



## 6331 SAYILI İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ KANUNU'NA GÖRE İDARİ PARA CEZALARININ CAYDIRICILIĞI SORUNU

Ömür AKTAŞ\*

Prof. Dr. Neşe SONGÜR\*\*

### ÖZ

Türkiye'nin iş sağlığı ve güvenliği konusunda önemli bir mevzuat eksikliği olmamasına rağmen, yasal düzenlemelerin caydırıcı yaptırımlarla desteklenmemesi nedeniyle istenen sonuçlar alınamamakta, bunun sonucunda ise Türkiye'de meydana gelen iş kazası sayıları ve oranları, özellikle ölümlü iş kazası sayıları ve oranları, diğer gelişmiş ülkelere nazaran yukarılarda olmaya devam etmektedir.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) de mevzuat ihlallerine karşı öngörülen ve uygulanan yaptırımların caydırıcı olması gerektiği, caydırıcı yaptırımlar olmadan ihlallerin önüne geçilemeyeceği, ayrıca yaptırımların ihlalin ağırlığı ile orantılı oldukları sürece ciddiye alınabilecekleri görüşündedir. Çalışma mevzuatı ile ilgili AB direktiflerinde de, idari yaptırımların ihlalin ciddiyetiyle ilişkili olarak, ölçülü, yeterli, etkili, orantılı ve caydırıcı olması gerektiği hususlarının özellikle altı çizilmiştir.

Bu çalışmanın konusunu, çalışma hayatı ile iş sağlığı ve güvenliğinin en önemli sorunlarından biri olan idari para cezalarının caydırıcılığı sorunu oluşturmaktadır. Çalışmada, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda öngörülen idari para cezalarının bir kısmı caydırıcılık açısından incelenerek konuya ilişkin tespitler yapılmış ve çözüm önerileri getirilmiştir. Bu tespit ve öneriler yapılırken, idari işlemin unsurlarından amaç unsuru ve idari para cezalarına hakim olan ilkelerden ölçülülük ilkesi göz önünde bulundurulmuştur.

Anahtar Sözcükler: 6331, İş Sağlığı ve Güvenliği, İdari Para Cezası, Caydırıcılık, Ölçülülük İlkesi

---

\*İş Müfettişi, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, e-posta: [omuraktas06@hotmail.com](mailto:omuraktas06@hotmail.com)

\*\* Prof.Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümü, e-posta: [nesesongur@gmail.com](mailto:nesesongur@gmail.com)

## **THE PROBLEM OF DETERRENCE OF ADMINISTRATIVE FINES ACCORDING TO THE OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY ACT NO. 6331**

### **ABSTRACT**

Although there is not the deficiency of significant legislation on occupational health and safety in Turkey, the desired results can not be obtained because of the lack of deterrent sanctions. So, Turkey's occupational accident numbers and rates, especially fatal occupational accident numbers and rates, continue to be higher than developed countries.

International Labor Organization (ILO) thinks that the sanctions foreseen and applied against the violations of the legislation should be deterrent, that the violations cannot be prevented without deterrent sanctions, and that the sanctions can be taken seriously as long as they are proportional to the severity of the violation. In the EU directives on labor legislation, it is especially emphasized that administrative sanctions should be measured, adequate, effective, proportionate and deterrent in relation to the seriousness of the violation.

The subject of this study is the problem of deterrence of administrative fines which is one of the most important problems of working life and occupational health and safety. In this study, a part of administrative fines in the Occupational Health and Safety Act are examined from the point of deterrence. And then, solutions has been suggested. While suggesting the solutions, aim factor and principle of proportionality are considered.

**Keywords:** 6331, Occupational Health and Safety Act, Administrative Fine, Deterrence, Principle of Proportionality

## 1. GİRİŞ

İş sağlığı ve güvenliği kültürü ve bilincinin istenilen seviyeye çıkartılamaması ve buna bağlı olarak yaşanan iş kazası ve meslek hastalıkları, Türkiye'nin en önemli sorunlarından biri olup, iş kazası istatistikleri analiz edildiğinde Türkiye'nin Avrupa Birliği ülkelerinden çok daha gerilerde olduğu görülmektedir. Bu durum, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun genel gerekçesinde ve Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın 2014-2018 ve 2019-2023 stratejik planlarında da belirtilmiş olup, yıllardır yürütülen çalışmalara rağmen iş sağlığı ve güvenliği konusunda istenen düzeye gelinemediği, iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının uygulanmadığı, istatistiklerin de bu durumu doğruladığı ifade edilmektedir (Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM], 2012a: 6; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı [ÇSGB], 2013: 43; Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı [AÇSHB], 2018: 42).

İş kazalarının ve meslek hastalıklarının azaltılmasını ve çalışanların sağlıklı ve güvenli bir ortamda çalışmalarını sağlamak, devletin başlıca ve en önemli görevlerinden birisidir. Türkiye'nin bu konudaki ilk düzenlemesi, 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi'dir. Dilaver Paşa Nizamnamesi'ni takiben sırayla, Maadin Nizamnamesi, Mecelle-i Ahkam-ı Adliye, Tersane-i Amiriye ve Mensip İşçilerin Emeklilikleri Hakkında Tüzük, Hicaz Demir Yolu Memur ve Hizmetlilerine Hastalık Kaza Hallerinde Yardım Tüzüğü, Askeri Fabrikalar Tüzüğü, Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik 151 Sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir. Cumhuriyetin ilanından sonra ise 1923 yılında toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili alınan kararlar, 818 Sayılı Borçlar Kanunu, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, Belediyeler Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk iş kanunu olan 3008 Sayılı İş Kanunu, 4772 sayılı İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Hakkında Kanun, 931 Sayılı İş Kanunu, 1475 Sayılı İş Kanunu ve bu kanuna göre çıkartılan tüzükler, 4857 Sayılı İş Kanunu ve bu kanuna göre çıkartılan yönetmelikler gibi düzenlemeler yapılmış ve son olarak 30.06.2012 tarihinde ise Türkiye'nin ilk müstakil iş sağlığı ve güvenliği kanunu olan 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu kabul edilmiştir.

Görüldüğü üzere Türkiye'nin iş sağlığı ve güvenliği konusunda hiçbir zaman önemli bir mevzuat eksikliği olmamış fakat 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi'nden günümüze kadar yapılan yasal düzenlemeler, üretimi ve verimliliği artırma amacı güdülmesi, çeşitli sebeplerle uygulanamayıp kağıt üzerinde kalması, uygulansa bile caydırıcı yaptırımlarla desteklenmemesi gibi sebeplerle etkili olamamış ve istenen sonuçlar alınamamıştır.

Yasal düzenlemelerin tek başlarına bir anlam ifade etmedikleri, önceki satırlarda kısa bir özet verilen Türkiye'nin geçmiş deneyimlerinden de kolayca çıkartılabilecek bir sonuçtur. Bu yasal düzenlemelerin toplumda karşılık bulması, toplum tarafından özümsemesi, gerekli bilinç ve kültürün oluşturulması gerekmektedir. Bu husus, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Tasarısı görüşülürken, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde hem iktidar hem de muhalefet partileri milletvekilleri tarafından defalarca dile getirilmiştir. Bu hususun dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından da dile getirilmesi son derece önemlidir. Dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, söz konusu yasa tasarısı görüşülürken, Türkiye'deki iş kazası oranlarının gelişmiş ülkelere kıyasla çok yüksek olduğunu belirttiikten sonra, yasa ile her şeyin çözülemeyeceğini, iş kazalarının gelişmiş ülkelerdeki seviyelere yalnızca yasa çıkartarak düşürülemeyeceğini, işverenlerin daha fazla kazanma uğruna iş güvenliği önlemlerini almadıklarını, iş kazası ve meslek hastalıklarının önüne geçilmesinin ancak güvenlik kültürünün oluşmasıyla mümkün olabileceğini belirtmiştir (TBMM, 2012b: 143). Bu görüşmeler esnasında, iktidar ve muhalefet partileri milletvekilleri de Bakanın bu görüşlerini paylaştıklarını belirtmişlerdir. Dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı ayrıca, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu yürürlüğe girdikten sonra hazırlanan tanıtım

kitapçığına yazdığı sunuş yazısında, iş sağlığı ve güvenliği için alınacak tedbirlerin bir maliyet unsuru olarak değil, işyerlerinin daha huzurlu, çalışanların daha mutlu ve işletmelerin daha verimli olabilmesi için bir öncelik olarak görülmesi gerektiğini, hazırlanan kanun ne kadar iyi olursa olsun, kanunun amacına ulaşmasının ancak ilgili bütün paydaşlarca benimsenmesi ve uygulamaya geçirilmesi ile mümkün olabileceğini belirtmiştir (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü [ÇSGB İSGGM], 2012: 7).

2017 yılında İş Teftiş Kurulu Başkanlığı'na yapılan programlı teftişler sonucu düzenlenen genel değerlendirme raporlarında, işverenlerde iş sağlığı ve güvenliği kültürünün yerleşmemiş olduğu, işverenlerin iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimlerinin tespit ve önerilerini ciddiye almadıkları, iş sağlığı ve güvenliğini gereksiz bir maliyet unsuru olarak gördükleri, alınacak olan önlemin maliyeti ile ödenecek olan idari para cezasını mukayese ederek maliyeti yüksek olan önlemleri almadıkları, bunun yerine idari para cezasını ödemeyi tercih ettikleri hususları belirtilmiştir (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı [ÇSGB İTKB], 2017a: 26; ÇSGB İTKB, 2017b: 48; ÇSGB İTKB, 2018a: 32; ÇSGB İTKB, 2018b: 76, 96; ÇSGB İTKB, 2018c: 52).

Yukarıda belirtildiği gibi, iş sağlığı ve güvenliği kültürüne ve bilincine sahip az sayıdaki işveren dışında çoğu işveren, iş sağlığı ve güvenliği önlemleri almak için harcanacak parayı füzuli bulmakta, maliyetleri artırdığı gerekçesiyle iş sağlığı ve güvenliği önlemleri almaktan imtina etmekte, bunun sonucunda ise Türkiye'de meydana gelen iş kazası sayıları ve oranları, özellikle ölümlü iş kazası sayıları ve oranları, diğer gelişmiş ülkelere nazaran yukarılarda olmaya devam etmektedir. İşverenlerin bu tutumlarının en önemli nedenlerinden birinin, idari para cezalarının yeterince caydırıcı olmaması olduğu ifade edilmektedir (Çırak, 2006: 137; Demir, 2015: 122; Çetin ve Göğül, 2014: 26). Yasal düzenlemelerin toplumda karşılık bulması, toplum tarafından özümsemesi, gerekli bilinç ve kültürün oluşturulması için, dolayısıyla işverenlerin iş sağlığı ve güvenliği önlemleri için harcanacak paraları gereksiz bir maliyet unsuru olarak görmelerinin önüne geçmek için başvurulacak en önemli araç, başta idari para cezaları olmak üzere idari yaptırımların caydırıcılığının ve etkinliğinin sağlanmasıdır. Caydırıcı ceza hükümlerinin olmadığı bir iş hukuku sisteminin, sağlıklı bir biçimde, öngörülen amaçlar doğrultusunda işlemesi beklenemez (Evren, 2005: 1) ve caydırıcı yaptırımlarla desteklenmeyen her idari işlem gibi, çoğu kez uygulanmama ve ciddiye alınmama riskleriyle karşılaşılır (Oğurlu, 1999: 152).

