

Hukuk Fakültesi Dergisi
Ankara Hacı Bayram Veli University
Faculty of Law Review

ISSN: 2651-4141 e-ISSN: 2667-4068
Cilt / Volume 29 Ekim / October 2025 Sayı / No. 4

İŞ TEFTİŞİ VE İŞ TEFTİŞİNİN HUKUKİ SONUÇLARI

**LABOR INSPECTION AND THE LEGAL CONSEQUENCES OF LABOR
INSPECTION**

Taylan KANTEMİR* 

ÖZET

İş hukuku kurallarının etkinliğini sağlayabilecek başlıca araçlardan olan iş teftişinin geçmişi ülkemizde eskiye dayanmasına rağmen, teftişe dair kavramsal değerlendirme yapmak ve teftiş sürecinin sonuçlarını bütünsel bir yaklaşımla değerlendirmek, hem denetim örgütünün bürokratik ve mevzuata dair değişikliklerden oldukça fazla etkilenmesi hem de bu konuda yapılmış akademik çalışma sayısının azlığı nedeni ile hayli zorlayıcıdır. Bu nedenle çalışmamız kapsamında iş teftişi kavramı, hukuki dayanaklar, denetim örgütü ve teftiş uygulaması ekseninde incelenmiş, bu incelemeden sonra iş teftişinin işin yürütümü ve iş sağlığı ve güvenliği teftişleri olarak ikiye ayrıldığı dikkate alınarak, işin yürütümüne dair teftiş özelinde düzenlenecek iş müfettişi raporunun hukuki sonuçları ve bu sonuçlar karşısında yaşanabilecek yargısal süreçler değerlendirilmiş, son olarak hukuka aykırılığın olası bir sonucu şeklinde gözükebilecek idari para cezalarına karşı kanaatlerimiz aktarılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *İş teftişi, Muvazaa tespiti, Teftiş örgütü, Müfettiş raporuna itiraz, İş hukukunun etkinliği.*

* **Tetkik Hâkimi**, Yargıtay 9. Hukuk Dairesi/ANKARA, **E-Posta:** taylankantemir@gmail.com, **ORCID:** 0000-0003-4068-0867, **DOI:** 10.34246/ahbvuhfd.1742145.

- **Atıf Şekli/Cite As:** Kantemir, Taylan, “İş Teftişi ve İş Teftişinin Hukuki Sonuçları”, HBV-HFD, 2025, C. 29, S. 4, s. 1831-1876.
- **İntihal/Plagiarism:** Bu makale intihal programında taranmış ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir./This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.



Bu eser Creative Commons Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır
This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

ABSTRACT

Although the history of labor inspection—one of the primary instruments capable of ensuring the effectiveness of labor law regulations—dates back quite far in our country, conducting a conceptual analysis of inspection and evaluating the outcomes of the inspection process through a holistic approach proves to be considerably challenging. This difficulty stems both from the significant influence of bureaucratic and legislative changes on the supervisory body, and from the limited number of academic studies on the subject. Therefore, within the scope of this study, the concept of labor inspection has been examined along the axes of its legal basis, the supervisory institution, and inspection practices. Following this analysis, considering the distinction between inspections concerning the execution of work and those regarding occupational health and safety, the legal implications of inspection reports prepared specifically in relation to the execution of work, as well as the potential judicial proceedings that may arise therefrom, have been evaluated. Finally, our views have been presented regarding administrative fines, which may appear as a potential consequence of legal non-compliance.

Keywords: Labor inspection, Determination of a sham transaction, Inspection authority, Objection to the inspector's report, Effectiveness of labor law.

EXTENDED ABSTRACT

Although labor inspection, one of the primary instruments capable of ensuring the effectiveness of labor law regulations, has a long-standing history in our country, conducting a conceptual evaluation of inspection and assessing the outcomes of the inspection process with a holistic approach remain considerably challenging. This is due both to the significant impact of bureaucratic and legislative changes on the supervisory authority and to the limited number of academic studies conducted on this subject. Therefore, within the scope of this study, the concept of labor inspection, its legal foundations, the supervisory organization, and inspection practices were first examined. Subsequently, considering that labor inspection is divided into inspections related to the execution of work and those related to occupational health and safety, the legal consequences of the labor inspector's reports issued specifically concerning the execution of work and the potential judicial proceedings arising therefrom were evaluated. Furthermore, problems regarding administrative fines, which may be perceived as a possible consequence of violations of the law, were analyzed.

The labor inspection system, whose international source is the International Labour Organization's Convention No. 81 on Labour Inspection in Industry and Commerce dated 1947, derives its domestic legal basis primarily from Chapter 7 of the Labor Law No. 4857 and regulations issued under this chapter and the aforementioned convention. This study also addresses specific regulations related to inspection.

The inspector's report prepared as a result of an inspection concerning the execution of work may include a finding of sham, an audit of individual claims of workers whose employment contracts are ongoing, or other violations of law, if present, independent of these two issues. Article 3 of the Labor Law stipulates that the administrative determination of sham, which may be qualified as an administrative finding and may result in the annulment of a completed registration procedure, is a task assigned to labor inspectors who are insufficient in number to assess the existence of the technically complex concept of sham. In our opinion, this legal arrangement is inadequate. According to this regulation, the administration has broad discretionary power regarding the determination of sham. The objection procedure foreseen against such a determination, the parties entitled to object, the time limits for objection, the appellate remedies against decisions of the first instance courts, the legal nature of the decision rendered during the appeal stage, potential legal problems arising if there are multiple employers, and the judicial procedures to be followed, as well as the binding effect of a finalized sham determination in subsequent lawsuits initiated based on such findings, require meticulous evaluation. This study addresses these issues with reference to relevant judicial decisions.

Article 91, paragraph 2 of the Labor Law also provides that, in the event of non-payment of individual claims of workers whose employment contracts continue, labor inspectors may take action. The wording of this provision already limits the scope of inspections conducted by labor inspectors; workers whose contracts have terminated fall outside this scope. This narrowing of scope aims to strengthen the institution of mediation, meaning that problems relating to claims of workers whose contracts have ended are intended to be resolved through mediation as an alternative dispute resolution mechanism. The third paragraph of Article 92 of the Labor Law, which regulates the right of parties to object to parts of the reports and minutes prepared by labor inspectors concerning workers' claims we consider it inappropriate as it limits objections solely to claims related to remuneration. Other violations of

law that may be present in a workplace, unrelated to claims, might exist. In light of the explicit wording of the provision, we believe that such violations cannot be litigated at least within the scope of Article 92. The legal effect of the labor inspector's report, the possible parties to the legal remedy—which is essentially a lawsuit despite being termed an objection—and the interpretation of this lawsuit under procedural law are other matters evaluated in this study.

Finally, administrative fines imposed by the administration through public authority have been examined in this study as a possible consequence of labor inspection. Particularly, the objection mechanisms against administrative fines, which have frequently changed throughout the historical process, have been evaluated based on whether the fines were imposed as a result of the labor inspector's report. Moreover, the study addresses the legal problems arising both when objecting to administrative fines and when filing lawsuits alleging the absence of the legal violations identified during the inspection process, and attempts to propose solutions regarding the attitude that judicial authorities should adopt in such cases. Additionally, the principle of legality governing administrative fines, in view of the scope of the laws authorizing such fines, is another important aspect that should not be overlooked.

GİRİŞ

Sanayi kapitalizminin şekillendirdiği çalışma yaşamında, emeğin sefaleti sonucunu doğuran liberal aşırılıklara karşıtlık temelinde doğan iş hukuku kuralları, çalışma yaşamının denetimi olmaksızın işlevsizdir. Bu durumun farkına varılmasıyla örgütlülüğü hız kazanan iş teftişine dair yapıların geçmişi ülkemizde de önemli derecede eskiye dayanmaktadır. Bunun doğal sonucu, iş teftişine dair sahip olduğumuz deneyim ve birikimdir.

Çalışmamızın konusunu oluşturan iş teftişi kavramını ve bu kavramın hukuki sonuçlarını, bütünsel bir yaklaşımla değerlendirmek bu konudaki yasal düzenlemelerin sistematik bir biçimde yapılmaması, tarihsel süreç içerisinde denetim örgütünün bağlı olduğu idari yapıların sürekli değişmesi ve sık rastlanan mevzuat değişiklikleri sebebiyle hayli zordur. Literatürde ise iş teftişine dair az sayıda akademik çalışmaya rastlanmakta, uygulayıcılar yaşanan hukuki uyuşmazlıklar sonucunda verilmiş mahkeme kararları ile konuyu ele almaktadır. Bizi bu çalışmaya yönelten de iş teftişine dair değerlendirmelerde bulunmak ve daha sonra 4857 sayılı İş Kanunu'nda mevcut özel düzenlemeleri incelemek suretiyle öğretiyeye mütevazı bir katkı sunma amacıdır.

Çalışmamız kapsamında öncelikle iş teftişi kavramı, hukuki dayanakları, denetim örgütü ve teftiş uygulaması ekseninde açıklanmıştır. Devamında iş teftişinin işin yürütümü ve iş sağlığı ve güvenliği teftişleri olarak ikiye ayrıldığı düşünüldüğünde, çalışmamızın kapsamıyla sınırlı bir biçimde işin yürütümüne dair teftiş, düzenlenecek iş müfettişi raporu sonuçlarıyla ele alınmış ve müfettiş raporunda mevcut tespitlere göre yaşanabilecek yargısal süreçler incelenmiştir. Son olarak teftiş edilen işyerinde tespit edilebilecek hukuka aykırılığın olası bir sonucu şeklinde nitelendirilebilecek idari para cezaları değerlendirilmiştir.

I. İŞ HUKUKUNUN ETKİNLİĞİ PERSPEKTİFİNDEN İŞ TEFTİŞİ KAVRAMI

A. İş Teftişinin Tarihsel Gelişimi ve Türk Hukukundaki Hukuki Dayanakları

Sanayi devrimine egemen olan tam bir sözleşme özgürlüğü yönündeki yaklaşım, çalışma ilişkilerini kuralsız bir alana hapsedmiş; arz ve talep dengesinde devlet müdahalesi olmaksızın işleyeceğine inanılan piyasa koşulları, işveren tarafından dayatılan olumsuz çalışma şartlarının meşrulaştırılma aracı olmadan öteye gidememiştir. Bu olumsuz koşullar karşısında yöneticilerin pasif rolü, işçi hareketlerinin doğuşunu beraberinde getirmiş, giderek güçlenen işçi hareketleri ise hükümetleri çalışma koşullarına müdahaleye zorlamış, hükümetlerce iş hukukunun nüvesi niteliğinde yasal düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Yapılan bu tercih ve belirlenen hukuk politikası sonucunda tarihsel gelişim sürecinde, ekonomik açıdan dezavantajlı durumdaki işçilerin piyasa koşulları karşısında korunmasını, işçilere çalışma yaşamına dair temel hakların ve güvencelerin sağlanmasını amaçlayan iş hukuku ortaya çıkmıştır.

Sözleşme özgürlüğüne itiraz temelinde vazedilen iş hukuku kuralları, yalnızca varoluşuyla izlediği amacı gerçekleştiremeyecektir. Nitekim öngörülen ilk iş yasaları ile birlikte söz konusu kuralların uygulanmasını sağlamanın, etkili bir iş denetiminin bulunmaması halinde mümkün olmayacağı görülmüştür¹. Bu farkındalık, işçilerin sağlığını ve güvenliğini korumak amacıyla gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin etkinliğini artırmak için resmi bir iş denetimi teşkilatının kurulmasıyla kendini göstermiştir². İş

¹ Süzek, İş Denetimi, s. 1301.

² Süzek, İş Güvenliği, s. 10- 12.

hukuku kurallarının uygulanmasının işverenler açısından sıklıkla bir külfet oluşturduğu düşünüldüğünde, mevcut ekonomik ve sosyal koşulların da etkisiyle işçi tarafından rıza gösterilecek yöntem ve teknikler kullanılarak bu külfetten kurtulmak veya sonuçlarıyla daha hafif biçimde muhatap olmak için kuralların etkisi azaltılmaya çalışılmaktadır³. Çalışma ilişkilerinde rahatlıkla gözlemlenebilecek bu durum, iş hukuku kurallarının çoğu kez kâğıt üzerinde kaldığı, etkin koruma amacını gerçekleştiremediği yönünde yapılabilecek çıkarımı teyit etmektedir⁴. O hâlde, iş hukuku kurallarının tatbiki, tarafların inisiyatifine bırakılamayacak ölçüde önem arz eder ve kamusal yoldan denetlenmeyi gerektirir⁵. Bu gerekliliğe ülkemizde de riayet edildiği söylenebilir, nitekim ülkemizde iş teftişi önemli bir geçmişe ve birikime sahiptir.

Çalışma hayatının denetimine dair detaylı talepler ve bu taleplerin müzakeresi, 17 Şubat – 4 Mart 1923 tarihleri arasında gerçekleştirilmiş İzmir İktisat Kongresinde söz konusu olmuştur⁶. İş denetimine dair yasal düzenlemelerin yapılmasına ise 3008 sayılı mülga İş Kanunu’nun⁷ 91. maddesi ile başlanmıştır. “*İş hayatının murakabe ve teftişi*” başlıklı bölüm ile çalışma hayatının düzenini sağlama maksadı taşınarak devlete takip ve denetim görevi verilmiş, o dönemki adıyla İktisat Bakanlığı’na bağlı bir birim kurulması kararlaştırılarak iş müfettişliğinin ilk nüveleri oluşturulmuştur. 1945 yılında Çalışma Bakanlığı’nın kurulmasının ardından ise iş müfettişleri bu bakanlığın bölge müdürlüklerine tabi kılınmıştır⁸. Ayrıca ülkemiz tarafından onaylanan Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (Internationa Labour Organization – ILO) 1947 yılına ait, 81 sayılı Sanayi ve Ticaretteki İş Teftişi Hakkındaki Sözleşmesi⁹ iş denetiminin uluslararası kaynağıdır. Bu şekilde kurgulanmaya

³ Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 128.

⁴ Yıldız, s.733 vd.

⁵ Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 128.

⁶ İzmir İktisat Kongresi’nde üzerinde müzakere edilmiş, “İşçi Grubunun İktisat Esasları” arasında bulunan, “*Sanat müesseseleri ve işçi çalıştıran diğer müesseselerin mevcut sıhhi nizamla tevfikan daimi surette sıhhiye memurları tarafından teftiş ettirilmesi ve bu hastanelerin yapılması*” şeklindeki talepten anlaşılabileceği üzere çalışan kesimin, işçi sağlığı ve iş güvenliği açısından teftiş talebi bulunmakla talebin tartışılmaya başlanması, sınırlı biçimde sürdürülen teftiş faaliyetinin kapsamının genişlemesi açısından önemlidir. Söz konusu iktisat esasları hakkında detaylı bilgi için bkz. İnan, s. 51-55.

⁷ RG, T.15.06.1936, S. 3330.

⁸ Eker, s. 59.

⁹ Sözleşme Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından, 19.06.1947 tarihinde kabul edilmiş, ülke-

başlanan iş denetim sistemi, 1963 yılında yürürlüğe konan 174 sayılı Kanun¹⁰ ile bir özellik daha kazanmış, teknik personel eksikliğinden dolayı esasen işin yürütümü ile ilgili denetim görevini haiz müfettişlerce gerçekleştirilen iş sağlığı ve güvenliği teftişleri, İşçi Sağlığı Genel Müdürlüğü emrinde istihdam edilen ve yalnızca bu göreve hasredilen müfettişlerce üstlenilmiştir¹¹. Böylece varlığını günümüzde de devam ettiren, işin yürütümüne dair denetim ve iş güvenliği denetimi şeklinde açıklanabilecek iki denetim türü oluşmuş, söz konusu iki denetim Çalışma Bakanlığı bünyesinde iki ayrı teşkilat tarafından yerine getirilmiş, bu durum çalışmamızın devamında ayrıntılı olarak inceleneceği üzere İş Teftiş Tüzüğü'nün¹² yürürlüğe konmasına kadar varlığını sürdürmüştür. 81 sayılı uluslararası sözleşmede mevcut “iş teftişinin merkezi bir makam tarafından yapılacağı” yönündeki hükme dayanarak çıkarılan İş Teftiş Tüzüğü, 5433 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı¹³ ile yürürlükten kaldırılmış ve bunu müteakip İş Teftişi Hakkında Yönetmelik¹⁴ (İTHY) yayımlanmıştır.

Çalışma hayatının denetimi ile ilgili genel hükümler ise 4857 sayılı İş Kanunu'nun¹⁵ (İK) 7. bölümünde düzenlenmiştir. Bu bölümde mevcut 91. ve 92. maddeler¹⁶ genel bir mahiyettedir, diğer hükümler ise yetkili memurların

miz tarafından da 5690 sayılı Kanun ile (RG. 22.12.1950, S. 17689) onaylanmış, yürürlüğe 05.03.1951 tarihinde girmiştir.

¹⁰ RG, T. 19.02.1963, S. 11338.

¹¹ Tarihsel süreç hakkında detaylı bilgi için bkz. Süzek, İş Güvenliği, s. 81 vd.

¹² RG, T. 28.08.1979, S. 16738.

¹³ RG, T. 19.04.2022, S. 31814.

¹⁴ RG, T. 19.04.2022, S. 31814.

¹⁵ RG, T. 10.06.2013, S. 25134.

¹⁶ İş Kanunu Madde 91: “Devlet, çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını izler, denetler ve teftiş eder. Bu ödev Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı ihtiyaca yetecek sayı ve özellikte teftiş ve denetlemeye yetkili iş müfettişlerince yapılır.

(Ek fıkra: 13/2/2011-6111/77 md.; Değişik fıkra: 12/10/2017-7036/13 md.) İşçilerin kanundan, iş ve toplu iş sözleşmesinden doğan bireysel alacaklarına ilişkin başvuruları üzerine, iş sözleşmesinin devam etmesi kaydıyla birinci fıkra hükmü uyarınca işlem yapılabilir.

Askeri işyerleriyle yurt güvenliği için gerekli maddeler üretilen işyerlerinin denetim ve teftiş konusu ve sonuçlarına ait işlemler Milli Savunma Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca birlikte hazırlanacak yönetmeliğe göre yürütülür.”

