

# ***İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimi: Türkiye ve İngiltere Örneklerinin Karşılaştırmalı İncelenmesi***

**Zeynep Feride OLCAY<sup>1</sup>**  
**Türkan Melis PARLAK<sup>2</sup>**

## **Özet**

Bu çalışma, İş Sağlığı ve Güvenliği alanında ciddi boyutlarda önem arz eden ‘denetim’ kavramını İngiltere ve Türkiye görgül örnekleri özelinde; karşılaştırmalı yaklaşım ve tarihsel perspektif çerçevesinde irdelleyerek incelemeyi amaçlamaktadır. İş sağlığı ve güvenliği alanı, ilerleyen teknoloji ile birlikte gelişmiş ülkelerde olduğu gibi gelişmekte olan ülkelere de gittikçe önemli bir hale gelmiştir. İş sağlığı ve güvenliği çalışmalarında temel amaç: İş kazaları ve meslek hastalıklarından çalışanları korumak, çalışma barışı ve refahını sağlamak, üretim güvenliğini sağlayarak verimi artırmaktır. Bu noktada devletlerin en temel görevlerinden biri de denetim faktörüdür: Denetim devletlerin elindeki en başat ve kudretli güçtür; çünkü bozulmaya meyilli sistemler ancak denetim sayesinde bozulmadan formunu koruyabilmektedirler. Bu özelliklere binaen bu çalışmada, kapsamlı ve diğer devletlere emsal teşkil edebilecek kapasitede yasal düzenlemelere sahip ve bunun yanında özgün bir hukuki mevzuata sahip İngiltere örneği ile Türkiye örneği karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Bir Portekiz atasözünün de dediği gibi “Emirleri verip çekip gidersen, işler yürümez.”

**Anahtar Kelimeler:** *İş Sağlığı, İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimi, teftiş, İngiltere, Türkiye*

<sup>1</sup> Öğr. Gör. Zeynep Feride OLCAY, İstanbul Aydın Üniversitesi, Anadolu Bil Meslek Yüksekokulu, İş Sağlığı ve Güvenliği Programı Program Başkanı, zeynepolcay@aydin.edu.tr

<sup>2</sup> Öğr. Gör. Türkan Melis PARLAK, İstanbul Aydın Üniversitesi, Anadolu Bil Meslek Yüksekokulu, İş Sağlığı ve Güvenliği Programı, melisparlak@aydin.edu.tr

## **Occupational Health and Safety Inspection: Comparative Analysis of Turkey and the United Kingdom**

### **Abstract**

This study aims to examine the critically important concept of “inspection” in the context of Occupational Health and Safety with an analysis of the UK and Turkey empirical examples specifically in a comparative approach and historical perspective. With the advance of technology Occupational Health and Safety has become increasingly significant in developing countries just as well as it has in developed countries. The main aim of the Occupational Health and Safety studies are to protect the employees from work-related accidents and occupational diseases, to ensure peaceful labour conditions and prosperity, to increase efficiency and output by providing safety of production. In this respect one of the main duties of the governments are the inspection factor. Inspection is the principal and most powerful potency in the hands of governments since corruption-prone systems can only preserve their form without deterioration with the control that inspection provides. Based on these features, this study provides a comparative analysis of the United Kingdom with its extensive legal regulations with the capacity to set an exemplary precedent for legislation for other states and Turkey on the other hand which has a unique legislative system in place.

As a Portuguese proverb says “If you walk away after giving the orders, the work will not be done.”

***Keywords:** Occupational Health, Occupational Health and Safety Inspection, inspection, the United Kingdom, Turkey*

### **Giriş**

Avrupa ülkeleri ve Amerika’da, işçi ve işveren arasındaki çalışma koşullarını düzenlemek amacıyla XIX. Yüzyılın (yy) başında mevzuat çalışmaları başlamıştır (Demir, 2015). Bu çalışmaların itici gücü İş Hukuku alanında bir kırılma noktası olan Sanayi Devrimi olmuştur. Çünkü devrim ile ortaya çıkan “sanayi işçisi” tipi, o döneme hakim olan Borçlar Hukukunun liberal anlayışı ve bu zeminin temel taşı oluşturan “laissez fare, laissez passe (bırakınız yapsınlar,

bırakınız geçsinler)” ilkesi ile tehdit altındaydı. Böyle bir ortamda da işçi kitlesinin hızla büyümesi, sosyal huzursuzluğu da eşzamanlı olarak artırmıştır. Devletlerin artık liberal çizgiden ayrılarak işçiler ve işverenlere yönelik düzenlemeler yapması beraberinde İş Hukukunu ve ardılı olarak İş Sağlığı ve İş Güvenliği kavramlarını karşımıza getirmiştir. Zaman içinde bu alanda yapılan çalışmalar ve revizyonlar, günümüzün koşullarına ve teknik yapısına uygun mevzuatların oluşmasını sağlamıştır (Kılıç, 2006). Bu yüzden 21. Yüzyılın popüler kavramlarından birisi olan İş Sağlığı ve Güvenliği alanında bir çalışma yapmak adına için sürecin irdelenmesi gerekmektedir. Ünlü İtalyan düşünür Niccolo Machiavelli’nin de eserlerinde bahsettiği gibi insan habis ruhludur ve günahlara yatkın bir yapıya sahiptir. Bu sebeple en iyi sistemler bile bozulabilecek eğilimdedir. Bu noktada, iş sağlığı ve güvenliği perspektifinden baktığımızda bozulmaya karşı, önleyici güce sahip tek yegâne aktör devlettir. Devlet bu görevini emredici kurallar koymak suretiyle ifa etmektedir.