İdari para cezalarının caydırıcılığının ve etkinliğinin sağlanmasında göz önünde bulundurulacak en önemli iki husus, amaç unsuru ve ölçülülük ilkesidir. *Amaç unsuru*, kanun koyucunun idari işlem ile ulaşmak istediği, o işlemde beklediği nihai sonucu ifade etmektedir. İdari para cezalarının amaçları, kurallara uymayanları cezalandırarak ihlali tekrar etmeme duygusunu uyandıran bir üzüntü yaratmak (Özay, 1985: 23) ve ihlalden sorumlu kişinin ıslahını sağlamak (Oğurlu, 2001: 37), kurallara uymayarak yaptırıma tabi tutulanları gören veya bilen kimselerin bu görgü ve bilgi karşısında çekinmeleri veya korkmaları yoluyla kurallara uyulması konusunda itici güç olmak ve kurallara uymayanları bu tutumlarından caydırarak kurallara uyulması konusunda istekli davranılmasını sağlamak (Kütük, 2008: 13), ilgilileri borç ve ödevlerini yerine getirmeye, yasaklara saygılı olmaya zorlamak (Balta, 1970: 201) ve sonuç olarak, her idari yaptırımda olduğu gibi kamu yararını sağlamaktır. 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda öngörülen idari para cezalarının amaçları ise, iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerini almayan işverenleri cezalandırmak suretiyle ihlali tekrar etmeme duygusunu uyandıran bir üzüntü yaratmak ve ihlalden sorumlu işverenin ıslahını sağlamak, caydırıcılık özelliğiyle iş sağlığı ve güvenliği önlemi almayan diğer işverenlerin de bu konuda önlem almaları için itici güç olmak, böylece iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması ve iş kazası ve

meslek hastalıklarının azaltılmasına katkıda bulunmak ve sonuç olarak her idari yaptırımında olduğu gibi kamu yararını sağlamak olarak özetlenebilir.

*Ölçülülük ilkesi* ise, bir amaca ulaşmak için kullanılan yolun ve aracın amaca uygunluğunu, amaçla araç arasında ölçülü bir orantı olmasını, yani uygulanacak yaptırımın ihlalin ağırlığı ile orantılı olmasını ifade etmektedir. Hukuk devleti olmanın gereklerinden biri de, devletin eylem ve işlemlerinde aşırılığa kaçmaması, bireylerin temel hak ve özgürlüklerine yapılacak müdahalelerde ölçülü davranmasıdır (Arık, 2010: 38). Bu ilke uyarınca idari yaptırımlar; ölçülü olmalı, aşırıya kaçmamalı ve yöneldiği amacın gerçekleşmesi için gerekli olanla yetinmelidir. Başka bir deyişle, hukuka aykırı eylemle yaptırım arasında adalet ve hakkaniyet ilkelerine uygunluk bulunmalıdır (Özay, 1985: 59). Ölçülülük ilkesinin *elverişlilik, gereklilik ve orantılılık* olmak üzere üç alt ilkesi bulunmaktadır. *Elverişlilik alt ilkesine* göre, bir özgürlük ya da hakkı sınırlandırmada başvuru araç, sınırlandırmayla ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmalıdır. *Gereklilik alt ilkesine* göre, sınırlandırma aracı amaç için gerekli olmalıdır. *Orantılılık alt ilkesine* göre ise, araçla amaç arasında ölçülü bir oran bulunmalıdır. Ulaşılmak istenen amacın gerçekleşebilmesi için gerekli, elverişli ve zorunlu bir araca başvurulması ve ulaşılmak istenen amaçla, başvuru sınırlandırma ya da yükümlendirme aracı arasında makul bir oranın bulunması, ölçülülük ilkesine uyulduğunu gösterir. Özetle, idarenin işlem ve eylemiyle, hedefe ulaşmada en hafif önlem ve sınırlamaya başvurulması, ölçülülük ilkesinin gereklerindedir (Oğurlu, 2004: 136-145). Ölçülülük ilkesi çalışma konusu açısından incelenecek olursa, yasama organı tarafından idari para cezalarının miktarları belirlenirken aşırıya kaçılmaması, amaca ulaşmada gerekli olanla yetinilmesi ve en hafif önlem ve sınırlamaya başvurulması gerektiği hususları önem arz etmektedir. Fakat ölçülülük ilkesine riayet ederken de, yasa koyucunun bireyi (işvereni) devlete karşı korumak konusunda aşırıya kaçmaması gerekmektedir. Kullanılan aracın (idari para cezasının) amaca ulaşmada (idari para cezası tehdidi ile caydırıcılık sağlanarak iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması ve iş kazası ve meslek hastalıklarının mümkün olduğunca azaltılması) bir katkısı yoksa, söz konusu aracın (idari para cezasının) elverişli olmadığı, dolayısıyla ölçülülük ilkesine aykırı olduğu söylenebilir. Yasama organı idari para cezalarını belirlerken, idari para cezasına neden olan fiilin ağırlığı ile öngörülen idari para cezasının ölçüsüz bir orantı içinde olmamasına dikkat etmeli, işvereni devlete karşı korumak isterken işçinin işveren tarafından sömürülmesine müsaade etmemeli, ceza miktarları işverenlerin yükümlülüklerine uymasını zorlayacak miktarda olmalıdır.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) de idari para cezalarının amaç unsuru ve ölçülülük ilkesi göz önünde bulundurularak belirlenmesi gerektiği görüşünde olup, 2006 yılında ILO tarafından yapılan 95. Uluslararası Çalışma Konferansı sonrası hazırlanan raporda, mevzuat ihlallerine karşı öngörülen ve uygulanan yaptırımların caydırıcı olması gerektiği, aksi halde işverenlerin yasal yükümlülüklerini yerine getirmek yerine, daha az maliyetli olan cezaları ödemeyi tercih edebilecekleri belirtilmiştir. Konferansta ayrıca, para cezası miktarları belirlenirken, ihlalin tekrarlanması, işyerinin ekonomik durumu, ihlalden etkilenen ya da etkilenebilecek işçi sayısı, ihlalin niteliği ve ciddiyeti gibi kriterlerin göz önünde bulundurulması gerektiği, bu kriterlerle orantılı bir ceza miktarı belirlenmesi gerektiği hususları belirtilmiş ve ancak bu kriterler baz alınırca caydırıcı ve etkin bir ceza ve teftiş sistemi oluşturulabileceği ifade edilmiştir (ILO, 2006: 97, 98). Haziran 2011'de ILO tarafından yapılan 100. Uluslararası Çalışma Konferansı sonrası yayınlanan sonuç bildirisinde ise, iş mevzuatlarının zorlayıcı yaptırımlara yer vermesi gerektiği, yaptırımlar her ne kadar iş teftişinin araçlarından sadece bir tanesi olsa da, cezalandırıcı ve caydırıcı yaptırımlar olmadan ihlallerin önüne geçilemeyeceği, ayrıca yaptırımların ihlalin ağırlığı ile orantılı oldukları sürece ciddiye alınabilecekleri vurgulanmıştır (Vega ve Robert, 2013: 6).

Çalışma mevzuatı ile ilgili AB direktiflerinde de, idari yaptırımların ihlalin ciddiyetiyle ilişkili olarak, ölçülü, yeterli, etkili, orantılı ve caydırıcı olması gerektiği hususlarının özellikle altı çizilmiş olup (Aydın, 2014: 18-243), Almanya, Hollanda, Belçika gibi pek çok Avrupa Birliği ülkesinde de idari para cezaları, ihlalin ciddiyeti, ağırlığı, ihlalden etkilenen/etkilenebilecek çalışan sayısı, ihlalin tekrar edip etmemesi gibi kriterler göz önünde bulundurularak uygulanmakta, böylece caydırıcılık sağlanmaktadır (ÇSGB İTKB, 2006: 16-23; ILO, 2006: 97; Vega ve Robert, 2013: 8).

Bu çalışmada, iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının büyük çoğunluğunun Kanununun 30. Maddesine göre çıkartılan yönetmeliklerden oluştuğu ve iş teftişi esnasında işverenlerin en çok bu yönetmelik hükümlerini ihlal ettikleri (ÇSGB İTKB, 2017c: 39-122) gerçeğinden hareketle ve çalışmanın hacminin gereğinden fazla büyümemesi için, sadece iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili yönetmelik hükümlerine uyulmaması karşılığında öngörülen idari para cezaları irdelenmiş, caydırıcılığın sağlanması için öneriler sunulmuş, bu öneriler sunulurken, idari para cezası miktarlarının belirlenmesi aşamasında hangi kriterlerin göz önünde bulundurulması gerektiği konusuna değinilmiştir.

## 2. İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ İLE İLGİLİ YÖNETMELİK HÜKÜMLERİNE UYULMAMASI KARŞILIĞINDA ÖNGÖRÜLEN İDARİ PARA CEZALARI

Kanununun 30. maddesine dayanılarak çıkartılan yönetmelik hükümlerine aykırılık halinde, aşağıdaki tabloda belirtilen idari para cezaları öngörülmüştür.