Madde 92: “91 inci madde hükmünün uygulanması için iş hayatının izlenmesi, denetlenmesi ve teftişiyle ödevli olan iş müfettişleri, işyerlerini ve eklentilerini, işin yürütülmesi tarzını ve ilgili belgeleri, araç ve gereçleri, cihaz ve makineleri, ham ve işlenmiş maddelerle, iş için gerekli olan malzemeyi 93 üncü maddede yazılı esaslara uyarak gerektiği zamanlarda ve işçilerin yaşamına, sağlığına, güvenliğine, eğitimine, dinlenmesine veya oturup yatmasına ilişkin tesis ve tertipleri her zaman görmek, araştırmak ve incelemek ve bu Kanunla suç

görev ve yetkilerine ayrıca çalışma hayatının farklı öznelerinin sorumluluğuna daırdır. Deniz İş Kanunu'nun¹⁷, *“Bu kanun hükümlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak üzere yapılması gereken takip, denetim ve teftişler Çalışma Bakanlığı tarafından yapılır. Bu konuda İş Kanunu'nun iş hayatının denetim ve teftişine ilişkin hükümleri ve aynı kanunun bu hükümlerle ilgili ceza maddeleri uygulanır.”* şeklindeki 49. maddesi ve Basın İş Kanunu'nun¹⁸ *“Bu Kanun hükümlerinin düzen altında yürütmesini sağlamak üzere yapılması gerekli görülecek takip, murakabe ve teftişler Çalışma Bakanlığı tarafından yürütülür. Bu hususta 3008 sayılı İş Kanununun iş hayatının murakabe ve teftişine ait bulunan altıncı faslı hükümleriyle aynı kanunun bu hükümlerle ilgili ceza maddeleri uygulanır.”* şeklindeki 24. maddesi, iş teftişine dair 4857 sayılı Kanunda mevcut genel hükümlere atıf yapmaktadır.

Kısaca tekrar etmek ve eklemek gerekirse, hukukumuzda iş denetimi, esas olarak dayanağını, onaylanmak ile kanun haline gelen 81 sayılı ILO sözleşmesinden ve İş Kanunu'nun bu konu ile ilgili genel hükümlerinden almaktadır. Çalışma mevzuatının tatbiki esnasında, suç veya kabahat olarak nitelendirilmiş eylemler ile karşılaşıldığı zaman yapılacak iş ve işlemlere dair prosedürü ve denetim örgütünün görev, yetki ve yükümlülüklerini açıklamak amacıyla hazırlanan İş Teftişi Hakkında Yönetmelik de İş Kanunu'nun 92. maddesi ile 5690 sayılı Sanayi ve Ticarete İş Teftişi Hakkındaki 81 Numaralı Milletlerarası Çalışma Sözleşmesinin Onanmasına Dair Kanun hükümlerine dayanılarak hazırlanmıştır. Yine 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği

sayılan eylemlere rastladığı zaman bu hususta Cumhurbaşkanınca çıkarılan yönetmelikte açıklanan şekillerde bu halleri önlemek yetkisine sahiptirler.

(Değişik ikinci fıkra: 13/2/2011-6111/78 md.) Teftiş, denetleme ve incelemeler sırasında iş-verenler; işçiler ve bu işle ilgili görülen başka kişiler izleme, denetleme ve teftişle görevli iş müfettişleri tarafından çağrıldıkları zaman gelmek, ifade ve bilgi vermek, gerekli olan belge ve delilleri getirip göstermek ve vermek; iş müfettişlerinin birinci fıkrada yazılı görevlerini yapmaları için kendilerine her çeşit kolaylığı göstermek, bu yoldaki isteklerini geciktirmeksizin yerine getirmekle yükümlüdürler.

(Değişik üçüncü fıkra: 13/2/2011-6111/78 md.) Çalışma hayatını izleme, denetleme ve teftiş yetkili iş müfettişleri tarafından tutulan tutanaklar aksi kanıtlanıncaya kadar geçerlidir. İş müfettişleri tarafından düzenlenen raporların ve tutulan tutanakların işçi alacaklarına ilişkin kısımlarına karşı taraflarca otuz gün içerisinde yetkili iş mahkemesine itiraz edilebilir. İş mahkemesinin kararına karşı taraflarca 5521 sayılı Kanunun 8 inci maddesine göre kanun yoluna başvurulabilir. Kanun yoluna başvurulması iş mahkemesince hüküm altına alınan işçi alacağının tahsiline engel teşkil etmez.”

¹⁷ RG, T. 29.04.1967, S. 12586.

¹⁸ RG, T. 20.06.1952, S. 8140.

Kanunu'nun¹⁹ (6331 sayılı Kanun) teftiše dair 24. maddesi uyarınca iş sağlığı ve güvenliği yönünden teftiş, yetkili Bakanlık görevlilerince yapılacak ve İş Kanunu'nun belirtilen genel hükümlerinden yararlanılacaktır. 6331 sayılı Kanun'un 2. maddesinin birinci fıkrası hükmüne göre söz konusu kanun, *“kamu ve özel sektöre ait bütün işlere ve işyerlerine, bu işyerlerinin işverenleri ile işveren vekillerine, çırak ve stajyerler de dâhil olmak üzere tüm çalışanlarına faaliyet konularına bakılmaksızın”* uygulanacağından, iş sağlığı ve güvenliğine dair yapılacak teftişte işyerleri bakımından kapsamın oldukça geniş olduğu söylenebilir. 6331 sayılı Kanun'un 24. maddesinin üçüncü fıkrasında ise askeri işyerleri ile yurt güvenliği için gerekli maddeler üretilen işyerlerinin denetimi hakkında Millî Savunma Bakanlığı ve Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelik sonucu işlem yapılacağı öngörülmüştür²⁰. Denetime dair bir diğer özel düzenleme ise 3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanunu'nda²¹ mevcuttur. Bu kanunun 41. maddesi²² ile bakanlık müfettişlerine iş ortamı, sosyal güvenlik, iş güvenliği ve sağlık şartları bakımından denetleme yetkisi verilmiştir. Son olarak 4447 sayılı Kanun'un²³, *“Kurumun müfettişleri ile sigorta müfettişleri, bu Kanunun uygulanması ile ilgili olarak Kurumlarının görev alanlarına giren hususlarda teftiş, kontrol ve denetleme yetkisini haizdirler...”* şeklindeki 52. maddesinin dördüncü fıkrası ile 4904 sayılı Kanun'un²⁴ 17. maddesinin, *“Özel istihdam bürolarının faaliyetlerine ve geçici iş ilişkisine yönelik inceleme, denetim ve teftiş Bakanlık iş müfettişleri tarafından yapılır. 4857 sayılı Kanunun 7 nci maddesinin ikinci fıkrasının (f) bendi uyarınca Kuruma yapılan şikayet bildirimleri incelenmek üzere İş Teftiş*

¹⁹ RG, T. 30.06.2012, S. 28339.

²⁰ Eker, s. 61-62. Bu hükümden hareketle Askerî İşyerleri ile Yurt Güvenliği İçin Gerekli Maddeler Üretilen İşyerlerinin Denetimi, Teftişi ve Bu İşyerlerinde İşin Durdurulması Hakkında Yönetmelik (RG, T. 16.08.2013, S. 28737) çıkarılmıştır.

²¹ RG, T. 19.06.1986, S. 19139.

²² 3308 sayılı Kanun Madde 41: *“Bu Kanun hükümlerine göre Bakanlığa bağlı eğitim kurumlarının dışında kamu ve özel kurum ve kuruluşlarında yapılan aday çırak, çırak ve kalfaların eğitimi ile işletmelerde yapılan mesleki eğitim, öğrencilerin bu eğitiminden sorumlu işletmelerin bağlı olduğu oda veya birliklerin temsilcilerinin katılımı ile Bakanlıkça; iş ortamı, sosyal güvenlik, iş güvenliği ve sağlık şartları bakımından ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca denetlenir. Denetimle ilgili raporlar valiliğe verilir. Raporlarda belirtilen hususlar valilikçe değerlendirilir ve gereği yapılır.*

Denetlemenin esas ve usulleri bu bakanlıklarca müştereken çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.”

²³ RG, T. 08.09.1999, S. 23810.

²⁴ RG, T. 05.07.2003, S. 25159.

Kurulu Başkanlığına iletilir. Bu durumda özel istihdam büroları, istenilen her türlü bilgiyi vermek ve bu bilgilerin doğruluğunu ispata yarayan defter, kayıt ve belgeleri ibraz etmek zorundadırlar...” şeklindeki ilgili hükmü, teftişe dair özel düzenlemelere örnek verilebilir.

B. Denetim Örgütü ve İş Müfettişleri

Daha önce de belirtildiği üzere, etkili denetim mekanizması olmaksızın kuramsal bir nitelik taşımaya mahkûm olan iş hukuku kurallarının uygulanabilirliğini artırmak amacıyla ülkemizde iş denetimi ödevini Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı yerine getirmektedir. Tarihsel süreç içerisinde İş Teftiş Tüzüğü ile ihdas edilen Çalışma Bakanlığı İş Teftiş Kurulu ilgili Bakanlığın denetim birimleri arasında sayılmış, 2011 yılında çıkarılan 665 sayılı Kanun Hükmünde Kararname²⁵ ile Türkiye İş Kurumu bünyesindeki teftiş kurulu ve müfettişler bu birimin bünyesine katılmıştır²⁶. Bu düzenlemeden sonra 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname²⁷ ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nda mevcut İş Teftiş Kurulu Başkanlığı ile Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nda bulunan Denetim Hizmetleri Başkanlığı’nın görev ve yetkilerinin sayıldığı maddeler ilga edilmiş, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile yayımlanan 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin²⁸ 65. maddesi uyarınca, yeni adıyla Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı teşkilatlandırılmıştır. Aynı kararnamenin 67. maddesine göre Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı oluşturulmuş, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı ile Denetim Hizmetleri Başkanlığı’nın ilga edilen görev ve yetkileri yeni kurulan bu başkanlığa verilmiştir. Daha sonra 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi²⁹ ile Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı iki ayrı bakanlık olarak tekrar kurulmuştur.

İş denetimine dair görev, yetki ve sorumluluklar güncel durumda, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Merkezi Ankara olan Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı, doğrudan Bakana bağlı olarak, Başkan, Başkan Yardımcıları, Grup Başkanları ile İş Müfettişi ve Denetçilerden oluşmaktadır. Hem Başkanlığın

²⁵ RG, T. 02.11.2011, S. 28103.

²⁶ Eker, s. 59.

²⁷ RG, T. 09.07.2018, S. 30473.

²⁸ RG, T. 10.07.2018, S. 30474.

²⁹ RG, T. 21.04.2021, S. 31461.

yapısı hem de teşkilata dair bilgi, görev, yetki ve sorumluluklar ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nde³⁰ (İTKY) mevcuttur. Söz konusu yönetmelik ile İş Teftiş Tüzüğü'nün yürürlükten kaldırılmasıyla 2022 yılında çıkarılan İş Teftişi Hakkında Yönetmelik, benzer konuların düzenlendiği yönetmelikler niteliğindedir ve getirdikleri hükümler arasında büyük farklılıklar bulunmamaktadır³¹.

Devletin üstlendiği iş denetimi ödevini yerine getirecek kişiler ise iş müfettişleridir. İş Teftişi Hakkında Yönetmeliğin 4. maddesinin (ç) bendine göre müfettiş kavramı ile çalışma hayatının izlenmesi, denetlenmesi ve teftişiyle görevli olan iş başmüfettişleri, iş müfettişleri ve teftiş yetkisi verilmiş iş müfettiş yardımcıları ifade edilmektedir. Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığına bağlı olarak görev yapan müfettişler, iş mevzuatının iş sağlığı ve güvenliği dışında kalan hükümlerini denetleyenler (işin yürütümü denetimi) ve iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin hükümleri denetleyenler olmak üzere ikiye ayrılır³². İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği uyarınca yapılacak sınavın kazanılmasıyla müfettiş yardımcılığına atanma gerçekleşir (İTKY m.16 vd.) Bu görevde en az üç yıl çalışılıp yeterlilik sınavının da başarılı olunması halinde iş müfettişliğine atanma gerçekleşir (İTKY m. 27 – 38). İş denetimi örgütünü oluşturan müfettişlerin çalışma mevzuatının işyerlerinde uygulanmasını sağlamak yanında işverenlere ve işçilere doğru uygulama hakkında teknik bilgiler vermek ve önerilerde bulunmak görevi de mevcuttur³³.

C. İş Teftişi Uygulaması

İş Teftişi Hakkında Yönetmelik ve İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nde iş teftişi kavramı benzer şekilde tanımlanmıştır. Buna göre iş teftişi kavramı *“...Çalışma süreleri, ücretler, iş sağlığı ve güvenliği, işçilerin refahı, çocuk ve gençlerin çalıştırılması, kayıtdışılık, işsizlik, istihdam ve işgücü piyasası uygulamaları gibi çalışma koşullarına ve çalışma ortamına ilişkin tüm mevzuat hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili olarak Devlet adına araştırma, inceleme, soruşturma ve denetlemeyi de kapsayan teftiş faaliyetleri ile mevzuat ile verilen diğer teftiş faaliyetlerini...”* ifade etmektedir (İTHY m.4/1-c). Teftiş faaliyetlerinin ne şekilde planlanacağı da İş Teftişi Hakkında Yönetmelik'te

³⁰ RG, T. 31.10.2012, S. 28453.

³¹ Her ne kadar böyle olsa da aynı konunun farklı yönetmeliklerde düzenlenmesinin isabetsiz olduğuna dair bkz. Ekmekçi/Köme Akpulat/Akdeniz, s. 551.

³² Süzek/ Başterzi, s. 984.

³³ Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 129 -130; Süzek/ Başterzi, s. 984.

yer almaktadır. Söz konusu yönetmeliğin 5. maddesi, asıl olanın iş teftişinin, çalışma şartları ile çalışma ortamının birbiriyle ilişkisinin dikkate alınarak, bir ayırım gözetilmeksizin planlanması olduğunu belirtmiştir. Ancak intikal eden somut olayın özelliğine göre çalışma koşulları ile çalışma ortamına ilişkin konularda teftiş ayrı ayrı da planlanabilir. Bu planlama çerçevesinde, çalışma süreleri, iş sağlığı ve güvenliği, çocuk ve gençlerin çalıştırılması, kayıt dışılık, ücretler gibi çalışma şartları ile çalışma ortamına ilişkin tüm teftişler, tüm müfettişler tarafından gerçekleştirilebilir (İTHY m. 5/3)³⁴.

Daha önce de belirtildiği üzere, tarihsel süreç içerisinde işin yürütümüne dair denetim ve iş sağlığı ve güvenliği denetimi şeklinde açıklanabilecek iki denetim türü oluşmuş olup bu ayırım günümüzde de devam etmektedir. İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin 44. maddesinden de bu ayırım ve iki denetim türünün varlığı anlaşılmaktadır. Söz konusu madde uyarınca, yıllık olarak planlanan teftiş faaliyetlerinin Bakana sunulmuş aracı olan “Genel Çalışma Planı”, işin yürütümü ve iş sağlığı ve güvenliği teftişleri için ayrı ayrı hazırlanır³⁵. İki tür teftiş de programlı teftiş ve incelemelerden oluşan program dışı teftiş olmak üzere kendi içerisinde ayrılmaktadır (İTKY m. 44)³⁶. Programlı teftişler, işyerlerinde çalışma hayatındaki problemlerin değerlendirilmesi ve öncelik verilmesi ile öngörülen planlı teftişler olup, program dışı teftişler çalışma mevzuatıyla alakalı ihbar, şikâyet veya benzeri talepler üzerine veya benzer mahiyette (kamuoyunun dikkatini çeken olay yahut uyuşmazlık gibi) olaylarla ilgili olarak, Başkanlığa yansımış durumların, teftiş hizmetiyle uyum gösterecek olanlarının teftiş programına alınması ile gerçekleştirilen teftişlerdir³⁷.

İş teftişine dair, önemli yetkileri haiz oldukları söylenebilecek müfettişlerin, bu özelliklerine dair temel düzenleme, İş Kanunu'nun 92. maddesinin birinci fıkrasında bulunmaktadır. Buna göre 91. madde hükmünün tatbiki için iş hayatının izlenmesi, denetlenmesi ve teftişini gerçekleştirecek iş

³⁴ Bu düzenleme öğretide Şakar tarafından, iş sağlığı ve güvenliği yönündeki uzmanlaşmanın önemsenmediği ileri sürülerek eleştirilmiştir, Şakar, s. 706.

³⁵ Ekmekçi/ Köme Akpulat/ Akdeniz, s. 553.

³⁶ Bu konuda İş Teftişi Hakkında Yönetmeliğin 5. maddesinde, programlı teftiş ve program dışı teftişlerin yanında, “araştırma faaliyeti” adı verilen bir üçüncü şekil daha öngörülmüş, araştırma faaliyeti, programlı teftişler ile program dışı teftişlerin hazırlanması aşamasında gerek görülmesi halinde, belirli bir alan veya sektördeki sorunların belirlenmesi amacıyla veya Başkanlığın gerek gördüğü diğer konularda, Başkanlığın talimatıyla yürütülen faaliyetler olarak açıklanmıştır.

³⁷ Ekmekçi/ Köme Akpulat/ Akdeniz, s. 553.

müfettişleri, işyerlerini ve eklentilerini, işin yürütülmesi tarzını ve ilgili evrakı, araç ve gereçleri, cihaz ve makineleri, ham ve işlenmiş maddelerle, iş için gerekli olan malzemeyi gerektiği zamanlarda ve işçilerin yaşamına, sağlığına, güvenliğine, eğitimine, dinlenmesine veya oturup yatmasına ilişkin tesis ve tertipleri her zaman görmek, araştırmak ve incelemek ve bu Kanunla suç sayılan eylemlere rastladığı zaman bu hususta Cumhurbaşkanınca çıkarılan yönetmelikte açıklanan şekillerde bu halleri önlemek yetkisine sahiptirler (İK m. 92/1). Ayrıca müfettişler teftiş sürecinde gerekli gördükleri takdirde zabıtaban yardım da talep edebilirler (İK m. 97). İş müfettişlerinin sayılan bu yetkileri aynı zamanda işveren, işveren vekili ve işçilerin yükümlülüklerini oluşturur. Müfettişler de görevlerini ifa ederken bazı yükümlülükler yüklenmişlerdir. Bu yükümlülükler, görevlerini bağımsız bir biçimde yerine getirirken tam bir objektiflik ve tarafsızlığa da sahip olma, işverenin meslek sırlarını saklama, işyerinde işi aksatmama, şikâyetle bulunan kişilerin kimliklerini açıklamama şeklinde örnek verilebilir³⁸. Bu temel düzenleme dışında İş Teftişi Hakkında Yönetmelik ve İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nde, büyük oranda örtüşen ancak az da olsa iki yönetmeliğin birinde yer verilip diğerinde yer verilmeyen başkaca görev ve yetkiler de sayılmıştır³⁹.