İngiltere bu alanda diğer devletlere emsal teşkil edecek yasalara sahip olması hasebiyle önem taşımaktadır. İngiltere’nin özgün hukuki mevzuatı da bir diğer etmendir. Bu hususta 17.yüzyılda Görkemli Devrim akabinde cereyan eden olaylara göz atmak yerinde bir hareket olacaktır. Görkemli Devrim farklı kesimlerden insanların ittifak yaparak kral ve düzeni alaşağı ettiği hareket olarak tarih kitaplarında belirmektedir. Özgünlüğü ise hukukun üstünlüğüne yaptığı katkıda bulunmaktadır. Sistemde güçlü hale gelen Whig partisinin Black Act gibi anti demokratik yasalar çıkartırken önüne çıkan yasal engelleri bertaraf edecek güce sahip olmasına rağmen çiğneyememesi; eski kralcı yönetimin aynı yolu izleyip kendilerini alaşağı edebilme ihtimaline duyulan korkuda bulunmaktadır. Bu korkuya binaen İngiliz halkı daha fazla reformu daha fazla hakkı Whigler’den almayı başarmıştır. Whigler bu durumu gönüllü olarak yapmasalar da Görkemli Devrim’in özgün yapısının öngördüğü kapsayıcı ekonomik ve siyasi kurumlar, verimli bir döngü yaratarak hukukun üstünlüğünü korumuştur. “Hukukun üstünlüğü” gibi gelişmiş ülkeler adına hayati bir özelliği yüzyıllar önce yerleştirmiş olan İngiltere, bu çalışma için yerinde bir görgül örnek teşkil etmektedir.

Her ne kadar ilk toplu iş sözleşmesi 18. Yüzyılda Osmanlı Devleti'nde imzalanmışsa da (Fincancılar Antlaşması) İmparatorluğun özgün iktisadi yapısı ve sanayileşmemesi Türkiye'de sanayi işçisi kavramını yakın tarihlerde ortaya çıkarmıştır (Şakar,2014). Bu hususta biri yaşlı ve köklü diğeri ise genç ve etkiye açık iki mevzuatın karşılaştırmalı olarak ele alınması yerinde bir adım olacaktır. B çalışmayla birlikte İş Sağlığı ve Güvenliği'nde denetim mekanizmasına bir parantez açmak, önemini vurgulamak bu hususta yapılan araştırmalara ve literatüre bir nebze de olsa katkı sağlamak; İş Sağlığı ve Güvenliği ile ilgili yapılacak araştırmalara kaynak temini amaçlanmıştır. Çalışma, doküman incelemesi veri toplama tekniği ile araştırma yapılmıştır. Ayrıca bu konuda ulusal ve uluslararası düzeyde yayınlanmış kitap, makale ve tezlerden istifade edilmiştir. Doküman ve literatür incelenirken objektifliği sağlamak adına eleştirel bir perspektiften değerlendirme yapılmış, sayısal veriler iki veya üç ayrı kaynaktan teyit edilerek kabul edilmiştir. Çalışmanın ilk bölümünde genel olarak denetim kavramı durulmuş ilerleyen bölümlerde ise sırasıyla Türkiye ve İngiltere iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı irdelenmiştir.

### **İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimi Kavramı**

İşçi sağlığı ve iş güvenliğinin pratikte sağlanabilmesi için ilk olarak etkin bir iş sağlığı ve iş güvenliği denetimi organizasyonunun varlığı gerekmektedir (Demircioğlu ve Centel, 2007). Çünkü tarihsel açıdan baktığımızda en mükemmel ve hatasız işleyen hukuk sistemlerinin bile etkin işleyen bir denetim mekanizması kurmadığı sürece iş sağlığı ve güvenliğine yönelik yapılmış tüm düzenlemelerin yalnızca kağıt üzerinde kalmış kurallar silsilesi olarak tarihin tozlu sayfalarına gömüldüğü yadsınamaz bir gerçektir (Demircioğlu ve Centel, 2007). İş sağlığı ve güvenliği denetimi, *“İşyerlerinde doğabilecek tehlikeleri önlemek ve çalışanların sağlığını ve güvenliğini sağlamak amacıyla gerek işyeri kurulup faaliyet göstermeye başladıktan sonra hemen veya işyerinin faaliyet gösterdiği belirli dönemlerde yahut işyerinde meydana gelen iş kazası ve meslek hastalığı üzerine veya şikâyet üzerine devlet tarafından iş güvenliği ile ilgili mevzuat kurallarına uyulup uyulmadığının denetlenmesi”* şeklinde tanımlanabilir (Piyal, 2001).

