

**Alt İşveren, Asıl İşveren ve İşveren Vekilinin İşe Giriş ve
İşten Ayrılış Bildirgelerinin Yasaya Uygun Verilmemesinden Kaynaklanan
İdari Para Cezalarında Sorumluluğu**

***Responsibility of the Sub-Employer, the Principal Employer and
the Employer's Representative for Administrative Fines Resulting
from the Failure to Provide Employment and
Termination Declarations in Compliance with the Law***

Andaç ESEMEN

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı
İstanbul Kültür Üniversitesi Özel Hukuk Programı Doktora Öğrencisi

Haziran 2024, Cilt 14, Sayı 1, Sayfa 89-101

June 2024, Volume 14, Issue 1, Page 89-101

E-ISSN: 2148-483X

2024-1

e-posta: sgd@sgk.gov.tr

Yazılar yayınlanmak üzere kabul edildiği takdirde, SGD elektronik ortamda tam metin olarak yayımlamak da dahil olmak üzere, tüm yayın haklarına sahip olacaktır. Yayımlanan yazılardaki görüşlerin sorumluluğu yazarlarına aittir. Yazı ve tablolardan kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.

If the manuscripts are accepted to be published, the SGD has the possession of right of publication and the copyright of the manuscripts, included publishing the whole text in the digital area. Articles published in the journal represent solely the views of the authors.

Some parts of the articles and the tables can be cited by showing the source.

26. SAYIDA HAKEMLİK YAPAN AKADEMİSYENLERİN LİSTESİ

REFeree LIST FOR THIS ISSUE

Prof. Dr. Kadir ARICI
Ankara Bilim Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. E. Murat ENGİN
Galatasaray Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Gülay YILMAZ
Marmara Üniversitesi
İktisat Fakültesi

Prof. Dr. Murat ATAN
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Elif GÖKÇEARSLAN ÇİFTÇİ
Ankara Üniversitesi
Sağlık Bilimleri Fakültesi

Doç. Dr. Eray ACAR
Kütahya Dumlupınar Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Ufuk AYDIN
İstanbul Aydın Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Alpay HEKİMLER
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Gaye BAYCIK
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Mustafa AYKAÇ
Marmara Üniversitesi
İktisat Fakültesi

Prof. Dr. Hakan KAHYAOĞLU
Dokuz Eylül Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Burcu GEDİZ ORAL
Manisa Celal Bayar Üniversitesi
Uygulamalı Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. M. Ozan BAŞKOL
Bursa Uludağ Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. İlnür KILKIŞ
Bursa Uludağ Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Muhammet Enes KALA
Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
İnsan ve Toplum Bilimleri Fakültesi

Prof. Dr. Mustafa Kemal BİÇERLİ
Anadolu Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Umur OMAV
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi

Doç. Dr. Doğa Başar SARIPEK
Kocaeli Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Prof. Dr. Veysel BOZKURT
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi

Prof. Dr. Özgür TOPKAYA
Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Hakan TOPATEŞ
Pamukkale Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Erdem CAM
Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Prof. Dr. Suat UĞUR
Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi
Bige İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Alparslan UĞUR
Kırıkkale Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Furkan EMİRMAHMUTOĞLU
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. M. Fatih UŞAN
Ankara Medipol Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Dr. Öğretim Üyesi Mehmet TUĞRUL
Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
İnsan ve Toplum Bilimleri Fakültesi

26. SAYI DEĞERLENDİRME İSTATİSTİKLERİ
EVALUATION STATISTICS FOR THIS ISSUE

Toplam gelen makale başvurusu	Number of received manuscript	30
Yayına kabul edilen makale sayısı	Number of accepted manuscript	6
Hakem süreci devam eden makale sayısı	Under consideration	6
Red edilen makale sayısı	Rejected after evaluation	18
Ön inceleme aşamasında red edilen makale sayısı	Rejected before evaluation	12
Makale kabul oranı	Accepted manuscript rate	%20

İnceleme Makalesi – Review Article

Alt İşveren, Asıl İşveren ve İşveren Vekilinin İşe Giriş ve İşten Ayrılış Bildirgelerinin Yasaya Uygun Verilmemesinden Kaynaklanan İdari Para Cezalarında Sorumluluğu

Responsibility of the Sub-Employer, the Principal Employer and the Employer's Representative for Administrative Fines Resulting from the Failure to Provide Employment and Termination Declarations in Compliance with the Law

Andaç ESEMEN*

ORCID 0000-0002-9533-6978

Sosyal Güvenlik Dergisi / Journal of Social Security

Cilt: 14 Sayı: 1 Yıl: 2024 / Volume: 14 Issue: 1 Year: 2024

Sayfa Aralığı: 89 - 101 / Pages: 89 - 101

DOI: 10.32331/sgd.1554764

ÖZ

5510 sayılı Kanun'da idari para cezasını gerektiren birçok hal düzenlenmiştir. Çalışmamızda, bu idari para cezalarından olan işe giriş ve işten ayrılış bildirgelerinin kanuna uygun verilmemesinden kaynaklanan idari para cezaları özelinde alt işverenin, asıl işverenin ve işveren vekilinin sorumlulukları ele alınmaya çalışılmıştır. Bu yapılırken gerek 506 sayılı Kanun gerekse 5510 sayılı Kanun döneminde öğretide yapılan değerlendirmeler, Yargıtay içtihatları ve SGK tarafından iç işleyişi düzenlemek amacıyla çıkarılan genelgelerden yararlanılmıştır. Çalışmada öncelikle, işverenlerin bu idari para cezalarının muhatabı olmasına dayanak mevzuat hükmüne işaret edilmiş ve ardından tüzel kişi işverenin bu idari para cezalarından sorumlu olabilmemesinin hukuki zemini ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ardından alt işveren-asıl işveren ilişkisinin varlığı durumunda, bu idari para cezasının muhatabı olup olamayacakları ve tesis edilen idari para cezasının tahsilinden sorumluluk durumları ortaya konulmaya çalışılmıştır. Son olarak da işveren vekilinin bu idari para cezalarından sorumluluğu ele alınmıştır. İşveren vekilinin sorumluluğu ile ilgili inceleme yapılırken 506 sayılı Kanun dönemine ilişkin durum detaylı olarak incelenmiştir. Zira bu husus, 5510 sayılı Kanun döneminde öğretide detaylı olarak incelenmemiş olup aynı zamanda konuya ilişkin yol gösterici nitelikte bulunan Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 25.09.1996 tarihli kararı bu Kanun dönemine ilişkindir.

Anahtar Sözcükler: İdari para cezası, alt işveren, asıl işveren, işveren vekili

ABSTRACT

Many situations requiring administrative fines are regulated in Law No. 5510. In our study, we tried to discuss the responsibilities of the sub-employer, the main employer and the employer's representative in terms of administrative fines arising from not submitting employment and termination notices in accordance with the law. While doing this, both during the period of Law No. 506 and Law 5510; Evaluations made in the doctrine, Supreme Court case law and circulars issued by SGK to regulate the internal functioning were used. In the study, first of all, the legislative provision on which employers are subject to these administrative fines was pointed out, and then the legal basis for the legal entity employer being responsible for these administrative fines was tried to be revealed. Then, in case of the existence of a subcontractor-principal employer relationship, it was tried to reveal whether they could be the recipient of this administrative fine and their liability for the collection of the imposed administrative fine. Finally, the liability of the employer's representative for these administrative fines is discussed. While examining the liability of the employer's representative, the situation regarding the period of Law No. 506 was examined in detail. Because this issue was not examined in detail in the doctrine during the period of Law No. 5510, and the decision of the General Assembly of the Supreme Court of Appeals dated 25.09.1996, which is a guide on the subject, is related to the period of this Law.

