

**TÜRKİYE'DE İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ
GÜVENLİĞİ DENETİMİ**

-YÜKSEK LİSANS TEZİ-

Zeki ŞİMŞEK

Eskişehir-1993



T.C. ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ
DENETİMİ

-YÜKSEK LİSANS TEZİ-

Zeki ŞİMŞEK

ESKİŞEHİR

1993

Ö Z E T

Türkiye’de işçi sağlığı ve iş güvenliğini korumak için yapılan önemli çalışmalara rağmen, durum kişisel, sosyal ve ekonomik sonuçları ile üzücü olma niteliğini sürdürmektedir. Örneğin, SSK İstatistik Yıllığı verilerine göre, Türkiye’de 1991 yılında 131.436 iş kazası ve meslek hastalığı vak’ası görülmüş, bunun sonucunda 3669 kişi daimi iş göremez hale gelmiş ve 1631 kişi en doğal hakkı olan yaşamını yitirmiştir. SSK’ca yapılan ödenekler toplamı ise, 61.404.800.000 T.L olmuştur.

İşçi sağlığı ve iş güvenliğinin sağlanması ve geliştirilerek devamı, herşeyden önce denetimlere dolayısıyla etkin bir denetim teşkilatının varlığına ihtiyaç gösterir.

Türkiye’de 30 yılı aşkın bir süredir, fiilen uygulanan işçi sağlığı ve iş güvenliği denetimleri tüm çabalar rağmen halen haklı eleştirilerden kurtulamamıştır.

Bu araştırmanın amacı, özellikle Türkiye’deki işçi sağlığı ve iş güvenliği denetimlerini başlangıcından günümüze kadar olan sürede incelemek ve sorun yaratan alanlarına çözüm önerileri ile dikkati çekmektir.

ABSTRACT

Although many various efforts, related to occupational health and work security in Turkey, the problem is still very serious. Especially the results of work accidents from personal, social and economic point of view are upsetting. For instance according to the records of Institution of Social Insurance, 131.436 work accidents have been seen in 1991. As a result 1631 workers have died, and 3669 workers have lost their working abilities totally. Total payment for all those by the Institution of Social Insurance is 61.404.800 TL.

The solution of the problem is related to controls at many levels. There fore an effective control organization is essential.

During the past three decades in Turkey, There have been many justy critics about the controls of work accidents.

This study aims at examining the work security in Turkey from beginning our dag and to point out the problem againg while suggesting some solutions.

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	XII
GİRİŞ.....	1

Birinci Bölüm

İŞ GÜVENLİĞİ DENETİMİNE TOPLU BİR BAKIŞ

Birinci Kısım

İŞ GÜVENLİĞİ DENETİMİNİN DÜNYA'DA VE TÜRKİYE'DE TARİHSEL GELİŞİMİ

§.1. DÜNYADA İŞ GÜVENLİĞİ DENETİMİNİN ORTAYA ÇIKMASI.....	4
I-İŞ GÜVENLİĞİ DENETİMİNİN ZEMİN DİNAMİKLERİ.....	4
II-İŞ GÜVENLİĞİ DENETİMİNİN İLK YASAL UYGULAMALARI.....	6
§.2. TÜRKİYE'DE İŞ GÜVENLİĞİ DENETİMİNİN ORTAYA ÇIKMASI VE GELİŞİMİ.....	9

VII

I-GENEL OLARAK.....	9
II-ÇALIŞMA BAKANLIĞININ KURULMASINDAN ÖNCEKİ DÖNEM.....	10
1. 1936 Öncesi Dönem.....	10
2. 1932-1945 Dönemi.....	12
III-ÇALIŞMA BAKANLIĞININ KURULMASINDAN SONRAKİ DÖNEM.....	14
IV-81 SAYILI SÖZLEŞMENİN KABÜLÜNDEN SONRAKİ DÖNEM.....	15
1. 174 Sayılı Yasanın Öngördüğü Düzenlemeler.....	16
2. 931 Sayılı Yasanın Öngördüğü Düzenlemeler.....	19
3. İş Teftiş Tüzüğü'nün Öngördüğü Düzenlemeler.....	20

İkinci Kısım

GELİŞMİŞ BAZI ÜLKELERDE VE TÜRKİYE'DE İŞ GÜVENLİĞİ DENETİMİNİN TEŞKİLAT YAPISI

§.1. DENETİM TEŞKİLATI SİSTEMLERİ.....	21
§.2. GELİŞMİŞ BAZI ÜLKELERDE İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM TEŞKİLATININ YAPISI.....	22
I-İNGİLTERE İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM TEŞKİLATI.....	22
II-FRANSA İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM TEŞKİLATI.....	23
III-ABD İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM TEŞKİLATI.....	24
§.3. TÜRKİYE'DE İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM.....	25
I-GENEL OLARAK.....	25
II-TÜRKİYE'DE İŞ GÜVENLİĞİ DEVLET DENETİM TEŞKİLATI (DIŞ DENETİM).....	25
1. İş Güvenliği Denetiminde Devlet Yetkisi.....	25
A-İş Güvenliği Denetimi ve Sosyal Devlet.....	26

B-1475 Sayılı Kanun'da Devletin İş Güvenliği Denetim Yetkisi.....	28
2. Devlet Denetim Birimleri.....	29
A-Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.....	29
a) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Yapısı ve Görevleri.....	29
aa-Bakanlığın Kuruluş Amaçları ve Görevleri.....	29
bb-Bakanlığın İdari Yapısı.....	30
b) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının İş Güvenliği Denetim Faaliyetleri.....	31
B-Diğer Devlet Denetim Birimleri.....	34
a) Sosyal Sigortalar Kurumu.....	34
b) Belediyeler.....	36
c) Milli Savunma Bakanlığı.....	37
d) Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı.....	39
e) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı.....	40
III-TÜRKİYE'DE İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ KURULLARININ İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM FAALİYETLERİ (İÇ DENETİM).....	42
1. Genel Olarak İSİGK.....	42
2. İSİGK'in Tesisi.....	43
3. İSİGK'in İş Güvenliği Denetim Faaliyetleri.....	44
Ş.4. TÜRKİYE'DEKİ İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM TEŞKİLATININ DEĞERLENDİRİLMESİ.....	45
I-DEVLET DENETİM TEŞKİLATININ DEĞERLENDİRİLMESİ.....	45
1. Devlet Denetim Teşkilatının Yapısal Sorunları.....	45
A-Nicelik Sorunu.....	45
B-Dağınıklık ve Koordinasyon Yetersizliği Sorunu.....	47
C-Görev Aynılığı Sorunu.....	48
2. İş Güvenliği Devlet Denetim Teşkilatına İlişkin Önerilerimiz.....	48

II-TÜRKİYE'DEKİ İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ KURULLARI İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM FAALİYETLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	53
--	----

İkinci Bölüm

TÜRKİYE'DE İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM UYGULAMASI VE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Birinci Kısım

İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM GÖREVLİLERİNİN TEMEL NİTELİKLERİ VE UYGULADIKLARI DENETİM TÜRLERİ

Ş.1. İŞ GÜVENLİĞİ MÜFETTİŞLERİNİN TEMEL NİTELİKLERİ.....	56
I-GENEL OLARAK.....	56
II-İŞ GÜVENLİĞİ MÜFETTİŞLERİNİN MESLEKİ BİLGİSİ.....	57
1. Eğitim Geçmişleri.....	57
2. Gruba Katıldıktan Sonraki Eğitimleri.....	58
III-İŞ GÜVENLİĞİ MÜFETTİŞLERİNİN KİŞİLİK KOMPOZİSYONU.....	62
Ş.2. TÜRKİYE'DE UYGULANAN İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM TÜRLERİ.....	65
I-GENEL OLARAK.....	65
II-DENETİM TÜRLERİ.....	67
1. Genel Denetim.....	67
2. İnceleme Denetimi.....	70
A-İş Kazası ve Meslek Hastalığı Üzerine Yapılan İnceleme Denetimi.....	71

B-Şikayet Üzerine Yapılan İnceleme Denetimi.....	74
3. Kontrol Denetimi.....	77

İkinci Kısım

TÜRKİYE'DE İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM UYGULAMASI

Ş.1. DENETİM PROGRAMLARININ HAZIRLANMASI.....	81
Ş.2. İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM SÜRECİNİN	
BAŞLAMASI.....	82
I-GENEL OLARAK.....	82
II-İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM SÜRESİNCE MÜFFETİŞLERİN	
YETKİLERİ.....	83
1. Teftiş Yetkisi.....	83
A-Serbest Giriş.....	83
B-Önceden Uyarmaksızın İşyerine Girebilme.....	86
C-Görüşme Yapma ve Bilgi İsteyebilme.....	87
D-İnceleme Yapmak.....	88
a) İşyerinin Fiziksel Koşullarını İnceleyebilme.....	88
b) Belgeleri İnceleyebilme.....	91
E-Örnek Almak.....	93
2. Önlem Almak Yetkisi.....	94
III-İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM SÜRESİNCE	
MÜFFETİŞLERİN GÖREVLERİ.....	99
1. Mevzuatın Uygulanmasını Sağlamak.....	99
2. Bilgi Verme ve Önerilerde Bulunma.....	100
3. Mevzuatın Gelişimine Katkıda Bulunmak.....	102
IV-İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM SÜRESİNCE TARAFLARIN	
SORUMLULUKLARI VE YÜKÜMLÜLÜKLERİ.....	104

1. İş Güvenliği Müfettişi Yönünden.....	104
A-İşi Aksatmamak.....	104
B-Bir Takım Hususları Açıklamamak.....	106
2. İşçi Yönünden.....	107
3. İşveren Yönünden.....	109
4. Güvenlik Kuvvetleri Yönünden.....	110
SONUÇ.....	112
FAYDALANILAN KAYNAKLAR.....	i-xiii

KISALTMALAR

A.İ.İ.B.F.	: Afyon İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
A.Üni.	: Anadolu Üniversitesi
A.üni.İ.İ.B.F.	: Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Ank.Üni.H.F.	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Ank.Üni.T.F.	: Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi
A.Ö.F	: Açık Öğretim Fakültesi
B.	: Bası
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviri
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DER.	: Dergi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
E.İ.T.İ.A.	: Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
G.Üni.	: Gazi Üniversitesi
İSİGK	: İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurulları
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
İTT	: İş Teftiş Tüzüğü
İTK	: İş Teftiş Kurulu
İTKY	: İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği

İ.İ.B.F.	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İst.Üni.H.F.	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İst.Üni.İ.F.	: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi
İş K.	: İş Kanunu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
Mad.	: Madde
MPM	: Milli Prodüktivite Merkezi
No.	: Numara
N.S	: Numaralı Sözleşme
R.G.	: Resmi Gazete
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
T.	: Tarih
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
vd.	: Ve devamı
Y.	: Yıl
Ya.	: Yayımlı

GİRİŞ

Sanayi devrimi sonrasında, özellikle işçinin sağlığı ve güvenliği konusunda yaşanan dramatik gerçekler, “bırakınız yapsınlar bırakınız geçsinler” şeklinde ifade edilen, klasik liberal devlet anlayışının çalışma yaşamında geçerli olmadığını tüm çıplaklığıyla gün yüzüne çıkarmıştır. Gerçekten, klasik liberal devlet anlayışının hüküm sürdüğü bir ortamda sanayi devrimi ile başlayan yeni üretim ilişkilerinin toplumda birtakım olumsuz gelişmelere kapıyı aralaması geç olmamıştır. Nitekim, yaygın bir sefalet ve yoksulluk ile aşırı kapital birikimi arasında oluşan ekonomik dengesizlikler, kadın ve çocuk işgücünün işyerlerinde acımasızca kullanılması, ağır çalışma koşulları, korkunç boyutlara ulaşan iş kazaları ve meslek hastalıkları vb. gelişmeler, toplumun kavuştuğu teknik olanakların ve maddi refahın ağır bir bedeli olduğunu göstermiştir.

Hiç şüphe yok ki, anılan dönem içerisinde genelde çalışma yaşamında özelde işçi sağlığı ve iş güvenliği alanında görülen problemlerin bu denli artmasında klasik devlet anlayışının payı büyüktü. Zira, iktisadi liberalizimin işveren ile işçiyi eşit haklara sahip gören anlayışı pratik yaşamda biçimsel olmaktan öteye gitmemekte ve çalışma şartlarının sarbestçe belirlenmesi de sadece teoride kalmaktaydı. Nitekim, bu gerçeğin anlaşılmasıyla birlikte, devletin çalışma yaşamına müdahale etmesi gerekliliği üzerinde durulmuş ve sanayileşme sürecine giren her toplumda çalışma yaşamı devletin himayesi altında yeniden düzenlenmiştir.

Süreç içerisinde, pasif yapısından sıyrılarak çalışma yaşamında aktif ve müdahaleci bir karakter kazanan devlet, ilk önce işçi ve işverenin karşılıklı sözleşmelerine dayanan çalışma yaşamını, çıkardığı kanunlarla yeniden düzenlemiştir. Aynı zamanlarda, çıkardığı kanunların kağıt üzerinde kalmamasını önlemek için de güçlü denetim teşkilatı kurdu. Nitekim iş denetimi de, ilk olarak XIX.Yüzyılda özellikle işçi sağlığı ve iş güvenliğini ilgilendiren konularda kanunların uygulanmasını teminat almak ihtiyacı ile uygulamaya konulmuştur.

Günümüzün sosyal devlet anlayışı ise, devletin çalışma yaşamındaki müdahaleci karakterini pekiştirmekle kalmamış, bunun yanısıra üstlenmiş olduğu işçinin sağlığı ve güvenliğini korumak amacını gerçekleştirmek için, daha güçlü denetim teşkilatlarının oluşumuna zemin hazırlamıştır.Zira, oluşturulan mevzuatın uygulanmasını sağlamak amacını taşıyan denetim faaliyetleri, çalışanların sağlığını ve güvenliğini de korumayı üstlenen sosyal devletin bu yönlü amacını gerçekleştirmek için kullanabileceği bir araçtır. Hatta denetim faaliyetlerinin olmadığı ortamlarda çıkarılan kanunların sadece kağıt üzerinde kaldığı düşünülürse, belki de en önemli araçtır.

Bilindiği üzere, çalışan kesimi korumak için esas itibariyle iki yol bulunmaktadır. Bunlardan ilki, çalışanların kanunlar düzeyinde korunmalarındır. İkincisi de, bunların bizzat uygulamada yani çalışma yaşamında korunmalarındır.

Yukarıda değindiğimiz hususlar, işçi sağlığı ve iş güvenliği bakımından da geçerlidir. Gerçekten de, işçinin sağlığı ve güvenliğini yeterli bir düzeyde korumak için, sadece mevzuat hazırlamak ve yürürlüğe koymak yetmemektedir. Şayet yeterli olsaydı, bizim de üzerinde görüş birliğine vardığımız “Türk işçi sağlığı ve iş güvenliği mevzuatı yeterlidir” gerçeği karşısında ülkemizde bu yönlü problemlerin fazla olmaması gerekirdi. Oysa işçi sağlığı ve iş güvenliği il ilgili problemlerde birinciliği hiçbir ülkeye kaptırmadığımız resmi istatistiklerle bile tescil edilmiş durumdadır. Nitekim, Dünya Sağlık Teşkilatı (WHO)’nun hazırlamış olduğu rapora göre, ülkemiz iş kazaları çokluğu bakımından Avrupa’da birinci, dünyada ikinci sıradadır.

Şu halde, işçi sağlığı ve iş güvenliğini gerçekleştirmek için mevzuatı yürürlüğe koymak yetmemektedir. Öngörülen kuralların uygulanmasında sağlamak gerekir. Bunu sağlayacak olan da iş güvenliği denetimidir ve kanımızca iş güvenliği denetiminin bütün önemi de bu gerçekte yatmaktadır. Zira, uygulanmasını sağlayacak etkili bir denetim teşkilatından yoksun bulunduğu takdirde en ileri iş güvenliği mevzuatının dahi sadece kağıt üzerinde kaldığı, yukarıda da belirttiğimiz gibi çalışma yaşamının tarihsel gerçekleri arasındadır. Nitekim günümüzde de, güçlü denetim teşkilatının oluşturulduğu ortamlarda çalışma yaşamının tüm kaunlarının ve bu arada işçi sağlığı ve iş güvenliğini hedefleyen kanunların uygulanmasında önemli başarıların elde edildiği ve bu yönlü problemlerin önemli oranlarda azaltılabildiği görülmektedir.

Araştırmamızda esas olarak, Türkiye'deki işçi sağlığı ve iş güvenliği denetim teşkilatının doğuşunu, gelişimini, yapısal sorunlarını, hukuki bakımdan işleyiş mekanizmasını ve konuyla ilgili olarak sorun yaratan alanların uygun çözüm önerilerini mümkün olduğu ölçüde ortaya koymaya gayret ettik.

Araştırmamız girişten sonra, iki bölümden oluşmaktadır.

Birinci Bölümde, Dünya ve Türkiye'deki işçi sağlığı ve iş güvenliği denetiminin tarihsel gelişim sürecini irdeledikten sonra, günümüzün gelişmiş üç ülkesini (İngiltere, Fransa ve ABD) denetim teşkilatlarının yapısı açısından ve Türkiye İş güvenliği denetim teşkilatının günümüzdeki yapısını, sorunlarını ve bu konudaki önerilerimizi yine aynı bölüm içerisinde incelemeye çalıştık.

İkinci Bölümde, iş güvenliği denetim görevlilerini ve bunlarda bulunması gereken nitelikleri belirttikten sonra, özellikle Türkiye'deki iş güvenliği denetim uygulamasının işleyiş mekanizmasını ve hukuki açıdan aksayan yönlerini ortaya koymaya gayret ettik.

Sonuç kısmında ise, iki bölümde değindiklerimizi ve bunlara dayalı olarak vardığımızı sonuçları özce ifade etmeye çalıştık.

Birinci Bölüm

İŞ GÜVENLİĞİ DENETİMİNE TOPLU BİR BAKIŞ

Birinci Kısım

İŞ GÜVENLİĞİ DENETİMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

§.1. DÜNYA'DA İŞ GÜVENLİĞİ DENETİMİNİN ORTAYA ÇIKMASI

I-İŞ GÜVENLİĞİ DENETİMİNİN ZEMİN DİNAMİKLERİ

Tarih boyunca insanlar, canlarını ve mallarını doğal yaşamın bir gereği olarak koruma çabası içine girmişlerdir. Eski çağların doğal güçlüklerine, sellere, vahşi hayvanlara ve benzer diğer tehlikelere karşı yürütülen korunma çabaları, özellikle sanayi devrimi sonrasında nitelik değiştirerek başka türlü tehlikelere yönelmiştir¹. Gerçekten, sanayi devrimi öncesi; üretim araçlarının insan, hayvan, su ve rüzgar gibi birtakım doğal güçlerle işletilmesi fiziki risk olasılığını azaltmıştır. Böylece yoğun ve ağır iş kazalarına yol açan meslek riskleri dolayısıyla bu risklerin toplumlar üzerinde

¹ Necdet AKYÜZ, "İş Güvenliği", MESS İŞVEREN, İstanbul, (1Mart 1975), s.237.

yaratmış oldukları tahribatlar çok sınırlı kalmıştır ². Oysa sanayi devrimi aşağıda inceleneyeceği üzere anılan konuda adeta dramatik bir tabloyu ortaya çıkarmıştır.

İnsan emeğine ve çalışma koşullarına ilişkin büyük ve köklü değişimler "Sanayi Devrimi" denilen ve çağın sosyo-ekonomik düzenini derin bir biçimde etkileyip yeniden yoğuran teknik olay ile başlar. XVIII. Yüzyılın ikinci yarısı içinde önce İngiltere'de başlamış olan sanayi devrimi bir yandan sanayi tekniğinin şaşkınlık verici hızla gelişimini, öte yandan bu gelişimin doğurduğu büyük ve derin toplumsal değişimleri vurgulamaktadır ³.

Nitel patlamalara yol açan XVIII.Yüzyıl İngilter'e çıkışlı sanayi devrimi, beraberinde pek çok olumlu gelişmeyi getirmesine karşın, çalışma yaşamındaki bir dizi dramatik olayın da nedeni olmuştur ⁴. Sanayi devriminin doğuş ve gelişme döneminde ortaya çıkan yeni üretim ilişkilerinin yanısıra, hukuki açıdan köklerini "Fransız Devrimi"nden alan ferdiyetçi ve özgürlükçü düşüncenin, ek olarakta "bırakınız yapsınlar bırakınız geçsinler dünya nasılsa kendiliğinde dönüyor" şeklinde formülize edilen klasik devlet anlayışının hüküm sürmesi, toplumsal açıdan dramatik tabloyu adeta kaçınılmaz kılmıştır. Nitekim, sanayi devrimi ile başlayan sanayileşme sürecinin toplumda birtakım gelişmelere kapıyı aralaması gecikmemiştir. Yaygın bir sefalet ve yoksullukla, aşırı kapital birikimi arasında oluşan ekonomik dengesizlikler, işsizlik ve ağır çalışma koşulları, kadın ve çocuk işçilerin sanayide acımasızca kullanılması ile bozulan aile birliği, fabrikalarda başlayan ayaklanmalar v.b. gelişmeler, toplumun kavuştuğu teknik olanakların ve göreceli maddi refahın ağır bir bedeli olduğunu göstermiştir ⁵.

² Ercan GÜVEN, "İş Güvenliğinin Uluslararası Normları ve Türkiye", İLHAN CEMALCILAR'IN HATIRASINA ARMAĞAN, A.Üni. Ya.No:393, Eskişehir, 1990, s.525'den P.Taft, Economics and Problems of Labor, New York, 1948, s.155.

³ Cahit TALAS, Toplumsal Politikaya Giriş, Ankara, 1981, s.1-2.

⁴ Zeki ŞİMŞEK, "Sendikalar Verimlilik Artırımına Niçin ve Nasıl Katılırlar", ANAHTAR GAZETESİ, Y.5, S.50 (Şubat 1993), s.7; Zeki ŞİMŞEK, "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliğinde Dinamik Çözümlerin Önemi", DÜNYA GAZETESİ (6 Mayıs 1992).

⁵ Hasan BIYIKLI, Sosyal Ceza Hukuku İşçinin Ceza Yoluyla Korunması, G.Üni. Ya.No:15, Ankara, (Şubat 1983), s.8.

Böylece, yaşanıldığı dönemde geçerli ekonomik ve hukuki düşünce ortamı içinde gelişen sanayi devriminin toplumsal koşulları, tüm ağırlığı ve olumsuz yönleri ile XIX.Yüzyılın ortalarına doğru artık tartışılmaz bir açıklıkla belirginleşti ⁶. Bu gelişme ile birlikte, XIX.Yüzyılın başında, görevi ülke güvenliğini sağlamak, mülkiyet ve serbest sözleşme haklarını korumaktan öteye geçmeyen devlet pasif yapısından sıyrılarak müdahaleci ve aktif bir nitelik kazanmıştır ⁷.

