

T.C.

İstanbul Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Çalışma Ekonomisi ve Endüstriyel İlişkiler Ana Bilim Dalı

Çalışma Ekonomisi Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Kapsamında İdari  
Yaptırımlar

Recep Güner

2501111433

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Halil İbrahim Sarıoğlu

İstanbul, 2015



## Y Ü K S E K L İ S A N S

### TEZ ONAYI

#### ÖĞRENCİNİN

Adı ve Soyadı

:RECEP GÜNER

Numarası : 2501111433

Anabilim/Bilim Dalı

:ÇALIŞMA EKONOMİSİ

Danışman : PROF. DR. H. İBRAHİM SARIOĞLU

Tez Savunma Tarihi

:10.07.2015

Saati :14.00

Tez Başlığı

:6331 SAYILI İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ KANUNU KAPSAMINDA İDARİ YAPTIRIMLAR

TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 36. Maddesi uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABULÜ'NE OYBİRLİĞİ / ~~OYÇOKLUĞUYLA~~ karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATI (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. H. İBRAHİM SARIOĞLU		Kabul
2- PROF. DR. ALİ KAYA		Kabul
3- DOÇ. DR. LEVENT ŞAHİN		Kabul
4- YRD. DOÇ. DR. HASAN ŞENOCAK		Kabul
5- YRD. DOÇ. DR. SAYIM OCAK		

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATI (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- DOÇ. DR. FUAT BAYRAM		Kabul
2-YRD. DOÇ. DR. ŞENOL KURT		

## 6331 SAYILI İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ KANUNU KAPSAMINDA İDARİ YAPTIRIMLAR

Recep Güner

### ÖZ

Çalışanlar işverenleri ile yapmış oldukları iş sözleşmelerinden dolayı işyerinde mesleki risklere ve kazalara maruz kalabilmektedir. 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu işverenleri mesleki riskleri ve kazaları engelleme ile yükümlü kılmaktadır. İşyerinde sağlık ve güvenliğin temin edilmesi için işverenin yükümlülükleri 6331 sayılı Kanun'da belirtilmektedir. Bütün işverenler 6331 sayılı Kanun kapsamındaki düzenlemelere uymak ile mükelleftir. İdari para cezaları ve işin durdurulması gibi yaptırımlar Yasadan doğan hükümlerin gönüllü uyulmasını teşvik etmek amacıyla uygulanmaktadır. 6331 sayılı Kanunu'nun asıl amacı idari yaptırımların uygulanması yolu ile iş kazalarından kaynaklanan yaralanmaların ve ölümlerin engellenmesidir. Bu yüzden 6331 sayılı Kanun'da yer alan idari yaptırımların uygulanabilirliği ve caydırıcılığı iş kazalarından kaynaklanan yaralanmalar ve ölümlerin engellenmesinde kilit rolü oynamaktadır.

Tezde 6331 sayılı Kanunu'nun idari yaptırımlarının usul ve esasları ele alınmıştır. Kanuna yönelik yapısal değişiklikler içeren bazı öneriler ve idari yaptırımların uygulanmasına yönelik tavsiyeler dile getirilmiştir. 6331 sayılı Kanun'da yer alan idari yaptırımların daha rahat anlaşılması için işverenin önlem alma borcu, idari yaptırımların genel özellikleri, üzerinde etkili olan Ceza Hukuku ilkelerinin etkileri üzerinde durulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Önlem Alma Borcu, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, İdari Yaptırımlar, İdari Para Cezası, İşin Durdurulması

# **ADMINISTRATIVE SANCTIONS WITHIN OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY ACT NO.6331**

**Recep Güner**

## **ABSTRACT**

Workers can be exposed to the effects of occupational risks and accident at the work place, due to the employment relationship with the employer. The Occupational Health and Safety Act No.6331 charges the employer a duty to take all the measures necessary for eliminating the occupational risks and accident factors. Employer's provisions are introduced in Act No.6331 for the purposes of ensuring safety and health at work. Employers must comply with all the regulations under the Act No.6331. Administrative sanctions such as administrative fines and suspension of operation are enforced to encourage voluntary compliance with provisions deriving from the Law. Main purpose of Act No.6331 is to deter the fatalities and injuries resulting from accidents at work through the application of administrative sanctions. So applicability and deterrence of Act No.6331's sanctions are the key subjects to avoid the fatalities and injuries relating to accidents at work.

In this thesis general principles and procedures of No.6331 Act's administrative sanctions are observed. Some recommendation about structural changes of the Act and the enforcement of the Act's administrative sanctions are mentioned. To help the understanding of No.6331 Act's administrative sanctions the employer's obligation of taking measures, general characteristics of administrative sanctions and on effective criminal law principles are focused.

**Key Words:** Obligation of Taking Measure, The Occupational Health And Safety Act No.6331, Administrative Sanctions, Administrative Fines, Suspension of Operation

## ÖNSÖZ

Çalışanın korunmasına yönelik ortaya konulmuş pek çok hukuki düzenleme bulunmaktadır. İnsan hayatının kutsallığı noktasından çalışma hayatına bakıldığında söz konusu olan düzenlemeler arasında, çalışanların ruh ve beden bütünlüğünü korumayı amaçlayan iş sağlığı ve güvenliği düzenlemeleri ön plana çıkmaktadır. Yakın bir zamanda yürürlüğe giren 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu çalışanları iş kazaları ve meslek hastalıklarından korumayı amaçlayan özel ve kamu hukukunda yer alan düzenlemelerinin çatısı niteliğindedir.

Bu tezin amacı 6331 sayılı Kanunu'nun hükümlerine aykırılık sonucu doğan kabahatlere açıklık getirmek, bu kabahatlere karşı idari yaptırım kullanılması konusunda uyulması gereken unsurları belirlemek ve söz konusu olan idari yaptırımların daha etkin hale getirilmesi için önerilerde bulunmaktır. Her ne kadar son zamanlarda 6331 sayılı Kanun üzerine pek çok çalışma yapılmış olsa da bunların pek azı Kanun'da yer alan idari yaptırımlara değinmiştir. Tezin yazımında karşılaşılan en büyük zorluk çalışma hayatına yeni giren 6331 sayılı Kanunu'n idari yaptırımları üzerine yapılmış pek fazla çalışmanın bulunmamasıdır.

Bu tezi hazırlarken öncelikle tez konumu seçmemde yardımcı olan ve yol gösteren hocam Prof. Dr. Halil İbrahim Sarıoğlu'na, değerli bilgilerini eksik etmeyen üstadım E. İş Başmüfettişi Namık Kemal Özdemir'e, sonsuz desteğini benden hiçbir zaman esirgemeyen, tezin en zorlu süreçlerinde dahi motivasyonumu asla kaybetmememi sağlayan, bir ömür yanımda olacağına inandığım değerli eşim Hilal Aktaş Güner'e teşekkürlerimi borç bilirim.

## İÇİNDEKİLER

Öz .....	iii
ABSTRACT .....	iv
ÖNSÖZ .....	v
İÇİNDEKİLER .....	vi
KISALTMALAR .....	x
GİRİŞ .....	1
<b>I. BÖLÜM</b>	
<b>İŞVERENİN ÖNLEM ALMA BORCU</b>	

A. İş Sağlığı ve Güvenliğinin Önemi .....	4
1. İş Sağlığı ve Güvenliği Kavramının Ortaya Çıkışı .....	4
2. İş Sağlığı ve Güvenliğinin Zorunluluk Haline Gelmesi .....	5
3. İş Kazalarının Etki ve Zararları .....	6
B. İşverenin Önlem Alma Borcu .....	7
1. Gözetme ve Koruma Borcu Kapsamında Önlem Alma Borcu .....	7
a. Önlem Alma Borcu Kavramı .....	7
b. Önlem Alma Borcunun Gözetme ve Koruma Borcu ile İlişkisi .....	9
2. Önlem Alma Borcunun Kaynağı .....	9
a. İş Sözleşmesinden Kaynaklanan Önlem Alma Borcu .....	11
(1) İşverenin Emir ve Talimat Verme Yetkisi Karşılığında Önlem Alma Borcu .....	12
(2) İşçinin Sadakat Borcuna Karşılık Önlem Alma Borcu .....	13
b. Çeşitli Kanunlardan Kaynaklanan Önlem Alma Borcu .....	14
(1) Anayasada Bulunan Önlem Alma Borcu Hükümleri .....	15
(2) 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Kapsamında Önlem Alma Borcu .....	17
(3) Diğer Kanunlar Kapsamında Önlem Alma Borcu .....	19

## II. BÖLÜM

### İDARİ YAPTIRIMLARIN YERİ, NİTELİĞİ VE ÖZELLİKLERİ

A. İdari Yaptırımların Yeri .....	22
B. İdari Yaptırım Kavramı .....	23
1. İdari Yaptırımların Kaynağı .....	24
2. İdari Yaptırımların Amacı .....	25
3. İdari Yaptırımların Özellikleri .....	26
a. İdari İşlem Olma Özelliği .....	26
b. İdari Organlar Tarafından Düzenlenebilme Özelliği .....	27
c. Tekerrür Uygulaması .....	27
d. Tek Yanlı İşlem Olma Özelliği .....	28
4. İdari Yaptırım Türleri .....	29
a. İdari Mali Yaptırımlar .....	29
(1) İdari Para Cezaları .....	29
(2) El Koyma .....	29

(3) Müsadere .....	30
b. Disiplin Yaptırımları.....	30
c. Bireysel İdari Yaptırımlar .....	30
5. Ceza Hukukunun Genel İlkelerinin İdari	
Yaptırımlarda Uygulanması .....	31
a. Kanunilik İlkesi .....	31
(1) “Kanunsuz Suç ve Ceza Olmaz” İlkesi .....	33
(2) Kıyas Yasağı .....	35
(3) Geçmişe Yürütme Yasağı .....	36
b. Şahsilik İlkesi .....	37
c. Ölçülülük İlkesi .....	38
d. Muhkem Kazıye İlkesi (Ne Bis İn İdem) .....	40
e. Kusur İlkesi .....	40
6. İdari Para Cezaları .....	42
a. İdari Para Cezası Türleri .....	44
b. Maktu İdari Para Cezaları .....	44
c. Nispi İdari Para Cezaları .....	44
d. Alt ve Üst Sınırı Belirlenmiş İdari Para Cezaları .....	45

### III. BÖLÜM

#### İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ DENETİM SİSTEMİ VE UYGULANAN İDARİ YAPTIRIMLAR

A. 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nun Uygulanması .....	47
1. İş Teftiş Kurulu.....	48
2. Genel Çalışma Planı ve Teftiş Türleri .....	48
a. Programlı Teftişler .....	49
b. İnceleme Teftişler .....	49
3. İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimi .....	50
a. Teftişe Başlamadan Önce Yerine Getirilmesi Gereken Hususlar ..	50
b. Teftişin Zamanının Belirlenmesi.....	50
c. Teftişte Dikkat Edilen Genel Hususlar .....	51
d. Teftiş Sırasında Mevzuata Yönelik Aykırılıkların Tespit Edilmesi	
ve Önel Verilmesi Hususu.....	51
e. Uygulanacak İdari Yaptırımın Belirlenmesi.....	53
4. İSG Kanunu’nda İdari Yaptırımların Yükümlüleri .....	54
a. İşveren ve İşveren Vekili .....	54
b. Asıl İşveren ve Alt İşveren .....	57
c. İş Güvenliği Uzmanı ve İş Yeri Hekimi .....	59
d. Teftişin Engelleyen veya Zorlaştıran Kişiler .....	59
B. 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nda Yer Alan İdari	
Yaptırımlar .....	60
1. İdari Para Cezaları .....	60

a.	İdari Para Cezalarının İşyerinin Tehlike Seviyesi ve Çalışan Sayısına Göre Belirlenmesi .....	62
b.	Katlamalı İdari Para Cezaları .....	63
c.	İdari Para Cezalarının Uygulanması .....	64
d.	İdari Para Cezası Uygulanmasına Yönelik Tutanakta Yer Alması Gereken Hususlar .....	64
e.	İdari Para Cezalarının Tebliği .....	65
f.	İdari Para Cezalarının Ödenmesi .....	66
g.	İdari Para Cezalarına İtiraz.....	66
h.	Teşvik Mekanizması .....	67
2.	İdari Para Cezalarının Uygulanmasına Yönelik Öneri ve Tespitler ..	68
a.	İdari Para Cezalarının İşverenin Ekonomik Gücüyle Orantılılığı .....	68
b.	Bütün Aykırılıklar İçin İdari Para Cezası Uygulanması .....	69
c.	Aykırılık ile İdari Para Cezasının Orantılılığı.....	69
d.	Toplu Koruma Önlemlerine İlişkin İdari Para Cezaların Ağırlaştırılması.....	70
e.	Aynı Mevzuata Aykırılık için Birden fazla İdari Para Cezası Öngörülmesi .....	71
3.	İşin Kısmen veya Tamamen Durdurulması .....	71
a.	İşin Durdurulması Yaptırımının Söz Konusu Olduğu Haller ....	71
(1)	Hayati Tehlike Durumu .....	71
(2)	Risk Değerlendirmesi Yapılmamış Olması.....	73
b.	İşin Durdurulması Yaptırımının Uygulanma Usulü .....	73
c.	Acil Durumlarda İşin Durdurulması Yaptırımının Uygulanması .....	74
d.	İşin Durdurulmasına Esas Olan Noksanların Giderilmesinde Uygulanacak Usul .....	75
e.	Durdurma Kararının Kaldırılması .....	75
f.	Durdurma Kararına İtiraz .....	77
4.	İşin Kısmen veya Tamamen Durdurulması Yaptırımına Yönelik Öneri ve Tespitler .....	76
a.	İşyeri Kapatma Yaptırımının Kaldırılması.....	76
b.	Durdurma Kararını Veren Heyetin Yapısının Değişmesi .....	77
c.	Durdurma Kararının Kaldırılmasının Uzun Sürmesi .....	78
d.	Hayati Tehlike ve Tehlikeli Kimyasal Kavramları .....	79

#### IV. BÖLÜM

##### 6331 SAYILI İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ KANUNU'NDA YER ALAN KABAHAHLAR VE İDARİ YAPTIRIMLARI

A.	İSG Kanunu'nda İdari Yaptırım Öngörülen Kabahatler .....	80
1.	Genel Hükümlerin Yerine Getirilmemesi .....	80
a.	İSG Önlemlerinin Alınmaması .....	80
b.	Alınan Önlemlerin Denetlenmemesi .....	82



2. İSG Hizmetlerinin Yerine Getirilmemesi .....	83
a. İş Güvenliği Uzmanı, İş Yeri Hekim ve Diğer Sağlık Personeli İstihdam Etmemek .....	83
b. İşverenin İSG Hizmetlerini Sağlayanların Gerekli Bütün İhtiyaçlarının Karşılammaması .....	86
c. Uzman ve Hekimin Belirttiği Tedbirleri Yerine Getirmemesi .....	87
d. İş Güvenliği Uzmanı ve İş Yeri Hekiminin İş Güvencesi .....	88
3. Risk değerlendirilmesi Yapılmaması .....	89
a. Risk Değerlendirmesi Yapılması Sürecinde Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar .....	90
b. Risk Değerlendirilmesinin Dokümantasyonu .....	92
c. Risk Değerlendirmesinin Güncellenmesi .....	92
4. Acil Durum Önlemlerinin Alınmaması .....	95
a. Acil Durum Planı Hazırlanmaması .....	95
b. Yangınla Mücadele ve İlk Yardım Çalışmaları Yapılmaması .....	96
5. İş kazası ve Meslek Hastalıklarının Kayıt Altına Alınmaması ve Bildirimde Bulunulmaması .....	98
6. Sağlık Gözetimi Yapılmaması .....	99
7. Çalışanlara Bilgi ve Eğitim Verilmemesi .....	100
a. Çalışanların Bilgilendirilmesi Gerekli Olan Konular, Bilgilendirmenin Mahiyeti ve Süresi .....	101
b. Çalışanların Eğitiminde Sık Karşılaşılan Uygunsuzluklar ve Bunlara Karşı Öngörülen Para Cezaları .....	102
8. Çalışanların İSG Çalışmalarına Katılımının Sağlanmaması .....	104
9. İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu Oluşturulmaması .....	106
10. İş Sağlığı ve Güvenliği Koordinasyon Görevinin Yerine Getirilmemesi .....	107
11. Kontrol ve Denetimlerin Engellenmesi .....	108
12. İşin Durdurulmasına Rağmen Çalışmaya Devam Edilmesi .....	108
13. Güvenlik Raporu veya Büyük Kaza Önleme Politika Belgesi Hazırlanmaması .....	109
14. Çalışanlara KKD Verilmemesi .....	110
15. Yeraltı Maden İşletmelerinde Takip Sistemi Bulunmaması .....	111
16. Yeraltı Maden İşyerlerinde Sığınma Odası Bulunmaması .....	111
SONUÇ .....	112
KAYNAKÇA .....	116

## KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
Acil Yön.	İşyerinde Acil Durumları Hakkında Yönetmelik
A.e.	Aynı Eser
AET	Avrupa Ekonomi Topluluğu
Anayasa	Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
BK	6098 sayılı Borçlar Kanunu
Çalışan Teb.	İş Sağlığı ve Güvenliği İle İlgili Çalışan Temsilcisinin Nitelikleri ve Seçilme Usul ve Esaslarına İlişkin Tebliğ
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
Durdurma Yön.	İşyerlerinde İşin Durdurulmasına Dair Yönetmelik
Eğt. Yön.	Çalışanların İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitimlerinin Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
Ekp. Yön.	İş Ekipmanlarının Kullanımında Sağlık ve Güvenlik Şartları Yönetmeliği
Hekim Yön.	İşyeri Hekimi ve Diğer Sağlık Personelinin Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik
KADİMBİS	Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Bilgi Sistemi
KK	5326 sayılı Kabahatler Kanunu
Kurul	İş Teftiş Kurulu
KKD	Kişisel Koruyucu Donanım
Kurul Yön.	İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulları Hakkında Yönetmelik
İK	4857 sayılı İş Hukuku
İlk Y. Yön.	İlk Yardım Yönetmeliği
İSG	İş sağlığı ve Güvenliği
İSGB	İş Sağlığı ve Güvenliği Birimi
İSG Kanun	6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu
İş Teftiş Yön.	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği
İTOS	İş Teftiş Otomasyon Sistemi
ILO	International Labor Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)
MİT	Milli İstihbarat Teşkilatı
OSGB	Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimi
Rehber	2013/4 Sayılı İş Teftiş Rehberi
Risk Yön.	İş Sağlığı ve Güvenliği Risk Değerlendirmesi Yönetmeği
TCK	5237 sayılı Türk Ceza Kanunu
TK	7021 sayılı Tebligat Kanunu
TMK	4721 sayılı Türk Medeni Kanunu
TSK	Türk Silahlı Kuvvetleri
Uzman Yön.	İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik

## GİRİŞ

Son zamanlarda yaşanan iş kazaları aslında göz önünde bulunan fakat toplum tarafından bir türlü görülemeyen bir gerçeğin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Her yıl ülkemizde meydana gelen on binlerce iş kazası binlerce işçinin hayatını kaybetmesi ve çok daha fazlasının yaralanması ile sonuçlanmaktadır. İş kazaları ve meslek hastalıklarından ötürü yaşanan ölümler ve sürekli iş göremezlikler hem toplum vicdanında hem de ülke ekonomisinde derin yaralar açmaktadır. Sonuçların bu kadar ağır olmasına rağmen artan bir şekilde iş kazalarının devam etmesinin birçok sebebi bulunmaktadır. En önemli sebep şüphesiz ki fazla üretim ve kâr elde etmek amacıyla çalışanların sağlık ve güvenliğinin arka plana atılmasıdır. İş kazalarının önüne geçilmesi ve kayıpların azaltılması arzusu devletin çalışma hayatına müdahalesini gerektirmiştir. İşçilerin can güvenliği ile doğrudan ilgili olan iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin sebepler dairesinde tamamen işverenin iyi niyetine bırakılması mümkün değildir. Devlet işçileri iş kazaları ve meslek hastalıklardan korumak amacıyla iş sağlığı ve güvenliğinin asgari normlarını belirlemek ve işyerlerinde uygulanmasını sağlamak için söz konusu normları çeşitli yaptırımlara bağlamak zorundadır.

İşçinin bir işi ifa etmesi karşılığında ücret ödenmesi konusundan ibaret olan iş sözleşmesi, işçinin gerçek anlamda işverene bağımlı olarak çalışma ve onun verdiği talimatlara uyma zorunluluğu içerirken, işverene işçiyi çalışma ortamının, yapılan işin ve çevresel faktörlerin sebep olabileceği tehlikelerden koruma ödevi yüklemektedir. Öğretide işverenin İş Sağlığı ve Güvenliği (İSG) önlemlerini alması zorunluluğunun kaynağı farklı noktalara dayandıran görüşler bulunmaktadır. Bunlardan bazıları; işverenin emir ve talimat verme yetkisinden kaynaklanması, iş sözleşmesinin kişisel ilişki doğurmasının bir sonucu olması, işçinin sadakat borcunun karşılığı olması, işçi ve işveren arasında kurulan borç ilişkisinin süreklilik arz etmesinin doğal bir sonucu olması şeklinde sıralanabilir. İşverenin iş sözleşmesinden doğan İSG önlemlerini alma borcu kendi inisiyatifine bırakılmayarak kanunlara bağlanmış ve bu kanunları ihlal eden işverenlere idari yaptırımlar öngörülmüştür. Esas itibarıyla idari yaptırımların işverene gözdağı vererek İSG önlemlerini almasını sağlaması iş kazaları ve meslek hastalıklarına sebep olabilecek risklerin ölümlere ve yaralanmalara sebep olmadan önce bertaraf edilmesi noktasında ciddi bir rolü

bulunmaktadır. Elbette ki iş kazaları ve meslek hastalıklarından sonra ortaya çıkan zararın özel hukuk düzenlemeleri ile tanzim edilmesi önemlidir ama İSG'nin esas emeli iş kazaları ve meslek hastalıklarının zararını tanzimi değil bu zararın engellenmesidir.

İşverenin işçilerini iş kazalarından ve meslek hastalıklarından koruması için yerine getirmesi gereken İSG normlarının kaynağı işçi ve işveren arasında kurulan iş sözleşmesinin yanında bazı kamu ve özel hukukta yer alan düzenlemelere de dayanmaktadır. Bunların en başında gelen tabii ki 2012 yılında çalışma hayatına giren 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunudur. 4857 sayılı İş Kanunu'nda (İK) yer alan dar kapsamlı İSG hükümleri yerine 6331 Sayılı İş sağlığı ve Güvenliği Kanunu (İSG Kanunu) iş kazaları ve meslek hastalıkları ile mücadelede proaktif ve katılımcı nitelikte olan "daha modern ve Avrupa Birliği (AB) iş güvenliği mevzuatına daha uyumlu düzenlemeler" içermektedir. 6331 sayılı Kanun özel ve kamu ayrımı olmaksızın bütün bağımlı çalışanları kapsamaması, sahip olduğu çalışan temsilcisi kavramı, büyük endüstriyel sanayilere yönelik hükümleri, işçilere İSG çalışmalarına katılma, çalışmalarını izleme, tedbir alınmasını isteme gibi haklar tanınması, göreceli olarak yüksek idari para cezalarına sahip olması ve bunlar gibi bir çok özelliğinden dolayı daha önce İSG alanında yapılan düzenlemelerden farklı olarak ayrı bir yere sahiptir.

İSG Kanunu'nda yer alan normların işyerlerinde etkin ve düzgün işleyişini sağlamak amacıyla bazı idari yaptırımlara başvurulmaktadır. 6331 sayılı Kanun'da yer alan hükümlerin yerine getirilmemesi sonucu doğan kabahatlere karşı maktu nitelikte idari para cezaları ve işin durdurulması yaptırımları öngörülmüştür. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda yer alan idari para cezaları daha önceki düzenlemelerin öngördüğü miktarlardan daha fazla olması ve aynı kabahatin işveren tarafından ısrarla tekrarlanması durumunda idari para cezasının katlanması özellikleri ile ön plana çıkmaktadır. İdari para cezalarının yanında Kanun'da belirlenen durumlarda uygulanan işin durdurulması yaptırımının özellikle üretim ve itibar kaybı kaygısından dolayı işverenler üzerinde daha etkili olduğu görülmektedir. 6331 sayılı Kanunu'nun vücut bulmasındaki asıl arzu iş kazalarını ve meslek hastalıklarını meydana gelmeden önce engellemek ve işçiler için güvenli bir çalışma ortamı

oluşturmaktır. Bu arzu ekseninde söz konusu idari yaptırımların Kanun'da yer alan kabahatlerin işveren tarafından işlenmesini engelleyecek nitelikte etkili, önleyici, uygulanabilir ve caydırıcı olması gerekmektedir.

Tezin birinci bölümünde İSG'nin önemi, ortaya çıkışı ve gerekliliği konularına kısaca değinilmiş, bunun yanında işverenin iş sözleşmesi ve kanunlardan doğan önlem alma borcunun içeriği, niteliği ve kaynağı açıklanmaya çalışılmıştır. Çalışmamın konusu olan 6331 sayılı Kanun kapsamında idari yaptırımların daha rahat anlaşılabilmesi için tezin ikinci bölümünde idari yaptırımların kavramsal çerçevesi çizilmiş, amacı, kaynağı ve türlerine değindikten sonra idari yaptırımlarda hâkim olan ceza hukuku ilkelerine yer verilmiştir. Tezin devam eden kısmında 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu genel hatlarıyla ele alınmış, İSG denetim mekanizması hakkında bilgi verildikten sonra ayrı ayrı idari para cezaları ve işin durdurulması yaptırımları açıklanarak görüş ve öneriler sunulmuştur. Tezin son bölümünde İSG Kanunu kapsamındaki kabahatler ve sıklıkla Kanunu'nun uygulanmasında sorun yaşanan hususlara açıklık getirilmiştir.

## I. BÖLÜM

### İŞVERENİN ÖNLEM ALMA BORCU

#### A. İş Sağlığı ve Güvenliğinin Önemi

##### 1. İş Sağlığı ve Güvenliği Kavramının Ortaya Çıkışı

İSG'nin tarihsel gelişimi incelendiğinde özellikle sanayi devriminin başlamasıyla beraber bu kavramın öneminin daha çok ortaya çıktığı görülmektedir.<sup>1</sup> İSG'nin çalışma kavramıyla iç içe olmasından dolayı aslında bu kavram sanıldığı kadar aksine sanayi devriminden daha eskiye dayanan çok yönlü bir bilimdir. İSG'nin çıkış noktası araştırılırken özellikle “ne zaman insan hayatını idame ettirmek için çalışmaya başladı?” sorusu sorulmalıdır. İlk ilkel kavimlerin dahi yaşamak için çalışması gerektiği göz önüne alınırsa en basit anlamda İSG'nin doğuşunun sanayi devriminden öncesine dayandığı daha rahat görülebilir. Günümüzdeki anlamıyla İSG'ye yönelik sayılabilecek faaliyetler insan emeğinin yoğun sömürüldüğü Roma'ya kadar dayanmaktadır.<sup>2</sup> Zamanın araştırmacı ve bilim adamları işçilerin vücut bütünlüğünü ve can güvenliğini korumak gibi insani amaçlardan çok işçilerin verimini arttırmayı ve yapılan işi daha kısa sürede bitirmeyi hedefleyen İSG ile ilgili önerilerde bulunmuştur.

18. yüzyılda buhar makinasının icadıyla beraber yaşanan sanayi devrimi üretimi makineleştirmiş ve iş güvenliği açısından çok çeşitli riskleri çalışma hayatına sokmuştur. Öncelikle kırsal kesimden üretimin olduğu kentlere göç, hijyenik olmayan koşullarda barınmayı beraberinde getirmiştir. Çalışma şartlarının ağırlığı, kötü beslenme, ara vermeksizin günlük 18 saatte varan çalışma süreleri ve bunların yanında uygun olmayan çevre koşullarının bir araya gelmesi hastalıkları, hastalıklar çok fazla çalışanın bir arada ve hijyenik olmayan koşullarda barınmasından dolayı salgınları; salgınlar işçilerin sağlıklarının bozulmasını, sakatlıkları ve ölümleri beraberinde getirmiştir.

---

<sup>1</sup> Mürteza Aydemir, “ İşçi Sağlığı ve İş Güvenliğini Sağlama Açısından İşverenin Yükümlülüğü” **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C. IV, No:1, Ankara, Ocak 1995, s. 79.

<sup>2</sup> **İş sağlığı ve güvenliği Oda Raporu**, 4. bs., No:MMO/590, İstanbul, y.y., Nisan 2012, s.6, (Çevrimiçi) [http://www.mmo.org.tr/resimler/dosya\\_ekler/e2a852565a099c2\\_ek.pdf](http://www.mmo.org.tr/resimler/dosya_ekler/e2a852565a099c2_ek.pdf) ,18.Eylül.2013.

## 2. İş Sağlığı ve Güvenliğinin Zorunluluk Haline Gelmesi

Sanayi devriminin çalışma hayatı üzerindeki köklü değişiklikleri giderek büyüyen ve önü alnamaya çok büyük sorunlara yol açmıştır. Ücretlerin düşük olmasından dolayı sadece aile reisinin çalışması geçinmek için yeterli olmamakta, kadınlar hatta çok küçük yaşta çocuklar dahi ağır işlerde çalışmaktaydı. Sağlıksız çalışma şartları, işçilerin kendilerine uygun olmayan işlerde çalışmak zorunda bırakılması, yetersiz beslenme ve hızlanan üretim teknikleri iş kazalarının sayısını göz ardı edilemeyecek seviyede arttırmıştır. Bu durum toplumda ciddi tepkilere sebep olmuş ve iş kazalarını toplumsal bir sorun haline getirmiştir.

Meydana gelen gelişmelerden dolayı iş kazalarının artması ve çalışanların hayat seviyesinin düşmesi İSG'nin insanın doğuşundan itibaren var olan ve sanayi devriminin getirdiği tehditlerden çalışanları koruyan vazgeçilmez bir koruma olgusu olduğunu ortaya çıkarmıştır.<sup>3</sup> Bir zorunluluk olarak sanayinin hızlanmasıyla beraber alınan önlemler ve yapılan çalışmalar artmıştır. Dikiş işlerinde istihdam edilen işçilerin parmaklarını korumak amacıyla ilk Kişisel Koruyucu Donanım (KKD) olarak yüksüğün bulunmasıyla başlayan süreç, İngiltere'de yayınlanan Baca Temizleyicileri Yasası ve çocuk işçilerin çalışma süresini 12 saatle kısıtlayan Çocukların Korunması Kanunu ile devam etmiştir. İlk İSG kanunu Almanya'da 1800'lü yılların ikinci yarısında ve ilk İSG ile ilgili yasal düzenleme aynı yıllarda İsviçre'de yayınlanmıştır. 1970 yılına gelindiğinde ABD ilk bağımsız İSG yasasını çıkarmıştır.

Ülkemizde sanayi devriminin geç başlamasıyla beraber İSG alanında yapılan çalışmalar Dünya ve Avrupa'nın gerisinde kalmıştır. İlk düzenleme 1869 yılında sadece Zonguldak ve çevresini kapsayan Maadin Nizamnamesi olmuştur. Sırasıyla Ereğli Havza-i Fahmiye Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanunu, 818 Sayılı Borçlar Kanunu'nun 332. maddesi, 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nda 173. ve 180. maddeleri arası, 3008, 1475 ve 4857 Sayılı İş Kanun'larının bazı maddeleri yayınlanmıştır. Nihayet 2012 yılına geldiğimizde ilk kez müstakil bir

---

<sup>3</sup> İlhan Uluşan, **Özellikle Borçlar Hukuku ve İş Hukuku Açısından İşverenin İşçiyi Gözetme Borcu, Bundan Doğan Hukuki Sorumluluğu**, No:72, İstanbul, Kazancı Hukuk Yayınları, 1990, s. 33.

İSG kanun olan 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu tüm gecikmelere rağmen çıkarılabildiği. İş kazalarının ve meslek hastalıklarının işçi, işveren, devlet ve toplum üzerindeki yıkıcı zararları devletin çalışma hayatına müdahalesini kaçınılmaz hale getirmiştir.<sup>4</sup> Devlet günün teknolojisine ve gelişmelerine uygun iş güvenliği mevzuatı yayımlayarak ve ilgili mevzuatları uygulayarak çalışma hayatını düzenlemektedir. Böylece, işçiler lehine, bu mevzuattan doğan ve devlet tarafından idari ve cezai yaptırımlarla korunan bir “iş güvenliği hakkı” ortaya çıkmaktadır.<sup>5</sup> Önlem alma borcu ve iş güvenliği hükümleri bu mevzuatın nüvesi konumundadır. Her ne kadar mevcut İSG yönetmeliklerimiz Avrupa Birliği uyum sürecinde hazırlanan ve Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Direktiflerinin çevirisi niteliğinde olsalar da konuyla ilgili belirtilen görüşlerin çoğu mevcut mevzuatımızın İSG alanında yeterli olduğu doğrultusundadır.<sup>6</sup>

### 3. İş Kazalarının Etki ve Zararları

İSG'nin amacı iş yerinde yapılan faaliyetlerden dolayı oluşabilecek kötü etkilerden çalışanları korumak ve sürekli bir şekilde çalışma ortamını iyileştirmektir.<sup>7</sup> Bu yönden bakıldığında İSG'nin gaye olarak bireyi, toplumu ve devleti çeşitli zararlara uğratan iş kazaları ve meslek hastalıklarını bertaraf etmek olduğu söylenebilir.

İş kazaları öncelikle yaşanan ölümlerle, kutsal olarak değerlendirilen bireyin hayatına ve daha sonra yaralanmalarla bireyin yaşam kalitesinin düşmesine mal olmaktadır. Meydana gelen iş kazaları ve meslek hastalıkları sadece kazayı yaşayan bireye değil kaza geçirenin ailesine, iş arkadaşlarına, işverenine, topluma ve devlete hem maddi hem de manevi zararlar vermektedir.<sup>8</sup> İş kazası sebebiyle yaralanan veya vefat eden işçi yukarıda saydığımız taraflar arasında şüphesiz ki en büyük zararı görendir. İş kazasından sonra yaralanarak malul olan işçiler, her ne kadar iş göremezlik tazminatı alsalar ve aylık bağlansa da ekonomik güçlerinde azalma yaşamakla beraber birçok manevi zarara uğramaktadır. Yaşanan kaza, kaza geçiren

<sup>4</sup> Sarper Sözek, **İş Güvenliği Hukuku**, İstanbul, Savaş Yayınları, 1985, s.14.

<sup>5</sup> **A.e.**, s. 15.

<sup>6</sup> Aydemir, **a.g.e.**, s.80.

<sup>7</sup> Özlem Özkılıç, **İş Sağlığı ve Güvenliği, Yönetim Sistemleri ve Risk Değerlendirme Metodolojileri**, No:540, İstanbul, Mess Yayınları, 2007, s. 11.

<sup>8</sup> Aydemir, **a.g.e.**, s. 799.



işçinin toplumdaki statüsünü kaybetmesine, vücut veya ruh bütünlüğünün bozulmasından dolayı hayat kalitesinin düşmesine, başka birine bağımlı olarak yaşaması durumunda kendisini yük olarak hissetmesine ve geleceğe dönük umutlarını yitirmesine sebep olduğu düşünüldüğünde kazanın maddi zararlar yanında çok daha büyük manevi zararlar verdiği görülmektedir.<sup>9</sup>

İşveren açısından iş kazalarının zararları incelendiğinde öncelikle SGK'nın kaza geçiren işçi için yapılan masrafları işverene rücu etmesi ve Borçlar Kanunu kapsamında kendisine açılan tazminat davaları görülmektedir. Bunların yanında işverenin vasıflı bir çalışanını kaybetmesi, itibarının zedelenmesi, çalışanlar arasında güvensizlik, korku ve üzüntü gibi üretimi sekteye uğratan hallerin meydana gelmesi işverenin diğer maddi zararları olarak sayılabilir.<sup>10</sup> Tabi ki bunların hiç biri işverenin kazadan dolayı yaşayacağı vicdan azabı ve elemle kıyaslanamaz. Ülke ekonomisi açısından ise yetişmiş iş gücünün, üretim yapılamadığından dolayı katma değer ve milli servetin kaybına, bunun yanında toplumda güvensizlik, huzursuzluk gibi duygulara, refah seviyesinin düşmesine ve kalkınmanın yavaşlamasına sebep olduğu görülmektedir.<sup>11</sup>

## **B. İşverenin Önlem Alma Borcu**

### **1. Gözetme ve Koruma Borcu Kapsamında Önlem Alma Borcu**

Genel olarak önlem alma borcu işçinin kişiliğinin, sağlığının ve hayatının korunması üzerine inşa edilmiştir. Önlem alma borcu işverenin gözetme ve koruma borcunun altında değerlendirilmesine rağmen sahip olduğu önem açısından gözetme ve koruma borcunun büyük bir kısmını teşkil etmektedir.<sup>12</sup>

#### **(1) Önlem Alma Borcu Kavramı**

---

<sup>9</sup> Engin Demir, **İş kazalarının Maliyeti, Metal İş Kolunda Meydana Gelen İş Kazaları ve İş Kazalarının Oluşturduğu Kayıpların Ekonomik Yönden Analizi**, Ankara, Çasgem Yayınları, 2011, s. 48.

<sup>10</sup> **A.e.**, s. 49.

<sup>11</sup> **TMMOB İş Sağlığı ve Güvenliği Oda Raporu**, 4. bs., No:MMO/590,y.y.,2012, (Çevrimiçi)[http://www.mmo.org.tr/resimler/dosya\\_ekler/e2a852565a099c2\\_ek.pdf](http://www.mmo.org.tr/resimler/dosya_ekler/e2a852565a099c2_ek.pdf), 18.Eylül.2013, s. 64-65.

<sup>12</sup> Ercan Akyiğit, **İş Hukuku**, 4.bs., Ankara, Seçkin Yayınları, 2005, s. 164.

Önlem alma borcu öğretide farklı isimlerle ve kapsam olarak değişik içeriklerle zikredilmektedir. Anayasası'nın 50. ve 60. maddelerinde İSG'nin genel esaslarının ve ilkelerinin belirtildiğini ve uygulama açısından önemli hükümlerin 6098 sayılı Borçlar Kanunu'nda (BK) ve 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda yer aldığını belirten bazı yazarlar önlem alma borcunu "işçiyi gözetme borcu" olarak nitelemiş ve kapsamını da İSG önlemlerini almak olarak çizmiştir.<sup>13</sup> Bunun yanında bazı kesimler bu borca "işçiyi koruma borcu" demiş ve kaynağını iş ilişkisinin kişisel niteliğinden doğan sadakat borcuna bağlamış<sup>14</sup>, işverenin bütün İSG önlemlerini almasının ve işçinin kişiliğini korunmasının gerektiğini belirtmiştir.<sup>15</sup> Bu görüşlerin aksine gözetme borcunun işçinin sadakat borcuyla veya iş görme borcuyla karşılıklı bağlantı içinde olmadığını, işçiyi gözetme borcunun işveren açısından bir "yan edim yükü" olduğunu savunan görüşler de bulunmaktadır.<sup>16</sup> En son olarak bizim de aynı görüşte olduğumuz işverenin önlem alma borcunun "iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini alma borcu" olduğu ve bu borcun işverenin gözetme borcu kapsamında başlıca yükümlülüklerinden biri olup işverenin işçinin kişilik hakları arasında bulunan yaşam, sağlık ve beden bütünlüğünü işyeri tehlikelerine karşı korumak zorunda olduğunu yönündedir.<sup>17</sup>

Koruma ve gözetme borcu yukarıda görüldüğü gibi dar anlamda işçinin vücut bütünlüğünü ve can güvenliğini sağlamak için işçinin iş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı korunması<sup>18</sup> olarak ifade edilirken; geniş anlamda işçinin kişiliğinin korunması, işçinin kişiliğinin içinde yer alan yaşam, sağlık ve vücut bütünlüğünün korunması için gerekli önlemlerin alınması, işçiye gerekli bilgilerin verilmesi, yol gösterilmesi, yetkili makamlara zamanında bildirimde bulunulması, işçiye kendisini ilgilendiren bazı belgeleri inceleme olanağı tanınması, ona ait eşya ve araçların korunması<sup>19</sup>, gizli ve özel hayat alanları ile şeref ve haysiyet, meslek gibi

---

<sup>13</sup>Kenan Tunçmağ, Tankut Centel, **İş Hukukunun Esasları**, 5.bs., İstanbul, Beta Yayınlar, 2008, s. 128.

<sup>14</sup> Ünal Narmanlıoğlu, **İş Hukuku, Ferdi İş İlişkileri**, 3. bs., C.I, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, 1998, s. 245.

<sup>15</sup> Nuri Çelik, **İş Hukuku Dersleri**, 25.b.s, İstanbul, Beta Yayınları, 2012, s. 174.

<sup>16</sup> Akyiğit, **İş Hukuk**, s. 164.

<sup>17</sup> Sarper Süzek, **İş Hukuku**, 8. b.s, İstanbul, Beta Yayınları, 2012, s. 426.

<sup>18</sup> Kadir Arıcı, **İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Dersleri**, Ankara, Tes-İş Eğitim Yayınları, 1999, s.104.

<sup>19</sup> Süzek, **İş Hukuk**, s. 419.

kişisel değerlerin korunması<sup>20</sup>, cinsel tacize karşı korunması<sup>21</sup>, işverenin kendi iş organizasyonu içinde meydana gelmesi şartıyla üçüncü bir kişinin işçiye karşı hukuka aykırı davranışının da işveren tarafından önlenmesi<sup>22</sup> şeklinde somut sınırları bulunmayan, geniş kapsamlı bir borç niteliği olarak tanımlanmaktadır.<sup>23</sup>

## (2) Önlem Alma Borcunun Gözetme ve Koruma Borcu ile İlişkisi

Tanımlarda ve açıklamalarda görüldüğü gibi gözetme ve koruma borcu ile önlem alma borcu zaman zaman birbirinin yerine geçmekte, muhtevasını oluşturan dinamikler açısından birbirini tamamlamaktadır. Gözetme borcu çok geniş kapsamlı bir borç olduğundan dolayı bu borcun içerisine hangi hususların girdiğini önceden sınırlı bir şekilde belirlemek mümkün değildir.<sup>24</sup> Önlem alma borcu, gözetme ve koruma borcunun bir parçası olarak değerlendirilebileceği gibi bazı yönlerden gözetme ve koruma borcunun aslı olarak da görülebilmektedir. Bununla birlikte, içeriğini yoğun bir şekilde işçi sağlığını ve güvenliğini koruyucu kuralların oluşturduğu; işçiye gözetme ve koruma borcu denilince, İSG önlemleri ön planda ele alındığı görülmektedir.<sup>25</sup>

## 2. Önlem Alma Borcunun Kaynağı

Önlem alma borcu ile korunan hukuki değerler, özellikle işçinin canı, vücut bütünlüğü, malları üzerindeki mülkiyet hakkı, şahsi ve mesleki şerefi, işletmedeki yeri ve itibarı, özel hayatı, düşüncelerini açıklama hürriyeti ile sendikalara üye olabilme serbestisi vb. olarak sıralanmaktadır. İşçinin edim borcunu işverenin emir ve talimatları doğrultusunda yerine getirmesi ve emeğinin kendi kişiliğinin ayrılmaz bir parçası olması, önlem alma borcunun hukuki dayanağının belirlenmesinde ve söz konusu borcun içeriğinin saptanmasında ayrı bir yere sahiptir.<sup>26</sup> Bazı taraflarca iş

---

<sup>20</sup> A. Nizamettin Aktay, Kadir Arıcı, E. Tuncay Senyen Kaplan, **İş Hukuku**, 2. b.s, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2007, s. 150.

<sup>21</sup> **A.e.**, s. 152.

<sup>22</sup> İbrahim Aydın, "İşçinin Kişiliğinin Korunmasına Yönelik Düzenlemeler ve Borçlar Kanunu Tasarısının Konuyla İlgili Maddelerinin Değerlendirmesi", **TUHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C.XIX, Kasım, 2005, s. 23 (Çevrimiçi) <http://www.tuhis.org.tr/dergi/kasim2005/kasim2005bolum3.pdf>, 12 Ekim 2013.

<sup>23</sup> Hamdi Mollamahmutoğlu, **İş Hukuku**, 3.bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2008,s. 530.

<sup>24</sup> Süzek, **Hukuk**, s. 419.

<sup>25</sup> Mollamahmutoğlu, **a.g.e.**, s. 531.

<sup>26</sup> Uluşan, **a.g.e.**, s. 2.

sözleşmesinin satım veya kira sözleşmesinden farklı olarak kişilik ilişkisi kurması ve işçinin gerçek anlamda işverene bağımlı olarak çalışmasının yanında işverenin emir ve talimatları içinde iş düzeninin bir parçası olarak uygun hareket etmek zorunda olması, işverenin işçiyi tehlikelerden korumasını gerektiren önlem alma borcunu doğurduğu dile getirilmektedir. Bu görüşün en büyük dayanağı iş sözleşmesinin satım veya kira sözleşmesinden farklı olarak tek sefere mahsus edim borcunu içermek yerine süreklilik arz etmesi ve işçinin emeğinin kendisinin kişilik hakları, ruh ve beden sağlığı ile yakından alakalı olmasıdır. İşverenin organizasyonu içerisinde çalışırken işçinin sürekli olarak tehlike altında olmasından ötürü işçinin kişiliğinin, ruh ve beden sağlığının korunması gerektiği savunulmaktadır.