Değinilmesi gereken bir diğer husus da iş teftişine ara verme yönündeki uygulamadır. Teftiş esnasında tespit edilen mevzuata aykırı hususların uygun bir sürede giderileceğinin işverence beyan edilmesi halinde, işverene süre verilmek suretiyle teftişe ara verilmesi, müfettişin takdirine bırakılmıştır (İTHY m. 10/1). Mülga İş Teftişi Tüzüğü'nün 22. maddesinin üçüncü fıkrasında süre verilebilmesi, *“işçi sağlığı ve iş güvenliği bakımından yakın bir tehlike göstermeyen eksiklik ve mevzuata aykırılıkların giderilmesi”* şeklinde bir şarta bağlanmışken değinilen yönetmeliğin ilgili maddesinde böyle bir sınırlamanın olmaması dikkat çekicidir. Ancak teftişe ara verilmesi veya teftişe ara verilmeksizin teftişin tamamlanması halinde bunun gerekçesinin düzenlenecek rapora açık bir şekilde belirtilecek olması yönündeki İTHY m. 10/2 hükmü, müfettişin önel vermek suretiyle teftişe ara verme yönündeki takdir hakkının sınırsız olmadığını göstermektedir⁴⁰. Ayrıca belirtmek gerekir ki teftişin mahiyeti, işverene verilecek önel ile birlikte düşünüldüğünde,

³⁸ Süzek, İş Güvenliği, s. 121-122; Süzek, İş Denetimi, s. 1305.

³⁹ Bu görev ve yetkiler hakkında detaylı bilgi için bkz. Ekmekçi/ Köme Akpulat/ Akdeniz, s. 558 – 563.

⁴⁰ Aynı yönde Ekmekçi/ Köme Akpulat/ Akdeniz, s. 564.

önel bir defaya mahsus verilmelidir⁴¹. Son olarak her teftiş sonucu bir rapora bağlanır (İTHY m. 12/1). Teftiş faaliyetleri kapsamında düzenlenen raporlar, Başkanlığa sunulur ve mevzuata aykırılıkların tespiti mevcutsa yaptırım süreci başlamış olur.

II. İŞİN YÜRÜTÜMÜNE DAİR TEFTİŞ SONUCUNDA DÜZENLENEN MÜFETTİŞ RAPORUNUN SONUÇLARI VE RAPORA İTİRAZ USULLERİ

A. Muvazaa Tespiti

1. Genel Olarak

Bir işverenin, başka bir işverene ait işyerinde, belirli bir işin bir kısmında veya eklentilerinde iş alıp kendi işçilerini çalıştırmasıyla gözükecek alt işverenlik, teknolojik ilerlemenin uzmanlaşma esasında getirdiği iş bölümü gereğinin bir yansımasıdır⁴². 4857 sayılı İş Kanunu’nun yürürlüğe girmesine kadar öğreti tarafından kullanılan alt işveren kavramı ve bu kavramla kurulacak sözleşmesel ilişki istisnai nitelik taşımakta olup bu durum, “İşverenin kendi işçileri ve yönetim organizasyonu ile mal veya hizmet üretimi yapması esastır” şeklindeki Alt İşverenlik Yönetmeliği’nin⁴³ (AİY) 11. maddesinin ikinci fıkrasında da kendisini göstermektedir.

Alt işveren kavramına değinilen, İş Kanunu’nun 2. maddesinin, “Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir. Bu ilişkide asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak bu Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur.

Asıl işverenin işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılmaya devam ettirilmesi suretiyle hakları kısıtlanamaz veya daha önce o işyerinde çalıştırılan kimse ile alt işveren ilişkisi kurulamaz. Aksi halde ve genel olarak asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaalı işleme dayandığı

⁴¹ Eker, s. 82; Süzek, İş Güvenliği, s. 311- 312.

⁴² Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 200.

⁴³ RG, T. 27.09.2008, S. 27010.

kabul edilerek alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılarak işlem görürler. İşletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında asıl iş bölünerek alt işverenlere verilemez” şeklindeki ilgili fıkraları incelendiğinde, alt işverene dair bir tanım yapılmadığı, bunun yerine alt işveren asıl işveren ilişkisinin açıklandığı ve bu ilişkinin sıhhatli biçimde kurulamadığı durumda uygulanacak yaptırıma yer verildiği görülmektedir. Kanun koyucu daha detaylı düzenlemeleri ise Alt İşveren Yönetmeliği’nde gerçekleştirmiştir. Yönetmeliğin “*Asıl işveren – alt işveren ilişkisinin kurulma şartları*” başlıklı 4. maddesi incelendiğinde, alt işverenliğin unsurlarına ulaşılabilecektir⁴⁴. Buna göre bir alt işverenin var olabilmesi için; alt işverenin, asıl işveren olarak adlandırılacak bir işverenden iş almış olması bir başka deyişle bu işverenin de işçi çalıştırması, asıl işveren alt işveren ilişkisine konu olacak işin, işyerinde yürütülen mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerden veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerden olması, işin asıl işverenin işyerinde yapılması, işçilerin sadece asıl işverenin işyerinde çalışması gerekir⁴⁵.

Alt işverenliğin unsurlarının mevcut bulunmadığı hukuki ilişkilerde, yasaya aykırı olarak kurulan bu ilişkinin yaptırımına ve hukuki sonucuna İş Kanunu’nun 2. maddesinin altıncı fıkrasından ulaşılamamaktadır⁴⁶. İlgili maddenin yedinci fıkrasında, yukarıda da değinildiği üzere alt işveren ilişkisinin muvazaaya dayanması ve bunun yaptırımı hükme bağlanmıştır. Buna göre alt işveren ilişkisinin muvazaalı işlem sonucu olduğu kabul edildiğinde, alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılacaktır. Muvazaalı işlemin yaptırımının belirlendiği ancak geçerli bir asıl işveren alt işveren ilişkisinin unsurlarının mevcut bulunmadığı hallerin yaptırımının belirli olmadığı bu durum, Kanunda bir boşluk olduğunu göstermektedir. Bu halde öğretilde bir kısım yazar, özellikle işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektirmesi ölçütünün yokluğu halinde muvazaalı işlemin yaptırımının kıyasen uygulanabileceği görüşündedir⁴⁷.

Muvazaa, tarafların üçüncü kişileri aldatmak amacıyla gerçek

⁴⁴ Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 205.

⁴⁵ Unsurlar hakkında detaylı bilgi için bkz. Süzek/ Başterzi, s. 168 vd; Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 205 vd; Caniklioğlu, s. 14 vd.

⁴⁶ Süzek/ Başterzi, s. 180; Güven/ Aydın, s. 48.

⁴⁷ Aykaç, s. 486 – 487; Süzek/ Başterzi, s. 181; Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 205; Eyrenci/ Taşkent/ Ulucan/ Baskan, s. 42.

iradelerine uymayan ve aralarında herhangi bir hukuki sonuç doğurmayan görünüş yaratmak konusunda anlaşmaya varmaları şeklinde tanımlanabilir. Muvazaalı hukuki ilişkiler, ülkemizde özellikle işverenlerin istihdama yönelik mali yükümlülüklerden ve iş sağlığı ile güvenliğine yönelik alınması gereken tedbirlerden kaçınmayı hedeflemesiyle alt işveren uygulamaları kapsamında yaygınlık kazanmıştır⁴⁸. Kanun koyucu uygulamadaki bazı kötüye kullanmaları ele almak suretiyle asıl işveren alt işveren ilişkisinin kurulmasına dair özel iki sınırlama/yasaklama getirmiş, bu özel düzenlemelere ilaveten hukuki ilişkinin genel olarak muvazaalı olmasının da sonucunu yaptırıma bağlamıştır⁴⁹. Kanunda sayılan ve karine niteliğindeki özel sınırlamaların önemi muvazaa iddiasının öne sürülmesi halinde, işçiye ispat yükü hususunda kolaylık oluşturmastır⁵⁰. Bu haller dışında da alt işveren ilişkisinin muvazaalı olabileceği muhakkaktır ancak muvazaaya ilişkin yasal karinenin yokluğu, işçinin muvazaanın varlığını ispatlamasını gerektirir⁵¹.

Bu özel sınırlamalardan ilki, asıl işveren işçilerinin alt işveren tarafından işe alınması suretiyle haklarının kısıtlanamayacağıdır. Bu sınırlama işçilik maliyetlerinin azaltılması maksadıyla, asıl işverenin işçilerini, ücretlerini düşürmek suretiyle alt işverene geçirmesi şeklindeki uygulamayı engellemek için getirilmiştir⁵². Dikkat edilirse getirilen sınırlama, alt işveren tarafından asıl işverenin işçilerinin işe alınmamasına yönelik değil, gerçekleştirilen bu eylem ile işçilerin haklarının kısıtlanamamasına yöneliktir⁵³. Öte yandan denilebilir ki, alt işveren tarafından işe alınma kavramı, asıl işverenden alt işverene geçiş aşamasında arada kısa süre bulunması halinde anlamlıdır⁵⁴. Karine niteliğindeki özel sınırlamalardan bir diğeri ise daha önce asıl işverenin işyerinde çalıştırılan kimse ile alt işveren ilişkisinin kurulamayacağına ilişkin düzenlemedir. Öğretide bu hükmün muvazaaya dayanmayan alt işveren

⁴⁸ Süzek/ Başterzi, s. 181.

⁴⁹ Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkara, s. 131; Süzek/ Başterzi, s. 182.

⁵⁰ Süzek, Muvazaa, s. 935.

⁵¹ Süzek, Muvazaa, s. 225; Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 225.

⁵² Ekmekçi/ Yiğit, s.168.

⁵³ Ekmekçi/ Yiğit, s. 170; Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 225; işçinin hak kaybına uğrayıp uğramadığının tespitinde işçinin alt işverene devir sırasında doğmuş olan haklarının değil, asıl işveren işyerinde çalışmış olsaydı, gerçekleşecek haklarının da göz önüne alınması gerektiği yönünde Süzek, Muvazaa, s. 936.

⁵⁴ Ekmekçi/ Yiğit, s. 170; yazarlar bu tespiti, askerlik nedeniyle iş sözleşmesi sona ermiş olan işçinin, askerden döndükten sonra alt işverende çalışmaya başlamasının muvazaa teşkil etmeyeceğini ileri sürerek örneklendirmektedir.

uygulamalarını engelleyebileceği belirtilerek girişim, çalışma ve sözleşme özgürlüğüne aykırı olduğu ileri sürülmüştür⁵⁵. Hükme getirilen bu eleştiriler haklılık payı içermektedir. Bu nedenle söz konusu hüküm mutlak olarak uygulanmamalı ve uyuşmazlığa konu olmuş kurulan her ilişkide muvazaa, mevcut koşullar ışığında değerlendirilmelidir⁵⁶.

Alt işveren ilişkisinin kurulmasında ortaya çıkabilecek muvazaalı durumlar sınırlı olmayıp İK m. 2/7 hükmü kapsamında yer alan hallerin dışında da genel olarak alt işverenlik ilişkisinin muvazaalı bir işleme dayandığı iddia edilebilir⁵⁷. Nitekim İK m. 2/7 hükmünde de muvazaa olarak

⁵⁵ Arslanoğlu, s. 117 vd; Aykaç, s. 370; Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 227.

⁵⁶ Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 227.

⁵⁷ Nitekim Yüksek Mahkeme'nin tutumu da bu yöndedir. Yakın tarihli bir kararında Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, Deniz İş Kanunu kapsamına giren bir iş ilişkisinde, Deniz İş Kanunu'nda asıl işveren alt işveren ilişkisinin düzenlenmediğinden ve İş Kanunu ile Deniz İş Kanunu arasında genel kanun – özel kanun ilişkisi bulunmadığından hareketle, Türk Borçlar Kanunu'nun 19. maddesi uyarınca muvazaa değerlendirmesi yapmış ve karar oluşturmuştur. Y. 9. HD, T. 26.11.2020, E. 2020/6133, K. 2020/17010, “...Bu itibarla 4857 sayılı İş Kanunu'nun 2 nci maddesinde düzenlenen asıl işveren- alt işverenlik kurumu 854 sayılı Deniz İş Kanunu kapsamında bulunan iş ilişkilerine uygulanamaz ve bu anlamda gemiadamının işvereni ile imzalanan hizmet alım sözleşmesinin karşı tarafı olan gerçek veya tüzel kişinin gemiadamının işçilik alacaklarından kanunen müteselsilen sorumluluğu bulunduğu kabul edilemez.

Bununla birlikte uyuşmazlık konusu davalarda, genel kanun niteliğinde olan 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu hükümleri gereğince muvazaa denetimi hususu da değerlendirilmelidir.

İrade ve beyan arasında bilerek yaratılan uyumsuzluk şeklinde tanımlanan muvazaa, pozitif hukukumuzda 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 19 uncu maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre “Bir sözleşmenin türünün ve içeriğinin belirlenmesinde ve yorumlanmasında, tarafların yanlışlıkla veya gerçek amaçlarını gizlemek için kullandıkları sözcüklere bakılmaksızın, gerçek ve ortak iradeleri esas alınır.”.

Buna göre muvazaa; tarafların üçüncü kişileri aldatmak amacı ile ve fakat kendi gerçek iradelerine uymayan ve aralarında hüküm ve sonuç doğurmayan bir görünüş yaratmak hususunda anlaşmaları şeklinde tanımlanabilir.

Gerek öğretide gerekse uygulamada muvazaa, mutlak ve nispi muvazaa olarak iki gruba ayrılmaktadır; mutlak muvazaada taraflar herhangi bir hukuki işlem yapmayı (oluşturmayı) istemezler; yalnız görünüşte bir hukuki işlem için gerekli irade açıklamasında bulunurlar; nispi muvazaada ise taraflar gerçekten belli bir hukuki işlem yapmak isterler, ancak onu saklamak amacıyla, bir başka hukuki işlemin kurulduğu görüşünü yaratmak üzere irade açıklamasında bulunurlar.

Taraflar ister yalnız bir görünüş yaratmayı ister ikinci bir gizli işlem yapmayı arzu etmiş olsunlar, görünüşteki (zahiri) işlem tarafların gerçek iradelerine uymadığından, ilke olarak herhangi bir sonuç doğurmaz.

Bu açıklamalar çerçevesinde, 854 sayılı Deniz İş Kanunu kapsamında bir hizmet alım sözleşmesi yapılırsa da, hizmet alım amacı olmaksızın ve sadece görünüşte hizmet alım sözleşmesi akdedilmiş ise gerçek irade esas alınmalıdır. Bu anlamda muvazaa söz konusu olması durumunda gemiadamları işçilik alacaklarını hem görünüşteki işverenden hem de gerçek

değerlendirilen hallerin sayılmasının ardından, “*genel olarak asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaalı işleme dayandığı kabul edilerek*” ifadesiyle genel hükümlere göre muvazaa oluşturabilecek haller de kapsama alınmış, bu durum Alt İşveren Yönetmeliği’nin “*Kamusal yükümlülüklerden kaçınmak veya işçilerin iş sözleşmesi, toplu iş sözleşmesi yahut çalışma mevzuatından kaynaklanan haklarını kısıtlamak ya da ortadan kaldırmak gibi tarafların gerçek iradelerini gizlemeye yönelik işlemler*” şeklindeki 3. maddesinin (g) bendinin 4. alt bendinde de vurgulanmıştır⁵⁸. Ancak bu takdirde muvazaalı işlemleri ispat yükü işçi üzerindedir⁵⁹.

Yargıtay da asıl işveren – alt işveren ilişkilerinde muvazaa olgusunu saptamaya çalışırken, belirtilen yönetmelik maddesindeki (AİY m.3/g-4) genel düzenlemeden ve yine Alt İşverenlik Yönetmeliği’nin “*Muvazaanın İncelenmesi*” başlıklı 12. maddesinden⁶⁰ yararlanmaktadır⁶¹. Ayrıca bunlara ek olarak Yargıtay tarafından alt işveren olarak gösterilen şirketlerin üstlendiği mal

işverenden talep edebilir.” (<https://karararama.yargitay.gov.tr/>).

⁵⁸ Ekmekçi/ Yiğit, s.174.

⁵⁹ Süzek, Muvazaa, s. 940 – 941.

⁶⁰ Alt İşverenlik Yönetmeliği Madde 12:

“(1) 7 nci madde uyarınca tescili yapılan işyeri için 6 ncı maddede belirtilen belgelerde Kanuna aykırılık veya muvazaa kanaatini oluşturan delillerin bulunması hâlinde, söz konusu belgeler gerekçesi ile birlikte incelenmek üzere bölge müdürlüğüne iş teftiş grup başkanlığına intikal ettirilir.

(2) Muvazaanın incelenmesinde özellikle;

- a) Alt işverene verilen işin, işyerinde asıl işveren tarafından yürütülen mal veya hizmet üretimine ilişkin asıl işin yardımcı işlerinden olup olmadığı,
 - b) Alt işverene verilen işin işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren bir iş olup olmadığı,
 - c) Alt işverenin daha önce o işyerinde çalıştırılan bir kişi olup olmadığı,
 - ç) Alt işverenin işe uygun yeterli ekipman ile tecrübeye sahip olup olmadığı,
 - d) İstihdam edeceği işçilerin niteliklerinin yapılacak işe uygun olup olmadığı,
 - e) Alt işverene verilen işte asıl işveren adına koordinasyon ve denetimle görevlendirilenlerden başka asıl işverenin işçisinin çalışıp çalışmadığı,
 - f) Yapılan alt işverenlik sözleşmesinin iş hukukunun öngördüğü kamusal yükümlülüklerden kaçınmayı amaçlayıp amaçlamadığı,
 - g) Yapılan alt işverenlik sözleşmesinin işçilerin iş sözleşmesi, toplu iş sözleşmesi yahut mevzuattan kaynaklanan bireysel veya kolektif haklarını kısıtlamaya ya da ortadan kaldırmaya yönelik yapıp yapılmadığı,
- hususları göz önünde bulundurulur.”

⁶¹ Birçok karar içerisinde bir örnek için bk. Y. 9. HD, T. 24.06.2024, E. 2024/6663, K. 2024/9906 (<https://karararama.yargitay.gov.tr/>).

veya hizmet üretimi için belirli bir organizasyona, uzmanlığa ve bağımsızlığa sahip olup olmadığı da değerlendirilmektedir⁶². Yargıtay tarafından dikkat çekilen başka bir husus ise salt işin yürütümü ile ilgili asıl işveren yetkilileri tarafından emir ve talimat verilmesi ile asıl işverenin denetim ve yönetim hakkı kapsamında yaptığı işlemlerin muvazaanın varlığını göstermede yeterli olmadığıdır⁶³.

2. İdare Tarafından Yapılan Muvazaa Tespiti

Asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaalı olduğu iddiası karşısında hâkimin mevcut delillere göre muvazaalı işlemi tespit etmesi halinde, muvazaa mahkeme hükmü ile sabit hale gelecektir. Bu şekilde aktarılabilecek klasik/

⁶² YHGK, T. 23.03.2021, E. 2016/(7)9-1900, K. 2021/324, “...Ayrıca, davacı işçinin emir ve talimatları davalı işveren yetkililerinden alması, işe alım ve işten çıkarmada davalı işveren yetkililerinin söz sahibi olması, forkliftlerin davalı işveren tarafından temin edilmesi hususları da gözetildiğinde, dava dışı şirketlerin sözleşme ile üstlendikleri mal veya hizmet üretimi için belirli bir organizasyona, uzmanlığa ve bağımsızlığa sahip olmadıkları; bir başka deyişle üretim ya da hizmet sunumuna ilişkin ekonomik faaliyetin bağımsız yönetimini üstlenmedikleri, hizmet alım sözleşmesinin işçi teminine yönelik olduğu ve yasanın aradığı unsurları taşımadığı açıktır...” (https://karararama.yargitay.gov.tr/).