Sonuç olarak, anılan diğer sorunlar gibi işçilerin ve iş hayatının sanayi devrimi ile ortaya çıkan sorunları da, sanayileşme sürecine giren her toplumda farklı ama benzer müdahale yollarına başvurularak yeniden düzenlenmeye çalışılmıştır. Herşeyden önce, o zaman kadar karşılıklı sözleşmelere dayanan iş hayatının kanunlarla düzenlenmesi başlamıştır. İşte modern araçların doğurduğu tehlikeleri önlemek için, kişi sağlığını ve can güvenliğini koruma amacını güden hükümlerin ceza kanunlarında yer alması bu gelişmenin sonucu olmuştur. Zamanla bu kanunların gerçek biçimde uygulanmasını sağlamak amacı ile yaptırımlar öngörüldü ve güçlü bir denetim teşkilatı kuruldu. Böylelikle haksızlığa neden olan uygulamalar ayıklanırken, kanun himayesinde getirilen müesseselerin uygulamaları denetlenmiş ve korunmuştur ⁸.

II-İŞ GÜVENLİĞİ DENETİMİNİN İLK YASAL UYGULAMALARI

İş denetimi ilk olarak XIX.Yüzyılda ⁹, özellikle işçi sağlığı ve iş güvenliğini ilgilendiren konularda kanunların uygulanmasını teminat altına almak ihtiyacı ile

-
- ⁶ Ömer Zühtü ALTAN, "İş Hukuku Kavramı, İş Hukukunun Doğuşu ve Gelişmesi İle Hukuk Disiplini İçerisindeki Yeri", İŞ VE SOSYAL GÜVENLİK HUKUKU, A.Üni. A.Ö.F. Ya.No:26, Eskişehir, 1989, s.11.
- ⁷ Belirtmek gerekir ki, devleti müdahaleye iten saikler her ülkede farklı olmuştur. Devleti müdahaleye iten saikleri genel olarak şöyle belirtilmektedir; humaniter-dini sebepler, sıhhi sebepler, askeri sebepler, ekonomik sebepler, siyasi sebepler, kültürel sebepler, işçi sınıfının baskısı. Bkz.: Orhan TUNA-Nevzat YALÇINTAŞ, Sosyal Siyaset, İstanbul, 1981, s.202-203.
- ⁸ Kamil TURAN, İş Hukukunun Genel Esasları, Ankara, 1990, s.102.
- ⁹ Belirtelim ki, işyerlerinin denetimi sanayi devrimi öncesinde de genellikle bölgesel bir biçimde rahipler ve hekimler tarafından yürütülmüş ancak bu girişimler başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Devlet desteğinden uzak olduğu için modern iş denetim anlayışını yansıtmayan bu girişimler için Bkz.: Gerhard KESSLER (Çev.Ekmele ZADİL), "Sanayi Müfettişliğinin Teşkilat ve İcraatı", ÇALIŞMA DER., Y.4, S.27 (Nisan,Mayıs,Haziran 1949), s.4.

uygulamaya konulmuştur ¹⁰. Gerçekten anılan dönem içerisinde sanayi devriminin olumsuz getirilerine karşı kamu otoritesinin ilk tedbirleri; çalışma süresinin sınırlandırılması, kadın ve çocuk işgücünün korunması, asgari çalışma yaşının tesbiti, hafta tatili hakkının tanınması, yer altında ve gece çalışması için çeşitli kanunlar düzenlemek, mesleki risklere karşı birtakım güvenlik tedbirlerine başvurmak ve tüm bunların uygulanmasını sağlamak üzere bir iş denetim teşkilatının kurulması olmuştur.

İş denetimi alanında ilk olarak, 1833 yılında İngiltere'de bir fabrikalar kanunu kabul edildi. İşyerlerinin kontrolünü sağlayan bu kanuna dayanılarak atanan dört müfettişe o yıllarda mevcut yaklaşık 3000 dolayındaki tekstil fabrikasında çalışan çocukların çalışma saatlerinin yönetmeliklere uygun olup olmadığını denetleme görevi verildi. İşte bu önemli yenilik iş denetiminin başlangıcı olmuş ve iş kanunlarının uygulanışını gözetmek üzere ilk kez hükümet müfettişleri göreve getirilmişlerdir ¹¹. Belirtelim ki, Belçika'da, daha 1810 yılında maden ocakları, çelik sanayii ve benzeri yerler için bir teftiş servisini öngören bir kanun çıkarılmış ise de, bu durumun yeni ve alışılmamış bir müdahale sistemi olarak kabul edilmesi sebebiyle, doğrudan doğruya fabrikalara girme yetkisi verilmeyen müfettişlere, bu imkanın temini amacı ile çıkarılan kanuna "Civar Sakinlerinin Tehlikeli ve Gayri Sıhhi Müesseselere Karşı Korunması Kanunu" adı verilmek yolu ile fabrikalara girilerek, işçi sağlığı ve iş güvenliğinin dolaylı bir şekilde denetlendiği de bilinmektedir ¹². Öte yandan İngiltere'de 1842 tarihinde uygulanan denetimden bağımsız olarak, sadece maden ocaklarına özgü "maden ocakları müfettişliğinin" oluşturulduğu görülmektedir ¹³.

Fransa'da 1841 yılında küçük çocukların korunmasını öngören bir kanunla birlikte kabul edilen kanunun yazılı şekilde kalmayıp uygulamasını da temin etmek

-
- ¹⁰ ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ (Çev.Necmettin ERKAN), *İş Teftişi Amaçları ve Uygulama*, Ankara, 1986, s.1.
- ¹¹ ULUSLARARASI ÇALIŞMA BÜROSU (Çev.Nahit TÖRE-Ahmet GÖKDERE), *Dünya Çalışma Raporu 2*, Ankara, (Ocak 1991), s.221.
- ¹² Agah TÜRKDOĞAN, "Memleketimizde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri", *İŞ VE HUKUK DER.*, Y.6, S.61 (Şubat 1971), s.4-5.
- ¹³ Orhan TUNA, "İş Hayatının Teftiş ve Mürakabesi", *ÇALIŞMA DER.*, Y.1, S.12 (Kasım 1946), s.16; TALAS, s.20-21.

amacıyla özel (bölgesel) bir teftiş servisinin de kurulması öngörülmüştür. Daha sonra yine çocukların çalıştırılması ile ilgili olan 19 Mayıs 1874 tarihli kanunla, Fransa'daki vilayet müfettişleri ve bölge müfettişleri birlikte bir iş teftiş heyeti oluşturmuşlardır. Buna rağmen bütün Fransa'da uygulama bulan teftiş mevzuatı ancak 1893 yılında çıkarılabilmıştır ¹⁴.

Amerika'da iş kazalarının önlenmesi hakkında ilk kanun 1867 yılında çıkarılmış ve bu kanun ile Amerika'da ilk kez denetim sistemi öngörülmüştür ¹⁵. Almanya'da ise İşçi sağlığı ve iş güvenliği bakımından fabrikaların gerçek anlamda teftişi "Genç İşçilerin Fabrikalarda Çalıştırılması Şartları Hakkında" çıkarılan kanun ile başlar, Kuzey Almanya Konfederasyonu'nun 1869'da çıkardığı "İş Kazaları ve Meslek Hastalıklarına Karşı Korunma Kanunu" ile devam eder. Sonuçta 1878'de Bismarck yönetimi sırasında çıkarılan ve bütün Almanya eyaletlerine teşmil edilen "Fabrikaların Teftişi Kanunu" ile olumlu bir duruma gelir ¹⁶.

Öte yandan 1890 yılında 15 devletin temsilcisi Berlin'de düzenlenen bir konferansa katılarak, iş standartları üzerine ilk uluslararası sözleşmeleri yapmışlardır. Bu konferansın sonunda kabul edilen protokolde, her ülkede kanunları hükümet tarafından görevlendirilmiş ve işçi ve işverenlerden tümüyle bağımsız yeterli sayıda ve nitelikli memurlar tarafından denetlenmesi gerektiği öngörülmüştür ¹⁷. Aynı şekilde Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra ise, evrensel ve kalıcı bir barışı sağlama düşüncesinin ürünü olan Uluslararası Çalışma Örgütü'nün oluşmasını sağlayacak olan 19 Ocak 1919 tarihli Versay Andlaşmasının ¹⁸ XIII. Bölümünde şu ilke yer almıştır: "Her ülke

¹⁴ Bkz.: TÜRKDOĞAN, s.5; Nuri ÜZEL, "Fransa'da ve Türkiye'de Mevzuat ve Organizasyon Bakımından İş Emniyeti ve Mesleki Tehlikelerin Önlenmesi", ÇALIŞMA VEKALETİ DER., C.IV, S.4 (Aralık 1956), s.20-21; M. Kemal ÖZDEMİR, "Fransa'da İş Teftişi ve Düşünceler", ÇALIŞMA VEKALETİ DER., C.IV, S.3 (Eylü 1956), s.3.

¹⁵ Erol BANAZ, İşçi Sağlığı İş Güvenliği ve İşyeri Hekimliği, Bozöyük, 1989, s.2.

¹⁶ Bkz.: TUNA, "İş Hayatının.....", s.15; İhsan ERKUL, Sosyal Politika Dersleri, C.I, Eskişehir, 1987, s.83.

¹⁷ ILO, Encylopedia Of Occupational Health And Safety, International Labour Office, Geneva, 1983, s.1117; Dünya Çalışma Raporu 2, s.221.

¹⁸ Naci GÜNDOĞAN, Yasama Faaliyetleri Yönünden Uluslararası Çalışma Örgütü-Türkiye İlişkileri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir,1993, s.5.

istihdam edilenlerin korunması ile ilgili kanun ve yönetmeliklerin uygulanmasını sağlayabilmek amacıyla kadınların da katıldığı bir teftiş sisteminin altyapısını hazırlamalıdır" ¹⁹.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, işçi sağlığı ve iş güvenliğinin bütün dünyada önemle ele alınması, psiko-sosyal ve sosyo-ekonomik sorunların bu kavram içinde mütaala edilmesi, ²⁰ ek olarakta ILO'nün konuyla ilgili olarak peşpeşe çıkarmış olduğu sözleşme ve tavsiye kararları sonucu iş teftişi artık bütün dünyada yaygınlık kazanan bir uygulama halini almıştır.

§.1.TÜRKİYE'DE İŞ GÜVENLİĞİ DENETİMİNİN ORTAYA ÇIKMASI VE GELİŞİMİ

I-GENEL OLARAK

Hemen belirtelim ki, işçi sağlığı ve iş güvenliği olgusunun gerçek anlamda ortaya çıkmasının , yukarıda da kısaca değinmeye çalıştığımız gibi sanayi devrimi sonrasının üretim ilişkilerine özcesi sanayileşme hareketine bağlı olması Türkiye'de işçi sağlığı ve iş güvenliği yönlü tedbirlerin cılız (sadece maden ocaklarına yönelik) kalmasına ve iş teftiş fikrinin geç oluşmasına neden olmuştur. Zira, Türkiye'nin sanayileşme sürecine girmesi ve bu yönlü ilişkileri içselleştirmesinin esas itibariyle Cumhuriyet sonrası gündeme geldiği bilindiğine göre, andığımız gelişmelerin özellikle de iş teftişine ilişkin gelişmelerin oluşması için bu dönemin ve sonrasının gelmesi beklenmiştir.

Türkiye'de iş güvenliği denetiminin bugünkü düzeye gelmesinin geri birikiminde kanımızca üç önemli dönem vardır. Birincisi, Çalışma Bakanlığının kurulmasına kadar geçen dönemdir -ki bu dönemdeki gelişmeleri Çalışma Bakanlığının kurulmasını hazırlayan koşullar olarak kabul etmekteyiz. İkincisi, Çalışma Bakanlığının kuruluşu ve sonrasındaki gelişmelerdir. Üçüncüsü ILO'nun 81 sayılı "Sanayi ve Ticarete İş

¹⁹ ILO, s.1117.

²⁰ Bkz.: Mehmet ÇİFTLİKLİ, Endüstride İş kazaları İşçi Sağlığı ve İş güvenliği,

9 Eylül Üni. I.I.B.F. Ya. No:1987/101, İzmir, 1987, s.71.

Teftişi Hakkındaki Sözleşmesi"nin Türkiye tarafından onanması ve bunun yaratmış olduğu gelişmelerdir.

II-ÇALIŞMA BAKANLIĞININ KURULMASINDAN ÖNCEKİ DÖNEM

1. 1936 Öncesi Dönem

Osmanlı İmparatorluğunda işçi sağlığı ve iş güvenliğine ilişkin ilk çalışmalar XIX.Yüzyılın ikinci yarısında başlamıştır. Bu dönemde üretimi artırmayı amaçlayan çabalar sonucu 1865 yılında Madeni Humayün Dilaver Paşa tarafından bir nizamname (tüzük) hazırlanmıştır. Dilaver Paşa Nizamnamesi olarak tarihe geçen bu nizamname²¹ 100 maddeden oluşmuş olup, daha çok madenlerde üretimin artırılmasına yönelik olmasına karşın, işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili ilk düzenlemeleri ²² içermesi bakımından önemli bir niteliğe sahiptir.

1869 yılında çıkarılan Maadin Nizamnamesi ise, genellikle iş güvenliğini ilgilendiren önemli hükümler getirmiştir. Çalışmanın ekonomik yönünden çok toplumsal yönüne ağırlık veren bu nizamname, kazaların bildirilmesini, madenlerde doktor bulundurulmasını ve işyerlerinde kaza yaratabilecek tehlikelerin önlenmesi gibi, dönemine göre ileri düzeyde sayılacak hükümler getirmiştir²³.

Belirtilen bu ilk düzenlemelerden sonra, her ne kadar Cemiyetler Kanunu'nun kabul edilmesiyle kurulmasına izin verilen sendikalar iş güvenliği sorunlarını gündeme getirmişlersede bu dönemlerde somut olarak önemli bir ilerleme sağlanmamış ve ağır

²¹ Belirtelim ki bu nizamnamenin uygulanıp uygulanmadığı konusunda tartışmalar bulunmaktadır. Bkz.: Cahit ERKAN, *İşçi Sağlığı Ders Kitabı*, Ank.Üniv. T.F. Ya.No: 225, Ankara, 1969, s.14; Ferit H. SAYMEN, "Çalışma Şartlarının Tanziminde İş Mevzuatının Rolü", İKTİSADİ KALKINMANIN SOSYAL MESELELERİ II.KONFERANS, İstanbul, 1963, s.204.

²² Dilaver Paşa Nizamnamesinin işçi sağlığı ve iş güvenliği bakımından öngördüğü en önemli düzenlemeleri; günlük çalışmayı 10 saat olarak tesbit etmesi ve işçilerin işyerinde hastalanmaları halinde tedavileri için gerekenin yapılmasını getirmiş olmasıdır. Bkz.: Memduh YELEKÇİ, "İş Hayatımızda Türkiye" İŞ VE SİGORTA DER.,Y.4, S.35 (1966), s.14.

²³ Maadin Nizamnamesi hakkında geniş bilgi için Bkz.: Bahri TOPÇU, *Şeker Sanayinde İşçi Sağlığı ve İş güvenliği Sorunları*, Şeker-İş Ya. No:59, Ankara, 1988, s.323; YELEKÇİ, s.14.

çalışma koşulları düzeltilmemiştir²⁴. Bundan sonrada Osmanlı İmparatorluğu'nun Birinci Dünya Savaşı'na girmesiyle işçi sağlığı ve iş güvenliğinin tekrar gündeme gelmesi için 1921'li yılları beklemek gerekmiştir.

Birinci Büyük Millet Meclisi döneminde çalışma yaşamı ile ilgili ilk önlem 1921 yılında alınmıştır. Bu yıllarda ülkede kullanılan en önemli enerji kaynağının kömür olmasından dolayı madenlerde bu üretimin sürekliliğini ve/veya artırılmasını sağlamak amacıyla ardısıra iki kanun çıkarılmıştır. Bunlar; 11.5.1921 tarihli Zonguldak ve Ereğli Havzası Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menfaii Umumiyesine Furuhtuna Dair 114 sayılı Kanun ve 23.9.1921 tarihli Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Mütealik 151 sayılı Kanundur²⁵.

Türkiye'de ilk sanayileşme hareketlerinin yukarıda da belirtildiği üzere, Cumhuriyet'in ilanından sonra başlamış olması sebebiyle sanayileşmenin yarattığı sorunların giderilmesi amacıyla Cumhuriyet dönemi ve sonrasında işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili pek çok kanun, tüzük ve yönetmeliğin çıkarıldığı görülmektedir. Gerçekten, Cumhuriyetin ilanından hemen sonra kabul edilen 2.1.1924 tarihli ve 394 sayılı Hafta Tatili Kanunu bu dönemin işçi sağlığı ve iş güvenliğine yönelik ilk olumlu düzenlemelerinden birisidir. Bundan sonra ise, 4.10.1936 yılında çıkarılan 818 sayılı Borçlar Kanunu ve özellikle bu kanunun işverenin özen borcunu gösteren 332.maddesi işçi sağlığı ve iş güvenliğine ilişkin dönemin en önemli hükümlerinden birisidir. 1930 yılının hemen başlarında 3.4.1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediyeler Kanunu²⁶ kabul edilerek işçi sağlığı ve iş güvenliğine ilişkin yeni düzenlemeler getirilmiştir. Sözü edilen kanun işçi sağlığı ve iş güvenliğine ilişkin pek çok hüküm getirmesinin yanısıra, konumuz olan iş güvenliği denetimine ilişkin birkaç hükmüde kapsamına almıştır. Nitekim anılan kanunun ikinci faslının 15.maddesi belediyenin görevlerini 76 bend

²⁴ "Ülkemizde İşçi Sağlığı ve İş güvenliği Sorunları ve Çözüm Önerileri", TMMOB BURSA ŞUBESİ DER., Y.2, S.6 (Haziran 1991), s.10.

²⁵ 151 sayılı Kanunun iş teftişine esas olmak üzere işverenlerin istihdam ettikleri amelenin miktarını, ücretini ve kimliğini ihtiva eden bir defter tutmaları mükelefiyeti getirmiştir (mad.3). Bkz.: TURAN, s.165; "Türkiye'nin Çalışma Hayatına Umumi Bir Bakış", ÇALIŞMA DER., Y.4, S.27 (Haziran 1949), s.25.

²⁶ R.G., T.14.4.1930, S.1471.

halinde sıralarken, özellikle 38. ve 76. bentlerde iş güvenliği denetimine ilişkin düzenlemelere yer vermiştir. Aynı yıl yürürlüğe giren 24.4.1930 tarihli ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıha Kanunu ²⁷ ise "işçilerin hıfzıssıhhası" başlıklı yedinci babında işçi sağlığı ve iş güvenliği bakımından çok ileri düzenlemelere yer vermiştir. Ayrıca bu kanunun 173-180 ve 268-275. maddeleri de, ileride değineceğimiz gibi dolaylı olarak Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na iş güvenliği denetim yetkisi vermiştir.

2. 1932-1945 Dönemi

Bu dönem ekonomik açıdan, 1923'lerde başlayan sanayileşme hareketinin, Türkiye'nin öznel koşullarına uygun bir devletçilik politikasıyla destek görmesi sonucu gittikçe ivme kazandığı bir dönemdir. Öte yandan, Türkiye 1932 yılında Milletler Cemiyeti'ne üye olunca Versailles Barış Andlaşmasınının 387. maddesi gereğince otomatikman ILO'nun da üyesi oldu. Bu örgütün etkisiyle ve gelişen sanayinin oluşturduğu çalışma sorunlarının yığılması sonucu, ülkemizde bir iş kanununun oluşturulması bir zorunluluk haline geldi.

Nihayet bir kaç tasarıdan sonra ülkemizde derli toplu ilk sosyal mevzuat 8.6.1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu ²⁸ ile oluşturulmuş oldu ²⁹. Bu kanunun konumuz açısından en önemli özelliği, devletin, ilk defa bütün yönleri ile çalışma yaşamına müdahale etmiş olması ve iş hayatının denetim görevini bizzat üstlenmiş (mad.91) olmasıdır. Türkiye'de ilk kez işçi sağlığı ve iş güvenliği konusunu ayrıntılı düzenleyen (özellikle mad.54-62) bu kanunun 15.6.1937 tarihinde yürürlüğe girmesinden sonra, Türkiye'nin iş güvenliği mevzuatında önemli bir sıçrama olmuş, adı geçen kanuna dayanılarak ayrıntılı ve teknik nitelikte birçok tüzük yürürlüğe konulmuştur. Ne var ki, kimi hükmü 1937'de yürürlüğe girmiş, birçok hükmünün yürürlüğe girmesi beklenen 1936 tarihli iş kanunu 1940'lı yılların başında yürürlükten kaldırılmış gibidir. Zira, İkinci Dünya Savaşı nedeniyle 18 Ocak 1940 tarihli ve 3780

²⁷ R.G., T.6.5.1930, S.1489.

²⁸ R.G., T.15.6.1936, S.3330.

²⁹ Bk.: Faruk ANDAÇ, "Atatürk Döneminde Sosyal Politika", ATATÜRK DÖNEMİNİN SOSYO-EKONOMİK SORUNLARI SEMİNERİNDE SUNULAN TEBLİĞLER, Ankara, 1982, s.61.

sayılı Milli Korunma Kanunu sanayii, ticareti ve tarımı sıkı bir biçimde düzenlemeye yönelik hükümler getirdi ve çalışma koşullarını alabildiğince zorlaştırdı³⁰.

Bu dönemde iş teftişi kanunlarla artık açık bir biçimde düzenlenmiş olmasına rağmen, teftiş faaliyetleri bir yandan iş müfettişi sayısının azlığından diğer yandan da tarafların konuya duyarlılık göstermemesinden dolayı oldukça yetersiz bir biçimde kalmıştır. Bu dönemde işçi sağlığı ve iş güvenliğinin teftişi ile uğraşan kurumlar birden çok olup, kanunların değişik hükümlerine göre bu faaliyetlerini sürdürmüşlerdir. Bu dönemdeki denetim faaliyetlerini yürüten kurumları şöyle belirlememiz mümkündür: Umumi Hıfzıssıha ve Belediyeler Kanununda öngörülen işçi sağlığı ve iş güvenliğine ilişkin hükümler ile 3008 sayılı İş Kanununun kapsamına alınmayan küçük işyerlerinin denetimi (Küçük İşyerleri Teftiş Yönetmeliği mad.1/A,B) ³¹ belediyeler ve 1936 tarihinde oluşturulan Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına ³² ait olmuştur. Bu dönemde henüz bağımsız bir iş teftiş teşkilatı oluşmadığından dolayı, iş kanunu hükümlerinin denetim görevi ise, biri İşçi Sağlığı Müdürlüğü diğeri de İçtimai Yardım Müdürlüğü bulunan ve iş kanununun 141.maddesine uygun olarak oluşturulan İş Dairesi kurumuna bırakılmıştır. İş kanunu hükümleri denetiminin yürütüm koşulları ise; 3008 sayılı İş Kanununun 94.maddesine dayanılarak 14.4.1941 yılında 2/15592 No ile kabul edilen "Devlet, Vilayet ve Belediyelerce Doğrudan Doğruya İşletilen Müesseseler İle Memleket Müdafasıyla İlgili İşyerlerinin Mürakabe ve Teftişine Dair Nizamname"ye ³³ göre yürütülmüştür. Tüzükte sayılan işyerleri dışında kalan işyerlerinin denetimi ise, 1945 yılına yani Çalışma Bakanlığı'nın kurulmasına kadar olan dönem içerisinde özel bakanlık genelgeleriyle yürütülmüştür ³⁴.

³⁰ Mehmet Şehmus GÜZEL, "İkinci Dünya Savaşında İşçiler ve Sermaye", MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ DER., C.XVI, S.150 (Aralık 1992), s.31-32.