İş sözleşmesinden kaynaklanan bağımlı çalışma, hayatını idame ettirmek için genellikle ücreti dışında bir olanağa sahip bulunmayan işçiyi, sermayeyi elinde tutan işverenin ekonomik bağımlılığı altına sokmaktadır. İşçi ve işveren arasında kurulan bu hukuki bağımlılık; işverenin denetim ve gözetimi altında ve onun iş organizasyonu içinde işçinin çalışmasını gerektirmektedir.<sup>27</sup> İşverenin ekonomik ağırlığına karşı bir dengenin kurulabilmesi için işçinin kişiliğinin, vücut bütünlüğünün ve canın korunması bir zorunluluktur.<sup>28</sup> İş sözleşmesinden kaynaklanan bağımlılık unsuru işverene işçinin can ve mal güvenliğini sağlama, ücret ödeme vb. borçlar yüklerken, işçiye de sadakat borcu yüklemektedir. Önlem alma borcu bu bağlamda bazı açılardan işçinin sadakat borcunun karşılığı olarak da hukuki temele oturtulmaktadır.

Taraflar arasında kurulan sürekli borç ilişkisinin niteliği ve bu borç ilişkisinin doğurduğu sorumluluklar kapsamında önlem alma borcunun kaynağını açıklamaya çalışan görüşler öğretilerde bulunmaktadır. Bu görüşlere göre borç ilişkisinin süreklilik arz etmesi işçiye sadakat borcuna uygun çalışması ödevini yüklerken işverene de önlem alma borcunu yüklemektedir. Borç ilişkisi ile kurulan kişisel ilişki borcun taraflarına temel ve yan edimler yüklediği ortaya konularak, işverenin önlem alma sorumluluğunun kaynağının borç ilişkisinin bir yan edimi olduğu savunulmaktadır.

---

<sup>27</sup> Aydın, **Korunma**, s. 22.

<sup>28</sup> Sözek, **Hukuk**, s. 18.

Her somut olayda önlem alma borcunun kapsamı MK 'nın 2. maddesi doğrultusunda “doğruluk ve güven” kurallarına göre tayin edilmesi gerektiği düşüncesi öğretide önemli bir yere sahiptir.<sup>29</sup> Önlem alma borcunun hukuki dayanakları açıklanırken öğretide yaygın bir şekilde “doğruluk ve güven” kuralları kullanılmaktadır. Dürüstlük ve güven kuralları, önlem alma borcunun tek başına kaynağı olması için yeterli olmasa da, bu borcun iyi niyet kurallarına göre yorumlanabilmesi ve sınırlarının çizilebilmesini sağlamaktadır.<sup>30</sup>

Önlem alma borcunun yukarıda saymış olduğumuz kaynaklarla beraber Anayasa'dan Borçlar Kanunu'na kadar birçok yasal düzenleme ile güvence altına alındığı görülmektedir. Bu düzenlemelerden tabi ki en çok öne çıkan çalışma hayatına yeni giren 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'dur Önlem alma borcu öğretide birbirinden farklı görüşler, değişik gerekçelerle açıklanmaya çalışılmıştır.<sup>31</sup> Önlem alma borcunun kaynağı konusunda ileri sürülen görüşler kısmen birbirini kapsar veya birbirini tamamlar nitelikte ortaya konulduğu görülmektedir.

Yukarıda genel hatlarıyla öğretide yer alan önlem alma borcunun kaynaklarından kanaatimize en uygun düşenler; önlem alma borcunun işverenin emir ve talimat verme yetkisinden kaynaklanması ve işçinin sadakat borcunun karşılığında doğan bir borç olması görüşleridir. Söz konusu hususlara daha detaylı değinmek yerinde olacaktır.

### **a. İş Sözleşmesinden Kaynaklanan Önlem Alma Borcu**

İş sözleşmesi işçinin bağımlı olarak çalışmasını gerektirmesi, işverene emir ve talimat verme yetkisi tanınması, bağımlı çalışmayı gerektirmesi ve sadakat borcu doğurması özellikleriyle önlem alma borcunun hukuki dayanağının nüvesi konumundadır. İş sözleşmesinin işverene emir ve talimat verme yetkisi tanınması ve

---

<sup>29</sup> Emine Tuncay Kaplan, “İşverenin Koruma ve Gözetme Borcunun Kapsamı”, **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C. VII, No:2, Ankara 2003, s. 3, (Çevrimiçi) <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/7211.pdf>, 26 Kasım 2013.

<sup>30</sup> Gaye Baycık, “İnşaat İşyerlerinde İşverenin İş Sağlığı ve Güvenliği Yükümlülükleri ve Sorumluluğu”, **İş Sağlığı ve Güvenliği Sempozyumu Bildirisi**, 5-6 Ekim 2007, s. 42, (Çevrimiçi) <http://www.e-kutuphane.imo.org.tr/pdf/9087.pdf>, 15 Kasım 2013.

<sup>31</sup>Şükran Ertürk, **İş İlişkisinde Temel Hakları**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2002, s. 89.

işçiye sadakat borcu yüklemesi önlem alma borcunun hukuki dayanağının açıklanmasında önemli hususlardır.

## **(1) İşverenin Emir ve Talimat Verme Yetkisi Karşılığında Önlem Alma Borcu**

İşçi ve işveren arasında kurulan borç ilişkisi gereği işçinin işverene bağımlılığı söz konusudur. İş görme ve ücret unsurunun yanında yokluğu durumunda iş sözleşmesinin varlığından söz edilemeyecek temel taşlardan birisi de bağımlılık unsurudur. Bağımlılık unsuru genel bir ifadeyle işçinin, işverenin emir ve talimatına tabi bir şekilde belirli ya da belirsiz bir süre için iş görmeyi, işverenin de buna karşılık bir ücret ödemeyi taahhüt ettiği sözleşme unsuru olarak tanımlanmaktadır.<sup>32</sup>

Hem 4857 sayılı İş Kanunu m.8/1, hem de 6098 sayılı Borçlar Kanunu m.393'teki tanımlardan anlaşılacağı gibi işçinin işverene bağımlılığı mevcuttur. İş sözleşmesinde işçinin bağımlılık unsuru hem yönetim hem de ekonomik olarak daha yoğun yaşanmasından dolayı diğer sözleşmelere oranla çok daha ağır bir şekilde hissedilmektedir. İşçi, işveren ile yapmış olduğu sözleşme gereği işin görülmesi süreci içinde işverenin emir ve otoritesi altında<sup>33</sup> olmakta ve işverene karşı hukuki bir bağımlılığı bulunmaktadır.<sup>34</sup> İşçi, işverenden aldığı emir ve talimatlar çerçevesinde iş sözleşmesinden doğan edim borcunu yerine getirmekte ve emeğini işverenin yararına sunmaktadır. İş sözleşmesinin, edimin ifasında işçi üzerinde işverenin egemenliğini kurduğu itiraz edilemeyecek bir durumdur. İş ediminin borçlusunu olarak işçi, edim programını kendisi organize etmemekte, faaliyeti işveren tarafından planlanmaktadır.<sup>35</sup> İşveren çalışma boyunca iş sürecini ve sonuçları denetlemektedir.<sup>36</sup> İşçi, işverenin emir ve talimatları doğrultusunda kendisine verilen işten kaynaklanan riskler nedeni ile beden ve ruh sağlığı bakımından tehlike altına girmektedir. İşçinin, işverenin emir ve talimatları çerçevesinde, işveren tarafından

---

<sup>32</sup> Mollamahmutoğlu, **a.g.e.**, s. 253.

<sup>33</sup> Süzek, **Hukuk**, s. 16.

<sup>34</sup> **A.e.**, s. 264.

<sup>35</sup> Mollamahmutoğlu, **a.g.e.**, s. 264.

<sup>36</sup> Mehmet Uçum, "Karar İncelemesi: İş Sözleşmesi Niteliğini Belirleyen Unsurlar ve İş Mahkemelerinin Görev Alanı", **Çalışma ve Toplum**, 2005/4, s. 102, (Çevrimiçi) [www.calismatoplum.org/sayi7/karar\\_inceleme.pdf](http://www.calismatoplum.org/sayi7/karar_inceleme.pdf), 21 Aralık 2014.

kurulmuş organizasyonun bir parçası olarak risklere maruz kalması durumu işverenin söz konusu risklere karşı İSG önlemlerini alması borcunu doğurmaktadır.<sup>37</sup> Kurulan borç ilişkilerinde yetki ve borç arasında bir denge bulunmaktadır. Bir tarafa tanınan yetki, borç ilişkisi kurulan diğer tarafın menfaati için yerine getirilmesi gereken bir borç doğurmaktadır. İşverenin işçiye emir ve talimat verme yetkisi, ona işçinin beden ve ruh bütünlüğünü koruması için İSG önlemlerini alma borcunu yüklemektedir.

Önlem alma borcunun işçi ve işveren arasında kurulan borç ilişkisi kapsamında değerlendirilmesinde işçinin, işverene hukuki ve ekonomik yönden bağlı olması ve işçinin işverenin otoritesi altında hizmet edimini yerine getirirken işverenin emir ve talimatlarına uymak zorunda olması yatmaktadır.<sup>38</sup> Tabi ki emir ve talimatlar işin gereğine, mevzuata, aynı nitelikteki işler için oluşmuş gelenek ve göreneklere uygun olması gerekmektedir.<sup>39</sup> İşverenin emir ve talimat verme yetkisini kapsayan yönetim hakkını sınırlamak ve işçinin işverene bağımlılığını azaltmak için işçinin korunması bir gereklilik olarak meydana çıkmakta ama bu gereklilik toplum yararı ve işçinin korunmasının ekonomik yükünün katlanabilir seviyede olmasıyla sınırlanmaktadır.<sup>40</sup>

## (2) İşçinin Sadakat Borcuna Karşılık Önlem Alma Borcu

Sözlük anlamı “içten bağımlılık” olan sadakat kavramının, iş hukukundaki yansıması<sup>41</sup>, işçinin bazen belirli bir davranışta bulunması, bazen belirli bir davranıştan kaçınması yanında yapma ve yapmama borçlarını kapsayan geniş bir mükellefiyetler bütünü şeklindedir.<sup>42</sup>

<sup>37</sup> Mustafa Kabakçı, “İş Sağlığı ve Güvenliğinin Hukuk Sistemindeki Yeri”, **TBB Dergisi**, S:86, 2009 s. 249, (Çevrimiçi) [www.tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2010-86-583](http://www.tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2010-86-583), 12 Ekim 2013.

<sup>38</sup> Fikret Eren, **Borçlar Hukuku ve İş Hukuku Açısından İşverenin İş Kazası ve Meslek Hastalığından Doğan Sorumluluğu**, No:344, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1984, s. 35.

<sup>39</sup> Orhan Yüksel, Gülben Çalış, “İşçi İşveren Arasındaki İlişkinin Temeli Hizmet Sözleşmeleri”, **İş Sağlığı ve Güvenliği Sempozyumu Bildirisi**, Ankara, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, 5-6 Ekim 2007, s.39, (Çevrimiçi) <http://www.e-kutuphane.imo.org.tr/pdf/9087.pdf>, 15 Kasım 2013.

<sup>40</sup> Süzek, **Hukuk**, s. 16-18.

<sup>41</sup> Esra Durşen Keser, “İşçinin İşverenin Talimatlarına Uyuma Borcu”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İzmir 2007, s. 37, (Çevrimiçi) <http://www.dersindir.net/iscinin-isverenin-talimatlarina-uyuma-borcu-employers-obligation-to-comply-with-employers-instructions>, 14 Ekim 2013.

<sup>42</sup> Narmanlıoğlu, **a.g.e.**, s. 205.

İşçinin sadakat borcuyla işverenin gözetme borcu arasındaki bağ, her iki borcunda, “iş sözleşmesinin sadece maddi değeri olan edimlerden ibaret olmayıp, işçinin kişiliğinin tanınması sonucu olarak, işçi ile işveren arasındaki kişisel ilişkilerle ilgili olmasından ileri” gelmesindedir.<sup>43</sup> İş sözleşmesi vasıtasıyla kurulan kişisel ilişki işverene önlem alma borcunu yüklerken işçiye de işverenin ve işyerinin çıkarlarını koruma, işverene ekonomik, ticari veya mesleki bakımdan zarar verebilecek her türlü davranıştan kaçınma borcu yüklemektedir.<sup>44</sup> Yargıtay sadakat borcunun “Dürüstlük ve Güven” kurallarındaki yerini şu şekilde vurgulamıştır; “iş ilişkisi karşılıklı güven esasına dayanan sürekli bir borç ilişkisi olup, bu güvenin sarsıldığı durumlarda, anılan tutumla karşılaşan taraftan böyle bir ilişkiyi sürdürmesini beklemek işin doğasına uygun düşmez. İşçinin sadakat borcu işverenin işi ve işyeri ile ilgili hukuken haklı menfaatlerini korumak, zarar verici ve risk altına sokabilecek davranışlardan kaçınmayı gerektirir”.<sup>45</sup> Yapılan işin ve işyerinin özelliğine göre iş sözleşmesine sadakat borcu kapsamında maddeler konulabileceği gibi, bu tür hükümlerin iş sözleşmesinde mevcut olmadığı durumlarda sadakat borcunun kapsamı iyi niyet kuralları, mahalli örf ve adet gözetilerek çizilebilmektedir.<sup>46</sup>

Hem Yargıtay’ın kararından hem de yapılan tanımlardan iş sözleşmesi kapsamında tarafların birbirleri arasındaki sadakatin çıkış noktasının işçi ve işveren arasında yapılan sözleşmenin kişisel ilişki oluşturması olduğu açık bir şekilde anlaşılmaktadır. İş sözleşmesinin kişisel ilişki kurması işçiye borçlarını yerine getirirken sadakat zorunluluğu yüklerken buna karşılık, işverene ise işçinin ruh ve beden bütünlüğünü koruma sorumluluğu vermektedir.

## **b. Çeşitli Kanunlardan Kaynaklanan Önlem Alma Borcu**

Önlem alma borcu, bağımlı olarak işverenin emir ve otoritesi altında çalışan işçinin modern çağın artan bir şekilde çalışma hayatına soktuğu tehlikelere karşı ruh ve vücut bütünlüğünün korunması için yerine getirilmesi gereken ve her geçen gün daha çok önem kazanan vazgeçilmez bir ödevdir. İSG, sadece işverenin

---

<sup>43</sup> Ulsan, **a.g.e.**, s. 7.

<sup>44</sup> Süzek, **Hukuk**, s. 359-360.

<sup>45</sup> 9. Hukuk Dairesi, 09.03.2005 tarih ve 4880/12110 sayılı Kararı DHY Aktaran Keser, **a.g.e.**, s. 37.

<sup>46</sup> Mollamahmutoğlu, **a.g.e.**, s. 457.



sorumluluğunda olan tek taraflı bir görevden ziyade işçinin ve devletin de omuz vermesi gereken hatta toplumun tüm bireylerinin katılmasını gerektiren çok taraflı bir kavramdır.

Günümüzde işverenin önlem alma borcunu hakkıyla yerine getirmesi iş kazalarının ve meslek hastalıklarının önlenbilmesinde tek başına yeterli değildir. İşverenin organizasyonu altında çalışan işçinin alınan önlemlere harfiyle uyması ve iş güvenliğinin önemini kavraması, bunun yanında özellikle hükümetin sosyal devletin gereği olarak ilgili konuda düzenlemeler yapması ve etkin bir denetim sistemi uygulaması konunun çözümü için çok önemli adımlardır. Saydığımız adımlar arasında tabii ki devletin İSG mevzuatı düzenlemesi ayrı bir öneme ve yere sahiptir. Mevzuatımızda gerek kamu hukukunda gerekse özel hukukta önlem alma borcunun kaynağı niteliğinde birçok düzenleme bulunmaktadır.

### **(1) Anayasada Bulunan Önlem Alma Borcu Hükümleri**

Anayasa'nın değişik maddelerinde, İSG'ye ilişkin çeşitli hükümlere yer verilmiştir. İlgili maddelerde her ne kadar işverenin önlem alma borcunun kapsam ve sınırı doğrudan çizilmemiş olsa da, çalışanların genel hatlarıyla İSG hakları anayasal güvence altına alınmıştır.<sup>47</sup> Anayasa'da İSG'ye ile ilişkili maddeler; devletin niteliğini tanımlayan m.2, kişinin hak ve ödevlerini düzenleyen m.17, çalışma hakkı ve ödevini düzenleyen m.49, çalışma şartlarını ve dinlenme hakkını düzenleyen m.50 ve sosyal güvenlik hakkını düzenleyen m.60 olarak sıralanmaktadır.

Anayasa'nın 2. maddesi Türkiye Cumhuriyeti "insan haklarına saygılı sosyal bir hukuk devletidir" ibaresiyle devletin sosyal devlet olma gereğiyle çalışanları her türlü tehlikeye karşı korunması gerektiğine işaret etmektedir.<sup>48</sup> "Bunun için gerekli mevzuatı hazırlamak, öngörülen mevzuatın uygulanması için gerekli teşkilatı kurmak, İSG'ye ilişkin denetimleri yapmak, gerekirse idari ve cezai yaptırımlar uygulamak Devletin Anayasal görevidir".<sup>49</sup>

Anayasa m.17/1'de "Herkes yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir", hükmü ile çalışanın yaşamına müdahalelerin

---

<sup>47</sup> Aydemir, **a.g.e.**, s. 82-83.

<sup>48</sup> Arıcı, **a.g.e.**, s. 54-55.

<sup>49</sup> Aktay, Arıcı, Kaplan, **a.g.e.**, s. 141.

engellenmesinin yanında fiili olarak çalışırken yaşam güvenliğinin de sağlanması amaçlanmıştır.<sup>50</sup> Yargıtay Anayasa'nın 17. maddesi ile iş güvenliğinin ilişkisini şöyle açıklamıştır ;“...Anayasa'nın 17. maddesinde ‘yaşama hakkı’ güvence altına alınmış, bu yasal güvencenin yaşama geçirilmesinde, iş ve sosyal güvenlik mevzuatında da işçilerin korunması, işin düzenlenmesi, iş güvenliği, sosyal düzen ve adaletin sağlanması düşüncesi ile koruyucu bir takım hükümler getirilmiştir”.<sup>51</sup> Aynı hükmün devamında “Kimseye işkence ve eziyet yapılamaz; kimse insan haysiyetiyle bağdaşmayan bir cezaya veya muameleye tabi tutulamaz” denilerek işçinin kişiliğinin korunması amaçlanmıştır. Sözü geçen madde muhteviyatı itibariyle iş ilişkisinde işverenin işçiye karşı tavır ve işlemleri için esas oluşturacak niteliktedir.<sup>52</sup> Can güvenliği olmayan ve huzurlu bir çalışma ortamından yoksun olan işçi ile işverenin arasında çalışma barışının kurulamayacağı göz önüne alınırsa Anayasa'nın 49. maddesinin “çalışma barışının sağlanmasını kolaylaştırıcı ve koruyucu tedbirleri almak” ibaresiyle dolaylı yoldan olsa da İSG'nin önemini vurguladığı görülmektedir.

Kadınlar, çocuklar, bedensel ve ruhsal olarak belirli işleri yapamayacak durumda olanlar diğer çalışanlara oranla zayıf, narin ve kırılgan yapıda olduklarından dolayı eş tehlikeler karşısında normal çalışanlara nazaran iş kazasına uğrama ihtimalleri daha yüksektir.<sup>53</sup> Bu durum göz önüne alınarak Anayasa'nın 50. maddesi kadınları, çocukları ve sakatları koruyucu düzenlemeler yapabilmek için imkân vermektedir.<sup>54</sup> Her ne kadar iş kazalarının önleme niteliğinde olmasa da işverenin önlem alma borcunun tamamlayıcı unsuru olduğundan dolayı Anayasa'nın 60. maddesi; sosyal güvenlik hakkını da önlem alma borcu ile ilişkili maddeler arasında zikretmek yerinde olacaktır.

---

<sup>50</sup> Arıcı, **a.g.e.**, s. 55-56.

<sup>51</sup> Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, 29.9.2009 tarih ve 7532/14793 sayılı Kararı aktaran Gaye Burcu Yıldız,” İşverenin İş Sağlığı ve Güvenliği Önlemleri Alma Borcunun Kapsamı”,s.1,( Çevrimiçi) <http://www.turkmetal.org.tr/default.asp?page=arastirmalar&id=10605>, 25 Kasım 2013.

<sup>52</sup> Mollamahmutoğlu, **a.g.e.**, s. 532.

<sup>53</sup> Süzek, **Güvenlik**, s. 23.

<sup>54</sup> Arıcı, **a.g.e.**, s. 57.

## (2) 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Kapsamında Önlem Alma Borcu

Genel itibarıyla işverenin önlem alma borcu dağınık bir şekilde hem özel hukuk da hem de kamu hukukunda yer almaktadır. 30.06.2012 tarihli 28339 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6331 sayılı İSG Kanunu sahip olduğu hükümlerle İSG'nin temel metni olma vasfındadır. Neredeyse bütün maddeleriyle işverenin İSG ödevini doğrudan ilgilendiren 6331 sayılı Kanun, işverenin kamu hukukundan doğan önlem alma borcunun kaynağıdır.

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunundaki birçok İSG ilgili hüküm ve düzenlemeyi ortadan kaldırmakta ve bu Kanunda olmayan Çalışan Temsilcisi ve Ulusal İSG Konseyi gibi yeni düzenlemeler getirmektedir. Esas itibarıyla 6331 sayılı Kanun, İSG'ye yeni bir anlayış ve yaklaşım kazandırmaktadır.<sup>55</sup> 6331 sayılı Kanun modern İSG anlayışına paralel olarak<sup>56</sup> “önleyici yaklaşım” ve “sürekli iyileştirme”<sup>57</sup> prensipleriyle proaktif bir yöntem izlemektedir. Alınan önlemlerle muhtemel iş kazalarına karşı işçileri korumak için önceliği iş kazalarının kaynağı ile mücadeleye veren, kısaca kazayı olmadan önce engellemeyi düstur edinen bir anlayış 6331 sayılı Kanun'da hüküm sürmektedir. Esas itibarıyla her zaman önlemek ödemekten daha ucuzdur anlayışı ile bakıldığında iş kazaları ve meslek hastalıkları oluşmadan önce İSG tedbirlerini almak ve de bunları işyerinde uygulamaya koymak, en doğru, en ucuz, en insancıl, toplumsal barışa katkı sağlayacak en uygun anlayış olduğu çok açıktır.<sup>58</sup>

İSG Kanunu'nun 2. bölümü “İşveren ile Çalışanların Görev, Yetki ve Yükümlülükleri” başlığıyla işverenin önlem alma borcuna değinmektedir. Özellikle Kanunu'nun 4. maddesi genel olarak işverenin yükümlülüklerini sıralamakta ve

<sup>55</sup> Zehra Gönül Balkır, “6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda İşverenin İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetim Sorumluluğu”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, S:12, Aralık, 2008, s. 20.

<sup>56</sup> Adem Korkmaz, Hüseyin Avsallı, “Çalışma Hayatında Yeni Bir Dönem: 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Yasası”, **SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, No:26, Ağustos 2012, s. 155-156, (Çevrimiçi) [http://sablon.sdu.edu.tr/dergi/sosbilder/dosyalar/26/26\\_12.pdf](http://sablon.sdu.edu.tr/dergi/sosbilder/dosyalar/26/26_12.pdf), 13 Ekim 2013.

<sup>57</sup> Balkır, **a.g.e.**, s. 5.

<sup>58</sup> Namık Kemal Özdemir, “İş Kazaları ve Meslek Hastalıklarında, İşveren veya Vekilinin Sorumlulukları”, s. 4, (Çevrimiçi) <http://muhasebeturk.org/sosyal-guvenlik/374-is-guvenligi/935-is-kazalari-ve-meslek-hastaliklarinda-isveren-veya-vekilinin-sorumluluklari.html>, 12 Ekim 2013.

Kanunu'nun devam eden bazı maddelerinde bu yükümlülükler açıklanmaktadır. 6331 sayılı Kanunu'nun 4. maddesinin 1. fıkrasının a bendine göre işveren, çalışanların işle ilgili sağlık ve güvenliğini sağlamakla yükümlü olup, bu çerçevede mesleki risklerin önlenmesi, eğitim ve bilgi verilmesi dâhil her türlü tedbirin alınması, organizasyonun yapılması, gerekli araç ve gereçlerin sağlanması, sağlık ve güvenlik tedbirlerinin değişen şartlara uygun hale getirilmesi ve mevcut durumun iyileştirilmesi için çalışmaların yapılmasını sorumluluk olarak kendisine yüklemiştir.

İşveren öncelikle zamanın üretim yöntemleri, teknolojisi ve tecrübe birikimi doğrultusunda gerekli bütün önlemleri almalı, toplu koruma önlemlerine kişisel koruma önlemlerine göre öncelik vermeli (İSG Kanun m.5/g), teknik önlemlerin yanında organizasyonel önlemler olarak iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi vb. personel (İSG Kanun m.6) istihdam etmeli, mevzuata göre gerekiyorsa İSG kurulu (İSG Kanun m.22) oluşturmalı, işyerinde İSG kültürünün oluşması amacıyla işçilere mevzuatta belirtilen durumlarda (İSG Kanun m.17) eğitim vermeli, verilen eğitim işçinin İSG'ye yönelik davranışlarında değişiklik sağlamalı (Eğt. Yön. m.12/5), çalışma yöntemi ve işçilere görev dağılımı İSG'ye, çalışanların fiziki ve ruhi durumlarına uygun bir şekilde organize edilmeli (İSG Kanun m.4/1.ç); bu doğrultuda alınan önlemleri sürekli iyileştirmeli ve bu sayede işçilerin İSG açısından daha uygun bir çalışma ortamına haiz olmaları sağlanmalıdır. Türkiye'de genellikle işçilerin bir bölümünün alınan İSG önlemlerine uymaktan kaçınması sosyolojik bir gerçektir. Bunun başlıca nedeni eğitim ve denetim eksikliğidir. Bu nedenle tüm önlemlerin alındığı, yeterli eğitim verilerek işçilerde bu konuda bir bilincin oluştuğu işyerlerinde dahi denetim yapılmalıdır.<sup>59</sup> İşveren riskleri sürekli gözden geçirmek ve önlemleri devamlı yenilemek zorundadır. Bu da işyerlerinde iş güvenliği alanında sürekli bir yenilenme yaşanmasıyla mümkündür.<sup>60</sup> 6331 sayılı Kanun işverene işçilerin alınan önlemlere, verilen emir ve talimatlara uyulup uyulmadığını sürekli olarak denetleme görevi vermektedir.

---

<sup>59</sup> Baycık, **Yükümlülük**, s. 51.

<sup>60</sup> Levent Akin, "İş Sağlığı ve Güvenliğinde İşyerinin Örgütlenmesi", **AÜHFD**, C.V, S:54/1, Ankara 2004, s. 4, (Çevrimiçi) <http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-2004-54-01/AUHF-2004-54-01-Akin.pdf>, 02 Ekim 2013.

Kanunu'nun 4. maddesi önlemlerin alınmaması ve alınan önlemlerin denetlenmemesi hususları için İK (4857 Sayılı İş Kanunu) mülga 77. maddesinden farklı olarak tek para cezası yerine birbirinden ayrı para cezalarına yer vermektedir. Mülga m.77 gerekli tedbirlerin alınmamasına ve alınan tedbirlerin kontrol edilmemesine tek ceza ön görürken, 6331 sayılı Kanun m.4'te her biri için ayrı ayrı idari para cezası ön görmektedir (İSG Kanun m.26/1.a). 6331 sayılı Kanunu'nun 4. maddesinin devam eden hükümlerinde işverene "önleyici yaklaşımın" omurgası<sup>61</sup> niteliğinde olan ve işyerinin kılcal damarlarına kadar inerek potansiyel riskleri analiz eden bir risk değerlendirmesi yapma zorunluluğu getirmektedir.

6331 sayılı İSG Kanunu'nun 4. maddesi gerekli her türlü önlemi alma zorunluluğunu işverene yüklemesi yönüyle 6098 sayılı Borçlar Kanunu madde 417/2'ye paralel bir sorumluluk anlayışı çizmektedir. Her iki Kanun da işverene günümüzün teknolojisi ve teknik imkânları el verdiği ölçüde bütün İSG önlemlerini alma sorumluluğu yüklemektedir. Buna karşın söz konusu hüküm, İş Kanunu ve Borçlar Kanunundan farklı olarak sadece tedbir alma hususuna yer vermeyip, tedbirlerin ne şekilde alınması gerektiğine değinmektedir.<sup>62</sup> İdari para cezası uygulanması noktasında da İK m.77'den farklı olarak tedbir almama ve alınan tedbirleri kontrol etmemenin yaptırımlarını ayrı ayrı belirlemektedir. Genel itibarıyla 89/391 sayılı AET Çerçeve Yönergesi doğrultusunda hazırlanan ve modern anlamda iş güvenliğine çok daha uyumlu olduğu görülen 6331 sayılı Kanun bazı eksikliklerine rağmen mevzuatımızda önemli bir boşluğu doldurduğu söylenebilir.

### **(3) Diğer Kanunlar Kapsamında Önlem Alma Borcu**

6098 sayılı Borçlar Kanunu m.417 işverenin önlem alma borcu açısından işçinin kişiliğinin korunması ve İSG önlemlerinin alınması olarak iki farklı yöne sahiptir. Maddenin birinci bölümü 417/1'de işçinin kişiliğini doğrudan korumak amaç edinilmiştir. Anılan maddeye göre "İşveren hizmet ilişkisinde işçinin kişiliğini korumak ve saygı göstermek ve işyerinde dürüstlük ilkelerine uygun bir düzeni sağlamakla, özellikle işçilerin psikolojik ve cinsel tacize uğramamaları ve bu tür

---

<sup>61</sup> Balkır, **a.g.e.**, s. 13.

<sup>62</sup> Mustafa Kabakçı, "6331 Sayılı Kanun'un İş Sağlığı ve Güvenliği Anlayışı ve Risklerden Korunma İlkelerinin (m.5) İşlevi", **Sicil İş Hukuku Dergisi**, Mart 2013,S:29, s. 64.

tacizlere uğramış olanların daha fazla zarar görmemeleri için gerekli önlemleri almakla yükümlüdür”. Maddenin devamında ise işverenin İSG’yi sağlama borcuna “İşveren, işyerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması için gerekli her türlü önlemi almak, araç ve gereçleri noksansız bulundurmamak; işçiler de iş sağlığı ve güvenliği konusunda alınan her türlü önleme uymakla yükümlüdür” ibaresiyle değinilmiştir.<sup>63</sup> Borçlar Kanunu kapsamında sağlık ve güvenlik önlemlerini almayan işverenin sorumluluğunu akdi sorumluluk olarak değerlendirilmekte<sup>64</sup> ve özel hukuk kuralı koyduğu için, ona aykırılık halinde sadece özel hukuk yaptırımını uygulanmaktadır. Başka bir deyimle adı geçen maddedeki önlemleri almaması nedeniyle zarara uğrayan işçinin tazminat isteme hakkı bulunmaktadır.<sup>65</sup>

Sosyal sigortalar mevzuatı iş güvenliğinin temel ilkesi olan iş kazalarını önlemek hususundan ziyade sahip olduğu hükümlerle kazadan sonra rücu ve tazminat konuları ile ilgilidir. Her ne kadar 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nda mevcut bulunan hükümler işverenin önlem alma borcuyla doğrudan ilişkili olmasa da, İSG mevzuatını tamamlayıcı nitelik taşımaktadır. Sosyal Sigortalar mevzuatında iş kazası ve meslek hastalığı sonrasında uygulanan yaptırımlar işvereni önlem alma borcunu yerine getirmek zorunda bırakmaktadır.<sup>66</sup> 5510 sayılı Kanun’un 21. maddesi İSG önlemlerini almayan işverenin sorumluluklarını düzenlemesi açısından önlem alma borcuyla ilişkili bir hükümdür. İlgili maddede “İş kazası ve meslek hastalığı, işverenin kastı veya sigortalıların sağlığını koruma ve iş güvenliği mevzuatına aykırı bir hareketi sonucu meydana gelmişse, Kurumca sigortalıya veya hak sahiplerine bu Kanun gereğince yapılan veya ileride yapılması gereken ödemeler ile bağlanan gelirin başladığı tarihteki ilk peşin sermaye değeri toplamı, sigortalı veya hak sahiplerinin işverenden isteyebilecekleri tutarlarla sınırlı olmak üzere, Kurumca işverene ödettirilir” geçen ibare işverenin İSG ile ilgili mevzuat hükümlerine aykırı davranışı sonucunda meydana gelen iş kazası ve meslek hastalığına ilişkin kurumun yaptığı giderlerin,

---

<sup>63</sup> Süzek, **Hukuku**, s. 421.

<sup>64</sup> Mehmet Nusret Bedük, “Adam Çalıştırmanın Sorumluluğu”, **Çimento İşverenler Dergisi**, C. XIX, S: 2, Mart 2005, s.42, (Çevrimiçi) [http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/karar\\_inceleme1.pdf](http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/karar_inceleme1.pdf), 05 Ekim 2013.

<sup>65</sup> Süzek, **Güvenlik**, s. 178.

<sup>66</sup> Arıcı, **a.g.e.**, s. 66.

Kanunda öngörülen sınırlamayla işverenden istenebileceğini göstermektedir.<sup>67</sup> İlgili maddenin devamında sağlık raporlarının önemine vurgu yapılmakta ve işçinin yaptığı işin özelliği gereği mevzuatta sağlık raporu gerekmesine rağmen rapor alınmamış veya alınan rapor doğrultusunda işçiye ruhen ve fiziklen uygun iş verilmemiş ise yapılacak yaptırımlara değinilmektedir.

1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu, oldukça eski bir düzenlemedir. 6 Mayıs 1930 tarihli, 1489 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Özellikle işçi ve iş güvenliği hükümleri açısından bakıldığında, sözü geçen Kanun yürürlüğe girdiği döneme oranla oldukça ileri ve yerinde hükümler içermektedir.<sup>68</sup> Kanununun 173-180. maddeleri arasında yer alan hükümlerde on iki yaşından küçük çocukların herhangi bir sınıai işletmesinde çalıştırılmayacaklar; on iki yaş ve on altı yaş arasında çocukların çalışma koşulları, gece çalışma düzeni, çalışan kadınların emzirme izinleri gibi konulara yer vermiştir. Kanununun 179. maddesi ise, önlem alma yükümlülüğü ile doğrudan ilgilidir.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Uluşan, **a.g.e.**, s. 51.

<sup>68</sup> **A.e.**, s. 51.

<sup>69</sup> Aydemir, **a.g.e.**, s. 84-85.

## II. BÖLÜM

### İDARİ YAPTIRIMLARIN YERİ, NİTELİĞİ VE ÖZELLİKLERİ

#### A. İdari Yaptırımların Yeri

Topluluk olarak yaşamak düzen ve güvenlik ihtiyacını doğurmuş ve buna bağlı olarak belirli kurallar getirme zorunluluğu bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır.<sup>1</sup> İnsanların topluluk halinde yaşaması nasıl içgüdüsel olarak meydana geldiyse düzeni sağlamak için kuralların oluşması ve hukukun doğuşu da içgüdüsel olarak gerçekleşmiştir.<sup>2</sup> Toplumsal bir düzen halinde yaşamak kurallara uyma mecburiyetini beraberinde getirmiştir.<sup>3</sup> Bu noktada kurallara uymayı kolaylaştırma ve düzeni sağlama maksadıyla hukuk kurallarının ihlaline bir tepki olarak yaptırım kavramı ortaya çıkmıştır.

Toplumsal gereksinimlerin hızlı bir şekilde değişmesi devlet yönetimlerini ekonomi, ticaret, eğitim, çalışma hayatı, sağlık vb. birçok konuda daha hızlı ve daha etkin olmaya yönlendirmiştir. Bu etkinlik genişlemesi doğrultusunda idare geniş yetkilerle donatılmış ve özellikle görevlerini yerine getirebilmesi için idareye yaptırım uygulayabilme yetkisi verilmiştir.<sup>4</sup> Anayasa Mahkemesi idareye geniş ve değişik alanlarda yaptırım yetkisi verilmesinin nedenini “gelişen, büyüyen çeşitlenen ve çoğalan toplumsal gereksinimleri yerinde, zamanında ve etkin bir biçimde karşılayabilmek” şeklinde açıklamıştır.<sup>5</sup> Bunların yanında ceza hukuku içerisinde bulunan kabahatlerin 2005 yılından itibaren suç olmaktan çıkarılması ve bunlara karşı öngörülen yaptırımların idari cezaya dönüştürülmesi idari yaptırımların yaygınlaşmasını sağlamıştır.

<sup>1</sup> Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1982, s. 248.

<sup>2</sup> Zeki Hafizoğulları, **Ceza Normu Normatif Bir Yapı Olarak Ceza Hukuku Düzeni**, Ankara, Seçkin Kitapevi, 1987, s. 143.

<sup>3</sup> Necip Bilge, **Hukuk Başlangıcı Hukukun Temel Kavram ve Kurumları**, 21. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2006, s. 3.

<sup>4</sup> Fatih Selami Mahmutoğlu, **Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda Yaptırım Rejimi**, İstanbul, Kazancı Yayın Evi, 1995, s. 55.

<sup>5</sup> Anayasa Mahkemesi, T.23.10.1997, E. 1997/19, K. 1997/66 aktaran Sema Ayatar Kızılyar, “Ceza Yaptırımı İle İdari Yaptırım Ayrımı” , **Yaşar Üniversitesi Dergisi**, C.II, 2013, s. 1646, (Çevrimiçi) <http://www.dergipark.ulakbim.gov.tr/jyasar/article/download/.../5000061801>, 10 Haziran 2014.



## B. İdari Yaptırım Kavramı

Anlam olarak bakıldığında yaptırım kavramı düzenin sağlanması için hukuk çerçevesinde ortaya konulan kurallara bireyin kendi isteği ile uymadığı takdirde kamu gücü kullanılarak uymasını sağlayan davranışlardır.<sup>6</sup> Bir bakıma yaptırım kavramı, topluluk halinde yaşayan insanların kendileri tarafından kabul edilen hukuk düzeni kurallarını ihlallerine karşı gösterilen tepkisel davranış anlamına gelmektedir.<sup>7</sup> Yaptırım kavramının içerisinde kurallara uymayı teşvik etmek ve kuralları ihlal etmekten caydırmak yanında kuralların ihlal edilmesinden dolayı ortaya konulan tepki ve hukuk çerçevesinde kurallara uyulması için zorlayıcı bir davranış anlamı da bulunmaktadır.<sup>8</sup>

Toplum yaşamını düzenleyen hukuk kurallarının etkililiği taşımış oldukları yaptırım unsuruna bağlıdırlar. Bu kapsamda idari yaptırımlar düzenin sağlanması ya da düzenin bozulmasının engellenmesi amacıyla uygulanmakta ve yaptırım içermeyen hukuk kuralları etkinlik noktasında eksik olarak değerlendirilmektedir.<sup>9</sup>

İdarenin üstlenmiş bulunduğu görevleri etkili bir biçimde ve ivedilikle yerine getirebilmesi için bir takım yaptırımlar öngörülmüş, idarede bu yaptırımları uygulama yetkisi ile donatılmış<sup>10</sup> ve bu kapsamda idari organların eliyle uygulanan yaptırımlara idari yaptırımlar denmiştir.<sup>11</sup>

Mevzuat kapsamında idari yaptırım kavramı tanım olarak ele alındığında KK'nın "Kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımlar, idari para cezası ve idari tedbirlerden ibarettir" (KK m.16) içerikli hükmü karşımıza çıkmaktadır. Görüldüğü gibi hüküm idari yaptırımları tanımlamaktan ziyade idari yaptırımların içeriğine dikkat çekmektedir. Bu kapsamda idari yaptırımlar en genel anlamıyla bazı hallerde yasaların açıkça yetki verdiği veya yasaklamadığı durumlarda herhangi bir

---

<sup>6</sup> Mahmutoğlu, **a.g.e.**, s. 22.

<sup>7</sup> Hafizoğulları, **Ceza**, s. 142.

<sup>8</sup> Kemal Gözler, **Hukuka Giriş**, Bursa, Ekin Kitabevi, 1998, s. 39.

<sup>9</sup> Doğan Soyaslan, **Yürütme Organının Suç ve Ceza Koyma Yetkisi**, Ankara, Kazancı Yayınları, 1990, s. 119.

<sup>10</sup> Metin Günday, **İdare Hukuku**, 5. bs., Ankara, İmaj Yayınevi, 2002, s. 202.

<sup>11</sup> Yücel Oğurlu, **İdari Yaptırımlar Karsısında Yargısal Korunma, İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları**, 2. bs., Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2001, s. 28.

yargı kararına ihtiyaç duymaksızın idare tarafından doğrudan doğruya yapılan bir işlemle idare hukukunun usullerine göre uygulanan cezalar olarak tanımlanabilir.<sup>12</sup>

## 1. İdari Yaptırımların Kaynağı

Devletin egemenliği, devlet iktidarının ülke içindeki rakipsiz üstünlüğü ve diğer devletlerle olan ilişkilerindeki bağımsızlığını ifade etmektedir. İdarenin yaptırım uygulama yetkisi idareye tanınmış olunan bu egemenlik gücüne dayanmaktadır. Hukuk düzeni çerçevesinde konulan kuralların ihlali yaptırımların uygulanma sebebidir. Bu açıdan idari yaptırımların kaynağı ele alındığında bireyin kendisini yönetme hakkını devlete yani dolaylı olarak idareye tanıdığı egemenlik unsuru olduğu görülmektedir.<sup>13</sup> Günümüzde idare olgusu kamusal hizmetlerin her noktasında görülmektedir. Egemenlik yetkisine dayanarak devlet idarenin eliyle bireylerin uyması zorunlu olan çeşitli düzenlemeler yapabilmektedir. İdarenin bu düzenlemeler kapsamında çizdiği çerçeveye bireyin uyması zorunludur aksi takdirde idare yaptırım uygulama yetkisine sahiptir. İdari düzende bir idari ihlalin vuku bulması idari yaptırım uygulama sebebi olmaktadır. İdari ihlal, toplumun üyesi olan bireyin idarenin bir tarafı olması dolayısıyla yapması gereken bir görevi yerine getirmemesi olarak tanımlanabilmektedir.<sup>14</sup>

Günümüzde modern devlet anlayışı ancak hukuk kuralları ve bu kurallarını oluşturduğu düzenin sağlanması ile mümkündür. Biraz daha dar ve somut incelendiğinde idari yaptırımların hukuksal kaynağının yasallık ilkesine dayandığı söylenebilir. Yasallık ilkesi Anayasa ile birlikte idari yaptırımların sınırını çizmekte, diğer yandan meşrutiyetini sağlamaktadır.<sup>15</sup> Yasallık ilkesi idari yaptırımların hangi fiillere karşı uygulanacağını yasada belirtilmesini ve bu fiillere karşı uygulanacak yaptırımın belirli olmasını amaçlamaktadır. Bu noktadan bakıldığında idari yaptırımların en temelde hukuksal dayanağının yasallık ilkesi olduğu savunulabilir.

---

<sup>12</sup> İl Han Özay, **İdari Yaptırımlar**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1985, s. 35.

<sup>13</sup> Yücel Oğurlu, “ İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım -Ceza Yaptırımı Ayrımı”, **AÜEHFD**, C.III, No:1,s.155, (Çevrimiçi) [www.erzincan.edu.tr/birim/HukukDergi/makale/1999\\_III\\_10.pdf](http://www.erzincan.edu.tr/birim/HukukDergi/makale/1999_III_10.pdf), 15 Kasım 2014, s. 154.

<sup>14</sup> Emrah Uran, **Türkiye’deki Bağımsız İdari Otoritelerin İdari Yaptırım Yetkisi**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2012, s. 71.

<sup>15</sup> Oğurlu, **Yargısal Korunma**, s. 36.

## 2. İdari Yaptırımların Amacı

İdari yaptırımların genel amacı daha öncede değindiğimiz gibi hukuk düzeni kapsamında konulan kuralların ihlal edilmesini önlemek, düzeni sağlamak ve toplumun bireylerini bu ihlallerden caydırmaktır. İdari yaptırımlar düzenlendikleri alanda hukuk kurallarının çizdiği usul ve esasları çerçevesinde yükümlülerin borç ve sorumluluklarını yerine getirmelerini ve düzen kurallarına uymalarını sağlamayı amaçlamaktadır.<sup>16</sup> Ceza yaptırımlarına kıyasla idari yaptırımlarda her ne kadar amaç doğrudan cezalandırmak olmasa da idari yaptırımların kurallara uymayanlara acı ve elem verici yanı bulunmaktadır. Buradaki amaç kanunları ihlal edenleri cezalandırmaktan ziyade ortaya çıkan kamu yararındaki azalmanın giderilmesi ve bireylerin kanunları ihlal etmesinin engellenmesidir.<sup>17</sup>

Konu yönünden idari yaptırımların odak noktası olan idari ihlallerle, ceza yaptırımların odak noktası olan suçlar arasında fark yoktur. Her ikisi de hukuken korunan varlıkların ihlal edilerek hak ve menfaatlerin çiğnenmesi anlamına gelmektedir. İdari ihlallerin ve suçların aynı ceza mahkemelerinde yargılanması, suç failleri ile basit ihlalleri bulunanların aynı düzeyde tutulması ve basit ihlallerde bulunanların daha fazla cezaya uğraması anlamına gelmektedir. Böyle bir haksızlığın önüne geçme arzusu idari yaptırımlara ihtiyacı doğurmuştur.<sup>18</sup>

İdareye yaptırım uygulama yetkisinin verilmesinin bir diğer amacı ise, bazı hafif ihlallerin suç olmaktan çıkarılarak mahkemelerin yükünü azaltmak ve yaptırımların en kısa sürede uygulanmasıyla etkinliklerinin arttırılmasını sağlamaktır. İdari yaptırımların masraf olarak ceza yaptırımlarına oranla daha az olması ve mahkemelerin küçük davaların yükünden kurtarılması arzusu idari yaptırımların yaygınlaşmasını sağlamıştır.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Günday, **a.g.e.**, s. 310.

<sup>17</sup> Ramazan Çağlayan, **İdari Yaptırımlar Hukuku**, Ankara, Asil Yayın Dağıtım, 2006, s.28-29.

<sup>18</sup> Oğurlu, **Yargısal Korunma**, s. 37.

<sup>19</sup> **A.e.**, s. 37-38.