⁶³ Y. 9. HD, T. 04.10.2023, E. 2023/9463, K. 2023/13675, “...İlk Derece Mahkemesince dinlenen davacı tanıkları; davacının temizlik görevlisi olarak çalıştığını, zaman zaman temizlik işi dışında işlerde çalıştırıldığının da olduğunu beyan etmişlerdir. Davacı tanıklarınca temizlik işi dışında yapıldığı ifade edilen işlerin de yardımcı işler kapsamında olduğu anlaşılmaktadır. Şu hâlde davacının, temizlik işini alan alt işveren işçisi olarak çalıştığı hususu tartışmaz olup ihale ile alt işverene bırakılan işler dışında asıl işlerde çalıştırıldığı yöntemince somut biçimde ispatlanamamıştır. Bu nedenle hizmet alımı sözleşmesine konu işin ve bu kapsamda çalışan davacının fiilen yaptığı işin yardımcı iş mahiyetinde olduğunun ve geçerli bir asıl işveren alt işveren ilişkisi bulunduğunun kabulü gerekir.

6. Davacı tanıkları muvazaa iddiasına ilişkin olarak, işlerini yaparken emir ve talimatları Hastane yetkilileri olan doktor ve hemşirelerden aldıklarını beyan etmişlerdir. Asıl işverenin, işçilerin işe alınması veya görev yerlerinin değiştirilmesiyle ilgili bazı yetkileri uhdesinde tutması tek başına muvazaanın varlığını göstermeyeceği gibi özellikle işyerinin Hastane olması karşısında verilen hizmet ve sağlık kuralları açısından asıl işveren yetkililerinin de işçilere emir ve talimat vermesi gereken durumlar ortaya çıkabilecektir. Bu doğrultuda, davalı Bakanlığa bağlı Hastanede dava dışı şirketin üstlendiği iş kapsamında çalışan davacıya işin yürütümü ile ilgili gün içinde Hastane yetkililerince verilen emir ve talimatlar ve asıl işverenin yönetim ve denetim hakkı kapsamında yaptığı işlemler, tek başına asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaalı olduğunu göstermez...” (https://karararama.yargitay.gov.tr/) aynı yönde bkz. Y. 9. HD, T. 15.06.2022, E. 2022/3486, K. 2022/7877 (https://karararama.yargitay.gov.tr/); aktarılan bu kararda önemli bir diğer husus ise yardımcı iş olan temizlik işine yönelik hizmet alım ihalesi kapsamında istihdam edilen davacıya, temizlik işi dışında yaptırılan işlerin de yardımcı iş mahiyetinde olduğunun karara dercedilmiş olması ve bunun muvazaa denetiminde değerlendirilmemesidir. Öğretide fiilen çalıştırılan işin alt işveren ilişkisi kurulma koşullarını taşıması halinde, alt işverenlik sözleşmesinin kapsamının genişlediğinin kabul edilmesi gerektiği yönünde bkz. Göktaş, s. 101.

olağan yol dışında İş Kanunu'nun, “Bu Kanunun 2 nci maddesinin altıncı fıkrasına göre iş alan alt işveren; kendi işyerinin tescili için asıl işverenden aldığı yazılı alt işverenlik sözleşmesi ve gerekli belgelerle birlikte, birinci fıkra hükmüne göre bildirim yapmakla yükümlüdür. Bölge müdürlüğünce tescili yapılan bu işyerine ait belgeler gerektiğinde iş müfettişlerince incelenir. İnceleme sonucunda muvazaalı işlemin tespiti halinde, bu tespiti ilişkin gerekçeli müfettiş raporu işverenlere tebliğ edilir. Bu rapora karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz iş günü içinde işverenlerce yetkili iş mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz üzerine görülecek olan dava basit yargılama usulüne göre dört ay içinde sonuçlandırılır. Mahkemece verilen kararın temyizi hâlinde Yargıtay altı ay içinde kesin olarak karar verir. Kamu idarelerince bu raporlara karşı yetkili iş mahkemelerine itiraz edilmesi ve mahkeme kararlarına karşı diğer kanun yollarına başvurulması zorunludur. Rapora otuz iş günü içinde itiraz edilmemiş veya mahkeme muvazaalı işlemin tespitini onamış ise tescil işlemi iptal edilir ve alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçileri sayılır” şeklindeki 5763 sayılı Kanun⁶⁴ ile değişik 3. maddesinin ikinci fıkrası, muvazaanın iş müfettişlerince tespitine imkân veren bir düzenleme içermektedir. İdari tespit şeklinde nitelendirilebilecek ve yapılmış tescil işleminin iptali ile ve alt işverenin işçilerinin başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçileri sayılması sonucunu doğuracak bu düzenleme, yapılan iş denetimlerinde de (İK. m. 91-92) muvazaa denetimi aynı esaslara tabi olduğu için birçok yönden incelenmelidir.

İlk olarak iş müfettişinin muvazaa hususundaki tespit yetkisini zamansallık yönünden değerlendirdiğimizde “gerektiğinde” ibaresinin izaha muhtaç olduğunu belirtmemiz gerekir. “İşyerini bildirme” başlığını taşıyan ve işyeri tescilini düzenleyen bir maddede, bu derece takdir yetkisini içerir bir düzenleme olmasını açıklamak güçtür. “Gerektiğinde” ibaresi kanaatimizce, bütün alt işverenlik sözleşmelerinin iş müfettişlerince incelemesinin yapılmayacağını, bu inceleme ile amaçlananın istisnai ve sınırlı bir denetim olduğunu göstermektedir ancak yine de hüküm hukuken yoruma açıktır⁶⁵. Bunun yanında yine madde metninden ve İK m.3 metnini şu an

⁶⁴ RG, T. 26.05.2008, S. 26887.

⁶⁵ Yılmaz, s. 9; Gerektiğinde kelimesi ile geniş bir takdir yetkisi tanındığı ve bunun işverenlerin üzerinde tehdit unsuru yaratabileceği yönünde bkz. Centel, s. 7; Aykaç, s. 436. İncelediğimiz Yüksek Mahkeme kararlarından yapabildiğimiz çıkarımlara göre ise, programlı teftiş kapsamında bir işyeri teftiş edilecek olsa dahi muvazaa incelemesi ve inceleme sonucuna göre uygulanacak yaptırım, İş Kanunu'nun 3. maddesi kapsamında değerlendirilmektedir. Esasen uygulamanın bu biçimde şekillenmesini engelleyecek bir mevzuat hükmü de mevcut

değerlendirdiğimiz hale getiren 5763 sayılı Kanun'un genel gerekçesinden⁶⁶ incelemenin tescil sonrası yapılacağı anlaşılmakta ise de esasen bu yetkinin, tescil aşamasına özgü olması kanaatimizce istisnai olarak yorumlanması gereken bu hükme daha uygun olurdu⁶⁷.

İş müfettişince İş Kanunu'nun 3. maddesine dayanılarak çıkarılan Alt İşverenlik Yönetmeliği'nin daha önce değinilen 12. maddesi kapsamında muvazaa incelemesi yapılmaktadır. Ancak öğretilde çoğunluk görüşü, son derece teknik bir özellik gösteren ve iş yargılamasını en çok meşgul eden hususlardan biri olan muvazaanın tespiti konusunda idareye yetki verilmesini isabetsiz bulmaktadır⁶⁸. Çok sayıda işyerinin personel yetersizliği nedeniyle denetlenemediği çalışma hayatında, teknik özellik gösteren hukuki bir konuyu isabetle saptaması beklenemeyecek iş müfettişinden, bu yöndeki beklentinin yerindeliği de tartışmalıdır⁶⁹. Bir diğer tartışılması gereken konu ise iş müfettişinin yetkisinin İK m.2/7 hükmünde belirtilen karine halleriyle sınırlı tutulup tutulamayacağıdır. Müfettiş, işyerine ait belgeler üzerinde inceleme yaparken muvazaalı işlemin varlığını gösteren bütün halleri dikkate almalıdır⁷⁰. Bu görüşten hareketle öğretilde müfettiş tarafından asıl işveren alt işveren ilişkisinin yokluğuna dair tespit dahi yapılabileceği ifade edilmiştir⁷¹. Yine yapılacak tespitin kapsamı ihalenin tümüne dair değil kişi bazlı da olabilir. Bir örnekle açıklamak gerekirse, genel temizlik işlerinin ihale edildiği bir işyerinde, temizlik işi kapsamında çalıştırılması gereken işçilerin bir

olmayıp aksine değindiğimiz gibi idarenin bu konudaki takdir yetkisi oldukça geniştir.

⁶⁶ "...4857 sayılı İş Kanununda yer alan yeni tanımlardan biri de asıl işveren alt işveren ilişkisidir. Uygulamada asıl işveren-alt işveren ilişkisinin amacına aykırı olarak kullanılmasını önlemek için alt işverenlik sözleşmesinin yazılı yapılması zorunluluğu getirilmiş ve Bölge Müdürlüklerine, alt işverenliğin tescilinden sonra inceleme yetkisi verilmiştir. Ayrıca, ağır ve tehlikeli işlerde işverene ve alt işverene, iş sağlığı ve güvenliği ile mesleki eğitim almış işçileri çalıştırmak yükümlülüğü getirilmiştir..."

⁶⁷ Aynı yönde Yılmaz, s. 9; kanaatimizce iş denetim örgütünün kapasitesi nedeniyle bu yönde uygulama yapılamamaktadır ancak aksi yöndeki kabul, tescili gerçekleştirilen ve uzun süre sorunsuz devam eden alt işverenlik sözleşmesi hakkında olası bir şikâyetin veya ihbarın uzun bir prosedür başlatmasına neden olabilecektir.

⁶⁸ Aykaç, s. 449; Göktaş, s. 103; Centel, s. 7.

⁶⁹ Aynı yönde Centel, s. 8; denetim faaliyetlerinin yetersizliğine ilişkin Başbuğ/ Yücel Bodur, s. 396.

⁷⁰ Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 223.

⁷¹ Centel, s. 8; *Alpagut* da Alt İşveren Yönetmeliği kapsamında muvazaa kavramının hatalı tespit edildiğinden hareketle, iş müfettişinin inceleme yetkisinin, kanuna aykırı olarak alt işverenlik ilişkisinin kurulma koşullarına yayıldığını ifade etmektedir, *Alpagut*, s. 1357.

kısımının, üretim sürecinde görevlendirilmesi halinde bir kısım işçi yönünden muvazaalı işlemin tespiti yapılmalıdır⁷².

Bir diğer değerlendirilmesi gereken husus ise müfettiş raporunun gerekçeli olma zorunluluğu ve raporun işverenlere tebliğidir. Müfettişin rapor düzenlemesinin bir idari işlem olduğu düşünüldüğünde, gerekçe, sebep yönünden geçerlilik için zorunlu koşuldur⁷³. İş müfettişince düzenlenen söz konusu bu gerekçeli rapor muvazaalı işlemin tespiti halinde “işverenlere” tebliğ edilecektir. İK m.3/2 hükmünün bu şekilde kaleme alınmasından, muvazaa raporunun alt işverenin yanında asıl işverene de tebliğ edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır⁷⁴. Hükmün lafzından, muvazaalı işlemin tespit edilememesi halinde, işverenlere tebligat yapılmayacağı çıkartılmakta ise de işverenlerin aydınlatılması amacıyla bu yöndeki raporun da tebliği uygun olacaktır⁷⁵.

İşçi – işveren arasındaki ilişkiye, hatta daha geniş çapta düşünüldüğünde ülke ekonomisine etkisi yadsınamayacak olan muvazaalı işlemin tespiti halinde kanun koyucu işverenlere, bu tespiti karşı bir itiraz yolu tanımıştır. İK m.3/2 hükmünde, işverenlerce itiraz edilebileceği kaleme alındığından, muvazaalı işlemin varlığı iddiasında bulunarak denetim sürecini başlatabilecek ilgili (örnek vermek gerekirse sendika veya işçi) muvazaalı işlemin tespit edilememesi halinde bu tespiti karşı itiraz edemeyecektir. Ancak belirtmek gerekir ki alt işveren işçisi her zaman İK m.3/2 hükmünden bağımsız olarak, kurulan asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaalı olduğu yönünde dava açabilir⁷⁶.

⁷² Y. 9. HD, T. 07.02.2024, E. 2023/19148, K. 2024/1633 (<https://karararama.yargitay.gov.tr/>); bu durumda yaptırım olarak işyeri tescilinin iptal edilmesi hakkaniyetle bağdaşmayacaktır kanaatindeyiz, yapılması gereken çalışmamızın devamında da incelenecek olan salt idari para cezası uygulanmasıdır.

⁷³ Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 222, Belirtilen yazarlar, gerekçesiz bir tespit raporuna karşı, iş mahkemesine süresi içerisinde itiraz edilememesi durumunda idari yargıda işlemin iptali için dava açılabilirliğini belirtmektedir, çünkü bu durumda söz konusu olan muvazaanın varlığı değil, idari işlemin geçerliliği için gereken unsurun eksikliğidir.

⁷⁴ Kanun koyucu, muvazaalı işlemin tespiti halinde, alt işveren işçilerini baştan itibaren asıl işverenin işçisi saymak şeklinde yaptırım öngördüğünden, her ne kadar tescil edilecek işyeri asıl işverenin işyeri olmasa da asıl işverenin tebliğ sürecinde yer alması isabetlidir.

⁷⁵ Aynı yönde Yılmaz, s. 10.

⁷⁶ Belirtmek gerekir ki Yargıtay müstakar kararlarında, eda davası açmanın mümkün olduğu hallerde, tespit davası açılmasında güncel hukuki yararın bulunmadığını kabul etmektedir. Pek çok karar içinde bir örnek için Y. 9. HD, T. 21.10.2024, E. 2024/10039, K. 2024/13981, “...Tespit davasının konusunun hak veya hukuki ilişki olması ve davacının tespit davası açmakta güncel hukuki yararının bulunması dava şartıdır. Açılan tespit davasında, bu iki şartın

Kurulan asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaalı olduğu her zaman dava konusu edilebilecekse de denetim sürecini başlatabilecek ilgilinin İK m.3/2 hükmüne göre dava açamayacak olması kanaatimizce düzenlemenin bir diğer eksikliğidir. Her ne kadar bu düzenlemede yer almasa da denetim sürecini başlatabilecek ilgilinin, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine yargı yolunun açık olduğunu düzenleyen Anayasa'nın 125. maddesini esas almak suretiyle idari yargı yoluna başvurulmasında bir engel görememekteyiz. İK m. 3/2 hükmünde yalnız işverenlere tanınan itiraz hakkı ve başlatacağı yargısal süreç ise kanaatimizce birçok yönden problemlidir. Muvazaalı işlemin varlığını tespit eden rapora karşı “otuz iş günü” içerisinde itiraz edilebilecektir. İtiraz edilebilmesi için tanınan bu süre, 6552 sayılı Kanun⁷⁷ ile değiştirilmeden önceki sürenin “altı iş günü” olması ile karşılaştırıldığında isabetli bir düzenleme niteliğinde ise de uzun olduğu söylenebilecek otuz günün bir de iş günü olarak değerlendirilmesini ve otuz gün içerisindeki tüm tatil günlerinin itiraz süresine eklenmesini yerinde bulamıyoruz⁷⁸.

birlikte bulunup bulunmadığı, diğer dava şartlarında olduğu gibi davanın her aşamasında mahkemece kendiliğinden gözetilmelidir. Bu şartların bulunmaması hâlinde, Mahkemece davanın esas hakkında inceleme yapılmaksızın dava şartı yokluğundan usulden reddi gerekmektedir.

4. *Tespit davaları eda davalarının öncüsüdür; bu nedenle eda davası açılmasının mümkün olduğu hâllerde, tespit davası açılmasında hukuki yararın bulunmadığı kabul edilmektedir. Hukuki yararın bulunması dava şartı olup yargılamanın her aşamasında taraflarca ileri sürülebileceği gibi hâkim tarafından da resen gözetilir. Hukuki yararın bulunmadığının tespiti hâlinde davanın 6100 sayılı Kanun'un 115 inci maddesine göre dava şartı yokluğu gerekçe- siyle usulden reddine karar verilmelidir.*

5. *Somut uyumsuzlukta davacı vekili, dava dilekçesinde muvazaa iddiasında bulunarak bu iddianın ispatına yönelik maddi vakıaları ortaya koymuş ancak tespit açmaktaki güncel hukuki yararına ilişkin herhangi bir açıklama yapmamıştır. Oysa tespit davalarında davacı, eda davasından ve inşai davadan farklı olarak bu davayı açmakta korunmaya değer bir menfaatinin bulunduğunu, kendisi için söz konusu olan tehlikeli veya tereddütlü durumun ortaya çık- karacağı zararın, ancak tespit davası ile giderilebileceğini kanıtlamalıdır ... Davalı Kurum bünyesinde alt işveren işçisi olarak çalışan davacı, muvazaanın tespitini talep ederken bu davayı açmaktaki güncel hukuki yararını ortaya koymadığı gibi diğer dava çeşitlerine naza- ran neden tespit davası açmak zorunda kaldığına yönelik bir gerekçe de ileri sürmemiştir. Bu durumda davacının muvazaanın hemen tespit edilmesinde korunmaya değer bir menfaatinin, yani hukuki yararının bulunduğunu ortaya koyup ispat edemediği ortadadır.*

Mahkemece tespit davalarında, diğer dava şartlarının yanında ayrıca güncel hukuki yararın mevcut olması gerektiği gözden kaçırılarak karar verilmesi hatalıdır. Davanın, hukuki yarar dava şartı yokluğundan usulden reddine karar verilmesi gerekirken aksi yönde karar veril- mesi bozmayı gerektirmiştir...” (<https://karararama.yargitay.gov.tr/>).

⁷⁷ RG, T. 11.09.2014, S. 29116.

⁷⁸ Çelik/ Caniklioğlu/ Canbolat/ Özkaraca, s. 116. Nitekim muvazaa tespiti dışında genel bir hüküm olma niteliğini haiz İK m. 92/3 hükmü incelendiğinde, iş müfettişleri tarafından

6552 sayılı Kanunla, İK. m.3/2 hükmünde yapılan bir diğer değişiklik ise itiraz üzerine görülecek olan davanın basit yargılama usulüne göre dört ay içinde sonuçlandırılacağına ve mahkemece verilen kararın temyizi halinde Yargıtay'ın altı ay içinde kesin olarak karar vereceğine dair düzenlemedir. Bu değişiklikten önce kesin nitelikte olan İlk Derece Mahkemesi kararının yarattığı etki göz önüne alındığında verilecek kararın, kanun yoluna taşınabilmesi kuşkusuz olumludur. Ancak değişikliğin 2014 yılında gerçekleştirilmesi ve 20.07.2016 tarihinde Bölge Adliye Mahkemelerinin faaliyete geçmesi birlikte değerlendirilmelidir. Belirtilen, İlk Derece Mahkemesinin karar vermesinin ardından kararın temyizi halinde Yargıtayca kesin karar verileceği yönündeki düzenleme, Bölge Adliye Mahkemelerinin faaliyete geçmesinin ardından uzunca bir süre geçmiş olmasına rağmen söz konusu mahkemelerin silsilede öngörülmemesi karşısında kanun koyucunun adeta bir “atlamalı temyiz” yolu düzenlediğini mi göstermektedir?

