

# 506 SAYILI SOSYAL SİGORTALAR KANUNUNDA İDARİ PARA CEZALARI

Yrd. Doç. Dr. Veli KARAGÖZ \*

## I. GİRİŞ

Devletin temel niteliklerini düzenleyen Anayasanın 2. maddesi, Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal hukuk devleti olduğunu ifade etmektedir. Sosyal devletin gerçekleşmesinin en önemli araçlarından birisi de sosyal güvenliğin sağlanmasıdır. Ülkemizde de, çalışanların sosyal güvenliğinin sağlanması amacıyla, 17.7.1964 tarih ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Kanun, özellikle işveren ve işveren vekili bakımından bazı yükümlülükler öngörmüş bulunmaktadır. Sosyal Sigortalar Kanununda işveren bakımından öngörülen yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediği Kurumca denetlenebilecektir. Kanunla işveren bakımından bazı yükümlülükler öngörül-müş olması ve denetim yetkisi tek başına yeterli değildir. Bu nedenle anılan yükümlülükler uygun davranılması, yaptırım uygulanmak suretiyle sağlanabilecektir<sup>1</sup>. Nitekim, Kanunda öngörülen bazı yükümlülüklerin yerine getirilmemesinin yaptırımı olarak idari para cezaları düzenlenmiş bulunmaktadır. Kanunda öngörülen idari para cezalarının amacı, işvereni cezalandırmaktan ziyade, yükümlülüklerini yerine getirmeye zorlamaktır. Çünkü asıl olan, çalışanların sosyal güvenliğinin sağlanması ve dolayısıyla sosyal güvenlik haklarının güvence altına alınmasıdır. Hatta Kanun bu cümleden olmak üzere, genel ve katma bütçeli kurumları, kendi mevzuatları çerçevesinde işyerlerinde yapmış oldukları denetim ve incelemelerde, sigortasız olarak çalışanları tespit ve Kuruma bildirmekle yükümlü kılmıştır (SSK m. 130/son).

Sosyal güvenlik sisteminin verimli şekilde işlemesi ve kendisinden beklenen sonuçları doğurması Kanunda öngörülen yükümlülüklerin yerine geti-

---

\* Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalı

<sup>1</sup> ASLANKÖYLÜ, Resul, Sosyal Sigortalar Kanunu Yorumu, Ankara 2003, s. 1029.

rilmesiyle mümkündür. Kanunda öngörülen yükümlülüklerin yerine getirilmesi ilgililerin istemine bırakıldığı takdirde sistemin işlemesi mümkün değildir. SS. Kanununda öngörülen idari para cezaları ile, çalışanların sosyal güvenlik haklarının güvence altına alınması, kayıt dışı istihdamın önlenmesi ve kayıt dışı istihdamın gerek Kurum gerekse genel bütçe üzerinde olumsuz etki doğurmasının önlenmesi amaçlanmaktadır<sup>2</sup>. İdari para cezalarından beklenen bu yararların gerçekleşmesi, her şeyden evvel etkin bir denetim sisteminin kurulmasına bağlıdır. Aksi takdirde, idari para cezalarının uygulanması, sadece Kurum kayıtlarından anlaşılacak olan ihlallerle sınırlı kalacaktır.

Sosyal Güvenlik Hukuku, değişken yapı göstermektedir. Buna bağlı olarak ilgili kanunlarda günün gelişen ve değişen ihtiyaçlarına cevap verebilecek değişikliklerin yapılması zorunluluk göstermektedir. Bu nedenle idari para cezalarına ilişkin olarak SS. Kanunu m. 140 hükmü de çeşitli zamanlarda değişikliğe uğramıştır. İlgili hüküm yakın zamanda 29.7.2003 tarih ve 4958 sayılı yasa ile değişikliğe uğramışken, son olarak 24.6.2004 tarih ve 5198 sayılı Kanun ile tekrar değişikliğe uğramıştır.

## II. İDARİ PARA CEZASI KAVRAMI, ÖZELLİKLERİ VE HUKUKİ NİTELİĞİ

### 1. İdari Para Cezası Kavramı ve Özellikleri

#### a. İdari Para Cezası Kavramı

İdari para cezaları, para cezalarının bir türü olarak kabul edildiğinden öncelikle kısaca para cezaları üzerinde durmak gerekir. "Para cezası, suç teşkil etsin veya etmesin, bir hukuk normunu ihlal eden kişinin devlet veya kanunda belirtilen başka bir yere, bir zararın tazmini amacı taşımaksızın ödemek zorunda olduğu belirli bir miktar paradır<sup>3</sup>".

<sup>2</sup> AYDEMİR, Murteza, İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda İdari Para Cezaları, Ankara 2002, s. 141.

<sup>3</sup> DONAY, Süheyl, Para Cezaları, İstanbul 1972, s. 15; Diğer bir tanıma göre; "Para cezası, kanunun suç olarak gösterdiği bir fiili işleyen kişiye uygulanan ve kanunda yazılı sınırlar arasında tayin olunacak ve mahkum tarafından ödenmemesi halinde kanunun gösterdiği diğer müeyyidelere çevrilebilen ve kamu gücüne bir para miktarının ödenmesini emreden bir müeyyidedir" DÖNMEZER, Sulhi/ERMAN, Sahir, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, Genel Kısım Cilt II, 12. Bası, İstanbul 1999, s. 680.

Para cezaları, pek çok ayrıma tabi tutulabilmektedir<sup>4</sup>. Çalışmamızı ilgilendiren yönüyle, cezayı veren makam (organ) dikkate alınarak yapılan ayrıma göre, para cezaları adli ve idari para cezaları olarak ayrılmaktadır<sup>5</sup>. Para cezasının kaynağını adli bir makam kararı oluşturmakta ise adli para cezaları, idare makamı oluşturmakta ise idari para cezaları söz konusudur<sup>6</sup>.

İdare, kendisine verilen görev ve hizmetleri yerine getirirken, aynı zamanda bazı yetkilerle de donatılmıştır. İdarenin kamu hizmetlerini etkili ve hızlı şekilde yapabilmesi için gerekli hallerde yaptırım uygulama yetkilerinin de bulunması gerekir. Mevzuatta öngörülen yükümlülüklerin yerine getirilmesi tarafların istemine bırakıldığı ve bu yükümlülükler yerine getirilmediği takdirde, kamu düzeni, kamu güvenliği, kamu sağlığı ve kamu maliyesi bundan olumsuz etkilenecektir<sup>7</sup>. İdari ihlaller halinde anılan sakıncaların ortadan kaldırılması idare tarafından yaptırım uygulanması suretiyle sağlanabilir. Bu suretle, mahkemeler suç düzeyinde ağır olmayan ihlaller nedeniyle gereksiz yere meşgul edilmemekte<sup>8</sup> ve aynı zamanda idari yaptırımlara karşı yargı yolu açık tutulmak suretiyle hukuki güvence de sağlanmaktadır.

İdari para cezaları, bireyin malvarlığına yönelen idari yaptırımların bir türünü oluşturmaktadır<sup>9</sup>. İdari mali yaptırımlar, "hukuka aykırı davranışlar nedeniyle, bireylerin mal varlıkları üzerinde etkisi olan, onların sahip oldukları bazı şeylerden yararlanmalarının yasaklanması"<sup>10</sup> şeklinde tanımlan-

4 Bkz. DÖNMEZER/ERMAN, s. 680-683; NAZAROĞLU, Yavuz, Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Nitelikleri, DD, S. 14-15, 1974, s. 98 vd.; DONAY, Süheyl, Para Cezalarını Artıran Yasanın Uygulama Alanı Hakkında Düşünceler, Ceza Hukuku ve Kriminoloji Dergisi, C. 1, S. 1-2, 1979, s. 26; MAHMUTOĞLU, Fatih S., İdari Para Yaptırımını Gerektiren Eylemler Yönünden Yargılama Rejimi, İHFM, C. LV, S. 1-2, 1996, s. 152-153; CENTEL, Nur, Türk Ceza Hukukuna Giriş, İstanbul 2001, s. 552-554; KARAGÜLMEZ, Ali, Açıklamalı ve Uygulamalı Adli ve İdari Para Cezaları, Ankara 2001, s. 22 vd.

5 DONAY, Para Cezalarını Artıran Yasanın Uygulama Alanı, s. 26-27; AYDEMİR, s. 30.

6 DÖNMEZER/ERMAN, s. 682; NAZAROĞLU, s. 98; AYDEMİR, s. 30; CANIKLIOĞLU, Nurşen/CANBOLAT, Talat, 4857 Sayılı İş Kanununda Para Cezasına Bağlanan Yükümlülükler ve Bu Para Cezalarının Özellikleri, Yargıç Resul ASLANKÖYLÜ'ye Armağan, KAMU-İŞ, C. 7, S. 3, 2004, s. 225.

7 NAZAROĞLU, s. 102.

8 Bkz. NAZAROĞLU, s. 102; Bu şekilde yargının gereksiz yere meşgul edilmemesi, gerçek anlamda suç olarak kabul edilen eylemlerle mücadelede Yargının etkinliğinin sağlanması bakımından önemlidir. İÇEL, Kayıhan, İdari Ceza Hukuku ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi, İHFM, C. L, S. 1-4, 1984, s. 129.

9 OĞURLU, Yücel, İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, 2. Bası, Ankara 2001, s. 90; NAZAROĞLU, s. 98.

10 ÖZAY, İl Han, İdari Yaptırımlar, İstanbul 1985, s. 46.

maktadır. İdari mali yaptırımlara, kişinin hukuka aykırı bir davranışta bulunması halinde başvurulmakta ve yaptırım kişinin mal varlığı üzerinde etkili olmaktadır<sup>11</sup>.

İdari para cezaları şu şekilde tanımlanmaktadır; “İdari para cezaları, yasa dışı açıkça öngörülen idari ihlaller nedeniyle, bir yargı kararına gerek olmadan, yasanın doğrudan doğruya idari mercilerce karar verilebileceğine izin verdiği ve bir miktar paranın alınması sonucunu doğuran idari yaptırım türüdür”<sup>12</sup>.

Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, idari para cezalarına hükmedilebilmesi, bu konuda idareye yetki tanıyan açık bir düzenlemenin bulunması şartına bağlıdır<sup>13</sup>. Diğer para cezalarından farklı olarak, idari para cezalarına hükmedilebilmesi için, adli bir organ tarafından karar verilmiş olması gerekmemekte, bu karar idare tarafından alınmakta ve uygulanmaktadır<sup>14</sup>. O halde, idari para cezaları ile para cezaları arasındaki farkın ortaya konulmasında, kararı veren organ belirleyici olmakla birlikte aralarında usul ve sonuçları itibarıyla de farklar bulunmaktadır<sup>15</sup>.

#### b. İdari Para Cezalarının Özellikleri

Para cezalarına kural olarak, yargı organları tarafından hükmedilir. Bununla birlikte, yargılama sürecinin uzun sürmesi Kanunda öngörülen yaptırımların etkinliğinin azalması sonucunu doğurmaktadır<sup>16</sup>. Anılan sakınca nedeniyle Kanuni yükümlülükler aykırılık halinde, doğrudan idare tarafından bazı yaptırımların uygulanmasına olanak sağlanmaktadır<sup>17</sup>. İdarenin bizzat yaptırım uygulamasının, kuvvetler ayrılığı ve kişinin hak ve özgürlük-

<sup>11</sup> OĞURLU, s. 89.

<sup>12</sup> OĞURLU, s. 91; “Belirli nizamlara aykırılık dolayısıyla, doğrudan doğruya idari mercilerce hükmedilen para cezalarına idari para cezaları adı verilmektedir” DÖNMEZER/ERMAN, s. 682.

<sup>13</sup> NAZAROĞLU, s. 102; SÜZEK, Sarper, İş Hukuku Yaptırımları, İHD, C. III, S. 2, Nisan-Haziran 1993, s.180; MAHMUTOĞLU, Düzene Aykırılıklar, s. 105; OĞURLU, s. 91; KARAGÜLMEZ, s. 445.

<sup>14</sup> GÖLCÜKLÜ, Feyyaz, “İdari Ceza Hukuku” ve Anlamı, İdarenin Cezai Müteyyide Tatbiği, AÜSBFD, C. XVIII, S. 2, Haziran 1963, s. 136; DONAY, Para Cezalarını Artıran Yasanın Uygulama Alanı, s. 26; NAZAROĞLU, s.102; OĞURLU, s. 91; CENTEL, N, s. 553.

<sup>15</sup> Bkz. DONAY, Para Cezalarını Artıran Yasanın Uygulama Alanı, s. 26; NAZAROĞLU, s. 103; OĞURLU, s. 91.

<sup>16</sup> SÜZEK, Sarper, İş Hukuku (Genel Esaslar – İş Akdi), İstanbul 2002, s. 131.

<sup>17</sup> CANIKLIOĞLU/CANBOLAT, s. 226.

lerinin yürütmeye karşı korunması ilkesine aykırı olduğu ileri sürülebilir<sup>18</sup>. Bununla birlikte Anayasanın “İdare, kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamaz” (m. 38/10) hükmü karşısında idare, idari para cezaları verebilecek ve Anayasaya aykırılık söz konusu olmayacaktır<sup>19</sup>. Anılan endişelerin giderilmesi, idari yaptırım yetkisi ile yaptırıma konu olan fiillerin ve yaptırımlarının önceden kanun ile belirlenmesi ve bu cezalara karşı yargı yoluna başvurma hakkının tanınmasıyla mümkün olabilecektir<sup>20</sup>.

İdari yaptırımların özelliklerinden birisi de, kanunda öngörülen yükümlülüğün konusuyla orantılı olarak artırılmasıdır. Diğer deyişle, uygulanacak olan idari para cezası, kanunda öngörülen yükümlülüğe aykırı davranış sonucu meydana gelen zararla orantılı olmalıdır<sup>21</sup>. Ancak, SS. Kanununda idari para cezası öngörülen yükümlülükler dikkate alındığında bu prensibin uygulanması mümkün gözükmemektedir. Çünkü, idari para cezası verilmesi Kanunda öngörülen belgeleri verme yükümlülüğünü ortadan kaldırmadığı gibi, Kurum lehine alacak hakkı doğurmakta, ayrıca SS. Kanunu m. 79 ve 80 hükümlerine göre ilgiliden takip ve tahsil edilmektedir. Dikkat edilirse Kanunda öngörülen idari para cezaları miktarının belirlenmesinde, Kurum zararını<sup>22</sup> veya işverenin elde ettiği menfaat değil, yükümlülüklerin yerine getirilmesi bakımından zorlayıcı bir miktar olması dikkate alınmıştır.

İdari para cezaları, Türk Ceza Kanununda düzenlenmemiş olduğundan, ceza hukukuna özgü bazı prensiplerin ve buna bağlı olarak hükümlerin idari para cezaları bakımından uygulanması mümkün değildir. İdari para cezala-

<sup>18</sup> Bkz. SÜZEK, İş Hukuku, s. 132, Aynı yazar, Yaptırımlar, s.180; Özellikle yargı yetkisinin devredilmezliği ilkesi yönünden eleştiriler için bkz. GÖLCÜKLÜ, Feyyaz, İdari Ceza Müeyyidesi ve Bunlara Karşı Kanun Yolları, SBF D, C. XVIII, Eylül-Aralık 1963, s. 195-199.

<sup>19</sup> Bkz. KUNTER, Nurullah/YENİSEY, Feridun, Ceza Muhakemesi Hukuku, İkinci Kitap, 12. Bası, İstanbul 2003, s. 862; OĞURLU, s. 72 vd.

<sup>20</sup> MAHMUTOĞLU, Fatih S., Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda (İdari Ceza Hukukunda) Yaptırım Rejimi, İstanbul 1995, s. 103 vd.; Ayrıca bkz. SÜZEK, İş Hukuku, s.132; Aynı yazar, Yaptırımlar, s. 180. Nitekim SS Kanunu m. 140/4 hükmüyle, idari para cezalarına yapılan itirazın Kurumca reddedilmesi halinde, ilgiliye idare mahkemesine başvuru hakkı tanınmıştır.

<sup>21</sup> Bkz. NAZAROĞLU, s. 104; Uygulanacak olan para cezalarının miktarı belirlenirken, kanunda öngörülen yükümlülükler aykırı davranış sonucunda elde edilen menfaatlerden daha fazla veya en azından bu miktarın esas alınması gerektiği ileri sürülmektedir. Bkz. BIYIKLI, Hasan, Sosyal Ceza Hukuku, İşçinin Ceza Yoluyla Korunması, Ankara 1983, s. 249.

<sup>22</sup> İdari yaptırımların uygulanması bakımından idarenin zarar görmesi şart değildir. ÖZAY, s. 19-20; OĞURLU, s.48.

rında suçun manevi unsuru bulunmamaktadır. Diğer deyişle idari para cezasını gerektiren fiilin işlenmiş olması yeterlidir<sup>23</sup>. Bu nedenle İdari para cezalarına hükmedilebilmesi için, kural olarak kasıt unsuru aranmayacaktır<sup>24</sup>. İdari para cezaları, aksi öngörülmedikçe tekerrür hükümlerine tabi değildir<sup>25</sup>. Dolayısıyla, SS. Kanuna göre, aynı kanun hükmünün çeşitli zamanlarda birden fazla ihlal edilmesi, uygulanacak idari para cezasının artırılması sonucunu doğurmaz. Ayrıca, idari para cezalarının diğer bir özelliği ise, adli sicile kaydedilmemeleri, diğer deyişle sabıka kaydına esas teşkil etmemesidir<sup>26</sup>. Son olarak idari para cezaları ertelemeye (tecil) konu olmazlar, başka bir cezaya çevrilmezler, dayanağı olan kanunda öngörülen zamanaşımı sürelerine tabidirler ve idari makamlarca yerine getirilirler<sup>27</sup>. İdari para cezalarının genel af kapsamında yer alması, bu konuda açık bir düzenleme bulunması şartına bağlıdır. Açık hüküm bulunmadığı takdirde, idari para cezaları genel affın kapsamı dışında kalırlar<sup>28</sup>.

İdari para cezaları, kanunda öngörülen yükümlülüğe aykırı davranan kimseye idare tarafından resen uygulanır. İdari para cezası tutarı üzerinde tarafların anlaşmasının mümkün olmaması nedeniyle, kanunda öngörülen miktar değiştirilemez<sup>29</sup>. Kamu gücüne dayanılarak uygulanan idari para cezaları, tahsilleri bakımından kamu alacağı kavramı içerisinde yer almaktadır<sup>30</sup>.

İdari yaptırımlar alanında kişisellik ilkesi ceza hukukunda olduğu gibi mutlak olarak uygulanan bir ilke değildir<sup>31</sup>. Bununla birlikte idari para ceza-

<sup>23</sup> NAZAROĞLU, s. 103.

<sup>24</sup> NAZAROĞLU, s. 103-104; MAHMUTOĞLU, Düzene Aykırılıklar, s. 93; ÖZYAZICI, C. Cahit, İdari Para Cezalarının Hukuki Niteliği ve Sonuçları, Günümüzdeki İstihdam ve İşletme Güvencesi ile İlişkisi, MERCEK, Ekim 1998, s. 90, 92;

<sup>25</sup> NAZAROĞLU, s. 104; İÇEL, s. 119; MAHMUTOĞLU, Düzene Aykırılıklar, s. 154; ÖZYAZICI, s. 92-93; KARAGÜLMEZ, s. 446.

<sup>26</sup> NAZAROĞLU, s. 104; İÇEL, s. 119; MAHMUTOĞLU, Düzene Aykırılıklar, s. 154; ÖZYAZICI, s.92; KARAGÜLMEZ, s. 446.

<sup>27</sup> MAHMUTOĞLU, Düzene Aykırılıklar, s. 155; Ayrıca bkz. İÇEL, s. 119; KARAGÜLMEZ, s. 446; NAZAROĞLU, s. 104.

<sup>28</sup> NAZAROĞLU, s. 104, 107; OĞURLU, s. 51.

<sup>29</sup> MAHMUTOĞLU, Düzene Aykırılıklar, s. 158.

<sup>30</sup> OĞURLU, s. 95.

<sup>31</sup> Bkz. ÖZAY, s. 61; OĞURLU, s. 56.

ları bakımından kişisel ilkesi geçerlidir. Bu nedenle, verilen idari para cezası, kişinin mirasçılardan istenemez<sup>32</sup>.

