

# İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ KANUNU'NUN UYGULAMA ALANI VE KAPSAMI

*(Scope and Content of the Act on Health and Safety at Work)*

Tankut CENTEL\*

## ÖZET

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, 1 Ocak 2013 tarihinden itibaren ilk aşamada elli ve daha çok sayıda çalışanın bulunduğu işyerlerinde geçerli olmak üzere, yürürlüğe girmiştir. Söz konusu yasa, Türk iş hukukundaki “işçi” (employee) kavramını terkedip, “çalışan” (worker) deyimini kabul etmekte ve yaklaşık herkesi kapsamına almayı amaçlamaktadır. Ancak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın mevcut denetim kadrosunun, böylesine geniş bir uygulama alanını denetim altında tutabilmesi son derece güç görünmektedir.

**Anahtar kelimeler:** İş sağlığı ve güvenliği, Çalışan, Çalışma koşullarının denetimi.

## *Abstract*

Law No. 6331 concerning Health and Safety at Work entered into force as of January 1<sup>st</sup>, 2013. The scope of the law is initially limited to workplaces, where fifty or more workers are employed. The law in question has abandoned the term “employee”, which is a basic concept in Turkish labor law and instead embraces a new concept, i.e. “worker”, with the objective of including as many people as possible within its scope. However the current number of administrative staff at the Ministry of Labor and Social Security seems to be inadequate to inspect such a large number of people falling into the scope of application.

**Keywords:** Health and safety at work, Worker, Supervision of working conditions.

## I. Giriş

İş sağlığı ve güvenliği hükümleri, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu (İSG Kanunu)'nun yürürlüğe girmesine kadar, çalışma mevzuatı içinde dağınık bir görünüm taşımıştır. İSG Kanunu ise, bunları, tek ve ayrı bir özel yasa içinde toplamayı

---

\* Prof. Dr., Koç Üniversitesi Hukuk Fakültesi İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Öğretim Üyesi, tcentel@ku.edu.tr

hedef edinmiştir. Nitekim, İSG Kanunu, tüm kamu ve özel işyerlerindeki çalışanlara uygulanmak üzere kabul edilmiştir (m. 2/I).

Bu anlamda, İş Kanunu içinde yer alan iş sağlığı ve güvenliği hükümleri, yürürlükten kaldırılmış (İSG Kanunu m. 37) ve çalışma mevzuatında iş sağlığı ve güvenliğiyle ilgili olarak İş Kanunu'na yapılmış yollamalar (atıflar), İSG Kanunu'na yapılmış sayılmıştır (İSG Kanunu geç. m. 1). Buna karşılık, önceki BK. m. 332 hükmünün yerine geçmiş bulunan TBK. m. 417'nin ise, yürürlükten kaldırılması düşünülmemiştir.

İSG Kanunu, iş sağlığı ve güvenliği konusunda yeknesak bir uygulamayı sağlamayı amaçlayarak, olabildiğince her çalışanın sağlık ve güvenlik koruması altına alınmasını öngörmüştür. Ancak, iş sağlığı ve güvenliği hükümlerinin çok geniş bir kesime uygulanmasının öngörülmesi önemli bulunmakla birlikte, söz konusu hükümlerin uygulanmasını, yani yaşama geçirilmesini sağlamak esas olmalıdır. Bu bağlamda, tek kişilik işyerlerinde ya da evde hizmet sözleşmesiyle üretim yapılan evlerde, İSG Kanunu hükümlerinin uygulanması güçlük yaratabilecektir.

Diğer yandan, ilke olarak her çalışanın sağlık ve güvenlik koruması altına alınması öngörülmekle birlikte, istisnaen bazı faaliyet ve kişiler hakkında, İSG Kanunu hükümlerinin uygulanmaması düşünülmüştür (İSG Kanunu m. 2/II). Bunlar içinde, ağırlık kazanan kesim, ev hizmetlerinde çalışanlardır.

Nihayet, İSG Kanunu, geleneksel (klasik) "işçi" yerine, "çalışan" kavramını kabul etmiştir. Bunu yasa koyucunun, özellikle kamu kesimindeki işyerleri için düşündüğü söylenebilir. Böylece, İSG Kanunu, statü hukukundan uzaklaşmakta ve statüye bakılmaksızın, kamu veya özel işyerlerinde istihdam edilmiş gerçek kişilerin sağlık ve güvenlik korumasından yararlanmasını öngörmektedir.