Nitekim bir örnek üzerinden gidilecek olursa 7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu'nun⁷⁹ 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda⁸⁰ yaptığı değişiklikler incelendiğinde⁸¹ istinaf sistemine dair

düzenlenen raporların ve tutulan tutanakların işçi alacaklarına ilişkin kısımlarına karşı taraflarca “otuz gün içerisinde” itiraz edilebileceği görülmektedir. İş müfettişleri tarafından yapılabilecek farklı işlemlere karşı tanına itiraz süresinin iki farklı şekilde belirlenmesinin amacını anlayamamaktayız. Yaptığımız araştırmada, muvazaa tespitini içerir bir müfettiş raporunun isabetine dair yaşanan bir uyuşmazlıkta, mahkemece m. 92/3 hükmünden hareketle davanın hak düşürücü süreden reddedildiği ancak Yargıtay'ın iş gününe dair hesap yapılması gerekliliğiyle bozma kararı verdiği bir içtihadı rastlamaktayız. Y(Kapatılan). 22. HD, T. 07.05.2018, E. 2018/2786, K. 2018/10910, “...Mahkemece işçilere karşı açılan davanın 30 günlük hak düşürücü süre geçtikten sonra açıldığı ve raporun kesinleştiği gerekçesiyle davanın reddine karar verilmişse de Yargıtayın yerleşmiş uygulamasına göre iş gününün hesabında başvuru yapılacak merciin çalışma günleri gözönünde tutularak cumartesi günlerinin dikkate alınıp alınmaması icap eder. Somut olayda itiraz davasının açılacağı mahkeme cumartesi ve pazar günleri açık bulunmadığı için bu günlerin işgünü olarak kabulü mümkün değildir. Mahkemece işin esasına girilerek hüküm kurulması gerekirken yazılı gerekçe ile davanın reddi hatalı olup bozmayı gerektirmiştir...” (<https://karararama.yargitay.gov.tr/>).

⁷⁹ RG, T. 25.10.2017, S. 30221.

⁸⁰ RG, T. 07.11.2012, S. 28460.

⁸¹ “Madde 29: 18/10/2012 tarihli ve 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun 5 inci maddesinin birinci fıkrasından dördüncü cümlesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki cümle eklenmiş ve fıkranın mevcut beşinci cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

“Karar hakkında istinaf yoluna başvurulması hâlinde bölge adliye mahkemesi iki ay içinde kararını verir.”

“Bu karara karşı temyiz yoluna başvurulması hâlinde Yargıtay, uyuşmazlığı iki ay içinde kesin olarak karara bağlar.”

Madde 30: 6356 sayılı Kanunun 15 inci maddesinin ikinci fıkrasından sonra

düzenlemeler görülmektedir ve İK. m.3/2 hükmü, örnek olarak gösterilen veya daha başka kanun yapım süreçlerinde bir değişikliğe uğramamıştır. Bu husus değerlendirilerek, Bölge Adliye Mahkemeleri tarafından, İK m.3/2 hükmünde, istinaf sisteminin öngörülmediğinden bahisle uyuşmazlık incelenmeden, dosyanın doğrudan Yargıtay’a gönderildiği bir uyuşmazlığa tarafımızca rastlanamadığını aksine muvazaalı işlemin tespitine ilişkin müfettiş raporlarının iptaline dair uyuşmazlıklara dair istinaf incelemelerinin istikrarlı bir şekilde yapıldığını belirtmek gerekir.

gelmek üzere aşağıdaki cümle eklenmiş ve fıkranın mevcut üçüncü cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

“Karar hakkında istinaf yoluna başvurulması hâlinde bölge adliye mahkemesi bir ay içinde kararını verir.”

“Bu karara karşı temyiz yoluna başvurulması hâlinde Yargıtayca on beş gün içinde kesin olarak karar verilir.”

Madde 31: 6356 sayılı Kanunun 24 üncü maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

“Mahkemece verilen karar hakkında istinaf yoluna başvurulması hâlinde bölge adliye mahkemesi kesin olarak karar verir.”

Madde 32: 6356 sayılı Kanunun 34 üncü maddesinin dördüncü fıkrasının ikinci cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

“Karar hakkında istinaf yoluna başvurulması hâlinde bölge adliye mahkemesi on beş gün içinde kesin olarak karar verir.”

Madde 33: 6356 sayılı Kanunun 41 inci maddesinin altıncı fıkrasının dördüncü ve beşinci cümleleri aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

Mahkemece verilen karar hakkında, ilgililerce veya Bakanlıkça istinaf yoluna başvurulması hâlinde bölge adliye mahkemesi bir ay içinde kararını verir. Bu karara karşı temyiz yoluna başvurulması hâlinde Yargıtay, temyiz talebini bir ay içinde kesin olarak karara bağlar.”

Madde 34: 6356 sayılı Kanunun 43 üncü maddesinin üçüncü fıkrasının üçüncü cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve fıkraya aşağıdaki cümle eklenmiştir:

“Bunların dışındaki itirazlar için mahkeme, duruşma yaparak karar verir ve bu karar hakkında istinaf yoluna başvurulması hâlinde bölge adliye mahkemesi bir ay içinde kararını verir.”

“Bu karara karşı temyiz yoluna başvurulması hâlinde Yargıtay bir ay içinde kesin olarak karar verir.”

Madde 35: 6356 sayılı Kanunun 53 üncü maddesinin birinci fıkrasının üçüncü cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

“Karar hakkında istinaf yoluna başvurulması hâlinde bölge adliye mahkemesi, uyuşmazlığı iki ay içinde kesin olarak karara bağlar.”

Madde 36: 6356 sayılı Kanunun 71 inci maddesinin birinci fıkrasının üçüncü cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

“Karar hakkında istinaf yoluna başvurulması hâlinde bölge adliye mahkemesi bir ay içinde kesin olarak karar verir.”

Kanaatimizce idare tarafından yapılacak muvazaâ tespitine ilişkin öngörülen yargısal süreçte, bilinçli bir tercihle Bölge Adliye Mahkemeleri devre dışı bırakılmamıştır, mevcut olan bu durum, Bölge Adliye Mahkemelerinin faaliyete geçmesinin ardından yapılması gereken uyumlulaştırmaya yönelik düzenlemenin ihmal edilmesidir. Madde metnindeki “*verilen kararın temyizi halinde*” ibaresi de düzenlemenin bu şekilde anlaşılmasını gerektirir. Dolayısıyla İlk Derece Mahkemesi kararının ardından dosyanın istinaf edilmesi halinde Bölge Adliye Mahkemesince değerlendirilmesi, ardından temyiz edilmesi halinde Yargıtay tarafından incelenmesi olması gerekendir, bu nedenle Bölge Adliye Mahkemelerinin tutumunu doğru bulur iken kanun koyucuyu bu hususta eleştirmekle yetiniyoruz. Yine inceleme konusu yapılan, yargısal sürecin belirtildiği düzenlemede dikkat çeken bir diğer husus ise verilen kararın temyizi halinde Yargıtay’ın *kesin olarak* karar vereceğidir. Bu şekilde kaleme alınan hüküm, Yargıtay tarafından verilecek olası bir bozma kararına karşı, İlk Derece Mahkemesince veya Bölge Adliye Mahkemesince direnilemeyeceği sonucunu doğurmaktadır. Kanun koyucu burada açıkça bozma kararına karşı direnme yolunu kapatmış bulunmaktadır⁸².

⁸² Yargıtay Hukuk Genel Kurulu da yakın tarihli bir kararında, İK. m. 3 hükmünde öngörülen yargısal süreç sonunda direnme kararı veren İlk Derece Mahkemesinin bu kararını yerinde görmeyerek, direnme kararının bozulmasına karar vermiştir. YHGK, T. 07.02.2024, E. 2023/9-311, K. 2024/69, “...Nitekim Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 13.03.1985 tarihli ve 1984/9-834 Esas, 1985/201 Karar sayılı kararında da benzer bir konu ele alınarak mülga 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu’nun 15 inci maddesinde yer verilen “Yargıtay’ca ... kesin karara bağlanır.” hükmü ile yasa koyucunun burada bozma kararına karşı direnme yolunu kapamayı amaçladığının vurgulandığına işaret edilmiştir.

5. Hukuk Genel Kurulunun 18.01.2017 tarihli ve 2016/22-2086 Esas, 2017/113 Karar; 06.12.2017 tarihli ve 2016/9-2040 Esas, 2017/1543 Karar; 29.11.2017 tarihli ve 2016/9-2315 Esas, 2017/1458 Karar; 06.11.2018 tarihli ve 2018/9-119 Esas, 2018/614 Karar sayılı kararlarında da aynı ilkeler benimsenmiştir.

6. Diğer taraftan Anayasa Mahkemesinin 08.04.2015 tarihli ve 2013/1015 Başvuru numaralı kararında “...Yargıtay tarafından hukuka uygun olmayan derece mahkemesi kararlarının bozulması hâlinde, dava dosyasıyla ilgili olarak araştırılması gereken başka bir husus kalmadığı ve delillerin tamamlandığı anlaşıldığında davanın esasına yönelik olarak kesin olarak karar verilmesi, yargılama sürecini hızlandırma amacına yöneliktir. Kanunla getirilen söz konusu kuralın uygulanmasının tek başına adil yargılanma hakkını ihlal ettiğinden söz edilemez. Yargıtay tarafından işin esasına girilerek kesin olarak nihai karar verilmesi hukuka aykırı ve keyfi bir uygulama niteliğinde de değildir...” gerekçesiyle Yargıtay tarafından işin esasına girilerek kesin olarak nihai karar verilmesinin adil yargılanma hakkını ihlâl etmediği sonucuna ulaşılmıştır.

7. Bu itibarla, Yargıtay Özel Daire kararının kesinliğinden maksadın mahkemece bu karara karşı direnilemeyeceği olduğunun kabulü gerekir.

8. Açıklanan nedenlerle iş müfettişi tarafından yapılan muvazaanın tespitine ilişkin raporun iptali istemiyle açılan eldeki davada 4857 sayılı Kanun’un 3 üncü maddesinin ikinci fıkrası

Tanınan “itiraz” hakkının muhatabının işverenler olduğu tarafımızca belirtilmiş idi. Muvazaalı işlemin tespit edildiği müfettiş raporunun tebliği üzerine her iki işverenin de dava açması mümkün olup işverenlerden birinin dava açmaması, diğerinin dava açmasına engel değildir. Ancak davanın birlikte açılması halinde, aralarındaki ilişki ihtiyari dava arkadaşlığı olacaktır⁸³. Otuz iş günü olarak tanınan dava açma süresi, taraflara müfettiş raporunun tebliği ile başlayacağı için zamansal anlamda, işverenlerin birlikte hareket edemediği bir durumda, işverenler tarafından ayrı davalar açılabilir. Böyle bir durumda şartları bulunması halinde davaların birleştirilmesi yoluna gidilmelidir⁸⁴.

uyarınca Yargıtay Özel Dairesi tarafından verilen karar kesin olduğundan kesin nitelikteki bozma kararına direnilmesine yasal olarak olanak bulunmadığı ve uyulması gerektiği hâlde mahkemece önceki kararda direnilmesi usul ve yasaya aykırıdır.

9. Hâl böyle olunca direnme kararı yukarıda açıklanan bu değişik gerekçe ve nedenlerden dolayı bozulmalıdır...” (<https://karararama.yargitay.gov.tr/>).

⁸³ Yılmaz, s. 15; Aykaç, s.440. İşverenlere tanınan itiraz hakkı yanında değinmek istediğimiz bir diğer husus, kamu idarelerinin kurduğu bir asıl işveren alt işveren ilişkisinde muvazaalı işlemin tespit edilmesi halinde, kanun koyucunun kamu idaresini itiraza ve yargısal sürecin seyrine göre kanun yollarına başvurmaya mecbur bırakmasıdır. Bu yöndeki düzenleme ile kamusal denetim sonucu yapılan bir tespit sonucunda, bir kamu idaresinin yaptırıma maruz bırakılma ihtimali söz konusu olursa kanun koyucu, kamusal denetim sonucu ulaşılan sonucun bir de yargısal denetime maruz bırakılmasını istemiştir. Muvazaalı işlemin tespitinin yaratacağı etkinin, taraflardan birisinin kamu idaresi olması durumunda ne derece önem-seneceğini gösteren bu düzenleme, kanaatimizce muvazaalı işlemin idare tarafından tespiti şeklinde anlaşılabilir. İK.m.3 hükmünün isabet derecesine duyulacak güveni sarsmaktadır.

⁸⁴ Aynı yönde Yılmaz, s. 15; Yargıtay da hukuk güvenliği ve usul ekonomisi açısından bu görüşü paylaşmaktadır, bu yönde bir karar için bkz. Y. 9. HD, T. 08.06.2023, E. 2023/7; K. 2023/8811, “...2. Davacı T..... K..... İ..... tarafından 17.03.2016 tarihinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulunun 27.01.2016 tarihli ve 7140 İNC-17 sayılı raporunun iptali yönünde eldeki dava açıldığı gibi 13.04.2016 tarihinde Çan Asliye Hukuk (İş) Mahkemesinin 2016/128 Esas sayılı dosyasında dâhili davalı T..... M..... San. Tic. AŞ tarafından aynı raporun iptali talepli dava açıldığı, Çan Asliye Hukuk (İş) Mahkemesinin 2016/127 Esas sayılı dosyasında dâhili davalı Ö..... İnşaat San. ve Tic. Ltd. Şti. tarafından yine aynı raporun iptali talepli dava açıldığı anlaşılmıştır. Dairemizin 03.04.2023 tarihli yazısı üzerine dosya içerisine giren belgelerden, söz konusu davalar hakkında İlk Derece Mahkemesince karar verildiği ancak kararların henüz kesinleşmediği ve yargılama aşamasında davacı tarafça anılan dosyaların eldeki dosya ile birleştirilmesi talep edilmesine karşın İlk Derece Mahkemesince talebin reddedildiği anlaşılmıştır.

3. 6100 sayılı Kanun’un 166 ncı maddesi uyarınca, aynı yargı çevresinde yer alan aynı düzey ve sıfattaki hukuk mahkemelerinde açılmış davalar; aralarında bağlantı bulunması durumunda, davanın her aşamasında, talep üzerine veya kendiliğinden ilk davanın açıldığı mahkemede birleştirilebilir. Davaların aynı veya birbirine benzer sebeplerden doğması ya da biri hakkında verilecek hükmün diğerini etkileyecek nitelikte bulunması durumunda, bağlantı var sayılır.

4. Somut uyuşmazlıkta Çan Asliye Hukuk (İş) Mahkemesinin 2016/127 Esas ve 2016/128 Esas sayılı dosyalarında karar verildiği ancak henüz kesinleşmediği dikkate alındığında,

İncelenmesi gereken bir diğer husus ise müfettiş raporunda mevcut muvazaalı işlem tespiti hatalı olduğu iddia edilerek açılan davada görevli ve yetkili mahkemedir. Daha önce de belirttiğimiz üzere esasen burada bir idari işlem mevcuttur ve genel kural idari işleme karşı açılacak bir davada yargı yolunun idari yargı olmasıdır. Ancak İK m.3/2 hükmü görevli mahkemeyi açıkça iş mahkemesi olarak göstermiştir, müstakil iş mahkemesi kurulmamış yerlerde ise bu görev asliye hukuk mahkemesi tarafından yerine getirilecektir⁸⁵. Madde metninde mevcut “yetkili iş mahkemesi” kavramı ise itiraz hakkı olan asıl işverenin ve alt işverenin işyerlerinin mahiyeti ışığında değerlendirilmelidir. Alt işverenin işyeri, alt işverenlik ilişkisinin kurulduğu işyeri kapsamında düşünülecek olursa asıl işverenin işyerinin bulunduğu yer mahkemesi yetkili olacaktır, ancak alt işverenin müstakil işyeri bulunması durumunda alt işverenin işyerinin bulunduğu iş mahkemesi de yetkili olur⁸⁶.

Hukuk tekniği açısından incelenmesi gereken bir diğer husus da itiraz edilmeyerek veya yapılmış olan itiraz reddedilerek kesinleşen muvazaalı işlemin tespiti yönündeki müfettiş raporunun etkisidir. Bu durumun sonucu İK. m.3/2 hükmünde alt işverenin işçilerinin başlangıçtan itibaren asıl işveren işçisi sayılması ve alt işverenin işyerinin tescilinin iptali olarak belirlenmiştir⁸⁷. Alt işverenin işçilerinin başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılması durumunda, bu işçilerin fark alacak şeklinde somutlaşacak işçilik alacaklarının gündeme gelmesi muhtemeldir. Bu durumda değerlendirilmesi gereken, kurulan asıl işveren alt işveren ilişkisinin bir ihale dönemi için muvazaalı tespit edilmesi karşısında, aynı tarafların sonraki ihale dönemleri için kurduğu ilişkinin sıhhatidir. Yargıtay yerleşmiş diyebileceğimiz kararlarında, kanaatimizce isabetli olarak, muvazaa tespiti sadece ilgili ihale dönemi ile sınırlı değer taşıyacağını kabul etmektedir⁸⁸.

İlk Derece Mahkemesince dosyaların akıbetinin araştırılması sonucuna göre kararlar kesinleştiyse dosya içeriğine alınarak eldeki davanın buna göre değerlendirilmesi; sözü edilen dosyalarda yargılama devam etmekte ise ve 6100 sayılı Kanun'un 166 ncı maddesinde yer alan şartlar mevcut ise usule uygun olarak davaların birleştirilmesi ve sonucuna göre karar verilmesidir. Bu husus gözetilmeden karar verilmesi hatalı olup bozmayı gerektirmiştir...” (<https://karararama.yargitay.gov.tr/>).

⁸⁵ Yılmaz, s. 16.

⁸⁶ Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 223.

⁸⁷ Alt işverenin işçilerinin başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılmasını isabetli olarak değerlendiren ancak işyeri tescilinin iptali yönündeki yaptırımını yerinde bulmayan görüş için bkz. Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 224.