Keywords: Administrative fine, subcontractor, principal employer, deputy employer

Önerilen atıf şekli: Esemen, A. (2024). Alt İşveren, Asıl İşveren ve İşveren Vekilinin İşe Giriş ve İşten Ayrılış Bildirgelerinin Yasaya Uygun Verilmemesinden Kaynaklanan İdari Para Cezalarında Sorumluluğu. *Sosyal Güvenlik Dergisi (Journal of Social Security)*. 14(1). 89-101

• Geliş Tarihi/Received: 20/02/2024 • Güncelleme Tarihi/Revised: 25/03/2024 • Kabul Tarihi/Accepted: 26/09/2024

* Avukat, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, İstanbul Kültür Üniversitesi Özel Hukuk Programı Doktora Öğrencisi, aesemen@sgk.gov.tr

GİRİŞ

Kayıt dışı çalışma, ülkemiz ve diğer ülkelerde halen mücadele edilmekte olan bir olgudur. Bu kapsamda devletlerce kayıt dışı çalışma olgusuyla baş edebilmek için başvuru en yaygın yol, idari para cezası uygulamasıdır (Williams, 2021: 11). Küresel ölçekte kayıt dışı çalışma olgusu ile mücadelede kayıt dışı çalışmaların bulunduğu iş yerinden mal ve hizmet tedarik eden kişi ve işverenlere idari para cezası uygulanması önerileri tartışılmakla birlikte bu yönde yaygın bir uygulamaya gidilememiştir. Bunun, kayıt dışı çalışmaların bulunduğu iş yerlerinin kendilerinden mal ve hizmet tedarik edenlerce bilinebilmesinin zor olmasından kaynaklandığını söyleyebiliriz (Williams, 2021: 13). Yürürlükteki mevzuata baktığımız zaman, 5510 sayılı Kanun'un çeşitli hükümlerinde işverenlere birtakım yükümlülükler yüklenmiş ve bunlara uyulmaması durumunda işverenlere uygulanacak idari para cezaları gösterilmiştir. Bunlardan ikisi de kayıt dışı çalışma olgusunun önüne geçmek için getirilen, işe giriş bildirgesinin ve işten ayrılış bildirgesinin verilmesi zorunluluğudur.

Doğal olarak bu idari para cezalarının muhatabının işverenler olacağı aşikârdır. Burada problemler hususlar, alt işveren-asıl işveren ilişkisinin varlığı durumu ve işveren vekilinin varlığında bu idari para cezalarından sorumluluğunun nasıl belirleneceğidir. Bu kapsamda; kendilerine idari para cezası tesis edilip edilemeyeceği, kesilmesi durumunda idari para cezasını ödemekle yükümlü olup olmadıklarının detaylı şekilde incelenmesi önem arz etmektedir. Biz, bu hususları incelerken alt işveren-asıl işveren ilişkisi ve işveren vekilliği kavramlarına ilişkin detaylı analizlerde bulunmayacağız. Zira bu kavramların gerek bireysel iş hukukunda gerekse sosyal güvenlik hukukunda ne ifade ettiğine dair öğretilerde yeter miktarda çalışma yapılmıştır. Biz doğrudan öğretilerde yeterince incelenmediğini düşündüğümüz alt işveren-asıl işveren ilişkisi ve işveren vekilinin idari para cezaları ile ilgili sorumluluğuna değineceğiz.

I- 5510 SAYILI KANUN'DA DÜZENLENEN İDARİ PARA CEZALARI

Kabahatler konusunda genel kanun olan Kabahatler Kanunu'nda (KK'de) birtakım kabahatler düzenlenmiştir. Ancak hukukumuzda yer alan tüm kabahatler, bu kanunda düzenlenenlerden ibaret değildir (Şenyüz, 2016: 7, Kangal, 2022: 69). KK dışında çeşitli özel kanunlarda da kabahatlere ilişkin düzenlemelere gidilmiştir (Kangal, 2022: 69). Çalışma konumuz olan işe giriş ve işten ayrılış bildirelerinin usule uygun verilmemesinden kaynaklanan idari para cezalarının da yer aldığı "Kurumca verilecek idari para cezaları" başlıklı 5510 sayılı Kanun'un 102. maddesinde kabahat oluşturan haksızlıklar düzenlenmiş ve karşılığında idari para cezaları öngörülmüştür. Bu başlık altında 5510 sayılı Kanun'da düzenlenen idari para cezaları genel hatlarıyla ele alınacak ve böylelikle çalışma konumuz olan işe giriş ve işten ayrılış bildirelerinin kanuna uygun verilmemesinden kaynaklanan idari para cezalarının sosyal güvenlik hukukunda yer alan idari para cezaları içerisindeki yeri tespit edilmiş olacaktır.

A- İdari Para Cezalarının Çeşitli Açılardan Tasnifi

Bu başlık altında çalışma konumuz olan idari para cezalarının, 5510 sayılı Kanun'un çeşitli hükümlerinde düzenlenen idari para cezaları içerisinde yeri ve miktar olarak uygulanması gereken idari para cezasının idari para cezaları içerisindeki yeri ortaya konulacaktır.

i) İdari Para Cezasına Esas Yükümlülük İhlallerinin Tasnifi

5510 sayılı Kanun'un çeşitli hükümlerinde işverenlere, diğer kişi, kurum ve kuruluşlara çeşitli

yükümlülükler yüklenmiştir. Kanun'un 102. maddesi gereğince bu yükümlülüklerin ihlali durumunda ilgililere uygulanacak idari para cezaları düzenlenmiştir. Maddede yer alan idari para cezaları şu şekilde sınıflandırılabilir (01.04.2020 tarih ve 2020/8 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Genelgesi):

Belgelere bağlı yükümlülükleri yerine getirmeyenler hakkında uygulanması gereken idari para cezaları,

İş yeri defter, kayıt ve belgelerini ibraz etmeyenler ile iş yeri kayıtları geçersiz olanlar hakkında uygulanması gereken idari para cezaları,

Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilen memurlarına engel olanlar hakkında uygulanması gereken idari para cezaları,

Kanun'da öngörülen bildirim yükümlülüklerini yerine getirmeyenler hakkında uygulanması gereken idari para cezaları.

Çalışma konumuz olan idari para cezaları, işe giriş ve işten ayrılış bildirim yükümlülüğünün yerine getirilmemesinden kaynaklanan idari para cezaları arasında sınıflandırılabilir.

ii) Miktar Bakımından Tasnif

KK m. 17/1 hükmüne göre idari para cezası miktarı maktu veya nispi olabilecektir. KK m. 17/2 hükmünde idari para cezalarının Kanun'da alt ve üst sınırı gösterilerek belirlenebileceği ve kabahatin haksızlık içeriği, failin kusuru ve failin ekonomik durumu birlikte değerlendirilerek bu sınırlar içerisinde miktar itibarıyla idari para cezasının belirlenebileceği düzenlenmiştir.

Bu durumda idari para cezaları miktar itibarıyla maktu idari para cezaları, nispi idari para cezaları, alt ve üst sınırlar arasında belirlenen idari para cezaları olarak sınıflandırılabilir.

Maktu idari para cezalarında, idari para cezasının şartları oluşmuşsa işlenen kabahatin haksızlık içeriği, failin kusuru ve failin ekonomik durumu gibi kriterler göz önünde bulundurulmaksızın kanunda belirtilen miktarda idari para cezasının uygulanması gerekmektedir.