³¹ Bu yönetmelik için Bkz.: Naim TEZMEN-Tahsin ATAKAN, *İş Hukuku ve Sosyal Sigorta Külliyyatı*, İstanbul, 1956, s.785.

³² Gerçekten 9.6.1936 tarihli ve 3017 sayılı "Sihhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti Teşkilat ve Memurin Kanunu", 7.maddede Teftiş Heyetinin Selahiyet ve Vazifelerini belirtirken a bendinde "milli müdafa teşkilatına aid olanlar müstesna olmak üzere resmi olan ve olmayan bütün teşkilat ve müesseselerin sihhatle alakadar işlerini ve muamelelerini teftiş eder" demek suretiyle anılan bakanlığın denetim yetkisini açıkça düzenlemiştir. Bkz.: R.G., T.23.6.1936, S.3337.

³³ R.G., T.25.4.1941, S.4739.

³⁴ Bkz.: ÇALIŞMA DER., Y.2, S.24 (Kasım-Aralık 1947), s.53.

III-ÇALIŞMA BAKANLIĞININ KURULMASINDAN SONRAKİ DÖNEM

Türkiye'nin sosyal politika tarihinde en önemli devre, Çalışma Bakanlığı'nın kurulmasıyla başlamıştır³⁵. Bakanlığın kurulması iki safha halinde gerçekleşmiştir. Birinci safha, İktisat Bakanlığı'na bağlı ve sadece bakanlığın merkez teşkilatının kurulmasını öngören 27.6.1945 tarihinde kabul edilen 4763 sayılı "Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun" ile başlar. İkinci safha ise, bakanlığın taşra teşkilatının da kurulmasını öngören 28.1.1946 tarihli ve 4841 sayılı³⁶ "Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun"un kabul edilmesidir. Bu kanun bundan önceki 4763 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırmasının yanısıra, Çalışma Bakanlığını İktisat Bakanlığı'ndan ayırarak, bu tarihten itibaren bağımsız bir bakanlık haline getirmiştir³⁷.

4841 sayılı Kanun bakanlığın görevlerini; "iş hayatının düzenlenmesi, çalışanların yaşam seviyesinin yükseltilmesi, çalışanlar ile çalıştıranlar arasındaki ilişkilerin memleket yararına ahenkleştirilmesi, memleketteki iş gücünün genel refahını artıracak surette verimli kılınması, tam çalıştırma ve sosyal güvenin sağlanması"(mad.1) şeklinde düzenlemiştir. Bakanlığın 10 müdürlükten oluşacağını (mad.2) belirleyen bu kanunun "iş kanununun uygulama alanının tayini, iş akdi, işin tanzimi, iş hayatının denetleme ve teftişine ait hükümlerin yerine getirilmesiyle ilgili işleri yürütmek" (mad.9) hükmü gereğince iş denetim görevi Çalışma Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir³⁸. Ayrıca bakanlığın kurulması ile birlikte daha önce oluşturulmuş olan İş Dairesi son bulmuş ve daireye bağlı iş müfettişleri bakanlığın emrine girmişlerdir. Böylece bu dönem boyunca iş teftiş faaliyetleri bakanlığın iller kuruluşu olan Çalışma Müdürlükleri bünyesinde bulunan iş müfettişleri tarafından

³⁵ Amerika, Fransa ve İngiltere Çalışma Bakanlığının kuruluşu için Bkz.: ÇALIŞMA DER., Y.1, S.1 (20 Eylül 1945), s.77-87.

³⁶ R.G., T.30.1.1946, S.6219.

³⁷ Çalışma Bakanlığının kuruluşu hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz.: Suat EREN, **Çalışma Bakanlığının Kuruluşundan Bugüne Kadar**, Ankara, 1947, s.14-30; Memduh YELEKÇİ, "Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Sorumlulukları", İŞ VE SİGORTA DER., Y.4, S.40 (1966), s.12-16.

³⁸ Ayrıca Bkz.: Muammer Vasaf TOLGA, **İş Hukuku**, İst. Yüksek İktisat ve Ticaret Okulu Ya.No:351/1958, İstanbul, 1958, s.92.

yürütülmüştür ³⁹. Bu durum aşağıda açıklamaya çalışacağımız ILO'nun 81 Numaralı Sözleşmesi'nin kabulüne kadar sürmüştür.

IV-81 NUMARALI SÖZLEŞMENİN KABÜLÜNDEN SONRAKİ DÖNEM

Uluslararası Çalışma Örgütü Yönetim Kurulu tarafından Cenevre'ye davet edilen ve ülkemizde dahil olmak üzere üye 48 ülkenin katılımıyla ILO'nun 30.genel konferansı gerçekleştirilmiştir ⁴⁰. Bu konferansın sonunu da toplantı gündeminin 4.maddesini oluşturan "sanayi ve ticarete iş teftişi" konusu ile ilgili çeşitli teklifler kabul edildikten sonra, bu tekliflerin bir uluslararası sözleşme şeklini almasına karar verilmiştir. Böylece "Sanayi ve Ticarete İş Teftişi Hakkındaki 81 Numaralı Sözleşme" adını taşıyacak sözleşme, 11.7. 1947 yılında ortaya çıkmış oldu ⁴¹.

Türkiye 81 N.S'yi 13.12.1950 yılında 5690 sayılı Kanunla onaylamıştır ⁴². Araştırmamızın ileriki aşamalarında sık sık değineceğimiz bu sözleşme ile, ülkemizde ilk kez iş müfettişlerinin uluslararası ölçüler doğrultusunda görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmeye çalışılmıştır. Ayrıca yine bu sözleşmenin 9.maddesi gereğince işyeri teftişinin mühendis, tabip, kimyager gibi ihtisas sahibi kimseler tarafından yürütülmesi gerekliliği kabul edilmiştir. Kanımızca 81 N.S. hem iş teftiş teşkilatının kurulması (mad.1 ve mad.4) hem de teftişin yürütülmesi konusunda getirdiği kurallarla iş güvenliği denetiminin temel kaynaklarından birisi olmasının yanısıra, ülkemizde iş güvenliği denetiminin fiilen başlatacak olan 174 sayılı Kanunda en önemli motifi durumundadır. 81 N.S'nin iş teftişi alanında ülkemizde yol açtığı gelişmelerin en önemlisi olan 174 sayılı Kanuna geçmeden önce bu yıllarda kabul edilen ve konumuzu ilgilendiren hükümler taşıyan iki kanuna değinmek istiyoruz. İlk

³⁹ Bu dönemde Çalışma Bakanlığı işçi ve işverenlerin yoğunlukta buldukları yerlere göre 20 Çalışma Müdürlüğü oluşturmuştur. Dönemin denetim faaliyetleri hakkında Bkz.: Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine Sunulan Rapor, ÇALIŞMA BAKANLIĞI Ya.No:19, Ankara, (Mart- Mayıs1949), s.202-203; "Türkiye'nin Çalışma...", ÇALIŞMA DER., s.27.

⁴⁰ Bu konferans hakkında Bkz.: ÇALIŞMA DERGİSİ, Y.2, S.22 (Eylül 1947), s.7-43.

⁴¹ Bkz.: İşçi Sağlığı ve İş Güvenliğiyle İlgili Genel Bilgiler, Ç.S.G.B Ya.No:1992/30, Ankara, 1992, s.271.

⁴² R.G., T.22.12.1950, S.7869.

kanun, 13.6.1952 tarihli ve 5953 sayılı "Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkındaki Kanun"dur⁴³. Sözü edilen kanunun 24.maddesi kanun kapsamına alınan işyerleri için Çalışma Bakanlığına teftiş yetkisi verirken aynı zamanda teftişlerin 3008 sayılı Kanuna göre yürütüleceğini kabul etmiştir. İkinci kanun ise, 10.3.1954 tarihli ve 6379 sayılı "Deniz İş Kanunu"dur. 6379 sayılı Kanununda⁴⁴ 37. maddesi az önce değindiğimiz düzenlemeyi benimsemiştir

1. 174 Sayılı Yasanın Öngördüğü Düzenlemeler

Türkiye 81 N.S'yi 1950 yılında onaylamış olmasına rağmen, 1960 yılına kadar işçi sağlığı ve iş güvenliğine ilişkin çabalara özellikle de artık ülkenin büyük bir ihtiyaç duyduğu iş güvenliği denetimine gereken önemi gösterememiştir⁴⁵. Zamanla bu sahadaki uygulamalar ilgilileri 81 N.S.'nin 9.maddesine uygun bir teftiş mekanizmasının kurulması ve işletilmesi doğrultusunda harekete geçirmiştir⁴⁶. Zira, 1960 yılından sonra sanayileşmenin ivme kazanması sonucu, tarım sektöründeki ham işgücünün bu sektöre kayması iş kazası ve meslek hastalıklarını artırmış, bu alandaki tedbirlerin yetersizliğini tüm ağırlığıyla gün yüzüne çıkarmış ve devleti zorunlu olarak konuya yeniden eğilmek zorunda bırakmıştır. Sonuçta, koşulların zorlamasıyla olsada, ülkemizdeki iş güvenliği denetimi alanında deyim yerindeyse kilometre taşlarından sayılan 174 sayılı Kanun çıkarılmıştır.

Öngördüğü düzenlemeyle ve yarattığı gelişmelerle ülkemizdeki iş güvenliği denetimi bakımından özgün bir yere sahip olan 174 sayılı Kanun "4792 sayılı İşçi

⁴³ R.G., T.20.6.1952, S.8140.

⁴⁴ Belirtelim ki,bu kanun daha sonra 854 Sayılı Deniz İş Kanununun 54.maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır. Bkz.: R.G., T.29.4.1967, S.12586. 854 sayılı Kanunun da 49.maddesi aynı düzenlemeyi öngörmüştür.

⁴⁵ Gerçekten, işyerlerinin iş güvenliği yönünden denetimi uzmanlık gerektiren bir alan olmasına karşın, 1963 yılına kadar geçen dönem içinde, Çalışma Bakanlığının bünyesinde 3-5 teknik eleman istihdam edildiği görülmektedir. Bkz.: MİLLÎ GÜVENLİK KONSEYİ GENEL SEKRETERLİĞİ, Türkiye'de İşçi Sağlığı ve İş güvenliği, Ankara, ?, s.15.

⁴⁶ Bkz.: Sıtkı VELİCANGİL-Ömer VELİCANGİL, Endüstri Sağlığı (İşçi Sağlığı-İş Hijyeni) ve Meslek Hastalıkları, Ankara, 1987, s.410.

Sigortaları Kurumu Kanununun 6'ncı Maddesine Fıkralar Eklenmesine Dair Kanun" ⁴⁷ ile 12 Şubat 1963 yılında kabul edilmiştir. 174 sayılı K'nın 1.maddesi 4792 sayılı Kanunun 6'ncı maddesine aşağıdaki fıkralar eklenmiştir dedikten sonra; "İşçi Sigortaları Kurumunun yıllık kadroları toplamının %1'ini aşmamak üzere bir kısmı, işçi sağlığı ve iş güvenliği konularında yapılacak inceleme, araştırma, teftiş ve kontrollarda kullanılacak personele tahsis olunur. Bu kadrolarda çalışacak olanların adedi, ünvanı ücreti veya yevmiyeleri Çalışma Bakanlığının göstereceği ihtiyaca göre Sosyal Sigortalar Kurumunca tespit edilerek yıllık kadrolarında belirtilir. Bu kadrolarda çalışacak olanların tayinleri Çalışma Bakanlığı tarafından yapılır ve çalışmaları İşçi Sağlığı Genel Müdürlüğüne düzenlenir ve denetlenir. Bu kadrolarda çalışacak olanlar iş müfettişlerinin görev ve yetkilerine sahiptir" demek suretiyle hem çok olumlu hem de haklı olarak çok tartışılacak yeni düzenlemeleri beraberinde getirmiştir.

Kanımızca, 174 sayılı K'nın en önemli özelliği ülkemizde iş güvenliği denetimin fiilen başlatmış olmasıdır. Gerçekten anılan kanun yürüğe girmeden önce ülkemizde iş güvenliği denetimleri teknik eleman noksanlığı nedeniyle çoğunlukla Çalışma Bakanlığının İller Kuruluşu olan Çalışma Müdürlükleri'ne bağlı iş müfettişleri tarafından yürütülmüştür. Oysa 174 sayılı K'nın kabul edilmesiyle birlikte iş güvenliği müfettişliği bağımsız ve teknik bir görev olarak ele alınmış ve bu göreve yalnız teknik elemanlar ve hekimlerin tayini öngörülmüştür ⁴⁸.

174 sayılı K'dan sonra öngörülen düzenlemelerin yerine getirilmesi amacıyla 14.10.1973 yılında "174 sayılı Kanun Uyarınca İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Konularında Çalıştırılacak Personelin Teşkilatlanma ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik" ⁴⁹ çıkarılmıştır. Yine bu dönemde iş güvenliği denetiminin yerine getirilmesi amacıyla Çalışma Bakanlığı İşçi Sağlığı Genel Müdürlüğüne bağlı ve Çalışma Müdürlükleri ile işbirliği içinde olan önce İstanbul, Ankara, İzmir ve Zonguldak illerinde, sonra Bursa, Adana ve Samsun illerinde ve daha sonrada

⁴⁷ R.G., T.19.2.1963, S.11338.

⁴⁸ Bkz.: İhsan ERKUL, Türk İş Hukuk Dersleri 931 Sayılı İş Kanunu Uygulaması, E.İ.T.İ.A. Ya.No:74 Ankara, 1970, s.307.

⁴⁹ R.G., T.14.10.1973, S.14685 ve değişiklikler için Bkz.: R.G., T.23.5.1975, S.15244; R.G., T.21.5.1977, S.15943; R.G., T.29.12.1977, S.16154.

Erzurum ve Malatya olmak üzere toplam dokuz ilde İş Güvenliği Müfettişleri Grup Başkanlıkları oluşturulmuştur⁵⁰. Bu hızlı teşkilatlanma sonucu, Çalışma Bakanlığı oldukça kısa sayılan bir dönem içinde bünyesinde çeşitli meslek dallarında uzman 230'a yakın iş güvenliği müfettişi istihdam etmiştir⁵¹.

Görüldüğü üzere, 174 sayılı K. iş güvenliği denetimi alanında adeta radikal (köklü) düzenlemeleri öngörerek, ülkemizdeki iş güvenliği denetimi adına pek çok olumlu gelişmeyi yaratmıştır. Buna karşın deyim yerindeyse yarattığı gelişmeler kadar da haklı birtakım eleştirilerin hedefi olmuştur⁵². Herşeyden önce, 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu ile mali ve idari açıdan özerk (mad.1) bir kurum olan İşçi Sigortaları Kurumu'nun bu özerkliği, 174 sayılı K'nın 1/C.maddesinin Çalışma Bakanlığına iş güvenliği konusunda kuruma karşıbilme yetkisini vermesi ile zedelenmiştir. İkinci olarakta devletin yapmakla yükümlü olduğu iş güvenliği denetimi İşçi Sigortaları Kurumuna yükletilmiş ve böylece kurumun fonları gerçek amaçları dışında kullanılmıştır⁵³. Nihayet, 174 sayılı K'ya göre iş güvenliği müfettişliği kadrolarına tayinler Çalışma Bakanlığı tarafından yapıldığına göre, kadro ve maaşı kurumdan, görevli bağlantısı bakanlıkta olan iş güvenliği müfettişleri ile diğer müfettişler arasında ikilik yaratılmıştır.

Bu yılların konumuzu ilgilendiren bir diğer gelişmesi de; 17.7.1964 kabul edilen ve İşçi Sigortaları Kurumu'nun adını Sosyal Sigortalar Kurumu (506 sayılı K. mad.1) şeklinde değiştiren 506 sayılı Kanunun yürürlüğe girmiş olmasıdır. İlleride daha ayrıntılı değinmeye çalışacağımız için şimdilik bu kanunun 130.maddesinin iş güvenliği denetimine ilişkin birtakım düzenlemeleri içerdiğini ve anılan maddeye dayanılarak "Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta Müfettişliği Servislerinin Kuruluşu İle Sigorta

⁵⁰ Bkz.: Münir ÜNVER, "İş Kazaları ve İş güvenliği", İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ SEMPOZYUMU 4-10 MAYIS 1987, ÇSGB, Ankara, 1988, s.316.

⁵¹ Bkz.: Aydın DENİZ, "İş Güvenliği ve İş Kazaları", TISK İŞVEREN DER., C.IX, S.5 (Şubat 1971), s.4.

⁵² Eleştiriler için Bkz.: Ferit H. SAYMEN, "Hukuki Yönden İş Emniyeti", E.I.T.İ.A. DER., C.II, S.2 (Haziran 1966), s.190; Sarper SÜZEK, *İş Güvenliği Hukuku*, Ankara, 1985, s.82.

⁵³ Oysa, SSK'nın bu rejim içerisinde hukuken böyle bir ödeme yükümlülüğünün olmaması gerekmektedir. Bkz.: Zeki ŞİMŞEK, "SSK Çıkmazının Perde Arkası", DÜNYA GAZETESİ (27 Kasım 1992), s.4.

Müfettişleri ve Kontrol Memurlarının Görev ve Yetkileri Hakkındaki Yönetmelik" in 22.5.1975 yılında yürürlüğe girmiş olduğunu belirtelim ⁵⁴.

2. 931 Sayılı Yasanın Öngördüğü Düzenlemeler

Yeni anayasanın 1961 yılında kabul edilmesinden sonra anayasadaki (1961 Anayasası) çalışma yaşamı ile ilgili hükümlerin yerine getirilmesi amacıyla günün gelişmelerine yanıt veremez duruma gelen 3008 sayılı İş K'nun yerine 23.7.1967 yılında 931 sayılı İş K. ⁵⁵ kabul edilmiştir. Bu kanun ise, kısa bir süre sonra, Anayasa mahkemesi tarafından usul yönünden bozularak, bunun yerine hemen hiçbir değişiklik yapılmadan 25.8.1971 yılında 1475 sayılı İş K. ⁵⁶ kabul edilmiştir. İşçi sağlığı ve iş güvenliği ve özellikle iş güvenliği denetimi yönünden her iki kanununda benzer düzenlemeleri içermesi ve 1475 sayılı İş K'nın düzenlemelerini ileride ayrıntılı inceleyeceğimizden dolayı şimdilik bu düzenlemelere değinmeyeceğiz.

Ülkemizde iş güvenliği denetimi alanında 174 sayılı K. gibi adeta yeni bir dönemi başlatacak olan İş Teftiş Tüzüğü'ne geçmeden önce araştırmamızın deyim yerindeyse kronolojik yapısından dolayı, tüzük kabul edilmeden hemen önce kabul edilen iki düzenlemeyi belirtmekte yarar görmekteyiz. Bu dönemin birinci düzenlemesi, 931 sayılı K'nın 88.maddesine dayanılarak hazırlanan ve 30.11.1968 yılında yürürlüğe giren "Askeri İşyerleri İle Yurt Emniyeti İçin Gerekli Maddeler İmal Olunan İşyerlerinin Denetimi ve Teftişi Hakkında Tüzük" ⁵⁷ tür. İkinci düzenleme ise, daha önce belirttiğimiz düzenlemelerin ⁵⁸ dışında "İş Müfettişleri Denetim Yönetmeliği"nin ⁵⁹ çıkarılmasıdır. Belirtmek gerekir ki, İş Müfettişleri Denetim Yönetmeliğinin 4'üncü maddesi gereğince iş müfettişleri doğrudan doğruya çalışma bakanına bağlı İş Müfettişleri Merkez Grubunun emrine verilmişlerdir.

⁵⁴ R.G., T.22.5.1975, S.15243.

⁵⁵ R.G., T.12.8.1967, S.12672.

⁵⁶ R.G., T.1.9.1971, S.13943.

⁵⁷ R.G., T.30.11.1968, S.13065.

⁵⁸ Bkz.: 49 nolu dipnot.

⁵⁹ R.G., T.5.1.1978, S.16160 ve değişiklik için Bkz.: R.G., T.10.5.1978, S.16283; R.G., T.5.7.1978, S.16337; R.G., T.24.8.1978, S.16387; R.G., T.16.11.1991, S.21053.

3. İş Teftiş Tüzüğü'nün Öngördüğü Düzenlemeler

Hemen belirtelim ki, bağımsız bir iş güvenliği denetim teşkilatını öngören 174 sayılı K., 25.5.1976 tarih ve 1992 sayılı K'nın ⁶⁰ ek 2'inci maddesi gereğince (bu kanun yürürlük tarihini takip eden mali yılbaşından itibaren yürürlükten kalkar) 1977 yılından itibaren yürürlükten kalkmıştır ⁶¹. Böylece bu tarihten itibaren, Sosyal Sigortalar Kurumu'na bağlı iş güvenliği müfettişleri diğer müfettişlerle birlikte İşçi Sağlığı Genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak, çalışmalarını İş Teftiş Tüzüğü kabul edilinceye kadar az önce değindiğimiz İş Müfettişleri Denetim Yönetmeliği'ne göre sürdürmüşlerdir.

İş Teftiş Tüzüğü çok uzun bir gecikmeden sonra ⁶² nihayet 7/17925 karar numarası ile 1979 yılı Ağustos ayında tamamlanmış ve yayınlanabilmiştir ⁶³. Kanımızca, İTT'nün en önemli özelliği işyerleri teftişini bir bütün olarak ele almak amacını gütmüş olmasıdır. Gerçekten İTT ile İşçi Sağlığı Genel Müdürlüğü'ne bağlı iş güvenliği müfettişleri ile Çalışma Genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak görev yapan iş müfettişleri tüzüğün 3/a.maddesine göre, yeni oluşturulan İş Teftiş Kurulu'nun bünyesine alınmışlardır. Böylece halen yürürlükte olan İTT ile bu organlar (iş güvenliği teşkilatı ve iş müfettişliği teşkilatı) bir bütün olarak iş teftiş hizmetleri adı altında toplanmış ve bu hizmetin yeni oluşturulan İş Teftiş Kurulu tarafından yapılması kabul edilmiştir.

İTT ile ilgili son olarak belirtelim ki , tüzük birtakım düzenlemeleri bakımından (örneğin, ayrı uzmanlığı gerektiren işin yürütümü ile iş güvenliği müfettişliğinin aynı

⁶⁰ Bkz.: "506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 2 ve 4'üncü Maddelerinin Değiştirilmesine, Değişik 60'ıncı Maddesine Bir Fıkra Eklenmesine ve Bu Kanuna İki Ek Madde İle Bir Geçici Madde İlavetine Dair Kanun" R.G., T.26.5.1976, S.15598.

⁶¹ Belirtmek gerekir ki, 174 sayılı Kanun, bu tarihten önce SSK tarafından yürürlükten kaldırılmaya çalışılmış, ancak bu girişim Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bkz.: Cahit ERKAN, "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliğinde Devlet-İşçi ve İşverene Düşen Sorumluluk ve Yetkiler", İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ SEPOZYUMU 4-10 MAYIS 1987, ÇSGB, Ankara, 1988, s.108.

⁶² Gerçekten tüzük ilk kez 1936 tarihinde 3008 sayılı İş K'nın 92.maddesinde öngörülmüştür.