⁸⁸ Pek çok karar içinde bir örnek için, Y. 9. HD, T. 24.11.2022, E. 2022/14592, K. 2022/15248, “...Bu sonuç doğrultusunda, kesinleşmiş yargı kararı ile muvazaalı olduğu belirlenen ihale

Muvazaalı işlemin tespitine yer veren müfettiş raporuna karşı yapılan itirazın mahkemelerce yerinde görülmesi halinde ise ileride açılacak muvazaa iddiasına dayalı davalarda kesin hüküm sorunu gündeme gelebilecek bir diğer husustur. Bir diğer deyişle müfettiş raporuna karşı yapılan itirazın görüldüğü davada taraf sıfatı taşımayan alt işveren işçisinin, daha sonra açabileceği bir davada, bu itirazın değerlendirildiği mahkeme kararının kuvveti tartışılabilir niteliktedir.

Öğretide, itiraz ile başlayan yargısal süreç içerisinde yer almayan alt işveren işçisi yönünden, muvazaalı işlemin mevcut bulunmadığına yönelik mahkeme kararlarının bağlayıcı olmadığı ifade edilmiştir⁸⁹. Bir diğer görüş ise, iş müfettişi raporunda muvazaa olarak nitelendirilen ancak mahkeme tarafından muvazaa olarak kabul edilmeyen hususun, değerlendirilen neden açısından, ileride açılacak muvazaa davalarında kesin hüküm oluşturmaya, bu husus dışında başka nedenlerle her zaman muvazaa iddiasının ileri sürülebileceğine yöneliktir⁹⁰. Bizim de katıldığımız bir diğer görüşe göre ise işçi tarafından açılacak veya işe iade davasında, daha önce görülmüş itiraz davasında verilen karar bağlayıcı olmayıp yalnızca kuvvetli delil niteliğindedir⁹¹. Gerçekten de işçinin taraf olduğu bir davanın yargılama süreci özellikle ispat hususunda farklı seyredebilecektir. Ancak bu yöndeki kabul işverenin birden çok dava tehdidi altında bulunmasını beraberinde getirir, bu durumun hukuk güvenliği ilkesiyle bağdaşmadığı ise barizdir.

sözleşmeleri döneminde çalışan işçilerin bu dönem ile sınırlı ilave tediye alacağına hak kazanması gerektiğinin kabulünde bir isabetsizlik bulunmamaktadır. Ancak muvazaalı olduğu kesinleşen bu ihale dönemleri dışında dava dosyasına celp edilen ihale sözleşmeleri, işçi özlük dosyası ve tanık beyanları ile tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde, davacı işçinin görevinin temizlik elemanı olarak belirlendiği, davacının hizmet alım sözleşmelerine uygun şekilde çalıştırıldığı, yaptığı işlerin yardımcı iş kapsamında olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Şu hâlde, Mahkemenin işçinin çalışmasına konu tüm ihale sözleşmeleri yönünden muvazaanın kabulü ile zamanaşımı dışında kalan tüm çalışma süresi için ilave tediye alacağı hesaplanan bilirkişi raporuna itibarla hüküm kurması yerinde olmamıştır.

Yukarıda yapılan açıklamalar dikkate alındığında; somut dosya bazında davacının sadece Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığının 26.02.2010 tarihli ve insan kaynakları 13 sayılı raporu ile muvazaalı olduğu tespit edilen ihale sözleşmeleri döneminde geçen çalışması varsa bu dönem yönünden ilave tediye alacağına hak kazanacağı kabul edilmeli, belirtilen ihalelerin kapsamını ve tarihlerini aşan çalışmalar yönünden ilave tediye alacağı talebi reddedilmelidir. Belirtilen şekilde değerlendirme yapılarak dava konusu ilave tediye alacağı talebi hakkında bir karar verilmesi gerektiği gözetilmeden hüküm tesis edilmesi hatalı olup bozmayı gerektirmiştir...” (<https://karararama.yargitay.gov.tr/>).

⁸⁹ Centel, s. 10.

⁹⁰ Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 224.

⁹¹ Alpagut, s. 1354.

B. İş Sözleşmesi Devam Eden İşçilerin Bireysel Alacaklarına İlişkin Yapılacak Denetim ve Tespit Edilebilecek Diğer Hukuka Aykırılıklar

Daha önce de belirtildiği üzere, iş teftişi ile ilgili genel düzenleme, devletin çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını izleyeceğine ve teftiş edeceğine dairdir. İş Kanunu'nun 91. maddesinin ikinci fıkrası ise işçilik alacaklarına yönelik, *“İşçilerin kanundan, iş ve toplu iş sözleşmesinden doğan bireysel alacaklarına ilişkin başvuruları üzerine, iş sözleşmesinin devam etmesi kaydıyla birinci fıkra hükmü uyarınca işlem yapılabilir...”* şeklindeki düzenlemeyi içermekle, iş sözleşmesi devam eden işçinin bireysel alacaklarının ödenmemesi karşısında, başvuru üzerine iş müfettişince işlem yapılabileceğini hükme bağlamıştır⁹².

Değinilen madde metni, iş müfettişinin yapacağı teftişin kapsamına zaten yön tayin etmektedir. İş sözleşmesi sona ermiş olan işçilerin iş müfettişince inceleme yönünde bir talep oluşturmaması, incelenecek alacakların kapsamından iş sözleşmesinin sonlanmasına yani bir diğer deyiş ile özellikle feshe bağlı alacakların çıkarılması anlamına gelmektedir. Buna göre iş müfettişince inceleme konusu yapılabilecek, daha doğrusu işçi tarafından şikâyet edilmek suretiyle iş müfettişini harekete geçirebilecek ödenmeyen alacaklar, dönemsel edim niteliğinde ve geniş anlamda ücrete dair

⁹² Bu hükmün 6111 sayılı Kanun (RG, T. 25.02.2011, S. 27857) ile değişmesinden önceki halinde, genel bir düzenleme mevcuttu ve bu durum çok çeşitli konularda ortaya çıkan işçi şikâyetlerinin idari yönden çözümünün hedeflenmesi ile iş müfettişlerinin asli görevi olan işyeri denetimlerinin aksamasına neden olmakta idi. Yaşanan bu gelişmeler üzerine 6111 sayılı Kanun ile *“iş sözleşmesi sona eren işçilerin kanundan, iş ve toplu iş sözleşmesinden doğan bireysel alacaklarına ilişkin şikâyetlerin”* inceleme konusu yapılacağı hükme bağlandı. Bu düzenleme ile esasen şikâyetlerin sayısının azaltılarak hızlı bir şekilde sonuçlandırılması ve düzenlenen raporlar veya tutanaklar ile tespit edilen işçi alacaklarının kesinleşerek tahsil edilebilir hale gelmesi amaçlanmıştı. Ancak İş Kanunu'nun 91. maddesinin ikinci fıkrasına *“İşçilerin kanundan, iş ve toplu iş sözleşmesinden doğan bireysel alacaklarına ilişkin başvuruları üzerine, iş sözleşmesinin devam etmesi kaydıyla birinci fıkra hükmü uyarınca işlem yapılabilir...”* şeklindeki düzenleme ile son şeklini veren 7036 sayılı Kanun'un 13. maddesinden, hedeflenen sonuçların gerçekleşmediğini anlamaktayız. Bu maddenin *“Tasarrıyla kanuna, bireysel veya toplu iş sözleşmesine dayanan işçi alacak ve tazminatları için arabulucuya başvurulmuş olması dava şartı haline getirilmiştir. Madde ile, Çalışma ve İş Kurumu İl müdürlükleri personelinin “iş sözleşmesi fiilen sona eren işçilerin” kanundan, iş ve toplu iş sözleşmesinden doğan bireysel alacaklarına ilişkin şikâyetleri inceleme yetkisi kaldırılmaktadır. İş sözleşmesi devam eden işçiler bakımından Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının iş müfettişleri eliyle denetim ve teftiş yetkisi devam edecektir. İş sözleşmesi fiilen sona eren işçiler ise doğrudan arabulucuya başvuracaklardır...”* şeklindeki gerekçesine baktığımızda, iş müfettişi vasıtasıyla incelenecek alacakların, iş sözleşmesi devam eden işçilere ait olduğunu, iş sözleşmesi biten işçilerin arabuluculuk yoluyla alacaklarına kavuşmasının hedeflendiği görülmektedir.

olacaktır⁹³. Kapsamın bu yönde daraltılması, dipnotta yer verilmiş, 7036 sayılı Kanun'un, İş Kanunu'nun 91. maddesinde değişiklik yapan 13. maddesinin gerekçesinden anlaşıldığı üzere arabuluculuk kurumunun güçlendirilmesi amacını taşımaktaysa da bu durumu, hedeflenen amaç ve gerçekleşen fayda ekseninde anlamlı bulamıyoruz.

İş Kanunu'nun 92. maddesinin üçüncü fıkrasında ise çalışmamızda detaylı bir biçimde incelediğimiz İş Kanunu'nun 3. maddesi hükmü gibi, iş müfettişi tespitlerine dair yargısal bir yol öngörülmüştür. Buna göre, *“Çalışma hayatını izleme, denetleme ve teftişe yetkili iş müfettişleri tarafından tutulan tutanaklar aksi kanıtlanıncaya kadar geçerlidir. İş müfettişleri tarafından düzenlenen raporların ve tutulan tutanakların işçi alacaklarına ilişkin kısımlarına karşı taraflarca otuz gün içerisinde yetkili iş mahkemesine itiraz edilebilir. İş mahkemesinin kararına karşı taraflarca 5521 sayılı Kanunun 8 inci maddesine göre kanun yoluna başvurulabilir. Kanun yoluna başvurulması iş mahkemesince hüküm altına alınan işçi alacağının tahsiline engel teşkil etmez”*⁹⁴. Bu düzenleme birçok yönden değerlendirilmeye muhtaçtır.

Öncelikle ele alınması gereken düzenlenen bu itirazın niteliğidir. Nitekim öğretide itiraza ilişkin tanınan yasal hakkın varlığının dava olarak anlaşılması gerektiği belirtilmiştir⁹⁵. Madde metninde tutulan tutanak ve raporların “işçilik alacaklarına” ilişkin kısımlarına karşı itiraz hakkı tanınmıştır. Dolayısıyla açılacak davanın kapsamı, tespit edilebilecek diğer hukuka aykırılıklara değinirken tekrar söz edeceğimiz üzere yalnızca alacaklar ile sınırlı olabilecektir. Ayrıca kanunun lafzı “düzenlenen raporlara ve tutulan tutanaklara” dava açılabilirliğini açıkça öngörmektedir. Esasen iş teftişi sürecini düşündüğümüzde, edindiğimiz kanaat, yapılan bir teftiş süresince veya sonrasında tutulan tutanakların bir nihai rapora dönüşmesidir. Dolayısıyla hukuka aykırılık mevcudiyeti kanaatiyle tutulan bir tutanağın, nihai bir rapora dönüşmeden itiraza (davaya) konu olmasını, tutanakların rapora dönüşmesi maksadıyla birlikte değerlendirdiğimizde bu durumu isabetli bulamıyoruz.

⁹³ Belirtmek gerekir ki uygulamada bu durum, ödenmeyen fazla çalışma ücreti özelinde gerçekleşmektedir.

⁹⁴ Esasen İş Kanunu'nun ilk halinde, böyle bir hüküm mevcut değildi ve 92. maddenin üçüncü fıkrası *“Çalışma hayatını izleme, denetleme ve teftişe yetkili iş müfettişleri tarafından tutulan tutanaklar aksi kanıtlanıncaya kadar geçerlidir...”* şeklindeki hükümden ibaretti. Bu hüküm 6111 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle büyük oranda güncel halini almıştır (7036 sayılı Kanun ile yalnızca ile *“işçi şikayetlerini incelemekle görevli bölge müdürlüğü memurları”* ibaresi madde metninden çıkarılmıştır).

⁹⁵ Kurt Konca, s. 76.

Ancak kanunun lafzı açıktır, tutanaklara ilişkin itiraz hakkının verilmesi, dava açılmasında hukuki yararın varlığı anlamına gelmektedir ve Yargıtay uygulaması da bu yöndedir⁹⁶.

Açılacak bu davanın taraflarının kimler olacağı bir diğer sorundur. Zaman içerisinde bu davanın taraflarının kimler olması gerektiği hakkında Yargıtay'ın iş hukuku ihtisas daireleri tarafından farklı kararlar verilmiştir⁹⁷. Güncel uygulamaya göre ise işverenin davacı sıfatıyla açacağı davada, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı yasal hasım olarak kabul edilmekte, davalarda husumetin, Bakanlığın yanında kimliği belirlenebilen şikâyetçi veya ihbar eden işçiye de yöneltilmesi gerektiği değerlendirilmektedir⁹⁸. Ancak şikâyetçi

⁹⁶ Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 137. Y. 9. HD, T. 02.10.2024, E. 2024/7327, K. 2024/12586, "...4. Kanun'da, iş müfettişi tarafından tutulan tutanaklar ile raporlardan ayrı ayrı söz edildiğine göre sadece tutanaklara karşı dava açılmasının önünde bir engel bulunmamaktadır..." (https://karararama.yargitay.gov.tr/).

⁹⁷ Yargıtay (Kapatılan) 22. Hukuk Dairesi'nin eski tarihli bir kararına göre Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bu davalarda, taraf sıfatı bulunmamakta, davanın taraflarını işçi ve işverenler oluşturmaktadır [Y(Kapatılan) 22. HD, T. 02.07.2013, E. 2012/25883, K. 2013/16250, (Kapatılan 22. HD daha sonra bu yönde karar vermekten vazgeçmiştir] Yargıtay 9. Hukuk Dairesi ise uyuşmazlığa konu raporların bakanlık müfettişlerince düzenlenmesi esas alındığında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bu davalarda taraf sıfatı olduğunu kabul etmiştir (Y. 9. HD, T. 27.11.2012, E. 2012/11265, K. 2012/39556) (https://karararama.yargitay.gov.tr/). Tarihsel süreç içerisinde Yargıtay 9. Hukuk Dairesi husumetin müfettişlerce haklarında işçilik alacağı tespiti yapılan işçilere karşı yöneltilmesi gerektiğine de karar vermişti (Y. 9. HD, T. 26.06.2018, E. 2017/11224, K. 2018/13813). (https://karararama.yargitay.gov.tr/). Bu yöndeki kabul, müfettiş raporunda, örnek vermek gerekirse 300 işçi hakkında alacak tespiti yapılırsa, 300 kişinin davaya taraf olma zorunluluğu sonucunu doğurmaktaydı. Yargılama sürecini büyük bir çıkmaza sokan bu kabul sevindiricidir ki terkedilmiştir ve uygulama, çalışmamız metninde açıklanan güncel halini almıştır (Y. 9. HD, T. 14.04.2021, E. 2021/4053, K. 2021/8110). (https://karararama.yargitay.gov.tr/).

⁹⁸ Y. 9. HD, T. 04.07.2024, E. 2024/6747, K. 2024/10742, "...7. Dairemiz uygulamasına göre 92 nci madde kapsamındaki davalarda husumetin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yanında kimliği belirlenebilen şikâyetçi veya ihbar eden işçiye de yöneltilmesi gerekir (Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 15.04.2024 tarihli, 2024/2742 Esas, 2024/6814 Karar sayılı kararı). Ancak şikâyetçi veya ihbar eden işçi konumunda olmadığı sürece, sırf tutanakta veya teftiş raporunda adı geçen işçilere husumet yöneltilmesi gerekli değildir. Dava konusu rapor ve tutanaklarda, şikâyetçi veya ihbar eden konumunda olmayan işçilerin işçilik alacaklarına ilişkin tespitlere yer verilmesi de bu sonucu değiştirmez.

8. Şu hâlde, bir taraftan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının uyuşmazlık konusu tutanak veya rapor bakımından yasal hasım olması diğer taraftan da tutanak veya raporların yalnızca işçilik alacaklarına ilişkin kısımlarına itiraz edilebilir oluşu, açılacak davada kimliği belirlenebilen şikâyetçi veya ihbar eden işçinin de davada Bakanlık ile birlikte yer almasını gerektirmektedir. Aksi takdirde ihbar veya şikâyeti ile iş müfettişlerini harekete geçiren işçinin yokluğunda yargılama yapılmak suretiyle dava konusu edilen teftiş raporu veya tutanağın, aynı işçinin işçilik alacaklarına ilişkin kısımları da tartışılarak hukuka uygun olup olmadığı mahkeme kararı ile tespit edilecektir. Oysa devletin çalışma hayatını izleme ve de-

veya ihbar eden işçi konumunda olmadığı sürece, sırf tutanakta veya teftiş raporunda adı geçen işçilere husumet yöneltilmesi gerekli değildir ve dava konusu rapor ve tutanaklarda, şikâyetçi veya ihbar eden konumunda olmayan işçilerin işçilik alacaklarına ilişkin tespitlere yer verilmesi de bu sonucu değiştirmez⁹⁹.

Davanın taraflarına ilişkin bir diğer sık rastlanan durum ise davanın Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı yerine Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü hasım gösterilerek açılmasıdır. Esasen bu durumda yöneltilen husumet hatalı ise de 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun¹⁰⁰ (HMK) ilgili hükümleri ışığında bir değerlendirme yapılmalıdır. 6100 sayılı Kanun'un "Tarafta iradî değişiklik" kenar başlıklı 124. maddesine göre maddi bir hatadan kaynaklanan veya dürüstlük kuralına aykırı olmayan taraf

netleme ödevi gereği Bakanlığın kendiliğinden hasım olması gereken bir davada, Devletin denetim mekanizmalarını ihbar veya şikâyeti ile harekete geçiren işçiye, kendi hukukunu koruyacak açıklama ve ispat hakkı tanınması hem Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6 ncı maddesinde düzenlenen adil yargılanma hakkı ve hem de 6100 sayılı Kanun'un 27 nci maddesinde öngörülen hukuki dinlenilme hakkının bir gereğidir.

9. Açıklanan sebeplerle, bir veya birden fazla kimliği belirlenebilen işçinin şikâyet veya ihbarı üzerine düzenlenen rapor veya tutanağa itiraza ilişkin davada, davalı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile kimliği belirlenebilen şikâyetçi veya ihbar eden işçiler arasında şekli anlamda zorunlu dava arkadaşlığı bulunduğu kabulü gerekir. Görüldüğü üzere bu çözüm tarzı maddi ve usuli bakımdan her iki tarafın haklarının korunmasını sağlayan bir çözümdür.

10. Yukarıdaki açıklamalara göre somut uyumsuzlukta; davalı işyerinde çalışan bir kısım işçilerin şikâyeti üzerine yapılan teftiş sonucu işyerinin genel uygulamasına yönelik rapor düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bu durumda, davada husumetin şikâyeti üzerine teftiş başlatılan işçiler ile birlikte Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına yöneltilmesi gerekir. İlk Derece Mahkemesince bu maddi ve hukuki olgular göz ardı edilerek ve taraf teşkili sağlanmadan hüküm kurulması hatalı olup bozmayı gerektirmiştir... (https://karararama.yargitay.gov.tr/).

