'ın yetkili kılındığını ifade etmiştir. İdarenin kamu gücü kullandığı ve kamu hukuku alanına giren işlem ve eylemleri idari yargı, özel hukuk alanına giren işlemleri de adli yargı denetimine tabi olacağına karar vermiştir⁵⁰⁰. AYM kararında, iptal hükmünün yaratacağı hukuksal boşluğu dikkate alarak kanun koyucunun gerekli düzenlemeleri yapması için kararın RG'de yayınlanmasından itibaren bir yıl sonra yürürlüğe girmesine karar vermiştir⁵⁰¹. AYM'nin bu kararı dikkate alınarak İŞK.'de idari para cezalarına itirazda idare mahkemeleri yetkili kılınmıştır⁵⁰². İŞK.'nin ilk halinde idari para cezasına yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebileceği hükmüne yer verilmiştir.

İş Kanunu'ndaki idari para cezalarının yargısal denetiminde görevli yargı yerine ilişkin bir diğer tartışma ise 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 01.06.2005'ten itibaren yürürlüğe girmesiyle söz konusu olmuştur. Çünkü KK'de idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarına karşı adli yargı (sulh ceza hâkimliği-ağır ceza mahkemesi) görevli kılınmış, ayrıca KK'nin diğer yasalardaki kabahatler bakımından da “genel kanun” niteliği taşıdığından söz edilmiştir. Bunun üzerine İŞK.'deki idari para cezalarına karşı hangi yargı yoluna başvurulacağı konusunda tereddütler oluşmuştur. KK hükümlerine göre 01.06.2005'ten itibaren verilen idari para cezalarına karşı, kararın tebliği veya tefhiminden itibaren 15 gün içinde sulh ceza mahkemesine itiraz edilebilecektir⁵⁰³. Sonrasında AYM, KK m. 3'te yer alan KK'nin genel kanun niteliğinde olduğu ve diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanacağı hükmünü AY'ye aykırı bularak iptal etmiştir⁵⁰⁴. AYM'nin AY'ye aykırı bulduğu diğer bir husus ise “idare hukukuna göre tesis edilen idari işlemin, salt para cezası yaptırımı içermesi gerekçesiyle idari yargıya değil de adli yargıya tabi tutulmasıdır.” AYM kararı gereği KK'nin söz konusu hükmünün iptaliyle yeniden İŞK. m. 108 hükmü esas alınarak İŞK.'deki idari para cezalarında görevli mahkeme idare mahkemesi olmaya devam etmiştir. Ancak 08.02.2008'den itibaren 5728 sayılı Kanun'la İŞK. m. 108/2 hükmünün yürürlükten kaldırılmasıyla İŞK.'deki idari para cezalarına itiraz konusunda özel bir düzenleme kalmamış bu nedenle İŞK.'deki idari para cezalarında da KK'nin 27 ila 31. maddeleri

⁵⁰⁰ AYM, E: 2001/225, K: 2002/88, K.T. 08.10.2002.

⁵⁰¹ Caniklioğlu ve Canbolat, s. 53.

⁵⁰² Ercan Akyiğit, “İş Yasasındaki İdari Para Cezalarında Görevli Yargı Yeriyle İlgili Yargıtay Kararı Üzerine”, **Çimento İşveren Dergisi**, 25(1), (Yargıtay Kararı), 2011, s. 44.

⁵⁰³ Ercan Akyiğit, “İş Yasasındaki İdari Para Cezalarında Görevli Yargı Yeri Ne Zaman Değişti”, **Terazi Hukuk Dergisi**, 6(55), 2011, s. 40 <https://www.jurix.com.tr/article/940> 5 Şubat 2020.

⁵⁰⁴ AYM, E: 2005/108, K:2006/35, K.T. 01.03.2006.

uyarınca kabahatlere ilişkin genel hükümlere göre itiraz yolu kabul edilmiştir⁵⁰⁵. Mevcut düzenlemeye göre de İŞK.'deki idari para cezaları için yaptırım kararının tebliğ veya tefhim tarihinden itibaren on beş gün içinde sulh ceza hakimliğine başvuru yoluna, başvuru üzerine verilen karara karşı ise yedi gün içinde itiraz yoluna başvurmak mümkündür.

3. 2. 1. Başvuru Yolu

Haklarında uygulanan idari para cezalarının haksız veya hukuka aykırı olduğunu düşünen kişiler, uygulanan idari para cezasına karşı yargı yoluna başvurabilirler. İdari para cezalarının düzenlendiği kanunlarda özel bir düzenleme bulunduğu takdirde öncelikli olarak bu hüküm ve yargı yolu geçerli olacağından, başvuru ilgili kanunlardaki düzenlemelere göre yapılır. Özel bir düzenlemenin olmaması halinde ise KK'nin yargısal başvuruyu düzenleyen hükümlerinin dikkate alınması gerekeceğinden KK ile düzenlenen usul ve esaslara göre yargı yoluna gidilir. Buna göre diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmadığı hallerde idari para cezalarına ilişkin itiraz mercii sulh ceza hakimlikleridir. İŞK.'deki idari para cezalarında yargısal denetim açısından özel bir düzenleme bulunmaması nedeniyle idari para cezalarının yargısal denetimi KK hükümlerine göre yapılır ve KK m. 27'ye göre sulh ceza hâkimliklerine başvuru yoluna gidilir⁵⁰⁶.

Kabahatler Kanunu m. 27/1'de idari para cezalarının yargısal denetimine ilişkin başvuru yolu gösterilmiştir. Buna göre idari para cezası kararının tebliği veya tefhiminden itibaren on beş gün içinde sulh ceza hakimliğine başvurulması gerekir. Eğer bu sürede başvurulmazsa idari para cezası kararı kesinleşecektir. Mücbir sebep nedeniyle süresi içerisinde sulh ceza hakimliğine başvurulamaması halinde mücbir sebebin ortadan kalkmasından itibaren en geç yedi gün içinde karara karşı başvurulabilir. Ancak yapılan bu başvuru idari para cezası kararının kesinleşmesini engellemeyecektir⁵⁰⁷.

3. 2. 1. 1. Başvuru Yolunda Görevli ve Yetkili Mercii

Görev, uyuşmazlığın aynı yargı yolu içerisinde yer alan hangi mahkemede çözümleneceğini belirleyen kurallardır. KK m. 27'ye göre idari para cezası kararına karşı başvuruda görevli mercii sulh ceza hâkimliğidir. KK'de görevli mercii açıkça düzenlendiğinden görev konusunda herhangi bir tereddüt oluşmamaktadır. İdari para cezasına karşı başvuruda bulunmak isteyen kişiler sulh ceza hakimliklerine başvuruda bulunacaktır. İdari para cezalarına karşı başvuru yolunda önem taşıyan konulardan biri de yetkili merciiin tespittir. Yetki, söz konusu uyuşmazlığın hangi yerdeki görevli mahkeme tarafından çözüleceğini belirler. Görev konusunda KK'de açık bir düzenleme olmasına

⁵⁰⁵ Akyiğit, "Yargıtay Kararı", s. 45.

⁵⁰⁶ Zafer vd., s. 24-25.

⁵⁰⁷ Özen, **İdari Ceza Hukuku**, s. 160-161.

rağmen yetkiye ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle başvurunun hangi yer sulh ceza hakimliğine yapılacağına belirlenmesi önem teşkil eder. Bazı özel kanunlarda yetkili sulh ceza hakimliği açıkça gösterilmiştir⁵⁰⁸. Özel kanunlarda herhangi bir düzenlemenin yer almaması halinde ise yetkili sulh ceza hakimliği CMK'nin yetkiye ilişkin hükümleri dikkate alınarak belirlenir⁵⁰⁹.

İşK.'deki idari para cezaları bakımından yetkiye ilişkin özel bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle CMK'nin yetki kurallarının düzenlendiği 12. ile 16. madde arasındaki hükümlere göre yetkili mahkeme tespit edilir. Söz konusu hükümlere göre davaya bakmakla yetkili sulh ceza hâkimliği, idari para cezası gerektiren kabahatin işlendiği yerdeki yer mahkemesidir⁵¹⁰. Örneğin Antalya'da faaliyette bulunan bir işyerinde engelli çalıştırma yükümlülüğüne aykırılık nedeniyle işverene idari para cezası uygulanmışsa idari para cezasının yargısal denetiminde yetkili sulh ceza hakimliği Antalya Sulh Ceza Hakimliği olacaktır.

3. 2. 1. 2. Başvuru Süresi

İdari para cezalarına karşı yapılan başvuruların hukuki etki ve sonuç doğurabilmesi için süresinde yapılması gerekmektedir. Aksi halde yapılan başvurular süre yönünden reddedileceğinden kişilerin hak kaybına uğraması söz konusu olur. KK m. 27'de başvuru yolu hakkında idari para cezalarına ilişkin karara karşı, kararın tebliği veya tefhiminden itibaren on beş gün içinde sulh ceza hâkimliğine başvurulabileceği düzenlenmiştir. İşK.'de düzenlenen idari para cezaları açısından farklı bir süre öngörülmediğinden, KK'de düzenlenen on beş günlük süre İşK.'deki idari para cezalarına karşı başvuruda da geçerli olacaktır. İdari para cezası kararına karşı on beş gün içinde başvuru yapılmadığı takdirde söz konusu idari para cezası kesinleşecektir. On beş günlük süre, hak düşürücü nitelikte olup taraflar bu süre içerisinde başvuru yapmadıkları takdirde başvuru haklarını kaybedeceklerdir. Sürenin geçirilip geçirilmediği ilgililerce ileri sürülme bile hâkim tarafından resen dikkate alınmalıdır⁵¹¹.

Kural olarak on beş günlük başvuru süresi tebliğ veya tefhimden itibaren başlamakta ve bu süre dolduktan sonra idari para cezası kesinleşmekte, bu karara karşı artık sulh ceza hâkimliğine başvurulamamaktadır. Ancak KK m. 26 gereğince idari yaptırım kararına karşı kanun yolu, süresi ve başvurulacak mercii gösterilmemişse, tefhim veya tebliğ yapılmış olsa bile on beş günlük

⁵⁰⁸ 854 sayılı D. İşK. m. 53/2'de yetkili sulh ceza hakimliğinin geminin bağlama limanındaki sulh ceza hakimliği olduğu ifade edilmiştir.

⁵⁰⁹ Güçlü, **İdari Para Cezaları**, s. 280.

⁵¹⁰ İdari yaptırım kararı veren makamın yer yönünden yetkili olmaması, yani kişiye kabahat teşkil eden fiilin işlendiği yer dışındaki bir idari makam tarafından idari para cezası uygulanması halinde ne olacağı ise tartışmalıdır. İdari organ veya makamın yer yönünden yetkili olmasa bile, bu kararlara karşı yaptırım uygulayan idari makamın bulunduğu yerdeki sulh ceza hakimliğine başvurulması gerektiğini savunan görüş için bkz. Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 462.

⁵¹¹ Bardakçı, s. 107.

sürenin başladığı söylenemez. Bu nedenle başvuru süresinin dolduğu gerekçesiyle başvurunun süre yönünden reddedilmemesi gerekir⁵¹².

İdari para cezasına ilişkin karara karşı başvuru süresi gösterilmiş olmakla birlikte yanlış gösterilmişse ve gösterilen bu süre KK’de öngörülen on beş günlük süreden fazlaysa, kişinin on beş günlük süre dolduktan sonra karara itiraz etmesi halinde başvurusu kabul edilmelidir⁵¹³.

Başvurunun süresinde yapılıp yapılmadığı hususu incelenirken dilekçenin görevli ve yetkili sulh ceza hâkimliğine ulaştığı tarih değil, başvuru eş değer bir merci aracılığı ile yapılmışsa başvurunun aracı mercie yapıldığı tarih esas alınmalıdır. AYM de sürelerin hesaplanmasında muhabere bürolarına yapılan başvuru tarihinin esas alınması gerektiğine karar vermiştir⁵¹⁴.

KK’de mücbir sebep nedeniyle idari para cezasına karşı süresinde başvuru yoluna gidilememesi hali de düzenlenmiştir. Buna göre mücbir sebep nedeniyle on beş günlük süre geçirilmişse, mücbir sebebin ortadan kalktığı tarihten itibaren en geç yedi gün içinde karara karşı sulh ceza hakimliğine başvurmak mümkündür. Sulh ceza hakimliğine yapılan bu başvuru, idari yaptırım kararının kesinleşmesini engellememektedir. Ancak mahkemeye kararın yerine getirilmesini durdurma imkânı tanınmıştır⁵¹⁵.

3. 2. 1. 3. Başvuru Usulü

Kabahatler Kanunu m. 27’de idari para cezalarına karşı başvurularda nasıl bir usulün izlenmesi gerektiğine ilişkin hususlara yer verilmiştir. Sulh ceza hakimliğine başvuru yapılırken KK’de öngörülen usullere uygun olarak başvuru yapılmalıdır. İdari para cezası kararına karşı sulh ceza hâkimliğine yapılacak başvurularda tutanağa geçirilmek suretiyle sözlü başvuru usulü kabul edilmediğinden, söz konusu başvurular mutlaka hakimliğe verilecek bir dilekçe ile yapılmalıdır⁵¹⁶. KK’de başvuru dilekçesinde bulunması gereken hususlar da belirtilmiştir. Buna göre başvuru

⁵¹² Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 463.

⁵¹³ Benzer görüşteki Yargıtay kararı için bkz. Yargıtay 11. CD, E: 2006/4188, K: 2006/6668 T:13.07.2006.

⁵¹⁴ Karara konu olayda başvuru döviz alım ve döviz satım belgesi düzenleme zorunluluğuna uymadığı için 3000 TL idari para cezasıyla cezalandırılmış süresi içinde Diyarbakır Cumhuriyet Başsavcılığı aracılığıyla karara itiraz etmiştir. Ancak başvuru yetkili Mersin Sulh Ceza Hakimliğine on beş günlük süre dolduktan sonra ulaşmış bu nedenle sulh ceza hakimliği başvuruyu süresinde yapılmadığı gerekçesiyle reddetmiştir. Bunun üzerine başvuru adil yargılanma hakkının ihlal edildiği gerekçesiyle AYM’ye bireysel başvuruda bulunmuştur. AYM verdiği kararda “idari yaptırım kararlarına karşı sulh ceza hakimliklerine başvurulabileceğinin düzenlenmiş olduğunu ve söz konusu başvurunun doğrudan yetkili sulh ceza hakimliğine yapılması gerektiğine dair bir hüküm olmadığını, maddenin bu şekilde yorumlanmasının hak arama hürriyetini oldukça zorlaştıracığından hükmün amacıyla bağdaşmayacağını” ifade etmiştir. “Başvurunun yöneltildiği merci dışında eş değer sayılabilecek merciler aracılığıyla yapılması halinde yapılan başvuruların geçerli olduğunu ve başvurunun süresinde yapılıp yapılmadığının tespitinde aracı başvuru mercisine yapılan başvuru tarihinin esas alınması gerektiğine” karar vermiştir. (Remzi Durmaz Başvurusu, AYM, Başvuru No: 2013/1718, K.T. 02.10.2013, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2013/1718?> Başvuru NoYil=2013&BasvuruNoSayi=1718 12 Ağustos 2020.

⁵¹⁵ Zafer vd., s. 25.

