



ANKARA
HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

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

Ömür AKTAŞ

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Neşe SONGÜR**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
AMME İDARESİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

EKİM 2019

ankara

HBM

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

Ömür AKTAŞ

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
AMME İDARESİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

EKİM 2019

Ömür AKTAŞ tarafından hazırlanan “6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’na Göre İdari Para Cezalarının Caydırıcılığı Sorunu” adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / ~~OY ÇOKLUĞU~~ ile Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Amme İdaresi Anabilim Dalında Kamu Yönetimi Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Prof. Dr. Neşe SONGÜR

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, *İşletme - Yönetim / Organizasyon*

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum *Neşe Songür*

Başkan: Prof. Dr. Onur Ender ASLAN

Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, *SBP*

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum *Onur Ender Aslan*

Üye : Dr. Öğr. Ü. Hande Bahar AYKAÇ

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, *Gal. Eko. ve End. İİŞ / İİS ve İş Sağ. Gv. H.*

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum *Hande Bahar Aykaç*

Tez Savunma Tarihi: 31/10/2019

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.

F. Zaif

Prof. Dr. Figen ZAİF

Enstitü Müdürü

ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.



Ömür AKTAŞ

31.10.2019

ÖNSÖZ VE TEŞEKKÜR

İş sağlığı ve güvenliği kültürünün yeterli seviyeye ulaştırılamaması ve buna bağlı olarak iş kazası ve meslek hastalıklarının istenilen seviyelere düşürülememesi, Türkiye'nin öncelikli sorunlarından biridir. İdari para cezalarının caydırıcılığının sağlanması her ne kadar bu soruna tek başına bir çözüm getiremez ise de, çözüm için başta gelen en önemli araçlardan biridir. Çalışma kapsamında yapılan tespitler ve geliştirilen çözüm önerilerinin dikkate alınması halinde, idari para cezalarına büyük ölçüde caydırıcılık kazandırılacak, bu da çalışma barışının sağlanmasına büyük katkılar sağlayacaktır.

Öncelikle, hayatımın her aşamasında olduğu gibi, bu çalışmanın hazırlanması sırasında da her zaman yanımda olan sevgili eşim Makbule SARCAN AKTAŞ'a ve varlığıyla bana güç veren güzel kızım Gülşah AKTAŞ'a teşekkür ederim.

Engin bilgi ve tecrübesiyle beni yönlendiren, çalışmanın her aşamasında desteğini benden esirgemeyen değerli hocam Prof. Dr. Neşe SONGÜR'e teşekkür ederim.

Özellikle çalışmanın hukuki yönlerinin ağır bastığı kısımlar için kendisinden yardım aldığım ve beni hiçbir zaman geri çevirmeyen Dr. Öğr. Üyesi Yeliz ŞANLI ATAY'a teşekkür ederim.

Çalışmanın başlarında öneri ve yönlendirmeleriyle beni destekleyen Doç. Dr. Erdem CAM'a teşekkür ederim.

On bir yıllık meslek hayatım boyunca kendilerinden çok şey öğrendiğim, bu çalışma kapsamında sık sık görüşlerine başvurduğum değerli meslektaşlarıma, iş müfettişi arkadaşlarıma teşekkür ederim.

Son olarak, yüksek lisans programı boyunca hem mesleki anlamda hem de fikirsel gelişim anlamında bana çok şey katan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü ve Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi yönetimine ve tüm hocalarına teşekkür ederim.

Ömür AKTAŞ

Ekim 2019

6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'na Göre
İdari Para Cezalarının Caydırıcılığı Sorunu

Yüksek Lisans Tezi

Ömür AKTAŞ

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
Ekim 2019

ÖZET

Bu çalışmanın konusunu, çalışma hayatının ve iş sağlığı ve güvenliğinin en önemli sorunlarından biri olan idari para cezalarının caydırıcılığı sorunu oluşturmaktadır. Nitel bir araştırma olan çalışmada, doküman analizi, gözlem ve görüşme yöntemleri kullanılmış olup, önce iş sağlığı ve güvenliğinin tarihsel gelişimine kısaca değinilmiş, daha sonra ise Türkiye ve Avrupa'nın iş kazası istatistikleri karşılaştırılarak Türkiye için bir durum tespiti yapılmıştır. Çalışma her ne kadar hukuk alanında yapılmasa da, idari para cezalarının analizi ve konuya ilişkin çözüm önerileri yapılırken temel oluşturması için, idari para cezalarının hukuki esaslarına değinilmiş, daha sonra ise Uluslararası Çalışma Örgütü'nün konu ile ilgili karar, görüş ve ilkeleri ile dünyanın çeşitli ülkelerinin iş sağlığı ve güvenliği stratejileri, iş teftiş sistemleri ve yaptırım politikaları incelenmiştir. Son olarak ise 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile iş teftiş sistemi incelenerek konuya ilişkin tespitler yapılmış, caydırıcı olmadığı değerlendirilen idari para cezaları ve caydırıcılığı olumsuz etkilediği değerlendirilen iş teftiş uygulamaları için çözüm önerileri getirilmiştir.

Bilim Kodu : 113512
Anahtar Kelimeler : 6331, İş Sağlığı ve Güvenliği, İş Hukuku, İdari Para Cezaları, İdari Yaptırım, Caydırıcılık, İş Teftiş
Sayfa Adedi : 189
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Neşe SONGÜR

The Problem of Deterrence of Administrative Fines
According to the Occupational Health and Safety Act No. 6331

(M.Sc. Thesis)

Ömür AKTAŞ

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL FOR ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY

October 2019

ABSTRACT

The subject of this study is the problem of deterrence of administrative fines which is one of the most important problems of working life and occupational health and safety. In this study, which is a qualitative research, document analysis, observation and interview methods are used. First, briefly mentioned the historical development process of the occupational health and safety, and then, determined the situation of Turkey by comparing the work accident statistics of Turkey and Europe. Although the study is not conducted in the field of law, it is touched on the legal rules of the administrative fines to form a basis when offering solution about the subject. Then, the decisions, opinions and principles of the International Labour Organization and the occupational health and safety strategies, labour inspection systems and sanction policies of the various countries of the world were examined. Finally, after examining the Occupational Health and Safety Act and the labour inspections system, some points are made relating to the subject and proposed solutions about administrative fines and labour inspection system.

Science Code : 113512
Key Words : 6331, Occupational Health and Safety, Labour Law, Administrative Fines, Administrative Sanction, Deterrence, Labour Inspection
Page Number : 189
Supervisor : Prof. Dr. Neşe SONGÜR

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖNSÖZ VE TEŞEKKÜR	i
ÖZET	ii
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER	iv
TABLoların LİSTESİ	vii
KISALTMALAR	viii
1. GİRİŞ	1
2. İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE İŞ KAZASI İSTATİSTİKLERİ İŞIĞINDA TÜRKİYE VE AVRUPA'DA İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ	11
2.1. Dünyada İş Sağlığı ve Güvenliği Kavramının Gelişim Süreci	11
2.2. Türkiye'de İş Sağlığı ve Güvenliği Kavramının Gelişim Süreci	17
2.3. İş Kazası İstatistikleri Işığında Türkiye ve Avrupa'da İş Sağlığı ve Güvenliği	24
3. İDARİ PARA CEZALARININ HUKUKİ ESASLARI	33
3.1. İdari Yaptırımların Tarihsel Gelişimi	33
3.2. Kabahat, İdari Yaptırım ve İdari Para Cezası Kavramları	34
3.2.1. Kabahat ve idari yaptırım	35
3.2.2. İdari para cezası	36
3.2.2.1. İdari para cezası türleri	36
3.2.2.2. İdari para cezalarının temel özellikleri	37
3.2.2.3. İdari para cezalarına hakim olan ilke ve kurallar	38
3.2.2.4. İdari işlemin unsurları açısından idari para cezalarının değerlendirilmesi	45

4. BAZI ÜLKELERİN İŞ TEFTİŞ SİSTEMLERİ VE YAPTIRIM POLİTİKALARI	53
4.1. Avrupa Ülkelerinin İş Teftiş Sistemleri ve Yaptırım Politikaları	56
4.1.1. İngiltere'nin İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası	59
4.1.2. Hollanda'nın İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası	66
4.1.3. Belçika'nın İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası	68
4.1.4. Almanya'nın İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası	69
4.1.5. Fransa'nın İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası	71
4.1.6. Danimarka'nın İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası	73
4.1.7. İsveç'in İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası	74
4.1.8. İtalya'nın İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası	75
4.1.9. Letonya'nın İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası	75
4.1.10. Diğer Avrupa Ülkelerinin İş Teftiş Sistemleri ve Yaptırım Politikaları	76
4.2. ABD'nin İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası	78
4.3. Kanada'nın İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası	80
4.4. Avustralya'nın İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası	81
4.5. Japonya'nın İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası	82
4.6. Diğer Bazı Ülkelerin İş Teftiş Sistemleri ve Yaptırım Politikaları ...	83
5. 6331 SAYILI İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ KANUNU'NDA ÖNGÖRÜLEN İDARİ PARA CEZALARININ VE İŞ TEFTİŞ SİSTEMİNİN CAYDIRICILIK AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ	95
5.1. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda Öngörülen İdari Para Cezalarının Caydırıcılık Açısından Değerlendirilmesi	106
5.1.1. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ve İdari Para Cezalarının Gelişim Süreci	106
5.1.2. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda Öngörülen İdari Para Cezaları İle İlgili Tespit ve Öneriler	109
5.1.2.1. Caydırıcı idari para cezası örnekleri	109
5.1.2.2. Caydırıcı olmayan idari para cezası örnekleri	115

5.2. İş Teftiş Sisteminin Caydırıcılık Açısından Değerlendirilmesi	144
5.2.1. Süre Verme Uygulaması İle İlgili Tespit ve Öneriler	146
5.2.2. İş Müfettişi Sayısı İle İlgili Tespit ve Öneriler	152
5.2.3. Teftiş Sayısı İle İlgili Tespit ve Öneriler	154
5.2.4. Teftiş Programlarının Hazırlanması İle İlgili Tespit ve Öneriler.....	157
5.2.4.1. Programlı teftişler ile ilgili tespit ve öneriler.....	158
5.2.4.2. Program dışı teftişler ile ilgili tespit ve öneriler.....	161
5.2.5. İSG-KATİP Sistemi İle İlgili Tespit ve Öneriler	165
5.2.6. İş Teftiş Otomasyon Sistemi (İTOS) İle İlgili Tespit ve Öneriler	168
5.2.7. İdari Yaptırım Uygulanmasından Sonraki Sürece Yönelik Öneriler	169
6. SONUÇ VE ÖNERİLER	171
KAYNAKLAR	175
ÖZGEÇMİŞ	189

TABLoların LİSTESİ

Tablo		Sayfa
Tablo 2.1.	Ölümlü Olmayan İş Kazalarında Türkiye ve Avrupa	26
Tablo 2.2.	Ölümlü İş Kazalarında Türkiye ve Avrupa	30
Tablo 4.1.	Bazı Ülkelerin İş Teftiş Sistemleri ve Yaptırım Politikaları Özet Tablosu	85
Tablo 5.1.	İş Sağlığı ve Güvenliği Profesyonele Görevlendirilmemesi Karşılığında Öngörülen İdari Para Cezaları	110
Tablo 5.2.	Risk Değerlendirmesi Yapılmaması Karşılığında Öngörülen İdari Para Cezaları	112
Tablo 5.3.	Güvenlik Raporu veya Büyük Kaza Önleme Politika Belgesi Hazırlanmaması Karşılığında Öngörülen İdari Para Cezaları	114
Tablo 5.4.	İş Kazalarının ve Meslek Hastalıkları İle İlgili Kayıt Tutulmaması, İnceleme Yapılmaması, Rapor Düzenlenmemesi Karşılığında Öngörülen İdari Para Cezaları	116
Tablo 5.5.	İş Kazası ve Meslek Hastalığını Bildirmemenin Karşılığında Öngörülen İdari Para Cezaları	118
Tablo 5.6.	6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 30. Maddesinde Belirtilen Yönetmelik Hükümlerine Aykırılık Halinde Öngörülen İdari Para Cezaları	123
Tablo 5.7.	İş Güvenliği Uzmanı Görevlendirme Yükümlülüğü İle İlgili İşyeri İstatistikleri	165
Tablo 5.8.	İşyeri Hekimi Görevlendirme Yükümlülüğü İle İlgili İşyeri İstatistikleri	166
Tablo 5.9	Diğer Sağlık Personeli Görevlendirme Yükümlülüğü İle İlgili İşyeri İstatistikleri	169

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AÇSHB	: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
AYM	: Anayasa Mahkemesi
bkz.	: bakınız
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
EMM	: Enforcement Management Model - Yaptırım Yönetimi Modeli
EPS	: Enforcement Policy Statement - Yaptırım Politikası Tebliği
EUROSTAT	: Avrupa İstatistik Bürosu
HSE	: Health and Safety Executive – Sağlık ve Güvenlik Kurumu
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
İSG	: İş Sağlığı ve Güvenliği
İSGGM	: İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü
İSG-KATİP	: İş Sağlığı ve Güvenliği Kayıt, Takip ve İzleme Programı
İTKB	: İş Teftiş Kurulu Başkanlığı
İTOS	: İş Teftiş Otomasyon Sistemi
M.Ö.	: Milattan Önce
MMO	: Makine Mühendisleri Odası
RTB	: Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı
s.	: sayfa
SGB	: Strateji Geliştirme Başkanlığı
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TTB	: Türk Tabipleri Birliği
UM	: Uyuşmazlık Mahkemesi
vb.	: ve diğerleri
vd.	: ve benzeri

1. GİRİŞ

İş sağlığı ve güvenliği kültürü ve bilincinin istenilen seviyeye çıkartılamaması ve buna bağlı olarak yaşanan iş kazası ve meslek hastalıkları, Türkiye'nin en önemli sorunlarından biri olup, iş kazası istatistikleri analiz edildiğinde Türkiye'nin Avrupa Birliği ülkelerinden çok daha gerilerde olduğu görülmektedir. Bu durum, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun genel gerekçesinde ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2014-2018 Stratejik Planı'nda da belirtilmiş olup, *“yıllardır uluslararası ve ulusal düzeyde yürütülen çalışmalara rağmen, iş sağlığı ve güvenliği konusunda ne yazık ki istenen düzeye gelinememiş olup istatistikler de bu durumu doğrulamaktadır”* şeklinde ifade edilmektedir (Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM], 2012c: 6; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı [ÇSGB SGB], 2013: 43). Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi'nce hazırlanan Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Politika Belgelerinde de bu hususa değinilmiş olup, “Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Politika Belgesi II 2009-2013”de iş kazası sayısında beklenen azalmanın sağlanamadığı (Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi, 2009: 6), “Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Politika Belgesi III 2014-2018”de ise toplumda iş sağlığı ve güvenliği kültürünün yeterince oluşturulamadığı (Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi, 2014: 18) hususlarının altı çizilmiştir.

Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ilerleme raporları incelendiğinde ise, Türkiye'nin iş sağlığı ve güvenliği alanındaki durumu daha net ortaya çıkmaktadır. “Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu”nda, Türkiye'nin hukuki düzenlemeler bakımından iş sağlığı ve güvenliği konusunda iyi düzeyde ilerleme kaydettiği fakat İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun Haziran 2012'de kabul edilmesine rağmen, Kanun'un uygulamaya geçirilmesinin sorun olmaya devam ettiği, sosyal tarafların katılmaması, çalışanların farkındalığının olmaması ve işverenlerin ihmalinin yetersiz sağlık ve güvenlik koşullarına neden olduğu ve ölümlü iş kazası sayısının AB ortalamasının oldukça üstünde olduğu belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2012: 65). “Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu”nda ise, iş kazaları ve meslek hastalıklarının arttığı, meslek hastalıklarının çoğunun rapor edilmediği, meslek hastalıklarının teşhisinin ve güvenlik kültürünün teşvikinin geliştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2013: 40). “Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu”nda, iş sağlığı ve güvenliği alanında mevzuat uyumunun

nispeten ileri düzeyde olmasına rağmen, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun halen tam olarak uygulanabilir olmadığı, etkin önleme ve denetim konusundaki ciddi açıkların kapatılması gerektiği, resmi olmayan rakamların resmi istatistiklerden daha yüksek olduğu göz önüne alındığında, ölümlü iş kazalarının izlenmesi konusunda daha fazla şeffaflığa ihtiyaç olduğu, iş sağlığı ve güvenliği konusu dahil olmak üzere çalışma koşullarının iyileştirilmesine ihtiyaç duyulduğu hususları belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2014: 39, 40). “2015 Yılı Türkiye Raporu”nda ise, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun hala tam olarak uygulanabilir olmadığı, iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının daha etkin biçimde uygulanması gerektiği, iş kazalarının ciddi bir endişe kaynağı olduğu, iş kazalarının raporlanması konusunda daha fazla şeffaflığa ihtiyaç olduğu, iş kazalarının ve meslek hastalıklarının olduğundan daha az raporlanması ve iş teftişindeki eksikliklerin ele alınması gerektiği belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2015: 54, 55). “2016 Türkiye Raporu”nda ise, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun tam olarak yürürlüğe girmesinin bir kez daha ertelendiği, iş kazalarının ciddi endişe kaynağı olmaya devam ettiği, özellikle madencilik sektöründe kaza risklerini azaltmak için önleyici tedbirlerin güçlendirilmesi gerektiği hususları belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2016: 64). “2018 Türkiye Raporu”nda, ölümlü iş kazalarında artış yaşandığı belirtilirken (Avrupa Komisyonu, 2018: 84), “2019 Türkiye Raporu”nda ise, ölümlü iş kazası sayısı ve oranında artış yaşandığı, en fazla ölümlü iş kazasının inşaat sektöründe meydana geldiği, ölümlü iş kazaları ve meslek hastalıklarına ilişkin raporlama sisteminin geliştirilmesi ve sağlıklı bir iş teftiş sisteminin uygulanması gerektiği hususları belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2019: 95).

İş kazalarının ve meslek hastalıklarının azaltılmasını ve çalışanların sağlıklı ve güvenli bir ortamda çalışmalarını sağlamak, devletin başlıca ve en önemli görevlerinden birisidir. Türkiye'nin bu konudaki ilk düzenlemesi, 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi'dir. Dilaver Paşa Nizamnamesi'ni takiben sırayla, Maadin Nizamnamesi, Mecelle-i Ahkam-ı Adliye, Tersane-i Amiriye ve Mensip İşçilerin Emeklilikleri Hakkında Tüzük, Hicaz Demir Yolu Memur ve Hizmetlilerine Hastalık Kaza Hallerinde Yardım Tüzüğü, Askeri Fabrikalar Tüzüğü, Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik 151 Sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir. Cumhuriyetin ilanında sonra ise 1923 yılında toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili alınan kararlar, 818 Sayılı Borçlar

Kanunu, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, Belediyeler Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk iş kanunu olan 3008 Sayılı İş Kanunu, 4772 sayılı İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Hakkında Kanun, 931 Sayılı İş Kanunu, 1475 Sayılı İş Kanunu ve bu kanuna göre çıkartılan tüzükler, 4857 Sayılı İş Kanunu ve bu kanuna göre çıkartılan yönetmelikler gibi düzenlemeler yapılmış ve son olarak 30.06.2012 tarihinde ise Türkiye'nin ilk müstakil iş sağlığı ve güvenliği kanunu olan 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu kabul edilmiştir.

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

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

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

Yukarıda belirtildiği gibi, iş sağlığı ve güvenliği kültürüne ve bilincine sahip az sayıdaki işveren dışında çoğu işveren, iş sağlığı ve güvenliği önlemleri almak için harcanacak parayı fuzuli bulmakta, maliyetleri artırdığı gerekçesiyle iş sağlığı ve güvenliği önlemleri almaktan imtina etmekte, bunun sonucunda ise Türkiye’de meydana gelen iş kazası sayıları ve oranları, özellikle ölümlü iş kazası sayıları ve oranları, diğer gelişmiş ülkelere nazaran yukarılarda olmaya devam etmektedir. Bu husus, çalışmanın “İş Kazası İstatistikleri Işığında Türkiye ve Avrupa’da İş Sağlığı ve Güvenliği” başlığı altında ayrıntılarıyla açıklanmıştır. İşverenlerin bu tutumlarının en önemli nedenlerinden birinin, idari para cezalarının yeterince caydırıcı olmaması olduğu ifade edilmektedir (Çırak, 2006: 137; Aydınonat, 2012: 2, 17; Demir, 2015: 122; Çetin ve Gögül, 2014: 26). Yasal düzenlemelerin toplumda karşılık bulması, toplum tarafından özümsemesi, gerekli bilinç ve kültürün oluşturulması için, dolayısıyla işverenlerin iş sağlığı ve güvenliği önlemleri için harcanacak paraları gereksiz bir maliyet unsuru olarak görmelerinin önüne geçmek için başvurulacak en önemli araç, başta idari para cezaları olmak üzere idari yaptırımların caydırıcılığının ve etkinliğinin sağlanmasıdır (Oğurlu, 1999: 152; Evren, 2005: 1).

Anglo Amerikan hukuk felsefesinin önde gelen teorisyenlerinden olan ve faydacı teorisinin kurucusu kabul edilen Jeremy Bentham’a göre, insanların eylemlerine yön veren tek şey faydadır ve insanlar fayda prensibine göre hareket ederler. Bu prensibe göre insanlar, kendilerine haz verecek şeylerin ölçüsünü acı verecek şeyler karşısında tartarlar ve bir eylemin ürettiği haz, ürettiği acıya ağır basıyorsa o eylemi yapmayı tercih ederler. Bireyin faydası, onun hazları toplamını artıran veya acıları toplamında eksilme meydana getiren şeyken, toplumun faydası, kendisini oluşturan bireylerin faydaları toplamına eşittir. Sadece kişi değil, hükümet edimlerinin de fayda ilkesine uygun bir doğrultuda gerçekleşmesini savunan Bentham’a göre fayda ilkesine uygun olan eylem, toplumun mutluluğunu artırma

eğilimi azaltma eğiliminden fazla olan eylemdir ve bir hükümet edimi, ancak bahsedilen eğilime sahipse toplum için faydalı olacaktır. Bir yasal düzenleme, ya mutluluk üretmeli ya da zararı önlemelidir. Bu doğrultuda Bentham, fayda prensibine uygun olmayan, en büyük sayıda insanın en büyük mutluluğunu sağlamayan bütün yasal düzenlemelerin ya iptal edilmesini ya da fayda ölçütüne uygun hale getirilmesini, yasal düzenlemelerin toplumun ortak faydasının üstün tutularak yapılmasını, bunun da yolunun caydırıcı yaptırımlardan geçtiğini savunmuştur. Bentham'a göre cezaların miktarı, yapılan eylemin kişiye sağladığı faydayı geçecek miktarda olmalı, eylemin kişiye sağladığı yarar ve de başka kişilere ve topluma olan zararı artıkça cezanın miktarı da artmalıdır. Ayrıca cezanın caydırıcılığı, uygulanmasının kesinliğiyle orantılı olarak artacağından, suç işleyip de cezasız kalan her suçlu örneğiyle de azalacağından, hiçbir suç cezasız kalmamalıdır. Aksi takdirde cezalar ibret verici ve caydırıcı olmaktan çıkacak, kişiler suça teşvik edileceklerdir. Bentham'a göre bu özelliklere sahip olmayan her ceza etkisizdir ve caydırıcı olmaktan uzaktır. Acılar, yani cezalar, ancak insanı kendi bencil haz ve çıkarlarını göz ardı etmeye zorlayıp toplumun genel faydasının lehine davranmasını sağladığı sürece caydırıcıdır (Yıldız, 2014: 20-97).

Bentham'ın toplumun genel faydası olarak tanımladığı husus, günümüzde kamu yararı adını almıştır. İdari işlem ve kararların amacı, kanunda açıkça gösterilmiş olsun ya da olmasın, kamu yararının sağlanmasıdır. Kamu yararı, tüm idari işlem ve kararlar için genel ve değişmez nitelikte bir amaçtır (Günday, 2013: 160).

Bentham'ın caydırıcılık konusundaki görüşleri de modern hukukta yerini korumuş ve idari işlemin unsurlarından amaç unsurunun merkezine konumlanmıştır. İdari para cezalarının amaçları, kurallara uymayanları cezalandırarak ihlali tekrar etmeme duygusunu uyandıran bir üzüntü yaratmak (Özay, 1985: 23) ve ihlalden sorumlu kişinin ıslahını sağlamak (Oğurlu, 2001: 37), kurallara uymayarak yaptırıma tabi tutulanları gören veya bilen kimselerin bu görgü ve bilgi karşısında çekinmeleri veya korkmaları yoluyla kurallara uyulması konusunda itici güç olmak ve kurallara uymayanları bu tutumlarından caydırarak kurallara uyulması konusunda istekli davranılmasını sağlamak (Kütük, 2008: 13), ilgilileri borç ve ödevlerini yerine getirmeye, yasaklara saygılı olmaya zorlamak (Balta, 1970: 201) ve sonuç olarak, her idari yaptırımda olduğu gibi kamu yararını sağlamaktır.

6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda öngörülen idari para cezalarının amaçları ise, iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini almayan işverenleri cezalandırmak suretiyle ihlali tekrar etmeme duygusunu uyandıran bir üzüntü yaratmak ve ihlalden sorumlu işverenin ıslahını sağlamak, caydırıcılık özelliğiyle iş sağlığı ve güvenliği önlemi almayan diğer işverenlerin de bu konuda önlem almaları için itici güç olmak, böylece iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması ve iş kazası ve meslek hastalıklarının azaltılmasına katkıda bulunmak ve sonuç olarak her idari yaptırımında olduğu gibi kamu yararını sağlamak olarak özetlenebilir. Tüm bu açıklamalardan sonra açıkça görülmektedir ki, idari para cezalarının amacına ulaşabilmesi için caydırıcılık özelliğine sahip olmaları gerekmektedir.

Çalışmanın Amacı ve Önemi:

Bu çalışmada, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda öngörülen idari para cezaları analiz edilerek, caydırıcı olmadığı değerlendirilen idari para cezaları ile ilgili görüş ve öneriler sunulmuş, ayrıca, etkin bir iş teftiş sistemi olmadan caydırıcılık sağlanamayacağı gerçeğinden hareketle, iş teftiş sistemi irdelenmiş ve yine konuya ilişkin tespit ve önerilerde bulunulmuştur. Böylece, idari para cezalarının caydırıcılıklarının hem kağıt üzerinde teorik olarak, hem de etkin bir iş teftiş sistemi vasıtasıyla pratik olarak sağlanabilmesine katkıda bulunulması amaçlanmıştır.

Çalışmanın önemi, daha önce İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun ve Kanun'da öngörülen idari para cezalarının incelendiği çalışmalar yapılmasına rağmen, bu çalışmalarda konuya caydırıcılık açısından bakılmamış olması, ayrıca idari para cezalarının iş teftiş sistemi ile birlikte bütüncül olarak incelenmemiş olmasından ileri gelmektedir. Bu çalışmada, daha önce yapılan çalışmalardan farklı olarak ilk defa, Kanun'da öngörülen idari para cezalarına caydırıcılık ekseninden bakılmış, ayrıca idari para cezalarının caydırıcılığı hususu, iş teftiş sistemi ile birlikte bütüncül bir şekilde ele alınarak, konu hem teorik hem de pratik yönden işlenmiştir.

Yanıt Aranılan Sorular:

Bu çalışmada, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda öngörülen idari para cezalarının caydırıcı olup olmadıkları, idari para cezalarının caydırıcı olmaları için hangi kriterlerin göz önünde bulundurulması gerektiği, iş teftiş sisteminin bu caydırıcılık üzerinde etkisinin olup olmadığı ve etkin bir iş teftiş sistemi için nelerin yapılması gerektiği sorularına yanıt aranmıştır. Bu sorulara yanıt aranırken de, Türkiye'nin iş sağlığı

ve güvenliği konusunda ne durumda olduğu, dünyanın çeşitli ülkelerinde idari para cezaları ve iş teftiş sistemi konusunda nasıl bir strateji izlendiği, bu stratejilerin Türkiye'ye uyarlanıp uyarlanamayacağı, idari para cezaları belirlenirken hangi hukuki esasların göz önünde bulundurulması gerektiği gibi alt sorulara yanıt aranmıştır.

Yöntem:

Birinci ve altıncı bölümler olan “Giriş” ve “Sonuç ve Öneriler” bölümleri dışında dört ana bölümden oluşan bu çalışma nitel bir araştırma olup, veri toplama yöntemlerinden doküman analizi, gözlem ve görüşme yöntemleri kullanılmıştır. Her bölüm için hangi yöntemin kullanıldığı aşağıda kısaca açıklanmıştır.

İkinci bölümde iş sağlığı ve güvenliğinin dünyada ve Türkiye’de tarihsel gelişim sürecine değinildikten sonra, iş kazası istatistikleri ışığında Türkiye ve Avrupa’da iş sağlığı ve güvenliğinin karşılaştırmalı analizi yapılmıştır. Bu bölümün birinci kısmında iş sağlığı ve güvenliğinin tarihsel gelişim süreci ele alınırken, konu ile ilgili daha önce yapılmış çalışmalar incelenerek tarihsel gelişim süreci kronolojik olarak özetlenmiştir. İkinci kısımda ise Türkiye ve Avrupa’daki iş kazası istatistikleri ortaya konularak bir karşılaştırma yapılmış, Türkiye’nin iş sağlığı ve güvenliği alanında bulunduğu konum ortaya konulmuştur. Türkiye’ye ait iş kazası istatistikleri, Sosyal Güvenlik Kurumu’nun her yıl yayınladığı İstatistik Yıllıkları baz alınarak derlenmiş olup, Avrupa ülkelerinin iş kazası istatistikleri ise, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın çeşitli yayınlarında yaptığı gibi, Avrupa İstatistik Bürosu (EUROSTAT) verileri baz alınarak derlenmiştir. Söz konusu istatistikler değerlendirilirken, son 10 yılın verileri göz önünde bulundurulmuş olup, SGK verileri 2 yıl geriden, EUROSTAT verileri ise 3 yıl geriden geldiği için, Türkiye’ye ait son veriler 2017 yılına, Avrupa ülkelerine ait son veriler ise 2016 yılına ait verilerdir.

Üçüncü bölümde, idari para cezalarının hukuki esaslarına değinilmiş olup, önce idari yaptırımların tarihsel gelişimi hakkında kısa bir bilgi verilmiş, daha sonra kavramlara değinilmiş, son olarak da idari para cezalarının hukuki esasları hakkında bilgi verilmiştir. Bu bölümde verilen bilgiler, beşinci bölümde sunulacak olan çözüm önerileri için temel teşkil etmiş ve bu bölümde verilen bilgilere atıf yapılmıştır.

Dördüncü bölümde, dünyanın çeşitli ülkelerinin iş sağlığı ve güvenliği stratejileri, iş teftiş sistemleri ve yaptırım politikaları incelenmiş olup, bazı ülkelerin iş teftiş sistemleri ve yaptırım politikaları, beşinci bölümde yapılacak öneriler için örnek teşkil etmiştir. Bu bölümde ayrıca, Uluslararası Çalışma Örgütü ve Avrupa Birliği’nin konu ile

ilgili temel ilkelerine, karar ve görüşlerine yer verilmiştir.

Beşinci bölümde ise, önce bu bölüme bir giriş oluşturması açısından işverenlerin iş sağlığı ve güvenliği konusu ile idari para cezalarına yönelik tutum ve tavırları incelenmiş, işverenlerin önemli bir kısmının iş sağlığı ve güvenliği konusunda gerekli kültür ve bilinç seviyesinde olmadıkları, iş sağlığı ve güvenliğini bir formalite ve gereksiz bir maliyet unsuru olarak gördükleri, caydırıcı idari para cezalarının ve etkin bir iş teftiş sisteminin yokluğunda iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerini almadıkları, iş sağlığı ve güvenliği tedbiri alıp almama kararını maliyet analizi yaparak verdikleri, şayet alınacak tedbirin maliyeti ödenecek olan idari para cezasından fazla ise eksikliklerini gidermedikleri ve idari para cezasına razı oldukları, idari para cezası miktarı kağıt üzerinde caydırıcı olsa dahi, teftiş esnasında tespit edilen mevzuata aykırılıklar için ilk aşamada genellikle idari para cezası uygulanmadığını ve eksikliklerin giderilmesi için süre verildiğini bildiklerinden, işyerine iş müfettişi gelmeden eksikliklerini gidermedikleri hususları tespit edilmiştir. Bu tespitler yapılırken, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından yapılan teftişler sonucu hazırlanan genel değerlendirme raporları başta olmak üzere, iş müfettişliği etüt çalışmaları, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü uzmanlık tezleri ve konu ile ilgili yapılan anket çalışmalarından faydalanılmıştır. Bu şekilde bölüme bir giriş yapıldıktan sonra, Kanunda öngörülen idari para cezaları caydırıcılık açısından analiz edilerek konuya ilişkin tespit ve önerilerde bulunulmuş, daha sonra ise, kanun hükümleri kağıt üzerinde ne kadar caydırıcı gözükürse gözüksün, etkin bir şekilde uygulanmadıkları sürece kâğıt üzerinde kalacakları ve caydırıcılık amacına ulaşamayacakları gerçeğinden hareketle, iş teftiş sistemi irdelenmiş ve yine konuya ilişkin tespit ve önerilerde bulunulmuştur. Bu tespit ve öneriler yapılırken, hem dördüncü bölümde bahsedilen gelişmiş ülkelerin mevzuatları ve uygulamaları göz önüne alınmış hem de üçüncü bölümde açıklanan hukuki esaslar göz önünde bulundurulmuştur. Böylece çözüm önerilerinin hukuki ve uygulanabilir olması hedeflenmiştir. Ayrıca, doküman analizinin yanı sıra, ihtiyaç duyulan verilerin belirli hedeflere odaklanılarak izlenmesi suretiyle toplanması sürecini ifade eden ve esasını insan davranışları ve hareketlerinin oluşturduğu gözlem yöntemi ile, en az iki kişi arasında sözlü olarak sürdürülen ve cevabı aranan sorular çerçevesinde ilgili kişilerden veri toplayarak araştırma konusu hakkında derinlemesine bilgi sağlayan bir yöntem olan görüşme yöntemi de (Büyüköztürk, Çakmak, Akgün, Karadeniz ve Demirel, 2015; 140, 150) kullanılmıştır. Gözlem yöntemi kullanılırken, araştırmacı tarafından 2008-2018 yılları

arasında çeşitli sektörlerde yapılan teftişler esnasında işverenlerin iş sağlığı ve güvenliği konusuna olan tutum ve tavırları ile önlem alma ya da almama kararı verirken göz önünde bulundurdıkları kriterler gözlenmiştir. Görüşme yönteminde ise, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nda görevli teknik iş müfettişlerinin bir kısmı ile yüz yüze görüşülerek konu ile ilgili tespit, görüş ve kanaatlerine başvurulmuştur. 2016-2018 yılları arasında, Rehberlik ve Teftiş Ankara Grup Başkanlığı'nda görevli 197 teknik iş müfettişinden 63'ü ile görüşülerek Kanun'da öngörülen idari para cezalarını caydırıcılık yönünden değerlendirmeleri istenmiş, hangi hükümleri caydırıcı buldukları, hangi hükümleri caydırıcı bulmadıkları ve bunların nedenleri, idari para cezalarının caydırıcı olabilmeleri için hangi kriterlerin göz önünde bulundurulması gerektiği ve etkin bir iş teftiş sistemi için yapılması gereken hususların neler olduğu sorulmuş, bu hususlar ile ilgili görüş alış verişinde bulunulmuştur. Sonuç olarak, gözlem, görüşme ve doküman analizi sonucu elde edilen veriler incelenmiş ve bu verilerin birbirleriyle paralellik gösterdiği görülmüş, bu üç yöntem sonucu elde edilen veriler bir arada değerlendirilerek konu ile ilgili tespit ve öneriler yapılmıştır.

Çalışmanın devam ettiği süreç içerisinde, 10.08.2018 tarihinde, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı birleştirilerek Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı oluşturulmuş, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın adı ise Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı olarak değiştirilmiştir. Çalışmada, Bakanlık ve Başkanlık ile ilgili verilerin çok büyük bir bölümü bu değişiklikten önceki yayınlardan elde edildiğinden, bu verilerden bahsedilen bölümlerde ve bu alıntılara ait kaynak gösterimlerinde Bakanlığın ve Başkanlığın eski adları olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile İş Teftiş Kurulu Başkanlığı unvanları kullanılmış olup, az da olsa bu değişiklikten sonraki yayınların kullanıldığı bölümlerde ve bu alıntılara ait kaynak gösterimlerinde ise, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı unvanları kullanılmıştır.

2. İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE İŞ KAZASI İSTATİSTİKLERİ İŞIĞINDA TÜRKİYE VE AVRUPA'DA İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ

Türkiye, hemen hemen her konuda kendisine Avrupa'yı örnek almış ve yönünü Avrupa'ya çevirmiş, Avrupa standartlarını ve normlarını uygulamaya çalışmıştır. Bu durum iş sağlığı ve güvenliği alanında da değişmemiş, Türkiye, mevzuatını Avrupa ile uyumlaştırma çabası içerisinde olmuştur. Bu nedenle, iş kazası istatistikleri açısından bir kıyaslama yapılırken, bu kıyaslama genellikle Avrupa ile yapılmıştır. Bu bölümde de aynı yola gidilmiş ve önce iş sağlığı ve güvenliğinin tarihsel gelişim sürecine değinildikten sonra, iş kazası istatistikleri ışığında Türkiye ve Avrupa'nın karşılaştırmalı analizi yapılmıştır.

2.1. Dünyada İş Sağlığı ve Güvenliği Kavramının Gelişim Süreci

Bugünkü anlamda iş sağlığı ve güvenliği ilk olarak eski Roma'da ortaya çıkmış olup, bu dönemde birçok bilim adamı, çalışanların sağlık ve güvenliklerine yönelik öneri ve tezler ileri sürmüşlerdir. Aristotle (M.Ö. 384-222) koşucuların hastalıklarından söz etmiş, gladyatörler için özel diyet tarif etmiş (ÇSGB İSGGM, 2011: 12), ünlü tarihçi Herodot ise çalışanların verimli olabilmesi için yüksek enerjili besinlerle beslenmeleri gerektiğine vurgu yapmıştır. Hipokrates ilk kez kurşunun zararlı etkilerinden söz etmiş, kurşun koliğini tanımlamış, halsizlik, kabızlık, felç ve görme bozuklukları gibi belirtileri saptayarak bu bulguların kurşun ile ilişkisini açık bir biçimde ortaya koymuştur. M.Ö. 200 yıllarında Hipokrates'in çalışmalarını daha da geliştiren Nicander, kurşun koliği ve kurşun anemisini incelemiş ve bunların özelliklerini tanımlamıştır. Bu dönemde yapılan çalışmalar sağlık ve güvenlik sorunlarının saptanması ve tanımı ile sınırlı kalmamış, zararlı etkilerden korunma yöntemleri de geliştirilmiştir. M.S. 23 ile 79 yılları arasında yaşamış olan Plini, çalışma ortamındaki tehlikeli tozlara karşı çalışanların korunması amacıyla maske yerine geçmek üzere başlarına torba geçirmelerini önermiştir. Juvenal ise, özellikle demircilerde görülen göz hastalıklarının yapılan işten kaynaklandığını, sürekli olarak ayakta çalışanlarda ise varislerin oluşabileceğini açıklamıştır (Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği [TMMOB], 2008: 6).

15. ve 16. yüzyıllarda yaşayan iki hekim; Agricola ve Paracelsus, Orta Avrupa'da maden işletmelerinde çalışan işçilerin hastalıklarıyla toz arasında ilişki

bulduğunu fark etmişler, meslek hastalıkları ile ilgili çalışmalarıyla madencilerin çalışma koşullarında olumlu değişiklikler sağlamışlardır. Georgius Agricola (1494-1555) “Metallerin Doğası Üzerine” (De Re Metallica) adlı on iki ciltlik kitabında madenci hastalıklarına ve korunma yollarına değinmiş, toz maruziyetini önlemek için maden ocaklarının havalandırılması gerektiğini belirtmiştir. İsviçreli Paracelsus (1493-1541) ise “Madencilerin Hastalığı ve Diğer Madenci Rahatsızlıkları Üzerine” (On Miners’ Sickness and Other Miners’ Diseases) adlı üç ciltlik kitabında madencilerde görülen akciğer hastalıkları ile madenlerin eritilmesi işlerinde çalışanlarda cıvaya bağlı olarak gelişen sağlık sorunlarına yer vermiştir.

İş sağlığının kurucusu sayılan İtalyan Dr. Bernardino Ramazzini (1633-1714) ise, ilk kapsamlı meslek hastalıkları kitabı olan “De Morbis Artificum Diatriba”yı yazmış olup, kitapta elli üç hastalığı ayrıntıları ile tanımlamış, ayrıca meslek hastalıklarından korunma yöntemleri, beslenme, hijyen, ergonomi gibi konulara da yer vermiştir. Ramazzini’ye göre “*Sağlığı yitirmek pahasına elde edilen kazanç, kirli kazançtır.*” Ramazzini hastalarına çalışma koşulları hakkında kapsamlı sorular yönelmiş, işyerini ayrıntılı olarak gezip incelemiş ve hasta muayenesi sırasında “*Ne iş yapıyorsun?*” sorusunun yerleşmesini sağlayan hekim olarak tarihe geçmiştir (ÇSGB İSGGM, 2011: 12, 13).

İş sağlığı ve güvenliği konusunda ilk köklü ve bilimsel çalışmalar Bernardo Ramazzini ile İtalya’da başlamış olup, bu alandaki çalışmalar sanayi devrimi ile birlikte başta İngiltere olmak üzere Avrupa ve ABD’de yoğunlaşmış, sanayi devrimi iş sağlığı ve güvenliği konusunda bir dönüm noktası olmuştur. Buhar makinesinin icadı ile birlikte, küçük atölyeler yerini büyük fabrikalara bırakmış, makinelerle çalışan işçiler kendilerini hızlı bir çalışma temposunun içinde bulmuşlardır. Bilimsel ve teknolojik gelişmelerle birlikte, sağlıksız çalışma ortamı ve uzun çalışma saatleri, çalışanların sağlığını giderek daha da olumsuz etkilemeye başlamış, iş kazaları ve meslek hastalıklarında büyük artışlar meydana gelmiştir. İş kazaları ve meslek hastalıklarındaki büyük artışlar, buna bağlı olarak oluşan zararlar, işgücü kaybı, verimliliğin artırılması gerekliliği gibi faktörlerin de etkisiyle, çalışma ortamına yönelik iyileştirme çalışmaları ve yasal düzenlemelerin yapılmasını gerekli kılmıştır. Sanayi devrimi ile birlikte iş sağlığı ve güvenliği alanında dünyada yaşanan gelişmeler şu şekildedir:

Bernardino Ramazzini'den sonra iş hekimliği konusunda çalışan Tissot, 18. yüzyılda işyerlerinin ısıtılması konusunda çalışmış, sağlık organizasyonlarıyla ilgilenmiş ve ilk kez hastanelerde meslek hastalıklarının tedavisi için özel bölümler kurulmasını önermiştir (Durmuşoğlu, 2008: 26).

Rusya'da Mihail Lomonosov, 1742 yılında "Metalürji ve Madencilik Temelleri" adlı çalışmasında, maden işlerinde güvenlik, hijyen, çalışma ve dinlenme şartları, hafriyat işlerinde güvenlik, merdiven kullanımında güvenlik ve iş elbiseleri gibi konuları ele almıştır (Sancak, 2013: 5). İngiltere'de Percival Pott'un (1714-1788) 1775 yılında baca temizleyicilerinde sıklıkla görülen skrotum kanserinin yapılan işten kaynaklandığını ortaya koymasından (ÇSGB İSGGM, 2011: 13) sonra, 1788 yılında baca temizleme işinde çalıştırılan çocuk işçilerin çalışma koşullarını düzenleyen Baca Temizleme Yasası kabul edilmiştir. Bu yasa iş sağlığı ve güvenliğine yönelik bireysel düzenlemeler içeren ilk hukuki metin olarak kabul edilmektedir (Pınar, 2013: 15).

19. yüzyıl başlarında Patissier, Bernardino Ramazzini ve Tissot'un fikirlerini geliştirmiş, fabrikalarda iş kazaları ve meslek hastalıkları ile ilgili istatistiksel verilerin toplanmasına çalışmış, hastalık ve kaza nedeniyle meydana gelen ölüm ve sakatlıkları incelemiştir. Bu dönemde ayrıca, işçinin iş kazalarından korunması yanında, kaza sonuçlarının işçi üzerindeki ağır etkilerinin hafifletilmesi ve işçinin sosyoekonomik açıdan korunması için, kaza ve meslek hastalıkları sigorta sistemi getirilmiştir (Durmuşoğlu, 2008: 26).

İngiltere'de, bir parlamenter ve aynı zamanda bir işveren olan Sir Robert Peel, parlamentoda girişimlerde bulunarak 1802 yılında "Çırakların Sağlığı ve Ahlakı Kanunu"nun çıkarılmasını sağlamıştır. Sadece çocukları kapsayan ve yetişkin işçilerin kapsam dışında tutulduğu bu kanun ile, tekstil fabrikalarındaki çocuk işçilerin çalışma süreleri on iki saat ile sınırlandırılmış ve gece çalıştırılmaları yasaklanmış, yılda bir kez yeni elbise verilmesi, ayda bir kez kiliseye gönderilebilmeleri, fabrikaların iyi havalandırılmaları ve yılda iki defa badana edilmeleri zorunlu tutulmuştur. Ayrıca işyerlerinde ergonominin göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmiştir (Akay, 2006: 8). 1819 tarihinde ise "Pamuklu Dokuma Fabrikalarının Düzenlenmesine Dair Kanun" kabul edilmiştir. Fakat bu kanunlar, işyerlerinin teftişine ait herhangi bir hüküm içermemesi sebebiyle kağıt

üzerinde kalmış ve uygulanamamıştır (Süzek, 1985: 9, 10). 1833 yılında ise İkinci Fabrika Kanunu ile 9 yaşından küçük çocukların tekstil fabrikalarında çalıştırılmaları yasaklanmış olup, 9-13 yaş arası çocukların günlük çalışma süresi günde 9, haftada 48 saat ile sınırlandırılmıştır. 14-18 yaş arası çocuklar ise günde en fazla 12, haftada ise en fazla 69 saat çalıştırılabileceklerdir. 1842 yılında yapılan başka bir yasal düzenleme ile de kadınların ve 10 yaşından küçük çocukların maden ocaklarında çalıştırılmaları yasaklanmıştır (Çelik, 2007: 13).

İngiltere’de meslek hastalıkları ile ilgili ilk kitap Charles Turner Thackrah (1795-1833) tarafından yazılmış, John Thomas Arlidge (1822-1899) ise çanak çömlekçilerin hastalıkları ile ilgili çalışmalar yaparak, çini ve toprak ürünleri imalatı yapılan fabrikalarda işyeri hekimi görevlendirilmesini sağlamıştır (ÇSGB İSGGM, 2011: 13). İsviçre’de 1840, Fransa’da 1841, Almanya’da ise 1849 yılında iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili kanunlar çıkarılmış olup, Fransa’da 1841 yılında çıkarılan kanunla, makine ve tezgahlarla çalışılan ve yirmiden fazla işçi bulunan bütün fabrikalarda, çocukların çalışma koşulları özel olarak düzenlenmiştir (Durmuşoğlu, 2008: 22).

Avrupa’da bu gelişmeler yaşanırken, Amerika’da ise hızlı endüstrileşmenin yarattığı olumsuz çalışma koşullarının önlenmesi için eyalet hükümetleri kendi bünyelerinde gerekli gördükleri önlemleri alma konusunda yetkilendirilmiştir. İş sağlığı ve güvenliği çalışmalarına Massachusetts eyaleti öncülük etmiş ve 1836 yılında çocuk işçiler ile ilgili bir kanun çıkarılmıştır. 1867 yılında ise özel denetim kanununun uygulanmasını sağlayacak bir örgüt kurulmuş ve istatistiki veri toplama çalışmaları yoğunlaşmıştır. Daha sonra ise federal hükümet işyerlerinin sağlık ve güvenlik yönünden denetimini kendi üzerine almıştır (Gençler, 2007: 17). 1877 yılında çıkarılan bir yasayla da, makine ve tezgahların kayış kasnak sistemlerinin, zincir sistemlerinin, dişlilerinin ve diğer hareketli aksamalarının koruyucu ile kapatılması zorunlu tutulmuştur (Durmuşoğlu, 2008: 22).

Kazaya uğrayanlara tazminat ödenmesi esası, 1885’de Almanya’da uygulanmaya başlanmış ve bu sistem Avrupa ve ABD’de hızla yaygınlaşmıştır (Durmuşoğlu, 2008: 22). 20. yüzyılın başında İngiltere’de Thomas Morison Legge, kurşun zehirlenmesi gibi şarbonun da meslek hastalığı olduğunu ileri sürmüş, iş müfettişliği ile ilgili tüzüğün kabul edilmesinde etkili olmuş ve ilk iş güvenliği

müfettişi olarak atanmıştır (Akay, 2006: 9). Sir John Simon ise, işyerlerinin sağlık yönünden denetlenmesinin gerekliliğini belirtmiş, birçok zehirlenme ve bulaşıcı hastalığın böylece önlenebileceğini ileri sürmüştü ve bu tür hastalıkların bildirimünün zorunlu olmasına öncülük etmiştir (TMMOB, 2008: 8). Rusya’da ise 1882 yılında, 12 yaşın altındaki çocukların fabrikalarda çalıştırılmaları yasaklanmış ve bu yasağın uygulanabilmesi için 20 müfettiş görevlendirilmiş, 1913 yılında iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı “Endüstriyel Çalışma Hakkında Tüzük” adı altında toplanmış ve bu düzenleme ile iş sağlığı ve güvenliği ayrı bir dal haline gelmiştir. 1918 yılında ise iş müfettişliği ile ilgili kararname kabul edilmiştir (Sancak, 2013: 6-12).

İş sağlığı ve güvenliği konusunda uluslararası düzeyde ilk adım ise, I. Dünya Savaşı’ndan sonra 1919 yılında imzalanan Versay Barış Anlaşması ile atılmıştır. Anlaşmada günde 8 saatlik ve haftada 48 saatlik çalışma sürelerinin aşılmaması, işçilere en az 24 saatlik hafta tatili verilmesi, çocuk işçiliğinin yasaklanması, genç işçilerin eğitimlerinin aksatılmaması ve fiziki gelişimlerinin zarar görmemesi gibi hükümlerin yanında, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (ILO) kuruluşuna ilişkin hükümler de bulunmaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü’nün kuruluşu ile, çalışma hayatına yönelik sorunlara uluslararası düzeyde çözüm imkanı sağlanmıştır. II. Dünya Savaşı’ndan sonra ise Birleşmiş Milletler kararı ile Dünya Sağlık Örgütü kurulmuştur. 1946 yılında kurulan Dünya Sağlık Örgütü, tüm ulusların mümkün olan en yüksek sağlık düzeyine erişmesini hedeflemektedir.

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu’nu kuran 1951 tarihli Paris Antlaşması’nın 55. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, yer altı madenlerinde meydana gelen iş kazalarını önlemeye yönelik çalışmalar yapılmıştır. 1957’de ise kömür ocaklarında sağlıklı ve güvenli çalışma koşullarını sağlamaya yönelik düzenlemeler yapılmış ve Daimi Maden Güvenliği ve Sağlığı Komitesi kurulmuştur. Bunu 1965’te Çelik Endüstrisi Güvenlik ve Sağlık Komitesi izlemiş olup, bu komite tarafından bir dizi güvenlik standardı belirlenmiştir (Güney, 1988: 40). ABD’de ise 1970 yılında bütün federal devleti kapsayan bir iş sağlığı ve güvenliği kanunu (Occupational Safety and Health Act-OSHA) yürürlüğe girmiştir (Dönmez, 2015: 8).

Avrupa Birliği’nde 1978 yılında, tehlikeli maddelere karşı koruma sağlanmasını amaçlayan, iş sağlığı ve güvenliği alanındaki ilk tedbir programı kabul edilmiş olup, 80/1107 sayılı bu direktif, işyerlerinde kimyasal, fiziksel ve biyolojik

maddelere maruz kalma risklerine karşı alınacak tedbirlerin çerçevesini belirlemektedir. Bu çerçeve direktifin kapsadığı alanları netleştirmek amacıyla 1980'li yılların başından itibaren birçok özel amaçlı direktif kabul edilmiştir. 1986 yılında kabul edilen Tek Senet ise iş sağlığı ve güvenliği alanında karar almayı kolaylaştıran önemli bir açılım sağlamış olup, üye ülkelerin daha yüksek standartlar koyma hakkı saklı kalmakla birlikte, Avrupa düzeyinde asgari koşullar belirlemiştir.

1989 yılındaki Strasbourg zirvesinde, tüm işçilerin gerekli sağlık ve güvenlik koşullarından yararlanma hakkına sahip olduğu, bu konudaki uygulamaların üye ülkeler arasında uyumlaştırılarak geliştirilmesi gerektiği, işyerlerindeki risklere karşı alınan önlemlerle ilgili işçilere bilgilendirme yapılması ve eğitim verilmesi, işçilerin işyerlerinde alınan kararlara katılımlarının sağlanması gibi kararların alındığı “İşçilerin Temel Haklarına İlişkin Topluluk Şartı” diğer adıyla Avrupa Sosyal Şartı kabul edilmiştir.

1999 yılında Amsterdam Anlaşması yürürlüğe girmiştir. Anlaşmanın 11. Başlık 1. Kısım 137. maddesinde, *“işçilerin sağlık ve güvenliğini korumak için özellikle çalışma ortamının iyileştirilmesi”* hükmü yer almaktadır.

23-24 Mart 2005 AB Konseyi Zirvesi’nde gözden geçirilen Lizbon Stratejisi kapsamında, 2007-2012 arasında iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin yeni tehditlerin ele alınmasına ve “az kaza çok verimlilik” ilkesinin yerine getirilmesine yönelik bir strateji planı yürütülmesine karar verilmiştir. “2007-2012 İş Sağlığı ve Güvenliği Stratejik Eylem Programı” başlıklı Strateji Belgesi çerçevesinde ise, 27 Avrupa Birliği ülkesindeki iş kazalarının 5 yıllık süre sonunda % 25 oranında azaltılması hedeflenmiştir (European Commission, 2013: 5).

Avrupa Birliği’nin iş sağlığı ve güvenliği stratejisine de temel oluşturan Avrupa 2020 stratejisi kapsamında toplanan Avrupa Birliği İSG 2013-2020 Strateji Konferansı’nda ise, bir önceki strateji olan 2007-2012 İş Sağlığı ve Güvenliği Stratejik Eylem Programı’ndaki gibi iş kazaları için somut bir hedef belirlenmemişse de, iş teftiş sisteminde 10000 çalışana 1 müfettiş hedefi konulmuş, bu hedefin tutturulması halinde mevzuatın daha etkin uygulanabileceği vurgulanmıştır.

2.2. Türkiye’de İş Sağlığı ve Güvenliği Kavramının Gelişim Süreci

Osmanlı İmparatorluğu’nda Tanzimat öncesi dönemde sanayi henüz gelişmemiş olduğu için sadece sanat ve atölye üretimine dayanan küçük işyerleri bulunmaktaydı. Çalışma hayatının örf ve adetle düzenlendiği bu dönemde, “zaviye” olarak adlandırılan esnaf kuruluşlarının yerini zaman içinde loncalar almış ve işyerlerindeki çalışma koşullarını loncaların kuralları ve gelenekleri belirlemiştir. Kapitülasyonlar ve savaşların etkisi, loncaların teknik gelişmelere ve yeniliklere karşı açık olmaması gibi nedenlerle ekonomik ve sınai hayatın geri kalması, üretim teknolojisinin ilerlememesi ve buna bağlı olarak işçiye yönelik risklerin çok çeşitli olmaması sebebiyle, bu dönemde iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili düzenlemelere ve uygulamalara rastlanmamaktadır (Turan, 1990: 132).

Sanayileşmenin hızlanması savaş sanayii ile birlikte II. Mahmut döneminde başlamış ve Tanzimat Dönemi’nde devam etmiştir. Savaş için tersanelerde buharlı gemiler üretilmeye başlanmasıyla kömüre gereksinim giderek arttığından, kömür ocaklarındaki çalışmalar hız kazanmıştır. Bu dönemde çalışma sürelerinin on altı saate kadar çıkartılması ve kömür ocaklarındaki çalışma koşullarının ağırlığı nedeniyle çok sayıda işçinin akciğer hastalıklarına yakalanması üretimde düşmelere neden olmuş ve bu sebeple, 1865 yılında Madeni Hümayun Nazırı Dilaver Paşa tarafından, Zonguldak Kömür Havzası’ndaki kömür üretimini artırmaya yönelik bir tüzük hazırlanmıştır. Ancak padişah tarafından onaylanmadığı için bir tüzük niteliği kazanamamış olan Dilaver Paşa Nizamnamesi, çalışma saatleri, izinler, ücretler, işçilerin barınma ihtiyaçlarının karşılanması gibi düzenlemeler yanında, madende bir hekim bulundurulmasını da hükme bağlamıştır. Kömür madenlerinde çok sık görülen iş kazalarına ilişkin olarak ise bir hüküm getirilmemiştir. 100 maddeden oluşan Dilaver Paşa Nizamnamesi daha çok üretimin artırılmasına yönelik olmasına karşın, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili ilk yasal belge olması açısından önemlidir (MMO, 2012: 9).

1869 tarihinde yaşanan ve dönemi için önemli olan bir başka gelişme ise Maadin Nizamnamesi’dir. Dilaver Paşa Nizamnamesi’nin aksine, sadece Zonguldak bölgesiyle sınırlı olmayan, imparatorluğun değişik bölgelerindeki madenler için hazırlanan bu nizamname, iş sağlığı ve güvenliği için modern düzenlemeler getirmiştir. Bu nizamname ile işverenlere, madenlerde eczane ve hekim

bulundurmak, iş kazalarını önlemek için gerekli önlemleri almak, iş kazası geçiren işçinin tedavisini yaptırmak ve iş kazası geçirenlere ya da ailesine mahkeme tarafından hükmedilecek tazminatı ödemek gibi yükümlülükler getirilmiştir. İş kazası geçirenlere tazminat ödenmesi yükümlülüğünün 1885 yılında Almanya’da uygulanmaya başlanması ve ardından bu sistemin diğer Avrupa ülkeleri ile ABD’de yaygınlaşması göz önünde bulundurulduğunda, Osmanlı İmparatorluğu’nda bu yükümlülüğün diğer Avrupa ülkeleri ve ABD’den önce getirilmiş olması son derece dikkat çekicidir. Maadin Nizamnamesi ile ayrıca, maden mühendislerine madenlerdeki tehlikeleri tespit etme, gereken tedbirleri almak konusunda işverene yardımcı olma ve iş kazası meydana geldiği takdirde devlete haber verme yükümlülükleri getirilmiştir. Dilaver Paşa Nizamnamesi’ne göre daha ileri ve kapsamlı hükümler getiren Maadin Nizamnamesi de, işverenler tarafından uygulanmamış ve Dilaver Paşa Nizamnamesi gibi hayata geçirilmemiştir (Oğuz, 2013: 59). Dilaver Paşa Nizamnamesi ve Maadin Nizamnamesi’nin uygulanamamasının nedeni, her iki nizamnamede de konulan kuralların denetlenmesine ilişkin bir madde olmamasıdır (Arıcı, 1999: 118). Görüldüğü gibi caydırıcılık sorunu, Osmanlı İmparatorluğu’nun iş sağlığı ve güvenliği alanında yaptığı ilk düzenlemelerde de en önemli sorunlardan biri olmuştur.

1869-1876 yılları arasında, Osmanlı İmparatorluğu’nun medeni kanunu niteliğinde olan Mecelle-i Ahkam-ı Adliye ya da kısa adıyla Mecelle hazırlanmıştır. Mecelle’nin çalışma hayatını düzenlemek gibi bir amacı olmamasına rağmen, işçinin işverene emanet olduğu, bu nedenle işverenin kusuru nedeniyle işçiye zarar gelmesi durumunda tazminat mükellefiyeti getirilmesi gibi iş sağlığı ve güvenliğine yönelik düzenlemeler de mevcuttur ve bu düzenlemeler, daha önceki nizamnamelerden farklı olarak sadece madencilik alanını değil tüm çalışma alanlarını kapsamaktadır (Erginbaş, 2010: 16).

Dilaver Paşa Nizamnamesi ve Maadin Nizamnamesi’ni, Tersane-i Amiriye ve Mensip İşçilerin Emeklilikleri Hakkında Tüzük, Hicaz Demir Yolu Memur ve Hizmetlilerine Hastalık Kaza Hallerinde Yardım Tüzüğü ve Askeri Fabrikalar Tüzüğü izlemiştir fakat bu tüzükler daha çok sosyal yardım amaçlı hükümler içermişlerdir. 1908 yılında kurulmasına izin verilen sendikaların iş sağlığı ve

güvenliği sorunlarını gündeme getirmelerine karşın somut olarak hiçbir ilerleme sağlanamamış ve ağır çalışma koşulları düzeltilememiştir (TMMOB, 2008: 10).

I. Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan bazı siyasi partiler de iş sağlığı ve güvenliği konusunda bazı çalışmalar yapmışlar ve parti programlarına iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili maddeler koymuşlardır. 1919 yılında kurulan Türkiye İşçi ve Çiftçi Sosyalist Fırkası'nın programında, çocuk ve kadın işçilerin korunmaları, günde en fazla 8 saat çalışılması, çocuk işçilere işbaşı eğitimi verilmesi ve bu eğitimlerin de çalışma saatinden sayılarak ücretlendirilmesi gerektiği hususları belirtilmiştir. 1919 yılında kurulan bir başka siyasi parti olan Türkiye Sosyalist Fırkası'nın programında ise şu maddeler bulunmaktadır: haftada bir gün hafta tatili, günde en fazla 8 saat çalışılması, 14 yaşından küçük erkek ve 16 yaşından küçük kız çocuklarının çalıştırılmaması, kadın ve çocukların gece çalıştırılmaması, bir asgari ücret tutarının belirlenmesi, işyerlerinin işçilerin sağlığını bozmayacak şekilde düzenlenmesi ve devlet ile işçi sendikalarının seçilecek müfettişlerin gözetiminde bulundurulması, ekonomik ve doğal tehlikelere karşı teminat sigortaları kurulması, iş kanunu çıkarılarak ayırım gözetmeksizin tüm işçilere uygulanması. Yine 1919 yılında kurulan Osmanlı Mesai Fırkası'nın parti programında da, sekiz saatlik iş günü ilkesinin kabulü, 16 yaşını geçmeyen çocukların işçi sayılmamaları, işçilerin çıkarılan iş yasalarını kendilerinin düzenlemeleri, çocuk işçilerin okula gidebilmesi, haftada bir gün hafta tatili, hasta olan işçilerin bakımı ve hastalıkları boyunca ücretlerinin belli bir bölümünün ailelerine ödenmesi, kadınlara daha çok izin verilmesi gibi hususlar belirtilmiştir (Gülmez, 1991: 179, 180).

Birinci Büyük Millet Meclisi döneminde İktisat Vekili Mahmut Celal (Bayar) Bey, meclis kürsüsünde işçilerin çalışma koşullarını bütün yönleriyle ortaya koyarak bazı kanunların çıkarılmasına öncülük etmiştir. Bu kanunlardan Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik 10 Eylül 1921 tarih ve 151 sayılı Kanun ile, maden işçilerinin çalışma koşullarının düzeltilmesine yönelik hükümler getirilmiştir. Bu kanun ile, işçilerin barınma, yeme-içme ve temizlenmeleri için konut sağlanması, iş kazası ve meslek hastalığına uğrayan işçilerin tedavilerinin yaptırılması ve bu amaçla işyerinde hekim çalıştırılması, iş kazası sonucu yaralananlara ya da ölenlerin yetimlerine mahkeme kararıyla tazminat ödenmesi, çalışma süresinin günlük en fazla 8 saatle sınırlandırılması, işverenin işe yeni giren

işçilerin eğitiminden sorumlu olması gibi yükümlülükler düzenlenmiştir. Bu kanunun en önemli maddelerinden biri de, işyerlerinde sağlık ve güvenlik önlemleri alınmadığı takdirde madencilerin ruhsatname ve imtiyazlarının feshedileceği hükmüdür (Akay, 2006: 13). Bu kanun, Ereğli'deki maden ocaklarıyla sınırlı olması nedeniyle bir iş kanunu niteliği kazanamamış ve daha önceki kanunlar, tüzükler ve nizamnameler gibi bütünüyle yaşama geçirilememiş ve uygulanamamıştır (Makal, 1999: 323).

Cumhuriyetin ilanında sonra 1923 yılında toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde, çalışma hayatı ve iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili önemli tavsiye kararları alınmıştır. Bu tavsiye kararları arasında, tarım işçileri dışında tüm işçiler için günlük çalışma süresinin sekiz saat olarak belirlenmesi, işyerlerinin sağlık kurallarına uygunluk yönünden denetlenmesi ve bunları düzenleyen bir kanun çıkartılması, maden ocaklarında çalışmanın altı saat olarak belirlenmesi, asgari ücretin saptanması, yaş sınırına bakılmaksızın kadınların madenlerde çalıştırılmalarının yasaklanması ve kadın işçilerin ücretlerinin kesintiye uğramaksızın sekiz haftalık doğum öncesi ve sonrası izinden yararlanmaları gibi hususlar mevcuttur. Kongre'de ayrıca, gece çalışmalarının sekiz saatle sınırlandırılması ve gece çalışması yapanlara iki kat ücret ödenmesi, resmi tatillerde ve işçi bayramında çalıştırılan işçilere bir tam gündelik daha verilmesi, hastalanan işçilere üç aya kadar tam gündelik verilmesi, iş kazası sonucu sakat kalan işçilerin yaşamlarının işverenlerce güvence altına alınması gibi bir takım sosyal politika önlemleri de kabul edilmiştir. Bu tavsiye kararlar işçi grubunca oybirliği ile benimsenmiş ancak çiftçi, sanayici ve tüccar gruplarınca yadsındığından toplumun tüm kesimlerinde karşılığını bulamamıştır (Mahiroğulları, 2005: 13).

1926 yılında 818 Sayılı Borçlar Kanunu yürürlüğe girmiş, 112. ve 332. maddeleri ile işveren olası tehlikelere karşı önlem almakla ve gerekli önlemleri almadığı takdirde doğacak olan zararları karşılamakla yükümlü tutulmuştur.

1930 yılında, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili hükümler taşıyan Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve Belediyeler Kanunu yürürlüğe girmiş, 1580 sayılı Belediyeler Kanunu'na göre belediyeler iş sağlığı ve güvenliği açısından işyerlerini denetlemekle görevlendirilmişlerdir. Bu kanunla belediyelere, fabrikaların elektrik tesisatlarının, makinelerinin, kazanlarının ve bacalarının periyodik kontrollerini yapma, işyerlerini

ve işçi kamplarını denetleme görevleri verilmiştir (Akay, 2006: 13). 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nda ise, 12 yaşından küçük çocukların maden ve sanayide çalıştırılmayacağı, 12-16 yaş arasındaki çocukların ise gece çalıştırılmayacağı ve kadınlara doğum öncesi ve sonrası 3'er haftalık izin verilmesi, gece çalışmalarında ve yeraltı işlerinde çalışma sürelerinin 8 saat ile sınırlandırılması gibi hükümler yer almaktadır. Bu kanun ile ayrıca en az 50 işçi çalıştırılan işyerlerinde hekim bulundurma zorunluluğu getirilmiş, hastanesi olmayan veya şehir dışında bulunan yerlerde bir hasta odası ve ilk yardım ekipmanı bulundurulması, 100-500 daimi işçisi olan işyerlerinde bir revir, 500'den fazla işçisi olan işyerlerinde ise her yüz işçiye bir yatak hesabıyla hastane yapılması yükümlülükleri getirilmiştir (Makal, 1999: 343). Fakat denetimler yetersiz olduğu için Umumi Hıfzıssıhha Kanunu da tam anlamıyla uygulanamamış ve iş sağlığı ve güvenliği konusunda yeterli mesafe kat edilememiştir (Özbek, 2006: 130).

1932 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü'ne üye olunmuş, 1936 yılında Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk iş kanunu olan 3008 Sayılı İş Kanunu kabul edilmiş, 15.06.1937 tarihinde ise yürürlüğe girmiştir. İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili hükümlere, kanunun "İşçilerin Sağlığını Koruma ve İş Emniyeti" başlıklı 3. faslında yer verilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyeti'nde bu zamana kadar çıkartılan tüm kanunlar ve yapılan düzenlemelerin çalışma hayatını bir bütün olarak ele almadığı ve çalışma yaşamına doğrudan değil de dolaylı olarak etki ettiği düşünülürse, 1936 yılında çıkarılan 3008 Sayılı İş Kanunu'nun Türkiye için çalışma hayatı ve iş sağlığı ve güvenliği alanında bir dönüm noktası olduğu söylenebilir. Fakat bu kanun, en az 10 işçi çalıştırılan işyerleri ve bu işyerlerinde çalışan işçilerle sınırlandırılmıştır. O dönemde işletmelerin çoğunun 10'dan az işçi çalıştırdığı düşünülürse, İş Kanunu'nun kapsamının ne kadar daraltıldığı anlaşılabilir (Arıcı, 1999: 46). 3008 Sayılı İş Kanunu'nun uygulanmasını sağlamak üzere bu kanuna dayanılarak 1941 yılında ilk iş güvenliği tüzüğü çıkartılmış, ancak bu kanunda ve tüzükte belirtilen hükümler de uygulamaya geçirilememiş ve kağıt üzerinde kalmıştır (Makal, 1999: 445).

Temelleri "*Sanayi ve Mesai Müdüriyet-i Umumiyesi'nde bir mesai heyet-i teftişiyesinin ihdası ve bu heyete müşavir kabulü*" maddesi ile 1923 İzmir İktisat Kongresi'nde atılan iş teftiş sistemi, 1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı İş

Kanunu'nun 141. maddesi (“*İş Kanunu hükümlerinin tatbikatını temin ve takip etmekle mükellef olmak üzere, bu kanunun neşri tarihinden itibaren, İktisat Vekaleti'ne bağlı bir 'İş İdaresi' kurulur*”) ile hayata geçirilmiştir. 1937 tarihli bir kararnamede, İktisat Vekaleti'ne bağlı olarak kurulan İş İdaresi'nin omurgasını, “meslek memurları” olarak nitelenen iş başmüfettişleri ve iş müfettişlerinin teşkil edeceğine yer verilmiştir. İş müfettişleri, 1945 yılında Çalışma Bakanlığı'nın kurulması ile bu bakanlığa bağlanmışlardır (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı [ÇSGB İTKB] Web, 2017).

1945 yılında Çalışma Bakanlığı kurulmuş, İktisat Vekaleti'ne (Bakanlığına) bağlı bir daire olan İş İdaresi'nin yerine bir bakanlık oluşturularak konuya verilen önem ortaya konmuştur. Aynı yıl 4772 sayılı “İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Hakkında Kanun” kabul edilmiş ve işçiler bu tarihten itibaren öncelikle iş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı olmak üzere sosyal güvenlik hakkına kavuşmuşlardır. 1946 yılında ise, Çalışma Bakanlığı bünyesinde İşçi Sağlığı Genel Müdürlüğü kurulmuş olup, bu genel müdürlük 1983 yılında daire başkanlığına dönüştürülmüş, 2000 yılında ise İş Sağlığı ve Güvenliği adı ile tekrar genel müdürlük seviyesine çıkartılmıştır.

1967 yılında, 1936 yılında yürürlüğe giren 3008 Sayılı İş Kanunu, sosyal ve ekonomik gelişmeler karşısında yetersiz kaldığı için kaldırılmış ve yerine 931 Sayılı İş Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunun 5. bölümünde, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir.

1969 yılında, İşçi Sağlığı Genel Müdürlüğüne bağlı olarak, İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Merkezi (İSGÜM) kurulmuş ve daha sonraki yıllarda kurulan bölge laboratuvarları (İstanbul, İzmir, Adana, Kayseri, Bursa ve Kocaeli) ile güçlendirilmiştir.

931 Sayılı İş Kanunu'nun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine, 25.08.1971 tarihinde 1475 Sayılı İş Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanuna dayanılarak, 27.11.1973 tarihinde Parlayıcı Patlayıcı Tehlikeli ve Zararlı Maddelerle Çalışılan İşyerlerinde ve İşlerde Alınacak Tedbirler Hakkında Tüzük, 11.01.1974 tarihinde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü, 12.09.1974 tarihinde Yapı İşlerinde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü, 22.10.1984 tarihinde ise Maden ve Taş Ocakları İşletmelerinde ve Tünel Yapımında Alınacak İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği

Önlemlerine İlişkin Tüzük yayımlanmıştır. Son derece ayrıntılı olan bu tüzükler, 2012 yılında İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu çıkarılıncaya kadar yürürlükte kalmış ve uygulanmışlardır. 2014 yılında ise tamamen yürürlükten kaldırılmışlardır.

10.06.2003 tarihinde, 1475 Sayılı İş Kanunu yürürlükten kaldırılarak yerine, AB ve ILO normları da dikkate alınarak hazırlanan 4857 Sayılı İş Kanunu çıkarılmıştır. 122 maddeden oluşan bu kanunun beşinci bölümünde iş sağlığı ve güvenliği hükümleri bulunmakta olup, bu kanunla birlikte ilk defa, işçi sağlığı ve iş güvenliği kavramı yerine, daha geniş ve kapsamlı olan iş sağlığı ve güvenliği kavramı kullanılmıştır. Ayrıca bu kanunda risk değerlendirmesi gibi yeni kavramlara da yer verilmiştir. Bu kanunla birlikte, bu kanuna dayanılarak iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili birçok yeni yönetmelik de çıkarılmıştır.

30.06.2012 tarihinde ise Türkiye'nin ilk iş sağlığı ve güvenliği kanunu olan 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu kabul edilmiş ve 4857 sayılı İş Kanunu'nun iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili hükümleri kaldırılmış, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili tüm düzenlemeler 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ve bu kanuna dayanılarak çıkartılan yönetmeliklerle yapılmıştır.

Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından zaman içerisinde çalışma hayatına yönelik toplam 189 adet sözleşme kabul edilmiş fakat bunların 30 adedi yürürlükten kaldırılmıştır. 2018 yılı itibariyle Türkiye bu sözleşmelerin sadece 59 adedini kabul etmiş durumdadır. Türkiye Cumhuriyeti tarafından, ILO'nun kabul ettiği 8 adet temel sözleşmenin tamamı, öncelikli 4 adet yönetim sözleşmesinin 3'ü, 177 adet teknik sözleşmenin ise 48'i onaylanmıştır. Türkiye Cumhuriyeti tarafından onaylanan bu 59 sözleşmenin ise 2018 yılı itibariyle 55 adedi yürürlüktedir (Uluslararası Çalışma Örgütü [ILO] Web, 2019).

2.3. İş Kazası İstatistikleri Işığında Türkiye ve Avrupa’da İş Sağlığı ve Güvenliği

Bu başlık altında, Türkiye ve Avrupa ülkeleri kıyaslanarak Türkiye’nin iş sağlığı ve güvenliği alanında ne durumda olduğu açıklanacak olup, bu açıklama sadece iş kazası istatistiklerine dayanılarak yapılacak, meslek hastalığı istatistikleri göz önünde bulundurulmayacaktır. Çünkü konunun çoğu uzmanı tarafından kabul edilmektedir ki; Türkiye’de meslek hastalıklarına gereken önem verilmemekte, bu nedenle de meslek hastalığı tanısı konan hastaların, gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında, ülkemizde son derece düşük olduğu gözlenmektedir (Bilir, 2016: 10; Fişek, 2014; Yılmaz, 2015: 78). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü tarafından 2011 yılında yayınlanan “Meslek Hastalıkları Rehberi”nde belirtildiği gibi, SGK istatistiklerine göre Türkiye’de yılda her 1000 işçi için 0,16 meslek hastalığı saptanmaktadır. Harrington J. M.’nin 1998 yılında 4. basımı yapılan “Occupational Health” adlı eserinde belirtildiği gibi,

“bir ülkenin iş sağlığı alanındaki gelişmişlik düzeyiyle bağlantılı olarak saptanması gereken meslek hastalığı sayısı her 1000 işçi için 4-12 arasında olmalıdır. 1000’de 4 oranı temel alınır, Türkiye’de saptanamayan ve kayıtlara geçmeyen meslek hastalığı sayısı 30.000’in, 1000’de 12 oranı temel alınır, saptanamayan ve kayıtlara geçmeyen meslek hastalığı sayısı ise 100.000’in üzerindedir”.

Türkiye’de kayıt altına alınan meslek hastalığı vakalarının Avrupa Birliği ülkeleri ile kıyaslanması sonucunda da meslek hastalığı tanı ve tespitinde Türkiye’nin çok yetersiz olduğu ortaya çıkmaktadır (ÇSGB İSGGM, 2011: 18). Bu yetersizlik, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Tasarısı görüşmelerinde de dile getirilmiş ve dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından da ifade edilmiştir (TBMM, 2012a: 145). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından 2016 yılında yayınlanan 2017-2021 Dönemi Stratejik Plan’da da bu gerçek kabul edilmiş olup, meslek hastalığı istatistiklerinin geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır (ÇSGB SGB, 2016: 43). Sonuç olarak, Türkiye’deki meslek hastalığı istatistikleri gerçeği yansıtmaktan uzaktır. Bu nedenle, gerçeği yansıtmayan istatistiklerin baz alınması sonucu yanlış sonuçlara varmamak için, meslek hastalığı istatistikleri çalışmanın konusu dışında tutulmuştur.

Türkiye ve Avrupa ülkelerinin iş sağlığı ve güvenliği alanındaki kıyaslaması yapılırken, yukarıda belirtildiği gibi iş kazası istatistikleri baz alınacak fakat, ölümlü sonuçlanmayan iş kazalarına ait istatistikler göz önünde bulundurulmayacak, sadece ölümlü iş kazası istatistikleri baz alınacaktır. Bunun nedeni devam eden satırlarda ayrıntıları ile açıklanmış olup, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu tanıtım kitapçığında da, Avrupa ile Türkiye kıyaslanırken sadece ölümlü iş kazaları baz alınmıştır (ÇSGB İSGGM, 2012: 36).

Her ülkede aynı sayıda işçi çalışmadığından, ülkeleri iş kazası sayılarına bakarak karşılaştırmak anlamsız olacak ve yanlış sonuçlara ulaşılması sonucunu doğuracaktır. Çünkü önemli olan iş kazası geçiren işçi sayısı değil, oranıdır. Bu nedenle, bu çalışmada iş kazası sayıları değil, oranları baz alınmıştır. İş kazaları ile ilgili karşılaştırmalarda çeşitli kıyaslama ölçütleri kullanılmakla birlikte, Türkiye’de ve Avrupa’da en sık kullanılan kıyaslama yöntemi, her yüz bin işçi başına düşen iş kazası sayısının baz alındığı yöntemdir (Ceylan, 2011: 20). Bu nedenle, çalışmada da bu yöntem kullanılmış olup, Tablo 1’de Türkiye ve Avrupa ülkelerinde her yüz bin işçi başına düşen 4 gün ve daha fazla iş göremezlikle sonuçlanan iş kazası sayıları verilmiştir.

İstatistiklere geçmeden önce birkaç hususun belirtilmesi faydalı olacaktır.

- EUROSTAT verilerindeki Avrupa Birliği (15 ülke) olarak belirtilen ülkeler Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsveç, İtalya, Lüksemburg, Portekiz ve Yunanistan’dır.
- Avrupa Birliği (27 ülke) olarak belirtilen ülkeler ise, yukarıdaki 15 ülkenin dışında, Bulgaristan, Çekya, Estonya, Güney Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya’nın katılımıyla toplam sayısı 27 olan ülkelerdir.
- Avrupa Birliği (28 ülke) olarak belirtilen ülkeler ise yukarıdaki 27 ülkenin dışında, Avrupa Birliği’ne katılan Hırvatistan’ın da dahil edilmesiyle sayıları 28’i bulan ülkelerdir.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Türkiye	884	767	658	559	550	524	633	588	714	684	636
AB (28 ülke)	-	-	1.843	1.961	1.886	1.717	1.696	1.667	1.642	1.699	-
AB (27 ülke)	-	2.210	1.870	1.969	1.892	1.723	1.702	1.672	1.646	1.704	-
AB (15 ülke)	2.736	2.639	2.175	2.309	2.258	2.036	2.023	1.987	1.947	2.032	-
Almanya	3.125	3.162	2.089	2.207	2.403	2.202	2.178	2.119	2.091	2.079	-
Avusturya	2.160	2.284	2.254	2.244	1.961	1.903	1.840	1.806	1.750	2.102	-
Belçika	3.014	3.071	2.038	2.062	2.523	2.197	2.147	1.724	1.519	1.972	-
Bulgaristan	-	102	86	72	85	85	80	82	83	76	-
Çekya	-	1.987	1.470	1.280	977	941	971	906	953	922	-
Danimarka	2.755	2.764	2.136	2.328	2.239	2.178	2.094	1.983	1.788	1.813	-
Estonya	-	1.431	1.045	1.214	1.076	1.005	1.095	1.138	1.204	1.210	-
Finlandiya	2.758	2.698	2.075	2.146	2.481	2.166	2.230	2.083	1.964	1.860	-
Fransa	3.975	3.833	2.848	4.991	4.579	3.048	3.164	3.386	3.490	3.409	-
Güney Kıbrıs	-	1.123	766	743	859	755	572	871	697	717	-
Hırvatistan	-	-	-	806	1.012	836	868	907	989	984	-
Hollanda	2.855	3.444	2.193	2.357	2.269	2.663	2.278	1.394	1.241	1.304	-
İngiltere	1.085	1.064	1.067	1.016	1.021	894	990	1.015	918	865	-
İrlanda	1.481	841	582	941	955	810	1.036	1.072	924	769	-
İspanya	4.691	4.935	3.867	3.523	3.422	2.890	2.909	3.220	3.151	3.210	-
İsveç	997	914	827	881	874	901	875	760	769	796	-
İsviçre	3.213	3.445	2.085	2.707	2.275	2.805	2.877	2.784	2.689	2.675	-
İtalya	2.674	2.389	2.333	2.194	2.005	1.683	1.712	1.619	1.516	1.477	-
İzlanda	-	-	-	-	682	1.083	1.179	-	-	-	-
Letonya	-	200	127	136	196	195	225	223	248	236	-
Litvanya	-	264	210	206	235	280	260	297	314	333	-
Lüksemburg	3.645	2.910	2.314	2.372	2.397	2.325	2.466	2.287	2.556	2.511	-
Macaristan	-	728	506	537	531	534	487	549	569	722	-
Malta	-	2.540	2.173	2.061	1.848	2.009	1.888	1.864	1.675	1.507	-
Norveç	2.797	2.557	2.137	1.438	1.057	1.654	821	317	394	358	-
Polonya	-	693	1.040	686	581	608	541	525	535	538	-
Portekiz	4.330	-	3.535	3.382	3.537	3.563	3.619	3.582	3.677	3.589	-
Romanya	-	77	48	67	75	72	77	75	86	87	-
Slovenya	-	2.448	1.806	1.971	2.007	1.788	1.595	1.627	1.659	1.557	-
Slovakya	-	602	447	506	445	421	427	415	526	533	-
Yunanistan	1.426	1.263	643	525	519	460	447	152	241	229	-

Tablo 2.1. Ölümlü Olmayan İş Kazalarında Türkiye ve Avrupa

Kaynak: Tablo, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) istatistik yıllıkları (SGK Web, 2019) ve Avrupa İstatistik Bürosu (EUROSTAT) verilerinden (EUROSTAT Web, 2019) yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 2.1’de, Türkiye’de ve Avrupa ülkelerinde meydana gelen ve 4 gün ve daha fazla iş göremezlikle sonuçlanan iş kazalarına ait istatistikler sunulmuş olup, bu tablo incelendiğinde ortaya iyimser bir görüntü çıkmaktadır. Şöyle ki; örneğin Fransa’da 2012 yılında 4 gün ve daha fazla iş göremezlikle sonuçlanan iş kazası sayısı, her yüz bin işçide 3.048 iken, yani Fransa’da 2012 yılında her yüz bin işçiden 3.048 işçi 4 gün ve daha fazla iş göremezlikle sonuçlanan bir iş kazasına uğramışken, bu sayı İsviçre’de 2.805, Hollanda’da 2.663, Almanya’da 2.202, Belçika’da 2.197, Danimarka’da 2.178, Finlandiya’da 2.166, Avusturya’da 1.903, İtalya’da 1.683, Norveç’te 1.654, İsveç’te 901, İngiltere’de ise 894’tür. Türkiye’de ise SGK verilerine göre 2012 yılında 4 gün ve daha fazla iş göremezlikle sonuçlanan iş kazasına uğrayan işçi sayısı yüz bin işçide 524’tür.

SGK istatistikleri göz önüne alındığında, Türkiye’nin Avrupa’nın sosyoekonomik yönden en güçlü ülkelerinden ve iş sağlığı ve güvenliği kültürü açısından en önde gelen ülkelerinden daha iyi durumda olduğu gibi bir sonuca ulaşılmaktadır fakat ulaşılan bu sonucun yanıltıcı olduğunu söylenebilir. Çünkü SGK tarafından 2013 yılına kadar yayınlanan iş kazası istatistikleri, o yıl meydana gelen tüm iş kazalarına ait verileri değil, sadece o yıl içerisinde işlemi tamamlanan iş kazalarına ait verileri içermektedir. Yani yukarıdaki tabloda 2012 yılı ve öncesi Türkiye’si için belirtilen değerler, bu yıllarda Türkiye’de 4 gün ve daha fazla iş göremezlikle sonuçlanan iş kazalarına ait değil, 4 gün ve daha fazla iş göremezlikle sonuçlanan iş kazalarından işlemi tamamlanan iş kazalarına ait değerler olup, o yıl içinde işlemi tamamlanmayan iş kazaları istatistiklere yansımamıştır.

Kısacası 2012 yılında Türkiye’de meydana gelen ve 4 gün ve daha fazla iş göremezlikle sonuçlanan iş kazası sayısı, yüz bin işçide 524 değil, daha fazladır. Ancak tüm iş kazaları istatistiklere yansımadığı için, gerçek sayıya ulaşamamaktadır. Bu konuda SGK İstatistik Yıllıklarının 2013 ve 2014 yıllarına ait istatistiklerinin açıklama bölümlerinde ve 2015 yılına ait istatistiklerin metaveri bölümünde, 2012 ve öncesinde, iş kazası geçiren sigortalılara ait istatistikler verilirken ödemesi yapıp kapatılan iş kazası vaka sayılarının esas alındığı, 2013 yılından itibaren ise iş kazası bildirimlerinin elektronik ortamda yapılmaya başlanması ile iş kazası geçiren tüm sigortalı sayılarına ait verilerin Avrupa Birliği standartları da (ESAW) dikkate alınarak verilmeye başlandığı belirtilmiştir. Bu

açıklamadan, 2013 ve sonrasına ait iş kazası istatistiklerinin gerçek kaza sayılarını verdiği anlaşılmaktadır. Fakat 2013 ve sonrasına ait iş kazası istatistikleri analiz edildiğinde, durumun 2013 yılından önceki yıllardan çok da farklı olmadığı görülmektedir. Şöyle ki; 2013 yılında Avrupa'nın önde gelen ülkelerine ait 2013 yılı iş kazası istatistikleri incelendiğinde, Fransa'da 2013 yılında 4 gün ve daha fazla iş göremezlikle sonuçlanan iş kazası sayısının, her yüz bin işçide 3.164 olduğu, yani Fransa'da 2013 yılında her yüz bin işçiden 3.164'ünün 4 gün ve daha fazla iş göremezlikle sonuçlanan bir iş kazasına uğradığı, bu sayının İsviçre'de 2.877, Hollanda'da 2.278, Finlandiya'da 2.230, Almanya'da 2.178, Belçika'da 2.147, Danimarka'da 2.094, Avusturya'da 1.840, İtalya'da 1.712, İngiltere'de 990, İsveç'te 875, Norveç'te ise 821 olduğu görülmektedir. SGK istatistik yıllıklarına göre ise, Türkiye'de 2013 yılında her yüz bin işçide 633 işçinin 4 gün ve daha fazla iş göremezlikle sonuçlanan iş kazasına uğradığı görülmektedir. 2014, 2015, 2016 ve 2017 yıllarına ait istatistiklerde de kayda değer bir farklılık göze çarpmamaktadır.

2013 öncesi ve sonrasının SGK istatistikleri incelendiğinde, istatistiklerin Avrupa Birliği standartları dikkate alınarak yayınlanmasının, kayıtlara geçen iş kazası sayılarında az da olsa bir artışa sebep olduğu, yani gerçek iş kazası sayılarına az da olsa yaklaşıldığı görülmektedir fakat bu verilerin yine de gerçek değerlerin altında olduğu açıktır. 2013 ve 2014 yıllarının istatistikleri göz önüne alındığında, 2012 yılında olduğu gibi, Türkiye'nin sosyoekonomik yönden ve iş sağlığı ve güvenliği alanında önde gelen Avrupa ülkelerinden çok daha iyi durumda olduğu gibi yanıltıcı bir sonuçla karşılaşılmaktadır. Avrupa Birliği standartları göz önüne alınarak, sadece ödemesi yapıp kapatılan iş kazası vaka sayıları değil de iş kazası bildirim formlarına göre düzenlenen iş kazası istatistiklerinin yine de gerçek değerlerin altında olmasının temel nedeni, kayıt dışı çalışma ve iş kazalarının bildirim yükümlülüğüne uyulmamasıdır. Yani, sigortasız işçilerin geçirmiş oldukları iş kazaları istatistiklere yansımadağı gibi, sigortalı olduğu halde iş kazası geçiren işçilerin geçirmiş oldukları iş kazalarının da bir kısmı işverenler tarafından bildirilmemektedir.

Türkiye'deki iş kazası istatistiklerinin gerçeğı yansıtmadağı, bu konudaki bilimsel çalışmaların da çoğunda dile getirilmiştir (Ceylan, 2011: 20-23; Fişek, 2012: 9; Kalkan, 2015: 308; Türk Tabipleri Birliğı [TTB], 2016: 33). Bu hususa ayrıca,

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2014-2018 Stratejik Planı'nda (ÇSGB SGB, 2013; 43), Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi'nce 2014-2018 yılları için hazırlanan III. Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Politika Belgesi'nde (Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi, 2014: 11) ve AB İlerleme Raporlarında da (Avrupa Komisyonu, 2012: 65; Avrupa Komisyonu, 2013: 40; Avrupa Komisyonu, 2014: 40; Avrupa Komisyonu, 2015: 55) vurgu yapılmıştır.

Türkiye'de her yüz bin işçide iş kazası sonucu hayatını kaybeden işçi sayısı ile Avrupa ülkelerinde her yüz bin işçide iş kazası sonucu hayatını kaybeden işçi sayıları karşılaştırıldığında, ölümlü olmayan iş kazası sayısı ve oranlarına nazaran ortaya çok farklı bir tablo çıkmaktadır. Türkiye'deki her yüz bin işçide ölümlü olmayan bir iş kazasına uğrayan işçi sayısı, Avrupa'nın sosyo-ekonomik yönden ve iş sağlığı ve güvenliği kültürü açısından önde gelen ülkelerindeki her yüz bin işçide ölümlü olmayan bir iş kazasına uğrayan işçi sayısından çok daha az çıkmakta iken, ölümlü iş kazalarında durum tam tersine dönmektedir. Örneğin 2012 yılında Türkiye'de her yüz bin işçide 6,23 işçi bir iş kazası sonucu hayatını kaybederken, bu sayı Avusturya'da 4,42, Fransa'da 3,48, Danimarka'da 2,95, İtalya'da 2,89, İsviçre'de 2,23, Belçika'da 2,09, Norveç'te 1,98, Finlandiya'da 1,92, Almanya'da 1,47, İsveç'te 1,37, İngiltere'de 1,37, Hollanda'da ise 0,74'tür.

Ölümlü olmayan iş kazalarında Türkiye Avrupa ülkelerinden çok daha başarılı görünürken, ölümlü iş kazası sayılarında Avrupa ülkelerinden çok daha başarısız görünmektedir. Bunun temel nedenlerinden biri, SGK'nın ölümlü iş kazalarının işlemlerinin tamamlanması işine ölümlü olmayan kazalara nazaran öncelik vermesi ve böylece ölümlü iş kazalarının büyük çoğunluğunun istatistiklere yansımadır. Bir diğer temel neden ise ölümlü iş kazalarının devletten saklanması ölümlü olmayan iş kazalarına nazaran çok daha zor olmasıdır. Bu veriler ışığında, Türkiye'deki ölümlü iş kazası istatistiklerinin, ölümlü olmayan iş kazası istatistiklerine nazaran gerçeğe çok daha yakın olduğu söylenebilir. Bu nedenle, Avrupa ile Türkiye'deki iş kazalarının kıyaslaması yapılırken, ölümlü olmayan iş kazalarının değil, ölümlü iş kazalarının baz alınması daha sağlıklı sonuç verecektir.

Ölümlü olmayan iş kazası istatistiklerinin gerçeği yansıtmaması, ölümlü iş kazası istatistiklerinin ise ölümlü olmayan iş kazası istatistiklerine nazaran gerçeğe daha yakın olması nedeniyle, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve

Güvenliği Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu tanıtım kitapçığında da, Avrupa ile Türkiye kıyaslanırken sadece ölümlü iş kazaları baz alınmıştır (ÇSGB İSGGM, 2012: 36). Tablo 2.2’de Türkiye ile Avrupa ülkelerinin ölümlü iş kazası istatistikleri verilmiş, daha sonra bu istatistiklerin kıyaslaması ve yorumu yapılmıştır.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Türkiye	12,26	9,83	12,97	14,40	15,41	6,23	10,89	12,28	8,94	9,15	8,37
AB (28 ülke)	-	-	2,52	2,61	2,65	2,42	2,26	2,32	2,38	2,21	-
AB (27 ülke)	-	3,10	2,56	2,61	2,64	2,40	2,26	2,32	2,38	2,21	-
AB (15 ülke)	2,90	2,68	2,31	2,35	2,42	2,19	2,11	2,15	2,20	2,11	-
Almanya	-	2,67	1,40	1,58	1,59	1,47	1,26	1,42	1,25	1,11	-
Avusturya	-	5,04	6,50	6,33	3,61	4,42	4,23	3,96	4,23	5,44	-
Belçika	-	5,31	2,64	2,56	4,48	2,09	3,14	1,72	2,39	2,27	-
Bulgaristan	-	5,97	3,39	3,53	4,57	4,65	3,72	5,43	4,31	3,74	-
Çekya	-	4,07	2,36	3,31	4,01	2,96	3,20	2,61	3,44	2,19	-
Danimarka	-	2,27	1,88	2,53	3,16	2,95	2,25	1,94	1,42	1,92	-
Estonya	-	3,02	3,09	3,82	3,53	1,85	3,49	2,16	2,52	4,59	-
Finlandiya	-	1,48	1,71	1,87	1,63	1,92	1,23	1,74	1,78	1,61	-
Fransa	-	1,84	2,90	2,91	8,11	3,48	3,65	3,74	3,99	4,14	-
Güney Kıbrıs	-	7,03	2,86	6,66	4,03	3,91	3,65	2,60	1,53	1,92	-
Hırvatistan	-	-	-	2,78	3,54	4,57	2,41	2,29	2,66	3,06	-
Hollanda	-	3,04	2,11	1,56	0,74	0,74	0,77	1,01	0,76	0,71	-
İngiltere	-	1,02	1,55	1,61	1,8	1,37	1,86	1,62	1,59	1,46	-
İrlanda	-	2,84	2,55	3,74	4,19	3,41	2,7	3,12	2,93	2,69	-
İspanya	-	4,19	3,19	2,84	3,38	3,03	2,69	3,11	3,54	2,89	-
İsveç	-	2,36	1,92	2,09	2,33	1,37	1,24	1,49	1,15	1,21	-
İsviçre	-	4,77	2,31	2,62	1,72	3,23	2,6	2,41	2,02	2,65	-
İtalya	-	4,5	4,03	3,86	3,3	2,89	2,98	3,01	3,11	2,60	-
İzlanda	-	-	-	-	0	0	0	-	-	-	-
Letonya	-	6,19	3,99	3,39	6,13	5,25	4,46	5,96	4,14	5,45	-
Litvanya	-	6,62	5,4	4,81	4,83	6,26	5	5,56	4,29	4,39	-
Lüksemburg	-	4,1	1,77	5,25	3,63	5,16	1,63	3,71	4,39	10,8	-
Macaristan	-	4,74	3,42	3,22	3,63	2,03	1,75	2,86	2,90	2,75	-
Malta	-	1,79	4,49	2,3	0,82	7,6	4,74	4,63	3,48	3,95	-
Norveç	-	3,33	2,77	2,56	2,37	1,98	2,62	6,89	3,21	2,43	-
Polonya	-	3,97	5,66	3,95	2,68	2,54	1,93	1,91	2,02	1,61	-
Portekiz	-	-	5,6	5,24	4,94	4,81	4,48	4,72	4,62	3,96	-
Romanya	-	9,96	5,93	6,44	8,67	7,57	6,9	7,13	7,49	6,11	-
Slovenya	-	3,76	3,2	3,48	4,15	3,19	2,96	3,97	3,55	2,23	-
Slovakya	-	4,81	2,29	2,63	2,26	3,14	3,33	2,31	3,63	2,72	-
Yunanistan	-	2,98	0,86	0,94	1,39	1,33	1,19	1,18	2,44	1,93	-

Tablo 2.2. Ölümlü İş Kazalarında Türkiye ve Avrupa

Kaynak: Tablo, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) istatistik yıllıkları (SGK Web, 2019) ve Avrupa İstatistik Bürosu (EUROSTAT) verilerinden (EUROSTAT Web, 2019) yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 2.2.'de, EUROSTAT ve SGK verileri baz alınarak Avrupa Birliği ve Türkiye'de her yüz bin işçide iş kazası sonucu hayatını kaybeden işçi sayıları verilmiş olup, bu veriler kıyaslandığında, Türkiye'nin iş sağlığı ve güvenliği konusunda Avrupa Birliği ülkelerinden çok daha gerilerde olduğu açıkça görülmektedir. Son 10 yılın ölümlü iş kazası istatistikleri incelendiğinde, Türkiye'de meydana gelen ölümlü iş kazalarında istikrarlı bir düşüş eğilimi olmadığı, yıldan yıla dalgalanmalar olduğu göze çarpmaktadır. SGK istatistiklerine göre, 2007 yılında, Türkiye'de her yüz bin işçinin yaklaşık on ikisi iş kazaları sonucu hayatını kaybederken, istatistiklerin yayınlandığı son yıl olan 2017 yılında, her yüz bin işçiden yaklaşık sekizi ölümlü iş kazasına uğramaktadır. Bu da, ölümlü iş kazalarında son 10 yılda önemli bir düşüş olduğunu göstermektedir. Fakat son 10 yılda her ne kadar önemli sayılabilecek gelişmeler gözlemlense de, Türkiye'de meydana gelen ölümlü iş kazaları, Avrupa Birliği ortalamasının hala çok üzerindedir. Bu durum, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun Genel Gereğesinde ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2014-2018 Stratejik Planı'nda da belirtilmiş olup, *"yıllardır uluslararası ve ulusal düzeyde yürütülen çalışmalara rağmen, iş sağlığı ve güvenliği konusunda ne yazık ki istenen düzeye gelinebilmiş olup istatistikler de bu durumu doğrulamaktadır"* şeklinde ifade edilmiştir (TBMM, 2012c: 6; ÇSGB SGB, 2013: 43).

Sonuç olarak, Türkiye ve Avrupa'nın iş sağlığı ve güvenliği alanındaki tarihsel gelişim süreçleri ve son yıllardaki ölümlü iş kazası oranları kıyaslandığında, Türkiye'nin hiçbir zaman mevzuat anlamında Avrupa'dan çok gerilerde olmadığı, buna rağmen ölümlü iş kazası oranları arasında çok büyük farklar olduğu görülmektedir. Bu durumun çok çeşitli nedenleri olmakla birlikte, en önemli nedenlerinden birinin, yasal düzenlemelerin tam olarak uygulanamaması ve caydırıcı yaptırımlarla desteklenmemesi olduğu söylenebilir.

Çalışmanın sonraki bölümlerinde, dünyanın çeşitli ülkelerinin iş sağlığı ve güvenliği stratejileri, iş teftiş sistemleri ve yaptırım politikaları irdelenmiş, daha sonra 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda öngörülen idari para cezaları ve Türkiye'nin iş teftiş sistemi incelenerek konuya ilişkin çözüm önerilerine değinilmiştir. Fakat bu bölümlerden önce, bir sonraki bölüm olan Üçüncü Bölümde, idari para cezalarının hukuki esasları hakkında bilgi verilmiştir. Böylece, idari para cezalarının hukuki anlamda ne ifade ettiği, idari para cezalarının belirlenirken ve

uygulanırken hangi esasların göz önünde bulundurulduğu ve bulundurulması gerektiği açıklanmış, idari para cezalarının bilhassa caydırıcılık özelliği hakkında bilgi ve fikir sahibi olunması hedeflenmiştir. Verilen bu bilgilerin, mevcut idari para cezalarının belirlenme ve uygulanma aşaması için yapılacak analiz ve değerlendirmeler ile çözüm önerileri için temel oluşturması hedeflenmiştir. Açık ki, idari para cezalarının hukuki esasları bilinmeden, bu konuda yapılacak olan tespitler ve çözüm önerileri havada kalacak, belki de bu çözüm önerileri hukuki anlamda geçerli ve uygulanabilir olmaktan çıkacaktır. Bu nedenle, çalışmaya “İdari Para Cezalarının Hukuki Esasları” bölümünü eklemenin, çalışmanın bütünlüğü ve uygulanabilir olması açısından, önemli bir katkı yapacağı düşünülmektedir.



3. İDARİ PARA CEZALARININ HUKUKİ ESASLARI

Bireylerin toplum halinde yaşamaları, belirli bir düzeni ve bu düzenin kurallarına uyulmasını gerekli kılar. Ancak, toplum düzeninin gerektirdiği kurallara, bireylerin tümünün kendiliğinden ve gönüllü uyacakları, toplumsal görevlerini yerine getirmekten kaçınmayacakları beklentisinin gerçekçi olmayışı, kurallara uyulmasını zorlayıcı başka kuralların da varlığını gerektirmiştir (Akbulut, 2007: 1). Bu zorlayıcı kurallara da genel olarak yaptırım denilmektedir.

Belirli eylemlerin suç olmaktan çıkarılması yönündeki eğilim, gelişen toplumsal yapıda devlet idaresinin büyümesi ve karmaşıklaşması sonucu bazı konularda acil ve hızlı tedbirler alma ve anında yaptırım uygulama ihtiyacının bulunması nedenleriyle ortaya çıkmıştır. Bütün yaptırımların yargı mercilerince verilmesi, hem yargının zaten fazla olan iş yükünü daha da artıracığından, hem de bir yaptırımın uygulanması uzun süreler alacağından, yaptırımdan beklenen sonuç alınamayacak ve toplum düzeninin sağlanması zorlaşacaktır (Güçlü, 2010: 19). Bu konuda Anayasa Mahkemesi verdiği bir kararda

“İdarenin hizmetlerini gereği gibi ve ivedilikle görebilmesi için yaptırım uygulama yetkilerine gereksinimi vardır. İdare bu yetkilerle, kamu düzeni ve güvenliğini, kamu sağlığını, ulusal servetleri zamanında ve gereği gibi koruyabilir. Bu nedenle, idareye, geniş ve çeşitli yaptırımlar uygulama yetkisi tanınmıştır. Kişilere idare hukuku alanındaki düzene aykırı davranışları nedeniyle verilen idari cezalar, idari yaptırımların en önemlilerinden biridir. Para cezalarını diğer cezalardan ayıran en belirgin nitelik, onların idari makamlar tarafından verilmesidir”

(Anayasa Mahkemesi [AYM], 1997a) diyerek idari yaptırımların ve idari para cezalarının gerekliliğini vurgulamıştır.

3.1. İdari Yaptırımların Tarihsel Gelişimi

Para cezalarına, M.Ö. 2250 yıllarında Hammurabi Kanunu'ndaki fiilin ağırlığına göre misli (çarpan) şeklindeki para cezası uygulamasında olduğu gibi, en ilkel toplumlarda bile rastlanmakla birlikte (Demirbaş, 2011: 583), idari ceza hukuku ve genel ceza hukuku ayrımı ilk kez 18. yüzyılın ikinci yarısında Alman hukukçuları tarafından yapılmıştır (Akbulut, 2007: 26). İlerleyen zamanlarda gerek teknolojik gelişmeler, gerekse sosyal devlet anlayışının gelişmesi ile devlet fonksiyonlarının artması ve hizmet alanının genişlemesi, idarenin görev ve sorumluluklarını artırmış, idari düzeni bozucu belirli eylemlerin ceza hukukunun dışına çıkartılması ve idari

makamların yetkili kılınması, yeni bir yaptırım rejimi olarak kendini göstererek, ceza hukuku anlamında yaptırımların öngörülmesi yerine, basit sayılabilecek ihlallerin önlenmesi için çoğu zaman bir idari işlemle ortaya konan yaptırımların uygulanması yoluna gidilmiştir (Oğurlu, 2001: 25). 1952 yılında çıkarılan “Düzene Aykırılıklar Hakkında Kanun” ile konunun ana hatları ortaya konulmuş, daha sonra 1968 yılında yapılan değişiklikle de idari yaptırımların uygulanması konusunda idari usul belirlenmiştir. Sonrasında da özel yasalarla idari yaptırımlar öngörülmüş ve kabahat olarak kabul edilen çoğu eylemin bu kapsamda değerlendirilmesi gündeme gelmiştir. Bu süreç 1974 yılında yürürlüğe giren Ceza Kanunu ile tamamlanmış ve kabahatler suç olmaktan çıkarılmıştır. Benzer süreç, diğer batı ülkelerinde de farklı tarihlerde yaşanmıştır. Batı Avrupa ülkelerinde, özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında ceza kanunlarındaki kabahatler ve hafif nitelikteki suçlar suç olmaktan çıkarılarak idari yaptırım uygulanması yoluna gidilmiş ve ortak usuller belirlenmiştir (Oğurlu, 2001: 29).

Türkiye’de ise, Tanzimat döneminden önce idari yaptırımlara rastlanmamakta olup, 1858 tarihli Ceza Kanunu’nun 37. maddesinde para cezası düzenlendiği görülmektedir. Kanun, suçları cinayet, cünha ve kabahat olarak üçe ayırmış ve suçların tanımı yapılarak, bunlara uygulanacak cezalar ayrı ayrı gösterilmiştir. İlk defa suç genel teorisini içeren 1858 tarihli bu kanun, kabahatleri tanımlamış ve cezalarını ayrı ayrı belirtmiştir. Kabahatler, toplumsal düzeni bozucu en hafif ihlaller olarak görülmüşlerdir. Belediyelerin sağlığa zararlı yiyeceklere ve eksik tartan terazilere el koyabilmesi, bu dönemdeki idari yaptırımlara örnek olarak verilebilir (Mahmutoğlu, 1995: 46-49). Günümüzde ise 5326 sayılı Kabahatler Kanunu kapsamında ve çeşitli kanunlarda pek çok idari yaptırım bulunmaktadır. Bu kanunlardan biri de 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’dur.

3.2. Kabahat, İdari Yaptırım ve İdari Para Cezası Kavramları

Bu başlık altında önce kabahat ve idari yaptırım kavramlarına kısaca değinilecek, daha sonra ise çalışma konusu olan idari para cezalarının ayrıntılarına girilecektir.

3.2.1. Kabahat ve İdari Yaptırım

Kabahatler Kanunu'nun 2. maddesine göre kabahat, "*kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık*" olup, idari yaptırım ise, 16. maddeye göre, "*kabahatler karşılığında uygulanacak olan ve idari para cezası ve idari tedbirlerden ibaret olan yaptırımlar*"dır. İdari tedbirler, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirlerdir. Bu maddede bahsedilen "*ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler*"e örnek olarak, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 25. maddesinde belirtilen işin durdurulması verilebilir.

İdari tedbirlerde amaç cezalandırma değil, mevzuat ihlalini durdurmak ve engellemektir. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 25. maddesine göre işyerinde işin durdurulması kararı verilmesi de bir ceza amacı taşımamakta olup, çalışanlar için hayati tehlike oluşturan hususlar giderilinceye kadar, işyerinin bir bölümünde veya tamamında işin durdurularak hayati tehlikenin bertaraf edilmesi amaçlanmaktadır. İşyerlerinde işin durdurulması için iş müfettişlerince yazılan raporların başlığı da "İdari Tedbir Raporu" olup, sadece bu başlığa bakılınca da amacın cezalandırma değil, idari bir tedbir olduğu anlaşılmaktadır. İdari tedbirler çalışmanın konusu dışında kaldığından, bu bölümde bu konunun ayrıntılarına daha fazla girilmemiştir.

Öğretide yapılan bazı tanımlara göre idari yaptırımlar; mevzuata aykırılık şeklindeki bir idari ihlal karşılığında, yasaların açıkça yetki verdiği durumlarda, idarenin bu yetkiye dayanarak, herhangi bir yargı kararı gerekmeksizin, tek yanlı olarak uyguladığı, kurallara ve yasaklara uyulmasını, borç ve yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamaya yönelik müeyyidelerdir (Özay, 1985: 35; Akyılmaz, 2002: 242; Günday, 2013: 232, 233).

Anayasa Mahkemesi, idari yaptırımlar için "*İdarenin bir yargı kararına gerek olmaksızın, yasaların açıkça verdiği yetkiye dayanarak İdare Hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlar, verdiği cezalar*" şeklinde bir tanımlama yapmıştır (AYM, 1996).

Uyuşmazlık Mahkemesi de "*kanunun öngördüğü bir cezanın idarenin bir organı eliyle uygulanabilmesi*"ni (Uyuşmazlık Mahkemesi [UM], 1998) idari yaptırım tanımı için yeterli bulmuştur.

3.2.2. İdari Para Cezası

Öğretide yapılan bazı tanımlara göre idari para cezaları; bir hukuk kuralının ihlal edilmesi şeklinde meydana gelen ve düzene aykırılık oluşturan eylemler karşılığında, yasaların açıkça izin verdiği durumlarda, idarenin yargı organına başvurmaksızın doğrudan doğruya kendisinin hükmettiği ve uyguladığı ve bir miktar paranın alınması şeklinde gerçekleştirdiği mali nitelikli idari yaptırımlardır (Nazaroğlu, 1974: 91; Özay, 1985: 35; Mahmutoğlu, 1995: 139; Dönmezer ve Erman, 1999: 682; Oğurlu, 2001: 91; Çağlayan, 2006: 44; Gözübüyük ve Tan, 2006b: 743).

Anayasa Mahkemesi, vermiş olduğu bir kararında idari para cezalarını, *“Toplumsal düzene aykırılık oluşturan eylemler nedeni ile yasanın açıkça izin verdiği durumlarda idarenin yargı organına başvurmadan kendisinin bizzat uyguladığı ve bir miktar paranın alınması biçiminde gerçekleşen mali nitelikli yaptırımlar”* (AYM, 2001) olarak tanımlamaktadır.

Bu tanımlarda, idari para cezalarının iki önemli unsuru göze çarpmaktadır. Bunlardan biri, kanunda idari para cezasına ilişkin hükmün açıkça yer alması, diğeri ise bu cezayı uygulama yetkisinin idareye tanınmış olmasıdır.

3.2.2.1. İdari para cezası türleri

Kabahatler Kanunu'nun “İdari Para Cezası” başlıklı 17. maddesine göre, maktu idari para cezaları, nispi idari para cezaları ve kanunda alt ve üst sınırı gösterilen idari para cezaları olmak üzere üç tür idari para cezası mevcuttur.

Maktu idari para cezaları, kabahatler karşılığında sabit bir miktar olarak gösterilen para cezaları olup, kabahatin ağırlığına göre değişmez. Kanunda sabit bir miktar öngörülmüştür ve daima o uygulanır.

Nispi idari para cezaları ise, kabahatin işleniş şekline göre değişen, kabahate konu somut olayın dikkate alınmasıyla belirlenen, sabit olmayan ve belirli oranlarda artabilen idari para cezalarıdır. Yani nispi idari para cezaları, kanunda sabit olarak belirlenmiş değil, öngörülen şartların varlığına göre oranlanmış idari para cezalarını ifade etmektedir. Burada bir takdir yetkisi söz konusu olmayıp, nispet edilen şeyin miktarı arttıkça ceza miktarı da artmaktadır. Ayrıca ceza miktarı, fail tarafından

sağlanan yarar ya da neden olunan zararlar orantılı olarak da değişebilmektedir (Akbulut, 2007: 102).

Kabahatler Kanunu'nda belirtilen idari para cezası türlerinin sonuncusu ise alt-üst sınırı belirlenmiş idari para cezalarıdır. Kanununun 17/2. maddesine göre idari para cezaları, *“kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle de belirlenebilir. Bu durumda, idari para cezasının miktarı belirlenirken, işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu birlikte göz önünde bulundurulur”*. Bu tür idari para cezalarında, idarenin takdir yetkisi bulunmaktadır ve idare bu takdir yetkisini kullanarak, söz konusu cezayı alt ya da üst sınırdan ya da bu sınırlar arasında kalmak şartıyla herhangi bir miktar belirleyerek verebilmektedir. İdare, bu takdir yetkisini kullanırken, kanunda belirtildiği üzere, işlenen kabahatin haksızlık içeriği, failin kusuru ve ekonomik durumunu göz önünde bulundurur. Örneğin Kabahatler Kanunu'nun 38. maddesinde “işgal” başlığı altında, yetkili makamların açık ve yazılı izni olmaksızın meydan, cadde, sokak veya yayaların gelip geçtiği kaldırımlar üzerine inşaat malzemesi yığan kişiye, belediye zabıta görevlileri tarafından yüz Türk Lirası'ndan beş yüz Türk Lirası'na kadar idarî para yaptırımını verileceği hükme bağlanmış ve verilecek idari para cezasının alt ve üst sınırları belirlenmiştir. Söz konusu işgal kabahati nedeniyle, çok işlek bir caddede trafiğin ya da yaya geçişinin akmasına yol açılmışsa verilecek idari para cezası üst sınıra daha yakın ya da üst sınırdan olacak, bir ara sokakta, yayaların sık kullanmadığı bir kaldırım üzerine inşaat malzemesi yığılmışsa alt sınırdan ya da alt sınıra yakın bir idari para cezası verilecektir.

6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda, sadece maktu idari para cezaları öngörülmüş olup, nispi ya da alt ve üst sınırı belirlenmiş idari para cezası öngörülmemiştir.

3.2.2.2. İdari para cezalarının temel özellikleri

İdari para cezalarının temel özellikleri şu şekilde özetlenebilir (Çelikkalek, 2010: 38, 39; Arslan, 2014: 26, 27; Kılıç, 2015: 4-8):

- İdari para cezaları, yargı kararına gerek duyulmadan, idarece doğrudan uygulanırlar.

- İdari para cezaları uygulanırken, idare hem davacı hem de yargıç durumundadır.
- İdari para cezaları, tek yanlı nitelik taşırlar ve ilgililerin rıza ve onayına bağılı değıldirler.
- İdari para cezaları, icrailik özelliğine sahiptirler. Yani hukuki varlık kazanabilmeleri, yargı organınca uygun görölmelerine ve onanmalarına bağılı değıldir. Kendiliğinden icra yeteneğine sahip olup, ilgilileri etkileyici hukuki sonuçlar doğururlar.
- İdari para cezaları, hukuka uygunluk karinesinden yararlanırlar. Yani, dava konusu edilip iptal edilerek hukuka aykırılıkları ispat edilmediğı sürece, hukuka uygun varsayırlar.
- İdari para cezaları cezalandırıcı, zorlayıcı ve önleyici nitelik taşırlar.
- İdari para cezaları adli sicile kaydedilmezler.
- İdari para cezaları ertelenemezler.
- İdari para cezaları başka bir cezaya çevrilemezler.
- İdari para cezaları, genel ve özel af kapsamına alınamazlar.

3.2.2.3. İdari para cezalarına hakim olan ilke ve kurallar

İdari para cezalarına hakim olan temel ilke ve kurallar, yasallık, cezaların şahsiliğı, ne bis in idem ve içtima, gerekçe gösterme zorunluluğı, savunma hakkı, yargı yolunun açık olması ve ölçölülük ilkeleri olup, bu çalışmanın konusu açısından en önemli olan ilke, ölçölülük ilkesi ve bu ilkenin alt ilkeleri olan orantılılık, elverişlilik ve gereklilik ilkeleridir. Fakat bu başlık altında ölçölülük ilkesinin yanı sıra, diğıer ilke ve kurallara da kısaca değınilenecektir.

a) Yasallık ilkesi

Yasallık ilkesi, belirli normların yalnızca yasalarla düzenlenebileceğini ifade etmektedir (Oğurlu, 2001: 58). Bireylerin toplumsal düzenin gereklerine tam olarak uyabilmeleri için hukuk kurallarının açık, seçik ve belirgin olması, devletin neyin hukuka aykırı olduğunu ve karşılığında nasıl bir yaptırım uygulayacağını belirlemesi gerekmektedir. Bu belirleme işi de kanun ile yapılmaktadır. Bir konuda idari para

cezası verilebilmesi için, idari para cezası ve bu cezayı uygulayacak idari makam mutlaka kanunda belirtilmelidir.

Anayasa'nın "Suç ve Cezalara İlişkin Esaslar" başlıklı 38. maddesi, kanunsuz suç ve ceza olmayacağı ilkesini şu şekilde açıklamıştır: "*Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur*".

Türk Ceza Kanunu'nun "Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesi" başlıklı 2. maddesinde de yasallık ilkesine açık bir şekilde yer verilmiştir. Bu maddede "*Kanunun açıkça suç saymadığı bir fiil için kimseye ceza verilemez ve güvenlik tedbiri uygulanamaz. Kanunda yazılı cezalardan ve güvenlik tedbirlerinden başka bir ceza ve güvenlik tedbirine hükmolunamaz.*" denilmektedir.

Avrupa Bakanlar Komitesi'nin idari yaptırımlar hakkındaki 91 (1) R. No'lu tavsiye kararının birinci ilkesini de yasallık oluşturmaktadır. Bu ilkeye göre; "*idari yaptırımlar ve uygulanacakları koşullar yasa ile belirlenir*" (Kütük, 2008: 78).

Yasallık ilkesi, Kabahatler Kanunu'nun "Kanunilik İlkesi" başlığı altında iki fıkra halinde düzenlenmiş olup, birinci fıkrada "*Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir.*" denilirken, ikinci fıkrada ise, "*kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarının ancak kanunla belirlenebileceği*" hüküm altına alınmıştır. Maddenin gerekçesinde de, suçta kanunilik ilkesine nazaran kabahatler açısından daha esnek bir sistem kabul edildiği, idari yaptırımlar açısından ise cezada kanunilik ilkesine paralel bir hükme yer verilmesi ifade edilmiştir. Kısaca prosedür şöyle işleyecektir: Önce çerçeve kanun çıkarılacak, sonra idare, tüzük ve/veya yönetmeliklerle kabahatlerin neler olduğunu belirleyebilecek ve daha sonra bu fiillere uygulanacak olan yaptırımların türleri, süreleri ve miktarları da kanunda yer aldığı şekliyle uygulanacaktır (Akbulut, 2007: 31). Yani hangi fiillerin kabahat oluşturduğu kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi, kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilecektir. Fakat kabahatin karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenecektir. İş sağlığı ve güvenliği mevzuatında da durum bu şekildedir. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda kabahatlerle ilgili genel bir çerçeve çizilmiş olup, bu çerçevenin içeriği bu kanuna dayanarak çıkarılan

yönetmeliklerle doldurulmuştur. Söz konusu kabahatlerin karşılığı olan yaptırımların türü ve miktarları ise kanunda belirtilmiştir.

b) Cezaların şahsiliği ilkesi

Cezaların şahsiliği ilkesi, Anayasa'nın 38. maddesinin 7. fıkrasında "*ceza sorumluluğu şahsidir.*" hükmü ile düzenlenmiş olup, bu ilkeye göre ceza, sadece suçu işleyen kişi üzerinde sonuç doğurmaktadır. Ceza hukukundan gelen bir kavram olan bu ilke, kabahatler hukukunda da uygulama alanı bulsa da, ceza hukukundaki kadar mutlak anlamıyla uygulanmamaktadır (Oğurlu, 2001: 55). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından 12.11.2015 tarihinde çıkarılan 2015/4 sayılı genelge ekinde yer alan Teftiş Rehberi'nin Birinci Kitap Üçüncü Kısım Dördüncü Bölümün 15. ve 16. maddelerinde de, işyerinin tamamının veya bir bölümünün devri ya da unvan değişikliği durumlarında, daha önce yapılan teftişlerde tespit edilen mevzuata aykırılıkların devam etmesi halinde, yeni işverenin noksan hususları gidermesi için teftişe yeniden ara verilebileceği ya da önceki teftişte tespit edilen ve devam eden noksan hususlarla ilgili idari para cezası uygulanabileceği belirtilmiş ve bu konu müfettişin takdirine bırakılmıştır.

c) Ne bis in idem ilkesi ve içtima

Ne bis in idem (aynı suç için birden çok ceza verilemez) ilkesi, aynı eylem ve konudan dolayı aynı kişinin ikinci kez yargılanmasına ve cezaya çarptırılmasına izin verilmemesi anlamına gelen bir ceza hukuku ilkesidir (Otacı, 2006: 25). Kısaca, aynı eylem ve aynı konu nedeniyle mükerrer yargılama ve cezalandırmanın mümkün olmamasını ifade eder (Özay, 1985: 35).

Ceza hukukunda geçerli olan bu ilke, iş hukuku ve idare hukuku alanlarında geçerli değildir. Bir kişinin ceza hukuku bakımından mahkum olması ya da olmaması, idari yaptırımlar açısından bağlayıcı değildir. İdari yaptırım uygulanmasını gerektiren bir eylemin varlığı halinde, ceza hakiminin hukuksal nitelendirmesi ve sonuçta verdiği karar, idari yaptırıma karar verecek olan idari mercii bağlamaz (Gölcüklü, 1963: 215). Bu nedenle, bir eylem nedeniyle bir kişiye hem ceza yaptırımı hem de idari yaptırım birlikte uygulanabilir (Feyzioğlu, 1993: 19; Karabulut, 2008: 163; Oğurlu, 2001: 79). Kabahatler Kanunu'nun 15/3. maddesi "*bir fiil hem kabahat hem de suç olarak tanımlanmış ise, sadece suçtan dolayı yaptırım uygulanabilir. Ancak, suçtan dolayı yaptırım uygulanmayan hallerde kabahat*

dolayısıyla yaptırım uygulanır.” hükmüyle suçla idari yaptırım arasında “ne bis in idem” kuralının geçerli olacağını öngörmüşse de, ceza yaptırımı ile idari yaptırımın amacı, uygulanış usulü, hukuksal dayanağı birbirinden farklı olduğundan aynı eylemin hem ceza hem de idari yaptırımı konu teşkil edebileceği kabul edilmektedir. Bir işyerinde meydana gelen bir iş kazası sonucu işverenin yargılanmasının yanı sıra, işverene aynı zamanda iş müfettişleri tarafından da idari yaptırım uygulanması, ne bis in idem ilkesinin iş hukukunda geçerli olmadığı bir göstergesidir.