Başka bir deyişle “Maktu idari para cezası, kabahat karşılığında öngörülen para cezasının miktarının tek sayısal değerde olmasıdır.” (Bardakçı, 2006: 79). Yani kabahatin kim tarafından, nasıl işlendiği önem taşımaksızın öngörülen para cezası uygulanacaktır (Bardakçı, 2006: 79).

Bu şekilde maktu olarak kesin şekilde belirlenmiş miktarı içeren idari para cezalarında, cezayı verecek olan idarenin ceza tayininde herhangi takdir hakkı bulunmayacaktır (Uğur, 2009: 200-201).

Nispi idari para cezalarında failin edindiği haksız kazanç ve meydana gelen zarar gibi kriterler göz önünde bulundurularak idari para cezasının miktarı belirlenmekte ve faille uygulanmaktadır (Akdağ, 2010: 9). Yani nispi para cezalarında kanunun belirlediği ölçütlere göre para cezasının miktarı değişebilmektedir (Bardakçı, 2006: 79). Kanun koyucu tarafından nispi idari para cezası düzenlemesine gidilmesindeki amaç, “Bir kabahatin işlenmesiyle elde edilen yararın, kanunda maktu olarak veya belirli sınırlar içerisinde öngörülen idari para cezasının ödenmesiyle yol açılan kayıplara oranla daha ağır basmasını önlemektir.” (Kangal, 2022: 792).

Bu şekilde, failin kabahat neticesinde idari para cezası ödemesine rağmen karlı bir durumda olmasının önlenmesi amaçlanmaktadır.

Alt ve üst sınırlar içerisinde belirlenen idari para cezalarında idari para cezasının miktarı, kanun koyucu tarafından belirlenen sınırlar içerisinde kalmak kaydıyla işlenen kabahatin haksızlık

içeriği, failin kusuru ve failin ekonomik durumu göz önüne alınarak belirlenmektedir. KK m. 17/2 hükmünde belirtilen üç ölçüt, sınırlı sayıda olup farklı bir nedenle idari para cezasının miktar itibarıyla belirlenmesi yoluna gidilemez (Kangal, 2022: 301).

İşe giriş bildirgesinin usule uygun verilmemesi durumunda 5510 sayılı Kanun m. 102/1 uyarınca; her bir sigortalı için asgari ücret tutarında, işten ayrılış bildirgesinin usule uygun verilmemesi durumunda ise her bir sigortalı için asgari ücretin onda biri tutarında idari para cezası uygulanacaktır. Buna göre çalışma konumuz olan idari para cezaları, miktar itibarıyla maktu idari para cezaları içerisinde yer almaktadır. Zira bu kabahatler karşılığında uygulanacak idari para cezaları, asgari ücret esas alınarak tek sayısal değer olarak tayin edildiğinden Kurum'a takdir hak ve yetkisi verilmemiştir.

B- İdari Para Cezalarının İşlevi

5510 sayılı Kanun'da düzenlenen idari para cezaları, kayıt dışı istihdam ile mücadelede caydırıcı bir işlev görmektedir (Akdağ, 2010: 15). Kanun'da işverenin uyması gereken ödevler düzenlenmiş ve bu ödevlere uyulmaması durumunda uygulanacak yaptırımlar aktarılmıştır. Ödevlerin yaptırma bağlanmaması ihtimalinde, işverene yüklenen bu yükümlülükler Çenberci'nin ifade ettiği gibi "boş sözcükler yığını" olacaktır (Çenberci, 1985: 711). Zira idari para cezalarıyla muhatap olmak istemeyen işverenler, kanunda öngörülen bildirimleri usule uygun şekilde yapacaklar ve sigortalılar, hak kaybı yaşamaksızın sosyal güvenlik hakkından istifade edebileceklerdir (Akdağ, 2010: 17). İdari para cezası yaptırımlarıyla birlikte Kurum, sosyal sigortaların sağlıklı biçimde uygulanması noktasında yalnızca izleyici durumunda kalmayacak, cezalandırma yetkisini kullanabilecektir (Centel, 2021: 18). Burada sigortalılığın zorunluluğu ilkesi gereği olarak Kurum hem koordinasyon hem de denetim fonksiyonlarıyla çalışma hayatına dâhil olmaktadır (Bulut, 2010: 28).

Bu idari para cezalarının caydırıcı bir işlevi olmakla birlikte esas amacın işvereni cezalandırmaktan ziyade kanuni yükümlülüklerini yerine getirme görevine uymaya zorlamak olduğunu söyleyebiliriz (Aslanköylü, 2003: 1029, Karagöz, 2004: 339). KK m. 17/3 uyarınca Kurum tarafından uygulanan bu idari para cezalarının Kurum'a gelir kaydedilmesi de bu cezalarla ulaşılmak istenilen asıl amacın işvereni yükümlülüklerine uymaya zorlamak olduğunu değiştirmeyecektir.

Varılan bu sonuç, idari yaptırımların amacıyla da genel olarak uyumludur. Zira idari yaptırımların amaçlarından biri, görev ve yükümlülüklerin yerine getirilmesinin sağlanmasıdır. Konuya ilişkin Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümünün 08.05.1998 tarihli kararında yer alan ifadeler de varılacak bu sonucu destekler niteliktedir. "Bu tür cezalar, uygulama alanı itibarıyla, idarenin kamu düzeninin sağlanması ve korunması görev ve yükümlülüğünün yerine getirilmesi amacıyla yönelik bir hukuki müeyyide niteliğini taşımakta olup..." (E. 1998/10, K. 1998/12) Burada, Uyuşmazlık Mahkemesi idari yaptırımları bu şekilde tanımlamakla birlikte bu yaptırımların amaçlarını da ortaya koymaktadır (Akbulut, 2007: 15).

5510 sayılı Kanun m. 102/3 hükmü, çalışma konumuz özelinde bu idari para cezalarının işlevinin işvereni yükümlülüklerini yerine getirmeye zorlamak olduğunu destekler niteliktedir. Zira 5510 sayılı Kanun m. 102/3 gereği olarak idari para cezasının uygulanmasını takiben işverenin ilgili belgeleri verme zorunluluğu ortadan kalkmamakta ve işveren tarafından verilmesi gerekli belgeler Kurum'a teslim edilse dahi bu durumun uygulanan idari para cezasına hiçbir etkisi olmamaktadır.

II- İŞVEREN

A- Genel Olarak

5510 sayılı Kanun m. 102/1-a hükmünde Kanun'un 8. maddesinin 1. fıkrasında belirtilen bildirgeyi süresinde veya usule uygun vermeyenler hakkında idari para cezası uygulanacağı belirtilmiştir. Kanun'un 8. maddesinin 1. fıkrasında ise işe giriş bildirgesi verme yükümlülüğü işverene yüklenmiştir. Buna göre işe giriş bildirgesinin usule uygun verilmemesinden kaynaklanan idari para cezalarının muhatabı hizmet sözleşmesiyle işçi çalıştıran işverendir.

5510 sayılı Kanun m. 102/1-j hükmünde Kanun'un 9. maddesinin 1. fıkrasının a bendine göre sigortalılığı sona erenlere ilişkin bildirim süresinde veya usule uygun vermeyenler hakkında idari para cezası uygulanacağı belirtilmiştir. Kanun'un 9. maddesinin 2. fıkrasında ise işten ayrılış bildirgesi verme yükümlülüğü, işverene yüklenmiştir. Buna göre işten ayrılış bildirgesinin usule uygun verilmemesinden kaynaklanan idari para cezalarının muhatabı hizmet sözleşmesiyle işçi çalıştıran işverendir.