## 2. İdari Para Cezalarının Hukuki Niteliği

İdari para cezalarının, idare hukuku açısından idari işlem niteliği taşıyıp taşımadığı üzerinde durulmalıdır. İdari işlemler kısaca, idarenin tek yanlı irade açıklaması ile hukuki sonuç doğuran işlemler şeklinde tanımlanabilir<sup>33</sup>. İdari işlemlerin en önemli özellikleri; tarafların karşılıklı iradelerinin sözkonusu olmadığı ve kamu iradesinin üstün olduğu tek taraflı işlemler olması, usul ve içerik yönünden önceden belirlenen kurallara bağlı olarak yapılması, mutlaka yasal bir dayanağının bulunması ve uygulanabilir olması şeklinde sayılabilir<sup>34</sup>. SS. Kanunu m. 140 hükmünde düzenlenmiş olan idari para cezalarına ilişkin esaslar dikkate alındığında, ilgili hüküm kapsamında verilen idari para cezalarının idari işlem niteliği taşıdığı kuşkusuzdur<sup>35</sup>.

İdari para cezaları, kanunla yetkili kılınmış idari organlar tarafından verilmiş olmaları nedeniyle idari işlem niteliği taşımaktadır<sup>36</sup>. Her ne kadar idari para cezalarına ilişkin işlemlerin itiraz edilmesi durumunda ortadan kaldırılmaları olanağı varsa da, itiraz edilmediği takdirde, uygulanabilir olması da idari para cezalarının idari işlem niteliği taşıdığını açıkça göstermektedir<sup>37</sup>. Ayrıca idari para cezasına karşı itiraz veya dava yoluna başvurulması üzerine, idare mahkemesinin vereceği karar, idari işlemin hukuka uygun

<sup>32</sup> MAHMUTOĞLU, Düzene Aykırılıklar, s. 114; GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, C. II, Bursa 2003, s. 549; OĞURLU, s. 57; Uygulanan idari para cezası kamu alacağı doğurmakta ise de, kişinin ölümü durumunda kişisel niteliğini koruyacak ve malvarlığının pasif kısmında yer almayacaktır. Aksi takdirde normal bir borç gibi, mirasçılara geçmesi ve dolayısıyla mirasçılar tarafından ödenmesi gerekirdi. OĞURLU, *Aynı yer*; Aksi görüş, NAZAROĞLU, s. 104.

<sup>33</sup> GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetim Hukuku, 18. Bası, Ankara 2003, s. 279; Ayrıca bkz. GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, 7. Bası, Ankara 2003, s. 111; GÖZLER I, s. 509.

<sup>34</sup> GÖZÜBÜYÜK, Yönetim Hukuku, s. 280; GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/TAN, Turgut, İdare Hukuku C. I, Genel Esaslar, 2. Bası, Ankara 2001, s. 370-371; Ayrıca bkz. ÖZAY, İl Han, Günışığında Yönetim, İstanbul 2002, s. 325 vd.; GÜNDAY, 112 vd.; GÖZLER I, s. 566 vd.

<sup>35</sup> ASLANKÖYLÜ, s. 1030; Genel olarak bkz. ÖZAY, s. 40-41, 49 vd.; SÜZEK, Yaptırımlar, s. 181; *Aynı yazar*, Genel Esaslar, s. 133; GÖZLER II, s. 549.

<sup>36</sup> DONAY, Para Cezalarını Artıran Yasanın Uygulama Alanı, s. 26; NAZAROĞLU, s. 106; OĞURLU, s. 126 ÖZYAZICI, s. 89-90.

<sup>37</sup> DONAY, Para Cezalarını Artıran Yasanın Uygulama Alanı, s. 26; NAZAROĞLU, s. 103.

bulunması veya iptali şeklinde olacağından, mahkeme kararı, işlemin idari işlem olma niteliği üzerinde etkili olmayacaktır<sup>38</sup>.

İdari para cezalarının ceza hukuku bakımından hukuki niteliği üzerinde de durmak gerekir.

Adli para cezaları ile takip edilen amaç ile idari para cezalarının amacı da aralarındaki farkın ortaya konulmasında yardımcı olabilir. İdari para cezaları, genellikle kamu düzeninin sağlanması ve kişilere idare karşısındaki yükümlülüklerini yerine getirmelerini hatırlatma amacına hizmet ettiğinden, ceza hukuku anlamında, ceza olarak nitelendirilemez. Adli para cezaları daha çok toplum düzenini bozan ve suç teşkil eden ağır ihlallerin karşılığı olarak öngörülmüştür<sup>39</sup>. İdari para cezaları ise, kişiyi cezalandırmaktan ziyade, belirli alanlarda kamu düzenini korumaya çalışarak kamu yararının gerçekleştirilmesini sağlamayı amaçlar<sup>40</sup>. Dolayısıyla idari para cezalarını "idari yaptırım" olarak nitelendirmek daha uygundur<sup>41</sup>. Kamu para cezalarının yargı organı, idari para cezalarının ise idare tarafından verilmesi de aralarındaki farkı ortaya koymaktadır<sup>42</sup>.

İdari para cezası uygulanmasını gerektiren fiiller, Ceza Hukuku anlamında suç olarak değerlendirilemez. Çünkü suç deyimi, geniş anlam taşımakta ve cürümleri de kapsamaktadır<sup>43</sup>. İdari yaptırım uygulanmasını gerektiren fiiller ise, suç düzeyinde olmayan fiillerdir<sup>44</sup> ve daha çok önleyici niteliktedirler<sup>45</sup>. Bu nedenle, suç deyiminin toplumda yarattığı izlenim de dikkate alındığında, bu türlü fiillerin idari para cezasını gerektiren fiil olarak nitelendirilmesi daha uygun olacaktır<sup>46</sup>. Ayrıca, idari yaptırımlara konu olan

38 NAZAROĞLU, s. 103; DONAY, Para Cezalarını Artıran Yasanın Uygulama Alanı, s. 26; ÖZAY, s. 137 vd.; SÜZEK, Yaptırımlar, s. 182.

39 DONAY, Para Cezalarını Artıran Yasanın Uygulama Alanı, s. 26; GÜNDAY, s. 202; OĞURLU, s. 92; Ayrıca bkz. MAHMUTOĞLU, Düzene Aykırılıklar, s. 93.

40 Bkz. NAZAROĞLU, s. 102-103; İÇEL, s.119; OĞURLU, s. 37.

41 ARASLI, Utkan, Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar, C. 2, Ankara 2002, s. 1367; İdari yaptırımlar, idari organlar tarafından uygulanan ve idare işlevi içerisinde yer alan yaptırımlardır. Bkz. OĞURLU, s. 53-55; GÖZLER II, s. 549.

42 DONAY, Para Cezalarını Artıran Yasanın Uygulama Alanı, s. 26-27; GÜNDAY, 202; Ayrıca bkz. MAHMUTOĞLU, Düzene Aykırılıklar, s. 128-129; OĞURLU, s. 92, 45 vd.

43 YARSUVAT, Duygun, Trafik Suçları, İstanbul 1972, s. 42-43.

44 ÖZAY, s. 69.

45 NAZAROĞLU, s. 103.

46 Bkz. ÖZTÜRK, Bahri, Ceza Hukuku ve Emniyet Tedbirleri Hukuku, 2. Bası, Ankara 1992, s. 14; İdari suç deyimi yerine "idari ihlal" deyiminin kullanılmasının daha doğru olacağı görüşü için bkz. OĞURLU, s. 32; Aksi görüş; İdari suç denilen suçtur, idari ceza



fiillerin ceza hukukuna özgü temel kavramlarla açıklanmasından kaçınılmalıdır. Diğer deyişle, gerçek anlamda suç izlenimi doğurabilecek terimlerin kullanılması tercih edilmemelidir<sup>47</sup>. İÇEL, Alman hukukundan yararlanarak, suç ve ceza terimleri yerine, “düzene aykırılık” veya “para yaptırımı” terimlerinin kullanılabilceğini ifade etmektedir<sup>48</sup>. Anılan nedenlerle çalışmamızda ceza hukukuna özgü terimleri kullanmamaya çalıştık. Bununla birlikte mevzuat, doktrin ve uygulamada yerleşmiş olması nedeniyle sadece, “idari para cezaları” deyimini kullanmayı uygun gördük.

### III. SOSYAL SİGORTALAR KANUNUNDA İDARİ PARA CEZALARI

#### 1. Genel Olarak

17.7.1964 tarih ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun “Ceza Hükmüleri” başlığını taşıyan XIII. Bölümünde yer alan m.140 hükmü, Kurumca verilecek idari para cezalarını düzenlemektedir. İlgili maddede, SS. Kanununun işverene yüklemiş olduğu bazı yükümlülükleri yerine getirmemesi durumunda yaptırım olarak uygulanacak olan idari para cezaları belirtilmiş bulunmaktadır.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 140. maddesinin ilk düzenlemesinde, idari para cezaları yer almamaktaydı. Kanunun ilgili maddesinde ilk olarak 14.5.1985 tarih ve 3203 sayılı kanunla yapılan değişiklikle de Kuruma idari para cezası verme yetkisi tanınmamıştır. İdari para cezaları, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda ilk olarak 20.6.1987 tarih ve 3395 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle düzenlenmiştir. Bu değişiklikten önce, işverenin kanunda belirtilen yükümlülüklerine aykırı davranmasının yaptırımı olarak ağır para cezası öngörülmüştü. Kanunun 140. maddesinde yapılan değişiklikle, ağır para cezası uygulaması yerine, 10. 000 liradan 50. 000 liraya kadar idari para cezası uygulanacağı ifade edilmişti. 07.12.1988 tarihli 3506 sayılı Kanun hükmü dolayısıyla para cezaları üç kat arttırılmış ve bundan sonraki

---

denilen de cezadır. Para cezasını veren makamların farklı olması onların niteliğine tesir etmez. Hepsi suç olup kimisi hakim tarafından kimisi idare tarafından farklı usullerle cezalandırılmaktadırlar. Hakimin ve idarenin verdiği ortak tarafını belirten ve haksız fiil tazminatından ayıran bir terime ihtiyaç vardır ve bu da “ceza” terimidir (Bkz. KUNTER/YENİSEY, s.870, dn. 64.)

<sup>47</sup> MAHMUTOĞLU, Düzene Aykırılıklar, s. 99; ÖZAY, s. 69.

<sup>48</sup> İÇEL, s. 130-131; “İdari haksız fiil” veya “düzene aykırılıklar” terimleri yerine “idari kabahatler” teriminin kullanılmasının daha yerinde olduğu görüşü için bkz. YARSUVAT, s. 43.

artışlar memur maaş katsayısına endekslenmişti. Daha sonra 6.5.1993 tarih ve 3910 sayılı Kanunla, SS. Kanununun 140. maddesinde yapılan değişikliklerle, memur maaş katsayısına bağlı sistem terk edilerek idari para cezalarının hesaplanmasında 1475 sayılı İş Kanununun 33. maddesine göre, sanayi kesiminde çalışan 16 yaşından büyük işçiler için fiilin olduğu tarihte uygulanan asgari ücret esas alınmaya başlanmıştır<sup>49</sup>. Sosyal Sigortalar Kanununda değişiklik yapılmasına ilişkin 29.7.2003 tarih ve 4958 sayılı Kanun, aynı sistemi muhafaza etmiş ve 4857 sayılı yeni İş Kanununun asgari ücrete ilişkin m. 39 hükmüne yollama yapmıştır (m. 140/3).

506 sayılı SS. Kanunu m. 140/1 hükmü gereğince, idari para cezalarını vermeye yetkili makam "Kurum"dur. Aynı hüküm, Kurumun idari para cezası verirken bunun dayanağını da belirtmesi gerektiğini ifade etmektedir<sup>50</sup>. Burada belirtilen dayanak kelimesini, gerekçe anlamında kabul etmek gerekir. İdari para cezasına ilişkin işlemin gerekçeli olması, ilgilinin savunma hakkını kullanması ve keyfiliğin önlenmesi bakımından önemlidir<sup>51</sup>.

Kurumun sadece, idari para cezasına dayanak oluşturan ilgili kanun hükmünü ve miktarı belirtmesi, kararın gerekçeli olması şartının yerine getirilmesi bakımından yeterli değildir. Bunların yanı sıra, idari para cezası uygularken, kanuna aykırılık oluşturan eylemi ve bunun delilleri ile para cezasına esas olan miktarı (birden fazla yükümlülüğün ihlali durumunda bunların her birine ilişkin tutarı ve toplam tutarı ayrıca) belirtmelidir. Anılan hususların dikkate alınması, Kurumca verilen idari para cezasına itiraz edilmesi veya yargı denetimi aşamasında kolaylık sağlayacaktır<sup>52</sup>.

49 Bkz. AYDEMİR, s. 140. GÜZEL, Ali/OKUR, A. Rıza, Sosyal Güvenlik Hukuku, 7. Bası, İstanbul 1999, s. 111.

50 İdari yaptırım içeren işlemlerin gerekçeli olması yönünde genel bir ilkenin olmadığı hukuk sistemimizde, SS Kanununun ilgili hükmünün bu konuda olumlu bir örnek teşkil ettiği ifade edilmektedir. Bkz. OĞURLU, s. 176.

51 Ayrıntılı bilgi için bkz. OĞURLU, s. 176, 233 vd.

52 SARAÇ, Coşkun, İşverenin Prim Ödeme Yükümlülüğü, Ankara 1998, s. 251; AYDEMİR, s. 141; İdari para cezalarına ilişkin Kurum kararlarının, "yargısal denetimin yapılmasına olanak verecek kapsamda uygulama ve dayanaklarının duraksamaya yol açmayacak biçim ve açıklıkta olması" zorunludur. Y. 11. CD, 13.5.1996 T, E. 673, K. 582, YKD, Ağustos 1996, s. 1342-1344. Aynı doğrultuda, Y. 11. CD, 28.3.2000 T., E. 1137, K. 996, ASLANKÖYLÜ, s. 1049.

## 2. İdari Para Cezasının Kişiler Bakımından Uygulanması

### a. İşveren ve İşveren Vekili

İdari para cezaları, Kanunda öngörülen yükümlülüğü yerine getirmeyen kimseye uygulanacaktır. Bu nedenle, Kanunda öngörülen yükümlülüğe aykırı davranan kimsenin belirlenmesi ve sadece bu kimseye idari para cezası uygulanması gerekir<sup>53</sup>. Çünkü “cezaların kişiselliği ilkesi” para cezaları bakımından da geçerli olan bir esastır<sup>54</sup>.

Kanunda öngörülen idari para cezaları kural olarak işverene uygulanır. Bununla birlikte SS. Kanunu m. 4/3 hükmüne göre, işveren deyimi işveren vekilini de kapsar. Aynı maddenin 4. fıkrası ise, işveren vekilinin Kanunda belirtilen yükümlülüklerinden dolayı aynen işveren gibi sorumlu olduğu hükmünü içermektedir. Anılan hükümler nedeniyle, işveren vekili SS. Kanununun işverene yüklemiş olduğu yükümlülükleri yerine getirmediği takdirde, mali yükümlülükler de dahil olmak üzere tüm konularda işverenle birlikte müteselsil sorumludur<sup>55</sup>. Bu nedenle, idari para cezaları işveren vekillerine de uygulanabilecektir<sup>56</sup>. Nitekim, SS. Kanunu m. 140 hükmünde, idari para cezalarının uygulanacağı kişi olarak açıkça işverenden söz edilmemektedir<sup>57</sup>. İşverenin birden fazla işveren vekili bulunması durumunda, idari para cezası kanunda öngörülen yükümlülükleri yerine getirmekle görevlendirilmiş olan işveren vekiline uygulanacaktır. Aynı esaslar işyerinin birden fazla işvereni bulunması durumunda da geçerlidir<sup>58</sup>. Kanunda öngörülen yükümlülüğe aykırılık oluşturan aynı eylem nedeniyle, hem işverene hem de işveren vekiline idari para cezası uygulanamaz<sup>59</sup>. İdari para cezasının uygulanması bakımından kamu ve özel sektör işverenleri arasında fark

<sup>53</sup> Bkz. CANIKLIOĞLU/CANBOLAT, s. 224.

<sup>54</sup> Bkz. EREM, Faruk/DANIŞMAN, Ahmet/ARTUK, M. Emin, Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, 14. Bası, Ankara 1997, s.746; İÇEL, Kayıhan/SOKULLU-AKINCI, Füsün/ÖZGENÇ, İzzet/SÖZÜER, Adem/MAHMUTOĞLU, Fatih S./ÜNVER, Yener, İçel Yaptırım Teorisi, 3. Kitap, İstanbul 2000, s.114; CANIKLIOĞLU/CANBOLAT, s. 224.

<sup>55</sup> GÜZEL/OKUR, 9. Bası, s. 129; TUNCAY, A. Can, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 10. Bası, İstanbul 2002, s. 206.

<sup>56</sup> ASLANKÖYLÜ, s. 1029; SARAÇ, s. 243 dn. 1094; AYDEMİR, s. 146.

<sup>57</sup> Kanunun 140. maddesinde idari para cezası uygulanacak kişiler "...Kuruma vermeyenler", "...yerine getirmeyenler", "...uygun olarak düzenlemeyenler" olarak gösterilmiştir.

<sup>58</sup> Bkz. SÜZEK, İş Hukuku, s. 127.

<sup>59</sup> Bkz. ÇENBERCİ, Mustafa, Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi, Ankara 1985, s. 711-712; ASLANKÖYLÜ, s. 1030.

gözetilmemiştir. Dolayısıyla, kamu işverenleri hakkında da idari para cezası uygulanabilecektir<sup>60</sup>.

İşyerinin devri halinde, devralan işverene devirden sonra ortaya çıkan nedenlerle idari para cezası uygulanabilecektir. Ayrıca eski işverene uygulanmış olan idari para cezalarının devralan işverenden tahsil edilmesi mümkün değildir. Çünkü, SS. Kanunu m. 82, devralan işvereni, sadece prim borçları ile gecikme zammı ve faiz borçlarından devreden işverenle birlikte müteselsil olarak sorumlu tutmuştur.

Ceza hukukunda tüzel kişilerin cezai sorumluluğu bulunmamaktadır. Bununla birlikte tüzel kişilere de idari para cezası uygulanabilecektir<sup>61</sup>. Bu nedenle, kanunda öngörülen yükümlülüklerden sorumlu olan kişilerin, diğer deyişle tüzel kişiliğin yönetim organını oluşturan kişilerin veya işveren vekillerinin idari para cezasından sorumlu tutulması gerekir<sup>62</sup>.

#### b. Alt İşveren (Aracı)

SS. Kanunu m. 87/2 hükmü alt işvereni, "*Bir işte veya bir işin bölümü veya eklentilerinde işverenden iş alan ve kendi adına sigortalı çalıştıran üçüncü kişiye aracı denir*" şeklinde tanımlamaktadır<sup>63</sup>. Alt İşveren, kendi adına sigortalı çalıştırması nedeniyle, kendisi de işverendir. Sadece kendi sigortalılarını kendine ait işte değil, başka bir işverene ait işte veya bir bölümünde çalıştırmaktadır<sup>64</sup>.

Alt işverenler kendi adına sigortalı çalıştırmaya başladıkları andan itibaren SS. Kanunu anlamında, kendi çalıştırdıkları sigortalılarının gerçek işvereni sıfatını kazanırlar. Bu nedenle SS. Kanununda öngörülen yükümlülükler bakımından diğer işverenlerden farklı değildirler<sup>65</sup>. Bu nedenle, SS. Kanu-

<sup>60</sup> Y. 11. CD, 16.5.2001 T, E. 4800, K. 5110, ASLANKÖYLÜ, s. 1044. Aynı doğrultuda, Y. 11. CD, 8.11.2000 T, E. 2000/5216, K. 2000/4995, Aynı eser, s. 1045.

<sup>61</sup> NAZAROĞLU, s. 103; SÜZEK, İş Hukuku, s. 133; MAHMUTOĞLU, Düzene Aykırılıklar, s. 114.

<sup>62</sup> Bkz. MAHMUTOĞLU, Düzene Aykırılıklar, s. 114; SÜZEK, İş Hukuku, s. 127-128, 133.

<sup>63</sup> Aracı ile kastedilmek istenen alt işveren veya taşerondur. Ancak 4857 sayılı İş K. m. 2/6 hükmü yeni düzenlemesinde, alt işverene yaptırılacak işler bakımından bazı sınırlamalar içermektedir. Bu nedenle, İş Kanunu kapsamında alt işveren ilişkisi bulunmamakla birlikte SS Kanunu kapsamında alt işverenlik söz konusu olabilecektir. Bu nedenle İş Kanununa paralel düzenleme yapılması yerinde olacaktır (Bkz. GÜZEL/OKUR, 9. Bası, s. 131).

<sup>64</sup> GÜZEL/OKUR, 9. Bası, s. 131; TUNCAY, Sosyal Güvenlik, s. 207.