Bu anlamda, aşağıda ilkin, sağlık ve güvenlik korumasından yararlanacak olan faaliyet ve kişiler ele alınacak ve daha sonra da, İSG Kanunu'nun uygulama alanı dışında kalan faaliyet ve kişiler üzerinde durulacaktır.

## II. Güvende Olan Faaliyet ve Kişiler

### 1. Tabi olunan yasa bakımından

İSG Kanunu m. 2/I, "Bu Kanun; kamu ve özel sektöre ait bütün işlere ve işyerlerine, bu işyerlerinin işverenleri ile işveren vekillerine, çırak ve stajyerler de dahil olmak üzere tüm çalışanlarına faaliyet konularına bakılmaksızın uygulanır" hükmünü öngörmektedir.

Buna göre, ilkin; iş yasalarının (İş K., Deniz İş K., Basın İş K.) uygulama alanı içinde bulunup bulunmadığı veya hangi iş yasasının kapsamına dahil olduğu, iş sağlığı ve güvenliği hükümlerinden yararlanma konusunda, herhangi bir önem taşımayacaktır. Böylece, iş yasalarından herhangi birine tabi olma veya bunların uygulama alanı dışında kalıp TBK. m. 393 vd. hükümlerine tabi bulunma, iş sağlığı ve güvenliği hükümlerinden yararlanma konusunda fark yaratmayacaktır.

Bu bağlamda, İş Kanunu'ndaki iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin düzenlemeler, yürürlükten kaldırılmakta (İSG Kanunu m. 37/I) ve İSG Kanunu içine alınmaktadır. Buna karşılık, iş sağlığı ve güvenliğini ilgilendiren TBK. m. 417/II ve III'deki düzenlemeler, yürürlükte bırakılmıştır. Buna göre, özellikle işverenin iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini alma yükümlülüğü hakkında, İSG Kanunu m. 4 ile TBK. m. 417/II'nin yarışması (telahuku) söz konusudur. Ancak, iş sağlığı ve güvenliği konusunda özel yasa olup kural olarak her çalışana uygulanacak bulunması nedeniyle, öncelikli olarak İSG Kanunu m. 4'ün uygulanması düşünülecektir.

## 2. İçinde bulunulan statü bakımından

İSG Kanunu m. 2/I, iş sağlığı ve güvenliği hükümlerinin, kamu ve özel sektöre ait tüm işyerlerinin *"tüm çalışanlarına"* uygulanmasını öngörmektedir. Söz konusu çalışanlar ise, *"kendi özel kanunlarındaki statülerine bakılmaksızın kamu veya özel işyerlerinde istihdam edilen gerçek kişi"* biçiminde tanımlanmaktadır (İSG Kanunu m. 3/I bent b).

*"Çalışan"* deyimini, bilindiği üzere, işçi ile memur (devlet memuru) ve diğer kamu görevlisi (sözleşmeli personel) (Ay. m. 128) gibi değişik kategorik adlar altında, kamu kesimince istihdam edilen değişik (gerçek) kişileri birlikte anlatmak ve bunlar arasındaki farklılıkları örtmek üzere getirilmiştir. Nitekim, Ay. m. 51/I'de *"çalışanlar"* sözcüğüne yer verilmek suretiyle, memur sendikacılığına olanak tanınmıştır.

Aynı durum İSG Kanunu bakımından söz konusu olup; iş sağlığı ve güvenliği hükümleri, kamu kesiminde sadece işçilere değil, bunların yanısıra memurlar ile diğer kamu görevlilerine de uygulanmak istenmektedir. Nitekim, İSG Kanunu m. 3/I bent b'deki *"kendi özel kanunlarındaki statülerine bakılmaksızın"* anlatımıyla, bu durumun ifade edilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Ancak, bu durumun, geleneksel iş hukuku kalıplarına uyduğu söylenemez. Nitekim, İSG Kanunu m. 3/I bent b, *"çalışan"*ı kamu veya özel *"işyerleri"*nde istihdam edilen kişi olarak algılamaktadır. Memurlar ile diğer kamu görevlilerinin istihdam edildikleri resmi dairelerin ise, iş hukuku anlamında birer kamu işyeri olarak görülmesi son derece güçtür.