### 3. İdari Yaptırımların Özellikleri

#### a. İdari İşlem Olma Özelliği

İdari işlemler, idarenin faaliyetlerini yerine getirmek üzere idare hukukuna uygun olan kamu gücüne dayanan hukuki işlemler; yani hukuki sonuç doğurmaya yönelik tek taraflı doğrudan uygulanabilir irade açıklamalar olarak tanımlanmaktadır.<sup>20</sup> Bir işlemin idari işlem olarak değerlendirilmesi için öncelikle idarece uygulanması gerekmektedir.<sup>21</sup> İdarece uygulanması yanı sıra İdare Hukuku usullerine göre karar verilme,<sup>22</sup> tek taraflı olma ve kanunilik özelliği taşıma gibi unsurlarını da içermelidir. İdari yaptırımların birer idari işlem olduğundan ötürü aynı özellikleri gösterdiği görülmektedir.

İdari işlem olma özelliklerinden ötürü idari yaptırımlar yargıç yerine kanunlarda açıkça belirtilen bir idari organ tarafından karara bağlanmaktadır. İdari organa yetki tanınması hususunda kanunilik ilkesi, ceza hukukunda olduğu gibi kesin ve net bir şekilde uygulanmakta, idarenin kendisine yetki verilmediği konularda yaptırım uygulaması, yürüttüğü işlemi geçersiz kılmaktadır. Bu noktada belirli bir alanda idari yaptırım uygulama yetkisi idari organa kanunlarla açık ve net bir şekilde verilmesinin yanında kabahatin ve kabahatin işlenmesi durumunda uygulanacak yaptırımın yine kanunlarla ortaya konulması gerekmektedir.<sup>23</sup>

İdari işlemler gibi idari yaptırımlar da tek yanlı hukuki sonuç doğuran işlemlerdir. İdari işlemlerin idarece gereklerinin yerine getirilmesi, yürütülmesi için yeterli olmakta işlemin muhatabının rızası aranmamaktadır. Tek yanlı idari işlem olma özelliği noktasında idari yaptırımların uygulanması için kabahatin meydana gelmesi ile yaptırım kararının idarece alınması yeterli olmakta, kabahati işleyen bireyin onayına gerek olmamaktadır.

İdari yaptırımlar Anayasa'nın 125. maddesi gereği yargı denetimine tabi tutulmaları gerekmektedir. İdari yaptırımlar cezalandırıcı yönüyle bir hizmeti yerine

<sup>20</sup> Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, 3.bs., Bursa, Ekin Kitabevi, 2005, s. 252.

<sup>21</sup> Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1985, s. 81.

<sup>22</sup> Gözler, **İdare**, s. 198.

<sup>23</sup> Çağlayan, **a.g.e.**, s. 64.

getiren idari işlemlerden ayrılmakta ve idari işlemlerin taşımak zorunda olduğu konu, sebep, yetki, şekil, amaç ve maksat unsurları hususunda daha sıkı kurallara bağlanmış olmaları gerekmektedir.<sup>24</sup> Öncelikle idari yaptırımın doğması için bir sebebin olması, sebebe uygun sonucun yani konunun gerçekleşmesi, yapılan faaliyetin hukukun belirlediği usullere uygun yürütülmesi ve her idari yaptırımın amacı olan kamu yararına, kanunda öngörülmesi durumunda belirtilen özel yarara uygun şekilde yapılması gerekmektedir. Bu saydığımız unsurlardan birisinden yoksun olan idari yaptırımlar sakat olmakta ve yargı tarafından iptal edilebilmektedir.

### **b. İdari Organlar Tarafından Düzenlenebilme Özelliği**

İdari yaptırımların en öne çıkan özelliği belli bir düzen ve usul çerçevesinde ihlaller karşısında uygulanan cezaların idarenin eliyle uygulanabilme özelliğidir. Bu noktada idari yaptırımlar kendiliğinden uygulanan ve idare organına ait olan tek taraflı bir hak olma özelliği göstermektedir. Özellikle İdari yaptırımlar herhangi bir mahkeme kararına gerek duymaksızın uygulanabilme yönüyle yargı kararıyla uygulanan ceza yaptırımlarından ayrılmaktadır.<sup>25</sup> İdari yaptırımların idari organlar tarafından düzenlenmesi ve uygulanması konusunda bir diğer kısımda “idari organlar” olarak bahsi geçen kurum ve birimlerin tanımlanmasıdır. Genel olarak çerçevenin çizilmesi açısından; devletin bilinen iki erki yasama ve yargı dışında kalan makam ve merciler olarak tanımlanmaktadır. Esas olarak idare yürütmenin de dışında özerk bir yapıdır ancak kesin çizgiler ile yürütmeden ayrılmadığından dolayı idare için yasama ve yargı örgütlerinin dışında kalan kuruluşların bütünü olarak ele almak daha mantıklıdır.<sup>26</sup>

### **c. Tekerrür Uygulaması**

Tekerrür kelime anlamı olarak “tekrar etme, tekrarlama” anlamına gelmektedir.<sup>27</sup> Ceza Hukuku’nda tekerrür daha önce işlediği suçtan mahkûm olduktan sonra mahkûmiyetin kesinleşmesinden sonra kanunda öngörülen süre

---

<sup>24</sup> Özay, **a.g.e.**, s.114.

<sup>25</sup> Oğurlu, **Yargısal Korunma**, s. 44.

<sup>26</sup> Özay, **a.g.e.**, s.38.

<sup>27</sup>T.C. Adalet Bakanlığı Hukuk Sözlüğü, (Çevrimiçi)  
<http://www.sozluk.adalet.gov.tr/Liste.aspx?harf=M>, 24 Mart 2015.

geçmeden yeni bir suç işlemesi olarak tanımlanmaktadır.<sup>28</sup> Suçun tekrar işlenmesi ile ceza belirli değişkenler göz önünde bulundurularak ağırlştırılır. İdari yaptırımlarda konu olan eylem ve olaylar tekerrür uygulamasına esas teşkil etmez<sup>29</sup> ama mevzuatta tekerrür uygulamasını içeren düzenlemeler mevcuttur. Her ne kadar Kabahatler Kanunu'nda tekerrür uygulaması yer almasa da bazı özel düzenlemelerle uygulanmaktadır. İSG Kanunu'nda yer alan katlamalı idari para cezaları tekerrür uygulamasına örnek olarak verilebilir. 6331 sayılı İSG Kanunu'nun 10. maddesine göre risk değerlendirmesi yapmayan veya yaptırmayan işverene 3700 TL idari para cezası uygulanmakta eğer işveren risk değerlendirmesi yükümlülüğünü yerine getirmemekte ısrar ederse noksanlığın devam ettiği her aybaşına 5550 TL idari para cezası öngörülmektedir. Bir tekerrür uygulaması olarak katlamalı idari para cezaları sadece Kanun'da belirtilen hükümler için ve aynı hükmün işveren tarafından tekrar ihlal edilmesi durumunda uygulanır. İşverenin farklı bir kanunu veya kanunun başka bir maddesini yerine getirmemesi durumunda katlamalı idari para cezası uygulanmaz.

İdari yaptırımların yargı yerine idarenin eliyle verilmesi ve idari usul ve esaslara göre kararlaştırılmasının sonucu olarak idari yaptırımlar cezai yaptırımların aksine adli sicile işlenmez ve sabıka kaydında görünmez, bunun yanında idari yaptırımlar başka bir cezaya çevrilmez ve tecil edilmez.

#### **d. Tek Yanlı İşlem Olması**

İdari yaptırımların tek yanlı olması, idarenin kural olarak ilgililerin rıza ve onayına bağlı olmadan yeni hukuki durum oluşturması, ilgililerin mevcut hukuki durumlarını değiştirmesi ya da ortadan kaldırması anlamına gelmektedir.<sup>30</sup> İdari yaptırımlar idari organlarca tek yanlı olarak karar verilir ve re'sen uygulanır.<sup>31</sup> İdari

---

<sup>28</sup> Sulhi Dönmezer, Sahir Erman, **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku**, C.III, 11. bs., İstanbul, Beta Yayınevi, 1994, s. 125.

<sup>29</sup> Oğurlu, **Genel Bakış**, s.173.

<sup>30</sup> Günay, **a.g.e.**, s. 112.

<sup>31</sup> Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, C.I, 2. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2001, s. 318.

yaptırımlar idarenin tek yanlı irade açıklamasıyla para cezası, el koyma, mülkiyetin kamuya geçirilmesi, işyerinin kapatılması vb. hukuksal sonuç doğuran işlemlerdir.<sup>32</sup>

#### **4. İdari Yaptırım Türleri**

İdari yaptırımlar kanunca görevlendirilen makamlar tarafından araya yargı kararı girmeksizin uygulaması ve cezalandırmaktan çok idari düzeni sağlamaya ve aykırılıkları engellemeye yönelik olmasından dolayı konuları itibariyle çok çeşitlidir.<sup>33</sup> İdari para cezaları, el koyma, müsadere, uyarma, kınama, sürücü ehliyetinin geçici olarak geri alınması, meslek ve sanatın icrasından men, işin durdurulması, inşaatın yıkılması ve pasaport vermeme vb. yaptırımlar idari yaptırım olarak sıralanmaktadır. İdari yaptırımlar; idari mali yaptırımlar, bireysel yaptırımlar ve disiplin yaptırımları olmak üzere 3 ana başlık altında toplanmaktadır.

##### **a. İdari Mali Yaptırımlar**

İdari mali yaptırımlar, bireyin kanunda ortaya konulan hükümlere aykırı davranması sonucunda bir şeyden yararlanmasının yasaklanması marifetiyle malvarlığı üzerinde etkili olan bir yaptırım türüdür.<sup>34</sup> İdari para cezaları, el koyma ve müsadere idari mali yaptırımlar sınıfına girmektedir.

##### **(1) İdari Para Cezaları**

İdari para cezaları miktarı kanunda belirtilen, aykırılık oluşturan eylem veya olayın meydana gelmesine sebep olan bireyin malvarlığının üzerinde etkili olan yaptırımlarıdır. İdari para cezalarının uygulanması “maddi açıdan bireysel işlem niteliğinde öznel işlem olduğundan bir kez uygulanması ile sona erer”.<sup>35</sup> İleride daha detaylı olarak idari para cezalarını ele alacağımızdan dolayı burada kısa bir şekilde yer vermeyi uygun gördük.

##### **(2) El Koyma**

El koyma, idarenin suç delili olacak veya başkalarınca alınması, satılması, bulundurulması, taşınması yasak olan eşyayı tek taraflı tasarrufuyla ve kişinin rızası

---

<sup>32</sup> Oğurlu, **Yargısal Korunma**, s. 120.

<sup>33</sup> Özay, **a.g.e.**, s. 113.

<sup>34</sup> Oğurlu, **Yargısal Korunma**, s. 86.

<sup>35</sup> Özay, **a.g.e.**, s. 343.

aranmaksızın zapt etmesi ve kendi kontrolüne geçirmesidir. El koyma, gerçek anlamda bir yaptırım uygulanıncaya kadar geçerli bir önlem niteliğindedir.<sup>36</sup> Örnek olarak 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 92. maddesi verilebilir. Söz konusu maddeye göre Orman Kanunu'nun "16 ncı maddesi gereğince izin almadan ormanlardan açılan maden ocakları idarece kapatılır. Çıkarılan madenler ve her türlü tesisler ile alet, edevat ve nakil vasıtalarına" el konulmaktadır.

### **(3) Müsadere**

Müsadere idari düzeni bozan olay veya eylemlere karşı idarenin yargı kararı olmaksızın doğrudan uygulanan bazen bir ceza, bazen de bir güvenlik önlemi ya da idari bir önlem olarak başvuru talii nitelikte bir yaptırım türüdür.<sup>37</sup> Ortaya çıkan bir aykırılığa karşın failine mal varlığının tamamına veya bir kısmı üzerindeki mülkiyetinin ortadan kaldırılması ve bu mülkiyetin kamusal karakter gösteren bir kuruluşa devredilmesidir.<sup>38</sup> Müsaderenin el koymaktan farkı geleceğe yönelik olarak muhtemel bir tehlikeyi önleyici nitelikte olmasıdır.<sup>39</sup>

#### **b. Disiplin Yaptırımları**

Kamu hizmetinin iç düzeni için gereken disiplini koruma ve bu hizmeti aksatan zararın ortaya çıkmasını engellemenin yanında, ıslah ederek kamu düzenine aykırılığın tekrar edilmemesini sağlama amacı taşıyan yaptırımlardır.<sup>40</sup> Uyarma, kınama, aylıktan kesme, görevden çıkarma gibi türleri içerisinde barındırmaktadır.

#### **c. Bireysel İdari Yaptırımlar**

Bireysel yaptırımlar bireyin malvarlığı üzerinde doğrudan bir azalmaya sebep olmaktan ziyade mali olmayan bir konuda, belirli bir hakkın ya da özgürlüğün kısıtlanması sonucu doğuran yaptırımlardır.<sup>41</sup> 6331 sayılı İSG Kanuna göre işin kısmen veya tamamen durdurulması ile işveren üretim kaybına uğratılmakta ve maddi olarak dolaylı yönden bir azalmaya sebep olmaktadır. İşin durdurulması

---

<sup>36</sup> Uran, **a.g.e.**, s. 155.

<sup>37</sup> Mahmutoglu, **a.g.e.**, s. 152.

<sup>38</sup> Uran, **a.g.e.**, s. 156.

<sup>39</sup> Özyay, **a.g.e.**, s. 46.

<sup>40</sup> Günday, **a.g.e.**, s. 566.

<sup>41</sup> Uran, **a.g.e.**, s. 157.



yaptırımını görüldüğü gibi her ne kadar bireysel nitelikte bir yaptırım olarak değerlendirilse de mali bir yaptırım özelliği de göstermektedir.<sup>42</sup>

## 5. Ceza Hukukunun Genel İlkelerinin İdari Yaptırımlarda Uygulanması

Ceza yaptırımlarında egemen olan ilkeler sadece ceza hukukunda geçerli olmayıp genel hukuk prensiplerinde de uygulanmaktadır. Doğal olarak ceza hukukunda hâkim olan bazı genel nitelikteki ilkelerin idari yaptırımlarda da uygulanabildiği görülmektedir. Cezai ve idari yaptırımların temel esas ve usul açısından sahip oldukları farklılıklardan dolayı ilerleyen kısımda değineceğimiz “kanunilik”, “şahsilik”, “ölçülülük” gibi ceza hukukunun genel ilkelerinin idari yaptırımlarda uygulanması da cezai yaptırımlara nazaran farklılıklar göstermektedir.

### a. Kanunilik İlkesi

Ceza yaptırımlarının bireyin hak ve özgürlüğü üzerindeki sınırlayıcı etkisi, bireyin hürriyetinin güvence altına alınabilmesi amacıyla ceza hukukunda çeşitli ilkelerin kabul edilmesini gerektirmiştir.<sup>43</sup> Bu ilkelerden en önemlisi olan<sup>44</sup> kanunilik ilkesi, suçu ve cezayı önceden belirleyerek bireyin hürriyetinin sınırlarını çizmekte, bireye meşru ve gayri meşru ayrımını göstererek gayri meşru daireye girmediği müddetçe bireyin hak ve özgürlüklerini güvence altına almaktadır.<sup>45</sup> Kanunilik ilkesi idari yaptırımların karar verilmesi ve uygulanması noktasında bireyin hukuki düzen içerisinde güvencesi niteliğinde olduğu söylenebilir.<sup>46</sup> Birey toplumun bir parçası olarak devlet otoritesi kabul etmesiyle beraber düzeni ihlal eden aykırılıklar karşısında kanunda belirtilen yaptırımları kendiliğinden onaylamış olmaktadır. Bu muvazeneden bakıldığında bireyin uygulanacak olan yaptırımları öngörebilmesi için idari yaptırımların hukuksal dayanağını en genel çerçevede Anayasa ile

---

<sup>42</sup> Oğurlu, **Yargısal Korunma**, s. 103.

<sup>43</sup> Çınar Can Evren, “Kabahatlerde Kanunilik İlkesi”, **İÜHFİM**, C.LXIX, S:1-2, 2011, s. 975, (Çevrimiçi) <http://journals.istanbul.edu.tr/iuhfm/article/download/1023010583/1023009819>, 3 Aralık 2014.

<sup>44</sup> Gözübüyük, Tan, **a.g.e.**, s. 622.

<sup>45</sup> Ezgi Aygün Eşitli, “Suçların ve Cezaların Kanuniliği İlkesi”, **TBB Dergisi**, S.104, 2013, s. 226, (Çevrimiçi) <http://tbdergisi.barobirlik.org.tr/m2013-104-1249>, 3 Aralık 2014.

<sup>46</sup> Dönmezer, Erman, **a.g.e.**, s. 17.

oluşturulması ve yasalarla meşrutiyeti sağlanması gerekmektedir.<sup>47</sup> Bireyin meşru olanla gayrimeşru olanı birbirinden rahatlıkla ayırabilmesi amacı doğrultusunda kabahatlerin ve yaptırımların kanunlarla isimlendirilmesi ve unsurlarının açıkça ortaya konulması bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>48</sup>

Kanunilik ilkesi kavram olarak en genel anlamda suç ve cezaların kanunlarla açıkça belirtilmesi, bireyin yalnızca yasalarda belirtilen aykırılıklar sonucunda ceza uygulanması, kıyas usulü kullanılarak yeni norm yaratılmaması ve sadece aykırılığın yapıldığı tarihte yürürlükte bulunan cezalardan sorumlu olması anlamına gelmektedir.<sup>49</sup>

Toplumsal yaşayışın düzenlenmesi ve ortaya çıkan değişikliklere yönetimin zamanında müdahale edebilmesi amacıyla idarenin çeşitli organlarına yaptırım düzenleme ve uygulama yetkisi verilmiştir. Bu yetkiye dayanarak yapılabilecek idarenin keyfi uygulamalarının önlenmesi ve uyulması gerekli olan düzenin açık şekilde ortaya konulması hukuk düzeni içerisinde kanunilik ilkesinin yerine getirilmesi ile birinci dereceden ilgilidir. Kanunilik ilkesi ceza hukukunda kendini çok kesin bir şekilde ortaya koymaktadır. Ceza hukukunda keskin bir şekilde uygulanmasının gerekliliği vurgulanan bu ilkenin idari yaptırımlar için aynı katılığa uygulanması bazı noktalarda zorunluluk arz ederken, bazı yönlerden zorluklar doğurmaktadır.

Öğretide bazı görüşlere göre idari yaptırımların keyfi olarak düzenlenmesi ve uygulanmasının önüne geçilmesi amacıyla gerek suç ve gerekse o suçun sonucu olan cezanın önceden, bir kanunla öngörülmüş, tanımlanmış, tarif edilmiş, saptanmış bulunmasını gerektirmektedir.<sup>50</sup> Bu görüşe göre suç ve cezalar kesin ve net bir şekilde kanunlarla ortaya konulmalı idareye takdir yetkisi verilmemelidir. Devletin idari yaptırım uygulama ve düzenleme yetkisi verdiği organları kendiliğinden suç oluşturamayacağına, suç ve ceza oluşturma yetkisinin ancak yasama organına ait olduğuna ve Anayasa'nın 7. maddesine göre bu yetkinin devredilemeyeceğine dikkat çekilmektedir.

---

<sup>47</sup> Oğurlu, **Genel Bakış**, s. 146.

<sup>48</sup> Eşitli, **a.g.e.**, s. 234.

<sup>49</sup> Uran, **a.g.e.**, s. 37.

<sup>50</sup> Özay, **a.g.e.**, s. 69.

Kanunilik ilkesi ceza yaptırımlarında olduğu gibi katı ve sert bir şekilde idari yaptırımlara da uygulanması gerekliliğini savunanların yanında idari yaptırımların bu ilkeye ceza yaptırımların tabi olduğu katılıkta uygulanmaması gerektiğini savunan görüşler de mevcuttur.<sup>51</sup> Bu görüşe göre çağın ilerlemesiyle beraber devlet tarafından cevap verilmesi gereken toplumsal ihtiyaçların ve düzenlemelerin daha karmaşık ve teknik bir nitelik kazanması, bütün olasılıkların ve ayrıntıların kanunlarla düzenlenmesinin imkânsız hale getirdiğini göstermektedir. Çok hızlı değişen ve gelişen bir sosyal yaşamın söz konusu olduğu çağımızda toplumsal hayatın her safhasında ayrıntılı kanun yapılması, bu kanunlarda bütün suçların tarif edilmesi ve kanundaki suç tanımları içinde kalacak şekilde ceza uygulaması mümkün görülmemektedir.<sup>52</sup> Özellikle idarenin yaptırım uygulanacak eylemi veya olayı nitelendirmek gerekse cezayı takdir etmek konusundaki geniş yetkisinden ötürü kanunilik ilkesi idari yaptırımlar için ceza hukukunda olduğu gibi katı ve kesin uygulanması mümkün görünmemekte yalnız kanunilik ilkesinin idari yaptırımlar için gerekli olduğu da göz ardı edilmemesi gerekmektedir.<sup>53</sup>

Suçun ve cezanın düzenlenmesi ve uygulanmasında keyfiliğin ortadan kaldırmayı ve bireyin hürriyetini korumayı amaçlayan kanunilik ilkesi 3 temel hususun üzerine inşa edilmiştir; “kanunsuz suç ve ceza olmaz” ilkesi, kıyas yasağı ve geçmişe yürütme yasağı.<sup>54</sup> Kanunilik ilkesinin idari yaptırımlarda uygulanmasını tek başlık altında incelemek gerçekten zor olmakta, bunun yerine ilkenin 3 temel hususunu ayrı ayrı ele alarak bunların idari yaptırımlarda uygulanmasını değerlendirmek çok daha uygundur.

### (1) “Kanunsuz Suç ve Ceza Olmaz” İlkesi

Ceza hukukunda kanunilik ilkesi, suç olarak kabul edilen eylemlerin ve bu eylemlere karşı uygulanacak cezaların kanunlarla açık ve net bir şekilde düzenlenmesi anlamına gelmektedir.<sup>55</sup> 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun (TCK) 2. maddesinde “Kanunun açıkça suç saymadığı bir fiil için kimseye ceza verilemez ve

---

<sup>51</sup> A.e., s. 87.

<sup>52</sup> Nevzat Toroslu, **Ceza Hukuku Genel Kısım**, 9. bs., Ankara, Savaş Yayınları, 2007, s. 52-53.

<sup>53</sup> Soyaslan, **a.g.e.**, s. 145.

<sup>54</sup> Tosun, **a.g.e.**, s. 41.

<sup>55</sup> Çağlayan, **a.g.e.**, s. 37.

güvenlik tedbiri uygulanamaz” ibaresiyle suçta kanunilik ilkesine “Kanunda yazılı cezalardan ve güvenlik tedbirlerinden başka bir ceza ve güvenlik tedbirine hükmolunamaz” ibaresi ile de cezada kanunilik ilkesine dikkat çekilmektedir. Kanunilik ilkesinin temel unsuru olan “kanunsuz suç ve ceza olmaz” ilkesi hem TCK’da hem de Anayasa’nın 38. maddesinde vurgulanmıştır.

İlkenin özünde suç teşkil ettiği iddia edilen şeyin açık bir şekilde kanunda gösterilmesi yatmaktadır.<sup>56</sup> Anayasa mahkemesi ilkenin esasını “kanun tarafından suçun, yani ne gibi eylemleri yasakladığının hiçbir şüpheye yer vermeyecek şekilde belirtilmesinden ve buna göre cezanın kanunla tayin edilmesinden ibarettir”<sup>57</sup> şeklinde tarif ederek “kanunsuz suç ve ceza olmaz” ilkesinin belirlilik özelliği doğrultusunda bireyin yasak eylemleri ve bunların cezalarını önceden bilmesinin gerekliliğini vurgulamıştır.

İdari yaptırımların etkin olması için bir yürütme organı olarak<sup>58</sup> idareye toplumsal yaşamı düzenleyebilme konusunda geniş yetkiler verilmiştir. Yalnız keyfi uygulamaların önüne geçilmesi amacıyla düzenleyici işlemlerle suç ve ceza koyulamayacağı hüküm altına alınmıştır.(TCK m.2/2) Daha önce değindiğimiz gibi kanunilik ilkesinin idari yaptırımlarda ceza hukukunda olduğu gibi katı uygulanması bazı sorunların ortaya çıkmasına sebep olacaktır. Hem bu sorunların meydana gelmemesi hem de idarenin keyfi uygulamalarının önüne geçilmesi için idareye araçları bakımından sınırlı olduğu kadar dar alanda ve bu alanın sınırları bakımından da önceden belirlenmiş çok sıkı koşullar şartıyla yetki vermelidir.<sup>59</sup> İdare her ne kadar eğitimden çalışma hayatına, vergi düzenlemelerinden sosyal sigortaya kadar çok geniş bir alanda yaptırım uygulayarak hakları kısıtlama yetkisine sahip olsa da kendisine kanunlarla yetki verilmemiş bir alanda düzenleme yapması mümkün değildir. Özellikle Anayasa’nın 38. maddesinde açık bir şekilde yasalarla kendisine yetki verilmediği konularda hakları etkileyen bir düzenleme yapamayacağı “İdare,

---

<sup>56</sup> Zeki Hafizoğulları, “Türkiye Cumhuriyetinin Devletinin Meşruiyetinin Temeli Olarak Laiklik”, **Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.LVII, S:2, 2008, s. 317, (Çevrimiçi) <http://www.dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/262/2347.pdf>, 12 Aralık 2014.

<sup>57</sup> AYM: 10.12.1962, E. 62/198, K. 6 2 / 1 1 1, aktaran Evren, **a.g.e.**, s. 975.

<sup>58</sup> Soyaslan, **a.g.e.**, s. 43.

<sup>59</sup> Oğurlu, **Yargısal Korunma**, s. 87.

kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamaz” ibaresiyle belirtilmiştir.

Genel olarak “kanunsuz ceza olmaz” ilkesinin tam olarak uygulandığı buna karşılık “kanunsuz suç olmaz” ilkesinin bazı noktalarda tam manasıyla uygulanmasının sakıncalar doğurabileceği görülmektedir. Özellikle teknolojinin gelişmesiyle hile ve aldatmayla işlenen suçların artması ve kanunlarda bire bir belirtilenemeyecek düzeyde çeşitlenmesi, suçlu kişilerin kanunda belirlenmiş suçların açıklarını bularak cezalandırmadan kaçması ve bunun toplum vicdanını yaralaması, gibi durumlar doğabilecek sakıncalar arasında sayılabilir.<sup>60</sup> Uygulanacak olan yaptırımların kanunlarda kesin ve net bir şekilde ortaya konulması gerekirken, bu yaptırımlara sebep olan kabahatlerin kanunlarda daha esnek bir şekilde yer almasının çok daha uygun olduğu görülmektedir.

## (2) Kıyas Yasağı

Kanunilik ilkesinin temel taşlarından biri olan kıyas yasağı, kanunda öngörülen durumlara ilişkin veya genel ilkelere elde edilen düzenlemeleri, kanunda öngörülmeyen benzer durumları kapsamına alacak şekilde genişleterek bu durumların çözümlenmesi işlemi olarak tanımlanmaktadır.<sup>61</sup> Başka bir deyişle kanunda açık bir şekilde suç olarak tanımlanmamış bir eyleme karşı, kanunda bazı yönleriyle benzerlik gösteren başka bir eylem için öngörülen hükmün uygulanmasıdır.<sup>62</sup> Kıyas uygulaması kanunda yer alan suçun tanımının yeterli olmamasından dolayı suçlunun kanundaki boşluklardan yararlanarak suç işlemesini engellemek için boşlukları doldurmak amacını taşımaktadır.<sup>63</sup>

4721 sayılı Medeni Kanun (TMK) kıyas yapmaya eğer uygulanabilir bir hüküm bulunmaması durumunda örf ve adetler ile bunlarda yoksa hâkim kendisi bir kıyas yöntemi ile karara varmasına izin vermektedir. (TMK m.1) Genel anlamıyla kanunda yazılı suç tiplerinden herhangi birine uymaması halinde suç olarak değerlendirilmemesi ve ceza uygulanmaması anlamına genel kıyas yasağı ceza

---

<sup>60</sup> Evren, **a.g.e.**, s. 986-987.

<sup>61</sup> Tosun, **a.g.e.**, s. 61.

<sup>62</sup> İzzet Özgenç, **Türk Ceza Kanunu Gazi Şerhi**, 3. bs., Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006, s. 78.

<sup>63</sup> Evren, **a.g.e.**, s. 992.

yaptırımlarında yoğun şekilde uygulanmaktadır. Ceza Kanunu'nda "Kanunların suç ve ceza içeren hükümlerinin uygulanmasında kıyas yapılamaz. Suç ve ceza içeren hükümler, kıyasa yol açacak biçimde geniş yorumlanamaz." ibaresiyle bu durum açıkça ortaya konulmuştur. (TCK m.2/3) Aynı sonuca Anayasanın 38. maddesinden de ulaşılabilmektedir.

Ceza yaptırımları söz konusu olduğunda kanunda suç olarak görülmeyen bir fiilin kıyas yoluyla ceza uygulanması "kanunsuz suç ve ceza olmaz" ilkesi ile de çelişmektedir. Sonuç itibariyle kıyas yasağı yasalarda suç olarak bulunmayan bir eylemin hakim tarafından keyfi olarak cezalandırmasını önlemek için suç ve cezaların kanunda belirgin hale getirilmesini sağlamaktadır.

Ceza hukukunda hâkim olan bir ilke olan kıyas yasağı idari yaptırımlar için de uygulanmaktadır. Kanunilik ilkesinin doğal bir sonucu olarak idari yaptırımlar kıyas yoluyla genişletilerek uygulanamaz.<sup>64</sup> Keyfi uygulamaların önüne geçilmesi noktasında idarenin sahip olduğu geniş takdir yetkisinin kanunlar ile sınırlanması, uygulanacak yaptırımların mevzuat çerçevesinde kalmasının sağlanması ve idarenin mevzuatı yorumlarken kıyas yapmasına imkân verilmemesi gerekmektedir.<sup>65</sup> Ayırteten kıyas yolu ile idarenin kanunda kabahat olarak yer bulmayan bir eylemi aykırılık olarak değerlendirmesi ve yaptırım uygulaması kendi görevi dışında yasamaya ait olan bir alana girmesi manasına gelmekte ve Anayasanın 7. maddesi ile çelişmektedir.

### (3) Geçmişe Yürütme Yasağı

Geçmişe yürütme yasağı bir eylem veya olay gerçekleştiği zaman yürürlükte bulunan kanunlara göre suç olarak isnat edilmesi durumunda faile ceza uygulanması, bunun haricinde eylemin veya olayın gerçekleştiğinden sonra yürürlüğe giren kanun ile suç olarak isnat edilmesi durumunda failin cezalandırılmaması anlamına gelmektedir.<sup>66</sup> Kısacası suç ve cezayı düzenleyen kanunların yürürlük tarihinden önceki fiillere uygulanmamasına geçmişe yürütme yasağı denmektedir. Bir ceza normunun

<sup>64</sup> Oktay Erdoğan, **Para Cezaları ve İnfazı**, 2.bs., İstanbul, Beta Yayınları, 2007, s. 483.

<sup>65</sup> Evren, **a.g.e.**, s. 993.

<sup>66</sup> M. Kerem Osmanoglu, "Ceza Hukukunda Geriye Yürütme Yasağı", **EÜHFD**, C. XIV, S:3-4, 2010, s. 92, (Çevrimiçi) [http://www.erzincan.edu.tr/birim/HukukDergi/makale/2010\\_IV\\_2.4.pdf](http://www.erzincan.edu.tr/birim/HukukDergi/makale/2010_IV_2.4.pdf), 15 Aralık 2014.

açık veya örtülü bir şekilde ilga olmasıyla yerine yeni bir norm geçmesi durumunda birbirini sırası gelen bu iki normdan hangisinin uygulanacağına karar verilirken geçmişe yürütme yasağı esas alınmaktadır.<sup>67</sup>

Hukuka olan güvenin zedelenmesinin önüne geçilmesi arzusu bunun yanında “hukuk devletinin sağlamakla yükümlü olduğu hukuk güvenliği”<sup>68</sup> ve hukukun üstünlüğü olgusu yasaların geriye yürütülmemesini gerekli kılmaktadır. Bunun dışında yapılan bir uygulama mevcut olmayan bir suç ile cezalandırılma anlamına gelmekte ve bireyin işlediği zaman kanunen açıkça suç kabul edilmeyen bir fiilden veya olaydan dolayı haksız yere kendisini ceza tehdidi altında hissetmesine sebep olmaktadır.<sup>69</sup> İdari yaptırımları yürürlük tarihinden sonra uygulanması bireyin yaptırımı öngörebilmesini imkân sağlarken, hukukun güvenilirliğini zedeleyebilecek şekilde öngörülemez nitelikteki kabahat ve yaptırımların geçmişe uygulanmasını engellemektedir. Bu kapsamda idarece uygulanan yaptırımlarda geçmişe yürütme yasağının bir gereklilik olarak karşımıza çıktığı görülmektedir. İdari yaptırımlarda ceza kanununun zaman bakımından uygulamaya ilişkin hükümleri uygulanmaktadır.(KK m.5/1) Ancak idari yaptırımlar karar alınması ile derhal uygulanmakta ve kabahat, failin icraî veya ihmali davranışı gerçekleştirdiği zaman işlenmiş sayılmaktadır.(KK m.5/2) Bunun yanında ceza hukukunda lehe olan kanunların geçmişe yürütülmesi ilkesi de idari yaptırımlar için geçerlidir, “İdari suçun işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanun hükümleri farklı ise, olayda idari yaptırım uygulanacak kişilerin lehine olan kanun uygulanması”<sup>70</sup> daha uygundur.

## **b. Şahsilik İlkesi**

Esas itibariyle ceza yaptırımlarda hâkim olan şahsilik ilkesi sadece söz konusu suçu işleyen cezalandırılması ve uygulanan cezadan yalnızca failin

---

<sup>67</sup> Toroslu, **a.g.e.**, s. 63.

<sup>68</sup> AYM, E:2001/392, K:2003:60, K.T:04.06.2003 aktaran İlknur Atasoy, “İdari Yaptırım Teorisi Bağlamında Kültür ve Turizm Bakanlığı’nca Kullanılan İdari Yaptırım Yetkileri”, Kültür ve Turizm Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Yayınlanmış Uzmanlı Tezi, Nisan, Ankara, 2012, s. 20, (Çevrimiçi) <http://aregem.kulturturizm.gov.tr/tr,104953/vdonem-uzmanlik-tezleri.html>, 13 Aralık 2014.

<sup>69</sup> Eşitli, **a.g.e.**, s. 238.

<sup>70</sup> Atasoy, **a.g.e.**, s. 21-22.

etkilenmesi anlamına gelmektedir. Şahsilik ilkesi cezanın sadece suçu işleyen failine uygulanması suçu olmayan aynı aile ya da sosyal gruba paylaşanların cezalandırılmasının önlenmesini, suçun failinin vefatı durumunda cezanın mirasçılara geçmemesini ve suçlunun ailesinin veya diğer yakınlarının suçun işlenmesinden dolayı sorumlu tutulmamasını sağlamayı amaçlamaktadır.<sup>71</sup>

Ceza yaptırımlarında şahsilik ilkesi Anayasa'nın yanında (Anayasa m. 38) TCK'nın 20. maddesinde "ceza sorumluluğu şahsidir. Kimse başkasının fiilinden dolayı sorumlu tutulamaz" şeklinde cezanın sorumluluğunun bireye ait olduğu ortaya konulmuştur. İdari yaptırımlar açısından şahsilik ilkesi ceza yaptırımlarında olduğu gibi kesin ve net bir şekilde uygulanmamaktadır. İdari para cezaları bazı istisnalar dışında şahsilik ilkesinin idari yaptırımlarda yer bulduğu alanlardan biri olarak sayılabilir.<sup>72</sup> TCK'nın 20. maddesinin devamında "Tüzel kişiler hakkında ceza yaptırımı uygulanamaz. Ancak, suç dolayısıyla kanunda öngörülen güvenlik tedbiri niteliğindeki yaptırımlar saklıdır" ibaresiyle tüzel kişiliğin ceza sorumluluğu olmadığına ve ancak güvenlik tedbirleri uygulanabileceğine işaret edilmektedir.<sup>73</sup> Bu maddenin idari yaptırımlar açısından bir karşılığı yoktur. Ceza yaptırımlarının aksine Kabahatler Kanununun "Organ veya temsilcinin davranışından dolayı sorumluluk" başlıklı 8. maddesinde tüzel kişilere, tüzel kişiliğin organ veya temsilci sıfatıyla tüzel kişi adına hareket eden ya da tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde istihdam edilen kişi hakkında da yaptırım uygulanabileceği ortaya konulmuştur. Özellikle 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda yer alan yaptırımların büyük çoğunluğu işvereni muhatap almaktadır. Söz konusu Kanun'da işveren "Çalışan istihdam eden gerçek veya tüzel kişi..." şeklinde tarif edilmiş olup idari yaptırımlar tüzel kişilik olan işverenlere de uygulanabildiği görülmektedir.

### c. Ölçülülük İlkesi

Ölçülülük ilkesi, bir özgürlük veya hakkı sınırlamada başvuru alan aracın sınırlama amacını gerçekleştirmeye elverişli olmasını, bu aracın sınırlama amacı

<sup>71</sup> Oğurlu, **Yargısal Korunma**, s. 55.

<sup>72</sup> Burcu Erdinç, "İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması", **Ankara Barosu Dergisi**, S:2, 2012, s.266, (Çevrimiçi) <http://www.ankarabarusu.org.tr/site/ankara-barosu/tekmakale/2012.../10.pdf>, 12 Haziran 2014, s. 252.

<sup>73</sup> Kızılyar, **a.g.e.**, s. 1647.



açısından gerekli olmasını veya araçla amacın ölçüsüz bir oran içinde bulunmamasını ifade etmektedir.<sup>74</sup> Özetlemek gerekirse ölçülülük ilkesi yaptırımlarla aykırılığın aynı oranda olması anlamına gelmektedir. Adaleti sağlanması ve hukukun güvenilirliğinin korunması amacıyla işlenen suç ve buna karşı uygulanan ceza arasında bir oranın bulunması gerekmektedir. Uygulanacak olan yaptırımın ve aykırılığın orantılı olması özellikle ölçülülük ilkesi ile doğrudan ilgilidir.<sup>75</sup>

Özellikle ölçülülük ilkesi alt ve üst sınırı kanunlarda belirlenmiş olan idari para cezalarında görülmektedir. KK'nın 17. maddesine göre idare haksızlık içeriğini, failin kusurunu ve ekonomik durumunu göz önünde bulundurarak takdir yetkisini kullanmaktadır.<sup>76</sup> Yine aynı şekilde ölçülülük ilkesi Anayasa'nın 13. maddesinde "Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması" başlığıyla yer almaktadır. İlgili maddede temel hak ve hürriyetlerin sınırlanmasında ölçülülük ilkesine aykırı hareket edilemeyeceği dile getirilerek ilke anayasal güvence altına alınmıştır. Cezaların suç ile orantılı olması gerektiğinin ceza yaptırımlarında önemli bir yere sahip olduğunu daha önce belirtmiştik. Özellikle tecil gibi kurumların uygulanması veya üst ve alt sınırı yasalarla düzenlenen cezaların somut olaya göre karara bağlanmasında failin kişisel özelliklerinin büyük önem arz etmesi ölçülülük ilkesinin ceza yaptırımlarındaki önemini ve işlevini bir kat daha arttırdığı görülmektedir.<sup>77</sup> TCK'nın "Adalet ve kanun önünde eşitlik ilkesi" başlıklı 3. maddesinde "Suç işleyen kişi hakkında işlenen fiilin ağırlığıyla orantılı ceza ve güvenlik tedbirine hükümlenir" ibaresiyle ceza yaptırımlarında ölçülülük ilkesine vurgu yapılmıştır.

İşlenen suç ile verilen ceza arasında adalet ve hakkaniyet ilkelerine uygun bir oran bulunması gerekliliği, idari yaptırımlar için de aynı ilke ve kuralın geçerli olmasını zorunlu kılmıştır.<sup>78</sup> Genel itibari ile ceza yaptırımlarında egemen olan cezanın suç ile orantılı olması görüşü idarenin yaptırım uygulama yetkisinin genişlemesiyle beraber idari yaptırımlarda da kendini göstermiştir. Uygulanan yaptırımın amacına hizmet etmeye elverişli olması, bireyin ekonomik, sosyal vb. haklarında meydana getireceği kısıtlamanın toplum düzenini sağlamakta gerekli

---

<sup>74</sup> Uran, **a.g.e.**, s. 111.

<sup>75</sup> Mustafa Karabulut, **İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi**, Ankara, Turhan Yayınevi, 2008, s.155.

<sup>76</sup> Erdoğan, **a.g.e.**, s. 482.

<sup>77</sup> **A.e.**, s. 30.

<sup>78</sup> Çağlayan, **a.g.e.**, s. 59.

olması ve söz konusu aykırılıkla orantılı olması durumlarının mevcudiyetinde ancak bahsedilebilmektedir.<sup>79</sup>

#### **d. Muhkem Kazıye İlkesi (Ne Bis İn İdem)**

Muhkem Kazıye İlkesi aynı fiil veya aynı olay sonucunda mükerrer yargılama ve cezalandırmanın mümkün olmamasına ilişkin bir ceza hukuku ilkesidir.<sup>80</sup> Bu ilkeye göre fail aynı fiil nedeniyle ikinci kez kovuşturulamaz.<sup>81</sup> Bu kural şu şekilde açıklanmıştır; “failin bir fiilden dolayı yargılanıp hakkında hüküm kurulduktan ve bu hüküm kesinleştikten sonra, aynı fail hakkında aynı fiilden dolayı aynı türden bir dava açılmamasıdır. İkinci kez açılan davanın reddi gerekir”.<sup>82</sup>

Ceza yaptırımları ve idari yaptırımlar arasında konu, amaç, işlev, esas ve usul yönünden mevcut olan farklılıklardan dolayı söz konusu ilkenin idari yaptırımlarda uygulanamadığı söylenebilir.<sup>83</sup> Bir olayın veya fiilin hem toplum düzenini bozduğundan dolayı kabahat olarak değerlendirip idari yaptırım uygulanabilirken hem de ceza hukukuna göre suç sayıldığından dolayı ceza yaptırım uygulanabilmektedir.<sup>84</sup> Aykırılığın hem toplum çıkarlarına hem de bireyin çıkarlarına zarar vermesi farklı alanlarda düzenlenmiş olan idari ve ceza yaptırımlarının beraber uygulanmasını gerektirebilmektedir.<sup>85</sup> Aynı şekilde bireye aynı aykırılıktan ötürü birden fazla idari yaptırım da uygulanabilmektedir. Bir başka ifadeyle bireye yapmış olduğu fiilden veyahut sebep olduğu olaydan dolayı iki farklı sıfatta veya durumda değerlendirip hem idari yaptırım hem de ceza yaptırım uygulanabilmektedir.<sup>86</sup>

#### **e. Kusur İlkesi**

Bir kusurun oluşabilmesi için öncelikle iradi bir fiilin kasten veya taksirle meydana gelmesi ve bu fiilin hukuka aykırı olması gerekmektedir. Kast, bir eylemin bilerek yapılması hali, taksir ise bir eylemin istenmemiş olmasına rağmen sonucunun

---

<sup>79</sup> Erdinç, **a.g.e.**, s. 268-269.

<sup>80</sup> Özay, **a.g.e.**, s. 35.

<sup>81</sup> Bahri Öztürk, Mustafa Ruhan Erdem, **Uygulamalı Ceza Hukuku**, 12. bs., Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2008, s. 69.

<sup>82</sup> Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 25.05.1999 tarih, E.1999/1-62, K.1999/130 aktaran Uran, **a.g.e.**, s.95.

<sup>83</sup> Özay, **a.g.e.**, s. 63.

<sup>84</sup> Günday, **a.g.e.**, s. 202.

<sup>85</sup> Karabulut, **a.g.e.**, s. 163.

<sup>86</sup> Özay, **a.g.e.**, s. 64.

öngörülmeyle yapılmıştır. Kasti işlenen suçlar doğrudan cezalandırılırken, taksirle işlenenlerin cezalandırılması için kanunda açıkça öngörülmüş olması gerekmektedir.<sup>87</sup>

Suçların var olmasında ve kendi içerisinde sınıflandırmasında ceza hukukunda hâkim olan ilkelerden biri olan kusur ilkesi büyük bir önem arz etmektedir.<sup>88</sup> Kusuru olmayan bir kişinin cezalandırılmayacağı gibi kusurunun oranında uygulanacak olan yaptırımda seçilmesi hem ceza yaptırımlarında hem de idari yaptırımlarda önemli bir yere sahiptir. TCK 21. ve 22. maddelerinden anlaşılacağı gibi taksir ve kast kavramları fiilin istenerek yapılması temeli üzerine kurulmuştur. Ceza hukukunda esas olan kasti işlenen suçların cezalandırılmasıdır. Taksirle işlenen bir suçun cezalandırılabilmesi için kanunda açık ve net bir şekilde belirtilmesi gerekmektedir. İdari yaptırımlar açısından taksir ve kast kavramı ele alındığında, bir kabahatin taksirle veya kastla işlenmesinin bir önemi olmadığı, kabahatin gerçekleşmesinin idari yaptırım uygulanması için yeterli olduğu görülmektedir. Kabahati doğuran fiilde veya olayda kusur, emir ve yasak bilinmesine rağmen bu emir ve yasaklara itaatsizliği oluşturan iradenin dikkat ve özen eksikliğine dayanmaktadır.<sup>89</sup> Tabi ki bu durum bir kabahatin sadece taksirle veya kastla işlenmesi gerektiği yönünde bir düzenleme yapılması için engel değildir.