*İş sağlığı ve güvenliği denetiminin temel amacı meslek hastalıklarının ve iş kazalarının önlenmesi ve iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin yapılmış olan yasal düzenlemelerin daha sağlıklı bir şekilde uygulanmasını sağlamaktır (Demir, 2015). Bu noktada bizim en temel kaynaklarımızdan biri 81 numaralı iş teftişine dair ILO'nun sözleşmesidir. Bu sözleşmenin 3. Maddesinde iş sağlığı ve güvenliği teftişinde taraf ülkelere bir takım yükümlülükler yüklemiştir. Bu yükümlülükler: “Çalışma müddetleri, ücretler, iş emniyeti, işçilerin sağlığı ve refahı, çocuk ve gençlerin çalıştırılması ve bunlarla ilgili diğer hususlar gibi, çalışma şartlarına ve işçilerin işleriyle meşgul oldukları sırada korunmalarına dair kanuni hükümlerin mezkûr hükümlerin tatbikini temin etmekle iş müfettişlerinin vazifeli oldukları nispette uygulanmasını sağlamak, İşverenlere ve işçilere, kanuni hükümlere riayet etmeyi sağlayacak en müessir yollar hakkında teknik malumat vermek ve tavsiyelerde bulunmak ve mevcut kanuni hükümlerin sarih şekilde derpiş etmemiş olduğu kusur veya suiistimalleri yetkili makamın dikkatine arz etmektir (R.G.22.12.1950, No: 17689). Bu alanda yapılmış bir diğer uluslararası düzenleme olan ILO'nun 155 numaralı iş sağlığı ve güvenliği ve çalışma ortamına ilişkin sözleşmesine baktığımızda ise karşımızda yine benzer doğrultuda düzenlemeler çıkmaktadır (R.G.13.01.2006, No: 25345). Sözleşmenin 4. Maddesi öncelikle ulusal politikaya dair bazı düzenlemeler içermektedir. Bu düzenlemelere göre, “Her üye, ulusal koşullar ve uygulamaya göre ve en fazla temsil kabiliyetine sahip işçi ve işveren kuruluşlarına danışarak iş güvenliği, iş sağlığı ve çalışma ortamına ilişkin tutarlı bir ulusal politika geliştirecek, uygulayacak ve periyodik olarak gözden geçirecektir ve bu politikanın amacı, işle bağlantılı olan veya işin yürütümü sırasında ortaya çıkan kaza ve yaralanmaları, çalışma ortamında bulunan tehlike nedenlerini mümkün olduğu ölçüde asgariye indirerek önlemek olacaktır .”*

Buna paralel olarak ise işbu sözleşmenin 8. Maddesi uyarınca da “Her üye, yasa veya yönetmelik çıkarmak suretiyle veya ulusal şartlarına ve uygulamasına uygun diğer bir yöntemle, ilgili işçi ve işverenlerin temsilcisi olan kuruluşlara danışarak, Sözleşmenin 4 üncü maddesine etkinlik kazandırmak için gerekli önlemleri alacaktır.”

Paralel hükümlerden olan 9. Madde uyarınca ise, “İş sağlığı ve güvenliği ve çalışma ortamına ilişkin ilgili mevzuatın uygulanması uygun ve yeterli bir denetim sistemi ile güvence altına alınacaktır ve yürütme sistemi, mevzuat ihlallerine karşı yeterli cezalar öngörecektir.”

Buradan da anlaşıldığı üzere uluslararası bir uzmanlık kuruluşu olan ILO’nun yaptığı düzenlemeler ve getirdiği yükümlülükler örgüte üye ve sözleşmeye taraf tüm devletleri kapsamaktadır. Dolayısıyla makalemizin temel iki örneği ve ILO üyesi olan Türkiye ve İngiltere’nin sağlamakla zorunlu olduğu yükümlülükler, yukarıda bahsi geçen uluslararası sözleşmeler çerçevesinde çizilmiştir. Salt bu sebeple de değil, her iki devletin sosyal devlet prensibini benimsemesi sebebiyle bu alanda düzenleme yapması hem sosyal devlet prensibinin hem de şeffaf devlet ilkesinin olmazsa olmaz unsurlarındandır. Sıradaki bölümlerde bu yükümlülüklerin ulusal bazda mevzuata nasıl ve ne şekilde aktarıldıkları incelenecektir.

### **Türkiye’de İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimi**

Modern anlayışa uygun bir iş denetiminin temellerinin atılması, Cumhuriyet fikri ile başlar. 17 Şubat – 4 Mart tarihleri arasında yapılan 1923 İzmir İktisat Kongresinde, işçi grubunun çalışma ilişkileri, çalışma şartları ve çalışma ortamı üzerinde mutabakata vardığı 34 maddelik metnin bir maddesi de “Sanayi ve Mesai Müdüriyet-i Umumiyesinde bir mesai heyet-i teftişyesinin ihdası ve bu heyete Birlikler ittihadından müşavir kabulü ”dür (ÇSGB Resmi Web Sitesi). Alınan kararların teorikten pratiğe dönüştürülmesi ise uzun bir zaman almıştır. 1924, 1929,1932 yıllarında iş hayatı ile ilgili bir İş Kanunu çıkarma çabaları sonuçsuz kalmıştır (ÇSGB Resmi Web Sitesi).

Cumhuriyet döneminin ilk zamanlarında iş hayatının denetimine ilişkin ilk göze çarpan düzenleme 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu ile olmuştur. 3008 sayılı İş Kanunu ile ilk kez iş denetimi, genel ilkeleri ile sistematik bir şekilde ele alınmıştır. Şu an yürürlükte olan iş hukukunun ve denetiminin temeli bu yasa ile atılmıştır (Şakar, 2014).

2003 tarihinde çıkarılan ve hala yürürlükte olan 4857 sayılı İş Kanunu 7. Bölümünde çalışma hayatının teftişine ve denetimine ilişkin düzenlemeleri içermektedir (R.G.10.06.2003, No: 25134). Kanunun ilgili bölümünde Devletin çalışma hayatının teftiş ve denetime ilişkin ödevini Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı aracılığı ile yerine getireceği düzenlenmiş, devamında müfettişlerin görevleri, teftiş ve denetimde diğer mercilerle işbirliği ve işçi ve işverenin sorumluluğuna yönelik düzenlemeler yer almıştır (Demir, 2015). Bu düzenlemeler ışığında, işçi sağlığı ve iş güvenliği hükümlerinin, esas olarak, devletçe denetlenmesi esası kabul edilir (Demircioğlu ve Centel, 2007). İş sağlığı ve güvenliği denetimi de, devlet adına esas itibarıyla, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı ihtiyaca yetecek sayı ve özellikte teftiş ve denetlemeye yetkili iş müfettişlerince yapılır (İş K. m.91/1).