Kabahatler Kanunu’nun “İçtima” başlıklı 15. maddesinin 3. fıkrası, yukarıda açıklandığı gibi, suçla idari yaptırım arasında ne bis in idem kuralının geçerli olduğunu belirtmesine rağmen, aynı maddenin 1. fıkrasında, *“Bir fiil ile birden fazla kabahatin işlenmesi halinde bu kabahatlere ilişkin tanılarda sadece idari para cezası öngörülmüşse, en ağır idari para cezası verilir. Bu kabahatlerle ilgili olarak kanunda idari para cezasından başka idari yaptırımlar da öngörülmüş ise, bu yaptırımların her birinin uygulanmasına karar verilir”* denilerek, ne bis in idem kuralının kabahatler konusunda geçerli olmadığı belirtilmiştir.

Yukarıda açıklanan maddeye göre, bir işyerinde iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerinin alınmaması sonucu ortaya çıkan mevzuata aykırılıkların çalışanlar için hayati tehlike arz etmesi durumunda, bu işyerinin teftişini yapan iş müfettişlerinin bu mevzuata aykırılıklar için hem idari para cezası uygulanması hem de işyerinde işin durdurulmasını istemeleri gerekirken, *“iş durdurularak cezalandırılan işveren, idari para cezası ile ikinci bir kez daha cezalandırılmasın”* düşüncesiyle, 04.04.2015 tarihinde İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nun 26. maddesine eklenen 4. fıkra ile *“İşin durdurulması hâlinde, durdurmaya sebep olan fiilden dolayı ilgili idari para cezası uygulanmaz.”* hükmü gereğince, durdurmaya sebep olan fiillerden dolayı idari para cezası uygulanmasının önüne geçilmiştir. Böylece, işyerinde işin durdurulmasının bir ceza değil, idari bir tedbir olduğu, amacın da cezalandırmak değil, var olan hayati tehlikelerin bertaraf edilmesi olduğu gerçeği göz önünde bulundurulmamış, Kabahatler Kanunu’nun 15/1. maddesine aykırı bir düzenleme yapılmıştır. Bu konunun ayrıntılarına ilerleyen bölümlerde tekrar değinilecektir.

d) Gerekçe gösterme zorunluluğu

Gerekçe, idari işlemin yapılmasına yol açan maddi ve/veya hukuki olguların işlemin metninde gösterilmesidir (Gözübüyük ve Tan, 2006a: 400). Yaptırım kararlarının gerekçeli olması ilkesi, hem ceza hukuku hem de idare hukuku ilkesidir. Ceza hukuku ilkesi olarak, “*mahkemelerin her türlü kararı gerekçeli olmalıdır.*” Bu da Anayasa’nın 141/3 ve Ceza Muhakemeleri Kanunu’nun 34/1. maddelerinde ifade edilmiştir. Kabahatler Kanunu’nun “İdari Yaptırım Kararı” başlıklı 25. maddesinde, idari yaptırım kararına ilişkin tutanakta, idari yaptırım kararı verilmesini gerektiren kabahatin ve bu kabahatin işlendiğini ispatlayacak delillerin neler olduğunun açık bir şekilde yazılması gerektiği belirtilerek, idari yaptırım kararının gerekçeli olması gerektiğine dolaylı da olsa vurgu yapılmıştır. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nun 26/2. maddesinde de, idari para cezalarının gerekçesinin belirtilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

e) Savunma hakkı

Anayasanın “hak arama hürriyeti” başlıklı 36. maddesinde, “*Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir*” hükmü yer almaktadır. Kabahatler Kanunu’nda ise savunma hakkından bahsedilmediği, yaptırım uygulanan tarafa etkin savunma imkanının tanınmadığı görülmektedir. Bu durumda, Kabahatler Kanunu’na göre savunma hakkı ancak başvuru ve itiraz aşamasında kullanılabilir. Fakat iş teftişi sırasında iş müfettişleri tarafından işveren, işveren vekilleri ve diğer ilgililerin ifadelerinin alınması, gerekli bilgi ve belgelerin göz önünde bulundurulması zorunluluğu gibi hususlar göz önüne alındığında, iş teftişinde taraflara etkin bir savunma hakkının tanındığı görülmektedir. Bu etkin savunma hakkının tek istisnası, işin durdurulmasına sebep teşkil edecek mevzuata aykırılıkların tespit edilmesi ve işveren veya işveren vekilinin işyerinde bulunmaması halidir. İşin durdurulmasına sebep teşkil eden mevzuata aykırılıkların bulunması halinde, eğer işveren veya işveren vekili işyerinde bulunmuyorsa, tutanak düzenlemeye gerek olmaksızın idari tedbir raporu yazılmaktadır.

f) Yargı yolunun açık olması ilkesi

Hukuka bağılı devlet anlayışının en temel ögesi, yasama organı da dahil olmak üzere, devletin tüm organlarının faaliyet ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadıklarının yargı denetimine tabi tutulmasıdır (Erkut, 2004: 221). İdarenin hiçbir tasarrufunun yargı denetimi dışında bırakılamayacağı yönündeki kural, hukukun genel prensibi mertebesinde bir hukuk normu olduğundan, bu yargısal denetim yolu kanunla ve hatta anayasa ile dahi engellenemez ve sınırlanamaz (Duran, 1998: 190).

Anayasa'nın 125. maddesindeki, "*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.*" hükmü ile, yargı yolunun açık olması ilkesinin işleyişi anayasal bir dayanağa kavuşturulmuştur. Kabahatler Kanunu'nun 27, 28, 29, 30 ve 31. maddelerinde de yargı yolunun açık olması ilkesine dayanılarak başvuru ve itirazlar ile ilgili hükümler düzenlenmiştir. Kanun'un 27/1. maddesine göre, idari para cezalarına karşı başvurular sulh ceza mahkemesine yapılmakta olup, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 25/4. maddesine göre ise, işin durdurulması kararına karşı yapılacak olan itirazlar, yetkili iş mahkemesine yapılmaktadır.

g) Ölçülülük ilkesi

Ölçülülük ilkesi, bir amaca ulaşmak için kullanılan yolun ve aracın amaca uygunluğunu, amaçla araç arasında ölçülü bir orantı olmasını, yani uygulanacak yaptırımın ihlalin ağırlığı ile orantılı olmasını ifade etmektedir. Hukuk devleti olmanın gereklerinden biri de, devletin eylem ve işlemlerinde aşırılığa kaçmaması, bireylerin temel hak ve özgürlüklerine yapılacak müdahalelerde ölçülü davranmasıdır (Arık, 2010: 38). Bu ilke uyarınca idari yaptırımlar; ölçülü olmalı, aşırıya kaçmamalı ve yöneldiği amacın gerçekleşmesi için gerekli olanla yetinmelidir (Metin, 2002: 59). Başka bir deyişle, hukuka aykırı eylemle yaptırım arasında adalet ve hakkaniyet ilkelerine uygunluk bulunmalıdır (Özay, 1985: 59).

Ölçülülük ilkesinin elverişlilik, gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç alt ilkesi bulunmaktadır. Elverişlilik alt ilkesine göre, bir özgürlük ya da hakkı sınırlandırmada başvuru araç, sınırlandırmayla ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmalıdır. Gereklilik alt ilkesine göre, sınırlandırma aracı amaç için gerekli olmalıdır. Orantılılık alt ilkesine göre ise, araçla amaç arasında ölçülü bir oran bulunmalıdır. Ulaşılmak istenen amacın gerçekleşebilmesi için gerekli, elverişli ve zorunlu bir araca başvurulması ve ulaşılmak istenen amaçla,

başvurulan sınırlandırma ya da yükümlendirme aracı arasında makul bir oranın bulunması, ölçülülük ilkesine uyulduğunu gösterir. Özetle, idarenin işlem ve eylemiyle, hedefe ulaşmada en hafif önlem ve sınırlamaya başvurması, ölçülülük ilkesinin gereklerindedir. Ölçülülük ilkesinin ihlali için, ilkenin alt ilkeleri olan elverişlilik, gereklilik ve orantılılığın üçünün birden aynı anda ihlali aranmaz. Yalnızca bir alt ilkenin ihlal edilmesi bile, idarenin kararının ölçülü olmadığını göstermeye yeterlidir. Gözetilmesi gereken dengenin bozulması, idare hukuku çerçevesinde işlemin sebep, konu ve amaç unsurlarını etkileyecek ve böylece idari tasarrufların sakatlanması söz konusu olabilecektir. Ölçsüzlük, bazen yokluk yaptırımlarına varacak derecede hukuksal sakatlıklar doğurabilir. Bu dereceye varmayanlar ise iptal yaptırımıyla yüz yüze kalırlar. Ölçülülük ilkesi, devlet ve devletin tüm organlarının uyması gereken bir ilke olduğundan, yasamanın ölçülü düzenlemeler yapması, idarenin faaliyetlerinde makul ölçü olması, yargının da kararlarında ölçülü olması beklenir (Oğurlu, 2004: 136-145).

Anayasa'nın "Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması" başlıklı 13. maddesinde, "*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*" denilerek ölçülülük ilkesi vurgulanmıştır.

Konuyla ilgili olarak Anayasa Mahkemesi, 2004 yılında verdiği bir kararında, "*idari para cezalarına ilişkin düzenlemelerde öngörülen kuralların kişilerin ödeme güçlerini aşmaması, ölçülü, adil ve orantılı olması gerektiğini*" vurgulamıştır (AYM, 2004).

Kabahatler Kanunu'nun 17/2. maddesinde de, "*İdari para cezası, kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle de belirlenebilir. Bu durumda, idarî para cezasının miktarı belirlenirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu birlikte göz önünde bulundurulur.*" denilmek suretiyle, ölçülülük ilkesi uygulanırken göz önünde bulundurulacak kıstaslar bir anlamda sıralanmıştır. Alt ve üst sınırları belirlenmiş idari para cezası uygulamalarında, ölçülülük ilkesinin önemi daha da artmaktadır. Çünkü burada bir takdir yetkisi kullanılmakta, bu takdir yetkisi kullanılırken de keyfiliğe kaçılmaması, ölçülü olunması gerekmektedir.

Ölçülülük ilkesi çalışma konusu açısından incelenecek olursa, yasama organı tarafından idari para cezalarının miktarları belirlenirken aşırıya kaçılmaması, amaca ulaşmada gerekli olanla yetinilmesi ve en hafif önlem ve sınırlamaya başvurulması gerektiği hususları önem arz etmektedir. Fakat ölçülülük ilkesine riayet ederken de, yasa koyucunun bireyi (işvereni) devlete karşı korumak konusunda aşırıya kaçmaması gerekmektedir. Kullanılan aracın (idari para cezasının) amaca ulaşmada (idari para cezası tehdidi ile caydırıcılık sağlanarak iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması ve iş kazası ve meslek hastalıklarının mümkün olduğunca azaltılması) bir katkısı yoksa, söz konusu aracın (idari para cezasının) elverişli olmadığı, dolayısıyla ölçülülük ilkesine aykırı olduğu söylenebilir. Yasama organı idari para cezalarını belirlerken, idari para cezasına neden olan fiilin ağırlığı ile öngörülen idari para cezasının ölçüsüz bir orantı içinde olmamasına dikkat etmeli, işvereni devlete karşı korumak isterken, işçinin işveren tarafından sömürülmesine müsaade etmemelidir. Konunun ayrıntılarına ilerleyen bölümlerde yer verilecektir.

3.2.2.4. İdari işlemin unsurları açısından idari para cezalarının değerlendirilmesi

Bir idari işlemin geçerli olabilmesi için yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurlarında sakatlık olmaması gerekmektedir. Bu beş unsurdan en az bir tanesinde sakatlık varsa, idari işlem hukuka aykırıdır ve iptal davasına konu olarak iptal yaptırımıyla sonuçlanabilir. Çalışmanın konusu açısından en önemli unsur amaç unsurudur fakat burada amaç unsurunun yanı sıra, diğer unsurlara da kısaca değinilecektir.

a) İdari para cezalarında yetki

İdari kararların yetki unsuru olarak adlandırılan karar alma yetkisi, Anayasa ve kanunların bazı idari makam, organ ve kamu görevlilerine tanıdığı karar alabilme, işlem yapabilme güç ve yeteneğini ifade etmektedir. Bu güç ve yeteneği veren kurallar ise yetki kurallarıdır. İdare, her türlü yetki kuralına uymak zorundadır. Aksi halde alacağı karar yetki unsuru yönünden hukuka aykırı olur (Günday, 2013: 135). Yetki yönünden hukuka aykırılık kişi, konu, yer ve zaman unsurları bakımından ortaya çıkabilir. Kişi yönünden yetki sakatlığı, irade açıklamaya ve dolayısıyla işlem tesis etmeye yetkili olmayan idari merci tarafından bir idari işlem tesis edilmesiyle, konu bakımından yetki sakatlığı, bir konuda idari işlem tesis etmeye yetkisi olmayan

idari merciin o konuda bir idari işlem tesis etmesiyle, yer yönünden yetki sakatlığı bir idari merciin yetkili olmadığı bir coğrafi alanda idari işlem tesis etmesiyle, zaman yönünden yetki sakatlığı ise, bir idari merciin yetkisini, bu yetkiyi kullanabileceği zaman dilimi dışında kullanmasıyla ortaya çıkar.

İdare hukukunda esas olan, idarenin yetkisiz olmasıdır. İdarenin bir konuda işlem tesis edebilmesi veya faaliyette bulunabilmesi için açık bir kanun hükmüne ihtiyaç bulunmaktadır (Pehlivan, 2011: 10). Anayasa'nın 123/1. maddesine göre de, *“idarenin görevleri kanunla düzenlenir.”*

İdari kararlar, sadece Anayasa ve kanunların yetkili kıldığı organ, makam ve kamu görevlileri tarafından alınabilirler (Günday, 2013: 134). Kabahatler Kanunu'nun “İdari Yaptırım Kararı Verme Yetkisi” başlıklı 22. maddesinde

“Kabahat dolayısıyla idari yaptırım kararı vermeye ilgili kanunda açıkça gösterilen idari kurul, makam veya kamu görevlileri yetkilidir. İdarî kurul, makam veya kamu görevlileri, ancak ilgili kamu kurum ve kuruluşunun görev alanına giren yerlerde işlenen kabahatler dolayısıyla idarî yaptırım kararı vermeye yetkilidir.”

hükmü ile idari yaptırım kararı verme yetkisinin kimlerde olacağına açıklık getirilmiştir.

6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun “Teftiş, İnceleme, Araştırma, Müfettişin Yetki, Yükümlülük ve Sorumluluğu” başlıklı 24. maddesinin 1. fıkrası gereğince, *“Bu Kanun hükümlerinin uygulanmasının izlenmesi ve teftişi, iş sağlığı ve güvenliği yönünden teftiş yapmaya yetkili Bakanlık iş müfettişlerince yapılır.”* Aynı kanunun “İdari Para Cezaları ve Uygulanması” başlıklı 26. maddesinin 2. fıkrasına göre ise, *“Bu Kanunda belirtilen idari para cezaları, 14üncü maddede belirtilen bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyenlere uygulanacak idari para cezaları hariç gerekçesi belirtilmek suretiyle Çalışma ve İş Kurumu il müdürünce verilir.”* Özetle, iş müfettişleri işyerlerinin teftişini yapmaya, yazacakları raporlarda uygulanacak idari işlemleri belirlemeye, Çalışma ve İş Kurumu il müdürleri ise kendilerine intikal eden teftiş raporlarının sonuç ve kanaat bölümlerinde belirtilen idari para cezalarını uygulamakla yetkili ve yükümlüdürler.

b) İdari para cezalarında şekil

İdari işlem ve kararlarda şekil, idari işlemin özünü oluşturan iradenin dış dünyaya yansımalarının maddi biçimini ve idari işlemin yapılmasında izlenen usulü ifade etmekte olup, idari işlemlerin belli bir biçimde ve belli usuller izlenerek yapılması zorunludur. Şekil ve usul kurallarına aykırılık, söz konusu idari işlem ve kararın sakatlığı sonucunu doğurur (Günday, 2013: 143-149).

Kabahatler Kanunu'nun "İdari Yaptırım Kararı" başlıklı 25. maddesine göre

"idari yaptırım kararına ilişkin tutanakta, a) hakkında idari yaptırım kararı verilen kişinin kimlik ve adresi, b) idari yaptırım kararı verilmesini gerektiren kabahat, c) bu fiilin işlendiğini ispata yarayacak bütün deliller, d) karar tarihi ve kararı veren kamu görevlilerinin kimliği, açık bir şekilde yazılır. Tutanakta, ayrıca kabahati oluşturan fiil, işlendiği yer ve zaman gösterilerek açıklanır."

Ayrıca 26. maddeye göre, söz konusu karara ilişkin tebligat metninde, "karara karşı başvurulabilecek kanun yolu, mercii ve süresi açık bir şekilde belirtilir." İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 26/2. maddesinde de, Kanunda belirtilen idari para cezalarının gerekçesinin belirtilerek verilmesi gerektiği ifade edilerek izlenecek usul açıklanmıştır.

c) İdari para cezalarında sebep

İdari işlemler, kendilerinden önce var olan ve nesnel hukuk kurallarınca belirlenmiş bulunan bir sebebe dayanmak zorundadırlar. Yani bir idari işlemin sebebi, o idari işlemde önce gelen, idareyi o işlemi yapmaya sevk eden ve nesnel hukuk kurallarınca belirlenmiş bulunan bir etkidir (Günday, 2013: 152). İdarenin bir işlemi yapabilmesi için onu yapmaya yetkili olması yetmez. Ayrıca onu yapmaya bir sebebi de olmalıdır (Gözler ve Kaplan, 2012: 344).

Kanunlarda idari işlemlerin sebepleri açık ve seçik bir biçimde gösterilebileceği gibi, sebepler açık ve seçik gösterilmeden, kamu düzeni, milli güvenlik, ihtiyaç, lüzum gibi belirsiz kavramlar kullanılarak gösterilmiş de olabilir. İdari işlemin sebebi, belirsiz bir kavram ile gösterilmiş olsa dahi, idare belirsiz kavram ile ifade edilmiş bulunan bu sebebin hangi somut olayda gerçekleşmiş olduğunu ortaya koymak zorundadır. Yani idare, belli somut ve maddi olaylara dayanmak zorundadır. İdarenin hiçbir somut olaya dayanmaması, yapacağı işlemin

sebeup unsuru yönünden hukuka aykırı olması sonucunu doğurur (Günday, 2013: 154-155).

d) İdari para cezalarında konu

Bir idari işlemin konusu, onun doğurduğu hukuki sonuç, hukuk aleminde meydana getirdiği değişikliktir (Günday, 2013: 154-157). Başka bir ifadeyle bir idari işlemin konusu, işlemin yapılmasına sebep olan unsurun gerçekleşmesi halinde idare tarafından yapılan işlemin sonucudur (Oğurlu, 2001: 164). Örneğin, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda belirtilen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi idari işlemin sebebi, söz konusu yükümlülüklerini yerine getirmeyen işverene idari para cezası verilmesi de konusudur.

İdare hukukunda işlemlerin konusunu belirlemede idarenin bir serbestisi yoktur. Sadece konusu belirlenmiş bir işlemi yapıp yapmama ya da belli konulu işlemlerden birini seçme hususunda yetkisi olabilir (Günday, 2013: 158). Bu yetki takdir yetkisidir. Takdir yetkisi, yasal düzenlemelerle idarenin belli bir serbest alana sahip kılınması ve idarenin bu serbest alan içerisinde harekete geçip geçmeme, yer ve zamanı seçme ve muhtelif çözüm tarzlarından birini tercih etme yetkisi ile donatılmasıdır (Çağlayan, 2003: 176). İdareye tanınan bu takdir yetkisi keyfi şekilde değil, nesnel ölçüler içerisinde yasal amaca ve kamu hizmeti gereklerine uygun biçimde kullanılmalıdır (Azrak, 1985: 20).

İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda takdir yetkisinden bahsedilmemesine rağmen, ILO kabul tarihi 19.06.1947 olan ve 22.12.1950 / 17689 tarih sayılı resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 81 Nolu Sanayi ve Ticarete İş Teftişi Hakkındaki Milletler Arası Çalışma Sözleşmesi'nin 17. maddesi, iş teftişi esnasında tespit edilen mevzuata aykırılıklar için idari yaptırım uygulamak yerine *“ihtar ya da tavsiyede bulunma keyfiyetini iş müfettişlerinin takdirine”* bırakmıştır.

İş Teftiş Tüzüğü'nün 22/3. maddesinde de *“Tamamlanması için mevzuatça önel verilmesi zorunlu bulunmadığı halde ve derhal tamamlanmaması işçi sağlığı ve iş güvenliği bakımından yakın bir tehlike göstermeyen eksiklik ve mevzuata aykırılıkların giderilmesi için müfettişçe uygun bir önel verilebilir.”* hükmü ile, idari yaptırım uygulamak ve çalışanlar için hayati tehlike arz etmeyen eksiklik ve mevzuata aykırılıkların giderilmesi için süre vermek arasındaki seçim, iş müfettişinin takdirine bırakılmıştır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından 12.11.2015 tarihinde çıkarılan 2015/4 sayılı genelge ekinde yer alan “Teftiş Rehberi”nin Birinci Kitap Birinci Kısım İkinci Bölüm’ünde bulunan “Teftiş Ara Verme Uygulaması” başlıklı Madde 4.4’te

“İş teftişine ilişkin gerek uluslararası mevzuatta gerekse ulusal mevzuatta, teftiş süresi içinde tamamlanabilecek ve düzeltilebilecek mevzuata aykırılıklarla ilgili olarak önel verilmesi uygulaması getirilmiş olduğundan, yapılan teftiş esnasında mevzuata aykırılıklar tespit edilmesi ve bunların işverence giderileceği beyan edilmesi halinde, mevzuata aykırılıkların işverence uygun sürede giderilebileceğinin müfettişçe takdir edilmesi durumunda bir bildirim düzenlenerek işverene süre verilir. Söz konusu bildirim işveren veya vekiline tebliğ edilerek teftişe ara verilir.”

denilerek bu hususun müfettişin takdirine bırakıldığı belirtilmiştir. Aynı maddenin devamında, *“Teftiş raporlarının gerekçeli düzenlenmesi gerekliliğinin bir sonucu olarak teftişe ara verilmesi veya teftişe ara verilmeksizin teftişin tamamlanması hallerinin gerekçesi düzenlenecek raporlarda açık bir şekilde ortaya konulur.”* hükmü ile, müfettişin takdir yetkisini hangi yönde kullandığını ve bunun gerekçesini raporunda belirtmesi istenerek bu takdir yetkisinin keyfilikten uzak olması gerektiği vurgulanmıştır.

e) İdari para cezalarında amaç

Amaç, kanun koyucunun idari işlem ile ulaşmak istediği, o işlem beklediği nihai sonuçtur. İdari işlem ve kararların amacı, kanunda açıkça gösterilmiş olsun ya da olmasın, idari hizmetlerin daha iyi bir biçimde yürütülmesi ve kamu yararının sağlanmasıdır. Kamu yararı, tüm idari işlem ve kararlar için genel ve değişmez nitelikte bir amaçtır. Bununla beraber, bazı idari işlem ve kararlar için, bu genel ve değişmez amacın yanı sıra, kanunlarda daha özel ve somut amaçlar da öngörülmüş olabilir. Bu daha özel ve somut amaçlar, aslında genel ve değişmez amaç olan kamu yararının sınırları içinde kalmakta olup, onun daha belirginleşmiş bir biçiminden başka bir şey değildir (Günday, 2013: 160, 161).

Gerek tüm idari işlem ve kararlar için genel ve değişmez nitelikte olan kamu yararına, gerekse bazı idari işlem ve kararlar için öngörülmüş bulunan daha özel ve somut amaçlara aykırı olarak yapılmış bulunan işlemler, amaç unsuru yönünden hukuka aykırı olacaktır. “Yetki saptırması” deyimi ile ifade edilen amaç unsuru yönünden hukuka aykırılık, şu hallerde ortaya çıkmaktadır: Kişisel amaç güdülerek idari karar alınması,

siyasal amaç güdülerek idari karar alınması ve özel amacı aşan idari kararlar alınması (Günday, 2013: 161, 162).

İdari para cezalarının amaçları, kurallara uymayanları cezalandırarak ihlali tekrar etmeme duygusunu uyandıran bir üzüntü yaratmak (Özay, 1985: 23) ve ihlalden sorumlu kişinin ıslahını sağlamak (Oğurlu, 2001: 37), kurallara uymayarak yaptırıma tabi tutulanları gören veya bilen kimselerin bu görgü ve bilgi karşısında çekinmeleri veya korkmaları yoluyla kurallara uyulması konusunda itici güç olmak ve kurallara uymayanları bu tutumlarından caydırarak kurallara uyulması konusunda istekli davranılmasını sağlamak (Kütük, 2008: 13), ilgilileri borç ve ödevlerini yerine getirmeye, yasaklara saygılı olmaya zorlamak (Balta, 1970: 201) ve sonuç olarak, her idari yaptırımında olduğu gibi kamu yararını sağlamaktır.

Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bir kararında, idari para cezalarının amacını şu şekilde açıklamıştır: “*İdari para cezaları ile kamu düzenine aykırı davranışların önlenmesi, toplumda disiplinin sağlanması amaçlanmaktadır*” (AYM, 1997b). Uyuşmazlık Mahkemesi de, idari yaptırımların “*kamu düzeninin sağlanması ve korunması görev ve yükümlülüklerinin yerine getirilmesini sağlama amacına yönelik*” olduğunu belirtmiştir (UM, 1988).

Kabahatler Kanunu’nun “Amaç ve Kapsam” başlıklı 1. maddesinde, kanunun amacının “*toplum düzenini, genel ahlakı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak*” için gerekli düzenlemeleri yapmak olduğu belirtilmiştir.

İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nun 1. maddesine göre “*Kanunun amacı; işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması ve mevcut sağlık ve güvenlik şartlarının iyileştirilmesi için işveren ve çalışanların görev, yetki, sorumluluk, hak ve yükümlülüklerini düzenlemektir.*”

Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bir başka kararında,

“*Anayasa’nın 2. maddesi uyarınca Türkiye Cumhuriyeti sosyal bir hukuk devletidir. Toplumsal devlet, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği ve dolayısıyla toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet demektir. Genellikle toplum yaşamında ve özellikle sanayi toplumu olmuş ya da olma yoluna girmiş toplumların yaşamında işverenler güçlü, işçiler ise güçsüz sayılır.*”

(AYM, 1972) derken, Çenberci bu dengeyi şu şekilde ifade etmektedir: “*Türk Anayasa koyucusunun ve yasa koyucusunun yaptığı, işçi-işveren ilişkilerinde kullanılan terazinin yukarıya kalkan işçi kefesine, dengeyi sağlamak için gerekli daraları koymaktır.*”

(Çenberci, 1984: 42)

İş hukukunun doğuş ve gelişmesinin temel nedeni iş ilişkilerinde daha güçsüz olan işçinin korunması kaygısı olup (Akbulut, 2007: 87), iş hukukundaki işçiyi koruma ilkesi, işçinin sağlığının ve beden bütünlüğünün korunmasını da içermektedir (Süzek, 2005: 15). İşçinin korunması amacına ulaşılmasında ise en önemli araçlardan biri idari yaptırımlardır. Caydırıcı ceza hükümlerinin olmadığı bir iş hukuku sisteminin, sağlıklı bir biçimde, öngörülen amaçlar doğrultusunda işlemesi beklenemez (Evren, 2005: 1) ve caydırıcı yaptırımlarla desteklenmeyen her idari işlem gibi, çoğu kez uygulanmama ve ciddiye alınmama riskleriyle karşılaşılır (Oğurlu, 1999: 152).

6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda öngörülen idari para cezalarının amaçları ise, iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerini almayan işverenleri cezalandırmak suretiyle ihlali tekrar etmeme duygusunu uyandıran bir üzüntü yaratmak ve ihlalden sorumlu işverenin ıslahını sağlamak, caydırıcılık özelliğiyle iş sağlığı ve güvenliği önlemi almayan diğer işverenlerin de bu konuda önlem almaları için itici güç olmak, böylece iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması ve iş kazası ve meslek hastalıklarının azaltılmasına katkıda bulunmak ve sonuç olarak her idari yaptırımında olduğu gibi kamu yararını sağlamak olarak özetlenebilir.

Sonuç olarak, tüm idari işlem ve kararlarda olduğu gibi, idari para cezalarının da bazı ilke ve kurallara uygun olması gerekmektedir. Çalışmanın konusu açısından en önemli ilke, ölçülülük ve bu ilkenin alt ilkeleri olan orantılılık, elverişlilik ve gereklilik ilkeleridir. İdari para cezaları belirlenirken ve uygulanırken amaçla araç arasında ölçülü bir orantı olmasını, yani idari para cezası miktarının ihlalin ağırlığı ile orantılı olmasını, ceza miktarının istenilen amacı gerçekleştirmeye elverişli ve gerekli olmasını ifade eden ölçülülük ilkesi göz önünde bulundurulmalıdır. Kısacası, idari para cezalarının miktarları belirlenirken aşırıya kaçılmamalı, amaca ulaşmada gerekli olanla yetinilmeli fakat işvereni devlete karşı korumak isterken, işçinin işveren tarafından ezilmesine de müsaade edilmemeli, ceza miktarları işverenlerin yükümlülüklerine uymasını zorlayacak miktarda olmalıdır.

Çalışmanın konusu açısından bir diğer önemli husus, idari para cezalarının yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurlarında sakatlık bulunmaması gerektiği hususudur. Bu unsurlardan çalışma açısından en önemlisi ise amaç unsurudur. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun amacına ulaşabilmesi için ise idari para cezalarında bulunması gereken en önemli özellik, caydırıcılık özelliğidir. Caydırıcı olmayan idari para cezalarının amaca ulaşması mümkün değildir.



4. BAZI ÜLKELERİN İŞ TEFTİŞ SİSTEMLERİ VE YAPTIRIM POLİTİKALARI

Bu bölümde, dünyanın çeşitli ülkelerinin iş sağlığı ve güvenliği stratejileri, iş teftiş sistemleri ve yaptırım politikalarından örnekler verilecek olup, bu örnekler, bir sonraki bölümde yapılacak olan tespit ve öneriler için temel oluşturacaktır. Fakat önce, çalışma hayatına yön veren, ülkelerin çalışma hayatı ile ilgili politikalar oluşturma süreçlerinde büyük tesirleri olan Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) iş sağlığı ve güvenliği, iş teftişi ve idari para cezaları hakkındaki temel ilkeleri, karar ve görüşleri aktarılacaktır.

Çalışmanın konusu bakımından en önemli ILO sözleşmesi, 19 Haziran 1947 tarihli Sanayi ve Ticarete İş Teftişi Hakkındaki Milletlerarası Çalışma Sözleşmesi'dir. 81 Sayılı Sözleşme olarak da adlandırılan söz konusu sözleşme, Türkiye Cumhuriyeti tarafından da onaylanmış ve 22.12.1950/17689 tarih sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Sözleşmede, sözleşmeyi onaylayan her üye ülkenin bir teftiş sistemi oluşturması gerekliliği belirtilmiş ve bu teftiş sisteminin çalışma prensipleri ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Sözleşmenin 1. maddesine göre, sözleşmeyi onaylayan her üye ülkenin sınai işyerlerinde bir teftiş sistemi bulundurması gerekmektedir.

Sözleşmenin 2. ve 3. maddelerinde iş teftiş sisteminin görevleri belirtilmiştir. Buna göre iş müfettişleri, çalışma sürelerine, ücretlere, iş güvenliğine, işçilerin sağlığı ve refahına, çocuk ve gençlerin çalıştırılması ile ilgili hususlara ve çalışma şartlarına dair mevzuat hükümlerinin uygulanmasını sağlamakla görevlidirler.

Sözleşmenin 9. maddesinde, iş müfettişlerinin branşları ve uzmanlık alanlarına dair düzenleme yapılmıştır. Bu maddeye göre her üye, işçilerin sağlıklarının korunması ve güvenliklerinin sağlanmasına dair olan mevzuat hükümlerinin uygulanmasını sağlamak ve kullanılan yöntemlerin, malzemenin ve çalışma şekillerinin işçilerin sağlığı ve güvenliği üzerindeki etkilerini incelemek amacıyla, tıp, makine, elektrik ve kimya alanlarındaki uzmanlar da dahil olmak üzere, liyakat sahibi uzman ve teknik elemanların milli şartlara göre en uygun tarzda teftiş faaliyetlerine katılmalarını temin etmek için gerekli tedbirleri alacaktır.

Sözleşmenin 10. maddesine göre iş müfettişleri, iş teftişi görevinin etkili bir şekilde yapılmasına yetecek sayıda olmak zorundadır. Bu sayı tespit edilirken, teftiş tabii işyerlerinin sayısı, mahiyet, büyüklük ve konumları, istihdam edilen işçi sayısı, mevzuat hükümlerinin sayısı ve çeşitliliği gibi hususlar göz önünde bulundurulacaktır.

Sözleşmenin 16. maddesinde, işyerlerinin, mevzuat hükümlerinin etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak için sık ve itinalı bir şekilde teftiş edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Sözleşmenin 13. ve 17. maddelerinde ise iş müfettişlerinin yetkileri düzenlenmiştir. Bu yetkiler, idari yaptırım uygulamak ve ihtar veya tavsiyede bulunmaktır. Mevzuat hükümlerini ihlal veya ihmal eden şahıslar hakkında önceden ihtar edilmeksizin derhal kanuni tatbikata geçilmesi esas olmakla birlikte, “*tatbikata geçmek (yaptırım uygulamak) yerine ihtar veya tavsiyede bulunma keyfiyeti*” iş müfettişlerinin takdirine bırakılmıştır. Fakat işçilerin sağlık ve emniyeti bakımından yakın bir tehlike mevcut olduğu takdirde iş müfettişlerinin derhal tatbik olunmak üzere tedbirler alması gerektiği ifade edilerek işin durdurulmasını gerektirecek bir ihlalin varlığı halinde takdir yetkisinin kullanılmayacağı belirtilmiştir.

Sözleşmenin “*Ticarette İş Teftişi*” başlıklı 2. Bölümünde, bu sözleşmeyi onaylayan her üye ülkenin ticari işyerlerinde de bir iş teftiş sistemi bulundurması gerektiği, sınai işyerlerindeki iş teftiş sistemi ile ilgili hükümlerin ticari işyerleri için de uygulanması gerektiği belirtilmiştir.

Çalışmanın konusu bakımından bir diğer önemli ILO sözleşmesi, İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin 155 Sayılı Sözleşme olup, söz konusu sözleşme ILO tarafından 3 Haziran 1981 tarihinde kabul edilmiş ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından da onaylanarak 13.01.2004/25345 tarih sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Sözleşmenin 4. maddesine göre her üye, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili tutarlı bir ulusal politika geliştirecek, uygulayacak ve periyodik olarak gözden geçirecektir. Bu politikanın amacı, iş kazalarını ve çalışma ortamında bulunan tehlike nedenlerini mümkün olduğunca asgariye indirerek önlemek olacaktır. Sözleşmenin 9. maddesine göre ise, iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının uygulanması, uygun ve yeterli bir denetim sistemi ile güvence altına alınacak, mevzuat ihlallerine karşı yeterli cezalar öngörüülecektir.

ILO tarafından 7 Haziran 1985 tarihinde kabul edilen ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından da onaylanarak 13.01.2004/25345 tarih sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İş Sağlığı Hizmetlerine İlişkin 161 Sayılı Sözleşmede ise (Madde: 2), her üyenin iş sağlığı hizmetleri konusunda uygun bir ulusal politika geliştirmesi, uygulaması ve periyodik olarak gözden geçirmesi gerektiği belirtilmiştir.

2006 yılında ILO tarafından yapılan 95. Uluslararası Çalışma Konferansı sonrası hazırlanan raporda, mevzuat ihlallerine karşı öngörülen ve uygulanan yaptırımların caydırıcı olması gerektiği, aksi halde işverenlerin yasal yükümlülüklerini yerine getirmek yerine, daha az maliyetli olan cezaları ödemeyi tercih edebilecekleri belirtilmiştir. Konferansta ayrıca çoğu ülkenin ceza yoluna nadiren gittiği, ancak ihlalin sağlığa veya güvenliğe ciddi zarar vermesi durumunda, yani bir iş kazası veya meslek hastalığı sonrası çalışmada ciddi bir zarar oluşması durumunda cezalandırma yoluna gittiği ileri sürülmüş, cezaların sözleşmeler uyarınca etkili bir şekilde uygulanması gerekliliği belirtilmiştir. Para cezalarının miktarları belirlenirken, ihlalin tekrarlanması, işyerinin ekonomik durumu, ihlalden etkilenen ya da etkilenebilecek işçi sayısı, ihlalin niteliği ve ciddiyeti gibi kriterlerin göz önünde bulundurulması gerektiği, bu kriterlerle orantılı bir ceza miktarı belirlenmesi gerektiği hususları belirtilmiş ve ancak bu kriterler baz alınırca caydırıcı ve etkin bir ceza ve teftiş sistemi oluşturulabileceği ifade edilmiştir (ILO, 2006a: 97,98).

Haziran 2011'de ILO tarafından yapılan 100. Uluslararası Çalışma Konferansı sırasında ise, iş teftişi üzerine yapılan tartışmalarda, delegeler iş teftişinin yaptırımlar ve cezaların göz önünde bulundurulmadan tam olarak etkin ve etkili olamayacağını, bu hususun çoğu ülkenin hazırladığı yıllık teftiş raporlarına da yansıtıldığını, yaptırım ve cezaların mevzuat ihlallerinin önüne geçmek için gerekli olduğunu ve caydırıcı rol oynamaları gerektiğini ifade etmişlerdir. Konferansta ayrıca, yaptırımların etkili olabilmesi için kağıt üzerinde kalmamaları, uygulanmaları gerektiği, cezaların ancak gerçek hayata geçirildikleri sürece etkili oldukları, yaptırımların uygulanmasının işverenlere ve işçilere, mevzuata uyulması konusunda devletin bu konudaki ciddiyeti ile ilgili güçlü bir sinyal verdiği belirtilmiştir. Sonuç bildirgesinde ise, iş mevzuatlarının zorlayıcı yaptırımlara yer vermesi gerektiği, yaptırımlar her ne kadar iş teftişinin araçlarından sadece bir tanesi olsa da,

cezalandırıcı ve caydırıcı yaptırımlar olmadan ihlallerin önüne geçilemeyeceği, ayrıca yaptırımların ihlalin ağırlığı ile orantılı oldukları sürece ciddiye alınabilecekleri vurgulanmıştır (Vega ve Robert, 2013: 5, 6).

ILO tarafından yayınlanan çalışmalarda da, işverenlerde maliyetleri mümkün olduğunca düşük tutma isteği olduğu, bu sebeple işverenlerin iş sağlığı ve güvenliğini bir maliyet unsuru olarak gördüklerini ve buna bağlı olarak iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini almadıkları belirtilmiştir. Bu durumun önüne geçmek için ise devletin sağlık ve güvenlik konusundaki mesajlarını işverenlere iş teftiş kurulları ve iş müfettişleri eliyle etkili bir şekilde vermesi, teftişlerin yeterli sayıda ve kalitede olması, uygulanan yaptırımların ise, mevzuat ihlallerinden etkilenen ya da etkilenebilecek işçi sayısı ve işyerlerinin büyüklükleriyle orantılı olması gerektiğine dikkat çekilmiştir (Arrigo, Casale ve Fasani, 2011: 5-13).

4.1. Avrupa Ülkelerinin İş Teftiş Sistemleri ve Yaptırım Politikaları

Bu alt başlık altında sadece AB üyesi ülkelerden değil, AB üyesi olmayan ülkelerden de örnekler verilecek fakat önce AB'nin iş sağlığı ve güvenliğine yaklaşımı ve stratejik planları hakkında bilgi verilecektir.

2002-2006 Stratejisi kapsamında alınan önlemlerle iş kazalarının % 17 düşüş gösterdiği Avrupa Birliği'nde (Yılmaz, 2009: 52), 2007-2012 Dönemi İş Sağlığı ve Güvenliği Stratejisi'nin temel amacı "iş kazalarının ve meslek hastalıklarının sürekli, sürdürülebilir ve istikrarlı bir biçimde azaltılması" olup, bu bağlamda, tüm üye devletler için iddialı bir hedef belirlenmiştir: İş kazalarının % 25 oranında azaltılması (European Commission, 2013: 5).

2007-2012 stratejik döneminin tamamlanmasının ardından, Avrupa Komisyonu, AB iş sağlığı ve güvenliği stratejisinin değerlendirilmesi amacıyla araştırma faaliyetleri yürütmüş, iş sağlığı ve güvenliği alanında mevcut ve ileride karşılaşılabilecek sorunların ve çözüm önerilerinin tespit edilmesi ve yeni AB politika çerçevesinin belirlenmesi amacıyla 31 Mart 2013 tarihinde bir strateji değerlendirme raporu hazırlanmıştır. Söz konusu raporda, iş kazalarında önemli bir azalma meydana gelmesine rağmen meslek hastalıklarının azaltılması konusunda aynı oranda başarılı olunamadığı, gelecek yeni risklerin stres, kas iskelet sistemi rahatsızlıkları, nanomalzemelerden kaynaklı riskler, endokrin bozucular ve

elektromanyetik alan tehlikeleri olacağı öngörülmüş, yeni ortaya çıkan/çıkacak bu risklere daha iyi odaklanması gerektiği belirtilmiştir.

“Avrupa 2020” stratejisine temel oluşturmak için toplanan AB İş Sağlığı ve Güvenliği 2020 Strateji Konferansı’nda ise,

- Yüksek düzeyde strese yol açan iş yükünün ve çalışma sürelerinin artışının olumsuz etkileri ve psikosozal risklerin ele alınması gerektiği,
- İş teftiş sisteminde her 10.000 çalışana 1 iş müfettişi hedefinin tutturulması gerektiği, bu hedefe ulaşılması durumunda mevzuatın daha etkin uygulanmasına katkı sağlanacağı,
- İş sağlığı ve güvenliği alanında harekete geçirici en etkili aracın yasal zorunluluklar olduğu

hususları dile getirilmiştir (Aydın, 2014b: 24, 25).

2014-2020 Dönemi İş Sağlığı ve Güvenliği Stratejik Çerçevesi’nde ise şu stratejik hedefler belirlenmiştir:

- Ulusal iş sağlığı ve güvenliği stratejilerini daha da geliştirmek ve iş sağlığı ve güvenliği için yüksek bir koruma seviyesi sağlamak.
- Sağlık ve güvenlik kurallarına daha iyi uymalarını sağlamak için küçük ve mikro işletmeler için pratik destek ve teknik destek sağlanması.
- İş müfettişlerinin performansını değerlendirerek üye ülkeler tarafından uygulanmasını iyileştirmek.
- Avrupa işgücünün yaşlanmasına değinmek ve nanomalzemeler, yeşil teknoloji ve biyoteknoloji gibi mevcut ve yeni riskleri aşmak için işle ilgili hastalıkların önlenmesini geliştirmek.
- Daha iyi kanıt elde etmek ve izleme araçlarını geliştirmek için istatistiksel veri toplamayı iyileştirmek.
- Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) gibi uluslararası örgütlerle koordinasyonun güçlendirilmesi ve iş kazalarını ve meslek hastalıklarının azaltmak ve dünya çapındaki çalışma koşullarının iyileştirilmesine katkıda bulunmak (European Commission Web, 2017).

Avrupa Birliği'nin iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin stratejik planları ve teftiş politikaları incelendiğinde, öncelikli ve güncel hususlar şu şekilde özetlenebilir.

- Stres, mobbing, taciz, şiddet, değişen çalışma modelleri, performans baskısı ve artan iş yükünün etkileriyle ortaya çıkan psikososyal riskler
- Nanopartiküllerin sağlık üzerindeki etkileri
- Elektromanyetik alanlar ve optik radyasyon kaynaklarının sebep olduğu tehlikeler
- Çalışanların endokrin bozuculardan korunması
- Kas iskelet sistemi rahatsızlıkları ve ergonomi (Arrigo vd., 2011:14; Aydın, 2014b: 24, 25; ILO, 2006a: 18; Odman, 2013: 12)

Bu hususlar incelendiğinde, Avrupa Birliği'nde iş ekipmanlarından kaynaklanan riskler, yangın ve patlama riskleri, kimyasallardan kaynaklanan riskler, elektrik riskleri, yüksekte çalışma ile ilgili riskler, kişisel koruyucu donanımların kullanılmamasından kaynaklanan riskler gibi geleneksel iş sağlığı ve güvenliği riskleri ile ilgili hususların artık eskisi kadar öncelikli ve gündemde olmadığı görülmektedir. Bu durumun iki temel nedeni bulunmaktadır. Birincisi, Avrupa Birliği'nin artık iş sağlığı ve güvenliği konusunda belirli bir bilince, kültüre ve seviyeye ulaşmış olması ve geleneksel risklerin artık önemli bir sorun olmaktan çıkması, ikincisi ise Avrupa'da hizmet sektörünün ön plana çıkması, ağır sanayi ve maden gibi riskli sektörlerin Doğu Avrupa ve diğer az gelişmiş veya gelişmekte olan dünya ülkelerine kaydırılmasıdır. Örneğin 2005 yılında, ye ülkelerin tümünde asbestin üretimi, pazarlanması ve kullanılması tamamen yasaklanmış, asbest üretimi, asbestli gemilerin söküm işleri gibi tehlikeli işler in, Hindistan, Bangladeş, Pakistan, Brezilya, Güney Afrika, Zimbabve gibi ülkelere kaydırılmıştır (Odman, 2013: 11-15). İngiltere'de son yeraltı kömür madeni 2015 yılında kapanmış olup, Almanya ise 2019 yılına kadar tüm yeraltı kömür madenlerini kapatmayı planlamaktadır (Kılıçaslan, 2016: 20).

Avrupa Birliği'nin artık iş sağlığı ve güvenliği konusunda belirli bir bilince, kültüre ve seviyeye ulaşmış olması ve geleneksel risklerin artık önemli bir sorun olmaktan çıkması, Avrupa'da son dönemde hizmet sektörünün ön plana çıkması, ağır sanayi ve maden gibi riskli sektörlerin Doğu Avrupa ve diğer az gelişmiş veya gelişmekte olan dünya ülkelerine kaydırılması, bu faktörlere bağlı olarak iş kazası

sayılarının istikrarlı bir biçimde düşüş göstermesine rağmen, caydırıcı yaptırım tehdidi ortadan kalkmamıştır. Çalışma mevzuatı ile ilgili AB direktifleri incelendiğinde, bu direktiflere uyulması için, ihlalin ciddiyetiyle ilişkili olarak, ölçülü, yeterli, etkili, orantılı ve caydırıcı idari yaptırımların olması ve teftişlerin sıklaştırılması gerektiği hususlarının özellikle altı çizilmiştir (Aydın, 2014a: 18-243).

İş sağlığı ve güvenliği ile doğrudan bir ilişkisi olmasa da, AB vatandaşlarının temel hakları ve AB'nin vatandaşlarına karşı sorumluluklarının ortaya konduğu 18.12.2000 tarihli "Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi"nin 49/3. maddesindeki, "Cezaların şiddeti, suçla orantısız olmamalıdır." hükmü ile orantılılık ilkesine vurgu yapılmıştır (European Parliament Web, 2017).

4.1.1. İngiltere'nin İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası

İngiltere, sanayileşmenin beşiği olması ve iş sağlığı ve güvenliği alanında tarihsel bir geçmişe sahip olması açısından ve bu alanındaki özgün mevzuatı ile diğer devletlere örnek teşkil edebilecek bir ülkedir.

İngiltere'de iş sağlığı ve güvenliği konusundaki tüm düzenlemeler tek bir kanun altında toplanmış olup, bu kanun, 1974 tarihli "İşyerinde Sağlık ve Güvenlik (Health and Safety at Work-HSW) Kanunu"dur. Sade ve temel prensipleri içeren kanun, tüm dünyada iş sağlığı ve güvenliğini en iyi şekilde harmanlayan kanun olarak kabul görmekte ve pek çok ülke kendi mevzuatını hazırlarken bu kanunu model almaktadır (Alper, 1992: 92; Olcay ve Parlak, 2016: 91).

Kanun'da işverenlerin ve çalışanların genel yükümlülükleri, yaptırımlar, Sağlık ve Güvenlik Kurulu (HSC) ile Sağlık ve Güvenlik Kurumu (HSE)'nin yapısı, sorumlulukları ve yetkileri ile ilgili hükümler bulunmaktadır. Sağlık ve Güvenlik Kurulu (HSC), politika geliştirilmesi, yeni mevzuatın teklif edilmesi, araştırma, yayın ve eğitim faaliyetlerinin desteklenmesi gibi politika çalışmaları yürütürken, HSC tarafından belirlenen bu politikaların yürütümü ve uygulanması, Sağlık ve Güvenlik Kurumu (HSE) tarafından yapılmaktadır. Organizasyon yapısı içerisinde yöneticiler, avukatlar, müfettişler, bilim adamları ve tıp doktorları bulunan HSE, Sağlık ve Güvenlik Kanunu'nun ve ilgili yönetmeliklerin işyerlerinde uygulanmasından sorumludur. İşyerlerinde (daha çok riskli sektörlerde) iş sağlığı ve güvenliği kurallarının uygulanıp uygulanmadığını denetleme görevi HSE

müfettişlerinin olup, ofisler, dükkanlar, perakendeciler, toptan satış dağıtımçıları, oteller, bakım evleri ve eğlence mekanlarında güvenlik mevzuatının uygulanmasından yerel otoriteler sorumludur. Yerel otoriteler, faaliyetleri hakkında HSE'ye ve koordinasyonu sağlayan komiteye (HELA) bilgi vermektedirler (ÇSGB İTKB, 2015a: 13-15).

İngiltere'de teftiş programları hazırlanırken, stratejik hedefler göz önünde bulundurulmakta ve teftişler bu hedeflere yönelik olarak yapılmaktadır. Önemli olan yapılan teftiş sayısı değil, bu teftişlerin stratejik hedeflere ulaşmada ne kadar başarılı olduğudur (Olçay ve Parlak, 2016: 94). İngiltere'de bir yılda sadece 9.656 teftişin yapılması ve müfettiş başına yılda sadece 6,71 teftiş düşmesi, bu anlayışın bir sonucudur (Kılıçaslan, 2016: 50). İngiltere'de teftiş sayısından çok teftişin niteliğinin önemli olmasının yanında, baskıcı bir teftiş anlayışı yerine işverenlerin gönüllü katılımına önem verilmektedir. Hükümet, düzenleyici, tavsiye verici ve kılavuzluk eden rolündedir (ÇSGB İTKB, 2015a: 13). Yaptırım organları, öncelikle tavsiyelerde bulunarak farkındalığı artırmayı, başarısız olunması halinde yaptırım uygulamayı tercih etmektedirler. Fakat son dönemde yaptırımların önemli ölçüde düştüğü görüşü, HSE yayınlarına da yansımaktadır. Örneğin "Etkili Teftiş ve Uygulama" başlıklı HSE raporunda, ceza miktarlarının düşük olduğu, bu durumun da yaptırımların etkinliğini olumsuz etkilediği belirtilmiştir. Ayrıca 2008 yılında Avam Kamarası'nda, HSE tarafından yapılan teftişlerin sayısının azaldığına dair endişeler dile getirilmiştir. Ülkede yapılan akademik çalışmalarda da, teftişler ile işverenlerin iş sağlığı ve güvenliği yükümlülüklerine uyumu arasında bir korelasyon olduğu, bu nedenle teftiş sayısının ve yaptırımların artırılması gerektiği belirtilmiştir. Sendikalar da benzer görüşleri paylaşmaktadırlar. Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlanan bir raporda da, inşaat sektöründeki yaptırımların "*gölünç derecede düşük*" olduğu ifade edilmiştir. 2000 yılında hazırlanan "Sağlık ve Güvenliği Canlandırma" başlıklı raporda ise, rehberlik, danışmanlık ve tavsiyenin ön planda olduğu yeni teftiş yaklaşımı eleştirilmiş, bu yeni yaklaşımdan sonra işverenlerin iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini alıp almamaya karar verirken bu önlemlerin maliyetlerini tarttıklarını ve caydırıcı bir yaptırım tehdidi olmadan bu önlemleri almadıklarını, dolayısıyla yeni teftiş yaklaşımının başarısız olduğu belirtilmiştir (Mantouvalou, 2011: 16-26).

Her ne kadar cezalandırıcı yaklaşım terk edilmiş ve rehberlik ve danışmanlık ön plana çıkmış olsa da, etkili bir şekilde uygulanmamasına rağmen İngiltere’de örnek alınabilecek kadar ayrıntılı ve özgün bir yaptırım politikası mevcuttur. HSE’nin yaptırım politikalarını şekillendiren iki temel düzenleme mevcuttur. İlki, HSE yaptırımlarının temel ilkelerinin belirlendiği “Yaptırım Politikası Tebliği” (Enforcement Policy Statement-EPS), ikincisi ise müfettişlerin teftişlerinde hangi yolu izleyeceklerine ilişkin bir kılavuz niteliğinde olan “Yaptırım Yönetimi Modeli” (Enforcement Management Model-EMM)dir.

Yaptırım Politikası Tebliği, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili mevzuatın ihlal edilmesi durumunda yaptırım uygulanırken, müfettişlerin uymak zorunda oldukları temel ilkeleri belirtmektedir. Yaptırım Politikası Tebliği’ne göre, yaptırımlar ihlalin ciddiyeti ile orantılı olmalı, alınacak önlemlerin maliyetinden düşük olmamalı, fakat ekonomik büyümeyi de bastırmayacak miktarda olmalı, sonuç olarak iş sağlığı ve güvenliği yükümlülüklerine uymayı sağlayacak caydırıcılığa sahip olmalıdır. Söz konusu tebliğde tekrar tekrar vurgulanan en önemli husus, yaptırımların ihlalin ciddiyeti ile orantılı olması gerektiği hususudur (Health and Safety Executive [HSE] Web, 2017a).

Yaptırım Yönetimi Modeli (Enforcement Management Model-EMM)’nin ise ayrıntıları şu şekildedir (HSE Web, 2017b).

Yaptırım Yönetimi Modeli, teftişlerde izlenecek yolun belirlenmesinde ve hangi kararın verilmesi gerektiğinin belirlenmesinde müfettişlere yardımcı olan ve bir çerçeve sunan bir modeldir. Yaptırım Yönetimi Modeli (EMM),

- Tutarlı kararlar verilmesi konusunda müfettişe bir çerçeve sağlar.
- Müfettişlerin kararlarının adilliğinin ve tutarlılığının izlenmesine yardımcı olur.
- Karar verme konusunda az deneyimli müfettişlere yardımcı olur.

Yaptırım Yönetimi Modeli,

- Uygulama tutarlılığını (müfettişler arasındaki uygulama birlikteliğini) teşvik etmek,
- İhlalin ciddiyeti ile verilecek olan kararın, uygulanacak olan yaptırımın orantılılığını teşvik etmek,

- Uygulama kararlarını şeffaf hale getirmek ve bu konuda bir çerçeve oluşturmak,
- Deneyimli müfettişlerin karmaşık durumlarda kararlarını değerlendirmelerine yardımcı olmak
- Daha az tecrübeli müfettişlerin karar vermelerine yardımcı olmak

amaçlarını gütmektedir.

Yaptırım Yönetimi Modeli, her ne kadar müfettişlere bir çerçeve oluşturmak ve onlara rehberlik etmek amacındaysa da, bu modelin adımları izlendikten sonra varılan sonuca uyup uymamak müfettişin takdirindedir. Model bir prosedür olmayıp, karar verme aşamasında müfettişin takdir yetkisini kısıtlamak amacıyla değildir. Fakat müfettiş, modelin adımlarını izledikten sonra çıkacak olan sonuca uymaz ve takdir yetkisini kullanıp başka bir karar verirse, bu değişikliğin gerekçesini açıklamak zorundadır.

Yaptırım Yönetimi Modeli'ne göre, iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı katı ancak adil bir şekilde uygulanmalıdır. Bu modele göre yaptırımların amacı:

- İşverenlerin ciddi risklerle başa çıkmak için harekete geçmelerini sağlamak,
- İşverenlerin iş sağlığı ve güvenliği mevzuatına sürekli olarak uyumunu sağlamak,
- İş sağlığı ve güvenliği mevzuatını ihlal eden, sorumluluk ve yükümlülüklerini yerine getirmeyen işverenlerin hesap vermesini sağlamaktır.

Yaptırım Yönetimi Modeli'ne göre en önemli husus, "Risk Açığı (Risk Gap) Analizi"dir. Risk açığı (boşluğu) kısaca, mevzuatta belirtilen önlem (olması gereken durum) ile işyerinin mevcut durumu (gerçek risk) arasındaki farktır. Bu farkın belirlenmesi, karar verme sürecinin temelidir. Risk açığı (boşluğu) analizi, mevzuata uyumu sağlamak için hangi uygulamanın ya da yaptırımın gerekli olduğunun değerlendirilmesi için kullanılır. Mevzuatta belirtilen önlem (olması gereken durum) ile işyerinin mevcut durumu (gerçek risk) arasındaki fark belirlendikten sonra, bu farkın (alınmayan önlemin) sebep olabileceği bir kazanın ya da maruziyetin muhtemel sonuçlarının neler olabileceği belirlenmelidir. Bu fark sebebiyle meydana gelebilecek bir iş kazasının ya da meslek hastalığının sonuçlarının

- ciddi mi (ölümcül ya da kalıcı bir hasara yol açma riski),
- kayda değer mi (3 günden fazla iş göremezlikle sonuçlanma riski),
- önemsiz mi (3 günden az iş göremezlikle sonuçlanma ya da iş göremezlikle sonuçlanmama)

olduğu belirlenmelidir.

Bu iki husus (risk açığı ve muhtemel sonuçları) belirlendikten sonra, risk açığının büyüklüğüne karar verilir. Bu karar verilirken, iş kazası ya da maruziyet sonucu “tek bir kişi mi yoksa birden çok kişi mi etkilenebilir?” sorusuna da cevap aranır. Birden fazla kişinin etkilenme ihtimali varsa, risk açığı daha da büyük demektir.

Risk açığı (boşluğu) analizinden sonraki adım, “İlk Yaptırım Beklentisi”dir. Bu aşamada müfettişler aşağıdaki durumları göz önüne almalıdırlar.

- Teftiş esnasında müfettişin uyarıları dikkate alınıyor mu?
- Müfettişi aldatmak maksadıyla sahte evrak düzenlenmiş mi?
- Müfettişin görevini yapması kasıtlı olarak engellendi mi?

Bir sonraki adım ise “İşveren Faktörleri”dir. İşveren faktörleri genellikle “İlk Yaptırım Beklentisi”ni teyit eder ya da verilecek olan kararı yukarı ya da aşağı doğru değiştirir. Bu adımda şu sorulara cevap aranır:

- İlgili bir olay geçmişi var mıdır? Daha önce kaza ya da sağlık sorununa yol açan bir olay yaşanmış mıdır?
- İşverene daha önce sözlü uyarı, süre verilmesi, ceza yazılması ya da başka herhangi bir yaptırım uygulanması gibi bir durum söz konusu olmuş mudur?
- İşveren mevzuata ekonomik bir avantaj sağlamak (daha çok kâr elde etmek) için mi uymuyor? Yani alınacak önlem gereksiz bir maliyet olarak mı görüyor?
- Alınmayan önlem ciddi bir yaralanma ya da sağlık sorunu ihtimali doğuruyor mu?
- İşverenin teftiş geçmişi nedir?
 - Ciddi mevzuat ihlalleri, bolca uyarı ve kötü teftiş derecelendirmeleri bulunan bir teftiş geçmişi vardır.
 - Teftiş geçmişi ortalama durumdadır.

- İşverenin daha önceki teftişlerde mevzuata uyduğu, tavsiyeleri dikkate aldığı, sağlık ve güvenlik standartlarının yüksek olduğu görülmüştür.
- İşyerindeki genel koşulların durumu nedir?
 - Zayıf: Mevzuata uyulması konusunda genel bir başarısızlık vardır.
 - Makul: Sorunların büyük bir çoğunluğu yalnızca küçük ihmallerle yeterince ele alınmıştır.
 - Genel Olarak İyi: Hiçbir belirgin eksiklik olmadan tüm göstergelerde tam uyum vardır.
- Müfettişin işveren hakkındaki değerlendirmesi nedir? İşveren güven vermekte midir?
 - Güven veriyor: İşverenin mevzuata tam olarak uyma (noksan hususları giderme) kabiliyetine sahip olduğu ve bu konuda istekli olduğu açıktır.
 - Biraz güven veriyor: İşveren mevzuata uyma (noksan hususları giderme) konusunda başarılı olacak gibi görünmekte ve bu konuda taahhüt vermektedir.
 - Hiç güven vermiyor: İşverenin mevzuata uyma (noksan hususları giderme) kabiliyetine sahip olmadığı konusunda endişeler bulunmaktadır.