⁵¹⁶ Otacı ve Keskin, s. 105.

dilekçesi iki nüshadan oluşmalı ve başvuru dilekçesinde karara ilişkin ileri sürülen deliller gösterilmelidir. Ayrıca başvurunun süresinde yapılmasına engel olan mücbir sebeplerin varlığı halinde mücbir sebebin varlığına dayanak teşkil eden durumlar dilekçede belirtilmelidir. Başvuru dilekçesinde eksikliklerin bulunması durumunda ne yapılması gerektiğine ilişkin KK’de herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Dilekçenin iki nüsha değil de tek nüsha olarak verilmesi, delillerin gösterilmemesi gibi eksikliklerin varlığı halinde sulh ceza hakimliğince eksikliklerin giderilmesi için süre verilerek uyarı yapılmalıdır. Eksikliklerin giderilmemesi halinde mevcut delil durumuna göre karar verileceği kişiye bildirilmelidir⁵¹⁷.

Kabahatler Kanunu m. 27/3’te idari para cezasına karşı kimlerin başvuru yoluna gidebileceği düzenlenmiştir. Buna göre hakkında idari yaptırım kararı verilmiş kişi başvuru yolunu bizzat kullanabileceği gibi kanuni temsilcisi veya avukatı aracılığıyla da kullanabilir. Başvuru yolu hakkında üzerinde durulması gereken bir husus da fiilden zarar gören kişinin başvuru hakkının bulunup bulunmadığıdır. Cumhuriyet savcısı, soruşturma konusu fiilin kabahat oluşturmaması nedeniyle kovuşturmayaya yer olmadığı kararının yanı sıra idari para cezasına karar verirse, soruşturma konusu fiilden zarar gören kişinin başvuru yoluna gitme hakkı yoktur. Ancak söz konusu fiil nedeniyle zarar gören kişi, fiilin suç oluşturduğu gerekçesiyle kovuşturmayaya yer olmadığı kararına karşı itiraz edebilir⁵¹⁸.

3. 2. 1. 4. Başvurunun İncelenmesi

3. 2. 1. 4. 1. Ön İnceleme, Cevap Dilekçesi ve İşlem Dosyasının Düzenlenmesi

İdari para cezası kararına karşı başvuru yoluna gidilmesi halinde incelemenin nasıl yapılacağına ilişkin hususlar KK m. 28’de düzenlenmektedir⁵¹⁹. Buna göre idari para cezaları sulh ceza hakimliklerince öncelikle yetki yönünden incelenir ve yapılan ön inceleme sonucunda başka yer sulh ceza hakimliğinin yetkili olduğu kanaatine varılırsa dosyanın yetkili sulh ceza hakimliğine gönderilmesine karar verilir. Sulh ceza hâkimliğinin yetkili olması halinde bu kez başvurunun süresinde yapıp yapılmadığı, idari para cezasının sulh ceza hâkimliğince incelenebilecek kararlardan olup olmadığı ve idari para cezasına karşı başvuruda bulunan kişinin başvuru hakkının bulunup bulunmadığı hususları incelenir. Başvurunun süresinde yapılmadığının, kararın sulh ceza hakimliğince incelenebilecek kararlardan olmadığı ya da başvuran kişinin bu başvuruya hakkının olmadığı anlaşıldığı halinde başvuru reddedilir. Sayılan şartlar yönünden herhangi bir

⁵¹⁷ Güçlü, **İdari Para Cezaları**, s. 285-286; Otacı ve Keskin, s. 106; Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 465.

⁵¹⁸ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 463.

⁵¹⁹ KK’deki bu düzenleme ile sulh ceza hakimliği için CMK’nin duruşmaya ilişkin hükümlerine benzer bir sistem öngörülmüştür. Fakat bu düzenleme ile adliyenin yükü azalmayacak ve sonuca ulaşılması uzun sürecektir. Söz konusu düzenleme bu nedenle eleştirilmektedir. Yurtcan, **Kabahatler Kanunu**, s. 210.

eksiklik yoksa başvuru usul yönünden kabul edilir ve esas yönünden incelemeye geçmeden önce başvuru dilekçesinin bir nüshası ilgili kamu kurum ve kuruluşuna tebliğ edilir⁵²⁰.

Kabahatler Kanunu'nda kamu kurum ve kuruluşunun idari para cezasına karşı sulh ceza hakimliğine başvuru sonrasında cevap verebileceği süre ve usul de düzenlenmiştir. Kamu kurum ve kuruluşunun dilekçenin tebliğinden itibaren en geç on beş gün içinde sulh ceza hakimliğine cevap verme imkânı bulunmaktadır. Cevap dilekçesi idari para cezasına karşı başvuruda bulunmuş kişi sayısı dikkate alınarak bir fazla olacak şekilde verilmelidir. Ayrıca KK'de cevap dilekçesiyle birlikte idari para cezasına ilişkin işlem dosyasının bir örneğinin de sulh ceza hâkimliğine verilmesi gerektiği ve gerekli görmesi halinde sulh ceza hâkimliğinin işlem dosyasının aslını isteyebileceği de hüküm altına alınmıştır. İdari para cezası yaptırımına karar veren idarenin başvuruya ilişkin cevabından sonra, sulh ceza hâkimliği idari para cezasına karşı başvuruda bulunan kişilere cevap dilekçesinin bir örneğini tebliğ eder. Ancak KK'de cevaba cevap ile ilgili bir düzenleme bulunmadığından, başvuruda bulunan kişilerin yeniden bir dilekçe vererek idarenin açıklamalarına karşı beyanda bulunması, yani cevaba cevap dilekçesi vermesi mümkün değildir⁵²¹.

3. 2. 1. 4. 2. Huzurda Dinleme

İdari para cezalarına karşı sulh ceza hâkimliğine yapılan itirazlar, usul ekonomisi ve iş yükünün azaltılması amacıyla genellikle duruşmasız olarak, dosya üzerinden yapılmaktadır⁵²². Ancak sulh ceza hakimliğinin talep üzerine veya gerekli görmesi halinde resen tarafların dinlenmesine karar vermesi mümkündür⁵²³. KK m. 28'de bu husus düzenlenmiştir. Ayrıca tarafların dinlenmesi için belirlenen tarih ile tebligatın yapıldığı tarih arasında en az bir haftalık süre olmasına dikkat edilmesi gerektiği de hüküm altına alınmıştır.

Sulh ceza hâkimi tarafların dinlenmesine karar verirse, KK m. 28 gereği; taraflar veya vekilleri dinleme sırasında hazır bulunabilir. Ancak mazeretsiz olarak dinleme sırasında hazır bulunmamaları halinde yokluklarında karar verilebilir. Yokluklarında karar verilebileceği hususu da tebligatta yer alır. Dinleme yapılırken duruşma salonunda hazır olması halinde, öncelikle başvuru sahibi ve avukatı dinlenir. Ardından ilgili kamu kurum ve kuruluşunun temsilcisi dinlenir. Tanık bulunması halinde tanıklar dinlenir. Bilirkişi raporu okunur ve diğer deliller ortaya konulur. Sulh ceza hâkimi, idari para cezası kararı hakkında ilgililerin dinlenmesi ve tüm delillerin tartışılmasından sonra aleyhinde yaptırım kararı verilen ve hazır bulunan tarafa son sözünü sorar.

⁵²⁰ Zafer vd., s. 26-27.

⁵²¹ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 469.

⁵²² Akif Yıldırım, "İdari Para Cezalarına İlişkin Yargılamalarda Duruşmalı Yargılanma Hakkı", **Terazi Hukuk Dergisi**, 9(93), 2014, s. 177.

⁵²³ KK'de yargılama kurumu olan duruşmadan farklı olarak dinleme kavramı kullanılmaktadır. Ancak duruşma yerine dinleme kavramının kullanılmasını eleştiren görüşler de mevcuttur. Bu konu hakkında eleştiriler için bkz. Çağlayan, **İdari Yaptırımlar**, s. 187-188.

Bu son söz hakkının başvuru kanuni temsilcisi veya avukatı tarafından da kullanılabilmesi mümkündür. Tüm bu işlemlerden sonra sulh ceza hâkimi son kararını tarafların huzurunda açıklar.

Anayasa m. 141’de yer alan yargılamanın açık ve duruşmalı yapılması, adil yargılanma hakkının sağlanması için temel unsurlardan biridir. Ayrıca yargılamanın duruşmalı ve aleni yapılması silahların eşitliği ve savunma hakkının korunması bakımından da oldukça önemlidir⁵²⁴. Ancak duruşma yapılması her durumda mutlak bir zorunluluk teşkil etmez. Usul ekonomisi, yargılamanın makul sürede tamamlanması, iş yükünün azaltılması gibi amaçlar dikkate alınarak bazı yargılamalarda duruşma yapılmaksızın da karar verilmesi mümkündür. KK’de sulh ceza hâkimliğinin resen ya da talep üzerine tarafları dinleyebilmesi öngörülmüş ancak tarafların dinlenmesi mutlak bir zorunluluk olarak düzenlenmemiştir. Özellikle karmaşık ve çözülmesi zor olaylar içermeyen, tartışmalı hususların bulunmadığı teknik uyuşmazlıklar söz konusu olduğunda sulh ceza hakimliği yazılı iddia ve savunmalar ile sunulan delillere göre karar verebilecekse dosya üzerinden karar verebilir⁵²⁵. Ancak burada başvuru ve cevap dilekçesinde tarafların duruşma talebinin olup olmadığı da dikkate alınmalıdır. Talebe rağmen duruşma yapılmaksızın karar veriliyorsa bu hususun gerekçelendirilmesi gerekmektedir.

3. 2. 1. 4. 3. Deliller ve İspat

İdari para cezalarına karşı sulh ceza hâkimliğine yapılan başvurularda tanık dinletilmesi, bilirkişi incelemesi ve keşif yapılması mümkündür. KK m. 28/5 gereği CMK’nin tanıklığa, bilirkişi incelemesine ve keşfe ilişkin hükümleri⁵²⁶ idari para cezası kararına karşı yapılan başvurularda da uygulanacaktır. KK m. 28/6’da ise “diğer deliller ortaya konulur” ibaresi kullanılmış, delil serbestisi ilkesinin kabahatler bakımından geçerli olduğu kabul edilmiştir. Bu nedenle sulh ceza hakimliği idari para cezalarına yapılan itirazlarda hukuka aykırı olmadığı sürece herhangi bir delil sınırlaması olmadan inceleme yapabilecektir. Örneğin; usulüne uygun şekilde düzenlenen tutanaklar, olay raporları, ispata yarar dokümanlar, resmî kurumlar tarafından düzenlenen belgeler, kabahat eyleminin işlendiğini ispata yarayacak deliller bu kapsamda kullanılabilir. Hukuka aykırı delillerin ise hiçbir şekilde kullanılması mümkün değildir⁵²⁷.

Kabahatler Kanunu, delillerin değerlendirilmesi açısından ceza muhakemesinden ayrılmakta ve delillerin doğrudan doğruyalığı ilkesini çok katı bir şekilde uygulamamaktadır. Bu nedenle sulh ceza hakimliğinin toplanan delilleri huzurda tartışmadan, dosya üzerinden karar verebilmesi mümkündür⁵²⁸.

⁵²⁴ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 472; Yıldırım, s. 178.

⁵²⁵ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 472.

⁵²⁶ CMK’de tanıklığa ilişkin hükümler 43 ile 61. maddeleri arasında; bilirkişi incelemesi ile ilgili hükümler 62 ile 73. maddeleri arasında ve keşfe ilişkin hükümler 83 ve 84. maddelerde düzenlenmiştir.

⁵²⁷ Güçlü, **İdari Para Cezaları**, s. 203.

⁵²⁸ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 476.

İspat konusunda oldukça önemli olan bir diğer durum ise idari yaptırımlar söz konusu olduğunda, ispat yükünün kimde olacağı ve idari para cezası yaptırımı uygulanan kişinin masumiyet karinesinden yararlanıp yararlanamayacağıdır. KK'nin genel yapısı ve idari işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden yararlandığı dikkate alındığında uygulamada ispat yükünün idari para cezasına karşı yargı yoluna başvuran kişide olduğu ve kişinin masumiyet karinesinden yararlanmadığı görülmektedir⁵²⁹. AYM ise verdiği kararlarda, idari para cezaları bakımından masumiyet karinesini kabul etmiş ve ispat yükünün idarede olması gerektiğini ifade etmiştir⁵³⁰. Bu nedenle idari para cezalarının yargısal denetiminde masumiyet karinesine uygun hareket edilmelidir.

3. 2. 1. 4. 4. Karar

İdari para cezalarına karşı sulh ceza hâkimliğine başvuru sonucunda idari para cezalarının kaldırılması, başvurunun reddi ya da idari para cezalarının miktarında değişiklik yapılarak başvurunun kabulü kararı verilebilir. Sulh ceza hâkimi idari yaptırım kararının hukuka uygun olduğu kanaatinde ise idari para cezasına karşı yapılan başvurunun reddine karar verir ve ret

⁵²⁹ Çağlayan, **İdari Yaptırımlar**, s. 32.

⁵³⁰ Başvuruya konu olayda kabahatin oluşması için anız yakılmış olması gerekmektedir. Olayda mahkeme başvuru sahiplerinin anız yakılan tarım arazilerinin maliki olmalarını idari para cezası için yeterli kabul etmiştir. Mahkemece yapılan incelemede anızı yakan kişiye ilişkin herhangi bir bulguya rastlanmamıştır. Arazî maliklerinin taşınmazlarında anız yakıldığına dair herhangi bir suç duyurusu veya ihbarda bulunulmadığı dikkate alınarak eylemin mülk sahiplerince gerçekleştiği kabul edilmiştir. Bu şekilde fiili karineden yararlanılmış ve ispat yükü iddia edende kalmamış, başvuru sahiplerine devredilmiş, başvuru sahipleri suçlu konumuna düşürülmüştür. Mahkeme varsayımlardan hareket ederek başvuruları reddetmiş, fiili karinelerden yararlanarak eylemler ile başvuru sahipleri arasında bağ kurarak kabahatin işlendiği sonucuna varmıştır. Başvuru sahiplerinin savunma açısından idare ile aralarında önemli bir dezavantaj olduğu, ispat bakımından kullanılan karinenin masumiyet karinesini ihlal eder nitelikte olduğu ifade edilerek masumiyet karinesinin ihlal edildiğine karar verilmiştir. Ahmet Altuntaş ve Diğerleri Başvurusu, AYM, Başvuru No: 2015/19616, K.T. 27.06.2018, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2015/19616?BasvuruNoYil=2015&BasvuruNoSayi=19616> 20 Ağustos 2020.