⁶³ R.G., T.28.8.1979, S.16738 ve değişiklik için Bkz.: R.G., T.9.9.1989, S.20277.

düzenlemeye tabi tulumuş olması) haklı olarak tartışma konusu olmuştur. Kanımızca, İTT'ne bu yönlerden yapılan eleştirilerin tümü ⁶⁴ 1989 yılında yürürlüğe giren "İş Teftiş Tüzüğünde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Tüzük" ile ortadan kaldırılmış bulunmaktadır.

İkinci Kısım

GELİŞMİŞ BAZI ÜLKELERDE VE TÜRKİYE'DE İŞ GÜVENLİĞİ DENETİMİNİN TEŞKİLATYAPISI

§.1. DENETİM TEŞKİLATI SİSTEMLERİ

Süreç içerisinde, sosyal kanunların gelişimi ile birlikte iş teftişi etkinlikleri ve sorumluluklarında giderek artmıştır. Doğal olarak, diğer alanlarda olduğu gibi iş teftişinde de faaliyetlerin ve sorumlulukların artışı, dünyanın her yerinde aynı düzeyde gerçekleşmemiş ve sanayileşmiş pikanun ekonomisine sahip her ülke tarihsel evrimini, özel ekonomik koşullarını ve geleneksel yönetim metotlarını benimseyen bir organizasyon kalıbı benimsemiştir ⁶⁵.

Geçmişte uygulanan ve günümüzde de uygulama bulan iş denetim teşkilatı sistemleri niteliksel anlamda genel olarak üç gruba ayrılırlar ⁶⁶. Bunlar;

- 1-Tek bir makam bağlı tek bir teşkilat
- 2-Tek bir makam bağlı muhtelif teşkilat
- 3-Muhtelif makamlara bağlı muhtelif teşkilat

Günümüzde her üç tip denetim teşkilatı sistemi uygulama bulmasına karşın,

⁶⁴ İTT ve bu eleştiriler hakkında Bkz.: Tezer KALAN, "Yeni İş Teftiş Tüzüğü", CUMHURİYET GAZETESİ (8 Aralık 1979), s.2; SÜZEK, s.84; Mualla İZGÜR, "İş Kazaları ve Meslek Hastalığı", İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ SEMPOZYUMU 4-10 MAYIS 1988, ÇSGB, Ankara, 1989, s.281.

⁶⁵ Bkz.: Dünya Çalışma Raporu 2, s.229.

⁶⁶ İ.Hakkı YENİAY, "Muhtelif Memleketlerde ve Bizde İş Teftişi", ÇALIŞMA DER., Y.1, S.10 (Eylül 1946), s.37.

hangi sistemin daha yararlı olduğu veya tek geçerli sistem olduğu konusunda tartışmalar hala sürmektedir. Zira, ülkenin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi ile devlet yapısı ne olursa olsun geçerliliğini sürdürebilen veya her türlü şartlar altında daima en iyi sonuçlar verebilen bir denetim sistemi henüz mevcut değildir ⁶⁷. Fakat birkaç yıldan bu yana -diğer sistemelere olan üstünlüklerinden dolayı olsa gerek-tek bir teftişi teşkilatı lehine veya tek bir makama bağlı tek bir teşkilat lehine bir düşünce ekolü oluşmuştur ⁶⁸. Nitekim ILO'da 81 N.S.'nin 4/2. maddesinde, 129 N.S.'nin 7.maddesinde ve 20 sayılı Tavsiye Kararı'nda merkezi bir teftiş teşkilatının kurulmasını öngörmektedir.

Gelişmelerin aksine, bugün ülkemizde halen üçüncü sistem olan yani çeşitli makamlara bağlı çeşitli teftiş teşkilatları sistemi uygulanmaktadır. Aşağıda gelişmiş bazı ülkelerdeki ve ülkemizdeki iş güvenliği denetim teşkilatı sisteminin yapısını inceledikten sonra, herşeyden önce zaman, emek ve para israfına yol açtığı bilinen bu sistemin, ülkemizdeki iş güvenliği denetim faaliyetlerini nasıl etkilediğini ayrıca incelemeye çalışacağız.

§.2. GELİŞMİŞ BAZI ÜLKELERDE İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM TEŞKİLATININ YAPISI

I-İNGİLTERE İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM TEŞKİLATI

İngiltere'de 1974 yılından öncesine kadar iş güvenliği denetimi değişik kamu kuruluşları tarafından yerine getirilmiştir. Öyle ki, bu yıldan önce İngiltere'nin en fazla denetim kurumu kullanan ülke konumunda olduğu ifade edilmiştir ⁶⁹.

İngiltere'de 1974 yılında yürürlüğe konulan, İşçi Sağlığı ve İş güvenliği Kanunu

⁶⁷ Aynı yönde Bkz.: G.A.JOHNSTON-N.C.WINKLE (Çev.Kamran ALTINAY), *İş Teftişi Meseleleri*, İst.Üni. İ.F. Ya.No:81, İstanbul, 1955, s.11.

⁶⁸ Bkz.: *İş Teftişi Amaçları ve Uygulama*, s.89; JOHNSTON-WINKLE (Çev.ALTINAY), s.11; BIYIKLI, s.301; SÜZEK, s.96-97.

⁶⁹ Bkz.: YENİAY, s.38.

(Health and Safety At Work Act), İngiltere'nin iş güvenliği teşkilat yapısını geniş ölçüde değiştirmiş, bu ülkede işçi sağlığı ve iş güvenliği konusunda önemli bir atılım olanağı sağlamıştır. İngiltere, anılan kanunla daha önce uygulanan Fabrikalar Kanunu'nu değiştirerek hemen tüm teftiş faaliyetlerini merkezi bir kuruluş olan Sağlık ve Güvenlik Dairesi bünyesinde toplamış; gerek kamu gerek özel sektör faaliyetlerinin tümünde müfettişlere geniş yetkiler tanımıştır ⁷⁰. Kurula bağlı müfettişler, iş mevzuatının diğer alanlarında denetim uygulayan müfettişlerden tamamen bağımsız bir biçimde sadece teknik iş güvenliği denetimi yapmaktadır. Kurul bağımsız bir bütçeye sahip olduğu gibi Çalışma Bakanlığı'nca verilecek talimatlar çerçevesinde geniş bir özerklikten de yararlanır ⁷¹.

II-FRANSA İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM TEŞKİLATI

Fransa'da 1906 yılında Çalışma Bakanlığı'nın kurulmasından sonra, iş teftişinin en önemli temelleri atılmıştır. Bu ülkede 17 Temmuz 1937, 31 Ekim 1941 ve 27 Nisan 1946 tarihli kanunlar ile tadil ve takviye edilen iş teftişi; ILO'nun 1947 yılında 81 Numaralı Sözleşmeyi'yi kabul etmesinden sonra bu sözleşmenin öngörülleri doğrultusunda yeniden düzenlenerek bugünkü halini almıştır ⁷².

Bugün Fransa'da iş denetim teşkilatının yapısı ilke olarak 81 N.S'nin öngörüllere paralel bir görünüm arz etmektedir.

Gerçekten Fransız hukukunda tüm iş denetim hizmetleri-soyal sigortalar kurumu tarafından yürütülenler ayrık tutulursa- aynı çatı altında birleştirilmiştir. Başka bir anlatımla, hem işin yürütümü hem de iş güvenliği denetimleri esas itibariyle İş Denetimi Teşkilatı (Inspection Du Travail) tarafından yerine getirilir. Öte yandan Sosyal Sigortalar Kurumunda bu çabalara katılmakta hatta denetim görevlilerine teknik yardımlarda bulunmaktadır. Böylece Fransa'da bir yandan İş Denetim Teşkilatı öbür yandan da Sosyal Sigortalar Kurumu mesleki risklerin önlenmesi çabalarına katkıda

⁷⁰ Bkz.: Dünya Çalışma Raporu 2, s.229.

⁷¹ Bkz.: SÜZEK, s.100-101.

⁷² Bkz.: ÖZDEMİR, s.3; ÜZEL, s.38-40.

bulunurlar.Bu iki kurumun faaliyetlerinin eşgüdümü ise üst düzeyde Önleme Faaliyetleri Eşgüdüm Kurulu (Comite de Coordination des Mesures da Prevention) tarafından sağlanır.

Fransa'da daha alt düzeyde ise, iş müfettişleri ile bölgesel sigorta sandıkları arasındaki ilişkiler Bölgesel Eşgüdüm Kurulları (Comites Regionaux de Coordination) tarafından uyuma kavuşturulur ⁷³.

III-ABD İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM TEŞKİLATI

Amerika'da 1970 yılına kadar çok dağınık bir biçimde ⁷⁴ yerine getirilen işçi sağlığı ve iş güvenliği denetim faaliyetleri, bu tarihten sonra Federal düzeyde oluşturulan merkezi üst kuruluşlar tarafından yürütülmeye başlanmıştır.

Günümüzde mesleki riskleri önleme konusunda başarılı bir ülke olarak kabul edilen Amerika'da ilk kez 1970 yılında tüm federal devleti kapsayan bir İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kanunu (Occupational Safety and Health Act-OSHA) öngörülmüştür. İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kanunu ile federal düzeyde üç organ oluşturulmuştur. Bunlardan İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Dairesi (Occupational Safety and Health Administration-OSHA) Çalışma Bakanlığına, İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Ulusal Enstitüsü (National Institute For Occupational Safety and Health-NIOSH) ise Sağlık ve Eğitim Bakanlığı'na bağlanmıştır. Ayrıca, İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Denetim Kurulu adı altında iş güvenliğine ilişkin davalarda görev yapacak bağımsız bir mahkeme kurulmuştur. Amerika'da işverenlerin işçi sağlığı ve iş güvenliği kurallarına uygun davranıp davranmadıkları ise OSHA'ya bağlı müfettişler tarafından denetlenir ⁷⁵.

⁷³ Bkz.: SÜZEK, s.104-107; Cahit ERKAN,"İş Kazaları Sorunu: Dünyadaki ve Türkiye'deki Gelişmeler",ÇEŞİTLİ BOYUTLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ İLE İŞ KAZALARI SEMİNER BİLDİRİLERİ, MPM Ya.No:284, Ankara, 1983, s.14-15.

⁷⁴ Bkz.: YENİAY, s.38.

⁷⁵ Bkz.: SÜZEK, s.102.

§.3. TÜRKİYE'DE İŞ GÜVENLİĞİ DENETİMİ

I-GENEL OLARAK

Ülkemizde iş güvenliği denetimi ve buna ilişkin faaliyetler esas olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Ancak aşağıda konu incelenirken görülecektir ki, anılan bakanlığın dışındaki, pek çok kamu kurumun da birtakım özel düzenlemelerle, iş güvenliği denetimi açısından ülkemizdeki işyerlerini denetleme yetkisine sahip kılınmışlardır. Öte yandan doktrinde genellikle “dış denetim” olarak adlandırılan devlet denetim birimlerinin bu denetimleri dışında, ayrıca işçi sağlığı ve iş güvenliği kurullarında doktrinde “iç denetim” olarak ifade edilen iş güvenliği denetimini gerçekleştirmektedirler.

İşte araştırmamızın bu kısmında ilk önce devlet denetim birimlerinin denetim faaliyetlerini özellikle de ana denetim organı olduğu için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının denetim faaliyetlerini yakından, sonradan da işçi sağlığı ve iş güvenliği kurullarının denetim faaliyetlerini irdelemeye çalışacağız. Ancak konu bütünlüğünü sağlamak ve daha iyi ortaya koymak amacıyla, ilkönce ülkemiz bakımından devlet denetim yetkisinin kaynaklarını ortaya koymaya çalışacağız.

II-TÜRKİYE'DE İŞ GÜVENLİĞİ DEVLET DENETİM TEŞKİLATI

1. İş Güvenliği Denetiminde Devlet Yetkisi

Kanımızca, ülkemizdeki iş güvenliği denetimindeki devlet yetkisinin iki önemli dayanağı vardır; Birinci olarak, ilk kez 1961 tarihli, günümüzde ise 1982 tarihli Anayasamızla anayasal güvence altına alınmış bulunan “sosyal devlet” olma anlayışından kaynaklanan, devletin çalışma yaşamındaki müdahaleci karakterine dayanır. İkinci olarakta, 1475 sayılı İş K'mızın 88.maddesinde açıkça ifade edildiği üzere, devlete iş denetim yetki ve görevinin verilmiş olmasıdır.

A-İş Güvenliği Denetimi ve Sosyal Devlet

Türkiye’de ilk kez 1961 Anayasası Cumhuriyet’in temel niteliklerini belirleyen 2.maddesinde “T.C.....sosyal hukuk devletidir” demek suretiyle sosyal devlet esasını benimsemiş,”iktisadi ve sosyal hayatın düzenlenmesi” başlığını taşıyan 4.bölümde ise, devletin “sosyal” olması için gerekenleri saymıştır. Aynı şekilde 18 Ekim 1982 tarihinde kabul edilen 1982 Anakanunumuzun ⁷⁶ 2.maddesinde “T.C....nin sosyal devlet” olduğu aynen kabul edilmiş ve bununla yetinilmeyerek “devletin temel amacı ve görevleri” başlıklı 5.maddede “....kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleri ile bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasi, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmayı, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmayı” devletin amaç ve görevleri arasında sayılarak sosyal devlet ilkesi biraz daha güçlendirilmiştir.

Sosyal devlet ilk kez Sanayi Devrimi’nin ve sonrasının gelişmeleriyle gündeme gelmekle birlikte, insanlık tarihinde uzun bir evrimin sonucu ve ürün olarak ortaya çıkmıştır. Toplumların bir anlamda ekonomik gelişmişlik düzeyi ile ilgili olduğundan ilk kez batı demokrasilerinde ortaya çıkan sosyal devlet kavramı, devletin sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla sosyal ve ekonomik hayata aktif müdahalesini meşru ve gerekli gören bir anlayışı ifade etmektedir ⁷⁷. Zaten bu nedenledir ki, sosyal devlet “önlemler devleti” olarak tanımlanmaktadır.

Sosyal devletin temel değerleri ekonomik bakımdan geniş bağımlı kütlelerin çıkarı için, yaşayabilme güvenliği, tam istihdam ve çalışma gücünün korunmasıdır. Bu nedenle sosyal devlet sisteminde devlet sadece belirli bir kesimin değil, tüm yurttaşların

⁷⁶ 1961 tarihli ve 1982 tarihli anayasaların bu yönlü hükümlerinin karşılaştırması için Bkz.: Tuncer KARAMUSTAFAOĞLU-Mehmet TURHAN, 1961-1982 T.C. Anayasaları (Karşılıklı Metinler), Ankara, (Kasım 1986), s.2,52.

⁷⁷ Bkz.: Ergun ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, Ankara, 1986, s.103; A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, Anayasa Hukuku, Ankara, (Ocak 1986), s.150; Ali Nazım SÖZER, “Sosyal Hukuk Açısından 1982 Anayasası”, İKTİSAT VE MALİYE DER., C.XXXIV, S.2 (Mayıs 1987), s.95; Anıl ÇEÇEN “Hukuk Devleti ve Yönetim”, Ank.Üni. H.F. Ya.No:417, BÜLENT N.ESEN’E ARMAĞAN, Ankara, 1977, s.122.

beden ve ruh sağlığı içinde ve insan onuruna yaraşır biçimde yaşayabilmelerini sağlamakla yükümlü kılınmıştır ⁷⁸.

şu halde ülkemizde sosyal devlet ilkesinin anakanuni güvence altında bulunması aynı zamanda iş güvenliğinin de kurum olarak anakanuni güvenceye kavuşturulması zorunluluğunu içermektedir. Zaten iş güvenliği hakkı, anakanunda herkese tanınmış bulunan yaşama, beden bütünlüğü ve sağlık haklarının daha özel bir alandaki uzantısıdır ⁷⁹.

Öte yandan, işçilerin iş güvenliği sosyo-ekonomik niteliği ile sosyal devletin, çalışma yaşamına doğrudan karışmasını ve bu alanda birtakım düzenlemeler ve tedbirler getirmesini zorunlu kılmaktadır. Sosyal devlet anlayışında devlet makro anlamda birbirine bağlı üç tür çabayla çalışma yaşamına müdahale etmektedir. Bunlar; devletin kanunları düzenlemesi, kanunların uygulanmasını sağlamak amacını taşıyan denetim faaliyetlerinde bulunması ve en sonunda kanunlara uymayanları cezalandırması yani yaptırımlar öngörmesidir ⁸⁰. Hiç şüphe yok ki, iş güvenliği denetimi de sosyal devletin çalışma hayatını denetlemesinin uzantısından başka bir şey değildir ve böylece de devlet, mevzuattan çok uygulamaya dayalı olduğu bilinen işçilerin sağlığı ve güvenliği konusuna, denetim faaliyetleri ile büyük bir katkıda bulunmaktadır.

Özcesi, alışma yaşamında devletin müdahalesini kabul eden sosyal devlet anlayışının bir gereği de çalışanların güvenliğinin ve sağlığının korunmasıdır. Bu durumda, oluşturulan mevzuatın uygulanmasını sağlamak amacını taşıyan denetim faaliyetleri, çalışanların güvenliğini ve sağlığını da korumayı üstlenen sosyal devletin bu yönlü amacını gerçekleştirmek için kullanabileceği bir araç hatta denetim faaliyetlerinin olmadığı ortamalarda çıkarılan kanunların sadece kağıt üzerinde kaldığı tarihsel realitesi dikkate alındığında belki de en önemli aracı olmaktadır. Kısacası

⁷⁸ Ayferi GÖZE, *Liberal Marksist Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri*, İst.ni. H.F. Ya.No:603, B.2, İstanbul, 1980,s.215.

⁷⁹ Bkz.: Tankut CENTEL, *ocuklar ile Gençlerin İş Güvenliği*, Yayınlanmış Doktora Tezi, İst.ni. H.F. Ya.No:667, , İstanbul, 1982, s.64.

⁸⁰ Bkz.:Zeki şİMŞEK, "Yasa Taslağına İlişkin Tartışmalara Katkı: İş Güvencesi ve Sosyal Devlet", DÜNYA GAZETESİ (28 şubat 1993),s.4; CENTEL, s.201; SÜZEK, s.60,78.

sosyal devlet anlayışının tam olarak gerçekleştirilmesi, bu amaçla kabul edilmiş kanunların sık bir biçimde denetlenmesine bağlıdır⁸¹.

B-1475 Sayılı Kanunda Devletin İş Güvenliği Denetim Yetkisi

Ülkemizde devletin iş güvenliği denetim yetkisi sosyal devlet olma anlayışından kaynaklandığı gibi, 1475 sayılı İş K'nın bu yönlü ve yerinde bir düzenlemesiyle bu yetkinin açıkça devlete verilmesinden de kaynaklanmaktadır.

Gerçekten, 1475 sayılı İş K'nın yedinci bölümünde devletin anılan konudaki yetkisi “çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını devlet izler, denetler ve teftiş eder” (mad.88/I) denilmek suretiyle açıkça ifade edilmiştir. Devletin bu konudaki görevini nasıl yürüteceği ise, yine aynı maddede “Bu ödev Çalışma Bakanlığına⁸² bağlı ihtiyaca yetecek sayı ve özellikle teftiş ve denetlemeye yetkili memurlarca yapılır” şeklinde ifade edilmiştir. (mad.88/II).

Hiç şüphe yok ki, diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de denetim yetkisinin devlete verilmiş olmasının önemi büyüktür. Zira denetim faaliyetlerinden iyi bir sonuç almak herşeyden önce, bu denetimi üstlenen kurumun tarafsız ve objektif bir kurum olmasına bağlıdır. Ayrıca denetimin devlet gibi güçlü bir otoriteye verilmiş olması sonucunda, siyasi etkiden uzak ve serbest denetim yapılabilme olanağında sağlanmış olmaktadır⁸³.

⁸¹ BIYIKLI, s.299.

⁸² Belirtmek gerekir ki, Çalışma Bakanlığı 1983 yılında Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile birleştirilmiş, böylece Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı adını almıştır. Bkz.: 2680 Sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak bakanlar kurulunca kararlaştırılan, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 184 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname R.G., T.14.12.1983, S.18251 ve bu kararnameyi değiştiren 213 Sayılı KHK R.G., T.18.6.1984, S.18435 ve bu kararnamenin kabulü hakkında 3146 sayılı Kanun R.G., T.18.1.1985, S.18639.

⁸³ Bkz.: İhsan ERKUL, *Türk İş Hukuku 1475 Sayılı İş Kanunu ve Uygulaması*, C.I, Eskişehir, 1985, s.319; Cemalettin TAŞKINOĞLU, “İş Teftişi ve Denetimine Ait Hükümler”, *İŞ VE HUKUK DER.*, Y.3, S.36 (Ocak 1969), s.364.

2. Devlet Denetim Birimleri

A-Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

a) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Yapısı ve Görevleri

aa-Bakanlığın Kuruluş Amaçları ve Görevleri

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 9 Ocak 1985 tarih ve 3146 sayılı Kanun⁸⁴ Bakanlığın çalışma hayatını, işçi-işveren ilişkilerini düzenlemek, denetlemek, sosyal güvenlik imkanını sağlamak, bu imkanları yaygınlaştırmak ve geliştirmek, yurtdışında çalışan işçilerimizin çalışma hayatından doğan hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacı ile kurulduğunu ifade etmektedir (mad.1).

3146 sayılı Kanun, ÇSGB'nin iş hukukuna ilişkin görevlerini ise⁸⁵; "çalışma hayatını düzenleyici, işçi-işveren ilişkilerinde çalışma barışının sağlanmasını kolaylaştırıcı ve koruyucu önlemler almak", "çalışma hayatındaki mevcut ve muhtemel meseleleri ve çözüm yollarını araştırmak", "çalışanların hayat seviyesini yükseltecek tedbirleri almak", "işçi sağlığı ve iş güvenliğini sağlayacak tedbirleri almak", "çalışma hayatını denetlemek", "yabancı ülkelerde çalışan Türk işçilerinin çalışma hayatı ve sosyal güvenlikle ilgili meselelerine çözüm yolları aramak, hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek", "çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları koruyucu ve çalışmayı destekleyici tedbirler almak" ve "iş istatistiklerin derlemek ve yayınlamak" (mad.2/a,b,g,l,m,o) biçiminde belirlemektedir. Görüldüğü üzere, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı iş hukuku alanında üstlendiği bu görevlerle çalışma yaşamının en güçlü kamu kurumu olarak karşımıza çıkmaktadır.

⁸⁴ Bkz.: 82 nolu dipnot.

⁸⁵ Bkz.: Tankut CENTEL, *İş Hukuku Bireysel İş Hukuku*, C.I, Kazancı Hukuk Ya.No:104, İstanbul, 1992, s.31.

bb-Bakanlığın İdari yapısı

3146 sayılı Kanun. ÇSGB'nin idari yapısını “ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı teşkilatı, merkez teşkilatı ile taşra ve yurt dışı teşkilatı ve bağlı kuruluşlardan meydana gelir” (mad.3) şeklinde belirlemektedir.