İşveren Faktörleri'nden sonra takip edilecek adım, “Stratejik Faktörler”in göz önünde bulundurulmasıdır. Bu adımda, verilecek kararın kamu yararını sağlayıp sağlamayacağı ve topluma net bir fayda sağlayıp sağlamayacağı değerlendirilir. Ayrıca kamuoyu ve halkın beklentisi de dikkate alınmalıdır. Belirli konular, örneğin ölümle sonuçlanan bazı kazalar kamuoyunun dikkatini çekmektedir. Bu gibi durumlarda halkın beklentileri dikkatle değerlendirilmeli fakat bu beklenti verilecek kararı tek başına belirlememelidir. Çünkü halk, müfettişler kadar bilgi, birikim ve tecrübeye sahip değildir. Bu adımda cevap aranacak sorular şunlardır:

- Alınacak karar, kamu yararını ve toplumun geniş bir kesimine net bir fayda sağlayacak mıdır?
- Alınacak karar, mevzuata sürekli olarak uyulmasını sağlayacak mıdır?

- Evet: Alınacak karar sayesinde mevzuata sürekli olarak uyulması sağlanacaktır.
- Hayır: Alınacak karar sürekli iyileştirmeyi sağlamak için yetersizdir. Daha sonraki teftişlerde yine aynı ihlallerin yapıldığının görülmesi kuvvetle muhtemeldir.
- Alınacak kararın diğer işverenler üzerindeki etkisi ne olacaktır?
 - Olumlu: Aynı sanayi bölgesi, aynı sektör, aynı coğrafi bölge ya da daha geniş bir ticaret camiası içindeki diğer işverenler, alınacak bu karar sayesinde benzer ihlalleri yapmaktan kendilerini alıkoyacaklar ve kendi kendilerine mevzuata uyum göstereceklerdir. HSE'nin bu konuda mesajı net bir şekilde alınacaktır.
 - Olumsuz: Alınacak bu karar, diğer işverenler arasında olumsuz bir etki yapacak ve onların kendi kendilerine mevzuata uyum sağlamalarını engelleyecektir. Ayrıca HSE'nin işverenler hakkındaki olumlu algılamalarını baltalayacaktır.
- Alınacak karar mevzuat gereklerinin yerine getirilmesini sağlayacak mı?
 - Evet: Alınacak karar sayesinde tehlike bertaraf edilecek ve sağlık ve güvenlik riski ortadan kaldırılacaktır.
 - Hayır: İstenilen iyileştirmeler yapılamayacaktır.

Tüm bu adımlar izlendikten, gerekli sorular sorulduktan ve cevapları verildikten sonra, ortaya çıkan sonuç değerlendirilir ve hangi kararın alınacağı belirlenir. Son olarak ise, alınan kararın Yaptırım Politikası Tebliği (EPS) ilkelerine uyup uymadığı değerlendirilir.

Yukarıda kısa bir özeti verilen Yaptırım Yönetimi Modeli (EMM), son derece ayrıntılı ve karmaşık bir model olup, soruların sorulara verilen cevaplara göre akış şemaları oluşturulmakta, bu akış şemalarının sonucunda ise alınması tavsiye edilen kararlara ulaşılmaktadır. Fakat yukarıda da değinildiği gibi, müfettişler çıkan bu sonuçlara uymak zorunda olmayıp, takdir yetkilerini kullanarak çıkan sonuçtan başka bir karar da verebilmektedirler. Ancak bu durumda gerekçelerini de belirtmek zorundadırlar. Örneğin EMM takip edilmiş ve “sözlü ikaz” verilmesi sonucu çıkmış olmasına rağmen, müfettiş takdir yetkisini kullanarak, gerekçesini de belirtmek suretiyle, sözlü ikaz yerine başka bir yaptırım kararı alabilmektedir.

4.1.2. Hollanda'nın İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası

Hollanda, Avrupa Birliği üyesi ülkeler arasında en etkili ve ağır idari para cezalarının uygulandığı ülkelerden biridir (Vega ve Robert, 2013: 8).

Hollanda'da teftiş programı hazırlanırken riskli sektörlere öncelik verilmekte ve teftişlerin % 55'i programlı teftiş (genel/rutin), % 45'i ise inceleme (şikayet ve iş kazaları) teftişi şeklinde yapılmaktadır. Teftişlerde temel amaç, iş göremezlik sayısının azaltılmasıdır. Bu amaca yönelik olarak, tehlikeli maddeler, tehlikeli makine ve ekipmanlar ve düşen nesnelere kaynaklanan risklerin yanı sıra, taciz, şiddet ve diğer psikososyal risklerin önlenmesi hedeflenmektedir.

Hollanda'da iş kazalarının bildirim yükümlülüğüne uyulmaması karşılığında idari para cezası uygulanması dışında, şayet işveren iş kazasını bildirmemişse, hakim, işverene olaydan dolayı suçsuz olduğunu ispatlama şansı dahi vermemektedir.

Teftiş sonucunda işverene sadece uyarı verilebileceği gibi, eksikliklerin giderilmesi için süre de verilebilir. Bunlar dışında teftiş, idari para cezası uygulanması ya da işin durdurulması kararı verilmesi gibi idari yaptırımlarla da sonuçlanabilir. Teftiş sonucunda uygulanan yaptırımlar genellikle idari yaptırım şeklindedir fakat aşağıdaki durumlarda işverenler ceza hukuku yönünden de yaptırıma maruz kalmaktadırlar.

- Tehlikeli maddelerden kaynaklanabilecek ağır kazaların önlenmesi veya sınırlandırılması ile ilgili hükümlerin yerine getirilmemesi
- Üçüncü şahıslara karşı tehlikelerin önlenmesine yönelik önlemlerin alınmaması
- Çalışma Şartları Yönetmeliği'nde "yasaklanmıştır" şeklinde ifade edilen hususlara uyulmaması
- İşyerinde işin durdurulması kararı verilmesine rağmen üretime devam edilmesi
- İdari para cezası uygulanan bir ihlalin 48 ay içerisinde tekrar tespit edilmesi
- İş müfettişinin görevini yapmasına engel olunması (teftişin engellenmesi)

Yukarıda belirtilen hususlar dışında kalan tüm mevzuat ihlalleri için, işverene ya bir uyarı, ya süre ya da idari para cezası verilmektedir. Söz konusu ihlal çalışanların hayatı için yakın ve ciddi bir risk teşkil ediyorsa, idari para cezasına ek olarak işin durdurulması yoluna da gidilmektedir.

Ciddi bir yaralanma veya ölüm ile sonuçlanan iş kazalarının incelemesi haricindeki teftişler için idari para cezası miktarı belirlenirken çeşitli kriterler göz önünde bulundurulmakta ve her ihlal için bu kriterler baz alınarak ceza miktarı artırılmaktadır. Bu kriterler şunlardır:

- İşyerindeki çalışan sayısı (50den az, 50 ile 250 arası ve 250den fazla çalışan olmak üzere 3 gruba ayrılmıştır.)
- Tespit edilen mevzuata aykırılığın (ihlalin) ciddiyeti
- İhlalden etkilenebilecek (ihlal dolayısıyla zarar görebilecek) çalışan sayısı (10-50 çalışan ve 50den fazla çalışan olmak üzere 2 gruba ayrılmıştır.)
- Aynı durumun birden fazla tespit edilmesi durumu (Örnek: Koruyucusu olmayan makine sayısı)
- Söz konusu mevzuata aykırılığın 48 ay içerisinde tekrar edip etmemesi, (yani bir ihlal daha önceki teftişte de tespit edilmiş ve tespit tarihi üzerinden 48 ay geçmemişse)

Bu kriterlerin her biri için mevzuatta bir çarpan belirlenmiş ve ceza miktarlarının bu çarpanlara göre katlanması öngörülmüştür. Bu kriterler ve çarpanlara göre ceza miktarları, kanunda öngörülen miktarların kat kat üstüne çıkartılabilmektedir.

İş kazası incelemelerinde ise, şayet kaza ciddi bir yaralanma veya ölüm ile sonuçlanmışsa sabit bir para cezası uygulanmaktadır. Fakat iş kazası sonucunda 2 ölüm gerçekleşmişse, bu sabit para cezası miktarı 1,5 ile çarpılmakta, 3 veya daha fazla ölüm gerçekleşmişse 2 ile çarpılmaktadır (ÇSGB İTKB, 2006: 16-23).

Görüldüğü üzere Hollanda'da idari para cezası miktarları belirlenirken bir çok kriter göz önünde bulundurulmakta ve bu durum da idari para cezalarının caydırıcılığını önemli ölçüde artırmaktadır.

4.1.3. Belçika'nın İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası

Belçika'da iş sağlığı, iş güvenliği ve iş hijyeni, "iş refahı" geniş başlığı altında toplamış olup, bu mevzuat sadece iş sağlığı ve güvenliğine değil, çalışma koşullarının kalitesine de değinmektedir (ÇSGB İTKB, 2015a: 8).

Belçika, ulusal iş sağlığı ve güvenliği stratejisinde, destek hizmetleri, inşaat sektörü, sağlık sektörü ve sosyal hizmetler alanlarındaki iş kazası sayılarının azaltılmasını hedeflemiş, aynı zamanda yeni ve gelişmekte olan riskler olarak nanoteknoloji alanındaki riskler, kas-iskelet sistemi rahatsızlıkları, biyolojik riskler ve işle ilgili stresi belirlemiştir. Diğer AB ülkeleriyle kıyaslandığında, kas-iskelet sistemi rahatsızlıklarının önemli ölçüde göz ardı edildiğini düşünen Belçika, 2009 yılında spor öğretmenleri, sağlık sektörü çalışanları, temizlikçiler ve evde çalışanlar için bu konuda eğitimler düzenlemiştir. 2000 yılından günümüze kadar şu konularda çalışmalar ve kampanyalar yapılmıştır (Aydın, 2014b: 57-61).

- İnşaat projelerinde iş sağlığı ve güvenliği
- Ağaç işleme ve mobilya sektöründe iş sağlığı ve güvenliği
- Satış alanlarından yanıcı maddelerin depolanması
- Kimyasal maddelerin kullanımında iş sağlığı ve güvenliği
- Kaynak dumanına maruziyetin sonuçları
- Bakım işlerinde iş sağlığı ve güvenliği
- Ortaöğretimde mesleki ve teknik eğitim
- Risk değerlendirmesi
- Kas-iskelet sistemi rahatsızlıkları
- Yüklerin elle taşınması
- İşyerinde titreşime bağlı sırt ağrısı
- Gürültü
- Genç çalışanlar
- Stres ve diğer psikososyal riskler
- Garajlar
- Mağazalar
- Oyunculuk sektörü

Geleneksel risklerin tam anlamıyla bertaraf edilemediği Belçika’da, geleneksel risklerin yanında, yukarıda sayılan yeni ortaya çıkan risklerle de mücadele edilmektedir. Ayrıca mevzuat ihlallerine karşı uygun cezalar belirlenmiş olup, bu cezalar, işyerinde çalışan işçi sayısı ile çarpılmaktadır. Bu uygulama da beraberinde caydırıcılığı getirmektedir (ILO, 2006a: 97).

4.1.4. Almanya’nın İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası

Almanya’da iş sağlığı ve güvenliği kanunu 1996 yılında yürürlüğe girmiş olup, yıllar içinde ölümlü iş kazası sayılarında dalgalanmalar olsa da, genel eğilim düşme yönündedir.

Almanya 2008-2012 ulusal iş sağlığı ve güvenliği stratejisinin hedefleri,

- İş kazalarının sıklığını ve kaza sonuçlarının ciddiyetini azaltmak,
- Kas iskelet sistemi rahatsızlıklarının sıklığını ve sonuçlarının ciddiyetini azaltmak ve
- Cilt hastalıklarının sıklığını ve sonuçlarının ciddiyetini azaltmak

iken, 2013-2018 iş sağlığı ve güvenliği stratejisinin hedefleri şu şekilde belirlenmiştir:

- İşyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği organizasyonunun geliştirilmesi
- İşle ilgili hastalıkların ve kas iskelet sistemi rahatsızlıklarının azaltılması
- İşle ilgili zihinsel yük ve stres ile diğer psikososyal risklerin azaltılması (Aydın, 2014b: 42, 43).

Bu iki strateji incelendiğinde, 2008-2012 stratejisindeki iş kazaları ve cilt hastalıkları ile ilgili hedeflerin, 2013-2018 stratejisinde yer almadığı görülmektedir. İş kazalarının önlenmesi konusunda istediği seviyeye gelen Almanya, 2013-2018 stratejisine iş kazaları ve geleneksel riskler ile ilgili herhangi bir hedef koymamış, işyerlerinde yeterli iş sağlığı ve güvenliği organizasyonunun oluşturulmasını, ergonomik problemlerin ve psikososyal risklerin önlenmesini kendisine hedef olarak seçmiştir.

Almanya’da 1990’lı yıllarda her işyerinin beş yılda bir teftiş edilmesi gerekmektedir. Hamburg ve Bavyera gibi bazı eyaletlerde ise çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinin yılda bir kez teftiş edilmesi gerekmektedir. Fakat çoğu işyerinin

teftiş edilemediği ve edilemeyeceği, tüm işyerlerinin teftiş edilmesine gerek ve imkan da olmadığı anlaşılınca, teftiş sistemi değişmiş ve yeni bir strateji uygulanmaya başlanmıştır. Bu yeni stratejiye göre teftiş programları; iş kazası istatistikleri, işyerindeki sağlık ve güvenlik riskleri, önceki teftişlerden edinilen bilgiler, işyerlerinin büyüklükleri gibi kriterler baz alınarak hazırlanmaya başlanmıştır. Fakat yine de iş teftiş kurulunun kapasitesinin güçlendirilmesi gerektiğine karar verilmiştir. Almanya'nın yeni iş teftiş anlayışı ve sistemi incelendiğinde dikkat çeken hususlar şunlardır (ÇSGB İTKB, 2009: 5-15).

- İş teftişi iyi ve etkin bir şekilde yapılmalıdır.
- İş teftişi, işçilerin korunmasını sağlayarak ve işverenlerin rekabet edebilirliğini artırarak ülkenin dengeli sosyo-ekonomik kalkınmasına ve refahına katkıda bulunmalıdır.
- İş teftişi, çalışma mevzuatına uyulmasını sağlayarak, tüm işyerlerinde adil, güvenli, sağlıklı, tutarlı ve verimli çalışma ortamlarının oluşturulmasına katkıda bulunmayı hedefler.
- Teftiş yapılan işyerinde, teftiş sonucunda o eksiklik giderilmiş olsa dahi, bir daha aynı veya benzer eksikliklerin ortaya çıkmayacağı garanti edilemez. Her teftiş, yalnızca o anki durumun bir kayıdır.
- Teftişlerde, mevzuata uygunluğun en ince ayrıntısına kadar incelenmesine gerek yoktur. Müfettişin işyeriyle ilgili temel verilere odaklanması, iş sağlığı ve güvenliği organizasyonunun nasıl yapıldığını kontrol etmesi, risk değerlendirmesini incelemesi ve mevzuata uygunluk konusunda birkaç nokta kontrolü (spot check) yapması yeterlidir. Teftişin boyutu, teftiş sırasında tespit edilen eksikliklerin ciddiyetine göre değişebilir.
- Müfettişlerin 81 Sayılı ILO Sözleşmesi uyarınca takdir yetkileri bulunmaktadır. Müfettişler herhangi bir ihlalle karşılaştıklarında, mutlaka ceza vermek zorunda değildirler fakat takdir yetkisi, müfettişe ihlalleri görmezden gelme izni de vermez. Söz konusu ihlalin ciddiyeti değerlendirilmeli, ona göre bir karar verilmelidir. Takdir yetkisi, müfettişin danışmanlık yaparak tavsiyelerde bulunmak ile işi durdurma kararı arasında nerede duracağını ve nasıl hareket edeceğini belirleme fırsatı sunar.

- Müfettiş, uyarı vermek, süre vermek ya da yaptırım uygulamak gibi seçeneklerin bir hedef değil, amaca ulaşmak için kullanılan bir araç olduklarının bilincinde olmalıdır.
- İŞ teftiş kurulu, iş sağlığı ve güvenliği mevzuatına uyumu sağlayabilmek için tavsiye veren, önleyen ve düzelten rolündedir. Teftişin başlıca amacı, işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği kültürünün oturtulması ve geliŐtirilmesidir ve bu amaca ulaşmak için kullanılan başlıca araç, bir nleme kültürü yerleŐtirmeye yönelik danışmanlık yapılmasıdır ve tercih edilmesi gereken adım, ceza uygulamaktansa, tavsiyelerde bulunmak ve işvereni ikna etmektir. Fakat yine de ihlaller tekrar ediyorsa, yasal tedbirlerin alınması gerekir. Aynı türden ihlallerin tekrarlanması durumunda hiçbir yaptırım uygulamaksızın tekrar uyarıda bulunmak, takdir yetkisinin kullanımı açısından kabul edilebilir bir uygulama değildir. Ayrıca müfettiş, teftişin sonucunda izlenecek olan yolu belirlerken, tespit edilen eksikliklerin ciddiyeti ve işverenin sergilediği tutumu da göz önünde bulundurur. Çok ciddi eksikliklerde ve işverenin mantıklı hareket etmediği durumlarda, idari para cezası verilmelidir. Çalışanların sağlığı ve güvenliği açısından yakın ve hayati bir risk söz konusuysa, yani müdahale edilmediği takdirde ciddi bir iş kazası yaŐanma ihtimali çok yakınsa, işyerinde işin durdurulması gerekmektedir.

Almanya'nın ulusal iş sağlığı ve güvenliği stratejileri ve iş teftiş sistemi birlikte değerlendirildiğinde, geleneksel risklerde ve buna bağlı olarak iş kazalarında istikrarlı bir azalma olduğu, yeni risklerin psikososyal riskler ve ergonomik sorunlar olduğu, ülkedeki iş sağlığı ve güvenliği seviyesinin istenilen seviyelere çıkartıldığı, buna bağlı olarak teftiş sisteminde de değişikliğe gidildiği söylenebilir. Geleneksel risklerin artık önemli bir sorun olmaktan çıktığı Almanya'da iş teftişinin danışmanlık ve bilgilendirme yönü, cezacı yönüne ağır bassa da, ihlallerin ciddi olması ve işverenlerin önlem almamakta ısrar etmeleri durumunda etkili ve ağır idari para cezaları uygulanmaktadır. Almanya, AB lkeleri arasında en etkili ve ağır idari para cezalarına sahip ülkeler arasında bulunmaktadır (Vega ve Robert, 2013: 8).

4.1.5. Fransa'nın İŞ Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası

Fransa'da ereve direktifi kapsayan kanun seviyesindeki düzenleme, 2002 yılında güncellenmiş olup, kalıcı sakatlık ile sonuçlanan kazaların en çok yaşandığı

sektörler, mobilya, kağıt, ulaşım, maden ve inşaat sektörleridir (Aydın, 2014b: 107). Bu istatistik, Fransa’da henüz geleneksel risklerin istenilen seviyeye düşürülemediğini göstermektedir.

İş ekipmanları, gürültü, titreşim ve kimyasallardan kaynaklanan riskler gibi geleneksel risklerin yanında, Fransa’da yeni ortaya çıkan ve stratejik planlara yansıyan ve öncelik verilmesi gereken riskler ve sektörler şunlardır:

- İşyerinde iş sağlığı ve güvenliği organizasyonu
- Psikososyal riskler
- Kas-iskelet sistemi rahatsızlıkları
- Nanomalzemelerden kaynaklanan riskler
- Mesleki alerjiler
- Biyoteknoloji
- Elektromanyetik alanlar ve optik
- İyonlaştırıcı radyasyon
- Kişisel bakım hizmetleri
- Bağımlılık

Fransa ayrıca, hizmet sektörü ve küçük ve orta ölçekli işyerlerini öncelikleri arasına koymuştur (The French National Research and Safety Institute [INRS] Web, 2017).

Fransa son yıllarda stres, iş yoğunluğu, artan çalışma süreleri, mobing, rekabet baskısı gibi faktörlerden kaynaklanan psikososyal riskler konusuna daha fazla önem vermeye başlamış ve psikososyal risklerin iş sağlığı ve güvenliği ile sistematik bir bağı olduğunu ortaya koymuştur. Fransız iş müfettişi Laurance They’nin koordinasyonu altında, 70’den fazla çalışan temsilcisi/sendika temsilcisi eşliğinde 100’e yakın işyerinde toplam 18 ay süren bir araştırma yapılmış, araştırma kapsamında pek çok farklı sektörde çalışanlar gözlemlenmiş, onlarla anketler yapılmış ve araştırma sonucunda iş yoğunluğu ve baskısının çalışanlar üzerindeki psikolojik, somatik ve fizyolojik etkileri ortaya konmuştur. Fransa’da ayrıca, “işyeri intiharı” olarak adlandırılan ve psikososyal riskler sonucu ortaya çıktığı düşünülen intihar vakaları da araştırılmaktadır.

Geleneksel risklerin yanında, yukarıda sayılan yeni nesil risklerin de gündemde olduğu Fransa’da cezacı teftiş yaklaşımı değil, danışmanlık ve bilgilendirmenin ağır bastığı teftiş yaklaşımı benimsenmektedir. Fakat Fransız iş müfettişleri kurdukları bir birlik vasıtasıyla, cezalandırma yetkilerini en etkili ve caydırıcı bir şekilde kullanabilmek ve yetki alanlarının, sürekli değişen işyeri risklerine uyum sağlayabilmek amacıyla, esnek ve geniş bir şekilde tanımlanması için kamuoyu oluşturmaya çalışmışlardır (Odman, 2013: 22-28).

4.1.6. Danimarka’nın İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası

Danimarka “Çalışma Ortamı Stratejisi”nde, öncelikli konular, iş kazaları, psikosozal riskler ve kas iskelet sistemi rahatsızlıkları olarak belirlenmiş, 2020 yılına kadar, iş kazası oranının % 25, psikosozal risklerin ve kas iskelet sistemi rahatsızlıklarının ise % 20 azaltılması hedeflenmiştir. “Çalışma Ortamı Stratejisi”, şu yeni açılımları ortaya koymuştur (Aydın, 2014b: 87).

- İş sağlığı ve güvenliği problemlerinin önem derecesinin belirlenmesi
- Psikosozal risklere odaklanılması
- Danimarka nano-güvenlik merkezinin kurulması
- Genç ve yeni çalışanlara odaklanılması
- Yeni kurulan işyerleri için iş sağlığı ve güvenliği başlangıç sistemi
- Küçük ölçekli işyerlerine daha fazla destek verilmesi
- İşyerleriyle daha yoğun diyalog kurulması
- Yaptırımların işyeri ölçeğine göre belirlenmesi
- Çok tehlikeli işyerlerinde daha sık teftiş yapılması
- Teftişlerin daha etkin hale getirilmesi

İş teftiş stratejisi analiz edildiğinde, iş kazası sayısının istenilen seviyelere düşürülemediği, bu sebeple, çok tehlikeli işyerlerinde daha sık teftiş yapılmasının, teftişlerin daha etkin hale getirilmesinin ve yaptırımların işyeri ölçeğine göre belirlenerek caydırıcılık sağlanmasının hedeflendiği görülmektedir. Ayrıca klasik iş sağlığı ve güvenliği risklerinin yanında, psikosozal riskler, nanopartiküllerden kaynaklanan riskler ve kas iskelet sistemi rahatsızlıklarına da önem verildiği görülmektedir. Yaptırımların caydırıcılığını güçlendirmek için ise, tekrarlayan veya

ciddi ihlaller yapan işyerleri ve bu işyerlerinin işverenleri kamuya duyurulmaktadır (Vega ve Robert, 2013: 36).

4.1.7. İsveç'in İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası

İsveç'te iş kazaları ve meslek hastalıklarının azaltılmasına katkıda bulunmak ve çalışma ortamının fiziksel, psikolojik, organizasyonel ve sosyal yönlerden gelişmesini sağlamak adına, devlet bünyesinde fakat bağımsız bir kuruluş olan İsveç Çalışma Ortamı Kurumu (SWEA) kurulmuştur.

Hangi işyerlerinin teftiş programına alınması gerektiği belirlenirken birkaç kriter göz önünde bulundurulmaktadır. Bu kriterler şunlardır:

- İşyerinde gerçekleşen iş kazası sayısı,
- Sektörde gerçekleşen iş kazası,
- İşyerinde verilen hastalık raporları,
- İşyerinin çalışan sayısı,
- İşyerinde yapılan son teftişin sonuçları,
- İşyeri hakkında çalışanlardan gelen şikayetler,
- İşyerinde yürütülen işten kaynaklı spesifik riskler (Kılıçaslan, 2017: 25).

Şikayet dilekçeleri SWEA tarafından değerlendirildikten sonra sadece ciddi görülenler teftiş programına alınmakta, önemsiz kabul edilenler ise teftiş programına dahil edilmemektedir. Örneğin 2012 yılında, şikayet dilekçelerinin yalnızca % 5,4'ü, 2013 yılında ise yalnızca % 5,1'i teftiş programına alınmıştır. Böylece insan kaynağı, zaman ve ekonomik kaynakların kullanımında verimsizliğin önüne geçilmektedir. Şikayet üzerine yapılan teftişler yerine, programlı (genel/rutin) teftişlere öncelik verilmekte, proaktif (önleyici) bir yaklaşım sergilenmektedir. Ölümlü iş kazalarının ise % 100'ü incelenmektedir.

Ülkedeki iş müfettişi sayısının toplam çalışan sayısına oranı ise 1/6400'dür. Yani 6400 çalışana 1 iş müfettişi düşmektedir. Bu oran, ILO'nun endüstriyel pazar ekonomileri için belirlemiş olduğu kriter olan 1/10.000'in çok üzerindedir (Kılıçaslan, 2016: 43, 49, 73).

Yapılan teftişlerde ise, geleneksel risklerde azalma olduğu, buna karşın psikososyal risklerde ve kas iskelet sistemi rahatsızlıklarında yeterli azalma olmadığı tespit edilmektedir (Aydın, 2014b: 142). Geleneksel risklerde ciddi bir azalma

meydana gelmesi, yani ölümlü ve ciddi iş kazası sayısının minimumda tutulması nedeniyle, devlet psikososyal riskler ve kas iskelet sistemi rahatsızlıklarına odaklanmakta, ülkedeki iş sağlığı ve güvenliği seviyesi çok üst düzeyde olduğundan, teftişlerde cezacı bir tutum takınılmamaktadır (Kılıçaslan, 2016: 86).

4.1.8. İtalya'nın İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası

İtalya'da iş müfettişleri, tespit ettikleri mevzuata aykırılıkların giderilmesi için işverene süre vermek ya da direkt yaptırım uygulamak konusunda takdir yetkisine sahiptirler. Eğer süre verilmişse ve verilen süre sonunda tespit edilen mevzuata aykırılıkların giderildiği görülmüşse, yalnızca en düşük idari para ceza cezası ya da direkt uygulanan idari para cezasından daha düşük bir idari para cezası uygulanmaktadır. Burada dikkat çeken husus, verilen süre sonunda mevzuata aykırılıkların tamamı giderilmiş dahi olsa, düşük de olsa bir idari para cezası uygulandığıdır. Özetle, iş sağlığı ve güvenliği önlemi almayan işveren için her halükarda, daha sonra önlem alsan bile, idari para cezası uygulanmaktadır (Vega ve Robert, 2013: 20).

İtalya'nın kuzey ve güneyi arasında gittikçe derinleşen sistemsel ayrılık ve bunun sonucunda devlet müdahalesinin giderek azalması ve güneyin merkezi yönetimden giderek uzaklaşması, iş sağlığı ve güvenliği politikalarına ciddi darbe vermektedir. Son yıllarda elde edilen verilere göre, İtalya genelinde denetlenen işyeri sayısındaki azalmaya paralel olarak mevzuat ihlallerinde çok ciddi artışlar meydana gelmiştir. Örneğin kayıt dışı istihdam % 61, kadınlara karşı ayrımcılık % 67, çalışma süreleri konusundaki ihlaller % 154, iş sağlığı ve güvenliği konusundaki mevzuat ihlalleri ise % 155 artmıştır (Aydın, 2014b: 147, 151). İtalya'da çalışma hayatına devletin müdahalesinin azalması sonucu çalışma koşullarında yaşanan bu olumsuz gelişmeler, iş teftişinin ve yaptırımların önemini çok açık şekilde gözler önüne sermektedir.

4.1.9. Letonya'nın İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası

Letonya'da iş sağlığı ve güvenliği konusunda yeterli düzeye erişilememesi nedeniyle, iş müfettişi sayısının artırılarak iş teftiş kurulunun kapasitesinin ve etkinliğinin artırılması, böylece daha kaliteli, daha çok ve daha etkili teftişler yapılarak caydırıcılığın sağlanması hedeflenmektedir. İşyerlerinin tehlike derecelerine göre sınıflandırılması ve çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde daha

sık teftiş yapılması, ciddi ihlallerin bulunduğu işyerlerinde, bu ihlaller tamamen giderilinceye kadar tekrar eden teftişler yapılması planlanmaktadır. Cezacı teftiş yaklaşımının terk edildiği ve daha çok danışmanlığın ve bilgilendirmenin ön plana çıktığı ülkede, yeni yaklaşımın ardından iş sağlığı ve güvenliği ihlallerin arttığına görülmesi üzerine, yeterli yaptırım uygulanmasını sağlayacak şekilde eski geleneksel teftiş ve yaptırım sisteminin tekrar gündeme getirilmesi düşünülmektedir (Aydın, 2014b: 155-157).

4.1.10. Diğer Avrupa Ülkelerinin İş Teftiş Sistemleri ve Yaptırım Politikaları

Avusturya'da iş müfettişleri mevzuata aykırılık tespit ettikleri takdirde, bu mevzuata aykırılıkların giderilmesi için işverene genellikle süre vermekte, verilen süre sonunda mevzuata aykırılıklar giderilmemişse idari yaptırım uygulamaktadırlar. Teftişlerde daha çok bilgilendirme ve danışmanlık ön planda olsa da, Avusturya'daki idari para cezası miktarları son derece caydırıcıdır (Vega ve Robert, 2013: 8, 18).

İsviçre'de ise her kanton kendi iş teftiş kurulu ve kendi iş müfettişleri ile teftiş yapmak olup (Alper, 1992: 90), 2012 yılında bazı idari para cezaları güncellenerek dört katına yükseltilmiştir. İsviçre'de mevzuat ihlallerine karşı, hapis cezası ve para cezalarına ek olarak, sigorta primlerinin artırılması ve iş yapma yasağı (izin ve ruhsatların iptali) gibi yaptırımlar da uygulanmaktadır (Vega ve Robert, 2013: 11, 36).

İspanya'da İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu 1996'da yürürlüğe girmiş olup, iş sağlığı ve güvenliğine yönelik ek düzenlemeler ise İşteki Risklerin Önlenmesi Kanunu ile yapılmıştır. AB'ye üyeliğin ardından AB direktiflerinin tamamının uyumlaştırıldığı İspanya'da, ILO'nun iş müfettişi sayısı konusunda endüstriyel pazar ekonomileri için belirlemiş olduğu hedef tutturulmuş ve her 10.000 çalışana 1 iş müfettişi düşmesi sağlanmıştır (Aydın, 2014b: 127-132). İspanya'da ayrıca, yaptırımların caydırıcılığını güçlendirmek için, tekrarlayan veya ciddi ihlaller yapan işyerleri ve bu işyerlerinin işverenleri kamuya duyurulmaktadır. Ayrıca iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini alan ve iş kazalarının önlenmesi konusunda ciddi çalışmalar yapan işyerleri için bazı prim ödemeleri için indirimler sağlanarak iş sağlığı ve güvenliğini teşvik etme çalışmaları da yürütülmektedir (Vega ve Robert, 2013: 16-38).

Portekiz’de iş müfettişleri, çalışanların sağlığı ve güvenliği için tehlike arz eden ciddi ihlaller karşısında yasal hükümlerin sıkı bir şekilde uygulanmasını sağlamaktadırlar (Aydın, 2014b: 198). AB ülkeleri arasında en etkili ve ağır idari para cezalarına sahip olan ülkeler arasında bulunan Portekiz’de ayrıca, yaptırımların caydırıcılığını güçlendirmek için, tekrarlayan veya ciddi ihlaller yapan işyerleri ve bu işyerlerinin işverenleri kamuya duyurulmaktadır (Vega ve Robert, 2013: 8, 36).

Macaristan’da iş müfettişleri idari para cezası uygulamak ya da süre vermek konusunda takdir yetkisine sahip olup, süre vermek ya da idari para cezası uygulamak konusundaki kararlarını, ihlalin ciddiyetine göre almaktadırlar. Bazı ciddi ihlaller için ise kanun idari para cezası uygulamak zorunluluğu getirmiştir. Ayrıca verilen cezalar işverenler tarafından ödenmemişse ve bir sonraki teftişte iş müfettişleri bu durumu tespit etmişlerse, idari para cezasını faizi ile birlikte tahsil etme yetkisine sahiptirler (Vega ve Robert, 2013: 19).

Yunanistan’da iş müfettişleri, bir mevzuat ihlali tespit ettiklerinde, işverenden 5 gün içerisinde bu ihlalin sebepleri hakkında bir savunma yapmasını istemekte, bu gerekçeler uygun bulunmazsa idari para cezası uygulamaktadırlar. Hangi durumlarda ne kadar idari para cezası uygulanacağına dair net bir tanımlama olmasa da, ihlalin ağırlığına ve işyerinin büyüklüğüne bağlı olarak en az 500 euro, en fazla 50.000 euro idari para cezası uygulanmaktadır. İdari para cezasının miktarı konusunda takdir yetkisi kullanılmaktadır (ILO Web, 2018).

Karadağ’da idari para cezaları asgari ücrete göre belirlenmekte olup, mevzuat ihlalinin durumuna göre asgari ücretin 10 ila 300 katı arasında değişmektedir. Bu durumda caydırıcı bir yaptırım rejimine sahip gibi görünen Karadağ’da iş müfettişlerinin takdir yetkisine sahip olmaması, 81 Sayılı ILO Sözleşmesi’ne aykırılık teşkil etmektedir (Vega ve Robert, 2013: 18).

Polonya’da her ne kadar 2008 yılında iş müfettişlerinin yetkileri ve idari para cezaları artırılmış olsa da, mevzuat ihlallerine karşılık öngörülen idari para cezalarının ortalama değeri, asgari ücretin yarısı kadar olup, etkili ve caydırıcı değildir (Vega ve Robert, 2013: 16). Polonya, ILO’nun endüstriyel pazar ekonomileri için belirlediği müfettiş sayısına ilişkin kriter olan 1/10.000 (her 10.000 çalışan başına en az 1 müfettiş) oranına, endüstriyel pazar ekonomisi olmamasına rağmen 1/11.700 oranı ile çok yaklaşmış durumdadır. Ayrıca yılda ortalama 89.000

teftiş yapılmakta, müfettiş başına yılda ortalama 60,38 teftiş düşmektedir. İngiltere'nin müfettiş oranının 1/22.500 olmasına, yani 22.500 çalışan başına 1 müfettiş düşmesine ve bir yılda ortalama 9.656 teftiş yapılmasına, müfettiş başına yılda ortalama 6,71 teftiş düşmesine rağmen, Polonya'dan çok daha fazla idari para cezası uygulandığı görülmektedir (Kılıçaslan, 2016: 49-50). Bu da Polonya'daki idari para cezalarının caydırıcı olmadıklarını gösteren başka bir durumdur.

4.2. ABD'nin İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası

İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili ilk düzenlemelerin 19. yüzyılın son çeyreğinde yapıldığı ABD'de 1936 yılına kadar her eyalet kendi uygulamasını yapmaktayken, 1936'da Walsh-Healey Act (Walsh-Healey Kanunu) ile Federal hükümet büyük ölçüde kontrolü ele almıştır (Alper, 1992: 90). 1970 yılında ise bütün federal devleti kapsayan iş sağlığı ve güvenliği kanunu (Occupational Safety and Health Act-OSHA) yürürlüğe girmiş ve OSHA tarafından belirlenen standartlara uymayanlar için ceza uygulaması (OSHA 17. bölüm) getirilmiştir. Kanunun "Cezalar" başlıklı 17. bölümünde mevzuat ihlallerine uyulmaması durumunda öngörülen yaptırımlar aşağıdaki gibidir (United States Department of Labor Occupational Safety and Health Administration [OSHA] Web, 2019).

- Kanunun 5. bölümündeki gereklilikleri, 6. bölümündeki standartları, kuralları veya emirleri ya da bu kanuna göre düzenlenen mevzuat hükümlerini isteyerek (kasten) veya sürekli olarak ihlal eden işverene, her ihlal için en fazla 70.000 dolar, her kasıtlı ihlal için en az 5.000 dolar para cezası verilecektir.
- Kanunun 5. bölümündeki gerekliliklere, 6. bölümdeki standartlara, kurallara veya emirlere veya bu kanuna göre düzenlenen mevzuat hükümlerine uymak konusunda ciddi bir ihlal yapmış olan işverene, bu ihlallerin her biri için 7.000 dolara kadar para cezası verilecektir.
- Kanunun 5. bölümündeki gerekliliklere, 6. bölümündeki standartlara, kurallara veya emirlere veya bu kanuna göre düzenlenen mevzuat hükümlerine uymayan işverene, ihlalin özellikle ciddi olmadığı belirlendikten sonra, her bir ihlal için 7.000 dolara kadar para cezası verilebilecektir.

- İşverenin önlem alması için kendisine verilen süre içerisinde söz konusu mevzuat ihlalini gidermemesi durumunda, mevzuat ihlalinin devam ettiği her gün başına 7.000 dolara kadar para cezası verilecektir.
- Kanununun 6. bölümündeki standartları, kuralları veya emirleri veya bu kanuna göre düzenlenen mevzuat hükümlerini kasıtlı olarak ihlal eden ve bu ihlali ölümlü iş kazasıyla sonuçlanan işveren, 10.000 dolara kadar para cezası ile ya da 6 aya kadar hapis cezası ile ya da her ikisi ile birden cezalandırılır. Ancak işveren daha önce böyle bir ölümlü kaza sonucu hapis cezası almışsa, bu ihlal için 20.000 dolara kadar para cezası ya da 1 yıla kadar hapis cezası ile ya da her ikisi ile birden cezalandırılır.
- Bu kanun kapsamında yapılacak teftişi bakanın veya yetki verdiği memurlarının izni olmaksızın önceden haber veren kişi, 1000 dolara kadar para cezası ile ya da 6 aya kadar hapis cezası ile ya da her ikisi ile birden cezalandırılır.
- Kasten yalan beyanda bulunan veya bu kanun uyarınca hazırlanması gerekli tutanak, rapor, kayıt, belge veya evrakta sahtecilik yapanlar, 10.000 dolara kadar para cezası veya 6 aya kadar hapis cezası ya da her ikisi ile birden cezalandırılırlar.
- İnceleme veya teftiş esnasında iş müfettişini öldüren kişi ömür boyu hapisle cezalandırılır.
- Bu kanunun hükümlerine göre öngörülen yükümlülüklerden herhangi birini ihlal eden işveren, her ihlal için 7.000 dolar para cezası ile cezalandırılır.
- Komisyon, para cezalarını işyerinin büyüklüğü, ihlalin boyutu ve ciddiyeti, işverenin iyi niyeti ve önceki ihlalleri göz önünde bulundurarak değerlendirme yetkisine sahiptir.

OSHA'da para cezalarının alt ve üst sınırları belirlenmiş olup, para cezası miktarı belirlenirken takdir yetkisi kullanılmakta, ihlalin boyutu ve ciddiyeti göz önünde bulundurulmakta, böylece ceza ve ihlal arasında orantılı ve tutarlı bir denge kurulmaktadır. Ayrıca işverenin bu ihlalleri kasıtlı yapıp yapmadığı ve iyi niyetli olup olmadığı, önceki teftişlerde tespit edilen mevzuata aykırılıkların devam edip etmediği ve işyerinin büyüklüğü gibi hususlar da göz önünde bulundurulmakta, bu kriterlere göre para cezası miktarı azalmakta ya da artmaktadır. Bu para cezası

miktarlarının her bir ihlal için ayrı ayrı verildiği ve bazı para cezalarının ihlalin devam ettiği her gün başına (teftiş esnasında tespit edilen mevzuata aykırılıkların giderilmesi amacıyla işverene süre verilmesi fakat işverenin bu mevzuata aykırılıkları belirtilen süre içerisinde gidermediği durumlardan bahsedilmektedir.) ayrı ayrı verildiği hususu da göz önünde bulundurulduğunda, para cezası miktarlarının son derece caydırıcı olduğu söylenebilir.

4.3. Kanada'nın İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası

Kanada 10 eyalet ve 3 bölgeye ayrılmış olup, her eyalet ve bölgesel yönetim iş sağlığı ve güvenliği alanında kendi mevzuat ve ceza sistemini uygulamaktadır. Burada her eyalet ve bölgesel yönetimin sistemleri tek tek ele alınmayacak, örnek olarak Alberta ve Ontario eyaletleri verilecektir.

Alberta eyaletinde iş sağlığı ve güvenliği uygulamaları, Occupational Health and Safety Act'e (İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu) göre yürütülmekte olup, eğer müfettiş bu kanun veya bu kanuna göre düzenlenmiş bir mevzuatın hükümlerinin ihlal edildiği veya tam olarak yerine getirilmediği kanıdaysa, her ihlal için en fazla 10.000 dolar idari para cezası verebilmektedir. Ancak söz konusu ihlal giderilmemiş ise, ihlalin devam ettiği her gün için 10.000 dolar idari para cezasına hükmedilmektedir (Government of Alberta Web, 2018). Bu miktarın her ihlal başına ve ihlalin devam ettiği her gün başına uygulandığı göz önüne alındığında, idari para cezalarının caydırıcı oldukları görülmektedir.

Alberta eyaletindeki bir başka uygulama ise şu şekildedir. Teftiş sonucunda yaptırım uygulanan işyerlerinin bilgileri, iş kazası veya meslek hastalığı sonucu yapılan yargılamalar ve verilen mahkumiyet kararları ile ilgili bilgiler, iş müfettişlerinin ölümlü iş kazası inceleme raporları ve iş sağlığı ve güvenliği uygulamalarını teşvik etmek için verilen ödüller Çalışma Bakanlığı'nın internet sitesinde (<http://work.alberta.ca/>) yayınlanarak kamuoyu bilgilendirilmekte, mevzuat ihlali yapılan işyerleri ifşa edilmekte, bu sayede iş sağlığı ve güvenliği konusunda bilinç oluşturulmaktadır.

Kanada'nın bir başka eyaleti olan Ontario'da ise, iş müfettişleri sadece sendikalaşmamış işyerlerinde teftiş yapmakta, sendika bulunan işyerlerinde teftiş yapılmamaktadır. Bu işyerlerinde birinci derece sorumluluk sendikalara aittir (Vega ve Robert, 2013: 29). Bu husus, devletin sendikalara güveninin tam olduğunu,

sendikaların çalışanların haklarını, sağlık ve güvenliklerini tam olarak koruduğunu göstermektedir.

4.4. Avustralya'nın İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası

Avustralya altı eyaletten oluşmakta olup, her eyalet kendi iş sağlığı ve güvenliği kurallarını ve kendi yaptırımlarını uygulamaktadır. Burada tüm eyaletler değil, örnek olarak Queensland eyaleti verilecektir. Queensland eyaletindeki yaptırımlar ve para cezaları, idari yaptırım ya da idari para cezası şeklinde olmayıp mahkemelerce uygulansa da ve çalışma konusu dışında kalsa da, para cezalarının miktarları konusunda bir fikir edinebilmek açısından örnek teşkil etmektedir.

Queensland eyaletinde Work and Safety Act 2011 (WHS Act 2011-İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu 2011) uyarınca en büyük ceza, bir mevzuat ihlali sebebiyle bir işçinin ölümüne sebep olunması durumunda verilmektedir. Bu durumda, sorumlu kişi için 20 yıla kadar hapis ya da şirket için 1.000.000 dolar para cezası uygulanmaktadır. Bunun dışında iş sağlığı ve güvenliği yükümlülüğü veya ihlalinin ciddiyet derecesine göre üç ihlal kategorisi vardır. (Queensland Government Web, 2019)

Kategori 1: İş sağlığı ve güvenliği kanununa göre en yüksek ceza, kategori 1'e giren ihlaller içindir. Bunlar, umursamazca davranılması sonucu ölüm ya da ciddi bir yaralanma riskinin meydana geldiği ihlallerdir. Bu tarz umursamazca/pervasız davranışları içeren ihlallerden sorumlu olanların yargılaması Bölge Mahkemesinde yapılacaktır. Yargılama sonucunda verilecek cezalar şu şekildedir:

Şirket: 3.000.000 dolara kadar para cezası

Bireysel (İşveren ya da alt işveren): 600.000 dolara kadar para cezası ya da 5 yıla kadar hapis cezası

Bireysel (İşçi): 300.000 dolara kadar para cezası ya da 5 yıla kadar hapis cezası.

Kategori 2: İş sağlığı ve güvenliği önlemi almayarak ölüm, ciddi yaralanma veya hastalık riski doğuracak şekilde çalışmak/çalıştırmak. Bu ihlallerden sorumlu olanların yargılamaları Sulh Ceza Mahkemesi'nde yapılacaktır. Yargılama sonucu verilecek cezalar şu şekildedir:

Şirket: 1,5 milyon dolara kadar para cezası

Bireysel (işveren ya da alt işveren): 300.000 dolara kadar para cezası

Bireysel (işçi): 150.000 dolara kadar para cezası

Kategori 3: İş sağlığı ve güvenliği yükümlülüklerine uymamak. Bu ihlallerden sorumlu olanların yargılamaları Sulh Ceza Mahkemesi'nde yapılacaktır. Yargılama sonucu verilecek cezalar şu şekildedir:

Şirket: 500.000 dolara kadar para cezası

Bireysel (İşveren ya da alt işveren): 100.000 dolara kadar para cezası

Bireysel (işçi): 50.000 dolara kadar para cezası

Söz konusu para cezaları incelendiğinde, oldukça yüksek ve caydırıcı oldukları görülmektedir. Queensland eyaleti için dikkat çeken bir diğer ayrıntı ise, yaptırımların sadece şirketlere ya da işverenlere değil, mevzuat ihlali yapan işçilere de uygulanmasıdır.

Avustralya'da hapis ve para cezaları haricinde, çalışanlar için hayati risk teşkil eden işyerlerinde işin durdurulması kararı da verilebilmektedir (Vega ve Robert, 2013: 27).

4.5. Japonya'nın İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası

Japonya'da iş sağlığı ve güvenliği ihlallerine karşılık öngörülen cezalar, "Endüstriyel Güvenlik ve Sağlık Kanunu"na göre şu şekildedir (Japan Industrial Safety and Health Association [JISHA] Web, 2019; Japan International Center of Occupational Safety and Health [JICOSH] Web, 2019).

- Ciddi sağlık problemleri meydana getiren kimyasal maddelerin üretimi, taşınması veya tedarik edilmesi durumunda en fazla 3 yıl hapis cezası veya en fazla 3.000.000 yen para cezası verilir.
- Kimyasal maddelerin üretim izni alınmadan üretilmesi, bir makine veya ekipmanın üretim izni olmadan üretilmesi, işin durdurulması kararı verilen işyerinde durdurma kararına muhalefet edilerek üretime devam edilmesi durumlarında en fazla 1 yıl hapis cezası veya en fazla 1.000.000 yen para cezası verilir.

- İşyerinde gerekli ortam ve kişisel maruziyet ölçümlerin yaptırılmaması, üretim izni verilmeyen makinelerin kullanılması, standartlara uymadığı için geri çağrılan makinelerin geri çağırma emrinin yerine getirilmemesi, özel eğitimlerin verilmemesi, bulaşıcı hastalığı bulunan kişilerin çalıştırılması durumlarında en fazla 6 ay hapis cezası veya en fazla 500.000 yen para cezası verilir.
- İş sağlığı ve güvenliğinden sorumlu çalışan görevlendirilmemesi, iş sağlığı ve güvenliği eğitimlerinin verilmemesi, periyodik sağlık muayenelerinin ya da özel laboratuvar tahlillerinin yaptırılmaması, iş müfettişlerinin teftiş yapmalarına engel olunması ya da sordukları soruları cevap verilmemesi ya da yanlış beyanda bulunulması, İşçi Standartları Ofisi tarafından istenen bilgilerin, istatistiklerin ve raporların verilmemesi, iş ekipmanlarının periyodik kontrollerinin yapılmaması, bu kontrol raporlarının saklanmaması ya da periyodik kontrol raporlarında gerçeği yansıtmayan ifadelere yer verilmesi durumlarında en fazla 500.000 yen para cezası verilir.

Japonya'nın yaptırım rejimi incelendiğinde, para cezaları için yalnızca üst sınırın belirlendiği, alt sınırın ise belirlenmediği görülmektedir. Ayrıca para cezası miktarının hangi kritere göre belirleneceği de belirtilmemiştir. Örneğin çalışanlara iş sağlığı ve güvenliği eğitimi verilmemesi durumunda en fazla 500.000 yen para cezası verileceği öngörülmüş fakat hangi durumlarda 500.000 yen, hangi durumlarda ise daha düşük bir para cezası verileceği düzenlenmemiştir. Böylece takdir yetkisi çok geniş tutulmuştur. Bu durum ise tutarlılığı, orantılılığı ve dolayısıyla caydırıcılığı olumsuz etkileme ihtimali doğurmaktadır.

4.6. Diğer Bazı Ülkelerin İş Teftiş Sistemleri ve Yaptırım Politikaları

Rusya'da her işyerinin beş yılda bir teftiş edilmesi gerekmektedir. Fakat son yapılan teftişte, işyerinde çalışanların sağlığı ve güvenliği için tehlikeli kimyasalların ve ekipmanların kullanılmadığının tespiti halinde, bu işyeri tekrar teftişe tabi tutulmamaktadır. Yeni kurulmuş, teknolojisi değişmiş ya da faaliyet konusu değişmiş işyerlerinin ise, kurulduktan, teknolojisi ya da faaliyet konusu değiştikten sonra bir yıl içerisinde teftiş edilmesi gerekmektedir (Sancak, 2013: 14-46). Rusya'da ölümlü iş kazası sayısının gelişmiş ülkelere kıyasla çok daha fazla olmasına rağmen, 1991 yılından bu yana iş kazası sayıları önemli ve istikrarlı bir düşüş göstermektedir. Sıkı

teftiş sistemi ve baskıcı yaptırım politikasının olumsuz bir etki yaptığı, iş dünyasını korkuttuğu söylene de, 1991 yılından bu yana iş kazalarında yaşanan önemli ve istikrarlı düşüşte, sıkı teftiş sistemi ve idari para cezalarının etkisi yadsınamaz.

Kazakistan'da İdare Suçları Kanunu'nun 8. bölümü, cezanın her bir kategorisinin miktarını belirtmekte olup, buna göre bir işverenin birinci mevzuat ihlalinde, küçük ve orta ölçekli işletmeler için asgari ücretin beş ila on katına kadar, büyük işletmeler için ise asgari ücretin 20 ila 25 katına kadar idari para cezası uygulanmaktadır. Bir yıl içinde aynı mevzuat ihlalinin tekrarlanması durumunda bu miktar, küçük ve orta ölçekli işletmeler için asgari ücretin 15 ila 20 kat arasında ve büyük işletmeler için 25 ila 30 kat arasında artırılmaktadır. Bu durumda caydırıcı bir yaptırım rejimine sahip gibi görünen Kazakistan'da iş müfettişlerinin takdir yetkisine sahip olmaması, 81 Sayılı ILO Sözleşmesi'ne aykırılık teşkil etmektedir (Vega ve Robert, 2013: 17-19).

Ermenistan iş mevzuatı, birinci ihlal için yalnızca uyarı verilmesini, ihlalin tekrarı durumunda ise asgari ücretin 50 katına kadar para cezası uygulanmasını öngörmektedir. Yani Ermeni iş müfettişlerinin ihlalin ilk tespiti esnasında herhangi bir yaptırım uygulama yetkileri bulunmamaktadır (Vega ve Robert, 2013: 18).

Orta ve Güney Amerika ülkelerinde ise durum şu şekildedir: Guatemala, Haiti, Dominik Cumhuriyeti ve Kosta Rika'da iş müfettişlerinin yaptırım ve idari para cezası uygulama yetkileri olmayıp, El Salvador'da işverenlere mevzuata aykırılıkları gidermeleri için üç kez süre verilmekte, bu da iki ile altı ay arasında değişmektedir. Honduras'ta da El Salvador'da olduğu gibi ilk tespitler için idari para cezası uygulanmamakta, ancak verilen süre sonunda mevzuata aykırılıkların giderilmediği tespit edilirse ceza uygulanabilmektedir. Peru ve Nikaragua'da ise idari para cezaları oldukça düşüktür. Ayrıca Latin Amerika ülkelerinin çoğunda, El Salvador gibi bazı istisnalar dışında, iş müfettişlerinin işi durdurma yetkileri yoktur. Yani çalışanların hayatı için yakın bir tehlike tespit edilse dahi işyerinde işin durdurulmasına karar verme ya da bu kararın alınmasını talep etme yetkileri bulunmamaktadır (Vega ve Robert, 2013: 8-26).

İngilizce konuşan Afrika ülkeleri, geleneksel iş sağlığı ve güvenliği risklerinin yanı sıra, iş sağlığı ve güvenliği öncelikleri arasına HIV/AIDS problemini de dahil etmişlerdir (ILO, 2006b: 6). Burkino Faso'da mevzuat ihlalleri için para

cezalarının niteliğini veya miktarını belirleyen özel bir kanun bulunmamakta olup, Güney Afrika, Etiyopya, Kenya, Tanzania ve Lesotho'da ise iş müfettişlerinin idari para cezası uygulama yetkileri yoktur. Angola ve Lübnan'da ise, iş müfettişleri herhangi bir mevzuat ihlali tespit ettikleri takdirde işverene bu ihlali düzeltmesi için süre vermek zorundadırlar. İdari para cezası ancak ihlalin düzeltilmediği durumlarda verilebilmektedir. Yemen'de de diğer Orta Doğu ve Afrika ülkelerinin çoğunda olduğu gibi, iş müfettişleri tarafından uygulanabilecek tedbirlerin kapsamı sınırlıdır. Çalışanların hayatı için yakın bir tehlike tespit edilse dahi, iş müfettişlerinin işyerinde işin durdurulmasına karar verme ya da bu kararın alınmasını talep etme yetkileri bulunmamaktadır. Aynı durum Lübnan, Umman, Kenya ve Etiyopya'da da söz konusudur. Suriye'de ise ciddi ihlallerin olduğu durumlarda işin durdurulması uygulamasına gidilebilmekte fakat bu karar valinin onayını gerektirmektedir (Vega ve Robert, 2013: 8-26).

Dünyanın çeşitli ülkelerinin iş teftiş sistemleri ve yaptırım politikalarının kısa bir özeti, tablo halinde aşağıda gösterildiği gibidir. Söz konusu tablo, yukarıda verilen bilgilerin bir özeti şeklinde araştırmacı tarafından hazırlandığından ve yukarıdaki metin içerisinde gerekli kaynak gösterimleri yapıldığından, tablo içerisinde ayrıca kaynak gösterilmemiştir.

ÜLKE	İŞ TEFTİŞ SİSTEMİ VE YAPTIRIM POLİTİKASI ÖZETİ
Avrupa Birliği (AB)	İş sağlığı ve güvenliği konusunda belirli bir bilince, kültüre ve seviyeye ulaşılmış olması ve geleneksel risklerin artık önemli bir sorun olmaktan çıkması, buna bağlı olarak iş kazası sayılarının istikrarlı bir biçimde düşüş göstermesine rağmen, caydırıcı yaptırım tehdidi ortadan kalkmamıştır. AB direktiflerinde, idari yaptırımların ihlalin ciddiyetiyle ilişkili olarak orantılı, ölçülü, etkili ve caydırıcı olması ve teftişlerin sıklaştırılması gerektiği belirtilmiştir.
İngiltere	Cezalandırıcı yaklaşımın terk edilerek rehberlik, danışmanlık ve tavsiyenin ön plana çıktığı son dönemde ceza miktarları ve teftiş sayısı önemli ölçüde düşmüş, bu durum da yaptırımların etkinliğini olumsuz etkilemiş, bunun sonucunda ise işverenler iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini almamaya başlamışlardır. Bu gelişmelerden sonra, teftiş sayısının ve yaptırımların artırılması gerektiği görüşleri ağırlık kazanmıştır. Yaptırım Politikası Tebliği'ne göre, yaptırımlar ihlalin ciddiyeti ile orantılı olmalı, alınacak önlemlerin maliyetinden düşük olmamalı, fakat ekonomik büyümeyi de bastırmayacak miktarda olmalı, sonuç olarak iş sağlığı ve güvenliği yükümlülüklerine uymayı sağlayacak caydırıcılığa sahip olmalıdır.

Hollanda	Avrupa Birliği üyesi ülkeler arasında en etkili ve ağır idari para cezalarının uygulandığı ülkelerden biridir. İdari para cezaları; işyerindeki çalışan sayısı, ihlalden etkilenen/ etkilenebilecek çalışan sayısı, ihlalin ağırlığı ve ciddiyeti, aynı ihlalin birden fazla makine, ekipman veya tesiste gerçekleşmesi, aynı ihlalin 48 ay içerisinde tekrar tespit edilmesi durumlarında katlanarak artmaktadır.
Belçika	Geleneksel risklerin tam anlamıyla bertaraf edilemediği Belçika'da mevzuat ihlallerine karşı uygun cezalar belirlenmiş olup, bu cezalar, işyerinde çalışan işçi sayısı ile çarpılmaktadır. Bu uygulama da beraberinde caydırıcılığı getirmektedir.
Almanya	Geleneksel risklerin artık önemli bir sorun olmaktan çıktığı Almanya'da iş teftişinin danışmanlık ve bilgilendirme yönü, cezacı yönüne ağır bassa da, ihlallerin ciddi olması ve işverenlerin önlem almamakta ısrar etmeleri durumunda etkili ve ağır idari para cezaları uygulanmaktadır. Almanya, AB ülkeleri arasında en etkili ve ağır idari para cezalarına sahip ülkeler arasında bulunmaktadır.
Fransa	Kalıcı sakatlık ile sonuçlanan kazaların en çok yaşandığı sektörlerin mobilya, kağıt, ulaşım, maden ve inşaat sektörleri olduğu Fransa'da, geleneksel riskler henüz istenilen seviyeye düşürülemediği. Buna rağmen, cezacı teftiş yaklaşımı değil, danışmanlık ve bilgilendirmenin ağır bastığı bir teftiş yaklaşımı benimsenmektedir. Fakat Fransız iş müfettişleri, cezalandırma yetkilerinin en etkili ve caydırıcı bir şekilde kullanılması gerektiği görüşündedirler.
Danimarka	İş teftiş stratejisi analiz edildiğinde, iş kazası sayısının istenilen seviyelere düşürülemediği, bu sebeple, çok tehlikeli işyerlerinde daha sık teftiş yapılmasının, teftişlerin daha etkin hale getirilmesinin ve yaptırımların işyeri ölçeğine göre belirlenerek caydırıcılık sağlanmasının hedeflendiği görülmektedir. Yaptırımların caydırıcılığını güçlendirmek için ise, tekrarlayan veya ciddi ihlaller yapan işyerleri ve bu işyerlerinin işverenleri kamuya duyurulmaktadır.
İsveç	Şikayet üzerine yapılan teftişler yerine, programlı (genel/rutin) teftişlere öncelik verilmekte, proaktif (önleyici) bir yaklaşım sergilenmektedir. Ölümlü iş kazalarının ise % 100ü incelenmektedir. Geleneksel risklerde ciddi bir azalma meydana gelmesi, yani ölümlü ve ciddi iş kazası sayısının minimumda tutulması nedeniyle, devlet psikososyal riskler ve kas iskelet sistemi rahatsızlıklarına odaklanmakta, ülkedeki iş sağlığı ve güvenliği seviyesi çok üst düzeyde olduğundan, teftişlerde cezacı bir tutum takılmamaktadır. Ayrıca iş müfettişi sayısının toplam çalışan sayısına oranı 1/6400 olup, bu oran, ILO'nun endüstriyel pazar ekonomileri için belirlemiş olduğu kriter olan 1/10.000'in çok üzerindedir.