<sup>65</sup> GÜZEL/OKUR, 9. Bası, s. 133; AYDEMİR, s.146.

nunun 140. maddesinde öngörülen idari para cezaları, alt işverenler hakkında da uygulanacaktır<sup>66</sup>.

SS. Kanunu m. 87/1 hükmü, Kanunun işverene yüklediği yükümlülüklerden dolayı, alt işverenle birlikte asıl işverenin de sorumlu olduğunu ifade etmektedir. Kanunun işverene yüklemiş olduğu yükümlülükler bakımından her hangi bir sınırlama öngörülmediğinden, kanunda öngörülen tüm yükümlülüklerden asıl işveren de alt işverenle birlikte müteselsil sorumlu olacaktır<sup>67</sup>. Asıl işverenin alt işverenle birlikte sorumlu tutulmasının amacı, Kurumun prim alacakları ile alt işverenin çalıştırmış olduğu sigortalıların haklarını güvence altına almaktır<sup>68</sup>. Bu nedenle kanunda öngörülen müteselsil sorumluluğun, mali ve hukuki sorumlulukla sınırlı olduğunun kabulü gerekir. Cezai sorumluluğun kişisel olması nedeniyle, alt işverenin yükümlülüklerini yerine getirmemesi durumunda, asıl işverenin cezai sorumluluğu söz konusu değildir<sup>69</sup>. O halde, alt işverene uygulanan idari para cezalarından asıl işveren sorumlu tutulamaz<sup>70</sup>.

### 3. İdari Para Cezasının Hesaplanması

Miktarının belirlenmesi bakımından para cezaları, maktu ve nisbi para cezaları olarak ikiye ayrılmaktadır. Kanunda miktarı kesin olarak belirlenmiş olan para cezalarına maktu para cezaları denir. Miktarı kanun tarafından kesin olarak belirtilmiş olmayıp, failin kanuna aykırı davranışıyla elde ettiği menfaatler veya neden olduğu zararlara bağlı olarak değişebilen para cezalarına nispi para cezası denir<sup>71</sup>. Bu tanımlar dikkate alındığında, SS. Kanu-

<sup>66</sup> AYDEMİR, s. 146.

<sup>67</sup> GÜZEL/OKUR, 9. Bası, s.135; Ayrıca bkz. TUNCAY, Sosyal Güvenlik, s. 208.

<sup>68</sup> GÜZEL/OKUR, 9. Bası, s. 135; AYDEMİR, s. 147.

<sup>69</sup> CANBOLAT, Talat, İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunda "Alt İşveren" Kavramı, İHD, Nisan-Haziran 1992, s. 219; GÜZEL/OKUR, 9. Bası, s. 135; TUNCAY, Sosyal Güvenlik, s. 280; SÖZER, Ali N., Yargıtay Kararlarının Değerlendirilmesi Semineri 1991, s. 177; AYDEMİR, s. 147

<sup>70</sup> "Aracı (taşeron) işverenin cezai yönden idari para cezasından sorumluluğu kişisel olup, bu cezadan asıl işverenin sorumlu tutulamayacağı ortadadır. Bu konuda açık bir yasa hükmü bulunmadıkça aracı (taşeron) işverenin suç teşkil eden fiili sonucu tayin edilen idari para cezasından onunla birlikte bir başkasının, örneğin, asıl işverenin sorumlu tutulması mümkün değildir. Böyle bir durumun ceza hukuku ilkeleri ile de bağdaşmazlığı açık seçiktir" (Y. 10. HD, 15.5.1990 T, E. 8112, K. 4602, ASLANKÖYLÜ, s. 1041-1042. Aynı doğrultuda, Y. 10. HD, 14.9.1998 T, E. 1998/5238, K. 1998/5445, YKD, Şubat 1999, s. 197-198 ve Y. 11. CD, 27.11.2000 T, E. 5218, K. 5452, ASLANKÖYLÜ, s. 1048).

<sup>71</sup> DÖNMEZER/ERMAN, s. 682; NAZAROĞLU, s. 98; KESKİN, s. 20-21; AYDEMİR, s. 30; CANIKLIOĞLU /CANBOLAT, s. 225; KARAGÜLMEZ, s. 23.

nunda ön görülen idari para cezalarının miktarının belirlenmesine ilişkin esasların kendine özgü nitelik taşıdığı söylenebilir<sup>72</sup>.

Sosyal Sigortalar Kanununun 140. maddesine göre verilecek idari para cezalarının miktarı asgari ücret esas alınmak suretiyle belirlenecektir. Kanunun m.140/3 hükmüne göre, “*Bu maddenin uygulanmasında 10.6.2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununun 39. maddesine göre sanayi kesiminde çalışan onaltı yaşından büyük işçiler için fiilin olduğu tarihte uygulanan asgari ücret esas alınır*”. Uygulanacak olan idari para cezası miktarı, *brüt asgari ücret* tutarı üzerinden hesaplanacaktır<sup>73</sup>. İdari para cezasının hesabında, yükümlülüğün yerine getirilmesi için kanunda belirtilen sürenin son gününde geçerli olan asgari ücret esas alınacaktır.

İdari para cezalarının miktarının belirlenmesinde asgari ücretin esas alınması; özellikle para değerlerinde meydana gelen azalmalar nedeniyle, yaptırımların etkinliğini kaybetmesinin önlenmesi, idari para cezalarının hesaplanmasında kolaylık sağlaması ve caydırıcılık niteliği taşıması bakımından isabetlidir<sup>74</sup>. Buna karşın, idari para cezası tutarı belirlenirken, kanunda öngörülen yükümlülüğün yerine getirilmemesi nedeniyle Kurumun uğramış olduğu prim kaybı tutarıyla bağlantılı bir usulün belirlenmesinin daha doğru olacağı, sadece hesaplama kolaylığı sağlayan asgari ücrete bağlı sistemin yerinde olmadığı da ifade edilmektedir<sup>75</sup>.

Yeni kanunda eskisinden daha düşük idari para cezası öngörülmüş olması durumunda, önceden verilmiş olan idari para cezası kesinleşmemiş olduğu takdirde, ilgili lehine olan yeni hüküm esas alınmak suretiyle idari para ceza-

72 Asgari ücrete endeksli sistemin kabul edilmesiyle idari para cezalarının maktu olmaktan çıkarıldığı ifade edilmekle birlikte (ALPER, Yusuf, Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar, 3. Bası, İstanbul 2000, s. 167), bunun karşıt anlamından nispi nitelik taşıdığı söylenemez. Çünkü yükümlülüklerle aykırı davranışların yerine getirilmemesi durumunda uygulanacak olan idari para cezası tutarı her bir aykırılık hali için belirli olup, bu konuda Kuruma her hangi bir takdir hakkı tanınmamıştır.

73 ALPER, Sosyal Güvenlik, s. 167; KURUCA, Mustafa, İşyeri ve İşçi Bildirimlerinin Süresi ve İşverenlerin Bu Bildirimlerden Doğan Yükümlülükleri, Yaklaşım, Nisan 2004, s. 221; KURT, Resul, Sosyal Sigortalar Kanunu’nda 5198 sayılı Kanunla Yapılan Bazı Önemli Değişiklikler, Yaklaşım, Ağustos 2004, s. 201.

74 SARAÇ, s. 244; AYDEMİR, s. 141. İdari para cezalarının asgari ücrete endekslenmesinin özellikle, konut büro, esnaf işyeri gibi küçük işyerleri bakımından ağır olduğu ifade edilmektedir (TUNCAY, Sosyal Güvenlik, s.183). İdari para cezalarının yüksek olması ve asgari ücrete endekslenmesinin işletme ve dolayısıyla istihdam güvencesine olumsuz etkileri olduğu da ifade edilmektedir (ÖZYAZICI, s. 90-91).

75 KAPAN, Celal, SSK’da Usul Kanunu ve İdari Para Cezalarıyla İlgili Düzenleme İhtiyacı, SGDD, S. 16, Ekim-Aralık 2002, s. 27.

sı tahakkuk ettirilmesi gerekir<sup>76</sup>. Çünkü, idari yaptırımlar konusunda da, lehte hükümler getiren yeni yasa hükümlerinin uygulanması ilkesi geçerlidir<sup>77</sup>. Yeni kanun hükümleriyle daha ağır idari para cezaları öngörülmesi durumunda ise, ceza hukukunda geçerli olan geçmişe uygulama yasağı, idari yaptırımlar bakımından da geçerli olduğundan<sup>78</sup>, işverene, fiilin işlendiği zamanda geçerli ve lehe olan idari para cezasının uygulanması gerekir.

#### 4. İdari Para Cezasını Gerektiren Yükümlülükler ve Yaptırımları

İdare kişilere ancak, kanunda izin verilen hallerde ve şartlar çerçevesinde idari para cezası uygulayabilir<sup>79</sup>. Kanunda sayılanlar dışında kalan yükümlülüklere aykırı davranılması durumunda kıyas yoluyla idari para cezası uygulanması mümkün değildir<sup>80</sup>. Çünkü, bütün ceza ve ceza yerine geçen tedbirler ancak kanunla konulur (AY. m. 38/3). SS. Kanununda da, idari para cezasını gerektiren yükümlülükler sayılmış bulunmaktadır. Bu nedenle Kurum, SS. Kanununun 140. maddesinde belirtilen yükümlülüklerin dışında kalan ihlaller nedeniyle idari para cezası uygulayamaz.

Kanunda öngörülen yükümlülüklerin yerine getirilmemiş olması, idari para cezası uygulanması bakımından yeterlidir. Yükümlülüğün yerine getirilmemesinin, Kurumun prim kaybına neden olup olmadığının önemi yoktur. Bundan başka, yükümlülüğün ihmal nedeniyle veya kasten yerine getirilmemiş olması, idari para cezası uygulanması ve miktarının belirlenmesi bakımından önemli değildir<sup>81</sup>.

SS. Kanunu m. 140/2 hükmüne göre, *“Bu madde hükümlerinin uygulanması, bu Kanunun 8, 9 ve 79 uncu maddelerinde belirtilen belgelerin Kuruma verilmesi yükümlülüğünü kaldırmaz”*. Kanun açıkça idari para cezası uygulanmış olmasına rağmen, idari para cezasını gerektiren yükümlülüklerin de yerine getirilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Anılan düzenleme,

<sup>76</sup> ÇOLAK, Mahmut, SSK İdari Para Cezalarında 4958 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler, Yaklaşım Dergisi, Kasım 2003, s. 240.

<sup>77</sup> OĞURLU, s. 62.

<sup>78</sup> MAHMUTOĞLU, Düzene Aykırılıklar, s. 108; OĞURLU, s. 61; GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 625; GÖZLER II, s. 549.

<sup>79</sup> Bkz. NAZAROĞLU, s. 102.

<sup>80</sup> Genel olarak bkz. OĞURLU, s. 64.

<sup>81</sup> MAHMUTOĞLU, Düzene Aykırılıklar, s. 93; KAPAN, s. 27. Ayrıca, örneğin, işyeri bildirgesini unutarak bir gün gecikme ile veren işverence, işyerini Kuruma tescil ettirmediği müfettişlerce aylar sonra tespit edilen işverene aynı idari para cezasının uygulanacak olması yazar tarafından haklı olarak eleştirilmektedir. KAPAN, Aynı yer.

idari para cezalarının işvereni cezalandırmaktan ziyade çalışanların sosyal güvenlik hakkının güvence altına alınması olduğu dikkate alındığında, isabetlidir.

Kuruma yapılması gereken bildirim veya verilmesi gereken belgeler elden teslim edilebileceği gibi anılan yükümlülüklerin posta yoluyla yerine getirilmesi de mümkündür. Bu durumda, anılan yükümlülüklerin süresinde yerine getirilip getirilmediği aşağıdaki esaslar çerçevesinde belirlenecektir. Kuruma prim ve bordro bildireleri posta yoluyla da verilebilecektir. Bu bildirelerin taahhütlü, iadeli-taahhütlü, veya APS yoluyla gönderilmesi durumunda, postaya verilmiş tarihi itibarıyla Kuruma verilmiş sayılacaklardır. Adi posta yoluyla yapılması durumunda ise, Kurumun kayıtlarına giriş tarihi esas alınacaktır. İşverence, Kanunda idari para cezası öngörülen yükümlülükleri süresi içerisinde yerine getirip getirmediği anılan esaslar çerçevesinde belirlenecektir<sup>82</sup>.

#### a. İşyerini Bildirme Yükümlülüğü

##### aa. Yeni Bir İşyerinin Kurulması Aşamasında

Kuruma işyeri bildirgesi verme yükümlülüğü öngörülme suretiyle ile sigortalı çalıştırmaya başlayan işyerleriyle, bu işyerlerinin işveren ve işveren vekillerinin Kurumca belirlenmesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Diğer deyişle, sigortalı çalıştırılan işyerlerinin kayıt altına alınması amaçlanmaktadır<sup>83</sup>. Kanun sadece yeni sigortalı çalıştırılmaya başlanan işyerlerinin bildirilmesini değil, işyeri ile ilgili sonradan ortaya çıkacak değişikliklerin bildirilmesi zorunluluğunu da öngörmüş bulunmaktadır.

İşverenlerin işyerini Kuruma bildirim yükümlülüğüne ilişkin düzenleme, SS. Kanununun 8. maddesinde yer almaktadır. Anılan maddenin birinci fıkrasında, 25.8.1999 tarih ve 4447 sayılı Kanunla<sup>84</sup> değişiklik yapılmadan önce, “İşveren, örneği Kurumca hazırlanacak bildirgeyi, sigortalı çalıştırmaya başladığı tarihten itibaren en geç bir ay içinde, Kurumun ilgili teşkilatına vermekle veya taahhütlü olarak göndermekle yükümlüdür” hükmü yer almaktaydı. Söz konusu düzenleme, 4447 sayılı Kanunla, “İşveren, örneği Kurumca hazırlanacak işyeri bildirgesini, işçi çalıştırmaya başlayacağı

<sup>82</sup> Bkz. Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü'nün 21.2.1994 tarih ve 16-74 Ek sayılı Genelgesi.

<sup>83</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. DEMİRCİOĞLU, Murat/GÜZEL, Ali, İşverenin Sosyal Sigorta Yükümlülükleri ve Sorumluluğu, 2. Baskı, İstanbul 2002, s. 79; SARAÇ, s. 84; AYDEMİR, s. 153.

<sup>84</sup> RG, 08.09.1999, 23810.



tarihten önce Kuruma doğrudan vermek veya iadeli taahhütlü olarak göndermekle yükümlüdür” şeklinde değiştirilmişti. 4447 sayılı Kanunla getirilen bu düzenleme ile kayıt dışı istihdamın önlenmesi amaçlanmıştı<sup>85</sup>. Uygulama bu yönde iken, anılan fıkrada yer alan, “işçi çalıştırmaya başlayacağı tarihten önce” ibaresi, 29.7.2003 tarih ve 4958 sayılı Kanunla<sup>86</sup> “en geç sigortalı çalıştırmaya başladığı tarihte” şeklinde tekrar değiştirilmiştir. O halde işyeri bildirgesinin en geç sigortalı çalıştırılmaya başlandığı tarihte Kuruma verilmesi gerekmektedir.

#### bb. Şirketlerin Kuruluş Aşamasında

Sosyal Sigortalar Kanununun 8. maddesine 11.06.2003 tarih ve 4884 sayılı Kanunla<sup>87</sup> birinci fıkradan sonra gelmek üzere, “Şirket kuruluşu aşamasında, sigortalı çalıştırmaya başlayacağı tarihi ve çalıştırılacak sigortalı sayısını beyan eden şirketlerin ticaret sicili memurluklarına yaptıkları bu bildirimler, ticaret sicili memurluklarınınca 10 gün içinde ilgili Kurum ünitesine gönderilir ve bu bildirim, işverence Kuruma yapılmış sayılır. Bildirimin bu süre içerisinde Kuruma gönderilmemesi halinde ilgili ticaret sicili memurluğu hakkında bu Kanunun 140. maddesinin (a) fıkrası uyarınca işlem yapılır” şeklinde yeni bir fıkra eklenmiştir.

Sözü edilen hüküm uyarınca, şirketin kuruluşu aşamasında sigortalı çalıştırmaya başlayacağı tarihi ve çalıştırılacak sigortalı sayısını ticaret sicili memurlarına bildiren şirketler, bu bildirimle işyerini Kuruma bildirim yükümlülüklerini yerine getirmiş sayılacaktır. Ayrıca, kendilerine bildirimde bulunulan ticaret sicil memurlarının sözü edilen bildirim 10 gün içinde Kuruma intikal ettirmeleri gerekmektedir. Aksi halde, bu yükümlülüğe aykırı davranan ticaret sicil memuru hakkında Kanununun 140. maddenin (a) fıkrası hükmü gereğince idari para cezası uygulanacaktır. Anılan düzenleme, şirketlerin kuruluşu aşamasında işverenlere işyerini Kuruma bildirme yükümlülüğü bakımından kolaylık sağlanmış olması nedeniyle isabetlidir<sup>88</sup>.

Ticaret sicil memurlarına uygulanacağı ifade edilen idari para cezalarına ilişkin SS. Kanunu m. 140/1-a hükmünde, işverene uygulanacak olan idari

<sup>85</sup> TUNCAY, Sosyal Güvenlik, s. 210; BEDÜK, Mehmet, N., Sosyal Sigortalar Uygulamasında İşverenin İşe Giriş Bildirgesi Verme Yükümlülüğü ve İşe Giriş Bildirgesi Vermemesinin Hukuki Sonuçları, Çimento İşveren Dergisi, Eylül 2002, s. 14.

<sup>86</sup> RG 6.8.2003, 25191.

<sup>87</sup> RG 17.6.2003, 25141.

<sup>88</sup> GÜZEL, Ali/OCAK, Saim, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nda 4958 sayılı Kanun ile Yapılan Değişiklikler, Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, Ocak-Şubat-Mart 2003, S. 1, s. 135.

para cezaları tabi oldukları defter tutma esasına göre belirlenmiştir. Bu durumda, memura uygulanacak idari para cezası konusunda bazı tereddütler ortaya çıkacaktır. Kanaatimce, işveren için öngörülen yükümlülük, işyeri bildirgesinin usulüne uygun olarak ticaret sicil memurluğuna teslim edilmesi ile sona ermiş sayılacağından, sicil memuruna, işverenin yükümlülüğüne aykırı davranması halinde uygulanması gereken tutarda idari para cezası verilebilecektir. Ancak işverence, örneği Kurumca belirlenen işyeri bildirgesinin ticaret sicil memurluğuna teslim edilmemiş olması halinde, sicil memurunun sorumluluğu yoluna gidilemeyecektir.

### cc. İşyerinin Devri veya İntikal Etmesi Halinde

İşyerinin başka bir işverene devri veya intikal etmesi durumunda, yeni işverene işyerini Kuruma bildirme yükümlülüğü öngörülmüştür. Sosyal Sigortalar Kanununun m. 8/5 hükmüne göre; “*Sigortalı çalıştırılan bir işin veya işyerinin başka bir işverene devrolunması veya intikal etmesi halinde de, yeni işveren bildirge vermekle yükümlüdür*”. İşyerinin miras yolu ile intikali halinde yeni işverenin işyeri bildirgesi verme yükümlülüğü ise, anılan fıkraya 4958 sayılı Kanunla eklenen, “*İş yerinin miras yolu ile intikali halinde, yeni işveren işyeri bildirgesini ölüm tarihinden itibaren en geç üç ay içinde doğrudan Kuruma vermek veya iadeli taahhütlü olarak göndermekle yükümlüdür*” hükmü ile düzenlenmiştir<sup>89</sup>. Kanunun ilgili maddesi, işyerinin devri halinde bildirim süresine ilişkin her hangi bir düzenleme içermemektedir. Bununla birlikte SSİY m. 12 hükmü, işyerinin devri halinde, işverene en geç devir tarihinde bildirim yükümlülüğü öngörmüştür. Bildirim işyerinin tescil edilmiş olduğu Kurum ünitesine yapılacaktır.

Kanunda işyerinin nakli halinde işverene işyeri bildirgesi verme yükümlülüğü öngörülmemiş olmakla birlikte, SSİY. m. 11 hükmü, işyerinin faaliyette bulunduğu il dışına veya aynı il içerisinde farklı bir Üniteye nakledildiği takdirde, en geç nakil tarihinde yeniden işyeri bildirgesi vermesi yükümlülüğü öngörmüştür<sup>90</sup>.