İş sağlığı ve güvenliği teftişine yönelik yapılmış bir diğer ulusal düzenleme ise 2012 tarihli ve 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunudur (R.G.30.06.2012, No: 28339). Kanunun dördüncü bölümü “ *Teftiş ve İdari Yaptırımlar*” başlığı altında iş sağlığı ve güvenliği denetimine ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Kanunun ilgili maddesi uyarınca bu Kanun hükümlerinin uygulanmasının izlenmesi ve teftişi, iş sağlığı ve güvenliği yönünden teftiş yapmaya yetkili Bakanlık iş müfettişlerince yapılır (İş Sağlığı ve Güvenliği K. m.24/1). *Bakanlık, işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği konularında ölçüm, inceleme ve araştırma yapmaya, bu amaçla numune almaya ve eğitim kurumları ile ortak sağlık ve güvenlik birimlerinde kontrol ve denetim yapmaya yetkilidir. Bu konularda yetkilendirilenler mümkün olduğu kadar işi aksatmamak, işverenin ve işyerinin meslek sırları ile gördükleri ve öğrendikleri hususları tamamen gizli tutmakla yükümlüdür. Kontrol ve denetimin usul ve esasları Bakanlıkça düzenlenir* (İş Sağlığı ve Güvenliği K. m.24/2) .

Bu iki önemli özel kanunun yanı sıra bunların şemsiye kanunu ve genel kanun niteliğindeki 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununa da bir göz atmak gerekir. “ *İşçinin Kişiliğinin Korunması*” başlıklı 417. Madde uyarınca, işverenin hizmet ilişkisi içerisinde işçinin kişiliğini korumak ve saygı göstermek, sağlığını gerektiği ölçüde gözetmek

ve işyerinde ahlaka uygun düzenin oluşturulmasını sağlamakla yükümlü olduğu belirtilmiştir. Bu madde hükmüne göre işverenin, işçilerin sağlık ve güvenliklerini sağlama yükümlülüğü kapsamında, hakkaniyet gereği kendisinden beklenen, deneyimlerin zorunlu kıldığı, teknik açıdan uygulanabilir ve işyerinin özelliklerine uygun önlemleri alma sorumluluğu bulunmaktadır (Yavuz, 2011). Yine aynı madde kapsamında işverenin, işyerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması için gerekli her türlü önlemi almak, araç ve gereçleri eksiksiz bulundurması gerektiğine değinilmiş ve işçilerin de iş sağlığı ve güvenliği konusunda alınan her türlü önleme uyma yükümlülüğü düzenlenmiştir (TBK Md. 417/2)(R.G. 04.02.201, No: 27836).

Bu kapsamda ele alacağımız son kanun ise 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanundur (R.G.18.01.1985, No: 18639). İşbu kanunun 2. Maddesi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görevlerini düzenlemektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın en önemli görevlerinden biri çalışma barışını sağlamak ve çalışma yaşamını düzenlemek ve denetlenmektir. Kanunun 13. Maddesi İş Teftiş Kurulunu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kuruluşundaki danışma ve denetim birimlerinden biri olarak saymış ve yine aynı sözleşmenin 15. Maddesinde İş Teftiş Kurulunun görevleri belirtmiştir. Bu madde uyarınca İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, bakanlık adına çalışma hayatı ile ilgili mevzuat çerçevesinde programlı veya program dışı teftiş, inceleme, soruşturma yapmak, gerekli önlemleri almak veya aldırarak, Uluslararası sözleşmeler çerçevesinde iş yerlerinde uygulamaları incelemek ve izlemek, çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını izlemek, çalışma hayatı ile ilgili mevzuat çalışmaları yapmak, gerektiğinde, teftiş ve denetimler sonucunda, mevzuatın aksayan yönleri, uygulanabilirliği, sektörel bazda ilgili kurum ve kuruluşlarca alınması gereken önlemleri belirleyen Genel Değerlendirme Raporu hazırlamak, denetim sonuçlarına ilişkin istatistikleri tutmak, değerlendirmek ve yorumlamak, müfettişlerin iş teftişi ile ilgili faaliyet ve işlemleriyle ilgili teftiş, inceleme ve soruşturmaları yürütmek gibi çeşitli görevleri icra eder.



Türkiye örneği bazında ele alacağımız son yasal düzenleme ise İş Teftiş Tüzüğü ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliğidir. Günümüzde halen geçerliliğini koruyan 1979 tarihli İş Teftiş Kurulu Tüzüğü uyarınca, çalışma mevzuatının uygulanmasında müfettişlerce Devlet adına yapılacak izleme, denetleme ve teftişin ilkeleri, teftiş hizmetinin örgütlenmesine ilişkin kurallar, işyerlerinde tutulacak teftiş defterlerinin biçimi, ne yolda doldurulacağı ve bununla ilgili işlemler, müfettiş ve müfettiş yardımcılarının görev, yetki ve nitelikleriyle işe alınmaları ve çalışma yöntemleri olarak belirlenmiştir (İş Teftiş Kurulu Tüzüğü Md.1/1)(R.G.28.08.1979, No : 16738). Tüzüğe göre İş Teftişi, İş Teftiş Kurulunca yürütülür ve kurul, Bakanlık makamına bağlı olup, teftişe yetkili bir başkanla baş iş müfettişi, iş müfettişi ve iş müfettiş yardımcılarında oluşur (İş Teftiş Kurulu Tüzüğü Md.3/1-2). İş Teftiş Yönetmeliğinde ise İş Teftiş Tüzüğündeki benzer hükümler daha ayrıntılandırılarak ele alınmıştır (R.G.31.10.2012, No: 28453). İş denetiminin önemli aktörlerden biri olan İş Müfettişleri bu görevi ifa etmeye katıldıkları bir sınav aracılığı ile hak kazanırlar. *Müfettişler serbest meslek faaliyetinde bulunamazlar; bilirkişi olarak görevlendirilen müfettişlerin ise bu durumu derhal Başkanlığa bildirmeleri gerekir (İş Teftiş Kurulu Tüzüğü Md.13).*