“Başvuruya konu olaydaki kabahatin oluşması (izin verilen azami yük ağırlığının aşılması yasağının ihlal edilmesi) için ‘işleten’ veya ‘gönderen’ olunması gerekir. Somut olayda Mahkeme, başvuru sahibinin taşınan eşyanın göndericisi olmasını idari para cezası yaptırımı uygulanması için yeterli görmüştür. Diğer bir ifadeyle salt belli bir statüde (gönderici) olma, idari para cezası yaptırımı uygulanmasına gerekçe yapılmıştır. Gönderenin kastının bulunup bulunmadığı, ağırlığın aşılmasına karşın yükün bilerek verilip verilmediği değerlendirilmemiş; bu konuda bir tespit yapılmamış ve karineden yararlanılarak sonuca ulaşılmıştır. Mevcut düzenlemenin kapsamının varsayımlardan hareket edilerek objektif sorumluluk esaslarına göre genişletilmesi suretiyle başvurunun reddine karar verildiği görülmektedir. Diğer bir ifadeyle somut olgular yerine aksi ispat edilemeyecek karineden yararlanılarak fiil ile başvuru sahibi arasında bağ kurulmuş ve kabahatin işlendiğine karar verilmiştir. Kabahatin işlendiğine ilişkin olarak Mahkemece yapılan varsayımın aksinin ispatı mümkün değildir. Başvuru sahibinin yöneltile fiille ilgili savunma ve bunun aksini ispat bakımından yaptırımı uygulayan idare ile arasında önemli bir dezavantaj olduğu ve böylelikle kullanılan varsayımın masumiyet karinesini ihlal eder boyuta ulaştığı anlaşılmıştır. Başvuru sahipleri itiraz imkanının tanınması da masumiyet karinesinin ihlalini telafi etmemiştir. Açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 36. ve 38. maddelerinde güvence altına alınan masumiyet karinesini ihlal edildiğine karar verilmesi gerekir.” FAMEKA İNŞ PLASTİK SAN VE TİC. LTD. Şirketi Başvurusu, AYM, Başvuru No: 2014/3905, K.T.19.04.2017. <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2014/3905?BasvuruNoYil=2014&BasvuruNoSayi=3905> 20 Ağustos 2020.

kararına karşı itiraz yolu açık değilse idari para cezası kararı kesinleşir. İdari para cezasının hukuka aykırı olduğu kanaatine varılırsa yaptırım kararı kaldırılır. Sulh ceza hâkimliğince verilebilecek bir başka karar ise idari para cezasının miktarında değişiklik yapılmasıdır. KK m. 28/9'da alt ve üst sınırı kanunda gösterilen kabahatler nedeniyle verilen idari para cezalarına karşı sulh ceza hakimliğine başvurulması halinde idari para cezasının miktarında değişiklik yapılarak başvurunun kabulüne karar verilebileceği hükmü bulunmaktadır. Bu durumda sulh ceza hakimlikleri idare yerine geçip yaptırım belirleme imkanına sahip olmaktadır⁵³¹. Öğretide bu durumu idari işlemlerin yargısal denetimi ile ilgili ilkelerle bağdaşmadığı gerekçesiyle eleştiren görüşler mevcuttur⁵³².

Sulh ceza hâkimliği idari para cezasının miktarında yalnızca indirimde gitme yetkisine sahiptir. Burada idarenin KK m. 17/2'deki kabahatin haksızlık içeriği, failin kusuru, ekonomik durumu gibi hususları dikkate alıp almadığı, alt sınırdan hangi gerekçeyle uzaklaştığı incelenerek bir karar verilir⁵³³. Yani sulh ceza hâkimliği idari para cezası miktarında değişiklik yapma yetkisine dayanarak aleyhe bozma yasağı nedeniyle başvurucunun aleyhine para cezası miktarını artırmamalıdır⁵³⁴. İdari para cezasının miktarında değişiklik yapılması kararı yalnızca alt ve üst sınırları kanunda gösterilen para cezaları bakımından geçerli olup maktu ve nispi idari para cezalarına karşı yapılan başvurularda böyle bir karar verilemez.

3. 2. 2. İtiraz Yolu

3. 2. 2. 1. İtiraz Mercii

İdari para cezası yaptırımı sonrasında sulh ceza hâkimliğince verilen son karara karşı veya doğrudan mahkemece verilen idari para cezalarına karşı başvurulabilen denetim yoluna itiraz yolu denilmektedir⁵³⁵. KK'de hangi kararlar üzerine itiraz yoluna başvurulabileceği, itiraz yoluna başvurulabilmenin usul ve şartları ve itiraz üzerine verilebilecek kararlar düzenlenmiştir. Buna göre itiraz CMK hükümlerine göre yapılır⁵³⁶. CMK m. 268/3'e göre sulh ceza hâkimliğince verilen karara karşı itiraz mercii, o yerde birden çok sulh ceza hâkimliği varsa, numara olarak bir sonraki sulh ceza hâkimliğidir. Kararı veren sulh ceza hakimliği son numaralı hâkimlik ise itiraz mercii bir numaralı sulh ceza hakimliği olacaktır. Ağır ceza mahkemesinin olmadığı yerlerde tek sulh ceza

⁵³¹ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 483.

⁵³² Otacı ve Keskin, s. 108; Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 483.

⁵³³ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 484.

⁵³⁴ Özen, **İdari Ceza Hukuku**, s. 173; Güçlü, **İdari Para Cezaları**, s. 289-290; Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 484.

⁵³⁵ Özen, **İdari Ceza Hukuku**, s. 173; Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 485.

⁵³⁶ İdari para cezalarında itiraz yolu KK m. 29'da kararı veren mahkemenin yargı çevresinde yer aldığı ağır ceza mahkemesi olarak belirlenmiştir. Ancak 31.03.2011 tarihinde 6217 sayılı Kanun ile değişiklik yapılarak itiraz mercii olarak mahkemenin verdiği son karara karşı CMK hükümlerine göre itiraz edileceği hüküm altına alınmış ve 2014 yılına kadar CMK idari para cezalarına karşı itiraz mercii olarak asliye ceza mahkemelerini öngörmüştür. 18.06.2014 tarihli 6545 sayılı Kanunun 74. maddesi ile yapılan değişiklikle asliye ceza mahkemelerinin itirazın inceleme yetkisi kaldırılmıştır.

hâkimliği bulunuyorsa, son kararı veren sulh ceza hakimliğinin yargı çevresinde görev yaptığı ağır ceza mahkemesinin olduğu yerdeki sulh ceza hâkimliği yapılan itirazı inceleyecektir. Ağır ceza mahkemesinin olduğu yerlerde tek sulh ceza hâkimliğinin bulunması halinde ise itirazı en yakın ağır ceza mahkemesinin olduğu yerdeki sulh ceza hâkimliği inceler.

Kabahatler Kanunu'nda mahkemelerin idari para cezası kararı verebileceği hüküm altına alındığından kovuşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğunun tespiti halinde mahkeme tarafından idari para cezası kararı verilebilir. İdari para cezası kararının asliye ceza mahkemesince verilmiş olması halinde CMK m. 268 gereği söz konusu karara karşı itiraz mercii yargı çevresinde bulunduğu ağır ceza mahkemesidir. İdari para cezası kararının ağır ceza mahkemesi tarafından verilmesi halinde bu karara karşı itiraz mercii de CMK m. 268 hükümlerine göre belirlenir. Buna göre ağır ceza mahkemesi ile başkanı tarafından verilen kararlar hakkındaki itirazların incelenmesi, o yerde ağır ceza mahkemesinin birden çok dairesi varsa, numara olarak bir sonraki daireye aittir. Kararı veren daire son numaralı daire ise itiraz mercii birinci daire olur. O yerde ağır ceza mahkemesinin tek dairesinin bulunması halinde, itiraz mercii en yakın ağır ceza mahkemesi olacaktır⁵³⁷.

3. 2. 2. 2. İtiraz İstemi, Süresi ve Şekli

İtiraz isteminin usul ve esasları ile hangi sürelerde yapılacağı KK ile düzenlenmiştir. KK'nin itiraz yolu başlıklı 29. maddesine göre sulh ceza hâkimliğinin verdiği son karara karşı, son kararın tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde itiraz edilebilir. KK'de itiraz yoluna başvuru süresinin tebliğ ile başlayacağı öngörülmüştür. KK'deki bu düzenlemenin özel hüküm olması sebebiyle CMK m. 268'de öngörülen sürenin ilgililerin kararı öğrenmesinden itibaren başlayacağı hükmü uygulanmaz, yedi günlük sürenin başlaması için tebliğ aranır⁵³⁸. Bu nedenle sulh ceza hakimliği son kararı tarafların huzurunda açıklamış olsa bile süre tefhim ile başlamaz, sürenin başlaması için tebliğ gerekir⁵³⁹.

Sulh ceza hâkimliğince veya mahkemece verilen karara karşı itiraz, kararı veren mercie verilecek bir dilekçe ile yapılabilir. Ayrıca tutanağa geçirilmek suretiyle zabıt kâtibine beyanda bulunarak da itiraz yoluna gidilebilmesi mümkündür. İtiraz yoluna, hakkında idari para cezası yaptırım uygulanan kişi başvurabileceği gibi bu kişinin kanuni temsilcisinin ya da avukatının da başvurması mümkündür. İdari para cezasının kaldırılmasına ilişkin sulh ceza hakimliğine yapılan başvurunun kabul edilerek verilen idari para cezası kararının kaldırılması halinde ise artık menfaat

⁵³⁷ Kabahatlerin yargısal denetiminde ağır ceza mahkemelerinin dahi görevli kılınması, KK'nin temel amacına aykırılık teşkil ettiği gerekçesiyle eleştirilmektedir. Bu görüşe göre idari para cezalarının yargısal denetiminin yapılması gereklidir. Ancak yargısal denetimin sulh ceza hakimliğince yapılması yeterli olup, sulh ceza hakimliğinin verdiği kararlar kesin olmalıdır. Yurtcan, **Kabahatler Kanunu**, s. 215.

⁵³⁸ Güçlü, **İdari Para Cezaları**, s. 298.

⁵³⁹ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 492.

ihlali söz konusu olmadığından itiraz yoluna başvurulamaz. İdari para cezası yaptırımını uygulayan kamu kurum ve kuruluşunun da temsilcisi veya avukatı aracılığıyla itiraz yoluna başvurması mümkündür. Bu kişiler başvurunun reddi kararına karşı itiraz yoluna gidemez ancak idari para cezası kararının kaldırılması veya miktarın azaltılması kararlarına karşı itiraz yoluna gidebilir. Mahkemenin kovuşturma sırasında fiilin suç değil de kabahat teşkil etmesi sebebiyle beraat ve idari para cezası kararı vermesi halinde ise katılan ve Cumhuriyet savcısının idari para cezasına karşı itiraz yoluna gitmeleri mümkün değildir. Ancak beraat kararına karşı istinaf yoluna başvurabilirler. Bu durumda hakkında idari para cezası uygulanan kişinin idari para cezasının hukuka aykırı olduğu iddiası da bölge adliye mahkemesince incelenir⁵⁴⁰.

3. 2. 2. 3. İtiraz Edilebilecek Kararlar

İdari para cezalarına karşı “başvuru yolu” ve “itiraz yolu” olmak üzere iki farklı yargısal denetim mekanizması öngörülmüştür. Başvuru yolu, idarenin kararına karşı sulh ceza hakimliğine yapılmakta ve idari para cezasının miktarı açısından herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır. İtiraz yolu ise doğrudan başvurulabilen bir yol olarak öngörülmemiştir. Buna göre başvuru yolu üzerine sulh ceza hakimliği tarafından verilen kararlara karşı ve mahkemece verilen idari para cezası kararlarına karşı itiraz yoluna gidilebilir⁵⁴¹. Ancak sulh ceza hakimliğince verilen kararların hepsi aleyhine itiraz yoluna gitmek mümkün olmayıp, miktarı 3000 TL⁵⁴² ve daha az olan idari para cezalarına ilişkin kararlar kesindir.

Başlangıçta verilen idari para cezası miktarı 3000 TL’nin üstünde olmakla birlikte başvuru yolunda sulh ceza hâkimince bu miktar 3000 TL veya daha az bir miktara indirilmişse bu kararlara karşı da itiraz yoluna gidilemeyecektir. Aynı kabahatle ilgili olarak idari para cezası yaptırımının yanında adli yargının görev alanına giren bir idari tedbire de karar verilmesi halinde idari para cezası, 3000 TL altında olsa bile idari tedbirle birlikte itiraz yolunda incelenebilir⁵⁴³.

Mahkeme tarafından verilen kararlara karşı ise doğrudan itiraz yoluna gidileceği düzenlenmiştir. Bu nedenle mahkeme tarafından verilen idari para cezalarının miktarı dikkate alınmaz, miktar 3000 TL ve altında olsa bile doğrudan itiraz yoluna gidilebilir⁵⁴⁴. Mahkeme “kovuşturma konusu fiilin suç değil de kabahat oluşturduğu gerekçesiyle” kişinin beraatine hükmedip bu kararla birlikte idari para cezasına karar verebilir. Beraat kararı nedeniyle kanun yoluna gidilmesi halinde idari para cezası kararı da kanun yolunda inceleneceğinden, itiraz yoluna

⁵⁴⁰ Zafer vd., s. 29.

⁵⁴¹ Özen, **İdari Ceza Hukuku**, s. 173-174.

⁵⁴² 31.03.2011 tarih ve 6217 sayılı Kanunun 27. maddesinde idari para cezası bakımından 2000 TL olan parasal sınır 3000 TL olarak değiştirilmiştir.

⁵⁴³ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 488.

⁵⁴⁴ Otacı ve Keskin, s. 113.

gidilemez. Beraat kararı nedeniyle kanun yoluna başvurulmaması halinde ise idari para cezasına karşı itiraz yoluna başvurmak mümkündür.

3. 2. 2. 4. İtirazın İncelenmesi ve İtiraz Üzerine Verilebilecek Kararlar

Kabahatler Kanunu m. 29'a göre itirazla ilgili kararlar dosya üzerinden yapılacak inceleme sonucunda verilir. İtiraz mercii, itirazın kabulüne veya itirazın reddine karar verebilir. İtiraz mercii, yaptığı inceleme neticesinde idari yaptırım kararının hukuka uygun olduğu kanaatine varırsa, başvuran kişiye göre kabul veya ret kararı verir. Buna göre itiraz yoluna hakkında idari para cezası uygulanan kişi başvurmuşsa başvurunun reddine, idari para cezası yaptırımını uygulayan kamu kurum ve kuruluşu başvurmuşsa itirazın kabulüne karar verilir. İtiraz mercii; idari para cezası yaptırımını hukuka aykırı bulması halinde ise başvuran kişi idari para cezası yaptırımını uygulanan kişi ise itirazın kabulüne, yaptırıma karar veren kamu kurum ve kuruluşu ise itirazın reddine karar verilir⁵⁴⁵.

Bu konuda önem arz eden diğer bir husus ise alt ve üst sınırları kanunda gösterilen idari para cezaları bakımından itiraz mercii'nin cezanın miktarında değişiklik yapıp yapamayacağıdır. KK m. 29/3 hükmünde itiraz mercii'nin yalnızca başvurunun reddine ya da başvurunun kabulüne karar verebileceği düzenlendiğinden, itirazı inceleyen mercii'nin idari para cezası miktarında değişiklik yapamayacağı kabul edilmelidir⁵⁴⁶.

3. 2. 2. 5. Vazgeçme ve Kabul

Kabahatler Kanunu m. 30'da "vazgeçme ve kabul" başlığı altında, hakkında idari para cezası kararı verilen kişinin kanun yoluna başvurduğu takdirde, karar verilmeye dek başvurusundan vazgeçebileceği hüküm altına alınmıştır. Karar verilmesinin ardından ise vazgeçme mümkün değildir. Başvurudan vazgeçme, hakkında idari para cezası uygulanan kişi tarafından yapılabileceği gibi kişinin kanuni temsilcisi veya avukatı tarafından da yapılabilir. İdari para cezasını uygulayan kamu kurum veya kuruluşuna verilecek bir dilekçe ile kanun yolu başvurusundan vazgeçme geçerli değildir. Vazgeçme beyanının kabul edilebilmesi için söz konusu talebin yargı mercii'ne yapılması gerekir⁵⁴⁷. Ancak vazgeçme halinde aynı konuda bir kez daha başvuru yoluna gitme imkânı yoktur.

Kabahatler Kanunu'nda vazgeçme ve kabule ilişkin düzenleme olmakla birlikte vazgeçme veya kabul halinde nasıl bir karar verileceğine ilişkin bir düzenleme mevcut değildir. Bu durumda hakkında idari para cezası uygulanan kişinin vazgeçmesi halinde ret kararı, idari para cezası kararı veren makamın kararını geri alması halinde ise kabul kararı verilebilir⁵⁴⁸.