Sosyal Sigortalar Kanununun 8. maddesinde belirtilen işyeri bildirgesini Kanunda belirtilen sürede Kuruma vermeyenlere, Kanunun 140. maddesinin

<sup>89</sup> Aynı hükmün daha önce, 24.8.2000 tarih ve 616 sayılı “Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığının Kurulması ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmüleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 57. maddesiyle düzenlenmişti (RG, 4.10.2000, 24190, Mükerrer).

<sup>90</sup> Kanunda, nakil halinde, işyeri bildirgesi verilmesi öngörülmemiş olması nedeniyle, anılan yönetmelik hükmü eleştirilmiştir (Bkz. AYDEMİR, s. 150).

birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan ve 4958 sayılı Kanunla getirilen<sup>91</sup> idari para cezaları uygulanacaktır,

1- *Bilanço esasına göre defter tutmak zorunda olanlar için üç aylık asgari ücret tutarında,*

2- *Diğer defterleri tutmak zorunda olanlar için iki aylık asgari ücret tutarında,*

3- *Defter tutmakla yükümlü olmayanlar için bir aylık asgari ücret tutarında, ... idari para cezası verilir” hükmü uyarınca, idari para cezası uygulanacaktır.*

Kanunun 8. maddesinde belirtilen işyeri bildirgesini Kanunda belirtilen sürede Kuruma vermeyenlere uygulanacak olan idari para cezaları, işverenlerin defter tutma esaslarına göre farklı şekillerde düzenlenmiştir. İşveren, kanunda belirtilen süre içerisinde işyeri bildirgesini vermediği takdirde, idari para cezası uygulanacaktır. Bildirimin süresi içerisinde yapılmamış olması, idari para cezası uygulanması için yeterli olup, bildirim sonradan yapılmış olması işverenin idari para cezası ödeme yükümlülüğünü ortadan kaldırmaz.

İşyeri bildirgesi verilmemesi durumunda uygulanacak olan idari para cezası tutarı, yükümlülüğün yerine getirilmediği son günde yürürlükte olan asgari ücret esas alınarak hesaplanacaktır.

### **b. Sigortalı İşe Giriş Bildirgesi Verme Yükümlülüğü**

İşe giriş bildirgesinin Kuruma verilmesi, işçinin sigortalı sayılmaktan doğan haklarını kullanması ve özellikle kayıt dışı sigortalı çalıştırılmasının önlenmesi bakımından önemlidir<sup>92</sup>. Bu nedenle, SS. Kanununun 9. maddesi, işverene çalıştıracığı kimseleri işe başlatmadan önce<sup>93</sup>, Kuruma bildirmekle yükümlü kılmıştır. Bildirim yükümlülüğünün yerine getirilmiş sayılabilmesi, bu bildirim Kanunda belirtilen sürede, içerikte ve usulde yerine getirilmiş olması şartına bağlıdır.

91 Anılan fıkarda 4958 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önceki düzenlemede, “Kurumca dayanağını belirtmek suretiyle; a) Bu kanunun 8 inci maddesinde belirtilen bildirgeyi yasal süresi içinde kuruma vermeyenlere aylık asgari ücretin üç katı tutarında,” idari para cezası verileceği öngörülmüştü.

92 Ayrıntılı bilgi için bkz. SARAÇ, s. 84; AYDEMİR, s. 153.

93 Anılan maddede 25.8.1999 tarih ve 4447 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önce, işverene çalıştırdığı işçileri en geç bir ay içerisinde Kuruma bildirme yükümlülüğü ön görülmüştü. Ancak işverenlerce, bu hükmün kötüye kullanılması ve işçinin ne zaman çalışmaya başladığının belirlenmesinde yaşanan zorluklar nedeniyle, çalıştırmaya başlamadan önce Kuruma bildirilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

Kanun kural olarak çalıştırılmaya başlamadan önce sigortalıların Kuruma bildirilmesi yükümlülüğünü öngörmekle birlikte bu kurala istisnalar da tanınmıştır. İnşaat işyerlerinde işe başlatılacak kimseler için işe başlatıldığı gün Kuruma veya iadeli-taahhütlü olarak postaya verilen işe giriş bildirgeleri ile Kuruma ilk defa işyeri bildirgesi verilen işyerlerinde işe alınan işçiler için en geç bir ay içinde Kuruma verilen veya iadeli-taahhütlü olarak gönderilen işe giriş bildirgeleri de süresi içinde verilmiş sayılacaktır (m. 9/1). Ayrıca, Dışişleri Bakanlığı'nın sigortalı olarak yurtdışı göreve atanan personeli için işe giriş bildirgelerinin, Kuruma en geç üç ay içinde gönderilmesi gerekir. (m. 9/2).

Kuruma yapılacak bildirim elden yapılabileceği gibi, posta yoluyla da yapılabilir. Ancak adi postayla yapılan bildirimler, süre sona ermeden Kurum kayıtlarına girmiş olmalıdır. Diğer durumlarda ise bildirge, Postaya verilmiş tarihi itibarıyla Kuruma verilmiş sayılır.

Kurumun, 4.7.2002 tarih ve 12-118 Ek sayılı Genelgesiyle, yaşlılık aylığı almakta iken sigortalı olarak çalışan işçiler hakkında da işe giriş bildirgesi verilmesi yükümlülüğü öngörülmüş olup, anılan yükümlülüğe aykırı davranılması halinde de idari para cezası uygulanacağı belirtmiştir. İşe giriş bildirgesinin Kuruma verilmesi gereken sürenin son gününün resmi tatile rastlaması durumunda, süre tatili izleyen ilk iş günü sona erecektir<sup>94</sup>. Bu nedenle bildirge verme yükümlülüğü, en geç tatili izleyen ilk iş gününde yerine getirilmelidir.

Kanununun 9. maddesinde belirtilen işe giriş bildirgesini Kanunda belirtilen süre içerisinde Kuruma vermeyenlere, Kanununun 140. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan ve 4958 sayılı Kanunla getirilen<sup>95</sup> "Bu Kanununun 9 uncu maddesinde belirtilen bildirgeyi yasal süresi içinde Kuruma vermeyenlere, her bir sigortalı için aylık asgari ücret tutarında, bildirilmeyen sigortalıların çalışma izninin olmaması durumunda asgari ücretin iki katı tutarında;...idari para cezası verilir" hükmü uyarınca idari para cezası verilecektir. O halde süresi içerisinde işe giriş bildirgesinin verilmemesi halinde idari para cezası uygulanacaktır. Bildirim yükümlülüğünün doğması

<sup>94</sup> Kurumun, 22.9.1999 tarih ve 678912 sayılı genel yazısı.

<sup>95</sup> Anılan fıkarda 4958 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önceki düzenlemede, "Bu kanunun 9 uncu maddesinde belirtilen bildirgeyi yasal süresi içinde Kuruma vermeyenlere, her bir sigortalı için aylık asgari ücret tutarında," idari para cezası verileceği öngörülmüştü.

açısından, iş sözleşmesi yapılması yeterli olmayıp, işçinin fiilen çalışmaya başlamış olması gerekir<sup>96</sup>.

Kanunun 9. maddesinde belirtilen işe giriş bildirgesini Kanunda belirtilen sürede Kuruma vermeyenlere uygulanan idari para cezaları bakımından sigortalının vatandaş veya yabancı olması bakımından ikili bir ayırım öngörülmüştür. Bildirilmeyen sigortalının Türk vatandaşı olması durumunda bir aylık asgari ücret tutarında, yabancı olması durumunda ise iki aylık asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanacaktır<sup>97</sup>.

İdari para cezası, Kuruma bildirilmeyen her bir sigortalı için ayrı ayrı uygulanacaktır. İdari para cezası uygulanması bakımından, işe giriş bildirgesinin hiç veya zamanında verilmemiş olması arasında fark bulunmamaktadır. Uygulanacak idari para cezası tutarının belirlenmesinde, kanunda öngörülen yükümlülüğün son gününde geçerli olan asgari ücret esas alınacaktır. Diğer deyişle, işe giriş bildirgesinin verilmesi gereken son günde geçerli olan asgari ücret esas alınacaktır<sup>98</sup>.

SS. Kanununun Ek 40. maddesi, kanun kapsamında olan sigortalıları, çalışmaya başladıktan sonra bir ay içerisinde kendilerini Kuruma bildirmekle yükümlü tutmuş, ancak sigortalı bakımından kanunda her hangi bir yaptırım öngörülmemiştir.

### c. Aylık Prim ve Hizmet Bildirgesi ve Eklerini Verme Yükümlülüğü

Prim belgeleri sosyal sigorta sisteminin temelini oluşturmakta ve büyük önem taşımaktadır. İşverenin Kanundan doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğinin denetlenmesinde bu belgeler esas teşkil edeceği gibi, sigortalıların Kanunda sağlanan bazı haklardan yararlanmalarında da bu belgelerin içeriği önem taşıyacaktır<sup>99</sup>. Bu derece önemli olan prim belgelerinin Kuruma verilmesi işveren bakımından zorunluluk olarak öngörülmüş olup, yükümlülüğün yerine getirilmesi idari para cezası uygulanmak suretiyle sağlanmaya çalışılmıştır.

Prim bildirgesinin Kuruma verilmesi yükümlülüğü, SS. Kanununun 79. maddesiyle öngörülmüş bulunmaktadır. Bu hükme göre; *"İşveren, bir ay içinde çalıştırdığı sigortalının sigorta primleri ve destek primi hesabına esas*

<sup>96</sup> GÜZEL/OKUR, s. 110.

<sup>97</sup> İlgili hüküm, 4958 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önce, Kuruma bildirilmeyen sigortalının Türk Vatandaşı olup olmamasına bakımından ayırım yapmamış ve tek tip olarak idari para cezası öngörülmüştü.

<sup>98</sup> GÜZEL/OKUR, s. 118; AYDEMİR, s. 159.

<sup>99</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. AYDEMİR, s. 159.

*tutulan kazançlar toplamı ve prim ödeme gün sayıları ile bu primleri gösteren ve örneği yönetmelikle belirlenen asıl veya ek belgeleri ait olduğu ay veya dönemi takip eden ayın sonuna kadar Kuruma vermekle ve Kurumca istenilmesi halinde iş yeri kayıtlarını ibraz etmekle veya sigortalı çalıştırmadığı takdirde, bu hususu sigortalı çalıştırmaya son verdiği tarihten itibaren bir ay içinde yazılı olarak Kuruma bildirmekle yükümlüdür. İşverenin, sigortalıyı, 4857 sayılı İş Kanununun 7 nci maddesine göre, başka bir işverene iş görme edimini yerine getirmek üzere geçici olarak devretmesi halinde, sigortalıyı devir alan, geçici iş ilişkisi süresine ilişkin bu fıkra da belirtilen belgelerin aynı süre içinde işverene ait iş yerinden Kuruma verilmesinden işveren ile birlikte müteselsilen sorumludur”.*

Kanunun 79. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen belgelerin düzenlendiği yönetmelik Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğiydi<sup>100</sup>. Anılan yönetmelikte düzenlenen belgeler ise, aylık sigorta primleri bildirgesi, dört aylık sigorta primleri bordrosu<sup>101</sup>, aylık sosyal güvenlik destek primi bordrosu şeklinde düzenlenmişti<sup>102</sup>. Ancak sözü edilen yönetmelik, 1.5.2004 tarihinde yürürlüğe giren Sosyal Sigortalar Kurumu Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin<sup>103</sup> 88. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni yönetmelikte ise, eski yönetmelikte düzenlenen bu belgelerin yerine, bunların içerdiği bilgileri ve daha fazlasını kapsayan Aylık Prim ve Hizmet Belgesinin düzenlenmesi öngörülmüştür<sup>104</sup>. Yeni yönetmeliğin 3. bölümünün 4. kısmında, 20 ve devamı maddelerinde sözü edilen belgenin tanzimi, Kuruma verilmesi ve saklanması ile ilgili ayrıntılı düzenlemeler yer almaktadır. İşverenler, Kanunun 79. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, anılan belgeyi Kanunda belirtilen süre içerisinde Kuruma vermekle yükümlüdür. Ayrıca, işverenin Kuruma vermesi gereken belgeler “asıl belgeler” ve “ek belgeler”<sup>105</sup> olarak ikiye ayrılmıştır.

<sup>100</sup> RG, 30.10.1987, 19619.

<sup>101</sup> Ancak Kanunda dönem bordrolarına ilişkin yükümlülük öngörülmemiş bulunduğu, yönetmelik hükmüne dayanarak idari para cezası uygulanamayacağı yönünde pek çok yargı kararı ortaya çıkmış bulunmaktadır. Bkz. KARAGÜLMEZ, s. 488 vd.

<sup>102</sup> Bkz. GÜZEL/OKUR, 9. Bası, s. 167-170; TUNCAY, Sosyal Güvenlik, s. 215-216; AYDEMİR, s. 159-163.

<sup>103</sup> RG, 16.1.2004, 25348.

<sup>104</sup> Anılan belgenin düzenlenmesi ve internet üzerinden Kuruma verilmesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., ŞAKAR, Müjdat, SSK'da E-Devlet'e Doğru Çağdaş Bir Adım: Aylık Prim ve Hizmet Belgesi, Yaklaşım, Haziran 2004, s. 24-33.

<sup>105</sup> Ek belge hakkında bkz. AYDEMİR, 163; KURT, Resul, İş Hukuku ve Sosyal Sigorta Mevzuatında Usul ve Esaslar, İstanbul 2003, s. 356-357.

Bunların yanı sıra, 22.1.2004 tarih ve 5073 sayılı Kanunla 79. maddeye; “*Bu maddenin birinci fıkrası uyarınca verilmesi gereken belgenin, internet, elektronik ve benzeri ortamda Kuruma gönderilmesinde; işyerinin ve belgenin niteliği, çalıştırılan sigortalı sayısı, illerin gelişmişlik durumu ile bilişim ve teknoloji alanındaki gelişmeler gibi hususlar dikkate alınarak, işverenleri zorunlu tutmaya Kurum Yönetim Kurulu yetkilidir.*<sup>106</sup>”

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

Kanunun 79. maddesinin birinci fıkrasına 4958 sayılı Kanunla son cümle olarak eklenen hüküm uyarınca, 22.05.2003 tarih ve 4857 sayılı yeni İş Kanununun<sup>107</sup> 7. maddesine göre işverenin sigortalıyı (işçisini) iş görme edimini yerine getirmek üzere başka bir işverene geçici olarak devretmesi halinde, sigortalıyı (işçiyi) devir alan işveren, geçici iş ilişkisi süresine ilişkin olarak fıkra da belirtilen belgelerin aynı süre içinde işçiyi devreden işverene ait işyerinden Kuruma verilmesinden devreden işverenle birlikte müteselsil olarak sorumlu tutulacaktır<sup>108</sup>.

<sup>106</sup> Anılan hüküm uyarınca, Kurumun 6.4.2004 tarih ve 16-313 Ek sayılı Genelgesinde, SSK Yönetim Kurulunun 26.2.2004 tarih ve IX/140 sayılı Kararıyla, “2004 yılı Mayıs ayı ile takip eden aylara ait Aylık Prim ve Hizmet Belgesi adı altında alınması gereken belgenin; tüm illerde resmi-özel sektör ayırımı yapılmaksızın bir ila yedi arasında sigortalı çalıştıran işyerlerinden isteyenlerin, sekiz (dahil) veya daha fazla sigortalı çalıştırılan işyerlerinden ise, zorunlu olarak internet ortamında gönderilmesine karar verilmiştir” yönünde açıklama yapılmıştır. Ayrıca, 30.4.2004 tarih ve 25448 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “e-Bildirge uygulaması” hakkındaki tebliğ’de ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır. 5073 sayılı Kanunla SSK’na eklenen Ek 42. maddede ise, belgenin internette gönderilmesinin mümkün olmasına imkan olmayan durumlarda ne yapılması gerektiği düzenlenmiştir. Kurumun internet sitesindeki duyurusunda, Aylık Prim ve Hizmet Belgesinin 8 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerleri tarafından Kuruma internet üzerinden gönderilmesi zorunluluğunun 3 ay süreyle ertelendiği, (yani erteleme süresi içinde e-bildirge zorunluluğu olanların (8- ve daha fazla sigortalı çalıştıranların) anılan belgeyi kağıt ortamında Kuruma vermekle yükümlülüklerini yerine getirecekleri ve kendilerine idari para cezasının uygulanmayacağı), kullanıcı kodu ve şifresine sahip olanların isterlerse yine internet üzerinden gönderebilecekleri, ertelemeden sonra anılan belgenin 30 Eylül 2004 tarihine kadar ise zorunlu sayılan işyerleri tarafından mutlaka e-bildirge ile internet üzerinden Kuruma gönderileceği belirtilmiştir.

<sup>107</sup> RG, 10.06.2003, 25134.

<sup>108</sup> GÜZEL/OCAK, s. 140; ALPER, Yusuf, 4958 sayılı SS Kurumu Kanunu ve Getirdikleri, Mercek, Ekim 2003, s. 11-12; CEYLAN, Cevdet; 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu İle 506 Sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler, SGDD, Temmuz-Ağustos 2003, s. 24.

Bu süreye ilişkin prim belgelerinin devralan işveren tarafından, asıl işveren adına tescil edilmiş olan işyerinden Kuruma verilmesi gerekmektedir. Burada belge verme yükümlülüğü asıl olarak devralan işverendedir. Bununla birlikte, devreden işveren de kendi işçisine ilişkin belgelerin verilmemesinden sorumlu tutulmaktadır. Devreden işverenle, ödünç olarak devredilen işçiler arasındaki hukuki ilişki sona ermemiştir. Bu nedenle devredilen işçilerin sosyal güvenlik haklarının güvence altına alınması amacıyla devreden işverene de sorumluluk yüklenmiştir. SS. Kanunu m. 140/1, c hükmü gereğince, her iki işverende bu belgelerin verilmesinden sorumlu tutulduğundan, tek bir idari para cezası uygulanacak, ancak uygulanan idari para cezasının ödenmesinden her iki işveren birlikte sorumlu olacaktır.

Geçici iş ilişkisi kurulmuş olması ve devralan işveren tarafından belgelerin verilmemesi halinde, uygulanacak olan idari para cezalarının öncelikle devir alana tebliğ edilmesi, ödenmemesi durumunda ise sigorta primlerinde olduğu gibi, devir eden asıl işverene tebliğ edilerek, müteselsil sorumluluk esası dikkate alınarak, idari para cezasının bu defa asıl işverenden tahsili yoluna başvurulacaktır<sup>109</sup>.

4857 sayılı İş Kanununun sözü edilen 7. maddesinde, devredilen işçinin devralan işverenin yanında çalıştığı süreye ait priminin Kuruma devreden işveren tarafından ödenmemesi halinde, devralan işverenin de sözü edilen döneme ait prim borcundan birlikte sorumlu olduğu düzenlenmiştir. İş Kanununun anılan hükmünün uygulanması bakımından, geçici iş ilişkisine bağlı olarak çalışan sigortalılara ait primlerin tahakkuku ile ilgili belgelerin devralan işveren tarafından da Kuruma bildirilmesine yönelik olarak getirilen düzenleme isabetlidir<sup>110</sup>.

İşverenler, sigortalı çalıştırmadığı durumlarda, bu durumu *sigortalıyı çalıştırmaya son verdiği tarihten itibaren bir ay içinde* yazılı olarak Kuruma bildirmekle yükümlü tutulmuştur<sup>111</sup>.

<sup>109</sup> Kurumun Genelgesinde, "Sigortalının devrine ilişkin yazılı olarak yapılmış sözleşmenin Kurumumuza ibraz edilmesine rağmen, bu sigortalılar ile ilgili belgelerin sigortalıyı çalıştıran (devir alan) tarafından Kurumumuza verilmemesi halinde, uygulanacak idari para cezalarının öncelikle devir alana tebliğ olunması, ödenmemesi durumunda ise sigorta primlerinde olduğu gibi, sigortalıyı devir eden asıl işverene de tebligat gönderilmek suretiyle ve müteselsil sorumluluk esası nazara alınarak, idari para cezasının bu defa asıl işverenden tahsiline başvurulacaktır" şeklinde açıklama yapılmıştır. SS Kurumu Başkanlığının 8.8.2003 tarih ve 16-294 sayılı Ek Genelgesi.

<sup>110</sup> GÜZEL/OCAK, s. 68.

<sup>111</sup> 4958 sayılı Kanunla 79. maddenin birinci fıkrasında değişiklik yapılmadan önceki hüküm uyarınca, işverenler bu hususu yazılı olarak önceden Kuruma bildirmekle yükümlüydü.