İtalya	Son yıllarda elde edilen verilere göre, İtalya genelinde denetlenen işyeri sayısındaki azalmaya paralel olarak mevzuat ihlallerinde çok ciddi artışlar meydana gelmiştir. Örneğin kayıt dışı istihdam % 61, kadınlara karşı ayrımcılık % 67, çalışma süreleri konusundaki ihlaller % 154, iş sağlığı ve güvenliği konusundaki mevzuat ihlalleri ise % 155 artmıştır.
Letonya	Cezacı teftiş yaklaşımının terk edildiği ve daha çok danışmanlığın ve bilgilendirmenin ön plana çıktığı Letonya’da, yeni yaklaşımın ardından iş sağlığı ve güvenliği ihlallerinin arttığı görülmüştür. Üzerine, yeterli yaptırım uygulanmasını sağlayacak şekilde eski geleneksel teftiş ve yaptırım sisteminin tekrar gündeme getirilmesi düşünülmekte, iş müfettişi sayısının artırılarak iş teftiş kurulunun kapasitesinin ve etkinliğinin artırılması, böylece daha kaliteli, daha çok ve daha etkili teftişler yapılarak caydırıcılığın sağlanması hedeflenmektedir. Ayrıca, çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde daha sık teftiş yapılması, ciddi ihlallerin bulunduğu işyerlerinde, bu ihlaller tamamen giderilinceye kadar tekrar eden teftişler yapılması planlanmaktadır.
Avusturya	Teftişlerde daha çok bilgilendirme ve danışmanlık ön planda olsa da, Avusturya’daki idari para cezası miktarları son derece caydırıcıdır.
İsviçre	2012 yılında bazı idari para cezaları güncellenerek dört katına yükseltilmiştir. Mevzuat ihlallerine karşı, hapis cezası ve para cezalarına ek olarak, sigorta primlerinin artırılması ve ruhsat iptali gibi yaptırımlar da uygulanmaktadır.
İspanya	AB’ye üyeliğin ardından AB direktiflerinin tamamının uyumlaştırıldığı İspanya’da, ILO’nun iş müfettişi sayısı konusunda endüstriyel pazar ekonomileri için belirlemiş olduğu hedef tutturulmuş ve her 10.000 çalışana 1 iş müfettişi düşmesi sağlanmıştır. İspanya’da ayrıca, yaptırımların caydırıcılığını güçlendirmek için, tekrarlayan veya ciddi ihlaller yapan işyerleri ve bu işyerlerinin işverenleri kamuya duyurulmakta, iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini alan ve iş kazalarının önlenmesi konusunda ciddi çalışmalar yapan işyerleri için ise bazı prim ödemeleri için indirimler sağlanarak iş sağlığı ve güvenliğini teşvik etme çalışmaları yürütülmektedir.
Portekiz	AB ülkeleri arasında en etkili ve ağır idari para cezalarına sahip olan ülkelerden olan Portekiz’de, yaptırımların caydırıcılığını güçlendirmek için, tekrarlayan veya ciddi ihlaller yapan işyerleri ve bu işyerlerinin işverenleri kamuya duyurulmaktadır.
Macaristan	Macaristan’da iş müfettişleri idari para cezası uygulamak ya da süre vermek konusunda takdir yetkisine sahip olup, süre vermek ya da idari para cezası uygulamak konusundaki kararlarını, ihlalin

	ciddiyetine göre almaktadırlar. Bazı ciddi ihlaller için ise kanun idari para cezası uygulamak zorunluluğu getirmiştir.
Yunanistan	İhlalin ağırlığına ve işyerinin büyüklüğüne bağlı olarak, alt ve üst sınırları belirlenmiş idari para cezaları uygulanmakta olup, idari para cezasının miktarı konusunda takdir yetkisi kullanılmaktadır.
Amerika Birleşik Devletleri (ABD)	OSHA'da para cezalarının alt ve üst sınırları belirlenmiş olup, para cezası miktarı belirlenirken takdir yetkisi kullanılmakta, ihlalin boyutu ve ciddiyeti göz önünde bulundurulmakta, böylece ceza ve ihlal arasında orantılı ve tutarlı bir denge kurulmaktadır. Ayrıca işverenin bu ihlalleri kasıtlı yapıp yapmadığı ve iyi niyetli olup olmadığı, önceki teftişlerde tespit edilen mevzuata aykırılıkların devam edip etmediği ve işyerinin büyüklüğü gibi hususlar da göz önünde bulundurulmakta, bu kriterlere göre para cezası miktarı azalmakta ya da artmaktadır. Bu para cezası miktarlarının her bir ihlal için ayrı ayrı verildiği ve bazı para cezalarının ihlalin devam ettiği her gün başına ayrı ayrı verildiği hususu da göz önünde bulundurulduğunda, para cezası miktarlarının son derece caydırıcı olduğu söylenebilir.
Alberta / Kanada	İdari para cezaları her ihlal başına ve ihlalin devam ettiği her gün başına uygulanmakta olup, bu durum, beraberinde caydırıcılığı getirmektedir. Teftiş sonucunda yaptırım uygulanan işyerlerinin bilgileri, iş kazası veya meslek hastalığı sonucu yapılan yargılamalar ve verilen mahkumiyet kararları ile ilgili bilgiler, iş müfettişlerinin ölümlü iş kazası inceleme raporları ve iş sağlığı ve güvenliği uygulamalarını teşvik etmek için verilen ödüller Çalışma Bakanlığı'nın internet sitesinde yayınlanarak kamuoyu bilgilendirilmekte, mevzuat ihlali yapılan işyerleri ifşa edilmekte, bu sayede iş sağlığı ve güvenliği konusunda bilinç oluşturulmaktadır.
Queensland/Avustralya	Yaptırımlar ve para cezaları, idari yaptırım ya da idari para cezası şeklinde olmayıp mahkemelerce uygulanmaktadır. En büyük ceza, bir mevzuat ihlali sebebiyle bir işçinin ölümüne sebep olunması durumunda verilmektedir. Bu durumda, sorumlu kişi için 20 yıla kadar hapis ya da şirket için 1.000.000 dolar para cezası uygulanmaktadır. Bunun dışında kalan durumlar için, iş sağlığı ve güvenliği yükümlülüğü veya ihlalinin ciddiyet derecesine göre üç ihlal kategorisi oluşturulmuş ve cezalar bu kategorilere göre belirlenmiştir.
Japonya	Para cezaları için yalnızca üst sınıır belirlenmiş, herhangi bir alt sınır ise belirlenmemiştir. Ayrıca para cezası miktarının hangi kritere göre belirleneceği de belirtilmemiş, böylece takdir yetkisi çok geniş tutulmuştur. Bu durum ise tutarlılığı, orantılılığı ve dolayısıyla caydırıcılığı olumsuz etkileme ihtimali doğurmaktadır.

Rusya	Rusya’da ölümlü iş kazası sayısı gelişmiş ülkelere kıyasla çok daha fazla olmasına rağmen, 1991 yılından bu yana önemli ve istikrarlı bir düşüş göstermektedir. Sıkı teftiş sistemi ve baskıcı yaptırım politikasının olumsuz bir etki yaptığı, iş dünyasını korkuttuğu söylene de, 1991 yılından bu yana iş kazalarında yaşanan önemli ve istikrarlı düşüşte, sıkı teftiş sistemi ve idari para cezalarının etkisi yadsınamaz.
Az Gelişmiş Ülkeler	Sosyoekonomik yönden az gelişmiş ve iş sağlığı ve güvenliği konusunda yeterli düzeyde olmayan ülkelerin iş teftiş sistemleri ve yaptırım politikaları incelendiğinde, caydırıcı idari para cezalarına sahip olmadıkları, ceza miktarları caydırıcı olsa dahi etkin bir iş teftiş sistemleri olmadığından istenen sonuca ulaşamadığı görülmektedir.

Tablo 4.1. Bazı Ülkelerin İş Teftiş Sistemleri ve Yaptırım Politikaları Özet Tablosu

Çalışmanın bu bölümünde incelenen dünyanın çeşitli ülkelerinin iş sağlığı ve güvenliği stratejileri, iş teftiş sistemleri ve yaptırım politikaları analizinden çıkan sonuçlar şunlardır:

- Her ülkenin iş sağlığı ve güvenliği stratejileri, iş teftiş sistemleri, öncelikleri ve yaptırım politikaları farklıdır. Çünkü her ülkenin sosyo-ekonomik yapısı, gelişmişlik seviyesi, sektörel yapısı, sanayileşme düzeyi, eğitim düzeyi, kültürü ve toplumsal yapısı birbirinden farklıdır. Dolayısıyla bu ülkelerin ulusal iş sağlığı ve güvenliği stratejilerinin, iş teftiş sistemlerinin, önceliklerinin ve yaptırım politikalarının birbirlerinden farklı olması doğaldır. ILO da her ülkenin kendi ulusal stratejisini belirlemesini, kendi iç dinamiklerine uygun bir iş teftiş sistemi ve yaptırım politikası oluşturması gerektiğini belirtmektedir.
- Kimi ülkeler (İngilizce konuşan Afrika ülkeleri) iş sağlığı ve güvenliği öncelikleri arasında HIV/AIDS problemini alırken, kimi ülkeler (iş sağlığı ve güvenliği bilinci tam olarak oturmamış ve geleneksel riskleri bertaraf etmekte zorlanan ülkeler) geleneksel risklerle mücadeleyi kendisine hedef olarak belirlemekte, kimi ülkeler ise (sosyo-ekonomik yönden gelişmiş ve iş sağlığı ve güvenliği bilinci oturmuş ülkeler/genellikle AB ülkeleri) geleneksel riskleri bertaraf ettiklerinden ya da ekonomilerinin büyük kısmı hizmet sektörüne kaydığından, kas-iskelet sistemi rahatsızlıkları, nanopartiküllerden kaynaklanan riskler, elektromanyetik alanlardan ve optik radyasyondan kaynaklanan riskler, stres, iş yükü, mobbing gibi psikososyal riskler gibi yeni ortaya çıkan riskleri stratejilerine dahil etmektedirler.

- Sosyo-ekonomik yönden gelişmemiş, az gelişmiş ya da gelişmekte olan bazı ülkelerde, geleneksel riskler bertaraf edilemediği halde müfettişlerin idari para cezası ya da başka herhangi bir yaptırım uygulama yetkileri yoktur (Örnek: Bazı Afrika ülkeleri). Bu ülkelerin bazılarında ise müfettişlere takdir yetkisi verilmemiştir (Örnek: Ermenistan). Bu ülkelerin bazılarında ise, müfettişlerin hem takdir yetkileri vardır hem de yaptırım uygulama yetkileri. Fakat bu yetkilere rağmen, idari para cezası miktarlarının oldukça düşük olması sebebiyle caydırıcılığın sağlanamadığı ifade edilmektedir (Örnek: Polonya).
- Bazı ülkeler, teftiş sayıları ne kadar çok olursa olsun, idari para cezası miktarlarının çok düşük olması ve caydırıcı olmaması sebebiyle başarılı olamazken (Örnek: Polonya), bazı ülkeler ise teftiş sayısına değil, teftişin kalitesine önem vermekte ve idari para cezalarının caydırıcılığının da etkisiyle, düşük teftiş sayılarına rağmen daha başarılı olmaktadır (Örnek: İngiltere).
- Bazı ülkeler, çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinin yılda bir kez, diğer işyerlerinin ise beş yılda bir teftiş edilmesi esasını, uygulanmadığı ve uygulanmasına da imkan olmadığı gerekçesiyle iptal etmişlerdir (Örnek: Almanya).
- Bazı ülkeler, idari para cezaları ve diğer idari yaptırımların yanı sıra, caydırıcılık sağlamak için, tekrarlayan veya ciddi ihlaller yapan işyerleri ve işverenlerin bilgilerini kamuoyuna açıklamakta ve ifşa etmektedirler (Örnek: İspanya, Portekiz, Danimarka).
- Bazı ülkelerde, iş kazalarının bildirim yükümlülüğüne uyulmaması karşılığında idari para cezası uygulanması dışında, şayet işveren iş kazasını bildirmemişse, hakim, işverene olaydan dolayı suçsuz olduğunu ispatlama şansı dahi vermemektedir (Örnek: Hollanda).
- Bazı ülkelerde, ölümlü iş kazalarının % 100'ü incelenirken, şikayet dilekçelerinin çok küçük bir kısmı (sadece kayda değer olanlar) dikkate alınmakta, böylece insan kaynağı, zaman ve ekonomik kaynakların kullanımında verimsizliğin önüne geçilmektedir. Şikayet üzerine yapılan teftişler yerine, programlı (genel/rutin) teftişlere öncelik verilmekte ve proaktif bir yaklaşım sergilenmektedir (Örnek: İsveç).

- Bazı ülkelerde iş müfettişleri mevzuata aykırılıkların giderilmesi için işverene süre verseler ve verilen süre sonunda bu mevzuata aykırılıklar giderilmiş olsa dahi, idari para cezası uygulamaktadırlar. Eğer belirtilen mevzuata aykırılıklar verilen süre sonunda giderilmemiş ise, idari para cezasının miktarı artmaktadır (Örnek: İtalya).
- Bazı ülkelerde cezacı yaklaşımın terk edilip rehberlik, bilgilendirme ve danışmanlığın ön plana çıktığı yeni teftiş anlayışının benimsenmesi üzerine, mevzuat ihlallerinin arttığı görülmüştür (Örnek: Letonya).
- Bazı ülkelerde, denetlenen işyeri sayısındaki düşüş, mevzuat ihlallerinde çok ciddi artışlarla sonuçlanmıştır (Örnek: İtalya).
- Bazı ülkelerde, müfettişlerin yaptırım uygulayıp uygulamayacaklarına, uygulayacaklarsa hangi yaptırımı uygulayacaklarına karar vermelerini kolaylaştırmak için çok ayrıntılı rehberler hazırlanmıştır. Fakat müfettiş yine de, rehberi takip ederek ulaşılan sonuca aykırı bir karar verme yetkisine sahiptir. Bu durumda neden bu kararı verdiğini açıklaması gerekmektedir (Örnek: İngiltere).
- Bazı ülkelerde idari para cezaları, ihlalin devam ettiği her gün başına uygulanmaktadır. Yani önlem alınmayan her gün için, idari para cezası miktarı katlanarak artmaktadır. (Örnek: ABD ve Kanada)

Bu bölümde verilen bilgiler, ülkelerin sosyo-ekonomik yönden gelişmişlik seviyeleri ile iş sağlığı ve güvenliği yaklaşımları arasında bir paralellik olduğunu, sosyo-ekonomik yönden gelişmiş ülkelerin çalışanlarını korumak için daha etkin tedbirler aldıklarını, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ise bu konuda yetersiz kaldıklarını, ayrıca sosyo-ekonomik yönden gelişmişlik seviyelerinin yanında, geleneksel olarak güçlü bir idari sisteme sahip olan ülkelerde de para cezalarının daha etkili ve düzenli olarak uygulandığını göstermektedir.

Sosyo-ekonomik yönden gelişmiş ve iş sağlığı ve güvenliği konusuna gerekli önemi veren ülkelerde idari para cezalarının miktarları,

- İhlal sayısı
- İhlalin ciddiyeti,
- İhlalden etkilenen ya da etkilenebilecek çalışan sayısı,
- İşyerinde istihdam edilen toplam çalışan sayısı,

- İşyerinin ekonomik açıdan büyüklüğü
- İşyerinin tehlike sınıfı
- İşyerinin teftiş geçmişi
- İhlalin tekrarlanıp tekrarlanmadığı
- İhlalin giderilmesi için verilen süre sonunda ihlalin giderilip giderilmediği, giderilmediyse giderilmeyen gün sayısı (verilen süre miktarı)
- İhlalin kasten yapılıp yapılmadığı
- Ceza miktarının alınacak önlemin maliyetinden düşük olup olmayacağı

gibi çok çeşitli kriterler baz alınarak belirlenmektedir.

Bu ülkelerde iş müfettişleri, bir işyerinde yaptırım uygulanıp uygulanmayacağı, uygulanacaksa ne tür yaptırımlar uygulanacağı konularında karar verirken de yukarıdaki kriterlere ek olarak,

- İşverenin iş sağlığı ve güvenliği konusuna yaklaşımı,
- İş müfettişine karşı saygılı olup olmaması,
- Teftiş esnasında iş müfettişinin uyarılarını dikkate alıp almadığı,
- İş müfettişinin teftiş yapmasına engel olup olmadığı ya da bu konuda zorluk çıkartıp çıkartmadığı,
- İş müfettişini yanıltmak amacıyla yalan beyan verip vermediği, evrakta sahtecilik yapıp yapmadığı,
- Önlem almayarak daha fazla kâr elde etmek amacıyla olup olmadığı,
- İşyerinde daha önce herhangi bir iş kazası ya da meslek hastalığı yaşanıp yaşanmadığı, yaşandıysa sebeplerinin araştırılıp tekrar etmemesi için önlem alınıp alınmadığı,
- İşyerindeki iş sağlığı ve güvenliği profesyonellerinin (iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi vb.) tespit ve uyarılarını dikkate alıp almadığı,
- Verilecek kararın işyerindeki iş sağlığı ve güvenliği düzeyini yükseltmeye yardımcı olup olmayacağı, işverenin mevzuata uyum konusunda sürekli ve gönüllü bir uyum içerisinde olmasına katkı sağlayıp sağlamayacağı,
- Verilecek kararın diğer işverenler üzerinde de olumlu bir etki yaratıp yaratmayacağı, onları da önlem almaya teşvik edip etmeyeceği,
- Verilecek kararın kamu yararına olup olmayacağı

gibi çok çeşitli kriterleri göz önünde bulundurmaktadırlar.

Çoğu AB ülkesinde olduğu gibi, geleneksel risklerin önemli bir sorun olmaktan çıktığı ülkeler, artık kas-iskelet sistemi rahatsızlıkları, stres, mobbing gibi psikososyal risklere odaklanmakta, ülkede iş sağlığı ve güvenliği bilinci istenilen seviyeye geldiği için cezacı bir yaklaşım sergilememekte, teftişlerde rehberlik ve danışmanlık faktörü ön plana çıkmaktadır. Fakat buna rağmen teftişlere devam edilmekte, rehberlik ve danışmanlığın işe yaramadığı ve ihlalleri sürdürmekte ısrar edilen işyerlerine son derece etkin ve caydırıcı idari para cezaları verilmektedir. Ayrıca işyerlerinde ölümlü ya da uzuv kayıplı/ağır yaralanmalı bir iş kazası ya da ciddi sağlık problemlerine yol açan meslek hastalıkları ortaya çıkmışsa, daha da ağır para cezaları verilmektedir. Bu durumlarda idari yaptırımın yanı sıra, cezai yaptırımlar da devreye girmektedir. Fakat son zamanlarda AB ülkelerinde uygulanan ve rehberlik ve danışmanlığın ön plana çıktığı yeni teftiş yaklaşımının başarısız olduğu, tekrar cezacı yaklaşıma dönülmesi gerektiğine dair görüşler ortaya atılmıştır. Bu görüşler daha çok Letonya, İtalya, Danimarka, Fransa ve İngiltere’de dile getirilmektedir. Özellikle İtalya’da yeni yaklaşımın benimsenmesinden ve teftiş ve yaptırım sayısının azalmasından sonra, kayıt dışı istihdamın % 61, kadınlara karşı ayrımcılığın % 67, çalışma süreleri konusundaki ihlallerin % 154, iş sağlığı ve güvenliği konusundaki mevzuat ihlallerinin ise % 155 artması (Aydın, 2014b: 151), etkin bir teftiş sistemi ve caydırıcı bir yaptırım politikasının ne kadar önemli olduğunu göstermektedir.

Sonuç olarak her ülkenin iş sağlığı ve güvenliği stratejilerinin, iş teftiş sistemlerinin, önceliklerinin ve yaptırım politikalarının farklı olduğunu ve farklı olmak, kendine özgü olmak zorunda olduğunu, çünkü her ülkenin sosyo-ekonomik yapısının, gelişmişlik seviyesinin, sektörel yapısının, sanayileşme düzeyinin, eğitim düzeyinin, kültürünün ve toplum yapısının birbirinden farklı olduğunu kabul etmek zorundayız. ILO da her ülkenin kendi ulusal stratejisini belirlemesini, kendi iç dinamiklerine uygun bir teftiş sistemi ve yaptırım sistemi kurması gerektiğini belirtmektedir. Bu sebeple,

- Gelişmiş ülkelerin ancak geleneksel riskleri bertaraf ettikten ve iş sağlığı ve güvenliği kültürünü oturtuktan sonra cezacı yaklaşımı terk ettiği ve rehberlik ve danışmanlığın ağır bastığı yeni teftiş yaklaşımını benimsediği, hatta bu yeni yaklaşımdan sonra bazı ülkelerdeki çalışma şartlarının kötüleşme eğiliminde olduğu unutulmamalı,
- AB üyesi ülkeler ile Türkiye'nin şartlarının aynı olmadığı, bu sebeple Türkiye'nin başta AB üyesi ülkeler olmak üzere sosyo-ekonomik yönden gelişmiş ve iş sağlığı ve güvenliği bilincinin oturmuş olduğu ülkeleri bire bir taklit etmesinin yanlış olduğu ve olumsuz sonuçlar doğuracağı, bu ülkelerin taklit etmek yerine örnek alınması gerektiği, Türkiye'nin kendi stratejisini, kendi iş teftiş sistemini ve kendi yaptırım politikasını oluşturması gerektiği, iş teftiş sisteminin ve yaptırım politikalarının caydırıcılıktan uzaklaşmaması gerektiği akılda tutulmalıdır.

5. 6331 SAYILI İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ KANUNU'NDA ÖNGÖRÜLEN İDARİ PARA CEZALARININ VE İŞ TEFTİŞ SİSTEMİNİN CAYDIRICILIK AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye'nin iş sağlığı ve güvenliği konusundaki ilk yasal düzenlemesi olan 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi'nden son yasal düzenlemesi olan 30.06.2012 tarihli 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'na kadar birçok mevzuat düzenlemesi yapılmış olmasına rağmen, yapılan mevzuatların hiçbiri tam olarak uygulanamamış, iş sağlığı ve güvenliği kültürü ve bilinci tam olarak oturtulamamış, bunun sonucunda ise, son on yılda ölümlü iş kazası oranlarında önemli sayılabilecek bir azalma yaşanmış olmasına rağmen, iş sağlığı ve güvenliği konusunda istenilen seviyeye gelinememiştir. Bu husus, daha önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, TBMM'de, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun genel gerekçesinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın stratejik planlarında ve diğer Bakanlık yayınlarında, Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi'nce hazırlanan Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Politika Belgelerinde, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Türkiye İlerleme Raporlarında ve bu konuda yapılan bilimsel ve akademik çalışmaların çoğunda dile getirilmiştir. Bu durumun temel sebebi ise, en yetkili ağızdan, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu tasarısı görüşülürken, dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından dile getirilmiştir. Dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, söz konusu yasa tasarısı görüşülürken, Türkiye'deki iş kazası oranlarının gelişmiş ülkelere kıyasla çok yüksek olduğunu belirttikten sonra, işverenlerin daha fazla kazanma uğruna iş güvenliği önlemlerini almadıklarını, iş kazası ve meslek hastalıklarının önüne geçilmesinin ancak güvenlik kültürünün oluşmasıyla mümkün olabileceğini belirtmiştir (TBMM, 2012a: 143). Bu görüşmeler esnasında, iktidar ve muhalefet partileri milletvekilleri de Sayın Bakanın bu görüşlerini paylaştıklarını belirtmişlerdir.

Görüldüğü üzere, işverenlerin iş sağlığı ve güvenliği kültürüne sahip olmadıkları, kâr hırsıyla hareket edip iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini almadıkları ve iş sağlığı ve güvenliğini gereksiz bir maliyet unsuru olarak gördükleri, devletin bu konuda en yetkili makamları tarafından dile getirilmektedir. Bu doğrultudaki görüşler, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı yayınlarında da yer almaktadır.

İş Teftiş Kurulu Başkanlığı'nca 2004 yılında 43 ilde 189'u yeraltı, 583'ü yer üstü olmak üzere toplam 772 maden işletmesinde yapılan iş sağlığı ve güvenliği proje teftişi sonucunda hazırlanan “Yeraltı ve Yerüstü Maden İşletmelerinde Proje Denetimi Değerlendirme Raporu”nda, işverenlerin genelinin iş sağlığı ve güvenliğine gereken önemi vermedikleri belirtilmiştir (ÇSGB İTKB, 2005a: 71). Aynı yıl 80 iş müfettişi ile 57 ilde 5317 işyerinde yapılan başka bir proje teftişi sonucu hazırlanan “Sıvılaştırılmış Petrol Gazları ve Akaryakıt Satış ve Servis İstasyonlarında İş Sağlığı ve Güvenliği Proje Denetimi Değerlendirme Raporu”nda ise, mevzuat ihlallerinin nedenlerinden biri olarak, işverenlerin iş sağlığı ve güvenliğini gereksiz bir maliyet unsuru olarak görmeleri olduğu ifade edilmiştir (ÇSGB, 2005b: 27).

2006 ve 2007 yıllarında 50 ilde, 200'ü kömür, 106'sı metal, 1066'sı endüstriyel hammadde ocağı olmak üzere toplam 1372 maden işletmesinde yapılan iş sağlığı ve güvenliği proje teftişi sonucu hazırlanan “Maden İşletmelerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Teftiş Projesi-2 Genel Değerlendirme Raporu”nun sonuç bölümünde, maden işverenlerinde iş sağlığı ve güvenliği bilincinin olmadığına ve maden işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği konusunda yürütülen çalışmaların yeterli düzeyde olmadığına, dolayısıyla madenlerde iş kazası ve meslek hastalığı risklerinin önemli bir sorun olmaya devam ettiğine vurgu yapılmıştır (ÇSGB İTKB, 2008: 77).

2012 yılında 19 ilde 142 yer üstü maden işletmesi, 11 ilde 64 yeraltı metal madeni işletmesi ve 25 ilde 182 yeraltı kömür işletmesi olmak üzere toplam 388 maden işletmesinde yapılan programlı teftişler sonucu hazırlanan “Maden İşletmelerinde İş Sağlığı ve Güvenliği 2012 Programlı Teftişleri Sonuç Raporu”nda, işverenlerin iş sağlığı ve güvenliğini gereksiz bir maliyet unsuru olarak gördükleri, daha az yatırım gerektiren mevzuata aykırılıkların giderildiği fakat maliyetli olan ve yatırım gerektiren mevzuata aykırılıkların giderilmediği belirtilmiştir (ÇSGB İTKB, 2013a: 64, 117).

2014 yılında, 5 ilde, motorlu kara taşıtı imalatı yapılan 292 işyerinde yapılan programlı teftişler sonucunda hazırlanan “Motorlu Kara Taşıtları İmalatında İş Sağlığı ve Güvenliğine Yönelik Risk Esaslı Programlı Teftiş Sonuç Raporu”nda, işverenlerin iş sağlığı ve güvenliğine kaynak ayırma konusunda isteksiz oldukları belirtilmiştir (ÇSGB İTKB, 2014a: 92). Aynı yıl, 6 ilde tekstil sektöründe faaliyet gösteren 366 işyerinde yapılan programlı teftişler sonucu düzenlenen “Tekstil

Ürünlerinin İmalatında İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi Sonuç Raporu”nda, işverenlerin iş sağlığı ve güvenliğine yapılan harcamaları maliyet olarak görmemeleri gerektiği, insan hayatının kutsiyetini göz önünde bulundurarak hareket etmelerinin bir insanlık görevi olduğunun bilincinde olmaları gerektiğine vurgu yapılmıştır (ÇSGB İTKB, 2014b: 56).

2015 yılında 24 ilde inşaat sektöründe faaliyet gösteren 1104 işyerinde yapılan programlı teftişler sonucu hazırlanan “Yapı İşyerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi Sonuç Raporu”nda, işverenlerin iş sağlığı ve güvenliği konusunda oldukça bilinçsiz olduklarına vurgu yapılmıştır (ÇSGB İTKB, 2015b: 41).

2016 yılında 49 ilde 826 maden işletmesinde yapılan programlı teftişlerde, iş sağlığı ve güvenliğinin işverenlerce zaman kaybı ve gereksiz bir maliyet unsuru olarak görüldüğü, 11 ilde metal sektöründe faaliyet gösteren 888 işyerinde yapılan programlı teftişlerde ise, iş güvenliği uzmanlarının tespit ve önerilerinin işverenlerce ciddiye alınmadığı hususları tespit edilmiştir (ÇSGB İTKB, 2017b: 63, 125).

2017 yılında, ağaç esaslı kaplama, metal, otomotiv, kauçuk, plastik, kimya, seramik, inşaat, yeraltı ve yerüstü madencilik sektörleri ile madencilğe dayalı endüstriyel tesislerde yapılan programlı teftişler sonucu düzenlenen genel değerlendirme raporlarında, işverenlerde iş sağlığı ve güvenliği kültürünün yerleşmemiş olduğu, işverenlerin iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimlerinin tespit ve önerilerini ciddiye almadıkları, iş sağlığı ve güvenliğini gereksiz bir maliyet unsuru olarak gördükleri, alınacak olan önlemin maliyeti ile ödenecek olan idari para cezasını mukayese ederek maliyeti yüksek olan önlemleri almadıkları, bunun yerine idari para cezasını ödemeyi tercih ettikleri hususları belirtilmiştir (ÇSGB İTKB, 2017d: 24,26; ÇSGB İTKB, 2017e: 48, 108; ÇSGB İTKB, 2018a: 32; ÇSGB İTKB, 2018b: 76,96; ÇSGB İTKB, 2018c: 27,29; ÇSGB İTKB, 2018d: 52).

İş Teftiş Kurulu Başkanlığı bünyesinde görev yapan iş müfettişi yardımcılarının yeterlilik (iş müfettişi yardımcılığından iş müfettişliğine atanma) almadan önce hazırlamak zorunda oldukları iş müfettişi yardımcılığı etütlerinin bir kısmında da bu konuya değinilmiş olup, işverenlerin verimlilik ve daha fazla kâr uğruna işçilerini oldukça tehlikeli şartlar altında çalıştırdıkları (Teke, 2013: 6), iş sağlığı ve güvenliği harcamalarını bir maliyet kalemi olarak gördükleri ve maliyet

hesabı yaparak iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerini almadıkları ya da erteledikleri (Çolak, 2014: 2-22) ifade edilmiştir.

İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü bünyesinde görev yapan iş sağlığı ve güvenliği uzman yardımcılarının konu ile ilgili hazırlamış oldukları iş sağlığı ve güvenliği uzmanlık tezlerinin bazılarında da benzer hususlar dile getirilmiştir. Bu tezlerde, birçok işverenin yeterli iş sağlığı ve güvenliği bilincine sahip olmadığı, ticari kaygıların iş sağlığı ve güvenliği konusunun önüne geçtiği (Ovacılı, 2007: 4), iş sağlığı ve güvenliği yatırımlarının işverenler tarafından mali bir yük olarak görüldüğü ve bu sebeple tedbir alınmadığı (Ulucan, 2016: iii) belirtilmiştir. Bu hususlara, sadece işverenlerin iş sağlığı ve güvenliği konularına bakış açlarına yönelik yazılan uzmanlık tezlerinde değil, iş sağlığı ve güvenliğinin teknik boyutu ile ilgili yazılan uzmanlık tezlerinde de değinilmiştir. Bu uzmanlık tezlerinde de, işverenlerde iş sağlığı ve güvenliği kültürünün bulunmadığı, iş sağlığı ve güvenliğinin gereksiz bir maliyet unsuru olarak görüldüğü ve bu sebeple önlem alınmadığı, iş güvenliği uzmanları tarafından önerilen iyileştirmelerin sahaya yansımadağı hususları belirtilmiştir (Akça, 2015: 27, 59; Özkahraman, 2016: 73).

İşverenlerin iş sağlığı ve güvenliğini gereksiz bir maliyet unsuru olarak gördükleri, bu sebeple iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini almadıkları hususu, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan İş Sağlığı ve Güvenliği Dergisi'nde de konu edilmiştir (Güler ve Surlu, 2002: 2; Sargın, 2007: 71). Ayrıca pek çok tez ve makalede de bu husus dile getirilmiştir (Çırak, 2006: 6, 137; Doğru, 2010: 1; Ekşioğlu, 2015: 170; Güner, 2015a: 255; Korkut ve Tetik, 2013: 456, 472).

Konu ile ilgili yapılan birçok anket çalışmasında da (Demir, 2008: 15-16; Acar, 2014: 55-64; Tülü, 2014: 33-54; Zopçuk, 2015: 54; ILO ve ÇSGB, 2017: 13-77), işverenlerin çoğunun iş sağlığı ve güvenliği bilincine sahip olmadıkları, iş sağlığı ve güvenliği harcamalarını gereksiz bir maliyet unsuru olarak gördükleri, bu sebeple iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini almadıkları belirtilmiştir.

İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'nce çıkartılan İş Sağlığı ve Güvenliği Dergisi'nde 2008 yılında yayınlanan "Metal İş Kolunda İş Güvenliği ve İş Kazalarının Maliyeti" başlıklı makalede, metal iş kolunda faaliyet gösteren ve toplam 6000 işçi çalıştıran 20 işyerinde yapılan anket çalışmasının sonuçları verilmiştir. Bu anket çalışmasına göre, işyerlerinde meydana gelen iş kazalarının sebeplerinin ne

olduğu sorusuna işverenlerin çoğu dikkatsizlik, dalgınlık ve yorgunluk cevabını verirken, bu soruya makine koruyucularının yetersizliği ve makinelerin periyodik kontrollerinin yapılmaması cevaplarını veren işveren sayısı ise sıfırdır. Yani işverenlerin çoğu iş kazalarının dikkatsizlik, dalgınlık ve yorgunluktan ileri geldiğini savunurken, hiçbir işveren iş kazalarının makine koruyucularının takılmaması, makinelerin periyodik kontrollerinin yaptırılmaması, yani iş güvenli önlemlerinin alınmaması sebebiyle meydana geldiğini düşünmemektedir. Bu da işverenlerin yeterli düzeyde iş sağlığı ve güvenliği bilincinde olmadıklarını göstermektedir. Aynı anket çalışmasında, ankete katılan işyerlerinin bir yıl içerisinde ortalama sabit ve değişken giderleri ile ortalama iş güvenliği masrafları sorulmuş ve verilen cevaplardan iş sağlığı ve güvenliğine yeterli yatırım yapılmadığı ve gereken önem verilmediği sonucuna varılmıştır (Demir, 2008: 15-16).

2014 yılında İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'nce yayınlanan "İSG Profesyonellerinin Çalışma Koşulları ile İSG Hizmeti Alınan ve Alınmayan İşyerlerinde İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sıklığının Değerlendirilmesi" başlıklı uzmanlık tezi kapsamında, çeşitli illerde inşaat, metal, gıda, petrol, kimya, lastik, plastik, ilaç, dokuma, hazır giyim, deri, maden, enerji, çimento, ağaç, kağıt gibi iş kazalarının yoğun olduğu sektörler başta olmak üzere çok çeşitli sektörlerde faaliyet gösteren 2837 iş sağlığı ve güvenliği profesyoneli (iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi, diğer sağlık personeli) ile yapılan anket çalışmasında yöneltilen sorulara verilen cevapların bir kısmı şu şekildedir:

- Çalıştıkları işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerinin tamamının alındığını beyan eden iş sağlığı ve güvenliği profesyonellerinin oranı % 26'dır.
- İşverenlerin iş sağlığı ve güvenliği çalışmalarında maddi kaygı taşıdığını düşünen iş sağlığı ve güvenliği profesyoneli oranı ise % 77'dir. Yani iş sağlığı ve güvenliği profesyonellerinin % 77'si, işverenlerin iş sağlığı ve güvenliğine bir maliyet unsuru olarak baktıklarını ifade etmişlerdir.
- İş sağlığı ve güvenliği profesyonellerinin % 56'sı onaylı deftere iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerini yazarken işverenin baskısıyla karşılaştıklarını beyan etmişlerdir (Acar, 2014: 55-64).

2014 yılında İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'nce yayınlanan "İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetlerinde İSG Profesyonellerinin Algı ve Beklentileri" başlıklı bir başka uzmanlık tezinde ise, inşaat ve imalat sektörleri başta olmak üzere çeşitli sektörlerde faaliyet gösteren 2479 iş güvenliği uzmanı ve 252 işyeri hekiminin katılımı ile yapılan bir anket çalışmasının sonuçları paylaşılmıştır. Söz konusu anket çalışmasından elde edilen veriler şu şekildedir:

- İş güvenliği uzmanlarının sadece % 5'i risk değerlendirmesi sonuçlarının bütünü ile işyerinde uygulandığını beyan etmiştir. Yani işverenlerin sadece % 5'i risk değerlendirmesini tamamen ciddiye alıp işyerinde uygulanmasını sağlamıştır.
- İş güvenliği uzmanlarının sadece % 22'si onaylı defterin (onaylı deftere iş sağlığı ve güvenliği profesyonellerince yazılan tespit ve öneriler kastedilmektedir.) işverence dikkate alındığını ve kesinlikle etkili olduğunu beyan ederken, işyeri hekimlerinin ise % 23'ü bu şekilde düşünmektedir. Yani iş güvenliği uzmanları ve işyeri hekimlerinin büyük çoğunluğu, onaylı deftere yazılan tespit ve önerilerin işverenlerce dikkate alınmadığını ya da kısmen dikkate alındığını beyan etmişlerdir.
- İşverenlerin işyeri hekimlerine bakış açılarının ne olduğuna dair soruya işyeri hekimlerinin % 46'sı, işverenlerin sadece yasal yükümlülüklerini yerine getirmek için işyeri hekimi istihdam ettiklerini beyan ederken, % 24'ü çalışanlara reçete yazması ve rapor vermesi için istihdam edildiğini düşünmektedir. İşverenin kendisini çalışanların sağlığını korumak için istihdam ettiğini düşünen işyeri hekimi oranı ise sadece % 6'dır. Görüldüğü üzere işyeri hekimlerinin büyük çoğunluğu, işverenlerin kendilerini çalışanların sağlığını korumak üzere değil, sadece yasal yükümlülüğünü yerine getirmiş olmak için ve çalışanlara reçete yazıp rapor vermesi için istihdam ettiğini düşünmektedirler.
- İşverenlerin iş güvenliği uzmanlarına bakış açılarının ne olduğuna dair soruya ise iş güvenliği uzmanlarının % 44'ü, işverenlerin sadece yasal yükümlülüklerini yerine getirmek için iş güvenliği uzmanı istihdam ettiğini beyan ederken, % 27'si ise işverenlerin sorumluluklarını devretmek için iş güvenliği uzmanı istihdam ettiğini beyan etmişlerdir. Bu soruya iş kazalarının önüne geçmek cevabını veren iş güvenliği uzmanı oranı ise sadece % 7'dir.

Yani iş güvenliği uzmanlarının büyük çoğunluğu, işverenlerin iş kazalarının önlenmesi için değil, ya sadece yasal yükümlülüğünü yerine getirmiş olmak için ya da sorumluluğunu devretmek için iş güvenliği uzmanı istihdam ettiklerini düşünmektedirler (Tülü, 2014: 33-54).

2015 yılında İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'nce yayınlanan ve "İşletmelerde Güvenlik Kültürünün Ölçümü: Küçük ve Büyük Ölçekli Tekstil ve Metal İşyerleri Uygulaması" başlıklı bir başka uzmanlık tezinde, tekstil ve metal sektörlerinde faaliyet gösteren 14 işyerinin iş güvenliği uzmanlarıyla yapılan ankette, 14 işverenden sadece 3'ünün iş sağlığı ve güvenliği konusuna bakış açısının olumlu olduğu belirtilmiştir (Zopçuk, 2015: 54).

2017 yılında ise Uluslararası Çalışma Örgütü ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ortak olarak hazırladıkları "İş Güvenliği Uzmanlarının Görev ve Sorumlulukları İle İlgili Araştırma Raporu" yayınlanmış olup, araştırma kapsamında Türkiye çapında 4141'i iş güvenliği uzmanı ve 192'si işyeri hekimi olmak üzere toplam 4322 iş sağlığı ve güvenliği profesyoneli ile bir anket çalışması yapılmıştır. Araştırma kapsamında ayrıca, işyerlerinde geçen dört vaka çalışması hazırlanmış, odak grup toplantıları vasıtasıyla işverenler, çalışanlar ve çalışan temsilcilerinin görüşlerine başvurulmuştur. Bu odak grup toplantıları Ankara, Gaziantep ve Manisa'da işverenlerle, Bursa, Manisa ve İstanbul'da ise çalışanlar ve çalışan temsilcileriyle gerçekleştirilmiştir.

İş güvenliği uzmanları ile yapılan anket çalışmasının sonuçlarına göre, iş güvenliği uzmanlarının % 96'sı işyerlerinde mevzuatın etkin bir şekilde uygulanmadığı görüşünde olup, % 95'i ise iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin maliyetlerinin işverenlerce gereksiz ve yüksek bulunduğunu düşünmektedirler. İş güvenliği uzmanlarına sorulan güvenli bir işyeri ortamının sağlanmasının önündeki zorlukların neler olduğu sorusuna ise en fazla verilen üç cevap aşağıdaki gibidir.

- İş sağlığı ve güvenliği yatırımlarının işverenlerce ek veya gereksiz bir maliyet unsuru olarak görülmesi
- İşverenlerin risk değerlendirmesini ciddiye almamaları, yasak savmak amacıyla yaptırımları ve bunun sonucunda risk değerlendirmesinde belirtilen tespit ve önerilerin sahaya yansımaması
- İşverenlerin iş sağlığı ve güvenliği eğitimlerini yasak savmak olarak görmeleri

İşyeri hekimleri ile yapılan anket çalışmasının sonuçlarına göre, işyeri hekimlerinin % 90'ı işyerlerinde mevzuatın etkin bir şekilde uygulanmadığı görüşünde olup, % 97'sine göre ise, işverenler iş sağlığı ve güvenliği maliyetlerinin gereksiz ve yüksek olduğunu düşünmektedirler. İşyeri hekimlerine sorulan güvenli bir işyeri ortamının sağlanmasının önündeki zorlukların neler olduğu sorusuna ise en fazla verilen üç cevap aşağıdaki gibidir.

- İş sağlığı ve güvenliği yatırımlarının işverenlerce ek veya gereksiz bir maliyet unsuru olarak görülmesi
- İşverenlerin iş sağlığı ve güvenliği eğitimlerini yasak savmak olarak görmeleri
- İşverenlerin risk değerlendirmesini ciddiye almamaları, yasak savmak amacıyla yaptırımları ve bunun sonucunda risk değerlendirmesinde belirtilen tespit ve önerilerin sahaya yansımaması

Araştırma kapsamında Bursa, Manisa ve İstanbul'da çalışanlar ve çalışan temsilcileriyle yapılan odak grup toplantılarında çalışanlar ve çalışan temsilcileri, iş sağlığı ve güvenliği profesyonellerinin çalışan lehine bir karar aldığına bu kararın işverenler tarafından uygulanmadığı, işverenlerin olaylara sürekli maddi açıdan yaklaştıkları, iş sağlığı ve güvenliğini gereksiz bir maliyet unsuru olarak gördükleri, bu sebeple iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini almadıklarını, önlem alsalar dahi düşük maliyetli olanlarını tercih ettiklerini, bunların da yeterli koruma sağlamadığını belirtmişlerdir. Bazı çalışanlar ise, üzerlerinde üretim baskısı olduğunu, bu nedenle iş sağlığı ve güvenliğinin ikinci planda kaldığını beyan etmişlerdir.

Araştırma kapsamında Ankara, Gaziantep ve Manisa'da kimya, metal, otomotiv, tekstil, ambalaj, makine, mobilya ve gıda sektörü gibi çeşitli sektörleri temsilen işverenlerle yapılan odak grup toplantılarında ise işverenler iş sağlığı ve güvenliği konusunda maliyetin önemli bir rol oynadığını, özellikle küçük işletmelerde koruyucu donanımların en ucuz ve niteliksiz olanlarının tercih edildiğini, iş sağlığı ve güvenliğinin daha çok kağıt üstüne kaldığını ve sahaya yansımadığını ifade etmişlerdir (ILO ve ÇSGB, 2017: 13-77).

19 Haziran 2013 tarihinde İş Teftiş Ankara Grup Başkanlığı ve Kocaeli Sanayi Odası'nın işbirliği ile gerçekleştirilen "İş Teftişinde Yeni Yaklaşımlar ve Farkındalık Toplantısı"nda bir işveren, iş müfettişlerinin teftişlerde makine

kapaklarına siviç sistemi (makine kapakları açıkken makinenin çalışmasını engelleyen, makine çalışırken ise kapaklar açıldığı takdirde makinenin durmasını sağlayan bir güvenlik donanımı) istediklerini, fakat makineye bu donanım takıldığında işin aksadığını, zaman kaybı oluştuğunu ve verimliliğin düştüğünü belirttikten sonra bu sistemin yokluğundan dolayı cezalandırılmak istemediğini beyan etmiştir (Kocaeli Sanayi Odası, 2013: 5). Yani daha çok kâr elde etmenin, daha az zamanda daha çok üretim yapmanın makine operatörünün güvenliğinden daha önemli olduğunu, toplantıya katılan İş Teftiş Ankara Grup Başkan Yardımcısı ve diğer iş müfettişleri huzurunda dolaylı da olsa beyan etmiştir.

Görüleceği üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü, iş güvenliği uzmanları, işyeri hekimleri, diğer sağlık personelleri, çalışanlar, çalışan temsilcileri, akademisyenler ve hatta işverenler dahil çalışma hayatının ve iş sağlığı ve güvenliğinin tüm aktörleri, işverenlerin iş sağlığı ve güvenliğini gereksiz bir maliyet unsuru olarak gördükleri, iş sağlığı ve güvenliği bilincine ve kültürüne sahip olmadıkları, iş sağlığı ve güvenliğine gereken önemi vermedikleri, iş sağlığı ve güvenliği profesyonellerinin tespit ve önerilerini dikkate almadıkları, yapılan risk değerlendirmelerinin kağıt üzerinde kaldığı ve sahaya yansımadağı görüşündedirler. Bu durumun önüne geçmek için kullanılacak araçların en etkili, idari para cezalarının caydırıcılığının ve etkinliğinin sağlanmasıdır (Çırak, 2006: 137; Aydınonat, 2012: 2, 17; Demir, 2015: 122; Çetin ve Göğül, 2014: 26). Çünkü caydırıcı ceza hükümlerinin olmadığı bir iş hukuku sisteminin, sağlıklı bir biçimde, öngörülen amaçlar doğrultusunda işlemesi beklenemez (Evren, 2005: 1) ve caydırıcı yaptırımlarla desteklenmeyen her idari işlem gibi, çoğu kez uygulanmama ve ciddiye alınmama riskleriyle karşılaşılır (Oğurlu, 1999: 152).

Her ne kadar bilimsel ve akademik çalışmalarda, etkili bir iş teftiş sistemi ve caydırıcı bir yaptırım rejiminin işverenlerin iş sağlığı ve güvenliğine bakış açılarını olumlu yönde etkileyeceği belirtilse de, birçok işveren, işveren sendikası ve sanayi odası, idari para cezalarının caydırıcı olması ve etkili bir şekilde uygulanması gerektiği fikrinden rahatsızlık duymakta, bu rahatsızlıklarını İş Teftiş Kurulu Başkanlığı ile yapılan toplantılarda (Kocaeli Sanayi Odası, 2013: 5; Mükellef Gazetesi, 2011; Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, 2014: 8) ve bu konuda

yapılan araştırmalarda (ILO ve ÇSGB, 2017: 39) dile getirmekte, iş sağlığı ve güvenliğinin yaptırımlarla sağlanamayacağını savunmaktadırlar. Fakat sektöründe nc ve kurumsallaşmış firmalar ile bu firmalara fason mal üreten işverenlerin ilişkisi göz önünde bulundurulduğunda, işverenlerin bu rahatsızlıklarının ve iddialarının mesnetsiz olduğu görülmektedir. şöyle ki, sektöründe nc firmalara fason imalat yapmak isteyen işyerleri, fason mal üreteceği firmalar tarafından iş sağlığı ve güvenliği yönünden denetlenmekte, denetleme sonucu iş sağlığı ve güvenliği konusunda yeterli görülmeyen işyerlerine sipariş verilmemekte, sadece denetleme sonucunda iş sağlığı ve güvenliği yönünden yeterli görülen işyerleri ile sözleşme yapılmaktadır. Denetlemeler sözleşme imzalandıktan sonra da periyodik olarak devam etmekte, şayet yapılan bu periyodik denetlemelerde işyerinde iş sağlığı ve güvenliğine önem verilmediği anlaşılırsa, yapılan sözleşme feshedilmektedir. Sektöründe nc firmalardan iş almak isteyen ya da aldığı işi kaybetmek istemeyen bu işverenler, mecburen iş sağlığı ve güvenliğine gerekli yatırımı yapmak zorunda kalmaktadırlar. Özel sektörün kurumsallaşmış firmalarının kendi ilerinde kurmuş oldukları bu sisteme fason mal imalatçılarının daha çok para kazanma ya da para kaybetmeme gayesiyle entegre olmaları, etkili bir teftiş sistemi ve caydırıcı bir yaptırım politikasının iş sağlığı ve güvenliği bilinci ve kültürünün oluşumunda ne denli etkili olduğunu kanıtlayan örneklerden bir tanesidir.

Çalışmanın bu son bölümü iki alt başlık altında incelenmiş olup, birinci alt başlıkta 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda öngörülen idari para cezaları irdelenerek konuya ilişkin tespit ve önerilerde bulunulmuştur. İkinici alt başlıkta ise, kanun hükümlerinin ne kadar caydırıcı gözükürse gözüksün, etkin bir şekilde uygulanmadıkları sürece kğit üzerinde kalacakları ve caydırıcılık amacına ulaşamayacakları gerçeğinden hareketle, iş teftiş sistemi irdelenmiş ve yine konuya ilişkin tespit ve önerilerde bulunulmuştur. Bu tespit ve öneriler yapılırken, hem nc bölümde bahsedilen gelişmiş ülkelerin mevzuatları ve uygulamaları göz önüne alınmış hem de ikinci bölümde açıklanan hukuki esaslar göz önünde bulundurulmuştur. Böylece zm önerilerinin hukuki ve uygulanabilir olması hedeflenmiştir. Ayrıca, doküman analizinin yanı sıra, gözlem yöntemi ile görüşme yöntemi de kullanılmıştır.

Gözlem yöntemi kullanılırken, araştırmacı tarafından 2008-2018 yılları arasında çeşitli sektörlerde yapılan teftişler esnasında işverenlerin iş sağlığı ve güvenliği konusuna olan tutum ve tavırları ile önlem alma ya da almama kararı verirlerken göz önünde bulundukları kriterler gözlenmiş, işverenlerin önemli bir kısmının iş sağlığı ve güvenliği kültüründen yoksun olduğu, önlem alıp almama kararlarını maliyet analizi yaparak verdikleri, şayet ciddi bir yaptırım tehdidi yoksa önlem almaktan imtina ettikleri görülmüştür

Görüşme yönteminde ise, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nda görevli teknik iş müfettişlerinin bir kısmı ile yüz yüze görüşülerek konu ile ilgili tespit, görüş ve kanaatlerine başvurulmuştur. 2016-2018 yılları arasında, Rehberlik ve Teftiş Ankara Grup Başkanlığı'nda görevli 197 teknik iş müfettişinden 63ü ile görüşülerek Kanun'da öngörülen idari para cezalarını caydırıcılık yönünden değerlendirmeleri istenmiş, hangi hükümleri caydırıcı buldukları, hangi hükümleri caydırıcı bulmadıkları ve bunların nedenleri, idari para cezalarının caydırıcı olabilmeleri için hangi kriterlerin göz önünde bulundurulması gerektiği ve etkin bir iş teftiş sistemi için yapılması gereken hususların neler olduğu sorulmuş, bu hususlar ile ilgili görüş alış verişinde bulunulmuştur. Verilen cevaplar incelendiğinde, iş müfettişlerinin genel olarak ihlalin ciddiyeti ve ağırlığının, ihlalden etkilenen çalışan sayısının, görevlendirilmeyen kişi sayısının ve ihlalin devam ettiği sürenin göz önünde bulundurulduğu idari para cezaları ile ceza miktarının önlem almanın maliyetinden yüksek olduğu idari para cezalarını caydırıcı buldukları, ihlalin ciddiyeti ve ağırlığının, ihlalden etkilenen çalışan sayısının, görevlendirilmeyen kişi sayısının göz önünde bulundurulmadığı ve ceza miktarının önlem almanın maliyetinden düşük olduğu idari para cezalarını ise caydırıcı bulmadıkları görülmüştür. Kısacası, ölçülülük ilkesi ile bu ilkenin bir alt ilkesi olan orantılılık ilkesine uygun olmayan idari para cezaları iş müfettişleri tarafından caydırıcı bulunmamakta, bu ilkelere uygun olarak belirlenen idari para cezaları ise caydırıcı bulunmaktadır. İş müfettişleri ayrıca, Kanun'da bazı ihlallere karşılık idari para cezası öngörülmemesinin de caydırıcılığı olumsuz etkilediği görüşünde olduklarını, bu hususlar için de idari para cezası uygulanması gerektiğini belirtmişlerdir. İş teftiş sistemi ile ilgili olarak ise, caydırıcılığı olumsuz etkileyen en önemli hususun süre verme uygulaması olduğunu belirtmişlerdir. İş teftiş sisteminin etkinliğinin, dolayısıyla caydırıcılığın sağlanması için ayrıca, toplam iş müfettişi sayısı ile aktif

olarak teftiše çıkan iş müfettişi sayısının artırılmasını, programlı teftişlerin tüm teftişler içindeki payının artırılmasını, program dışı teftişler için ise teftiše değer olmayan şikayet evraklarının ve ciddi olmayan iş kazalarının teftiş programına alınmamasını, sadece teftiše değer şikayet evrakları ile ölümlü, uzuv kayıplı ve ciddi yaralanmalı iş kazalarının teftiş programına alınmasını, İş Sağlığı ve Güvenliği Kayıt, Takip ve İzleme Programı (İSG-KATİP) ve İş Teftiş Otomasyon Sisteminden (İTOS) daha etkin ve verimli bir şekilde faydalanılmasını, ayrıca yaptırım uygulanan işyerlerinin bakanlık web sayfasında ilan edilmesini savunmuşlardır.

Sonuç olarak, gözlem, görüşme ve doküman analizi sonucu elde edilen veriler incelenmiş ve bu verilerin birbirleriyle paralellik gösterdiği görülmüş, bu üç yöntem sonucu elde edilen veriler bir arada değerlendirilerek aşağıda konu ile ilgili tespit ve öneriler yapılmıştır.

5.1. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nda Öngörülen İdari Para Cezalarının Caydırıcılık Açısından Değerlendirilmesi

Bu konu iki alt başlık halinde incelenecek olup, ilk alt başlıkta İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile bu kanunda öngörülen idari para cezalarının 2012-2019 yılları arasındaki gelişim ve değişim sürecine değinilecek, ikinci alt başlıkta ise Kanunda öngörülen idari para cezalarına yönelik tespit ve öneriler sunulacaktır.

5.1.1. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ve İdari Para Cezalarının Gelişim Süreci

İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, 20.06.2012 tarihinde kabul edilmiş ve 30.06.2012 / 28339 tarih sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmış olup, Avrupa standartları baz alınarak hazırlanmış modern bir kanundur. Bu kanundan önce iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı, 10.06.2003 / 25134 tarih sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 4857 Sayılı İş Kanunu’nun “Beşinci Bölüm: İş Sağlığı ve Güvenliği” başlığı altındaki 77.-89. maddeleri ve bu kanuna ve 1475 Sayılı İş Kanunu’na dayanılarak çıkartılan tüzükler ve yönetmeliklerden ibaretti. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle Türkiye ilk müstakil iş sağlığı ve güvenliği kanununa kavuşmuş ve İş Kanunu’nun iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili maddeleri mülga olmuştur. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’na dayanılarak çıkartılan yönetmeliklerin de devreye girmesiyle, eski yönetmelikler ve tüzükler yürürlükten kalkmıştır. Günümüzde iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı, birkaç istisna dışında, 6331

Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile bu kanuna dayanılarak çıkartılan yönetmeliklerden ibarettir.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili maddeleri için öngörülen idari para cezası miktarlarının düşük ve caydırıcılıktan uzak olması sebebiyle, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda öngörülen idari para cezalarının miktarları, eski kanuna nazaran daha yüksek tutulmuş ve caydırıcılık sağlanması amaçlanmıştır. Örneğin 2012 yılında, İş Kanunu'nun 86. maddesinde belirtilen çalışanlara sağlık raporu almamanın cezası, bu durumdaki her işçi için 250 TL iken, aynı yıl yürürlüğe giren İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 15. maddesinde belirtilen çalışanlara sağlık gözetimini yaptırmamanın ve işe uygun olduklarına dair sağlık raporu almamanın cezası, 2012 yılı için, bu durumdaki her çalışan başına 1078 TL olarak belirlenmiştir. Bir başka örnek vermek gerekirse, 2012 yılı için İş Kanunu'nun 78. maddesine göre çıkarılan yönetmelik hükümlerine aykırı hareket etmenin cezası 250 TL iken, aynı yıl için İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 30. maddesine göre çıkarılan yönetmelik hükümlerine aykırılığın cezası 1078 TL olarak belirlenmiştir. Görüldüğü üzere 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile idari para cezalarının miktarları artırılmış ve 4857 Sayılı İş Kanunu'na kıyasla daha çok caydırıcılık sağlanmaya çalışılmıştır. Fakat kanun tasarısı görüşülürken bazı milletvekilleri, idari para cezası miktarlarının artırılmış olmasına rağmen halen yeterli caydırıcılığa erişilemediğini belirtmişler ve bu sebeple ceza miktarlarının 4 katına çıkartılmasını teklif etmişler, ancak yapılan oylama sonucu bu önerge kabul edilmemiştir (TBMM, 2012b: 124).

İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 2012 yılında idari para cezaları, işyerlerindeki çalışan sayısı ve işyerlerinin yer aldığı tehlike sınıflarına göre ayrı ayrı belirlenmemiş, mevzuata aykırılıklar için çalışan sayısı ve tehlike sınıfı fark etmeksizin, tek bir idari para cezası öngörülmüştür. Örneğin Kanununun 30. maddesine dayanılarak çıkartılan yönetmeliklere aykırılık halinde, az tehlikeli sınıfta yer alan işyerine de çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerine de aynı miktarda idari para cezası öngörülmüştür. Yine aynı şekilde 1 çalışanı olan işyerine de 1000 çalışanı olan işyerine de aynı miktarda idari para cezası öngörülmüştür. Bu durum ise ölçülülük ilkesi ile bu ilkenin bir alt ilkesi olan orantılılık ilkesine aykırılık teşkil etmekte,

ayrıca, yeterli caydırıcılığın sağlanamamasına sebebiyet vermektedir (Aydın ve Ezer, 2014: 23; Aydınolat, 2012: 15; Güner, 2015a: 245).

İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ve bu kanunda öngörülen idari para cezası miktarları, 2012 yılından 2015 yılına kadar her yıl yeniden değerlendirilmesine göre bir miktar artırılmış fakat üç yıl boyunca tehlike sınıfı ve çalışan sayısı göz önünde bulundurulmadan tek tip olarak uygulanmaya devam edilmiştir. 23.04.2015 tarihinde “İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 6645 Sayılı Kanun” un yayımlanmasıyla birlikte, Kanunda öngörülen idari para cezalarında değişikliğe gidilmiş olup, idari para cezaları, tehlike sınıflarına ve çalışan sayılarına göre ayrı ayrı belirlenmiştir. Yapılan değişiklikle işyerleri az tehlikeli, tehlikeli ve çok tehlikeli olmak üzere üç tehlike sınıfına, 1-9 çalışan, 10-49 çalışan ve 50 ve daha fazla çalışan olmak üzere de üç çalışan sayısı kategorisine ayrılmıştır. İdari para cezaları ise, tehlike sınıfı az tehlikeliden çok tehlikeliye doğru ve çalışan sayısı kategorisi azdan çoğa doğru yükseldikçe belirli oranlarda artırılmış ve değişiklik öncesine kıyasla biraz daha caydırıcı hale gelmiştir. Ayrıca değişiklik öncesi duruma göre, ölçülülük ve orantılılık ilkelerine biraz daha uygun hale getirilmiştir.

“İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” tasarısı Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde görüşülürken bazı milletvekilleri, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’ndaki idari para cezalarının artırıldığını fakat bu artışın yetersiz olduğunu, idari para cezalarının hala caydırıcılıktan uzak olduğunu, iş sağlığı ve güvenliği önlemlerine harcanacak paranın idari para cezası miktarlarından daha fazla olduğunu, işverenlerin maliyet hesabı yaparak, bu önlemleri almaktansa ceza ödemeyi tercih edebileceklerini, bu nedenle idari para cezası miktarlarının daha da artırılması gerektiğini ileri sürmüşler fakat bu önerileri kabul görmemiştir (TBMM, 2014: 210). Yapılan değişiklik sonrasında idari para cezalarının hala caydırıcı olmadığına dair görüşler çeşitli makalelerde de dile getirilmiştir (Güner, 2015b).

2015’den 2019’a kadar idari para cezaları her yıl yeniden değerlendirilmesine göre güncellenmiş ve son halini almıştır.

5.1.2. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda Öngörülen İdari Para Cezaları İle İlgili Tespit ve Öneriler

Bu başlık altında, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda belirtilen yükümlülükler ve bu yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde uygulanacak idari para cezalarından örnekler verilecek olup, önce caydırıcı idari para cezalarına, daha sonra ise caydırıcı olmayan idari para cezalarına değinilecektir. Örneklerin fikir edinmeye yetecek miktarda olmasına dikkat edilecek fakat kanunun tüm maddeleri ve bu kanuna dayanılarak çıkartılan yönetmeliklerin ve yönetmelik hükümlerinin hepsine değinilmeyecektir. Aksi takdirde tez çalışması gereğinden fazla hacimli olacaktır.

5.1.2.1. Caydırıcı idari para cezası örnekleri

Caydırıcı idari para cezaları, işverenlerin yükümlülüklerine uymalarını zorlayacak miktarda olan, şayet bu yükümlülüklerine uyulmadığının tespitinin ardından ceza uygulandığı takdirde ihlali tekrar etmeme duygusu uyandıran ve ihlalden sorumlu işverenin ıslahını sağlamaya yardımcı olan, ayrıca iş sağlığı ve güvenliği önlemi almayan diğer işverenlerin de bu konuda önlem almaları için itici güç olan idari para cezalarıdır. İdari para cezası miktarlarının caydırıcı olabilmeleri için ihlalin ağırlığı ile orantılı olmaları, istenilen amacı gerçekleştirmeye elverişli ve gerekli olmaları, yani ölçülülük ilkesi ile bu ilkenin alt ilkeleri olan orantılılık, elverişlilik ve gereklilik ilkelerine uygun olmaları gerekmektedir. Bu başlık altında, işverenleri önlem almaya zorlayacak miktarda olduğu, ihlalin ağırlığı ile orantılı, aynı zamanda amacı gerçekleştirmeye elverişli olduğu değerlendirilen idari para cezalarından örnekler verilecektir.

a) İş sağlığı ve güvenliği profesyoneli görevlendirilmemesi karşılığında öngörülen idari para cezaları

Kanunun İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri başlığını taşıyan 6. maddesinde, iş sağlığı ve güvenliği profesyonelleri (iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi, diğer sağlık personeli) ve bu profesyonellerin yerine getirdiği iş sağlığı ve güvenliği hizmetleri hakkında işverenin yükümlülükleri sıralanmıştır. Bu madde ile, tehlike sınıfı ve çalışan sayısı ne olursa olsun, her işyerine iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi görevlendirilmesi yükümlülüğü getirilmiş olup, diğer sağlık personeli görevlendirme yükümlülüğü ise sadece çok tehlikeli sınıfta yer alan ve 10dan fazla çalışmanı bulunan işyerleri için zorunlu tutulmuştur. Bu yükümlülüklerine uymamak

karşılığında öngörülen idari para cezası miktarları ise aşağıdaki tabloda belirtildiği gibidir.