⁹⁹ Y. 9. HD, 02.10.2024, E. 2024/7327, K. 2024/12856 (https://karararama.yargitay.gov.tr/). Şikâyetçinin sendika olması halinde, şikâyetin kimliği belirlenebilen işçi veya işçiler tarafından yapılmadığından hareketle Sendikanın davaya dahil edilmesini isabetsiz bulan karar için bkz. Y. 9. HD, T. 15.04.2024, E. 2024/2742, K. 2024/6814, "...Dairemiz uygulamasına göre iş müfettişleri tarafından düzenlenen rapor ve tutanaklara 4857 sayılı Kanun'un 92 nci maddesi uyarınca itiraz edilmesi hâlinde, davanın Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yanında kimliği belirlenebilen şikâyetçi veya ihbar eden işçiye de yöneltilmesi gerekir. Şikâyetçi veya ihbar eden işçi konumunda olmadığı sürece tutanakta veya teftiş raporunda adı geçen işçilere husumet yöneltilmesi gerekli değildir.

3. Somut olayda Belediye İş Sendikasının şikâyetinde bulunması üzerine iş müfettişleri tarafından teftiş raporu düzenlendiği dosya kapsamından anlaşılmaktadır. Bu durumda şikâyetin kimliği belirli bir işçi veya işçiler tarafından yapıldığından söz edilemeyeceğinden şikâyetinde bulunan Sendika davaya dâhil edilmek suretiyle yargılama yapılması isabetsizdir. Ancak yargılama sonucunda davanın reddine karar verildiğinden Mahkemece verilen karar sonucu itibarıyla yerindedir..." (https://karararama.yargitay.gov.tr/).

¹⁰⁰ RG, T. 04.02.2011, S. 27836.

değişikliği talebi, karşı tarafın rızası aranmaksızın hâkim tarafından kabul edilecektir. Aynı maddenin dördüncü fıkrasında ise dava dilekçesinde tarafın yanlış veya eksik gösterilmesinin kabul edilebilir bir yanılgıya dayanması halinde hâkimin karşı tarafın rızasını aramaksızın taraf değişikliği talebini kabul edebileceği düzenlenmiştir. İş müfettişi rapor sonucunun Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğünce taraflara bildirilmesi nedeniyle raporun Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından düzenlendiği izlenimi oluşması karşısında; davanın yöneltileceği taraf bakımından kabul edilebilir bir yanılgıdan söz edilmesi mümkündür¹⁰¹. Ancak dikkat edilmelidir ki tarafın düzeltilmesi bakımından davacının talebi mevcut olmalıdır.

İş Kanunu’nun 92. maddesinin üçüncü fıkrasında mevcut düzenlemeyi değerlendirmeye devam edecek olursak, işçinin rapor veya tutanak ile belirtilen alacaktan daha fazla miktarda alacağının olduğunu talep etmesi halinde bir eda davasının, işverenin böyle bir alacağın tamamen veya kısmen mevcut olmadığını iddia etmesi halinde ise bir menfi tespit davasının mevcut bulunduğu söylenmelidir¹⁰². Müfettiş raporunda tespit edilen alacağın toplam miktarının yanında, işçinin daha fazlasını istediği veya işverenin böyle bir alacağın yokluğunu iddia ettiği halde, bir dava değeri belirlemek mümkün olacak mıdır? Bu soruyu sorma nedenimiz 92. maddenin üçüncü fıkrasının İş Mahkemeleri Kanunu’na atıf ile kanun yoluna başvurulabileceğini hükme bağlaması, İş Mahkemeleri Kanunu’nun 7. maddesinin üçüncü fıkrasında da “12/1/2011 tarihli ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununun kanun yollarına ilişkin hükümleri, iş mahkemelerince verilen kararlar hakkında da uygulanır” şeklinde düzenleme bulunmasıdır. Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun temyiz yoluna ilişkin ilgili hükmünde, miktar veya değeri belirli bir tutarı geçmeyen davalara ilişkin kararlar temyiz edilemez olarak düzenlenmiştir (HMK. m. 362/1-a, 2024 yılı için temyiz kesinlik sınırı 378.290,00 TL’dir). Eda davası veya menfi tespit davası şeklinde nitelendireceğimiz müfettiş raporuna itiraza ilişkin dava, içerisinde barındırdığı hukuka aykırılığa ilişkin tespitlerin yalnızca bir parasal değere karşılık geldiği durumda kanun yoluna ilişkin işbu hükümlerden kanaatimizce etkilenecek, örneğin temyiz incelemesinin yapılmasında kesinlik sınırı gözetilecektir¹⁰³.

¹⁰¹ Y. 9. HD, T. 21.03.2024, E. 2024/753, K. 2024/5266. (<https://karararama.yargitay.gov.tr/>).

¹⁰² Kurt Konca, s. 72.

¹⁰³ Nitekim Yargıtay menfi tespit davalarında, belirlenebilen dava değerine göre kesinlik sınırını gözeterek temyiz reddine karar verebilmektedir. Pek çok karar içinde bir örnek için bkz. Y. 9. HD, 16.05.2024, E. 2024/6804, K. 2024/8594, “...Taraflar arasındaki menfi tespit davasından dolayı yapılan yargılama sonunda İlk Derece Mahkemesince davanın kabulüne karar

İtiraz davasının yetkili iş mahkemesinde, düzenlenmiş tutanağın veya raporun ilgiliye tebliğinden itibaren otuz gün içerisinde açılması gerekmektedir. Dikkat edilirse, muvazaalı işlemin tespit edildiği müfettiş raporuna itiraz için otuz iş günü süre tanınmasına karşın, aynı Kanun içerisinde, yine bir müfettiş raporuna itiraz için farklı bir süre öngörülmüş, iş günü değil gün hesabı yapılmıştır. Belirtmek gerekir ki bu otuz günlük süre hak düşürücü niteliktedir. Hükmün, belirttiğimiz, “*işçi alacaklarının kesinleşerek tahsil edilebilir*” hale gelmesi yönündeki gerekçesi, öngörülen bu hak düşürücü süre ile değerlendirildiğinde, otuz günlük süre içerisinde itiraz edilmemesi halinde tarafların iş mahkemesi veya başka bir yargı mercii önünde alacağa veya alacağın yokluğuna dair dava açamayacağı sonucuna ulaşılmaktadır¹⁰⁴. Müfettiş tarafından düzenlenen tutanak veya raporların İcra İflas Kanunu’nun¹⁰⁵ 38. maddesi veya başka herhangi bir özel kanunda belirtilen ilam niteliğini haiz belgelerden olmadığını da belirtmek gerekir. Kanunda mevcut, “*aksi kanıtlanıncaya kadar geçerlidir*” şeklindeki ibare, bu tutanak veya raporların ispat gücü ile ilgilidir¹⁰⁶. Dolayısıyla işçi, müfettiş tarafından düzenlenen tutanak veya rapora dayanarak ilamlı icra takibi yapamayacaktır ancak ilamsız bir icra takibi gerçekleştirip takibin bir itiraza uğraması durumunda, söz konusu tutanak veya raporla itirazın kesin

verilmiştir.

Kararın davalılar vekili tarafından istinaf edilmesi üzerine, Bölge Adliye Mahkemesince başvurunun miktardan reddine karar verilmiştir.

Bölge Adliye Mahkemesi kararı davalılar vekili tarafından temyiz edilmekle; yapılan ön inceleme sonucunda gereği düşünüldü:

Miktar veya değeri kesinlik sınırını geçmeyen davalara ilişkin nihai kararlar; 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 362 nci maddesi uyarınca temyiz edilemez. Temyize konu edilen miktarın kesinlik sınırının altında kalması hâlinde anılan Kanun’un 366 ncı maddesi atfıyla aynı Kanun’un 352 nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi uyarınca temyiz dilekçesinin reddine karar vermek gerekir.

Dosya içeriğine göre; kabul edilen ve temyize konu edilen alacak toplamı Bölge Adliye Mahkemesinin karar tarihi itibarıyla kesinlik sınırı olan 378.290,00 TL’nin altında kalmaktadır...” (<https://karararama.yargitay.gov.tr/>)

Tarafımızca yapılan araştırmalarda müfettiş raporunun iptali talepli davalarda kesinlik sınırına dikkat edilerek bir karar oluşturulduğuna ise rastlayamadık. Buradan da belirttiğimiz görüşün Yüksek Mahkeme tarafından benimsenmediği anlaşılmaktadır.

¹⁰⁴ Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 137.

¹⁰⁵ RG. T/S: 19.06.1932/2128

¹⁰⁶ Kurt Konca, s. 81; öğretide tutanakların aksinin sabit oluncaya kadar geçerli olmasının sadece maddi tespitlere ilişkin olabileceğini savunan görüş için bkz. Ekmekçi/ Köme Akpulat/ Akdeniz, s. 554-555.

kaldırılmasını sağlayabilecektir¹⁰⁷.

Bu konuya ilişkin son olarak değinmek istediğimiz husus, İş Kanunu'nun 92. maddesinin üçüncü fıkrasının sadece “*işçi alacaklarına*” ilişkin olmasıdır. Kanunun lafzı açıkça dava edilebilecek mefhumun, “*iş müfettişleri tarafından düzenlenen raporların ve tutulan tutanakların işçi alacaklarına ilişkin kısımları*” olduğunu hükme bağlamıştır. Bu düzenleme tarafımızca anlamlandırılmamaktadır. Açıklamak gerekirse, çalışma hayatının denetimi görevini gerçekleştiren iş müfettişlerince yapılacak hukuka aykırılık mevcudiyetine yönelik tespitlerin bütünü işçilik alacağına yönelik olmayabilir. Teftişe konu bir işyerinde, uygulanan çalışma süreleri, şikâyet üzerine gelinen işyerinde yıllık izinlerin kanuna uygun şekilde kullandırılması veya kullandırılmaması, denetlenen bir işyerinin kanuna aykırı geçici iş ilişkisi kurması, 150’den çok kadın çalışanı olan işyerinde açılması ve belirli koşulları taşıması gereken yurdun açılmaması gibi işçilik alacağına dair olmayan ancak hukuka aykırılık barındıran tespitlerin yapılmasına engel yoktur. İK m.92/3 lafzı ise iş müfettişi tarafından bu yönde bir tespit yapılarak tutulan tutanağa veya düzenlenen rapora dava açma imkânı tanımamaktadır.

Bu durumda aklımıza, iş müfettişi tarafından yapılan işlemlerin esasen idari işlem niteliğinde olduğu ve dava açılmasına dair iş mevzuatında hüküm bulunmaması halinde, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın¹⁰⁸, “*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır...*” şeklindeki 125. maddesinin birinci fıkrası uyarınca tarafların idari yargı yoluna başvurabileceği gelmektedir. Ancak belirtmemiz gerekir ki bir alacak oluşturmayan tespitler bakımından İK m.92/3 hükmünün kanaatimizce uygulanabilirliğinin bulunmamasını isabetli göremiyoruz¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Kurt Konca, s. 81 – 83.

¹⁰⁸ RG, T. 09.11.1982, S. 17863.

¹⁰⁹ Bu hususu değerlendirirken yaptığımız araştırmada ilginç bir karara rastladığımızı belirtmemiz gerekir. Yargıtay (Kapatılan) 22. Hukuk Dairesi’nin 29.06.2020 tarihli bir kararında, işyerinde görev yapan işçilerin “Deniz İş Kanunu’na” tabi çalıştığına yönelik tespit içerir iş müfettişi raporunun iptali ve işçilerin 4857 sayılı Kanun’a tabi çalıştığına tespiti talep edilmiş, karar metninden anlaşıldığı kadarıyla Bölge Adliye Mahkemesince, “*iş müfettişi raporlarının işçilerin alacaklarına yönelik kısımlarına karşı işçi ya da işveren tarafından açılacak davalar yerine göre eda davası yerine göre ise menfi tespit davası özelliği göstermekte olup her halükarda bu davaların bireysel alacak tespitine dair olması gerekip kanuni nitelik taşıyan bir belirlemeye itiraz bu davaya konu olamayacağı*” şeklindeki kabulde davanın reddine karar verildiği görülmektedir. Yargıtay ise “*Kural olarak, davacı işverenin kendiliğinden çalıştırdığı işçilerin hangi kanun kapsamına girdiğinin kural tespitini talep etmesi mümkün değildir. Ancak, dava konusu olayda, müfettiş genel denetim kapsamı sonucunda, davacı iş*

III. İŞ TEFTİŞİNİN OLASI BİR SONUCU: İDARİ PARA CEZASI

İdari para cezaları; düzen sarsıcı davranışların önlenmesi maksadıyla yargı kararına ihtiyaç duyulmaksızın, idare tarafından kamu gücü vasıtasıyla uygulanan yaptırımlardır¹¹⁰. Belirtmek gerekir ki idari para cezasının tatbiki için mutlaka kanunlarda hukuka aykırı fiil neticesinde idari para cezası öngörülmüş olmalıdır. Çalışma hayatında da kamusal yaptırımlara ihtiyaç duyulması, çalışma mevzuatında idari para cezaları yer alması sonucunu doğurmuş, İş Kanunu'nun 98 – 108., Basın İş Kanunu'nun 26-27 ve 30., Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 78., Türkiye İş Kurumu Kanunu'nun 104., Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun¹¹¹ 102. maddelerinde idari para cezaları düzenlenmiştir.

Teftiş uygulaması düşünüldüğünde ise bir mevzuata aykırılıkla karşılaşılması ve bu aykırılığa karşı idari para cezası uygulanması oldukça olağandır. Sayılan idari para cezalarına dair kanun maddeleri arasında İş Kanunu'nun 107. maddesi, “...*Bu Kanunun;*

a) 92 nci maddesinin ikinci fıkrasındaki yükümlülüklerini yerine getirmeyen,

b) 96 ncı maddesindeki yasaklara uymayan,

işveren veya işveren vekiline sekizbin Türk Lirası idarî para cezası verilir.

İş müfettişlerinin bu Kanundan veya diğer kanunlardan doğan her çeşit teftiş, denetleme yetki ve görevleri gereğince görevlerinin yerine getirilmesi

yerinde çalışanların Deniz İş Kanunu'na tabi olduğu yönünde bir tespit yapılması ve daha sonra da muhtemel idari para cezalarının gündeme gelecek olması nedeni ile, işverenin dava açmakta hukuki yararının var olduğu kabul edilmelidir. Hal böyle olunca Bölge Adliye Mahkemesince işin esasına girilmesi gerekirken yazılı gerekçe ile davalının istinaf başvurusu üzerine ilk derece mahkemesi kararının kaldırılarak davanın reddine karar verilmesi hatalı olup bozmayı gerektirmiştir...” şeklinde bir gerekçe oluşturarak Bölge Adliye Mahkemesi kararının hatalı olduğunu belirtmiştir (<https://karararama.yargitay.gov.tr/>). İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olmasını sağlayan anayasal kural karşısında, işverenin, aleyhine sonuç doğurduğunu düşündüğü bir müfettiş raporuna karşı yasal haklarını kullanabileceği muhakkaktır. Ancak kanaatimizce, bünyesindeki işçilerin hangi kanun kapsamında çalıştığına yönelik bir tespit içerip alacak tespiti içermeyen bir müfettiş raporu-nun iptali, açık lafzı nedeniyle İK. m.92/3 kapsamında talep edilememelidir.

¹¹⁰Karabulut, s. 23.

¹¹¹RG, T. 16.06.2006, S. 26200.

sırasında, görevlerini yapma ve sonuçlandırmaya engel olan kimselere, fiil suç oluşturmadığı takdirde, sekizbin Türk Lirası idarî para cezası verilir...” şeklindeki düzenlemesiyle teftiş edilenlerin hal ve hareketleri özelinde doğrudan iş hayatının teftişi ile ilgili hükümlere aykırılığı, idari para cezası uygulanmasını gerektirir sebep olarak öngörmüştür.

Yapılan teftiş sonrasında, idari para cezasının uygulanmasını gerektirir bir hukuka aykırılık tespit edilirse, İK. m. 108 hükmü uygulama alanı bulacaktır. Bu hükümde, “...Bu Kanunda öngörülen idari para cezaları, 101 ve 106 ncı maddelerdeki idari para cezaları hariç, gerekçesi belirtilmek suretiyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bölge Müdürünce verilir. (Değişik ikinci cümle: 13/2/2011-6111/79 md.) 101 inci ve 106 ncı maddeler kapsamındaki idari para cezaları ise doğrudan Türkiye İş Kurumu il müdürü tarafından; birden fazla ilde işyerleri bulunan işverenlere uygulanacak idari para cezası ise işyerlerinin merkezinin bulunduğu yerdeki Türkiye İş Kurumu il müdürünce verilir ve genel esaslara göre tahsil edilir...” şeklinde düzenleme mevcut ise de idari para cezasını uygulayacak kurumu, madde metninde geçen kurumların birleşmesi ile kurulan Çalışma ve İş Kurumu il müdürlükleri olarak anlamak gerekir¹¹².

Ülkemizde idari para cezalarına itiraz merci, tarihsel süreç içerisinde sıkça yapılan kanun değişiklikleriyle farklılık göstermiştir¹¹³. Bununla birlikte güncel duruma ilişkin denilebilir ki, 5728 sayılı Kanun¹¹⁴ değişikliğinden sonra Kabahatler Kanunu’nun¹¹⁵ 27. maddesi uyarınca, idari para cezası kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde sulh ceza hakimliğine başvurulabilir. 7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu’nun 5. maddesi de idari para cezalarına itirazları açıkça iş mahkemelerinin görev kapsamı dışında bırakmıştır. Bütün bu düzenlemelerin netliği karşısında, iş ve sosyal güvenlik mevzuatına ilişkin idarece verilen para cezalarına karşı itiraz merciinin, uzmanlaşma göz önüne alınarak iş mahkemeleri kabul edilmesi daha isabetli olurdu kanaatindeyiz¹¹⁶.

Teftiş faaliyeti sonucunda düzenlenen müfettiş raporunda tespit

¹¹² Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 134.

¹¹³ Bu konuda detaylı bilgi için bkz. Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 135, dn. 352.

¹¹⁴ RG, T. 08.02.2008, S. 26781.

¹¹⁵ RG, T. 31.03.2005, S. 25772.

¹¹⁶ Aynı yönde, Araslı, s. 203 vd; Akyiğit, s. 175; Süzek/Başterzi, s. 990; Mollamahmutoğlu/ Astarlı/ Baysal, s. 135.

edilen hukuka aykırılıklar neticesinde idari para cezası uygulanması şeklinde ilerleyen bir süreçte, hem idari para cezasına itiraz edilmesi hem de teftiş sürecinde tespit edilen hukuka aykırılığın veya aykırılıkların mevcut olmadığına yönelik dava açılması durumunda mahkemenin/hakimliğin tutumunun nasıl şekilleneceği bir problem arz etmektedir. Uygulamada, dosya bazında, bir dosyanın diğer bir dosyayı bekletici mesele yapması veya yargısal mercilerin birbirinden bağımsız şekilde inceleme gerçekleştirmesi gibi tutumlar gözlemlenebilmektedir. Hukuka aykırılığın ve sonucunda uygulanması gereken idari para cezasının tespit edildiği bir müfettiş raporunda, hukuka aykırı olarak tespit edilmiş olguların, olası bir itirazda hâkim tarafından nitelendirilmesi gerekmektedir.