Kanunun 140. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde yer alan ve 4958 sayılı Kanunla getirilen<sup>112</sup> ve daha sonra 24.6.2004 tarih ve 5198 sayılı Kanunla<sup>113</sup> değiştirilen hükmü, Kanunun 79 uncu maddesinin birinci fıkrası uyarınca verilmesi gereken belgelerin süresi içerisinde Kuruma vermeyenlere idari para cezası uygulanacağını ifade etmektedir. Buna göre; “Her bir fiil için belgenin;

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

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

Şu kadar ki, ek belgenin 79 uncu maddenin üçüncü fıkrasına istinaden Kurumca re’sen düzenlenmesi durumunda aylık asgari ücretin üç katı tutarında,

3) Mahkeme kararı ile veya denetim elemanlarınca yapılan tespitler sonucunda ya da kamu kurum ve kuruluşları tarafından düzenlenen belgelerden hizmetleri veya kazançları Kuruma bildirilmediği veya eksik bildirildiği saptanan sigortalılarla ilgili olması halinde, belgenin asıl veya ek nitelikte olup olmadığı, işverence düzenlenip düzenlenmediği üzerinde durulmaksızın aylık asgari ücretin üç katı tutarında,

Bu kanunun 79 uncu maddesinin onüçüncü fıkrası uyarınca<sup>114</sup> sigorta müfettişi veya 130 uncu maddesinin sekizinci fıkrasında belirtilen serbest muhasebeci mali müşavir ve yeminli mali müşavirlerce düzenlenen raporlara istinaden Kuruma bildirilmediği tespit edilen eksik işçilik tutarının maledildiği aylardan dolayı asgari ücretin üç katı tutarında” idari para cezası verilecektir.

Anılan belgelerin Kuruma zamanında verilmemesi halinde ilgilere uygulanacak idari para cezaları da belgelerin asıl ya da ek belge olup olmamasına

<sup>112</sup> Anılan fıkrada 4958 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önceki düzenlemede, “Bu Kanunun 79 uncu maddesinin birinci fıkrasında belirtilen prim belgelerini yasal süresi içinde Kuruma vermeyenlere her bir fiil için ayrı ayrı aylık asgari ücretin iki katı tutarında” idari para cezası verileceği öngörülmüştü.

<sup>113</sup> RG, 6.7.2004, 25514.

<sup>114</sup> Kanunun 79. maddesinin 13. fıkrası uyarınca sigorta müfettişince Kuruma asgari işçilik tutarı bildirilmediği tespit edilen işyeri hakkında Kanunun 140. maddesine göre işlem yapılacağı 79. maddenin 14. fıkrasında düzenlenmişti. Anılan hükümdede yer alan, “140 ıncı maddesine” ibaresi, 5198 sayılı Kanunla “140 ıncı maddesinin birinci fıkrasının (c) ve (d) bentlerinin son fıkrasına” şeklinde değiştirilmiştir.

göre ayrı ayrı düzenlenmiş olup, belgelerin önem derecesine göre uygulanacak idari para cezalarında ikili bir ayırım yapılmıştır<sup>115</sup>.

Kanunun m. 79/1 hükmünde belirtilen belgelerin süresi içinde Kuruma verilmemesinin yaptırımı olarak, her bir fiil için aylık asgari ücretin üç katını aşmamak üzere asıl nitelikteki belgenin verilmemiş olması halinde belgede kayıtlı sigortalı sayısı başına aylık asgari ücretin beşte biri, ek belgenin verilmemiş olması halinde sigortalı sayısına bakılmaksızın aylık asgari ücretin sekizde biri, hiç belge verilmemesi halinde ise sigortalı sayısına bakılmaksızın her ay için aylık asgari ücretin üç katı tutarında idari para cezası verileceği öngörülmüştür.

Bunların yanı sıra, Sosyal Sigortalar Kurumu Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin altıncı kısmının birinci bölümünde, Kurumca Verilecek İdari Para Cezaları başlığı altında, 31 vd. maddelerinde, idari para cezalarına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Prim belgelerinin süresinde Kuruma verilmemiş olması idari para cezası uygulanması için yeterli olup ayrıca, işverene yazılı ihtarda bulunmaya gerek yoktur<sup>116</sup>. Anılan belgelerin Kuruma verilmemesi halinde, idari para cezası tutarının hesaplanmasında belgelerin Kuruma verilmesi gereken son günde geçerli olan asgari ücret esas alınacaktır.

#### **d. İşyeri Kayıtlarını (Defter ve Belgeleri) İbraz Etme Yükümlülüğü**

İşverenlerin, Kuruma yapmış oldukları bildirimlerin gerçeğe uygun olup olmadığının denetlenmesi ve saptanabilmesi için işyerlerinde bazı kayıt ve belgelerin düzenli olarak tutulması gerekmektedir. Ayrıca bu kayıtlar sayesinde, sigortalıların hak kayıplarına uğraması da önlenebilecektir. Bu nedenle Kanun, işvereni prim belgesi düzenleme ve Kuruma vermesinin yanı sıra, bu belgelerin içeriğini doğrulayacak geçerli işyeri kayıtlarını Kurumca istenmesi durumunda Kuruma ibraz etmekle de yükümlü tutmuştur<sup>117</sup> (m. 79/1). Ancak kanunda Kurumun talebi halinde, ibraz edilmesi gereken, diğer deyişle işverenin tutmakla yükümlü olduğu defter ve belgeler belirtilmemiştir. İşverence tutulacak defter ve belgelere ilişkin düzenlemeler SSIY yönetmeliği m. 25 ve devamında ayrıntılı olarak düzenlenmiş bulunmaktadır.

<sup>115</sup> GÜZEL/OCAK, s. 140.

<sup>116</sup> DEMİRCİOĞLU/GÜZEL, s.128; ALPER, Sosyal Güvenlik, s. 168; Y. 9. CD, 13.9.1994 T. E. 6074, K. 4353, KARAGÜLMEZ, s. 550.

<sup>117</sup> Defter ve belgeler yazılı bildirimle istenebileceği gibi, işveren, işveren vekili, aracı veya sigortalıyı devir alan işveren ile düzenlenecek tutanakla da istenebilir (SSIY. m. 30/3). Defter ve belgelerin incelenmesi, ilgililerce yazılı olarak istenmesi ve Kurum elemanlarınınca da uygun bulunması durumunda işyerinde de yapılabilir (SSIY. m. 30/2).

Sosyal Sigortalar Kurumu Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin "İşyeri Kayıtlarının İbrazı" başlıklı m. 30/1 hükmünde, işyeri kayıtlarını tutma ve bunların (defter ve belgeler) istenilmesi halinde Kuruma gösterilmesine (ibrazına) ilişkin yükümlülük sadece işverenler<sup>118</sup> hakkında değil, aynı zamanda aracılar ve sigortalıyı devir alan işverenler hakkında da öngörülmüştür. Yargıtaya göre, işyerinin devri ve intikali halinde, yeni işveren eski işverene ait defter ve belgeleri ibraz etmekle yükümlü değildir<sup>119</sup>. Ancak, defter ve belgelerin ibraz yükümlülüğünün, sigortalıların korunması amacına hizmet ettiği düşünüldüğünde, yeni işverenin belgeleri saklama ve ibraz yükümlülüğü bulunduğunu, ancak ibraz etmeme veya eksik ibraz etme halinde kendisine idari para cezası uygulanamayacağını kabulü gerekir. Çünkü, yeni işverenin, eski işverenin yükümlülüğünü yerine getirmemesi nedeniyle cezalandırılması düşünülemez. Aynı esasların işyerinin miras veya külli halefiyet yoluyla intikali halinde de geçerli olması gerekir<sup>120</sup>. Alt işveren ve asıl işveren bağımsız işverenler olduğundan, asıl işverenin alt işverene ait defter ve belgeleri saklama ve ibraz yükümlülüğü ve dolayısıyla idari para cezası da uygulanamayacaktır<sup>121</sup>.

Ayrıca ilgili kişilere belirtilen defter ve belgeleri tutma yükümlülüğünün yanı sıra, Kurumca veya denetim elemanlarınca istenmesi halinde, geriye dönük denetimin sağlanabilmesi amacıyla, ilgili buldukları yılın başından başlayarak 5 yıl süreyle saklama zorunluluğu öngörülmüş bulunmaktadır<sup>122</sup> (SSİY. m. 30/1). Dolayısıyla, ait oldukları yılın başından itibaren üzerinden beş yıllık süre geçmiş önceki dönemlere ilişkin olarak, ilgililerden defter ve belgelerin ibrazının istenmesi durumunda, bu yükümlülüğe aykırılık nedeniyle idari para cezası uygulanamayacaktır.

Defter ve belgelerin kuruma verilmemesi nedeniyle idari para cezası uygulanabilmesi için, öncelikle Kurum tarafından ilgiliden bu hususta yazılı talepte bulunulmuş olması ve 15 gün içerisinde bu yükümlülüğün mücbir

<sup>118</sup> Her ne kadar belirtilen fıkrada işveren vekilinden söz edilmemekte ise de işveren vekilinin de ibraz yükümlülüğü bulunduğu açıktır. Çünkü, SS Kanunu m. 4/3 hükmü, işverenin işverenin vekilini de kapsadığını ifade etmektedir. Ayrıca Yönetmeliğin 30. maddenin 5. fıkrasında, işveren vekilin de haklı nedenlere dayanarak süre isteyebileceği ifade edilmektedir.

<sup>119</sup> Y. 10. HD, 3.10.1974 T, E. 4314, K. 5861 (DEMİRCİOĞLU/GÜZEL, s. 114).

<sup>120</sup> Bkz. ve karşı. DEMİRCİOĞLU/GÜZEL, s. 114.

<sup>121</sup> DEMİRCİOĞLU/GÜZEL, s. 114.

<sup>122</sup> Eski yönetmelikte (m. 26/1) bu süre 10 yıl olarak öngörülmüş ve uzun olduğu gerekçeyle eleştirilmiştir (Bkz. AYDEMİR, s. 168.)

sebeup olmaksızın yerine getirilmemiş olması gerekir (SS. Kanunu m. 140/1-d).

Öncelikle idari para cezası uygulanabilmesi için ilgiliye, işverene kayıtların ibrazı konusunda yazılı tebligat yapılması gerekir. Ayrıca bu tebligatta 15 gün içerisinde bu yükümlülüğün yerine getirilmesi, aksi takdirde kendisine idari para cezası uygulanacağıının da belirtilmesi gerekir. 15 günlük sürenin son gününde bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi durumunda, idari para cezası uygulanabilecektir.

Kurumca yapılan yazılı ihtar üzerine defter ve belgelerin süresi içerisinde Kuruma ibraz edilmemesi nedeniyle işverene idari para cezası uygulanabilmesi, ibraz etmemenin haklı bir nedene dayanmamasına da bağlıdır. İşveren mücbir nedenlerle<sup>123</sup>, anılan yükümlülükleri yerine getirmemiş ise, kendisine idari para cezası uygulanamayacaktır<sup>124</sup>. Mücbir nedenler, anılan yükümlülüğün yerine getirilmesine ilişkin 15 günlük süreyi durdurmaktadır. Bu nedenle, mücbir nedenler ortadan kalktıktan sonra süresi içerisinde<sup>125</sup> ilgili yükümlülüğün yerine getirilmesi gerekir. Yönetmelik, bu konuda izlenecek usul hakkında da düzenlemelerde bulunmuştur. Buna göre, mücbir nedenlerin bulunması halinde, ilgili haklı nedenlerin bulunduğunu ileri sürerek Kurumdan yazılı talepte bulunmalı ve bu hususun yazılı tutanakla tespiti üzerine süre verilmelidir. Bu sürenin sonunda defter ve belgeler ibraz edilmez veya daha sonra ibraz edilirse, ilgililere SS. Kanunu m.140/1-d hükmü gereğince idari para cezası verilecektir (SSİY. m. 30/4).

Defter ve belgelerin Kuruma ibraz edilmeyeceği ilgililer tarafından yazılı olarak bildirildiği veya durum ilgili Kurum personeline tutanakla saptandığı takdirde, ilgililere ayrıca süre verilmesine gerek yoktur (SSİY. m. 30/son).

Kanun, defter ve belgelerin Kuruma ibraz yükümlülüğünün yerine getirilmemesi durumunda, ilgililerin tabi oldukları defter tutma yükümlülüklerine göre değişen oranlarda idari para cezası verilmesini öngörmüş bulunmaktadır. Buna göre;

*1) Bilanço esasına göre defter tutmakla yükümlü iseler aylık asgari ücretin oniki katı tutarında,*

<sup>123</sup> Defter ve belgelerin ibraz edilmesini engelleyen mücbir nedenler hakkında bkz. Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğünün 21.2.1994 tarih ve 16-74 Ek sayılı Genelgesi.

<sup>124</sup> Şirkete ait defter ve belgelerin vergi dairesince incelenmek üzere alınmış olması nedeniyle ibraz edilememiş olması mücbir neden teşkil eder (Y. 11. CD, 27.5.1999 T, E. 4014, K. 5046, ASLANKÖYLÜ, s. 1052).

<sup>125</sup> Eğer, mücbir nedenler ortaya çıkmadan önce 15 günlük süre işlemeye başlamış ise anılan yükümlülük kalan süre içerisinde yerine getirilmelidir.

2) Diğer defterleri tutmakla yükümlü iseler aylık asgari ücretin altı katı tutarında,

3) Defter tutmakla yükümlü değil iseler aylık asgari ücretin üç katı tutarında, idari para cezası verilecektir (SS. Kanunu m.140/1-d).

Aynı maddede, “Defter ve belgelerinin tümünü bu bentte belirtilen süre içerisinde ibraz etmekle birlikte, yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara uygun olarak düzenlemeyenlere, her bir geçersizlik hali için, ibraz edilmemesi üzerine uygulanan miktarları aşmamak kaydıyla aylık asgari ücretin yarısı tutarında, ...idari para cezası verilir” hükmüyle, defter ve belgeleri süresi içinde ibraz etmeyenlere verilecek idari para cezaları ile belgeleri ibraz eden ancak, bunları yönetmelikteki usul ve esaslara göre düzenlememiş olanlara verilecek olan idari para cezaları arasında ayırım yapılmıştır<sup>126</sup>.

Defter ve belgeleri süresi içinde ibraz etmeyenlere uygulanacak idari para cezaları defter tutma yükümlülüklerine göre asgari ücretin, 12, 6 ve 3 katı tutarında uygulanacaktır. Defter ve belgeleri ibraz etmekle birlikte, ibraz edilen defter ve belgelerin usulüne aykırı olarak tutulmuş olması durumunda her bir geçersizlik hali<sup>127</sup> için, asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası verilecektir. Ancak geçersizlik nedeniyle uygulanacak olan idari para cezası tutarı, ibraz edilmemesi halinde uygulanacak olan tutarı aşamayacaktır. 4958 sayılı kanunla getirilen yeni hükümlerle sözü edilen kişilere verilecek idari para cezalarında önceki düzenlemeye göre nispi olarak indirimle gidilmiştir<sup>128</sup>.

İdari para cezası tutarı, defter ve belgelerin hiç verilmemesi halinde, 15 günlük sürenin son gününde geçerli olan asgari ücret esas alınmak suretiyle hesaplanacaktır<sup>129</sup>. Defter ve belgelerin geçersizliği halinde ise, defter ve belgelerin 15 günlük süre dolmadan önce Kuruma verilmesi durumunda, ibraz tarihinde geçerli olan asgari ücret esas alınarak hesaplanacaktır<sup>130</sup>. İbraz yükümlülüğünün yerine getirilmeyeceğinin bildirilmiş olması duru-

<sup>126</sup> 4958 sayılı Kanunla SS Kanunu m. 140 hükmünde yapılan değişiklikten önceki düzenlemede, defter ve belgeleri hiç ibraz etmeyenlerle bu süre içinde ibraz etmekle birlikte, yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara uygun olarak düzenlemeyenlere -geçersizlik halinin birden fazla olup olmadığına bakılmaksızın - uygulanacak idari para cezalarının tutarı bakımından fark gözetilmemiş ve aynı yaptırımın uygulanması ön görülmüştü.

<sup>127</sup> SSIY'ne göre geçersizlik halleri için bkz. PEKTEN, Ali., 4958 Sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu İle İdari Para Cezaları Değiştirdi, SGDD, Temmuz-Ağustos 2003, s. 38; DEMİRCİOĞLU/GÜZEL, 134 vd.; AYDEMİR, s. 172 vd.

<sup>128</sup> GÜZEL/OCAK, s. 153-154.

<sup>129</sup> DEMİRCİOĞLU/GÜZEL, s. 135.

<sup>130</sup> İşveren İşlemleri, 79

munda ise, bildirim yapılmış olduğu veya bu hususta tespit tutanağının düzenlendiği tarihte geçerli olan asgari ücret esas alınacaktır.

#### e. Aylık Prim ve Hizmet Belgesini İşyerinde Asma Yükümlülüğü

Kanuna göre sigortalı sayılan kimselerin, sigortalı olarak veya prim ödeme gün sayılarının tam olarak Kuruma bildirilip bildirilmediğini öğrenebilmelerini ve işverenin sigortalılar tarafından da denetlenmesini sağlamak amacıyla işverene bazı belgeleri işyerine asma yükümlülüğü öngörülmüştür. Sosyal Sigortalar Kanununun aynı zamanda kayıt dışı istihdamı ve sigortasız işçi çalıştırmayı engellemeye yönelik ilgili hükmüne göre; “İşveren, sigortalıların adını, soyadını, sigorta sicil numarasını ve çalıştığı süreyi gösteren ve örneği yönetmelikle belirlenen bir belgeyi işyerinde, birden ziyade işyeri olması halinde her işyerinde ayrı ayrı olmak üzere, işçiler tarafından da görülebilecek bir yere asmaya mecburdur” ( m. 79/4).

Kanunda belirtilen ve işverenin işyerine asmakla yükümlü olduğu belge, SSİY. nin 20. maddesinin (h) bendinde düzenlenen, “Aylık Prim ve Hizmet Belgesidir”. Aylık prim ve hizmet belgesinin Kurum Ünitesince onaylanmış olan bir sureti, Kuruma verilmesi gereken ayın sonundan, müteakip belgenin verilmesi gereken ayın sonuna kadar işyerinde sigortalıların görebileceği bir yere asılır (m. 20/h).

Yönetmeliğin bu hükmüne göre, Aylık prim ve hizmet belgesi, bir sonraki döneme ait belgenin Kuruma verilmesi gereken sürenin sonuna kadar askıda kalacaktır. Yükümlülüğün yerine getirilmiş sayılması için, belgenin bir sonraki döneme kadar kesintisiz olarak askıda kalması gerekir. Ayrıca askıya çıkarılacak olan belgenin yönetmelikte öngörülen şekilde düzenlenmiş ve Kurumca onaylanmış olması gerekir<sup>131</sup>. Anılan niteliğe sahip olmayan belgelerin asılması, kanunda ve yönetmelikte öngörülen yükümlülüğün yerine getirilmesi sonucunu doğurmaz.

Kanununun 140. maddesinin 1. fıkrasının (e) bendinde yer alan, “Bu Kanununun 79 uncu maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen yükümlülüğü yönetmelikte belirlenen sürede yerine getirmeyenlere aylık asgari ücretin iki katı tutarında, ...idari para cezası verilir” hükmü uyarınca, aylık prim ve hizmet belgesini işyerine asmayanlara idari para cezası uygulanacaktır.

Aylık prim ve hizmet belgesinin ait olduğu dönemi izleyen dönem boyunca ve sigortalıların görebileceği bir yerde askıda bulundurulmaması veya Kurumca onaylanmamış olan belgenin askıya çıkarılmış olması halinde ilgililere aylık asgari ücretin (2) katı tutarında idari para cezası uygulanacaktır.

<sup>131</sup> AYDEMİR, s. 162.

Ayrıca, anılan yükümlülüğün yerine getirilmemesi nedeniyle idari para cezası uygulanması, yazılı ihtar şartına bağlı değildir<sup>132</sup>.

İdari para cezasının tutarının belirlenmesinde esas alınacak olan asgari ücret, aylık prim ve hizmet belgesine ilişkin yükümlülükler aykırılığın Kurumca tespit edildiği anda (müfettişlerce tutanak düzenlendiği tarihte) geçerli olan asgari ücrettir<sup>133</sup>.