Kanun Maddesi	Ceza Maddesi	Fiil	Tehlike Sınıfı	2019 Yılı İdari Para Cezası Miktarı (TL)			
				10'dan az çalışan	10-49 çalışan	50 ve daha fazla çalışan	
6	6/1-a	26-1/b	İş güvenliği uzmanı görevlendirmemek	Az Tehlikeli	9.574	9.574	14.361
				Tehlikeli	11.967	14.361	19.148
				Çok Tehlikeli	14.361	19.148	28.722
	6/1-a	26-1/b	İşyeri hekimi görevlendirmemek	Az Tehlikeli	9.574	9.574	14.361
				Tehlikeli	11.967	14.361	19.148
				Çok Tehlikeli	14.361	19.148	28.722
	6/1-a	26-1/b	Diğer sağlık personeli görevlendirmemek	Az Tehlikeli	-	-	-
				Tehlikeli	-	-	-
				Çok Tehlikeli	-	9.568	14.352

Tablo 5.1. İş Sağlığı ve Güvenliği Profesyonele Görevlendirilmemesi Karşılığında Öngörülen İdari Para Cezaları

Kaynak: 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu

Kanunun 6/1-a maddesine göre iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi çalıştırmayan işverene uygulanacak idari para cezası miktarı, yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere çalışan sayısı ve işyerinin tehlike sınıfına göre farklılık göstermektedir. Az tehlikeli sınıfta yer alan ve 10'dan az çalışan bulunan bir işyerinde iş güvenliği uzmanı veya işyeri hekimi çalıştırılmamasına karşılık öngörülen idari para cezası 9.574 TL iken, çok tehlikeli sınıfta yer alan ve 50'den fazla çalışan bulunan bir işyerinde iş güvenliği uzmanı veya işyeri hekimi çalıştırılmaması karşılığında öngörülen idari para cezası miktarı ise 28.722 TL'dir.

Şayet "İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik" hükümleri gereğince işyerinde birden fazla iş güvenliği uzmanının istihdam edilmesi gerekiyorsa, bu miktar, istihdam edilmeyen her iş güvenliği uzmanı başına uygulanmaktadır. Aynı şekilde, "İşyeri Hekimi ve Diğer

Sağlık Personelinin Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik” hükümleri gereğince işyerinde birden fazla işyeri hekiminin istihdam edilmesi gerekiyorsa, bu miktar, istihdam edilmeyen her işyeri hekimi başına uygulanmaktadır. Örneğin çok tehlikeli sınıfta yer alan ve 750 çalışan bulunan bir işyerinde iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi çalıştırılmaması durumunda, çalıştırılmayan her iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi başına 28.722 TL idari para cezası uygulanacaktır. İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik ve İşyeri Hekimi ve Diğer Sağlık Personelinin Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre, bu işyerinde tam zamanlı hizmet verecek 3 iş güvenliği uzmanı ve 1 işyeri hekimi çalıştırılması gerekmektedir. Bu durumda 28.722 TL olan idari para cezası, 4 ile çarpılarak 114.888 TL olacaktır.

Tablodan görüleceği üzere, iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi istihdam etmemenin karşılığında öngörülen idari para cezası miktarı, diğer sağlık personeli istihdam etmemenin karşılığında öngörülen idari para cezası miktarından daha fazladır. Bunun sebebi, diğer sağlık personelinin işverene olan maliyetinin, yani ücretinin, iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekiminden daha düşük olmasıdır. Burada ölçülülük ve orantılılık ilkelerinin göz önünde bulundurulduğu söylenebilir. Ayrıca bu idari para cezaları, aykırılığın devam ettiği her ay için tekrarlanmaktadır. Sonuç olarak, iş sağlığı ve güvenliği profesyoneli (iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi, diğer sağlık personeli) çalıştırmamanın karşılığında öngörülen idari para cezası miktarlarının caydırıcı olduğu değerlendirildiğinden, bu konu hakkında herhangi bir öneri yapılmasına gerek görülmemektedir.

b) Risk değerlendirmesi yapılmaması karşılığında öngörülen idari para cezaları

Kanununun 10/1. maddesi, işyerindeki tehlike ve risklerin tespit edilerek bunlara karşı alınması gerekli tedbirlerin belirlenmesi amacıyla yapılması gerekli olan risk değerlendirmesi ile ilgili hükümler içermekte olup, bu maddeye göre risk değerlendirmesi yapılmaması durumunda, uygulanacak idari para cezası miktarları aşağıdaki tabloda verilmiştir. Risk değerlendirmesi yapmamakta ısrar eden işverenler için idari para cezası miktarı artırılmakta ve risk değerlendirmesi yapılmayan her ay için ayrı ayrı uygulanmaktadır.

Kanun Maddesi	Ceza Maddesi	Fiil	Tehlike Sınıfı	2019 Yılı İdari Para Cezası Miktarı (TL)		
				10'dan az çalışan	10-49 çalışan	50 ve daha fazla çalışan
10	10/1	Risk değerlendirmesi yapmamak veya yaptırmamak.	Az Tehlikeli	5.742	5.742	8.613
			Tehlikeli	7.177	8.613	11.484
			Çok Tehlikeli	8.613	11.484	17.226
		Risk değerlendirmesi yapmamaya veya yaptırmamaya devam etmek.	Az Tehlikeli	8.615	8.615	12.922
			Tehlikeli	10.768	12.922	17.230
			Çok Tehlikeli	12.922	17.230	25.845

Tablo 5.2. Risk Değerlendirmesi Yapılmaması Karşılığında Öngörülen İdari Para Cezaları

Kaynak: 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu

Örneğin çok tehlikeli sınıfta yer alan ve 50'den fazla çalışan bulunan bir işyerinde risk değerlendirmesi yapılmaması durumunda uygulanacak idari para cezası 17.226 TL iken, bu işverenin 6 ay sonra hala risk değerlendirmesi yapmadığı ya da yaptırmadığının tespit edilmesi halinde idari para cezası miktarı 25.845 TL'ye çıkacak ve bu miktar 6 ile çarpılacaktır. Yani işveren, $17.226 + (25.845 \times 6) = 172.296$ TL idari para cezası ödemek zorunda kalacaktır. Bu durum da caydırıcılık sağlamaktadır. Bu sebeple bu madde ile ilgili herhangi bir öneri yapılmayacaktır.

c) Çalışanlara sağlık gözetimi yaptırılmaması karşılığında öngörülen idari para cezası

Kanunun 15. maddesi, çalışanlara sağlık gözetimi yaptırılması ve çalışanların yapacakları işe uygun olduklarına dair sağlık raporu alınması hususlarını düzenlemektedir. Söz konusu maddede belirtilen hususlara aykırı davranılması, yani çalışanlara sağlık gözetimi yaptırılmaması ve sağlık raporu alınmaması durumlarında, kanunun 26/1-f maddesi gereğince, tehlike sınıfı ve işyerindeki çalışan sayısı fark etmeksizin, tek bir idari para cezası miktarı (1911 TL) belirlenmiştir. Fakat bu idari para cezası, sağlık gözetimi yapılmayan veya sağlık raporu olmayan her çalışan başına uygulanmakta, böylece ölçülülük ve orantılılık ilkeleri de gözetilmiş olmaktadır. Örneğin işyerinde 50 çalışanın sağlık gözetimi yaptırılmaması

ise, uygulanacak idari para cezası miktarı $50 \times 1911 = 95.550$ TL olacaktır. İşverenlerin bu idari para cezası ile karşı karşıya kalmaktansa, çalışanlarının sağlık gözetimlerini yaptırmak zorunda kalacakları düşünüldüğünde, söz konusu idari para cezası miktarının caydırıcı olduğu söylenebilir.

c) Çalışanlara iş sağlığı ve güvenliği eğitimi verilmemesi karşılığında öngörülen idari para cezası

Kanunun 17. maddesi, çalışanların iş sağlığı ve güvenliği eğitimleri ile ilgili hususları düzenlemekte olup, bu maddede belirtilen iş sağlığı ve güvenliği eğitimi yükümlülüğünün yerine getirilmemesi halinde kanunun 26/1-ğ maddesi, işyerinin tehlike sınıfı ve işyerindeki çalışan sayısı fark etmeksizin 774 TL idari para cezası öngörmektedir. Fakat bu idari para cezası, iş sağlığı ve güvenliği eğitimi verilmeyen her çalışan başına uygulanmakta, böylece ölçülülük ve orantılılık ilkeleri de gözetilmiş olmaktadır. Örneğin işyerinde 50 çalışana iş sağlığı ve güvenliği eğitimi verilmemiş ise, uygulanacak idari para cezası miktarı $50 \times 774 = 38.700$ TL olacaktır. İşverenlerin bu idari para cezası ile karşı karşıya kalmaktansa, çalışanlarına iş sağlığı ve güvenliği eğitimi verilmemesi zorunda kalacakları düşünüldüğünde, söz konusu idari para cezası miktarının caydırıcı olduğu söylenebilir.

d) Güvenlik raporu veya büyük kaza önleme politika belgesi hazırlanmaması karşılığında öngörülen idari para cezaları

Kanunun 29. maddesine göre, işletmeye başlanmadan önce, büyük endüstriyel kaza oluşabilecek işyerleri için, işyerlerinin büyüklüğüne göre büyük kaza önleme politika belgesi veya güvenlik raporu hazırlanması gerekmektedir. Büyük endüstriyel kaza oluşabilecek işyerleri, ancak hazırladıkları güvenlik raporlarının içerik ve yeterlilikleri Bakanlıkça incelendikten sonra işyerlerini işletmeye açabilir. Bu maddeye aykırılık halinde uygulanacak olan idari para cezası miktarları aşağıdaki tabloda belirtildiği gibidir.

Kanun Maddesi	Ceza Maddesi	Fiil	Tehlike Sınıfı	2019 Yılı İdari Para Cezası Miktarı (TL)		
				10'dan az çalışan	10-49 çalışan	50 ve daha fazla çalışan
29	29	Büyük endüstriyel kaza olabilecek işyerlerinde büyük kaza önleme politika belgesi hazırlamamak	Az Tehlikeli	95.767	95.767	143.650
			Tehlikeli	119.708	143.650	191.534
			Çok Tehlikeli	143.650	191.534	287.301
		Güvenlik raporunu hazırlayarak Bakanlığa sunmadan işyerini faaliyete geçirmek, işletilmesine Bakanlıkça izin verilmeyen işyerini açmak veya durdurulan işyerinde faaliyete devam etmek	Az Tehlikeli	153.227	153.227	229.840
			Tehlikeli	191.533	229.840	306.454
			Çok Tehlikeli	229.840	306.454	459.681

Tablo 5.3. Güvenlik Raporu veya Büyük Kaza Önleme Politika Belgesi Hazırlanmaması Karşılığında Öngörülen İdari Para Cezaları

Kaynak: 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu

Büyük endüstriyel kaza oluşabilecek işyerleri, meydana gelebilecek herhangi bir yangın, patlama, toksik yayılım vb. gibi durumlarda, hem işyeri çalışanlarına, hem işyerinin bulunduğu bölgedeki diğer insanlara, hem de çevreye büyük zararlar verme potansiyeli olan işyerleridir. Büyük kaza önleme politika belgesi ve güvenlik raporu, bu tip işyerlerinde büyük endüstriyel kazaların önlenmesine ve etkilerinin sınırlandırılmasına yönelik hazırlanmaktadır. Tablodan görüleceği üzere, 29. maddeye aykırılık karşılığında öngörülen idari para cezalarının miktarları, ihlalin ciddiyeti ve ağırlığı da göz önünde bulundurularak son derece yüksek tutulmuş, böylece caydırıcılık sağlanması hedeflenmiştir.

Görüleceği üzere İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda öngörülen bazı idari para cezaları belirlenirken, ihlalin ciddiyeti, ağırlığı ve ihlalden etkilenen/etkilenebilecek çalışan sayısı ile bu yükümlülüklerin yerine getirilebilmesi için işverence harcanacak para miktarı göz önünde bulundurularak caydırıcılık sağlanmasına çalışılmış, böylece işverenin önlemek yerine ödemeyi tercih etmesinin önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Fakat kanunda öngörülen tüm idari para cezaları yukarıda verilen örnekler kadar caydırıcı olmayıp, bu durum, ölçülülük ve orantılılık ilkeleri ile amaç unsuruna aykırılık teşkil etmekte, işvereni önlem almak yerine ceza ödemeyi tercih etmeye yönlendirmektedir. Bir sonraki alt başlık altında, caydırıcı olmadığı değerlendirilen idari para cezalarına örnekler verilecektir.

5.1.2.2. Caydırıcı olmayan idari para cezası örnekleri

Bu başlık altında, caydırıcı olmadığı değerlendirilen idari para cezalarından örnekler verilecek olup, caydırıcılığın sağlanması adına öneriler sunulacaktır. Fakat bu öneriler sunulurken, idari para cezası miktarı vermek yerine, idari para cezası miktarlarının belirlenmesi aşamasında hangi kriterlerin göz önünde bulundurulması gerektiği konusuna değinilecektir.

a) İş kazası ve meslek hastalıklarının kayıt ve bildirimini yapılmaması karşılığında öngörülen idari para cezaları

Kanununun 14. maddesinde, iş kazaları ve meslek hastalıklarının kayıt ve bildirimini ile ilgili hususlar düzenlenmiş olup, 14/1 maddesine göre işveren, bütün iş kazaları ve meslek hastalıkları ile yaralanma veya ölüme neden olmasa bile işyeri ya da iş ekipmanını zarara uğratma potansiyeli olan olayların kaydını tutmak, gerekli incelemeleri yaparak bunlar ile ilgili rapor düzenlemekle yükümlü tutulmuştur. Yani işveren, işyerinde meydana gelen iş kazaları ve meslek hastalıkları ile ramak kala olaylarının kaydını tutmak, sebeplerini araştırmak, bu durumdan ders çıkarmak, bir daha böyle bir iş kazası, meslek hastalığı veya olayın meydana gelmemesi için alınması gerekli tedbirleri belirleyerek, bu tedbirlerin alınması için rapor düzenlemek zorundadır. Bu madde, meydana gelen iş kazalarının, meslek hastalıklarının ve ramak kala olaylarının tekrarlanmaması için büyük öneme sahiptir. Şayet işveren, meydana gelen iş kazası, meslek hastalığı veya ramak kala olaylarından ders çıkarmamış ve bu vakaların tekrarlanmaması için inceleme ve araştırma yapmayarak alınması gerekli tedbirleri belirlememişse, uygulanacak olan idari para cezası miktarları aşağıdaki tabloda belirtildiği gibidir.

Kanun Maddesi	Ceza Maddesi	Fiil	Tehlike Sınıfı	2019 Yılı İdari Para Cezası Miktarı (TL)			
				10'dan az çalışan	10-49 çalışan	50 ve daha fazla çalışan	
14	14/1	26-1/e	İş kazalarının ve meslek hastalıklarının kaydını tutmamak, ramak kala olaylar ve iş kazaları ile ilgili incelemeler yaparak ilgili raporları düzenlememek.	Az Tehlikeli	2.869	2.869	4.303
				Tehlikeli	3.586	4.303	5.738
				Çok Tehlikeli	4.303	5.738	8.607

Tablo 5.4. İş Kazalarının ve Meslek Hastalıkları İle İlgili Kayıt Tutulmaması, İnceleme Yapılmaması, Rapor Düzenlenmemesi Karşılığında Öngörülen İdari Para Cezaları

Kaynak: 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu

Görüldüğü üzere, iş kazaları, meslek hastalıkları ve ramak kala olayların kaydını tutmamak, gerekli incelemeleri yapmamak ve raporları düzenlememek karşılığında öngörülen idari para cezaları, işyerinin tehlike sınıfına ve çalışan sayısına göre farklılık göstermektedir. Az tehlikeli sınıfta yer alan ve 10'dan az çalışanı olan işyeri işvereni için öngörülen idari para cezası 2.869 TL iken, çok tehlikeli ve 50'den fazla çalışan için bu miktar 8.607 TL'ye çıkmaktadır. Bu madde, işverenin iş sağlığı ve güvenliğine olan tutumu ile ilgili olup, işverenin iş sağlığı ve güvenliği bilinci ve kültürüne sahip olup olmadığı hakkında önemli bir ipucu vermektedir. İşyerinde meydana gelen iş kazaları, meslek hastalıkları ve ramak kala olayların kaydını tutmayan, sebepleri hakkında araştırma yapmayan, bir daha benzer vakaların meydana gelmemesi için çalışma başlatmayan ve bu konuda inceleme yapmayarak rapor düzenlemeyen işveren, iş sağlığı ve güvenliğine önem vermiyor demektir. Bu madde için öngörülen idari para cezası miktarları, işverenin iş sağlığı ve güvenliğine gereken önemi sağlayacak miktarda değildir. Bu sebeple bu madde için öngörülen idari para cezası miktarlarının artırılması gerekmektedir. Ayrıca bu madde için öngörülen idari para cezası miktarının, tehlike sınıfı ve işyerindeki çalışan sayısına göre değişmesinin bir anlamı yoktur. İşyerinin tehlike sınıfı ve çalışan sayısı ne olursa olsun, sabit ve yüksek bir idari para cezası miktarı belirlenmesi gerekmektedir.

Söz konusu ceza maddesinde dikkati çeken bir başka husus ise, ceza miktarı belirlenirken, meydana gelen iş kazası veya meslek hastalığının sonuçlarının ve ciddiyetinin göz önünde bulundurulmamasıdır. Yani ölümlü bir iş kazasından sonra

bu iş kazasının sebeplerini araştırmayarak bir daha benzer kazaların yaşanmaması için alınması gerekli tedbirleri belirlemeyen işveren ile hafif yaralanmayla sonuçlanan ve iş göremezliğe neden olmayan bir iş kazası sonucu araştırma yapmayan ve rapor hazırlamayan işveren bir tutulmuştur. Halbuki idari para cezası miktarları belirlenirken, söz konusu ihlalin ciddiyeti ve ağırlığı göz önünde bulundurulmalıdır. Hollanda mevzuatından esinlenerek (bakınız: 4.1.2. Hollanda'nın İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası), şayet iş kazası veya meslek hastalığı ölümlle sonuçlanmış ise söz konusu idari para cezası 3 katına, uzuv kaybı veya ciddi bir yaralanmayla sonuçlanmışsa 2 katına çıkartılabilir. Ayrıca, söz konusu iş kazasında birden fazla çalışan zarar görmüşse, idari para cezası kazadan etkilenen çalışan başına uygulanmalıdır. Örneğin, idari para cezası miktarı, işyerinin tehlike sınıfı ve çalışan sayısına göre değişmeyerek sabit bir tutar olan 10.000 TL'ye yükseltirse, 1 çalışanın hafif yaralanmayla sonuçlanan bir iş kazası sonucu söz konusu kazanın sebepleri araştırılmamış ve bir daha benzer kazaların yaşanmaması için alınması gerekli tedbirler belirlenmemiş ise uygulanacak idari para cezası 10.000 TL olacaktır. Fakat işyerinde meydana gelen ve 1 çalışanın hayatını kaybettiği ve 5 çalışanın ciddi şekilde yaralandığı bir iş kazası sonucu söz konusu kazanın sebepleri araştırılmamış ve bir daha benzer kazaların meydana gelmemesi için alınması gerekli tedbirler belirlenmeyerek rapor düzenlenmemiş ise, uygulanacak idari para cezası miktarı şu şekilde olacaktır: İş kazası sonucu 1 çalışan hayatını kaybettiği için ceza miktarı 3 ile çarpılacak (10.000 TL x 1 çalışan x ölüm katsayısı olan 3 = 30.000 TL), 5 çalışan ciddi şekilde yaralandığı için ise 10 ile (10.000 TL x 5 çalışan x ciddi yaralanma katsayısı olan 2 = 100.000 TL) çarpılacaktır. Sonuç olarak, söz konusu işverene 130.000 TL idari para cezası uygulanacaktır. Böylece idari para cezası, ihlalin ciddiyeti ve ağırlığı göz önünde bulundurularak orantılılık ilkesine uygun olacak, işveren için ise ciddi bir caydırıcılık sinyali verilecektir.

Kanununun 14/2. maddesi ise iş kazalarının ve meslek hastalıklarının Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirilmesi ile ilgilidir. Bilindiği üzere, Türkiye'de meydana gelen iş kazaları ve meslek hastalıklarının bildirim oranı son derece düşük olup, iş kazası ve meslek hastalıklarının bildirilmemesi sonucu çalışanlar mağdur olmakta, devlet istatistikleri tam ve eksiksiz bir şekilde toplayamamakta, bunun sonucunda ise yapılacak planlamaların hatalı olma riski doğmaktadır. Ayrıca bazı işverenler, iş

kazası ve meslek hastalıklarını bildirmeyerek teftiş ve idari yaptırımlardan kaçınmayı amaçlamaktadırlar.

Söz konusu maddeye aykırı hareket ederek işyerinde meydana gelen iş kazası ve meslek hastalıklarını belirtilen süre içerisinde bildirmeyen işveren hakkında öngörülen idari para cezaları aşağıdaki tabloda belirtildiği gibidir.

Kanun Maddesi	Ceza Maddesi	Fil	Tehlike Sınıfı	2019 Yılı İdari Para Cezası Miktarı (TL)			
				10'dan az çalışan	10-49 çalışan	50 ve daha fazla çalışan	
14	14/2	26-1/e	İş kazalarını kazadan sonraki üç iş günü içinde, sağlık hizmeti sunucuları veya işyeri hekimi tarafından kendisine bildirilen meslek hastalıklarını, öğrendiği tarihten itibaren üç iş günü içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirmemek	Az Tehlikeli	3.825	3.825	5.737
				Tehlikeli	4.781	5.737	7.650
				Çok Tehlikeli	5.737	7.650	11.475

Tablo 5.5. İş Kazası ve Meslek Hastalığını Bildirmemenin Karşılığında Öngörülen İdari Para Cezaları

Kaynak: 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu

Yukarıdaki tabloda görüleceği üzere, iş kazalarını kazadan sonraki üç iş günü içerisinde, meslek hastalıklarını ise öğrenildiği tarihten itibaren üç iş günü içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirmeyen işveren için, işyerinin tehlike sınıfı ve çalışan sayısına göre değişen miktarlarda idari para cezası öngörülmüştür. Ceza miktarları incelendiğinde, bu miktarların iş kazasını veya meslek hastalığını bildirmeyerek teftiş ve yaptırımlardan kaçınmayı amaçlayan işverenler için yeterli caydırıcılığa sahip olmadığı görülmektedir. Bu sebeple, bu madde için öngörülen idari para cezası miktarlarının artırılması gerekmektedir. Ayrıca bu madde için öngörülen idari para cezası miktarının, tehlike sınıfı ve işyerindeki çalışan sayısına göre değişmesinin bir anlamı yoktur. İşyerinin tehlike sınıfı ve çalışan sayısı ne olursa olsun, sabit ve yüksek bir idari para cezası miktarı belirlenmesi gerekmektedir.

Söz konusu ceza maddesinde dikkati çeken bir başka husus ise, ceza miktarı belirlenirken, meydana gelen iş kazası veya meslek hastalığının sonuçlarının ve ciddiyetinin göz önünde bulundurulmamasıdır. Yani ölümlü bir iş kazasını

bildirmeyen işveren ile hafif yaralanmayla sonuçlanan ve iş göremezliğe neden olmayan bir iş kazasını bildirmeyen işveren bir tutulmuştur. Halbuki idari para cezası miktarları belirlenirken, söz konusu ihlalin ciddiyeti ve ağırlığı göz önünde bulundurulmalıdır. Hollanda mevzuatından esinlenerek (bakınız: 4.1.2. Hollanda'nın İş Teftiş Sistemi ve Yaptırım Politikası), şayet iş kazası veya meslek hastalığı ölümlle sonuçlanmış ise söz konusu idari para cezası 3 katına, uzuv kaybı veya ciddi bir yaralanmayla sonuçlanmışsa 2 katına çıkartılabilir. Ayrıca, söz konusu iş kazasında birden fazla çalışan zarar görmüşse, idari para cezası kazadan etkilenen çalışan sayısı başına uygulanmalıdır. Örneğin, idari para cezası miktarı, işyerinin tehlike sınıfı ve çalışan sayısına göre değişmeyerek sabit bir tutar olan 10.000 TL olarak belirlenirse, 1 çalışanın hafif yaralanmasıyla sonuçlanan bir iş kazası bildirilmemiş ise uygulanacak idari para cezası 10.000 TL olacaktır. Fakat işyerinde meydana gelen ve 2 çalışanın hafif yaralanmayla atlattığı fakat 5 çalışanın ciddi şekilde yaralandığı bir iş kazası bildirilmemiş ise, uygulanacak idari para cezası miktarı şu şekilde olacaktır: İş kazası sonucu 2 çalışan hafif yaralandığı için ceza miktarı sadece 2 ile çarpılacak (10.000 x 2 çalışan = 20.000TL), 5 çalışan ciddi şekilde yaralandığı için ise 10 ile (10.000 TL x 5 çalışan x ciddi yaralanma katsayısı olan 2 = 100.000 TL) çarpılacaktır. Sonuç olarak, söz konusu işverene 120.000 TL idari para cezası uygulanacaktır. Böylece idari para cezası, ihlalin ciddiyeti ve ağırlığı göz önünde bulundurularak orantılılık ilkesine uygun olacak, işveren için ise ciddi bir caydırıcılık sinyali verilecektir.

Aynı kriterler iş kazası ve meslek hastalığı incelemesi teftişlerinde de geçerli olmalıdır. Örneğin, işyerinde meydana gelen bir iş kazası sonrası, işyerinde söz konusu iş kazasının sebeplerini ortaya çıkarmak ve benzer bir iş kazasının tekrarlanmaması için alınması gerekli tedbirlerin alınıp alınmadığına yönelik olarak yapılacak iş kazası teftişlerinde, tespit edilen mevzuata aykırılıklar için uygulanacak idari para cezaları, şayet iş kazası ölümlle sonuçlanmışsa 3 ile, uzuv kaybı veya ciddi yaralanmayla sonuçlanmışsa 2 ile çarpılmalıdır. Söz konusu iş kazasında birden fazla çalışanın ölümü, uzuv kaybı veya yaralanması söz konusu ise, idari para cezası miktarı iş kazası sonucu zarar gören çalışan başına uygulanmalıdır.

b) Sağlık gözetiminden doğan maliyetin çalışanlara yansıtılması karşılığında idari para cezası öngörülmemesi

Kanunun 15. maddesinde, çalışanlara sağlık gözetimi yaptırılması ve çalışanların yapacakları işe uygun olduklarına dair sağlık raporu alınması ile ilgili hususlar düzenlenmekte olup, çalışanlara sağlık gözetimi yaptırılmaması ve sağlık raporu alınmaması durumlarında, kanunun 26/1-f maddesi gereğince, sağlık gözetimi yapılmayan ve yapacağı işe uygun olduğuna dair sağlık raporu alınmayan her çalışan başına 1911 TL idari para cezası öngörülmüştür. Fakat bu maddenin dördüncü fıkrasında belirtilen, sağlık gözetiminden doğan maliyetin işverence karşılanacağı ve çalışana yansıtılmayacağı hususu için idari para cezası öngörülmemiştir. Bu duruma teftişlerde nadir de olsa rastlandığından, yukarıda belirtilen idari para cezasının, dördüncü fıkraya aykırılık halinde de öngörülmesi yerinde olacaktır. Aksi takdirde az sayıda da olsa bazı işverenler, sağlık gözetiminden doğan maliyetleri çalışanlara yansıtmaya devam edeceklerdir.

c) İşin durdurulması sebebiyle işsiz kalan çalışanlara ücretlerinin ödenmemesi veya ücretlerinde bir düşüklük olmamak üzere başka bir iş verilmemesi karşılığında öngörülen idari para cezası

Kanunun 25/1. maddesine göre, *“işyerinde çalışanlar için hayati tehlike oluşturan bir husus tespit edildiğinde; bu tehlike giderilinceye kadar, işyerinin bir bölümünde veya tamamında iş durdurulur.”* 25/6. maddeye göre ise, *“İşveren, işin durdurulması sebebiyle işsiz kalan çalışanlara ücretlerini ödemekle veya ücretlerinde bir düşüklük olmamak üzere meslek veya durumlarına göre başka bir iş vermekle yükümlüdür.”* İşin durdurulması halinde işsiz kalan çalışanlara ücretlerini ödemeyen ya da ücretlerinde bir düşüklük olmamak üzere başka bir iş vermeyen işverene, kanunun 26-1/1 maddesinde, söz konusu ihlalden etkilenen her çalışan başına ve ihlalin devam ettiği her ay için 1.550 TL idari para cezası öngörülmüştür. Söz konusu ihlalden etkilenen çalışanların asgari ücret ile çalışması durumunda dahi, 2019 yılı için belirlenen asgari ücret tutarı göz önünde bulundurulduğunda, öngörülen idari para cezasının caydırıcılıktan uzak olduğunu, hatta işi durdurulan işverenleri çalışanların ücretlerini ödememeye teşvik ettiğini söylemek mümkündür. 2019 yılı için belirlenen asgari ücretin net tutarı 2020,90 TL iken, brüt asgari ücret 2.558,40 TL, asgari ücretin işverene maliyeti ise 3.006,12 TL'dir (Aile, Çalışma ve

Sosyal Hizmetler Bakanlığı [AÇSHB] Web, 2019). İşverenleri ceza ödemenin ücret ödemekten daha ucuz olduğu düşüncesine itmemek ve onları ücret ödememeye teşvik etmemek için, söz konusu ihlal karşılığında öngörülen idari para cezası miktarı yeniden ele alınmalı ve asgari ücretin en az birkaç katına yükseltilmelidir.

ç) Çalışanlara standartlara uygun ve CE işaretli kişisel koruyucu donanım temin edilmemesi karşılığında öngörülen idari para cezası

Kanunun 26/1-o maddesinde, çalışanlarına standartlara uygun ve CE işaretli kişisel koruyucu donanım temin etmeyen işverenlere çalışan başına 774 TL idari para cezası öngörülmüştür. Kanun metninde “*standartlara uygun ve CE işaretli kişisel koruyucu donanım*” ibaresi geçtiğinden, söz konusu idari para cezası, çalışanlarına kişisel koruyucu donanım temin etmeyen işverenlere değil, standartlara uygun ve CE işaretli kişisel koruyucu donanım temin etmeyen işverenlere uygulanmaktadır. Yani işverenin temin ettiği kişisel koruyucu donanım eğer standartlara uygun değilse ve CE işareti taşımıyorsa, ihlalden etkilenen çalışan başına idari para cezası uygulanırken, çalışanlarına hiç kişisel koruyucu donanım temin etmeyen işverenlere ise bu madde hükümleri uygulanmamakta, kanunun 30. maddesine göre çıkartılan “Kişisel Koruyucu Donanımların İşyerlerinde Kullanılması Hakkında Yönetmelik” hükümlerine aykırı davrandığı gerekçesiyle tek bir maktu idari para cezası uygulanmaktadır. Bu durum ise caydırıcılığı olumsuz yönde etkilemektedir. Caydırıcılığın ve adaletin sağlanması için, kanun metni “*Çalışanlara kişisel koruyucu donanım temin edilmemesi veya temin edilen kişisel koruyucu donanımın standartlara uygun ve CE işaretli olmaması halinde işverenlere, çalışan başına 774 TL idari para cezası verilir.*” şeklinde değiştirilmelidir.

d) İşin durdurulması halinde, durdurmaya sebep olan fiilden dolayı idari para cezası uygulanmaması

26. maddenin 4. fıkrasında, “*işin durdurulması hâlinde, durdurmaya sebep olan fiilden dolayı ilgili idari para cezası uygulanmayacağı*” belirtilmiş olup, bu fıkra, “İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 6645 Sayılı Kanun’un 4. maddesi ile Kanuna sonradan eklenmiştir. Kanunun yürürlüğe girdiği 2012 yılından bu fıkranın eklendiği 2015 yılına kadar, işyerinde çalışanlar için hayati tehlike oluşturan bir husus tespit edildiğinde, bu tehlike giderilinceye kadar işin durdurulması kararı

verilmekte, ayrıca bu mevzuata aykırılıklar için idari para cezası da uygulanmaktaydı. İşyerinde işin durdurulmasının bir ceza değil, idari bir tedbir olduğu, amacın da cezalandırmak değil, var olan hayati tehlikelerin bertaraf edilmesi olduğu gerçeği göz önünde bulundurulmayarak, “*işi durdurularak cezalandırılan işveren, idari para cezası ile ikinci bir kez daha cezalandırılmasın*” düşüncesiyle Kanuna eklenen bu fıkra ile, durdurmaya sebep olan fiillerden dolayı idari para cezası uygulanmasının önüne geçilmiştir. Bu husus ise caydırıcılığı olumsuz etkilemektedir. Özellikle inşaat işlerinin yapıldığı yapı işyerleri başta olmak üzere, belirli mevsimlerde çalışılmayan işyerlerinde, işin durdurulması kararının bu dönemlere rastlaması halinde, işin durdurulması kararının işveren üzerinde hiçbir tesiri olmamaktadır. Örneğin aralık ayında bir inşaatta yapılan teftişte, çalışanlar için hayati tehlike oluşturan bir husus tespit edilmesi üzerine işyerinde işin durdurulması kararı verildiği takdirde, mevsim şartlarından dolayı ocak ve şubat aylarında zaten işe ara verileceği için, bu kararın işveren üzerinde hiçbir etkisi olmamaktadır. Bu sebeplerle, kanuna sonradan eklenen bu fıkranın iptal edilmesi gerekmektedir.

e) İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili yönetmelik hükümlerine uyulmaması karşılığında öngörülen idari para cezaları

İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili yönetmeliklerin dayanağı Kanunun 30. maddesi olup, bu yönetmelikler iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının büyük kısmını oluşturmaktadır. İş Teftiş Kurulu Başkanlığı’na yapılan teftişlerde de işverenlerin en çok bu yönetmelik hükümlerini ihlal ettikleri tespit edilmektedir (ÇSGB İTKB, 2017b: 39-122).

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

Kanun Maddesi	Ceza Maddesi	Fiil	Tehlike Sınıfı	2019 Yılı İdari Para Cezası Miktarı (TL)			
				10'dan az çalışan	10-49 çalışan	50 ve daha fazla çalışan	
30	30	26-1/n	30 uncu maddede öngörülen yönetmeliklerde belirtilen yükümlülükleri yerine getirmemek.	Az Tehlikeli	1.911	1.911	2.866
				Tehlikeli	2.388	2.866	3.822
				Çok Tehlikeli	2.866	3.822	5.733

Tablo 5.6. 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 30. Maddesinde Belirtilen Yönetmelik Hükümlerine Aykırılık Halinde Öngörülen İdari Para Cezaları

Kaynak: 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu

Tablodan görüleceği üzere, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 30. maddesine dayanılarak çıkarılan yönetmeliklere aykırılık halinde, işyerinin tehlike sınıfı ve çalışan sayısına göre değişen miktarlarda idari para cezaları öngörülmüştür. Bu idari para cezaları, söz konusu yönetmeliklerin hepsi için geçerli olup, ihlal edilen yönetmelik hükümlerinin her biri için ayrı ayrı uygulanmakta fakat ihlalden etkilenen çalışan sayısı ya da ihlalin gerçekleştiği iş ekipmanı sayısı ne olursa olsun, ceza miktarı değişmemektedir. Yani bir işyeri az tehlikeli sınıfta ise ve 10'dan az çalışanı varsa, herhangi bir yönetmelik hükmünün ihlal edilmesi durumunda bu ihlalden kaç çalışanın etkilendiği veya etkileneceği, bu ihlalin kaç adet iş ekipmanında gerçekleştiği gibi hususlar göz önünde bulundurulmadan 1.911 TL idari para cezası uygulanmaktadır. Söz konusu işyeri çok tehlikeli sınıfta yer alıyor ve işyerinde 50'den fazla çalışan bulunuyorsa, idari para cezası miktarı 5.733 TL'ye çıkmakta, fakat yine ihlalden etkilenen veya etkilenecek çalışan sayısı ve bu ihlalin kaç adet iş ekipmanında tekrarlandığı gibi hususlar önem arz etmemektedir.

Aşağıda kanunun 30. maddesine göre çıkarılan yönetmeliklerden örnekler verilecek olup, bu yönetmelik hükümlerine aykırılık karşılığında öngörülen idari para cezalarının caydırıcılık açısından değerlendirmesi yapıldıktan sonra çözüm önerileri sunulacaktır. Tüm yönetmeliklerin ve bu yönetmeliklerin tüm maddelerinin analiz edilmesi bu çalışmanın hacmini gereğinden fazla artıracığından, bu örnekler, yeterli kanaati oluşturacak sayıda tutulacaktır. Ayrıca söz konusu yönetmelik hükümlerine

uyulmaması halinde uygulanacak idari para cezası miktarları yukarıdaki tabloda verildiğinden, her alt başlık için tekrar bu tablo verilmeyecektir. Bu sebeple her yönetmelik için yukarıdaki tabloya bakılması gerekmektedir.

➤ İş Ekipmanlarının Kullanımında Sağlık ve Güvenlik Şartları Yönetmeliği hükümlerine aykırılık halinde uygulanan idari para cezaları

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

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

Bu madde ile, iş ekipmanı kullanımından kaynaklanabilecek kas-iskelet sistemi rahatsızlıkları başta olmak üzere ergonomi ile ilgili risklere karşı önlem alınması gerektiği belirtilmektedir. Bu hükmün ihlal edilmesi durumunda ise uygulanacak idari para cezası miktarı, söz konusu ihlalin kaç iş ekipmanında gerçekleştiğine bakılmaksızın, tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kriterine göre sabit bir miktar olarak öngörülmüştür. Bu hüküm bazen tek bir iş ekipmanında ihlal edilirken, bazen binlerce kişinin çalıştığı montaj hatlarında ihlal edilmektedir. Tek bir iş ekipmanında bu hükme uymak nispeten kolay ve daha az maliyetli iken, binlerce kişinin çalıştığı montaj hatlarında bu hükmün uygulanması hem daha zor hem de çok

daha maliyetlidir. Fakat her iki işyerine de, şayet verilen örnekteki işyerlerinin tehlike sınıfları ve çalışan sayıları aynı kategoride ise, mevzuata aykırılık için aynı idari para cezası uygulanmaktadır. Bu durum ise orantılılık ilkesine aykırılık teşkil etmekte, caydırıcılığı olumsuz etkilemekte, uygulanacak olan idari para cezasının adaletten uzak olması, işverenleri ise önlem almak yerine ceza ödemeye teşvik etmesi ihtimalini doğurmaktadır. Söz konusu hükme aykırılık için öngörülen idari para cezasının ihlalin gerçekleştiği iş ekipmanı başına uygulanması durumunda, hem orantılılık ilkesi göz önünde bulundurulmuş olacak, hem adalet hem de caydırıcılık sağlanacaktır.

- Yönetmeliğin EK-I/2.4 maddesine göre, “*İş ekipmanının tehlikesi ve normal durma süresinin gerektirmesi halinde iş ekipmanında acil durdurma sistemi bulunur.*”

Bu maddenin ihlali durumunda, acil durdurma sistemi olmayan iş ekipmanı sayısı ister bir olsun ister elli, işyerinin tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kriterlerine göre belirlenen sabit miktarda idari para cezası öngörülmüştür. Yani ihlalin kaç adet iş ekipmanında gerçekleştiği bir önem arz etmemektedir. Bu durum ise orantılılık ilkesine aykırılık teşkil etmekte ve caydırıcılığı olumsuz etkilemektedir. Söz konusu hükme aykırılık için öngörülen idari para cezasının, ihlalin gerçekleştiği her iş ekipmanı başına uygulanması durumunda hem orantılılık ilkesi göz önünde bulundurulmuş olacak, hem adalet hem de caydırıcılık sağlanacaktır.

- Yönetmeliğin EK-I/2.8 maddesine göre “*İş ekipmanının hareketli parçalarıyla mekanik temas riskinin kazaya yol açabileceği hallerde; iş ekipmanı, tehlikeli bölgeye ulaşmayı önleyecek veya bu bölgeye ulaşılmadan önce hareketli parçaların durdurulmasını sağlayacak uygun koruyucular veya koruma donanımı ile donatılır.*”

Bu maddede iş ekipmanlarında bulunması gereken makine koruyucusu, fotosel sistemi, ışın bariyeri, siviç sistemi gibi koruma donanımlarından bahsedilmekte olup, yukarıdaki örneklerde olduğu gibi, söz konusu yükümlülüğün yerine getirilmemesi durumunda, koruyucu veya koruma donanımı olmayan iş ekipmanı sayısı önem arz etmemekte, idari para cezası maktu olarak uygulanmaktadır. Yani tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kategorisi aynı olan iki işyerinin birinde koruyucusu olmayan iş ekipmanı sayısının 1, diğerinde koruyucusu

olmayan iş ekipmanı sayısının 1000 olması durumunda, aynı idari para cezasına çarptırılmaktadırlar. Bu durum ise orantılılık ilkesine aykırılık teşkil etmekte, caydırıcılığı olumsuz etkilemekte, uygulanacak olan idari para cezası adaletten uzak kalmakta, işverenleri ise önlem almak yerine ceza ödemeye teşvik etmektedir. Söz konusu hükme aykırılık için öngörülen idari para cezasının, ihlalin gerçekleştiği her iş ekipmanı başına uygulanması durumunda hem orantılılık ilkesi göz önünde bulundurulmuş olacak, hem adalet hem de caydırıcılık sağlanacaktır.

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

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

Yukarıdaki örneklerde görüldüğü üzere, İş Ekipmanlarının Kullanımında Sağlık ve Güvenlik Şartları Yönetmeliği hükümlerine aykırılık halinde öngörülen idari para cezaları, ihlalin kaç adet iş ekipmanında gerçekleştirildiği hususundan bağımsız, sabit bir miktar olarak belirlenmiş olup, bu durum orantılılık ilkesine

aykırılık teşkil etmektedir. Öne sürülen çözüm önerilerinde de belirtildiği gibi, caydırıcılığın sağlanabilmesi için, bu idari para cezalarının ihlalin gerçekleştiği her iş ekipmanı için ayrı ayrı uygulanması yerinde olacaktır.

➤ İşyeri Bina ve Eklentilerinde Alınacak Sağlık ve Güvenlik Önlemlerine İlişkin Yönetmelik hükümlerine aykırılık halinde uygulanan idari para cezaları

İşyeri Bina ve Eklentilerinde Alınacak Sağlık ve Güvenlik Önlemlerine İlişkin Yönetmelik'te, "işyeri bina ve eklentilerinde bulunması gereken asgari sağlık ve güvenlik şartları" belirlenmekte olup, yönetmelik hükümlerine aykırı hareket etmenin karşılığında öngörülen idari para cezası miktarları, tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kategorilerine göre maktu olarak belirlenmiş olup, ihlalden etkilenen veya etkilenecek çalışan sayısı göz önünde bulundurulmamıştır.

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

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

ihlalin ağırlığı ve ciddiyeti göz önünde bulundurularak hem orantılılık ilkesine uygunluk, hem de caydırıcılık sağlanacaktır.

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

İşyerlerinde etkili ve yeterli yangın söndürme ekipmanı ile yangın detektörleri ve alarm sistemlerinin bulunmaması halinde öngörülen idari para cezası ise yine tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kategorilerine göre maktu olarak belirlenmiş olup, idari para cezası miktarı belirlenirken, bu maddede belirtilen yangınla mücadele ekipmanlarının işyerinde veya işyerinin belirli bölümlerinde bulunmaması halinde çıkacak bir yangından etkilenecek çalışan sayısı göz önünde bulundurulmamıştır. Örneğin, az tehlikeli sınıfta yer alan ve 50 çalışanın bulunduğu bir işyerinde yangın söndürme ekipmanı, yangın detektörü, alarm sistemi gibi yangınla mücadele ekipmanlarının bulunmaması ile yine az tehlikeli sınıfta yer alan fakat 1000 kişinin çalıştığı bir işyerinde yangınla mücadele ekipmanının bulunmaması bir tutulmuş ve her iki işyeri için de 2.866 TL idari para cezası öngörülmüştür. 50 çalışanın bulunduğu bir işyerinde yangınla mücadele ekipmanlarının olmaması ile 1000 çalışanın bulunduğu bir işyerinde yangınla mücadele ekipmanı bulunmaması arasında ihlalin ağırlığı bakımından büyük bir fark vardır. Fakat idari para cezası miktarı belirlenirken bu fark gözetilmemiş, orantılılık ilkesine uyulmamıştır. Ayrıca 1000 çalışanın bulunduğu işyerinde belirtilen önlemleri almanın maliyeti, öngörülen idari para cezası miktarından çok daha fazla olacaktır. Bu husus da göz önünde bulundurulduğunda, idari para cezası miktarının caydırıcı olmadığı rahatlıkla söylenebilir. Sonuç olarak, idari para cezasının olası bir yangından etkilenecek çalışan sayısı başına uygulanması yerinde olacaktır. Bu hususa, 3 ilde 215 işyerinde yapılan “Otomotiv Yan Sanayisinde İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi” sonucu yazılan genel değerlendirme raporunda da değinilmiş olup, yangınla mücadele konusundaki eksikliklerin giderilme oranının diğer eksikliklere göre daha düşük olduğu, bunun nedeninin ise söz konusu yangınla mücadele ekipmanlarının ve sistemlerinin maliyetli olması olduğu belirtilmiştir (ÇSGB İTKB, 2017e: 108).

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

➤ Kimyasal Maddelerle Çalışmalarda Sağlık ve Güvenlik Önlemleri Hakkında Yönetmelik hükümlerine aykırılık halinde uygulanan idari para cezaları

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

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

Tehlikeli kimyasal maddelerle çalışılan işyerlerinde, çalışanların bu kimyasallara maruziyetinin önlenmesi veya en aza indirilmesi için kurulması gereken havalandırma sisteminin yokluğu durumunda, tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kategorisine göre maktu idari para cezaları belirlenmiş olup, bu kimyasallara maruz kalan çalışan sayısı göz önünde bulundurulmamıştır. Örneğin 9 çalışanın bulunduğu ve tehlikeli sınıfta yer alan, çalışanların tamamının tehlikeli kimyasallara maruz kaldığı bir işyerinde havalandırma sisteminin bulunmaması karşılığında öngörülen idari para cezası miktarı 2.388 TL iken, çok tehlikeli sınıfta yer alan ve 50'den fazla çalışan bulunan fakat bu çalışanların yalnızca birinin tehlikeli kimyasala maruz kaldığı bir işyerinde havalandırma sistemi bulunmaması karşılığında öngörülen idari para cezası miktarı ise 5.733 TL'dir. Yani havalandırma sistemi kurulmaması sebebiyle 9 çalışanın tehlikeli kimyasallara maruz kalması karşılığında öngörülen idari para cezası, 1 çalışanın tehlikeli kimyasallara maruz kalması karşılığında öngörülen idari para cezasından daha düşüktür. Bu durum ise orantılılık ilkesine aykırılık teşkil etmekte, caydırıcılığı ise olumsuz etkilemektedir. Ayrıca

havalandırma sistemlerinin kurulum ve işletme maliyetleri çoğu zaman yüksek olduğundan, söz konusu idari para cezası miktarları, havalandırma sistemlerinin maliyetinden daha düşük kalmakta, bu durum ise işverenlerde havalandırma sistemi kurmak konusunda zorlayıcı bir etki yaratamamaktadır. Bu husus, 2017 yılında 10 ilde 329 işyerinde yapılan “Ana Metal Sanayisinde İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi” ve aynı yıl 3 ilde 215 işyerinde yapılan “Otomotiv Yan Sanayisinde İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi” sırasında da gözlenmiş olup, söz konusu teftişler sonucu yazılan genel değerlendirme raporlarında, havalandırma sistemlerinin maliyetli olması ve yatırım gerektirmesi nedeniyle bazı işverenler tarafından yapılmadığı, bazı işverenlerin havalandırma sistemi kurulduğunda karşılaşılabilecek maliyet ile bu sistem kurulmadığında ödenecek olan idari para cezasını mukayese ederek havalandırma sistemi kurmadıkları belirtilmiştir (ÇSGB İTKB, 2017e: 33, 48, 108).

Şayet bu maddeye aykırılık karşılığında öngörülen idari para cezası miktarı, tehlikeli kimyasallara maruz kalan çalışan sayısı göz önünde bulundurularak ihlalden etkilenen her çalışan başına uygulanırsa, ihlalin ağırlığı ve ciddiyeti göz önünde bulundurularak orantılılık ilkesine uyum sağlanacak ve ceza miktarı caydırıcı hale gelecektir.

Kimyasal Maddelerle Çalışmalarda Sağlık ve Güvenlik Önlemleri Hakkında Yönetmelik için yapılan tespit ve öneriler,

- Kanserojen veya Mutajen Maddelerle Çalışmalarda Sağlık ve Güvenlik Önlemleri Hakkında Yönetmelik,
- Asbestle Çalışmalarda Sağlık ve Güvenlik Önlemleri Hakkında Yönetmelik,
- Tozla Mücadele Yönetmeliği ve
- Biyolojik Etkenlere Maruziyet Risklerinin Önlenmesi Hakkında Yönetmelik

için de geçerli olup, idari para cezası uygulanırken, ihlalden etkilenen çalışan sayısı değil, işyerinin hangi tehlike sınıfı ve hangi çalışan sayısı kategorisinde olduğu göz önünde bulundurulmaktadır. Bu yönetmelik hükümlerine uyulmaması halinde, kanserojen veya mutajen maddelere, asbest tozuna, toza ve biyolojik etkenlere maruz kalan çalışan sayısı göz önünde bulundurularak orantılılık ilkesi gereğince ihlalden etkilenen çalışan başına idari para cezası uygulanmalı, böylece caydırıcılık sağlanmalıdır.

➤ Çalışanların Patlayıcı Ortamların Tehlikelerinden Korunması Hakkında Yönetmelik hükümlerine aykırılık halinde uygulanan idari para cezaları

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

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

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

üretimini yapıldığı alanlar ve nihai ürün depoları gibi işyerinin neredeyse tamamında bu önlemi almak hem daha zor hem daha maliyetli olacaktır. İdari para cezası miktarı göz önünde bulundurulduğunda ise önlem almanın maliyeti ceza miktarından daha fazla olacaktır. Bu durum da caydırıcılığı olumsuz etkileyecektir. Bu husus, 2017 yılında 10 ilde 329 işyerinde yapılan “Ana Metal Sanayisinde İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi” ve aynı yıl 3 ilde 215 işyerinde yapılan “Otomotiv Yan Sanayisinde İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi” sırasında da gözlenmiş olup, söz konusu teftişler sonucu yazılan genel değerlendirme raporlarında, havalandırma sistemlerinin maliyetli olması ve yatırım gerektirmesi nedeniyle bazı işverenler tarafından yapılmadığı, bazı işverenlerin havalandırma sistemi kurulduğunda karşılaşılabilecek maliyet ile bu sistem kurulmadığında ödenecek olan idari para cezasını mukayese ederek havalandırma sistemi kurmadıkları belirtilmiştir (ÇSGB İTKB, 2017e: 33, 48, 108).

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

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

Burada bahsedilen ekipmanlar, patlayıcı ortam oluşabilecek yerlerde, patlayıcı ortamın tutuşmasını önlemek ve olası bir patlamanın önüne geçmek için kullanılması gereken ve “exproof” olarak tabir edilen, Türkiye’de üretilmeyen ve yurtdışından ithal edilen maliyeti yüksek ekipmanlardır. Petro-kimya tesisleri, gaz dolum tesisleri, boya ve tiner fabrikaları, demir-çelik tesisleri, şeker fabrikaları, çelik kapı fabrikaları, sunta ve MDF fabrikaları, mobilya fabrikaları gibi pek çok işyerinin patlayıcı ortam oluşabilecek bölgelerinde bu ekipmanların kullanılması gerekmektedir. Muhtemel patlayıcı ortamlarda kullanılan ekipmanların (elektrik ve aydınlatma tesisatı, elektrik motorları, detektörler vb.) exproof özellikte olmaması durumunda öngörülen idari para cezası miktarlarının, bu ekipmanların maliyetleri göz önünde bulundurulduğunda caydırıcılıktan uzak olduğu görülmektedir. Ayrıca yukarıdaki örnekte belirtilen işyerleri için yapılan tespitler bu husus için de

geçerlidir. Yani bir patlama sonucu 1 çalışanın hayatını kaybetmesi veya yaralanması riski için öngörülen idari para cezası ile, 5 çalışanın hayatını kaybetmesi veya yaralanması riski için öngörülen idari para cezası bir tutularak ihlalin ağırlığı ve ciddiyeti göz önünde bulundurulmamış, orantılılık ilkesine aykırı hareket edilmiştir. Bu sebeple, söz konusu ihlal için belirlenecek idari para cezası, ihlalden etkilenecek çalışan sayısı başına uygulanmalıdır. Böylece hem orantılılık ilkesine uygun davranılmış hem de caydırıcılık sağlanmış olacaktır.

➤ Yapı İşlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği hükümlerine aykırılık halinde uygulanan idari para cezaları

Bu yönetmelik kapsamında alınmayan her önlem için, diğer yönetmeliklerde olduğu gibi, ihlalden etkilenen veya etkilenecek çalışan sayısı göz önünde bulundurulmamakta, tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kategorilerine göre belirlenen maktu idari para cezaları uygulanmaktadır. Yapı işlerinin yapıldığı işyerlerinin tamamı çok tehlikeli sınıfta yer aldığından, uygulanacak idari para cezası miktarı sadece çalışan sayısı kategorisine göre belirlenmektedir. Yani inşaat 10'dan az çalışan bulunuyorsa 2.866 TL, 10-49 arası çalışan bulunuyorsa 3.822 TL, 50 ve daha fazla çalışan bulunuyorsa 5.733 TL idari para cezası uygulanmaktadır.

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

Bu yönetmelik hükmüne göre, inşaatın kalıp çalışmasının yapıldığı alanda bulunan çalışanların yüksekte düşmelerini engellemek amacıyla kurulması gereken güvenlik ağlarının yokluğu halinde öngörülen idari para cezası miktarı, ihlalden etkilenecek çalışan sayısına göre değil, işyerindeki toplam çalışan sayısının hangi kategoriye girdiğine göre belirlenmektedir. Örneğin, 30 çalışan bulunan bir işyerinde 20 çalışan ile kalıp çalışması yapılması ve yine 30 çalışan bulunan bir başka işyerinde 10 çalışan ile kalıp çalışması yapılması halinde, güvenlik ağı kurulmaması karşılığında öngörülen idari para cezası miktarları aynıdır. Halbuki bir işyerinde ihlalden etkilenecek çalışan sayısı 20 iken, diğer işyerinde ihlalden etkilenecek çalışan sayısı 10'dur ve her iki ihlalin ağırlığı birbirinden farklıdır. Yine aynı şekilde, 50 çalışan ile tek blokluk bir bina inşaatının yapıldığı bir işyeri ile 500 çalışan ile 30

blokluk bina inşaatının yapıldığı işyeri kıyaslandığında, tek blokluk inşaata tek bir güvenlik ağı kurulması gerekirken, 30 blokluk inşaatın her bloğuna ayrı ayrı güvenlik ağı kurulması gerekmektedir. Fakat yine her iki durumda güvenlik ağı bulunmaması sebebiyle uygulanacak idari para cezası miktarları aynıdır. Bu durum, ihlalin ağırlığı ve ihlalden etkilenecek çalışan sayısı göz önüne alınmadığından, orantılılık ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca 30 bloğun hepsine tek tek güvenlik ağı kurulması hem daha zor hem de çok daha maliyetli iken, tek blokta oluşan bina inşaatına güvenlik ağı kurulması hem daha kolay, hem de daha az maliyetlidir. Her iki işverene de aynı miktarda idari para cezası uygulanması adaletli olmayacaktır. 30 bloğun her birine tek tek güvenlik ağı kurulmasının maliyeti ise öngörülen idari para cezasından çok daha fazla olacağından, caydırıcılıktan bahsetmek de mümkün olmayacaktır. Bu sebeplerle, güvenlik ağı kurulmaması sebebiyle uygulanacak idari para cezasının, ihlalden etkilenecek çalışan sayısı ile doğru orantılı olarak uygulanması gerekmektedir.

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

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

iskelenin çökmesi sonucu zarar görme riski olan çalışan sayısı da aynı olmayacaktır. Bu nedenle, cephe iskelelerinin standartlara uygun olmaması sebebiyle uygulanacak idari para cezasının, ihlalden etkilenecek çalışan sayısı ile doğru orantılı olarak uygulanması gerekmektedir.

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

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

➤ Maden İşyerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği hükümlerine aykırılık halinde uygulanan idari para cezaları

Bu yönetmelik, yönetmeliğin 1. maddesinde belirtildiği gibi, “*Sondajla maden çıkarılan işlerin yapıldığı işyerleri ile yeraltı ve yerüstü maden işlerinin yapıldığı işyerlerinde çalışanların sağlık ve güvenliğinin korunması için uyulması gerekli asgari şartları*” belirlemekte olup, bu yönetmelik kapsamında alınmayan her önlem için, diğer yönetmeliklerde olduğu gibi, ihlalden etkilenen çalışan sayısı değil, tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kategorilerine göre belirlenen maktu idari para cezaları uygulanmaktadır. Maden işyerlerinin tamamı çok tehlikeli sınıfta yer aldığından, uygulanacak idari para cezası miktarı sadece çalışan sayısı kategorisine göre belirlenmektedir. Yani işyerinde 10’dan az çalışan bulunuyorsa 2.866 TL, 10-49 arası çalışan bulunuyorsa 3.822 TL, 50 ve daha fazla çalışan bulunuyorsa 5.733 TL idari para cezası uygulanmaktadır.

- Yönetmeliğin “*Patlama, Yangın ve Zararlı Ortam Havasından Korunma*” başlıklı 7. maddesine göre

“İşveren, patlama ve yangın çıkmasını ve bunların olumsuz etkilerini önlemek üzere, patlayıcı ve sağlığa zararlı ortam havasının oluşmasını önlemek, yapılan işlemlerin doğası gereği patlayıcı ortam oluşmasının önlenmesi mümkün değilse patlayıcı ortamın tutuşmasını önlemek, patlama ve yangın başlangıçlarını tespit etmek, yayılmasını önlemek ve mücadele etmek için yapılan işe uygun tedbirler alır.”

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

- İşyerlerinde Acil Durumlar Hakkında Yönetmelik hükümlerine aykırılık halinde uygulanan idari para cezaları

Bu yönetmelikte, yönetmeliğin 1. maddesinde belirtildiği gibi, “*işyerlerinde acil durum planlarının hazırlanması, önleme, koruma, tahliye, yangınla mücadele, ilk yardım ve benzeri konularda yapılması gereken çalışmalar ile bu durumların*

güvenli olarak yönetilmesi ve bu konularda görevlendirilecek çalışanların belirlenmesi ile ilgili usul ve esaslar” düzenlenmektedir.

Yönetmeliğin 11/1 maddesine göre,

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

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

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

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

Görüldüğü üzere yönetmeliğin 11. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında, arama kurtarma ve tahliye, yangınla mücadele ve ilkyardım konularında görevlendirilecek olan destek elemanlarının sayıları belirtilmiştir. Bu hükümlere uyulmaması, yani destek elemanı görevlendirilmemesi ya da yeterli sayıda destek elemanı görevlendirilmemesi durumunda ise uygulanacak idari para cezası miktarı, görevlendirilmeyen destek elemanı sayısına göre değil, işyerinin tehlike sınıfına ve çalışan sayısı kategorisine göre belirlenmiştir. Örneğin az tehlikeli sınıfta yer alan ve 100 çalışan bulunan bir işyerinde arama, kurtarma ve tahliye için 2, yangınla mücadele için 2, ilkyardım için ise 5 destek elemanı olmak üzere toplam en az 9 destek elemanı görevlendirilmesi gerekirken, yine az tehlikeli sınıfta yer alan ve 1000 çalışan bulunan bir işyerinde, arama, kurtarma ve tahliye için 20, yangınla mücadele için 20, ilkyardım için ise 50 destek elemanı olmak üzere toplamda en az

90 destek elemanı görevlendirilmesi gerekmektedir. Fakat bu destek elemanlarının görevlendirilmemesi durumunda her iki işyeri için de uygulanacak olan idari para cezası miktarı (2.866 TL) aynıdır. Bu durum ise orantılılık ilkesine aykırılık teşkil etmekte ve adaletsizlik yaratmakta, caydırıcılığı da olumsuz etkilemektedir. Ayrıca ikinci işverenin bu destek elemanlarını görevlendirmesi halinde, arama, kurtarma ve tahliye ile yangınla mücadele ekiplerinde görevlendirilen destek elemanlarına temin etmek zorunda olduğu yangın battaniyesi, ısı ve alev dayanıklı elbise, solunum seti vb. ekipman ve donanımların maliyetleri ve ilkyardımcı olarak görevlendirilecek çalışanların ilkyardımcı sertifikası almak için gitmek zorunda oldukları kursların ücretleri göz önünde bulundurulduğunda, idari para cezasının caydırıcılıktan ne kadar uzak olduğu anlaşılacaktır. Caydırıcılığın sağlanabilmesi için, idari para cezasının görevlendirilmeyen her destek elemanı başına uygulanması gerekmektedir.