Sonra, iş sağlığı ve güvenliği, esas olarak iş sözleşmesine dayanarak çalışan işçileri ilgilendirecek bir konudur. Nitekim, burada söz konusu olan, işin değil, işçinin sağlığı ve güvenliğidir.

Bu bakımdan, *"çalışan"*, hukuki bir terim olmaktan çok, ülkemizde kamu kesiminde faaliyet gösteren değişik kategorilerdeki kişileri birlikte anlatmak üzere kullanılacak bir deyimdir. Bunun ötesinde, *"çalışan"* deyiminin hukuki kavram ola-

rak algılanmak suretiyle kendisine terminolojik özellikler tanınması, hukuk tekniği bakımından sakıncalı görünmektedir<sup>1</sup>.

Diğer yandan, İSG Kanunu m. 2/I, iş sağlığı ve güvenliği koruması altındaki “çalışanlar” çevresine, işyerinde mal veya hizmet üretmeyen çıraklar ile stajyerleri katmaktadır. Gerçekten, çırak, işyerinde bir meslek veya sanatı öğrenmek üzere ve stajyer de, herhangi bir meslekle ilgili bilgilerini derinleştirmek amacıyla işyerinde bulunmaktadır.

Çırak ve stajyerler, işyerinde herhangi bir iş (hizmet) ilişkisi içinde bulunmayıp, mesleki eğitim ilişkisine dayanarak işyerinde faaliyet göstermektedir. Ancak, çırak ve stajyerin de işyerinde bulunmaları nedeniyle mesleki tehlikelere açık oldukları düşünülerek, bunlar bakımından da sağlık ve güvenlik korumasının geçerli bulunması öngörülmüştür.

### III. Koruma Dışındaki Faaliyet ve Kişiler

İSG Kanunu m. 2/II, bazı faaliyetler ve kişiler hakkında, iş sağlığı ve güvenliği hükümlerinin uygulanmayacağını belirtmektedir. Bunlar:

“- Fabrika, bakım merkezi, dikimevi ve benzeri işyerindekiler hariç Türk Silahlı Kuvvetleri, genel kolluk kuvvetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığının faaliyetleri,

- Afet ve acil durum birimlerinin müdahale faaliyetleri,

- Ev hizmetleri,

- Çalışan istihdam etmeksizin kendi nam ve hesabına mal ve hizmet üretimi yapanlar,

- Hükümlü ve tutuklulara yönelik infaz hizmetleri sırasında, iyileştirme kapsamında yapılan işyurdu, eğitim, güvenlik ve meslek edindirme faaliyetleri”dir (bent a-d).

İSG Kanunu'nun öngördüğü söz konusu istisnalar içinde, ev hizmetlerinde çalışanların uygulama alanı dışında bırakılması, doğru ve yerinde olmamıştır. Gerçekten, İSG Kanunu'nun amacı; görülen işin niteliği zorunlu kılmadığı sürece, tek bir çalışan dahi bulursa, tüm işyerleri ile çalışanların, hatta işçi sıfatını taşımayan memur ve diğer kamu görevlilerinin, iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin hükümlerden yararlandırılmasıdır. Böyle bir amacı taşıyan İSG Kanunu'nun, en çok korunması gereken kesimlerden birini korumasız bırakmasını açıklamak, son derece güçtür.

Bunun gibi, ücretle ve sürekli olarak ev hizmetlerinde çalışanlar kısa ve uzun

<sup>1</sup> Krş. Şükran Öztürk, “İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda İşverene Getirilen Yükümlülükler”, Sicil VII, 27 (Eylül 2012), 14.

vadeli sigorta kolları bakımından sigortalı sayılırken (5510 sK. m. 6/I bent c), bunların işyeri tehlikelerine karşı korunmamasını anlama olanağı da yoktur<sup>2</sup>.

Öte yandan, sosyal iyileştirme kapsamında yürütülen “*işyurdu, eğitim, güvenlik ve meslek edindirme faaliyetleri*”nin, iş sağlığı ve güvenliği hükümlerinin uygulama alanı dışında kaldığı (İSG Kanunu m. 2/II bent d) görülmektedir. Hükümlü veya tutuklu bulunsalar dahi işyurtlarında çalışanların faaliyetlerini sağlık ve güvenlik ortamından uzak tutmanın ise, yerinde olmadığı söylenmelidir. Nitekim, “*ceza infaz kurumları ile tutukevleri bünyesinde oluşturulan tesis, atölye ve benzeri ünitelerde çalıştırılan hükümlü ve tutuklular*” hakkında iş kazası ve meslek hastalığı sigortası hükümlerinin uygulanması kabul edilmişken (5510 sK. m. 5/a), bunların iş sağlığı ve güvenliği hükümlerinden yararlandırılmamasını öngörmek, çelişki yaratmaktadır.