⁵⁴⁵ Özen, **İdari Ceza Hukuku**, s. 173-174.

⁵⁴⁶ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 493.

⁵⁴⁷ Güçlü, **İdari Para Cezaları**, s. 300.

⁵⁴⁸ Yalçın, s. 155.

3. 2. 3. Kanun Yararına Bozma

Olağanüstü bir kanun yolu olan kanun yararına bozma; CMK'nin 309 ile 310. maddelerinde düzenlenen ve kesinleşmiş hüküm ve kararlara karşı başvurulabilen bir kanun yoludur. Daha önce “yazılı emir” ya da “olağanüstü temyiz” olarak ifade edilen bu yol CMK’ de “kanun yararına bozma” olarak düzenlenmiş ve üst mahkeme denetiminden geçmeden kesinleşen kararlar için kabul edilmiştir. Kanun gerekçesinde kanun yararına bozma yoluna, olağan kanun yolları olan istinaf veya temyiz kanun yoluna gitmeden kesinleşen kararlardaki maddi hukuka ve usul hukukuna yönelik aykırılıkların giderilmesi için başvurulabileceği belirtilmiştir. Kanun yararına bozma yolunun düzenlenme amacı ise “kanunun eşit uygulanması ve sanığın aleyhine olmamak koşuluyla, hukuka aykırılıkların, toplum ve birey açısından hukuk yararına giderilmesi” şeklinde ifade edilmiştir. Böylece hukuk; ülkedeki tüm insanlara eşit uygulanarak hukuk birliği sağlanacak, ayrıca üst mahkeme denetiminden geçmeden kesinleşen kararlarda ortaya çıkan hukuka aykırılıklar denetlenebilecektir⁵⁴⁹. Kanun yararına bozma yoluyla, aynı olaylara aynı yasanın uygulanması sağlanırken bozma kararlarının sanık aleyhine sonuç doğurmaması ilkesi kabul edilerek kesin hükmün etkisinin ortadan kaldırılması da engellenecektir⁵⁵⁰.

Ceza Muhakemesi Kanunu’nda kanun yararına bozma, “olağanüstü kanun yolları” başlığı altında düzenlenmiş ve “hâkim veya mahkeme tarafından verilen ve istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeksizin kesinleşen karar veya hükümde hukuka aykırılık” bulunması halinde bu yola başvurulabileceği belirtilmiştir. Olağanüstü bir kanun yolu olduğundan başvuru usulü ve başvurabilecek kişiler de olağan kanun yollarından farklı bir şekilde düzenlenmiş ve bu yola Adalet Bakanlığı’nın ve bazı hallerde Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı’nın talebi üzerine başvurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Kanun yararına bozmada, hükümdeki aykırılık hali kural olarak Yargıtay tarafından herhangi bir yargılama yapılmaksızın, istisnai olarak ise yerel mahkemece yargılama yapılarak giderilebilecek ve kanunun farklı uygulanması nedeniyle oluşan hak kayıplarının önüne geçilebilecektir⁵⁵¹.

3. 2. 3. 1. Kanun Yararına Bozma Yoluna Başvurabilmenin Koşulları

Kanun yararına bozma yolu, daha önce de ifade edildiği gibi olağanüstü bir kanun yoludur ve diğer olağanüstü kanun yollarında olduğu gibi bu yola başvurabilmek için kesinleşmiş bir kararın olması şartı aranmıştır. Kanunda; kanun yararına bozma düzenlenirken açıkça “kesinleşen

⁵⁴⁹ Feridun Yenisey ve Ayşe Nuhoglu, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, 8. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020, s. 974; Ezgi Aygün Eşitli, “Ceza Muhakemesi Kanunu’nda Kanun Yararına Bozma”, **TBB**, (122), 2016, s. 196.

⁵⁵⁰ Erdener Yurtcan, **Ceza Muhakemesi Kanunu Şerhi (CMK)**, 9. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019, (CMK Şerhi), s. 1190.

⁵⁵¹ Yener Ünver ve Hakan Hakeri, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, Cilt 1, 15. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019, s. 2006.

karar veya hüküm” ifadesi kullanılarak yalnızca kesinleşmiş kararlar bakımından bu yola başvurulabileceği vurgulanmıştır. Ancak burada diğer olağanüstü kanun yollarından farklı olarak söz konusu karar; herhangi bir üst mahkemede denetlenmeden kesinleşmiş olmalıdır. Bu nedenle istinaf veya temyiz incelemesinden geçerek kesinleşen kararlar kanun yararına bozmaya konu olamaz. Kanun yararına bozma yoluna başvurulacak kararların mutlaka nihai karar olması aranmamıştır. Bu yola nihai kararlara karşı başvurulabileceği gibi ara kararlara karşı da başvurulabilir⁵⁵². Ancak nihai kararla birlikte temyiz edilecek bir ara kararın varlığı halinde kanun yararına bozma yoluna gidilebilmesi için nihai karar için öngörülen istinaf ile temyiz süresinin geçmiş olması ve bu süre içerisinde üst mahkemeye başvurulmadan kararın kesinleşmiş olması gerekmektedir.

Kanun yararına bozma yoluna başvurulabilmek için aranan bir diğer şart ise “karar veya hükümde hukuka aykırılık” bulunmasıdır. Maddi hukuka veya usul hukukuna ilişkin bu aykırılıkların karar veya hükmün verildiği anda bulunması gerekmektedir. Hükümden sonra ortaya çıkan ya da yargılama aşamasında bilinmekle birlikte ileri sürülmeyip hükümden sonra ileri sürülen nedenlere dayanılarak kanun yararına bozma yoluna başvurulması mümkün değildir. Bu gibi hallerde yargılamanın yenilenmesi yoluna başvurulmalıdır⁵⁵³.

Kanun yararına bozma kanun yoluna başvuruda karar veya hükümde hukuka aykırılık arandığından delillerin takdiri, suçun hukuki nitelendirmesi gibi hâkimin vicdani kanaatine ilişkin durumlarda kanun yararına bozma yoluna başvurulamaz. Yargıtay’ın yerel mahkemenin maddi olaya ilişkin tespitlerini değerlendirme yetkisi yoktur. Yargıtay Ceza Genel Kurulu [YCGK] da süreklilik arz eden kararlarında “kabul edip etmemenin hâkim veya mahkemenin takdirine bağlı olduğu istekler hakkında verilen kararlar ile kanıtların değerlendirilmesine ve şahsi hakka ilişkin kararlar” hakkında kanun yararına bozma yoluna başvurulamayacağını ifade etmiştir⁵⁵⁴.

Ceza Muhakemesi Kanunu’nda, Ceza Muhakemeleri Usul Kanunu’ndan [CMUK] farklı olarak “kanuna muhalefet” değil “hukuka aykırılık” ifadesi kullanılmış böylece bu yola başvurulabilecek durumların kapsamı da genişlemiştir. Yargıtay da önceleri KK’ye göre uygulanan yaptırımların ve hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararlarının kanun yararına bozma

⁵⁵² Ünver ve Hakeri, s. 2016; Mustafa Ruhan Erdem ve Candide Şentürk, **Ceza Muhakemesinde Kanun Yolları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018, s. 255.

⁵⁵³ Cumhur Şahin ve Neslihan Göktürk, **Ceza Muhakemesi Hukuku II**, 10. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019, s. 299.

⁵⁵⁴ İşçilerin fazla çalışma ücretlerinin eksik ödenmesi sebebiyle hakkında idari para cezası yaptırımı uygulanan işveren başvuru yoluna gitmiş, sulh ceza hâkimliği ise yaptırdığı bilirkişi incelemesi sonucunda başvurunun reddine karar vermiştir. Aynı şekilde işverenin itirazı da reddedilmiştir. Bunun üzerine bilirkişi raporunun açıklama kısmı ile sonuç kısmı arasında çelişkiler bulunduğu, çelişkili rapora dayanılarak karar verilemeyeceği, dosyanın yeniden bilirkişiye gönderilerek çelişkinin giderilmesi gerektiği ileri sürülerek kanun yararına bozma yoluna başvurulmuştur. Yargıtay 19. CD ise hâkim veya mahkemenin takdirinde olan kararların ve delillerin değerlendirilmesinin kanun yararına bozma konusu olamayacağını, hâkimlikçe dosya kapsamında bulunan tüm delillerin tartışılıp değerlendirildiği ve buna göre karar verildiğini ifade etmiş ve kanun yararına bozma talebini reddetmiştir. Yargıtay 19. CD, E: 2019/31523, K: 2019/11711, T:25.09.2019.

kapsamına girmeyeceğini ifade etse de sonraki kararlarında görüş değiştirmiş ve idari yaptırımların ve hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararlarının da kanun yararına bozmaya konu olabileceğine karar vermiştir⁵⁵⁵.

Kanun yararına bozma kanun yolu; bu yola başvurabilecek kişiler ve başvuru usulü bakımından da özellik göstermektedir. Kanun'a göre kanun yararına bozma yoluna, kural olarak Adalet Bakanlığı'nın talebi üzerine Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı başvurabilir. Bu yetki CMK m. 309/4-d'deki durumlarla sınırlı olmak koşuluyla "kanun yararına olarak resen Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından" da kullanılabilir. Ancak Adalet Bakanlığı tarafından başvuru yapılmışsa artık Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nın bu yetkiyi kullanması ve başvuruda bulunması mümkün değildir. Bu durumda Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nın, Adalet Bakanlığı'nın bozmaya gerekçe gösterdiği nedenleri aynen yazarak Yargıtay'ın ilgili dairesine vermesi gerekmektedir. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı, Adalet Bakanlığı'nın sunduğu gerekçeleri değiştiremeyeceği gibi kendi görüş ve düşüncelerini de ekleyemez. Kanun "aynen yazarak" ifadesini kullanarak bu durumu vurgulamış, yalnızca Adalet Bakanlığı'nın başvurusunu özetleyeceğini, kendi kanaatini ileri süremeyeceğini ifade etmiştir⁵⁵⁶. Kanun yararına bozma yoluna başvurabilmek için herhangi bir süre şartı ise öngörülmemiştir.

3. 2. 3. 2. Kabahatler Bakımından Kanun Yararına Bozma Yolu

Kabahatler Kanunu'nda bazı konularla ilgili CMK hükümlerine atıf yapılmış olmakla birlikte KK ile CMK arasında özel kanun genel kanun ilişkisi bulunmamaktadır. Bu nedenle CMK'nin atıf yapılan hükümleri dışındaki usul hükümlerinin KK bakımından uygulanıp uygulanmayacağı tartışmalı bir konudur. Bu konudaki en tartışmalı durumlardan biri ise CMK'nin kanun yararına bozma yolunu düzenleyen 309 ve 310. madde hükümlerinin kabahatler bakımından uygulanıp uygulanmayacağı sorunudur. KK ile CMK arasında özel kanun-genel kanun ilişkisi bulunmadığını CMK'nin, KK'nin usul hükümlerini tamamlayıcı bir rol üstlenemeyeceğini ileri süren görüşe göre KK, idari yaptırımlara karşı başvurulabilecek kanun yollarını düzenlemiş ve başvuru ile itiraz yoluna yer vermiştir. KK'de olağanüstü kanun yollarına ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmadığı gibi CMK'nin kanun yararına bozma hükümlerine de atıfta bulunulmadığından, idari yaptırımlar bakımından kanun yararına bozma yoluna gidilmemelidir⁵⁵⁷. Bir başka görüşe göre kanun yararına bozma olağanüstü bir kanun yoludur ve kesin hükmün otoritesinin korunması gerektiği de düşünüldüğünde bu denetim yolunun sınırlı şekilde kullanılması gerektiği, dar kapsamlı olduğu unutulmamalıdır. Bu nedenle her türlü hukuka aykırılık bu yol ile denetlenemez. Karar veya hükmün konusu olan fiilin suç veya kabahat olduğu

⁵⁵⁵ Veli Özer Özbek vd. **Ceza Muhakemesi Hukuku**, 12. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019, s. 792.

⁵⁵⁶ Yurtcan, **CMK Şerhi**, s. 1191.

⁵⁵⁷ Kangal, **Kabahatler Hukuku**, s. 495-496.

konusundaki tartışmanın kanun yararına bozma yoluyla giderilmesi mümkündür. Ancak fiilin suç mu kabahat mi olduğuna ilişkin herhangi bir tartışma bulunmuyorsa, fiilin kabahat olduğu açıksa ve karşılığında idari para cezası uygulanmışsa, sırf idari para cezasına itiraz üzerine karar veren merciinin adli merciler olması sebebiyle kanun yararına bozma yoluna gidilmemelidir⁵⁵⁸.

Kanun yararına bozmanın kabahatler bakımından uygulanmayacağıın ileri sürülmesinin bir diğer sebebi ise yalnızca CMK usullerine göre verilen kararların kanun yararına bozmaya konu olabileceği düşüncesidir. Buna göre kanun yararına bozmaya konu olabilecek kararlar hâkim veya mahkeme tarafından verilmiş olmalı ve istinaf ya da temyiz denetiminden geçmeden kesinleşmiş olmalıdır. Ancak bir kararın kanun yararına bozmaya konu olabilmesi için mahkeme ya da hâkim tarafından verilmiş olması tek başına yeterli değildir. Söz konusu kararın aynı zamanda CMK’de belirtilen yöntem ve usullerce verilmiş olması gerekir. Bu nedenle KK’de belirlenmiş yöntem ve usullere göre verilen kararlar kanun yararına bozma kapsamında değildir⁵⁵⁹. Ancak eylemin suç değil kabahat oluşturması sebebiyle verilen kovuşturmayaya yer olmadığına ilişkin karara itiraz üzerine verilen karar, aynı zamanda suç soruşturmasına yönelik işlemleri de kapsadığından kanun yararına bozma konusu olabilir. Aynı şekilde beraat kararının yanında fiilin suç oluşturmaması nedeniyle verilen idari para cezasına karşı da kanun yararına bozma yoluna başvurulması mümkündür.

Özetle; kanun yararına bozmayı kabahatler bakımından kabul etmeyen görüşe göre idari para cezalarına itirazları karara bağlayan mercilerin adli merci olması ve bu kararlardaki hukuka aykırılıkları gidermenin tek yolunun kanun yararına bozma olması kabahatler bakımından kanun yararına bozma yoluna başvurulabilmesi için yeterli değildir. KK’de kanun yararına bozma ile ilgili bir düzenleme veya CMK’ye atıf bulunmadığından bu yola başvurulamaz.

Kabahatler bakımından kanun yararına bozma yoluna başvurulabileceğini savunan görüşe göre ise başvuru yolu neticesinde sulh ceza hâkimliğinin verdiği kararlar ile itiraz yolu sonucunda verilen kararlar bakımından da kanun yararına bozma yoluna başvurulabilir. Çünkü istinaf ve temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşen bu kararlardaki hukuka aykırılıkları gidermenin tek yolu kanun yararına bozmadır⁵⁶⁰. Aksi halde idari yaptırımlar bakımından içtihat birliğinin sağlanması mümkün değildir.

Yargıtay; KK’de genel hükümlerin belirlenmesinde TCK’nin genel hükümleriyle bağlantı kurulduğunu ama CMK ile KK arasında usul hukukuna ilişkin bağlantı bulunduğuna dair genel bir hükme yer verilmediğini bu nedenle CMK’nin, KK’nin usul hükümlerini tamamlayan bir kanun olarak düşünülmemesi gerektiğini ifade ederek kanun yararına bozma yoluna başvurulamayacağına

⁵⁵⁸ Şahin ve Göktürk, s. 302.

⁵⁵⁹ Erdem ve Şentürk, s. 258.