Bu yasal düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere Türkiye’de İş Sağlığı ve Güvenliği denetimi devlet tarafından veyahut işverenin kendisi tarafından yapılmaktadır. Devlet tarafından yapılan denetim esas itibarıyla, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlı teftiş ve denetlemeye yetkili İş Müfettişlerince gerçekleştirilse de salt bunlar ile sınırlı değildir (Demircioğlu ve Centel, 2007). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca bu denetimler genel, önel ve özel denetim olmak üzere üç farklı formatta gerçekleştirilir (Demir, 2015). Bakanlığın yanı sıra denetleme yetkisine sahip diğer bakanlıklar ise; Sağlık Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı ve Çevre ve Orman Bakanlığıdır. Bu bakanlıklar kendi alanlarının sınırlarına yönelik daha sık ve yüzeysel olmak üzere denetim yetkisinin bir kısmını ellerinde bulundururlar ve işverenlere yapılacak revizeleri dikte etme hakkına sahip olurlar. Bu bakanlıkların yanı sıra Türkiye İş Kurumu, Sosyal Güvenlik Kurumu, Türkiye Atom Enerjisi

Kurumu, İl Özel İdareleri ve belediyeler tarafından da kısmi de olsa kendi kuruluşlarının yetki alanları dahilinde denetleme yapma hakkına sahiptir. Devlet aktörünün yanı sıra İş hukukunun bir diğer muhatabı olan işveren de Türk hukuk sistemi uyarınca kendi işyeri ve/veya işletmesi üzerinde denetleme yapabilme hakkına sahiptir ki bu denetleme yukarıda bahsedilen çeşitli kanunlar tarafından da iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin önlemler almak ve bu önlemlerin uygulanmasını denetlemek kapsamında kendisine yüklenen bir yükümlülük olma özelliği ile de karşımıza çıkmaktadır. İşverenin önlem alma yükümlülüğünün yanı sıra İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu ve İşyeri Sağlık Ve Güvenlik Birimi oluşturma zorunluluğu ve iş sağlığı ve güvenliği eğitimi vermek yükümlülüğü de mevcuttur (Şakar, 2014). İşveren kendisine yüklenen bu yükümlülükleri uygulamadığı takdirde işçi iş görme borcunu ifa etmekten kaçınabilir veya daha tehlikeli boyutlarda ise iş sözleşmesini haklı sebeplerle derhal feshedebilir.

Ancak denetim tek başına yeterli bir kontrol mekanizması değildir. Denetimlere paralel olarak sağlanacak hukuki ve cezai yaptırımlar bu denetimlerin daha kalıcı ve caydırıcı olmalarını sağlamaktadır. Türk Hukuk Sistemi iş sağlığı ve güvenliği denetimleri sonucunda idari, cezai ve hukuki olmak üzere üç tür yaptırım ön görmüştür. İdari yaptırımlar; işin durdurulması, idari para cezası uygulanması ve işçilerin çalışmaktan alıkonulması gibi birtakım müeyyideler içermektedir. Cezai yaptırımlar ise daha çok iş kazaları ve meslek hastalıkları sonucu kasıt veya ihmal hallerinde karşımıza çıkar. Bununla birlikte işverenin hukukî sorumluluğu salt iş sağlığı ve güvenliği alanı ile sınırlanamaz (Demir, 2015). İşverenin hukukî sorumluluğu, genel olarak gözetme borcuna aykırı davranması sonucunda zarara uğrayan işçiye veya hak sahiplerine karşı tazminat sorumluluğu olup, akdi sorumluluğun kapsama alanındadır (TBK, Md.417/2).

### **İngiltere’de İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimi**

İngiltere’nin geleneksel iş sağlığı ve güvenliği sistemi 150 yıl öncesine dayanan tarihsel bir geçmişe sahiptir (HSE Guide). Birleşik Krallık ’da çalışma hayatına ve bunların sorunlarına ilişkin denetimi sağlayacak birçok kamu oluşumu ve örgütleri bulunmasına

karşın kanun düzenlemesi ile yetki iki temel kurumun çatısı altında toplanmıştır. Bunlar; Sağlık ve Güvenlik Komisyonu (HSC) ile Sağlık ve Güvenlik Kurumu" dur (HSE). (EPSU Report, 2012). Her iki kurum da özel yasal fonksiyonlara sahiptir. Bunların yanı sıra diğer yetkili kurum ve kuruluşlar: yerel idareler, nükleer düzenlemeler bürosu (ONR), demir yolları bürosu (ORR), deniz kazaları araştırma kurulu (MAIB) ve sivil havacılık idaresi (CAA)'dır. Ayrıca da bilgilendirme ve danışma hizmeti veren kuruluşlarda mevcuttur. Bunlar; ILO-CIS merkezi, iş sağlığı ve güvenliği enstitüsü (IOSH) ve sağlık ve güvenlik profesyonelleri meslek kuruluşudur. Mevcut olarak işlevini sürdüren yasa ise 1974 tarihli Sağlık ve Güvenlik Yasasıdır. Sade ve temel prensipleri içeren yasa, tüm dünyada iş sağlığı ve güvenliğini en iyi şekilde harmanlayan yasa olarak kayıtlara geçmiş ve pek çok ülke kendi yasal düzenlemelerini hazırlarken İngiltere'nin iş sağlığı ve güvenliği modelini temel almıştır (HSE Guide). Yasanın hazırlanması esnasında iş kazası ve meslek hastalıklarının önlenmesi konusunda ülkenin statükosu göz önüne alınmış ve yayımlandığında büyük yankılar uyandıran Lord Robens komitesi raporuna dayanılarak hazırlanmıştır (Demir, 2015). Kanunda öngörülen sistemin temel hareket noktası iş sağlığı ve güvenliği konusunda işçi ve işverenlerin tümünü içerek bir kapsam üzerine kurulmuş olmasıdır. (Altuğ, 2013).