3146 S.Y'ya göre Bakanlık Merkez Teşkilatı “ana hizmet birimleri ile danışma, denetim birimleri ve yardımcı birimlerden müteşekildir (mad.4). Bakanlık Makamı; Bakan, müsteşar ve üç müsteşar yardımcısından oluşur (mad.5). Ana Hizm Birimleri; Çalışma Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kuruluşları Genel Müdürlüğü, Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve İşçi Sağlığı Daire Başkanlığı'ndan oluşmaktadır (mad 8). Danışma ve Denetim Birimleri; Teftiş Kurulu Başkanlığı, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Bakanlık Müşavirliği ile Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği'nden oluşmaktadır (mad.13). Yardımcı Birimler ise; Personel Daire Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı, Savunma Sekreterliği ve Özel Kalem Müdürlüğü'nden oluşmaktadır (mad.20). Başkanlığın Sürekli Kurulları ise; Çalışma Meclisi ve Sakatları Koruma Milli Koordinasyon Kurulu (mad.25) olmak üzere iki tanedir.

3146 sayılı Kanuna göre ÇSGB'nin ayrıca, “Bakanlık, Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunun, Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kararname ve İl İdare Kanunu hükümlerine uygun olarak” (mad.28) kurabileceği Taşra Teşkilatı ve “Bakanlık, Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurt Dışı Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Esaslarına uygun olarak” (mad.29) kurabileceği Yurt Dışı Teşkilatı ile “İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü, Yakın ve Ortadoğu Çalışma Eğitim Merkezi, Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu ve Ereğli Kömür Havzası Amele Birliği Biriktirme ve Yardımlaşma” dan (mad.30) oluşan Bağlı Kuruluşları olmak üzere; Taşra ve Yurt Dışı ile Bağlı Kuruluşları'da bulunmaktadır ⁸⁶.

⁸⁶ ÇSGB hakkında Bkz.: Kenan TUNÇOMAĞ, *İş Hukukunun Esasları*, İstanbul, 1988, s.31-34; Nuri ÇELİK, *İş Hukuku Dersleri*, B.9, İstanbul, 1988, s.31-34; TURAN, s.221-226.

b) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının İş Güvenliği Denetim Faaliyetleri

Türkiye’de işyerlerini işçi sağlığı ve iş güvenliği bakımından denetlemek , diğer pek çok kamu kurumunun yanısıra esas olarak ÇSGB tarafından gerçekleştirilmektedir. Çünkü, işçi sağlığı ve iş güvenliği konuları birinci derecede bu bakanlığın görev alanı içine girer⁸⁷.

Bugün için ÇSGB üstlenmiş olduğu işçi sağlığı ve iş güvenliği konusunda gerekli denetimi yapma görevini, 3146 sayılı K’nın 15’inci maddesine göre “danışma ve denetim birimleri”nden biri olan İş Teftiş Kurulu tarafından ve 6.8.1979 gün ve 7/17925 sayılı “İş Teftiş Tüzüğü”ne⁸⁸ uygun olarak yerine getirmektedir. İş Teftiş Kurulu’nun bu görev ve yetkisi ilk kez İTT’nde sonrasında Eylül 1989 yılında yürürlüğe giren “İş Teftiş Tüzüğü’nde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Tüzük”de iş teftiş hizmetleri İş Teftiş Kurulu’nca yürütülür (mad.3/a) denilmek suretiyle açık bir biçimde ifade edilmiştir. Buna paralel bir düzenlemeyle 3146 sayılı K’da 15’inci maddede; çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını denetlemek, iş teftişine ilişkin mevzuat çalışmasını ve mevzuatta öngörülen işleri yapmak görevinin İş Teftiş Kurulu Başkanlığı’nca yerine getirileceğini belirtmektedir. İş Teftiş Kurulu’nun bu görev ve yetkisi en son da Kasım 1991 yılında yürürlüğe giren “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği”nin⁸⁹ 5’inci maddesinde de “Teftiş kurulu, Bakanlığa verilmiş bulunan çalışma hayatı ile ilgili mevzuatı denetlemek, yönetmek ve yürütmek, bu konuda plan ve programlar hazırlamak, iş teftişi ile ilgili mevzuat çalışmalarını yapmak, istatistikleri yapmak, istatistikleri tutmak, değerlendirmek ve yorumlamak amacıyla kurulmuştur” şeklinde açık ve seçik bir biçimde ifadesini bulmuştur.

Ülkemizde iş hayatının denetim görevini üstlenmiş bulunan İş Teftiş Kurulu’nun

⁸⁷ TUNÇOMAÇ, s.34.

⁸⁸ R.G., T.28.8.1979, S.16738 ve değişiklik için Bkz.: R.G., T.9.9.1989, S.20277.

⁸⁹ R.G., T.16.11.1991, S.21053.

idari yapısı ve yönetimi şöyledir: “İş Teftiş Kurulu; Başkan, baş müfettiş, müfettiş, müfettiş yardımcısı ile şube müdürlerinden oluşur. Teftiş Kurulu'nun merkezi Ankara'dadır” (İTKY. mad.6/a,b). “Teftiş Kurulu Bakanlık Makamı'na bağlıdır. Kurul Başkanı en az 10 yıl müfettişlik yapmış olanlar arasından atanır. Kurul Başkanı müfettişlik sıfat ve yetkisine haizdir. İdari ve mali işler, işin yürütümü ve işçi sağlığı ve iş güvenliği yönünden teftiş hizmetlerinin yürütülmesinde başkana yardımcı olmak üzere Kurul Başkanın teklifi ve Bakanın onayı ile Kurul Başkanı olabilme şartlarını taşıyan müfettişler arasından bir yıl için Başkan Yardımcısı görevlendirilebilir. Kurul Başkanı, geçici sebeplerle görevden ayrıldığında; Kurul Başkanı olabilme şartlarını taşıyan müfettişlerden birine vekalet görevi Bakan onayı ile verilir. Grup başkanları en az 7 yıl müfettişlik yapmış olanlar arasından seçilir. Grup başkan yardımcıları ise, işin yürütümü ile işçi sağlığı ve iş güvenliği teftiş hizmetlerinin yürütülmesinde grup başkanına yardımcı olmak üzere, grup başkanı olabilme şartlarını taşıyan müfettişler arasından Kurul Başkanın teklifi ve Bakanın onayı ile görevlendirilir.” (mad.7) İş Teftiş Kurulun'da Kurul Başkanı “Kurulu yönetmek, kurulun çalışmasını düzenlemek, izlemek, teftiş etmek, denetlemek, soruşturmak ve değerlendirmek ile yetkilidir. Müfettiş ve müfettiş yardımcılarının idari yönden denetimi Başkana aittir” (mad.8/II).

Ülkemizdeki iş denetimlerinin yurt düzeyinde daha yararlı, yaygın, etkili ve planlı bir biçimde yürütülmesini sağlamak amacı ile, Teftiş Kurulu Başkanının teklifi ve bakanın onay ile uygun görülen illerde (İTKY. mad.6/II) ve ihtiyaç duyulan bölgelere İş Teftiş Kurulu'na bağlı grup başkanlıkları kurulmuş bulunmaktadır. Grup, iş teftiş hizmetinin daha etkili ve verimli şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla gerekli görülen illerde oluşturulan çalışma birimidir (İTKY. mad.10/I). Bu nokta da belirtmekte yarar vardır; denetimin bölgelere ayrılmış olmasının yararları çok yönlüdür. Herşeyden önce, denetimin bölgelere ayrılması sayesinde müfettişler oradaki işyerlerini tüm özellikleri ile tanımak ve bu işyerlerindeki çalışma koşullarını sürekli izlemek olanağını elde ederler⁹⁰. Ayrıca, müfettişlerin belirli bir bölgeye bağlı bulunmaları ve çalışmalarını orada sürdürmeleri, denetim faaliyetleri açısından çok önem taşıyan zaman ve emek tasarufunu sağlayacak ve bu da işyerlerinin daha çok ve sık

⁹⁰ SÜZEK, s.85.

denetlenebilme olanağını yaratacaktır⁹¹. Ülkemizde İş Teftiş Kurulu'na bağlı olarak, "görev alanları, görevlendirilecek müfettiş sayıları ve nitelikleri, grupların teşkil edeceği görev alanlarındaki işyeri sayısı, iş hacmi, işin yoğunluğu, niteliği ve dolu müfettiş kadro sayısı dikkate alınmak suretiyle oluşturulan" (İTKY. mad.10/II) grup başkanlıkları kuruldukları merkez çevresinde birkaç ildeki işyerlerini denetlemekle görevlendirilebilmektedir⁹². Bugün için ülkemizde İş Teftiş Kuruluna bağlı olarak hizmetlerini sürdüren; Ankara, Adana, İstanbul, İzmir, Bursa, Malatya, Samsun, Erzurum, Zonguldak ve Antalya olmak üzere on grup başkanlığı bulunmaktadır.

Belirtmek gerekir ki, ÇSGB İş Teftiş Kurulu'na bağlı iş müfettişleri sadece 1475 sayılı İş K'nın kapsamına giren işyerlerini değil bunun yanında 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkındaki Kanun, 2821 sayılı Sendikalar Kanun ve 854 sayılı Deniz İş Kanunu'nun kapsamına giren işyerlerini de denetlemekle yetkili ve ödevlidirler. Bunun dışındaki işyerlerinde denetim yapabilmeleri ilke olarak mümkün değildir. Ancak, ÇSGB'nin 13.7.1977 gün ve 161 sayılı genelgesi, 1475 sayılı İş K'nın 5'inci maddesinin 6'ıncı bendiyle kapsam dışı tutulan "18 yaşını bitirmemiş çıraklar"ın çalıştırıldığı işyerlerinde de, bakanlığın denetleme yetkisine sahip olduğunu ifade etmiştir⁹³. Zaten, 2089 sayılı "Çırak, Kalfa ve Ustalık Kanunu"nu yürürlükten kaldıran 5.6.1986 tarih ve 3308 sayılı "Çıraklık Mesleki Eğitim Kanunu"⁹⁴ dolaylı da olsa buna paralel bir düzenleme getirmiştir. Gerçekten, anılan kanunun "denetleme ve ceza" başlıklı 41.maddesi "bu kanun hükümlerine göre Bakanlığa bağlı eğitim kurumlarının dışında kamu ve özel kurum ve kuruluşlarında yapılan aday çırak, çırak ve kalfaların eğitim ile işletmelerde yapılan mesleki eğitim Bakanlık ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca denetlenir" demek suretiyle dolaylı da olsa 18 yaşını bitirmemiş çırakların sağlığı ve güvenliği açısından, bu kimselerin çalıştırıldığı işyerlerinin ÇSGB'nin denetimine tabi tutulabileceğini kabul etmektedir. Nitekim, 1 Nisan 1987 yılında kabul edilip yürürlüğe giren "Çıraklık ve İşletmelerde Yapılan Meslek Eğitiminin Denetimi Hakkında

⁹¹ Bkz.: JOHNSTON-WINKLE (Çev.ALTINAY), s.20-21.

⁹² Hasan BIYIKLI, s.304.

⁹³ Genelgenin içeriği için Bkz.: BIYIKLI, s.316.

⁹⁴ R.G., T.19.6.1986, S.19139.

Yönetmelik”de⁹⁵ bu işyerlerinde iş güvenliği denetiminin yapılmasını kabul etmiştir⁹⁶. Gerçekten, anılan yönetmeliğin 7/f. maddesine göre, ÇSGB iş müfettişleri tarafından yapılacak denetimlerde aday çırak, çırak ve öğrenciler için gereken işçi sağlığı ve iş güvenliği tedbirlerinin alınıp alınmadığı da denetlenir. İşte belirtilen bu istisna dışında, 1475 sayılı İş K’nın 5.maddesinde sayılarak bu kanunun kapsamı dışında tutulan işyerlerinde ÇSGB’nin denetim yetkisi ilke olarak yoktur ve zaten yapılmamaktadır⁹⁷. Şüphesiz bu durum ÇSGB denetim teşkilatının yetersizliği olarak kabul görmelidir.

B-Diğer Devlet Denetim Birimleri

a) Sosyal Sigortalar Kurumu

Özerk bir kuruluş olarak kurulan ancak günümüzde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın bağlı bir kuruluşu olan Sosyal Sigortalar Kurumu (3146 sayılı K. mad.30), 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’na göre, sigortalı sayılan işçiler ile bu işçileri çalıştıran işyerlerine ve işverenlerine bu kanunu uygulamakla yükümlü bir sosyal güvenlik kurumudur.

Doğal olarak hemen denilebilir ki, Sosyal Sigortalar Kurumu’nun üstlendiği bu önemli amacını gerçekleştirebilmesi ve/veya amacına ulaşabilmesi herşeyden önce, mevcut sosyal sigortalar mevzuatının işyerlerinde düzenli bir biçimde uygulanmasını-ki bunu da ancak denetim ile sağlaması mümkün olabilir. Nitekim sigorta müfettişlerinin işyerlerine yapacakları iş teftişlerinin amacı da öz bir biçimde “sosyal sigorta mevzuatının getirdiği hak ve yükümlülüklerin tam ve doğru olarak uygulanıp, uygulanmadığını incelemek, uygulamanın mevzuata uygunluğunu sağlamak bu arada işçi sağlığına ve iş güvenliğine ilişkin hususlarda görülen hata ve noksanlıkları ilgili makamlara iletmek üzere saptamak ve gerektiğinde işverenleri ve sigortalıları uyarmak

⁹⁵ R.G., T.1.4.1987, S.19418.

⁹⁶ Bkz.: Gürhan FİŞEK, “Kutlutaş Şirketi İşyeri Hekimi Çocuk İşçileri Sağlık Sorunları”. İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ SEMPOZYUMU 4-10 MAYIS 1987, ÇSGB, Ankara, 1988, s.154.

⁹⁷ Bkz.:BIYIKLI, s.317.

ve aydınlatmak”⁹⁸ olarak ifadesini bulmuştur. Bu konuda 506 sayılı Kanun’unun, 20.6.1987 yılında kabul edilen 3395 sayılı Kanunu’nun⁹⁹ 11’inci maddesiyle değişik 130’uncu maddesi hükmü gereğince sigorta müfettişlerine, sosyal sigortalar mevzuatının uygulanması bakımından 1475 sayılı İş K’da belirtilen hükümler gereğince işyerlerini denetleme yetkisi verilmiş bulunmaktadır. Sigorta müfettişleri bu görevi 506 sayılı K’nın 130.maddesine ve “Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta Müfettişliği Servislerinin Kuruluşu İle Sigorta Müfettişleri ve Kontrol Memurlarının Görev ve Yetkileri Hakkında Yönetmelik”¹⁰⁰ hükümlerine uygun olarak yerine getirirler.

506 sayılı K’na göre, Kurum’un¹⁰¹ denetlemeye yetkili memurları işçi sağlığı ve iş güvenliğine ilişkin mevzuat hükümlerine veya işin yürütüm tarzında sağlık ve iş güvenliği usul ve teamüllerine aykırı durumlarla karşılaşılırsa durumu usülüne uygun olarak inceleyip tesbit ederler. Saptanan bu hususlar, Kurumca ilgili kuruluşlara iletilir (506 sayılı K. mad.130/II). Madde hükmünden anlaşıldığı üzere sigorta müfettişleride ÇSGB müfettişleri gibi görev ifa ederler. Ancak onlardan farklı olarak görevleri sadece, işçi sağlığı ve iş güvenliği hükümlerine aykırı olarak rastladıkları durumları saptayıp Kuruma bildirmekten ibarettir. Zira, saptanan aksaklıkları ilgili makamlara iletmek yetkisi sadece Kurum’undur¹⁰². Dolayısıyla, Sosyal Sigortalar Kurumu’nun denetim görevi; konusu ve amacı açısından daha sınırlı olmaktadır.

Konuyla ilgili özel olarak belirtelim ki, 14.3.1984 gün ve 1984/10 sayılı ÇSGB genelgesi SSK sigorta müfettişlerinin ve İTK bünyesinde bulunan iş müfettişlerinin yapacakları denetimlerde koordinasyon içinde çalışmalarını ve karşılıklı işbirliğinde

⁹⁸ Ercan DUYGULU, *İşveren Yönünden Sosyal Sigortalar Kurumu Mevzuatı*, Manisa, 1992, s.132.

⁹⁹ R.G., T.8.7.1987, S.19512.

¹⁰⁰ R.G., T.22.5.1975, S.15243.

¹⁰¹ Ayrıca Bkz.: Emre KOCAOĞLU, “İş Kazalarının Önlenmesi Konusunda İşçi Görüşleri”, İŞ KAZALARINI ÖNLEME SEMİNERİ, MPM Ya.No:261, Ankara, 1982, s.229-231.

¹⁰² Bkz.: Kenan TUNÇOMAĞ, *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar*, B.5, İstanbul, 1990, s.226; Mehmet CAN, *Açıklamalı-İçtihatlı Sosyal Sigortalar Kanunu Uygulaması*, B.2, Ankara, 1987, s.1164; Ercan GÜVEN, *Sosyal Sigortalar Genel Uygulama İlkeleri ve Sigorta Kolları*, E.İ.T.İ.A. Ya.No:149/91, Eskişehir, 1976, s.68.

bulunmalarını öngörmektedir ¹⁰³. Ne var ki, böyle bir genelge mevcut ise de, bu yeterli olmayıp bilgi eksikliği ve koordinasyon ancak ve gerektiğinde sorulmak suretiyle temin cihetine gidilmektedir ¹⁰⁴.

b)Belediyeler

İşçi sağlığı ve iş güvenliğinin büyük önemi karşısında mahalli idare birimi olarak belediyelerinde konuyla ilgili olarak görev ve yetki sahibi olmaları lazımdır ¹⁰⁵. Zaten, gerek 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 15-19'uncu maddeleri, gerek birtakım özel kanun ve tüzükler belediyelere iş hukuku ile ilgili olarak birçok görevler yüklemekle kalmamış, ayrıca bunların denetimini de belediyelerin görevleri arasında saymıştır ¹⁰⁶.

1580 sayılı K'nın 15.maddesi, belde halkının sağlık ve refahını temin ve belde düzenin bozulmaktan korunması için belediyelere yüklenmiş görevleri sıralamaktadır. İşte, 76 bent içinde sıralanan bu görevlerden özellikle iki tanesi işçi sağlığı ve iş güvenliğini dolayısıyla iş güvenliği denetimini ¹⁰⁷ ilgilendirmektedir ¹⁰⁸. Bunlardan, 38.bentte yer alan hükme göre; belediyeler bütün sanayi müessese ve fabrikaların her türlü tesisatının fenni muayenelerini yapmak ve bunların etrafındakilerin sağlığı ve mallarına zararı olup olmadığını tespit etmekle yükümlüdür. 76'ncı bendin hükmüne göre ise, belediyeler fabrika ve işyerinin, işçi meskenlerinin ve işçilerin sıhhi denetlemesini yapmakla görevli tutulmuştur, Öte yandan, 1948 tarihli "İş Kanununun Şümülü İçinde Tasnif Edilmemiş Küçük İşyerlerinin Teftiş ve Murakabesi Hakkında Yönetmelik" ¹⁰⁹ hükümleri gereğince, belediye sınırları içinde yer alan ve iş kanununun

¹⁰³ Bkz.: "Genelgeler Bölümü", İŞ VE HUKUK DER., Y.19, S.64 (Mayıs-Haziran 1984), s.17.

¹⁰⁴ Bkz.: Ahmet ŞEN, "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Faaliyetlerinde Denetim Hizmetlerinin Yeri Önemi ve Koordinasyonu", İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ SEMPOZYUMU 4-10 MAYIS 1988, ÇSGB, Ankara, 1989, s.49

¹⁰⁵ Kadir ARICI, "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Konusunda Belediyelere Görev ve Yetki Verilmesi İhtiyacı", İLLER VE BELEDİYELER DER., Y.41, S.481 (Kasım1985), s.489.

¹⁰⁶ SAYMEN, Türk İş....., s.137

¹⁰⁷ Belediyelerin iş güvenliği denetim faaliyetleri hakkında Bkz.: CENTEL, Çocuklar....., s.211-212.

¹⁰⁸ Ayrıca Bkz.: Osman KİPER, Hukuk Rehberi, Ankara, 1992, s.279-284.

¹⁰⁹ Yönetmelik için Bkz.: TEZMEN-ATAKAN, s.785-792.

kapsamı dışında kalan işyerlerinin denetimi belediyelere aittir (mad.1/B). Öyleyse, 1475 sayılı İş K'nın 5'inci maddesinde sayılan ve belediye sınırları içinde kalan işyerlerinin iş güvenliği bakımından denetimi belediyelerce yapılacaktır ¹¹⁰ Ayrıca, anılan yönetmeliğin 8.maddesine göre "Çalışma Bakanlığı Teşkilatınca yapılmakta olan teftişler sırasında iş kanunu kapsamı dışında kalan yerlerde görülen noksan ve aykırılıkların belediyelere bildirilmesi gerekmektedir. Öte yandan, bir kamu kurumu olarak belediyeler de, işyerlerinde yapacakları işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili denetimlerinin sonuçlarını ve bu yolda yapacakları işlemleri o yer için yetkili bölge Çalışma Müdürlüğü'ne bildirmek zorunludadırlar (1475 sayılı İş K. mad.92/II).

Son olarak konuyla dolaylı ancak önemli bir hususu belirtmekte yarar görüyoruz; 3572 sayılı "İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun"a göre belediyeler çalışma ruhsatı vermeye yetkili kılınmışlardır ¹¹¹.

c) Milli Savunma Bakanlığı

ÇSGB İş Teftiş Kurulu dışında, aşağıda açıklanacağı gibi, özel olarak kanunla belirlendiği üzere sadece bazı işyerlerini denetlemek yetkisine sahip bir diğer kamu kuruluşu da Milli Savunma Bakanlığı olmaktadır. Nitekim, 1475 sayılı İş K'nın 88/III.maddesinde; "askeri işyerleri ile yurt emniyeti için gerekli maddeler imal olunan işyerlerinin denetim ve teftiş konusu ve neticelerine ait işlemlerin, Milli Savunma Bakanlığı ile Çalışma Bakanlığınca müştereken tanzim olunacak bir tüzüğe göre" yürütüleceği belirtilmektedir. Söz konusu edilen tüzük, 27.11.1973 tarihinde ve 7/7506 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe girmiş bulunan "Askeri İşyerleriyle Yurt Emniyeti İçin Gerekli Maddeler İmal Olunan İşyerlerinin Denetim ve Teftişi Hakkındaki Tüzük"tür ¹¹².

Anılan tüzüğe göre askeri işyerleri ikiye ayrılmakta (mad.2) ve Milli Savunma

¹¹⁰ Bkz.: SÜZEK, s.92.

¹¹¹ R.G., T.17.6.1989, S.20189.

¹¹² R.G., T.10.12.1973, S.14738.

Bakanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı (Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlıkları) ve İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığınca doğrudan doğruya işletilen işyerlerinin denetim ve teftişi askeri iş müfettişlerince yapılmaktadır. Bunların dışında kalan askeri işyerleri ile yurt emniyeti için gerekli maddeler imal olunan işyerlerinin denetim ve teftişi Çalışma Bakanlığı'nın teftişe yetkili memurları tarafından yapılır ¹¹³. Hiç şüphe yok ki bu düzenlemeyle, yurt savunmasını gerektiren maddelerin imal edildiği işyerleri askeri ve sivil iş müfettişleri arasında bölüştürülmekte ve askeri iş müfettişlerinin yetkili olabilmesi için bu işyerlerinin doğrudan doğruya askeri makamlarca işletilmesi gerekli görülmektedir. Aynı şekilde, Çalışma Bakanlığı müfettişlerinin denetimine tabi olan ve harb silah ve mühimmatı yapan özel sanayi müesseseleri üzerindeki genel kontrol bundan sonra da Milli Savunma Bakanlığı'na ait olacaktır ¹¹⁴. Nitekim anılan tüzüğün 2.maddesi “yurt emniyeti için gerekli olan maddeler imal olunan işyerleri hakkında 17 Temmuz 1940 tarihli ve 2/13992 sayılı kararname ile kabul edilmiş bulunan (Türkiye’de Harb Silahı ve Mühimmatı Yapan Hususi Sanayi Müesseselerin Kontrolü Hakkındaki Nizamname) hükümleri saklıdır” demek suretiyle bu durum açıkça ifade etmiş bulunmaktadır.