**Tablo 1:** 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 30. Maddesinde Belirtilen Yönetmelik Hükümlerine Aykırılık Halinde Öngörülen İdari Para Cezaları

Kanun Maddesi	Ceza Maddesi	Fiil	Tehlike Sınıfı	2020 Yılı			
				İdari Para Cezası Miktarı (TL)			
				10'dan az çalışan	10-49 çalışan	50 ve daha fazla çalışan	
30	30	26-1/n	30 uncu maddede öngörülen yönetmeliklerde belirtilen yükümlülükleri yerine getirmemek.	Az Tehlikeli	2.342	2.342	3.513
				Tehlikeli	2.927	3.513	4.684
				Çok Tehlikeli	3.513	4.684	7.026

Tablodan görüleceği üzere, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 30. maddesine dayanılarak çıkarılan yönetmeliklere aykırılık halinde, işyerinin tehlike sınıfı ve çalışan sayısına göre değişen miktarlarda idari para cezaları öngörülmüştür. Bu idari para cezaları, söz konusu yönetmeliklerin hepsi için geçerli olup, ihlal edilen yönetmelik hükümlerinin her biri için ayrı ayrı uygulanmakta fakat ihlalden etkilenen çalışan sayısı ya da ihlalin gerçekleştiği iş ekipmanı sayısı ne olursa olsun, ceza miktarı değişmemektedir. Yani bir işyeri az tehlikeli sınıfta ise ve 10'dan az çalışanı varsa, herhangi bir yönetmelik hükmünün ihlal edilmesi durumunda bu ihlalden kaç çalışanın etkilendiği veya etkileneceği, bu ihlalin kaç adet iş ekipmanında gerçekleştiği gibi hususlar göz önünde bulundurulmadan 2.342 TL idari para cezası uygulanmaktadır. Söz konusu işyeri çok tehlikeli sınıfta yer alıyor ve işyerinde 50'den fazla çalışan bulunuyorsa, idari para cezası miktarı 7.026 TL'ye çıkmakta, fakat yine ihlalden

etkilenen veya etkilenecek çalışan sayısı ve bu ihlalin kaç adet iş ekipmanında tekrarlandığı gibi hususlar önem arz etmemektedir.

Aşağıda kanunun 30. maddesine göre çıkarılan yönetmeliklerden örnekler verilecek olup, bu yönetmelik hükümlerine aykırılık karşılığında öngörülen idari para cezalarının caydırıcılık açısından değerlendirmesi yapıldıktan sonra çözüm önerileri sunulacaktır. Ayrıca söz konusu yönetmelik hükümlerine uyulmaması halinde uygulanacak idari para cezası miktarları yukarıdaki tabloda verildiğinden, her alt başlık için tekrar bu tablo verilmeyecektir. Bu sebeple her yönetmelik için yukarıdaki tabloya bakılması gerekmektedir.

### **2.1. İş Ekipmanlarının Kullanımında Sağlık ve Güvenlik Şartları Yönetmeliği Hükümlerine Aykırılık Halinde Uygulanan İdari Para Cezaları**

İş Ekipmanlarının Kullanımında Sağlık ve Güvenlik Şartları Yönetmeliği, “işyerinde iş ekipmanlarının kullanımı ile ilgili sağlık ve güvenlik yönünden uyulması gerekli asgari şartları” belirlemekte olup, yönetmelikte geçen iş ekipmanı terimi, “işin yapılmasında kullanılan herhangi bir makine, alet, tesis ve tesisatı” ifade etmektedir. Çalışmanın bundan önceki kısımlarında da bahsedildiği gibi, işverenlerin önemli bir kısmı iş güvenliğini gereksiz bir maliyet unsuru olarak gördüklerinden, iş ekipmanlarında bulunması gerekli güvenlik donanımlarının kendilerine ek bir maliyet getirdiği gerekçesiyle, gerekli önlemleri almaktan imtina etmemektedirler. İşverenlerin bu tutumu, 2016 yılında 11 ilde 283 işyerinde yapılan “Kauçuk ve Plastik Ürünlerin İmalatında İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi” ve 2017 yılında 3 ilde 215 işyerinde yapılan “Otomotiv Yan Sanayisinde İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi” sonucu yazılan genel değerlendirme raporlarında da belirtilmiştir (ÇSGB İTKB, 2017b: 119; ÇSGB İTKB, 2017c: 47). Aşağıda bu yönetmelik hükümlerinden bazıları örnek olarak verilmiştir.

- Yönetmeliğin “İş Sağlığı ve Ergonomi” başlıklı 9. maddesine göre, “Asgari sağlık ve güvenlik gereklerinin uygulanmasında, çalışanların iş ekipmanı kullanımı sırasındaki duruş pozisyonları ve çalışma şekilleri ile ergonomi prensipleri işverence tam olarak dikkate alınır.”

Bu madde ile, iş ekipmanı kullanımından kaynaklanabilecek kas-iskelet sistemi rahatsızlıkları başta olmak üzere ergonomi ile ilgili risklere karşı önlem alınması gerektiği belirtilmektedir. Bu hükmün ihlal edilmesi durumunda ise uygulanacak idari para cezası miktarı, söz konusu ihlalin kaç iş ekipmanında gerçekleştiğine bakılmaksızın, tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kriterine göre sabit bir miktar olarak öngörülmüştür. Bu hüküm bazen tek bir iş ekipmanında ihlal edilirken, bazen binlerce kişinin çalıştığı montaj hatlarında ihlal edilmektedir. Tek bir iş ekipmanında bu hükme uymak nispeten kolay ve daha az maliyetli iken, binlerce kişinin çalıştığı montaj hatlarında bu hükmün uygulanması hem daha zor hem de çok daha maliyetlidir. Fakat her iki işyerine de, şayet verilen örnekteki işyerlerinin tehlike sınıfları ve çalışan sayıları aynı kategoride ise, mevzuata aykırılık için aynı idari para cezası uygulanmaktadır. Bu durum ise orantılılık ilkesine aykırılık teşkil etmekte, caydırıcılığı olumsuz etkilemekte, uygulanacak olan idari para cezasının adaletten uzak olması, işverenleri ise önlem almak yerine ceza ödemeye teşvik etmesi ihtimalini doğurmaktadır. Söz konusu hükme aykırılık için öngörülen idari para cezasının ihlalin gerçekleştiği iş ekipmanı başına uygulanması durumunda, hem orantılılık ilkesi göz önünde bulundurulmuş olacak, hem adalet hem de caydırıcılık sağlanacaktır.

- Yönetmeliğin EK-I/2.8 maddesine göre “İş ekipmanının hareketli parçalarıyla mekanik temas riskinin kazaya yol açabileceği hallerde; iş ekipmanı, tehlikeli bölgeye ulaşmayı

*önleyecek veya bu bölgeye ulaşılmadan önce hareketli parçaların durdurulmasını sağlayacak uygun koruyucular veya koruma donanımı ile donatılır.”*

Bu maddede iş ekipmanlarında bulunması gereken makine koruyucusu, fotosel sistemi, ışın bariyeri, siviç sistemi gibi koruma donanımlarından bahsedilmekte olup, yukarıdaki örnekte olduğu gibi, söz konusu yükümlülüğün yerine getirilmemesi durumunda, koruyucu veya koruma donanımı olmayan iş ekipmanı sayısı önem arz etmemekte, idari para cezası maktu olarak uygulanmaktadır. Yani tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kategorisi aynı olan iki işyerinin birinde koruyucusu olmayan iş ekipmanı sayısının 1, diğerinde koruyucusu olmayan iş ekipmanı sayısının 1000 olması durumunda, aynı idari para cezasına çarptırılmaktadırlar. Bu durum ise orantılılık ilkesine aykırılık teşkil etmekte, caydırıcılığı olumsuz etkilemekte, uygulanacak olan idari para cezası adaletten uzak kalmakta, işverenleri ise önlem almak yerine ceza ödemeye teşvik etmektedir. Söz konusu hükme aykırılık için öngörülen idari para cezasının, ihlalin gerçekleştiği her iş ekipmanı başına uygulanması durumunda hem orantılılık ilkesi göz önünde bulundurulmuş olacak, hem adalet hem de caydırıcılık sağlanacaktır.

- Yönetmeliğin EK-III/2.2. maddesi, periyodik kontrole tabi kaldırma ve iletme ekipmanlarına ilişkin hükümlere yer vermektedir. Bu maddeye göre, vinç, caraskal, forklift gibi kaldırma ve iletme ekipmanlarının “*makine mühendisleri, makine veya metal eğitimi bölümü mezunu teknik öğretmenler ya da makine tekniker veya yüksek teknikerleri tarafından yılda en az bir defa*” periyodik kontrollerinin yapılması gerekmektedir.

Bu maddede belirtilen yükümlülüğün yerine getirilmemesi durumunda, kaç adet kaldırma ve iletme aracının periyodik kontrolünün yapılmadığı hususu önem arz etmemekte, işyerinin tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kategorisine göre maktu bir idari para cezası uygulanmaktadır. Hâlbuki 1 adet kaldırma aracının periyodik kontrolünün yapılmaması ile 100 adet kaldırma aracının periyodik kontrolünün yapılmamış olması arasında ihlalin ağırlığı açısından derin bir fark bulunmaktadır. Doğaldır ki, 1 adet kaldırma aracının periyodik kontrolünün yaptırılması ile 100 adet kaldırma aracının periyodik kontrolünün yaptırılması arasında maliyet açısından da büyük bir fark vardır. 100 adet kaldırma aracının periyodik kontrolünün yaptırılması için harcanacak para, söz konusu ihlal için belirlenen maktu idari para cezasından daha fazla olacaktır. Bu durumda ise işverenler, ceza ödemeyi önlem almaya tercih edebileceklerdir. Periyodik kontrolü yapılmayan her iş ekipmanı başına idari para cezası uygulanması durumunda, hem ihlalin ağırlığı göz önünde bulundurulmuş olacak, hem orantılılık ilkesi gözetilmiş olacak, hem de adalet ve caydırıcılık sağlanmış olacaktır.

Yukarıdaki örneklerde görüldüğü üzere, İş Ekipmanlarının Kullanımında Sağlık ve Güvenlik Şartları Yönetmeliği hükümlerine aykırılık halinde öngörülen idari para cezaları, ihlalin kaç adet iş ekipmanında gerçekleştirildiği hususundan bağımsız, sabit bir miktar olarak belirlenmiş olup, bu durum orantılılık ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Öne sürülen çözüm önerilerinde de belirtildiği gibi, caydırıcılığın sağlanabilmesi için, bu idari para cezalarının ihlalin gerçekleştiği her iş ekipmanı için ayrı ayrı uygulanması yerinde olacaktır.

## **2.2. İşyeri Bina ve Eklentilerinde Alınacak Sağlık ve Güvenlik Önlemlerine İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Aykırılık Halinde Uygulanan İdari Para Cezaları**

İşyeri Bina ve Eklentilerinde Alınacak Sağlık ve Güvenlik Önlemlerine İlişkin Yönetmelik'te, “*işyeri bina ve eklentilerinde bulunması gereken asgari sağlık ve güvenlik şartları*” belirlenmekte olup, yönetmelik hükümlerine aykırı hareket etmenin karşılığında öngörülen idari para cezası miktarları, tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kategorilerine göre maktu



olarak belirlenmiş olup, ihlalden etkilenen veya etkilenecek çalışan sayısı göz önünde bulundurulmamıştır.