HSC'nin oluşum mantığı için üçlü bir sacayağı oluşturmak diyebiliriz. Kurum içinde hem işçilerin hem de işverenlerin temsili sayesinde oluşturulan sosyal partnerlik ağı ile ülkenin ulusal sağlık ve güvenlik politikasını beraber inşa edebilme hakkına sahiptirler (EPSU Report, 2012). HSC maksimum on üyeli bir kuruluştur ve bu üye sayısına başkanda dahildir ve üyelerinin ataması Devlet Bakanı tarafından; işçi-işveren temsilcileri, yerel otoriteler ve diğer ilgili kuruluşlar ile uzlaşarak yapılır (ÇSGB, 2014). Komisyonun asli görevi olan, çalışanların işyerinde, halkın da işyerleri arasındaki ulaşımını sırasında sağlığını, güvenliğini ve refahını güvence altına alınması için yürüttüğü temel görevleri şunlardır: *politika geliştirilmesi ve hükümet ve Avrupa Politikalarına yön verecek geribildirimlerde bulunulması, yeni kanunlar ve standartlar teklif edilmesi, araştırma, yayın, eğitim ve bilgilendirme faaliyetlerinin desteklenmesi, bilgilendirme ve tavsiyeler sağlanması, çalışanların ve çalışan temsilcilerinin eğitimi,*

*bilgilendirilmesi, danışma hizmetlerinden yararlanması, sağlık ve güvenlik konularına katılımlarının sağlanması, ve çalışanlara ve temsilcilerine danışılmasının sağlanmasıdır*(ÇSGB, 2014). Komisyonun temel görevlerine ilişkin politika çalışmaları Komisyon tarafından yürütülürken, Komisyonun fonksiyonlarının yürütümü ve uygulanması Kurumun görevidir (Demir, 2015). HSE ve yerel otoriteler, denetimler sonucunda elde ettikleri kanılardan yola çıkarak HSC'ye yapılması gerekenlerle ilgili tavsiyelerde bulunurlar. HSC bu tavsiyelerle birincil görevi olan yeni düzenlemeler hazırlama işini icra eder. Komite, düzenlemelerini yalnızca HSE'den aldığı tavsiyeler doğrultusunda yapmaz. Tavsiye Komiteleri adı verilen ve komitelerden gelen tavsiye kararları da düzenlemelerde göz önünde bulundurulur. Bu alt komitelerin her birinde işçi ve işveren temsilcisi dengesi sağlanmıştır ve gerekli olduğu durumlarda teknolojik ve profesyonel uzman desteği de dışardan sağlayacak bir temin ağı da mevcuttur (ÇSGB, 2014).

Tüm İngiltere'de sağlık ve güvenlik aynı şekilde düzenlenir ve birçok Bakanlık hem HSC'nin hem de HSE'nin çalışmalarından sorumludur. Ancak her Bakanlık aynı zamanda kendisiyle ilgili konulardan da sorumludur. Bakanlıklar belirli bir sağlık ve güvenlik konusuyla alakalı çalışmalar için Komisyona doğrudan yön verme yaptırımına sahiptirler ve böylece Sağlık ve Güvenlik Yasası'na müdahil olabilirler. Ancak pratikte Bakanlıklar her zaman Komisyon çalışmalarını dikkate alırlar. Bu doğrultuda, Avrupa Sağlık ve Güvenlik Mevzuatına uyum süresince Bakanlıklar Komisyonun yardım ve tavsiyelerini dikkate alırlar (Altuğ, 2013).

İş Sağlığı ve Güvenliği alanında faaliyet gösteren en temel kurumlardan biri Sağlık ve Güvenlik Kurumu'dur. HSE, 1974 tarihli Sağlık ve Güvenlik Yasası'nın işyerlerinde bu yasanın ve ilgili yönetmeliklerin uygulanmasından sorumludur. Kurumun kuruluş yapısı farklı disiplinlerden birçok çalışanı bir araya getirmektedir. Bu yapısı içerisinde; avukatlar ve yöneticiler, müfettişler, bilim adamları, teknoloji ve tıp uzmanları bulunmaktadır. Bu birimler iş sağlığı ve güvenliği kanunlarının uygulanmasında ve iş sağlığı ve güvenliği sorumluluğunda benzer güce sahiptirler. Teşkilat üyeleri, HSE'de strateji, politika ve destek bölümlerinde HSC'ye

tavsiye sunmak amacıyla beraber çalışırlar. (ÇSGB, 2014). Sağlık ve Güvenlik Kurumu; İş Sağlığı ve Güvenliği Laboratuvarı, Saha Çalışmaları Müdürlüğü (*Field Operations Directorate*), Tehlike Tesisleri Müdürlüğü (*Hazardous Installations Directorate*), Nükleer Güvenlik Müdürlüğü (*Nuclear Safety Directorate*), ve Teftiş bölümlerinden oluşur (Demir, 2015) . Kurumun teftiş bölümü, Sağlık ve Güvenlik Kurumu Müfettişleri ve Sağlık ve Güvenlik Kurumu gözetiminde bulunan yerel yönetim müfettişlerinden oluşur. Kuruma bağlı müfettişlerin çoğunluğu, Saha Operasyon Müdürlüğü'nde görev alır. Müfettişlerin ana görevi; denetim ve mevzuatın uygunluğunun değerlendirilmesidir (ÇSGB, 2014).