#### f. Vizite Kağıdı Verme Yükümlülüğü

Kanunda işverene, işçinin ve ailesinin tedavilerinin yapılması ve gerektiğinde sağlık yardımlarından yararlanmalarını sağlamak amacıyla, bazı yükümlülükler öngörülmüştür. İşveren, işçinin isteği halinde Kanunun 35 ve 40. maddelerde öngörülen 120 günlük prim şartını yerine getirmiş olan sigortalıyla geçindirmekle yükümlü olduğu eşi ve çocuklarının hastalıkları halinde, sağlık yardımlarından yararlandırılmalarını sağlamak ve altı ay için geçerli olmak üzere prim ödeme gün sayılarını gösterir örneği Kurumca hazırlanacak belgeyi düzenleyerek sigortalıya vermekle yükümlüdür (m. 90/2). Yine işveren, iş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık hallerinde, sigortalının kazancını ve prim ödeme gün sayılarını göstermek üzere, örneği Kurumca hazırlanacak belgeyi düzenleyerek sigortalıya vermekle yükümlüdür (m. 90/1).

Uygulamada "vizite kağıdı"<sup>134</sup> olarak adlandırılan belgeyi sigortalıya vermeyen işverenlere, Kanunun 140. maddesinin 1. fıkrasının (f) bendinde yer alan; "Bu Kanunun 90 ıncı maddesinde belirtilen yükümlülükleri Kurumca yapılan yazılı ihtara rağmen üç gün içinde yerine getirmeyenlere aylık asgari ücret tutarında,...idari para cezası verilir" hükmü uyarınca idari para cezası uygulanacaktır. Anılan hüküm gereğince işverene idari para cezası uygulanabilmesi için, kendisine Kurumca yazılı ihtar yapılmış ve ihtardan sonra 3 gün içerisinde sigortalıya ilgili belgeyi vermemiş olması gerekir.

Yükümlülüğe aykırılık halinde ilgililere bir aylık asgari ücret tutarında idari para cezası uygulanacaktır. Uygulanacak olan idari para cezası tutarına esas olacak asgari ücret ise, yükümlülüğe aykırı davranışın gerçekleştiği, diğer deyişle vizite kağıdının verilmediği tarihte geçerli olan asgari ücrettir.

<sup>132</sup> DEMİRCİOĞLU/GÜZEL, s. 129; ALPER, Sosyal Güvenlik, s. 168; AYDEMİR, s. 182.

<sup>133</sup> DEMİRCİOĞLU/GÜZEL, s. 129; AYDEMİR, s. 182.

<sup>134</sup> Bu belgenin düzenlenmesine ilişkin esaslar SSİY. m. 52 hükmü ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Bu tarihin belirlenmesinde ise yazılı ihtarın sonra, belge verme yükümlülüğünün son günü olan 3. gün esas alınacaktır<sup>135</sup>.

## 5- İdari Para Cezalarına Karşı İtiraz ve Dava Hakkı

### a. Genel Olarak

İdari para cezaları, Kurumun tek taraflı işlemi ile uygulanmaktadır. Kurum bu işlemi ile, idari para cezasını gerektiren fiilin işlendiği yönünde tespitte bulunmakla yetinmemekte aynı zamanda yaptırım da uygulamaktadır<sup>136</sup>. Bu nedenle, bazen ağır sonuçlar doğurabilecek olan idari para cezalarına ilişkin işlemlerin denetlenmesi ve hukuka aykırı uygulamaların önlenmesi, bu işlemlere karşı itiraz ve dava hakkı tanınmasıyla mümkündür. Nitekim Kanunda, idari para cezalarına karşı iki aşamalı bir itiraz hakkı tanınmıştır<sup>137</sup>. Buna göre ilk olarak Kuruma itiraz edilmesi, itirazın reddi halinde ise yargı yoluna başvurulması gerekmektedir.

Anayasanın 125. maddesi, "*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır*" hükmünü içermektedir. Anayasanın bu hükmü gereğince, idari para cezalarına ilişkin işlemlerinde yargı denetimine tabi tutulması gerekmektedir. Geçmişte idari para cezalarına karşı başvurulacak yargı organı bakımından tartışmalar yaşanmıştır<sup>138</sup>. Daha sonra 6.5.1993 tarih ve 3910 sayılı Kanunla SS. Kanununun 140. maddesinde yapılan değişiklikle, idari para cezalarına karşı sulh ceza mahkemesine başvurulabileceği hükme bağlanmıştır. Kanunun bu hükmünün Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine iptal başvurusunda bulunulmuştur. Anayasa Mahkemesi, "Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren (7) gün içinde yetkili sulh ceza mahkemelerine başvurabilirler" cümlesinin Anayasanın 2, 125 ve 155. maddelerine aykırı olduğuna ve iptaline

<sup>135</sup> AYDEMİR, s. 184.

<sup>136</sup> Genel olarak bkz. MAHMUTOĞLU, *Düzene Aykırılıklar*, s. 115.

<sup>137</sup> DEMİRCİOĞLU/GÜZEL, s. 138.

<sup>138</sup> 20.6.1987 tarih ve 3395 sayılı Kanunla 506 Sayılı SS Kanununun 140. maddesinde yapılan değişiklikle, Kuruma idari para cezası verme yetkisi tanınırken, aynı zamanda idari para cezalarına karşı mahkemeye itiraz hakkı tanınmış, ancak görevli mahkeme konusunda düzenleme yapılmamıştır. Bu nedenle görevli mahkemenin iş mahkemesi mi yoksa sulh ceza mahkemesi mi olduğu konusunda tartışmalar yaşanmıştır (Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. İREN, Ertan, *Anayasa Mahkemesi'nin İptal Kararından Sonra Para Cezalarına İlişkin Uyuşmazlıkların Çözüm Yeri Hakkında Düşünceler*, *Çimento İşveren*, Mayıs 2003, s. 34-35; ARASLI, s.1367; ASLANKÖYLÜ, s. 1030.



oybirliğiyle karar vermiştir<sup>139</sup>. Oysa Anayasa Mahkemesi daha önceki bir kararında, benzer düzenleme içeren 1475 sayılı İş Kanunu m. 108/2 hükmünün Anayasaya aykırı olmadığına karar vermişti<sup>140</sup>. Anayasa Mahkemesi, ilgili hükmü iptal etmekle kalmamış, gerekçede yer alan “İtiraz başvurusuna konu olan idari para cezası, kamu gücünün kullanılmasıyla ilgili ve Yasada belirtilen kurallara uymayanlara idari bir yaptırım uygulanması niteliğinde olduğundan, çıkacak uyuşmazlıkların çözümünde de idari yargının yetkili kılınması gerekir” cümlesiyle bu konuda idari yargının yetkili olması gerektiğini de ifade etmiştir.

Anayasa Mahkemesi, SS. Kanununun 140. maddesinin 4. fıkrasının 3. cümlesinin iptaliyle meydana gelen hukuki boşluğun kamu yararını olumsuz etkileyecek nitelikte gördüğünden, yeni düzenleme yapılması için kanun koyucuya süre tanımak amacıyla, iptal kararının Resmi Gazete’de yayınlanmasından itibaren bir yıl sonra yürürlüğe girmesini uygun bulmuştur. Kanun Koyucu da, 6.8.2003 tarih ve 4958 sayılı Kanun ile 506 Sayılı Kanunun iptal edilen hükmünü yeniden düzenlemiş ve idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların çözüm yeri olarak idare mahkemeleri yetkili ve görevli kılınmıştır<sup>141</sup>.

Anayasa Mahkemesinin, idari para cezalarına ilişkin itirazların sulh ceza mahkemelerinde görülmesine ilişkin hükmü iptal etmeden önce de, idari para cezalarının iş mahkemelerinde görülmesinin daha uygun olacağı ifade

<sup>139</sup> AYM, 8.10.2002, E.2001/225, K. 2002/88, RG, 26.2.2003, 25032. Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 125, 140, 142 ve 155.maddelerindeki ilgili düzenlemelerin idari-adli yargı ayrılığının kurumsallaştığının kanıtı olduğunu, bu düzenlemeler gereğince idari uyuşmazlıkların çözümünde idare ve vergi mahkemeleriyle Danıştayın yetkili kılındığını, bu nedenle kural olarak, idarenin kamu gücü kullanarak yapmış olduğu kamu hukukuna giren işlem ve eylemlerin idari yargı, özel hukuk alanına giren işlemlerin ise adli yargı denetimine tabi olacağını ifade etmiştir.

<sup>140</sup> AYM., 10.7.1990, E. 1990/28, K. 1991/18, AYMKD, S. 29, C. 1, s. 9 vd.

<sup>141</sup> 24.7.2003 tarih ve 4956 sayılı Kanununla (RG, 2.8.2003, 25187) Bağ-Kur Kanununun 80. maddesinde, 25.06.2003 tarih ve 4904 sayılı Kanunla (RG, 5.7.2003, 25159) 4447 sayılı Kanununun 54. maddesinde yapılan değişikliklerle ve 22.5.2003 tarih ve 4857 sayılı İş Kanununun 108. maddesiyle getirilen (RG, 10.6.2003, 25134) düzenlemelerde ilgili Kanunlara ilişkin idari para cezalarının idare mahkemelerinde görüleceği belirtilmiştir. İş Kanununun 108, SSK’nın 140. maddesinde ve Bağ-Kur Kanununun 80. maddesinde yer alan ve anılan Kanunların uygulanmasından doğan idari para cezalarına ilişkin davaların ihtisas mahkemeleri olan iş mahkemeleri yerine idare mahkemelerinde görülmesine ilişkin düzenlemeler öğretilmiş ve eleştirilmiştir. Bkz. CANIKLIOĞLU/CANBOLAT, s. 272-276; GÜZEL/OCAK, s. 155-157; GÜZEL, Ali/OCAK, Saim, 1479 sayılı Bağ-Kur Kanununda 4956 ve 5073 sayılı Kanunlar ile Yapılan Değişiklikler, Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, Temmuz-Ağustos-Eylül 2003, S. 3, s. 897-898; İREN, s. 33-37.

edilmişti<sup>142</sup>. İdari yaptırımların ve özellikle idari para cezalarının denetiminde adli yargının da görevlendirildiği görülmektedir. İdari yaptırımlara ilişkin uyuşmazlıkların çözümünde adli yargının da görevlendirilmesinin, idari yaptırımların konusunun bir özelliği olduğu ifade edilmektedir<sup>143</sup>.

Anayasa Mahkemesinin iptal kararı ve idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların idari yargıda çözümlenmesi yönündeki düzenleme pek çok yönden eleştirilmektedir. Öncelikle Anayasanın 125. maddesinde idari yargı denetiminden değil, yargı denetiminden söz edilmekte olması nedeniyle, idari para cezalarının İş mahkemeleri tarafından denetlenmesi durumunda da denetim şartı yerine getirilmiş olacaktır. Uyuşmazlıkların İş mahkemelerinde görülmesi, yargılama ve maddi hukukun uygulanması bakımından kolaylık sağlayacaktır<sup>144</sup>.

İş mahkemesi hakimlerinin idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların çözümü bakımından gerekli olan teknik ve hukuki bilgiyle tecrübeye sahip oldukları, bu nedenle İş mahkemelerinde bu davaların idare mahkemelerine göre daha hızlı çözüme kavuşturulacağı söylenebilecektir. İdare mahkemesi hakimlerinin ise bu konuda gerekli teknik ve hukuki bilgiye (Hukuk Fakültesi mezunu olmaları gerekmediğinden) sahip oldukları söylenemez. Bu nedenle idari para cezalarına ilişkin davalarda çoğunlukla bilirkişiye başvurulması gerekebilecektir. Bu durum ise, yargılama sürecinin uzamasına ve yargılama giderlerinin artmasına neden olacaktır<sup>145</sup>. İdari para cezalarına itiraz konusunda idare mahkemelerinin teşkilat yapısı da bazı sorunların doğmasına neden olacaktır<sup>146</sup>. Anılan durum, dava ve savunma hakkını olumsuz etkileyeceği gibi idare mahkemelerinin yükünü de önemli ölçüde artıracaktır.

<sup>142</sup> İdari yargının yetkili ve görevli kılınmasından önceki düzenleme, uygulama ve eleştiriler için bkz., GÜZEL/OKUR, 8. Bası, s. 165-166; DEMİRCİOĞLU/GÜZEL, s. 133-137; TUNCAY, Sosyal Güvenlik, s. 183; AYDEMİR, s. 142 İREN, s. 33-36; ARASLI, s. 1366-1368; ASLANKÖYLÜ, s. 1030.

<sup>143</sup> ÖZAY, s. 138.

<sup>144</sup> GÜZEL/OCAK, s.156.

<sup>145</sup> GÜZEL/OCAK, s. 156-157; Ayrıca bkz. ASLANKÖYLÜ, S.1037; Aynı yönde İş Kanununa ilişkin idari para cezalarına ilişkin olarak bkz. CANIKLIOĞLU/CANBOLAT, s. 274-275; İş Hukukunda uygulanan yaptırımları denetleyecek olan hakimın İş Hukukunu iyi bilmesi gerekir. SÜZEK, İş Hukuku, s. 126.

<sup>146</sup> İREN, s. 37; GÜZEL/OCAK, s.157; CANIKLIOĞLU/CANBOLAT, s. 275. "Adli yargı teşkilatının yaygın oluşu bazı idari yaptırımların adli yargıda görülmesinin haklı bir gerekçesini oluşturur. Uzun vadede İdari yargının ülke çapında yaygınlaşması durumunda bu gerekçenin de geçerliliğini yitirebileceği söylenebilir" OĞURLU, s. 136.

Yukarıda ifade edilen endişeler, idari para cezasına ilişkin mahkeme kararına karşı kanun yollarına başvurulmuş olması durumunda da geçerliliğini sürdürecektir.

İdeal olan, idari işlem ve eylemlerden doğan tüm uyuşmazlıkların idari sistemle bağlantılı olarak İdari yargıda çözümlenmesidir<sup>147</sup>. Ancak bu konuda asıl önemli olan nokta, idari para cezasına ilişkin işlemlerin yargıdan beklenen şekilde yeterli ve gerekli denetime tabi tutulması olup, hukuki işlemin niteliği olmasa gerektir. Yukarıda belirtildiği üzere –özellikle ülkemiz şartlarında- SS. Kanunu uygulamasından doğan idari para cezasına ilişkin uyuşmazlıkların idari yargıda etkin şekilde denetlenebileceğini söylemek zor gözükmemektedir<sup>148</sup>. Yukarıda belirtilen nedenlerle, idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıklarda İş Mahkemelerinin görevli kılınması daha isabetli olurdu<sup>149</sup>. Son olarak belirtmek gerekirse idare mahkemelerinin yetkili ve görevli kılınması, Sosyal sigortalar Kanunundan doğan uyuşmazlıkların çözümü bakımından, iş mahkemelerinin yanı sıra ve ayrıca Sosyal güvenlik yargısının Kurulmasının gerekli olduğu ifade edilmekte iken<sup>150</sup> isabetli olmamıştır<sup>151</sup>.

Kurumca verilen idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların idari yargıda çözümlenmesine ilişkin hüküm, sadece yürürlük tarihinden sonraki uyuşmazlıklara değil, bu tarihten önceki uyuşmazlıklara da uygulanacaktır. Göreve ilişkin kurallar kamu düzeninden olduğundan<sup>152</sup>, görevli mahkeme yeni yasa hükümlerine göre belirlenmelidir. Dolayısıyla, idari para cezasını gerektiren fiilin yürürlük tarihinden önce işlendiği veya idari para cezasının

<sup>147</sup> Bkz. ÖZAY, s. 140; OĞURLU, s. 133 vd.

<sup>148</sup> İdari yargının bugünkü görünümü ile idari yaptırımlar karşısında, gerekli korumayı sağlamada yetersiz kaldığı ifade edilmektedir. Bkz. OĞURLU, s. 138.

<sup>149</sup> Aynı yönde, GÜZEL /OCAK, s. 157; İREN, s. 37. Ancak belirtmek gerekir ki, Anayasa Mahkemesi idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların sulh ceza mahkemelerinde çözümlenmesine ilişkin hükmü iptal ederken, kesin biçimde idari yargının görevli olduğunu belirtmiş olması nedeniyle, Kanun koyucuya iş mahkemelerini görevli kılma şansı da tanımamıştır. Aksi yöndeki bir düzenleme Anayasaya aykırılık iddiasıyla tekrar iptale konu olabilecektir.

<sup>150</sup> GÜZEL/OKUR, 9. Bası, s. 152-153; ASLANKÖYLÜ, s. 13-14; KAPAN, s. 28.

<sup>151</sup> Buna karşılık idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların idare mahkemelerinde görülmesine ilişkin düzenleme yargı sistemine uygun olması nedeniyle isabetli de bulunmaktadır (TUNCAY, A. Can, 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile Getirilen Değişiklikler, Mercek, Nisan 2004, s. 103).

<sup>152</sup> Bkz. GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetmelik Yargı, 14. Bası, Ankara 2001, s. 398; KALABALIK, Halil, İdari Yargılama Hukuku, İstanbul 2003, s. 82.

bu tarihten önce uygulanmış bulunduğu gerekçesiyle, idari yargının görevsiz olduğu iddiası ileri sürülemez<sup>153</sup>.

#### b. İtiraz ve Dava Makamı ile Usul

4958 sayılı Kanunla değişik SS. Kanunu m.140/4 hükmü, idari para cezalarına itirazın usul ve esaslarını ayrıntılı olarak düzenlemiş bulunmaktadır. Öncelikle Kanunun ilgili hükmünü belirterek, konuya girmekte fayda görüyoruz. Kanunun bu hükmüne göre, “*İdari para cezaları ilgiliye tebliğ edilmekle tahakkuk eder ve tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ödenir veya aynı süre içinde Kurumun ilgili ünitesine itiraz edilebilir. İtiraz takibi durdurur. Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren altmış gün içinde idare mahkemesine başvurabilirler. Mahkemeye başvurulması cezanın takip ve tahsilini durdurmaz. Tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ödenmeyen idari para cezaları, bu Kanunun 80 inci maddesi hükmü gereğince hesaplanacak gecikme zammı ile birlikte tahsil edilir*”.

#### aa. Kuruma İtiraz

İdari para cezalarının tahakkuk etmesi, ilgiliye tebliğ edilmiş olması şartına bağlıdır (m. 140/4)<sup>154</sup>. Tebliğ tarihine ilişkin itirazlarda, yazılı bildirim yapıldığı tarihi ispat yükümlülüğü, Kuruma aittir<sup>155</sup>. Tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde idari para cezasının Kuruma ödenmesi gerekir. İlgili, idari para cezasına itiraz etmek istediği takdirde, ilk olarak tebliğ tarihinden itibaren onbeş<sup>156</sup> gün içinde Kurumun ilgili ünitesine başvurmalıdır<sup>157</sup>. Anayasanın, “*Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır*” (m.40/Ek-2) hükmü karşısında, Kurumca verilen ve ilgiliye tebliğ edilen idari para ceza-

<sup>153</sup> Y. 21. HD, 29.12.2003 T, E. 2003/82, K. 2003/97, Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, 3/2004, s. 1118-1121.

<sup>154</sup> Tebligat usulstüz ise, idari para cezası verilemez (Y. 10. CD, 25.1.2001 T, E. 200/5733, K. 2001/512, ASLANKÖYLÜ, s. 1042).

<sup>155</sup> Genel olarak bkz. GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref/DİNÇER, Güven, İdari Yargılama Usulü, 2. Bası, Ankara 2001, s. 332.

<sup>156</sup> İlgili hüküm 4958 sayılı yasayla değiştirilmeden önce, kurumun ilgili ünitesine itiraz için (7) günlük süre öngörülmüştü.

<sup>157</sup> İdari para cezalarına itiraz başvurusu, idari para cezasını tebliğ eden Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta Müdürlüğünün ilgili ünitesine yapılacaktır (SARAÇ, s. 251; KURT, İş Hukuku ve SS. Mevzuatında Usul ve Esaslar, s. 366); Yanlışlıkla Kurumun ilgili olmayan başka bir ünitesine başvurulması durumunda, süresinde olmak şartıyla itirazın geçerli kabul edilmesi gerekir. ASLANKÖYLÜ, s. 1036.

larına ilişkin işlemlerde, bu işleme karşı başvuru yollarının ve süresinin belirtilmesi gereği açıktır. Bu ilke, idari yaptırımların gerekçeli olması ilkesini tamamlayan ve hakların korunmasını sağlamaya yönelik bir ilkedir<sup>158</sup>.