TCK'nın 35. maddesinde teşebbüs "kişi, işlemeyi kastettiği bir suçu elverişli hareketlerle doğrudan doğruya icraya başlayıp da elinde olmayan nedenlerle tamamlayamaz ise teşebbüsten dolayı sorumlu tutulur" şeklinde açıklanmaktadır. İdari yaptırımlar açısından teşebbüs kavramı değerlendirildiğinde kabahate teşebbüs etmenin cezalandırılmayacağı Kanunda çok açık bir şekilde belirtilmiştir.(KK m.13) Ancak kanunlarla belirtmek kaydıyla belli bir kabahate teşebbüsün cezalandırabileceği gibi TCK'nın teşebbüse ve gönüllü vazgeçmeye ilişkin hükümleri de uygulanabilmektedir.<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> Özgenç, **a.g.e.**, s. 304.

<sup>88</sup> Mahmutoğlu, **a.g.e.**, s. 54.

<sup>89</sup> **A.e.**, s. 110.

<sup>90</sup> Turkhukusitesi.com, (Çevrimiçi) <http://www.turkhukusitesi.com/mevzuat.php?mid=9472>, 26 Kasım 2014.

Daha önce ölçülülük ilkesini anlatırken değindiğimiz gibi kabahate ağırlığı oranında bir yaptırım uygulanması esastır. Faillin öncelikle bir kabahat işlemesi ve idari yaptırım uygulanabilmesi için bu kabahatte bir kusurunun olması gerekmektedir. Bu noktada kusuru azaltan veya ortadan kaldıran hususlar önem kazanmaktadır. KK'nın 11. maddesinde 15 yaşından küçük çocuklara, akıl hastalarına ve işlenen kabahatle ilgili olarak davranışlarını yönlendirme yeteneği önemli derecede azalmış olan kişilere idari para cezası uygulanamayacağı ortaya konulmuştur. Bunun yanında aksi belirtilmedikçe TCK'ya göre hukuka uygunluk nedenleri ile kusurluluğu ortadan kaldıran nedenlere ilişkin hükümler kabahatlerde uygulanmaktadır.(KK m.12)

## 6. İdari Para Cezaları

İdari para cezası kanunda açıkça aykırılık olarak öngörülen bir fiilden veya olaydan ötürü, yargı kararı araya girmeksizin kanunun idare organına tanıdığı bir miktar paranın failden alınması şeklinde uygulanan bir idari yaptırım türüdür.<sup>91</sup> İdari para cezaları idare tarafından uygulanan kişinin malvarlığına yönelik bir yatırım türüdür.<sup>92</sup> İdari para cezaları ihlal edilen hukuk normu karşılığında bir zararın tanzim amacı güdülmeksizin uygulanması noktasında tazminat cezalarından ayrılmaktadır. İdari para cezalarında genel amaç kanunlara uyulmasını sağlama, muhtemel aykırılıkların olmadan önüne geçme ve sosyal düzeni korumaktır.

İdari para cezaları, idarenin başvurduğu yaptırım türlerinden birisidir. Yargı kararına gerek kalmaksızın uygulanması özelliğiyle adli para cezalarından ayrılmaktadır. İdari yaptırım türlerinden biri olan idari para cezaları bu noktada diğer parasal yaptırım türlerinden farklılık göstermektedir. Yargı kararına gerek duymadan idarenin para cezası verebilmesi için yasada kendisine açık ve net bir şekilde izin verilmesi gerekmektedir. İdari yaptırımları anlatırken değindiğimiz gibi bir idari organın parasal yaptırım uygulayabilmesi için idari para cezası uygulama yetkisi kendisine tanınmalıdır.<sup>93</sup> Görüldüğü gibi kanunilik ilkesi kendisini idareye parasal yaptırım uygulama yetkisi verilmesi hususunda da göstermektedir.

---

<sup>91</sup> Zeynel T. Kangal, **Kabahatler Kanunu**, İstanbul, On iki Levha Kitabevi, 2011 s. 185.

<sup>92</sup> Erdoğan, **a.g.e.**, s. 482.

<sup>93</sup> Oğurlu, **Yargısal Korunma**, s. 88-89.

İdari para cezaları bireyin malvarlığına yönelik uygulanmaktadır. İdari yaptırımlar esas itibariyle kişinin özgürlüğünü kısıtlamaya yönelik olmadığından dolayı idari para cezalarının ödenmemesi durumunda hapis veya başka cezalara çevrilemez.<sup>94</sup> İdari para cezaları idarenin faaliyetleri sonucunda ortaya çıkmasından dolayı esas itibariyle birer idari işlem niteliğindedir. İdari işlemlerde olduğu gibi yargı tarafından denetlenmekte, bazı unsurlara sahip olmak zorunda (konu, sebep, yetki, şekil, amaç ve maksat), icrai olma özelliği göstermekte, tek yanlı irade açıklaması olduklarından dolayı ilgilinin rızasına gerek duymamakta ve hukuki sonuç doğurmaktadırlar. Ceza hukukunda yer alan tekerrür uygulaması idari para cezaları için aynı şekilde uygulanmamakta<sup>95</sup> ve kabahatler tekerrür uygulamasına esas teşkil etmemektedir.<sup>96</sup> Ancak özel düzenlemelerle kanunda açık bir şekilde belirtmek şartıyla kabahatin tekrar işlenmesi halinde idari para cezasının arttırılması öngörülebilmektedir.<sup>97</sup> Ceza yaptırımlarında hâkim olan kanunilik, şahsilik, ölçülülük, kusur vb. ilkeler daha önce değindiğimiz gibi bazı farklılıklar ile idari para cezalarında da uygulanmaktadır.

Mevzuatımızda tam olarak tanımı bulunmayan idari para cezalarının özellikleri ile ilgili bazı hükümler mevcuttur. İdari para cezalarına KK m.17'de sadece maktu ve nisbi olarak düzenlenebildiği, belirlenme ve ödeme şekline, bunun yanında artırım usulüne yer verilmiştir. İlgili Kanunun 3. maddesinde KK'nın genel hükümlerinin idari para cezalarında uygulanacağı belirtilmiştir. KK'nın 2. maddesinde "Kabahat deyiminden; kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık anlaşılır" ibaresiyle idari para cezası içeren hükümlerin kabahat niteliğinde olduğu ortaya konulmaktadır. KK'nın 2. maddesi göz önüne alındığında risk değerlendirmesi yapmamak, iş güvenliği uzmanı istihdam etmemek gibi idari para cezası öngörülen ve İSG Kanunu'nda yer alan hükümlerin yerine getirilmemesinin kabahat olduğu anlaşılmaktadır.

Kabahati işleyenden tahsil edilen idari para cezaları devletin hazinesine aktarılır. İdari para cezalarına itiraz etmeden önce ödenmesi durumunda dörtte birlik

---

<sup>94</sup> Mahmutoğlu, **a.g.e.**, s. 155.

<sup>95</sup> **A.e.**, s. 154.

<sup>96</sup> Günay, **a.g.e.**, s. 76.

<sup>97</sup> Erdoğan, **a.g.e.**, s. 484.

bir indirim yapılır. Peşin yapılan ödemelerde idari para cezasına itiraz hakkı saklı kalmaktadır. Bunun yanında cezanın ilk taksitini peşin ödemek kaydıyla, bir yıl içinde ve 4 eşit taksit halinde idari para cezası ödenebilir. İdari para cezaları her takvim yılı başından geçerli olmak üzere o yıl için 04.01.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298. maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanır. (KK m.17)

### **a. İdari Para Cezası Türleri**

KK'ya göre üç tür para cezası vardır. Kanunun ilgili maddesine göre para cezaları maktu, nispi ya da alt ve üs sınırının belirlenmesi şeklinde düzenlenmektedir. (KK m.17)

#### **(1) Maktu İdari Para Cezaları**

Maktu idari para cezası, sebep olunan yarar ve zarardan bağımsız olarak kabahat karşılığında öngörülen ve miktarı değişmeyen para cezalarıdır.<sup>98</sup> Maktu idari para cezaları her yıl yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanır. (KK m.17/7) Maktu idari para cezalarında, idareye oranı belirleme yetkisi verilmediğinden dolayı ülke genelinde uygulama farklılıklarının önüne geçilmiş olmaktadır. Buna karşın bazı olaylar karşısında failin kusuru, ekonomik durumu ya da kusurun ağırlığıyla aynı oranda olmayan cezaların verilmesine sebep olmaktadır.<sup>99</sup> İSG Kanunu kapsamında düzenlenen idari para cezalarının hepsi maktu nitelikte para cezalarıdır. Örnek olarak 6331 sayılı Kanunu'n 4/1.a maddesine göre İSG tedbirlerini almayan işveren ve işveren vekiline 2466 TL idari para cezası öngörülmektedir. Söz konusu idari para cezası maktu nitelikte olup yerine getirilmeyen tedbirin önemine, işverenin gerekli tedbiri almayarak sebep olduğu kabahatin büyüklüğüne ve işverenin ekonomik gücüne bağlı değildir.

#### **(2) Nispi İdari Para Cezaları**

Nispi para cezaları miktarı yasada belirtilmemiş olup, fail tarafında sağlanan yarara veya neden olunan zarara bağlı olarak değerlendirilerek belirlenen

---

<sup>98</sup> Kangal, **a.g.e.**, s. 187.

<sup>99</sup> **A.e.**, s. 188.

cezalarıdır.<sup>100</sup> Nispi idari para cezası kabahatin işleniş şekline göre değişen somut olayın dikkate alınmasıyla belirlenebilecek idari para cezasıdır. Nispi idari para cezalarında amaç gerçekleştirilen kabahat ve uygulanacak yaptırım ile faillin mal varlığında meydana gelecek olan azalmanın aynı oranda olmasının sağlanmasıdır.<sup>101</sup> Nispi idari para cezalarına örnek olarak uyuşturucu maddenin her gram veya küsuru ile emvalin metreküpyü veya ağırlığı üzerinden hesaplanan para cezaları verilebilir.<sup>102</sup> İSG Kanunu'nda bazı hükümlerde çalışan sayısına bağlı olarak idari para cezası öngörmektedir. Örnek olarak 6331 sayılı Kanunun 15/1. maddesine göre sağlık raporu almayan her çalışan başına 1233 TL idari para cezası uygulanmaktadır. Söz konusu hükümde görüldüğü gibi her ne kadar Kanun'da bazı hükümlerin yerine getirilmemesine karşılık "her çalışan için" idari para cezası uygulanması nispi bir nitelik<sup>103</sup> taşısa da söz konusu cezaların birer nispi para cezası olarak sınıflandırması için yeterli olmadığı görülmektedir. İSG Kanunu'nda yer alan para cezaları her ne kadar şekil olarak nispi nitelik gösterebilirler de maktu para cezası olarak değerlendirilmekte ve o şekilde işlem görmektedir. Nispi para cezaların aksine İSG Kanunu'nda yer alan idari para cezaları her yıl 04.01.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirilme oranında artırılarak uygulanmaktadır. (KK m.17) Aynı şekilde nispi idari para cezaları için zaman aşımı süresi sekiz yılken İSG Kanunu kapsamında uygulanan idari para cezalarında zaman aşım süresi miktarına göre belirlenmektedir.<sup>104</sup> (KK m.20)

### (3) Alt ve Üst Sınırı Belirlenmiş İdari Para Cezaları

KK'nın 17. maddesine göre idari para cezası alt ve üst sınırının kanunca belirlenmiş olması durumunda bu sınırlama içerisinde de verilebilmektedir. Bu sınırlama doğrultusunda idare kabahat karşılığında kabahati işleyen kişi hakkında belirtilen sınırlar içerisinde idari para cezası verebilmektedir. İdare bu idari para

---

<sup>100</sup> Dönmezer, Erman, **a.g.e.**, s. 820.

<sup>101</sup> Kangal, **a.g.e.**, s. 188.

<sup>102</sup> Yargıtay Ceza Genel Kurulu 20.11.1989 tarih 5-287/256 sayılı ve 13.12.1993 tarih ve 3-315/318 sayılı kararları aktaran Ali Şahin Akbulut, **İş Hukukunda İdari Para Cezaları**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2007, s. 104.

<sup>103</sup> Akbulut, **a.g.e.**, s. 104.

<sup>104</sup> KK m.20'ye göre İSG Kanunu kapsamında elli bin TL'den az, elli bin TL ve yüz bin TL arası ve yüz bin TL'den çok idari para cezaları için zaman aşım süresi sırasıyla 3, 4 ve 5 yıldır.

cezasını uygularken kanunda ifade edildiği üzere haksızlığın içeriği, failin kusuru ve failin ekonomik durumu göz önünde bulundurarak değerlendirme yapar ve miktarı bu değişkenlere göre belirler. KK'nın gürültü ile ilgili 36. maddesi alt ve üst sınırı belirlenmiş idari para cezalarına güzel bir örnektir. Söz konusu hükme göre başkalarının huzur ve sükûnunu bozacak şekilde gürültüye neden olan gerçek kişiye maktu nitelikte 50 TL idari para cezası uygulanırken aynı eylemin bir ticari işletmenin faaliyeti çerçevesinde işlenmesi halinde 1.000 TL'den 5.000 TL'ye kadar alt ve üst sınırı belirlenmiş idari para cezası uygulanmaktadır.

İdari para cezasının alt ve üst sınırının tayininde en önemli enstrüman işlenen kabahatin haksızlığının içeriğidir. KK'nın 17. maddesinde belirtilen kabahatin haksızlık içeriği, kabahatin işleniş şekli, kabahatin ihlal ettiği konunun türü, önemi ve ortaya çıkardığı zararın veya tehlikenin ağırlığı olarak sıralanmaktadır.<sup>105</sup> İdari para cezasının miktarı tayin edilirken bu saydığımız hususlar göz önünde bulundurulmakta ve karar verilmektedir. Kabahatin kasıtlı ve taksirle işlenmesi, kabahatin teşebbüs aşamasında kalması ve kabahate iştirak etme hususları idari para cezasının alt ve üst sınırının belirlenmesinde azaltıcı veya arttırıcı etki eden hususlardır. Bu noktada taksirle bir kusurun oluşması durumunda idari para cezasının alt sınıra ama kabahatin işlenmesinde bir kastın olması durumunda idari para cezasının üst sınıra yakın belirlendiği görülmektedir. Bunun yanında 15 yaşını doldurmuş çocuklara veya KK m.11'de belirtildiği derecede olmamasına rağmen işlediği fiil ile ilgili olarak davranışlarını yönlendirme yeteneği azalmış olan bireylere idari para cezası alt sınıra yakın hesaplanması gerekmektedir.<sup>106</sup>

Esas itibarıyla idari para cezaları bireyi cezalandırmaktan ziyade kabahati engellemeyi amaçlamaktadır. Bu noktada idari paraları tayin edilirken bireyin ekonomik durumuna göre ölçülü bir miktarın belirlenmesi gerekmektedir. Belirlenecek olan miktar hem bireyi kabahati tekrar işlemesinden caydıracak kadar yüksek olmalı, hem de bireyi ekonomik olarak çökertmemelidir.

---

<sup>105</sup> Kangal, **a.g.e.**, s. 191.

<sup>106</sup> **A.e.**, s. 192-193.



### III. BÖLÜM

## İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ DENETİM SİSTEMİ VE UYGULANAN İDARİ YAPTIRIMLAR

### A. 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun Uygulanması

Türkiye meydana gelen 191.389 iş kazası sonucunda 1360 ölüm<sup>1</sup> ile Hindistan ve Rusya'nın ardından Dünya'da en çok ölümlü iş kazası yaşanan üçüncü, Avrupa'da ise birinci ülke durumundadır. Rakamların bu şekilde korku verici olmasının altında şüphesiz çok fazla sebep yatmaktadır. Bu sebeplerden bazıları şu şekilde sıralanmaktadır; işçilerin ve işverenlerin iş kazaları konusunda yeterli bilgi, birikim ve farkındalıklarının olmaması, toplumda iş güvenliği kültürünün yerleşmemiş olması, ağır sanayinin gelişmiş ülkelerden bizim gibi gelişen ülkelere yönelmesi, insan hayatının yeterli derecede önemsenmemesi ve son olarak en önemlisi de İSG konusunda mevzuatta bulunan eksiklikler ve yetersizlikler. 6331 sayılı İSG Kanunu ve Kanuna istinaden çıkarılan yönetmelikler İSG mevzuatı açısından büyük bir boşluğu doldurmaya yönelik önemli bir adımdır. İSG Kanunu yürürlüğe girmesi ile İş Kanunu'ndaki İSG maddelerinin çalışma süreleri, çalışma koşulları ve ara dinlenmeleri gibi hususlardaki hükümler haricinde neredeyse tamamı yürürlükten kaldırılmıştır.<sup>2</sup>

İSG Kanunu'nun öncelikli hedefi işçinin vücut ve ruh bütünlüğünün korunmasıdır. Bu hedef kapsamında işle bağlantılı olan veya işin yürütümü sırasında ortaya çıkan kaza ve yaralanmaların, çalışma ortamında bulunan risklerin önlenmesi ve önlenemeyen risklerin asgari seviyeye indirilerek sağlıklı ve güvenli bir çalışma ortamının sağlanması amaçlanmaktadır.<sup>3</sup> 6331 sayılı Kanunu'nun 1. maddesinde ortaya koyulduğu gibi devlet işveren ve işçilerin görev, yetki, sorumluluk, hak ve yükümlülüklerini düzenleyerek işçi ve işveren ilişkisine müdahale etmektedir. Bu

---

<sup>1</sup> SGK Yıllık İstatistikleri, 2013, (Çevrimiçi) <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler>, 15 Eylül 2014.

<sup>2</sup> Ufuk Aydın, Burcu Ezer, "İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatına Aykırılık Sebebiyle Uygulanan İdari Para Cezalarına İlişkin Sorunlar", **Çalışma ve Toplum**, No:4, 2014, s. 14, (Çevrimiçi) <http://www.calismatoplum.org/sayi43/aydin-ezer.pdf>, 14, Eylül 2014.

<sup>3</sup> Benjamin O. Alli, **İş Sağlığı ve Güvenliği Temel Prensipleri**, ÇSGB Genel Yayın no.130, 2001, s. 23.

müdahale Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen "Sosyal Hukuk Devleti" olmanın şartı olarak iş ilişkisinde daha zayıf ve güçsüz olan işçiyi korumak zorunda olmasının bir gereğidir.

İş Kanunu m.91'de belirtildiği gibi devlet çalışma hayatıyla ilgili mevzuatın uygulanmasını izleme, denetleme ve teftiş etme ile yükümlüdür. 6331 sayılı İSG Kanunu'nun hükümlerinin işyerlerinde uygulanmasının izlenme ve teftişi görevi İSG yönünden teftiş yapmaya yetkili Çalışma Bakanlığı iş müfettişlerine verilmiştir.(İSG Kanun m.24/1) İş müfettişleri İş Teftiş Kurulu bünyesinde devlet adına denetim yaparlar ve doğrudan Çalışma Bakanına bağlıdırlar. Bakanlık bünyesinde mühendis, mimar, eczacı ve doktor gibi meslek sınıflarından oluşan İSG alanında denetim yapan teknik iş müfettişleri ve işin yürütümü konularında denetim yapan sosyal iş müfettişleri bulunmaktadır.

## **1. İş Teftiş Kurulu**

Çalışma hayatının işin yürütümü ve İSG'ye yönelik hususların denetimi İş Teftiş kuruluna bağlı teknik ve sosyal iş müfettişlerince yapılmaktadır. İş Teftiş Kurulu doğrudan Bakan'a bağlı iş başmüfettişleri, iş müfettişleri ve iş müfettişi yardımcılarında oluşmaktadır. Kurulun merkezi Ankara olmakla beraber Adana, Bursa, İstanbul ve İzmir'de grup başkanlıkları bulunmaktadır. Her teftişe yetkili müfettiş görevli olduğu iller dâhil olmak üzere tüm Türkiye'de teftiş görevini yapmakla mükelleftir.

## **2. Genel Çalışma Planı ve Teftiş Türleri**

Genel çalışma planı, geçmiş yıllara ait istatistik veriler, ulusal politikalar ve ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak çalışma hayatının riskleri ve öncelikleri ile İş Teftiş Kurulu kaynakları dikkate alınmak suretiyle yıllık olarak hazırlanmaktadır. Genel çalışma planı "programlı teftişler" ve "incelemelerden oluşan program dışı teftişler" olarak hazırlanır. Genel çalışma planını "programlı teftiş" ağırlıklı olarak hazırlanır ve iş teftişine ilişkin bölümü işin yürütümü ve İSG teftişleri için ayrı ayrı düzenlenir.

### **a. Programlı Teftişler**

Programlı teftişler, çalışma hayatındaki sorunların değerlendirilmesi ve önceliklendirilmesi sonucu belirlenen alanlarda veya sektörlerde yahut özel bir risk grubu hedeflenerek belirlenen işyerlerinde çalışma hayatı ile ilgili mevzuat hükümlerinin tamamının veya bir kısmının uygulamalarının denetlenmesi amacıyla ve hedefler koyularak gerçekleştirilen teftişlerdir. İş teftiş kapsamında yapılan denetimlerin büyük kısmı sektörel bazda yapılan programlı teftişler olarak hazırlanmakta ve teftişle görevli müfettişlerin en az %85'i bu teftişlerde görevlendirmektedir. (2013/4 Sayılı İş Teftiş Rehberi (Rehber) Bölüm: 1, m.1/3)

### **b. İnceleme Teftişleri**

İncelemelerden oluşan teftişler ise programlı teftişler dışında kalan güvenlik raporu incelemesi ve ihbar, şikayet vb. talepler üzerine veya İş Teftiş Kurulu'na intikal ettirilen evraklardan teftiş hizmetiyle bağdaşır nitelikte olanların programa alınması sonucu gerçekleştirilen teftişlerdir.(Rehber Bölüm:1, m.3/2) İş kazaları ve meslek hastalıklarından sonra yapılan denetimler inceleme teftişleri kapsamında yürütülmektedir. Daha önceki yıllarda İş Teftiş Kurulu yoğun bir şekilde iş kazaları ve meslek hastalıklarını incelemekte ve iş müfettişlerince yazılan raporlar, kaza analizi yapıp kök sebepleri tespit etmekten çok iş kazalarında işçi ve işverenin kusur oranlarını belirlemeye yoğunlaşmaktaydı. Son birkaç yıldır İş Teftiş Kurulu programlı teftiş ağırlıklı olarak denetimler yapmakta bunun haricinde yaşanan iş kazaları ve meslek hastalıklarını inceleme teftişleri kapsamında değerlendirmektedir. Düzenlenen raporlarında iş kazalarının gerçek nedenleri, işyerindeki İSG yönetim ve organizasyonunun yeterliliği, kazanın oluşumunda makine (tasarım, kullanım vb. unsurlar), insan ve iş organizasyonunun etkisi ortaya konulmaktadır. Elde edilen bulgular ve tespit edilen hususlar göz önünde bulundurularak işverenin önlem alma, İSG konusunda araç ve gereçleri noksansız bulundurma, alınan önlemlere uyulup uyulmadığını denetleme, çalışanları mesleki riskler, alınması gerekli tedbirler, yasal hak ve sorumlulukları konusunda bilgilendirme ve gerekli İSG eğitimini verme vb. yükümlülüklerini yerine getirip getirmediği konuları analiz edilerek değerlendirilmektedir.

### **3. İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimi**

Daha önce değindiğimiz gibi idari yaptırımlar sosyal düzeni özre uğratan ve kanunlara karşı ortaya çıkan aykırılıklara binaen uygulanmaktadır. İSG Kanunu hükümlerine aykırılık İSG önlemlerini almamak, risk değerlendirmesi yapmamak, zorunlu hallerde işçilere KKD temin etmemek gibi Kanun'da belirtilen yükümlülüklerin yerine getirmemesi anlamına gelmektedir. İSG Kanunu'nda ve Kanuna dayanılarak hazırlanan mevzuatta belirtilen ödevlerin yerine getirilmemesi anlamına gelen aykırılıklar teknik iş müfettişleri tarafından yapılan İSG teftişleri ile saptanmaktadır.

#### **a. Teftişe Başlamadan Önce Yerine Getirilmesi Gereken Hususlar**

İş müfettişleri kendilerine İş Teftiş Kurulu'nca verilen görev yazılarında belirlenen esaslara uygun olarak teftişleri yürütür. Teftişleri sırasında sağlık raporları, iş ekipmanlarının periyodik kontrolleri vb. gerekli belge, bilgi, form ve evrakları inceler. İş müfettişleri teftişe hazırlık aşamasında, gerekli görmeleri halinde işverenler, meslek kuruluşları ve sosyal taraflarla toplantı ve bilgilendirme çalışmaları, planlamada öngörülmesi halinde ise pilot uygulamalar yapabilirler. (Rehber Bölüm:2, m.2/2) Genellikle teftiştten önce iş müfettişleri İTOS, KADİMBİS vb. elektronik veri tabanlarından veya Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri'nden işyerlerinin dosyalarını inceleyerek yapacakları teftişe yönelik hazırlık yapar.

#### **b. Teftişin Zamanının Belirlenmesi**

İş müfettişleri olağan uygulamalarda teftişe işverene haber vermeden gitmekte ve teftiş işyerinin olağan çalışma saatlerinde yapılmaktadır. Teftişin hangi gün veya saatte yapılacağı müfettiş tarafından karar verilir ama alışılmış uygulama genel olarak üretimin yoğun olarak yapıldığı saat ve günlerin seçilmesidir. İş müfettişleri yapılacak olan denetimin mahiyetine, yapılan işin özelliğine ve ihtiyaca göre işveren veya işveren vekiline haber vererek de denetim yapabilir. (Rehber Bölüm: 2, m.2/6)

### **c. Teftište Dikkat Edilen Genel Hususlar**

İş müfettişleri İş Teftiş Kurulu'ndan almış oldukları görev yazılarında belirtilen esaslar, kendilerine verilen görevin mahiyeti (iş kazası, meslek hastalığı, genel teftiş, tarama teftişi, şikayet vb.), teftiş amacıyla gitmiş oldukları işyerinin İSG düzeyi, işveren ve çalışanların İSG konularında farkındalığı gibi hususları göz önünde bulundurarak yapacakları teftişin önceliklerini belirler. Bu kapsamda işverenin, mevzuattan kaynaklanan önlem alma ve alınan önlemlere uyulup uyulmadığını denetleme, çalışanları karşı karşıya buldukları mesleki riskler, alınması gerekli tedbirler, yasal hak ve sorumlulukları konusunda bilgilendirme, çalışanlara gerekli iş sağlığı ve güvenliği eğitimlerini verme yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini inceler ve çalışanların, İSG konusunda alınan her türlü önleme uyup uymadıklarını değerlendirir.

İş müfettişlerinin işyerlerini İSG konularında teftiş görevi yanında işyerlerine rehberlik yapma ve bilgilendirme görevleri gibi denetlemeden ayrı olarak yol gösterme görevleri de bulunmaktadır. Teftiş sırasında İSG yönünden tespit edilen mevzuata aykırılıklar, işveren açısından açıklama yapmayı gerektirecek nitelikte ise ilgililere bunlar hakkında mevzuatın gerektirdiği teknik ve aydınlatıcı bilgiler verir. İş müfettişi işyerinde İSG yönünden ilk kez denetim yapılıyorsa işverenin, İSG'nin gerek işyeri açısından, gerekse ülke açısından anlamı ve önemini kavranması için yardımcı olur. İşyerinde daha önce meydana gelmiş olan iş kazalarının meydana geliş sebepleri ile ilgili olarak düzeltici faaliyetlerin başlatılıp başlatılmadığı incelenir. Herhangi bir faaliyet başlatılmadığının tespiti halinde, söz konusu kazaların bir daha tekrar etmemesi için alınacak önlemleri tespit eder.

### **d. Mevzuata Yönelik Aykırılıkların Tespiti ve Önel Verilmesi Hususu**

4857 sayılı İş Kanunu'nun 92. maddesinin son fıkrasına göre; çalışma hayatını izleme, denetleme ve teftişe yetkili iş müfettişleri tarafından tutulan tutanaklar aksi kanıtlanıncaya kadar geçerlidir. Bu tutanaklar idari ve adli merciler nezdinde hukuki bir kanıt niteliği taşımaktadır. Uygulanacak olan idari yaptırımlar iş müfettişinin teftiş sonunda düzenlediği tutanağa paralel olarak hazırladığı rapora

göre belirlenmektedir. Düzenlenen tutanak içerdiği hususlar bakımından işyerinin iş İSG yönünden anlık fotoğrafı niteliğindedir. İş müfettişi teftiş sırasında tespit ettiği mevzuata aykırılıkları ve gerekli gördüğü hususları bunların yanında teftiş sırasında giderilmesini sağladığı mevzuata aykırılıkları tutanakta belirtir. Hazırlanan raporda tespit edilen mevzuata aykırılıklar için idari yaptırım uygulanırken teftiş sırasında giderilen noksan hususlar için uygulanmaz. İSG konusundaki aykırılıklar mevzuattan kaynaklanan ve işverenin icra etmediği veya ihmali ile yerine getirmediği yükümlülüklerden oluşmaktadır.

İş müfettişleri yaptıkları denetimlerde kendilerine verilen görev yazsındaki esasları, yapılan denetimin türünü ve işyerinin mevcut durumunu göz önünde bulundurarak belli şartlarda işverene teftiş sırasında tespit edilen eksiklerini tamamlaması için önel verebilmektedir. İşverene yakın bir tehlike göstermeyen mevzuata aykırılıkların giderilmesi için müfettişçe uygun bir önel verilebilmesinin yasal dayanağı İş Teftiş Tüzüğüdür.<sup>4</sup> İş müfettişi kendisine verilen görevin mahiyetini göz önünde bulundurarak tespit etmiş olduğu noksanlıkların işverene uygun bir süre verilmesi durumunda giderileceğine kanaat getirmesi halinde inisiyatif kullanarak önel verebilmektedir. İş müfettişi kanaatini oluştururken işyerinin İSG koşullarını, söz konusu noksanlıkların niteliğini, işverenin İSG konusundaki gayretini ve iyi niyetini varsa daha önce işyerinde yapılmış İSG denetimlerinin sonuçlarını göz önünde bulundurur.<sup>5</sup>

Önel verme kararı alınabilecek denetimler ilk teftişinden sonra denetimi yapan müfettişin kontrol teftişini yapabileceği görevlerden seçilmektedir. İş müfettişi genel denetimini yaptığı işyerinin, eğer kendisine verilen görev kapsamı kontrol denetimi de içeriyorsa önel verme hakkını kullanabilir, bunun haricinde iş kazası incelemesi, tarama teftişi ve bazı inceleme teftişlerinde sadece tek denetim içerip kontrol denetimleri olmadığından dolayı önel verilmez. İş müfettişi kendisine verilen

---

<sup>4</sup> İş müfettişine önel verme yetkisinin kaynağı ILO'nun 81 sayılı Sanayi ve Ticarete İş Teftişi sözleşmesinin 17. maddesidir. Söz konusu sözleşme önceden ihtar etmeden teftiş sırasında mevzuata aykırılık veya noksan husus tespit edilen işverene yaptırım uygulanması gerektiğini ama ulusal mevzuatta bunun aksine ihtar verilmesi gereken istisnai haller varsa kabul edilebileceğini içermektedir.

<sup>5</sup> Gaye Burcu Seratlı, "4857 Sayılı İş Kanununa Göre İş Sağlığı ve Güvenliği", **AÜHFD**, C.LIII, S:2, s. 205, (Çevrimiçi) <http://www.dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/278/2515.pdf>, 12 Aralık 2014.

görevleri öngörülen sürede tamamlaması gerekmektedir. Bu durumdan ötürü müfettiş işyerlerine tanıyacağı önelin uzunluğunu kendi görev tamamlama sürelerini göz önünde bulundurarak işverenin tespit edilen eksikleri giderebileceği makul ve yeterli bir uzunlukta seçer. İşverene yalnızca bir kez önel verilir ve verilecek olan süre tayin edilirken, işverenin önlemleri almakta gevşekliğe sevk edecek kadar uzun veya önlemleri almaya yetmeyecek kadar kısa olmamasına dikkat edilir.<sup>6</sup>

### e. Uygulanacak İdari Yaptırımın Belirlenmesi

İSG Kanunu'nda mevcut olan idari yaptırımlar birbirinden farklı nitelikte özelliklere sahip olmakla beraber tehlike seviyesi farklı kabahatler için öngörülmektedir. İşyerinde hayati bir tehlike tespit edilmesi durumunda veya Kanun'da belirtilen şartlardaki<sup>7</sup> işyerlerinde risk değerlendirmesi hazırlanmaması halinde işyerinin bir bölümünde veya tamamında iş durdurulurken, işyerinde tespit edilen noksanlıkların hayati bir tehlike olmayıp yakın bir tehlike olması durumunda yapılan teftişin mahiyeti itibariyle önel vermeksizin doğrudan idari para cezası uygulanabilmektedir. Tespit edilen noksan hususlar ve mevzuatta aykırılıklar hayati veya yakın tehlike arz etmiyorsa daha önce dile getirdiğimiz hususlar göz önünde bulundurularak önel verilebilir veya idari para cezası uygulanabilir.<sup>8</sup>

İSG Kanunu'nda yer alan idari yaptırımların uygulanma esaslarını daha iyi kavraya bilmek için hayati tehlike ve yakın tehlikeye yönelik bir kaç örnek durum vermek yerinde olacaktır. Hayati tehlike olarak değerlendirilen noksan hususlar çalışanların can güvenliği açısından acil önlem alınması gereken ve iş kazasına sebep olma olasılığı çok yüksek olan durumlardır. Yapı işlerinde betonarme platformların döşeme kenarlarında, asansör, merdiven, baca, shaft ve aydınlatma boşlukları gibi döşemelerde süreksizlik meydana getiren boşluklarda çalışanların veya malzemelerin düşmesini engelleyecek toplu koruma tedbirlerinin bulunmaması hayati bir tehlike olmakla beraber bu tür noksan hususların tespitinde işin durdurulması yaptırımı uygulanır. Bir başka hayati tehlike ise ıslak ve nemli çalışma ortamlarında işçilerin

---

<sup>6</sup> Süzek, **Güvenlik**, s. 300.

<sup>7</sup> 6331 sayılı İSG Kanunu m.25'e göre çok tehlikeli sınıfta yer alan maden, metal ve yapı işleri ile tehlikeli kimyasallarla çalışılan işlerin yapıldığı veya büyük endüstriyel kazaların olabileceği işyerlerinde, risk değerlendirmesi bulunmaması halinde işin durdurulması yaptırımı uygulanır.

<sup>8</sup> Süzek, **Kanun**, s. 895.

elektrikle doğrudan veya dolaylı temas riski bulunmasına rağmen ana ve tali panolarda seçicilik ilkesi göz önünde bulundurularak kaçak akım rölesi tesis edilmemesidir.<sup>9</sup> Söz konusu durum iş müfettişi tarafından tespit edilmesi halinde işi durdurma yaptırımını uygulanır. Yakın tehlike ise hayati tehlikeye oranla daha az risk içeren ama giderilmediği hallerde çalışanlar için iş kazası veya meslek hastalığı oluşturma olasılığı yüksek olan durumlardır. Örneğin çalışanlara uygun KKD sağlanmaması, çalışma mahalli içerisinde bulunan elektrik panolarının kilitli olmaması ve yeterli sayıda seyyar yangın söndürücü bulunmaması gibi noksan hususlar yakın tehlike olarak değerlendirilebilir ve iş müfettişi önel verme yetkisini kullanmaksızın idari para cezası uygulayabilir. Hayati ve yakın olmayan tehlikeler ise doğrudan iş kazası ve meslek hastalığı riski oluşturmaya da dolaylı olarak risk taşıyan noksan hususlardır. İşyerinde kullanılan iş ekipmanlarının periyodik kontrollerinin ilgili yönetmeliğe (Ekp. Yön.) uygun düzenlenmemesi, acil durum eylem planının dokümantasyonunda hatalar veya eksikler bulunması ve İSG eğitiminden sonra sertifika verilmemesi gibi noksan hususlara karşı iş müfettişi bazı kıstasları göz önünden bulundurularak önel verme yetkisini kullanabilir veya idari para cezası uygulayabilir.

İSG Kanunu'nun hükümlerine aykırılık sonucunda ne kadar idari para cezası uygulanacağı 26. maddesinde belirtilmektedir. Kanun bazı hükümlere farklı idari para cezası öngörürken bazıları içinde aykırılığın devam ettiği her ay için aynı miktarda veya daha yüksek bir tutarda idari para cezası öngörülmektedir.

#### **4. İSG Kanunu'nda İdari Yaptırımların Yükümlüleri**

##### **a. İşveren ve İşveren Vekili**

Daha önceki bölümde yer verdiğimiz cezaların “şahsılık ilkesi” gereği herkes yaptığı fiilden veya sebep olduğu olaydan sorumludur. İşçi ile işveren arasında yapılan ve her iki tarafa ödevler yükleyen iş sözleşmesi gereği işveren önlem alma borcunu yerine getirmek zorundadır.<sup>10</sup> Bundan ötürü 6331 sayılı İSG Kanunu'nda

---

<sup>9</sup> Recep Güner, “Elektrikte İşçi Sağlığı ve Güvenliğinin Temel Unsuru: Kaçak Akım Röleleri”, **Elektrik Mühendisleri Dergisi (Elektrik Mühendisleri Odası)**, Mayıs 2013 s. 22.

<sup>10</sup> Mollamahmutoğlu, **a.g.e.**, s. 437.



idari yaptırımların yükümlüsü işveren ve işveren vekilidir.<sup>11</sup> Kanun'da işverenin tanımı “çalışan istihdam eden gerçek veya tüzel kişi yahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşları” şeklinde yapılmıştır. Bu durumda İSG Kanunu kapsamında idari yaptırım uygulanacak kişi veya kişiler belirli özellik ve sıfatlara sahip olması gerekmektedir. Öncelikle işçi çalıştırmalı, çalıştırılan işçi ile yapılan sözleşmenin bir unsuru olarak işin görülmesini isteme hakkına sahip olmalı ve en üst düzeyde talimat verme yetkisi bulunmalıdır.<sup>12</sup> Görüldüğü gibi İSG Kanunu'na göre sadece bir işçi bile istihdam eden işveren sayılmakta, işçinin sigortasının yapılarak kayıt altına alınmasının veya iş hukukuna göre çalışma şeklinin bir önemi olmamaktadır. Sigorta yaptırmaksızın kayıt dışı olarak kısmı süreli bir işçi dahi çalıştıran 6331 sayılı Kanunu'na göre işveren olarak kabul edilmektedir. Bu durumda yanında çırak çalıştıran veya bir tane bile işçi istihdam eden market, manav, kasap gibi esnaflar İSG Kanunu'na göre işverendir. Aynı şekilde her hangi bir sektörde faaliyet gösteren binlerce kişi çalıştıran bir anonim şirketinde işveren tüzel kişilik olan anonim şirkettir. Bunun yanında tüzel kişiliği bulunmayan iktisadi işletmeler, üniversiteler veya kamu kurumları da çalışan istihdam ettikleri sürece işveren olarak sayılmaktadır.

İSG Kanunu'nda işveren vekilinin tanımı bulunmamakta ama İş Hukuku'na göre işveren vekilinin iki seçici özelliği görülmektedir. Söz konusu özellikler; işveren adına hareket etme ve işin, işyerinin ve işletmenin yönetiminde görev almaktır. İSG Kanunu kapsamında birinin işveren vekili sayılabilmesi için sosyal güvenlik mevzuatının aksine işin ve işyerinin bütününden sorumlu olmasına gerek yoktur.<sup>13</sup> 5510 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na göre bir kişinin işveren sayılabilmesi için yürütülen mal veya hizmet üretiminin bütününde yönetim yetkisi olması gerekirken 6331 sayılı İSG Kanunu'na göre üretimin sadece bir bölümünde yönetim görevini üstlenen kişiler de işveren vekili olarak değerlendirilmektedir. Örneğin bir anonim şirketinde işveren vekili sosyal sigortalar mevzuatına göre işin ve görülen hizmetin bütününe yönetim görevini yapan genel müdürdür. Buna

---

<sup>11</sup> Fuat Bayram, **Türk İş Hukukunda İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimi**, İstanbul, Beta Yayınları, 2000, s. 256.

<sup>12</sup> Süzek, **Güvenlik, a.g.e.**, s. 54.

<sup>13</sup> 5510 Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu m.12'ye göre işveren vekili, işveren adına ve hesabına, işin veya görülen hizmetin bütününe yönetim görevini yapan kimsedir.

karşılık İSG Kanunu'na göre genel müdürün yanında işin bir bölümünün yönetiminden sorumlu üretim müdürü, personel şefi hatta formen ve ustabaşı dahi işveren vekili olarak kabul edilebilir. Tabi ki İSG Kanunu'na göre her işveren vekili aynı yönetim seviyede olmamakla beraber kendisine verilen yetki genişliği ve imkânlar çerçevesinde İSG sorumluluğu bulunmaktadır. Yapı işlerinde şantiye şefi inşaat projesinin yürütülmesinde ve yönetiminde söz hakkına sahip olmasından dolayı işveren vekili sayılmaktadır. Şantiye şefinin işveren vekili olarak sorumluluğu kendisine verilen yetki ve imkânlarla sınırlıdır. Misal olarak kendisine eğer KKD satın alma gibi bir yetki verilmediyse yapı sahasında çalışan işçilere baret, çelik uçlu ayakkabı gibi KKD'lerin sağlanmaması vb. hususlardan dolayı kusur atfedilemez. İşverenin şantiye şefine gerekli satın alma yetkisini ve imkânı vermesi durumunda bir işveren vekili olarak şantiye şefi işverenlik makamı ile beraber söz konusu hususta sorumlu hale gelmiş olur. Verdiğimiz örnekte görüldüğü gibi 6331 sayılı İSG Kanunu'na göre işveren vekili kavramı son derece geniş bir kapsama sahip olmakta ve işyerinin yönetimindeki söz hakkına paralel bir sorumluluk içermektedir. Özetlemek gerekirse bir işyeri sahibi olup da işçi çalıştıran gerçek veya tüzel kişiler ile tüzel kişiliği olmayan kurum ya da kuruluşlar işveren, işyerinin bütününün veya bir kısmının yönetiminden sorumlu işveren adına hareket eden gerçek kişiler de işveren vekili olarak kabul edilmektedir. İşveren gerçek kişi, tüzel kişi, tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşlar olabileceği halde işveren vekili ancak gerçek kişi olabilmektedir.

İSG Kanunu m.3/2'de işveren vekillerinin Kanunu'nun uygulanması bakımından işveren sayıldıkları dile getirilmektedir. Görüldüğü gibi İSG Kanunu'nun uygulanması noktasında işveren ve işveren vekili aynı sorumluluk ve yetkilere sahip olarak eşit hukuki düzeyde tutulmaktadır. Buna karşılık idari para cezası uygulanması yönünden konu ele alındığında aynı düzeyde sorumlu tutulmadığı görülmektedir. Tüzel kişiliği bulunan kurum veya kuruluşlarda 6331 sayılı İSG Kanunu kapsamında idari para cezası işveren olarak tüzel kişiliğe uygulanmakta aynı şekilde gerçek kişiliği bulunan şahıs firmalarında idari para cezasının yükümlüsü gerçek kişilik olmaktadır. Tüzel kişiliği veya gerçek kişiliği bulunan işverenlerde işveren vekilinin idari para cezası yükümlülüğü

bulunmamaktadır. Ancak tüzel kişiliği bulunmayan kurum veya kuruluşlarda organ ve yetkileri işveren vekili tarafından kullanıldığından dolayı, işveren vekili sıfatındaki müdür veya yöneticilere idari para cezası uygulanabilmektedir. Söz konusu duruma paralel olarak İSG Kanunu'nun 26/2. maddesinde de tüzel kişiliği bulunmayan kamu kurum ve kuruluşların da idari para cezası düzenlenebileceği yer almaktadır.

## **b. Asıl İşveren ve Alt İşveren**

Alt işveren kavramı<sup>14</sup> tanım olarak İSG Kanunu'nda yer almamakta, Kanunu'nun 22. maddesi İSG kurulu kurma yükümlülüğünde açık olarak geçmekte bunun yanında İSG Kanunu'na istinaden çıkarılan yönetmeliklerin ilgili hükümlerinde alt işvereni de içine alacak kavramlar bulunmaktadır. Alt işveren İş Kanunu'nda yapılan tanım çerçevesinde asıl işverenden belirli şartlar dâhilinde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren olarak tanımlanmaktadır. Her ne kadar alt işverenin çalıştığı yer kendi işyeri olmasa da “asıl işverene nazaran ondan ayrı, bağımsız bir işveren” konumundan dolayı kendi işçileri için İSG Kanunu'nun hükümleri geçerli olup uygunsuzluklar sonucu idari yaptırım uygulanabilmektedir.<sup>15</sup>

Alt işverenlik ilişkisi kurulan işyerlerinde idari yaptırım yükümlüsünün tespit edilmesinde dikkat edilmesi gereken husus mevzuata aykırılığın kimin sorumluluk alanına girdiğinin belirlenmesidir. Özellikle asıl işveren ve alt işverenin sorumluluk kapsamalarının düzgün şekilde çizilmesi çok önemlidir. Alt işverenin ve asıl işverenin kendi işçilerine karşı İSG Kanunu'nun hükümlerinin uygulanmasından sorumlu olduğu aşikârdır. Önemli olan asıl işverenin alt işveren işçilerine karşı sorumluluğunun sınırının çizilmesi ve işyerinde tespit edilen noksan hususların kimin sorumluluk alanına girdiğidir. İSG Kanunu'nda asıl işverenin alt işveren işçilerine karşı sorumlulukları şu şekilde sıralanmaktadır; alınan önlemlerin uygulanmasını denetlemek (İSG Kanun m.4/1.b), acil durumlar hakkında çalışanları bilgilendirme (Acil Yön. m.5/1.g), ciddi ve yakın tehlikeye maruz kalan veya kalma riski olan

---

<sup>14</sup> 4857 Sayılı İş Kanunu m.2'de alt işverenlik tanımı yapılmaktadır.

<sup>15</sup> Ercan Akyiğit, “Alt İşverenlik İlişkisinde İdari Para Cezasından Sorumluluk”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, Aralık 2010,S:20, s. 238.