- Yönetmeliğin EK-1/10. maddesinde, işyerlerindeki acil çıkış yolları ve kapıları ile ilgili yükümlülükler belirtilmiş olup, acil çıkış yolları ve kapılarının sayısı, nitelikleri, boyutları, yerleri vb. ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Acil çıkış yolları ve kapılarının olmaması veya yeterli sayıda olmaması, uygun yerlere konumlandırılmaması, önlerinde çıkışı engelleyecek veya zorlaştıracak engeller bulunması, kapıların kilitli olması, acil çıkış yönlendirme işaretlerinin olmaması, elektrik kesilmesi halinde yeterli aydınlatmayı sağlayacak acil aydınlatma sisteminin bulunmaması gibi durumlarda uygulanacak idari para cezası, ihlalden etkilenecek çalışan sayısı gözetilmeden belirlenmiştir. Örneğin çok tehlikeli sınıfta yer alan ve 50 çalışanın bulunduğu bir işyerinde söz konusu ihlaller için öngörülen idari para cezası ile, yine çok tehlikeli sınıfta yer alan fakat 1000 çalışmanı olan bir işyeri için öngörülen idari para cezası aynıdır. Deprem, yangın, patlama, kimyasal sızıntı, toksik yayılım gibi acil durumlarda, acil çıkış yollarının ve kapılarının olmaması ya da acil aydınlatma sisteminin bulunmaması, örnek olarak verilen bu iki işyeri için farklı sonuçlar doğuracaktır. Bu gibi durumlarda 1000 çalışan bulunan işyerinde, 50 çalışan bulunan işyerine nazaran daha fazla kişinin zarar görmesi kuvvetle muhtemeldir. Bu sebeple, idari para cezasının söz konusu ihlalin yapıldığı işyerinde veya işyeri bölümünde bulunan ihlalden etkilenecek çalışan sayısı göz önünde bulundurularak, her çalışan başına uygulanması gerekmektedir. Böylece ihlalin ağırlığı ve ciddiyeti göz önünde bulundurularak hem orantılılık ilkesine uygunluk, hem de caydırıcılık sağlanacaktır.

- Yönetmeliğin EK-1/11. maddesine göre, *“İşyerinin büyüklüğüne, yapılan işin özelliğine, işyerinde bulunan ekipmanlara, kullanılan maddelerin fiziksel ve kimyasal özelliklerine ve işyerinde bulunabilecek azami kişi sayısına göre, işyerinde etkili ve yeterli yangın söndürme ekipmanı ile gerektiğinde yangın detektörleri ve alarm sistemleri bulundurulur.”*

İşyerlerinde etkili ve yeterli yangın söndürme ekipmanı ile yangın detektörleri ve alarm sistemlerinin bulunmaması halinde öngörülen idari para cezası ise yine tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kategorilerine göre maktu olarak belirlenmiş olup, idari para cezası miktarı belirlenirken, bu maddede belirtilen yangınla mücadele ekipmanlarının işyerinde veya işyerinin belirli bölümlerinde bulunmaması halinde çıkacak bir yangından etkilenecek çalışan sayısı göz önünde bulundurulmamıştır. Örneğin, az tehlikeli sınıfta yer alan ve 50 çalışanın bulunduğu bir işyerinde yangın söndürme ekipmanı, yangın detektörü, alarm sistemi gibi yangınla mücadele ekipmanlarının bulunmaması ile yine az tehlikeli sınıfta yer alan fakat 1000 kişinin çalıştığı bir işyerinde yangınla mücadele ekipmanlarının bulunmaması bir tutulmuş ve her iki işyeri için de 3.513 TL idari para cezası öngörülmüştür. 50 çalışanın bulunduğu bir işyerinde yangınla mücadele ekipmanlarının olmaması ile 1000 çalışanın bulunduğu bir işyerinde yangınla mücadele ekipmanı bulunmaması arasında ihlalin ağırlığı bakımından büyük bir fark vardır. Fakat idari para cezası miktarı belirlenirken bu fark gözetilmemiş, orantılılık ilkesine uyulmamıştır. Ayrıca 1000 çalışanın bulunduğu işyerinde belirtilen önlemleri almanın maliyeti, öngörülen idari para cezası miktarından çok daha fazla olacaktır. Bu husus da göz önünde bulundurulduğunda, idari para cezası miktarının caydırıcı olmadığı rahatlıkla söylenebilir. Sonuç olarak, idari para cezasının olası bir yangından etkilenecek çalışan sayısı başına uygulanması yerinde olacaktır. Bu hususa, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı'nca 3 ilde 215 işyerinde yapılan “Otomotiv Yan Sanayisinde İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi” sonucu yazılan genel değerlendirme raporunda da değinilmiş olup, yangınla mücadele konusundaki eksikliklerin giderilme oranının diğer eksikliklere göre daha düşük olduğu, bunun nedeninin ise

söz konusu yangınla mücadele ekipmanlarının ve sistemlerinin maliyetli olması olduğu belirtilmiştir (ÇSGB İTKB, 2017b: 108).

Yukarıdaki örneklerde görüldüğü üzere, İşyeri Bina ve Eklentilerinde Alınacak Sağlık ve Güvenlik Önlemlerine İlişkin Yönetmelik hükümlerine aykırılık halinde öngörülen idari para cezaları, ihlalden etkilenecek çalışan sayısı gözetilmeden belirlenmiştir. İdari para cezasının, söz konusu ihlalin yapıldığı işyerindeki veya işyeri bölümündeki bu ihlalden etkilenecek çalışan sayısı göz önünde bulundurularak, her çalışan başına uygulanması gerekmektedir. Böylece ihlalin ağırlığı ve ciddiyeti göz önünde bulundurularak hem orantılılık ilkesine uygunluk, hem de caydırıcılık sağlanmış olacaktır.

### **2.3. Kimyasal Maddelerle Çalışmalarda Sağlık ve Güvenlik Önlemleri Hakkında Yönetmelik Hükümlerine Aykırılık Halinde Uygulanan İdari Para Cezaları**

Kimyasal Maddelerle Çalışmalarda Sağlık ve Güvenlik Önlemleri Hakkında Yönetmelik'te, kimyasal maddelerden kaynaklanan veya kaynaklanabilecek risklerden çalışanları korumak için asgari şartlar belirlenmiştir.

- Yönetmeliğin 7/1-g-2 maddesine göre, *“Tehlikeli kimyasal maddelerle çalışmalarda, çalışanların sağlık ve güvenliği yönünden riski kaynağında önlemek üzere, uygun iş organizasyonu ve yeterli havalandırma sistemi kurulması gibi toplu koruma önlemleri alınır.”*

Tehlikeli kimyasal maddelerle çalışılan işyerlerinde, çalışanların bu kimyasallara maruziyetinin önlenmesi veya en aza indirilmesi için kurulması gereken havalandırma sisteminin yokluğu durumunda, tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kategorisine göre maktu idari para cezaları belirlenmiş olup, bu kimyasallara maruz kalan çalışan sayısı göz önünde bulundurulmamıştır. Örneğin 9 çalışanın bulunduğu ve tehlikeli sınıfta yer alan, çalışanların tamamının tehlikeli kimyasallara maruz kaldığı bir işyerinde havalandırma sisteminin bulunmaması karşılığında öngörülen idari para cezası miktarı 2.927 TL iken, çok tehlikeli sınıfta yer alan ve 50'den fazla çalışan bulunan fakat bu çalışanların yalnızca birinin tehlikeli kimyasala maruz kaldığı bir işyerinde havalandırma sistemi bulunmaması karşılığında öngörülen idari para cezası miktarı ise 7.026 TL'dir. Yani havalandırma sistemi kurulmaması sebebiyle 9 çalışanın tehlikeli kimyasallara maruz kalması karşılığında öngörülen idari para cezası, 1 çalışanın tehlikeli kimyasallara maruz kalması karşılığında öngörülen idari para cezasından daha düşüktür. Bu durum ise orantılılık ilkesine aykırılık teşkil etmekte, caydırıcılığı ise olumsuz etkilemektedir. Ayrıca havalandırma sistemlerinin kurulum ve işletme maliyetleri çoğu zaman yüksek olduğundan, söz konusu idari para cezası miktarları, havalandırma sistemlerinin maliyetinden daha düşük kalmakta, bu durum ise işverenlerde havalandırma sistemi kurmak konusunda zorlayıcı bir etki yaratamamaktadır. Bu husus, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı'nca 2017 yılında 10 ilde 329 işyerinde yapılan “Ana Metal Sanayisinde İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi” ve aynı yıl 3 ilde 215 işyerinde yapılan “Otomotiv Yan Sanayisinde İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi” sırasında da gözlenmiş olup, söz konusu teftişler sonucu yazılan genel değerlendirme raporlarında, havalandırma sistemlerinin maliyetli olması ve yatırım gerektirmesi nedeniyle bazı işverenler tarafından yapılmadığı, bazı işverenlerin havalandırma sistemi kurulduğunda karşılaşılabilecek maliyet ile bu sistem kurulmadığında ödenecek olan idari para cezasını mukayese ederek havalandırma sistemi kurmadıkları belirtilmiştir (ÇSGB İTKB, 2017b: 33, 48, 108).

Şayet bu maddeye aykırılık karşılığında öngörülen idari para cezası miktarı, tehlikeli kimyasallara maruz kalan çalışan sayısı göz önünde bulundurularak ihlalden etkilenen her

çalışan başına uygulanırsa, ihlalin ağırlığı ve ciddiyeti göz önünde bulundurularak orantılılık ilkesine uyum sağlanacak ve ceza miktarı caydırıcı hale gelecektir.

#### **2.4. Çalışanların Patlayıcı Ortamların Tehlikelerinden Korunması Hakkında Yönetmelik Hükümlerine Aykırılık Halinde Uygulanan İdari Para Cezaları**

Çalışanların Patlayıcı Ortamların Tehlikelerinden Korunması Hakkında Yönetmelik'te çalışanların patlayıcı ortamların tehlikelerinden korunması için alınması gereken önlemler belirtilmiş olup, yönetmelik hükümlerine aykırı hareket etmenin karşılığında öngörülen idari para cezası miktarları, tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kategorilerine göre maktu olarak belirlenmiş olup, ihlalden etkilenecek çalışan sayısı göz önünde bulundurulmamıştır.