➤ Çalışanların Gürültü İle İlgili Risklerden Korunmalarına Dair Yönetmelik hükümlerine aykırılık halinde uygulanan idari para cezaları

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

Bu yönetmelik hükümlerine aykırılık halinde uygulanacak idari para cezaları da, kanunun 30. maddesine göre çıkarılan diğer yönetmeliklerde olduğu gibi, gürültüye maruz kalan çalışanların sayısı göz önünde bulundurulmadan, tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kategorilerine göre maktu olarak belirlenmiştir. Örneğin az tehlikeli sınıfta yer alan ve 10’den az çalışan bulunan işyerlerinde bu yönetmelik hükümlerine uyulmaması karşılığında öngörülen idari para cezası miktarı 1.911 TL iken, çok tehlikeli sınıfta yer alan ve 50’den fazla çalışan bulunan işyerlerinde 5.733 TL’dir. Yani az tehlikeli sınıfta yer alan ve 9 çalışanın bulunduğu bir işyerinde çalışanların tamamının sınır değerlerin üzerinde gürültüye maruz kalması durumunda uygulanacak idari para cezası (1.911 TL), çok tehlikeli sınıfta yer alan ve 50 çalışanın bulunduğu bir işyerinde sadece 5 çalışanın sınır değerler üzerinde gürültüye maruz kalması durumunda uygulanacak idari para cezasından (5.733 TL) daha azdır.

Yani örnek verilen ilk işyerindeki ihlalin ağırlığı ikinci işyerindeki ihlalin ağırlığına göre daha fazla iken, ilk işyerine daha düşük bir para cezası uygulanmaktadır. Bu durum ise orantılılık ilkesine aykırı olup, caydırıcılığı olumsuz etkilemektedir. İkinci bir örnek vermek gerekirse, az tehlikeli sınıfta yer alan ve 50 çalışanın bulunduğu bir işyerinde sadece 5 çalışanın sınır değerler üzerinde gürültüye maruz kalması durumu ile, yine az tehlikeli sınıfta yer alan ve 500 çalışanın bulunduğu bir işyerinde 200 çalışanın sınır değerler üzerinde gürültüye maruz kalması durumu bir tutulmuş ve aynı miktarda (2.866 TL) idari para cezası öngörülmüştür. Bu durum yine orantılılık ilkesine aykırılık teşkil etmekte olup, caydırıcılığı olumsuz etkilemektedir. Ayrıca bu örnekte bahsedilen ikinci işyerinde, gürültüye maruziyetten kaynaklanan riskleri kaynağında yok etmek veya en aza indirmek ve gürültü seviyesini sınır değerlerin altına çekmek için alınması gereken toplu koruma önlemlerinin (makinelerin daha düşük düzeyde gürültü yayan yeni makineler ile değiştirilmesi, gürültü emici örtülerin temin edilerek yalıtım ve perdeleme yapılması, makine ve ekipmanların bakımlarının yapılması vb.) maliyeti, hem ilk işyerine nazaran hem de idari para cezasına nazaran daha fazla olacaktır. Tüm bu sebeplerle, yönetmelik hükümlerine aykırılık karşılığında öngörülen idari para cezalarının, ihlalden etkilenen (sınır değerler üzerinde gürültüye maruz kalan) çalışan sayısı başına uygulanması, hem orantılılık hem de caydırıcılık sağlayacaktır.

➤ Sağlık Kuralları Bakımından Günde Azami Yedi Buçuk Saat veya Daha Az Çalışılması Gereken İşler Hakkında Yönetmelik hükümlerine aykırılık halinde uygulanan idari para cezaları

Bu yönetmelikte, çeşitli işler için izin verilen azami çalışma süreleri düzenlenmekte olup 4. maddede günde azami yedi buçuk saat çalışılabilecek işler sıralanmıştır. Bu maddeye göre aşağıdaki işleri yapan çalışanların günde yedi buçuk saatten fazla çalıştırılmaları yasaktır.

- Kurşun ve arsenik işleri
- Cam sanayii işleri
- Cıva sanayii işleri
- Çimento sanayii işleri
- Kok fabrikalarıyla termik santrallerdeki işler
- Çinko sanayii işleri

- Bakır sanayii işleri
- Alüminyum sanayii işleri
- Demir ve çelik sanayii işleri
- Döküm sanayii işleri
- Kaplamacılık işleri
- Karpit sanayii işleri
- Asit sanayii işleri
- Akümülatör sanayii işleri
- Kaynak işleri
- Madenlere su verme işleri
- Kauçuk işlenmesi işleri
- Yeraltı işleri
- Radyoaktif ve radyoionizan maddelerle yapılan işler
- Gürültülü işler
- Su altında basınçlı hava içinde çalışmayı gerektiren işler
- Pnömokonyoz yapan tozlu işler
- Tarım ilaçları kullanımını işleri

Yönetmeliğin 5. maddesinde ise bir çalışanın günde yedi buçuk saatten daha az çalıştırılması gereken işlerle bunların her birinde en fazla kaç saat çalıştırılacağı belirtilmiştir.

Yönetmeliğin 6. maddesi “*bu yönetmelik kapsamına giren işlerde çalışanların, 4. ve 5. maddelerde belirtilen günlük azami iş sürelerinden sonra diğer herhangi bir işte çalıştırılmayacağını*” belirtirken, 7. maddesi ise bu yönetmelik kapsamına giren işlerde fazla çalışma yapılmasını yasaklamaktadır.

Bu yönetmelik hükümlerine aykırılık halinde ise, işyerinin tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kategorisine göre maktu idari para cezası öngörülmüştür. Örneğin 200 kişinin çalıştığı bir hastanenin radyoloji bölümünde çalışan tekniker veya teknisyenlerin kaçının bu yönetmelik hükümlerine aykırı olarak günde yedi buçuk saatten fazla çalıştırıldığı fark etmeksizin, hastane hizmetleri genel olarak çok tehlikeli sınıfta yer aldığından ve hastanede 50’den fazla çalışan bulunduğundan, 5.733 TL idari para cezası öngörülmüştür. Radyoloji bölümünde günde yedi buçuk

saatten fazla çalıştırılan tekniker/teknisyen sayısı ister 1 olsun ister 20, idari para cezası miktarı değişmemektedir. Bu durum ise orantılılık ilkesine aykırılık teşkil etmekte, caydırıcılığı olumsuz etkilemektedir. Çoğu hastane işvereni radyoloji bölümlerinde bu yönetmelik hükümlerini kasten ihlal etmekte, ödeyecekleri idari para cezasına razı olmaktadır. Çünkü radyoloji bölümünde görevli tekniker ve teknisyenlerin günde yedi buçuk saatten az çalıştırılmaları durumunda, hastaneye ilave radyoloji teknikeri ve teknisyeni almak zorunda kalacaklardır. İşe yeni alınan tekniker ve teknisyenlerin ücretleri, sigorta primleri, eğitim ve ekipman masrafları vb. göz önünde bulundurulduğunda maliyetler artacak, bu ilave maliyetler ise fazla mesai ücretinden ve ödenecek para cezası miktarından çok daha fazla olacaktır. İş Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından 2016 yılında 34 ilde 254 özel hastanede yapılan “Özel Hastane İşyerlerinde Çalışma Ortam ve Koşullarına Yönelik Programlı Teftiş”lerde, bu yönetmelik hükümlerine çoğu hastanede uyulmadığı görülmüştür (ÇSGB İTKB, 2017a: 63).

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

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

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

➤ Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelik hükümlerine aykırılık halinde uygulanan idari para cezaları

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

- Yönetmeliğin 13. ve 14. maddelerine göre,

“Yaşları ve medeni halleri ne olursa olsun, 150’den çok kadın çalışanı olan işyerlerinde, 0-6 yaşındaki çocukların bırakılması, bakımı ve emziren çalışanların çocuklarını emzirmeleri için işveren tarafından, çalışma yerlerinden ayrı ve işyerine yakın EK-IV’te belirtilen şartları taşıyan bir yurdun kurulması zorunludur. Yurt, işyerine 250 metreden daha uzaksa işveren taşıt sağlamakla yükümlüdür. İşverenler, ortaklaşa oda ve yurt kurabilecekleri gibi, oda ve yurt açma yükümlülüğünü, kamu kurumlarınca yetkilendirilmiş yurtlarla yapacakları anlaşmalarla da yerine getirebilirler. Oda ve yurt açma yükümlülüğünün belirlenmesinde, işverenin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan tüm işyerlerindeki kadın çalışanların toplam sayısı dikkate alınır. Emzirme odası ve/veya yurt kurulması için gereken kadın çalışan sayısının hesabına erkek çalışanlar arasından çocuğunun annesi ölmüş veya velayeti babaya verilmiş olanlar da dâhil edilir. Oda ve yurtlardan, kadın çalışanların çocukları ile erkek çalışanların annesi ölmüş veya velayeti babaya verilmiş çocukları faydalanırlar.” Yönetmeliğin 21. maddesine göre ise, “Oda ve yurtların bina, kuruluş, döşeme, araç, gereç, taşıt, beslenme gibi giderlerinin tamamı işverenlerce karşılanır.”

Bu yönetmelik hükümlerine aykırılık halinde uygulanacak idari para cezası miktarı, ihlalden etkilenen çalışan sayısına göre değil, işyerinin tehlike sınıfı ve çalışan sayısı kategorisine göre maktu olarak belirlenmiştir. Bu maddelerde belirtilen çocuk bakım yurdunun kurulması zorunluluğu için gerekli şart, işyerinde “*yaşları ve medeni halleri ne olursa olsun, 150’den çok kadın çalışanın*” bulunmasıdır. Yani bu işyerleri, üçüncü kategori olan elliden fazla çalışan bulunan işyerleri kategorisine girmektedir. Çocuk bakım yurdu kurma yükümlülüğünü yerine getirmeyen işverene uygulanacak idari para cezası miktarı, işyeri az tehlikeli sınıfta ise 2.866 TL, tehlikeli sınıfta ise 3.822 TL, çok tehlikeli sınıfta ise 5.733 TL’dir. İşyerinde ister 150 kadın çalışan (annesi ölmüş veya velayeti babaya verilmiş çocukların babaları dahil) olsun ister 500, uygulanacak idari para cezası miktarı değişmemektedir. Çocuk bakım yurdu kurmanın ve işletmenin ya da dışarıdan anlaşılan kreşlere yapılacak ödemenin maliyeti göz önünde bulundurulduğunda, işverenler için idari para cezasını ödemenin maliyeti çok daha azdır.

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

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

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

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

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

çocuk bakım yurdu kurulmadığı tespit edilmiştir. Bu 4 yılın ortalaması alındığında, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra, çocuk bakım yurdu kurulması zorunlu işyerlerinin % 41'inde bu yükümlülüğe uyulmadığı görülmektedir. Bu yükümlülüğe uyulmaması, çocuğunu bırakabilecek kimsesi olmayan veya maddi imkansızlıklar sebebiyle çocuğuna bakıcı tutamayan/çocuğunu kreşe yazdıramayan kadınların çalışma hayatına katılmalarını engelleyen ve kadın istihdamı oranını düşüren sebepler arasında da sayılabilir.

Görüldüğü üzere 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle, çocuk bakım yurdu kurulmayan işyeri sayısında % 9'luk bir düşüş meydana gelmesine rağmen, çocuk bakım yurdu kurma yükümlülüğü bulunan işyerlerinin hala önemli bir kısmında bu yükümlülüğe uyulmamaktadır. Bu durumun temel sebeplerinden biri, her ne kadar 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda öngörülen idari para cezaları 4857 Sayılı İş Kanunu'nda öngörülen idari para cezalarına nazaran yüksek tutulmuşsa da, idari para cezalarının yine de caydırıcı olmaması olduğu söylenebilir. Bu yönetmelik hükümlerine uyulmaması durumunda uygulanacak idari para cezalarının ihlalden etkilenen çalışan sayısı başına uygulanması halinde caydırıcılık sağlanmış olacak ve yönetmelik hükümlerine uyulan işyeri sayısında önemli bir artış yaşanabilecektir. Fakat idari para cezası miktarı belirlenirken ölçülülük ilkesi göz önünde bulundurulmaz ve ceza miktarı gereğinden fazla belirlenir ise, ölçülülük ilkesinin bir alt ilkesi olan elverişlilik ilkesi ihlal edilecek ve belirlenen idari para cezası uygulanamayacak, sadece kağıt üzerinde kalacaktır. Ayrıca işverenler, işyerlerinde kadın istihdam etmekten imtina edecekler, bunun sonucunda da kadın istihdam oranı düşecektir. Bu sebeplerle, belirlenecek olan idari para cezasının ölçülülük ilkesine uygun olması, işverenler üzerinde gereğinden fazla maddi yük oluşturmaması, fakat aynı zamanda bu yükümlülüğe uyulmasını zorlayacak miktarda olması gerekmektedir.

5.2. İş Teftiş Sisteminin Caydırıcılık Açısından Değerlendirilmesi

Devlet, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili sadece mevzuat yapmakla değil, mevzuata uyulup uyulmadığını da etkili bir şekilde denetlemekle yükümlüdür. Etkin bir iş teftiş sistemi, idari para cezalarının caydırıcılığını ve mevzuatın uygulanmasını sağlamak için başvurulacak en önemli araçlardan biri olup, etkin bir iş teftiş

sisteminin yokluğunda, en modern kanunlar ve en caydırıcı idari yaptırımlar kağıt üzerinde kalmaya mahkumdurlar.

Türkiye’de temelleri “*Sanayi ve Mesai Müdüriyet-i Umumiyesi’nde bir mesai heyet-i teftişyesinin ihdası ve bu heyete müşavir kabulü*” maddesi ile 1923 İzmir İktisat Kongresi’nde atılan iş teftiş sistemi, 1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı İş Kanunu’nun 141. maddesi (“*İş Kanunu hükümlerinin tatbikatını temin ve takip etmekle mükellef olmak üzere, bu kanunun neşri tarihinden itibaren, İktisat Vekaleti’ne bağlı bir ‘İş İdaresi’ kurulur*”) ile hayata geçirilmiştir. 1937 tarihli bir kararnamede, İktisat Vekaleti’ne bağlı olarak kurulan İş İdaresi’nin omurgasını, “meslek memurları” olarak nitelenen iş baş müfettişleri ve iş müfettişlerinin teşkil edeceğine yer verilmiştir. İş müfettişleri, 1945 yılında Çalışma Bakanlığı’nın kurulması ile bu bakanlığa bağlanmışlardır. İş teftişinin bir diğer önemli özelliği ise, dayanağını Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanan uluslararası bir sözleşmeden alan tek denetim örgütlenmesi olmasıdır. Türkiye’nin 13.12.1950 tarih ve 5690 sayılı yasayla onayladığı Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (ILO) 19.06.1947 tarihli ve 81 sayılı Sanayi ve Ticarete İş Teftişi Hakkındaki Milletlerarası Çalışma Sözleşmesi, iş teftişinin uluslararası dayanağını oluşturmaktadır (ÇSGB İTKB Web, 2017).

Söz konusu sözleşmede, sözleşmeyi onaylayan her üye ülkenin bir iş teftiş sistemi oluşturması gerekliliği belirtilmiş ve bu teftiş sisteminin çalışma prensipleri ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Sözleşmenin 2. maddesinde, “*çalışma şartlarına ve işçilerin işleriyle meşgul buldukları sırada korunmalarına dair konulan kanuni hükümlerin uygulanmasını sağlamakla iş müfettişlerinin vazifeli oldukları*” hususu belirtilmiştir. Sözleşmenin 16. maddesinde ise, işyerlerinin, mevzuat hükümlerinin etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak için sık ve itinalı bir şekilde teftiş edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

İş teftiş sisteminin yapısı, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları, 81 Sayılı Sözleşme haricinde, 3146 Sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, İş Teftiş Tüzüğü ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği ile düzenlenmiş olup, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nun uygulanması, iş müfettişlerince devlet adına yapılan teftişlerle sağlanmaya çalışılmaktadır.

TMMOB Makina Mühendisleri Odası gibi bazı meslek kuruluşlarının, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda öngörülen idari para cezalarının etkili bir şekilde uygulanmadığı, bu sebeple caydırıcılıktan uzak kaldığı yönündeki eleştirilerinin yanı sıra (Mart, 15.11.2014), AB İlerleme Raporlarında da bu konuya değinilmiş ve iş teftiş sistemi ile ilgili şu tespitler yapılmıştır: 2012 Yılı İlerleme Raporu'nda, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın kapasitesinin ve iş müfettişi sayısının artırılması gerektiği (Avrupa Komisyonu, 2012: 65), 2014 Yılı İlerleme Raporu'nda, etkin önleme ve denetim konusunda ciddi açıkların olduğu (Avrupa Komisyonu, 2014: 39), 2015 Yılı İlerleme Raporu'nda, iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının daha etkin bir şekilde uygulanmasının sağlanması gerektiği (Avrupa Komisyonu, 2015: 54), 2019 Yılı Türkiye Raporu'nda ise, sağlıklı bir iş teftiş sisteminin uygulanması gerektiği hususları belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2019: 95).

Aşağıda Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın caydırıcılığı olumsuz etkileyen uygulamalarına değinilecek olup, konuya ilişkin tespit ve çözüm önerileri yapılacaktır.

5.2.1. Süre Verme Uygulaması İle İlgili Tespit ve Öneriler

İş teftişi esnasında tespit edilen mevzuata aykırılıkların giderilmesi amacıyla işverene süre verme uygulaması, temellerini ILO'nun 81 Sayılı Sözleşmesi'nden almaktadır. 81 Sayılı Sözleşme'nin 17. maddesine göre, *“mevzuat ihlali yapan işverenler hakkında önceden ihtar edilmeksizin derhal kanuni tatbikata geçilmesi esastır. Fakat mevzuata aykırılıkların giderilmesi için önceden iharda bulunulması gereken hallerle ilişkin milli mevzuat tarafından istisnalar kabul edilebilecektir. Tatbikata geçmek yerine, ihtar veya tavsiyede bulunma keyfiyeti iş müfettişlerinin takdirine bırakılır”*. İş Teftiş Tüzüğü'nün 22. maddesine göre ise, *“derhal tamamlanmaması işçi sağlığı ve iş güvenliği bakımından yakın bir tehlike göstermeyen eksiklik ve mevzuata aykırılıkların giderilmesi için müfettişçe uygun bir önel (süre) verilebilir.”* Daha önceki İş Teftiş Rehberlerinde olduğu gibi, şu an yürürlükte olan İş Teftiş Rehberi'nde de süre verme uygulaması ile ilgili hükümler bulunmaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından 12.11.2015 tarihinde çıkarılan 2015/4 sayılı genelge ekinde yer alan İş Teftiş Rehberi'nin Birinci Kitap Birinci Kısım İkinci Bölüm'ünde bulunan “Teftişe Ara Verme Uygulaması” başlıklı Madde 4.4.'de

İş teftişine ilişkin gerek uluslararası mevzuatta gerekse ulusal mevzuatta, teftiş süresi içinde tamamlanabilecek ve düzeltilebilecek mevzuata aykırılıklarla ilgili olarak önel verilmesi uygulaması getirilmiş olduğundan, yapılan teftiş esnasında mevzuata aykırılıklar tespit edilmesi ve bunların işverence giderileceği beyan edilmesi halinde, mevzuata aykırılıkların işverence uygun sürede giderilebileceğinin müfettişçe takdir edilmesi durumunda bir bildirim düzenlenerek işverene süre verilir. Söz konusu bildirim işveren veya vekiline tebliğ edilerek teftişe ara verilir.”

denilerek bu hususun müfettişin takdirine bırakıldığı belirtilmiştir. Aynı maddenin devamında, *“Teftiş raporlarının gerekçeli düzenlenmesi gerekliliğinin bir sonucu olarak teftişe ara verilmesi veya teftişe ara verilmeksizin teftişin tamamlanması hallerinin gerekçesi düzenlenecek raporlarda açık bir şekilde ortaya konulur”* hükmü ile, müfettişin takdir yetkisini hangi yönde kullandığını ve bunun gerekçesini raporunda belirtmesi istenerek bu takdir yetkisinin keyfilikten uzak olması gerektiği vurgulanmıştır.

Görüldüğü üzere ILO’nun 81 Sayılı Sözleşmesi’ne göre, tespit edilen mevzuata aykırılıklar için esas olan derhal kanuni tatbikata geçmek, yani söz konusu mevzuata aykırılık karşılığında öngörülen idari para cezasını uygulamak iken, ihtarda bulunmak (süre vermek) bir istisna olarak kabul edilmiştir. İş Teftiş Tüzüğü’nde ise süre vermenin ön şartı, söz konusu mevzuata aykırılıkların yakın bir tehlike göstermemesidir. Her üç düzenleme de yaptırım uygulamak veya süre vermek arasındaki seçimi müfettişin takdirine bırakmaktadır. Fakat yaptırım uygulamanın esas olması, süre vermenin ise istisna olarak kabul edilmesi gerektiği ve seçim konusunda takdir yetkisinin müfettişe bırakılması gerektiği hususları göz ardı edilerek, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı’nca, uygulamada, süre vermek bir istisna değil bir ilke olarak kabul edilmekte ve önleyici yaklaşımın vazgeçilmez bir parçası olarak görülmektedir. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bu görüşlerini işverenler ve işveren temsilcileri ile yapılan toplantılarda da açıkça dile getirmektedir.

2011 yılında Bursa’da İş Teftiş Bursa Grup Başkanlığı ve Bursa Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası (BSMMMMO) işbirliği ile yapılan “Proje Denetimleri ve Yeni Teftiş Vizyonu” konulu toplantıda İş Teftiş Kurulu Başkanlığı yetkilileri, teftişlerin ceza içerikli değil, eğitim içerikli olacağını belirtmişlerdir (Mükellef Gazetesi, 2011).

2013 yılında Kocaeli’nde İş Teftiş Ankara Grup Başkanlığı ve Kocaeli Sanayi Odası işbirliğiyle gerçekleştirilen “İş Teftişinde Yeni Yaklaşımlar ve Farkındalık Toplantısı”nda ise İş Teftiş Kurulu Başkanlığı yetkilileri, yapılan teftişlerde tespit edilen mevzuata aykırılıklar için ceza yazılmayacağını, bu mevzuata aykırılıkların giderilmesi için süre verileceğini, teftişlerde eğitim, iletişim ve bilgilendirmeye ağırlık verileceğini açıklamışlardır (Kocaeli Sanayi Odası, 2013: 2-11).

2014 yılında İstanbul’da İş Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu işbirliğinde gerçekleştirilen “İş Teftiş Uygulamaları Semineri”nde İş Teftiş Kurulu Başkanlığı yetkilileri, teftişlerde esnek davranılacağını, eskiden olduğu gibi süre verme uygulamasının devam edeceğini, cezaya en son aşama olarak başvurulacağını beyan etmişlerdir (Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, 2014: 84-86).

2018 yılında İş Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın resmi internet sitesinde ve resmi Youtube hesabında (ÇSGB İTKB Web, 2018) yayınlanan “İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimi” başlıklı tanıtım videosunda ise, *“tespit edilen hususlar hayati tehlike içermeyecek nitelikte ise, işverene mevzuata aykırılığın giderilmesi için süre verilmektedir”* denilerek süre verme uygulamasının genel bir ilke ve genel bir uygulama olduğuna vurgu yapılmıştır. Söz konusu tanıtım videosu, Başkanlığın yeni adı olan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı adı ile açılan resmi Youtube hesabında yayınlanmaya devam etmektedir. (AÇSHB RTB Web, 2019)

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı’nın süre vermeyi bir istisna değil genel bir ilke olarak kabul etmesi ve önleyici yaklaşımın vazgeçilmez bir parçası olarak görmesi sebebiyle, iş müfettişleri de kendilerini adeta süre vermek zorundalarmış gibi hissetmekte, bunun sonucunda ise takdir yetkilerini çoğu zaman süre vermekten yana kullanmakta veya kullanmak zorunda kalmaktadırlar. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı yetkililerinin çeşitli toplantılarda yaptıkları açıklamalar, basına verdikleri demeçler ve Başkanlığın tanıtım videoları sonucu işverenler, teftişe gelindiği takdirde ilk aşamada ceza yazılmayacağını, süre verileceğini, dolayısıyla teftişe gelinmediği takdirde herhangi bir iş sağlığı ve güvenliği önlemi almaya gerek olmadığını, şayet teftişe gelirse de süre verileceğinden, verilen bu süre içerisinde eksikliklerini tamamlayıp idari para cezasından kurtulacaklarını düşünmektedirler. Aynı şekilde

daha önce teftişte kendisine süre verilen veya diğer işyerlerine gelen müfettişlerin ceza yazmayıp süre verdiklerini duyan işveren, şayet iş sağlığı ve güvenliği bilincine sahip değilse, müfettişler gelmeden iş sağlığı ve güvenliği önlemi almanın gereksiz ve boşa masraf yapmak olacağını, şayet gelirlirse de süre vereceklerinden verilen bu süre içerisinde eksiliklerini gidereceğini ve teftiş ceza yemeden atlatacağını düşünmektedir.

İşverenlerin bu tutumu, 2016 yılında 11 ilde 283 işyerinde yapılan “Kauçuk ve Plastik Ürünlerin İmalatında İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi” sonucu yazılan genel değerlendirme raporunda da belirtilmiştir. Söz konusu raporda, teftişlerde tespit edilen mevzuata aykırılıkların giderilmesi için işverenlere ortalama 1 ay süre verildiği, bu mevzuata aykırılıkların 1 ay gibi kısa bir süre içerisinde büyük oranda giderildiği, bunun eksikliklerin istenildiği zaman kısa sürede giderilebileceğini fakat dışarıdan bir etki beklendiğini gösterdiği, işverenlerin çoğunun müfettişler gelmeden işyerindeki eksiklikleri kendiliklerinden gidermedikleri, işverenlerde ve işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği kültürünün yerleşmediği, her ne kadar teftiş edilen işyerlerinde çok önemli iyileştirmeler sağlansa da, işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği kültürünün yerleşmediği sürece, bu iyileştirmelerin kalıcı ve sürdürülebilir olması ve iş kazalarının azaltılabilmesinin mümkün olmadığı hususları belirtilmiştir (ÇSGB İTKB, 2017b: 46).

2017 yılında 7 ilde 49 işyerinde yapılan “Ağaç Esaslı Kaplama İmalatında İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi” sonucu yazılan genel değerlendirme raporunda ise, teftişlerde ara verme (süre verme) uygulamasının, işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğine yönelik çalışmaların hayata geçirilmesinin iş müfettişlerince teftiş yapılana kadar ertelenmesine neden olduğu, işverenlerin teftiş yapılana kadar işyerlerindeki sağlıksız ve güvensiz çalışma şartlarını görmezden geldikleri, yani işverenlerin iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin alınması için öncelikle iş müfettişlerinin teftişini bekledikleri, kendilerine ortalama üçer haftalık süre tanınmış olmasına rağmen, verilen süre sonunda mevzuata aykırılıkların bir kısmının halen devam ettiği ve bazı işverenlerin teftiş öncesindeki iş sağlığı ve güvenliğine karşı olan özensiz tavırlarının teftiş sonrasında da devam etmekte olduğu hususları tespit edilmiştir (ÇSGB İTKB, 2018a: 31, 32). Aynı yıl, 1 ilde 163 işyerinde yapılan “Tekstil Ürünlerinin İmalatında İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi” sonucu

yazılan genel değerlendirme raporunda, süre verme/ara vermeye dayalı olarak uygulanan iki aşamalı teftiş sisteminin iş teftiş sistemi ile ilgili olumlu sonuçlardan çok olumsuz sonuçlar doğurmaya başladığı, bu sistemin, işverenleri teftişe gelindiğinde nasıl olsa süre verilecek mantığı ile hareket etmeye ve müfettişler gelmeden önlem almamaya sevk ettiği, işverenlerin noksan hususların giderilmesi için teftişe gelinmesini bekledikleri, böylece iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerinin ertelendiği, bu nedenle tek aşamalı teftiş sistemine geçilmesi gerektiği hususları belirtilmiştir (ÇSGB İTKB, 2018a: 100). Süre verme uygulaması ile ilgili benzer olumsuz görüşler, aynı yıl 10 ilde 329 işyerinde yapılan “Ana Metal Sanayisinde İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi”, 3 ilde 215 işyerinde yapılan “Otomotiv Yan Sanayisinde İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi” (ÇSGB İTKB, 2017e: 47, 48) ve 1 ilde 83 işyerinde yapılan “Kauçuk ve Plastik Ürünler İmalatında İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi” (ÇSGB İTKB, 2018c: 27, 29) sonucu yazılan genel değerlendirme raporlarında da belirtilmiş olup, tek aşamalı teftiş sistemine geçilmesinin idari para cezalarının caydırıcılığı üzerinde olumlu etki yapacağı ifade edilmiştir (ÇSGB İTKB, 2017e: 47, 48).

2017 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ortak olarak yürüttüğü “İş Güvenliği Uzmanlarının Görev ve Sorumlulukları İle İlgili Araştırma” kapsamında Türkiye çapında 4141'i iş güvenliği uzmanı ve 192'si işyeri hekimi olmak üzere toplam 4322 iş sağlığı ve güvenliği profesyoneli ile bir anket çalışması yapılmıştır. Bu anket çalışmasında iş güvenliği uzmanlarına ve işyeri hekimlerine, güvenli bir işyeri ortamının sağlanmasının önündeki zorlukların neler olduğu sorulmuştur. İş güvenliği uzmanlarının ve işyeri hekimlerinin bu soruya verdikleri cevaplar incelendiğinde, “iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin tedbirlerin teftiş dönemleri ile sınırlı kalması” cevabının en çok verilen cevaplar arasında olduğu görülmektedir (ILO ve ÇSGB, 2017: 61, 73).

Tespit edilen mevzuata aykırılıkların giderilmesi için işverene süre verme uygulamasının bir istisna değil genel bir ilke olarak kabul edilmesinin caydırıcılığı olumsuz etkilediği, bu konuda yazılan tezlerde ve makalelerde de dile getirilen bir husustur (Çırak, 2006: 152; Aydın ve Ezer, 2014: 17, 18).

İş teftiş sisteminin etkinliğinin ve idari para cezalarının caydırıcılığının sağlanması için, süre verme uygulaması genel bir ilke ve uygulama olarak değil, bir istisna olarak görülmeli, İş Teftiş Rehberi'nin konuya ilişkin hükümleri yeniden ele alınarak süre verme uygulaması ile ilgili kriterler getirilmelidir. Konuya ilişkin İş Teftiş Rehberi'nde yapılmasının gerekli olduğu değerlendirilen değişiklikler aşağıda belirtildiği gibidir:

- 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 2012 yılından sonra işyerinde iş sağlığı ve güvenliği yönünden teftiş yapılmışsa, daha sonraki teftişlerde süre verme uygulamasına gidilmemelidir. Bu konuda milat olarak 2013 yılı alınmalıdır.
- İş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi çalıştırma yükümlülüğü bulunan fakat bu yükümlülüklerini yerine getirmeyen işverenler ile risk değerlendirmesi yaptırmayan işverenlere süre verilmemelidir. İş sağlığı ve güvenliğinin bu en temel gerekliliklerini yerine getirmeyen işveren, iş sağlığı ve güvenliğine önem vermiyor demektir. İş sağlığı ve güvenliğine önem vermeyen işverene süre değil, idari para cezası verilmelidir.
- İşveren, iş güvenliği uzmanı veya işyeri hekiminin yazılı tespit ve uyarılarını dikkate almamış ve gerekli iyileştirme çalışmalarını başlatmamış ise süre verme uygulamasına gidilmemelidir. İş güvenliği uzmanı ve işyeri hekiminin yazılı tespit ve uyarılarını dikkate almayan işveren, iş sağlığı ve güvenliğine önem vermiyor, iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi çalıştırma yükümlülüğünü sadece yasak savmak için yerine getiriyor demektir. İş sağlığı ve güvenliğini yasak savmak olarak gören ve bu konuya önem vermeyen işverene süre değil, idari para cezası verilmelidir.
- İş kazası ve meslek hastalıkları incelemelerinde, iş kazası ve meslek hastalığının meydana gelmesine sebep olan mevzuata aykırılıkların teftiş esnasında halen giderilmediği tespit edilmişse, süre verme uygulamasına gidilmemelidir. Teftişe iş kazası veya meslek hastalığı incelemesi için gidilmese dahi, teftişe başlamadan önce yapılan dosya incelemesinde veya teftiş esnasında, işyerinde daha önce ölümle, uzuv kaybıyla veya ciddi yaralanmayla sonuçlanan bir iş kazası ya da meslek hastalığının meydana geldiği ve sebeplerinin araştırılıp tekrar etmemesi için önlem alınıp alınmadığı tespit edildiği takdirde süre verilmemelidir. İşyerinde meydana

gelen iş kazasından veya meslek hastalığından gerekli dersleri çıkarmayan ve benzer bir iş kazası veya meslek hastalığının meydana gelmemesi için önlem almayan işveren, iş sağlığı ve güvenliğine önem vermiyor demektir. İş sağlığı ve güvenliğine önem vermeyen işverene süre değil, idari para cezası verilmelidir.

- İşveren, iş müfettişine zorluk çıkartıyor veya teftişe engel oluyor veya iş müfettişine yalan beyan veriyorsa süre verme uygulamasına gidilmemeli, idari yaptırım uygulanmalıdır.
- Yukarıda sayılan durumların dışında kalan hallerde, işverene süre vermek veya idari yaptırım uygulamak arasındaki seçim, iş müfettişinin takdirine bırakılmalıdır. İş müfettişi ise bu takdir yetkisini kullanırken şu hususları göz önünde bulundurmalıdır.
 - İşverenin iş sağlığı ve güvenliği konusuna genel yaklaşımı,
 - İşverenin önlem almayarak daha fazla kâr elde etmek amacıyla olup olmadığı,
 - İşyerinin teftiş geçmişi (işyerinde 2013 yılından önce teftiş yapıp yapılmadığı, yapıldıysa bu teftişin/teftişlerin sonuçları)
 - Verilecek kararın işyerindeki iş sağlığı ve güvenliği düzeyini yükseltmeye yardımcı olup olmayacağı, işverenin mevzuata uyum konusunda sürekli ve gönüllü bir uyum içerisinde olmasına katkı sağlayıp sağlamayacağı,
 - Verilecek kararın diğer işverenler üzerinde de olumlu bir etki yaratıp yaratmayacağı, onları da önlem almaya teşvik edip etmeyeceği,
 - Verilecek kararın kamu yararına olup olmayacağı.

5.2.2. İş Müfettişi Sayısı İle İlgili Tespit ve Öneriler

İş teftiş kurullarının kapasitesi ve iş müfettişi sayısı, iş teftiş sisteminin etkinliği ile doğrudan bağlantılı hususlardan biridir. 81 Sayılı ILO Sözleşmesi'nin 10. maddesinde, her ülkede yeterli sayıda iş müfettişi bulunması gerektiği belirtilmiş fakat iş müfettişi sayısının yeterli görülebilmesi için herhangi bir somut kriter belirlenmemiştir. ILO daha sonra, çalışan başına düşen müfettiş sayısını baz almış ve ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre, çalışan başına düşmesi gereken müfettiş sayısını belirlemiştir. Buna göre,

- Endüstriyel pazar ekonomilerinde : 1/10.000 (her 10.000 çalışan başına 1)
- Sanayileşmekte olan ekonomilerde : 1/15.000 (her 15.000 çalışan başına 1)
- Geçiş ekonomilerinde : 1/20.000 (her 20.000 çalışan başına 1)
- Az gelişmiş ülkelerde : 1/40.000 (her 40.000 çalışan başına 1)

müfettiş bulunması gerekmektedir. ILO'nun bu kriterleri benimsemiş olmasına rağmen, Almanya, İspanya, Finlandiya, Norveç gibi ülkeler hariç, pek çok ülkenin bu oranlara ulaşmadığı da bir gerçektir (ILO, 2006b: 4). ILO'nun belirlemiş olduğu bu kriterler, sadece iş sağlığı ve güvenliği yönünden teftiş yapan teknik iş müfettişleri için değil, işin yürütümü yönünden teftiş yapan sosyal iş müfettişleri de dahil olmak üzere toplam iş müfettişi sayısı içindir. İş sağlığı ve güvenliği yönünden teftiş yapan teknik iş müfettişi sayısı için ILO'nun belirlemiş olduğu herhangi bir kriter bulunmamaktadır. Bu sebeple, Türkiye'deki iş müfettişi sayısının ILO kriterlerini karşılayıp karşılamadığı hususu değerlendirilirken toplam iş müfettişi sayısı baz alınacaktır.

Türkiye'nin "sanayileşmekte olan ekonomiler" kategorisinde olduğu değerlendirildiğinde, her 15.000 çalışan için en az 1 iş müfettişi bulunması gerekmektedir. Son yayınlanan "İş Teftişi Genel Raporu 2016"ya göre, 2016 yılında 193'ü müfettiş, 404'ü müfettiş yardımcısı olmak üzere, iş sağlığı ve güvenliği yönünden teftiş yapan 597 teknik iş müfettişi; 238'i müfettiş, 167'si müfettiş yardımcısı olmak üzere, işin yürütümü yönünden teftiş yapan 405 sosyal iş müfettişi bulunmakta olup toplam iş müfettişi sayısı 1002'dir. Toplam 520 iş müfettişi yardımcısından 456'sı, teorik ve pratik eğitimlerini tamamlayarak teftiş yapma yetkisi alan yetkili iş müfettişi yardımcısı olup, 64 iş müfettişi yardımcısı ise refakat aşamasındadır ve teftiş yapma yetkileri bulunmamaktadır. Teftiş yapma yetkisi bulunmayan müfettiş yardımcılarını toplam iş müfettişi sayısından çıkartıldığında, toplam iş müfettişi sayısının 2016 yılı itibariyle 938 olduğu görülmektedir (ÇSGB İTKB, 2017c: 4).

2016 yılına ait Sosyal Güvenlik Kurumu verilerine göre Türkiye'de hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılan işçi sayısı ise 15.355.158'dir. Yani 15.355.158 işçiye karşılık 938 iş müfettişi bulunmaktadır. Bu sayılar göz önünde bulundurulduğunda, sanayileşmekte olan ekonomiler kategorisine giren ve her 15.000 çalışan başına en az 1 iş müfettişi bulunması gereken Türkiye'de,

her 15.000 işçi başına 0,92 iş müfettişinin düştüğü görülmektedir. Bu da Türkiye'nin ILO kriterlerine çok yaklaştığını göstermektedir. Her 15.000 işçiye en az 1 iş müfettişinin düşmesi için iş müfettişi sayısının en az 1024 olması gerekmektedir. Türkiye'de toplam 938 iş müfettişi olduğu göz önünde bulundurulduğunda, bu kriteri yerine getirebilmek için en az 86 iş müfettişine daha ihtiyaç vardır. Yani en az 86 iş müfettişi yardımcısının işe alınması gerekmektedir. Fakat işe alınacak müfettiş yardımcılarının sayısının belirlenmesinde ve buna yönelik olarak yapılacak planlamalarda, emeklilik yaşı gelmiş ya da gelecek iş müfettişlerinin sayısı da hesaba katılmalıdır. 2016 yılı verilerine göre, 51-60 yaş aralığında olan 88 müfettiş bulunmakta olup, 58 müfettiş ise 60 yaşın üzerindedir (ÇSGB İTKB, 2017c: 9). Bu durum da göz önünde bulundurulduğunda, orta ve uzun vadede işe alınması gereken müfettiş yardımcısı sayısı 86'nın çok üzerindedir.

2008 yılından bu yana her sene düzenli olarak iş müfettişi yardımcısı alımı yapılmakta, bu da Türkiye'nin bu kriteri sağlamak için çaba sarf ettiğini göstermektedir. Fakat iş müfettişi yardımcısı alımlarının büyük gruplar halinde ve çok kısa aralıklarla yapılması, iş müfettişi yardımcılarının meslekte yetiştirme ve eğitim kalitesini, buna bağlı olarak da orta ve uzun vadede teftiş kalitesini düşüreceğinden, bu alımların küçük gruplar halinde ve zamana yayılarak yapılması yerinde olacaktır.

Sonuç olarak, iş müfettişi sayısının artması ve ILO'nun müfettiş sayısı kriterinin sağlanması teftiş sayılarında da artış sağlayacağından, iş teftiş sisteminin etkinlik ve caydırıcılığına, aynı zamanda idari para cezalarının caydırıcılığına olumlu bir etki yapacaktır.

5.2.3. Teftiş Sayısı İle İlgili Tespit ve Öneriler

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün teftiş sayısı ile ilgili somut bir kriteri bulunmama ile birlikte, 81 Sayılı Sözleşme'nin 16. maddesine göre "*işyerlerinin ilgili kanuni hükümlerin müessir bir şekilde uygulanmasını temin etmenin lüzumlu kılacağı kadar sık ve itinalı bir şekilde teftiş edilmesi lazımdır.*" İş Teftiş Tüzüğü, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği ve İş Teftiş Rehberi'nde de teftiş sayısı ile ilgili somut bir hedef belirlenmemiştir.

6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 2012 yılından sonra yapılan iş sağlığı ve güvenliği teftişlerinin sayıları yıllara göre şu şekildedir:

- 2013 yılında 8.858 teftiş (ÇSGB İTKB, 2014c: 9),
- 2014 yılında 14.174 teftiş (ÇSGB İTKB, 2015c: 8),
- 2015 yılında 13.296 teftiş (ÇSGB İTKB, 2016: 57),
- 2016 yılında ise 14.287 teftiş (ÇSGB İTKB, 2017c: 16)

yapılmış olup, 2014 yılında yapılan teftiş sayısı bir önceki yıla göre % 60 oranında artarak 8.858'den 14.174'e yükselmiştir. 2015 yılında bir miktar düşerek 13.296 olan teftiş sayısı, 2016 yılında tekrar yükselmiş ve 14.287 olmuştur. 2015 yılında yaşanan hafif düşüş göz ardı edilirse, son üç yılda yapılan teftiş sayısının hemen hemen aynı kaldığını ve teftiş sayısında istikrar yakalandığını söylemek mümkündür.

Müfettiş başına düşen teftiş sayısında artış olmaması, müfettişlere kaldıracabilecekleri yükten fazlasının yüklenmemesi, buna bağlı olarak teftişlerin kalitesinde bir düşüş yaşanmaması ve idari yaptırımların ciddi bir şekilde uygulanması kaydı ile, teftişlerin artması iş teftiş sisteminin etkinliğini ve idari para cezalarının caydırıcılığını artıracak unsurlardan biridir. Müfettiş başına düşen teftiş sayısında artış olmadan, müfettişlere kaldıracabilecekleri yükten fazlası yüklenmeden, buna bağlı olarak teftişlerin kalitesinde bir düşüş yaşanmadan teftiş sayısının artırılabilmesi için yapılması gereken hususlar şunlardır:

a) Müfettiş sayısının artırılması

Teftiş sayısının artırılması için “5.2.2. İş Müfettişi Sayısı İle İlgili Tespit ve Öneriler” kısmında belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak yeterli sayıda müfettiş yardımcısının işe alınması ve Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın kapasitesinin artırılması gerekmektedir. İş Teftiş Tüzüğü'nün 5. maddesine ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin 31. maddesine göre, müfettiş yardımcıları tek başlarına teftişe yetkili değildirler. İki senelik hizmet süresini tamamlayan ve bu süreçte olumlu sicil alanlara, yanında çalıştıkları müfettişlerin, grup başkanının ve Kurul Başkanı'nın olumlu görüşleri üzerine, Başkanın önerisi ve Bakanın onayı ile teftiş yetkisi verilir. Görüleceği üzere müfettiş yardımcısı alımı teftiş sayılarını kısa vadede artırmayacak, işe alınan

müfettiş yardımcılarını, ancak teorik ve pratik eğitimlerini tamamlayıp iki yıl sonra teftiş yetkisi alarak yetkili müfettiş yardımcısı olmalarının ardından tek başlarına teftiş yapabileceklerdir. Fakat müfettiş yardımcısı alımı, orta ve uzun vadede teftiş sayılarını artıracaktır. Bu durum da beraberinde caydırıcılığı getirecektir.

Kısa vadede, eldeki mevcut insan kaynağı kullanılarak teftiş sayılarının artırılmasının yolları ise şunlardır:

b) Aktif olarak teftişe çıkan iş müfettişi sayısının artırılması

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesinde Ankara, İstanbul, İzmir, Bursa ve Adana olmak üzere beş adet grup başkanlığı mevcut olup, Kurul Başkanlığı ve grup başkanlıklarında, aktif olarak teftiş yapan iş müfettişlerinin yanında, idari görevlerde bulunan ve yazışmalar, planlamalar vb. görevlerin yürütülmesinde Kurul Başkanlığı ve grup başkanlıklarına yardımcı olan iş müfettişleri bulunmaktadır. Bu görevler, iş teftişi ile ayrılmaz bir bütündür ve bu görevler için müfettiş görevlendirilmesi doğaldır. Fakat bu görevlerin yürütülmesi için mümkün olan en az sayıda müfettişin görevlendirilmemesi durumunda, aktif olarak teftiş yapan müfettiş sayısı ve toplam teftiş sayısı azalacak, aktif olarak teftiş yapan müfettişlerin iş yükleri gereğinden fazla artacak ve teftişlerin kalitesi düşecek, sonuç olarak da iş teftiş sisteminin etkinliği ve caydırıcılığı azalacaktır. Bu sebeple, Kurul Başkanlığı'nda ve grup başkanlıklarında idari görevlerin yürütülmesi için ayrılacak müfettiş sayısının mümkün olan en alt seviyede tutulması, böylece aktif olarak teftişe çıkan iş müfettişi sayısının artırılması gerekmektedir.

c) Heyet halinde görevlendirilen müfettiş sayısının azaltılması

2015/4 Sayılı Genelge ekinde yer alan İş Teftiş Rehberi Birinci Kitap Birinci Kısım Birinci Bölüm Madde: 4.3.'e ("*İş müfettişlerinin heyet halinde görevlendirilmeleri esastır*") istinaden iş müfettişleri heyet halinde görevlendirilmekte ve bu heyetler genellikle iki iş müfettişinden meydana gelmektedir. Refakatinde iş müfettişi yardımcısı bulunan iş müfettişlerinin heyet halinde görevlendirilmemesi, refakatinde iş müfettişi yardımcısı bulunmayan iş müfettişlerinin ise heyet halinde görevlendirilmeleri halinde, insan kaynağı daha verimli kullanılmış olacak, iş müfettişlerinin görevlerinde herhangi bir artış meydana gelmemesine rağmen, toplam teftiş sayısı bir miktar artacaktır. Bu da etkin ve caydırıcı bir teftiş sistemi için olumlu bir etki yaratacaktır.

Yukarıda belirtilen hususlar dikkate alındığında, yapılan toplam teftiş sayısında artış meydana gelecek fakat iş müfettişi başına verilen görev sayılarında herhangi bir artış olmayacağından, teftişlerin kalitesinde bir düşüş yaşanmayacaktır. Böylece teftişlerin etkinliği ve idari para cezalarının caydırıcılığı artırılmış olacaktır.

Teftişlerin kalitesini, etkinliğini ve caydırıcılığını olumsuz etkileyen bir diğer husus, başarıyı ve performansı sadece teftiş sayısı ile ölçme yanlılığına düşerek hazırlanan teftiş programlarıdır. İş müfettişlerine, işyerlerinin büyüklükleri, bu işyerlerindeki çalışan sayısı, teftişin konusu vb. kriterler göz önünde bulundurulmadan görev verildiği takdirde, teftiş kalitesinin ve etkinliğinin, dolayısıyla caydırıcılığın olumsuz etkilenme riski ortaya çıkacaktır. Çalışan sayısı fazla olan, büyüklükleri ortalamanın üzerinde olan ve teftiş konusu sadece birkaç husus ile sınırlı olmayıp mevzuatın büyük bölümünü içeren işyerlerinin görev olarak verildiği iş müfettişlerinin görev sayısının bir miktar düşürülmesi, müfettişi hem psikolojik olarak rahatlatacak, hem de teftişlerin kalitesini artıracaktır. Aksi takdirde, müfettişler görevleri yetiştirme telaşına düşecekler, bu da teftişlerin kalitesinin, dolayısıyla etkinliğin ve caydırıcılığın istemeden de olsa düşmesine neden olabilecektir.

Sonuç olarak, müfettiş başına düşen görev sayısında artış olmaması, müfettişlere kaldıracabilecekleri yükten fazlasının yüklenmemesi, buna bağlı olarak teftişlerin kalitesinde bir düşüş yaşanmaması ve idari yaptırımların ciddi bir şekilde uygulanması kaydı ile, teftişlerin artması iş teftiş sisteminin etkinliğini ve idari para cezalarının caydırıcılığını artıracaktır. Fakat niceliğin nitelikten daha önemli olduğu, etkin bir şekilde yapılan ve caydırıcı idari para cezalarıyla desteklenen az sayıda teftişin, etkin olmayan ve caydırıcı idari para cezalarıyla desteklenmeyen çok sayıda teftiştten daha iyi sonuçlar vereceği de akılda tutulmalıdır.

5.2.4. Teftiş Programlarının Hazırlanması İle İlgili Tespit ve Öneriler

Teftiş programları, İş Teftiş Rehberi'nin Birinci Kitap Birinci Kısım Birinci Bölüm: "Teftişin Planlanması, Teftiş Programlarının Hazırlanması, Verilmesi ve Değerlendirilmesindeki Usul ve Esaslar"a göre hazırlanmakta olup, her yıl, geçmiş yıllara ait istatistik veriler, ulusal politikalar ve ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak çalışma hayatının riskleri ve öncelikleri ile Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın kaynakları dikkate alınarak "Genel Çalışma Planı" hazırlanmaktadır. Genel Çalışma

Planı, “programlı teftişler” ve “incelemelerden oluşan program dışı teftişler” olmak üzere iki temel bölümden oluşmaktadır.

5.2.4.1. Programlı teftişler ile ilgili tespit ve öneriler

Programlı teftişler, çalışma hayatındaki sorunların değerlendirilmesi ve önceliklendirilmesi sonucu yıllık olarak hazırlanan, mevzuata aykırılığın yaygın olduğu tespit edilen riskli iş kollarında, Başkanlıkça belirlenen ilkeler ve uygulama esasları doğrultusunda, iş mevzuatının tamamının ya da bir kısmının uygulanmasının denetlenmesi amacıyla gerçekleştirilen ve ülke genelinde veya belirli illerde yapılan teftişlerdir.

İş Teftiş Rehberi'nin Birinci Kitap Birinci Kısım Birinci Bölüm Madde: 1.3.'e göre, “*Genel Çalışma Planı'nın programlı teftiş ağırlıklı olarak hazırlanması esas olup, bir yıl içerisinde programlı teftişlerde görevlendirilen müfettiş sayısı, program dışı teftişlerde görevlendirilen müfettiş sayısından az olamaz.*”

İş Teftiş Kurulu Başkanlığı 2012 yılında, iş kazası, meslek hastalığı, şikayet, uyuşmazlık vb. durumlar meydana geldikten sonra yapılan teftişlerin ağırlıkta olduğu tepkisel teftiş modelinden, söz konusu durumların meydana gelmesini engellemek amacıyla bu durumlar meydana gelmeden önce yapılan teftişlerin ağırlıkta olduğu önleyici teftiş yaklaşımını benimsemiştir. 2012 yılından önce tepkisel teftiş modeline göre, teftişlerin büyük çoğunluğunu iş kazası incelemeleri oluşturmakta ve programlı teftişler (2012 yılından önceki adıyla genel teftişler) teftiş programlarının küçük bir kısmını oluşturmaktayken, 2012 yılında önleyici teftiş modeline geçilmesi ile iş kazası incelemelerinin teftişlerin küçük bir kısmını oluşturması, bunun yerine programlı teftişlere ağırlık verilmesi planlanmıştır. Yani 2012 yılına kadar yapılan tepkisel teftiş yaklaşımında iş kazaları, meslek hastalıkları ve şikayetler teftiş programlarına yön verirken, önleyici teftiş yaklaşımıyla birlikte teftiş programlarının iş kazaları, meslek hastalıkları ve şikayetlere yön vermesi amaçlanmıştır. Kısacası önleyici teftiş yaklaşımında, özellikle riskli sektörler başta olmak üzere, işyerlerinde daha etkin teftişlerin yapılması, böylece iş kazaları ve meslek hastalıkları ortaya çıkmadan önce işyerlerinin iş sağlığı ve güvenliği seviyelerinin yukarı çekilmesi amaçlanmaktadır. Önleyici teftiş yaklaşımının sahaya yansımaları ise programlı teftişler aracılığıyla olmaktadır. 2013/4 sayılı Bakanlık genelgesinde yer alan teftiş programlarının programlı teftiş ağırlıklı olarak hazırlanması esas, 2015/4 sayılı

genelgede de devam ettirilmiş olup, 2019 yılına kadar bu yeni teftiş modeli devam etmiş, halen de devam etmektedir. Fakat burada dikkat edilmesi gereken en önemli husus, önleyici teftiş yaklaşımından ne anlaşılması gerektiğidir. Önleyici teftiş yaklaşımının amacı, yukarıda da ifade edildiği gibi, iş kazası ve meslek hastalığı meydana gelmeden, işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği bilinç ve seviyesinin artırılması, böylece iş kazası ve meslek hastalıklarının önüne geçilmesidir. Bu amaca ulaşabilmek için ise yapılması gereken, riskli sektörlerde programlı teftişlere ağırlık verilmesi ve bu teftişlerde idari para cezalarının etkili bir şekilde uygulanmasıdır. Fakat Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın önleyici yaklaşımdan anladığı, teftişlerde işverenlere bir anlamda danışmanlık yapılması, tespit edilen mevzuata aykırılıklar için mutlaka süre verilmesi, cezaya ise en son çare olarak başvurulmasıdır (Kocaeli Sanayi Odası, 2013: 11).

Yeni teftiş yaklaşımı (önleyici teftiş yaklaşımı) ile programlı teftişlere ağırlık verilmesi esasının getirilmiş olması ve bu programlı teftişlerin de riskli sektörlerde yapılması, böylece iş kazası ve meslek hastalıklarının azaltılmaya çalışılması son derece yerinde bir yaklaşım olmakla birlikte, cezaya en son çare olarak başvurulması, teftişlerin etkinliğini ve idari para cezalarının caydırıcılığını olumsuz etkilemektedir. Bu anlayışla teftiş yapılan işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği açısından iyileştirme sağlansa da, bu iyileştirmelerin kalıcı olmadığı, teftiş sona erdikten sonra çalışma koşullarının tekrar eski haline döndüğü hususları aynı işyerlerinde yapılan müteakip teftişlerde tespit edilmektedir. Bu sebeple, önleyici teftiş yaklaşımında cezanın son çare olarak görülmemesi, etkili bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Böylece işverenler, teftişe gelindiği zaman yaptırım uygulanabileceğini akıllarından çıkartmayacaklar, her an teftişe hazır olacak şekilde gerekli iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini alacaklar, böylece önleyici teftiş yaklaşımının amacına ulaşması sağlanacaktır.

Önleyici teftiş yaklaşımına göre teftiş programlarının programlı teftiş ağırlıklı olarak hazırlanması gerekirken, 2013-2016 yılları arası programlı teftiş-program dışı teftiş oranları incelendiğinde, teftiş programlarının halen programlı teftiş ağırlıklı hazırlanmadığı görülmektedir. Şöyle ki;

- 2013 yılında yapılan teftişlerin % 58'i programlı, % 42'si program dışı (ÇSGB İTKB, 2014c: 72),
- 2014 yılında yapılan teftişlerin % 36'sı programlı, % 64'ü program dışı (ÇSGB İTKB, 2015c: 89),
- 2015 yılında yapılan teftişlerin % 43'ü programlı, % 57'si program dışı (ÇSGB İTKB, 2016: 57),
- 2016 yılında yapılan teftişlerin % 51'i programlı, % 49'u program dışı (ÇSGB İTKB, 2017c: 60)

teftişlerden oluşmaktadır.

Teftişlerin daha etkin hale getirilmesi ve önleyici teftiş yaklaşımının amacına ulaşabilmesi için, program dışı teftiş sayısının düşürülmesi, bunun yerine programlı teftiş sayısının artırılması ve bu teftişlerde idari para cezalarının son çare olarak düşünülmemesi, etkili bir şekilde uygulanması gerekmektedir.

Programlı teftişlerin amacına ulaşabilmesi için göz önünde bulundurulması gereken bir diğer husus, programlı teftişlerin riskli sektörlere öncelik verilerek yapılmasıdır. 2013-2016 arası programlı teftiş istatistiklerine göz atıldığında,

- 2013 yılında yapılan programlı teftişlerin
 - % 43'ü çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde,
 - % 52'sinin tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde,
 - % 5'inin ise az tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde (ÇSGB İTKB, 2014c: 18),
- 2014 yılında yapılan programlı teftişlerin
 - % 55'inin çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde,
 - % 44'ünün tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde,
 - % 1'inin ise az tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde (ÇSGB İTKB, 2015c: 16),
- 2015 yılında yapılan programlı teftişlerin
 - % 86'sının çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde,
 - % 13'ünün tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde,
 - % 1'inin ise az tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde (ÇSGB İTKB, 2016: 70),

- 2016 yılında yapılan programlı teftişlerin ise,
 - % 78'inin çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde,
 - % 21'inin tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde,
 - % 1'inin ise az tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde (ÇSGB İTKB, 2017c: 73)

yapıldığı, yani teftişlerin çok büyük çoğunluğunun riskli sektörlerin yer aldığı tehlikeli ve çok tehlikeli sınıfta bulunan işyerlerinde yapıldığı görülmektedir. Bu durum, iş sağlığı ve güvenliği açısından son derece yerinde bir uygulama olup, bu uygulamaya istikrarlı ve kararlı bir şekilde devam edilmesi gerekmektedir.

5.2.4.2. Program dışı teftişler ile ilgili tespit ve öneriler

İncelemelerden oluşan program dışı teftişler, programlı teftişler dışında kalan ve iş kazası ve meslek hastalığı incelemeleri, güvenlik raporu incelemeleri, iş kolu tespiti, durdurma kararının kaldırılması, ihbar, şikayet gibi talebe ilişkin incelemelerden oluşan teftişlerdir. İş kolu tespiti, güvenlik raporu incelemesi, durdurma kararının kaldırılması talepleri ve medyaya yansıyan veya kamuoyunun dikkatini çeken olay, iş kazası vb. öncelikli olarak teftiş programına alınmakta olup, iş kazası veya meslek hastalıkları ile yapılan ihbar ve şikayetlerden sadece grup başkanlıklarınca uygun görülenler inceleme programına alınmaktadır.

2013-2016 yılları arasında yapılan program dışı teftişler analiz edildiğinde,

- 2013 yılında yapılan program dışı teftişlerin yaklaşık % 9'u iş kazası incelemesi, % 1'i meslek hastalığı incelemesi, % 55'i şikayet vb. talebe ilişkin incelemeler ve % 35'i ise diğer inceleme teftişlerinden (ÇSGB İTKB, 2014c: 9),
- 2014 yılında yapılan program dışı teftişlerin yaklaşık % 7'si iş kazası incelemesi, % 1'i meslek hastalığı incelemesi, % 49'u şikayet vb. talebe ilişkin inceleme, % 43'ü ise diğer inceleme teftişlerinden (ÇSGB İTKB, 2015c: 89),
- 2015 yılında yapılan program dışı teftişlerin yaklaşık % 4'ü iş kazası incelemesi, % 1'i meslek hastalığı incelemesi, % 53'ü şikayet vb. talebe ilişkin inceleme, % 36'sı açma talebi incelemesi (işyerinde işin durdurulması kararı verilen işverenin, durdurmaya sebep olan mevzuata aykırılıkların

giderildiğini bildirdiği, işyerindeki durdurma kararının kaldırılması yönündeki talebi), % 6'sı ise diğer inceleme teftişlerinden (ÇSGB İTKB, 2016: 57),

- 2016 yılında yapılan program dışı teftişlerin ise yaklaşık % 5'i iş kazası incelemesi, % 1'i meslek hastalığı incelemesi, % 65'i şikayet vb. talebe ilişkin inceleme, % 14'ü açma talebi incelemesi (işyerinde işin durdurulması kararı verilen işverenin, durdurmaya sebep olan mevzuata aykırılıkların giderildiğini bildirdiği, işyerindeki durdurma kararının kaldırılması yönündeki talebi), % 15'i ise diğer inceleme teftişlerinden (ÇSGB İTKB, 2017c: 16),

oluştugu görülmektedir.

İstatistikler incelendiğinde şikayet vb. üzerine yapılan talebe ilişkin inceleme teftişlerinin program dışı teftişler içerisindeki payının her sene yüksek olduğu görülmektedir. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'na her sene çok sayıda şikayet evrakı gelmekte, fakat şikayet evraklarının tümünün işleme alınarak söz konusu işyerlerinin tamamının teftiş programına alınması hem imkansız hem de gereksiz olduğundan, söz konusu şikayet dilekçeleri incelenerek, şikayet edilen işyerinin teftişe alınıp alınmayacağı değerlendirilmekte, sadece teftişe değer olanlar teftiş programına alınmaktadır. Böylece insan kaynağı, maddi kaynaklar, zaman vb. kaynaklar boşa harcanmamakta, bu kaynaklar en verimli şekilde kullanılmaktadır. Fakat zaman zaman bu hususlar gözden kaçırılmakta, basit şikayet evrakları da görev olarak verilmektedir. Bu da zamanın, insan kaynağının ve maddi kaynakların israfına yol açmakta, teftişlerin etkinliğini ve dolayısıyla caydırıcılığı olumsuz etkilemektedir. Şikayet evraklarının çok dikkatli bir şekilde incelenmesi ve kayda değer olmayanların teftiş programına alınmaması, sadece kayda değer olanların görev olarak verilmesi gerekmektedir.