çalışanları Kanun'da belirtilen konularda bilgilendirmek (İSG Kanun m.16/2.a), çalışanların eğitimi (Eğt. Yön. m.5/3), mesleki eğitim alma zorunluluğu bulunan çalışanlardan eğitim almayanların çalışmasına izin verememek (İSG Kanun m.17/3), gereken durumlarda İSG kurulu kurmak ve koordinasyonu sağlamak (İSG Kanun m.22), risk değerlendirilmesi için gerekli veri ve evrakları sağlamak (Risk Yön. m.15/1.b) çalışmaları denetlemek ve koordine etmek (Risk Yön. m.15/1.c).<sup>16</sup> Bir alt işverenlik ilişkisinde saydığımız konularda asıl işverenin doğrudan sorumluluğu bulunduğu ve bu yükümlülükleri yerine getirmediği durumda idari yaptırımla karşılaşacağı açık bir şekilde ortadadır.

Esas itibariyle cezaların şahsiliği ilkesi gereği sadece aykırılığa sebep olanın idari yaptırıma uğraması gerekmektedir. Bu durumun istisnası ancak alt işverenlik ilişkisinin muvazaalı kurulması durumunda alt işverenin işçilerinin asıl işverenin işçileri sayılmasında mümkündür.<sup>17</sup> Muvazaalı bir alt işverenlik ilişkisi kurulması durumunda alt işveren kavramının ortadan kalkmasının bir sonucu olarak alt işverenden kaynaklanan mevzuata aykırılıklardan dolayı asıl işverene idari yaptırım uygulanması gayet normaldir. Hukuka uygun kurulmuş bir asıl işveren- alt işveren ilişkisinde alt işverenden kaynaklanan mevzuata aykırılıklar her ne kadar alt işveren derecesinde sorumlu olmasa da alınan önlemleri izleme ödevi gereği asıl işverenin de sorumluluğu bulunmaktadır. Bu durumun tam tersi düşünüldüğünde asıl işverenden kaynaklanan mevzuata aykırılıkların işyerinin yönetiminde yer almayan alt işveren için bir sorumluluk doğurmadığı söylenebilir.

İşyerinde tespit edilen mevzuata aykırılığın kimin sorumluluk alanına girdiğinin tespiti de başka bir sorundur. Özellikle işyerinden kaynaklanan ve alt işvereni yakından ilgilendiren mevzuata aykırılıklar karşısında izlenecek hukuki tavır çok önemlidir. Örneğin asıl işverenin sorumluluğuna giren işyerinin elektrik tesisatının periyodik kontrolünün yapılmamasından dolayı asıl işverene idari yaptırım uygulanırken aynı elektrik tesisatını kullanan ama tesisat üzerinde bir sorumluluğu bulunmayan alt işverene idari yaptırım uygulanmaması gerekmektedir.

---

<sup>16</sup> İbrahim Aydın, "6331 Sayılı Kanun'da Düzenlenen İş Sağlığı ve Güvenliği Yükümlülüklerinin Alt İşveren İlişkisinde Gösterdiği Özellikler ve Hukuki Sorumluluk", **Sicil İş Hukuku Dergisi**, 2013, S:30, s. 41.

<sup>17</sup> Akyiğit, **Alt İşverenlik İlişkisinde İdari Para Cezasından Sorumluluk**, s. 239.

Bu noktada bir parantez açarak asıl işverenin bütün işyerinden sorumlu olduğu ve alt işverenden kaynaklanan aykırılıklardan da asıl işverenin gözetleme ve izleme görevi gereği alt işverenle beraber sorumlu olduğuna değinmek yerinde olacaktır. Bu kapsamda KKD kullanmayan alt işveren işçilerinden hem asıl işveren hem alt işveren beraber sorumlu olduğu söylenebilir. Alt işveren ve asıl işveren aynı çalışma alanını ve işyerini paylaşmaktadır, dolayısıyla aynı işyerinde iş güvenliğinin sağlanmasında her ikisinin de kendi çapında sorumlulukları mevcuttur. Bu çerçevede her ikisine de sorumlulukları dâhilinde yerine getirmedikleri yükümlülüklerden dolayı idari yaptırım uygulanabileceği görülmektedir.

### **c. İş Güvenliği Uzmanı ve İşyeri Hekimi**

6331 sayılı Kanunu'nun 8. maddesine göre İSG hizmeti sunan kuruluşlar ile işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanları, İSG hizmetlerinin yürütülmesindeki ihmallerinden dolayı, hizmet sundukları işverene karşı sorumludur. Kendisinden hizmet alınan kişi ve kuruluşların işyerindeki eksiklik, aksaklık ya da Kanunu'na aykırılık sebebiyle uygulanan idari para cezasından müştereken ya da müteselsilen sorumlulukları söz konusu olmamaktadır.<sup>18</sup> Yalnız ilgili hizmetleri veren iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekiminin iş kazası veya meslek hastalıklarının oluşmasında ihmal veya kusurlarından doğan hukuki ve cezai sorumlulukları bulunmaktadır. Bunun dışında aynı Kanunu'nun 30. maddesine dayanılarak çıkarılan yönetmelikler (Uzman Yön., Hekim Yön.) kapsamında iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimine görevlerini yerine getirmediklerinden dolayı ceza puanı verilebilmektedir.

### **d. Teftişi Engelleyen veya Zorlaştıran Kişiler**

6331 sayılı İSG Kanunu'nun "Teftiş ve İdari Yaptırımlar" başlığı altında 24. maddesi işverenlerden başka iş müfettişlerinin görevlerini yerine getirmesi sırasında, görevlerini yapma ve sonuçlandırmaya engel olan kimselere idari para cezası öngörmektedir.<sup>19</sup> Tabi ki teftişi engelleyen veya zorlaştıran işçi veya işveren olabilir, bu durumda da Kanun'da belirlene idari para cezası ilgili şahsa uygulanır.

---

<sup>18</sup> Aydın, Ezer, **a.g.e.**, s. 21.

<sup>19</sup> 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu m.24: Bu Kanun hükümlerinin uygulanmasının izlenmesi ve teftişi, iş sağlığı ve güvenliği yönünden teftiş yapmaya yetkili Bakanlık iş müfettişlerince

## B. 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda Yer Alan İdari Yaptırımlar

İSG Kanunu'nun özünde işyerlerinde iş kazaları ve meslek hastalıkları meydana gelmeden önce engellenebilmesi arzusu yatmaktadır. Hedeflenen amaç İSG mevzuatının işyerinde amacına uygun bir şekilde uygulanması ve işçiler için güvenli bir çalışma ortamının sağlanmasıdır. Çalışanların işyerlerinde iş kazası oluşmasına sebep olabilecek birçok tehlike ile sürekli olarak karşı karşıya gelmesi, bunun yanında işveren ile yapmış oldukları iş sözleşmesinde zayıf ve güçsüz taraf olması devletin çalışanları koruması için çalışma hayatına müdahalede bulunmasını kaçınılmaz kılmıştır.<sup>20</sup> Günümüz şartlarında işverenlerin İSG konularında yapılan harcamaları lüzumsuz görmesi, iş kazaları ve meslek hastalıkları ile ilgili olarak yeterli düzeyde farkındalığa sahip olmaması ve daha fazla kâr elde etmek amacıyla yasal yükümlülüklerinden olanak bulduğu ölçüde kaçınması gibi sebeplerden ötürü işyerinde İSG Kanunu'nun öngördüğü hükümlerin uygulanması salt işverenin iyi niyetine bırakılamaz.<sup>21</sup> İSG Kanunu kapsamında arzu edilen hedeflere ulaşılabilmesi işçiler için işyerlerinin güvenli hale getirilmesi, Kanunu'nun izlediği amaçların gerçekleştirilebilmesi ve öngörmüş olduğu hükümlerin fiilen uygulanabilmesi ancak idari yaptırımların etkin ve işlevsel uygulanması ile mümkündür.<sup>22</sup> İSG Kanunu hükümlerine aykırı hareket eden işverenler için idari para cezası ve işin kısmen ya da tamamen durdurulması olarak kendine has özellikleri bulunan idari yaptırımlar öngörülmüştür.

### 1. İdari Para Cezaları

Genel itibariyle idari yaptırımlar bozulan hukuki düzeni eski haline getirmeyi amaçlayan onarıcı ve zararın meydana gelmesinden önce uygulanabilen önleyici nitelikte yaptırımlardır.<sup>23</sup> İSG Kanunu'nda yer alan idari para cezaları zararın tazminden ziyade caydırıcılık ve önleyicilik niteliği göstererek işverenin Kanun'da

---

yapılır. Bu Kanun kapsamında yapılacak teftiş ve incelemelerde, 4857 sayılı Kanunu'nun 92., 93., 96., 97. ve 107. maddeleri uygulanır.

<sup>20</sup> Arıcı, **a.g.e.**, s. 109.

<sup>21</sup> Akbulut, **a.g.e.**, s. 127.

<sup>22</sup> Süzek, **Hukuk**, s. 115.

<sup>23</sup> Süzek, **Güvenlik**, s. 255.

yer alan hükümleri yerine getirmesini sağlanmasını amaçlamaktadır. Kanun'da öngörülmüş olan idari para cezaları ile iş kazalarından dolayı çalışanların uğramış olduğu kaybı telafi etmek yerine iş kazası olmadan önce uygulanarak çalışanların kayba uğramasını engellemek istenmektedir. Tabi ki söz konusu idari para cezaları toplumsal düzeni sağlamak ve işverenleri önlemleri almaya zorlamak için iş kazası ve meslek hastalığından sonra da uygulanabilmektedir.

4857 sayılı İş Hukuku'nda olduğu gibi nispi, alt ve üst sınırı belirlenmiş idari para cezaları İSG Kanunu'nda bulunmamaktadır. Kanun'da yer alan bütün idari para cezaları bazı hükümler için birbirinden farklı miktarlarda olmak üzere maktu niteliktedir. İSG Kanunu'nda yer alan idari para cezaları her hangi bir yargı kararı olmaksızın iş müfettişi tespitleri doğrultusunda Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerince uygulanır.

İSG Kanunu'nun öngörmüş olduğu idari para cezaları bölüm 2'de detaylı bir şekilde değindiğimiz idari yaptırımlarda hâkim olan özellikleri ve ilkeleri doğal olarak taşımaktadır. 6331 Sayılı Kanunu'nun sahip olduğu idari para cezaları kanunilik ilkesi gereği daha önce yayınlanmış olan ve açık bir şekilde Kanun'da veya Kanunu'na dayanılarak çıkarılan yönetmeliklerde yer alan hükümlerin işveren tarafından yerine getirilmemesi durumunda uygulanır. Kanunilik ilkesi İSG Kanunu'nda belirtilen hükümleri yerine getirmeyen işverenlere ancak ve ancak mevzuatta belirtilen idari yaptırımların uygulanabileceği anlamına da gelmektedir. Kanunu'nun 26. maddesinde söz konusu olan idari para cezalarının işverene uygulanacağı açıkça belirtilmektedir. Şahsilik ilkesi sadece söz konusu suç işleyen cezalandırılması ve uygulanan cezadan yalnızca failin etkilenmesi anlamına gelmektedir. Bu kapsamda şahsilik ilkesi gereği İSG Kanunu'nda yer alan idari para cezalarının tek muhatabı işveren ve işveren vekilidir.

İSG Kanunu'nda yer alan idari yaptırımların taşımış olduğu ölçülülük ilkesi her aykırılığın ağırlığı oranında yaptırım uygulanması gerektiği anlamı taşımaktadır. Kanun söz konusu ilke çerçevesinde ortaya koyacağı hukuki tavrı müfettiş tarafından tespit edilen mevzuata aykırılığın sebep olabileceği tehlike seviyesine göre belirlemektedir. İSG Kanunu'nun hükümlerinin yerine getirilmemesi sonucu doğan kabahatler tekerrüre esas değildir ama ceza hukukunda yer alan tekerrür

uygulamasının bir yansıması olan katlamalı idari para cezaları İSG Kanunu'nda yer almaktadır.

### **a. İdari Para Cezalarının İşyerinin Tehlike Seviyesi ve Çalışan Sayısına Göre Belirlenmesi**

İdari para cezalarının caydırıcılık noktasında temel işlevi bireyin uygulanacak olan idari yaptırımın mal varlığında ortaya çıkaracağı eksilmeyi göze alamamasından dolayı kabahati işlemekten vazgeçmesidir. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda yer alan hükümlerin işveren tarafından yerine getirilmesi için uygulanacak olan idari para cezalarının caydırıcı olması gerekmektedir. İşverenin öncelikli amacı kurmuş olduğu işletmeden kar sağlamaktır. İşveren yapmış olduğu harcamaları doğal olarak maliyet olarak görmektedir. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu hükümleri kapsamında gerekli tedbirleri almak işverene belli seviyede bir maliyet yüklemektedir. Bu bağlamda işverenin maliyet analizi yaklaşımıyla yükümlülüklerini yerine getirmek yerine söz konusu yükümlülükler için Kanun'da öngörülen idari para cezalarını ödemeyi daha karlı görmesi, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'ndaki hükümlerin yerine getirilmesi noktasında sakatlıklar doğuracaktır. Bu amaç doğrultusunda 6645 sayılı Kanun ile İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda öngörülen idari para cezaları işverenin ekonomik gücüne ve işyerinin tehlike seviyesine göre tekrardan düzenlenmiştir. Yapılan düzenlemeye göre çalışan başına uygulanan idari para cezaları dışındaki hükümlerde şu şekilde uygulanmaktadır;

- Ondan az çalışanı bulunan işyerlerinde;
  - Az tehlikeli sınıfta yer alanlar için aynı miktarda,
  - Tehlikeli sınıfta yer alanlar için yüzde yirmi beş oranında artırılarak,
  - Çok tehlikeli sınıfta yer alanlar için yüzde elli oranında artırılarak,
- On ila kırk dokuz çalışanı bulunan işyerlerinde;
  - Az tehlikeli sınıfta yer alanlar için aynı miktarda,
  - Tehlikeli sınıfta yer alanlar için yüzde elli oranında artırılarak,
  - Çok tehlikeli sınıfta yer alanlar için yüzde yüz oranında artırılarak,
- Elli ve daha fazla çalışanı bulunan işyerlerinde;
  - Az tehlikeli sınıfta yer alanlar için yüzde elli oranında artırılarak,



- Tehlikeli sınıfta yer alanlar için yüzde yüz oranında artırılarak,
- Çok tehlikeli sınıfta yer alanlar için yüzde iki yüz oranında artırılarak uygulanır.

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 14'üncü maddesinde belirtilen bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyenler için uygulanan idari para cezaları hariç olmak üzere söz konusu olan Kanuna göre tahsil edilen idari para cezaları, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili eğitim ve araştırma-geliştirme projelerine ilişkin harcamalarda kullanılacaktır. Bu amaçla ihtiyaç duyulan ödenek, Çalışma Bakanlığı bütçesinde öngörülmektedir. Söz konusu ödeneğin kullanılmasına ilişkin usul ve esaslar, Çalışma Bakanlığı ile Maliye Bakanlığınca müştereken belirlenecektir.

## **b. Katlamalı İdari Para Cezaları**

İSG Kanunu'nda maktu nitelikte para cezalarının yanında katlamalı idari para cezalarına da yer verilmiştir. Katlamalı idari para cezaları ceza hukukunda çok eski bir yere sahip olan tekerrür uygulamasının bir nevi idari yaptırımlar üzerindeki yansıması niteliğindedir. Tekerrür basit olarak tanımıyla, önceki mahkûmiyetine rağmen suçlunun yeniden suç işlemesi halinde ikinci fiile verilecek cezanın arttırılmış biçimde verilmesidir.<sup>24</sup> Tekerrür uygulamasının temel nedeni uygulanan cezanın yeterli olmamasından dolayı failin aynı suçu ikinci kez işlemesidir. Aynı suçun fail tarafından tekrar işlenmesi uygulanan cezanın faili ıslah edemediğini gösterdiğinden mükerrerin cezası onu ıslah edecek bir dozda arttırılmaktadır.

Her ne kadar tekerrür uygulaması KK'da mevcut olmasa da 6331 sayılı Kanun, KK'ya göre özel bir düzenleme olup süresiz bir tekerrür uygulaması olarak değerlendirilebilecek katlamalı idari para cezalarına yer vermektedir. Bu uygulama çerçevesinde İSG Kanun'da bazı hükümlerin yerine getirilmemesinde ısrar edilmesi halinde öngörülen idari para cezası katlanmaktadır. Müfettiş tespiti doğrultusunda uygulanan idari para cezasına rağmen yükümlülüklerini yerine getirmeyen işverenlerin aynı hükümleri tekrar ihlal etmeleri durumunda uygulanacak olan idari para cezası artmaktadır.

---

<sup>24</sup> Yusuf Yaşar, "Tekerrür Çeşitleri-Tck Sistemi", (Çevrimiçi) <http://e-akademi.org/makaleler/yyasar-2.htm>, 22 Eylül 2014.

Kanun'da katlamalı hükümler; 6. madde İSG hizmetleri kapsamında iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi ve diğer sağlık personeli istihdam edilmemesi, 10. madde risk değerlendirmesi yapılmaması, 11. ve 12. maddeleri acil durum planları, yangınla mücadele ve ilk yardım, tahliye, 25. madde işin durdurulması halinde işçilerin ücretlerinin ödenmemesi ve son olarak 30. maddeye dayanılarak çıkarılan yönetmelik hükümlerinin yerine getirilmemesi şeklinde sıralanmaktadır.

### **c. İdari Para Cezalarının Uygulanması**

4857 sayılı İş Kanunu'nda yer alan idari para cezaları Çalışma Bölge Müdürlüğüne uygulanırken yapılan yasa değişikliğiyle uygulama mercii Türkiye İş Kurumu İl Müdürlüğü olarak belirlenmiştir. 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu'nda yapılan değişiklik ile Çalışma Bölge Müdürlükleri, Türkiye İş Kurumu'na bağlanmak suretiyle kaldırılmış ve bölge müdürlüklerin mevcut görevleri Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine devredilmiştir. 6331 sayılı İSG Kanunu m.26/2'de idari para cezaları gerekçesi belirtilmek suretiyle Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürünce verileceği yer almaktadır. Burada değinmek gereği duyduğumuz bir konu iş müfettişlerinin direk olarak idari yaptırım uygulama yetkisinin olmadığı sadece idari yaptırım uygulanmasında karar mercii olduğu, para cezasının uygulanması Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürünce yapıldığıdır.

İş müfettişleri tarafından düzenlenen raporlar İş Teftiş Grup Başkanlıklarında kurulan rapor okuma servisleri tarafından mevzuata uygunluk yönünden incelenmektedir. Raporlar maddi hata veya mevzuata uygunluğu konularında incelenir, müfettişin mevzuata dayanan görüş ve kanaatlerine müdahale edinilmez. (Rehber Bölüm:6,m.1/3) İş müfettişleri tarafından hazırlanan raporlarda belirtilen işlemler Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri tarafından yürütülür.

### **d. İdari Para Cezası Uygulanmasına Yönelik Tutanakta Yer Alması Gereken Hususlar**

İSG Kanunu hükümlerine aykırı hareket etmek idari yaptırım uygulanmasını gerektirmektedir. KK karşılığında idari yaptırım uygulanması öngörülen haksızlıkları kabahat olarak tanımlanmaktadır. Böylece İSG Kanunu hükümlerini yerine getirmemek kabahat olarak değerlendirilebileceği ve karşılığında idari yaptırım

uygulanabileceği çok açıktır. KK'nin 25. maddesine göre İSG Kanunu hükümlerine aykırı hareket eden işverene idari para cezası uygulanması için düzenlenecek tutanakta aşağıdaki hususlar yer almalıdır.

- Hakkında idari yaptırım kararı verilen işveren ve işveren vekilinin kimlik ve adresi.
- İSG mevzuatına aykırılıklar ve noksan hususlar.
- Bu fiilin işlendiğini ispata yarayacak bütün deliller. (ölçüm sonuçları, sağlık raporları, eğitim sertifikaları vs.)
- Teftişin yapıldığı tarihi ve teftişi gerçekleştiren iş müfettişlerinin isimleri,
- Tespit edilen mevzuata aykırılıkların ve noksan hususların işlendiği yer ve zamanı.

#### **e. İdari Para Cezasının Tebliği**

İdari para cezalarının tebliği özellikle işverenin söz konusu para cezasına karşı itiraz hakkını kullanabilmesi açısından önemlidir. 7201 sayılı Tebligat Kanunu (TK) hükümlerine uygun bir şekilde işverene tebliğ edilmeyen idari para cezalarının iptal edilmesi mümkündür. KK'nin 26. maddesinde idari para cezalarının tebligat usulü yer almaktadır. İdari para cezası kararına karşı başvurulabileceği merci, başvuru süresi ve usulü açık bir şekilde belirtilen tebligatın ilgili esas kişi olan cezanın muhatabı işverene veya işveren vekiline (tüzel kişi hakkında verilen idari yaptırım kararları her halde ilgili tüzel kişiye tebliğ edilir) yapılması gerekmektedir. İdari yaptırım kararının ilgili gerçek kişinin huzurunda verilmesi halinde tutanakta bu husus açıkça belirtilir. Bu karara karşı başvurabileceği kanun yolu, mercii ve süresine ilişkin olarak bilgilendirildikten sonra kişinin karar tutanağını imzalaması istenir. İmzadan kaçınılması halinde bu durum tutanakta açıkça belirtilir ve karar tutanağının bir örneği kişiye verilir. İdari para cezasının muhatabı olan işveren, işveren vekili, kanuni temsilci ve tüzel kişiliği temsil eden bir yetkilinin her hangi bir sebeple normal iş saatlerinde tebliğin yapıldığı zaman işyerinde bulunmadıkları veya o sırada evrakı bizzat alamayacak bir halde oldukları takdirde tebliğ orada bulunan memur, işçi veya görevlilerin birine yapılabilir. (TK m.13)

## **f. İdari Para Cezasının Ödenmesi**

İSG Kanunu'nda belirtilen idari para cezaları tebliğinden itibaren 30 gün içerisinde ödenir. İdari para cezalarının tüzel kişiliği bulunmayan kamu kurum ve kuruluşları adına da düzenlenebileceği Kanun'da yer almaktadır. (İSG Kanun m.26/2) Uygulanan idari para cezaları kararların kesinleşmesinden önce ve sonra olmak üzere ödeme yeri belirtilmiş olup, İdari para cezasına ilişkin işlemi kuran idareler; idari para cezalarını, ödemek isteyen kişilerden tahsil eder ve tahsil ettiği tutarı devlet hazinesine aktarır.

KK'nın 17. maddesine göre İSG Kanunu'na dayanılarak verilen idari para cezasını kanun yoluna başvurmadan önce ödeyen kişiden bunun dörtte üçü tahsil edilmektedir. İSG Kanunu'nda belirtilen idari para cezalarının tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içerisinde ödenmesi durumunda dörtte bir oranında bir indirim yapılmakta ve işverenin bu karara karşı kanun yoluna başvurma hakkı saklı kalmaktadır. İSG Kanunu'nda belirtilen idari para cezalarının, ilk taksitinin peşin ödenmesi koşuluyla, bir yıl içinde ve dört eşit taksit halinde ödenmesine karar verilebilmektedir. Taksitlerin zamanında ve tam olarak ödenmemesi halinde idari para cezasının kalan kısmının tamamı tahsil edilmektedir.

## **g. İdari Para Cezasına İtiraz**

İSG Kanunu'nda uygulanan idari para cezalarına itiraz ile ilgili hüküm bulunmadığından dolayı genel hükümler uygulanmaktadır. KK m.27 kapsamında İSG Kanunu'na dayanılarak uygulanan idari para cezaları kararına karşı, kararın tebliği tarihinden itibaren en geç 15 gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idari para cezası kararı kesinleşir. Ancak mücbir sebebin varlığı dolayısıyla 15 günün geçirilmiş olması halinde bu sebebin ortadan kalktığı tarihten itibaren en geç 7 gün içinde karara karşı başvuruda bulunulabilir.

İşveren eğer İSG Kanunu kapsamında kendisine uygulanan idari para cezasını ödedikten sonra itiraz için başvurursa hem dörtte bir oranında ceza indiriminden ve diğer imkânlardan yararlanabilir hem de eğer davayı kazanması durumunda cezanın kaldırılmasını isteyebilir. İşveren söz konusu idari para cezasını ödemediği için

başvurması durumunda davayı kaybederse hem indirim ve diğer imkânlardan yararlanamaz hem de gecikme zammı ile birlikte daha yüksek tutarda para cezası öder.

## **h. Teşvik Mekanizması**

6331 sayılı Kanunu'nun önleyici yönüyle yükümlülüklerini yerine getirmeyen işverenleri cezalandırmasının yanında teşvik etmek amacıyla da yükümlülüklerini yerine getiren işverenleri ödüllendirmelidir. Bir ödüllendirme mekanizması 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanun hükümlerinin işyerlerinde uygulanmasını kolaylaştıracağı ve Kanunu'nun öngördüğü normların yayılmasını hızlandıracağı aşikârdır. Bu amaç doğrultusunda 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda yapılan değişiklikle çok tehlikeli sınıfta yer alıp ondan fazla çalışanı bulunan ve üç yıl içinde ölümlü veya sürekli iş göremezlikle sonuçlanan iş kazası meydana gelmeyen işyerlerinde çalışanların işsizlik sigortası işveren payı teşvik olarak bir sonraki takvim yılından geçerli olmak üzere ve üç yıl süreyle %1 olarak alınacağına yer verilmiştir. Söz konusu teşvik ölümlü veya sürekli iş göremezlikle sonuçlanan iş kazası meydana gelmesi hâlinde takip eden aydan itibaren son verilecektir. İşveren teşvik için gerekli şartları tekrar sağlaması durumunda ve teşvikten yeniden yararlanabilir. Türkiye genelinde birden fazla tescilli çok tehlikeli sınıfta yer alan işyeri bulunan işverenin 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 4.1/a maddesi kapsamında çalıştırılan toplam çalışan sayısı esas alınacaktır.

Eğer teşvikten yararlanan işveren ölümlü veya sürekli iş göremezlikle sonuçlanan iş kazası yaşamasına rağmen Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirim yapmazsa işverenden kazasının meydana geldiği tarihten itibaren yararlandığı primleri yasal faizi ile birlikte geri alınacak ve işveren bu teşvikten beş yıl süre ile yasaklanacaktır.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> 6645 sayılı Kanun'un 25'inci maddesine göre haklarında yasaklama kararı verilen tüzel kişilerin şahıs şirketi olması hâlinde, şirket ortaklarının tamamı hakkında; sermaye şirketi olması hâlinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olan gerçek veya tüzel kişi ortaklar hakkında yasaklama kararı verilir. Haklarında yasaklama kararı verilenlerin gerçek veya tüzel kişi olması durumuna göre; ayrıca bir şahıs şirketinde ortak olmaları hâlinde bu şahıs şirketi hakkında da, sermaye şirketinde ortak

## **2. İdari Para Cezalarının Uygulanmasına Yönelik Öneri ve Tespitler**

Devam eden bölümde İSG Kanunu'nda yer alan idari para cezalarının etkinliğini ve işlevselliğini arttıracaklarını düşündüğümüz bazı öneri ve tespitlere yer verilmiştir. Sıralamış bulunduğumuz öneri ve tespitlerin bir kısmı kanun değişikliği gerektirirken, bir kısmı ise idari para cezasının uygulama yoluna yönelik yorumları içermektedir.

### **a. İdari Para Cezalarının İşverenin Ekonomik Gücüyle Orantılılığı**

İdari para cezalarının caydırıcılık noktasında temel işlevi bireyin uygulanacak olan idari yaptırımın mal varlığında ortaya çıkaracağı eksilmeyi göze alamamasından dolayı kabahati işlemekten vazgeçmesidir. İSG Kanunu'nda yer alan hükümlerin işveren tarafından yerine getirilmesi için uygulanacak olan idari para cezalarının caydırıcı olması gerekmektedir. İşverenin öncelikli amacı kurmuş olduğu işletmeden kar sağlamaktır. İşveren yapmış olduğu harcamaları doğal olarak maliyet olarak görmektedir. İSG Kanunu hükümleri kapsamında gerekli tedbirleri almak işverene belli seviyede bir maliyet yüklemektedir. Bu bağlamda işverenin maliyet analizi yaklaşımıyla yükümlülüklerini yerine getirmek yerine söz konusu yükümlülükler için Kanun'da öngörülen idari para cezalarını ödemeyi daha karlı görmesi, İSG Kanunu'ndaki hükümlerin yerine getirilmesi noktasında sakatlıklar doğuracaktır. İSG hükümlülüklerini yerine getirmeyen işverenlere uygulanacak idari para cezalarının işverenin ekonomik gücüne göre belirlenmesi yaptırımın hem caydırıcılık hem de önleyicilik noktasında daha etkin olmasını sağlayacaktır.<sup>26</sup> Aynı şekilde işverenin ekonomik gücüne göre belirlenen idari para cezaları mali olarak güçsüz olan işverenlerin yüksek idari para cezalar altında ezilmesinin de önüne geçecektir. Sonuç itibarıyla idari para cezalarının amacı işyerlerini mali yönden çöküntüye uğratmaktan ziyade işverenlerin gerekli İSG tedbirleri alması için teşvik etmektir.

---

olmaları hâlinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olmaları kaydıyla bu sermaye şirketi hakkında da aynı şekilde yasaklama kararı verilir.

<sup>26</sup> Levent Akın, **Çimento Sektöründe İş Sağlığı ve Güvenliği**, Çimento Endüstrisi İşverenler Sendikası Yayını, İstanbul, 2011, s.121.

Tabi ki işverenin ekonomik gücüne oranla çok yüksek idari para cezalarının öngörülmesinin uygulanabilirlik noktasında mümkün olmayacağı gibi idari para cezaların işverenin ekonomik gücüne oranla çok düşük olması da caydırıcı olamaz. Her ne kadar 6645 sayılı Kanun ile İSG Kanunu'nda yer alan idari para cezaları işyerinin çalışan sayısına göre tekrardan düzenlenmiş olsa da, çalışan sayısı her zaman işyerinin ekonomik gücünü göstermez. Bazı işverenler birkaç işçi çalıştırmasına rağmen yapmış olduğu işin karlılığı nispetinde binlerce işçi çalıştıran işverenlere göre daha güçlü bir ekonomik duruma sahip olabilir. Bundan dolayı işverenin doğrudan ekonomik gücü oranında idari para cezalarının düzenlenmesi çok daha münasıptir. İSG Kanunu kapsamında uygulanacak idari para cezalarının üst ve alt sınırının işverenin ekonomik gücüne göre belirlenmesi KK'da İdari para cezalarının maktu veya nispi olabileceği belirten m.17'ye göre de uygundur.<sup>27</sup>

### **b. Bütün Aykırılıklar için İdari Para Cezası Uygulanması**

İşyerlerinde İSG standartlarının yükseltilmesi ve iş kazalarının önüne geçebilecek istenen düzeye çekilebilmesi için İSG Kanunu'nundaki hükümlerin bir bütün halinde işveren ve çalışanlar tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. İSG Kanunu'nun maddeleri sadece salt emredici hükümlerden oluşmamakta bazı açıklayıcı, yol gösterici ve usul belirleyici maddeler bulunmaktadır. Bu durumdan ötürü Kanunu'nun bütün hükümlerinin idari para cezası ile desteklenmesi uygun değildir.

### **c. Aykırılık ile İdari Para Cezasının Orantılılığı**

Bireyin işlemiş olduğu eylemden veya sebep olduğu olaydan dolayı ortaya çıkan aykırılık ile uygulanacak olan idari yaptırım arasında adalet ve hakkaniyet ilkelerine uygun bir ölçü bulunması gerekmektedir.<sup>28</sup> İSG Kanunu'nda düzenlenen hükümlerin yalnız başına maktu nitelikteki idari para cezaları ile desteklenmesi yeterli olmamakta, tehlike seviyesine bakılmaksızın az tehlikeli veya çok tehlikeli sonuç doğurabilecek olan bütün noksan hususlar için aynı idari para cezasının uygulanması hakkaniyet noktasında sakatlıklara sebep olabilmektedir. Örneğin

---

<sup>27</sup> Akbulut, **a.g.e.**, s. 134.

<sup>28</sup> Özay, **a.g.e.**, s. 57.

çalışanlara KKD olarak eldiven verilmemesi ile tehlikeli kimyasal üreten bir fabrikanın yangın söndürme sisteminin olmaması İSG Kanunu nezdinde aynı seviyede birer kabahat olarak değerlendirilmekte ve her iki aykırılık için eşit miktarda idari para cezası uygulanmaktadır. Bir işçiye eldiven verilmemesi noksanlığı ile çevre işyerlerine dahi zarar verebilecek nitelikte bir noksan hususun aynı seviyede değerlendirilmesi hem hakkaniyet dairesinde hem de Kanunun uygulanması hususunda sakıncalar doğuracağı çok açıktır. Bu noktada uygulanacak olan para cezalarının kabahatin doğurabileceği tehlike seviyesine veya işyerinin bulunduğu tehlike grubuna (NACE Kodu) göre tekrar düzenlenmesi daha hakkaniyetli bir uygulama olacağı kanaatindeyiz.<sup>29</sup> Özellikle işveren tarafından ısrarla yerine getirilmeyen ve çevresinde bulunan diğer işyerleri için de tehlike oluşturabilecek olan mevzuata aykırılıklar için uygulanacak idari para cezasının ağırlaştırılması çok daha yerinde bir uygulama olacaktır.

#### **d. Toplu Koruma Önlemlerine İlişkin İdari Para Cezalarının Ağırlaştırılması**

İSG mevzuatında bazı önlemler sadece bir işçinin can güvenliğini korumaya yönelikken (baret, emniyet kemeri, lokal havalandırma vb.) bazı önlemler birden fazla işçinin can güvenliğini sağlamaya yöneliktir. Havalandırma, güvenlik ağı, korkuluk vb. önlemler toplu koruma olarak sınıflandırılan birden fazla işçinin can güvenliğini sağlamaya yönelik önlemlerdir. Modern İSG anlayışına göre iş kazaları ve meslek hastalıklarına yol açabilecek risklerin bertaraf edilmesi için öncelikle toplu koruma önlemlerine başvurulmalıdır. Belirlenen risklerin toplu koruma yöntemleriyle önlenemediği veya alınan teknik önlemlere rağmen istenilen düzeye indirilemediği hallerde kişisel koruyucu yöntemler kullanılmalıdır. 6331 sayılı İSG Kanunu'nun 5/1.g maddesinde "Risklerden korunma ilkeleri" başlığı altında "Toplu korunma tedbirlerine, kişisel korunma tedbirlerine göre öncelik vermek" ibaresiyle toplu koruma önlemlerinin iş kazaları ve meslek hastalıklarının önüne geçilmesinde işlevine dikkat çekilmiştir. Bu noktada toplu koruma tedbirlerine işverenlerin önem vermesi için İSG Kanunu'nda ve Kanunu'na dayanılarak çıkarılan yönetmeliklerde

---

<sup>29</sup> Aydın, Ezer, a.g.e., s. 23.



yer alan toplu koruma önlemlerinin yerine getirilmemesi durumunda uygulanacak olan idari para cezasının arttırılması kanaatimizce daha uygun olacaktır.

### **e. Aynı Mevzuata Aykırılık için Birden Fazla İdari Para Cezası Öngörülmesi**

İSG Kanunu'nun idari para cezaları incelenirken en sık karşılaşılan sorulardan birisi bazı yükümlülüklerin mevzuatta farklı yerlerde tekrar edilmiş olmasından dolayı aynı noksan husus için birden çok idari para cezasının öngörülmesidir. Söz konusu durumu örnek olarak işyerinde çalışanlara İSG eğitim verilmemesi hem İSG Kanunu'nun işverenin genel yükümlülüklerini düzenleyen madde 4'dü hem de çalışanların eğitimini düzenleyen m.17'yi ihlal etmesi gösterilebilir. Kanunu'nun idari para cezalarını düzenleyen 26. maddesi incelendiğinde aynı mevzuata aykırılık için hem a bendinde 2.240 TL hem de ğ bendinde İSG eğitimi verilmeyen işçi başına 1.120 TL idari para cezası öngörülmektedir. Bu ve benzeri durumlar için TCK'nın 44. maddesindeki uygulama gibi aynı mevzuata aykırılık için birden fazla para cezası söz konusu olduğu hallerde mevcut idari para cezalarının en yükseğinin uygulanması yerinde olacaktır.<sup>30</sup>

### **3. İşin Kısmen veya Tamamen Durdurulması**

İSG Kanun'da yaptırım olarak idari para cezalarının dışında işin durdurulması yaptırımı da bulunmaktadır. İşin durdurulması yaptırımı etkinlik olarak idari para cezalarından daha etkin olduğu yapılan saha denetimlerinde görülmüştür. Özellikle işin durdurulması halinde işverenin uğrayacağı üretim kaybı ve itibar zedelenmesi kaygısı işin durdurulması yaptırımını, idari para cezalarına oranla daha etkin ve caydırıcı kılmaktadır.

#### **a. İşin Durdurulması Yaptırımının Söz Konusu Olduğu Haller**

##### **(1) Hayati Tehlike Durumu**

Daha önce değindiğimiz gibi idari yaptırımlarda hâkim olan ölçülülük ilkesi gereği cezai ağırlığı idari para cezalarına nispeten daha fazla olan işin durdurulması

---

<sup>30</sup> Erol Akı, "6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ve Çalışma Yaşamına Etkileri", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.XV, Özel S., 2013, s. 23, (Çevrimiçi) <http://webb.deu.edu.tr/hukuk/dergiler/dergimiz-15-ozel/1-ishukuku/1-erolaki.pdf>, 24 Eylül 2014.

yaptırımının uygulanması bazı şartlara bağlanmıştır. Bunlardan ilki işyerindeki bina ve eklentilerde, çalışma yöntem ve şekillerinde veya iş ekipmanlarında çalışanlar için hayati tehlike oluşturan bir husus tespit edilmesidir. İSG Kanunu işin durdurulması yaptırımının ancak mevzuata aykırılığın giderilmediğinde çalışanları iş kazasına uğratma ihtimali çok yüksek olan hayati bir tehlikenin varlığında uygulanabileceğini dile getirmektedir. İşin durdurulması yaptırımının düzenlendiği Kanunu'nun 25. maddesinin devamında hayati tehlike giderilinceye kadar, hayati tehlikenin niteliği ve bu tehlikeden doğabilecek riskin etkileyebileceği alan ile çalışanlar dikkate alınarak işin tamamında durdurma uygulanabileceği gibi sadece bir bölümünde de işin durdurulabileceği belirtilmiştir. Bütün işyeri haricinde sadece bir bölümde işin durdurulması uygulanabilmesi işveren açısından üretim kaybını azaltıcı bir kazanımdır. İşyerinin sadece bir bölümde işin durdurulması yaptırımının uygulanabilmesi için söz konusu olan hayati tehlikenin o bölüm dışındaki çalışanlar için iş kazası ve meslek hastalığı oluşturmayacak nitelikte olması gerekmektedir. Durumu örneklemek gerekirse bir tekstil fabrikasında bulunan kumaş boyama atölyesinde yeterli havalandırma olmaması ve o bölümde çalışan işçilere KKD olarak maske temin edilmemesi hayati tehlike içeren noksan husus olarak değerlendirilebilir ve işin durdurulması yaptırımı iş müfettişi tarafından uygulanabilir. Söz konusu kumaş boyama atölyesi eğer işyerinin başka bölümlerinde çalışan işçiler için hayati bir tehlike arz etmiyorsa sadece kumaş boyama atölyesi için hayati tehlike giderilinceye kadar işin durdurulması yaptırımı uygulanabilir.

Burada bir parantez açarak şunu belirtmek yerinde olacaktır; işçilere çalışmaktan kaçınma hakkını sağlayan 13. maddeden farklı olarak işin durdurulması yaptırımının uygulanabilmesi için tehlikenin aynı zamanda “yakın” olması gerekli değildir. Yukarıda vermiş olduğumuz tekstil fabrikası örneğindeki<sup>31</sup> gibi yakın bir tehlike olarak nitelendirilmeyen yalnız uzun süreler maruz kalındığında hayati tehlike içeren meslek hastalıklarına yol açan mevzuata aykırılıklar için de işin durdurulması yaptırımı uygulanabilmektedir.<sup>32</sup> Bununla beraber 6645 sayılı Kanun ile çok tehlikeli sınıfta yer alan ve ihale ile alınan işlerde; teknolojik gelişme, iş gücü

---

<sup>31</sup> Tekstil fabrikalarında bulunan boyama atölyelerinde gerekli önlemler alınmadan yapılan çalışmalar genellikle iş kazalarından ziyade solunum yolları ile ilgili meslek hastalıklarına sebep olmaktadır.

<sup>32</sup> Süzek, **Hukuk**, s. 897.

kapasitesinin artırılması, üretim metotlarında yenilik gibi bir kısım unsurlar sağlanmadan üretim ve/veya imalat planlarına, iş programlarına aykırı hareket edilerek üretim zorlaması nedeniyle hayati tehlike oluşturacak şekilde çalışma biçimleri, işin durdurulma sebebi sayılmıştır.

## **(2) Risk Değerlendirmesi Yapılmamış Olması**

Hayati tehlike mevcudiyetinden ayrı olarak çok tehlikeli sınıfta yer alan maden, metal ve yapı işleri ile tehlikeli kimyasallarla çalışılan işlerin yapıldığı veya büyük endüstriyel kazaların olabileceği işyerlerinde, risk değerlendirmesi bulunmaması da işin durdurulması yaptırımının uygulanma sebebidir. Özellikle üstünde durulması gereken husus hayati bir tehlikenin söz konusu olmadan risk değerlendirmesi yapılmamasının yalnız başına işin durdurulma sebebi sayılmasıdır. Bu durum hayati tehlikelerin daha önceden analiz edilerek değerlendirilmesi konusunun ne kadar ciddiye alınması gerektiğinin bir göstergesidir.<sup>33</sup>

### **b. İşin Durdurulması Yaptırımının Uygulanma Usulü**

İş müfettişi yukarıda izah ettiğimiz durumlardan birisi ile işyerinde karşılaşması durumunda noksan hususları belirtir 3 nüsha halinde olacak bir tutanak düzenler, tutanaklardan birisini işverene bırakır, birisini hazırlayacağı teftiş raporuna, son tutanağı ise işin durdurulması işleminin üzerinden yürütüleceği idari tedbir raporuna koyar. İdari tedbir raporu en geç tespitin yapıldığı tarihin ertesi günü yaptırımın uygulanmasına kara verecek olan heyete teslim edilmek üzere İş Teftiş Kurul Başkanlığına gönderilir. İdari tedbir raporu durdurmaya esas teşkil eden mevzuata aykırılıkları, alınması gereken tedbirleri ve hukuki dayanakları ve yapılması gereken diğer iş ve işlemleri ayrıntılı olarak içerir. (Durdurma Yön. m.7) İş müfettişinin işin durdurulmasına gerekçe teşkil edecek mevzuata aykırılıklar tespit etmesi durumunda düzenlediği raporda tespit edilen tüm mevzuata aykırılıklar için idari para cezası uygular. İşin durdurulma işlemlerinin üzerinden yürütüldüğü idari tedbir raporunda idari para cezasına yer verilmez, sadece durdurmaya gerekçe teşkil eden mevzuata aykırılıklara açıklamasıyla birlikte yer verilir.

---

<sup>33</sup> Gerek, a.g.e., s. 15.