⁵⁶⁰ Ünver ve Hakeri, s. 2012; Yenisey ve Nuhoglu, s. 974.

karar vermişti⁵⁶¹. Ancak Yargıtay daha sonra görüş değiştirmiş ve idari yaptırımlar bakımından kanun yararına bozma yoluna başvurulabileceğine hükmetmiştir.

Yargıtay Ceza Genel Kurulu kararlarında; kanun yararına bozma yolunun CMK’de düzenlenmesi nedeniyle yalnızca ceza hâkimleri ve ceza mahkemeleri tarafından verilen karar ve hükümler için başvurulabilecek bir yol olduğunu ifade etmiştir. Ancak CMK’nin kanun yararına bozmayı düzenleyen 309 ve 310. maddelerinde ceza mahkemelerinin hangi tür ve nitelikteki kararlarına karşı bu yola başvurulabileceğine ilişkin bir sınırlama yoktur. Ayrıca bazı kararlara karşı bu yola başvurmayı yasaklayan hükümlere de yer verilmemiştir. YCGK’ye göre kanun yararına bozma yolu ile cezaya ilişkin karar veya hükümdeki hukuka aykırılıklar toplum ve bireyin yararına giderilecektir. Ancak YCGK “ceza ile ilişkin karar veya hükümler” ifadesinin dar kapsamlı yorumlanmaması gerektiğini, cezanın yalnızca suç karşılığı öngörülen yaptırımlardan ibaret olmadığını, idari para cezalarının ve diğer idari yaptırımların da ceza olarak değerlendirmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bu nedenle YCGK’ye göre yapılan kovuşturma neticesinde fiilin suç değil kabahat oluşturduğu gerekçesiyle mahkemece verilen idari yaptırım kararları ile idari makamlarca uygulanan idari yaptırımlara karşı gidilen başvuru ve itiraz yolu neticesinde verilen kararlara karşı kanun yararına bozma yoluna gidilebilir⁵⁶².

Kabahatler nedeniyle verilen kararların kesinleşmesi halinde olağanüstü kanun yolu olan kanun yararına bozma yoluna gidilip gidilemeyeceği doktrinde tartışılmış, YCGK’nin kararları ile kabahatler bakımından kanun yararına bozma yoluna gidilebileceği istikrar kazanmıştır. Buna göre kabahatler sebebiyle idari makamlarca verilen idari yaptırım kararlarına karşı yapılan başvuru ve itiraz sonucunda mahkemelerce verilen kararlar aleyhine kanun yararına bozma yoluna başvurulması mümkündür. Kanun yararına bozma yolunun düzenlenme amacının hukuka aykırılıkları gidermek ve tüm ülkede hukukun eşit bir şekilde uygulanmasını sağlamak olduğu düşünüldüğünde bu durumun oldukça yerinde olduğu söylenebilir. Çünkü idari yaptırımlar için başvuru yolu ve itiraz yolu şeklinde bir denetim mekanizması öngörülmüş, kararların üst mahkemeler olan bölge adliye mahkemeleri ve Yargıtay’a taşınmasına izin verilmemiştir. Bu nedenle günümüzde sıklıkla karşılaşılan idari para cezası gibi idari yaptırımların denetiminde bölgeden bölgeye hatta mahkemeden mahkemeye farklı uygulamaların ortaya çıkması söz konusu olmaktadır. İdari yaptırımlarda bu durumun engellenmesi ve hukukun ülkenin tamamına eşit bir şekilde uygulanabilmesi için tek çare kanun yararına bozma yoludur.

Kabahatler bakımından kanun yararına bozma yoluna gidilmesi ile ilgili üzerinde durulması gereken hususlardan biri de KK’de olağanüstü bir kanun yolu olan kanun yararına bozmaya ilişkin hiçbir düzenlemenin bulunmamasıdır. Kanun yararına bozma kanun yolu, CMK’de öngörülen karar

⁵⁶¹ YCGK, E: 2010/33, K: 2010/58, T:23.03.2010.

⁵⁶² YCGK, E: 2010/166, K:2010/197, T: 19.10.2010; Yargıtay 19. CD, E: 2015/57, K: 2015/3255, T: 25.06.2015; YCGK, E: 2016/1035 K: 2019/364, T: 30.04.2019.

ve hükümlere uygun olarak düzenlenmiştir. KK ise kendine özgü bir sisteme sahiptir. Bu nedenle KK uyarınca verilen kararlar açısından kanun yararına bozma yolunun ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir. Aksi halde KK'ye göre verilen kararların, CMK'de yer alan düzenlemeye göre değerlendirilmesi, hakkaniyete aykırı sonuçların doğmasına yol açabilir⁵⁶³. Bu husus YCGK'de de tartışılmış, CMK'nin karar ve hüküm ayrımı ile mahkûmiyet kararları ile davanın esasını çözen/çözmeyen karar ayrımının nasıl yapılması gerektiği değerlendirilmiş ve KK'nin kendine özgü yapısının dikkate alınarak hakkaniyete uygun karar verilmesi gerektiği ifade edilmiştir⁵⁶⁴.

⁵⁶³ “Uyuşmazlık konusunun, mülga 4077 sayılı Kanun gereğince verilen idari para cezasının iptali talebiyle 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesi uyarınca yapılan başvuru üzerine verilen iptal kararına karşı itiraz edilmesi üzerine itiraz mercisi tarafından aynı Kanun'un 29. maddesi uyarınca verilen kararın CMK'nın 309. maddesi uyarınca kanun yararına bozulmasına ilişkin olması nedeniyle 5326 sayılı Kanun ile 5271 sayılı Kanun arasında bağlantı bulunup bulunmadığı, başka bir anlatımla 5326 sayılı Kanun'da hüküm bulunmaması hâlinde CMK hükümlerinin uygulanıp uygulanmayacağının değerlendirilmesi gerekmektedir. 5326 sayılı Kanun'da kabahatler yönünden hem maddi ceza hukuku, hem de usul hukuku konularına yer verilmiş, bazı konularda ise 5237 sayılı TCK ve 5271 sayılı CMK hükümlerine atıf yapılmıştır. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ile getirilen sistem Ceza Muhakemesi Kanunu hükümlerinden farklı ve kendine özgü olup, bu kanunda CMK'ya atıf yapılması da kendisine özgü sistem öngörülmesi gerçeğini değiştirmeyecektir.

Kabahatler Kanunu'nun getirdiği kendine özgü sistem nedeniyle idari para cezasına ilişkin idari yaptırım kararına başvuru ya da itiraz üzerine adli mercilerce verilen kararlara karşı kanun yararına bozma isteminde bulunulup bulunulamayacağı tartışmalara ve yargısal kararlara konu olmuş, Ceza Genel Kurulunun 07.12.2010 tarihli ve 235–247 sayılı, 19.10.2010 tarihli ve 166–197 sayılı, yine 19.10.2010 tarihli ve 167–195 sayılı kararlarıyla, bu kararlara karşı da kanun yararına bozma yoluna gidilebileceği kabul edilmiştir. Ancak CMK'da öngörülen karar ve hükümlere uygun olarak düzenlenmiş olan aynı Kanun'un 309. maddesinin, Kabahatler Kanunu uyarınca verilen kararlar açısından ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir. Zira tamamen kendine özgü bir sistem getiren Kabahatler Kanunu'na göre verilen kararların, Ceza Muhakemesi Kanunu'nda yer alan düzenlemelere göre değerlendirilerek 309. madde açısından sonuçlar çıkarılması, hakkaniyete aykırı sonuçların doğmasına yol açabilecektir.” YCGK, E: 2016/1035, K:2019/364.T:30.04.2019.

⁵⁶⁴ “5326 sayılı Kabahatler Kanunu ile getirilen sistem Ceza Muhakemesi Kanunu hükümlerinden farklı ve kendine özgü olup, bu kanunda CMK'ya atıf yapılması da kendisine özgü sistem öngörülmesi gerçeğini değiştirmemektedir. Kabahatler Kanunu'nun getirdiği kendine özgü sistem nedeniyle idari para cezasına ilişkin idari yaptırım kararına başvuru ya da itiraz üzerine adli mercilerce verilen kararlara karşı kanun yararına bozma isteminde bulunulup bulunulamayacağı tartışmalara ve yargısal kararlara konu olmuş, Ceza Genel Kurulunun 07.12.2010 tarihli ve 235–247 sayılı, 19.10.2010 tarihli ve 166–197 sayılı, yine 19.10.2010 tarihli ve 167–195 sayılı kararlarıyla, bu kararlara karşı da kanun yararına bozma yoluna gidilebileceği kabul edilmiştir. Ancak CMK'da öngörülen karar ve hükümlere uygun olarak düzenlenmiş olan aynı Kanun'un 309. maddesinin, Kabahatler Kanunu uyarınca verilen kararlar açısından ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir. Zira tamamen kendine özgü bir sistem getiren Kabahatler Kanunu'na göre verilen kararların, Ceza Muhakemesi Kanunu'nda yer alan düzenlemelere göre değerlendirilerek 309. madde açısından sonuçlar çıkarılması, hakkaniyete aykırı sonuçların doğmasına yol açabilecektir. Bu açıklamalar ışığında uyuşmazlık konusu değerlendirildiğinde; Sulh ceza mahkemesince verilen trafik idari para cezası karar tutanağının iptali ile idari para cezasının kaldırılmasına dair kararın uyuşmazlığa konu kabahate uygulanan idari para cezasını ortadan kaldırması sebebiyle görünürde davanın esasını çözen nitelikte kararlardan olsa da Büyükçekmece 4. Sulh Ceza Mahkemesinin 06.06.2014 tarihli ve 148 d. iş sayılı kararıyla kabahatlinin başvurusunda iptali talep edilen tutanak yerine Silivri Bölge Trafik İstasyon Amirliği tarafından bildirilen 09.02.2013 tarihli ve ... seri-sıra numaralı başka bir araç hakkında düzenlendiği iddia edilen tutanağın iptal edilmesi sebebiyle gerçekte somut olaydaki davanın esasının çözülmeyeceği, kabahatli şirketin iptalini talep ettiği tutanağın seri-sıra numarasının kararda farklı gösterilmesi sebebiyle de idari para cezası uygulayan kurum tarafından Yerel Mahkemece verilen idari para cezasının kaldırılmasına dair kararın infaz edilemediği belirlenmiştir. Öte yandan, Kabahatler Kanunu uyarınca yapılan başvuru üzerine sulh ceza mahkemesince verilen trafik ceza tutanağının iptaline ve idari para cezasının kaldırılmasına ilişkin kararın CMK'nın 223. maddesinde hüküm olarak kabul

Ancak YCGK'nin bu kararına rağmen KK ile CMK arasında özel kanun-genel kanun ilişkisi olmaması, KK'de kanun yararına bozmaya ilişkin herhangi bir düzenlemenin yer almaması ve CMK'ye de bu konuda atıf yapılmamış olması gibi sorunlar geçerliliğini koruyacak ve doktrindeki tartışmaların sürmesine neden olacaktır. Bu sorunun ise KK'de olağanüstü kanun yolları düzenlenerek ya da bu konuya ilişkin CMK'ye atıf yapılarak çözülmesi mümkündür.

3. 2. 4. Masraf ve Vekâlet Ücreti

Masraflar ve vekâlet ücretinin ödenmesi, KK m. 31'de düzenlenmiştir. Buna göre idari para cezalarına karşı başvuru yolu harca tabi değildir. Böylece idari para cezası kararına karşı ilgililerin başvuru yoluna gitmek konusundaki tereddütlerinin önüne geçilmek istenmiştir⁵⁶⁵. Kanun yoluna başvuruda masraf ve vekâlet ücretinin ise başvurusu veya savunması reddedilen tarafça ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun yoluna başvuru halinde masraf ve vekâlet ücretinin başvurusu reddedilen tarafça ödeneceği hüküm altına alınsa da başvuru yoluna başvurusunun reddi halinde, sulh ceza hâkimliklerince kamu kurumu yararına vekâlet ücretine hükmedilmediği görülebilmektedir. Sulh ceza hâkimliği engelli işçi çalıştırma yükümlülüğüne aykırılık nedeniyle verilen idari para cezasının kaldırılması için yapılan başvuruda, idari para cezasının usul ve yasaya uygun olduğuna karar verip başvuruyu reddetmesine rağmen ilgili kamu kurumu yararına vekâlet ücretine hükmetmemiştir. Buna gerekçe olarak ise AİHS m. 13 ile AY m. 40'ta düzenlenen etkili başvuru hakkını ve AİHM ile AYM'nin bu konuda verdiği kararları göstermiş; dava ile orantılı olmayan yargılama giderleri ile başvuru veya davanın reddi sonucunda hükmedilen vekâlet ücretinin etkili başvuru hakkına ve mahkemeye erişim hakkına aykırılık teşkil ettiğini ifade etmiştir. Sulh ceza hâkimliği vekâlet ücretini “etkili başvuru hakkı” ve “mahkemeye erişim hakkı” çerçevesinde değerlendirmiş, idari para cezasına yönelik başvurunun reddedilmesine rağmen vekil ile temsil edilen kamu kurumu yararına vekâlet ücretine karar vermemiştir⁵⁶⁶. Konuya ilişkin başka bir

edilen ceza verilmesine yer olmadığı kararına benzer bir karar olduğu, Ceza Muhakemesinde kıyasın da mümkün olduğu gözetildiğinde uyumsuzlığa konu kararın aynı Kanun'un 223. maddesinde tanımlanan hüküm niteliğindeki kararlardan olduğu kabul edilmelidir. Uyuşmazlığa konu trafik ceza tutanağının iptaline ve idari para cezasının kaldırılmasına ilişkin karar görünüşte esaslı çözen bir karar olsa da verilen kararın yalnızca adına bakarak davanın esasını çözüp çözmediği hususunda kanaate varılamayacak olması, talepte bulunan tarafından başvuru yolu ile mahkeme önüne getirilen uyuşmazlığa konu trafik ceza tutanağının değil de başka bir trafik ceza tutanağının mahkemece iptal edilmesi, kabahatli tarafından başvuru yoluna konu edilen idari para cezası hakkındaki kararın gerçekte uyuşmazlığın esasını çözen bir karar niteliğinde olmaması, trafik idari para cezası karar tutanakları arasındaki çelişkinin giderilmesi için mahallince yeniden inceleme ve araştırma yapılmasının gerekmesi ve söz konusu kararın CMK'nın 223. maddesinde tanımlanan hüküm niteliğinde olması hususları birlikte dikkate alındığında, idari para cezasının iptaline ilişkin sulh ceza mahkemesi kararındaki hukuka aykırılığın CMK'nın 309. maddesinin dördüncü fıkrasının (a) bendi kapsamında kaldırılmasının kabul edilmesi hakkaniyete uygun olacaktır.” YCGK, E: 2016/965, K: 2019/349 T: 18.04.2019.

⁵⁶⁵ Çağlayan, **İdari Yaptırımlar**, s. 201.

⁵⁶⁶ Denizli 1. Sulh Ceza Hâkimliği, K.T. 05.04.2018.

kararda ise sulh ceza hakimliği; işverenin başvuru yoluna müracaat etmesi ve talebinin reddedilmesi halinde idare lehine vekâlet ücretine hükmedilemeyeceği, aksi halde hem yasal düzenlemelere aykırılık oluşturacağını ifade etmiş; hem de idare lehine vekalet ücretine hükmedilmesinin vatandaşların idare aleyhine başvuru yoluna gitmesini engelleyeceğini belirterek idare lehine vekalet ücreti takdir edilmeyeceğine karar vermiştir⁵⁶⁷.