B- Tüzel Kişi İşverenin Sorumluluğunun Hukuki Zemini

Türk Ceza Kanunu (TCK) m. 20 ve Anayasa (AY) m. 38/7 hükümleri karşısında tüzel kişi işverene idari para cezası uygulanıp uygulanamayacağı ve uygulanabilecekse bunun hukuki zeminin ne olduğu bu başlık altında incelenecektir.

TCK m. 20/1 hükmünde ceza sorumluluğunun şahsi olduğu hükme bağlanmıştır. Bunun anayasal dayanağı, ceza sorumluluğunun şahsi olduğu düzenlemesini içeren AY m. 38/7 hükmüdür. TCK m. 20/2 hükmünde de ceza yaptırımlarının tüzel kişilere uygulanamayacağı düzenlenmiştir. Bu durumda tüzel kişi işverenlerin bildirim yükümlülüklerini ihlal etmesi durumunda aleyhlerine idari para cezası tesis edilebilecek midir?

KK m. 8/1 düzenlemesi ile TCK'de yer alan tüzel kişilere ceza uygulanamayacağı yönündeki ilkeden ayrık düzenlemeye gidilmiştir (Çanga Belber, 2018: 549). Hükme göre, "Organ veya temsilcilik görevi yapan ya da organ veya temsilci olmamakla birlikte, tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde görev üstlenen kişinin bu görevi kapsamında işlemiş bulunduğu kabahatten dolayı tüzel kişi hakkında da idari yaptırım uygulanabilir." (KK m./1). Buna göre tüzel kişiler hakkında ceza uygulanamayacaksa da kabahat oluşturan fiiller için bu ilke geçerli değildir (Uğur, 2009: 194). Bu nedenle tüzel kişi işveren aleyhine çalışma konumuz idari para cezaları uygulanabilecek olup bunun hukuki zemini de KK m. 8/1 düzenlemesidir. 5510 sayılı Kanun m. 102 hükmünde tüzel kişi işverene idari para cezası uygulanabileceği ayrıca belirtilmemiş olup bu husus, tüzel kişi işverenlerin idari para cezalarıyla muhatap olmasının önünde bir engel değildir. Zira KK m. 8/1 hükmü tüzel kişilere kabahat oluşturan fiiller nedeniyle idari yaptırım uygulanabilmesi için yeterlidir (Kangal, 2022: 354). Bu nedenle ilgili düzenlemelerde kabahat oluşturan fiillerden dolayı tüzel kişilere idari yaptırım uygulanabileceğinin özel olarak belirtilmesine gerek yoktur (Kangal, 2022: 354).

KK m. 8/1 hükmünü, tüzel kişilerin kabahatlerin faili olabileceği şeklinde değil, gerçek kişinin işlediği kabahatler nedeniyle tüzel kişinin sorumlu tutularak haklarında idari yaptırım uygulanabileceği şeklinde anlamak gerekmektedir (Kangal, 2022: 344). Zira hareket yeteneğine yalnızca gerçek kişilerin sahip olması nedeniyle tipikliğin unsurlarını yalnızca gerçek kişiler gerçekleştirebileceklerdir (Kangal, 2022: 344). Bu yönde kabulün sonucu olarak bu hususun AY m. 38/7 karşısındaki durumuna değinmek gerekmektedir. Bu durum AY m. 38/7 hükmünde yer

alan ceza sorumluluğunun şahsiliği ilkesine aykırı değildir (Kangal, 2022: 346). Zira bu ilke ceza sorumluluğuna ilişkin olup gerçek kişinin faaliyeti nedeniyle tüzel kişiye idari yaptırım uygulanması ceza sorumluluğunu ifade etmemektedir (Kangal, 2022: 346).

III- ALT İŞVEREN-ASIL İŞVEREN İLİŞKİSİ

A- İdari Para Cezasının Tesisi Bakımından

Alt işveren-asıl işveren ilişkisinin bulunduğu iş yerlerinde alt işverenin işçilerine ilişkin bildirimlerin yapılmaması durumunda, idari para cezası hangi işveren aleyhine tesis edilebilecektir? Her iki işveren aleyhine de idari para cezası tesis edilebilecek midir?

Doğal olarak idari para cezasının kim hakkında tesis edilmesi gerektiğinin yanıtı aranırken bildirim yükümlülüğünün kim üzerinde olduğunun tespiti de önem taşımaktadır.

Alt işveren ve asıl işveren, iş yerinde çalıştıracağı sigortalıları bildirmekle yükümlüdür. Alt işverenlerin çalıştırdıkları sigortalıların gerçek işvereni olmaları nedeniyle Kanun'a göre işverenlere yüklenen yükümlülükler, alt işverenler için de geçerli olacaktır (Aydemir, 2002: 146). Burada hizmet sözleşmesi asıl işveren ile değil, alt işverenle yapılmıştır (Aslanköylü, 2003: 150). Nitekim alt işverenin asıl işveren iş yerinde çalıştıracağı sigortalıları Kurum'a nasıl bildireceği 5510 sayılı Kanun m. 11 hükmünde düzenlenmiştir (Pehlivan, 2023: 112-113). Kanun'un 11. maddesinin 8. fıkrası uyarınca alt işveren, asıl işverenin iş yerinde çalıştırdığı sigortalıları asıl işverenin kayıtlı olduğu dosyaya bildirir. Bu kapsamda işçilerin işe giriş bildirgesi ve işten ayrılış bildirelerinin alt işveren tarafından usule uygun şekilde Kurum'a gönderilememesi durumunda alt işveren aleyhine idari para cezası uygulanması gerektiği muhakkaktır (Aydemir, 2002: 146).

Alt işveren aleyhine idari para cezası tesis edilmekle birlikte asıl işveren aleyhine idari para cezası tesis edilip edilemeyeceğinin de ortaya konulması gerekmektedir. Zira 5510 sayılı Kanun m. 12/6 hükmüne göre, "Asıl işveren, bu Kanun'un işverene yüklediği yükümlülüklerden dolayı alt işveren ile birlikte sorumludur." (5510 sayılı Kanun m. 12/6). Bu hüküm asıl işveren aleyhine idari para cezası tesis edilmesi için hukuki zemin oluşturur mu?

Yüksek Mahkeme uygulamasına göre 5510 sayılı Kanun m. 12/6 kapsamında asıl işveren aleyhine idari para cezası tesis edilemeyecektir. Zira Danıştay 15. Dairesinin 28.11.2018 tarihli kararında belirttiği üzere, burada asıl işverene de idari para cezası uygulanabileceğine yönelik bir hüküm yoktur (E. 2015/10087, K. 2018/7937). Buradaki düzenlemeyle asıl işverenin alt işverenle birlikte müteselsil sorumluluğu mali ve hukuki bakımdan olup cezai sorumluluk açısından yoktur (10. HD, E. 2015/8462, K. 2017/6646).

Bu doğrultuda öğretilde, alt işverenin yükümlülüklerine uymamasından kaynaklanan cezai sorumluluk, çalışma konumuz özelinde kanuni süresi içinde işe giriş ve işten ayrılış bildirelerinin usule uygun şekilde Kurum'a bildirimini yapılmamasından kaynaklanan idari para cezalarının asıl işverene uygulanamayacağı belirtilmiştir (Sümer, 2021: 78).