Anılan tüzüğün 4.maddesinde askeri müfettişlerde, ÇSGB'nın bu konuda yetkili memurlarında aranılacak niteliklerin bulunması gerektiği öngörülmüştür. Bu konuda, askeri iş müfettişlerinin nitelikleri, müfettişliğe nasıl alınacakları ve denetimleri nasıl yürütecekleri ayrıntılı olarak, 1975 yılında yürürlüğe girmiş bulunan “Milli Savunma Bakanlığı İş, Sosyal Sigorta, İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Müfettişleri Teftiş Yönetmeliği”nin ¹¹⁵ hükümleriyle düzenlenmiş bulunmaktadır.

Askeri işyerlerinde denetimin nasıl yürütüleceği konusunu ise aynı tüzüğün 3.maddesi şöyle belirlemektedir; “Milli Savunma Bakanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı (Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlıkları) ve İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığınca doğrudan doğruya işletilen askeri işyerlerinin askeri iş müfettişleri

¹¹³ Bkz.: TAŞKINOĞLU, s.368.

¹¹⁴ Bkz.: Metin KUTAL, “Askeri İşyerlerinin Denetim ve Teftişi Hakkında Tüzük”, İKTİSAT VE MALİYE DER., C.XV, S.9 (Aralık 1968), s.391-392.

¹¹⁵ R.G., T.26.4.1975, S.15219.

tarafından denetimi, çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın işyerlerinin denetim ve teftişine ait hükümlerin aynen uygulanması suretiyle yapılır. Bu işyerlerinde askeri iş müfettişleri tarafından mevzuata aykırılığı saptanan hususların giderilmesi için alınması gereken tedbirler, askeri iş müfettişleri tarafından verilecek raporlar üzerine, Milli Savunma Bakanlığı'nca işveren vekillerine yazı ile bildirilir. İşverenle vekilleri de gereğini yaparak sonucu Milli Savunma Bakanlığı'na yazı ile bildirirler”/Hiç şüphe yok ki, askeri iş müfettişleri de, denetimlerine tabi işyerlerinde, her türlü iş mevzuatının, işçi sağlığı ve iş güvenliği hükümlerinin bu arada Sosyal Sigortalar Kanunu'nun uygulanışını denetlemekle görevlidirler ¹¹⁶ (yönetmelik mad.1) Askeri işyerlerinde ortaya çıkacak olan iş güvenliği ihlallerine karşı, işyerinin nasıl durdurulacağı veya nasıl kapatılacağı ise, “Askeri İşyerleriyle Yurt Emniyeti İçin Gerekli Maddeler İmal Olunan İşyerlerinde İşin Durdurulmasına veya İşyerlerinin Kapatılmasına Karar vermeye Yetkili Komisyonun Çalışma Şekli ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ¹¹⁷ hükümlerine göre yapılmaktadır.

d)Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı

Günümüzde, 1593 Sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nun 173-180.maddeleri ve 268-275.maddeleri ile daha önce değinmiş olduğumuz 1948 tarihli “İş Kanunu Şümülü İçinde Tasnif Edilmemiş Olan Küçük İşyerlerinin Teftiş ve Murakabesi Hakkındaki Yönetmelik”in 1/7.maddesi Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına işyerlerini denetleyebilme yetkisini vermektedirler. Öte yandan 1593 sayılı K'nın 268-275 maddeleri uyarınca çevre ve toplum sağlığının korunması açısından önem arz eden gayri sıhhi müesseselerin zararlı etkilerinin yok edilmesi veya en az düzeye indirilmesi, doğal kaynakların kirlenmesine karşı korunması maksadıyla gayri sıhhi müesseselerin kontrol altına alınması, ruhsatlandırılması ve denetlenmelerindeki esasları belirlemek amacını taşıyan “Gayri Sıhhi Müesseseler Yönetmeliği”nin ¹¹⁸ de 21.maddesi “gayri sıhhi müesseseler çevre ve toplum sağlığı açısından sağlık teşkilatının denetimi

¹¹⁶ Bkz.: BIYIKLI, s.317.

¹¹⁷ R.G., T.11.1.1989, S.20046.

¹¹⁸ R.G., T.26.10.1983, S.18203.

altındadır” demek suretiyle dolaylı da olsa iş güvenliği denetimi konusunda anılan kuruma iş güvenliği denetim yetkisi tanımıştır. Zira, belediyeler gibi bu kurumunda işyerlerinde çalışanların hak ve çıkarları dışında kalan amaçlarla yaptığı bu denetimler dolaylı olarak işyeri mensupları açısından da sonuç doğurabilecektir.

Görüldüğü üzere, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'nın işyerlerini işçi sağlığı ve iş güvenliği açısından denetleyebilme yetkisi sınırlı ve ancak dolaylı bir biçimde olmaktadır ¹¹⁹. Zira anılan bakanlığa bu konudaki yetkisi direkt olarak tanınmamış ancak çevre sağlığı ile ilişkilendirilerek verilmiştir. Zaten, 1593 sayılı K'nın 268 vd. maddeleri ile Gayri Sıhhi Müesseseler Yönetmeliğinin öncelikle amacı, çevrede oturan halkın sağlığını bozan işyerlerinin kurulmasına engel olmak olduğuna göre, bu kurumun işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgiside doğal olarak dolaylı olmaktadır.

e) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı

Şüphesiz çalışma koşulları yönünden ve maden iş kolundaki mesleki risklerin nicel yüksekliği karşısında, ülkemizde en fazla denetim görmesi gereken yerlerin başında maden işletmeleri gelmektedir.

Bugün için ülkemizde madencilik faaliyetlerinin sağlıklı yürümesi bakımından maden işletmelerinin denetimi Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Bu konuda 6309 sayılı Maden Kanunu yürürlükten kaldıran 4.6.1985 tarihli ve 3213 sayılı yeni Maden Kanununun ¹²⁰ 11.maddesi gereğince Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, maden hakları ile ilgili bütün faaliyetlerin yürütülmesi ve vecibelerinin yerine getirilmesini, kontrol ve denetimini yapmak ve yönlendirmek için teknik ve mali konuları yerinde incelemek maksadıyla ihtisaslaşmış diğer devlet kuruluşlarında yararlanarak inceleme raporu hazırlar. Öte yandan 19.2.1985 gün ve 3154 sayılı “Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 186 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında

¹¹⁹ Bakanlığın denetim faaliyetleri için Bkz.: BIYIKLI, s.312-313,318.

¹²⁰ R.G., T.15.6.1985, S.18785.

Kanun"¹²¹ da yukarıda değinmeye çalıştığımız düzenlemeye paralel olarak, anılan bakanlığa maden işletmelerini denetleme yetkisi tanımaktadır ¹²². Gerçekten, sözü edilen kanunun 8.maddesi anılan bakanlığın ana hizmetler birimlerini üçe ayırmış ve bunlardan biri olan Maden Dairesi Başkanlığının görevlerini 9.madde de belirtirken, aynı maddenin c.bendinde maden işletmelerindeki “faaliyetlerin iş güvenliği, çevre sağlığı ve doğal kaynakların korunması ilkelerine uygun yürütülmesini takip etmek” görevinin bu başkanlığa ait olduğunu ifade etmiştir. Denetimlerin nasıl yapılacağı konusu ise “Maden Kanunu Yönetmeliğinin 18-22 maddelerinde hükme bağlanmıştır”¹²³. Söz konusu ettiğimiz yönetmelik “Maden Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik” olup 22 Ağustos 1985 yılında yürürlüğe girmiş bulunmaktadır ¹²⁴. Andığımız yönetmeliğin de 18.maddesi kontrol ve denetimlerin Maden Dairesinin veya Bakanlığın görev vereceği ihtisaslaşmış diğer devlet kuruluşlarının kontrol ve denetiminin gerektirdiği mesleki tecrübeye sahip olan elemanlar tarafından yapılacağını belirtmektedir.

Görüldüğü üzere genelde anılan bakanlığın özelde ise bu bakanlığın denetim görevini üstlenmiş bulunan Maden Dairesi'nin işçi sağlığı ve iş güvenliği konusunda denetimlerde bulunduğu işletmeler salt maden işletmeleri olduğundan, bakanlığın bu konudaki yetkisi ve görevinin amaç ve konu açısından sınırlı bir alana inhisar ettiği kabul edilmelidir. Ne var ki, bu sınırlı göreve rağmen bakanlığın denetim görevini üstlenmiş bulunan Maden Dairesi'nin ülke çapında teşkilatlanmamış olması, kanuni gereklerin yerine getirilmesine ve denetim faaliyetlerinin gereken sıklıkta olmasına olanak tanımamaktadır ¹²⁵.

¹²¹ R.G., T.1.3.1985, S.18681.

¹²² Konu hakkında ayrıca Bkz.: BIYIKLI; s.312-313; SÜZEK, s.89; Abdurrahman AYHAN, *Türkiye’de Meydana Gelen Mesleki Riskler ve Sosyal Politikası*, Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, Kütahya, 1992, s.81-83.

¹²³ Bkz.: Yaşar KAYSERİCİ-Mustafa TOPALOĞLU, *Türk Maden Hukuku ve Yeraltı Zenginlikleri Mevzuatı*, Kazancı Hukuk Ya.No:75, İstanbul, 1990, s.55-56

¹²⁴ R.G., T.22.8.1985, S.18850

¹²⁵ Bkz.: Faruk TAMZOK, “Taşkömürü Madencilğinde İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları”, *İŞYERİNDE FİZİKSEL ORTAMIN İYİLEŞTİRİLMESİ SEMİNERİNDE SUNULAN BİLDİRİLER*, MPM Ya.No:212, Ankara, 1977, s.63.

Belirtelim ki, bu bakanlığın maden işletmelerinde sahip olduğu denetim yetkisi ÇSGB denetim teşkilatının, bu işletmelerdeki denetim yetki ve görevini ortadan kaldırmamaktadır. Bu nedenle Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın bu yetkisi ile "Maden ve Taş Ocakları İşletmelerinde Alınacak İş Güvenliği Önlemlerine İlişkin Tüzük" uyarınca ÇSGB'nca yerine getirilecek iş güvenliği denetim faaliyetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi gerekmektedir ¹²⁶.Ancak, bu koordinasyonun yeterince sağlandığı konusunda üzerinde görüş birliğine varılan herhangi bir ifadeye rastlayamadığımızı belirtelim.

III-TÜRKİYE'DE İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ KURULLARININ İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM FAALİYETLERİ

1-Genel Olarak İSİGK

İş güvenliği hükümlerinin uygulanmasında sadece devlet denetiminin yetmeyeceği ve bu işle doğrudan ilgili bulunan işveren ile işçilerin yardımları olmadığında, bir işyerinde işçi sağlığı ve iş güvenliğini korumanın olanaksız olacağı düşünülerek, işçi sağlığı ve iş güvenliği kurullarının oluşturulması öngörülmüştür ¹²⁷. Nitekim ülkemizde de, bir önlemin alınmasındaki zorunluluğun hem işçi hem de işverence saptanması ve uygulamaya sokulması halinde, her iki tarafında (işçi ve işveren), söz konusu önlemlere uyma konusunda daha özenli davranışlarda bulunacağı düşüncesiyle, kanun koyucu 1475 sayılı İş K'nın 76.maddesinde, bu psikolojik ortamın sağlanmasına hizmet etmek üzere işyerinde İSİGK'in oluşturulmasını hükme bağlamıştır ¹²⁸.

İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurulu ilk olarak 1892 yılında İngiltere'de "South Metropolitan Gas Company" isimindeki işyerinde gönüllü bir jüri şeklinde

¹²⁶ Bkz.: SÜZEK, s.92,

¹²⁷ CENTEL, Çocuklar....., s.224.

¹²⁸ İlhan ULUSAN, Özellikle Borçlar Hukuku ve İş Hukuku Açısından İşverenin İşçiyi Gözetme Borcu ve Bundan Doğan Hukuki Sorumluluğu, Kazancı Hukuk Ya.No:72, İstanbul, 1990, s.59.

kurulmuştur. Daha sonra 1912'de İsveç'te, 1921'de Çekoslovakya'da, 1931'de Meksika'da, 1934'de Almanya'da, 1937'de Hollanda'da, 1946'da Belçika'da ve 1947'de Fransa'da çalışma mevzuatına dahil edilerek mecburi hale getirilmiştir ¹²⁹.

Ülkemizde, ilk defa 931 sayılı K'nın 76.maddesi, böyle bir kurulun "işçi sağlığı ve iş güvenliği kurulu" adı altında kurulmasını ve Çalışma Bakanlığı'nca lüzum görülecek işyerleri için zorunlu hale getirilmesini öngörmüşse de, esas uygulama 1475 sayılı İş K'nın 76.maddesine dayanmıştır. Anılan maddeye göre, "Çalışma Bakanlığı'nca lüzum görülecek işyerlerinde işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili çalışmalarda bulunmak üzere birer (İSİGK) kurulur. Bu kurulların hangi işyerlerinde kurulacağı, teşekkül tarzları, çalışma usülleri, ödev ve yetkileri Çalışma Bakanlığı'nca çıkarılacak bir tüzükte tesbit edilir" Madde de sözkonusu edilen tüzük 7/5734 karar sayısı ile Şubat 1973 tarihinde "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurulları Hakkında Tüzük" ¹³⁰ adı altında yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. İşyerlerinde işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili çalışmalarda bulunmak üzere İSİGK'in hangi işyerlerinde kurulacağı ve bu kurulların kuruluş tarzları, çalışma usulleri, ödev ve yetkileri anılan tüzükle saptanmıştır ¹³¹.

2-İSİGK'nın Tesisi

İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurulları Hakkındaki Tüzüğün 2.maddesine göre; "İş Kanununun 6'ncı maddesi uyarınca; sanayiden sayılan ve devamlı olarak en az 50 işçi çalıştıran (elli dahil) altı aydan fazla sürekli işlerin yapıldığı işyerlerinde her işveren bir işçi sağlığı ve iş güvenliği kurulu kurmakla yükümlüdür". Kurulun kimlerden oluşacağı ise, yine aynı tüzüğün 3.maddesinde yer almaktadır. Bu maddeye göre; işveren ya da işveren vekili, işyeri güvenlik şefi yoksa işyerinde işçi sağlığı ve iş güvenliği konularında görevli teknik bir kişi, işyeri hekimi, sosyal işler danışmanı,

¹²⁹ Mustafa ÇETİNKAYA, "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurulları", İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ SEMPOZYUMU 4-10 MAYIS 1991, ÇSGB, Ankara, 1992, s.98.

¹³⁰ R.G., T.19.2.1973, S.14453.

¹³¹ Bkz.: Abdurrahman AYHAN, "1475 Sayılı İş Kanununa Göre İşyerlerinde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurullarının Kurulması ve Bunların Çalışma Sistemi", KÜTAHYA İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ YILLIĞI, 1991, s.320.

yoksa personel ya da sosyal işleri yürütmekle görevli kişi, varsa işyerinde görevli sivil savunma uzmanı, işyerinde görevli formen, ustabaşı ya da ustaların kendi aralarında seçecekleri bir temsilci, sendika temsilcilerinin kendi aralarında seçecekleri bir temsilci, sendika temsilcisi yoksa işçilerin en az yarısının katılacağı bir toplantıda açık oyla seçilecek bir işçi, işçi sağlığı ve iş güvenliği kurulunun üyelerini oluşturur ¹³².

3-İSİGK'nın İş Güvenliği Denetim Faaliyetleri

İSİGK'in işletme bazlı görevleri ve yetkileri yukarıda değinmiş olduğumuz tüzüğün 4.maddesinde sıralanmış bulunmaktadır. Bu görev ve yetkilerden genelde denetime ve dolayısıyla işçi sağlığı ve iş güvenliği denetimine ilişkin olanların başlıcaları şunlardır ¹³³; “işyerinin niteliğine uygun bir işçi sağlığı ve iş güvenliği iç yönetmeliğini hazırlamak ve işverenin veya vekilinin onayına sunmak ve iç yönetmeliğin uygulanmasını izlemek”, “işyerinin özelliklerine göre işçilerin periyodik sağlık, muayene ve kontrollerinin yapılıp yapılmadığını izlemek”, “işyerinde yangınla ilgili tedbirlerin yeterliliğini ve ekiplerin çalışmalarını izlemek” ile “tesislerin bakım ve onarımlarında gerekli güvenlik tedbirlerini planlamak ve kontrol etmek”tir (mad.4/a,f,g,h).

İSİGK'ları ayrıca tüzüğün 8/III maddesi uyarınca, işçi sağlığı ve iş güvenliği denetimine yetkili memurların kendi işyerlerinde yapacakları çalışmaları kolaylaştırırlar ve onlara yardımcı olurlar. İSİGK sayılan bu görevlerini yerine getirirken tüzük hükümleri gereğince, inceleme, denetleme ve uyarmayı öngören bir düzen içinde ve ayda en az bir kez toplanmak suretiyle çalışacaktır. İSİGK toplantılarında alınan kararlar ise, gereği yapılmak üzere ilgililere duyurulur ve ayrıca işçilere duyurulmasında fayda umulan konular işyerinde ilan edilir (İmad.5/a,f)

¹³² Ayrıntılı bilgi için ayrıca Bkz.: Nüvit GEREK, “İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurulları İle İşyeri Hekimlerinin İş Güvenliği Açısından Önemi”, E.İ.İ.B.F. DER., C.IX, S.1-2, 1991, s.322.

¹³³ Bkz.: CENTEL, Çocuklar....., s.224-225.

§.TÜRKİYE'DEKİ İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM TEŞKİLATININ DEĞERLENDİRİLMESİ

I-DEVLET DENETİM TEŞKİLATININ DEĞERLENDİRİLMESİ

1. Devlet Denetim Teşkilatının Yapısal Sorunları

A-Nicelik Sorunu

Ülkemizde işçi sağlığı ve iş güvenliği açısından işyerlerini denetleme görev ve yetkisi yukarıdaki incelememizden de görüleceği üzere, birden fazla kamu kurumuna verilmiş bulunmaktadır. Ne var ki, buna rağmen kurumların sahip oldukları müfettiş sayısı, ülkemizdeki işyeri sayısına göre oldukça yetersiz kalmaktadır. Bu durumda yani elde az sayıda denetim elemanı bulunması ise, yeterli bir denetimin ya da yeterli sıklıkta bir denetimin yapılamaması sonucunu doğurmaktadır ¹³⁴. Şu halde iş güvenliği müfettişleri ülkemizdeki işyerlerini sürekli ve etkili bir biçimde denetleyemiyorlarsa, bu herşeyden önce iş güvenliği devlet denetim birimlerinin müfettişler bakımından sahip oldukları nicelik sorunundan kaynaklanmaktadır.

İş güvenliği devlet denetim teşkilatının “nicelik sorunu” olarak adlandırdığımız bu sorunun boyutunu, herşeyden önce ülkemizde ana denetim organı konumunda bulunan ÇSGB'nin bünyesinde istihdam etmiş bulunduğu müfettişlerin sayısında apaçık görmemiz olanaklıdır. Gerçekten 1985 yılından bu yana bünyesine müfettiş almadığı resmi olarak ifade edilmiş bulunan ¹³⁵ İş Teftişi Kurulu Başkanlığı'ndan edindiğimiz bilgilere göre ¹³⁶; 1992 yılı itibariyle, ÇSGB İş Teftiş Kurulu'na bağlı toplam 560 müfettiş bulunmakta ve bunlardan da ancak 237'si “iş güvenliği müfettişi” olarak işyerlerimizi iş güvenliği bakımından denetleme yetkisine ve görevine sahiptir. İş Teftiş Kurulu'nun bu kadroyla işyerlerimizin yüzde kaçlık kısmını iş güvenliği

¹³⁴ Bkz.: CENTEL, Çocuklar....., s.213.

¹³⁵ Bkz.: CUMHURİYET GAZETESİ (20 Mart 1993), s.3.

¹³⁶ Bu bilgiler Tuna Caddesi, No:7, Kızılay/Ankara adresinde bulunan İş Teftiş Kurulu Başkanlığı'yla yüz yüze yapılan görüşmeler sonucunda elde edilmiştir.

bakımından denetlediği ilerde ayrıca değineceğimiz gibi, kurulun bir görevi olduğu halde “Yıllık Faaliyet Raporu”nun olmaması nedeniyle bilinmemektedir. Ancak yine edindiğimiz bilgilere göre, kurulun çalışma yöntemi olarak, her müfettiş 1 ayda ortalama olarak 16 işyerini (en iyimser rakam olarak kabul edilmesi gerektiği inancındayız) denetleyebilmektedir. Buna göre her bir müfettiş yılda ortalama olarak 192 (16 X 12) işyerini denetleyebilmekte ve tüm müfettişler ise yılda ortalama olarak 107520 (560 X 192) işyerini denetleyebilmektedirler. Öte yandan sadece iş güvenliği bakımından yapılan denetim ise, sadece 45504 (237 X 192) işyeri ile sınırlı kalmaktadır. Bu oran ise yaklaşık 600 bin civarında işyerinin bulunduğu tahmin edilen ülkemizde yıllık olarak işyerlerimizin ancak %7,5’inin denetlenebileceği gerçeğini ortaya çıkarmaktadır. Zaten doktrindeki yaygın görüşe göre de her yıl işyerlerimizin ancak %3-6’sı iş güvenliği bakımından denetlenmektedir.¹³⁷ Resmi bir ifadeye göre ise 1992 yılında toplam denetim 70 bin işyeri olarak gerçekleşmiştir ¹³⁸.

Şu halde çok iyimser olduğunu düşündüğümüz resmi ifadeler bile dikkate alınsa, nicelik sorunu yüzünden işyerlerimizin %90’ından fazlası denetimsiz kalmakta veya başka bir ifadeyle denetim gören bir işyerinin tekrar denetim görebilmesi normal koşullar altında en az 5-6 yıl ara ile gerçekleşebilecektir ¹³⁹. Oysa, Almanya, Fransa, Belçika gibi gelişmiş ülkelere baktığımızda iş güvenliği konularında uzman sayısının onbinleri aştığını görürüz. Bu oran işyeri sayısı açısından ele alındığı zaman, günümüzün gelişmiş ülkelerinde ortalama olarak 100 işyeri için bir iş güvenliği müfettişi istihdam edilirken, ülkemizde bu oranın yaklaşık 2500-3000 işyerine bir iş güvenliği müfettişinin istihdam edildiğini ortaya çıkmaktadır ¹⁴⁰.

¹³⁷ Bkz.: Kamil TURAN, “Türkiye’de İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Alanında Mevzuat Yetersizliği”, İŞ GÜVENLİĞİ VE İŞÇİ SAĞLIĞI SEMPOZYUMU, Yapı-Endüstri Merkezi, ?, (5 Nisan 1990), s.4.