1974 tarihli Yasanın yürürlüğe girmesinden önce değişik iş kollarında görev yapan denetim teşkilatının tümü Sağlık ve Güvenlik Kurumuna bağlanmıştır. Kurum gerek iş teftişlerini gerekse iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili diğer faaliyetleri yürütmek için geniş mali olanaklarla donatılmıştır (Demir, 2015). Bağımsız bir bütçeye sahip olan kurum aynı zamanda Çalışma Bakanlığınca verilecek talimatlar doğrultusunda geniş bir özerklikten de yararlanır (Süzek, 1985).

İngiltere'de iş sağlığı ve güvenliği standartlarını geliştirme konusunda denetleme ve soruşturma bilgileri kullanılmaktadır (Demir, 2015). Müfettişlerin asıl amacı, sağlık ve güvenlik kurallarına uymayı teşvik etmek ve korumayı sağlayacak standartları hüküm altına almaktır. Müfettişler genellikle önceden planlanmış denetlemeler yapmasına rağmen, haber vermeksizin ve önceden izin almaksızın da denetleme görevini yerine getirebilirler (EPSU Report, 2012). İşyerindeki sağlık ve güvenlik standartları uygun seviyede değilse, bunu geliştirmek için birkaç öneride bulunabilirler ve sözlü veya yazılı tavsiyede bulunabilirler veya ciddi sorunlar ve adli suçlar için kovuşturma başlatabilirler. Kovuşturma, bireysel veya kurumsal organlara karşı başlatılabilir (HSE Guide).

İş sağlığı ve güvenliği alanında yapılacak teftiş, Sağlık ve Güvenlik Kurumu ve yerel otoriteler tarafından müfettişler vasıtası ile gerçekleştirilmektedir. Müfettişlerin asli görevleri, çalışma çevresinin geliştirilmesi ve işyerlerinin mevzuata uygunluğunun sağlanmasıdır. Müfettişler bu kapsamda görevlerini yerine getirirken

idari yaptırımlardan ve geliştirici etkinliklerden yararlanmaktadır. (Demir, 2015). İngiltere’de iş müfettişlerinin sorumluluk alanları sektör ve alan baz alınarak sınırlandırılmıştır. Müfettişler hem sektörel hem de coğrafi alanda uzmanlaşmışlardır (Demir, 2015).

İngiltere’de denetim yapılırken stratejik hedeflerle teftiş programları hazırlanmakta ve teftişler bu kapsamda yürütülmektedir. Stratejik hedeflere ne kadar ulaşılmışsa ya da yaklaşmışsa denetimin o kadar başarılı olduğu kabul edilir. Bu perspektiften bakıldığında teftişin başarısında ülkede yapılan teftişlerin sayısı değil, ulusal iş sağlığı ve güvenliği stratejilerine ne derece yaklaşıldığı önemlidir (Bayram, 2008). Cezalar ise suç işleyen sorumlu kişilere karşı yöneltilmiştir yani suça neden olan olay işverenin sorumluluğundaysa işveren, İş Güvenliği Uzmanının sorumluluğundaysa iş güvenliği uzmanına suç isnat edilir (Eğri vd., 2013). Cezalar ise, 2 yılı geçmeyecek hapis cezası veya para cezaları şeklinde yasa gereği hükmedilmiştir.

### **Sonuç ve Değerlendirme**

Makalenin her aşamasında vurguladığımız gibi iş sağlığı ve güvenliği alanının düzenlenmesi ve çalışma barışının sağlanması için salt kurallar konulması bu alanın refaha kavuşturulması anlamına gelmez. Devletler düzenleme ve denetleme yetkisine sahip önemli bir aktör vazifesini de yüklenmesi nedeniyle bu alanda da en temel denetleyici olarak bu görevini ifa etmelidir. Çünkü salt kurallar koymak yeterli değildir, bu kurallara ve hükümlere uyulup uyulmadığına ilişkin denetimlerde bulunmak hem sürdürülebilirlik açısından hem de caydırıcılık açısından önemli bir işlevdir.

Türkiye’de İş Hukuku açısından kodifikasyon yani kanunlaştırma sürecinde ilk önemli düzenlemelerden biri 1936 tarihli 3008 Sayılı İş Kanunu’dur. Bu kanun ülkemizde bugün bulunan iş denetim sisteminin temelini oluşturmuş ve yine bu kanun kapsamında ilk kez iş denetimi genel ilkeleri ile ele alınmıştır. Aynı ilkeler şu an yürürlükte olan 4857 Sayılı Kanunda da geçerli olmuştur. Fakat Avrupa Birliği üyelik süreci ile beraber iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin İş Kanunundan ayrı bir düzenleme çalışması yapılması gündeme gelmiş ve bu çalışmalar sonucunda hazırlanan 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu 2012 yılında yürürlüğe girmiştir.

Ancak çalışma hayatının denetimine ilişkin hükümler 4857 Sayılı Kanununun 7. Bölümünde hala varlığını sürdürmektedir.

Ülkemizde çalışma hayatına ilişkin denetimin temel aktörü Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve ona bağlı müfettişlerdir ancak tek ve yegane denetim aktörü de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı değildir. Birçok bakanlık ve kurumda kendi alanlarına yönelik denetim yetkisine sahiptir.