Şikayet üzerine yapılan inceleme teftişlerinde teftişin etkinliğini ve caydırıcılığını etkileyen bir diğer husus ise şudur. İş Teftiş Rehberi'nin Birinci Kitap Üçüncü Kısım İkinci Bölümde bulunan "Genel Esaslar" başlığı altında, işyerinde çalışanların hayatı için ciddi ve yakın tehlike arz eden hususların tespit edildiği durumlar hariç olmak üzere, teftişlerin teftiş konusuna bağlı kalınarak yapılacağı belirtilmiştir. Yani işyerinde işin durdurulması kararının verilmesine sebep

olabilecek hayati riskler yoksa, teftiş sadece şikayet konusuna bağlı kalınarak yapılmakta, şikayet konusu dışına çıkılmamaktadır. Örneğin çalışanlara kişisel koruyucu donanım verilmediğine dair yapılan bir şikayetin teftiş programına alınması durumunda, iş müfettişi söz konusu işyerine gidip sadece çalışanlara kişisel koruyucu donanım verilip verilmediğine bakmakta, işyerinde bu husus dışında başka mevzuata aykırılıklar olsa dahi, şikayet konusu dışına çıkamamakta ve teftişi sonlandırıp geri dönmektedir. Bu durum ise zaman, maddi kaynaklar ve insan kaynağının boşa harcanmasına neden olmakla birlikte, teftişlerin etkinliğini ve caydırıcılığını düşürmektedir. Kaynakların boşa harcanmaması ve teftişlerin etkinlik ve caydırıcılıklarının sağlanması için, şikayet üzerine yapılan inceleme teftişlerinde, özellikle şikayet konusu başta olmak üzere, tüm iş sağlığı ve güvenliği mevzuatına uyulup uyulmadığı incelenmelidir.

Program dışı teftişler içerisinde yer alan iş kazası incelemeleri, teftişlerin etkinliği ve caydırıcılığı açısından önemli bir yere sahiptir. Yukarıda ifade edildiği gibi, önleyici teftiş yaklaşımının benimsendiği 2012 yılından bu yana, iş kazası incelemeleri yerine programlı teftişlere ağırlık verilmiştir. Fakat yine de az sayıda da olsa, iş kazası incelemeleri teftiş programına alınmaya devam edilmektedir. 2013-2016 yılları arasında yapılan iş kazası incelemelerinin kaza sonuçlarına göre dağılımı şu şekildedir.

- 2013 yılında incelenen iş kazalarının % 46'sı ölümlerle, % 8'i uzuv kaybıyla, % 46'sı ise yaralanmayla (ÇSGB İTKB, 2014c: 99),
- 2014 yılında incelenen iş kazalarının % 46'sı ölümlerle, % 6'sı uzuv kaybıyla, % 48'i ise yaralanmayla (ÇSGB İTKB, 2015c: 116),
- 2015 yılında incelenen iş kazalarının % 36'sı ölümlerle, % 7'si uzuv kaybıyla, % 57'si ise yaralanmayla (ÇSGB İTKB, 2016: 67),
- 2016 yılında incelenen iş kazalarının ise % 17'si ölümlerle, % 4'ü uzuv kaybıyla, % 79'u ise yaralanmayla (ÇSGB İTKB, 2017c: 70)

sonuçlanan iş kazalarıdır.

İstatistikler incelendiğinde, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından yapılan iş kazası teftişlerinin en fazla yaralanmayla sonuçlanan iş kazalarına yönelik olduğu, bunu ölümlerle sonuçlanan iş kazalarının takip ettiği, uzuv kaybıyla sonuçlanan iş kazalarının incelenmesine yönelik olarak yapılan teftişlerin ise tüm iş kazası teftişleri

arasında çok küçük bir dilimi oluşturduğu görülmektedir. Yaralanmayla sonuçlanan iş kazası incelemeleri kendi içerisinde sınıflandırılmamış olduğundan, bu yaralanmaların ciddi mi yoksa hafif mi olduğu hususu istatistiklere yansımamıştır fakat, uygulamada hafif yaralanmayla sonuçlanan iş kazalarının da teftiş programına alındığı olmaktadır.

İş kazası incelemesine yönelik olarak yapılan teftişlerin daha etkin ve caydırıcı olması için teftiş programları hazırlanırken şu hususlara dikkat edilmelidir:

- Ölümlü iş kazalarının incelenmesine, ölümlü olmayan iş kazalarına göre öncelik verilmeli, ölümlü iş kazası incelemelerinin tüm iş kazası incelemeleri içerisindeki payı artırılmalı ve birinci sıraya oturtulmalıdır.
- Uzuv kaybıyla ve ciddi yaralanmayla sonuçlanan iş kazalarının incelenmesine, ölümlü iş kazalarından sonra gelmek şartıyla öncelik verilmelidir.
- Hafif yaralanmayla sonuçlanan iş kazaları teftiş programına alınmamalı fakat ölüm, uzuv kaybı veya ciddi yaralanmayla sonuçlanmasa da, yangın, parlama, patlama, kimyasal sızıntı gibi sonuçları ağır olabilecek olaylar teftiş programına alınmalıdır.

Teftiş istatistikleri incelendiğinde, meslek hastalığı incelemesine yönelik olarak yapılan teftişlerin çok küçük bir yüzdeye sahip olduğu görülmektedir. Bunun sebebi, Türkiye’de meslek hastalığı tanısı konulması hususunda yeterli seviyeye gelinememiş olması ve meslek hastalıklarının gerçekte olduğundan çok daha az raporlanmasıdır. Caydırıcılığın sağlanabilmesi için meslek hastalığı vakalarının hepsinin teftiş programına alınması gerekmektedir. Türkiye’de meslek hastalığı tanısı konulan vaka sayısının azlığı göz önünde bulundurulduğunda, tüm meslek hastalığı vakalarının teftiş programına alınması gayet mümkündür.

5.2.5. İSG-KATİP Sistemi İle İlgili Tespit ve Öneriler

İş Sağlığı ve Güvenliği Kayıt, Takip ve İzleme Programı (İSG-KATİP), iş sağlığı ve güvenliği hizmetleri ile ilgili iş ve işlemlerin kayıt, takip ve izlenmesi amacıyla kullanılan ve işlemlerin elektronik ortamda yürütülmesine ve takip edilmesine imkan sağlayan bir yazılımdır. Bu program, hangi işyerlerinde iş sağlığı

ve güvenliği profesyoneli görevlendirilmediğinin tespitinin yapılabilmesine de imkan sağlamaktadır.

İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'nden edinilen verilere göre, 2018 itibarıyla iş sağlığı ve güvenliği profesyoneli görevlendirilen ve görevlendirilmeyen işyerlerinin dağılımları tehlike sınıflarına göre şu şekildedir (ÇSGB İSGGM, 2018).

	Çok Tehlikeli	Tehlikeli	Az Tehlikeli	TOPLAM
İş Güvenliği Uzmanı Görevlendirme Yükümlülüğü Olan İşyeri Sayısı	288.731	413.032	16.175	717.938
İş Güvenliği Uzmanı Görevlendirilen İşyeri Sayısı ve Oranı	116.470 (% 40)	148.097 (% 36)	11.863 (% 73)	276.430 (% 39)
İş Güvenliği Uzmanı Görevlendirilmeyen İşyeri Sayısı ve Oranı	172.261 (% 60)	264.935 (% 64)	4312 (% 27)	441.508 (% 61)

Tablo 5.7. İş Güvenliği Uzmanı Görevlendirme Yükümlülüğü İle İlgili İşyeri İstatistikleri
Kaynak: (ÇSGB İSGGM, 2018)

Yukarıdaki tabloda, tehlike sınıflarına göre iş güvenliği uzmanı görevlendirme yükümlülüğü bulunan işyeri sayısı ile, bu yükümlülüğe uyulan ve uyulmayan işyerlerinin sayı ve oranları verilmiştir. Tablo analiz edildiğinde şu hususlar görülmektedir:

- Çok tehlikeli sınıfta yer alan ve iş güvenliği uzmanı görevlendirme yükümlülüğü olan 288.731 işyerinin sadece % 40'ında iş güvenliği uzmanı bulunmakta, % 60'ında ise bu yükümlülüğe uyulmamaktadır.
- Tehlikeli sınıfta yer alan ve iş güvenliği uzmanı görevlendirme yükümlülüğü olan 413.032 işyerinin sadece % 36'sında iş güvenliği uzmanı bulunmakta, % 64'ünde ise bu yükümlülüğe uyulmamaktadır.
- Az tehlikeli sınıfta yer alan ve iş güvenliği uzmanı görevlendirme yükümlülüğü olan 16.175 işyerinin % 73'ünde iş güvenliği uzmanı bulunmakta, % 27'sinde ise bu yükümlülüğe uyulmamaktadır.
- Genel olarak ise toplam 717.938 işyerinde iş güvenliği uzmanı görevlendirilmiş olması gerekirken, bu işyerlerinin sadece % 39'unda bu yükümlülüğe uyulmakta, % 61'inde ise uyulmamaktadır.

	Çok Tehlikeli	Tehlikeli	Az Tehlikeli	TOPLAM
İşyeri Hekimi Görevlendirme Yükümlülüğü Olan İşyeri Sayısı	288.731	413.032	16.175	717.938
İşyeri Hekimi Görevlendirilen İşyeri Sayısı ve Oranı	113.317 (% 39)	144.359 (% 35)	11.381 (% 73)	276.430 (% 37)
İşyeri Hekimi Görevlendirilmeyen İşyeri Sayısı ve Oranı	175.414 (% 61)	268.673 (% 65)	4794 (% 27)	441.508 (% 63)

Tablo 5.8. İşyeri Hekimi Görevlendirme Yükümlülüğü İle İlgili İşyeri İstatistikleri
Kaynak: (ÇSGB İSGGM, 2018)

Yukarıdaki tabloda, tehlike sınıflarına göre işyeri hekimi görevlendirme yükümlülüğü bulunan işyeri sayısı ile, bu yükümlülüğe uyulan ve uyulmayan işyerlerinin sayı ve oranları verilmiştir. Tablo analiz edildiğinde şu hususlar görülmektedir:

- Çok tehlikeli sınıfta yer alan ve işyeri hekimi görevlendirme yükümlülüğü olan 288.731 işyerinin sadece % 39’unda işyeri hekimi bulunmakta, % 61’inde ise bu yükümlülüğe uyulmamaktadır.
- Tehlikeli sınıfta yer alan ve işyeri hekimi görevlendirme yükümlülüğü olan 413.032 işyerinin sadece % 35’inde işyeri hekimi bulunmakta, % 65’inde ise bu yükümlülüğe uyulmamaktadır.
- Az tehlikeli sınıfta yer alan ve işyeri hekimi görevlendirme yükümlülüğü olan 11.381 işyerinin % 73’ünde işyeri hekimi bulunmakta, % 27’sinde ise bu yükümlülüğe uyulmamaktadır.
- Genel olarak ise toplam 717.938 işyerinde işyeri hekimi görevlendirilmiş olması gerekirken, bu işyerlerinin sadece % 37’sinde bu yükümlülüğe uyulmakta, % 63’ünde ise uyulmamaktadır.

	Çok Tehlikeli	TOPLAM
Diğer Sağlık Personeli Görevlendirme Yükümlülüğü Olan İşyeri Sayısı	55.796	55.796
Diğer Sağlık Personeli Görevlendirilen İşyeri Sayısı ve Oranı	23.528 (% 42)	23.528 (% 42)
Diğer Sağlık Personeli Görevlendirilmeyen İşyeri Sayısı ve Oranı	32.268 (% 58)	32.268 (% 58)

Tablo 5.9. Diğer Sağlık Personeli Görevlendirme Yükümlülüğü İle İlgili İşyeri İstatistikleri
Kaynak: (ÇSGB İSGGM, 2018)

Yukarıdaki tabloda ise diğer sağlık personeli görevlendirme yükümlülüğü olan işyeri sayısı ile bu yükümlülüğe uyulan ve uyulmayan işyerlerinin sayı ve oranları verilmiştir. Az tehlikeli ve tehlikeli işyerleri ile çok tehlikeli sınıfta yer almasına rağmen 10'dan az çalışan bulunan işyerlerinde diğer sağlık personeli görevlendirme yükümlülüğü bulunmamakta, sadece çok tehlikeli sınıfta yer alan ve 10'dan fazla çalışan bulunan işyerlerinde diğer sağlık personeli görevlendirme yükümlülüğü bulunmaktadır. Çok tehlikeli sınıfta yer alan ve 250'den fazla çalışanın bulunduğu işyerlerinde ise en az bir adet tam süreli hizmet veren işyeri hekimi bulunması gerekmekte, tam süreli çalışan işyeri hekiminin varlığı halinde ise diğer sağlık personeli görevlendirme yükümlülüğü bulunmamaktadır. Bu sebeple, tablodaki veriler sadece çok tehlikeli sınıfta yer alan ve 10-250 arası çalışanın bulunduğu işyerlerine ait verilerdir. Bu verilere göre, diğer sağlık personeli görevlendirme yükümlülüğü bulunan 55.796 işyerinin sadece % 42'sinde diğer sağlık personeli bulunmakta, % 58'inde ise bu yükümlülüğe uyulmamaktadır.

Bu üç tablo birlikte değerlendirildiğinde, iş sağlığı ve güvenliği profesyoneli görevlendirme yükümlülüğü bulunan işyerlerinin çoğunda bu yükümlülüğe uyulmadığı görülmektedir. Teftişlerde, iş sağlığı ve güvenliği profesyoneli görevlendirme yükümlülüğü bulunan fakat bu yükümlülüğü yerine getirmeyen işverenlere süre verildiği takdirde, işverenlerin idari para cezası ile karşılaşmamak için verilen süre sonunda bu yükümlülüklerini yerine getirdikleri gözlemlenmesine rağmen, tablolardan Türkiye genelinde bu konuya işverenlerce gereken önemin verilmediği anlaşılmaktadır. Türkiye'de faaliyet gösteren tüm işyerlerinde teftiş yapıp tek tek hangi işyerlerinde bu yükümlülüğe uyulmadığının tespit edilip bu işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği profesyoneli görevlendirilmesinin sağlanması imkânsızdır. Kaldı ki, iş sağlığı ve güvenliği profesyoneli görevlendirmeyen işverenlere süre verildiği takdirde büyük çoğunluğunun ceza yememek için bu yükümlülüklerini yerine getirdiği, fakat bir kısmının teftiş sona erdikten sonra, görevlendirilen iş sağlığı ve güvenliği profesyonellerini işten çıkardıkları/sözleşmeyi feshettikleri bilinen bir gerçektir. Bu sebeple, İSG-KATİP sisteminden faydalanılarak hangi işyerlerinde bu yükümlülüğe uyulmadığının tespit edilmesi ve bu işyerlerine idari para cezası yazılması ve bunun periyodik olarak kontrolünün yapılarak bu yükümlülüğe uymamakta ısrar eden işverenlere tekrar tekrar idari para cezası yazılması, yerinde bir uygulama olacaktır. Bu uygulama, idari para cezalarının

caydırıcılığını oldukça artıracak, böylece iş sağlığı ve güvenliği profesyoneli görevlendirmeyen işverenlerin bu yükümlülüğe uymalarını sağlayacaktır.

5.2.6. İş Teftiş Otomasyon Sistemi (İTOS) İle İlgili Tespit ve Öneriler

İş Teftiş Otomasyon Sistemi (İTOS), işyerlerinin unvan, sicil numarası, adres vb. bilgilerinin yer aldığı, iş müfettişlerinin hakediş işlemlerini yaptıkları, teftiş tutanaklarını ve raporlarını yükledikleri elektronik bir yazılım sistemi olup bu sistem iş teftişinde etkin bir şekilde kullanılamamaktadır. Bu sistemden iş teftişinde etkin bir şekilde yararlanılamamasının sebepleri ve konuya ilişkin çözüm önerileri şu şekildedir.

a) Dosya İncelemesinin İş Teftiş Otomasyon Sistemi Üzerinden Yapılamaması

İş müfettişleri, görevli olarak gittikleri illerde teftişe başlamadan önce, teftişini yapacakları işyerlerinin dosyalarını incelemek zorunda olup, bu işlem, daha önce yapılan teftişlere ait raporlara iş müfettişlerinin İş Teftiş Otomasyon Sistemi üzerinden erişim yetkileri bulunmadığından ve işyeri bildirgesi vb. belgeler sisteme yüklenmediğinden, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü'ne gidilerek yapılmakta, tüm işyerlerinin dosyalarının incelenmesi ise çoğunlukla gün boyu sürmekte, o gün teftişe başlanamamaktadır. Bu da zaman kaybına sebep olmaktadır.

İşyerlerinin dosyalarında bulunan işyeri bildirgesi vb. belgelerin taranarak sisteme yüklenmesi ve işyerlerinde daha önce yapılan teftişlerin raporlarının İş Teftiş Otomasyon Sistemi'nde iş müfettişlerinin erişimine açılması durumunda, teftiş yapılacak işyerlerinin dosyaları, görev verilen ile gitmeden önce İTOS üzerinden incelenebilecek, dosya incelemesi için Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü'ne gidilmesine gerek kalmayacaktır. Bu da beraberinde zamandan tasarruf ve verimliliği getirecek, kaynakların daha etkin kullanılması sonucu teftişlerin de etkinliği artacaktır. Bu hususa, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı'nca yapılan programlı teftişler sonucu hazırlanan genel değerlendirme raporlarında da değinilmiştir (ÇSGB İTKB, 2017d: 31; ÇSGB İTKB, 2017e: 121; ÇSGB İTKB, 2018a: 34,74; ÇSGB İTKB, 2018b: 94,95).

b) İdari Para Cezalarına İlişkin Tebligatların İTOS'a yüklenmemesi

İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 26/2 maddesine göre “*idari para cezaları, gerekçesi belirtilmek suretiyle Çalışma ve İş Kurumu il müdürünce verilir.*” Bu maddeye göre iş müfettişleri, tespit edilen mevzuata aykırılıklar için uygulanması

gereken idari para cezası miktarını raporlarında belirtmekte fakat bu cezaların tebligatı Çalışma ve İş Kurumu il müdürlüklerince yapılmaktadır. Teftiş raporlarının ve idari para cezalarının işverene tebliğ edildiğine dair tebligat belgelerinin bir nüshasının ise söz konusu işyerinin il müdürlüğündeki dosyasına konulması gerekmektedir. Fakat bazı işyerlerinin dosyalarında, idari para cezası uygulanmasının istendiği raporlar ve bu raporlara istinaden tebligatın yapıldığına dair belgeler konulmamakta, bu durumda ise iş müfettişleri, teftiş edeceği işyerine daha önce idari para cezası yazılıp yazılmadığını, yazıldıysa tebligatının yapıp yapılmadığını tespit edememektedir. Bu da idari para cezalarının caydırıcılığının tamamen ortadan kalkması demektir. Bu durumun önüne geçmek için, İş Teftiş Otomasyon Sistemi'nde işyerinin teftiş geçmişi ve o işyeri için yazılan raporların müfettişlerin erişimine açılması, ayrıca il müdürlüklerince yapılan idari para cezası tebligatlarının da taranarak sisteme yüklenmesi ve bu bilginin de müfettişlerin erişimine açık olması gerekmektedir. Böylece müfettişler, teftişini yapacakları işyerlerine daha önce ceza yazılıp yazılmadığını, yazıldıysa bu cezanın tebligatının yapıp yapılmadığını görebileceklerdir. Ayrıca kendi yazdıkları raporlara istinaden idari para cezasının tebliğ edilip edilmediğini de takip edebileceklerdir. Unutulmamalıdır ki, idari para cezası yazılmasına rağmen bu cezanın uygulanmaması, hem teftişlerin hem de idari para cezalarının caydırıcılığını sıfırlayacaktır.

5.2.7. İdari Yaptırım Uygulanmasından Sonraki Sürece Yönelik Öneriler

Yapılan teftişler sonucu idari yaptırım uygulanan işyerlerinin Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı veya Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın internet sitesinde yayınlanarak ifşa edilmesi, idari para cezalarının caydırıcılığını artıracak bir başka uygulama olacaktır. Bu sayede, itibar kaybı yaşamak istemeyen şirketler iş sağlığı ve güvenliğine daha fazla önem vereceklerdir.



6. SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye ve Avrupa'nın iş sağlığı ve güvenliği alanındaki tarihsel gelişim süreçleri ve son yıllardaki ölümlü iş kazası oranları kıyaslandığında, Türkiye'nin hiçbir zaman mevzuat anlamında Avrupa'dan çok gerilerde olmadığı, buna rağmen ölümlü iş kazası oranları arasında çok büyük farklar olduğu görülmektedir. Bu durumun çok çeşitli nedenleri olmakla birlikte, en önemli nedenlerinden biri, yasal düzenlemelerin tam olarak uygulanamaması ve caydırıcı yaptırımlarla desteklenmemiş olmasıdır.

Çalışmaya idari işlemlerin unsurları açısından bakıldığında, en önemli unsurun amaç unsuru olduğu görülmektedir. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda öngörülen idari para cezalarının nihai amacı, iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerini almayan işverenleri cezalandırmak suretiyle ihlali tekrar etmeme duygusunu uyandıran bir üzüntü yaratmak ve ihlalden sorumlu işverenin ıslahını sağlamak, iş sağlığı ve güvenliği tedbiri almayan diğer işverenlerin de bu konuda tedbir almaları için itici güç olmak, böylece iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması, iş kazası ve meslek hastalıklarının önüne geçilmesi ve sonuç olarak her idari yaptırımında olduğu gibi kamu yararını sağlamaktır. Bu amaca ulaşmak için ise, idari para cezalarında bulunması gereken en önemli özellik caydırıcılık özelliğidir. Caydırıcı olmayan idari para cezalarının amaca ulaşması mümkün değildir. İdari para cezalarının caydırıcılıklarının sağlanmasının en önemli yolu ise, ölçülülük ve bu ilkenin alt ilkeleri olan orantılılık, elverişlilik ve gereklilik ilkelerine uygunluklarının sağlanmasıdır. İdari para cezaları belirlenirken ve uygulanırken, amaçla araç arasında ölçülü bir orantı olmasını, idari para cezası miktarının ihlalin ağırlığı ile orantılı olmasını, ceza miktarının istenilen amacı gerçekleştirmeye elverişli ve gerekli olmasını ifade eden ölçülülük ilkesi göz önünde bulundurulmalıdır. Yani idari para cezalarının miktarları belirlenirken aşırıya kaçılmamalı, amaca ulaşmada gerekli olanla yetinilmeli fakat işvereni devlete karşı korumak isterken, işçinin işveren tarafından ezilmesine de müsaade edilmemeli, ceza miktarları işverenlerin yükümlülüklerine uymasını zorlayacak miktarda olmalıdır.

Dünyanın çeşitli ülkelerinin iş sağlığı ve güvenliği stratejileri, iş teftiş sistemleri ve yaptırım politikaları analiz edildiğinde, ülkelerin sosyoekonomik yönden gelişmişlik seviyeleri ile iş sağlığı ve güvenliği yaklaşımları arasında bir

paralellik olduğu, sosyoekonomik yönden gelişmiş ülkelerin çalışanlarını korumak için daha etkin tedbirler aldıkları, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ise bu konuda yetersiz kaldıkları, ayrıca sosyoekonomik yönden gelişmişlik seviyelerinin yanında, geleneksel olarak güçlü bir idari sisteme sahip olan ülkelerde de para cezalarının daha etkili ve düzenli olarak uygulandığı görülmektedir. Sosyo-ekonomik yönden gelişmiş ve iş sağlığı ve güvenliği konusuna gerekli önemi veren ülkelerde idari para cezalarının miktarları; ihlalin ciddiyeti ve ağırlığı, ihlalden etkilenen ya da etkilenebilecek çalışan sayısı, ihlalin tekrarlanıp tekrarlanmadığı, işyerinde daha önce teftiş yapıp yapılmadığı, yapıldıysa bu teftişin sonuçları, ihlalin giderilmesi için verilen süre sonunda ihlalin giderilip giderilmediği, giderilmediyse giderilmeyen gün sayısı ve ceza miktarının alınacak önlemin maliyetinden düşük olup olmayacağı gibi çok çeşitli kriterler baz alınarak belirlenmektedir. Bu ülkelerde iş müfettişleri, bir işyerinde yaptırım uygulanıp uygulanmayacağı, uygulanacaksa ne tür yaptırımlar uygulanacağı konularında karar verirken de yukarıdaki kriterlere ek olarak, işverenin iş sağlığı ve güvenliği konusuna yaklaşımı, önlem almayarak daha fazla kâr elde etmek amacıyla olup olmadığı, işyerinde daha önce herhangi bir iş kazası ya da meslek hastalığı yaşanıp yaşanmadığı, yaşandıysa sebeplerinin araştırılıp tekrar etmemesi için önlem alınıp alınmadığı, işyerindeki iş sağlığı ve güvenliği profesyonellerinin (iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi vb.) tespit ve uyarılarını dikkate alıp almadığı, verilecek kararın işyerindeki iş sağlığı ve güvenliği düzeyini yükseltmeye yardımcı olup olmayacağı, yani işverenin mevzuata uyum konusunda sürekli ve gönüllü bir uyum içerisinde olmasına katkı sağlayıp sağlamayacağı, verilecek kararın diğer işverenler üzerinde de olumlu bir etki yaratıp yaratmayacağı, onları da önlem almaya teşvik edip etmeyeceği gibi kriterler göz önünde bulundurmaktadırlar.

Türkiye’de ise idari para cezalarının büyük çoğunluğu, ihlalin ciddiyeti ve ağırlığı, ihlalden etkilenen ya da etkilenebilecek çalışan sayısı, görevlendirilmeyen kişi sayısı, ceza miktarının önlem almanın maliyetinden düşük olup olmadığı gibi kriterler göz önünde bulundurulmadan uygulanmakta olup, bu durum, ölçülülük ilkesi ile bu ilkenin bir alt ilkesi olan orantılılık ilkesine aykırılık teşkil etmekte, dolayısıyla caydırıcılık sağlanamamaktadır. İş teftiş sisteminde ise, yaptırım uygulamak her zaman son çare olarak düşünülmekte, süre verme uygulaması genel bir kural olarak görülmekte ve teftişlerin esasını oluşturmaktadır. Başta bu husus

olmak üzere iş teftiş sistemindeki olumsuzluklar da, idari para cezalarının caydırıcılıklarını önemli ölçüde azaltmaktadır. Bu nedenle, hem idari para cezaları hem de iş teftiş sistemi yeniden ele alınmalı, idari para cezalarının tam anlamıyla gereken caydırıcılığa erişmesi için yasal düzenlemeler yapılmalı ve idari para cezası miktarları güncellenmelidir.

İdari para cezaları belirlenirken, orantılılık ilkesine uygun olarak, ihlalin ciddiyeti ve ağırlığı, ihlalden etkilenen ya da etkilenecek olan çalışan sayısı, görevlendirilmeyen kişi sayısı, ihlalin meydana geldiği iş ekipmanı sayısı gibi hususlar göz önünde bulundurulmalıdır. Ayrıca işverenlerin iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini almak için harcayacakları para miktarı da göz önünde bulundurularak, ödemenin önlemekten daha ucuz olduğu fikrine kapılmalarının önüne geçilmelidir. Göz önünde bulundurulması gereken bir diğer husus, idari para cezası miktarları belirlenirken ölçülülük ilkesinin bir alt ilkesi olan elverişlilik ilkesine uygunluğun sağlanması gerektiği hususudur. Ölçülülük ilkesi göz önünde bulundurulmaz ve ceza miktarları gereğinden fazla yüksek tutulur ise, ölçülülük ilkesinin bir alt ilkesi olan elverişlilik ilkesi ihlal edilecek ve belirlenen idari para cezaları uygulanamayacak, sadece kağıt üzerinde kalacaktır. Bu sebeple, belirlenecek olan idari para cezası miktarlarının ölçülülük ilkesine uygun olması, işverenler üzerinde gereğinden fazla maddi yük oluşturmaması, fakat aynı zamanda yükümlülükler uylmasını zorlayacak miktarda olması gerekmektedir.

İdari para cezalarının kağıt üzerinde ne kadar caydırıcı gözükürse gözüksün, etkin bir teftiş sistemi ile desteklenmedikçe kağıt üzerinde kalacağı gerçeğinden hareketle, iş teftiş sistemi de yeniden ele alınmalı ve yapılacak düzenlemelerle daha etkin ve caydırıcı hale getirilmelidir. İş teftiş sisteminin etkinliğinin artırılması için atılması gerekli en önemli adım, süre verme uygulamasının genel bir ilke ve kural olarak görülmesinden vazgeçilmesidir. Süre verme uygulaması genel bir ilke ve uygulama olarak görülmemeli, İş Teftiş Rehberi güncellenerek süre verilebilmesi için çeşitli kriterler konulmalı, iş müfettişlerinin takdir yetkilerini kullanırken göz önünde bulundurmaları gereken hususlar konusunda uygulama birliği sağlanmalıdır. İş teftiş sisteminin etkinliğinin artırılabilmesi için atılması gerekli diğer adımlar ise, iş müfettişi sayısının artırılarak Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın kapasitesinin güçlendirilmesi, önleyici teftiş yaklaşımı çerçevesinde program dışı teftiş sayısının

düşürülmesi, bunun yerine programlı teftiş sayısının artırılması, kayda değer olmayan şikayetlerin elenerek sadece ciddi ve teftişe değer şikayetlerin teftiş programına alınması, şikayet üzerine yapılan inceleme teftişlerinde teftiş konusunun sadece şikayet konusu ile sınırlandırılmaması, özellikle şikayet konusu başta olmak üzere tüm iş sağlığı ve güvenliği mevzuatına uyulup uyulmadığının incelenmesi, ölümlü, uzuv kayıplı ve ciddi yaralanmayla sonuçlanan iş kazalarının incelenmesine, diğer kazalara göre öncelik verilmesi, İSG-KATİP ve İş Teftiş Otomasyon Sisteminden etkin bir şekilde faydalanılması ve idari yaptırım uygulanan işyerlerinin listesinin Bakanlık veya Başkanlık web sayfasında yayınlanması olarak özetlenebilir.

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

KAYNAKLAR

- Acar, İ. (2014), *İSG Profesyonellerinin Çalışma Koşulları ile İSG Hizmeti Alınan ve Alınmayan İşyerlerinde İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sıklığının Değerlendirilmesi*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü İş Sağlığı ve Güvenliği Uzmanlık Tezi, Ankara.
- AÇSHB Web, (2019), *Asgari Ücretin Net Hesabı ve İşverene Maliyeti*, T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Web Sitesi <https://www.ailevecalisma.gov.tr/asgari-ucret/> (Erişim Tarihi: 08.08.2019)
- AÇSHB RTB Web, (2019), *İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimi*, T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Resmi Youtube Hesabı https://www.youtube.com/watch?v=TEN5_d6Xmes&t=3s (Erişim Tarihi: 29.08.2019)
- Akay, E. (2006), *Türkiye’de İş Sağlığı ve Güvenliği Avrupa Birliği İle Karşılaştırılması ve Bir Hizmet Modeli Önerisi*, T.C. Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Zonguldak.
- Akbulut, A. Ş. (2007), *İş Hukukunda İdari Para Cezaları*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Akça, K. İ. (2015), *Ahşap Doğrama İşini Yapan İşletmelerde Tehlike ve Risklerin Tespit Edilmesi ve Bir Örnek Çalışma*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü İş Sağlığı ve Güvenliği Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Akyılmaz B. (2002), “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: IV, Sayı: 1-2, s. 242.
- Alper, Y. (1992), “Bazı Ülkelerde İşçi Sağlığı-İş Güvenliği Uygulamaları ve Türkiye’deki Uygulama İle Karşılaştırılması”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı 37-38, s. 37-92.
- Arıcı, K. (1999), *İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Dersleri*, TES-İŞ Eğitim Yayınları, Ankara.
- Arık, S. (2010), *İdari Yaptırımlarda Ölçülülük İlkesi*, T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı İdare Hukuku Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Arrigo, G., Casale, G. ve Fasani, M. (2011), *A Guide to Selected Labour Inspection Systems*, ILO Yayınları, Cenevre.

- Arslan, M. (2014), *İdari Para Cezaları*, T.C. Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Australian Government Web, (2018), *Avustralya'daki Asgari Ücret Tutarı*, Avustralya Hükümeti Web Sitesi <https://www.fairwork.gov.au/how-we-will-help/templates-and-guides/fact-sheets/minimum-workplace-entitlements/minimum-wages> (Erişim Tarihi: 11.03.2018)
- Avrupa Komisyonu (2012), *Türkiye 2012 İlerleme Raporu*, Brüksel.
- Avrupa Komisyonu (2013), *Türkiye 2013 İlerleme Raporu*, Brüksel.
- Avrupa Komisyonu (2014), *Türkiye 2014 İlerleme Raporu*, Brüksel.
- Avrupa Komisyonu (2015), *2015 Yılı Türkiye Raporu*, Brüksel.
- Avrupa Komisyonu (2016), *2016 Türkiye Raporu*, Brüksel.
- Avrupa Komisyonu (2018), *2018 Türkiye Raporu*, Strazburg.
- Avrupa Komisyonu (2019), *2019 Türkiye Raporu*, Brüksel.
- Aydın, F. (2014a), *Çalışma Mevzuatı İle İlgili Avrupa Birliği Direktifleri*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı Yayınları, Yayın No: 11, Ankara.
- Aydın, F. (2014b), *Avrupa Birliği'nde İş Sağlığı ve Güvenliği*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Yayınları Yayın No: 12, Ankara.
- Aydın, U., ve Ezer, B. (2014), “İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatına Aykırılık Sebebiyle Uygulanan İdari Para Cezalarına İlişkin Sorunlar”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Yıl 2014 Cilt 4 Sayı 43, s. 23.
- Aydınonat, E. (2012), “İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Tasarısı İş Kazalarıyla İlgili Değerlendirme ve Öneriler”, *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Değerlendirme Notu*, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1337240255-6.Is_Sagligi_ve_Guvenligi_Kanunu_Tasarisi_Is_Kazalariyla_ilgili_Degerlendirme_ve_Oneriler.pdf Erişim Tarihi: 12.03.2018
- AYM, (1972), Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 1972/2, Karar Sayısı: 1972/28, Yayımlandığı Resmi Gazete: 21.11.1972/14368
- AYM, (1996), Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 1996/48, Karar Sayısı: 1996/41, Yayımlandığı Resmi Gazete: 18.09.1997/23114
- AYM, (1997a), Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 1996/72, Karar Sayısı: 1997/51, Yayımlandığı Resmi Gazete: 01.02.2001/24305

- AYM, (1997b), Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 1997/19, Karar Sayısı: 1997/66, Yayımlandığı Resmi Gazete: 16.01.1999/23585
- AYM, (2001), Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2001/232, Karar Sayısı: 2001/89, Yayımlandığı Resmi Gazete: 19.01.2002/24645
- AYM, (2004), Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2001/119, Karar Sayısı: 2004/37, Yayımlandığı Resmi Gazete: 21.07.2014/25529
- Azrak, A. Ü. (1985), “İdari Yargı Denetiminin Sınırı Olarak İdarenin Takdir Yetkisi”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Yıl: 6, Sayı:1-3, s. 20.
- Balta, T. B. (1970), *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Bilir, N. (2016), *İş Sağlığı ve Güvenliği Profili: Türkiye*, ÇSGB Yayınları, Genel Yayın No: 62, Ankara
- Büyüköztürk Ş., Çakmak E. K., Akgün Ö. E., Karadeniz Ş. ve Demirel F. (2015), *Bilimsel Araştırma Yöntemleri*, Pegem Akademi, Ankara
- Ceylan, H. (2011), “Türkiye’deki İş Kazalarının Genel Görünümü ve Gelişmiş Ülkelerle Kıyaslanması”, *International Journal of Engineering Research and Development*, Cilt 3, Sayı 2, s. 20-23.
- Çağlayan, R. (2003), “Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, *Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt VII, Sayı 3-4, s. 176.
- Çağlayan, R. (2006), *İdari Yaptırımlar Hukuku: Kabahatler Kanunu Yorumu*, Asil Yayınları, Ankara.
- Çelik, A. (2007), *Bir İşçi Hakkı Olarak Sağlık ve Güvenlik-İş Sağlığı ve Güvenliği Ders Notları*, TÜRK-İŞ Yayınları, Ankara.
- Çelikkilek, M. F. (2010), *Kabahatler Kanunu Çerçevesinde İdari Para Cezaları*, T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı İdare Hukuku Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Çenberci, M. (1984), *İş Kanunu Şerhi* (5. Baskı), Olgaç Yayınevi, Ankara.
- Çetin, M ve Gögül, P. K. (2015), “Türkiye’deki İş Kazaları ve İşçi Ölümünün Ekonomik Boyutu ve Politika Önerisi”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Metodoloji ve Sosyoloji Araştırmaları Merkezi Sosyoloji Konferansları Dergisi*, Sayı 51, s. 26.
- Çırak, Ş. (2006), *İş Kanunu Açısından İşyerlerinin Denetimi*, T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

- Çolak M. (2014), *İş Sağlığı ve Güvenliği Harcamalarına Yönelik Maddi Teşvik Sağlanması İle Çalışma Hayatında Sağlanacak Etkinin Araştırılması*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı İş Müfettişliği Etüdü, Ankara.
- ÇSGB İSGGM, (2011), *Meslek Hastalıkları Rehberi*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Yayını, Matsa Basımevi, Ankara.
- ÇSGB İSGGM, (2012), *6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Tanıtım Kitapçığı*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- ÇSGB İSGGM, (2018), *08.03.2018 Tarihli İş Sağlığı ve Güvenliği Profesyoneli Görevlendirme Yükümlülüğü İle İlgili İşyeri İstatistikleri*, Ankara.
- ÇSGB İTKB Web, (2017), *İş Teftiş Kurulunun Tarihçesi*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Web Sitesi <https://www.cs.gb.gov.tr/itkb/Contents/baskanlik/tarihce> (Erişim Tarihi: 23.06.2017)
- ÇSGB İTKB Web, (2018), *İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimi*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Web Sitesi ve Resmi Youtube Hesabı https://www.cs.gb.gov.tr/calismaTV/isteftis/file04_file.html (Erişim Tarihi: 05.03.2018) https://www.youtube.com/watch?v=TEN5_d6Xmes (Erişim Tarihi: 05.03.2018)
- ÇSGB İTKB, (2005a), *Yeraltı ve Yerüstü Maden İşletmelerinde Proje Denetimi Değerlendirme Raporu*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayın No: 2, Ankara.
- ÇSGB İTKB, (2005b), *Sıvılaştırılmış Petrol Gazları ve Akaryakıt Satış ve Servis İstasyonlarında İş Sağlığı ve Güvenliği Proje Denetimi Değerlendirme Raporu*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayın No: 7, Ankara.
- ÇSGB İTKB, (2006), *İş Sağlığı ve Güvenliği Alanında AB Müktesebatına Uyumlu Hollanda Mevzuatının Belirli Bölümlerinin Türkçe Çevirisi*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayın No: 15, Ankara.
- ÇSGB İTKB, (2008), *Maden İşletmelerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Teftiş Projesi-2 Genel Değerlendirme Raporu*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayın No: 24, Ankara.
- ÇSGB İTKB, (2009), *İş Teftiş Sistemi Hakkında Genel Uygulama Rehberi-Teknik Teftiş- ILIS İş Teftiş Sisteminin Geliştirilmesi Projesi*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, Yayın No: 32, Ankara.
- ÇSGB İTKB, (2010), *İş Teftişi Genel Raporu 2009*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara.

- ÇSGB İTKB, (2011), *İş Teftişi Genel Raporu 2010*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- ÇSGB İTKB, (2012), *İş Teftişi Genel Raporu 2011*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- ÇSGB İTKB, (2013a), *Maden İşletmelerinde İş Sağlığı ve Güvenliği 2012 Programlı Teftişleri Sonuç Raporu*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayın No: 60, Ankara.
- ÇSGB İTKB, (2013b), *İş Teftişi Genel Raporu 2012*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- ÇSGB İTKB, (2014a), *Motorlu Kara Taşıtları İmalatında İş Sağlığı ve Güvenliğine Yönelik Risk Esaslı Programlı Teftiş Sonuç Raporu*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- ÇSGB İTKB, (2014b), *Tekstil Ürünlerinin İmalatında İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi Sonuç Raporu*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- ÇSGB İTKB, (2014c), *İş Teftişi Genel Raporu 2013*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- ÇSGB İTKB, (2015a), *İş Sağlığı ve Güvenliği Alanında Teftiş Modeli Önerisi*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- ÇSGB İTKB, (2015b), *Yapı İşyerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi Sonuç Raporu*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- ÇSGB İTKB, (2015c), *İş Teftişi Genel Raporu 2014*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- ÇSGB İTKB, (2016), *İş Teftişi Genel Raporu 2015*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- ÇSGB İTKB, (2017a), *Özel Hastane İşyerlerinde Çalışma Ortam ve Koşullarına Yönelik Programlı Teftiş Sonuç Raporu*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- ÇSGB İTKB, (2017b), *2016 Yılında İş Sağlığı ve Güvenliği Yönünden Gerçekleştirilen Programlı Teftişlerin Sonuç Raporu Özetleri*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- ÇSGB İTKB, (2017c), *İş Teftişi Genel Raporu 2016*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara.

- ÇSGB İTKB, (2017d), *Yapı İşyerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi Genel Değerlendirme Raporu*, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara
- ÇSGB İTKB, (2017e), *Ana Metal Sanayisi, Fabrikasyon Metal Ürünlerin İmalatı ve Otomotiv Yan Sanayisinde İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi Genel Değerlendirme Raporu*, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara
- ÇSGB İTKB, (2018a), *Ağaç Esaslı Kaplama, Deri ve İlgili Ürünlerin ve Tekstil Ürünlerinin İmalatında İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi Genel Değerlendirme Raporu*, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara
- ÇSGB İTKB, (2018b), *Seramik ve Vitrifiye Fabrikalarında Çalışma Ortam ve Koşullarının İyileştirilmesine Yönelik Programlı Teftiş Genel Değerlendirme Raporu*, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara
- ÇSGB İTKB, (2018c), *Kauçuk, Plastik ve Kimyasal Ürünler İmalatında İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi Genel Değerlendirme Raporu*, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara
- ÇSGB İTKB, (2018d), *Yeraltı ve Yerüstü Maden İşyerleri İle Madencilğe Dayalı Endüstriyel Tesislerde İş Sağlığı ve Güvenliği Programlı Teftişi Genel Değerlendirme Raporu*, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara
- ÇSGB SGB, (2013), *T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2014-2018 Dönemi Stratejik Planı*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayın No: 4, Ankara.
- ÇSGB SGB, (2016), *T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2017-2021 Dönemi Stratejik Planı*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayını, Ankara.
- Demir, E. (2008), “Metal İş Kolunda İş Güvenliği ve İş Kazalarının Maliyeti”, T.C. *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü İş Sağlığı ve Güvenliği Dergisi*, Yıl 8, Sayı 40, s. 15, 16.
- Demir, K. (2015), *İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimi ve Bazı Ülkelerden Uygulama Örnekleri*, T.C. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir.
- Demirbaş, T. (2011), *Ceza Hukuku Genel Hükümler* (7. Baskı), Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Doğru, T. (2010), *Türkiye’de İnşaat İş Kolundaki İş Kazalarının Ekonomik Boyutları*, T.C. Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Zonguldak.

- Dönmez, B. (2015), *Türkiye ve Dünyada İş Sağlığı ve Güvenliği*, T.C. İstanbul Aydın Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü İş Sağlığı ve Güvenliği Ana Bilim Dalı İş Sağlığı ve Güvenliği Programı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Dönmezer, S. ve Erman, S. (1999), *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku* (12. Baskı) (2. Cilt), Beta Yayınları, İstanbul.
- Duran, L. (1998), “İdari İptal Davası Olağan ve Genel Bir Başvuru Yoludur”, *TODAİE İnsan Hakları Yıllığı Dergisi*, Sayı 19-20, s. 190
- Durmuşoğlu, P. Ö. (2008), *Türkiye ve Avrupa Birliğinin İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Açısından Karşılaştırılması*, T.C. Gazi Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü İş Sağlığı İş Güvenliği Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Ekşioğlu, M. (2015), “Türkiye’de İş Sağlığı ve Güvenliğinin Genel Durumu, Öneriler ve Sistem Yaklaşımı”, Boğaziçi Üniversitesi Soma Araştırma Raporu, s. 170.
- Erginbaş, E. (2010), *Avrupa Birliği'nin Türkiye'de İş sağlığı ve Güvenliğine Etkisi*, T.C. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Erkut, C. (2004), *Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı*, Yenilik Basımevi, İstanbul.
- European Commission (2013), *Commission Staff Working Document, Evaluation of the European Strategy 2007-2012 on Health and Safety At Work*, Brussels.
- European Commission Web, (2017), *Avrupa Birliği 2014-2020 Dönemi İş Sağlığı ve Güvenliği Stratejik Çerçevesi*, Avrupa Komisyonu Web Sitesi <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=151&langId=en> (Erişim Tarihi: 07.04.2017)
- European Parliament Web, (2017), *Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi*, Avrupa Parlamentosu Web Sitesi http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (Erişim Tarihi: 27.12.2017)
- EUROSTAT Web, (2019), *Statistics About Health and Safety at Work*, Avrupa İstatistik Bürosu (EUROSTAT) Web Sitesi, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/health/health-safety-work/data/database> (Erişim Tarihi: 16.08.2019)
- Evren, Ö. K. (2005), *İş Hukukunda Cezalar*, TÜRMOB Yayınları, Ankara.
- Feyzioğlu, M, (1993), “İşyeri Kapatma Cezası ve Anayasa Karşısındaki Konumu”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 1, s. 19.
- Fişek, G. (2008), “Türkiye’de İş Kazası İstatistikleri: Onunla da Olmuyor Onsuz da Olmuyor”, *Çalışma Ortamı Dergisi*, Sayı 99, s. 18.

- Fişek, G. (2012), “Türkiye’nin İş Sağlığı ve Güvenliğinde Çağdaşlık Karnesi 2012”, *Çalışma Ortamı Dergisi*, Sayı 124, s. 9.
- Fişek, G. (2014), “2014 İş Kazalarının Maliyeti”, <http://sosyalpolitika.fisek.org.tr/2014-is-kazalarinin-maliyeti-2/#more-692>
Erişim Tarihi: 18.02.2018
- Gençler, A. (2007), “İş Sağlığı ve İş Güvenliği Alanında Mevzuatımızdan Doğan Yükümlülükler”, T.C. *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü İş Sağlığı ve Güvenliği Dergisi*, Sayı 35, s. 17.
- Government of Alberta Web, (2019), İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’na Göre Kanada’nın Alberta Eyaletinde Uygulanan Yaptırımlar, Kanada Alberta Eyaleti Hükümeti Web Sitesi http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=O02P1.cfm&leg_type=Acts&isbncIn=9780779804146 (Erişim Tarihi: 17.08.2019)
- Gölcüklü, F. (1963), “İdari Ceza Müeyyideleri ve Bunlara Karşı Kanun Yolları”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 3, s. 215
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2012), *İdare Hukuku Dersleri* (12. Baskı), Ekin Kitabevi, Bursa.
- Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (2006a), *İdare Hukuku Genel Esaslar* (4. Baskı, 1. Cilt), Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (2006b), *İdare Hukuku Genel Esaslar* (4. Baskı, 2. Cilt), Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Güçlü, Y. (2010), *İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar* (2. Baskı), Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Güler, Ç ve Surlu, B. (2002), “Ergonomi ve Ekonomi”, T.C. *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü İş Sağlığı ve Güvenliği Dergisi*, Sayı 7, Yıl 2, s. 2.
- Gülmez, M. (1991), *Türkiye’de Çalışma İlişkileri: 1936 Öncesi*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Günday, M. (2013), *İdare Hukuku* (10. Baskı), İmaj Yayınevi, Ankara.
- Güner, R. (2015a), “6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Yasası’nda Öngörülen İdari Para Cezalarına Yönelik Tespit ve Öneriler”, *Mali Çözüm Dergisi*, Sayı 127, s. 245
- Güner, R. (2015b), “6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Kapsamında İdari Para Cezalarının Uygulanması” (<http://www.recepguner.com/6331-ipc-uygulanmasi/>) Erişim Tarihi: 18.06.2016)
- Güney, E. (1988), *Avrupa Topluluğunun Sosyal Politikası*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

- HSE Web, (2017a), *Enforcement Policy Statement (Yaptırım Politikası Tebliği)*, İngiltere Sağlık ve Güvenlik Kurumu Web Sitesi <http://www.hse.gov.uk/pubns/hse41.pdf> (Erişim Tarihi: 12.12.2017)
- HSE Web, (2017b), *Enforcement Management Model (Yaptırım Yönetimi Modeli)*, İngiltere Sağlık ve Güvenlik Kurumu Web Sitesi <http://www.hse.gov.uk/enforce/emm.pdf> (Erişim Tarihi: 19.12.2017)
- ILO ve ÇSGB, (2017), *İş Güvenliği Uzmanlarının Görev ve Sorumlulukları İle İlgili Araştırma Raporu*, Ankara.
- ILO Web, (2018), *Yunanistan İş Teftiş Yapısı ve Organizasyonu*, ILO Web Sitesi http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_115425/lang--en/index.htm (Erişim Tarihi: 11.03.2018)
- ILO Web, (2019), *Türkiye'nin Onayladığı ILO Sözleşmeleri*, Uluslararası Çalışma Örgütü Web Sitesi, <https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/lang--tr/index.htm>, (Erişim Tarihi: 29.08.2019)
- ILO, (2016a), *Labour Inspection* (1. Baskı), Cenevre.
- ILO, (2016b), *Strategies and Practice for Labour Inspection*, Cenevre.
- INRS Web, (2017), *Fransız Ulusal Araştırma ve Sağlık Enstitüsü Stratejik Planı 2013-2017*, Fransız Ulusal Araştırma ve Sağlık Enstitüsü Web Sitesi <http://en.inrs.fr/inrs/strategic-plan.html> (Erişim Tarihi: 31.12.2017)
- JICOSH Web, (2019), *Japonya Endüstriyel Güvenlik ve Sağlık Kanunu'nda Öngörülen Cezalar*, Japonya Uluslararası İş Sağlığı ve Güvenliği Merkezi Web Sitesi <http://www.jniosh.go.jp/icpro/jicosh-old/english/osh/outline/13.html> (Erişim Tarihi: 17.08.2019)
- JISHA Web, (2019), *Japonya Endüstriyel Güvenlik ve Sağlık Kanunu*, Japonya Endüstriyel Güvenlik ve Sağlık Kurumu Web Sitesi <http://www.jisha.or.jp/english/index.html> (Erişim Tarihi: 17.08.2019)
- Kalkan, M. (2015), *Sosyal Siyasetin Müzmin Meselesi Olarak İş Sağlığı ve Güvenliği: 6331 Sayılı Kanun Çerçevesinde Bir Değerlendirme*, IV. Türkiye Lisansüstü Çalışmalar Kongresi Bildiriler Kitabı-II, Matsis Matbaa, İstanbul.
- Karabulut, M. (2008), *İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Kılıç, T. (2015), *İdari Yaptırımlar ve Para Cezaları*, T.C. Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Mersin.
- Kılıçaslan, A. (2016), *A Comparative Study of National Occupational Health and Safety Inspection Systems Between Turkey and Some European Union Countries*, University of Turin International Training Center of the ILO (ITCILO) Yüksek Lisans Tezi, Torino.

- Kılıçaslan, A. (2017), *İş Teftiş Birimlerinin Yapıları ve Görev Alanları*, ÇSGB İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, Ankara.
- Kocaeli Sanayi Odası, (2013), *İş Teftişinde Yeni Yaklaşımlar ve Farkındalık Toplantısı Raporu*, Yayın No: 2013.İGE.10, Kocaeli. (<http://kosano.org.tr/wp-content/uploads/2014/03/Cilt1.pdf>) (Erişim Tarihi: 25.02.2018)
- Korkut, G. ve Tetik, A. (2013), “6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nun Getirdiği Yenilikler ve Temel Sorunlar”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 18, Say: 3, s. 456, 472.
- Kütük, L. (2008), *İdarenin Parasal Yaptırımları*, T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- Mahiroğulları, A. (2005), *Cumhuriyetten Günümüze Türkiye’de İşçi Sendikacılığı*, Kitabevi Yayınları, İstanbul.
- Mahmutoğlu, F. S. (1995), *Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda (İdari Ceza Hukukunda) Yaptırım Rejimi*, Kazancı Yayınevi, İstanbul.
- Makal, A. (1999), *Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri*, İmge Kitabevi Yayınları, İstanbul.
- Mantouvalou, V. (2011), *Study on Labour Inspection Sanctions and Remedies: The Case of the United Kingdom*, ILO Yayınları, Yayın No: 19, Cenevre.
- Mart, İ. (15.11.2014), MMO Bursa Şubesi Başkanı İbrahim Mart’ın İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Paneli Konuşması, Doğru Haber Web Sitesi <http://www.dogruhaber.com.tr/mobil/Haber.php?id=152458> (Erişim Tarihi: 19.06.2016)
- MMO (2012), *Makine Mühendisleri Odası Oda Raporu-İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği*, Yayın No: MMO/590, Ankara.
- Mükellef Gazetesi (2011), Yıl: 30, Sayı: 313, (<http://www.mukellefgazetesi.com.tr/Abone/eskisayilar/274OCAK2011/testistezihniyetdevrimi06062011.asp>) (Erişim Tarihi: 26.01.2018)
- Nazaroğlu, Y. (1974), “Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Nitelikleri”, *Danıştay Dergisi*, Yıl 4, Sayı 12-13, s. 91.
- Odman, A. (2013), “Avrupa’da İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Alanında Yeni Gelişmeler ve Mücadeleler”, *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*, Cilt 11, Sayı 41, s. 11-28.
- Oğurlu, Y. (1999), “İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı”, *A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 3, Sayı 1, s. 152.

- Oğurlu, Y. (2001), *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma* (2. Baskı), Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Oğurlu, Y. (2004), *İlk Örneklerinden Günümüze Danıştay'ın Ölçülülük İlkesine Yaklaşımı, Danıştay ve İdari Yargı Günü 135. Yıl Sempozyumu*, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, Ankara.
- Oğuz, A. Y. (2013), *Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'de İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği, İşgören ve İşverenin Hukuki Yükümlülükleri*, T.C. Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Olçay, Z. F. Ve Parlak, T. M. (2016), “İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimi: Türkiye ve İngiltere Örneklerinin Karşılaştırmalı İncelenmesi”, *İstanbul Aydın Üniversitesi Dergisi*, Sayı 41, s. 83-94.
- OSHA, (2019), *ABD İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda Öngörülen İdari Para Cezaları*, ABD Çalışma Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Dairesi Web Sitesi, https://www.osha.gov/laws-regs/oshact/section_17 (Erişim Tarihi: 17.08.2019)
- Otacı, C. (2006), *Türk Kabahatler Hukuku*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Ovacılı, S. (2007), *Kobilerin İş Sağlığı ve Güvenliği Açısından Durumları, Kobilerin İSG Konularına Yaklaşımları, Risk Algıları İle Bilgi, Tutum ve Davranışlarının Tespiti ve İSG Yönetim Modelleri*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü İş Sağlığı ve Güvenliği Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Özay, İ. H. (1985), *İdari Yaptırımlar: Kuramsal Bir Deneme*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Özbek, N. (2006), *Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Özkahraman, K. (2016), *Matbaacılık Sektöründe İş Sağlığı ve Güvenliği Risklerinin Değerlendirilmesi*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü İş Sağlığı ve Güvenliği Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Pehlivan, A. (2011), *Kabahatler Hukukunun Genel Esasları*, T.C. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Kamu Hukuku Bilim Dalı Doktora Tezi, İstanbul.
- Pınar, E. (2013), *İş Sağlığı ve Güvenliği Hukuku İnşaat Sektöründe Uygulama Sorunları*, T.C. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

- Queensland Government Web, (2018), *Avustralya'nın Queensland Eyaleti'nde İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'na Göre Uygulanan Cezai Yaptırımlar*, Avustralya Queensland Hükümeti Web Sitesi <https://www.worksafe.qld.gov.au/laws-and-compliance/workplace-health-and-safety-laws/penalties> (Erişim Tarihi: 17.08.2019)
- Sancak, L. (2013), *Rusya Federasyonu'nda İş Güvenliğinin Gelişimi, İnşaat Sektöründe İş Güvenliği Mevzuatı*, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü İnşaat Mühendisliği Anabilim Dalı Yapı İşletmesi Programı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Sargın, H. (2007), "İş Sağlığı ve Güvenliği ve Verimlilik", *T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü İş Sağlığı ve Güvenliği Dergisi*, Sayı 35, Yıl 7, s. 71.
- SGK Web (2019), *Sosyal Güvenlik Kurumu İstatistik Yıllıkları*, Sosyal Güvenlik Kurumu Web Sitesi, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yillik_lari (Erişim Tarihi: 16.08.2019)
- Süzek, S. (1985), *İş Güvenliği Hukuku*, Savaş Yayınları, Ankara.
- Süzek, S. (2005), *İş Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul.
- TBMM, (2012a), *Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı*, 120. Birleşim, Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Ankara.
- TBMM, (2012b), *Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı*, 121. Birleşim, Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Ankara.
- TBMM, (2012c), *İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Tasarısı Raporu*, Ankara.
- TBMM, (2014), *İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Raporu*, Ankara.
- Teke, E. (2013), *İş Sağlığı ve Güvenliği Çalışmalarının İş Verimliliğine Etkisi*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı İş Müfettişliği Etüdü, Ankara.
- TMMOB, (2008), *İş Sağlığı ve Güvenliği Oda Raporu*, TMMOB Yayınları, Ankara.
- TTB (2016), *Sağlık Çalışanlarında İş Kazası ve İşe Bağlı Hastalıklara Yaklaşım*, İstanbul Türk Tabipler Birliği Yayınları, İstanbul.
- Turan, K. (1990), *İş Hukukunun Genel Esasları*, Kamu İş Yayınları, Ankara.
- Tülü, M. (2014), *İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetlerinde İSG Profesyonellerinin Algı ve Beklentileri*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü İş Sağlığı ve Güvenliği Uzmanlık Tezi, Ankara.

- Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), (2014), *İş Teftiş Uygulamaları Semineri*, Yayın No: 342, Matsa Basımevi, Ankara.
- Ulucan, H. F. (2016), *Metal Sektöründeki İşyerlerinin İş Sağlığı ve Güvenliği Uygulamalarının Ekonomik Analizi*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü İş Sağlığı ve Güvenliği Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi, (2009), *Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Politika Belgesi II 2009-2013*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara. (https://www.csgb.gov.tr/media/3903/politika_belgesi_tr_2009_2013.doc) Erişim Tarihi: 18.02.2018
- Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi, (2014), *Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Politika Belgesi-III ve Eylem Planı 2014-2018*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.
- UM, (1988), Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 1988/11, Karar Sayısı: 1988/19, Yayımlandığı Resmi Gazete: 26.10.1988/19971
- UM, (1998), Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 1998/10, Karar Sayısı: 1998/12, Yayımlandığı Resmi Gazete: 06.06.1998/23364
- Vega, M. L. ve Robert, R. (2013), *Labour Inspection Sanctions: Law and Practice of National Labour Inspection Systems* (2. Baskı), ILO Yayınları, Cenevre.
- Yıldız, E. Ç. (2014), *Jeremy Bentham'ın Ceza Teorisi*, T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Yılmaz, F. (2015), "Türkiye'de İş Sağlığı ve Güvenliği Teftişlerinin İstatistiksel Açıdan Değerlendirilmesi", *İş, Güç, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, Cilt 17 Sayı 2 s. 78
- Yılmaz, F. (2009), *Avrupa Birliği ve Türkiye'de İş Sağlığı ve Güvenliği: Türkiye'de İş Sağlığı ve Güvenliği Kurullarının Etkinlik Düzeyinin Ölçülmesi*, T.C. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı Doktora Tezi, İstanbul.
- Zopçuk, O. (2015), *İşletmelerde Güvenlik Kültürünün Ölçümü: Küçük ve Büyük Ölçekli Tekstil ve Metal İşyerleri Uygulaması*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü İş Sağlığı ve Güvenliği Uzmanlık Tezi, Ankara.



ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : Aktaş, Ömür
Uyruğu : T.C.
Doğum tarihi ve yeri : 13.02.1985 / Ankara
Medeni hali : Evli
Telefon : 0555 480 89 19
Faks : -
e-mail : omuraktas06@hotmail.com

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Lisans	Gazi Üniversitesi Endüstri Mühendisliği	2008
Lise	Ankara Atatürk Lisesi	2003

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2008-Halen	AÇSHB Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı	İş Müfettişi

Yabancı Dil

İngilizce, İtalyanca

Yayımlar

Muhtemel Patlayıcı Ortamlarda Bölge Belirleme, ÇSGB İş Teftiş Kurulu Başkanlığı
İş Müfettişi Yardımcılığı Etüdü, 2011

Hobiler

Seyahat, kitap, müzik, tiyatro, sinema





le.ahbv.edu.tr