Bir örnek üzerinden gidilecek olursa, fazla çalışma yaptırdığı ve bu çalışmaların karşılığını ödemediği, düzenlenen müfettiş raporunda tespit edilen işverenin hem bu müfettiş raporuna hem de bu duruma yaptırım olarak öngörülen idari para cezasına (İ.K. m. 99) itiraz ettiği koşulda, fazla çalışma yaptırdığı ve karşılığının ödenmediği yönündeki tespitleri bir iş hakiminin, sulh ceza hakimine kıyasen daha doğru denetleyeceği muhakkaktır. Dolayısıyla hem müfettiş raporuna hem de rapor içeriğinde tespit edilen idari para cezasına itiraz olması durumunda, sulh ceza hakimliğinin, idari para cezasının uygulanmasına dair şekli unsurları (tebliğ, başvuru yolu, başvuru süresi, başvuru usulü vb.) denetledikten sonra, iş mahkemesinde görülen davanın sonucunu bekletici mesele yapması daha sağlıklı kararların çıkmasına hizmet eder kanaatindeyiz.

Değerlendirilmesi gereken bir diğer husus ise idari para cezalarına hâkim olan kanunilik ilkesinin, idari para cezalarını öngören kanunların kapsamıyla ilişkisidir. Çalışma mevzuatında idari para cezalarının düzenlendiği kanun hükümlerini yukarıda açıklamıştık. Bu doğrultuda düşündüğümüzde ve İş Kanunu'nun, *“Bu Kanun, 4 üncü Maddedeki istisnalar dışında kalan bütün işyerlerine, bu işyerlerinin işverenleri ile işveren vekillerine ve işçilerine faaliyet konularına bakılmaksızın uygulanır...”* şeklindeki birinci maddesini esas aldığımızda, 4. maddede sayılan¹¹⁷ İş Kanunu hükümlerinin

¹¹⁷Madde 4: *Aşağıda belirtilen işlerde ve iş ilişkilerinde bu Kanun hükümleri uygulanmaz;*

- a) *Deniz ve hava taşıma işlerinde,*
- b) *50'den az işçi çalıştırılan (50 dahil) tarım ve orman işlerinin yapıldığı işyerlerinde veya işletmelerinde,*
- c) *Aile ekonomisi sınırları içinde kalan tarımla ilgili her çeşit yapı işleri,*
- d) *Bir ailenin üyeleri ve 3 üncü dereceye kadar (3 üncü derece dahil) hısımları arasında*

uygulanamayacağı bir işyerinde bir idari para cezası uygulanabilir mi sorusu akla gelmektedir. Örneğin Türk Borçlar Kanunu¹¹⁸ hükümleri kapsamında çalıştığını düşüneceğimiz, 50'den az işçi çalıştıran tarım ve orman işlerinin yapıldığı işyeri veya işletmelerde, idari para cezası uygulanmasına dair yasal dayanağını, söz konusu işyerleri, İş Kanunu hükümlerinin kapsamı dışında olduğu için bulamamaktayız ve bu nedenle idari para cezalarının uygulanabilir olmadığı kanaatindeyiz.

SONUÇ

İş hukuku kurallarının işlevsiz hale gelmesini engellemek için bir araç olan iş denetimi, tarihsel boyutuyla ülkemizde de önemli bir geçmişe sahiptir. İş denetimine dair görev, yetki ve sorumluluklar güncel durumda, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Teftiş faaliyeti, işin yürütümü ve iş sağlığı ve güvenliği teftişleri olmak üzere ikiye ayrılır. Çalışmamız kapsamında, iş teftişine dair genel bilgiler verildikten sonra, işin yürütümüne dair teftiş sonrası düzenlenen müfettiş raporunun olası sonuçları değerlendirilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nda, hem 3. maddede özel bir düzenleme ile muvazaalı işlemin idare tarafından tespiti öngörülmüş, hem de çalışma

dışardan başka biri katılmayarak evlerde ve el sanatlarının yapıldığı işlerde,

e) Ev hizmetlerinde,

f) (...) ^[4] çıraklar hakkında,

g) Sporcular hakkında,

h) Rehabilitasyon edilenler hakkında,

ı) 507 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Kanununun 2 nci maddesinin tarifine uygun üç kişinin çalıştığı işyerlerinde.

Şu kadar ki;

a) Kıyılarda veya liman ve iskelelerde gemilerden karaya ve karadan gemilere yapılan yükleme ve boşaltma işleri,

b) Havacılığın bütün yer tesislerinde yürütülen işler,

c) Tarım sanatları ile tarım aletleri, makine ve parçalarının yapıldığı atölye ve fabrikalarda görülen işler,

d) Tarım işletmelerinde yapılan yapı işleri,

e) Halkın faydalanmasına açık veya işyerinin eklentisi durumunda olan park ve bahçe işleri,

f) Deniz İş Kanunu kapsamına girmeyen ve tarım işlerinden sayılmayan, denizlerde çalışan su ürünleri üreticileri ile ilgili işler,

Bu Kanun hükümlerine tabidir.

¹¹⁸RG, T. 04.02.2011, S. 27836.

hayatının denetlenmesine dair genel hükümler içeren 91. ve 92. maddeler ihdas edilmiştir. Bahsedilen düzenlemelerde ortak olan, çeşitli tespitler içeren iş müfettişi raporunun varlığıdır ancak özellikle düzenlemelerin kaleme alınmış şekli ve öngörülen yargısal süreçler birçok yönden izaha muhtaçtır.

Ülkemizde özellikle işverenlerin istihdama yönelik mali yükümlülüklerden ve iş sağlığı ile güvenliğine yönelik alınması gereken tedbirlerden kaçınmayı hedeflemesiyle alt işveren uygulamaları kapsamında yaygınlık kazanan muvazaalı hukuki ilişkilerin, iş teftişi ile tespit edilebilecek bir boyutu mevcuttur. İdare tarafından yapılan muvazaa tespiti şeklinde adlandırılabilir bu uygulama, yasal dayanağını 4857 sayılı İş Kanunu’nun 3. maddesinden almakla nihayetinde bir teftiş faaliyetine bağlı şekilde kendini mümkün kılabileceğinden, iş teftişine dair genel düzenlemeleri içerir İş Kanunu’nun ilgili maddeleri (İK. m. 91-92) ile değerlendirilmelidir.

Son derece teknik bir özellik gösteren ve iş yargılamasını sıklıkla meşgul eden konulardan biri olan muvazaalı hukuki işlemin varlığının veya yokluğunun isabetli bir biçimde tespiti, üçüncü madde lafzına göre geniş bir yetki tanınmış olsa da denetim örgütünden beklenmemelidir. Bunun yanında muvazaalı işlemin varlığının tespiti halinde işverenlere tanınan itiraz yolunun “otuz iş günü” içerisinde kullanılabileceğinin hükme bağlanması, hem İK. m.92 hükmünde öngörülen süre ile farklılık taşıması hem de zaten uzun bir süre olan otuz günün buna rağmen bir de iş günü olarak belirlenmesi neticesinde tutarlı görünmemektedir.

4857 sayılı İş Kanunu’nun 3. maddesinde öngörülen itiraz usulünün kanun yoluna ilişkin düzenlemelerinde, zamansal olarak daha sonra faaliyete geçen Bölge Adliye Mahkemelerinin açıkça yer almamasını, kanunların uyumlulaştırılması noktasında kanun koyucunun ihmali olarak değerlendirirken, Yargıtay’ın kesin karar vereceği yönündeki kuralı ise Yargıtay kararlarına karşı yerel mahkemelerce direnilemeyeceği yönünde yorumlamaktayız. Yine belirtmek gerekir ki üçüncü maddede öngörülen itiraz usulünde görevli mahkeme açıkça gösterilmiş olması nedeniyle iş mahkemesi olacaktır. Yetkili mahkeme ise asıl işverenin ve alt işverenin işyerlerinin mahiyeti ışığında değerlendirilmelidir. Alt işverenin işyeri, alt işverenlik ilişkisinin kurulduğu işyeri kapsamında düşünülecek olursa asıl işverenin işyerinin bulunduğu yer mahkemesi yetkili olacaktır, ancak alt işverenin müstakil işyeri bulunması durumunda alt işverenin işyerinin bulunduğu iş mahkemesi de yetkili olur.

Bir diğer incelenmesi gereken konu, muvazaalı işlemin tespitine yer veren müfettiş raporuna karşı yapılan itirazın mahkemelerce yerinde görülmesi halinde ileride açılacak muvazaa iddiasına dayalı davalarda gündeme gelecek kesin hüküm mefhumudur. Öğretide, itiraz ile başlayan yargısal süreç içerisinde yer almayan alt işveren işçisi yönünden, muvazaalı işlemin mevcut bulunmadığına yönelik mahkeme kararlarının bağlayıcı olmadığı ifade edilmiştir. Bir diğer görüş ise, iş müfettişi raporunda muvazaa olarak nitelendirilen ancak mahkeme tarafından muvazaa olarak kabul edilmeyen hususun, değerlendirilen neden açısından, ileride açılacak muvazaa davalarında kesin hüküm oluşturacağı, bu husus dışında başka nedenlerle her zaman muvazaa iddiasının ileri sürülebileceği yönündedir. Bu görüşlere karşın bizim katıldığımız görüşe göre ise işçi tarafından açılacak veya işe iade davasında, daha önce görülmüş itiraz davasında verilen karar bağlayıcı olmayıp yalnızca kuvvetli delil niteliğindedir. Ancak bu yöndeki kabulün işverenin birden çok dava tehdidi altında bulunmasını beraberinde getirdiğini, bu durumun da hukuk güvenliği ilkesiyle bağdaşmadığını belirtmek gerekir.

İş Kanunu'nun 91. maddesinin ikinci fıkrası, işçilik alacakları ve teftiş uygulamasını birlikte değerlendiren bir düzenleme öngörerek yapılacak teftişin kapsamına adeta yön tayin etmektedir. İlgili düzenleme iş sözleşmesi devam eden işçinin bireysel alacaklarının ödenmemesi karşısında, başvuru üzerine iş müfettişince işlem yapılabileceğini hükme bağlamıştır. Bu düzenlemeye göre iş müfettişini harekete geçirebilecek ödenmeyen alacaklar, dönemsel edim niteliğinde ve geniş anlamda ücrete dair olacaktır. İş Kanunu'nun 92. Maddesinin üçüncü fıkrasında ise çalışmamız kapsamında inceleme konusu yaptığımız üçüncü madde hükmü gibi yine yargısal bir yol öngörülmekte, iş müfettişleri tarafından düzenlenen raporların ve tutulan tutanakların işçi alacaklarına ilişkin kısımlarına itiraz edilebileceği hükme bağlanmaktadır. Dava olarak anlaşılması gereken "itiraz" kavramı, kapsam olarak değerlendirildiğinde, yalnızca işçilik alacaklarına ilişkin olması nedeniyle yetersizdir. Çalışma hayatının denetimi görevini gerçekleştiren iş müfettişlerince yapılacak hukuka aykırılık mevcudiyetine yönelik tespitlerin bütünü işçilik alacağına yönelik olmayabilir ve bu tespitlere karşı ilgililer, yargı yoluna başvurma olanağına sahip olmalıdır.

Son olarak çalışmada ele alınan husus, iş müfettişinin teftiş faaliyeti sonucu tespit ettiği hukuka aykırılıkların muhtemel sonucu olan idari para cezası uygulamasıdır. Genel olarak idari para cezalarının, kanunilik ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Teftiş faaliyeti sonucunda,

hem düzenlenen müfettiş raporunun iptalinin istendiği hem de uygulanmış idari para cezasına karşı itiraz edildiği durumlarda, iş mahkemelerinin ve sulh ceza hâkimliklerinin nasıl davranması gerektiğine dair bir kurallar bütünü mevcut değildir. Ancak kanaatimizce söz edilen durumda mahkemeler/hâkimlikler hukuk güvenliğini sarsmayacak uygulamalarda bulunmalıdır. Hukuka aykırılığın ve sonucunda uygulanması gereken idari para cezasının tespit edildiği bir müfettiş raporunda, hukuka aykırı olarak tespit edilmiş olguların, olası bir itirazda hâkim tarafından nitelendirilmesi gerekmektedir. İş hukukuna ilişkin yapılan tespitlerin sıhhatini ve bu tespitlerin sonuçlarını, bir iş hakiminin, sulh ceza hakimine göre daha isabetli değerlendireceği muhakkaktır. Dolayısıyla hem müfettiş raporuna hem de rapor içeriğinde tespit edilen idari para cezasına itiraz olması durumunda, sulh ceza hakimliğinin, idari para cezasının uygulanmasına dair şekli unsurları (tebliğ, başvuru yolu, başvuru süresi, başvuru usulü vb.) denetledikten sonra, iş mahkemesinde görülen davanın sonucunu bekletici mesele yapması daha sağlıklı kararların çıkmasına hizmet edecektir.

KAYNAKÇA

- Akyiğit, Ercan, “İş Yasasındaki İdari Para Cezalarında Görevli Yargı Yeri Değişti”, Sicil İş Hukuku Dergisi, 2009, S. 9, s. 174-186.
- Alpagut, Gülsevil, “Alt İşverenlik Yönetmeliği ve Hukuka Uygunluk Sorunu”, Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, 2008, S. 20, s. 1347-1358.
- Araslı, Utkan, “İdari Para Cezası Uyuşmazlıklarında Yargı Yerine İlişkin Yaşanan Kaos ve Sorunun Çözümü”, Sicil İş Hukuku Dergisi, 2008, S. 10, s. 191-205.
- Arslanoğlu, Mehmet Anıl, İş Kanunu’nda Esneklik Temelli Üçlü Sözleşmesel İlişkiler, Legal Yayıncılık, İstanbul 2005.
- Aykaç, Hande Bahar, İş Hukukunda Alt İşveren, Beta Yayınevi, İstanbul 2011.
- Başbuğ, Aydın/ Yücel Bodur, Mehtap, İş Hukuku, 5. Baskı, Beta, İstanbul 2018.
- Caniklioğlu, Nurşen, “Asıl İşveren Alt İşveren İlişkisinin Unsurları – Unsur Yokluğunun ve Geçersizliğin Sonuçları”, Sicil İş Hukuku Dergisi, 2023, S. 50, s. 11-42.
- Çelik, Nuri/ Caniklioğlu, Nurşen/ Canbolat, Talat/ Özkaraca, Ercüment, İş Hukuku Dersleri, 36. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul 2023.
- Centel, Tankut, “Alt İşverene İlişkin İş Kanunu’ndaki Son Değişiklik”, Sicil İş Hukuku Dergisi, 2008, S. 10, s. 5-12.
- Eker, Doğukan, İş Sağlığı ve Güvenliğinde Kamusal Yaptırımlar, Onikilevha, İstanbul 2021.
- Ekmekçi, Ömer/Köme Akpulat, Ayşe/ Akdeniz, Ayşe Ledün, İş Sağlığı ve Güvenliği Hukuku, 2. Baskı, Onikilevha, İstanbul 2022.
- Ekmekçi, Ömer/ Yiğit, Esra, Bireysel İş Hukuku, 6. Baskı, Onikilevha, İstanbul 2024.
- Eyrenci Öner/ Taşkent, Savaş/ Ulucan, Devrim/ Baskan, Esra, İş Hukuku, 11. Baskı, Beta, İstanbul 2024.
- Göktaş, Seracettin, “Alt İşverenlik Uygulamasının Bazı Önemli Sorunları”, Sicil İş Hukuku Dergisi, 2008, S. 12, s. 97-105.

- Güven, Ercan/ Aydın, Ufuk, Bireysel İş Hukuku, Nisan, Eskişehir 2017.
- İnan, Afet, İzmir İktisat Kongresi 17 Şubat – 4 Mart 1923, Türk Tarih Kurumu, Ankara 1989.
- Karabulut, Mustafa, İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi, Turhan Kitabevi, Ankara 2008.
- Kurt Konca, Nesibe, “İş Kanunu’nun 6111 sayılı Kanun ile Değişik 91. Ve 92. Maddelerinin Medeni Usul ve İcra Hukuku Bakımından Değerlendirilmesi”, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, 2012, C. 24, S. 1-2, s. 67-86.
- Mollamahmutoğlu, Hamdi/ Astarlı, Muhittin/ Baysal, Ulaş, İş Hukuku, 7. Baskı, Lykeion, Ankara 2022.
- Süzek, Sarper, “İş Denetimi ve İş Hukuku Yaptırımları”, Prof. Dr. Metin Günday’a Armağan, C.2, 2020, s. 1291-1320.
- Süzek, Sarper, İş Güvenliği Hukuku, Savaş Yayınları, Ankara 1985.
- Süzek, Sarper / Başterzi, Süleyman, İş Hukuku, 24. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul 2024.
- Süzek, Sarper, “Muvazaalı Alt İşveren İlişkisi”, Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, 2010, S. 27, s. 933-946.
- Şakar, Müjdat, “İş Güvenliği Teftişi Sulandırılmamalıdır!”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 2014, C. 20, S. 1, s. 705-710.
- Yıldız, Gaye Burcu, “İş Hukukunun Etkinliği ve Amacı Üzerine Yeniden Düşünmek”, Çalışma ve Toplum, 2018, S. 57, s.733-748.
- Yılmaz, Ejder, “Alt İşverenlik İlişkisinin Muvazaalı Olduğunu Tespit Eden İş Müfettişi Raporuna Karşı İtiraz Davası”, Çimento İşveren Dergisi, Ocak 2009, s. 2-19.

1. Finansal Destek Beyanı | Financial Support Statement

Bu çalışma herhangi bir finansal destek almadan gerçekleştirilmiştir. | This research received no financial support.

2. Çıkar Çatışması Beyanı | Conflict of Interest Statement

Yazar, çıkar çatışması bulunmadığını beyan etmektedir. | The author declare no conflict of interest.

3. Etik Kurul Onayı | Ethics Committee Approval

Bu çalışma için etik kurul onayı gerekmemektedir. | Ethics committee approval was not required for this study.

4. Yazar Katkı Beyanı | Author Contributions

Bu makale yazar tarafından tek başına hazırlanmıştır. | This article was solely authored by the writer.

5. Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı | Research and Publication Ethics Statement

Yazar, çalışmada akademik etik kurallara uyulduğunu ve herhangi bir etik ihlal bulunmadığını beyan etmektedir. | The author declare that all ethical guidelines for research and publication have been followed and that no violations have occurred.

6. İntihal Taraması ve Hakemlik Süreci | Plagiarism and Peer Review Statement

Makale, intihal programıyla taranmış ve çift kör hakemlik sürecinden geçmiştir. | This article was screened by plagiarism detection software and evaluated through a double-blind peer-review process.