B- İdari Para Cezasının Tahsili Bakımından

Alt işveren aleyhine idari para cezası tesis edildikten sonra alacağın tahsili amacıyla asıl işverene başvurulup başvurulamayacağı konusunun incelenmesi gerekmektedir. Zira konuya ilişkin gerek Sosyal Sigortalar Kanunu (SSK) dönemi gerekse 5510 sayılı Kanun döneminde ihtilafı durum bulunmaktadır.

5510 sayılı Kanun m. 12/6 düzenlemesine paralel bir düzenleme SSK'de de mevcuttur. İlgili hükme göre "Sigortalılar üçüncü bir kişinin aracılığı ile işe girmiş ve bununla sözleşme yapmış olsalar bile bu kanunun işverene yüklediği ödevlerden dolayı aracı olan üçüncü kişi ile birlikte asıl işveren de sorumludur." (SSK m. 87/1).

Konuya ilişkin olarak öncelikle, öğretide eleştirilen SSK dönemine ait Hukuk Genel Kurulu kararının ele alınması gerekmektedir.

HGK 12.06.1991 tarihli kararında, asıl işverenin alt işveren aleyhine uygulanan idari para cezalarının mali sonuçlarından sorumlu olduğuna hükmedilmiştir. Önemine istinaden kararın ilgili kısmına aşağıda yer verilmesi gerekmektedir.

"506 sayılı Kanun 87. maddesinde, tali işverenin ödevine uymamasının sonuçlarından asıl işverenin de sorumlu olacağı kuralı koyulmuştur. Zira, tali işverenler hayat deneyimleriyle ortadadır ki ekonomik bakımdan asıl işverenlere göre güçsüz kişilerdir. Bunların kişisel olarak sorumlu tutulmaları, gerek sigortalıların gerek sigortalılara verilecek sosyal güvenlik haklarını uygulayan Sosyal Sigortalar Kurumunun hak ve alacaklarını güvenceye almakta yetersiz olabilir. Bu nedenle yasa koyucu, orta yükümlerde Madde 87 ile tali işverenlerin ödevlerine uymamalarının yaptırımlarından, güçlü asıl işverenleri de müteselsil sorumlu tutan, sosyal güvenlik hukukunun isteklerine uygun düşen bir düzenleme yapmıştır. Bu düzenleme gereğince Kurum'un parasal hak ve alacaklarından, ihale makamından iş alan asıl işverenler de sorumludur. İşte, asıl işveren bu müteselsil sorumluluk gereğince tali işverenin idari para cezasından sorumludur. Bunu Kurum'a ödemiş ise Kurum'dan geri isteyemez. Ödemekle yükümlü olduğu bir borcu ödemiştir. Fakat asıl yükümlü tali işverenlere rücu edebilir" (E. 1991/10-277, K. 1991/359).

HGK'nin söz konusu kararı ile ilgili olarak öğretide, HGK kararında amaçlananın sigortalıların ve Kurum'un hak ve alacaklarının güvence altına alınmaya çalışıldığı, sigortalıları gözetmek amacıyla asıl işverenlerin, alt işverenlerin idari para cezalarından sorumlu tutulmasının beyhude olduğu belirtilmiştir. Zira bu durum ile sigortalıların alakası yoktur. İdari para cezasının tahsil edilmesi, sigortalılara yeni bir hak getirmeyecek olup sigortalıların mağduriyetini önleyici bir rol oynamayacaktır (Gerek, 2010: 181- 183).

HGK kararından sonra Yargıtay 10. Hukuk Dairesinin aksi yönde birçok kararı mevcuttur. Örneğin Yargıtay 10. Hukuk Dairesi 10.10.2017 tarihli kararında, asıl işverenin müteselsil sorumluluğunun mali ve hukuki açıdan geçerli olsa da cezai sorumluluğu kapsamaması nedeniyle alt işveren aleyhine uygulanan idari para cezasının mali sonuçlarından sorumlu tutulamayacağına hükmetmiştir.

"Diğer taraftan, 'Kanunsuz suç ve ceza olmaz.' ilkesinin bir parçası olan belirlilik ve cezaların şahsiliği ilkeleri, idari para cezaları için de geçerli olup 4857 Sayılı İş Kanunu'nun 98. maddesinde düzenlendiği gibi açık bir hüküm bulunmadıkça, üst işverenlerin bu cezalar sebebiyle sorumlu tutulması mümkün değildir. Asıl işverenin müteselsil sorumluluğu mali ve hukuki açıdan söz konusu olup cezai sorumlulukta uygulanamaz. Bunun sonucu olarak asıl işveren, taşeronun filinden dolayı idari para cezası yönünden müteselsilen sorumlu tutulamaz." (E. 2015/8462, K. 2017/6646).

Konuya ilişkin olarak Kurum iç işleyişine bakacak olursak 07.06.2010 tarih ve 2010/71 sayılı “Alt işverenin borçları” konulu Kurum Genelgesi’ne değinmek gerekmektedir. Genelgeye göre alt işverene uygulanan idari para cezalarından asıl işveren müteselsilen sorumlu olacaktır. Bahsedilen genelge SSK dönemine ait yukarıda değindiğimiz 12.06.1991 tarihli HGK kararına dayandırılmaktadır. Genelgede, anılan karardan açıkça bahsedilmektedir. Öğretide genelgedeki temel amacın Kurum hak ve alacaklarını garanti altına almak olduğu öne sürülmektedir (Gerek, 2010: 183).

Öğretide buradaki idari para cezasından sorumluluğun sadece alt işverene ait olması gerektiği de şu gerekçelerle belirtilmiştir: İdari para cezasının yaptırım olması nedeniyle ceza sorumluluğunun şahsiliği ilkesi gereği olarak kabahati kim işlediyse cezai sorumluluğun ona ait olması gerekmektedir. “Kanunsuz suç ve ceza olmaz.” ilkesi uyarınca alt işveren yanında asıl işverenin de idari para cezasından sorumlu tutulabilmesi için açık bir kanun hükmünün varlığı şarttır. Kurum’un 07.06.2010 tarih ve 2010/71 sayılı Genelgesi de buna elverişli değildir. Zira Kurum Genelgesinin idarenin düzenleyici işlemi olduğu kuşkusuz olup TCK m. 2/2 hükmü uyarınca idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza konulamayacaktır (Akyığıt, 2010: 246).

Nitekim genelgenin iptali istemiyle görülmekte olan dava sonucunda Danıştay 15. Dairesi 28.11.2018 tarihli kararıyla ilgili genelgenin iptaline hükmetmiştir (E. 2015/10087, K. 2018/7937). Yüksek Mahkeme iptal kararının gerekçesinde dava konusu genelgenin yukarıda işaret ettiğimiz HGK kararına dayandığına ifade etmiş ve Yargıtay 10. Hukuk Dairesinin sonraki tarihli kararlarında bu içtihadattan ayrılarak alt işverene uygulanan idari para cezasından asıl işverenin sorumlu olmayacağı yönünde istikrar kazanmış kararlarının olduğuna dikkat çekilmiştir. Yüksek Mahkeme, 5510 sayılı Kanun m. 12/6 uyarınca asıl işverenin sorumluluğunun mali ve hukuki yönden olacağı da cezai yönden olmayacağı ve cezaların şahsiliği ilkesinin sonucu olarak cezalardan yükümlülüğünü ihlal eden işverenin sorumlu olması gerektiği gerekçesiyle dava konusu genelgenin iptaline karar vermiştir.