- Yönetmeliğin EK-2/2.1. maddesine göre, *“Patlama tehlikesine neden olabilecek yanıcı gazlar, buharlar, sisler veya tutuşabilir tozların isteyerek veya istemeyerek ortaya çıkması halinde, bunların güvenli bir yere uygun şekilde yönlendirilmesi veya uzaklaştırılması sağlanır, bunun yapılması pratik olarak mümkün değilse yayılmalarını önleyecek başka uygun önlemler alınır.”*

Bu maddede daha önceki örneklerde olduğu gibi, başta havalandırma sisteminin kurulması olmak üzere, uygun proses ve mühendislik kontrol sistemleri ile önlem alınarak patlama ihtimalinin ortadan kaldırılması için önlem alınması istenmektedir. Bu maddeye aykırılık halinde, önlem alınmaması sonucu meydana gelebilecek bir patlamada zarar görecektir olan çalışan sayısı göz önünde bulundurulmamış ve tehlike sınıfı ile çalışan sayısı kategorilerine göre maktu idari para cezaları belirlenmiştir. Yani bir patlama sonucu 1 çalışanın hayatını kaybetmesi veya yaralanması riski için öngörülen idari para cezası ile, 5 çalışanın hayatını kaybetmesi veya yaralanması riski için öngörülen idari para cezası bir tutularak ihlalin ağırlığı ve ciddiyeti göz önünde bulundurulmamış, orantılılık ilkesine aykırı hareket edilmiştir. Ayrıca, aynı tehlike sınıfı ve aynı çalışan sayısı kategorisinde bulunan bir boya fabrikası ile metal sektöründe faaliyet gösteren ve patlayıcı ortamın sadece işyerinin tabanca boyacılığı yapılan küçük bir boyahanesinde olduğu bir işyeri ele alınırsa, boya fabrikasının kimyasal madde depoları ve hemen hemen tüm proseslerinde bu önlemin alınması gerekirken, metal sektöründe faaliyet gösteren işyerinin sadece küçük bir boyahanesinde bu önlemin alınması gerekmektedir. Küçük bir boyahane belirtildiği önlemi almak nispeten daha kolay ve daha az maliyetli iken, boya üretimi yapılan bir işyerinin kimyasal madde depoları, boya üretiminin yapıldığı alanlar ve nihai ürün depoları gibi işyerinin neredeyse tamamında bu önlemi almak hem daha zor hem daha maliyetli olacaktır. İdari para cezası miktarı göz önünde bulundurulduğunda ise önlem almanın maliyeti ceza miktarından daha fazla olacaktır. Bu durum da caydırıcılığı olumsuz etkileyecektir.

Bu sebeple, söz konusu ihlal için belirlenecek idari para cezası, ihlalden etkilenecek çalışan sayısı başına uygulandığı takdirde, hem orantılılık ilkesine uygun davranılmış hem de caydırıcılık sağlanmış olacaktır.

- Yönetmeliğin EK-3 bölümüne göre, *“Patlayıcı ortam oluşabilecek tüm yerlerdeki ekipman ve koruyucu sistemler, Muhtemel Patlayıcı Ortamda Kullanılan Teçhizat ve Koruyucu Sistemlerle İlgili Yönetmelikte (94/9/AT) belirtilen kategorilere göre seçilir.”*

Burada bahsedilen ekipmanlar, patlayıcı ortam oluşabilecek yerlerde, patlayıcı ortamın tutuşmasını önlemek ve olası bir patlamanın önüne geçmek için kullanılması gereken ve “exproof” olarak tabir edilen, Türkiye’de üretilmeyen ve yurtdışından ithal edilen maliyeti yüksek ekipmanlardır. Petro-kimya tesisleri, gaz dolum tesisleri, boya ve tiner fabrikaları, demir-çelik tesisleri, şeker fabrikaları, çelik kapı fabrikaları, sunta ve MDF fabrikaları, mobilya

fabrikaları gibi pek çok işyerinin patlayıcı ortam oluşabilecek bölgelerinde bu ekipmanların kullanılması gerekmektedir. Muhtemel patlatıcı ortamlarda kullanılan ekipmanların (elektrik ve aydınlatma tesisatı, elektrik motorları, detektörler vb.) exproof özellikte olmaması durumunda öngörülen idari para cezası miktarlarının, bu ekipmanların maliyetleri göz önünde bulundurulduğunda caydırıcılıktan uzak olduğu görülmektedir. Ayrıca yukarıdaki örnekte belirtilen işyerleri için yapılan tespitler bu husus için de geçerlidir. Yani bir patlama sonucu 1 çalışanın hayatını kaybetmesi veya yaralanması riski için öngörülen idari para cezası ile, 5 çalışanın hayatını kaybetmesi veya yaralanması riski için öngörülen idari para cezası bir tutularak ihlalin ağırlığı ve ciddiyeti göz önünde bulundurulmamış, orantılılık ilkesine aykırı hareket edilmiştir. Bu sebeple, söz konusu ihlal için belirlenecek idari para cezası, ihlalden etkilenecek çalışan sayısı başına uygulanmalıdır. Böylece hem orantılılık ilkesine uygun davranılmış hem de caydırıcılık sağlanmış olacaktır.

## **2.5. Yapı İşlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği Hükümlerine Aykırılık Halinde Uygulanan İdari Para Cezaları**

Bu yönetmelik kapsamında alınmayan her önlem için, diğer yönetmeliklerde olduğu gibi, ihlalden etkilenen veya etkilenecek çalışan sayısı göz önünde bulundurulmamakta, tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kategorilerine göre belirlenen maktu idari para cezaları uygulanmaktadır. Yapı işlerinin yapıldığı işyerlerinin tamamı çok tehlikeli sınıfta yer aldığından, uygulanacak idari para cezası miktarı sadece çalışan sayısı kategorisine göre belirlenmektedir. Yani inşaat 10'dan az çalışan bulunuyorsa 3.513 TL, 10-49 arası çalışan bulunuyorsa 4.684 TL, 50 ve daha fazla çalışan bulunuyorsa 7.026 TL idari para cezası uygulanmaktadır.

- Yönetmeliğin EK-4A/2-ç maddesine göre, “*Çalışma yerlerinde çalışanların güvenliği öncelikle, güvenli korkuluklar, düşmeyi önleyici platformlar, bariyerler, kapaklar, çalışma iskeleleri, güvenlik ağları veya hava yastıkları gibi toplu koruma tedbirleri ile sağlanır.*”

Bu yönetmelik hükmüne göre, inşaatın kalıp çalışmasının yapıldığı alanda bulunan çalışanların yüksekte düşmelerini engellemek amacıyla kurulması gereken güvenlik ağlarının yokluğu halinde öngörülen idari para cezası miktarı, ihlalden etkilenecek çalışan sayısına göre değil, işyerindeki toplam çalışan sayısının hangi kategoriye girdiğine göre belirlenmektedir. Örneğin, 30 çalışan bulunan bir işyerinde 20 çalışan ile kalıp çalışması yapılması ve yine 30 çalışan bulunan bir başka işyerinde 10 çalışan ile kalıp çalışması yapılması halinde, güvenlik ağı kurulmaması karşılığında öngörülen idari para cezası miktarları aynıdır. Halbuki bir işyerinde ihlalden etkilenecek çalışan sayısı 20 iken, diğer işyerinde ihlalden etkilenecek çalışan sayısı 10'dur ve her iki ihlalin ağırlığı birbirinden farklıdır. Yine aynı şekilde, 50 çalışan ile tek blokluk bir bina inşaatının yapıldığı bir işyeri ile 500 çalışan ile 30 blokluk bina inşaatının yapıldığı işyeri kıyaslandığında, tek blokluk inşaata tek bir güvenlik ağı kurulması gerekirken, 30 blokluk inşaatın her bloğuna ayrı ayrı güvenlik ağı kurulması gerekmektedir. Fakat yine her iki durumda güvenlik ağı bulunmaması sebebiyle uygulanacak idari para cezası miktarları aynıdır. Bu durum, ihlalin ağırlığı ve ihlalden etkilenecek çalışan sayısı göz önüne alınmadığından, orantılılık ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca 30 bloğun hepsine tek tek güvenlik ağı kurulması hem daha zor hem de çok daha maliyetli iken, tek bloktan oluşan bina inşaatına güvenlik ağı kurulması hem daha kolay, hem de daha az maliyetlidir. Her iki işverene de aynı miktarda idari para cezası uygulanması adaletli olmayacaktır. 30 bloğun her birine tek tek güvenlik ağı kurulmasının maliyeti ise öngörülen idari para cezasından çok daha fazla olacağından, caydırıcılıktan bahsetmek de mümkün olmayacaktır. Bu sebeplerle, güvenlik ağı kurulmaması sebebiyle uygulanacak idari para cezasının, ihlalden etkilenecek çalışan sayısı ile doğru orantılı olarak uygulanması gerekmektedir.

- Yönetmeliğin EK-5/A bölümünde cephe iskeleleri ile ilgili güvenlik gereklerine yer verilmiş olup, bu bölümün 1. maddesi, “Yapı işlerinde TS EN 12810-1 standardına uygunluk belgesi olan ön yapımlı bileşenlerden oluşan cephe iskeleleri kullanılır ve yapılan işe uygun özellikte (yük sınıfı, boyut vb.) cephe iskelesi seçilir” şeklindedir.

Bu maddeye göre inşaata kurulacak cephe iskelelerinin standartlara uygun olması gerekmektedir. Standartlara uygun cephe iskelesinin kurulmadığı inşaatlar için öngörülen idari para cezası miktarı, ihlalden etkilenecek (iskele üzerinde ve çevresinde çalışan) çalışan sayısına göre değil, işyerinin hangi çalışan sayısı kategorisine girdiğine göre belirlenmiştir. Yukarıda verilen örnekte olduğu gibi, 50 çalışan ile tek blokluk bir bina inşaatı yapılan işyerindeki cephe iskelesinin standartlara uygun olmaması karşılığında öngörülen idari para cezası ile, 500 çalışan ile 30 blokluk bina inşaatının yapıldığı işyerindeki her bir bloğa kurulan cephe iskelelerinin standartlara uygun olmaması karşılığında uygulanacak olan idari para cezası miktarı aynıdır. Fakat 30 blokluk inşaatla her bloğa kurulacak standartlara uygun cephe iskelesinin maliyeti ile tek bir bloğa kurulacak standartlara uygun cephe iskelesinin maliyetlerinin aynı olmadığı gibi, bu iskeleler üzerinde ve çevresinde çalışan, yani cephe iskelesindeki uygunsuzluk sebebiyle yüksekten düşme veya iskelenin çökmesi sonucu zarar görme riski olan çalışan sayısı da aynı olmayacaktır. Bu nedenle, cephe iskelelerinin standartlara uygun olmaması sebebiyle uygulanacak idari para cezasının, ihlalden etkilenecek çalışan sayısı ile doğru orantılı olarak uygulanması gerekmektedir.

İş Teftiş Kurulu Başkanlığı’nca 2017 yılında 54 ilde 2132 inşaatla gerçekleştirilen “Yapı İşyerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi” sonucu hazırlanan genel değerlendirme raporunda da, standartlara uygun güvenlik ağı ve iskele kurulumu gibi yüksek maliyetli noksanlıkların işverenlerce giderilmediği, bunun yerine idari para cezasına razı olunduğu belirtilmiştir (ÇSGB İTKB, 2017a: 24).