İş müfettişinin yazmış olduğu idari tedbir raporu İSG bakımından teftişe yetkili üç iş müfettişinden oluşan heyet tarafından değerlendirilir. Heyet durdurma kararına ilişkin incelemeleri yapar ve 2 iş günü içerisinde kararını açıklar. Durdurma kararının yanı sıra mevzuata aykırılıkların işveren tarafından giderilmesi için mührün geçici olarak sökülmesi talebi ve durdurma kararının kaldırılmasına yönelik taleplere ilişkin düzenlenen raporların değerlendirilmesi yine heyet tarafından yapılır. Heyet, raporda belirtilen hususlara katılmadığı durumlarda kararını, gerekçeleri ile birlikte yazar ve gerekli görüldüğü takdirde, karara konu işyerinde inceleme yapabilir. (Durdurma Yön. m.6)

İş müfettişinin tespitleri doğrultusunda heyet durdurma yaptırımının uygulanmasına karar vermesi durumunda karar uygulanması için ilgili mülki idare amirine ve işyeri dosyasının bulunduğu Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğüne bir gün içinde gönderilir. Mülki idari amir 24 saat içinde kolluk güçlerinin marifetiyle işyerinin bir bölümü veya tamamında işin durdurulması yönünde mühürleme işleminin yapılmasını sağlar. (Durdurma Yön. m.7) Mühürleme işlemi sonucunda durdurma kararının içeriğine göre işyerinin tamamında veya bir kısmında yapılan faaliyetler durdurulur. İşveren işyerinde işin durdurulmasından dolayı çalışmayan işçilerine daha düşük ücret vermemek şartıyla meslek veya durumlarına göre başka bir iş vermekle veya işçiler çalışmaksızın geçen sürede aynı ücretlerini ödemekle yükümlüdür. (Durdurma Yön. m.13)

### **c. Acil Durumlarda İşin Durdurulması Yaptırımının Uygulanması**

İş müfettişi tespit ettiği hayati tehlikenin acil müdahale gerektirmesi durumunda İş Teftiş Kurul Başkanlığına derhal haber vermek kaydıyla, heyet kararını beklemeksizin işin durdurulmasını ilgili mülki idare amirinden talep edebilir. Tespit edilen hayati tehlikenin işin durdurulması kararının alınmasına kadar geçecek süre beklenmeden tedbir alınmasını gerektirecek nitelikte olması şarttır ve alınan durdurma kararı heyet tarafından karar alınıncaya kadar geçerlidir. Acil durdurma gerektiren durumda tespiti yapan iş müfettişi durdurmaya gerekçe olan hususlar ile alınması gereken tedbirlerin niteliğini, işyerinin fiziki ve teknik özellikleri ile yapılan işin niteliği doğrultusunda mühürlemenin usul ve esaslarını belirten bir idari tedbir

raporu düzenler. Raporun birer örneği en geç teftiş tarihini takip eden gün içerisinde ilgili mülki idare amirine verilir ve İş Teftiş Kurul Başkanlığına gönderilir. Mülki idare amirince iş aynı gün, raporda belirtildiği şekilde, heyet tarafından karar alınıncaya kadar geçici olarak durdurulur. Heyet daha önce belirttiğimiz gibi gerekli incelemeleri yapar ve karar verir. Karar, ilgili mülki idare amirine ve işyeri dosyasının bulunduğu Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğüne bir gün içinde gönderilir. Mülki idare amir kararı aynı gün içerisinde yerine getirilmesini ve durumu belirleyen bir tutanak düzenlenmesini sağlar. (Durdurma Yön. m.11)

#### **d. İşin Durdurulmasına Esas Olan Noksanların Giderilmesinde Uygulanacak Usul**

İşveren, işin durdurulmasına esas teşkil eden mevzuata aykırılıkların giderilmesi için çalışma yapmak amacıyla mühürlerin geçici olarak sökülmesi ile ilgili talebini dilekçeyle ilgili Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğüne iletir. İlgili il müdürlüğü işverenin talebini aynı gün elektronik ve benzeri ortamda sunulan eklerle beraber İş Teftiş Kurul Başkanlığına gönderir. Kurul tarafından talebin intikal ettirildiği heyet, talebi dilekçe ve eklerinde sunulan bilgiler ışığında değerlendirir ve kararını iki gün içerisinde verir. Mühürlerin geçici olarak sökülmesi kararı verilmesi halinde karar, mülki idare amirine ve Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğüne bir yazı ekinde gönderilir. Mülki idare amiri, kararın kendisine intikalinden itibaren 24 saat içerisinde, belirtilen şartlarda ve süreyle çalışma yapılabilmesi için mühürlerin geçici olarak sökülmesini ve durumu belirtir bir tutanak düzenlenmesini sağlar. İşverene tanınan sürede sadece kapatmaya esas olan noksanları gidermeye yönelik çalışma yapılabilir bunun haricinde üretim yapamaz. (Durdurma Yön. m.9)

#### **e. Durdurma Kararının Kaldırılması**

İşin durdurulmasına sebep olan hususları yerine getiren işveren, durdurma kararının kaldırılması için ilgili Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğüne yazılı talepte bulunur. İl müdürlüğü talebi aynı gün elektronik ve benzeri ortamda sunulan eklerle beraber İş Teftiş Kurul Başkanlığına iletir. İşverenin bildirimini üzerine müfettiş tarafından yapılan inceleme sonucu düzenlenen raporda, durdurma kararına neden olan hususların giderildiğinin belirtilmesi halinde, heyet tarafından gerekli inceleme

yapılır ve bildirim yapıldığı tarihten itibaren en geç 7 gün içerisinde karar verilir. Heyetin durdurmanın kaldırılmasına karar vermesi halinde karar, mülki idare amirine ve ilgili il müdürlüğüne bildirilir. Mülki idare amirince söz konusu kararın gereği kendisine intikalinden itibaren 24 saat içerisinde yerine getirilir. (Durdurma Yön. m.10)

İşverenin işin durdurulması kararının kaldırılmasına ilişkin talebinin incelenmesi sırasında, işverenin durdurma kararına muhalefet ettiğinin tespit edilmesi durumunda düzenlenen İdari Tedbir Raporunun yanında idari para cezası uygulanması amacıyla bir inceleme raporu yazılır. Bu inceleme raporunda tespit edilen mevzuata aykırılıkların tamamı için idari para cezası uygulanır.

#### **f. Durdurma Kararına İtiraz**

İşin durdurulması yaptırımını uygulandıktan sonra işveren 6 iş günü içerisinde yerel iş mahkemesine itirazda bulunabilir ama bu itiraz işin durdurulması yaptırımının uygulanmasını durdurmaz. İş mahkemesi itiraza öncelikle görüşür ve altı iş günü içerisinde kararını verir. Mahkeme işin durdurulmasının uygun olmadığına yönelik karar alması durumunda Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü durdurma yaptırımının kaldırılması için mülki idari amire kararı iletir ve işin durdurulması yaptırımını kaldırılır. (Durdurma Yön. m.12)

### **4. İşin Durdurulması Yaptırımının Uygulanmasına Yönelik Öneri ve Tespitler**

#### **a. İşyeri Kapatma Yaptırımının Kaldırılması**

4857 sayılı İş Kanunu Mülga m.79 işin kısmen veya tamamen durdurulmasının yanında işyerinin kapatılması yaptırımını içermekteydi. İSG Kanunu'nda işyerinin kapatılması yaptırımına yer verilmemiş olup işin tamamen veya kısmen durdurulması yaptırımları muhafaza edilmiştir.<sup>34</sup> Çalışanların muhtemel bir iş kazası ve meslek hastalığından korunması noktasında her iki yaptırım da işlevsellik yönünden aynı etkinliğe sahip idari yaptırımlardır. İşyerinin kapatılması

---

<sup>34</sup> Akı, a.g.e., s. 20.

husussu yürürlükten kaldırılmış olan tüzük<sup>35</sup> kapsamında kurma izni ve işletme belgesi alınmadan açılmış olan veya geçici işletme belgesi alındığı halde işçi sağlığı ve iş güvenliğiyle ilgili tüzüklerde öngörülen ikinci derecedeki şartların verilen süre içinde yerine getirilmediği görülen işyerleri için geçerli olmaktadır. Söz konusu tüzük, kurma izni ve işletme belgesinin an itibariyle mevzuatımızdan kaldırılmış olmasının doğal sonucu olarak işyeri kapatma yaptırımını da İSG Kanunu'nda yer almamıştır. Esas itibariyle işin durdurulması yaptırımının işlev olarak işyerinin mühürlenerek kapatılması ve bir daha açılmaması gibi yönü bulunmamaktadır. Yukarıda izah ettiğimiz gibi işin durdurulması yaptırımını işyerini tamamen kapatmaktan ziyade işverenin gerekli önlemleri almasına kadar süren geçici süreli bireysel bir idari yaptırımdır. Bu noktada “işyeri kapatma” kavramının kullanılmayarak sadece “işin durdurulması” olarak dile getirilmesi çok daha münasip bir uygulama olmuştur.

Kanunu'nun 25. maddesinde önemli olan ayırım işin kısmen veya tamamen durdurulması hususudur. İşyerinde bulunan bütün çalışanları etkileyebilecek hayati tehlikenin varlığında iş tamamen durdurulurken buna karşılık olarak işyerinin sadece bir bölümde hayati tehlike söz konusu ve bu tehlike eğer işyerinin diğer bölümlerinde çalışanlar için hayati tehlike oluşturmuyorsa sadece o hayati tehlikeyi bertaraf etmeye yeterli oranda iş durdurulmaktadır.<sup>36</sup>

## **b. Durdurma Kararını Veren Heyetin Yapısının Değişmesi**

4857 sayılı İş Kanunu'nda düzenlenen işin durdurulması yaptırımına karar veren komisyon, işyerini İSG bakımından denetlemeye yetkili iki müfettiş ile bir işçi ve bir işveren temsilcisi ve bölge müdürü olmak üzere beş kişiden oluşmaktaydı.<sup>37</sup> Kabaca işveren, işçi ve devlet temsilcilerinin oluşturmuş olduğu komisyon oy çokluğuyla karar almaktaydı. Uygulamalarda genel olarak görülen işçi temsilcisinin işveren lehine, bölge müdürünün ise iş müfettişleri lehine oy kullandığı ve kararın

---

<sup>35</sup> 26.04.1987 tarih ve 87/11798 sayılı İşyerlerinde İşin Durdurulmasına veya İşyerlerinin Kapatılmasına Dair Tüzüğün Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Tüzüğü. (28. 04. 2006 Tarih ve 26152 Sayılı karar ile yürürlükten kaldırılmıştır)

<sup>36</sup> Gaye Baycık, “Çalışanların İş Sağlığı ve Güvenliğine İlişkin Haklarında Yeni Düzenlemeler” **Ankara Barosu Dergisi**, No:2013/ 3, Ankara, 2013 s. 125, (Çevrimiçi) <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2013-3/2013-3-4.pdf>, 3 Ekim 2014.

<sup>37</sup> **A.e.**, s. 125-126.

çoğu zaman 3 oya karşılık 2 oy olarak işin durdurulması yönünde olduğuydu. Çalışma hayatının taraflarının komisyonda temsil edilmesi modern İSG anlayışı açısından önemli bir olgudur. Ama ne yazık ki çoğu zaman bu uygulama sadece sembolik olarak kalmıştır. İSG Kanunu'nun 25. maddesindeki düzenlemeyle katılım modelini terk edilerek kurul tarafından belirlenen üç iş müfettişinden oluşan bir heyetin işin durdurulması yaptırımına karar vermesi düzenlemiştir. Kanaatimizce sembolik kalan katılım modelinin terk edilmesi ve heyetin sadece iş müfettişlerinden oluşması durdurma işlemlerinin hızlanmasını sağlayacak yerinde bir yaklaşımdır. Yalnız uygulama noktasında komisyonda yer alan iş müfettişlerinden en az birisinin durdurma uygulanacak işyerinde teftişi gerçekleştiren iş müfettişlerinden seçilmesi uygun olmakla birlikte komisyonda yer alan iş müfettişlerinin tarafsız ve objektif davranması büyük önem taşımaktadır.<sup>38</sup>

### **c. Durdurma Kararının Kaldırılmasının Uzun Sürmesi**

İşin durdurulmasına esas teşkil eden noksanları tamamlayan işveren Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğüne durdurmanın kaldırılması için yazılı talepte bulunur. Talep üzerine iş müfettişince yapılan denetimde eğer noksan hususlar giderildiği kanaati oluşursa, heyet gerekli incelemeleri yapar ve bildirim yapıldığı tarihten itibaren en geç yedi gün içerisinde komisyon toplanarak karar verilir. Heyetin durdurmanın kaldırılmasına karar vermesi halinde karar, mülki idare amirine ve ilgili il müdürlüğüne bildirilir. Mülki idare amirince söz konusu kararın gereği kendisine intikalinden itibaren 24 saat içerisinde yerine getirilir. İşin Durdurulması ile ilgili yönetmelikte tam olarak mülki idari amire kararın ne kadar sürede iletileceği bildirilmemekle beraber işverenin durdurmaya gerekçe olan noksan hususları tamamlamasından itibaren 8 gün sürebilecek bir bekleme süresi söz konusu olması bazı kaygılara yol açmaktadır.<sup>39</sup> Çalışma Bakanlığının güncel uygulamalarında bu kaygılardan uzak bir şekilde iş müfettişinin, işverenin durdurmaya sebep olan noksanlıkları giderdiği yönünde idari tedbir raporunu verdiği gün imkânlar ölçüsünde heyetin toplanmakta olduğu ve aynı gün içerisinde karar verildiği görülmektedir. İşverenin noksan hususları tamamlaması ve müfettişlerin yapılan denetimde gerekli

---

<sup>38</sup> Süzek, **Güvenlik**, s. 282.

<sup>39</sup> Baycık, **Haklar**, s. 127.



önlemlerin alındığı yönünde rapor düzenlemesinden itibaren 1-2 gün içerisinde mührün sökülerek işin durdurulması yaptırımının kaldırıldığı görülmektedir.

#### **d. Hayati Tehlikenin ve Tehlikeli Kimyasal Kavramları**

İşin durdurulması hükmünün düzenlendiği İSG Kanunu'nun 25. maddesi içerisinde vurgulanan ve işin durdurulmasına sebep olarak gösterilen “çalışanlar için hayati tehlike oluşturan bir husus” kavramı genel bir kavram olarak gözükmekte ve anlaşılma noktasında bazı sakıncalar doğurmaya elverişli olmaktadır. İşin durdurulması üretimin sürekliliğini kesintiye uğratması ve yarattığı ekonomik sonuçlar sebebiyle daha önce değindiğimiz gibi ağır bir yaptırım niteliğinde olmaktadır.<sup>40</sup> İşin durdurulmasını gerektirecek tehlikeli hususların sektörel olarak, bir genelde ya da tebliğ halinde genel hatları ile de olsa düzenlenmesi herhangi bir karışıklığın önlenmesi için faydalı olacaktır.

Risk değerlendirmesi bulunmadığından dolayı işin durdurulacağı yerler arasında tehlikeli kimyasallarla çalışılan işlerin yapıldığı işyerleri de sayılmaktadır. “Tehlikeli kimyasal” kavramı İSG Kanunu'nun içerisinde tanımlanmamış olmakla birlikte, söz konusu kavram Kanunu'nun 30. maddesine istinaden yayımlanan Kimyasal Maddelerle Çalışmalarda Sağlık ve Güvenlik Önlemleri Hakkında Yönetmeliği'nin 4. maddesinde tanımlanmış olup, kullanılan hemen hemen her türlü kimyasal maddeyi bu sınıf içerisine almaktadır.<sup>41</sup> Bu kapsamda yer alacak olan işyerlerinin tanımlanmasının iyi yapılması gerekmektedir. Aksi takdirde İSG Kanunu çerçevesinde de tehlikeli kimyasal tanımı, bu derece geniş kapsamlı çizilirse pek çok işyeri bu sınıfa dâhil olacak ve risk değerlendirmesi yapılmayan hemen hemen her işyerinde, işin durdurulması gerekecektir.

---

<sup>40</sup> Süzek, **Hukuk**, s. 898.

<sup>41</sup> **Kimyasal madde**: Doğal halde bulunan, üretilen, herhangi bir işlem sırasında kullanılan veya atıklar da dâhil olmak üzere ortaya çıkan, bizzat üretilmiş olup olmadığına ve piyasaya arz olunup olunmadığına bakılmaksızın her türlü element, bileşik veya karışımları anlamına gelmektedir.

## IV. BÖLÜM

### 6331 SAYILI İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ KANUNU'NDA YER ALAN KABAHATLER VE İDARİ YAPTIRIMLARI

#### A. İSG Kanunu'nda İdari Yaptırım Öngörülen Kabahatler

6331 sayılı Kanun'da idari yaptırım uygulanacak haller 19 madde halinde belirtilmiştir. Bu hükümlerden 25. madde işin durdurulmasını gerektirirken diğer hükümler ise değişik miktarlarda idari para cezası öngören hükümler içermektedir. Öncelikle yaptırım öngörülen hükümleri kısaca açıklamaya çalışıp, öngörülen yaptırımları belirttikten sonra hükme ve yaptırımına yönelik yorumumuzu dile getirmeye çalışacağız.

##### 1. Genel Hükümlerin Yerine Getirilmemesi

İSG Kanunu'nun 4. maddesi İSG konusunda işverenin genel yükümlülüklerini belirtmektedir. Bu maddeyle ilgili geniş açıklamayı birinci bölümde yaptığımızdan dolayı tekrar burada yer vermeyip hükme aykırılığa karşı öngörülen idari yaptırımı ve hükmün uygulamasıyla ilgili görüşümüzü dile getireceğiz.

##### a. İSG Önlemlerinin Alınmaması

İSG Kanunu m.4/1.a işvereni çalışanların işle ilgili sağlık ve güvenliğini sağlamakla yükümlü kılarak mesleki riskleri önlemek bunun yanında İSG Kanunu'nun 17. ve 18. maddelerinde de belirtildiği gibi eğitim ve bilgi verilmesi dâhil her türlü tedbiri almak ve araç gereçleri sağlanmakla görevlendirmiştir. Maddenin devam eden kısmı ise işverene yeni sayılabilecek yükümlülükler getirmektedir. Bunlar; organizasyon yapılması, sağlık ve güvenlik tedbirlerinin değişen şartlara uygun hale getirilmesi ve mevcut durumun iyileştirilmesi için çalışmalar yapılması olarak sıralanmaktadır.(İSG Kanun m.4/1.a) İSG Kanunu'nun işverene mülga m.77'den fazla ödevler yüklemesini Kanunu'nun gerekçesinde, her durumda işverenin işyerinden ve yaptıkları işten kaynaklanan tehlike ve risklere karşı çalışanları koruması gerektiğini, bunun sadece işçiye karşı değil devlete karşı da bir

ödevi olduğunu, ilgili Kanunun 77. maddesinde belirtilen sorumlulukları işverenin yerine getirmesinin yeterli olmadığına yargısal içtihatlarla da ortaya koyulduğunu belirterek açıklanmaktadır. Son zamanlarda Yargıtay'ın iş kazaları ile ilgili kararlarında işverenin kusursuz sorumluluğu yönünde tavır aldığı görülmektedir. Özellikle işverenin sorumluluk alanının geniş bir şekilde çizildiği günümüzde, İSG Kanunu'nda da işverenin yükümlülüğünün geniş bir şekilde çizilmesinin yerinde olduğu görülmektedir.

Saha denetimlerinde özellikle organizasyon yapma ve mevcut durumun iyileştirmesi için çalışmalar yürütme görevlerinin işverenler tarafından yanlış anlaşıldığı görülmektedir. İlk olarak işverene bir görev olarak verilen “organizasyon yapma” Kanun'da tam olarak açıklanmamakta olduğu ve bunun karşılığında idari yaptırım olarak işverenin “organizasyon yapma” görevini yerine getirmemesi durumunda idari para cezası öngörüldüğü görülmektedir. Organizasyon yapma görevi sadece İSG Kurulu oluşturma, uzman ve hekim istihdam etme gibi organizasyonel önlemler almak manasına gelmeyip işyerinde İSG konusunda en üst yöneticiden en alt çalışana kadar eğitim, bilgilendirme, rehberlik gibi çalışanlarda dâhil olmak üzere İSG önlemlerinin planlanması ve uygulanmasını kapsayan<sup>1</sup> çok yönlü bir yükümlülüktür.<sup>2</sup> Bu derece geniş kapsamlı ve somut verilerle ortaya konulamayan bir görevin işverene açıklama yapılmaksızın yüklenmesi ve işverenin bu görevi yerine getirememesi durumunda idari yaptırım uygulanması kanaatimizce uygun değildir. İşverenin organizasyon yapma görevinin tebliğ veya rehber gibi bir alt düzenleme ile detaylandırılmasının çok daha münasip olacağı düşüncesini taşımaktayız.

Aynı şekilde işverene yüklenen başka bir yeni sorumluluk ise mevcut durumun iyileştirmesi için çalışmalar yapmaktır. İşverenin bu sorumluluk kapsamında ilk önce bütün İSG önlemlerini almalı, bu önlemlerin iş kazaları ve meslek hastalıklarının önlenmesi noktasında yeterliliğini takip etmeli ve gerekli düzeyde olmayanları yenilemek için çalışmalar yapmalıdır.<sup>3</sup> Bu hükmün asıl amacı

---

<sup>1</sup> Kabakçı, **Risklerden Korunma**, s. 65.

<sup>2</sup> Recep Güner, “Tersane Sektöründe Meydana Gelen İş Sağlığı ve Güvenliği Değişimi (2003-2013)” **Makine ve Mühendis**, Makine Mühendisleri Odası Yayını, Temmuz, 2013, s. 28.

<sup>3</sup> Kabakçı, **Risklerden Korunma**, s. 63.

işvereni sürekli olarak işyerinde İSG konusunda kendini geliştirmeye ve yenilemeye teşvik etmektir. Proaktif İSG anlayışının bir gereği olarak işveren değişen ve gelişen şartların getirdiği teknik gelişmelere uygun düzenlemeler yapılmalı koruyucu hekimlikte olduğu gibi hastalık oluşmadan önce koruyucu ve önleyici tedbirler alınmalıdır. Bu kapsamda İSG Kanunu'nun idari yaptırım öngörmeyen "Risklerden korunma ilkeleri" başlığı altında işin kişilere uygun hale getirilmesi için işyerlerinin tasarımı ile iş ekipmanı, çalışma şekli ve üretim metotlarının seçiminde özen göstermek, teknik gelişmelere uyum sağlamak ve tehlikeli olanı, tehlikesiz veya daha az tehlikeli olanla değiştirmek hükümleri "mevcut durumun iyileştirilmesi" ödevini yerine getirmek için yapılabileceklerin bir kısmıdır. "Mevcut durumun iyileştirilme çalışmaları yapılması" süreklilik içeren bir subjektif bir kavramdır.<sup>4</sup> Cezai sorumluluğu bulunan bu hükmün süreklilik içermesinden ötürü kendisini İSG konularında geliştirmeyen ve yenilikleri takip etmeyen işverenlerin her denetimde devamlı olarak idari para cezası ile karşılaşması mümkündür.

## **b. Alınan Önlemlerin Denetlenmemesi**

İşverenin, işyerinde sağlıklı ve güvenli bir çalışma ortamının sağlanması için her türlü tedbiri alması tek başına yeterli olmayıp<sup>5</sup> alınan tedbirlere uyulup uyulmadığını izlemeli, denetlemeli ve uygunsuzlukların giderilmesini sağlamalıdır.<sup>6</sup> Bu durumu örneklemek gerekirse işverenin sadece işçilere KKD (baret, kulaklık, maske vb.) vermesi yeterli olmayıp vermiş olduğu KKD'lerin işçiler tarafından kullanılmasını sağlamak için gerekli denetimleri ve gözetimleri yapması gerekmektedir.

İşverenin söz konusu izleme ve denetleme yükümlülüğünü yerine getirdiğini ispat etmesi zor bir husustur. Bu konuda işyerinde bulunan bazı mevzuata aykırılıklar işverenin izleme ve denetleme görevini yerine getirip getirmediği noktasında ipuçları vermektedir. İşveren tarafından verilen KKD'lerin kullanılmaması<sup>7</sup>, güvenlik

---

<sup>4</sup> Aktekin, **a.g.e.**, s. 98.

<sup>5</sup> Tankut Centel, "İşverenin İşyerinde Sağlık ve Güvenliği Sağlama Yükümü", **Çimento İşverenleri Sendikası Dergisi**, C.XXVII, S:3 Mayıs 2013, s. 9.

<sup>6</sup> Söz konusu hükmün içeriğine detaylı olarak birinci bölümde değinilmiştir.

<sup>7</sup> İşveren tarafından verilen KKD'lerin işçiler tarafından kullanılmaması çok sık görülen bir durumdur. İşçilere KKD kullanımı ile ilgili yeterli bilgi ve eğitim verilmediğinden dolayı işçiler tarafından KKD'nin öneminin anlaşılması, verilen KKD'lerin çalışanları ergonomik ve sağlık şartlarına

amacıyla iş ekipmanlarında bulunan koruyucu ve koruma sistemlerinin iptal edilmesi ve işveren tarafından verilmiş olan İSG talimatlarına uyulmaması işverenin denetim ve gözetim borcunu yerine getirmediğini gösteren birkaç örnektir.

İSG Kanunu 4. maddenin her iki bendinde belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen işverene her bir yükümlülük için ayrı ayrı 2.466 TL idari para cezası öngörülmektedir. Kanunu'nun 4. maddesinin a bendi genel olarak İSG önlemlerinin alınmasını, b bendi alınan önlemlerin yerine getirilmesinin kontrolünü içermektedir. İdari para cezalarının söz konusu madde için uygulanması hususunda a ve b bentlerindeki her bir yükümlülük için mi yoksa her bir bent için mi uygulanacağı noktasında muğlak bir durum söz konusudur. Daha önce açıkladığımız gibi özellikle a bendinde bulunan hükümler birbirinden bağımsız aykırılıklar göz önüne alınarak düzenlenmiştir. Kanaatimizce idari para cezasının her bir yükümlülük için ayrı ayrı uygulanmasının daha yerinde olacağı yönündedir.

## **2. İSG Hizmetlerinin Yerine Getirilmemesi**

### **a. İş Güvenliği Uzmanı, İş Yeri Hekim ve Diğer Sağlık Personeli İstihdam Edilmemesi**

İşveren işin sahibi olması, işyerinin mülkiyetinin kendisine ait olması, yönetim hakkına sahip olması vb. unsurlardan dolayı işyerinde geniş yetkilere bunun yanında da büyük bir sorumluluğa sahiptir.<sup>8</sup> İSG gibi içerisinde farklı uzmanlık alanları barındıran bir konuda bütün işverenlerin uzmanlık sahibi olması mümkün değildir. Bu sebepten yola çıkarak İSG Kanunu işyerlerinde iş kazaları ve meslek hastalıklarının önüne geçilmesi ve çalışanların korunmasına yönelik çalışmaları da kapsayacak İSG hizmetlerinin sunulması için işverene iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi ve diğer sağlık personeli çalıştırma zorunluluğu getirmiştir. İşverenin alması gereken İSG hizmetlerinin süresi işyerinin tehlike sınıfı ve çalışan sayısına göre belirlenmektedir. İlgili yönetmeliklere (Hekim Yön m.12, Uzman Yön. m.12) göre

---

uygun nitelikte olmaması, KKD'lerin temiz ve hijyenik durumda bulunmaması, KKD seçimi yaparken çalışanın işi göz önünde bulundurulmadığından KKD kullanırken çalışanın performansının düşmesi gibi bir çok sebepten dolayı işçiler KKD'leri kullanmak istemeyebilir. İşveren sadece KKD'yi satın alıp işçiye vermekle önlem almış olmamakta uygun KKD'nin seçiminden, çalışana yeterli eğitimin verilmesine, KKD'nin temiz ve hijyenik şekilde saklanmasından çalışanların KKD'leri kullanmasına kadar geniş bir alanda sorumluluğu bulunmaktadır.

<sup>8</sup> Arıcı, **a.g.e.**, s. 102.

yapılacak hesaplama ile istihdam edilmesi gereken uzman ve hekimin sayısı, çalışma süresi, kısmı zamanlı veya tam zamanlı çalışma durumu hesaplanmaktadır. İşverenin işçi sayısı hesaplanırken kendisine bağımlı olan ve kendi işçileri hesaba katılmaktadır. Geçici iş ilişkisi veya alt işverenlik ilişkisi ile çalışan işçilerin sayısı İSG hizmetlerinin süresi hesaplanırken işçi sayısına dâhil edilmez.<sup>9</sup> Aynı şekilde her ne kadar çırak ve stajyerler Kanun kapsamında olsalar da 6552 sayılı torba yasa ile birlikte çırak ve stajyerler sayısı uzman ve hekim sürelerinin belirlenmesinde dikkate alınmamaktadır.

İSG Kanunu 4857 sayılı İş Kanunu'ndan farklı olarak işverenin kendi bünyesinde çalışanlar arasında belirlenen niteliklere sahip personeli uzman veya hekim olarak çalıştırılabilmesine imkân vermektedir.<sup>10</sup> Gerekli niteliklere sahip işyeri çalışanının İSG hizmetlerini sağlaması bazı yönleriyle yerinde bir uygulama olmakla beraber dikkat edilmesi gereken önemli hususlar bulunmaktadır. İşyerinde belirli bir zaman görev yapmış olan çalışanın, iş kazaları ve meslek hastalıklarına meydan verecek işyerinden, işten veya çevresel faktörlerden kaynaklanan tehlikeleri çok daha iyi bildiği bir gerçektir. Buna karşın dikkat edilmesi gereken husus, özellikle işveren ve işçilerin belli bir süreden sonra işletme körlüğü dediğimiz olaydan dolayı İSG konusundaki noksanları kanıksaması ve bir süre sonra bu noksanlardan kaynaklanan tehlikeleri işin normal bir parçası olarak değerlendirmesidir. Bu noktada işyeri bünyesinde çalışan birinin öncelikle işletme körlüğünden kurtulup, gerekli sertifika ve eğitimleri alarak İSG hizmetlerini sunması işyerine mahsus tehlikeler hakkında daha geniş bilgisi olması ve alınacak önlemlerin merkezinde kendi bulunmasından dolayı çok daha uygundur.

Özellikle medyada İSG Kanunu ile ilgili haberlerde en çok gündeme gelen ve yanlış anlaşılan soru; “bir kişi dahi istihdam eden işveren İSG Kanunu'na göre uzman ve hekim çalıştırmakla mükelleftir bu durumda; market, kasap veya kapıcı çalıştıran apartman, uzman ve hekim çalıştırmak zorunda mı ?” sorusudur. İSG

---

<sup>9</sup> Murat Demircioğlu, Hasan Ali Kaplan, “6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Yasası Çerçevesinde İşyerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Örgütlenmesi”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, 2013,S:30, s. 9.

<sup>10</sup> İş Kanunu Mülga 81. maddesinde işverenin iş güvenliği uzmanını tam süreli olarak veya kısmi süreli olarak çalıştırabileceği bunun yanında isterse İSG hizmetlerini dışarıdan alabileceğini belirtmiştir. 6331 sayılı İSG Kanunu'nun 6. maddesinde bunlara ek olarak işyerinde belirlenen niteliklerde personel bulunması halinde o personelin İSG hizmeti verebileceği hususu yer almaktadır.

Kanunu bütün iş yerlerine uzman ve hekim çalıştırma zorunluluğundan ziyade tehlike sınıfı ve çalışan sayısına göre İSG hizmeti alma zorunluluğu getirmektedir. 6331 sayılı İSG Kanunu mevzuatta yer alan İSG hizmetleriyle ilgili olarak ikili yapıyı ortadan kaldırmış ve bir işçi dahi istihdam edilmesi durumunda kamu ve özel sektör ayrımı olmaksızın İSG hizmetlerini alma zorunluluğunu kademeli olarak getirmiştir. Kanun 10 çalışandan az işçi istihdam edilen ve az tehlikeli sınıfa giren işyerleri için sadece Bakanlık tarafından belirlenen eğitimleri alarak işe giriş, periyodik muayeneler ve tetkikler hariç İSG hizmetlerinin işveren tarafından yürütülebilmesine imkân vermektedir. (İSG Kanun m.6/1.a) Az tehlikeli sınıfta yer alan büro, kasap ve market gibi işyerlerinde eğer çalışan sayısı 10 kişiden azsa İSG hizmetlerinin bir kısmı işveren tarafından yerine getirilebilmesine imkân vermektedir.

İşveren İSG hizmetlerini kendi üstlenebileceği gibi, işyerindeki personellerinden alabilir veya işyeri dışındaki kişi, kurum veya kuruluşlar vasıtasıyla bu hizmetin yerine getirilmesini sağlayabilir. Kanun'da açık bir şekilde anlaşılacağı gibi işverenin İSG hizmetlerini başka birinin eliyle yerine getirmesinin kendisine ait olan işyerinin sağlık ve güvenliğini sağlama sorumluluğunu devretmesi anlamına gelmemektedir.<sup>11</sup> İSG hizmetlerinin uzman veya hekimle sağlanması işverenin sorumluluklarını ortadan kaldırmayacaktır. (İSG Kanun m.4/II)

Kanun iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi istihdam etmeyen işverenlere her biri için 6.167 TL, diğer sağlık personeli için ise 3,083 TL idari para cezası öngörmektedir. Aykırılığın devam etmesi halinde her ay için idari para cezasının katlanacağı hükmü bulunmaktadır. İşyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanının tam süreli görevlendirilmesi gereken durumlarda işyeri sağlık ve güvenlik birimi kurmayan işverene 1.849 TL para cezası uygulanacağını ve bunun yanında son olarak Kanun tam süreli işyeri hekimi görevlendirilen işyerlerinde, diğer sağlık personeli görevlendirilmesi zorunlu olmadığı belirtmektedir.

---

<sup>11</sup> Centel, **İSG Yükümü**, s. 11.

## **b. İSG Hizmetlerini Sağlayanların Gerekli Bütün İhtiyaçlarının Karşılammaması**

Kanun maddesinde net bir şekilde ortaya konulduğu gibi işveren görevlendirdiği kişi veya hizmet aldığı kurum veya kuruluşların görevlerini yerine getirmeleri amacıyla araç, gereç, mekân ve zaman gibi gerekli bütün ihtiyaçlarını karşılamak zorundadır.(İSG Kanun m.6.1.b.) Özellikle işçilerin bilgilendirme ve eğitim faaliyetlerinde uygun bir toplantı, konferans veya bir odanın sağlanması, iş yeri hekiminin işçileri muayene edebileceği uygun hijyen ve temizlik şartlarına haiz bir yerin tahsis edilmesi vb. durumlar bu ihtiyaçlara örnek olarak sayılabilir. Yalnızca iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekime ile işverenin sözleşme yapması İSG hizmetlerini sağlaması için yeterli değildir. İşveren söz konusu hizmetleri yerine getirmek için İSG hizmetlerini sağlayanların gerekli bütün ihtiyaçlarını karşılamalı, İSG hizmetlerini yürütenler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamalı, işyeri dışından çalışmak üzere gelen işçi ve işverenleri bilgilendirmelidir. (İSG Kanun m.6.1.c.)

Yukarıda sayılan yükümlülükler arasında iş birliği ve koordinasyonu sağlama yükümlülüğü net bir şekilde ortaya konulmamıştır. İşverenin hangi durumlarda bu yükümlülüğü yerine getirdiğinin belirtilmesi Kanunu'nun yukarıda saymış olduğumuz her hüküm için yerine getirilmediği hallerde ayrı ayrı 1.849 TL para cezası öngörmesinden dolayı önemlidir. Mevzuatımızda sorumluluk olarak iş güvenliği uzmanının ve işyeri hekiminin bazı yükümlülüklerde sorumluluğu paylaştıkları görülmektedir. Bunlar arasında risk değerlendirmesi yapmak (Risk Yön. m.6/1.b), yıllık eğitim planı düzenlemek (Uzman Yön. m.9/2-ç/5), İSG konusunda onaylı defteri doldurmak (Uzman Yön. m.11/4) ve benzeri görevler sayılabilir. Kanunu'nun söz konusu hükmünde işverenden iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi arasında koordinasyonu ve iş birliğini sağlaması istenmektedir. İşyerinde güvenli bir çalışma ortamının sağlanması tek başına iş güvenliği uzmanının ya da işyeri hekiminin gayretiyle mümkün değildir. İSG hizmetlerinde görevli herkesin beraberce işbirliği ve koordinasyon içerisinde çalışması gerekmektedir. Bu noktada İşyerinde sağlık ve güvenlik hizmetlerini yürütenler arasında Kanun işbirliği ve koordinasyon görevinin işin ve işletmenin yönetimindeki işverene yüklemiştir.



### c. Uzman ve Hekimin Belirttiği Tedbirlerin Alınmaması

İşveren İSG konusunda görevlendirdiği kişi veya hizmet aldığı kurum ve kuruluşlar tarafından İSG ile ilgili mevzuata uygun olan ve yazılı olarak bildirilen tedbirleri yerine getirmek zorundadır (İSG Kanun m.6/1.ç). Kanun'da yer alan yazılı olma hususundan uzmanı ve hekimi tarafından işyerinde yapılan çalışmalara ilişkin tespit ve tavsiyeleri ile yönetmeliklerde belirtilen görevlerine ait faaliyetlerini ve gerekli görülen diğer hususların yer aldığı her sayfası noter veya Çalışma ve İş Kurumu Müdürlükleri tarafından onaylanan defter kastedilmektedir.<sup>12</sup> İşyerinde İSG hizmetlerini sağlayan iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekiminin onaylı deftere yazmış olduğu alınması gerekli tedbirler işverene tebliğ edilmiş sayılmaktadır. Bu uygulamanın yanında uzman ve hekimin yerine getirilmeyen tedbirler arasında hayati tehlike arz edenlerin Çalışma Bakanlığının yetkili birimine bildirim görevi bulunmaktadır. (İSG Kanun m.8/2)

6331 sayılı Kanun m.6/1.ç bendine aykırı hareket eden işverene yerine getirilmeyen her bir tedbir için ayrı ayrı 1.233 TL idari para cezası öngörmektedir. İSG hizmetleri sağlayıcıları tarafından onaylı deftere yazılarak işverene tebliğ edilen ve işveren tarafından yerine getirilmeyen her bir tedbir için idari para cezası uygulanması uzman ve hekim tarafından yürütülen İSG hizmetlerinin ciddiye alınması noktasında çok yerinde bir uygulamadır. Özellikle İSG hizmeti sağlayıcılarının her ne kadar görevlerini yerine getirme hususunda işverene karşı sorumlu olsalar da çalışanın ölümü veya maluliyetiyle sonuçlanacak bir iş kazasının meydana gelmesinde karşılaşmaları muhtemel cezai ve idari sorumluluk düşünüldüğünde tedbirlerin işverene tebliği bir kat daha fazla önem kazanmaktadır.<sup>13</sup> Her hangi bir iş kazası durumunda işverene yapılmış olan yazılı bildirimler İSG hizmetleri sağlayıcılarının kusurunun olup olmadığının, varsa oranının tespitinde kaynak niteliği taşımaktadır.

---

<sup>12</sup> Alınması gerekli tedbirlerin dijital ortamda muhafaza edilmesi veya mail yolu ile işverene bildirmesi hususları da “yazılı tedbirler” olarak değerlendirilebilir. Buradaki önemli olan husus alınması gerekli olan tedbirlerin işverene kayıt altına alınarak tebliğ edilmesidir.

<sup>13</sup> Şükrü Ertürk, “İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nda İşverene Getirilen Yükümlülükler”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, Eylül 2012, S:27, s. 17.

Burada yerine getirilmemesine rağmen aksiyon planına alınan ve makul bir süre öngörülen yazılı tedbirler hakkında idari para cezası uygulanması gerekip gerekmediği hususunda bir parantez açmak yerinde olacaktır. Bu konuda idari para cezası uygulanması müfettişin kanaatine bırakılmıştır. Bizce daha önce onaylı deftere yazılmış tedbirlerden yerine getirilenler ve getirilmeyenler, yerine getirilmeyen tedbirin mahiyeti, söz konusu tedbir alınması için ön görülen süre ve işverenin İSG konusundaki tutumu göz önünde bulundurulduğunda söz konusu noksanlıkların giderileceğine yönelik kanaat oluşması halinde idari para cezasının uygulanmamasının daha münasip olacağıdır.

#### **d. İş Güvenliği Uzmanı ve İş Yeri Hekiminin İş Güvencesi**

İş yerinde İSG'ye yönelik çalışmalar her şeyden önce işçinin yaşamını ve sağlığını güvence altına almayı amaçlamaktadır. Devletin Anayasal bir ödevi olan tehlikeden uzak güvenli bir çalışma ortamı ancak işçilerin hem fiziksel hem de ruhsal bakımdan işin, işyerinin ve çevresel faktörlerin risklerinden korunması ile mümkündür.<sup>14</sup> Güvenli çalışma ortamını sağlamayı amaç edinen İSG Kanunu'nun en büyük dinamiklerinden biri düzgün ve verimli bir şekilde işleyen İSG Hizmetleri sistemidir. İSG Kanunu'nun 8. maddesinde uzman ve hekimin hak ve yetkileri, görevlerini yerine getirmeleri nedeniyle kısıtlanamayacağı ve görevlerini mesleğin gerektirdiği etik ilkeler ve mesleki bağımsızlık içerisinde yürüteceklerine yer verilmiştir.

Kanun söz konusu hükme aykırı davranışta bulunan işveren için 1.849 TL idari para cezası öngörmektedir. Kanunu'nun İSG hizmetlerinin mesleki olarak bağımsız ve etik ilkeleri çerçevesinde yerine gelmesi için söz konusu hükme aykırı hareket eden işverene idari para cezası öngörmesi gerçekten önemli bir adımdır ancak ilgili maddesinin tek başına İSG hizmetlerini sağlayanların mesleki bağımsızlık ve etik ilkeleri içerisinde çalışması için yeterli olmadığı aşikârdır. İşyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanlarının belirli bir ücret karşılığında işverene hizmet sundukları göz önüne alındığında, mesleki bağımsızlıklarının ve iş güvencelerinin sağlanması adına Kanunu'nda yeterli yaptırımların yer almadığı görülmektedir. İş

---

<sup>14</sup> Öner Eyrenci, Savaş Taşkent, Taner Ulucan, **Bireysel İş Hukuku**, 2.bs., İstanbul, Legal Yayıncılık, 2004, s. 249.

sözleşmesinin ana unsurlarından biri “işverene bağımlı çalışmak” iken, İSG hizmetleri sağlayıcıların mesleki bağımsızlık içerisinde hareket etmesini beklemek makul görülmemektedir. Kanaatimizce İSG hizmetlerini sağlayanların ücretlerinin devlet tarafından SGK’nın kısa vadeli sigorta primlerinden oluşturulacak bir fondan karşılanması hem uzman ve hekime işveren karşısında iş güvencesi sağlarken hem de İSG hizmeti alımının maliyetinden kaynaklanan haksız rekabet ortamının bir nebze olsa önüne geçilmesini sağlayacaktır.

### 3. Risk Değerlendirilmesi Yapılmaması

Risk değerlendirmesi yapılması yükümlülüğünün merkezinde çalışanların sağlığı ve güvenliğinin korunması amacı yatmaktadır. Tehlikelerin bilinmemesi ve kontrol edilebilecek risklerin önceden tespit edilmemesi ortaya çıkabilecek zararların tamamen şansa bırakılması anlamına gelmektedir. İşyerlerinde risk değerlendirmesi yapılmasının temel hedefi iş kazaları ve meslek hastalıkları meydana gelmeden önce gerekli önlemlerinin belirlenmesi ve uygulanmasıdır.<sup>15</sup> Mevzuatımıza göre risk değerlendirmesi “işyerinde var olan ya da dışarıdan gelebilecek tehlikelerin belirlenmesi, bu tehlikelerin riske dönüşmesine yol açan faktörler ile tehlikelerden kaynaklanan risklerin analiz edilerek derecelendirilmesi ve kontrol tedbirlerinin kararlaştırılması amacıyla yapılması gerekli” çalışmalar anlamına gelmektedir. (İSG Kanun m.3/1.ö) Tanımdan da anlaşıldığı gibi risk değerlendirmesi işyerinde sadece tek sefer yapılarak yerine getirilebilen bir yükümlülük olmayıp süreklilik arz eden bir süreçtir. Öncelikle bu süreç içerisinde işyerinde belirlenmiş tehlikeli bir olayın oluşma olasılığı ele alınmakta ve sonuç kombinasyonunun büyüklüğü hesaplanmaktadır.<sup>16</sup> Elde edilen sonucun tolere edilebilir olup olmadığı değerlendirildikten sonra sonuçlar kabul edilebilir risk seviyesinin üzerinde olması durumunda gerekli önlemler alındıktan sonra tekrardan aynı adımlar yenilenmektedir. Bu döngü tespit edilen risklerin her hangi bir iş kazası ve meslek

---

<sup>15</sup> Jacqueline Jeynes, **Risk Management:10 Principles**, Butterworth-Heinemann Professional Publishing Ltd., 2002, s. 13.

<sup>16</sup> Özkılıç, **Yönetim Sist.**, s. 108.

hastalığına sebep olmayacakları kabul edilebilir risk seviyesinin<sup>17</sup> altına indirilene kadar tekrarlanmaktadır.<sup>18</sup>

Kanun işverene 4. maddenin 4. bendinde risk değerlendirmesi yükümlülüğü getirmekte yalnız bu maddenin karşılığında idari para cezası öngörmemektedir. İSG Kanunu 10. maddesinde işverenin İSG yönünden risk değerlendirmesi yapma veya yaptırmaya yükümlülüğüne hükmün devamında risk değerlendirmesi yaparken dikkat etmesi gereken hususlara yer vermiştir. Çalışanların tehlike ve risklerden korunması amacıyla 6331 sayılı Kanunu'nda yer alan yükümlülükler arasında en önemlilerinden birisi şüphesiz ki risk değerlendirmesidir. Kanun'da risk değerlendirmesi yükümlülüğünü yerine getirmeyen işverene 3.700 TL eğer noksan hususun devam etmesi durumunda her ay için 5.550 TL idari para cezası uygulanacağı yer almaktadır. Aynı şekilde 6331 sayılı İSG Kanunu m.30'a dayanarak çıkarılan İş Sağlığı ve Güvenliği Risk Değerlendirmesi Yönetmeliği'nin 5. maddesi risk değerlendirmesi yapmayan veya yaptırmayan işverenler için 1.233 TL idari para cezası öngörmekte ve hem yönetmelikte hem de Kanun'da aynı noksan husus için iki farklı idari para cezası öngörülerek mükerrer bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu durumda normlar sıralamasında kanunun yönetmelikten önce gelmesi ve söz konusu aykırılık için Kanunu'nun risk değerlendirmesi yönetmeliğine kıyasla daha ağır bir yaptırım içermesinden dolayı kanaatimiz risk değerlendirmesi yapmayan veya yaptırmayan işverenlere Kanun'da yer alan idari para cezasının uygulanmasının daha uygun olduğudur.

#### **a. Risk Değerlendirmesi Yapılması Sürecinde Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar**

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 10. maddesi söz konusu yükümlülüğün yerine getirilmesi sürecinde özen gösterilmesi gereken bazı hususlara dikkat çekmektedir. Risk değerlendirmesi yapılması sürecinde “belirli risklerden etkilenecek çalışanların durumu” (İSG Kanun m.10/1.a) göz önünde

---

<sup>17</sup> Kabul edilebilir risk seviyesi: Yasal yükümlülükler ve işyerinin önleme politikasına uygun, kayıp veya yaralanma oluşturmayacak risk seviyesini ifade etmektedir.

<sup>18</sup> H. Serdar Şardan, **İş Sağlığı ve Güvenliğinde Yeni Oluşumlar Risk Değerlendirmesi ve OHSAS 18001**, ÇMİS Yayınları, No:16, 2005, s. 21-22.

bulundurulmasına özen göstermek gerekmektedir. İşyerini etkileyebilecek her tehlike bütün çalışanlar için aynı düzeyde risk içermemektedir. Belirlenmiş olan tehlikeler bazı çalışanlar için iş kazası veya meslek hastalığına sebep olma ihtimali düşük iken bazıları için ise çok yüksektir. Bu duruma bir örnek vermek gerekirse yapı işlerinde yüksekte çalışma bir tehlikedir ve her çalışan için yüksekten düşerek iş kazası geçirme riski söz konusudur. Ama bu risk sağlıklı ve genç bir çalışan için daha düşükken belli bir yaşın üzerinde ve tansiyon hastası olan bir çalışan için daha yüksektir. Bu noktada risk değerlendirmesi sürecinde sadece riskleri belirlemek yeterli olmayıp aynı zamanda bu risklerden etkilenecek çalışanların durumu da dikkate alınması gerekmektedir.