“5510 sayılı Yasa’nın ‘İşveren, İşveren Vekili, Geçici İş İlişkisi Kurulan İşveren ve Alt İşveren’ başlığını taşıyan 12. maddesinde, genel olarak işveren tanımı yapılmış ve 6. fıkrasında ise “Bir işverenden, iş yerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin bir işte veya bir işin bölümü veya eklentilerinde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği sigortalıları çalıştıran üçüncü kişiye alt işveren denir.” şeklinde alt işverenin tanımını yapmıştır. Aynı fıkranın son cümlesinde de ‘Asıl işveren, bu Kanun’un işverene yüklediği yükümlülüklerden dolayı alt işveren ile birlikte sorumludur.’ demekle asıl işveren ile alt işverenin birlikte sorumluluğunu düzenlemiştir. Bu cümlede bahsi geçen ve Kanun’da işverene yüklenen yükümlülüklerin başlıcaları; sigortalı işe giriş bildirgesini verme yükümlülüğü, sigortalı işten ayrılış yükümlülüğü, iş yerini bildirme yükümlülüğü, iş kazalarını bildirme yükümlülüğü, aylık prim ve hizmet belgesini verme yükümlülüğü, sigorta primlerini ödeme yükümlülüğü ve buna benzer yükümlülüklerdir. Asıl işveren sadece bu yükümlülüklerin alt işveren tarafından Kanun’a uygun bir biçimde yerine getirilmemesi halinde Kurum’a karşı müteselsilen sorumludur. Ayrıca Kanun’da, belirtilen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi durumunda asıl işverene de idari para cezası uygulanacağına dair açık bir hüküm yer almadığı gibi cezalardan somut ihlale bağlı olarak ilgili yükümlülüğe aykırı davrananın sorumlu tutulacağı, evrensel ceza hukuku ve hukukumuzda yer alan cezaların şahsiliği ilkesinin doğal sonucudur. Asıl işverenin sorumluluğu mali ve hukuki açıdan söz konusu olup cezai sorumlulukta uygulanmaz. Bu durumda,

alt işverenin Kanun ile işverene yüklenen sorumlulukları yerine getirmemesi nedeniyle prim borçlarının yanı sıra Kurum tarafından uygulanan idari para cezalarından da asıl işverenin sorumlu olduğu yolundaki düzenlemeyi içeren dava konusu 2010/71 sayılı Genelge hukuka ve üst normlara uygun olmadığından iptali gerekmektedir” (E. 2015/10087, K. 2018/7937).

Burada Yargıtay, idari para cezası asıl işverene uygulanmasa da uygulanmış cezanın sonuçlarından yani infazından alt işverenle birlikte sorumlu olması durumunu cezaların şahsiliği ilkesine aykırı bulmuştur.

Söz konusu Genelge, Danıştay tarafından iptal edilmekle birlikte 01.04.2020 tarih ve 2020/8 sayılı Kurum Genelgesi'nde benzer yönde düzenlemeye gidilmiştir. Genelgeye göre alt işverene tebliğ edilerek tahakkuk etmiş olan idari para cezalarının alt işverenden tahsil edilememesi durumunda, müşterek ve müteselsil sorumluluk ilkesi gözetilerek asıl işverenden takip ve tahsili yoluna gidilecektir.

Öğretide Kanun'un 12/6 hükmünde yer alan asıl işverenin alt işveren ile birlikte sorumlu olacağı yer almışsa da hükmün hukuki ve mali sorumluluğu kapsamadığı belirtilmiştir. Cezai sorumluluk, birlikte sorumluluğun kapsamına girmemektedir. Bu nedenle alt işverenin yükümlülükleri yerine getirmemesinden dolayı uygulanan idari para cezalarının mali sonuçlarından asıl işveren sorumlu tutulamayacaktır (Pehlivan, 2023: 122). Kurumun 01.04.2020 tarih ve 2020/8 sayılı Genelgesi de bu sonuca ulaşmaya engel değildir. Zira Kurum Genelgesi'nin idarenin düzenleyici işlemi olduğu kuşkusuz olup TCK m. 2/2 hükmü uyarınca idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza konulamayacaktır (Akyiğit, 2010: 246).

IV- İŞVEREN VEKİLİ

İşe giriş bildirgesi ve işten ayrılış bildirgelerinin usule uygun verilmemesi durumunda işveren vekili aleyhine idari para cezası uygulanıp uygulanamayacağı bu başlık altında incelenecektir. Konuya ilişkin olarak SSK döneminde öğretide yer alan görüşlere yer verilerek daha sonra SSK dönemindeki görüşlerin 5510 sayılı Kanun dönemi için geçerli olup olmayacağı incelenecektir. Zira 5510 sayılı Kanun döneminde konuya ilişkin olarak öğretide tespit edebildiğimiz bir değerlendirmeye rastlanamamıştır.

A- SSK Dönemine İlişkin Değerlendirme

SSK m. 4/1 hükmünde işveren vekili şu şekilde tarif edilmiştir: “İşveren nam ve hesabına işin yönetimi görevini yapan kişiler, işveren vekilidir.” İşveren vekilinin idari para cezasına muhatap olup olamayacağı hususunda dördüncü maddenin ikinci ve üçüncü fıkraları önem taşımaktadır. Maddenin ikinci fıkrasında “(b)u kanunda geçen işveren deyimi işveren vekilini de kapsar.” denilmiş ve devamında üçüncü fıkra hükmünde “(i)şveren vekili bu Kanun'da belirtilen yükümlülüklerinden dolayı aynen işveren gibi sorumludur.” hükmüne yer verilmiştir.

SSK döneminde öğretide işveren vekilinin idari para cezasına muhatap olabileceği kabul edilmekteydi. Aşağıda, öğretide yer alan görüşler gerekçeleriyle birlikte belirtilmiştir.

Çenberci, işveren vekilinin idari para cezasına muhatap olabileceği görüşündedir. Çenberci bu sonuca dördüncü maddenin iki ve üçüncü fıkralarından yola çıkarak ulaşmıştır. Kanun'da geçen işveren deyiminin işveren vekilini de kapsayacağı hükmü göz önüne alındığında işveren vekili,

işveren kavramına dâhil olacaktır. Ayrıca kanunda belirtilen yükümlülüklerden işveren vekilinin de sorumlu olacağı yönündeki hüküm kapsamında işveren vekilinin sorumluluğuna cezai sorumluluğuna da dâhil olması gerekmektedir (Çenberci, 1985: 711).

Çenberci'ye göre işveren ile aralarında yaptıkları anlaşma uyarınca sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan yükümleri işveren vekilinin üstlenmesi durumunda, yükümlülük ihlali halinde işverene idari para cezası uygulanamayacak, işveren vekili idari para cezası ile muhatap olacaktır. Ayrıca işverenin birden çok işveren vekili bulunması durumunda yalnızca cezalandırma konusu yükümlülüğü yerine getirmekle görevli işveren vekiline idari para cezası uygulanması gerekmektedir (Çenberci, 1985: 712).

Aslanköylü işveren vekilinin idari para cezasına muhatap olabileceği görüşündedir. Aslanköylü bu sonuca dördüncü maddenin ikinci fıkrası ve üçüncü fıkrası hükümlerinden yola çıkarak ulaşmıştır. Buna göre işveren vekilinin, işverene yüklenen yükümlülükleri yerine getirmesi gerekmekte olup aksi ihtimalde işveren gibi sorumlu olması gerekmektedir (Aslanköylü, 2003: 119).