Yönetmeliğin diğer tüm maddelerine aykırılık için öngörülen idari para cezaları, bu iki örnekte bahsedildiği gibi, ihlalin ağırlığı ve ihlalden etkilenebilecek çalışan sayısı göz önünde bulundurulmadan uygulanmakta olup, idari para cezasının ihlalin ağırlığı göz önünde bulundurularak ihlalden etkilenecek çalışan sayısı başına uygulanması, orantılılık ilkesi ve amaç unsuruna (caydırıcılık) uyum için bir zorunluluk teşkil etmektedir.

## **2.6. Maden İşyerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği Hükümlerine Aykırılık Halinde Uygulanan İdari Para Cezaları**

Bu yönetmelik, yönetmeliğin 1. maddesinde belirtildiği gibi, “Sondajla maden çıkarılan işlerin yapıldığı işyerleri ile yeraltı ve yerüstü maden işlerinin yapıldığı işyerlerinde çalışanların sağlık ve güvenliğinin korunması için uyulması gerekli asgari şartları” belirlemekte olup, bu yönetmelik kapsamında alınmayan her önlem için, diğer yönetmeliklerde olduğu gibi, ihlalden etkilenen çalışan sayısı değil, tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kategorilerine göre belirlenen maktu idari para cezaları uygulanmaktadır. Maden işyerlerinin tamamı çok tehlikeli sınıfta yer aldığından, uygulanacak idari para cezası miktarı sadece çalışan sayısı kategorisine göre belirlenmektedir. Yani işyerinde 10’dan az çalışan bulunuyorsa 3.513 TL, 10-49 arası çalışan bulunuyorsa 4.684 TL, 50 ve daha fazla çalışan bulunuyorsa 7.026 TL idari para cezası uygulanmaktadır.

- Yönetmeliğin “Patlama, Yangın ve Zararlı Ortam Havasından Korunma” başlıklı 7. maddesine göre “İşveren, patlama ve yangın çıkmasını ve bunların olumsuz etkilerini önlemek üzere, patlayıcı ve sağlığa zararlı ortam havasının oluşmasını önlemek, yapılan işlemlerin doğası gereği patlayıcı ortam oluşmasının önlenmesi mümkün

*değilse patlayıcı ortamın tutuşmasını önlemek, patlama ve yangın başlangıçlarını tespit etmek, yayılmasını önlemek ve mücadele etmek için yapılan işe uygun tedbirler alır.”*

Örneğin bir yeraltı maden işletmesinde 50 çalışan bulunuyor fakat bu çalışanların 30'u yerüstünde idari görevde yani ofiste, 20 çalışan ise yeraltında maden çıkarma işinde görevli ise, bu maddeye aykırılık halinde sadece 20 çalışan ihlalden etkilenecek demektir. Toplam 49 çalışan bulunan başka bir yeraltı maden işletmesinde ise çalışanların 10'u yer üstünde idari görevde, 39'u yeraltında maden çıkarma işinde görevli ise, bu maddeye aykırılık halinde sadece 39 çalışan ihlalden etkilenecektir. Fakat bu maddeye aykırılık halinde ilk işyerine uygulanacak idari para cezası miktarı, ihlalden etkilenen çalışan sayısı göz önünde bulundurulmadığından, toplam çalışan sayısı 50'nin üzerinde olduğu için, toplam çalışan sayısı 10-49 arası olan ikinci işyerinden daha fazla olacaktır. Yine aynı şekilde yeraltında 50 çalışanı bulunan bir maden işyerinde belirtilen önlemlerin alınmaması halinde ihlalden etkilenecek çalışan sayısı ile yeraltında 1000 çalışanı bulunan bir maden işyerinde belirtilen önlemlerin alınmaması halinde ihlalden etkilenecek çalışan sayısı arasında da büyük fark bulunmaktadır. Buna rağmen her iki işyerine de ihlal sebebiyle uygulanacak idari para cezası miktarı aynıdır. Ayrıca 1000 çalışanın yeraltında çalıştığı bir maden işyerinde belirtilen önlemleri almanın maliyeti, bu işyeri için belirlenen idari para cezası miktarından çok daha fazla olacaktır. Orantılılığın ve caydırıcılığın sağlanması için, ihlalden etkilenen veya etkilenecek çalışan sayısı göz önünde bulundurulmalı ve buna göre idari para cezası çalışan sayısı başına uygulanmalıdır.

## **2.7. İşyerlerinde Acil Durumlar Hakkında Yönetmelik Hükümlerine Aykırılık Halinde Uygulanan İdari Para Cezaları**

Bu yönetmelikte, yönetmeliğin 1. maddesinde belirtildiği gibi, *“işyerlerinde acil durum planlarının hazırlanması, önleme, koruma, tahliye, yangınla mücadele, ilk yardım ve benzeri konularda yapılması gereken çalışmalar ile bu durumların güvenli olarak yönetilmesi ve bu konularda görevlendirilecek çalışanların belirlenmesi ile ilgili usul ve esaslar”* düzenlenmektedir.

Yönetmeliğin 11/1 maddesine göre,

- *“Çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde 30 çalışana,*
- *Tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde 40 çalışana,*
- *Az tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde 50 çalışana kadar;*
  - *Arama, kurtarma ve tahliye,*
  - *Yangınla mücadele*

*konularının her biri için uygun donanıma sahip ve özel eğitilmiş en az birer çalışanın destek elemanı olarak görevlendirilmesi gerekmektedir. İşyerinde bunları aşan sayılarda çalışanın bulunması halinde, tehlike sınıfına göre her 30, 40 ve 50'ye kadar çalışan için birer destek elemanı görevlendirilir.”*

Yönetmeliğin 11/2 maddesinde ise, *“ilkyardım konusunda İlkyardım Yönetmeliği esaslarına göre destek elemanı görevlendirilir.”* denilerek İlkyardım Yönetmeliği'ne atıf yapılmıştır. İlkyardım Yönetmeliği'nin 19/1 maddesine göre işyerlerinde bulundurulması gereken ilkyardımcı sayısı şu şekildedir.

- *“Az tehlikeli işyerlerinde, her 20 çalışan için 1 ilkyardımcı,*
- *Tehlikeli işyerlerinde, her 15 çalışana kadar 1 ilkyardımcı,*
- *Çok tehlikeli işyerlerinde, her 10 çalışana kadar 1 ilkyardımcı”*

Görüldüğü üzere yönetmeliğin 11. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında, arama kurtarma ve tahliye, yangınla mücadele ve ilkyardım konularında görevlendirilecek olan destek elemanlarının sayıları belirtilmiştir. Bu hükümlere uyulmaması, yani destek elemanı görevlendirilmemesi ya da yeterli sayıda destek elemanı görevlendirilmemesi durumunda ise uygulanacak idari para cezası miktarı, görevlendirilmeyen destek elemanı sayısına göre değil, işyerinin tehlike sınıfına ve çalışan sayısı kategorisine göre belirlenmiştir. Örneğin az tehlikeli sınıfta yer alan ve 100 çalışan bulunan bir işyerinde arama, kurtarma ve tahliye için 2, yangınla mücadele için 2, ilkyardım için ise 5 destek elemanı olmak üzere toplam en az 9 destek elemanı görevlendirilmesi gerekirken, yine az tehlikeli sınıfta yer alan ve 1000 çalışan bulunan bir işyerinde, arama, kurtarma ve tahliye için 20, yangınla mücadele için 20, ilkyardım için ise 50 destek elemanı olmak üzere toplamda en az 90 destek elemanı görevlendirilmesi gerekmektedir. Fakat bu destek elemanlarının görevlendirilmemesi durumunda her iki işyeri için de uygulanacak olan idari para cezası miktarı (3.513 TL) aynıdır. Bu durum ise orantılılık ilkesine aykırılık teşkil etmekte ve adaletsizlik yaratmakta, caydırıcılığı da olumsuz etkilemektedir. Ayrıca ikinci işverenin bu destek elemanlarını görevlendirmesi halinde, arama, kurtarma ve tahliye ile yangınla mücadele ekiplerinde görevlendirilen destek elemanlarına temin etmek zorunda olduğu yangın battaniyesi, ısı ve alev dayanıklı elbise, solunum seti vb. ekipman ve donanımların maliyetleri ve ilkyardımcı olarak görevlendirilecek çalışanların ilkyardımcı sertifikası almak için gitmek zorunda oldukları kursların ücretleri göz önünde bulundurulduğunda, idari para cezasının caydırıcılıktan ne kadar uzak olduğu anlaşılacaktır. Caydırıcılığın sağlanabilmesi için, idari para cezasının görevlendirilmeyen her destek elemanı başına uygulanması gerekmektedir.

## **2.8. Çalışanların Gürültü İle İlgili Risklerden Korunmalarına Dair Yönetmelik Hükümlerine Aykırılık Halinde Uygulanan İdari Para Cezaları**

Bu yönetmelik, yönetmeliğin 1. maddesinde de belirtildiği üzere, “*çalışanların gürültüye maruz kalmaları sonucu oluşabilecek sağlık ve güvenlik risklerinden korunmaları için asgari gerekliliklerin belirlenmesi*” amacıyla çıkartılmış olup, yönetmelikte en düşük ve en yüksek maruziyet eylem değerleri ile maruziyet sınır değerleri belirlenmiş, belirtilen değerlerin aşılması halinde alınacak tedbirler sıralanmıştır.