Kuruma yapılan itiraz, SS. Kanununda öngörülen idari para cezası verilmesini gerektiren sebeplerin bulunmadığı veya uygulanan para cezasının hesaplanmasında maddi hata olduğuna ilişkin olabilir. İdari para cezası uygulanan kimse örneğin, ibraz yükümlülüğünü yerine getirmemesi nedeniyle bilanço esasına göre defter tutmakla yükümlü olan kimselere uygulanan tutarda idari para cezası tahakkuk ettirilmesi halinde, kendisinin bilanço esasına göre defter tutmakla yükümlü olmadığını veya bu hususta kendisine yazılı ihtar yapılmadığını, işe giriş bildirgesi verilmeyen kimsenin SS. Kanunu anlamında sigortalı sayılan kimselerden olmadığını ileri sürebilecektir.<sup>159</sup>

İdari para cezalarına yapılan itiraz, Kurum İtiraz Komisyonu<sup>160</sup> tarafından değerlendirilecektir. Kurum İtiraz Komisyonunun itirazı yerinde bulması durumunda, idari para cezasına ilişkin işlem geri alınmış olacaktır<sup>161</sup>. Komisyon, idari para cezasına yapılan itirazı yerinde bulmadığı takdirde, itirazın reddine ilişkin kararın da ilgiliye tebliğ edilmesi gerekir<sup>162</sup>. İtiraz Komisyonunca verilen itirazın reddine ilişkin kararın da gerekçeli olması gereklidir<sup>163</sup>.

<sup>158</sup> OĞURLU, s. 237.

<sup>159</sup> Bkz. SARAÇ, s. 251-252.

<sup>160</sup> Ünite İtiraz Komisyonu, müdür veya yardımcısının başkanlığında, işveren servisi şefi, işveren memuru ve varsa Ünite avukatından oluşur (SSİY. m. 47).

<sup>161</sup> İdari işlemlerin geri alınması konusunda ayrıntılı bilgi için Bkz. GÖZLER I, s. 972 vd.

<sup>162</sup> İtiraz Komisyonunun sadece itirazı ret veya kabul olanağı bulunmakta olup, uzlaşma yöntemi öngörülmemiştir. Bu nedenle yapılan itirazlar büyük oranda reddedilmekte ve ilgililer yargı yoluna başvurmaktadır. Açılan çok sayıda dava, yargının yükünün artmasına ve işverenler ile Kurum arasındaki karşılıklı ilişki ve güvenin sarsılmasına neden olmaktadır. Kurumca uygulanan ve itirazı reddedilen idari para cezasına ilişkin işlemler, azımsanamayacak ölçüde yargı denetimi sonucunda iptal edilmektedir. Anılan nedenlerle uzlaşma sisteminin kabul edilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bkz. KAPAN, s. 28.

<sup>163</sup> SSİY m. 45 hükmü, Kurumca re'sen düzenlenen ve tahakkuk ettirilen prim borçlarına itiraz edilmesiyle ilgili olarak Kurum İtiraz Komisyonunca verilecek kararın gerekçeli olması gerektiğini belirtmektedir. Anılan yönetmelik hükmünün idari para cezalarına yapılan itirazlar hakkında da geçerli olması gerekir. Nitekim Yargıtay –İş Kanununa ilişkin olmakla birlikte- idari para cezasına karşı Kuruma yapılan itirazın reddine ilişkin kararın gerekçeli olmamasını tek başına iptal nedeni olarak kabul etmiştir. Y. 9. CD, 20.3.1990 T. E. 542, K. 1216, KARAGÜLMEZ, s. 558-559.

Kuruma itiraz etmeksizin doğrudan, dava yoluna başvurulması mümkün değildir<sup>164</sup>. Çünkü, bir idari işlemin iptale konu olabilmesi için, kanunda belirtilen idari başvuru yollarının tüketilmiş olması ve idari işlemin kesinlik kazanması gerekir<sup>165</sup>. SS. Kanunu, iki aşamalı itiraz prosedürü öngörmüş olduğundan, 15 günlük itiraz süresi içerisinde Kuruma itiraz etmek yerine doğrudan idare mahkemesine başvurulması durumunda, mahkeme dosyaya görevsizlik kararı vererek Kuruma göndermelidir<sup>166</sup>.

15 günlük süre içerisinde Kuruma itiraz edilmediği takdirde, anılan sürenin hak düşürücü nitelikte olması nedeniyle, idari para cezası kesinleşecektir. Dolayısıyla, kesinleşmiş olan idari para cezasına karşı idare mahkemesine başvurulamayacaktır<sup>167</sup>.

Kuruma yapılan itiraz takibi durduracağından, Kurumca, itiraz hakkında karar verilmeden idari para cezası takibe konulamayacak ve ilgiliden ödeme talebinde bulunulamayacaktır<sup>168</sup>.

#### bb. İdare Mahkemesine Başvuru

Kurumca itirazın reddedilmesi halinde ilgililer, ret kararının kendilerine tebliğinden itibaren 60 gün<sup>169</sup> içinde idare mahkemesine başvurabilecekler-

<sup>164</sup> “506 sayılı Kanun gereğince verilen idari para cezalarına karşı ilk önce Kurumun ilgili Birimine itiraz edilmesi gerekir” (Y. 11. CD, 3.7.2000 T, E. 225, K. 3315, KARAGÜLMEZ, s. 546).

<sup>165</sup> GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, s. 164; GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 1018, KALABALIK, s. 131, 156.

<sup>166</sup> Eski hükümle ilgili olarak, “İdari para cezasına karşı Kurum Ünitesine (SSK. İtiraz Komisyonuna) itiraz etmeden sulh ceza mahkemesine dava açılmış ise sulh ceza mahkemesinin doğrudan Kurum Ünitesine görevsizlikle göndermesi gerekir” (Y. 9. CD, 1.2.1995 T., E. 485, K. 677, ÇAKMAK, İhsan, Şerhli Sosyal Sigortalar Kanunu, Cilt 2, Ankara 2001, s. 2790-2791, Aynı doğrultuda, Y. 11. CD, 28.5.2001 T, E. 5510, K. 5693, ASLANKÖYLÜ, s. 1044).

<sup>167</sup> Genel olarak bkz. GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, s. 164; KALABALIK, s. 157; İdari aşamada kesinleşen para cezaları, yeniden dava konusu yapılamaz (Y. 21. HD, 16.11.1998 T, E. 1998/7637, K. 1998/7780, YKD, Temmuz 1999, s. 970-971). Buna karşın, idareye başvurunun dava hakkını etkilememesi gerektiği ifade edilmektedir. Özellikle Kanunun ifade tarzının idareye başvuru konusunda zorunluluk öngörmemesi durumunda kişiye tercih hakkı verildiğinin kabul edilebileceği ve bu süre geçirildikten sonra da idare mahkemesine başvurulabileceği ifade edilmektedir (Bkz. ÇAĞLAYAN, Ramazan, İdari Yargıda Kanun Yolları, Ankara 2002, s. 31).

<sup>168</sup> Y. 21. HD, 24.2.2000 T, E. 2000/484, K. 2000/1526, ARASLI, s. 1376-1377.

<sup>169</sup> 4857 sayılı İş Kanunu, idari para cezalarına itiraz bakımından 7 günlük süre öngörmüştür (m.108/2). Anılan sürenin SS Kanununda olduğu gibi 60 güne çıkarılması isabetli olacaktır (Bkz. CANIKLIOĞLU/CANBOLAT, s. 276; İş Kanununda öngörülen 7 günlük

dir. Mahkemeye dava açma süresi, ilgiliye yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden itibaren başlayacaktır (İYUK, m. 7/2). İtirazın reddi halinde dava açma süresi 4958 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, 7 günden 60 güne çıkarılarak İdari Yargılama Usul Kanununun 7. maddesinde öngörülen idare mahkemelerine genel başvuru süresi ile paralellik sağlanmıştır<sup>170</sup>. Öncelikle belirtmek gerekirse sürelerin uzun tutulması, ilgililerin düşünerek karar vermelerini sağlamaları nedeniyle koruyucu niteliktedirler. Süre çok kısa tutulduğu takdirde, ilgiliyi idarenin işlem ve eylemlerine karşı korumak yerine, aksine idarenin korunması gibi bir sonuçla karşılaşılabilir<sup>171</sup>. Bu nedenle, 4958 sayılı Kanunla gerek Kuruma itiraz, gerekse dava açma sürelerinin arttırılması oldukça isabetlidir.

İdari para cezalarına karşı Kuruma yapılacak itirazın sonuçlandırılması gereken süre yönünden her hangi bir hüküm bulunmadığından, bu konuda idari yargının genel prensipleri geçerli olacaktır. Buna göre, Kuruma yapılan itiraz üzerine, altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde itiraz reddedilmiş sayılır. Bunun üzerine ilgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi olan altmış gün içerisinde, idare mahkemesinde dava açabileceklerdir. Altmış günlük süre içerisinde Kurumca verilen cevap kesin nitelikte değilse ilgili bu cevabı, itirazın reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez. Ancak, bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez (Bkz. İYUK. m. 10/2).

Yukarıda belirtilen esaslar çerçevesinde süresi içerisinde idare mahkemesine başvurulmaması veya davanın süre yönünden reddedilmiş olması durumunda, sonradan Kurumca cevap verilmesi durumunda, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içerisinde dava açılabilir (Bkz. İYUK. m. 10/2). Diğer deyişle anılan durumda, yeni bir dava açma süresi başlayacaktır<sup>172</sup>. Kurumca itiraza cevap verilmemesi üzerine, ilgili tarafından dava açılması ve dava süreci devam ederken, idari para cezasına ilişkin işlemin

sürenin eleştirisi için bkz. GÜLAN, Aydın, İdari Para Cezalarına Karşı İş Kanunu'nun Düzenlediği Yargısal Yol, Mercek, Ocak 2004, s. 63-64).

<sup>170</sup> İş Kanunu gereğince verilecek idari para cezalarına itiraz bakımından SS Kanunundan farklı olarak, yalnızca idare mahkemesine başvuru hakkı tanınmıştır (4857 sayılı İş Kanunu, m.108/2). Diğer ifadeyle ilgililere idari para cezasını veren Kuruma (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürlüğü), başvuru ve itiraz hakkı tanınmamıştır (İş Kanununda öngörülen idari para cezalarına itiraza ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. CANIKLIOĞLU/CANBOLAT, s. 272 vd.).

<sup>171</sup> OĞURLU, s. 237-238.

<sup>172</sup> Bkz. ÇAĞLAYAN, s. 35.

geri alınması durumunda, dava konusuz kalacak ve mahkemece karar verilmesine mahal olmadığı yönünde karar verilecektir<sup>173</sup>.

Kanunda mahkemeye başvuru için öngörülen 60 günlük süre, "hak düşürücü" nitelikte olup kamu düzenine ilişkindir. Bu nedenle, davanın her aşamasında ileri sürülebilir<sup>174</sup>. İdari para cezasına ilişkin olarak idare mahkemesine süresinde başvuru yapıp yapılmadığı, davanın esasına girmeden öncelikle incelenecek, sürenin geçmiş olduğunun belirlenmesi durumunda, dava reddedilecektir (Bkz. İYUK. m. 14/3,e ve 15/1,b).

SS. Kanunu m. 140/4 hükmünde, idari para cezalarına karşı yetkili idare mahkemesine başvurulabileceği ifade edilmektedir. Hükümde her ne kadar iptal davasından söz edilmemekte ise de, idare mahkemesinde açılacak davanın iptal davası olduğunun kabul edilmesi gerekir. Çünkü açılacak davanın konusu, kurumca tek taraflı olarak uygulanan idari para cezasına ilişkin işlemin hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmesi, diğer deyişle ortadan kaldırılmasıdır<sup>175</sup>. Kanunda mahkemeye başvuru için öngörmüş olan 60 günlük süre de bu fikri desteklemektedir. Çünkü itiraz süreleri daha kısa olup genellikle 7 gündür<sup>176</sup>.

Başvuru üzerine hakimın vereceği karar, idari para cezasına ilişkin işlemin hukuka uygun olduğunun tespit veya iptal edilmesi niteliğindedir<sup>177</sup>. İdare mahkemesi, Kurumca uygulanan idari para cezasının hukuka uygun olduğunu tespit etmekle yetinmelidir. Bundan başka, mahkeme uygulanan idari para cezası miktarını arttıramaz. Çünkü, idari yaptırımlara karşı itiraz edilmesi durumunda, mahkemece daha ağır bir yaptırıma karar verilemez<sup>178</sup>.

İdari para cezalarına ilişkin başvurularda yetkili idare mahkemesi, idari yargılama usulüne ilişkin prensipler çerçevesinde belirlenecektir. İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 32/1 hükmüne göre, "*Göreve ilişkin hükümler saklı kalmak şartıyla bu kanunda veya özel kanunlarda yetkili idare mahke-*

<sup>173</sup> Genel olarak bkz. ÇAĞLAYAN, s. 57; KALABALIK, s. 157.

<sup>174</sup> Bkz. GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, s. 398; KALABALIK, s. 297.

<sup>175</sup> Genel olarak bkz. GÖZÜBÜYÜK, Yönetim Hukuku, s. 366 vd.; GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 1009.

<sup>176</sup> İdare mahkemesine yapılabilecek başvurularda davanın konusu iptal veya tam yargı davası olabilir. İYUK da itiraz usulü öngörülmemiştir. Bununla birlikte, ilgili kanunlarda bilinçli olarak yeni bir başvuru türü olarak "itiraz" usulünün ön görülmüş bulunduğu, dolayısıyla İş Kanununda öngörülen itiraz usulünün bilinçli bir seçim olduğu ifade edilmektedir. İtiraz usulü ile, yargılamanın kısa süre içerisinde ve zorunlu olmadıkça evrak üzerinden inceleme yapılması gerekecektir. Bkz. GÜLAN, s. 62-63.

<sup>177</sup> DONAY, Para Cezalarını Artıran Yasanın Uygulama Alanı, s. 26.

<sup>178</sup> Bkz. OĞURLU, s. 199; KARAGÜLMEZ, s. 449.



mesinin gösterilmemiş olması halinde, yetkili idare mahkemesi, dava konusu olan idari işlemi veya idari sözleşmeyi yapan idari merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesidir". SS. Kanununda yetkili mahkeme konusunda açıklık bulunmadığına göre, idari para cezasını tahakkuk ettiren Sosyal Sigortalar Kurumu Müdürlüğü'nün bulunduğu yerin yargı çevresine dahil olduğu idare mahkemesi yetkili olacaktır<sup>179</sup>. İdari yargıda yetki, kamu düzenine ilişkin olduğundan (İYUK. m. 32/2) mahkemece re'sen dikkate alınması gerektiği gibi, tarafların anlaşarak farklı bir mahkeme belirlemeleri de mümkün değildir<sup>180</sup>. Yetki itirazı, her hangi bir süreyle sınırlı olmaksızın taraflarca davanın her aşamasında ileri sürülebilir<sup>181</sup>.

İdari para cezasına karşı, idare mahkemesi yerine İş mahkemesine başvurulması durumunda, mahkemece görevsizlik kararı verilmesi gerekir. "Çözümlemesi, idari yargının görev alanına girdiği halde, adli yargı yerlerine açılmış olan davaların görevsizlik nedeniyle reddedilmesi durumunda, bu husustaki kararların kesinleşmesini izleyen günden itibaren 30 gün içinde görevli mahkemede dava açılabilir. Görevsiz yargı yerine başvuru tarihi, idari yargıya başvuru tarihi olarak kabul edilir" (İYUK. m. 9/1). Yukarıda belirtilen 30 günlük süre geçirilmiş olsa dahi idari dava açma süresi henüz dolmamış ise bu süre içerisinde dava açılabilir (İYUK. m. 9/2).

SS. Kanunu m. 140/4 hükmü, İş Kanunu m. 108/2 hükmünden farklı olarak, idari para cezalarına ilişkin mahkeme kararının kesin olduğu yönünde hüküm içermediğinden, idari para cezalarına ilişkin idare mahkemesi kararlarına karşı kanun yollarına başvurulabilecektir. Başvuru mercii, kararın tek hakimli veya kurul olarak verilmiş olmasına göre, bölge idare mahkemesi veya Danıştay olacaktır<sup>182</sup>. İdare mahkemesi tarafından tek hakimli olarak verilen kararlara karşı Bölge İdare Mahkemesine itiraz edilebilecek ve itiraz mahkemece kesin olarak karara bağlanacaktır (Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun, m.8/a ve İYUK. m. 45/5). İdare mahkemesinin kurul olarak verdiği kararlara karşı ise Danıştay'a temyiz başvurusunda bulunmak mümkündür (İYUK. m. 46/1).

179 "İdari para cezasına itiraz edilmesi halinde, yetkili mahkeme, idari para cezasını tahakkuk ettiren Müdürlüğün bulunduğu yer mahkemesidir" (Y. 10. CD, 28.6.1994 T, E. 1994/6947, K. 1994/9953, YKD, Ekim 1994, s. 1710).

180 GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, s. 356; KALABALIK, s. 274.

181 OĞURLU, s. 129.

182 TUNCAY, Değişiklikler, s. 103-104; Genel olarak bkz. GÖZÜBÜYÜK, Yönetim Hukuku, s. 429.

SS Kanunu m.140 hükmü, itiraz ve temyiz süresine ilişkin her hangi bir süre içermediğinden, idari para cezalarına ilişkin kararın ilgiliye tebliğinden itibaren, 30 gün içerisinde itiraz (İYUK. m. 45/2) veya temyiz (İYUK. m. 46/2) yoluna başvurulabilecektir. İtiraz veya temyiz süresi, kararın ilgiliye tebliğini izleyen günden itibaren başlar<sup>183</sup>. İdare mahkemesinin kararına karşı sadece idari para cezasına karşı dava yoluna başvuran ilgililer değil, aynı zamanda Kurum da itiraz veya temyiz yoluna başvurabilecektir<sup>184</sup>.

İdari para cezasına ilişkin olarak idare mahkemesi tarafından verilmiş olan karara karşı kanun yollarına başvurulmuş olması, mahkeme kararının yürütmesini durdurmaz. Bununla birlikte, talep üzerine üst merci, kararın yürütmesinin durdurulmasına karar verebilir (İYUK. m. 52/1)<sup>185</sup>.

## 6. İdari Para Cezalarının Takip ve Tahsil

Mahkemeye başvurmuş olmak, kurumca verilen idari para cezalarının takip ve tahsilini durdurmaz (m.140/4)<sup>186</sup>. İdari para cezalarının takip ve tahsilinin durması, ilgilinin talebi üzerine mahkemece yürütmeyi durdurma kararı verilmiş olmasına bağlıdır<sup>187</sup>. Yukarıda da belirtildiği üzere, idare mahkemesinin karar vermesi uzun zaman alabileceğinden ve ret kararı verilmesi halinde uygulanacak olan gecikme zammı önemli miktarlara ulaşabileceğinden, anılan durumda para cezasının Kuruma ödenmesi tavsiye edilmektedir<sup>188</sup>.

Kesinleşen para cezalarının takip ve tahsilinde, 6183 sayılı AATUHK hükümleri (gecikme zammı hesabına ilişkin esas dışında) uygulanacaktır. SS. Kanunu m. 80/7, "*Kurum alacaklarının tahsilinde 21.7.1953 tarih ve 6183 sayılı Kanunun uygulanmasından doğacak uyuşmazlıkların çözümlenmesinde, alacaklı Sigorta Müdürlüğü'nün bulunduğu yer İş Mahkemesi yetki-*

<sup>183</sup> Genel olarak bkz. GÖZÜBÜYÜK, Yönetim Hukuku, s. 430; GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 1033.

<sup>184</sup> Genel olarak bkz. ÇAĞLAYAN, s. 61.

<sup>185</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. ÇAĞLAYAN, s. 100.

<sup>186</sup> Anılan düzenleme, idari yargıda dava açılmasının dava edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmayaacağına ilişkin İYUK. m. 27/1 hükmüyle uyumludur.

<sup>187</sup> OĞURLU, s. 180; Yürütmenin durdurulması hakkında Ayrıntılı bilgi için bkz. GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, s. 450 vd.; KALABALIK, s. 322 vd.; İdari işlemin yürütülmesinin durdurulması, kararın uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda verilebilir (Bkz. İYUK. m. 27/2).

<sup>188</sup> AYDEMİR, s. 143.

lidir" hükmünü içermektedir<sup>189</sup>. Bu hüküm gereğince, idari para cezalarına karşı başvurularda idare mahkemesi yetkili iken, takip ve tahsile ilişkin uyuşmazlıklarda iş mahkemesi yetkilidir<sup>190</sup>. Ancak iş mahkemesinde açılacak davalarda, Kurumca verilen idari para cezasının denetlenmesi söz konusu olmayıp, yalnızca tahsil ve takibine ilişkin itirazlar öne sürülebilecektir<sup>191</sup>. Çünkü kanunda idari para cezalarının denetimine ilişkin m.140 hükmü itiraza ilişkin süreci ayrıca ve özel olarak düzenlemiş bulunmaktadır<sup>192</sup>.