İşveren tarafından yapılan başvurunun kabulü halinde ise 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu m. 1/3 gereği “özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz, idari ve mali bakımdan özerk bir kamu kuruluşu” olması sebebiyle genel idare içinde yer almayan Kurumun yargılama giderlerinden sorumlu tutulması gerektiğine karar verilmektedir⁵⁶⁸. AYM de konuya ilişkin vermiş olduğu bir kararda bu hususu vurgulamış, sulh ceza hâkimliğince idari yaptırım kararının kaldırılmasına karar verilmesine rağmen vekâlet ücretinin idari yaptırım kararı veren idareye yükletilmemesinin adil yargılanma hakkını ihlal ettiği sonucuna varmıştır⁵⁶⁹.

⁵⁶⁷ “Dosya incelendiğinde, 5326 Sayılı yasanın 27. Maddesinde ‘Başvuru yolu’nun düzenlendiği, aynı yasanın 29. maddesinde ise itiraz yolu (Kanun yolu) düzenlendiği, aynı yasanın 31/2 maddesinde ise Kanun yolu bakımından vekâlet ücretinin özel olarak düzenlendiği ve vekâlet ücretinin başvuru veya savunması reddedilen tarafça ödeneceğinin hüküm altına alındığı ... somut olayda ilgilinin 5326 sayılı yasanın 27. maddesi çerçevesinde başvuru yoluna müracaat ettiği ve talebin ret edildiği, mevcut yasal düzenlemeler ışığında idare lehine vekâlet ücretine hükmedilmeyeceği, aksine davranışın yasal düzenlemeye aykırı olacağı gibi vatandaşların tek taraflı bir beyanla idari yaptırım uygulayan idare aleyhine başvuru yoluna gitmesine engel olacağı düşünüldüğünden (...) ” Karşıyaka 2. Sulh Ceza Hâkimliği, K.T. 09.01.2018.

⁵⁶⁸ Denizli 1. Sulh Ceza Hâkimliği, K.T. 30.10.2017.

⁵⁶⁹ Burak Günay Başvurusu, AYM, Başvuru No: 2013/6217, K.T. 26.02.2015, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2013/6217?BasvuruNoYil=2013&BasvuruNoSayi=6217>, 15 Eylül 2020.

SONUÇLAR

Çalışma hakkının gerektiği gibi sağlanması ve çalışanların menfaatlerinin korunması için AY'deki temel ilke ve hükümlere uygun olarak İşK.'de işçi-işveren ilişkisini düzenleyen hükümlere yer verilmiş ayrıca söz konusu hükümlerin uygulanması amacıyla çeşitli yaptırımlar öngörülmüştür. Bu kapsamda İşK.'de çalışma yaşamına ilişkin kurallara aykırılık halinde ihlalde bulunan kişilere idari para cezası uygulanacağı hükme bağlanmıştır. İdari para cezalarının uygulanması, çalışma barışının ve kamu düzeninin korunması için oldukça önemli bir rol üstlenmektedir.

İş Kanunu'ndaki hükümlerin ihlali halinde uygulanacak idari para cezaları, İşK.'nin "idari ceza hükümleri" başlıklı 8. bölümünde yer almaktadır. İşK.'de 1475 sayılı İş Kanunu'ndan farklı olarak hapis cezasına yer verilmemiş ayrıca İSGK'nin kabulünden sonra işin durdurulması, işyerinin kapatılması, işçilerin çalışmaktan alıkonulması gibi diğer idari yaptırımlar da İşK.'den çıkarılmıştır. Mevcut durumda İşK.'ye aykırılık halinde idari yaptırım olarak yalnızca idari para cezaları uygulanabilecektir. Bu kapsamda işyerini bildirme yükümlülüğüne aykırılık, eşit davranma ilkesine aykırılık, ücret ile ilgili hükümlere aykırılık, iş hayatının denetim ve teftişi ile ilgili hükümlere aykırılık gibi farklı konularda idari para cezası yaptırımı gündeme gelecektir. İdari para cezaları; çalışanlar için uygun çalışma ortamını sağlamakta bunun yanı sıra işverenleri de kurallara uymaya zorlamaktadır.

İş Kanunu'nda düzenlenen idari para cezalarını uygulamaya yetkili makam İşK. m. 108/1'e göre Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürüdür. Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürü gerekçesini belirterek idari para cezasını uygulama yetkisine sahiptir. İdari para cezalarının uygulanması konusunda ise bazı tereddütler yaşanmaktadır. Çünkü idari para cezalarının hukuka uygun uygulanması için öncelikle para cezasının türünün tespiti gereklidir.

Kabahatler Kanunu'nda idari para cezaları maktu, nispi ve kanunda alt ve üst sınırı gösterilmiş idari para cezası olarak düzenlenmiştir. İşK.'de alt ve üst sınırı belirlenmiş idari para cezası bulunmamaktadır. Bununla birlikte mevcut idari para cezalarının maktu nitelikte mi yoksa nispi nitelikte mi olduğunun tespiti oldukça önemlidir. Çünkü para cezasının miktarının hesaplanması, para cezasına uygulanacak zamanaşımı süresi gibi konularda idari para cezasının türünün tespiti gerekmektedir. Maktu idari para cezalarının hesaplanmasında yeniden değerlendirme oranına göre artış yapılacağı, nispi idari para cezalarının hesaplanmasında ise yeniden değerlendirme oranının dikkate alınmayacağı KK'de ifade edilmiştir. Yine cezaların maktu kabul edilmesi halinde idari para cezasının miktarına göre KK gereği üç, dört ve beş yıllık zamanaşımı süresi geçerli olacakken nispi kabul edilmesi halinde miktar gözetilmeksizin sekiz yıllık zamanaşımı süresi esas alınacaktır.

İş Kanunu'nda kullanılan “her ay”, “her işçi”, “her engelli” gibi ifadeler nedeniyle İş Kanunu'ndaki idari para cezalarının nispi olduğuna ilişkin görüşler ortaya çıkmıştır. Uygulamada da bu ifadeler mahkemeler tarafından farklı yorumlanmış, söz konusu cezaların maktu mu nispi mi olduğuna ilişkin bir fikir birliğine varılamamıştır.

Maktu idari para cezaları, kanunda miktarı belirlenen ve failin ekonomik ve kişisel durumu, fiilin ağırlığı gibi etkenler dikkate alınmadan uygulanan idari para cezalarıdır. Nispi idari para cezaları ise somut olayın özelliklerine ve fiilin işleniş şekline göre belirlenen para cezasıdır. İdari para cezasının nispi olarak kabulünün mümkün olması için kanunda bir miktarın belirlenmiş olmaması gerekir. Oysa İşK'de aykırılıklar halinde uygulanacak tüm idari para cezalarının miktarı belirlenmiştir. Kanunda kullanılan “her ay”, “her işçi”, “her engelli” gibi ifadeler haksızlık oluşturan eylem sayısını ifade etmekte, failin kaç fiil sebebiyle cezalandırılacağını göstermektedir.

İdari para cezalarının nispi olarak kabul edilebilmesi için aynı zamanda söz konusu cezaların enflasyondan etkilenmemesi gerekmektedir. Ancak İşK'deki para cezalarının nispi olarak kabul edilmesi halinde yeniden değerlendirme oranı uygulanmayacak ve fail aynı fiili farklı yıllarda işlese dahi aynı miktarda yaptırımla karşılaşacaktır. Bu durum ise gerek İşK.'nin gerek idari yaptırımların amacına uygun değildir. Çünkü idari para cezalarının etkili olabilmesi için söz konusu cezaların kural ihlali neticesinde elde edilen yarardan fazla olması ya da en azından bu menfaate eşit olması gerekmektedir. Aksi halde işverenler, kurallara uymak yerine aykırılığı oluşturan fiilleri işleyerek daha ekonomik olan idari para cezalarını ödeme yolunu tercih edeceklerdir. Bu nedenle İşK.'deki idari para cezalarının maktu nitelikte olduğu kabul edilmeli ve enflasyon karşısında caydırıcılığını yitirmemesi için söz konusu cezalar her yıl yeniden değerlendirme oranında arttırılarak uygulanmalıdır.

İdari para cezalarının miktarının belirlenmesinde önemli bir eksiklik cezalar belirlenirken işletme büyüklüklerinin dikkate alınmamasıdır. Bu durum büyük işletmeler için cezaların caydırıcı etkisini ortadan kaldırırken küçük işletmelerin ise çok ağır bir şekilde etkilenmesine neden olmaktadır. İdari para cezalarının amacına ulaşabilmesi için İşK.'de düzenleme yapılarak işletme büyüklüğü ile orantılı yaptırımlar uygulanmalıdır. Böylece cezaların caydırıcılığı ile işletmenin devamlılığı arasında da bir denge kurulmuş olacaktır.

İşverenler İşK.'deki hükümlere aykırılıklar nedeniyle uygulanan idari para cezalarının haksız veya hukuka aykırı olduğunu düşünebilir. Bu durumda işverene kanunun tanıdığı sınırlar içerisinde söz konusu idari para cezasına karşı savunma ve dava hakkı tanınmıştır. Geçmişte İşK.'deki idari para cezalarına ilişkin yargısal denetim bazı dönemlerde idare mahkemeleri tarafından yerine getirilmiş olsa da mevcut durumda KK gereği sulh ceza hakimliklerince yapılmaktadır. İşveren; uygulanan idari para cezasının hukuka aykırı olduğunu düşünüyorsa yaptırım kararının kendisine tebliği veya tefhiminden itibaren on beş gün içinde yetkili sulh ceza hâkimliğine başvurabilir. Sulh ceza hâkimliğinin kararına karşı ise işverenin yedi gün içinde CMK m. 268/3 hükümlerine göre belirlenen yetkili sulh ceza hâkimliğine itirazda bulunması mümkündür.

İdarenin birey karşısında güçlü hak ve yetkilere sahip olması nedeniyle bireyin idare karşısında korunması gerekmektedir. Bireyin idare karşısında korunması ise idarenin işlem ve eylemlerinin yargısal denetimiyle sağlanmaktadır. Yargısal denetim kadar yargısal denetimin hangi mahkeme tarafından yapılacağı da önem taşımaktadır. Çünkü idari para cezası yaptırımını gerektiren durumlar, idari para cezasının şartları, kim tarafından uygulanacağı gibi hususlar düzenlendikleri kanunla yakından ilgilidir.

İş Kanunu'ndaki idari para cezaları Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürü tarafından uygulanan ve İşK.'deki yükümlülüklerin yerine getirilmesini amaçlayan yaptırımlardır. Bu nedenle uygulanan idari para cezaları da doğrudan İşK. ile ilişkilidir ve İşK.'nin temel ilkelerinden bağımsız düşünülemez. Her ne kadar İşK'de özel bir düzenleme bulunmaması nedeniyle İşK'deki idari para cezalarının yargısal denetimi KK hükümlerine göre sulh ceza hâkimliğince yapılıyor olsa da bu durum hem KK amacına hem de çalışma hayatının düzenlenmesine ilişkin ilkelere uygun düşmemektedir. İşK.'deki idari para cezalarının gerekçesini oluşturan kavram ve yükümlülükler hakkında yeterince bilgi sahibi olmayan sulh ceza hâkimleri tarafından yargısal denetim yapılmasının idari işlemlere karşı yargı yolunun açık olması ilkesiyle örtüştüğü de söylenemez. Çünkü sulh ceza hâkimleri yeterince bilgi sahibi olmadıkları bir alanda genellikle bilirkişi raporlarına dayanarak karar vermekte, bu durum sakıncalı sonuçlar doğurabilmektedir. Üstelik söz konusu para cezalarına karşı yalnızca sulh ceza hâkimliklerine başvuru ve itiraz yolu tanındığından istinaf ve temyiz olanağı da bulunmayan bu kararlar genellikle ilk verildiği haliyle kesinleşmektedir. Bu nedenle yargısal denetimden ziyade bilirkişi raporuna dayanarak hesaplanan cezalar hak kayıplarına sebep olmaktadır.

5521 Sayılı Kanun ile kurulan iş mahkemeleri, çalışma hayatından kaynaklanan ve işçi ile işveren arasındaki uyuşmazlıkların çözümü için kurulan özel mahkemelerdir. Bu mahkemeler alanında uzmanlaşmış hâkimlerden oluşur ve işçinin haklarını mümkün olan en masrafsız ve hızlı şekilde elde etmesini amaçlar. Bu nedenle çalışma yaşamına ilişkin konularda uzmanlaşmış olan iş mahkemelerinin İşK.'deki idari para cezalarının yargısal denetiminde görevlendirilmesi hem hızlı ve etkili bir çözüm sağlanması hem de gerçek bir yargısal denetim mekanizması oluşturması bakımından daha isabetli olacaktır.

İş Kanunu'ndaki idari para cezalarının uygulanmasına ilişkin sorunlardan biri de çalışma hayatının denetiminin etkili bir şekilde yapılamamasıdır. Sosyal devletin bir gereği olarak çalışma barışının sağlanması için devletler önemli roller üstlenmekte ve çalışma hayatına ilişkin düzenleme, denetleme ve aykırılık halinde cezalandırma faaliyetinde bulunmaktadır. Çalışma hayatını düzenleyen kuralların neredeyse tamamında ceza hükümleri içeren bir bölüm bulunmaktadır. Çünkü söz konusu kurallar işçi ve işveren ilişkileri arasında denge kurmak, zayıf olan işçiyi ve işçinin emeğini korumak, sosyal adaleti ve çalışma barışını sağlamak için getirilmiştir. Bu amaca ulaşabilmek için de emredici nitelikteki kanun hükümlerine uyulmasını sağlamak gerekmektedir.

Ancak İşK.'deki yükümlülüklerin yerine getirilmesi yalnızca tarafların iyi niyetine ve sorumluluk iradelerine bırakılamaz. İşçi ve işveren arasındaki bağımlılık unsuru, işçinin tek geçim kaynağının işverenden aldığı ücret olması ve işverenin maliyet azaltma çabası düşünüldüğünde baskın konumda olan işverenin kural ihlali yapmaya eğilimli olduğunu, işçinin de işini kaybetme korkusuyla bu ihlalleri kabullenme mecburiyetinde olduğunu söylemek mümkündür.

İş hukukunun doğuş nedeni olan işçiyi koruma ve işçi-işveren arasında denge sağlama amacına ulaşılabilmesi için ihlaller halinde yaptırım öngörülmesi tek başına yeterli değildir. Aynı zamanda etkili bir iş denetimi bulunmalı, kurallara ne derece uyulduğu denetlenmelidir. İşçilerin hak ve sorumlulukları konusunda yeterince bilinçli olmadığı da dikkate alındığında eğitim, denetim ve yaptırımın bir bütün olarak değerlendirilmesi ve uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir. Aksi halde çalışma hayatını düzenlemeye yönelik kurallar ne kadar iyi düzeyde olsa da yalnızca kâğıt üzerinde kalacak, uygulamaya geçirilemeyecektir. Çünkü etkin bir denetim mekanizması bulunmadıkça kural ihlalleri yaptırımsız kalacak ve bu da yeni ihlallerin önünü açacaktır.

İş Kanunu'nun düzenleniş amacına uygun bir şekilde uygulanması için düzenli ve sürekli bir denetim mekanizması getirilmeli, ihlaller karşılığında yaptırım uygulanması, işçinin şikâyetine bırakılmamalıdır. Aksi halde işçi, işini kaybetme korkusuyla hakkının gasp edilmesine göz yumacak; kötü çalışma şartlarını, uzun çalışma saatlerini, eksik ödenen ücretleri kabul etmek zorunda kalacaktır. Kanunda düzenlenen idari para cezalarının caydırıcılığı bile tartışma konusu iken etkili bir denetimin olmadığı ve denetim sonucunda yaptırım uygulanmadığı düşünüldüğünde kanunda düzenlenen idari para cezalarına ilişkin hükümlerin amacına ne kadar ulaşabildiği şüphe uyandırmaktadır.