¹³⁸ CUMHURİYET GAZETESİ, s.3.

¹³⁹ Bkz.: Turhan AKBULUT-Haldun SİRER, “Türkiye’de İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği”, TÜRK-İŞ DER., S.266 (Nisan-Mayıs 1992), s.42.

¹⁴⁰ Bunun için Bkz.: Serpil ÖZDAMAR, “İş Kazalarının İş Kollarına Göre Dağılımı ve Maliyeti”, İŞ KAZALARINI ÖNLEME SEMİNERİ, MPM Ya.No:261, Ankara, 1982, s.85.

B-Dağınıklık ve Koordinasyon Yetersizliği Sorunu

Ülkemiz işçi sağlığı ve iş güvenliği mevzuatının işyerlerindeki uygulamasını sağlamakla görevli devlet denetim teşkilatımızın bir diğer yapısal sorunuda, denetim birimlerinin birden fazla olmasının adeta doğal sonucu diyebileceğimiz iki güçlüktür. Birincisi, denetim teşkilatını oluşturan birimlerin dağınık bir görünüm arz etmeleridir. İkincisi ve en önemli olarakta devlet denetim birimlerinin birden fazla olmasının bu birimler arasında koordinasyonun sağlanmasını zorunlu hale getirmesidir. Zira, denetleme yetki ve görevine sahip organların sayısı arttıkça, bu organların görev alanlarının belirlenmesi ve aralarındaki ilişkilerin düzenlenmesi ihtiyacı doğmaktadır.

Hemen belirtelim ki, ülkemizde bu nitelikte bir koordinasyonun henüz kurulmadığı veya mevcut koordinasyonun verimli ve seri bir iş güvenliği denetimi için kesinlikle yeterli olmadığı üzerinde görüş birliğine varılan bir ifadedir. Gerçekten, ülkemizdeki işyerlerinin denetim görevi yukarıda da incelediğimiz gibi, farklı kuruluşlara dağıtılmış ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması gerekliliği ortadayken, bu koordinasyonu sağlayacak hiçbir kamu kuruluş örneğinin bir bakanlık bugün dahi henüz yoktur ¹⁴¹. Bu nedenle uygulamada sözkonusu birimlerin, aynı amaca yönelik çalışmalarını, birbirinden ayrı olarak ve ilişkide bulunmaksızın yürüttüklerini gözlemlemekteyiz. Böylece, çalışmaların koordinasyon yetersizliği içersinde yani eşgüdümünden yoksun olarak yürütülmesi ise, iş güvenliği hükümlerinin gerekli biçimde denetimi ve bu konuda doyurucu sonuçlar alınmasını güçleştirmektedir. Nitekim iş güvenliği devlet denetim teşkilatımızın halen sahip olduğu bu sorun 3'üncü Beş Yıllık Kalkınma Planında gündeme gelmiş ve Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Çalışma Sorunları bölümünde şöylece ifadesini bulmuştur: "Bu çeşitli devlet kuruluşları arasında işyerlerini denetleme açısından bir koordinasyon da sağlanabilmiş değildir" ¹⁴².

¹⁴¹ Ayrıca Bkz.: Kenan TUNÇOMAĞ, "İş Kazasından Doğan İşveren Sorumluluğunun Özellikleri", İSTANBUL BAROSU DER., C.61, S.4-5-6, 1987, s.215; Kenan TUNÇOMAĞ, "İş Kazalarıyla İlgili Yasal Çerçeve", İŞ KAZALARINI ÖNLEME SEMİNERİ, MPM Ya.No:261, Ankara, 1982, s.42.

¹⁴² DÖRDÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI ÇALIŞMA SORUNLARI ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU, DPT Ya.No:1575, Ankara, (Mayıs 1977), s.52.

C-Görev Aynılığı Sorunu

Ülkemizde iş güvenliği devlet denetim birimlerinin birden fazla olmasının yarattığı bir diğer sorun, görev ve yetki çatışmasının ortaya çıkmasıdır. Şöyleki, değindiğimiz gibi ülkemizde iş güvenliği hükümlerini denetleyecek kuruluşlar birden çok sayıda olmasına karşın hepside ortak bir amaca sahiptirler-ki bu da iş güvenliği açısından işyerlerini denetlemektir. Zira, her ne kadar bu kuruluşlar Türk iş mevzuatının birbirinden değişik hükümlerine dayanarak görev ifa ediyorlarsa da sonuçta yukarıda değindiğimiz amaca yönelerek faaliyet yürütmektedirler.

İş güvenliği devlet denetim teşkilatımızın sahip olduğu bu yapısal sorun beraberinde komplike olumsuzlukları getirmektedir. Şöyle ki, özellikle devlet denetim birimleri arasında yeterli bir koordinasyonun olmamasından dolayı işyerlerine yapılan denetimlerde tekrarlar ortaya çıkabilmektedir. Bu durum, hem az kişiyle çok iş yapılmasını engellemekte hem de çalışma yaşamında bir dizi hoşnutsuzluklara yol açmaktadır. Zira, öncelikle işverenler, peşpeşe gelen ve aynı kayıtların tekrar tekrar incelenmesini gerektiren denetimlerden, cezaların yenilenmesinden ya da benzer neticelerin hasıl olmasından bezgin olabilirler. Aynı şekilde bu gibi durumlarda, müfettişler ile işverenler arasındaki ilişkiler bozulabilir ve sonuç olarak müfettişlerin kazanmış oldukları itibar zarar görebilir ¹⁴³.

2. İş Güvenliği Devlet Denetim Teşkilatına İlişkin Önerilerimiz

İncelediğimiz üzere, ülkemizin denetim sistemleri arasında “çeşitli makamlara bağlı çeşitli denetim teşkilatları” siteminden yana tercih yapması uygulamada iş güvenliği denetim bakımından pek çok sorunun nedeni olmaktadır.

Herşeyden önce çeşitli makamlara bağlı çeşitli denetim teşkilatları sisteminin benimsenmesi sonucu, ülkemiz işyerlerinde denetim yapma görev ve yetkisiyle donatılmış birçok teşkilat arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi bir sorun olarak ortaya

¹⁴³ Ayrıca Bkz.: CENTEL, Çocuklar....., s.213; İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.89-90.

çıkılmaktadır ¹⁴⁴. Yine iş güvenliği devlet denetim birimlerinin birden fazla olması, bu birimlerin çalışmalarında zorunlu olarak bir görev özdeşliği ve işyerlerinde yapılan denetim faaliyetlerinde tekrarlar ortaya çıkarmaktadır. Bu durum ise , bir yandan büyük ölçüde zaman ve emek kaybını ortaya çıkarırken diğer yandan da çalışma yaşamında bir dizi hoşnutsuzluklara da yol açmaktadır. Zira, bu durumda işverenler tekrarlanan işyerleri denetimlerinden dolayı çeşitli yükler ve uzun formalitelerle karşı karşıya kalmaktadırlar. Yine, denetim faaliyetlerinin değişik kamu kuruluşları tarafından yerine getirilmesi, iş denetiminin temel amaçlarından birisi olan, “iş güvenliği kurallarının tüm ülkede yeknasak ve objektif biçimde uygulanması”nı engellemekte, bunun da sonucunda değişik işyerleri arasında farklı uygulamalar gündeme gelmekte böylece devlet ve müfettişlere duyulan adalet duygusu zedelenebilmektedir ¹⁴⁵.Öte yandan denetim elemanlarının ve özellikle ana denetim organı konumundaki ÇSGB’ye bağlı iş güvenliği denetim elemanlarının nicel yetersizliği pek çok işyerinin denetimsiz kalmasına böylece de kötü koşullar altında çalışmalarını sürdürebilmelerine yol açmaktadır. Bunun gibi, 1475 sayılı İş Kanunumuzun 5.maddesine göre kapsam dışı tutulan işler ve işyerlerinin, özellikle de ülkemiz koşullarında istihdamın yüksek olduğu orman ve tarım işyerlerinin kanunla iş güvenliği denetiminde yoksun bırakılmaları, ülkemizde geniş bir çalışan kitlesinin kötü ve sağlıksız koşulları altında çalıştırılması sonucunu doğurmaktadır ¹⁴⁶.

Peki ülkemiz iş güvenliği devlet denetim teşkilatının artık yapısallaşan bu sorunları ve bu sorunların doğurduğu olumsuzluklar nasıl giderilebilir? Kanımızca sorun yaratan dinamikler bilindiğine göre, üretilecek çözümlerinde sorun yaratan bu dinamiklere göre olması gerekmektedir. Öyleyse üretilecek çözümün ve/veya çözümlerin herşeyden önce ülkemiz iş güvenliği devlet denetim teşkilatını yapısal sorunlarından, yani nicelik, dağınıklık, görev aynılığı ve koordinasyon yetersizliği sorunlarından arındırması gerekmektedir.

¹⁴⁴ BIYIKLI, s.321.

¹⁴⁵ Bkz.: ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ (Çev. Cahit TALAS), *İş Müfettişlerine Rehber*, Ankara, 1955, s.7; SÜZEK, s.96-97;.

¹⁴⁶ Aynı yönde Bkz.: BIYIKLI, s.317.

Bu nasıl sağlanacaktır? Kanımızca, bu durumun tek çözüm alternatifi görünmektedir. Bu da yıllardır doktrinde savunulmasına rağmen ülkemizde bir türlü gerçekleştirilemeyen özerk bir iş güvenliği devlet denetim teşkilatının kurulmasıdır ¹⁴⁷. Yani, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Milli Savunma Bakanlığı, Belediyeler, Sağlık Bakanlığı ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı arasında dağılmış bulunan “denetim yapabilme” yetki ve görevinin tek bir makama bağlanmak suretiyle toparlanıp merkezcil yapıya kavuşturulmasıdır. Bu yapıldıktan sonra, tek merkeze bağlı tek iş güvenliği denetim teşkilatı kurulmasa da en azından tek merkeze bağlı çeşitli denetim teşkilatları sistemine geçebilme imkanı doğmuş olacaktır. Ancak önemle belirtelim ki, günümüz gelişmiş ülke uygulamaları ve iş denetiminin çağdaş gelişmelerinden izlendiği kadarıyla tek bir merkeze bağlı tek bir denetim teşkilatı sistemi tercih edilen ve uygulaması gittikçe yaygınlık kazanan sistem olmaktadır.

Gerçekten daha önce de ifade ettiğimiz gibi birkaç yıldan bu yana tek bir teftiş servisi lehine bir düşünce ekolü oluşmuştur. Anlamalı olanı da bu sistemin müfettişler, işçiler ve teşkilatları ile işverenler tarafından destek görmesi olmaktadır ¹⁴⁸. Zira böyle bir servisin lehinde kuvvetli görüşler bulunmaktadır. Şöyle ki, tüm teftiş servisleri personel yetersizliğinden şikayetçidirler; eğer bu servislerin sayısı azaltılabilirse, daha kapsamlı olan servislere daha fazla personel vermek ve böylece tüm sistemi daha etkili kılmak mümkün olur. Dahası da, teftişlerin etkili ve müfettişler ile kendi üyeleri arasındaki ilişkilerin kolay olmasını bekleyen sendikalar, genellikle iş müfettişliği servislerinin fonksiyonlarını birleştirmesinden yanadırlar. İşverenlerin de, peşpeşe gelen ve aynı kayıtların tekrar tekrar incelenmesini gerektiren teftişlerden ve cezaların yenilenmesi ya da farklı neticelerin çıkmasından bezgin olmaları mümkündür. İşte bu sorunları da ortadan kaldıran sistem olarak tek teftiş servisi ekolü bu nedenlerle işverenler tarafından da destek görmektedir.

Tek teftiş servisinin yukarıda değindiğimiz sorunları ortadan kaldırması ve bu

¹⁴⁷ Bkz.: SÜZEK, s.96-98; SAYMEN, *Türk İş...*, s.139; TUNÇOMAÇ, “*İş Kazalarıyla...*”, s.50 vd.

¹⁴⁸ Bkz.: *İş Teftişi Amaçları ve Uygulama*, s.89-90.

nedenle de çalışma yaşamının sosyal partnerleri tarafından destek görmesi, günümüzde gelişmiş ülkelerin çoğunun böyle bir servisi tesis etmelerine yol açmıştır. Gerçekten, 1970'li yıllar boyunca, birçok ülke iş teftiş sisteminde bu yönlü büyük reformlar yapmışlardır. Örneğin, daha önce de değindiğimiz gibi, İngiltere 1974'te Fabrikalar Kanunu'nı değiştirerek hemen hemen tüm teftiş faaliyetlerini merkezi bir kuruluş olan Sağlık ve Güvenlik Dairesi altında toplamış; gerek kamu gerekse özel sektör faaliyetlerinin tümünde müfettişlerine geniş yetkiler tanımıştır. Yine, son 10 yılda iş müfettişlerinin görevleri uğraş alanları ve organizasyonları konusunda Örneğin, Danimarka, Fransa, Hollanda, ABD ve diğer sanayileşmiş ülkelerde benzer reformlar yapılmıştır ¹⁴⁹.

Kanımızca, ülkemizdeki iş güvenliği devlet denetim birimlerinin tek bir merkeze bağlanması zaten kanuni düzenlemelerle öngörülmüş olduğundan realize edilebilecek bir konudur. Kanuni düzenlemelerle öngörülmüştür dedik, zira kanuna göre (1475 sayılı İş K.mad.88) iş hayatının denetimi devlete ait bir ödev ve yetkidir. Ayrıca, devletin bu ödev ve yetkisini ÇSGB'ye bağlı denetlemeye yetkili memurlar tarafından yerine getireceğide belirlendiğine göre, bu düzenleme şekli zaten iş denetiminin bütünlüğü düşüncesine dayanmaktadır ¹⁵⁰. Öyleyse ülkemizde iş güvenliği denetimi alanında tek bir merkez sisteminin kurulmasına, kanuni düzenlemeler izin vermekten öte destekler nitelikte olduklarına göre ortada tek bir sorun kalmaktadır. Acaba tek bir denetim merkez sistemi oluşturulursa diğer tüm birimlerin bu alandaki yetki ve ödevleri ellerinden alınabilecek midir veya bu husus nasıl çözümlenecektir?

Kanımızca, ülkemizde bütün iş güvenliği devlet denetim birimlerin tek çatı halinde toplanması durumunda ancak askeri işyerlerinin denetimi ile ilgili Milli Savunma Bakanlığı'nın denetim yetkisinin ne olacağı konusu tartışmalar yol açabilecek niteliktedir. Ancak bu konuda da hemen belirtmek isteriz ki, Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı işyerleri ve bu işyerlerinde çalışan işçi sayısının hızla arttığı günümüzde, ÇSGB'nin genel teftiş teşkilatından ayrı bir teftiş teşkilatının varolması

¹⁴⁹ Dünya Çalışma Raporu 2, s.229-230.

¹⁵⁰ Aynı yönde Bkz.: Mustafa ÇENBERCİ, İş Kanunu Şerhi, Ankara, 1968, s.483-484; SÜZEK, s.96.

yarardan çok zarar getirecektir. Zira, aynı kanunların uygulanmasını denetlemek amacıyla bir Milli Savunma Bakanlığı'na diğeri ÇSGB'nda olmak üzere iki ayrı teşkilatın varolması; genelde sosyal kanunların özelde işçi sağlığı ve iş güvenliğine ilişkin kanunların uygulanmasında tüm işyerlerinde aynı düzeyin tutturulmasını eş deyişle sosyal kanunların yurt çapında objektif uygulanmasını engelleyebilecektir. Ayrıca iki denetim teşkilatının varolmasından dolayı ortaya çıkacak olan zaman ve emek kaybı küçümsenmemelidir. Şayet askeri işyerlerindeki teftişlerde, bazı askeri sırların açığa çıkmasından korkuluyor ise, ÇSGB'ındaki merkezi teşkilatın içinde bu işle görevlendirilecek müfettişlerin seçimi ve statüsünde özel düzenleme yoluna gidilebilir ¹⁵¹. Öyleyse, Milli Savunma Bakanlığı'nın iş güvenliği denetimi alanındaki görev ve yetkisinin de alınması, iş güvenliği denetiminden beklenen olumlu sonuçlar adına sorun olmaması gereken bir konu olmalıdır.

Böylece ülkemizde benzer ve birbirine yakın amaçlarla hareket eden çeşitli makamlara bağlı çeşitli denetim teşkilatları sisteminin terk edilerek “tek makama bağlı tek denetim teşkilatı” veya en azından “tek makama bağlı çeşitli denetim teşkilatları” sistemine geçilmesi; ülkemizde iş teftiş alanında görülen dağınıklığı ve bağlantısızlığı önleyecek, tekrar teftişleri ortadan kaldıracak, zaman, emek ve para israfına yol açan nitelikte ki sorunları da ortadan kaldıracaktır. Aynı zamanda işverenler ve işyerleri tekrar teftişlerin doğurduğu psikolojik bıkkınlık ve yılgınlıktan kurtarılmış olacaktır. Şu halde ülkemiz de iş güvenliği denetimi ancak merkezi bir otoritenin kontrolü altına alınırsa etkili olabilecektir. Bu nedenle, devletin artık işçi sağlığı ve iş güvenliği konusunu bir bütün olarak ele alması ve denetimin bütünlüğünü gerçekleştirmesi gerekmektedir. Bu noktada ayrıca belirtmek gerekir ki, ILO'nun onaylamış bulunduğumuz ve böylece de yükümlülük altına girmiş bulunduğumuz 81 N.S'nin 4.maddesi de iş teftişinin merkezi bir otoritenin kontrolü altında olması gerektiğini ifade etmektedir. Öylese ülkemizin iş teftiş çabalarını merkezileştirmesi bir bakıma bu taahhüdün gecikmiş bir ifası olarakta düşünülebilir ¹⁵².

Öte yandan belirtmek gerekir ki, salt iş güvenliği devlet denetim birimlerinin

¹⁵¹ Bkz.: BIYIKLI, s.319.

¹⁵² Aynı yönde Bkz.: TUNÇOMAĞ, “İş Kazasından.....”, s.215-216.

merkezi makama bağlanmasında, ülkemizin iş güvenliği denetim ile ilgili tüm sorunlarını çözmeye yetmeyeceğide gözden kaçırılmamalıdır. Bu yapılırken, bunun yanısıra denetim elamanlarının sayısı ile denetlenecek işyerleri arasındaki çok yetersiz olan oranı ortadan kaldırmak için, denetim kadrosunun takviye edilmesi gerekmektedir. Keza, İş Teftiş Grup Başkanlıklarının yeniden reorganize edilmesi ve ihtiyacı duyulan bölgelere yeni grup başkanlıklarının kurulması gerekmektedir. Kurulacak grup başkanlıkları objektif ölçülere göre belirlenmeli ve bunlar o suretle serpiştirilmeli ve yerleştirilmelidir ki, iş müfettişleri teftiş edecekleri işletmeyle ve aynı zamanda ilgili işverenler ve işçilerle sıkı bir temas imkanına sahip olmalıdırlar ¹⁵³.

Ayrıca belirtelim ki iş güvenliği denetim alanında sıralanan tüm beklentiler yerine getirilse bile salt iş güvenliği devlet denetim teşkilatı rasyonel bir nitelikte olduğundan dolayı, ülke boyutu içerisinde işçi sağlığı ve iş güvenliği alanında mutlak bir başarı şansını yakalamak oldukça güçtür. Zira doktrinde de belirtildiği üzere, esasen tüm işçi sağlığı ve iş güvenliği hizmetleri kendi içinde bir bütünlük taşır. Bu nedenle, sadece iş güvenliği denetim teşkilatındaki bir iyileştirme tüm sorunları çözmeye yetmeyecektir. Bunun için sadece denetim işlevinde değil, araştırma, inceleme, eğitim, mevzuat vb. tüm işçi sağlığı ve iş güvenliği hizmetlerinde bütünlüşmeye gidilmelidir ¹⁵⁴.

III-TÜRKİYE'DEKİ İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ KURULLARI İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM FAALİYETLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İşletmelerde tesisini, yapısını, ve yaptığı denetim faaliyetlerinin içeriğini yukarıda belirtmeye çalıştığımız işçi sağlığı ve iş güvenliği kurulları sahip oldukları oto-kontrol nitelikleri ile işletme bazı iş güvenliği çabalarında çok önemli bir işleve sahiptirler. Zaten, kanuni bir zorunluluk olmadığı halde yapılan toplu iş sözleşmeleriyle çeşitli işyerlerinde bu gibi kurulların daha önce faaliyete geçmiş olmaları bu kurulların önemini bize açıkça göstermektedir ¹⁵⁵.

¹⁵³ Bkz.: İş Müfettişlerine Rehber, s.7.

¹⁵⁴ Ayrıntılı bilgi için Bkz.: SÜZEK, s.110-116.

¹⁵⁵ ERKUL, Türk İş Hukuku 1475....., s.317.

Değindiğimiz üzere işçi sağlığı ve iş güvenliği kurullarının kurulması bizde kanuni bir zorunluluktur. Bu kanuni zorunluluğu kanun koyucu hem öngörmüş hem de bunun ayrıntılarını düzenleyen değinmiş bulunduğumuz bir tüzüğü de yürürlüğe koymuştur. Ne var ki, uygulamada kanunun emredici hükmüne rağmen, birçok işyerimizde bu kurullar hiç oluşturulmamıştır ¹⁵⁶. Keza bu kurulların oluşturulduğu işyerlerinde ise, tarafların konuyu yeterince önemsememelerinden dolayı, kurulun işlevsiz biçimde salt kanuni bir zorunluluk olan kuruluş aşamasında kaldığı bilinen bir diğer gerçektir ¹⁵⁷.

İşte etkin bir biçimde çalıştığı takdirde, iş güvenliği açısından başarılı sonuçlar alınmasını sağlayabilecek bu kurulların, bazı işyerlerinde hiç oluşturulmadığı, bazılarında ise formalite gereği var olduğu ve ayda bir toplanarak tutanak imzalamak dışında aktif bir görev yapmadığı bilindiğine göre, çoğu işyerimizin bu nedenden dolayı kurulların denetiminden yoksun kaldığı ortadadır ¹⁵⁸.

Yeri gelmişken bir noktaya değinmekte yarar vardır; işçi sağlığı ve iş güvenliği kurullarının kanunla sadece 50 veya daha fazla işçi çalıştıran işyerleri için zorunlu tutulması kanımızca şu an için ülkemizin geçeklerine pek uygun düşmemektedir ¹⁵⁹. Şöyleki, kısır olduğunu bildiğimiz ÇSGB'nin çalışma hayatı istatistiklerine göre, ülkemizde Ocak 1992 tarihi itibariyle toplam 390450 işyeri bulunmakta ve bu işyerleri arasında da ancak 9993 ¹⁶⁰ işyerinin 50 veya daha fazla işçi çalıştıran işyeri konumunda olması, pek çok işyerimizin bu yükümlülükten kurtulmasına yol açmaktadır. Oysa ülkemiz koşullarında 50'den daha az işçi çalıştıran işyerlerimizde de

¹⁵⁶ Bunun için Bkz.: Sarper SÜZEK, "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Konusunda Görev ve Sorumluluklar", TÜRK-İŞ DER., S.256 (Mart 1991), s.36-37; GEREK, s.323.

¹⁵⁷ Bkz.: Onan KURU, "İşyeri Düzeyinde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Organizasyonları", İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ SEMPOZYUMU 4-10 MAYIS 1988, ÇSGB, Ankara, 1989, s.41.