Bu yönetmelik hükümlerine aykırılık halinde uygulanacak idari para cezaları da, kanununun 30. maddesine göre çıkarılan diğer yönetmeliklerde olduğu gibi, gürültüye maruz kalan çalışanların sayısı göz önünde bulundurulmadan, tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kategorilerine göre maktu olarak belirlenmiştir. Örneğin az tehlikeli sınıfta yer alan ve 10’dan az çalışan bulunan işyerlerinde bu yönetmelik hükümlerine uyulmaması karşılığında öngörülen idari para cezası miktarı 2.342 TL iken, çok tehlikeli sınıfta yer alan ve 50’den fazla çalışan bulunan işyerlerinde 7.026 TL’dir. Yani az tehlikeli sınıfta yer alan ve 9 çalışanın bulunduğu bir işyerinde çalışanların tamamının sınır değerlerin üzerinde gürültüye maruz kalması durumunda uygulanacak idari para cezası (2.342 TL), çok tehlikeli sınıfta yer alan ve 50 çalışanın bulunduğu bir işyerinde sadece 5 çalışanın sınır değerler üzerinde gürültüye maruz kalması durumunda uygulanacak idari para cezasından (7.026) daha azdır. Yani örnek verilen ilk işyerindeki ihlalin ağırlığı ikinci işyerindeki ihlalin ağırlığına göre daha fazla iken, ilk işyerine daha düşük bir para cezası uygulanmaktadır. Bu durum ise orantılılık ilkesine aykırı olup, caydırıcılığı olumsuz etkilemektedir. İkinci bir örnek vermek gerekirse, az tehlikeli sınıfta yer alan ve 50 çalışanın bulunduğu bir işyerinde sadece 5 çalışanın sınır değerler üzerinde gürültüye maruz kalması durumu ile, yine az tehlikeli sınıfta yer alan ve 500 çalışanın bulunduğu bir işyerinde 200 çalışanın sınır değerler üzerinde gürültüye maruz kalması durumu bir tutulmuş ve aynı miktarda (3.513 TL) idari para cezası öngörülmüştür. Bu durum yine orantılılık ilkesine aykırılık teşkil etmekte olup, caydırıcılığı olumsuz etkilemektedir. Ayrıca

bu örnekte bahsedilen ikinci işyerinde, gürültüye maruziyetten kaynaklanan riskleri kaynağında yok etmek veya en aza indirmek ve gürültü seviyesini sınır değerlerin altına çekmek için alınması gereken toplu koruma önlemlerinin (makinelere daha düşük düzeyde gürültü yayan yeni makineler ile değiştirilmesi, gürültü emici örtülerin temin edilerek yalıtım ve perdeleme yapılması, makine ve ekipmanların bakımlarının yapılması vb.) maliyeti, hem ilk işyerine nazaran hem de idari para cezasına nazaran daha fazla olacaktır. Tüm bu sebeplerle, yönetmelik hükümlerine aykırılık karşılığında öngörülen idari para cezalarının, ihlalden etkilenen (sınır değerler üzerinde gürültüye maruz kalan) çalışan sayısı başına uygulanması, hem orantılılık hem de caydırıcılık sağlayacaktır.

## **2.9. Sağlık Kuralları Bakımından Günde Azami Yedi Buçuk Saat veya Daha Az Çalışması Gereken İşler Hakkında Yönetmelik Hükümlerine Aykırılık Halinde Uygulanan İdari Para Cezaları**

Bu yönetmelikte, çeşitli işler için izin verilen azami çalışma süreleri düzenlenmekte olup 4. maddede günde azami yedi buçuk saat çalışılabilecek işler (kurşun ve arsenik işleri, çimento sanayii işleri, demir ve çelik sanayii işleri, döküm sanayii işleri, kaynak işleri, yeraltı işleri, radyoaktif ve radyoionizan maddelerle yapılan işler, gürültülü işler, pnömokonyoz yapan tozlu işler vb.) sıralanmıştır. Yönetmeliğin 5. maddesinde ise bir çalışanın günde yedi buçuk saatten daha az çalıştırılması gereken işlerle bunların her birinde en fazla kaç saat çalıştırılacağı belirtilmiştir. Yönetmeliğin 6. maddesi *“bu yönetmelik kapsamına giren işlerde çalışanların, 4. ve 5. maddelerde belirtilen günlük azami iş sürelerinden sonra diğer herhangi bir işte çalıştırılmayacağını”* belirtirken, 7. maddesi ise bu yönetmelik kapsamına giren işlerde fazla çalışma yapılmasını yasaklamaktadır.

Bu yönetmelik hükümlerine aykırılık halinde ise, işyerinin tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kategorisine göre maktu idari para cezası öngörülmüştür. Örneğin 200 kişinin çalıştığı bir hastanenin radyoloji bölümünde çalışan tekniker veya teknisyenlerin kaçının bu yönetmelik hükümlerine aykırı olarak günde yedi buçuk saatten fazla çalıştırıldığı fark etmeksizin, hastane hizmetleri genel olarak çok tehlikeli sınıfta yer aldığından ve hastanede 50’den fazla çalışan bulunduğundan, 7.026 TL idari para cezası öngörülmüştür. Radyoloji bölümünde günde yedi buçuk saatten fazla çalıştırılan tekniker/teknisyen sayısı ister 1 olsun ister 20, idari para cezası miktarı değişmemektedir. Bu durum ise orantılılık ilkesine aykırılık teşkil etmekte, caydırıcılığı olumsuz etkilemektedir. Çoğu hastane işvereni radyoloji bölümlerinde bu yönetmelik hükümlerini kasten ihlal etmekte, ödenecekleri idari para cezasına razı olmaktadır. Çünkü radyoloji bölümünde görevli tekniker ve teknisyenlerin günde yedi buçuk saatten az çalıştırılmaları durumunda, hastaneye ilave radyoloji teknikeri ve teknisyeni almak zorunda kalacaklardır. İşe yeni alınan tekniker ve teknisyenlerin ücretleri, sigorta primleri, eğitim ve ekipman masrafları vb. göz önünde bulundurulduğunda maliyetler artacak, bu ilave maliyetler ise fazla mesai ücretinden ve ödenecek para cezası miktarından çok daha fazla olacaktır. İş Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından 2016 yılında 34 ilde 254 özel hastanede yapılan “Özel Hastane İşyerlerinde Çalışma Ortam ve Koşullarına Yönelik Programlı Teftiş”lerde, bu yönetmelik hükümlerine çoğu hastanede uyulmadığı görülmüştür (ÇSGB İTKB, 2017d: 63).

Hastanelerin radyoloji bölümleri için verilen örnekler ve yapılan tespitler, yukarıda sayılan diğer işler için de geçerlidir. Bu yönetmelik hükümlerine uyulabilmesi için yirmi dört saat esasına göre çalışılan işyerlerinde üç vardiya yapılması gerekirken, teftişlerde, üçüncü vardiya için işe alınması gereken çalışanların ücretleri, sigorta primleri, eğitim ve ekipman masrafları vb. maliyetlerden kaçınmak için çoğu işyerinde üç vardiya yerine on ikişer saatten iki vardiya yapıldığı gözlenmektedir. Çünkü üçüncü vardiyanın maliyeti, fazla mesai ücretlerinin ve idari para cezasının maliyetinden çok daha fazladır.



İş Teftiş Kurulu Başkanlığı'nca 2017 yılında 24 ilde seramik ve vitrifiye üzerine faaliyet gösteren 102 işyerinde yapılan "Seramik ve Vitrifiye Fabrikalarında Çalışma Ortam ve Koşullarının İyileştirilmesine Yönelik Programlı Teftiş"lerde de, bu işyerlerinde yapılan işlerin pnömokonyoz yapan tozlu işler kapsamına girmesine rağmen söz konusu yönetmelik hükümlerine uyulmadığı tespit edilmiştir. Bu işyerlerinde, iş müfettişlerince yapılan uyarılara rağmen çalışma sürelerinin yeniden düzenlenmesi konusunda işverenlerce direnç gösterilmiş, işyerlerinin büyük çoğunluğunda, süre verilmesine rağmen işverenler tarafından söz konusu yönetmelik hükümleri uygulanmamış, bunun yerine ödenecek olan idari para cezası kabullenilmiştir (ÇSGB İTKB, 2018b: 36, 78).

Sonuç olarak, söz konusu yönetmelik hükümlerine aykırılık halinde öngörülen idari para cezalarının orantılılık ve caydırıcılık esaslarına göre yeniden düzenlenmesi, ihlalden etkilenen çalışan sayısı başına uygulanması gerekmektedir. Aksi takdirde işverenler yönetmelik hükümlerine uymak yerine maliyet hesabı yaparak para cezası ödemeyi tercih etmeye, çalışanlar ise meslek hastalıklarına yakalanmaya devam edeceklerdir.

## **2.10. Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelik Hükümlerine Aykırılık Halinde Uygulanan İdari Para Cezaları**

Yönetmeliğin 1. maddesine göre bu yönetmelikte, "*Gebe, yeni doğum yapmış veya emziren çalışanların işyerlerindeki sağlık ve güvenliklerinin sağlanması için hangi önlemlerin alınması gerektiği, bu çalışanların hangi dönemlerde ne gibi işlerde çalıştırılmalarının yasak olduğu, çalıştırılabilecekleri işlerde hangi şart ve usullere uyulacağı, emzirme odalarının veya çocuk bakım yurtlarının nasıl kurulacağı ve hangi şartları taşıyacağı*" hususları belirlenmekte olup, burada yönetmeliğin tüm maddeleri değerlendirilmeyecek, örnek olarak sadece çocuk bakım yurtları ile ilgili yükümlülük ve bu yükümlülüğe uyulmaması karşılığında öngörülen idari para cezası incelenecektir.

- Yönetmeliğin 13. maddesine göre, "*Yaşları ve medeni halleri ne olursa olsun, 150'den çok kadın çalışanı olan işyerlerinde, 0-6 yaşındaki çocukların bırakılması, bakımı ve emziren çalışanların çocuklarını emzirmeleri için işveren tarafından, çalışma yerlerinden ayrı ve işyerine yakın EK-IV'te belirtilen şartları taşıyan bir yurdun kurulması zorunludur. Yurt, işyerine 250 metreden daha uzaksa işveren taşıt sağlamakla yükümlüdür. Yönetmeliğin 21. maddesine göre ise, "Oda ve yurtların bina, kuruluş, döşeme, araç, gereç, taşıt, beslenme gibi giderlerinin tamamı işverenlerce karşılanır."*

Bu yönetmelik hükümlerine aykırılık halinde uygulanacak idari para cezası miktarı, ihlalden etkilenen çalışan sayısına göre değil, işyerinin tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kategorisine göre maktu olarak belirlenmiştir. Bu maddelerde belirtilen çocuk bakım yurdunun kurulması zorunluluğu için gerekli şart, işyerinde "*yaşları ve medeni halleri ne olursa olsun, 150'den çok kadın çalışanın*" bulunmasıdır. Yani bu işyerleri, üçüncü kategori olan elliden fazla çalışan bulunan işyerleri kategorisine girmektedir. Çocuk bakım yurdu kurma yükümlülüğünü yerine getirmeyen işverene uygulanacak idari para cezası miktarı, işyeri az tehlikeli sınıfta ise 3.513 TL, tehlikeli sınıfta ise 4.684 TL, çok tehlikeli sınıfta ise 7.026 TL'dir. İşyerinde ister 150 kadın çalışan (annesi ölmüş veya velayeti babaya verilmiş çocukların babaları dahil) olsun ister 500, uygulanacak idari para cezası miktarı değişmemektedir. Çocuk bakım yurdu kurmanın ve işletmenin ya da dışarıdan anlaşılacak kreşlere yapılacak ödemenin maliyeti göz önünde bulundurulduğunda, işverenler için idari para cezasını ödemenin maliyeti çok daha azdır.

Yapılan teftişlerde, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden önce de mevcut olan bu yükümlülüğü yerine getirmediği tespit edilen işverenlerin oranı, yıllara göre aşağıda belirtildiği gibidir.