KAYNAKLAR

- Akbulut, Ali Şahin. **İş Hukukunda İdari Para Cezaları**. Ankara: Turhan Kitabevi, 2007.
- Akbulut, Berrin. **Türk Ceza Kanunu ile Kabahatler Kanunu Genel Hükümlerinin Yaptırım Hükümleri Dışında Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi**. 2. Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi, 2014.
- Akbulut, Berrin. **Ceza Hukuku Genel Hükümler**. 5. Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi, 2018.
- Akınbingöl, Kemal. “506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile 4857 sayılı İş Kanunu’nda İşyerini Bildirme Yükümlülüğü”. **TBBD**, 18(58), (2005), 264-272.
- Akıllıoğlu, Tekin. “Yönetmelik İşlemlerde Gerekçe İlkesi”. **Amme İdaresi Dergisi**, 15(2), (1982), 7-19.
- Akpınar, Teoman. **İş Sağlığı ve Güvenliği Hukuku**. Ankara: Ekin Yayınları, 2018.
- Akpulat, Ayşe Köme. “İşverenin Engelli İşçi Çalıştırma Yükümlülüğü”. **İÜHFM**, 77(2), 2019, 523-553.
- Akyılmaz, Bahtiyar vd. **Türk İdare Hukuku**. 7. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2016.
- Akyiğit, Ercan. **İş Hukuku**. 12. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018.
- Akyiğit, Ercan. **İçtihatlı ve Açıklamalı 4857 Sayılı İş Kanunu Şerhi**. Cilt 2. 3. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2008.
- Akyiğit, Ercan. “4857 sayılı İş Kanunu’nda İdari Para Cezaları”. **Çimento İşveren Dergisi, Özel Ek**, 2005, 1-46.
- Akyiğit, Ercan. “İş Kanunu’nda İşverenin Çalışma Belgesi Verme Yükümü”. **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, 22-23(6-1), 2010, 1-23.
- Akyiğit, Ercan. “İş Yasasındaki İdari Para Cezalarında Görevli Yargı Yeriyle İlgili Yargıtay Kararı Üzerine”. **Çimento İşveren Dergisi**, 25(1), 2011, 38-52.
- Akyiğit, Ercan. “İş Yasasındaki İdari Para Cezalarında Görevli Yargı Yeri Ne Zaman Değişti”. **Terazi Hukuk Dergisi**, 6(55), 2011, 37-46. <https://www.jurix.com.tr/article/940> 5 Şubat 2020.
- Akyiğit, Ercan. “Alt İşverenlik İlişkisinde İdari Para Cezasından Sorumluluk”. **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, 2010-2011(2-3), Ankara, 2010, 2011, 17-69.
- Alp, Mustafa. “Tele Çalışma (Uzaktan Çalışma)”. Süleyman Başterzi (Ed.), **Prof. Dr. Sarper Süzek’e Armağan I**. İstanbul: Beta Yayıncılık, 2011, 795-854.
- Alper, Yusuf ve Kılıkış, İlknur. **İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku**. 4. Baskı. Bursa: Dora Yayınevi, 2018.
- Artuk, M. Emin vd. **Ceza Hukuku Genel Hükümler**. 13. Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi, 2019.

- Aslan, M.Yasin. “İdari Yaptırımlar”. **TBBĐ**, (85), 2009, 173-188.
- Atay, Ender Ethem. **İdari Yargılama Hukuku**. 2. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020.
- Ateş, Sevgi Dursun. **İşverenin Yönetim Hakkı**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.
- Aydemir, Murtaza. **İş ve Sosyal Sigorta Hukukunda İdari Para Cezaları**. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2002.
- Aydemir, Murtaza. **İşverenin İş ve Sosyal Güvenlik Hukukundan Kaynaklanan Cezai Sorumluluğu**. Ankara: Adalet Yayınevi, 2016.
- Aydınlı, İbrahim. **İş Sağlığı ve Güvenliğinden Doğan Hukuki ve Cezai Sorumluluk**. Ankara: Seçkin Yayınları, 2015.
- Aydınlı, İbrahim. **Türk İş Hukukunda Alt İşveren (Taşeron) İlişkisi ve Muvazaa Sorunu**. 4. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2015.
- Bandır, Oğuz. “Kabahatler Hukukunda Yorum ve Kıyas”. Zeynel Kangal (Ed.), **Kabahatler Hukuku Yazıları II**. İstanbul: Oniki Levha Yayınları, 2018, 1-48.
- Bardakçı, Mehmet Akif. **Kabahatler Kanununa Göre İdari Para Cezaları ve İdari Para Cezalarının Yargısal Denetimi** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2006.
- Baskan, Esra Ş. “4857 Sayılı İş Kanunu Kapsamında Analık İzni, Doğum Sonrası Ücretsiz İzinler ile Doğum ve Evlat Edinme Nedeniyle Kısmi Süreli Çalışma Hakkı”. **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 15(2), 2016, 89-131.
- Başbuğ, Aydın ve Bodur, Mehtap Yücel. **İş Hukuku**. 5. Baskı. İstanbul: Beta Yayınları, 2018.
- Baysal Ulaş. “İşverenin Eşit Davranma Borcu ve İş Sözleşmesinin Feshinde Uygulanması”. **LEGAL İHSGHD**, (25), 2010, 60-99.
- Bozkurt, Tamer. “Anayasa Mahkemesi’nin 4857 Sayılı İş Kanunu’ndaki Engelli ve Eski Hükümlü Çalıştırma Zorunluluğunun Anayasa’ya Uygun Olduğuna Dair Verdiği Karar Üzerine Düşünceler”. **Ankara Barosu Dergisi**, 67(2), 2009, 98-105.
- Can, Sibel. “İdari Para Cezası”. **TAAD**, 7(29), 2017, 407-429.
- Canbolat, Talat. **Türk İş Hukukunda Asıl İşveren- Alt İşveren İlişkileri**. İstanbul: Kazancı Yayınları, 1992.
- Caniklioğlu, Nurşen. “İşçinin Yıllık Ücretli İzin Talep Hakkı ve İznin Kullandırılmamasının Sonuçları”. H. Fehim Üçışık (Ed.), **Prof. Dr. Nuri Çelik’e Armağan**. Cilt 2. İstanbul: Beta Yayınları, 2001, 1144-1174.
- Caniklioğlu, Nurşen ve Canbolat, Talat. “4857 sayılı İş Kanunu’nda Para Cezasına Bağlanan Yükümlülükler ve Bu Para Cezalarının Özellikleri”. **Kamu-İş Dergisi**, 7(3), 2004, 221-277.
- Centel, Tankut. **İş Hukuku: Bireysel İş Hukuku**. 2. Baskı. İstanbul: Beta Yayınevi, 1994.
- Centel, Tankut. “6663 Sayılı Yasa’yla İş Kanunu’na Getirilen Değişiklikler, Analık Halinin Yeniden Düzenlenmesi”. **Sicil İş Hukuku Dergisi**, (35), 2016, 9-16.

- Centel, Tankut. **İş Hukukunda Ücret**. İstanbul: Yalçın Ofset, 1998.
- Çağlayan, Ramazan. **İdari Yaptırımlar Hukuku (Kabahatler Kanunu Yorumu)**. Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2006.
- Çağlayan, Ramazan. **İdari Yargılama Hukuku**. 9. Baskı. Ankara: Seçkin, 2017.
- Çelik, Nuri vd. **İş Hukuku Dersleri**. 29. Baskı. İstanbul: Beta Yayınları, 2016.
- Çetin, Hatice Karacan. **4857 Sayılı İş Kanunu'na Göre Fazla Çalışma**. 6. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.
- Çolak, Haluk ve Altun, Uğurtan. "Bir Yaptırım Türü Olarak Para Cezalarının Teori ve Uygulamadaki Analizi". **TBBD**, (69), 2007, 241-337.
- Çubukçu, Erdoğan. "Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisi, Tanım ve Kavramlar". **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, 21(2-3), 2007-2008, 1-7.
- Darendeli, A. Vahap. **İdari Ceza Hukuku Açısından Görsel İşitsel Medya Alanındaki İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi**. Ankara: Yetkin Yayınları, 2013.
- Demir, Fevzi. **İş Hukuku ve Uygulaması**. 9. Baskı. İzmir: Albi Yayınları, 2016.
- Demirbaş, Timur. **Ceza Hukuku Genel Hükümler**. 10. Baskı. Ankara: Seçkin, 2014.
- Demircioğlu, A. Murat vd., **İş Hukuku**. 20. Baskı. İstanbul: Beta Yayınları, 2019.
- Doğan Koray. "Tüzel Kişilerin İdari Para Cezası Sorumluluğunda İsnadiyet Sorunu". **DEÜHFD**, 17(1), 2015, 1-77.
- Doğan, Sevil. "Türk İş Hukukunda Eşitlik İlkesinin Anlamı". **TAAD**, (9), 2012, 177-207.
- Donay, Süheyl. **Para Cezaları**. İstanbul: Kervan Yayınları, 1972.
- Donay, Süheyl. "Para Cezalarını Artıran Yasanın Uygulama Alanı Hakkında Düşünceler". **Ceza Hukuku ve Kriminoloji Dergisi**, 1(2), 1979, 23-28.
- Dönmezer, Sulhi ve Erman, Sahir. **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku Genel Kısım**. Cilt 2. 12. Baskı. İstanbul: Beta Basım, 1999.
- Dursun, Hasan. **İdari Suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesi**. Ankara: Adalet Yayınevi, 2015.
- Ekici, Mustafa. **Anlatımlı-Gerekçeli Kabahatler Kanunu ile İdari Suç ve Cezalar**. Ankara: Adalet Yayınevi, 2005.
- Ekin, Ali. "İş Hukuku Uygulamasında Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışmanın Hukuki Sonuçları". **İÜHFM**, 74, 2016, 337-370.
- Ekin, Ali. "İş İlişkisi Devam Ederken Dava Konusu Edilen Yıllık İzin Talebi Sonrası İş İlişkisinin Feshi Halinde Diğer İşçilik Alacaklarına Yönelik Açılan Dava ile Birleşen İlk Dava Sonucunda Yıllık İzin Talebinin Reddinin Anayasa ve Usul Ekonomisi Açısından Değerlendirilmesi". **LEGAL İHSGHD**, 12(48), 2015, 117-133.

- Ekin, Ali. "Uluslararası Belgelerde ve Türk Hukukunda İşçi Ücretinin Korunması". **Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 6(11), 2015, 109-142.
- Ekin, Ayşegül. **İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda Mesleki Anlamda Geçici İş İlişkisi**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020.
- Ekinci, Murat. "Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar". **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, (1), 2017, 19-54.
- Ekmekçi, Ömer. "4857 Sayılı İş Kanunu'nda Telafi Çalışması Kavramı, Koşulları ve Hükümleri". **Çimento İşveren Dergisi**, 19(6), 2005, 28-39.
- Ekmekçi, Ömer. "4857 Sayılı İş Kanunu'nda Postalar Halinde Çalışma ve Gece Çalışmasına İlişkin Usul ve Esaslar". **Çimento İşveren Dergisi**, 20(1), 2006, 48-55.
- Ekmekçi, Ömer ve Yiğit, Esra. **Bireysel İş Hukuku Dersleri**. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2020.
- Ekonomi Münir. "Telafi Çalışması". **Legal- İHSGHD**, 1(4), 2004, 1247-1260.
- Ekonomi Münir. **Türk İş Hukukunda Esnekleşme Gereği, Çalışma Hayatında Esneklik**. İzmir: Yaşar Eğitim Kültür Vakfı Yayını, 1993.
- Erdem, Mustafa Ruhan ve Şentürk Candide. **Ceza Muhakemesinde Kanun Yolları**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018.
- Erdinç, Burcu. "İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması". **Ankara Barosu Dergisi**, (2), 2012, 239-276.
- Erdoğan, Yüksel. **Kabahatler Kanunu**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005.
- Ertürk, Şükran ve Gürsel İlke. "İş Hukukunda Eşit Davranma İlkesi". Süleyman Başterzi (Ed.), **Prof. Dr. Sarper Süzek'e Armağan I**. İstanbul: Beta Yayıncılık, 2011, 425-458.
- Esener Turhan. **İş Hukuku**. 2. Baskı. Ankara: Sevinç Matbaası, 1978.
- Eşitli, Ezgi Aygün. "Ceza Muhakemesi Kanunu'nda Kanun Yararına Bozma". **TBB**, (122), 2016, 193-234.
- Evren, Çınar Can. "Kabahatlerde Kanunilik İlkesi". **İÜHF**, 69(1-2), 2011, 967-1002.
- Evren, Öcal Kemal. "Ücretten Doğan Sorumluluk". **Terazi Hukuk Dergisi**, 1(4), 2006, 65-75.
- Eyrenci vd. **Bireysel İş Hukuku**. 8. Baskı. İstanbul: Beta Basım Yayın, 2017.
- Eyrenci Öner. "4857 Sayılı İş Kanunu'nda Telafi Çalışmaları". **DEÜHFD**, 9(Özel Sayı), 2007, 31-42.
- Gölcüklü, Feyyaz. "İdari Ceza Müeyyideleri ve Bunlara Karşı Kanun Yolları". **AÜSBFD**, 18(3-4), 1963, 189-215.
- Gölcüklü, Feyyaz. "İdari Ceza Hukuku ve Anlamı: İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki". **AÜSBFD**, 18(2), 1963, 115-182.

- Gözübüyük, A. Şeref, ve Turgut, Tan. **İdare Hukuku Genel Esaslar**. 7. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi, 2010.
- Güçlü, Yaşar. **İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar**. 3. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2016.
- Güçlü, Yaşar. "İdari Para Cezası Türleri ve İş Kanunu'nda Yer Alan İdari Para Cezalarının Nitelendirilmesi". **Terazi Hukuk Dergisi**, 9(100), 2014, 578-591. <https://www.jurix.com.tr/article/273406> Ekim 2019.
- Gülan, Aydın. "Kabahatler Kanunu'ndan Sonra İdari Para Cezalarına Karşı Yargısal Denetim". **Sicil**, (1), 2006, 159-170.
- Günday, Metin. **İdare Hukuku**. 10. Baskı. Ankara: İmaj Yayınevi, 2013.
- Gümrükçüoğlu, Yeliz Bozkurt. "Mevzuatımızda Çocuk ve Genç İşçilerin Çalışma Yaşamında Korunmasına İlişkin Düzenlemelere Genel Bir Bakış". **DEÜHFD**, 15 (Özel Sayı), 2013, 481-545.
- Günay, Cevdet İlhan. **İş Kanunu Şerhi**. Cilt 1. 4. Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2015.
- Günay, Cevdet İlhan. **İş Kanunu Şerhi**. Cilt 2. 4. Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2015.
- Gündüz Fatma Ebru. "İdari Yaptırımların Zaman Bakımından Uygulanması". **TAAD**, 8(32), 2017, 33-59.
- Güner, Recep. "6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Yasası'nda Öngörülen İdari Para Cezalarına Yönelik Tespit ve Öneriler". **İSMMMO, Mali Çözüm Dergisi**, (2), 2015, 245-254.
- Güven, Ercan ve Aydın, Ufuk. **Bireysel İş Hukuku**. 4. Baskı. Eskişehir: Nisan Kitabevi, 2013.
- Hakeri, Hakan. **Ceza Hukuku Genel Hükümler**. 22. Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi, 2019.
- İçel, Kayıhan. "İdari Ceza Hukuku ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi". **İÜHFM**, 50(1-4), 1984, 117-131.
- İnci, Fatma Elif. **İş Hukukunda Çalışma Süreleri** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Yeditepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2019.
- İncirlioğlu, Lütfi. "Özel İstihdam Büroları Aracılığı ile Geçici İş İlişkisi". **Terazi Hukuk Dergisi**, 12(135), 2017, 29-44.
- İşoğlu, T. Polat. **Mukayeseli Hukukta ve Türk Hukukunda Adli Para Cezası**. Ankara: Turhan Kitabevi, 2008.
- Kalabalık, Halil. **İdare Hukuku Dersleri**. Cilt I, 5. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.
- Kalabalık, Halil. **İdare Hukuku Dersleri**. Cilt II. 4. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.
- Kandemir, Murat. **İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Açısından Tele Çalışma**. İstanbul: Legal Yayıncılık, 2011.
- Kangal, Zeynel. "Anayasal Güvence Olarak Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesi". **CHD**, 6(17), 2011, 61-106.