SS. Kanununda idari para cezası gerektiren yükümlülükleri ihlal eden ve idari para cezası verilen işverenin ölümü halinde, işyerinin intikal etmiş olduğu mirasçılardan idari para cezaları tahsil edilemez. Anılan husus, Anayasayla güvence altına alınan "cezaların kişiselliği ilkesi"nin sonucudur<sup>193</sup>. Aynı esaslar, mirasçıların ölen işverene ait kayıtların, talep halinde Kuruma ibraz edilememesi durumunda da geçerlidir<sup>194</sup>.

<sup>189</sup> İdari para cezasına ilişkin ödeme emrinin iptaline ilişkin davaların çözümlenmesinde, alacaklı sigorta müdürlüğünün bulunduğu yer İş Mahkemesi yetkilidir (Y. HGK, 10.7.1996 T, E. 21-457, K. 586, ÇAKMAK, s. 2797-2798).

<sup>190</sup> İdari para cezasının ödenmiş olduğuna ilişkin uyuşmazlıklar iş mahkemesinde çözümlenmelidir (Y. 21. HD, 29.4.1999 T, E. 1999/2839, K. 1999/2898, ARASLI, s. 1377).

<sup>191</sup> Sulh ceza mahkemesi kararıyla kesinleşen konu yeniden tartışılması mümkün olmadığından, İş mahkemesince işin esasına girilemez (Y. 21. HD, 19.4.2001 T., E. 2001/2992, K. 2001/3030, AKYİĞİT, Ercan, İş ve Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin Emsal Yargıtay Kararları, Cilt 2, İstanbul 2003; s. 1606-1607); "İdari para cezalarının kapsamı yasadışı açıkça belirlenmiştir. Bu kapsamın yargı yerlerince denetlenerek tekrar yorumlanmasını istemek hukuken mümkün değildir. Aksi durum idari para cezasının dayanağı bulunan bilgi ve belgeleri yok saymayı doğurur (Y. 21. HD, 11.2.2002 T., 2001/9180, K. 2002/853, AKYİĞİT, Emsal Yargıtay Kararları, s. 1721-1722).

<sup>192</sup> CENTEL, Tankut, Yargıtay Kararlarının Değerlendirilmesi Semineri 1996, s.266-267; TUNCAY, Sosyal Güvenlik, s. 183; Kanunda ön görülen usuller çerçevesinde kesinleşmiş olan idari para cezalarına ilişkin kararların yerinde olup olmadığı yeniden iş mahkemesince incelenemez (Y. HGK, 1.3.2000 T, E. 21-135, K. 149, ÇAKMAK, s. 2824-2825. Aynı yönde Y. HGK, 18.3.1998 T, E. 10-149, K. 224, ÇAKMAK, s. 2819-2820). Aynı yönde, "Sosyal Sigortalar Kurumu'nun idari para cezası uygulaması halinde, Kurum ünitesine itiraz edilmesi, itirazın reddi halinde de, yetkili Sulh Ceza Mahkemesinde dava açılması gerektiğinden, bu hususlar yerine getirilmeksizin İş Mahkemesinde menfi tespit ve itiraz davası açılmaz" (Y. 10. HD, 1.4.1996 T, E. 1996/2725, K. 1996/2708, YKD, Ağustos 1996, s. 1246-1248). Kararı isabetli bulan inceleme için bkz. CENTEL, aynı yer; Aksi yönde Y. HGK, 13.3.1996 T, E. 1995/21-1089, K. 1996/168, ARASLI, s. 1373-1374).

<sup>193</sup> "Ceza sorumluluğu şahsidir" T.C Anayasası m. 38/7.

<sup>194</sup> DEMİRCİOĞLU/GÜZEL, s. 138.

## 7. İdari Para Cezasının Zamanında Ödenmemesinin Sonucu (Gecikme Zammı)

SS. Kanunu m.140/4 son cümlesi hükmüne göre, “Tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ödenmeyen idari para cezaları, bu Kanunun 80 inci maddesi hükmü gereğince hesaplanacak gecikme zammı ile birlikte tahsil edilir”. Anılan düzenleme gereğince, zamanında ödenmeyen idari para cezalarına gecikme zammı uygulanacaktır.

4958 sayılı Kanunla 506 sayılı Kanunun 80. maddesinin 5. fıkrasında yapılan değişiklikle, gecikme zammı yeni esaslara bağlanmıştır<sup>195</sup>. Anılan hükümde, “Kurumun süresi içinde ödenmeyen prim ve diğer alacaklarının tahsilinde, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 51 inci maddesi hariç, diğer maddeleri uygulanır. Kurum, söz konusu Kanunun uygulanmasında Maliye Bakanlığı, diğer kamu kurum ve kuruluşları ve mercilere verilen yetkileri kullanır. Şu kadar ki; Kurumun prim ve diğer alacakları süresi içinde ve tam olarak ödenmezse, ödenmeyen kısmı sürenin bittiği tarihte % 10 oranında artırılır. Bulunan bu tutara, ödeme süresinin bittiği tarihten başlamak üzere borç ödeninceye kadar, her ay için ayrı ayrı Hazine Müsteşarlığınca açıklanacak bir önceki aya ait<sup>196</sup> Türk Lirası cinsinden iskontolu ihraç edilen Devlet iç borçlanma senetlerinin aylık ortalama faizi, bileşik bazda uygulanarak gecikme zammı hesaplanır. Ancak ödenmenin yapıldığı ay için gecikme zammı günlük hesaplanır” şeklinde düzenlenmiştir. Dolayısıyla, Kurum gelirleri<sup>197</sup> arasında sayılan idari para cezalarının zamanında ödenmemesi durumunda, anılan esaslar çerçevesinde gecikme zammı uygulanacaktır<sup>198</sup>.

<sup>195</sup> Değişiklikten önceki hüküm, Kurumun, süresi içinde ödenmeyen prim ve diğer alacaklarının tahsilinde, 21.7.1953 tarih ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı yönünde idi. Bu hüküm gereğince, Kuruma zamanında ödenmeyen primler ve diğer alacaklar, 6183 sayılı Kanuna göre tahsil edilmekte ve anılan Kanunun 51. maddesi uyarınca Bakanlar Kurulunun belirlediği oranda gecikme zammı uygulanmaktaydı. Ayrıntılı bilgi için bkz., GÜZEL//OKUR, 8. Bası, s. 174; TUNCAY, Sosyal Güvenlik, s. 173 vd.; ŞAKAR, Müjdat, Sosyal Sigortalar Uygulaması, 6. Bası, İstanbul 2002, s. 146.

<sup>196</sup> Hükümde yer alan “bir önceki aya ait” ibaresi, maddeye 22.1.2004 tarih ve 5073 sayılı Kanunla eklenmiştir RG, 28.1.2004, 25360.

<sup>197</sup> 29.7.2003 tarih ve 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu m. 19, RG, 6.8.2003, 25191.

<sup>198</sup> 4958 sayılı Kanunun yürürlüğüne ilişkin 58. maddesi gereğince, sözü edilen değişiklik 01.10.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kurum, yürürlük tarihinden önce kesinleşmiş olan kurum alacaklarına ilişkin yayınlamış olduğu Genelgesinde, 01.10.2003 tarihine kadar Kuruma zamanında ödenmemiş prim ve diğer alacaklar için 6183 sayılı Kanunun 51.

İdari para cezaları, kanunda öngörülen 15. günün sonunda ödenmediği takdirde muaccel hale gelir ve 15. günü izleyen günden itibaren gecikme zammı uygulanır<sup>199</sup>.

Gecikme zammına ilişkin düzenlemeyle, Kuruma olan prim borçlarının ve kurum alacaklarının zamanında ödenmemesinden kaynaklanan zararların giderilmesi amacıyla bu alacaklara gecikme zammı uygulanmaktadır. Yeni düzenlemeyle, gecikme zammının piyasa şartlarına ve iktisadi gelişmelere uygun olarak belirlenmesi amaçlanmıştır. Bununla birlikte, gecikme zammının hesabında bileşik faiz uygulanacak olması, başlangıçta düşük olan faiz oranının ödeme geciktikçe yükselmesine neden olacağı açıktır<sup>200</sup>. Ayrıca, yeni düzenleme ile ikili bir artırım öngörülmüştür. Zamanında ödenmeyen Kurum alacağı önce % 10 oranında artırılmakta, daha sonra ise bulunan bu miktara ilgili maddede belirtildiği şekilde belirlenen bir önceki aya ait faiz oranı uygulanmaktadır.

İlgilileri idari para cezalarını zamanında ödemeye zorlamak ve ödenmeyen idari para cezalarının değerinin düşmesini önlemek amacıyla gecikme zammı uygulanması gerekmele birlikte, yeni usul ilgililere ağır bir yük getirmektedir. Zamanında ödenmeyen idari para cezasının önce %10 oranında artırılması, daha sonra belirlenen usullerle ayrıca gecikme zammı uygulanması, özellikle enflasyonun düşük seyrettiği dönemlerde işverenler aleyhine haksız sonuçlar doğurabilecektir<sup>201</sup>.

## 8. İdari Para Cezalarına İlişkin Zamanaşımı

SS. Kanununun idari para cezalarında zamanaşımını düzenleyen hükümüne göre, "*Filin işlendiği günden itibaren beş yıl içinde tebliğ edilmeyen idari para cezaları zamanaşımına uğrar* (m. 140/son). İlgili hüküm 4958 sayılı kanun ile değişikliğe uğramıştır. Sözü edilen fıkrada değişiklikten

---

maddesi uyarınca Bakanlar Kurulunca belirlenen oranda gecikme zammı uygulanacağını, belirtilen tarihten sonra ise, yukarıda açıklanan yeni esasların uygulanacağı belirtilmiştir (8.8.2003 tarih ve 12-294 Ek Genelge, TUBA-İİÇB: 1450-18.08.2003, 5).

<sup>199</sup> "İtirazın reddine dair Kurum kararının ilgiliye tebliğ tarihinde idari para cezası muaccel olduğundan, itirazın reddine dair kararın tebliğ tarihinden ödeme tarihine kadar hesaplanacak gecikme zammının tahsiline karar verilebilir" (Y. 10. HD, 5.2.2002 T, E. 2001/9323, K. 2002/692, YKD, Temmuz 2002, s. 1043-1044); Bazı kararlarda Kuruma süresinde yapılan itirazın takibi durdurmuş olmasının,, alacağın muaccel olmasına engel olmayacağı da ifade edilmektedir. Bkz. Y. 21. HD, 18.4.1996 T, E. 1996/982, K. 1996/2359, YKD, Mart 1997, s. 428-429.

<sup>200</sup> ALPER, 4958 sayılı Kanunun Getirdikleri, s. 12.

<sup>201</sup> Genel olarak bkz. ALPER, 4958 sayılı Kanunun Getirdikleri, s. 12; TUNÇAY, Değişiklikler, s. 101.

önce, “İdari para cezalarının tahakkuk ve tahsilatında 10 yıllık zamanaşımı uygulanır” hükmü yer almaktaydı. Yapılan değişiklikle, idari para cezalarına ilişkin zamanaşımı süresi on yıldan beş yıla indirilmiş ve zamanaşımı süresi fiilin işlendiği günden başlatılmıştır.

İdari yaptırımlar konusunda da, lehte hükümler getiren yeni yasa hükümlerinin uygulanması ilkesi geçerlidir<sup>202</sup>. Bu nedenle zamanaşımı konusunda lehte olan beş yıllık yeni zamanaşımı süresinin değişiklikten önceki idari para cezası gerektiren eylemler bakımından da uygulanması gerekir<sup>203</sup>.

İdari para cezalarına ilişkin zamanaşımı süresi beş yıla indirilerek, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanununun 102. maddesinde kural olarak öngörülen beş yıllık zamanaşımı süresiyle paralellik sağlanmıştır<sup>204</sup>. Ancak bu düzenleme yapılırken, idari para cezalarının kayıt dışı istihdamı önleme, çalışanların sosyal güvenlik hakkını güvence altına alması gibi özelliklerinin dikkatten kaçırılmış olduğu söylenebilecektir.

İşverenin Kanunda idari para cezası öngörülen yükümlülüklerine aykırı davranması ve aykırılığın kurumca tespit edilmesi durumunda, ilgiliye fiilin işlendiği günden itibaren beş yıl içerisinde idari para cezasının tebliğ edilmiş olması gerekir. Beş yıllık süre geçirildiği halde ilgiliye idari para cezasına ilişkin tebligat yapılması durumunda, ilgili idari para cezasına itiraz edebilecektir. Kurumca talebinin yerinde görülmemesi durumunda ise idare mahkemesine başvurabilecektir. İdari yargıda zamanaşımına ilişkin hükümler kamu düzenine ilişkin olduğundan, zamanaşımına ilişkin iddialar mahkemeye re’sen nazara alınacaktır<sup>205</sup>.

<sup>202</sup> OĞURLU, s. 62.

<sup>203</sup> İdari para cezalarına ilişkin zamanaşımı süresinin 5 yıla indirilmiş olması nedeniyle, Kurum yayınlamış olduğu bir genelgeyle, 4958 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce geriye dönük olarak 5 yıldan önceki sürede işlenen fiiller nedeniyle tahakkuk ettirilen ve tebliğ olunan idari para cezalarına yeni hükme dayanılarak (zamanaşımı def’inde bulunularak) itiraz edilmesi halinde, mahkeme kararı ile kesinleşmiş olanlar hariç olmak üzere diğer cezaların Ünite İtiraz Komisyonlarınca iptal edilerek sonucun ilgililere tebliğ edilmesi gerektiği belirtilmiştir (08.08.2003 tarih ve 16-294 Ek Genelge, TÜBA-İİÇB: 1450-18.08.2003, 8). Kurumun genelgesi, bir suçun işlendiği zamanki kanun ile sonradan kabul edilen kanun hükümlerinin birbirinden farklı olması durumunda, failin lehinde olan kanun hükmünün uygulanacağına ilişkin TCK. m. 7/2 hükmü ile de uyumludur.

<sup>204</sup> “Amme alacağı, vâdesinin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren 5 yıl içinde tahsil edilmezse zamanaşımına uğrar. Para cezalarına ait hususi kanunlarındaki zamanaşımı hükümleri mahfuzdur. Zamanaşımından sonra mükellefin rızaen yapacağı ödemeler kabul olunur” (AATUHK. m. 102).

<sup>205</sup> KALABALIK, s. 320.

### 9. Yanlış veya Yersiz Alınan İdari Para Cezalarının İadesi

Kurumca verilen idari para cezalarına karşı dava yoluna başvurulmasının, takip ve tahsili durdurulmaması nedeniyle işverence idari para cezasının dava sürecinde ödenmiş olması mümkündür. Bu nedenle mahkemece yanlış veya yersiz alındığına karar verilen idari para cezaları, talep edilmesi halinde, Kuruma başka borcun olmaması kaydıyla kanuni faizi ile birlikte ilgililere iade olunur (SSİY. m. 36 c.2).

İlgili hükümden anlaşılacağı üzere, Kurumca yanlış ve yersiz olarak alınan idari para cezalarının iadesi, ilgilinin iade talebinde bulunması şartına bağlıdır. Mahkeme kararına bağlı olarak, idari para cezalarının tamamen veya kısmen iadesi mümkündür<sup>206</sup>. Talep üzerine Kurumca, haksız ve yersiz alınmış olan idari para cezaları iade edilmediği takdirde, işveren sebepsiz zenginleşmeye dayanarak iade talebinde bulunabilir.

Yanlış ve yersiz alınan idari para cezalarının iadesi konusunda çıkacak uyuşmazlıkların çözümü bakımından hangi mahkemenin yetkili olması gerektiği üzerinde durmak gerekir. Uyuşmazlık yargı kararıyla kesin olarak çözümlenmiş olduğundan iadeye ilişkin davada artık esasa ilişkin itirazda bulunmak mümkün değildir. Yapılabilecek itirazlar ancak, takip ve tahsil usulüne ilişkin olabilir. Uyuşmazlığın konusu artık SS. Kanununu ilgilendiren bir husus olmaktan çıkmıştır. Bu nedenle Uyuşmazlığın artık hukuk yargısı kapsamında çözümlenmesi ve İş mahkemelerinin yetkisi dışında kalmasının kabul edilmesi daha uygun çözümdür<sup>207</sup>.

Mahkemece iade talebinin dikkate alınabilmesi için, işverenin idari para cezasına ilişkin işlemin iptali hükmünü içeren idare mahkemesi kararına dayanması gerekir<sup>208</sup>. İlgililerin Kuruma borcu bulunması durumunda ise iadeye konu olan para cezası tutarı, Kurum alacağından mahsup edilecektir.

<sup>206</sup> AYDEMİR, s. 144.

<sup>207</sup> 140. madde uyarınca; yanlış alınan para cezalarının geri alınması için açılan davaya iş mahkemesi değil, genel mahkemeler bakmakla görevlidir. İdari para cezasına ilişkin itiraz mahkeme kararıyla kesinleşmiş olduğundan, iade talebi artık SS Kanunundan kaynaklanmamaktadır. Bu nedenle uyuşmazlığın BK. m.61 vd. hükümleri çerçevesinde çözümlenmesi gerekeğinden, görevli mahkemenin hukuk mahkemesi olması gerekir (Y. 10. HD, 5.2.1990 T, E. 842, K. 534, ÇAKMAK, s. 2787-2788); İş Kanunundan kaynaklanmakla birlikte bir başka Yargıtay kararında ise idari para cezasının geri alınmasına ilişkin istirdat davalarında İdari yargının görevli olması gerektiği ifade edilmektedir (Y. 9. HD, 9.7.2003 T, E. 2003/1888, K. 2003/13058, YKD, Kasım 2003, s. 1690-1691).

<sup>208</sup> İdari yargının görevli kılınmasından önceki hükme ilişkin olarak bkz. Y. HGK, 18.3.1998 T, E. 10-149, K. 224 (ÇAKMAK, s. 2810-2821).

Ayrıca, yanlış veya yersiz alınan idari para cezalarının iadesinde yasal faiz uygulanacaktır<sup>209</sup>.

## SONUÇ

Sosyal Sigortalar Kanunu m. 140 hükmü ile, Kanunun emretmiş olduğu yükümlülükleri yerine getirmeyen ilgililere uygulanmak üzere, yükümlülüklerin çeşidine göre değişik miktarlarda olmak üzere, idari para cezaları öngörülmüş bulunmaktadır. İdari para cezalarının uygulanması bakımından öngörülen yükümlülüğün kanunda belirtilen şekilde ve sürede yerine getirilmemiş olması yeterlidir. Bununla birlikte, Kanunda öngörülen yükümlülüklerin hiç yerine getirilmemesi, geç yerine getirilmesi veya eksik yerine getirilmesi durumunda uygulanacak olan idari para cezaları yönünden ayırım yapılması daha isabetli olurdu. İdari para cezası tutarının, asgari ücret esas alınmak suretiyle belirlenmesi, uygulama açısından kolaylık sağlaması ve para değerinde meydana gelen kayıpların yaptırımların etkinliğini yitirmesini engellemesi bakımından isabetlidir.

Kurumun tek taraflı işlemine dayanan idari para cezaları, yargı denetimine tabi tutulmak suretiyle hukuki güvence sağlanmıştır. İdari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların idare mahkemelerinde çözümlenmesi, yargı sistemi açısından ve teorik olarak yerinde olmakla birlikte, uygulamada pek çok zorluğu ve problemi de beraberinde getireceği ortadadır. Ayrıca, idari para cezalarına itiraz ve dava hakkına ilişkin olarak yapılan düzenlemelerde İdari Yargılama Usulü Kanunundaki idari işlemlere ilişkin hükümlerle paralellik sağlanmıştır. Eskiden, idari para cezalarına ilişkin sulh ceza mahkemesinin vermiş olduğu kararın kesin olduğu yönündeki hüküm, idare mahkemelerince verilen kararlar bakımından öngörülmediğinden, idare mahkemesi kararlarına karşı kanun yollarına başvurulabilecektir.

---

<sup>209</sup> 140. madde uygulamasında; idari para cezasının yanlış ve yersiz alındığı mahkeme kararıyla saptandığı takdirde, işverenin talep edeceği para cezası ile birlikte kanuni faizini de talep edebilir. İşveren, iadede Kurumca uygulanmış olan faiz oranının aynısının uygulanmasını isteyemez. (Y. 10. HD, 19.12.1991 T, E. 12508, K. 11069, ÇAKMAK, s. 2789).