Aynı şekilde risk değerlendirmesi yapma sürecinde işyerinde “genç, yaşlı, engelli, gebe veya emziren çalışanlar gibi özel politika gerektiren gruplar ile kadın çalışanların durumu” da (İSG Kanun m.10/1.ç) göz önünde bulundurulmalıdır. Özellikle işyerinde yürütülen mal veya hizmet üretiminde bazı faaliyetler normal bir çalışan için risk oluşturmazken özel politika gerektiren gruplar veya kadın çalışanlar için risk oluşturabilmektedir. İşyerinin günlük faaliyetlerinden olan yük taşıma, kimyasal maddelerle çalışma veya uzun süreler ayakta bekleme gibi bazı durumlar her ne kadar normal sağlıklı bir çalışan için risk içermese de özel politika gerektiren veya kadın çalışanların bu işlerde görevlendirilmesi sağlıklarını olumsuz etkileyebileceği çok açıktır. Bu noktada işyerinde yapılacak olan üretim organizasyonunun yapılan risk değerlendirmesi dikkate alınarak oluşturulması ve özel politika gerektirenle beraber kadın çalışanların durumunun göz önüne bulundurulması son derece önemlidir.

Her işyeri bünyesinde yürütülen faaliyetlere göre değişen tehlikeler ve bu tehlikelere bağlı olarak farklı düzeyde riskler barındırmaktadır. Bir petrokimya tesisi ile tekstil atölyesi birbirinden farklı çalışama yöntem ve şekline sahip olmalarından dolayı yürütülen çalışmaların da birbirinden değişik tehlikeler ve bu tehlikelere bağlı olarak farklı düzeyde riskler doğuracağı çok açıktır. Bu noktada risk değerlendirmesi yapma sürecinde her işyerine özgü olarak “kullanılacak iş ekipmanı ile kimyasal madde ve müstahzarların seçimi” ile “işyerinin tertip ve düzeni” (İSG Kanun

m.10/1.b-c) hususlarında dikkat edilmesi gerekmekte ve alınacak olan önlemler işyerinin tehlike ve risklerine uygun olarak belirlenmelidir.

### **b. Risk Değerlendirilmesinin Dokümantasyonu**

Saha denetimlerinde iş müfettişleri tarafından tespit edilen noksanlıkların başında yapılan risk değerlendirmesinin dokümantasyonundaki uygunsuzluklar gelmektedir. İşveren tarafından yapılan veya yaptırılan risk değerlendirmesi aşağıda belirtilen asgari gerekleri içermesi gerekmektedir;

- İşyerinin unvanı, adresi ve işverenin adı
- Gerçekleştiren kişilerin isim ve unvanları ile bunlardan iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi olanların Bakanlıkça verilmiş belge bilgileri
- Gerçekleştirildiği tarih ve geçerlilik tarihi
- Risk değerlendirmesi işyerindeki farklı bölümler için ayrı ayrı yapılmışsa her birinin adı
- Belirlenen tehlike kaynakları ile tehlikeler
- Tespit edilen riskler
- Risk analizinde kullanılan yöntem veya yöntemler
- Tespit edilen risklerin önem ve öncelik sırasını da içeren analiz sonuçları
- Düzeltici ve önleyici kontrol tedbirleri, gerçekleştirilme tarihleri ve sonrasında tespit edilen risk seviyesi (Risk Yön. m.11/1)

İşverene yaptığı veya yaptırdığı risk değerlendirmesinde yukarıda saymış olduğumuz asgari gereklerin yerine getirilmemesi durumunda 1.233 TL idari para cezası uygulanmaktadır. Risk değerlendirmesinin hiç yapılmamış olması sonucunda uygulanan para cezasının yüksek olması buna karşı uygun bir şekilde yapılmamasına karşı uygulanan para cezasının daha düşük kalması ister istemez amacına uygun olmayan şekilde, sadece yasal zorunluluktan kurtulmaya yönelik risk değerlendirmelerinin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Bu durumdan ötürü söz konusu idari para cezasının uygulanması noktasında yukarıdaki 9 başlığın hepsi için değil her biri için uygulanması risk değerlendirmesinin daha ciddiye alınarak yapılmasını sağlayacağı kanaatindeyiz.

### **c. Risk Değerlendirmesinin Güncellenmesi**

Risk değerlendirmesi yapılması konusunda en sık rastlanan hatalardan birisi de risk değerlendirmesinin sadece bir defa yapılması ve güncellenmemesidir. İşyeri

yaşayan bir organizma gibidir, bünyesinde sürekli olarak değişimler ve başkalaşımalar meydana gelir. Bu durum yeni risklerin ortaya çıkmasına ve mevcut risklerde değişikliklerin meydana gelmesine sebep olur. İşveren işyerinde yaşanan değişimler ve başkalaşımlara karşı iki farklı aşamada risk değerlendirmesini tekrardan ele almalı ve yenilemelidir.<sup>19</sup> İlk aşama meydana gelen bazı değişikliklerin ve olayların işyerinde bulunan riskleri etkilemesi veya yeni risklerin doğurmasıdır. Bu durumda işyeri meydana gelen değişiklikler göz önüne alınarak tekrardan ele alınır ve risk değerlendirmesi kısmen veya tamamen yenilenir.<sup>20</sup> İkinci aşama ise periyodik olarak işyerinin tehlike seviyesine göre risk değerlendirmesinin gözden geçirilerek yenilenmesidir.<sup>21</sup> (Risk Yön. m.12)

İşveren, risk değerlendirmesi sonucunda, işyerindeki tehlikelerin varlığı veya giderilmesi, doğacak risklerin önlenmesi veya en az düzeye indirilmesi için alınması gereken güvenlik önlemlerini ve kullanılması gereken koruyucu donanım veya ekipmanı belirler. Risk değerlendirmesi, işveren açısından İSG çalışmalarını yürütmek için bir yol haritası niteliğinde olup işveren veya işveren vekili, işyerinde İSG hizmetini yürüten iş güvenliği uzmanları ile işyeri hekimleri, işyerindeki çalışan temsilcileri, işyerindeki destek elemanları, İşyerindeki bütün birimleri temsil edecek şekilde belirlenen ve işyerinde yürütülen çalışmalar, mevcut veya muhtemel tehlike kaynakları ile riskler konusunda bilgi sahibi çalışanlardan oluşan bir ekip tarafından yapılır. (Risk Yön m.6/1) 6331 sayılı Kanunu'nun 26/1.n maddesi gereği yönetmelikte tanımlanan ekip tarafından risk değerlendirilmesinin yapılmamış olması durumunda 1.233 TL para cezası söz konusudur. 50'den az çalışanı bulunan az tehlikeli sınıfta yer alan işyerleri 01.07.2016 tarihine kadar İSG hizmetlerini alma zorunluluğunun bulunmamasından dolayı risk değerlendirmesini dışarıdan hizmet

---

<sup>19</sup> Levent Akın, "Risk Değerlendirme Yönetmeliği'nin İş Sağlığı ve Güvenliğine Katkısı (Taslak Üzerine Bir Değerlendirme)", **Sicil İş Hukuku Dergisi**, Mart 2012, S:25, s. 39.

<sup>20</sup> Risk Yön. m.12/2'ye göre risk değerlendirmesi şu durumlarda tamamen veya kısmen yenilenir; İşyerinin taşınması veya binalarda değişiklik yapılması, işyerinde uygulanan teknoloji, kullanılan madde ve ekipmanlarda değişiklikler meydana gelmesi, üretim yönteminde değişiklikler olması, iş kazası, meslek hastalığı veya ramak kala olay meydana gelmesi, çalışma ortamına ait sınır değerlere ilişkin bir mevzuat değişikliği olması, çalışma ortamı ölçümü ve sağlık gözetim sonuçlarına göre gerekli görülmesi, işyeri dışından kaynaklanan ve işyerini etkileyebilecek yeni bir tehlikenin ortaya çıkması.

<sup>21</sup> Risk Yön. m.12/1'e göre yapılmış olan risk değerlendirmesi; tehlike sınıfına göre çok tehlikeli, tehlikeli ve az tehlikeli işyerlerinde sırasıyla en geç iki, dört ve altı yılda bir gözden geçirilir ve yenilenir.

olarak yaptırabilir, bunun yanında 10'dan az çalışanı bulunan az tehlikeli işyerlerinde risk değerlendirmesi gerekli eğitimleri almış olan işverenleri tarafından yapılabilir.

Esas itibariyle İSG çalışmalarında proaktif yaklaşım temel taşı olarak görülen risk değerlendirmesinin bulunmaması durumunda Kanunu'nun geneli itibariyle yüksek ve katlamalı bir idari para cezası öngörülmektedir. 6331 sayılı Kanunu'nun 10. maddesinde işverenin iş sağlığı ve güvenliği yönünden risk değerlendirmesi yükümlülüğüne yer verilmekte ve yerine getirmeyen işverene 3.700 TL idari para cezası öngörmekle beraber noksan hususun devam etmesi durumunda her ay için 5.550 TL idari para cezası uygulanacağı dile getirilmektedir. İşveren risk değerlendirmesi yükümlüğünün yerine getirilmediği iş müfettişi tarafından ilk tespiti sonucunda 3.700 TL eğer 2015 yıllı boyunca yerine getirmezse de  $12 \times 5.550 = 66.600$  TL idari para cezası öngörülmektedir. Bunun yanında eğer ilk denetimde işyeri çok tehlikeli sınıfta yer alan maden, metal ve yapı işleri ile tehlikeli kimyasallarla çalışılan işlerin yapıldığı veya büyük endüstriyel kazaların olabileceği işyerlerinden birisi ise işin durdurulması söz konusudur.

Kanun yukarıda örneklendirmiş olduğumuz idari para cezasını risk değerlendirmesinin mevcut olmadığı haller için öngörmektedir. Bu durumda akla gelen ilk soru işverence yapılmış veya yaptırılmış olan boş bir risk değerlendirmesine<sup>22</sup> yönelik işverene idari para cezasının uygulanıp uygulanmayacağıdır. Saha denetimlerinde karşılaşılan genel noksanlıklardan birisi risk değerlendirmelerin kırtasiye formu gibi yapılması ve işyerine ait riskleri içermeyen boş evrak niteliğinde olmasıdır. Özellikle bazı şartlar altında işin durdurulma sebeplerinden biri sayılan risk değerlendirmesinin bulunmaması ile risk değerlendirmesinin boş bir form şeklinde yapılması neredeyse aynı derecede kabul edilebilir bir noksan husustur. Amacına uygun yapılmış olan bir risk değerlendirmesi daha önce saymış olduğumuz asgari gereklerin yanında şu hususları içermelidir; belirlenen tehlikelerin hangi sebeplerden dolayı meydana gelebileceği, tehlikelerin olası sonuçları, tespit edilen risklerinin meydana gelme ve tekrarlama frekansları, risklerin sonuçlarını azaltabilecek veya meydana gelme olasılıkları düşürebilecek

---

<sup>22</sup> İşyerine özgü olmaya sadece yasal yükümlülüğünden kurtulmak için hazırlanan anlamında "boş bir risk değerlendirmesi" kavramı kullanılmıştır.



önlemlerin olup olmadığı, risklerin her hangi bir kazaya meydan vermeyecek düzeye inip inmediği, alınması gereken ek önlemler.<sup>23</sup>

Kanunu'nda yer alan risk değerlendirmesinin tanımı (İSG Kanun m.3/1.ö) ve yapılması sırasında dikkat edilecek olan hususlar (Risk Yön. m.10/1.a) göz önünde bulundurularak risk değerlendirmesinin niteliği sorgulanmalıdır. Bunların yanında kanaatimizce risk değerlendirmesinin dokümantasyonu (Risk Yön. m.11), risk değerlendirmesini yapan ekip (Risk Yön. m.6/1), risk değerlendirmesinin yapılmasında izlenen yöntem ve adımlar (Risk Yön. m.7,8,9 ve 10) dikkate alınarak asgari standartlar belirlenmeli ve bu standartlarda olmayan risk değerlendirmeleri geçersiz sayılmalıdır. Risk değerlendirmesi yapan kişilerin amacına hizmet eden, özenle yapılmış ve etkin bir çalışma ortaya koymaları için kendilerinden beklenen standartlar ve görev tanımları net bir şekilde ortaya konulmalıdır.<sup>24</sup> Şüphesiz ki sadece mevzuattan kaynaklanan bir yükümlülüğten kurtulmak amacıyla yapılan özensiz ve asgari gerekleri karşılamayan bir risk değerlendirmesi, iş kazaları ve meslek hastalıklarının engellemesinde yeterli olmaktan çok uzak olacaktır.<sup>25</sup> Bunun sonucunda yalnız işverene değil iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi gibi belirlenen standartların altında kalan risk değerlendirmesini yapan İSG hizmeti sağlayıcılarına da idari yaptırım uygulanmalıdır.

#### **4. Acil Durum Önlemlerinin Alınmaması**

##### **a. Acil Durum Planı Hazırlanmaması**

İşverene alınan İSG önlemlerine rağmen oluşabilecek yangın, deprem, sabotaj, sel baskını vb. durumlara karşı AB'nin 89/391 sayılı Direktif içeriğinde yer alan hükümlere paralel olarak çalışma ortamını, kullanılan maddeleri, iş ekipmanlarını ve çevre şartlarını dikkate alarak meydana gelebilecek acil durumları önceden değerlendirme, etkilerini belirleme, önleyici ve sınırlandırıcı tedbirleri alma görevleri yüklenmiştir.(İSG Kanun m.11) İşveren öncelikle İşyerlerinde meydana gelebilecek acil durumlarda yapılacak iş ve işlemleri içeren ve uygulamaya yönelik eylemlerin yer aldığı acil durum eylem planı hazırlamalı veya hazırlatmalıdır.

<sup>23</sup> Özlem Özkılıç, "6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Çerçevesinde Risk Değerlendirmesi Yükümlülüğü", **Mercek Dergisi**, Mess Yayınları, S:70, Nisan 2013, s. 96-97.

<sup>24</sup> Levent Akın, **Risk Değ.**, s. 37.

<sup>25</sup> Özkılıç, **Risk Deg.**, s. 97.

## **b. Yangınla Mücadele ve İlk Yardım Çalışmaları Yapılmaması**

İşveren arama, kurtarma ve tahliye; yangınla mücadele ve ilk yardım olmak üzere en az 3 ekip görevlendirmelidir. Arama, kurtarma, tahliye ve yangınla mücadele ekiplerinin işyerinde çalışan sayısı ve işyerinin tehlike sınıfına göre kaçır kişiden oluşması gerektiği yönetmelikte açık bir şekilde belirtilmiştir.<sup>26</sup> Buna karşın görevlendirilmesi gerekli ilk yardım personeli sayısının hesaplanması konusunda muğlak bir durum söz konusudur. İşverenin görevlendirmesi gereken ilk yardım personeli sayısı Sağlık Bakanlığı'nın İlk Yardım Yönetmeliğine göre istihdam edilen her 20 personel için bir, ağır ve tehlikeli işler sınıfına giren işyerlerinde her 10 personel için 1 ilk yardım eğitimi almaş çalışandır.(İlk Y. Yön. m.16) Ağır ve tehlikeli işleri sınıflandıran yönetmeliğin yürürlükten kalkması ile ağır ve tehlikeli işler sınıfı ortadan kalmış ve az tehlikeli, tehlikeli ve çok tehlikeli şeklinde işyerinin NACE koduna bağlı bir sınıflandırma yapılmıştır. Ağır ve Tehlikeli işler yönetmeliğinin yürürlükten kalkması söz konusu durumdan dolayı bir mevzuat boşluğu doğurmuştur. Ancak Çalışma Bakanlığının yaptığı denetimlerde çok tehlikeli ve tehlikeli sınıfa giren işyerlerinin ağır ve tehlikeli işler olarak değerlendirildiği ve bu yönde işlem yapıldığı görülmektedir. Özetlemek gerekirse işveren çok tehlikeli ve tehlikeli işyerlerinde her 10 çalışan için, az tehlikeli işyerlerinde ise her 20 çalışan için 1 ilk yardım eğitimi almış personel istihdam etmesi gerekmektedir. İşverenin sadece ekipleri oluşturmak ile sorumluluğu sonlanmamaktadır. İşveren ekiplerin araç ve gereçleri sağlamalı, eğitim ve tatbikatlar yaptırmalı ve ekiplerin her zaman hazır bulunmalarını sağlamalıdır.(İSG Kanun m.11/1.c) İşyerinde arama, kurtarma ve tahliye; yangınla mücadele ve ilk yardım konularında ekiplerin oluşturulması tabi ki söz konusu durumlarda işverenin doğrudan müdahale etmesi zorunluluğu olduğu anlamına gelmemektedir. İlgili ekiplerin her hangi bir afet veya kaza durumunda ilk alınması gereken önlemleri olarak can ve mal kaybını minimum düzeye indirmesine yardım etmesi

---

<sup>26</sup> İşyerlerinde Acil Durumlar Hakkında Yönetmelik m.11/1: İşveren; işyerlerinde tehlike sınıflarını tespit eden Tebliğde belirlenmiş olan çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde 30 çalışana, tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde 40 çalışana ve az tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde 50 çalışana kadar; a) Arama, kurtarma ve tahliye, b) Yangınla mücadele, konularının her biri için uygun donanıma sahip ve özel eğitilmiş en az birer çalışana destek elemanı olarak görevlendirir. İşyerinde bunları aşan sayılarda çalışanın bulunması halinde, tehlike sınıfına göre her 30, 40 ve 50'ye kadar çalışan için birer destek elemanı daha görevlendirir.

amaçlanmaktadır. İşveren söz konusu durumlarda itfaiye, hastane, sivil savunma vb. işyeri dışındaki kuruluşların yardıma çağrılması için gerekli organizasyonu ve düzenlemeleri yapmakla mükelleftir.<sup>27</sup>

Yukarıda saydıklarımızla birlikte Kanunu'nun 11. maddesinde ciddi, yakın ve önlenemeyen tehlike durumunda işverenin çalışanları korumak için düzenleme yapması gerekliliği, ciddi ve yakın tehlike durumunun devam ettiği çalışma şartlarında gerekli donanıma sahip ve özel olarak görevlendirilenler dışında kalan çalışanların görevlerine devam etmelerinin istenemeyeceği belirtilmiştir. Her ne kadar hayati tehlike arz eden yangın, patlama, deprem, sel vb. durumlarda çalışanların öncelikli amacının kendi canını kurtarmak olması gerekse de çalışanların bilgileri ve teknik donanımları ile ciddi ve yakın tehlikeye müdahale etme yeterliliğine kavuşturulması işverene yükümlülük olarak getirilmiştir.<sup>28</sup> Objektif iyi niyet kuralları kapsamında hayati bir tehlikenin söz konusu olduğu durumlarda işçinin çalışmaya devam etmesini istemek uygun olmadığından işçinin Kanunu'nun 13 maddesinde belirttiği çalışmaktan kaçınma hakkını kullanabilmektedir.

Kanun yukarıda saymış olduğumuz hükümlere aykırı hareket eden işverene, uyulmayan her bir yükümlülük için 1.233 TL idari para cezası öngörmektedir. Öncelikle ciddi, yakın ve önlenemeyen tehlikenin somut örneklerle tanımının tam olarak yapılmaması ciddi bir noksanlıktır. Rehber veya tebliğ vasıtasıyla ciddi, yakın ve önlenemeyen tehlike konusunun soyut kavram olmaktan çıkarılarak somut örneklerle ortaya konulması gerekmektedir. Kanunun 13. maddesinde çalışmaktan kaçınma hakkının kullanılması için söz konusu tehlikenin ciddi ve yakın olması gerektiği belirtilmiştir. Teknik konulardaki bilgisizlik nedeniyle o an mevcut olan bir tehlikeyi ciddi ve yakın olarak değerlendirmeyerek işçi kendi hayatı ve sağlığı ile beraber işyerindeki diğer işçilerin de hayatı ve sağlığını tehdit altında bırakabilme ihtimali bulunmaktadır.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Ertürk, **İSG Yükümlülük**, s. 18.

<sup>28</sup> Aktekin, **a.g.e.**, s. 100.

<sup>29</sup> Seratlı, **a.g.e.**, s. 228.

## 5. İş kazası ve Meslek Hastalıklarının Kayıt Altına Alınmaması ve Bildirimde Bulunulmaması

İş kazaları İSG Kanunu'nda önceki uygulamada 2 gün içerisinde Çalışma Bölge Müdürlüklerine, 3 iş günü içerisinde SGK'ya bildirilmesi gerekmekteydi. Eski uygulamanın yerine Kanunu'nun 14. maddesine göre sadece SGK'ya bildirim yapılması yeterli olmakta böylece mevzuatımızdaki mükerrer bildirimlerin önüne geçilmektedir. Özellikle ülkemizde iş kazaları ve meslek hastalıklarıyla ilgili istatistiki verilerin çok sağlıklı olmadığı göz önüne alınırsa kayıt sisteminin aslında ne kadar önemli olduğu görülebilir.<sup>30</sup>

6331 sayılı Kanun'da mevzuatımıza getirilen yeniliklerden birisi de işyerinde meydana gelen iş kazalarının ve meslek hastalıklarının işveren tarafından incelenmesi ve kayıt altına alınmasıdır. İşveren iş kazası ve meslek hastalıklarının yanında yaralanma veya ölüme sebep olmamasına rağmen işyerini, malzemeyi veya ekipmanı zarara uğratan olayları ve ramak kala olarak nitelendirilen zarara uğratma potansiyeli olan olayları da rapor altına almakla mükelleftir.

İşverenin yukarıda belirttiğimiz olayları rapor altına almaması durumunda 1.849 TL, yasal bildirim süresi içerisinde iş kazası ve meslek hastalıklarını bildirmemesi durumunda 2.466 TL idari para cezası öngörülmüştür. Kanunu'nun işverenden meydana gelmiş veya gelebilecek iş kazalarının ve meslek hastalıklarının kök sebeplerini incelemesi istediği çok açıktır. İşverene getirilmiş olan inceleme ve raporlama zorunluluğunun içeriği yayınlanacak bir rehber veya yönerge ile çizilmesi söz konusu durumların daha etkin bir şekilde işveren tarafında analiz edilmesi noktasında çok daha münasip olacaktır.<sup>31</sup> Sonuç itibarıyla her işyeri kurumsal bir yapıya sahip olmamakla beraber kayıt tutma ve rapor düzenleme konularında genel olarak Kobilerin hem bilgi hem de yeterlilik noktasında ciddi noksanları bulunmaktadır.

---

<sup>30</sup> Gerek, a.g.e., s. 13.

<sup>31</sup> Ertürk, İSG Yükümlülük, s. 19.

## 6. Sağlık Gözetimi Yapılmaması

Sağlık gözetiminin yapılması özellikle iş kazaları ve meslek hastalıkları meydana gelmeden önce alması gerekli tedbirlerden biridir. İşveren çalışanların işlerini yaparken maruz kalacakları riskleri göz önünde bulundurarak sağlık gözetimine tabi tutulmalarını sağlamakla yükümlüdür.(İSG Kanun m.15) Özellikle sağlık gözetimlerinde çalışanların yaptıkları işlerde maruz kaldıkları riskler öncelikle göz önünde bulundurulmalıdır. Örnek vermek gerekirse tozlu ortamlarda çalışanların belirlenecek aralıklarla standart (en az 35 x 35 cm) PA akciğer grafisi ve solunum fonksiyon testi ile sağlık gözetimi yapılmalı<sup>32</sup>, gürültülü ortamlarda otoskopik muayene, Weber Testi ve odyometrik incelemeyi de içeren işitme muayenelerine tabi tutulmalı ve bu kontroller periyodik aralıklarla tekrarlanmalıdır.<sup>33</sup> Çalışanın kişisel özellikleri, işyerinin tehlike sınıfı ve işin niteliği öncelikli olarak göz önünde bulundurulurken, uluslararası standartlar ile işyerinde yapılan risk değerlendirmesi sonuçları doğrultusunda az tehlikeli, tehlikeli ve çok tehlikeli işyerlerinde sırasıyla 5 yılda, 3 yılda ve 1 yılda bir defa olmak üzere sağlık gözetimi yapılması gerekmektedir. (Hekim Yön. m. 9/2-c/3)

Bunun yanında işveren;

- İşe girişlerinde,
- İş değişikliğinde,
- İş kazası, meslek hastalığı veya sağlık nedeniyle tekrarlanan işten uzaklaşmalarından sonra işe dönüşlerinde talep etmeleri halinde, çalışanların sağlık muayenelerinin yapılmasını sağlamak zorundadır.(İSG Kanun m. 15/1.b)

Kanun'da gece vardiyasında görevlendirilen çalışanlara, genç çalışanlara ve kadın çalışanlara ilişkin sağlık raporu gerekliliği ile ilgili ayrıntılı bir hükmün bulunmamaktadır. Bunun yerine tehlikeli ve çok tehlikeli sınıfta yer alan işlerde çalışacak olanların yapacakları işe uygun olduklarını belirten sağlık raporu olmadan

---

<sup>32</sup> Türkiye'de İşyerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Koşullarının İyileştirilmesi Projesi, No:TR0702.20-01/001, y.y., y.t., s. 57.

<sup>33</sup>A.e., s. 51.

işe başlatılamayacağına yer verilmektedir.<sup>34</sup> (İSG Kanun m.15/2) Sağlık gözetimi kavramı esas itibariyle çok geniş bir kavramdır. Buna karşın Kanunda sağlık gözetimi olarak geçen zorunluluğun çalışanların muayene edilerek sağlık raporu düzenlenmesi ve kayıt altına alınması anlamına geldiği görülmektedir. İşverene veya işveren vekiline yukarıda sayılan hükümleri yerine getirmeyerek sağlık raporu almadığı her çalışan için 1.233 TL idari para cezası uygulanmaktadır. Özellikle saha denetimlerinde en sık rastlanan durumlardan birisi işverenin işe girişlerde sağlık raporunu çalışanlardan istemesi ve maliyetini çalışanlara ödetmesidir. Kanaatimizce söz konusu maddenin “Sağlık gözetiminden doğan maliyet ve bu gözetimden kaynaklı her türlü ek maliyet işverence karşılanır, çalışana yansıtılmaz” hükmünün de yerine getirilmemesi durumunda idari para cezası uygulanmasıdır.

## 7. Çalışanlara Bilgi ve Eğitim Verilmemesi

Yaşanan iş kazalarının ve meslek hastalıklarının azaltılmasının işyerlerinin verimliliğini arttıracığı böylelikle refah seviyesinin yükselmesine ve ülke ekonomisinin güçlenmesine destek olacağı bir gerçektir. İş kazaları ve meslek hastalıklarının bertaraf edilmesi ancak çalışanların sağlık ve güvenliklerinin sağlanmasıyla mümkündür.<sup>35</sup> Yaşanan iş kazalarının ve meslek hastalıklarının kök sebebi incelendiğinde işveren ve işçilerin İSG konusundaki eğitimsizliği cevabı karşımıza çıkmaktadır.<sup>36</sup> Bu sonuç karşısında iş kazaları ve meslek hastalıklarıyla mücadelede atılması gereken en önemli adımlardan birisinin şüphesiz ki eğitim ve eğitime bağlı olarak İSG bilincinin işyerlerinde yerleşmesinin sağlanması olduğu çok açıktır. Eğitim ve bilgilendirme sürekli olarak gelişen ve değişen üretim yöntemleri, teknoloji ve bunlara bağlı olarak şekillenen iş güvenliği risklerine karşı İSG kültürü oluşturulmasında en etkili araçlardan biridir. İSG Kanunu’nda bu görüşe paralel olarak çalışanlara eğitim ve bilgi verilmesi zorunluluğuna işverenin genel yükümlülüklerinin yanında geniş bir şekilde 16. ve 17. maddelerinde de yer verilmiştir.

---

<sup>34</sup> Ertürk, **İSG Yükümlülük**, s. 20.

<sup>35</sup> Rana Güven, ”İSG Kanunu ve Çalışma Hayatına Etkileri”, **Mercek Dergisi**, Mess Yayınları, S:70, Nisan 2013, s. 33.

<sup>36</sup> Ufuk Aydın, Nuray Gökçek Karaca, Verda Canbey Özgüler, “İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitiminin İş Kazaları ve Meslek Hastalıklarının Önlenmesindeki Rolü”, **Çimento İşverenleri Sendikası Dergisi**, C.XXVII, S:4 Temmuz 2013,s. 38.

## **a. Çalışanların Bilgilendirilmesi Gerekli Olan Konular, Bilgilendirmenin Mahiyeti ve Süresi**

İşveren işyerinde veya başka işyerinden çalışmak için gelen çalışanları, iş kazası ve meslek hastalığına yol açabilecek riskler ve bunlara karşı alınan önlemler, kendi yasal hak ve sorumlulukları ve herhangi bir yangın veya afet durumunda görevli olan destek personeli konusunda bilgilendirme yapmakla yükümlüdür. Bunun yanında ciddi ve yakın bir tehlikeye maruz kalan veya kalma ihtimali bulunanlara, muhtemel tehlikeler ve önlemler ile gerekli bilgileri vermek, destek personelinin ve çalışan temsilcisinin İSG ile ilgili gerekli doküman ve raporlara ulaşmasını sağlamak zorundadır.(İSG Kanun m.16) Kanun'da işverenin kendi işçisi olsun veya olmasın ciddi ve yakın bir tehlikeye maruz kalan veya kalma riski bulunan bütün çalışanları tehlikeler ile bunlardan doğan risklere karşı alınmış ve alınacak tedbirler hakkında derhal bilgilendirme görevi bulunurken ciddi ve yakın bir tehlikeye maruz kalma riski olmayan diğer çalışanların (geçici işçi, alt işveren işçisi vb.) sadece işverenlerine gerekli bilgileri sağlama yükümlülüğü mevcuttur.<sup>37</sup> Yapılacak olan bilgilendirmenin zamanı konusunda Kanun'da bir hüküm bulunmamaktadır ama kanaatimizce yapılacak olan bilgilendirmenin işe başlamadan önce yapılması ve sadece yazılı olarak değil video, slayt, resim gibi görsel materyallerin de kullanılması yerinde olacağı yönündedir. Yapılan bilgilendirmenin tutanak altına alınması denetimlerde ispat yükümlülüğü yönünden önemlidir. Her ne kadar Kanun'da yer almamış olsa da kanaatimizce işyerine gelen müşterileri, misafirleri veya kargo, posta gibi dağıtım vb. işler kapsamında gelen başka işveren çalışanlarının<sup>38</sup> kısmi olarak bazı konularda video, afiş, tabela vb. yöntemlerle bilgilendirmesi gerekmektedir. Kanun yukarıda saymış olduğumuz konularda bilgilendirme yapılmayan çalışan başına işverene 1.233 TL idari para cezası öngörmektedir.

---

<sup>37</sup> Aydın, **Alt İşveren**, s. 38.

<sup>38</sup> Geçici iş ilişkisi veya alt işverenlik gibi bir çalışma kapsamında bulunmayıp sadece görev olarak kısa süreli işyerine gelen çalışanlar.

## **b. Çalışanların Eğitiminde Sık Karşılaşılan Uygunsuzluklar ve Bunlara Karşı Öngörülen Para Cezaları**

İş kazaları ve meslek hastalıklarının önüne geçilmesi için işveren önlem alma borcu kapsamında sadece İSG tedbirlerini alması yeterli olmayıp işyerinde sağlıklı ve güvenli bir çalışma ortamı sağlayabilecek nitelikte, çalışanların karşılaşabileceği riskleri ve bu risklere karşı alınması gerekli tedbirleri içeren, çalışanlarda İSG'ye yönelik davranış değişikliği kazandırabilecek eğitimler vermesi gerekmektedir.<sup>39</sup> Kanunu'nun sadece belli başlı konuların öğretilmesi hususunu içermeyip verilecek olan eğitimin "davranış değişikliği kazandırabilecek" nitelikte olması gerektiğine vurgu yapılmıştır.<sup>40</sup> İşverenin sadece iş kazaları ve meslek hastalıklarından kaçınılması için gerekli eğitimi vermesi yeterli olmayıp aynı zamanda işçiye bu bilgilerin önemini kavratması ve işçinin güvenli çalışmaya yönelik davranış kazanmasını sağlaması gerekmektedir.<sup>41</sup>

İşverenin eğitim yükümlülüğünün kapsamı genel olarak eğitim programlarının hazırlanması ve uygulanması, eğitimler için uygun yer, araç ve gereçlerin temin edilmesi, çalışanların bu programlara katılması, program sonunda katılanlar için katılım belgesi düzenlenmesi olarak çizilmiştir.(Eğitim Yön. m.5) Meydana gelen iş kazaları analiz edildiğinde iş kazalarının en yoğun yeni başlayan çalışanlar arasında meydana geldiği görülmekte ve bu durumun en büyük sebebi tecrübesiz ve eğitimsiz çalışanların iş kazası tehlikelerine karşı diğer çalışanlara oranla daha açık olmasıdır. İşverenin bilgilendirme yükümlülüğünde olduğu gibi yeni işe başlayan çalışanlara ve çalışma mahalli, yaptığı iş, çalışmakta olduğu ekipman veya üretim yöntemi değişen çalışanlara yeniden eğitim vermesi gerekmektedir. Yapılacak olan eğitimler değişen veya ortaya çıkan risklere göre yenilenmeli ve düzenli aralıklarla tekrarlanmalıdır.<sup>42</sup> (Eğitim Yön m. 6/4)

---

<sup>39</sup> Aydın, Karaca, Özgüler, **a.g.e.**, s. 29.

<sup>40</sup> Şeref Özcan, "İş Sağlığı ve Güvenliği Açısından Alt İşverenlik", **Mühendis ve Makine Dergisi**, C.LV, S:655, s.40, (Çevrimiçi) [http://www.mmo.org.tr/resimler/dosya\\_ekler/b49b2d3b9d45a8d\\_ek.pdf?dergi=1467](http://www.mmo.org.tr/resimler/dosya_ekler/b49b2d3b9d45a8d_ek.pdf?dergi=1467), 11 Aralık 2014

<sup>41</sup> YHGK. 16.06.2004, 21-365/369, aktaran Özcan, **a.g.e.**, s. 40.

<sup>42</sup> Yapılacak olan eğitimler değişen ve ortaya çıkan yeni riskler de dikkate alınarak çok tehlikeli, tehlikeli sınıfta, az tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde sırasıyla bir yılda, iki yılda ve üç yılda en az bir defa olmak üzere yapılır.



Yapılan saha denetimlerinde çalışanların eğitimi konusunda en sık yapılan yanlışlardan birisinin eğitim süresinin yeterli olmaması ve çoğu zaman çalışanlara verilecek eğitimin uzun periyotlara yayılması olduğu görülmektedir. Çalışanlara ilk işe başlamadan önce kesinlikle bilgilendirilmesi gerekli olan konular, karşılaşılabileceği tehlikeler, bunlara karşı alınan tedbirler vb. hususlarda bir ön eğitim verilmelidir. Verilecek olan eğitimlerin süreleri bir bütün halinde düşünülerek dört saat ve katları şeklinde parçalanabilir. Yalnız en yüksek verim alınabilmesi için sürenin makul periyotlarda tutulması ve eğitime katılacakların ihtiyacı olan konuların seçilmesine özen gösterilmesi önemlidir. Çalışanlara verilecek eğitimler, çalışanların işe girişlerinde ve işin devamı süresince belirlenen periyotlar içinde az tehlikeli, tehlikeli, çok tehlikeli işyerleri için sırasıyla en az sekiz saat, on iki saat ve on altı saat olarak her çalışan için düzenlenmelidir.(Eğitim Yön. m.11)

Çalışanlara eğitim verilmesi ve bilgilendirilmesi görüldüğü gibi kapsam ve sınır bakımından işverenin iç içe olan yükümlülükleridir. Uygulama olarak en münasip olanı, bilgilendirme ve hayati önem arz eden konularda eğitimlerin işe başlamadan önce oryantasyon eğitimi gibi verilmesi ve önem sırasına göre en önemli ve hayati konulardan başlayarak eğitimlerin uygun periyotlara yayılarak düzenlenmesidir. Kanun kapsamında yukarıda genel olarak bahsettiğimiz çalışanların eğitimi konusunda yükümlülüğünü yerine getirmeyen, eğitimlerin maliyetini çalışanlara yansıtan, eğitimleri çalışma sürelerinin haricinde yapan veya eğitim için geçen süreleri çalışma süresinden hesaplamayan işverene her bir çalışan için 1.233 TL paraca cezası uygulanmaktadır. Çalışanlara İSG eğitimi verilmemesi konusunda kişi başına idari para cezası uygulanırken verilen eğitimler ile ilgili noksanlıkların bulunması durumunda noksanlık başına idari para cezası uygulanmaktadır.

Kanun yukarıda saydığımız haller dışında işverene bazı durumlarda eğitim verme yükümlülüğü getirmektedir. Bunlar iş kazası ve meslek hastalığı geçiren çalışanlara işe başlamadan önce bilgi yenilemek ve geçirdikleri kaza veya hastalığın tekrarlanmaması için ek eğitim vermek, tehlikeli ve çok tehlikeli sınıfta yer alan işlerde kendi işçilerin yapacağı işle ilgili mesleki eğitim vermek ve belgelemektir. Burada Kanun tehlikeli veya çok tehlikeli işler ve işyerleri diye bir ayrıma gitmektedir. Mesleki eğitim alınmasında işyerinden farklı olarak çalışanın yapmış

olduğu işin sınıfı belirlenerek çalışanın mesleki eğitime ihtiyaç duyulup duyulmadığına karar verilmektedir.<sup>43</sup>

Yukarıda açıkladığımız yükümlülükler haricinde İşyerinin tehlikeli veya çok tehlikeli sınıf dâhilinde olması halinde işveren başka işyerlerinden çalışmak üzere gelen çalışanların yapacakları işlerde karşılaşılabileceği sağlık ve güvenlik riskleri ile ilgili yeterli bilgi ve talimatları içeren eğitim aldığına dair belge olup olmadığı sorgulamalı ve olmayanların çalışmasına izin vermemelidir. Bakım, onarım, yenileme vb. hizmetler için kurduğu geçici iş ilişkisi kapsamında çalışacak işçilerin bilgilendirilmesini ve işverenlerince bu işçilere gerekli eğitimin verilmesini sağlamalıdır. Alt işverenlik ilişkisi kurulan işyerlerinde, alt işverenin çalışanlarının eğitimlerinden, asıl işveren alt işverenle birlikte sorumludur.(Eğitim Yön. m.5) Esas itibariyle işyerinde İSG yönünden güvenli bir çalışma ortamının sağlanması için işveren kendi işçilerinin İSG eğitimi almasından doğrudan sorumlu olmasının yanında geçici iş ilişkisi, alt işverenlik vb. yollarla işyerine gelen bütün çalışanların İSG eğitiminden o çalışanların işverenleriyle beraber sorumlu olmaktadır.

## **8. Çalışanların İSG Çalışmalarına Katılımının Sağlanmaması**

İSG Kanunu'nda ve Kanunu'na dayanılarak çıkarılan yönetmeliklerde İSG çalışmalarına işçilerin katılımının sağlanması ve işçilerin görüşlerini paylaşabilmelerine imkân verilebilmesi amacıyla çeşitli hükümler bulunmaktadır. Kanunu'nun güvenli çalışma ortamı sağlanmasında ki en büyük dinamiklerinden birisi İSG kültürünü kavramış, iş kazaları ve meslek hastalıkları hakkında farkındalığa sahip, almış olduğu eğitimlere paralel olarak kendilerinin ve hareketlerinden veya yaptıkları işten etkilenen diğer çalışanların sağlık ve güvenliklerini tehlikeye düşürmeyen, yapılan İSG çalışmalarına katılabilen ve görüşlerini bildirebilen çalışanlardır. Bu kapsamda İSG Kanunu'nun 18. maddesinde işvereni çalışanların veya çalışan/sendika temsilcilerinin İSG konularındaki görüşmelere katılma, görüş bildirme ve teklifte bulunmalarını

---

<sup>43</sup> Mesleki eğitimin belirlenmesinde işyerinin tehlike sınıfından ziyade işin tehlike sınıfına bakılması yerinde olmayan haksız uygulamaların önüne geçilmesi noktasında daha münasip bir uygulamadır. Mesleki eğitimin verilmesi işyerinin tehlike sınıfına göre belirlenmiş olsaydı tehlikeli bir işyerinde çalışan ofis elemanı büro işleri ile ilgili mesleki eğitim almak zorunda kalırken az tehlikeli bir işyerinde çalışan ofis elemanın mesleki eğitim almasına gerek olmayacağı gibi hakkaniyet noktasında uygun olmayan durumlar meydana gelebilirdi.

sağlamakla, yeni teknolojilerin uygulanması, koruyucu ekipmanların seçimi, çalışma ortamının sağlık ve güvenliğe etkisi konularında da görüşlerini almakla görevlendirmiştir. Bunların yanında işveren çalışanların bilgilendirilmesi, eğitimlerin planlanması, sağlık ve güvenlik risklerinin önlenmesi ve koruyucu hizmetlerin yürütülmesi, ilk yardım, yangınla mücadele ve tahliye işlerinde görevlendirilecek kişilerin belirlenmesinde destek elemanları ile çalışan temsilcilerinin görüşlerini almak zorundadır. İşveren, işyerinde İSG önlemlerinin yetersiz olması veya denetim sırasında, çalışanların veya çalışan temsilcilerinin yetkili makama başvurmaları nedeniyle haklarında herhangi bir kısıtlama yapamaz. Kanunu'nun 26. maddesinde belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen işverene, her bir aykırılık için ayrı ayrı 1.233 TL idari para cezası uygulanacağı yer almaktadır.

Alınacak önlemlerin etkinliği ve amaca uygunluğu büyük ölçüde karar alma aşamasında hazırlık olarak mümkün olduğunca bilgilerin toplanması ve mevcut durumun kapsamlı aydınlatılmasına bağlıdır.<sup>44</sup> Çalışanların edinmiş oldukları tecrübeler, yapılan işi, o işin risklerini iyi bilmeleri ve bizzat İSG çalışmalarının merkezinde olmaları alınacak olan İSG kararlarına katkıda bulunmaları noktasında değerlidir. Bu amaç doğrultusunda İSG Kanunu ile işçilerin İSG çalışmalarına iştirak etmesini kolaylaştıracak ve işçileri temsil edecek çalışan temsilcisi<sup>45</sup> kavramı iş mevzuatımıza girmiştir. İşveren istihdam etmekte olduğu çalışan sayısına göre (İSG Kanun m.20)<sup>46</sup> çalışan temsilcisi görevlendirmeli ve görevlendirdiği çalışan temsilcilerine gerekli imkânları sunmalı, görevlerini yürütmeleri nedeniyle haklarını kısıtlamamalıdır.

Mevzuatta çalışan temsilcisinin çalışanlar arasından seçim ile belirleneceği, seçim ile belirlenemediği durumlarda yönetmelikte belirtilen şartlara (Çalışan Teb. m.6)<sup>47</sup> sahip çalışanlar arasından işveren tarafından atanacağı yer almaktadır. Çalışan temsilcisinin seçimi ve görevlendirmesi denetimlerde ibraz edilmesi açısından

---

<sup>44</sup> Kabakçı, **Risklerden Korunma**, s. 69.

<sup>45</sup> **Çalışan temsilcisi:** İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili çalışmalara katılma, çalışmaları izleme, tedbir alınmasını isteme, tekliflerde bulunma ve benzeri konularda çalışanları temsil etmeye yetkili çalışanı ifade eder.

<sup>46</sup> Çalışan sayısı 1-50 arasında 1, 51-100 arasında 2, 101-500 arasında 3,501-1000 arasında 4, 1001-2000 arasında 5 ve 2000 ve üzerinde olan işyerleri 6 çalışan temsilcisi görevlendirir.

<sup>47</sup> Çalışan temsilcisi işyerinin tam süreli daimi çalışanı olmalı, en az 3 yıllık iş deneyiminin bulunmalı, en az ortaokul düzeyinde öğrenim görmüş olmalıdır.

tutanak altına alınması önemlidir. İşyerinde çalışan temsilcisi seçilmemesi veya çalışan temsilcisinin görevini yapmasının engellenmesi durumunda işverene İSG Kanunu 1.233 TL idari para cezası öngörülmektedir. Daha öncede belirttiğimiz gibi İSG çalışmalarında işçilerin katılımının sağlanması ve görüşlerinin alınması çok önemli bir adımdır ancak gerekli altyapı kurulmadan söz konusu hükümler ne yazık ki subjektif standart metinlerin ötesine geçemeyecektir.

## 9. İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu Oluşturulmaması

6331 sayılı İSG Kanunu'nun 4857 sayılı İş Kanunu'ndan farklı olarak İSG Kurulu oluşturma zorunluluğunun sınırlarını çizirken “sanayiden sayılma” şartını kaldırmış, elli ve daha fazla çalışanın bulunduğu, altı aydan fazla süren sürekli işlerin yapıldığı bütün işyerlerine İSG kurulu oluşturma zorunluluğu getirmiştir. Birden fazla işyerinin bulunması durumunda çalışan sayısının nasıl hesaplanacağı yönetmelikte (Kurul Yön. m.5) yer verilmiştir. Buna göre İşverene bağlı, fabrika, müessese, işletme veya işletmeler grubu gibi birden çok işyeri bulunduğu hallerde elli ve daha fazla çalışanın bulunduğu her bir işyerinde ayrı ayrı kurul kurulması gerekmektedir. İşyerinde 50 ve 50'den fazla çalışanı bulunan sürekli işlerin yani İş Kanun m.10'na göre 30 iş gününden çok süren işlerin görüldüğü işyerleri İSG Kurulu oluşturmak zorundadır.<sup>48</sup> Hükmün devam eden kısmında işverene İSG mevzuatına uygun kurul kararlarını uygulama zorunluluğu getirmiştir.