Bu anlamda, genel güvenlik önlemlerinin ceza ve tutukevlerinde yoğun olarak uygulanması, buralara bağlı işyurtlarında çalışan tutuklu ve mahkumların sağlıksız ve güvensiz bir ortamda faaliyet göstermelerini gerektirmemektedir. Üstelik, işyurtları, kendisine ait bulunması nedeniyle, devletin en rahat denetleyebileceği yerlerden olup; buralardaki mahkum ve tutuklu kişilerin, devlet güvencesi altında buldukları (tutuldukları) varsayılmaktadır.

Nihayet, Türk Silahlı Kuvvetleri ile genel kolluk güçleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı'nın faaliyetleri, iş sağlığı ve güvenliği hükümlerinin uygulama alanı dışında bırakılmıştır. Buna karşılık, bunlara ait fabrika, bakım merkezi, dikimevi ve benzeri işyerlerinde çalışanlar ve de özellikle askeri işyeri çalışanları, iş sağlığı ve güvenliği korumasından yararlanacaktır (İSG Kanunu m. 2/II bent a).

#### IV. Sonsöz

İSG Kanunu'nun uygulama alanı ile kapsamının oldukça geniş tutulduğu, yukarıdaki açıklamaların ışığında ortaya çıkmaktadır. Bunun nedenleri arasında, ülkemizdeki iş kazası sayısının oldukça yüksek olması ve dolayısıyla olabildiğince geniş bir iş alanının kapsamak istenmesinin yanısıra, İSG Kanunu'nun iş sağlığı ve güvenliği alanında çıkarılmış ayrı ve özel bir yasa olması nedeniyle bu alandaki tüm çalışma ilişkilerinin tek çatı altında toplanması isteğini de gösterebiliriz.

Ancak, uygulama alanı geniş tutulmak suretiyle sağlık ve güvenlik güvencesinin toplumun oldukça geniş bir kesimine yayılmak istenmesi ideal bir yasama politikası olmakla birlikte, bu siyasetin önünde önemli engellerin yattığı gözden kaçırılmamalıdır. Bunların başında da, ülkemizde yaygın ve etkin bir iş sağlığı güvenliği devlet denetim örgütünün kurulamamış olması gerçeği gelmektedir. Nitekim, az sayıdaki denetim elemanıya, çok sayıdaki işyerini sağlık ve güvenlik yönünden denetleme olanağı yoktur. Değişik bir söyleyişle; getirilen kurallar ne kadar tam olursa

<sup>2</sup> Ayrıca bkz. ve krş. *Ertürk*, 14.

olsun, bunların uygulanıp uygulanmadığının yaygın ve etkin bir biçimde devlet tarafından denetimi sağlanmadığı takdirde, sistemden başarılı olmasını beklemek yanlış olur.

İSG Kanunu açısından da, aynı şeyleri söylemek mümkündür. Gerçekten, söz konusu yasa hükümlerine bakıldığında; sağlık ve güvenlik hükümleri uygulamasının tek elde toplanmak istendiği, neredeyse tüm çalışan kesimlere güvence sağlanmaya çalışıldığı ve denetim elemanlarının yetkilerinin güçlendirildiği görülmektedir. İş sağlığı ve güvenliği alanında böyle bir yeknesak uygulamayı gerçekleştirebilmek ise, nicelik ve nitelik yönünden yeterli ve etkin bir devlet denetim örgütünün varlığına bağlıdır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın mevcut yapısı ise, şu anda böyle bir denetimi gerçekleştirmek için yeterli bir görünüme sahip değildir. Bu anlamda, İSG Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte iş kazası sayısında önemli bir düşüşün ortaya çıkmaması da, belirtilen gerçeği tüm çıplaklığıyla göstermektedir. Buna göre, İSG Kanunu'nun geniş tutulan uygulama alanına giren çalışanlara gerçekten bir koruma (güvence) sağlanmak isteniyorsa, öncelikle devlet denetim örgütünün yapısal eksikliklerinden arındırılması zorunlu görülmektedir.