- 2009 yılında işyerlerinin % 51'inde (ÇSGB İTKB, 2010: 7)
- 2010 yılında işyerlerinin % 37'sinde (ÇSGB İTKB, 2011: 15)
- 2011 yılında işyerlerinin % 70'inde (ÇSGB İTKB, 2012: 108)
- 2012 yılında işyerlerinin % 44'ünde (ÇSGB İTKB, 2013: 20)

bu yükümlülüğün yerine getirilmediği ve çocuk bakım yurdu (kreş) kurulmadığı tespit edilmiştir. Bu 4 yılın istatistiklerinin ortalaması alındığında, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'ndan önce, çocuk bakım yurdu kurulması zorunlu işyerlerinin % 50'sinde bu yükümlülüğe uyulmadığı görülmektedir.

6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra yapılan teftişlerde ise, çocuk bakım yurdu kurulmadığı tespit edilen işyerlerinin oranları aşağıdaki gibidir.

- 2013 yılında işyerlerinin % 32'sinde (ÇSGB İTKB, 2014: 21)
- 2014 yılında işyerlerinin % 45'inde (ÇSGB İTKB, 2015: 20)
- 2015 yılında işyerlerinin % 45'inde (ÇSGB İTKB, 2016: 92)
- 2016 yılında ise işyerlerinin % 39'unda (ÇSGB İTKB, 2017e: 95)

çocuk bakım yurdu kurulmadığı tespit edilmiştir. Bu 4 yılın ortalaması alındığında, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra, çocuk bakım yurdu kurulması zorunlu işyerlerinin % 41'inde bu yükümlülüğe uyulmadığı görülmektedir. Bu yükümlülüğe uyulmaması, çocuğunu bırakabilecek kimsesi olmayan veya maddi imkansızlıklar sebebiyle çocuğuna bakıcı tutamayan/çocuğunu kreşe yazdıramayan kadınların çalışma hayatına katılmalarını engelleyen ve kadın istihdamı oranını düşüren sebepler arasında da sayılabilir. Görüldüğü üzere 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle, çocuk bakım yurdu kurulmayan işyeri sayısında % 9'luk bir düşüş meydana gelmesine rağmen, çocuk bakım yurdu kurma yükümlülüğü bulunan işyerlerinin hala önemli bir kısmında bu yükümlülüğe uyulmamaktadır.

### 3. SONUÇ

Türkiye ve Avrupa'nın iş sağlığı ve güvenliği alanındaki tarihsel gelişim süreçleri ve son yıllardaki ölümlü iş kazası oranları kıyaslandığında, Türkiye'nin hiçbir zaman mevzuat anlamında Avrupa'dan çok gerilerde olmadığı, buna rağmen ölümlü iş kazası oranları arasında çok büyük farklar olduğu görülmektedir. Bu durumun çok çeşitli nedenleri olmakla birlikte, en önemli nedenlerinden biri, yasal düzenlemelerin tam olarak uygulanamaması ve caydırıcı yaptırımlarla desteklenmemiş olmasıdır. Her ne kadar 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda öngörülen idari para cezaları 4857 Sayılı İş Kanunu'nda öngörülen idari para cezalarına nazaran yüksek tutulmuşsa da, idari para cezaları halen caydırıcılıktan uzaktır. İdari para cezalarının tam anlamıyla gereken caydırıcılığa erişmesi için yasal düzenlemeler yapılmalı ve idari para cezası miktarları güncellenmelidir. Bu güncellemeler yapılırken de, ILO görüşleri ve AB direktiflerinde de belirtildiği gibi, özellikle amaç unsuru ve ölçülülük ilkesi gözetilmeli, orantılılık alt ilkesine göre ihlalin ciddiyeti ve ağırlığı, ihlalden etkilenen ya da etkilenecek olan çalışan sayısı, görevlendirilmeyen kişi sayısı, ihlalin meydana geldiği iş ekipmanı sayısı gibi hususlar göz önünde bulundurulmalıdır. Ayrıca işverenlerin iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini almak için harcayacakları para miktarı da göz önünde bulundurulurken, ödemenin önlemekten daha ucuz olduğu fikrine kapılmalarının önüne geçilmelidir. Göz önünde bulundurulması

gereken bir diğer husus, idari para cezası miktarları belirlenirken ölçölülük ilkesinin bir alt ilkesi olan elverişlilik ilkesine uygunluğun sağlanması gerektiği hususudur. Ceza miktarları gereğinden fazla yüksek tutulur ise, elverişlilik ilkesi ihlal edilecek ve belirlenen idari para cezaları uygulanamayacak, sadece kağıt üzerinde kalacaktır. Bu sebeple, belirlenecek olan idari para cezası miktarlarının ölçölülük ilkesine uygun olması, işverenler üzerinde gereğinden fazla maddi yük oluşturmaması, fakat aynı zamanda yükümlölüklere uyulmasını zorlayacak miktarda olması gerekmektedir.

Ünlü İtalyan düşünür Niccolo Machiavelli'nin de dediği gibi, "*insan habis ruhludur ve günahlara yatkın bir yapıya sahiptir.*" Bu sebeple en iyi sistemler bile bozulma eğilimindedir ve bozulmaya meyilli sistemler ancak caydırıcı cezalar ve etkin bir teftiş sistemiyle bozulmadan ayakta kalabilirler (Olçay ve Parlak, 2016: 83). Dünya ve Türkiye tarihi, caydırıcı cezalar ve etkin bir teftiş sisteminin olmaması sebebiyle kağıt üzerinde kalan ve uygulanamayan kanunlarla doludur.

## KAYNAKÇA

AÇSHB (2018), 2019-2023 Stratejik Planı, Ankara.

Arık, S. (2010), İdari Yaptırımlarda Ölçülülük İlkesi, T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı İdare Hukuku Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Aydın, F. (2014), Çalışma Mevzuatı İle İlgili Avrupa Birliği Direktifleri, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı Yayınları, Yayın No: 11, Ankara.

Balta, T. B. (1970), İdare Hukukuna Giriş, TODAİE Yayınları, Ankara.

Çetin, M ve Göğül, P. K. (2014), Türkiye'deki İş Kazaları ve İşçi Ölümünün Ekonomik Boyutu ve Politika Önerisi, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Metodoloji ve Sosyoloji Araştırmaları Merkezi Sosyoloji Konferansları Dergisi, Sayı 51, İstanbul.

Çırak, Ş. (2006), İş Kanunu Açısından İşyerlerinin Denetimi, T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

ÇSGB (2013), 2014-2018 Dönemi Stratejik Planı, Yayın No: 4, Ankara.

ÇSGB İSGGM (2012), 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Tanıtım Kitapçığı, Ankara.

ÇSGB İTKB (2006), İş Sağlığı ve Güvenliği Alanında AB Müktesebatına Uyumlu Hollanda Mevzuatının Belirli Bölümlerinin Türkçe Çevirisi, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayın No: 15, Ankara.

ÇSGB İTKB (2010), 2009 Yılı İş Teftişi Genel Raporu, Ankara.

ÇSGB İTKB (2011), 2010 Yılı İş Teftişi Genel Raporu, Ankara.

ÇSGB İTKB (2012), 2011 Yılı İş Teftişi Genel Raporu, Ankara.

ÇSGB İTKB (2013), 2012 Yılı İş Teftişi Genel Raporu, Ankara.

ÇSGB İTKB (2014), 2013 Yılı İş Teftişi Genel Raporu, Ankara.

ÇSGB İTKB (2015), 2014 Yılı İş Teftişi Genel Raporu, Ankara.

ÇSGB İTKB (2016), 2015 Yılı İş Teftişi Genel Raporu, Ankara.

ÇSGB İTKB (2017a), Yapı İşyerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi Genel Değerlendirme Raporu, Ankara.

ÇSGB İTKB (2017b), Ana Metal Sanayisi, Fabrikasyon Metal Ürünlerin İmalatı ve Otomotiv Yan Sanayisinde İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi Genel Değerlendirme Raporu, Ankara.

ÇSGB İTKB (2017c), 2016 Yılında İş Sağlığı ve Güvenliği Yönünden Gerçekleştirilen Programlı Teftişlerin Sonuç Raporu Özetleri, Ankara.

- ÇSGB İTKB (2017d), Özel Hastane İşyerlerinde Çalışma Ortam ve Koşullarına Yönelik Programlı Teftiş Sonuç Raporu, Ankara.
- ÇSGB İTKB (2017e), 2016 Yılı İş Teftişi Genel Raporu, Ankara.
- ÇSGB İTKB (2018a), Ağaç Esaslı Kaplama, Deri ve İlgili Ürünlerin ve Tekstil Ürünlerinin İmalatında İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi Genel Değerlendirme Raporu, Ankara.
- ÇSGB İTKB (2018b), Seramik ve Vitrifiye Fabrikalarında Çalışma Ortam ve Koşullarının İyileştirilmesine Yönelik Programlı Teftiş Genel Değerlendirme Raporu, Ankara.
- ÇSGB İTKB (2018c), Yeraltı ve Yerüstü Maden İşyerleri İle Madencilige Dayalı Endüstriyel Tesislerde İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi Genel Değerlendirme Raporu, Ankara.
- Demir, K. (2015), İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimi ve Bazı Ülkelerden Uygulama Örnekleri, T.C. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir.
- Evren, Ö. K. (2005), İş Hukukunda Cezalar, TÜRMOB Yayınları, Ankara.
- ILO (2006), Labour Inspection (1. Baskı), Cenevre.
- Kütük, L. (2008), İdarenin Parasal Yaptırımları, T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- Oğurlu, Y. (1999), “İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı”, A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, Erzincan.
- Oğurlu, Y. (2001), İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma (2. Baskı), Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Oğurlu, Y. (2004), İlk Örneklerinden Günümüze Danıştay’ın Ölçülülük İlkesine Yaklaşımı, Danıştay ve İdari Yargı Günü 135. Yıl Sempozyumu, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, Ankara.
- Olçay, Z. F. Ve Parlak, T. M. (2016), İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimi: Türkiye ve İngiltere Örneklerinin Karşılaştırmalı İncelenmesi, İstanbul Aydın Üniversitesi Dergisi, Sayı 41, İstanbul.
- Özay, İ. H. (1985), İdari Yaptırımlar: Kuramsal Bir Deneme, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- TBMM (2012a) , İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Tasarısı Raporu, Ankara.
- TBMM (2012b), Genel Kurul Tutanağı, 120. Birleşim, Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Ankara.
- Vega, M. L. ve Robert, R. (2013), Labour Inspection Sanctions: Law and Practice of National Labour Inspection Systems (2. Baskı), ILO Yayınları, Cenevre.