Aydemir işveren vekili aleyhine idari para cezası uygulanabileceği görüşündedir. Aydemir bu sonuca işveren vekilinin sorumluluğuna ilişkin dördüncü maddenin üçüncü fıkrası hükmünden yola çıkarak ulaşmıştır. Aydemir'e göre dördüncü maddenin üçüncü fıkrası hükmü kapsamına idari para cezalarının da girmektedir (Aydemir, 2002: 146).

Karagöz işveren vekili aleyhine idari para cezası uygulanabileceği görüşündedir. Karagöz bu sonuca şu gerekçelerle ulaşmıştır: Yükümlülüklerin ihlali halinde idari para cezası tesis edileceğine ilişkin düzenlemede idari para cezası uygulanmasıyla ilgili açıkça işverenden söz edilmemektedir. Ayrıca işveren deyiminin işveren vekilini de kapsayacağına yönelik dördüncü maddenin ikinci fıkrası hükmü ve işveren vekilinin sorumluluğuna ilişkin üçüncü fıkra hükümleri de bu sonuca ulaşmaya elverişlidir (Karagöz, 2004: 349).

Karakaş işveren vekili aleyhine idari para cezası uygulanabileceği görüşündedir. Karakaş bu sonuca dördüncü maddenin ikinci fıkrasında yer alan işveren deyiminin işveren vekilini de kapsayacağı yönündeki düzenlemeden yola çıkarak ulaşmıştır (Karakaş, 2006: 93).

Konuya ilişkin olarak SSK döneminde verilmiş HGK kararına değinmek yararlı olacaktır. Zira Yüksek Mahkemenin işveren vekilinin idari para cezasına muhatap olabileceği yönündeki kabulünün gerekçeleri ve ilgili kararda verdiği örnek çalışmalarımız ile doğrudan ilgilidir.

HGK 25.09.1996 tarihli kararında şu gerekçelerle işveren vekili aleyhine idari para cezası uygulanabileceğine hükmetmiştir (E. 370, K. 623):

- Kanunda geçen işveren deyiminin işveren vekilini de kapsayacağı yönündeki hükmün amacı, işveren vekilinin yükümlülüklerini göstermektir. Yani Yüksek Mahkeme bu hükümle birlikte işveren için öngörülen yükümlülüklerin aynı zamanda işveren vekilinin yükümlülüklerini de belirlediğini ifade etmek istemektedir. Yüksek Mahkeme ilgili kararın devamında işveren vekilinin bu görevlerini aynen işveren gibi yerine getirmesi gerektiğini, aksi takdirde işverene uygulanabilecek yaptırımların işveren vekili için de geçerli olduğunu belirtmiştir.

- Yüksek Mahkeme işveren vekilinin sorumluluğuna ilişkin teorik açıklamaların ardından konuyu somutlaştırmak için tam da konumuz olan idari para cezalarıyla ilgili örnek vermiştir:

“Örneğin, 506 sayılı Kanun’un 9. maddesine göre işveren, çalıştırdığı sigortalıları, anılan maddede belirtilen süre içinde Kurum’a bildirmek zorundadır; hükmü yer almıştır. Şayet iş yeri, işveren vekilince yönetiliyorsa maddede gösterilen işveren deyiminin yerine işveren vekili deyimi ikame olunacak ve bildirge verilmemişse sonuçlarına işveren vekili katlanmak zorunda kalacaktır” (E. 370, K. 623).

B- 5510 sayılı Kanun Dönemine İlişkin Değerlendirme

5510 sayılı Kanun m. 12/2 hükmünde işveren vekili “(i)şveren adına ve hesabına, işin veya görülen hizmetin bütünüdürün yönetim görevini yapan kimse” olarak tanımlanmıştır. Fıkranın devamında, işveren vekilinin idari para cezasıyla muhatap olabilmesi bakımından önem taşıyan “(b)u Kanun’da geçen işveren deyimi, işveren vekilini de kapsar” ve “(i)şveren vekili ... bu Kanun’da belirtilen yükümlülüklerinden dolayı işveren ile birlikte müştereken ve müteselsilen sorumludur.” hükümlerine yer verilmiştir.

Görülebileceği üzere işveren vekilinin idari para cezasına muhatap olması noktasında önem taşıyan SSK m. 4 ve 5510 sayılı Kanun m. 12/2 hükümleri birbirine paraleldir. Bu nedenle SSK dönemindeki öğretilerdeki görüşler ve HGK kararı uyarınca, 5510 sayılı Kanun döneminde de işveren vekilinin idari para cezasına muhatap olabileceğini söyleyebiliriz. İşveren vekilinin idari para cezasına muhatap olabileceği görüşü makul olmakla birlikte konuya ilişkin şahsi değerlendirmemi bu başlık altında sunmaya çalışacağım.

İşveren vekilinin Kanun’da belirtilen yükümlülüklerinden dolayı işveren ile birlikte sorumlu olacağına ilişkin hüküm, işveren vekilinin idari para cezasına muhatap olabilmemesinin hukuki zemini olamaz. Zira 5510 sayılı Kanun m. 12/6 hükmünde benzer olarak asıl işverenin işverene yüklenen yükümlülüklerden dolayı alt işveren ile birlikte sorumlu olacağı düzenlenmişse de yukarıda belirttiğimiz üzere alt işverenin bildirim yükümlülüğünün ihlali durumunda hükmün kapsamına cezai sorumluluğun girmemesi nedeniyle asıl işveren aleyhine idari para cezası tesis edilememektedir.

Bu nedenle işveren vekilinin idari para cezasıyla muhatap olabilmemesinin hukuki zemini, işveren deyiminin işveren vekilini de kapsayacağı yönündeki düzenlemedir. Ayrıca işveren vekilinin idari para cezasına muhatap olabilmesi yönünden 5510 sayılı Kanun m. 102 hükmü de elverişlidir. Zira burada idari para cezasının işveren aleyhine tesis edileceğinden bahsedilmeksizin bildirim yükümlülüğünü ihlal edenler aleyhine idari para cezası uygulanacağından bahsedilmiştir.

Konuyu çalışma konumuz olan idari para cezaları özelinde açmak gerekirse işveren vekilinin idari para cezasına muhatap olabilmemesini şu şekilde izah etmek mümkündür: 5510 sayılı Kanun m. 102/1 hükmünde işe giriş bildirgesini bildirmekle yükümlü olduğu halde usule uygun şekilde vermeyenlere idari para cezası uygulanacağı belirtilmiştir. Kanun’un 8. maddesinin 1. fıkrasında ise bu yükümlülük işverene yüklenmiştir. Buna göre Kanun’un 12. maddesinin 2. fıkrası hükmü gözetildiğinde işveren vekiline de idari para cezası uygulanabilecektir. Zira hükümde açıkça işveren deyiminin işveren vekilini de kapsadığı belirtilmiştir. Yani işveren için öngörölmüş yükümlülük, işveren vekilini de kapsayacak ve işveren gibi işveren vekilinin de yükümlülüğünü ihlal etmesi, ihtimal dâhilinde olabilecektir. Ayrıca 102. madde hükmü de bu çıkarımı yapmaya elverişlidir. Zira maddede idari para cezasının işverene uygulanacağı belirtilmemiştir. Maddede yalnızca bildirgeyi usule uygun vermeyenlere idari para cezası uygulanacağı belirtilmiştir. Buna göre işveren,

Kanun'un 8. maddesinin 1. fıkrası uyarınca bildirge vermekle yükümlü tutulmuşsa da işveren vekili de Kanun'un 12. maddesinin 2. fıkrası uyarınca bu yükümlülük altında olup idari para cezasına muhatap olabilecektir.