Kanunu'nun ilgili hükmünün devamında daha önceki uygulamalardan farklı olarak 6 aydan fazla süren asıl işveren-alt işveren ilişkisinin bulunduğu hallerde İSG Kurulunun nasıl beraberce oluşturulacağı tarif edilmiştir. (İSG Kanun m.22/2) Asıl işveren ve alt işveren tarafından oluşturulan kurullar arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanması gerekmektedir. Aynı çalışma alanında birbirinden kopuk bir durumda İSG organizasyonun etkin bir şekilde yapılması mümkün değildir. Aynı çalışma mahallinde bulunan işverenlerin birlikte kurul oluşturma zorunluluğunun getirilerek bir kontrol mekanizmasının kurulması ve işverenler arasında

---

<sup>48</sup> Tankut Centel, “İş Sağlığı ve Güvenliği Kurullarının Kuruluş ve İşleyişi”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, Mart 2013, s. 14.

koordinasyonun sağlanması olumlu bir düzenlemedir.<sup>49</sup> Aynı çalışma alanında birden fazla işverenin bulunması ve bu işverenlerce birden fazla kurulun oluşturulması halinde işverenler, birbirlerinin çalışmalarını etkileyebilecek kurul kararları hakkında diğer işverenleri bilgilendirmek zorundadır. Yapılacak olan bilgilendirme sadece sözlü olarak yeterli olmayacaktır ispat yükümlülüğü açısından tutanak ile yazılı hale getirilmesi çok daha uygundur.

Yukarıdaki şartları taşımaya rağmen kurul oluşturmayan veya İSG mevzuatına uygun kurul kararlarını uygulamayan işverene 2.466 TL idari para cezası uygulanmaktadır. Kanun'da açık bir şekilde asıl işverenle beraber kurul oluşturma yükümlülüğünü yerine getirmeyen alt işverene herhangi bir yaptırım öngörülmemektedir ama kanaatimizce alt işverenlik ilişkisi kurulan işyerlerinde kurul oluşturma yükümlülüğünü yerine getirmeyen hem asıl işverene hem de alt işverene idari para cezası uygulanmasının uygun olacağı yönündedir.

## **10. İSG Koordinasyon Görevinin Yerine Getirilmemesi**

Aynı çalışma alanını birden fazla işverenin paylaştığı iş merkezleri, iş hanları, sanayi bölgeleri veya siteleri gibi yerlerde işverenler; iş hijyeni ile İSG önlemlerinin uygulanmasında iş birliği yapmalı ve mesleki risklerin önlenmesi ve bu risklerin önüne geçilmesi için gerekli çalışmaları koordinasyon içinde yürütmeli, çalışan temsilcilerini bu riskler konusunda bilgilendirilmelidir. (İSG Kanun m.23)

Söz konusu koordinasyon yönetim tarafından sağlanmalı ve işyerlerinde İSG yönünden diğer işyerlerini etkileyecek tehlikeler hususunda gerekli tedbirleri almaları için yönetim işverenleri uyarmalı ve uymayanları Çalışma Bakanlığına bildirmelidir. Yönetimin sorumluluğu sadece uyarı ve bildirimden oluşmakta söz konusu madde hiçbir şekilde yönetime işyerlerine girerek işverenleri İSG yönünden denetleme yetkisi vermemektedir. Kanunu'na göre bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyen yönetimlere 6.167 TL idari para cezası uygulanmaktadır. Cezanın uygulanma yönü açısından bazı havada kalan yönleri bulunmaktadır. Bu kapsamda birkaç işyerlerinin diğer işyerlerini etkileyecek tehlikeler hususunda gerekli tedbirleri

---

<sup>49</sup> İlkur Kılıç, "İş Sağlığı ve Güvenliği'nde Yeni Dönem: 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu (İSGK)", **İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, C. XV, No:1, Ocak 2013,s. 30.

almamaları ve yönetimin bu işverenlere uyarı yapmaması durumunda her işyeri için ayrı cezanın mı yoksa tek cezanın mı uygulanacağı muğlaktır. İlk önce Kanunu'na göre idari yaptırım gerektiren aykırılığı tespit etmek yerinde olacaktır. Yönetime kendisine verilen uyarı ve uyarıları dikkate almayan işyerini Bakanlığa bildirme yükümlülüğü vermiştir. İdari para cezasının uygulaması konusunda izlenecek yol düşünüldüğünde gerekli tedbirleri almayan birkaç işverenin olmasına rağmen ortaya çıkan aykırılık bunların uyarılmaması olan tek bir durumdur. Kanaatimizce söz konusu aykırılığa karşı her işyeri için ayrı ceza yerine sadece tek idari para cezası uygulanmasının yerinde olacağıdır.

## **11. Kontrol ve Denetimlerin Engellenmesi**

İSG Kanunu'nun hükümleri kapsamında denetim sistemine 24. maddede yer verilmiş ve 4857 Sayılı Kanun'da bulunan 92, 93, 96, 97 ve 107. maddedeki hükümlere atıf yapılarak bir değişiklik yapılmamıştır. İş Kanunu'ndan farklı olarak İSG Kanunu'nun hükümlerinin İSG yönünden teftiş yapmaya yetkili Çalışma Bakanlığı İş Müfettişlerince, yani Teknik İş müfettişlerince yapılacağı dile getirilerek İSG Kanunu'nun uygulanmasının denetiminde teknik ve sosyal iş müfettişi ayırımına gidilmiştir.

Gizlilik esas çerçevesinde Bakanlık tarafından yetkilendirilenler mümkün olduğu kadar denetim yapılan yerde işi aksatmadan İSG konularında ölçüm, inceleme yapma, numune alma ve eğitim kurumlarında ve OSGB'lerde kontrol ve denetim yapabilecekleri Kanunu'nda belirtilmiştir. Bakanlık Tarafından yetki verilenler tarafından yukarıda geçen hükümlerin yerine getirmesine engel olan kişilere 6.167 TL idari para cezası uygulanmaktadır.

## **12. İşin Durdurulmasına Rağmen Çalışmaya Devam Edilmesi**

İSG Kanunu hükümlerine aykırılıklar sonucu idari yaptırım olarak para cezasından başka işin durdurulması da uygulanmaktadır. Kanun işin durdurulması yaptırımının uygulanmasına rağmen çalışmaya devam eden işverene üç yıldan beş yıla kadar hapis cezası öngörmektedir. Müfettişin işin durdurulmasına yönelik idari tedbir raporuna binaen mülki idari amir durdurma kararını uygulamakta ve kolluk güçlerince cezanın uygulanacağı işyerinde mühürleme yapılarak iş durdurulmaktadır.

Eğer işveren verilen durdurma kararına uymayarak durdurulan İşyerlerinde İşin Durdurulmasına Dair Yönetmelikte belirtilen şartları yerine getirmeden çalışmaya devam ederse mührün sökülmesi veya fiili suç teşkil eden başka bir durum oluşsa dahi söz konusu idari para cezası uygulanmaktadır.<sup>50</sup> Bunun yanında yeraltı veya yerüstü madenlerinde yaşanan ölümlü iş kazasında kusuru olan işveren iki yıl boyunca kamu ihalelerine katılamayacak. İşverenin kamu ihalelerinden yasaklanması için ölümlü iş kazasında kusuru olduğu yargı kararı ile ortaya konulması gerekmektedir. Yasaklanan işverenler Kamu İhale Kurumunun internet sayfasından duyurulacak ve yasaklama işlemi sicillerine işlenecektir.

Kanun çalışanların işin durdurulmasından dolayı mağduriyetlerini engellemek için işverene işin durdurulması sebebiyle işsiz kalan çalışanlara ücretlerini ödemek veya ücretlerinde bir değişiklik yapmadan başka iş vermekle yükümlü kılmıştır. Belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen işverene ihlale uğrayan her bir çalışan için 1.233 TL ve aykırılığın devam ettiği her ay için aynı miktar idari para cezasının uygulanması öngörülmektedir. Burada parantez açarak şunu belirtmek gerekmektedir; çalışanlar Kanunu'nun kendilerine vermiş olduğu çalışmaktan kaçınma hakkını işin durdurulması uygulandığı hallerde kullanamazlar. Kanunu'nun 13. maddesi kapsamında ciddi ve yakın tehlike ile karşı karşıya kalan çalışanlar kendilerine tanınan çalışmaktan kaçınma hakkını kullandıkları dönem bütün hakları korunmaktadır. Genel bir yanlış işin durdurulmasında işçinin bütün hakları değil sadece ücret hakkının korunduğudur. Kanaatimizce her ne kadar Kanun'da doğrudan belirtilmemiş olsa da işin durdurulması halinde işçinin ücret ve iş sözleşmesinden doğan diğer hakları da saklı kalmaktadır.

### **13. Güvenlik Raporu veya Büyük Kaza Önleme Politika Belgesi Hazırlanmaması**

Seveso Direktifleri kapsamında büyük endüstriyel tesislere özgü olarak Kanunu'nun 29. maddesinde hükümlere yer verilmiş ve bu tesislere yönelik olarak Büyük Endüstriyel Kazaların Önlenmesi ve Etkilerinin Azaltılması Hakkında

---

<sup>50</sup> İşin durdurulması sürecinde işveren herhangi bir çalışma yapamaz ancak mührün geçici olarak sökülmesi durumunda sadece durdurmaya esas olan noksan hususları gidermeye yönelik çalışma yapabilir.

Yönetmeliği çıkarılmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile beraber yürütülen bu proje kapsamında her iki bakanlık bünyesinde büyük endüstriyel kazaların<sup>51</sup> engellenmesi için ekipler oluşturulmaktadır. İSG Kanunu büyük endüstriyel kaza oluşabilecek işyerini büyüklüğüne göre büyük kaza önleme politika belgesi veya güvenlik raporu hazırlamakla yükümlü tutmuştur. Kanunu'nda büyük kaza önleme politikası belgesi hazırlamayan işverene 61,681 TL idari para cezası uygulanacağı yer almaktadır. Güvenlik raporu hazırlama yükümlülüğü bulunan işveren, hazırladıkları güvenlik raporlarının içerik ve yeterlilikleri Bakanlıkça incelenmesini müteakip işyerlerini işletmeye açabilmektedir. Güvenlik raporunu hazırlayarak Bakanlığa sunmadan işyerini faaliyete geçiren, işletilmesine Bakanlıkça izin verilmeyen işyerini faaliyete geçiren veya durdurulan işyerinde faaliyete devam eden işverene 98.690 TL idari para cezası verilecektir.

#### **14. Çalışanlara KDD Verilmemesi**

İşverenin çalışanlarına kişisel koruyucu donanım olarak baret, eldiven, kulaklık vb. ekipmanları vermesi yükümlülüğü 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 30'uncu maddesine istinaden çıkarılan "Kişisel Koruyucu Donanımların İşyerlerinde Kullanılması Hakkında Yönetmeliği", "Yapı İşlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği" gibi münferit yönetmeliklerde düzenlenmiştir. Söz konusu Kanunun 26'ncı maddesine göre yönetmeliklerde belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen işverene, uyulmayan her hüküm için 2015 yılı içerisinde 1233 TL idari para cezası öngörülmüştür. 6645 sayılı Kanun ile çalışanlarına kişisel koruyucu donanım vermemenin para cezası yarıya indirilirken uygulaması ise kişi başına olarak değiştirilmiştir. Yani söz konusu Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte çalışanlarına, standartlara uygun ve CE işaretli kişisel koruyucu donanım temin etmeyen işverenlere çalışan başına idari para cezası uygulanacaktır. Örneğin kanun değişikliğinden önce 100 çalışanı bulunan bir işyerinde işveren çalışanlarına baret temin etmezse verilen idari para cezası 2015 yılı için 1.233 TL iken 6645 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikte beraber bu ceza 61.650 TL olacaktır.

---

<sup>51</sup> **Büyük endüstriyel kaza:** Herhangi bir kuruluşun işletilmesi esnasında, kontrolsüz gelişmelerden kaynaklanan ve kuruluş içinde veya dışında çevre ve/veya insan sağlığı için anında veya daha sonra ciddi tehlikeye yol açabilen bir veya birden fazla tehlikeli maddenin sebep olduğu büyük bir yayılım, yangın veya patlama olayını ifade etmektedir.



## **15. Yeraltı Maden İşletmelerinde Takip Sistemi Bulunmaması**

Yer altı maden işletmelerinde çalışanların buldukları yeri ve giriş çıkışlarını gösteren takip sistemini kurma yükümlülüğü 10.03.2015 tarih ve 29291 sayılı resmi gazetede yayımlanan Maden İşyerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik ile işverene getirilmiştir. Yeraltı maden ocaklarında yaşanan kazalardan sonra en büyük sıkıntı içeride kimlerin ve nerelerde mahsur kaldığının tespit edilmesidir. Tecrübe etmiş olduğumuz maden kazaları bu hususun kurtarma çalışmaları açısından önemini gözler önüne sermiştir. Maden yönetmeliğinde yapılan değişiklikle işverene yeraltında çalışacakların giriş-çıkışlarının ve buldukları yerlerin her an doğru bir şekilde yerüstünde takip edilebileceği bir sistem kurma zorunluluğu getirmektedir. İşveren 01.01.2016 tarihine kadar tüm sistemleriyle yeraltında yaşanan göçük, su baskını, patlama, yangın gibi acil hallere karşı korumalı ve bu hallerde dahi çalışabilir nitelikte bir takip sistemi kurması gerekmektedir. Söz konusu yükümlülüğü yerine getirmeyen işverene 1233 TL idari para cezası öngörülmektedir. 6645 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik kapsamında öngörülen idari para cezası yarıya indirilmiş ve yer altı maden işletmelerinde çalışanların buldukları yeri ve giriş çıkışlarını gösteren takip sistemini kurmayan işverenlere çalışan başına idari para cezası öngörülmüştür.

## **16. Yeraltı Maden İşyerlerinde Sığınma Odası Bulunmaması**

10.03.2015 tarih ve 29291 sayılı resmi gazetede yayımlanan Maden yönetmeliğinde yapılan değişikliklerin arasında özellikle Soma'da yaşanan maden kazasından sonra uzun süre konuşulan sığınma odalarına dair her hangi bir düzenleme yapılmamıştır. 6645 sayılı Kanun'da maden işyerlerinin hangilerinde sığınma odalarının kurulabileceği ve bu odaların teknik özelliklerine dair usul ve esasların Çalışma Bakanlığınca bir yıl içinde çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceğine ve bu teknik özelliklerin, ulusal ve uluslararası standartlara uygun olacağına yer verilmiştir. Bu kapsamda bir yıl içerisinde Çalışma Bakanlığı tarafından yapılacak bir düzenleme ile belirlenen özelliklerdeki madenlere sığınma odası kurma zorunluluğu gelecektir.

## SONUÇ

Kontrolsüz bir şekilde üretmek ve daha fazla kâr elde etme arzusu tarihte sebep olduğu sayısız iş kazası ile iş güvenliği önlemlerinin alınmasının önemini her seferinde ortaya koymuştur. İş kazaları ve meslek hastalıklarından dolayı yaşanan can kayıpları ve yaralanmaların ülke ekonomisinde ve toplum vicdanında açmış olduğu derin yaralar zararın tanziminden çok önlenmesinin daha önemli olduğunun anlaşılmasını sağlamıştır. İşyerlerinde çalışanların can ve mal güvenliğinin sağlanması konusunda en büyük sorumluluk işin, işyerinin ve işletmenin yönetim hakkına sahip olan işverenindir. Her ne kadar sorumluluğun büyük bir kısmı işverenin omuzlarında olsa da iş kazaları ve meslek hastalıklarıyla mücadele toplumun bütün kesimlerinin katılması gereken bir ödevdir. Bu noktada işverenin önlem alma borcunu yerine getirmesi yeterli olmayıp, işçilerin alınan bu önlemlere uyması, kendileri ve başkaları için tehlike oluşturmayacak şekilde güvenli davranış içinde bulunmaları gerekmektedir.

Ülkemizde yerine getirilmesi gereken iş güvenliği önlemlerinin bilinmesine rağmen alınmaması ve alınan iş güvenliği önlemlerine uyulmaması toplumsal bir sorundur. Bu sorunun temelinde ise toplumumuzda iş güvenliği kültürünün hala olgunlaşmamış olması yatmaktadır. Çalışma hayatının paydaşları tarafından iş güvenliği kültürünün gerektiği gibi anlaşılması ve özümsemesi; ancak toplumun bütün bireylerine mümkün olduğu kadar erken yaşlarda başlamak üzere iş sağlığı ve güvenliği konusunda farkındalık sağlayabilecek nitelikte eğitim verilmesi ile mümkündür. Tabi ki eğitim verilmesi tek başına yeterli olmayacaktır. Her ne kadar “eğitim verilmesi” hususu sihirli bir sözcük gibi her sorunun çözümü olarak görünse de iş kazaları ve meslek hastalıkları ile mücadelede tek başına yeterli değildir. Öncelikle devlet çağın gereklerini ve çalışma hayatının ihtiyaçlarını karşılayabilecek yeterlilikte iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı oluşturmak ve bu mevzuatın işyerlerinde uygulanmasını sağlamak zorundadır.

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu çalışama hayatının taraflarının uyması gerektiği hükümleri ortaya koyarak işyerlerine iş kazaları ve meslek hastalıklarını meydana gelmeden önce engelleyebilecek belirli bir düzen ve disiplin getirmeyi amaçlamaktadır. Etkili ve caydırıcı yaptırımlar olmaksızın bu amaçların

işyerlerinde vücut bulması mümkün değildir. 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda yer alan hükümlerin işyerlerinde kabul görmesi ancak uygulanabilir nitelikte, caydırıcı idari yaptırımların varlığı ve bu yaptırımların etkin bir şekilde uygulanması ile mümkündür.

6331 sayılı Kanunu'nun hükümlerini yerine getirmeyen işverenlere karşı idari para cezaları ve işin durdurulması yaptırımları öngörülmektedir. Aynı şekilde 6645 sayılı torba yasa ile hapis ve kamu ihalelerinden men cezaları da 6331 sayılı Kanun kapsamında uygulanan yaptırımlara eklenmiştir. Yalnız söz konusu yaptırımların dar bir alanda uygulanabilirliği itibariyle genel anlamda pek de etki gösteremeyeceği düşünülmektedir. 6331 sayılı Kanun'da yer alan hükümlerin işyerlerinde uygulanabilmesi için Kanun'da öngörülen dar kapsamlı idari yaptırımların yeterli olmadığı kanısını taşımaktayız. 6645 sayılı torba yasa ile getirilen hapis ve kamu ihalelerinden men cezasının kapsamının genişletilerek bütün sektörleri kapsamaması ve başka yaptırımların eklenmesi gerektiği kanaatiniz taşımaktayız. Her ne kadar Kanun'da düzenlenen idari para cezaları geçmiş yıllarda yapılan iş sağlığı ve güvenliği mevzuatında öngörülen miktarlardan yüksek olsa da sadece işyerinin tehlike sınıfı ve çalışan sayısı göz önüne alınarak düzenlenmesi büyük bir eksikliklerdir. Kanun'da yer alan idari para cezalarının alt ve üst limitlerinin işlenen kabahatin içermekte olduğu tehlike seviyesi ve işverenin ekonomik gücü göz önünde bulundurularak tekrar düzenlenmesi caydırıcılık ve hakkaniyet noktasında çok daha uygun olacaktır. İdari yaptırımlarla elde edilmek istenen amaç işverenin kendisine yaptırım uygulanmasını ile uğrayacağı kaybı göze alamayıp gerekli iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini almasının sağlanmasıdır. İşyerinde istihdam edilen işçi sayısı işyerinin ekonomik gücünü tam olarak gösteren bir değişken değildir. Özellikle bu sebepten ötürü uygulanacak olan idari para cezalarının işveren ekonomik gücüyle orantılı olması sağlanmalıdır. Aynı şekilde daha önce detaylı bir şekilde ele aldığımız yaptırım ve kabahatin orantılı olması hususunda işyerinin tek başına tehlike sınıfının göze alınması yeterli değildir. İşverenin az tehlikeli sınıfa giren bir işyerinde almadığı önlemin çok büyük bir tehlike doğuracağı gibi bu durumun tam tersi olan çok tehlikeli sınıfa giren bir işyerinde alınmayan önlemin az tehlike doğurması da mümkündür. Bu sebepten ötürü uygulanacak olan idari

yaptırımın alınmayan önlemin ortaya çıkarabileceği tehlike ve etkileyebileceği işçi sayısı göz önünde bulundurularak tekrardan düzenlenmesi hatta alınmayan önlemin toplu koruma önlemi olması veya çevre işyerlerine de zarar verebilecek nitelikte olması durumunda ağırlaştırılması gerekmektedir. Bunların yanında işin durdurulması yaptırımının karar verilmesi noktasında büyük önem arz eden “hayati tehlike” ve “tehlikeli kimyasal” kavramlarının net bir şekilde ortaya konulması meydana gelebilecek yanlış anlaşılmalara önüne geçilmesi için son derece elzemdir. Tezin 3. bölümünde yer verdiğimiz 6331 sayılı Kanun’da öngörülen idari yaptırımlar ile ilgili önerilerimiz genel itibarıyla yapısal değişiklikler içermekte olup bunların yanında kabahatlerin belirlenmesi ve söz konusu idari yaptırımların uygulanma esasları ile ilgili hususların yer aldığı 4. bölümdeki öneriler ile beraber uygulanmasının Kanunu’nun işlevselliğini ve etkinliği arttıracığı görüşünde bulunmaktayız.

Türkiye’de iş sağlığı ve güvenliği denetimi sadece sınırlı kaynaklara sahip bir bakanlığın kısıtlı imkânlar ile tek başına kalkabileceği hafif bir yük değildir. Bundan dolayı 6331 sayılı Kanun’da yer alan bazı yükümlülükler işyerleri için gereken izin veya ruhsat gibi zorunluluklarla ilişkilendirilmeli ve söz konusu yükümlülükleri yerine getirilmeyen işyerlerine izin veya ruhsat verilememelidir. Bu şekilde 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nun hükümlerinin bir kısmının işyerlerinde uygulanması başka bakanlıklarca veya mahalli idarelerce dolaylı olarak kontrol edilerek Çalışma Bakanlığının üzerine yıkılmış olan bu yükün bir nebze olsa da hafifletilmesi sağlanabilir. Örnek uygulama olarak daha önce belediyelerin ruhsat verme işlemleri sırasında Çalışma Bakanlığı tarafından verilen işletme belgesini zorunlu tutması gösterilebilir.

Getirdiğimiz önerilerin yanında İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nun hükümlerinin uygulanması noktasında yönetmelik, tebliğ ve rehber gibi alt düzenlemelerle daha geniş açıklamalar yapılmalı, çalışma hayatında taraflarının üstlerine düşen sorumluluklar açıkça belirtilmeli ve Kanunu’nun hükümlerini ihlalden doğan kabahatler ortaya net bir şekilde konulmalıdır. Yapılacak olan yasal düzenlemelerde tekniğin ve teknolojinin hızlı gelişimi göz önünde bulundurularak özellikle teknik konularda hükümler kolay yenilenebilecek rehber, tebliğ gibi

araçlarla hazırlanmalıdır. Söz konusu düzenlemeler AB uyum süreci kaygısından ziyade ülkemizde uygulanabilme ve amacına hizmet etme arzusu doğrultusunda hazırlanmalıdır.

## KAYNAKÇA

- Alli, O., Benjamin: **İş Sağlığı ve Güvenliği Temel Prensipleri**, ÇSGB Genel Yayın no.130, 2001.
- Alpsoy, Lütfi: **İş Sağlığı ve Güvenliğine Hukuki Bakış Panel Kitabı**, Öz İplik-İş Sendikası Yayınları, İstanbul 2012, s.57-97.
- Akbulut, Şahin, Ali: **İş Hukukunda İdari Para Cezaları**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2007.
- Akı, Erol: “6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ve Çalışma Yaşamına Etkileri”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.XV, Özel S., 2013, s.3-24, (Çevrimiçi) <http://webb.deu.edu.tr/hukuk/dergiler/dergimiz-15-ozel/1-ishukuku/1-erolaki.pdf>, 24 Eylül 2014.
- Akın, Levent: **İş Kazasından Doğan Maddi Tazminat**, Ankara, Yetkin Basım Yayım ve Dağıtım, 2001.
- Akın, Levent: “İş Sağlığı ve Güvenliğinde İşyerinin Örgütlenmesi”, **AÜHFD**, C.V, S:54-1, 2004, s.2-60, (Çevrimiçi) <http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-2004-54-01/AUHF-2004-54-01-Akin.pdf>, 02 Ekim 2013.
- Akın, Levent: “Risk Değerlendirme Yönetmeliği'nin İş Sağlığı ve Güvenliğine Katkısı (Taslak Üzerine Bir Değerlendirme)”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, Mart 2012, S:25, s.33-43.(Risk Değ.)
- Akın, Levent: Şardan, H. Serdar: **Çimento Sektöründe İş sağlığı ve Güvenliği**, Çimento Endüstrisi İşverenler Sendikası Yayını, İstanbul, 2011.
- Aktay, A. Nizamettin/ Arıcı, Kadir/Kaplan, E. Tuncay Seymen: **İş Hukuku**, 2. b.s, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2007.
- Aktekin, Şeyda: “İş Sağlığı Ve Güvenliği Kanun Tasarısı Taslağında Dünden Bugüne”, **SİCİL İş Hukuku Dergisi**, İstanbul, Mart 2012, s. 93-105.
- Akyiğit, Ercan: **İş Hukuku**, 4. bs., Ankara, Seçkin Yayınları, 2005. (Hukuk)
- Akyiğit, Ercan: **4857 Sayılı İş Kanunu'nda İdari Para Cezaları**, 2.bs., Sakarya Kitabevi, Sakarya, 2005.
- Akyiğit, Ercan: “Alt İşverenlik İlişkisinde İdari Para Cezasından Sorumluluk”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, Aralık 2010, S:20, s.215-252.

- Arıcı, Kadir: **İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Dersleri**, Ankara, Tes-İş Eğitim Yayınları, 1999.
- Aydemir, Mürteza: “İşçi Sağlığı ve İş Güvenliğini Sağlama Açısından İşverenin Yükümlülüğü”, **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C.IV, S:1, Ocak 1995, s.79-100.
- Aydın, Ufuk/ Ezer, Burcu: “İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatına Aykırılık Sebebiyle Uygulanan İdari Para Cezalarına İlişkin Sorunlar”, **Çalışma ve Toplum**, No: 2014/4, s.11-32, (Çevrimiçi) <http://www.calismatoplum.org/sayi43/aydin-ezer.pdf>, 14, Eylül 2014.
- Aydın, Ufuk/ Karaca, Nuray Gökçek/ Özgüler, Verda Canbey: “İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitiminin İş Kazaları ve Meslek Hastalıklarının Önlenmesindeki Rolü”, **Çimento İşverenleri Sendikası Dergisi**, C.XXVII, S:4, Temmuz 2013, s.28-45.
- Aydınlı, İbrahim: “İşçinin Kişiliğinin Korunmasına Yönelik Düzenlemeler ve Borçlar Kanunu Tasarısının Konuyla İlgili Maddelerinin Değerlendirmesi”, **TUHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C.19, Kasım 2005, s.21-42, (Çevrimiçi) <http://www.tuhis.org.tr/dergi/kasim2005/kasim2005bolu m3.pdf>, 12 Ekim 2013. (Korunma)
- Aydınlı, İbrahim: “6331 Sayılı Kanun’da Düzenlenen İş Sağlığı ve Güvenliği Yükümlülüklerinin Alt İşveren İlişkisinde Gösterdiği Özellikler ve Hukuki Sorumluluk”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, 2013,S:30, s.38-42. (Alt İşveren)
- Atasoy, İlknur: “İdari Yaptırım Teorisi Bağlamında Kültür ve Turizm Bakanlığı’na Kullanılan İdari Yaptırım Yetkileri”, Kültür ve Turizm Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Yayınlanmış Uzmanlı Tezi, Nisan, Ankara, 2012, (Çevrimiçi) <http://aregem.kulturturizm.gov.tr/tr,104953/vdonem-uzmanlik-tezleri.html>, 13 Aralık 2014.
- Balkır Gönül, Zehra: “6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nda İşverenin İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetim Sorumluluğu”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, S:12, Aralık 2008, s.20-41.
- Baycık, Gaye: “Çalışanların İş Sağlığı ve Güvenliğine İlişkin Haklarında Yeni Düzenlemeler” **Ankara Barosu Dergisi**, No:2013/ 3, Ankara, 2013 s.105-170, (Çevrimiçi) <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2013-3/2013-3-4.pdf>, 3 Ekim 2014.
- Bayram, Fuat: **Türk İş Hukukunda İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimi**, İstanbul, Beta Yayınları, 2000.

- Bedük Nusret,  
Mehmet: “Adam Çalıştırmanın Sorumluluğu”, **Çimento İşverenler Dergisi**, C. XIX, No: 2, Mart 2005, s.35-45, (Çevrimiçi) [http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/karar\\_inceleme1.pdf](http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/karar_inceleme1.pdf), 05 Ekim 2013.
- Bilge, Necip: **Hukuk Başlangıcı Hukukun Temel Kavram ve Kurumları**, 21. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2006.
- Caniklioğlu, Nursen/  
Canpolat, Talat: “4857 Sayılı İş Kanununda Para Cezasına Bağlanan Yükümlülükler ve Bu Para Cezalarının Özellikleri” **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C.VII, No:3,2004, (Çevrimiçi)<http://www.kamu-is.org.tr/pdf/7312.pdf>, 12 Kasım 2014, s.1-54.
- Centel, Tankut: “İş Sağlığı ve Güvenliği Kurullarının Kuruluş ve İşleyişi”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, Mart 2013,S:29, s. 13-23. (İSG Kurul)
- Centel, Tankut: “İşverenin İşyerinde Sağlık ve Güvenliği Sağlama Yükümü”, **Çimento İşverenleri Sendikası Dergisi**, C.XXVII, S:3 Mayıs, 2013, s.6-15. (İSG Yükümü)
- Çağlayan, Ramazan **İdari Yaptırımlar Hukuku**, Ankara, Asil Yayın Dağıtım, 2006.
- Çelik, Nuri: Nuri Çelik, **İş Hukuku Dersleri**, 25.bs., İstanbul, Beta Yayınları, 2012.
- Demir, Engin: **İş kazalarının Maliyeti, Metal İş Kolunda Meydana Gelen İş Kazaları ve İş kazalarının Oluşturduğu Kayıpların Ekonomik Yönden Analizi**, Çaşgem Yayınları, Ankara, 2011.
- Demircioğlu, Murat/  
Kaplan, Hasan Ali: “6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Yasası Çerçevesinde İşyerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Örgütlenmesi”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, 2013, S:30, s.5-23.
- Dönmezer, Sulhi/  
Erman, Sahir: **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku**, C.III, 11. bs., İstanbul, 1994.
- Duran, Lütfi: **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1982.
- Erdinç, Burcu: “İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması”, **Ankara Barosu Dergisi**, S:2, 2012, s.241-276, (Çevrimiçi)[http://www.ankarabarusu.org.tr/siteiler/ankarabarusu/tek\\_makale/2012.../10.pdf](http://www.ankarabarusu.org.tr/siteiler/ankarabarusu/tek_makale/2012.../10.pdf) 12 Haziran 2014 s. 241-276.
- Erdoğan, Oktay: **Para Cezaları ve İnfazı**, 2.bs., İstanbul, Beta Yayınları, 2007.
- Eren, Fikret: **Borçlar Hukuku ve İş Hukuku Açısından İşverenin İş Kazası ve Meslek Hastalığından Doğan Sorumluluğu**, No:344, Ankara,



Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1984.

- Ertürk, Şükran: **İş İlişkisinde Temel Hakları**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2002. (Temel Haklar)
- Ertürk, Şükrü: “İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nda İşverene Getirilen Yükümlülükler”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, Eylül 2012, S:27, s.13-24. (İSG Yükümlülük)
- Esen, Bünyamin: “Türk Hukukunda İş Kazası ve Meslek Hastalığı Hallerinde İşverenin Hukuki Sorumluluğu”, **Legal iş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, C.IX, S. 6, Ekim-Kasım-Aralık 2012, (Çevrimiçi) [https://www.academia.edu/4411948\\_03.Kasim.2013](https://www.academia.edu/4411948_03.Kasim.2013).
- Eşitli, Ezgi Aygün: “Suçların ve Cezaların Kanuniliği İlkesi”, **TBB Dergisi**, S.104, 2013, s.226-246, (Çevrimiçi) <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2013-104-1249>, 3 Aralık 2014.
- Evren, Çınar Can: “Kabahatlerde Kanunilik İlkesi”, **İÜHFİM**, C.LXIX, S: 1-2, 2011, s.967-1002, (Çevrimiçi) <http://journals.istanbul.edu.tr/iuhfm/article/download/1023010583/1023009819>, 3 Aralık 2014.
- Eyrenci, Öner/Taşkent, Savaş/ Ulucan, Taner: **Bireysel İş Hukuku**, 2.bs., İstanbul, Legal Yayıncılık, 2004.
- Gerek, Nüvit: “İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nun Düşündürdükleri”, **SİCİL İş Hukuku Dergisi**, İstanbul, 2012, s.10-19.
- Gözler, Kemal: **Hukuka Giriş**, Bursa, Ekin Kitabevi, 1998.(Hukuk)
- Gözler, Kemal: **İdare Hukuku Dersleri**, 3.bs., Bursa, Ekin Kitabevi, 2005.(İdare)
- Gözübüyük, Şeref/ Tan, Turgut: **İdare Hukuku**, C.I, Genel Esaslar, 2. bs., Turhan Kitabevi, Ankara, 2001.
- Günday, Metin: **İdare Hukuku**, 5. bs., Ankara, İmaj Yayınevi, 2002.
- Güner, Recep: “Elektrikte İşçi Sağlığı ve Güvenliğinin Temel Unsuru: Kaçak Akım Röleleri”, **Elektrik Mühendisleri Dergisi (Elektrik Mühendisleri Odası)**, Mayıs 2013, s.20-23.
- Güner, Recep: “Tersane Sektöründe Meydana Gelen İş Sağlığı ve Güvenliği Değişimi (2003-2013)”, **Makine ve Mühendis**, Makine Mühendisleri Odası Yayını, Temmuz 2013, s.24-28.
- Güven, Rana: “İSG Kanunu ve Çalışma Hayatına Etkileri”, **Mercek Dergisi**, Mess Yayınları, S:70, Nisan 2013, s.33-36.

- Hafizoğulları, Zeki: **Ceza Normu Normatif Bir Yapı Olarak Ceza Hukuku Düzeni**, Ankara, Seçkin Kitapevi, 1987. (Ceza)
- Hafizoğulları, Zeki: “Türkiye Cumhuriyetinin Devletinin Meşruiyetinin Temeli Olarak Laiklik”, **AÜHFD**, C.LVII, S: 2, s. 315-323, (Çevrimiçi) <http://www.dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/262/2347.pdf>, 12 Aralık 2014.(Laiklik)
- Jeynes, Jacqueline: **Risk Management:10 Principles**, Butterworth-Heinemann Professional Publishing Ltd., 2002.
- Kabakçı, Mustafa: “6331 Sayılı Kanun’un İş Sağlığı ve Güvenliği Anlayışı ve Risklerden Korunma İlkelerinin (m.5) İşlevi”, **Sicil İş Hukuku Dergisi**, Mart 2013,S:29, s. 61-76. (Risklerden Korunma)
- Kabakçı, Mustafa: “İş Sağlığı ve Güvenliğinin Hukuk Sistemindeki Yeri”, **TBB Dergisi**, S:86, 2009 s.249, (Çevrimiçi) [www.tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2010-86-583](http://www.tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2010-86-583), 12 Ekim 2013. (İSG Hukuk)
- Kangal, T. Zeynel: **Kabahatler Kanunu**, İstanbul, On iki Levha Kitabevi, 2011.
- Karabulut, Mustafa: **İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi**, Ankara, Turhan Yayınevi, 2008.
- Kaplan Emine, Tuncay: “İşverenin Koruma ve Gözetme Borcunun Kapsamı”, **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**: Prof. Dr. Kamil Turan’a Armağan, C. VII, S:2, Ankara 2003, s.1-16, (Çevrimiçi)<http://www.kamu-is.org.tr/pdf/7211.pdf>, 26 Kasım 2013.
- Kılış, İlknur: “İş Sağlığı ve Güvenliği’nde Yeni Dönem: 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu (İSGK)”, **İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, C. XV, No:1, Ocak 2013, s. 17-41.
- Kızılyar, Ayatar Sema: “Ceza Yaptırımı ile İdari Yaptırım Ayrımı”, **Journal of Yaşar University**, C.8, Özel S., s. 1637-1667, (Çevrimiçi) <http://www.dergipark.ulakbim.gov.tr/jyasar/article/download/.../5000061801>, 10 Haziran 2014.
- Korkmaz, Adem/  
Avsallı, Hüseyin: “Çalışma Hayatında Yeni Bir Dönem:6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Yasası”, **SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, No:26,Isparta, Ağustos 2012, s.153-167, (Çevrimiçi), [http://www.sablon.sdu.edu.tr/dergi/sosbilder/dosyalar/26/26\\_12.pd](http://www.sablon.sdu.edu.tr/dergi/sosbilder/dosyalar/26/26_12.pd), 13 Ekim 2013.
- Mahmutoğlu, Fatih  
Selami: **Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılık Hukukunda Yaptırım Rejimi**, İstanbul, Kazancı Kitabevi, 1995.

- Makas, Recep: “Türk Borçlar Kanunu ve İş Kanununa Göre İşçinin Özen Borcu ve Borca Aykırılığın Hukuki Sonuçları”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XVI, S.4, 2012, s.150-180, (Çevrimiçi) <http://kutuphane.dogus.edu.tr/makale/13020013/2012/cilt16/sayi4/M0013937.pdf>, 07 Mart 2015.
- Mollamahmutoğlu, Hamdi: **İş Hukuku**, 3.bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2008.
- Narmanlıoğlu, Ünal: **İş Hukuku, Ferdi İş İlişkileri**, 3. bs., C.I, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, 1998.
- Oğurlu, Yücel: **İdari Yaptırımlar Karsısında Yargısal Korunma, İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karsı Başvuru Yolları**, 2. bs., Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2001. ( Yargısal Korunma)
- Oğurlu, Yücel: “İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım – Ceza Yaptırımı Ayrımı”, **AÜEHFD**, C.III, No:1,s.143-194. (Genel Bakış)
- Osmanoğlu, M. Kerem: “Ceza Hukukunda Geriye Yürüme Yasağı”, **EÜHFD**, C. XIV, S. 3-4, 2010, s.90-116, (Çevrimiçi)[http://www.erzincan.edu.tr/birim/HukukDergi/makale/2010\\_IV\\_2.4.pdf](http://www.erzincan.edu.tr/birim/HukukDergi/makale/2010_IV_2.4.pdf), 15 Aralık 2014.
- Özay, İl Han **İdari Yaptırımlar**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1985
- Özbey, Özcan: “Suçta Tekerrür ve Mükerrirlere Özgü Güvenlik Tedbirleri”, **TBB Dergisi**, S: 88, 2010, s.55-105, (Çevrimiçi) <http://tbbergisi.barobirlik.org.tr/m2010-88-592>, 14 Aralık 2014
- Özcan, Şeref: “İş Sağlığı ve Güvenliği Açısından Alt İşverenlik”, **Mühendis ve Makine Dergisi**, C.LV, S:655, s.37-44, (Çevrimiçi) [http://www.mmo.org.tr/resimler/dosya\\_ekler/b49b2d3b9d45a8d\\_ek.pdf?dergi=1467](http://www.mmo.org.tr/resimler/dosya_ekler/b49b2d3b9d45a8d_ek.pdf?dergi=1467), 11 Aralık 2014
- Özkılıç, Özlem: **İş Sağlığı ve Güvenliği, Yönetim Sistemleri ve Risk Değerlendirme Metodolojileri**, No:540, İstanbul, Mess Yayınları, 2007. (Yönetim Sist.)
- Özkılıç, Özlem: “6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Çerçevesinde Risk Değerlendirmesi Yükümlülüğü”, **Mercek Dergisi**, S:70, Nisan 2013, s.94-101.(Risk Deg.)
- Özgenç, İzzet: **Türk Ceza Kanunu Gazi Şerhi**, 3. bs., Ankara 2006.
- Öztürk, Bahri/ Erdem, **Uygulamalı Ceza Hukuku**, 12.bs.,Ankara,SeçkinYayıncılık, 2008.

- Mustafa Ruhan:
- Seratlı Gaye, Burcu: “4857 Sayılı İş Kanununa Göre İş Sağlığı ve Güvenliği”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Dergisi**, C:LIII, S:2, s.197-245, (Çevrimiçi) <http://www.dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/278/2515.pdf>, 12 Aralık 2014.
- Süzek, Sarper: **İş Güvenliği Hukuku**, Ankara, Savaş Yayınları, 1985.(Güvenlik)
- Süzek, Sarper: **İş Hukuku**, 8. bs., İstanbul, Beta Yayınları, 2012. (Hukuk)
- Şardan, H. Serdar: **İş Sağlığı ve Güvenliğinde Yeni Oluşumlar Risk Değerlendirmesi ve OHSAS 18001**, ÇMİS Yayınları, No:16, 2005.
- Uçum, Mehmet: “Karar İncelemesi: İş Sözleşmesi Niteliğini Belirleyen Unsurlar ve İş Mahkemelerinin Görev Alanı”, **Çalışma ve Toplum**, 2005/4, s.97-106, (Çevrimiçi)[http://www.calismatoplum.org/sayi7/karar\\_inceleme.pdf](http://www.calismatoplum.org/sayi7/karar_inceleme.pdf), 21 Aralık 2014.
- Ulusan, İlhan: **Özellikle Borçlar Hukuku ve İş Hukuku Açısından İşverenin İşçiyi Gözetme Borcu, Bundan Doğan Hukuki Sorumluluğu**, No:72, İstanbul, Kazancı Hukuk Yayınları, 1990.
- Uran, Emrah: **Türkiye’deki Bağımsız İdari Otoritelerin İdari Yaptırım Yetkisi**, İstanbul, On iki Levha yayınevi, 2012.
- Toroslu, Nevzat: **Ceza Hukuku Genel Kısım**, 9. bs., Ankara, Savaş Yayınları, 2007.
- Tunçmağ, Kenan/ Centel, Tankut: **İş Hukukunun Esasları**, 5.bs., İstanbul, Beta Yayınlar, 2008.
- Turabi, Selami: “Kusurluluk ve Kusurluluğu Etkileyen Haller”, **TBB Dergisi**, 2012 S:101,s.270,(Çevrimiçi) <http://tbbergisi.barobirlik.org.tr/m2012-101-1205>, 22 Kasım 2014.
- Yayla, Yıldızhan: **İdare Hukuku**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1985.
- Yüksel, Orhan/ Çalış, Gülben: “İşçi İşveren Arasındaki İlişkinin Temeli Hizmet Sözleşmeleri”, **İş Sağlığı ve Güvenliği Sempozyumu Bildirisi**, Ankara, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, 5-6 Ekim 2007, s.39, (Çevrimiçi), <http://www.e-kutuphane.imo.org.tr/pdf/9087.pdf>, 15 Kasım 2013.
- Zanobını, Guido: **İdari Müeyyideler**, çev. H. Yılmaz Günel, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Yayınları, 1964.

## İNTERNET ve DİĞER KAYNAKLAR

- Altaş, Hüseyin “Hakların Kullanılması ve Borçların Yerine Getirilmesinin Tabi Olduğu Ana İlke: Mk. M. 2/ I – Dürüstlük Kuralı”, s.64, (Çevrimiçi)<http://huseyinaltas.net/dersler/medeni-hukuk>, 11 Ekim 2013.
- Baycık, Gaye: “İnşaat İşyerlerinde İşverenin İş Sağlığı ve Güvenliği Yükümlülükleri ve Sorumluluğu” **İş Sağlığı ve Güvenliği Sempozyumu Bildirisi**, 5-6 Ekim 2007, s.41-62, (Çevrimiçi) <http://www.e-kutuphane.imo.org.tr/pdf/9087.pdf>, 15 Kasım 2013. (Yükümlülük)
- Keser Esra, Durşen “İşçinin İşverenin Talimatlarına Uyma Borcu”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İzmir 2007, (Çevrimiçi) <http://www.dersindir.net/iscinin-isverenin-talimatlarina-uyma-borcu-employers-obligation-to-comply-with-employers-instructions>, 14.Ekim.2013.
- Özdemir, Namık Kemal: “İş Kazaları ve Meslek Hastalıklarında, İşveren veya Vekilinin Sorumlulukları”,(Çevrimiçi)<http://muhasebeturk.org/sosyalguvenlik/374-is-guvenligi/935-is-kazalari-ve-meslek-hastaliklarinda-isveren-veya-vekilinin-sorumluluklari.html>, 12 Ekim 2013.
- SGK Yıllık İstatistikleri 2013 (Çevrimiçi)<http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler>,15 Eylül 2014.
- Soyaslan, Doğan: **Yürütme Organının Suç ve Ceza Koyma Yetkisi**, Ankara, Kazancı Yayınları, 1990.
- Yaşar, Yusuf: “Tekerrür Çeşitleri-Tck Sistemi”,(Çevrimiçi) <http://eakademi.org/makaleler/yyasar-2.htm>, 22 Eylül 2014.
- Yıldız, Gaye Burcu: “İşverenin İş Sağlığı ve Güvenliği Önlemleri Alma Borcunun Kapsamı”,(Çevrimiçi)<http://www.turkmetal.org.tr/default.asp?page=arastirmalar&id=10605>, 25 Kasım 2013.
- T.C. Adalet Bakanlığı Hukuk Sözlüğü: (Çevrimiçi)<http://www.sozluk.adalet.gov.tr/Liste.aspx?harf=M>, 24 Mart 2015.
- TDK <http://www.tdk.gov.tr/>, (Çevrimiçi) 02.Haziran.2014.
- Turkhukusitesi.com, (Çevrimiçi)<http://www.turkhukusitesi.com/mevzuat.php?mid=9472>, 26 Kasım 2014.
- TMMOB **İş Sağlığı ve Güvenliği Oda Raporu**,4.bs.,No:MMO/590, y.y.,2012