- Kangal, Zeynel. **Kabahatler Hukuku**. 2. Baskı. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2019.
- Karabulut, Mustafa. **İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi**. Ankara: Turhan Kitabevi, 2008.
- Kaya, Cemil. **İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi**. 2. Baskı. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2014.
- Kızılyar, Sema Ayatar. “Ceza Yaptırımı ile İdari Yaptırım Ayrımı”. **Yaşar Üniversitesi Dergisi**, (8), 2013, 1637-1667.
- Koca, Mahmut ve Üzülmüş, İlhan. **Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler**. 6. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013.
- Koç, Muzaffer. **İş Hukukunda İdari Para Cezaları**. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, 2018.
- Korkmaz, Fahrettin ve Alp, Nihat Seyhun. **Bireysel İş Hukuku**. 4. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınları, 2019.
- Köseoğlu, Ali Cengiz. “Türk İş Hukukunda Analık”. **İş ve Hayat Dergisi**, 2(4), 2016, 97-124.
- Köseoğlu, Ali Cengiz ve Kabul, Sibel. “Türk İş Hukuku’nda Çalışma Süreleri”. Süleyman Başterzi (Ed.), **Prof. Dr. Sarper Süzek’e Armağan I**. İstanbul: Beta Yayıncılık, 2011, 969-1025.
- Kunter, Nurullah. **Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku**. 8. Baskı. İstanbul: Kazancı Yayınları, 1986.
- Kurt, Hayrettin. “İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler”. **GÜHFD**, 18(1), 2014, 131-178.
- Kurtoğlu, Yasemin Toros. “Kabahatler Hukukunun Tarihçesi”. Zeynel Kangal (Ed.), **Kabahatler Hukuku Yazıları 1**. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2017, 1-26.
- Mahmutoğlu, Fatih Selami. “İdari Para Yaptırımını Gerektiren Eylemler Yönünden Yargılama Rejimi”, **İÜHFM**, 5(1-2), 1996, 151-171.
- Mahmutoğlu, Fatih Selami. “Suç-Kabahat Ayrımı- İdari Ceza Hukukunun Temelleri”. İlhan Uluhan (Ed.) ve Funda Başaran Yavaşlar (Ed.), **İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdari Ceza Hukuku Sempozyumu**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009, 27-42.
- Mollamahmutoğlu, Hamdi vd. **İş Hukuku Ders Kitabı Bireysel İş Hukuku**. 3. Baskı. Ankara: Lykeion Yayınları, 2019.
- Narmanlıoğlu, Ünal. **İş Hukuku Ferdi İş İlişkileri I**. 5. Baskı. İstanbul: Beta Yayıncılık, 2014.
- Narter, Sami. **İş Sağlığı Güvenliği Hukukunda İdari, Cezai ve Hukuki Sorumluluk**. 3. Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi, 2018.
- Nazaroğlu, Yavuz. “Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Nitelikleri”. **Danıştay Dergisi**, (14-15), 1974, 96-108.
- Nazlı, Seçkin. **Anayasanın Çalışma Hak ve Özgürlüğüne İlişkin Düzenlemelerinin İş Hukukuna Etkileri**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2015.

- Nuhoğlu, Ayşe. **Para Cezaları** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1988.
- Odaman, Serkan. **Türk ve Fransız İş Hukukunda Ödünç İş İlişkisi**. İstanbul: Legal, 2007.
- Oğurlu, Yücel. **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2000.
- Oğurlu, Yücel. **Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2002.
- Oğurlu, Yücel. “AİHM Kararları ve Türk İdare Hukuku’nda Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Bir Yargısal Denetim Ölçütü Olarak Ölçülülük İlkesi”. **Prof. Dr. Turhan Tufan Yüce’ye Armağan**. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, 2001, 485-522.
- Onar, Sıddık Sami. **İdare Hukukunun Umumi Esasları**. İstanbul: Marifet Basımevi, 1952.
- Onar, Sıddık Sami. **İdare Hukukunun Umumi Esasları**. Cilt 2. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1960.
- Otaç, Cengiz ve Keskin, İbrahim. **Türk Kabahatler Hukuku**. 2. Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi, 2010.
- Özay, İl Han. **İdari Yaptırımlar**. İstanbul: İÜ Yayını No: 3326, Hukuk Fakültesi Yayın No: 691, 1985.
- Özbek, Veli Özer vd. **Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler**. 8. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınları, 2017.
- Özbek, Veli Özer vd. **Ceza Muhakemesi Hukuku**. 12. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.
- Özen, Mustafa. “Non Bis İn İdem (Aynı Fiilden Dolayı İki Kez Yargılama Olmaz) İlkesi”. **GÜHFD**, 14(1), 2010, 389-417.
- Özen, Mustafa. **İdari Ceza Hukuku**. Ankara: Adalet Yayınevi, 2013.
- Özgenç, İzzet. **Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler**. 14. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018.
- Öztürk, Bahri. “Kabahatler Kanunun Genel Esasları”. İlhan Ulusan, (Ed.) ve Funda Başaran Yavaşlar (Ed.), **İdari Ceza Hukuku Sempozyumu**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009, 123-139.
- Sancakdar, Oğuz. “İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri”. İlhan Ulusan (Ed.) ve Funda Başaran Yavaşlar (Ed.), **İdari Ceza Hukuku Sempozyumu**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009, 59-109.
- Saygın, Engin. “Ölçülülük İlkesine Yönelik Türk ve İngiliz İdare Hukuku Yaklaşımı Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”. **Ankara Barosu Dergisi**, (2), 2017, 57-88.
- Senyen Kaplan, E. Tuncay. **Bireysel İş Hukuku**. 10. Baskı. Ankara: Gazi Kitabevi, 2019.
- Senyen Kaplan, E. Tuncay. “İş Hukukunda Eşitlik İlkesi ve Cinsiyet Ayrımcılığı”. **TBBD**, (özel sayı), 2017, 225-268.

- Sert, Selin. “Çağrı Üzerine Dayalı İş Sözleşmesi”. **TBBD**, 26(110), 2014, 335-356.
- Songu, Sezgi Öktem ve Birben, Erhan. “Çalışılmayan Cumartesi Günü Telafi Çalışması Yaptırılması Mümkün müdür?”. **DEÜHFD**, 9(Özel Sayı), 2007, 273-288.
- Soydan, Selin. “İş Hukukunda Ara Dinlenmesi”. **Melikşah Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 4(2), 2015, 363-369, <https://www.jurix.com.tr/article/5371> 12 Mart 2020.
- Sönmez, Neslihan. **İşverenin Cezai Sorumluluğu** (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2012.
- Subaşı, İbrahim. “Çalışma Sürelerinin Hukuki Durumu”. **Hukuk Dünyası Dergisi**, 15(1), 2005, 40-45.
- Subaşı, İbrahim. “İş Hukukunda Asıl İşveren- Alt İşveren İlişkisi”. Süleyman Başterzi (Ed.), **Prof. Dr. Sarper Süzek’e Armağan**. Cilt I. İstanbul: Beta Yayıncılık, 2011, 125-186.
- Subaşı, İbrahim ve Korkmaz, Adem. “Türk Hukukunda Asgari Ücret”. **İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. 15(1), 2016, 127-231.
- Sur, Melda, “İş İlişkisinde Eşitlik İlkesi ve Ayrımcılık Yasağı”. **Sicil İş Hukuku Dergisi**, (37), 2017, 33-51.
- Sümer, Haluk Hadi. **İş Hukuku**. 23. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınları, 2018.
- Sümer, Haluk Hadi. **İş Sağlığı ve Güvenliği Hukuku**. 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018.
- Süzek, Sarper. **İş Hukuku**. 18. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 2019.
- Şahin, Cumhur ve Göktürk, Neslihan. **Ceza Muhakemesi Hukuku II**. 10. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.
- Şahlanan, Fevzi. “İş ve Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin İdari Para Cezaları Konusunda Son Gelişmeler”. **Sicil İş Hukuku Dergisi**, (1), 2006, 5-15.
- Şakar, Müjdat. **İş Hukuku Uygulaması**. 10. Baskı. İstanbul: Beta Yayıncılık, 2014.
- Şen, Mustafa. “Türkiye’de Engellilere Yönelik İstihdam Politikaları”. **Sosyal Güvenlik Dergisi**, 8(2), 2018, 129-152.
- Talas, Cahit. “Çalışma Hakkı ve Türkiye’deki Durum”. **AÜSBFD**, 46(1), 1991, 407-421.
- Tan, Turgut. **İdare Hukuku**. 2. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi, 2013.
- Tan, Turgut. “İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesindeki Güvenceler”. **Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük’e Armağan**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2005, 307-326.
- Taşdoğan, Salih. “İdari Yaptırım Kararlarının Hukuki Niteliği ve Unsurları”. Zeynel Kangel (Ed.), **Kabahatler Hukuku Yazıları I**, İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2017, 149-180.
- Taşkın, Ahmet. **İş Hukukunda İş Sözleşmesinin Performans Nedeniyle Feshi, İş Güvencesi, İnsan Kaynakları, İşçinin Verimsizliği ve Yetersizliği**. Ankara: Yetkin Yayınları, 2012.

- Tuaç, Pelin. “Analık Halinde İş ve Sosyal Güvenlik Hukukundan Doğan Haklar – 6663 Sayılı Kanun ile Getirilen Yenilikler”. **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 32(1), 2017, 201-241.
- Tulukçu, Binnur. “Türk Hukuku’nda ve Milletlerarası Alanda İşverenin Doğum Öncesi ve Doğum Sonrası İzin Verme Yükümlülüğü”. H. Fehim Üçışık (Ed.), **Prof. Dr. Nuri Çelik’e Armağan**. Cilt 2. İstanbul: Beta Yayınları, 2001, 1350-1372.
- Tunçomağ, Kenan ve Centel, Tankut. **İş Hukukunun Esasları**. 9. Baskı. İstanbul: Beta Yayınları, 2018.
- Turinay, Faruk. **Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesinin Anayasal Temelleri**. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2013.
- Uçkan, Banu. “Türkiye’de İş Aracılığı Hizmetlerinin Tarihsel Gelişim Sürecinde Kamu Tekelinin Kırılması”. **Sosyal Bilimler Dergisi**, (1), 2005, 149-178.
- Ulusoy, Ali D. **İdari Yaptırımlar**. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2013.
- Ulusoy, Ali D. **Yeni Türk İdare Hukuku**. 2. Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2019.
- Urhanoglu, İhtar Cengiz. “4857 Sayılı İş Kanunu’na Göre Çocuk ve Gençlerin İş Sözleşmesi Ehliyetlerinin Sınırlandırılmasına Yönelik Düzenlemeler”. **TBB**, (98), 2012, 203-230.
- Uşan, Fatih. “İş ve sosyal Güvenlik Hukuku Açısından Tutuklu ve Hükümlü Çalışması”. H. Fehim Üçışık (Ed.), **Prof. Dr. Nuri Çelik’e Armağan**. Cilt 2. İstanbul: Beta Yayınları, 2001, 1436-1473.
- Uygun Burcu. “İdari Para Cezaları”. Zeynel Kargal (Ed.), **Kabahatler Hukuku Yazıları II**, İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2018, 49-84.
- Ünver, Yener ve Hakeri, Hakan. **Ceza Muhakemesi Hukuku**. Cilt 1. 15. Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi, 2019.
- Ünyılmaz, Habip. “Kabahatler Hukukunda Kanunilik İlkesi”. Zeynel Kargal (Ed.), **Kabahatler Hukuku Yazıları I**, İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2017, 73-100.
- Yalçın, İsmail. **Tüm Yönleriyle Kabahatler Hukuku**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2007.
- Yarsuvat, Duygun. “Trafik Suçları, Cezaları ve Yargılamasında Yeni Sorunlar”. **İÜHF**, 50(1-4), 1984, 153-177.
- Yenisey, Feridun ve Nuhoglu, Ayşe. **Ceza Muhakemesi Hukuku**. 8. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020.
- Yenisey, Kübra Doğan. “İş Kanunu’nda Eşitlik İlkesi ve Ayrımcılık Yasağı”. **Çalışma ve Toplum**, (4), 2006, 63-82.
- Yıldırım, Akif. “İdari Para Cezalarına İlişkin Yargılamalarda Duruşmalı Yargılanma Hakkı”. **Terazi Hukuk Dergisi**, 9(93), 2014, 176-179.
- Yıldız, Gaye Burcu. “Güvenceli Esneklik ve 4857 Sayılı İş Kanunu”. Süleyman Başterzi (Ed.), **Prof. Dr. Sarper Süzek’e Armağan**. Cilt II. İstanbul: Beta Yayıncılık, 2011, 203-231.
- Yılmaz, Ejder. **Hukuk Sözlüğü**. 4. Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2011.

- Yurtcan, Erdener. **Yargıtay Kararları Işığında Kabahatler Kanunu ve Yorumu**. 2. Baskı. Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2016.
- Yurtcan, Erdener. **Ceza Muhakemesi Kanunu Şerhi (CMK)**. 9. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.
- Zafer, Hamide. “İdari Yaptırım Usulü”. **Av. Dr. Şükrü Alparslan Armağanı**. İstanbul: İstanbul Barosu Yayınları, 2007, 667-680.
- Zafer, Hamide vd. **Gerekçeli Açıklamalı İçtihatlı Kabahatler Kanunu**. İstanbul: Beta Yayınları, 2014.
- Zanobini, Guido. “İdari Ceza Hukukunda Kıstas Meselesi” (Çev. Yılmaz Günel). **AÜSBFD**, 18(3), 1963, 301-318.
- Zanobini, Guido. **İdari Müeyyideler** (Çev. Yılmaz Günel). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları Sevinç Matbaası, 1964.

ÖZ GEÇMİŞ VE İLETİŞİM BİLGİLERİ

Fehmi Kerim ABANOZ, *** tarihinde **** doğdu. İlköğrenimini Dumlupınar İlköğretim Okulu'nda, lise öğrenimini Kanuni Anadolu Lisesi'nde tamamladı. 2014 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde lisans eğitimine başladı ve 2018 yılında hukuk fakültesinden mezun oldu. Fakülte mezuniyetinin ardından Trabzon Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalında yüksek lisans eğitimine başladı. 2019 yılında Trabzon Barosu'na kayıtlı olarak avukatlık stajını yaptı. ABANOZ, 2020 yılından itibaren Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde araştırma görevlisi olarak çalışmakta olup İngilizce bilmektedir.

İLETİŞİM BİLGİLERİ

Adres : ***

E-posta : ***