İşten ayrılış bildirgesinin usule uygun verilmemesinden kaynaklanan idari para cezalarıyla ilgili de yukarıda ulaşılan sonuç geçerli olacaktır. Burada da Kanun'un 102. maddesinde işten ayrılış bildirgesini usule uygun şekilde bildirmeyenlere idari para cezası uygulanacağı belirtilmiştir. 5510 sayılı Kanun m. 9/2 hükmünde işten ayrılış bildirgesi verme yükümlülüğü işverene yüklenmiş olup işveren bu hüküm gereği idari para cezası ile karşılaşabilecek; işveren vekili de Kanun'un 12. maddesinin 2. fıkrası uyarınca bu yükümlülük altında olup idari para cezasına muhatap olabilecektir.

Burada önemle belirtmek gerekir ki çeşitli kanunlarda işveren vekilliği farklı şekilde tanımlanmış olabilir. Yani 5510 sayılı Kanun'a göre işveren vekili sayılmayan bir kişi, diğer bir kanuna göre işveren vekili sayılabilir yahut tam tersi bir durum olabilir. Başka kanunlara göre işveren vekili sayılan ancak 5510 sayılı Kanun'a göre işveren vekili sayılmayan kişilere işveren yükümlülüklerinden dolayı 5510 sayılı Kanun kapsamında idari para cezası uygulanamayacaktır (Çenberci, 1985: 711-712).

SONUÇ

Hukukumuzda kabahatler yalnızca Kabahatler Kanunu'nda düzenlenenlerden ibaret değildir. 5510 sayılı Kanun'da işverene birtakım yükümlülükler yüklenmekle birlikte yükümlülüklerin ihlali durumunda idari para cezası uygulanacağı öngörülmüş, kabahat oluşturan haksızlıklar düzenlenmiştir. İşe giriş bildirgesi ve işten ayrılış bildirgesinin kanuna uygun verilmemesi halinde uygulanması gündeme gelecek olan idari para cezaları da bu özel kanunda düzenlenen haksızlıklardandır. Konu hakkında, idari para cezalarının işveren vekiline uygulanıp uygulanamayacağı, asıl işveren-alt işveren ilişkisinde bu işverenlerden hangisine uygulanacağı gibi problemler hususlar olmakla birlikte konunun öğretilde geniş olarak incelendiğini söylemek de mümkün değildir.

Öğretiye göre alt işveren aleyhine idari para cezası tesis edilebilecekse de asıl işveren aleyhine bu idari para cezası tesis edilemeyecektir. Zira 5510 sayılı Kanun m. 12/6 hükmünde belirtilen asıl işverenin sorumluluğuna yönelik hüküm, cezai sorumluluğu kapsamamaktadır. Alt işveren aleyhine tesis edilen idari para cezasının tahsilinden asıl işverenin sorumluluğunun bulunup bulunmadığını değerlendirdiğimizde de aynı sonuca varmak gerekecektir.

Son olarak işveren vekili aleyhine bu idari para cezalarının tahsis edilip edilemeyeceğine gelirse işe giriş bildirgesinin kanuna uygun verilmemesi durumunda, 5510 sayılı Kanun m. 8/1 ve m. 12/2 hükümleri birlikte değerlendirildiğinde işveren vekili aleyhine bu idari para cezaları tesis edilebilecektir. Zira Kanun'un 12. maddesinin 2. fıkrasında Kanun'da geçen işveren deyiminin işveren vekilini de kapsayacağı hükme bağlanmıştır. Kanun'un 8. maddesinin 1. fıkrasında bildirim yükümlülüğünün işverene yüklendiği düşünüldüğünde işveren vekiline de idari para cezası uygulanabileceği anlaşılmaktadır. Yani işveren için öngörülmüş yükümlülük, işveren vekilini de kapsayacak ve işveren gibi işveren vekilinin de yükümlülüğünü ihlal etmesi, ihtimal dâhilinde olabilecektir. İşten ayrılış bildirgesinin kanuna uygun suretle verilmemesi durumuna gelecek olursak yukarıda ulaşılan sonuç geçerli olacaktır. Zira 5510 sayılı Kanun m. 9/2 hükmü ile işten ayrılış bildirgesi verme mükellefiyeti işverene yüklenmiş olup, işveren vekili Kanun'un 12. maddesinin 2. fıkrası uyarınca bu mükellefiyet altında bulunup söz konusu idari para cezasına muhatap olabilecektir.

Kaynakça

- Akbulut, A. (2007). *İş Hukukunda İdari Para Cezaları*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Akdağ, M. (2010). *Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda İdari Para Cezaları ve İtiraz Yolları*. Yüksek Lisans Tezi. Marmara Üniversitesi. İstanbul.
- Akyiğit, E. (2010). Alt İşverenlik İlişkisinde İdari Para Cezasından Sorumluluk. *Sicil İş Hukuku Dergisi*. Sayı 4. 215-252.
- Aslanköylü, R. (2003). *Sosyal Sigortalar Kanunu Yorumu*. Ankara: Nurol Matbaacılık ve Ambalaj AŞ.
- Aydemir, M. (2002). *İş ve Sosyal Sigorta Hukukunda İdari Para Cezaları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bardakcı, M. Akif. (2006). *Kabahatler Kanununa Göre İdari Para Cezaları ve İdari Para Cezalarının Yargısal Denetimi*. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Üniversitesi.
- Bulut, M. (2010). *Sosyal Parafiskal Yükümlülükler Yönüyle Sosyal Güvenlik Usul Hukuku*. Ankara: Bilge Yayınevi.
- Centel, T. (2021). *Türk Sosyal Güvenlik Hukuku*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Çanga Belger, E. (2018). İdari İşlemin Konu Unsuru Bakımından Sermaye Piyasası Kurulunun Uyguladığı İdari Para Cezaları. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*. 35. 545-581.
- Çenberci, M. (1985). *Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi*. Ankara: Olgaç Matbaası.
- Gerek, N. (2010). Alt İşverenlerin İdari Para Cezalarından Asıl İşverenlerin Sorumluluğu. *Sicil İş Hukuku Dergisi*. 19. 179-183.
- <https://kazanci.com.tr/>
- <https://www.lexpera.com.tr/>
- Kangal, Z. (2022). *Kabahatler Hukuku*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Karagöz, V. (2004). 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda İdari Para Cezaları. *AÜEHFD*. 7(3-4) 339-386.
- Karakaş, İ. (2006). *İdari Para Cezaları İtiraz ve Dava Yolları*. Ankara: Yaklaşım Yayıncılık.
- Pehlivan, M. (2023). 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Kapsamında Kamu Asıl İşvereni ile Alt İşverenin Yükümlülükleri ve Sorumlulukları. *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*. 12(32) 109-128.
- Sümer, H. (2021). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Şenyüz, D. (2016). *Vergi Ceza Hukuku (Vergi Kabahatleri ve Suçları)*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Uğur, H. (2009). Kabahatler Kanunu ve 5252 Sayılı Kanun'a Göre İdari Para Cezası ve Yargıtay Uygulaması. *TBB Dergisi*. 85. 189-219.
- Williams, C. (2021). *Tackling Undeclared Work: Improving The Range and Effectiveness of Sanction Tools*. Sarajevo. doi: 10.13140/RG.2.2.22131.25127