İngiltere’de ise kurulan sistem 1974’den beri demokratik bir ortam içerisinde oturmuş bir denetim kültürü ve toplum bilinci ile varlığını sürdürmekte ve uygulanmaktadır. İş sağlığı ve güvenliği, ulusal boyutta tek bir üst kuruluş tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır ve iş sağlığı ve güvenliği alanında yapılacak denetim, Sağlık ve güvenlik Kurumu ve yerel otoriteler tarafından müfettişler aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Burada Türkiye ile İngiltere’yi ayıran en temel husus iş müfettişlerinin coğrafi ve sektörel olarak belirli sınıflara ayrılmalarıdır. Bu uygulama salt İngiltere’de değil Avrupa Birliğine üye birçok ülkede de karşımıza çıkmaktadır. Aynı şekilde Türkiye’nin bu noktadaki en temel eksikliklerinden biri de kalifiye ve yeterli sayıda müfettiş eksikliğidir. Devletlerin denetimde görevindeki bir sureti olan müfettişlerin deneyimlerine göre sektörlere ayrılması ve sayılarının artırılması bizce Türkiye’deki iş sağlığı ve güvenliği denetimi hizmetinin kalitesinin artırılması açısından önemli bir gelişme olacaktır. Denetim görevinin ise yeni düzenlemeler ile İngiltere’deki gibi tek bakanlığın tekeline verilmesi ve sektörel bazda diğer bakanlıklar ile yalnızca iş birliği kuracak şekilde partnerlik yapması denetim kalitesi açısından daha objektif ve faydalı olacaktır. Devlet denetim konusunda yetkili bir otoritedir ancak işyerlerine özdenetim uygulanması getirilmesi de devletin yükünü azaltıcı bir uygulama olacaktır ve buna paralel olarak toplumda denetim bilincinin artırılmasına ve özdenetim kavramının topluma işlemesine de bir açıdan katkı sağlayacaktır. Son olarak da İngiltere’nin cezai yaptırımlarına bakacak olursak; ülkedeki yasal düzenlemelerin önleyici faaliyetleri esas alan ve caydırıcılık zemini üzerinde şekillenen temel amacı çalışma ortamını iyileştirmeye yönelik hukuki bir yönelim karşımıza çıkmaktadır. Bu sistemle iş kazalarının ve meslek hastalıklarının sayısının diğer

ülkelere kıyasla daha düşük olması beklenen bir sonuç olacaktır. Bu şekilde Türkiye'deki cezaların artırılması hem caydırıcılık hem de denetimlere işverenlerin her an hazır olmalarını sağlaması açısından önemli bir gelişme olacaktır.

## **KAYNAKÇA**

- [1] Altuğ, T., (2013), *Türkiye'de Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimlerinin Yeri ve Önemi, Yüksek Lisans Tezi, GÜ Sağlık Bilimleri Enstitüsü, Ankara.*
- [2] Aydın, F., (2014), *Avrupa Birliği'nde İş Sağlığı ve Güvenliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara.*
- [3] Balkır, G., (2012). *İş Sağlığı ve Güvenliği Hakkının Korunması: İşverenin İş Sağlığı ve Güvenliği Organizasyonu, Sosyal Güvenlik Dergisi, 2012-1, s.56-91.*
- [4] Bayram, F., (2008), *Türk İş Hukukunda İş Sağlığı Ve Güvenliği Denetimi, Beta Yayınevi, İstanbul.*
- [5] Demir, K., (2015), *İş Sağlığı Ve Güvenliği Denetimi ve Bazı Ülkelerden Uygulama Örnekleri, Yüksek Lisans Tezi, AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.*
- [6] Demircioğlu, A. ve Centel, T., (2007), *İş Hukuku, Beta Yayınevi, İstanbul.*
- [7] Eğri, N., Dölek, G., Arslan, İ., ve Göçener, M., (2013), *Dünyanın Çeşitli Ülkelerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Ceza Uygulamaları, İş Sağlığı ve Güvenliği Enstitüsü Müdürlüğü, Ankara.*
- [8] European Federation of Public Service Unions. (2012), *A Mapping Report on Labour Inspection Services in 15 European Countries, European Federation of Public Service Unions, Brussels.*



- [9] Kılıç, L., (2006), *İşverenin iş sağlığı ve güvenliğinin sağlama hükümlülüğü ve sorumluluğu*, Yetkin Yayıncılık, Ankara.
- [10] Mollamahmutoğlu, H., ve Astarlı, M., (2012), *İş Hukuku*, Turhan Yayınevi, Ankara.
- [11] Süzek, S., (1985), *İş Güvenliği Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara.
- [12] Şakar, M., (2014), *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Yayınevi, İstanbul.
- [13] Piyal, B., (2001), *Dünya İş Denetim Sistemleri, Küresel Değişim ve Türkiye, İş Sağlığı ve İş Güvenliği Kongresi Bildiri Kitabı*.
- [14] Yavuz, N., (2011), *Türk Borçlar Kanunu'na Göre Eser ve Hizmet Sözleşmeleri*, Adalet Yayınları, Ankara.
- [15] 4857 sayılı İş Kanunu
- [16] 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu
- [17] 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu
- [18] İş Teftiş Kurulu Tüzüğü

### **İnternet Kaynakları**

- [19] A Guide to Health And Safety Regulation in Great Britain, <http://www.hse.gov.uk/pubns/hse49.htm>, (16.11.2015).
- [20] ILO Official Website, [http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS\\_112675/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_112675/lang--en/index.htm). (16.11.2015).