¹⁵⁸ Bkz.: Uğur MÜNGEN, "İş Güvenliği Sorunu", İŞÇİ GÜVENLİĞİ VE İŞ SAĞLIĞI SEMPOZYOMU, Yapı-Endüstri Merkezi, ?, (5 Nisan 1990), s.39.

¹⁵⁹ Aynı yönde Bkz.: Kadir ARICI, "İş Kazalarının Önlenmesinde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Mevzuatımızın Etkinliğini Önleyen Faktörler", TÜRK-İŞ DER., S.261 (Eylül-Ekim 1991), s.30.

¹⁶⁰ Bu rakam çalışma bakanlığının istatistiklerine göre tarafımızdan hesaplanmıştır. Bkz.: ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI, Çalışma Hayatı İstatistikleri, Ankara, 1992, s.90

önemli hatta bu işyerlerinin birtakım imkansızlıklarında dolayı daha fazla sağlık ve güvenlik sorunun bulunduğu sık sık ifade bulan bir gerçektir. Dolayısıyla işçi sağlığı ve iş güvenliği kurullarının kurulması için öngörülmüş bulunan “50 ve daha fazla” işçi çalıştırma koşulunun düşürülmek suretiyle yeniden düzeltilmesi faydalı bir girişim olacaktır inancındayız. Bunun gibi uygulamada görülen yetersizliklerin nedenleri araştırıldığında, kurulların daha çok danışmanlık mahiyetinde düzenlendiği sebebiyle yani bunun da mevzuattan kaynaklandığı görülmektedir. Oysa ülkemiz gerçekleri açısından düşünülürse yaptırım gücü olmayan kurul veya organların ne yazık ki, fazla etkili olamadıkları bilinmektedir. Öyleyse işçi sağlığı ve iş güvenliği kurullarına belirli bir yaptırım gücünün tanınması halinde etkinlikleri büyük ölçüde hissedilecek ve bu düzenleme kurulun denetim faaliyetlerinde de doğal olarak kendisini gösterecektir.

Kısacası, işçi sağlığı ve iş güvenliği kurulların kurulup çalıştırıldığı işyerlerinde iş güvenliği açısından müsbet sonuçlar alınabilmektedir. İşletmede iş güvenliği ile ilgili tedbirlerin alınması ve alınan tedbirlere uyulmada kurul çalışmaları fevkalade önem taşımaktadır. Kurulların gerçek anlamda çalıştıkları ve işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili denetim görevlerini yerine getirdikleri işyerlerinde, iş güvenliği kaynaklı sorunlar azaldığı gibi ekonomik sonuçlar olan verimlilik ve kaliteninde arttığı gözlenmektedir¹⁶¹. Öyleyse kurulların, işçi sağlığı ve iş güvenliği kurulları hakkında çıkarılmış tüzükte gösterilen ödev ve yetkilerini ciddi bir çalışma ile yerine getirmeleri elzemdir. Bunun için yukarıda değindiğimiz düzenlemelerin yanısıra, bu kurulların işleminde temin edecek ağır müeyyidelerin getirilmesi herhalde yerinde olacaktır¹⁶².

¹⁶¹ Bkz.: Son Değişiklikleriyle İşçi Sağlığı Ve İş Güvenliği Mevzuatı, Türk-İş Ya.No:177, ?, ?, s.384-387.

¹⁶² Bkz.: İhsan ERKUL, "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliğinin Hukuku", İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ SEMPOZYUMU 4-10 MAYIS 1988, ÇSGB, Ankara, 1989, s.214.

İkinci Bölüm

TÜRKİYE'DE İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM UYGULAMASI VE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Birinci Kısım

İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM GÖREVLİLERİNİN TEMEL NİTELİKLERİ VE UYGULADIKLARI DENETİM TÜRLERİ

§.1. İŞ GÜVENLİĞİ MÜFETTİŞLERİNİN TEMEL NİTELİKLERİ

I-GENEL OLARAK

İş güvenliği denetimlerinin istenilen sonucu vermesi için sadece bir iş güvenliği denetim organizasyonunun oluşturulması hatta bu organizasyonda çok miktarda iş güvenliği müfettişinin istihdam edilmesi bile yetmemektedir. Bundan başka, iş güvenliği denetim görevini üstlenen müfettişlerinde bu görevi yerine getirecek birtakım özelliklere sahip olmaları gerekmektedir.¹ Bu bakımdan, iş güvenliği müfettişlerinin seçilmeleri, eğitilmeleri hatta terfilerinde bile işlerin en iyi şekilde yürütülmesine

¹ Bkz.: ÇENBERCİ, İş, s.484-485; SAYMEN, Türk İş, s.127-128.

yardımcı olacak ehliyetlerinin olmasına özel bir önem verilmelidir ². Bu hususlar dikkate alınmadan iş güvenliği denetimlerinin sağlıklı ve etkin yürütülemeyeceği unutulmamalıdır.

İş güvenliği müfettişlerinde olması gereken nitelikler için 81 N.S'nin 7.maddesi genel bir ifade kullanmak suretiyle, müfettişlerin sadece görevleri gereği uygulamalar için ehliyetli olmalarını (bu tür kabiliyetlerin yetkili otoritelerce belirlenmesi) ve gereğince eğitilmelerini ifade etmektedir. 1475 sayılı.İş.K'nın 88/II.maddesi ise daha da genel bir ifade ile denetimlerin "Çalışma Bakanlığına bağlı ihtiyaca yetecek sayı ve özellikte teftiş ve denetlemeye yetkili memurlarca" yapılacağına işaret etmektedir. Hiç şüphe yok ki, iş kanunumuzun sadece "özellik" demekle yetindiği bu ifade herşeyden önce, müfettişin denetim mesleğini yerine getirecek düzeyde eğitim geçmişine, kişilik kompozisyonuna ve deneyimine ilişkin hususları içermektedir.

II-İŞ GÜVENLİĞİ MÜFETTİŞLERİNİN MESLEKİ BİLGİSİ

1. Eğitim Geçmişleri

Çoğu ülkelerde iş müfettişliği görevleri adaylarının, bir yüksek öğrenim kurumundan diplomalarının ya da bilim derecelerinin olması ve imtihandan geçmeleri ya da imtihanı kazanmaları (bazı ülkelerde bu üç şart birden istenmez, sadece birinin olması istenir) gereklidir ³.

Ülkemizde de iş güvenliği müfettişliği görevine alınacak olanlarda aranan şartların başında, kişinin belirli bir eğitim geçmişine sahip olması istenmektedir. Hatta gereken eğitim geçmişine sahip olmak bile yetmemekte, kişinin sınavdan geçmeside gerekmektedir. Nitekim, "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği"nin "müfettiş yardımcılığına giriş" başlıklı dördüncü bölümünün 23.maddesi "müfettişliğe sınavla müfettiş yardımcısı olarak girilir" demek suretiyle ilk

² Bkz.: KESSLER (Çev.ZADIL), s.5-7.

³ İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.74.

önce bu duruma işaret etmektedir⁴. Anılan yönetmeliğin 25.maddesi ise iş güvenliği müfettiş yardımcılığı sınavına katılabilme şartlarını şöyle sıralamaktadır :

- a) Devlet Memurları Kanunu'nun 48.maddesindeki niteliklere haiz olmak,
- b) Sınavın açıldığı yılın Ocak ayının birinci gününde 30 yaşını doldurmamış olmak ,(askerlik ödevini bitirmiş olanlar için askerlikte geçen süre eklenir.)
- c) Tıp doktoru, elektrik, elektronik, maden, kimya, makine, inşaat, fizik, bilgisayar, yüksek mühendis veya mühendis olmak,
- d) Sağlık durumunun iklim değişikliklerine ve her çeşit yolculuk koşullarına elverişli olduğunu tam teşekküllü resmi hastahanelerden alınacak sağlık kurulu raporuyla belgelemek,
- e) Kasıtlı olmayan suçlar dışında özgürlüğü bağlayıcı bir ceza ile hükümlü olmamak,
- f) Tutum ve davranışları, varsa sicil yönünden müfettişliğe engel olmamak,

İşte belirtilen bu koşullara sahip kimseler iş güvenliği müfettişi adayları için açılacak olan sınavda başarı göstermeleri halinde, İTT'nün 4.maddesinin son fıkrasına göre müfettiş yardımcılığına atanacaklardır.

Hiç şüphe yok ki, İTKY'nin yukarıda değinmeye çalıştığımız nitelikte objektif bir sınav ölçütün benimsemiş olması böylelikle iş güvenliği müfettiş adaylarından belirli bir eğitim geçmişi istemesi yerinde bir uygulamadır. Ancak salt bu eğitim geçmişine sahip bir kimsesinde iş güvenliği müfettişi olamayacağı unutulmamalıdır. Zira, bir kimsenin iş güvenliği müfettişi olabilmesi için müfettiş yardımcılığına alındıktan sonra ek bir eğitimden geçmesi ve belirli bir deneyime sahip olmasında gerekmektedir.

2. Gruba Katıldıktan Sonraki Eğitimleri

⁴ Belirtmek gerekir ki, İş Teftiş Tüzüğü'nün 4.maddesine göre, tıp doktoru ve maden mühendislerinin giriş sınavları, başvuruların sayısı gereksinim altında ise, sınavın görüşme biçiminde de yapılabileceğini öngörmektedir.

İş kazaları ve meslek hastalıklarının önlenmesinde etkili bir denetim yapabilmek, her şeyden önce, iş güvenliği müfettişlerinin uygulamak durumunda oldukları iş güvenliği mevzuatı hakkında derinlemesine bilgi sahibi olmalarına ihtiyaç gösterir. Ne var ki bu da yetmemekte bunun yanında mevzuat hükümlerini işyerindeki özel koşullara uygulayabilmek için, mesleki riskler, bu risklere karşı alınması gereken önlemler, değişik işkollarının özellikleri, bu iş kollarındaki üretim ve çalışma yöntemleri konusunda da müfettişlerin yeterli bilgi ve deneyime sahip olmaları kısacası sahip oldukları bilgiyi pratiğe geçirecek bir niteliğede sahip olmaları gerekmektedir⁵. Zaten, çoğu ülkede olduğu gibi ülkemizde de, iş güvenliği müfettiş adaylarının ilk önce müfettişliğe değilde müfettiş yardımcılığına alınmalarının bir nedenide, iş güvenliği müfettişlerine grup içinde belirli bir deneyim kazandırmaktır.

İş güvenliği denetimi ile ilgili bir deneyime sahip olmak denetimin sağlıklı yürütülmesine katkıda bulunduğu gibi, iş güvenliği müfettişinde de olumlu gelişmeleri yaratmaktadır. Gerçekten, bir müfettiş gruba katılmadan önce ne derece eksik bir temel almış olursa olsun ve ne derece konusuna uzak olursa olsun, daha sonra kendisi teftiş ettiği işlerin tabiatındaki değişikliklerden oluşan pratik meseleler ile başa çıkmasını öğrenir. Ayrıca, insanın bizzat yaptığı hatalardan çok şey öğrenmeside sözkonusudur; fakat bir müfettiş tarafından bu tür hatalar yapıldığı zaman-kanuni teknik ya da psikolojik olsun-sonuçları sadece bundan etkilenen işçi için değil, bizzat müfettişin kendisi için (sahip bulunduğu otoriteyi ve ilgilendiği insanlarda mevcut olduğuna inandığı itimad duygusunuda kaybeder) ve müfettişlik grubu için topyekün ciddi mesafeler aldırabilir. Bu nedenle, yeni tayin edilmiş bir müfettişin ne ölçüde bilgisi olursa olsun başlangıçta atacağı adımlarının, kendisinden daha tecrübeli birisi tarafından yönlendirilmesi iyi bir yaklaşımdır. Yine, iş güvenliği müfettişliğine yeni başlayan biri için, kısa bir süre de olsa, tecrübeli bir müfettişi görevini yerine getirirken takip etmekten daha iyi bir eğitim ve artan ölçülerde tecrübe için daha güvenilir bir garanti yoktur⁶.

⁵ Bkz.:SÜZEK, İş Güvenliği, s.117-118; KESSLER (Çev.ZADIL), s.5-6; TUNA, "İş Hayatının....., s.15-16.

⁶ İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.76.

81 N.S'nin 7/3.maddesi "iş müfettişlerinin vazifelerini ifa edebilmeleri için münasip bir şekilde yetiştirilmeleri lazımdır" ifadesiyle, müfettişlerin gruba katıldıktan sonra eğitilmeleri gerektiğine dikkati çekmektedir. Ülkemiz hukukunda ise bu husus ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiş bulunmaktadır. Her şeyden önce İTT'nün 5.maddesinin ilk fıkrası "müfettiş yardımcılığına atananlar, bir müfettişin yanında göreve başlarlar" demek suretiyle gruba katıldıktan sonraki müfettişlerin ilk eğitim biçimlerine işaret etmektedir. İlk eğitimleri dedik, zira kanuniarımız, iş güvenliği müfettiş yardımcılarının bir iş güvenliği müfettişinin yanına verilmesi ile yetinmemekte ayrıca böylece yetiştirileceğininide ifade etmektedirler. Gerçekten, İTKY'nin 32. ve 33. maddeleri birlikte değerlendirildiğinde iş güvenliği müfettiş yardımcılarının üç yıllık bir süre (mad.32) boyunca yetiştirilecekleri (mad.33) ortaya çıkmaktadır. Müfettiş yardımcılığı süresi boyunca iş güvenliği müfettiş yardımcısının hangi konularda yetiştirileceğini ise İTKY'nin 33.maddesi şöyle sıralanmaktadır:

- a) Kişiliklerini, mesleğin gerektirdiği özel ve üstün moral niteliklerine göre geliştirmek,
- b) İş hukuku, iş uyuşmazlıklarının incelenmesi ve teftiş konularında, tecrübe ve ihtisas sahibi olmalarını sağlamak,
- c) Rapor yazma tekniği hususundaki bilgi ve mesleklerini geliştirmek,
- d) Bilimsel çalışma ve araştırma alışkanlığı kazandırmak,
- e) Yabancı dil bilgilerini olgunlaştırmak

İTKY'nin 34.maddesi ise, "yardımcıların yetiştirmelerinde kendi gayret ve çalışmaları esastır. Bu hususta Kurulca alınan tedbirler yardımcı ve teşvik edici mahiyettedir." dedikten sonra, müfettiş yardımcılarının yetiştirilmesinin hangi esaslara göre yürütüleceğini şöyle sıralamıştır:

- a) Başlangıçta iş mevzuatı uygulamaları, dosyalama sistemleri, raporlar ve incelemeler hakkında genel çalışma ve tartışmalar yapmak üzere hizmet içi eğitime tabi tutulurlar,

- b) Yardımcılık süresinde en az iki müfettişin refakatinde bulundurulurlar,
- c) Yardımcılık döneminde, mesleki konularda düzenlenecek kurslar ve seminerlere katılırlar,
- d) Yardımcılık dönemlerinin ikinci yılında Kurul Başkanlığınca belirlenecek mesleki konularda yirmi daktilo sayfasından az olmamak üzere bir etüd hazırlarlar. Bu etüdlere en geç yardımcılık dönemi sonundan dört ay önce buldukları grup başkanına, Kurul Başkanlığına gönderilmek üzere dört nüsha olarak verirler. Etüdler, Kurul Başkanı ve görevlendirdiği en az dört müfettişten oluşan komisyon tarafından değerlendirilir,
- e) Yardımcıların yetiştirilmesi için gerekli tedbirler Kurul Başkanlığınca alınır.

Müfettiş yardımcıları; müfettiş yardımcılığı döneminde eylemli olarak en az üç yıl çalışmış olması, müfettiş yardımcılığında geçen hizmet yıllarına ait bütün sicillerinin olumlu olması ve Genel Yetiştirme Notu'nun ⁷ yüz tam puan üzerinden en az yetmiş olması hallerinde Yeterlilik sınavına alınır (İTKY mad.37). İşte sözü geçen yeterlilik sınavında ⁸ başarı gösterenler, başarı derecesi sırası ile müfettişliğe atanırlar (İTKY mad.40) ⁹.

Ayrıca belirtelim ki, iş güvenliği müfettişlerinin eğitimini sadece mesleğe girişte veya müfettişliğe atanma halinde sonlamamak gerekmektedir. Zira müfettişin mesleğine girişte alacağı bu tür iş başında eğitim, dolaylı olarak tecrübe kazanmanın ilk adımı olacaktır. Fakat, müfettiş ne kadar yaşlanırsa, teorik bilgileride o ölçüde zayıflamaya meyledecektir. Kaldı ki, teknoloji ve buna bağlı olarak iş kanuniarıda sürekli bir şekilde değişime uğramaktadırlar. Bu bakımdan iş güvenliği müfettişi zaman geçtikçe başarısız olmak istemiyorsa, kendisini çağdaş düzeyde tutmak zorundadır ¹⁰. Bu

⁷ Genel Yetiştirme Notu; kurs ve seminer notu, teftiş ve denetim notu ile özel not toplamlarının alınmak suretiyle Kurul Başkanınca verilen nottur. Bkz.: İTKY mad.35.

⁸ İşçi sağlığı ve iş güvenliği yönünden yapılacak olan yeterlilik sınavının hangi konuları kapsayacağı için Bkz.: İTKY mad.38/II.

⁹ Belirtelim ki, doktrinde müfettişlerin daha değişik eğitilmeleri ve seçilmeleri gerektiği konusunda alternatifler üretilmiştir. Bu konuda örnek için Bkz.: Hikmet İKBAL, **İş Güvenliği Geliştirme Planı**, İstanbul, 1974, s.4.

¹⁰ Bkz.: **İş Teftişi Amaçları ve Uygulama**, s.76; SÜZEK, s.120-121.

nedence ülkemizde de iş güvenliği müfettişlerinin sürekli bir biçimde değişen teknoloji ve buna bağlı olarakta değişen sosyal kanunlar bakımından sürekli bir eğitime tabi tutulmaları gerekmektedir ¹¹. Bu noktada hemen belirtmek gerekir ki, 1979 yılında yayınlanmış bulunan İTT bu konuda yani müfettişlerin eğitimi ile ilgili bir hususa yer vermemekteydi. Ancak 89/14389 karar sayılı İş Teftiş Tüzüğü'nde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Tüzük'ün İTT'ünün 11.maddesine eklediği (K) bendi Kurul Başkanının görevlerinden birisinin "İşin yürütümüyle işçi sağlığı ve iş güvenliği konularında düzenlenecek seminer, panel, konferans, toplantı vb. faaliyetlere müfettişlerin katılmalarını sağlamak ve gerekli görüldüğünde bu faaliyetlerde görevlendirmek" olduğunu düzenlemek suretiyle dolaylı olarakta olsa müfettişlerin eğitimlerine işaret çekmiştir. Ne var ki, bu düzenlemenin iş güvenliği müfettişlerini eğitmede çok sınırlı kapsamda olduğu ortadadır. Nitekim, 1991 tarihli İTKY 8/e. maddesinde yerinde bir düzenlemeyle İş Teftiş Kurulu Başkanı'nın bu konudaki görevini şöyle genişletmiştir; "Müfettişlerin bilgi seviyelerini artırmak amacıyla bunların teori ve pratikte ilgili araştırma ve incelemeler yapmalarını sağlamak, işin yürütümü ile işçi sağlığı ve iş güvenliği konularında düzenlenecek seminer, panel konferans, toplantı, kurs ve benzeri gibi faaliyetlere müfettişlerin katılmalarını sağlamak, gerekli görüldüğünde müfettişleri bu faaliyetlerde görevlendirmek.....". Bu düzenlemenin dışında müfettişliğe atananların eğitilmeleri ile ilgili bir diğer hususta İTKY mad.76'daki "müfettişliğe atananlar bilgi ve görgülerini artırmak, inceleme , araştırma ve yabancı dil eğitimi yapmak üzere Kurul Başkanının teklifi ve Bakanın onayı ile yabancı ülkelere gönderilirler" şeklindeki düzenlemedir. Son olarak belirtelim ki, zaten sınırlı sayıda iş güvenliği müfettişine sahip iş güvenliği denetim teşkilatımızın müfettişleri bu konularda nasıl eğiteceği bir şüphe olarak orta yerdedir. Kaldı ki, ülkemiz iş güvenliği denetim teşkilatının bu konuda doyurucu bir faaliyet gösteremediği de sık olarak ifade edilmektedir ¹².

III-İŞ GÜVENLİĞİ MÜFETTİŞLERİNİN KİŞİLİK KOMPOZİYONLARI

Hiç şüphe yok ki, iş güvenliği müfettişi mesleki ve teknik bilgilere sahip olduğu,

¹¹ Bu konuda bkz.: Önder AKYÜZ, "İş Kazalarının Önlenmesi", TISK İŞVEREN DER., C.XIX, S.8 (Mayıs 1981), s.10.

¹² SÜZEK, İş Güvenliği, s.121.

bu konuda deneyim kazandığı oranda işçi ve işverenler gözünde saygınlık kazanır ve mesleki riskleri önleme çabalarında başarılı olur. Ne var ki, mesleki risklerin önlenmesi için iş güvenliği müfettişinin gerekli teknik ve hukuki bilgilerle donatılmış olması hatta gereken deneyime de sahip bulunması yeterli değildir ¹³. Zira çalışma hayatı alanında başkalarına hizmet vermek için, sarsılmaz bir hevesi olan ve kendisinin mesleki geleceğinden çok, işin yürütümü ile ilgilenecek olan iş güvenliği müfettişinin birtakım kişisel özelliklerede sahip bulunması gerekmektedir ¹⁴.

İş güvenliği müfettişinin bir takım bireysel özellikleri ve becerileri işin sağlıklı yürütülmesi açısından önemli olduğu gibi, iş güvenliği denetim teşkilatının işverenler, işçiler ve kamuoyu nezdindeki prestiji üzerinde de doğrudan doğruya olumlu bir etki gücüne de sahiptir.

Peki iş güvenliği müfettişinde bulunması gereken bireysel özellikler nelerdir? Kanımızca iş güvenliği müfettişlerinde bulunması gereken bireysel özellikler, bu kimselerin konuşma yeteneğinden fiziklerinin bu işe uygunluğuna kadar çok geniş bir alanı kapsamaktadır ¹⁵. Bu nedenle araştırmamızda konu bütünlüğünün bozulmaması amacıyla iş güvenliği müfettişlerinde bulunması gereken temel özellikleri irdelemekle yetineceğiz. Bunlar; iş güvenliği müfettişinin gizlilik, bağımsızlık ve tarafsızlık özellikleridir. Ancak gizlilik özelliğini de araştırmamızın “denetim süresince iş güvenliği müfettişinin sorumlulukları” kısmında inceleyeceğimizden dolayı, bu başlık altında iş güvenliği müfettişlerinin bağımsızlık ve tarafsızlık özelliklerine değinmeye çalışacağız.

Şunu hemen kabul etmemiz gerekir ki, iş denetimi yapan kimseler tamamen tarafsızdırlar. Bu ünvanın içinde tarafsızlık ve objektiflik kendiliğinden vardır. Zira objektif bir olgu olan “iş”in denetim yapılmaktadır ¹⁶. Bu nedenle iş güvenliği

¹³ Bkz.: SÜZEK, *İş Güvenliği*s.118; SAYMEN, *Türk İş*, s.127-128.

¹⁴ Bkz.: *İş Teftişi Amaçları ve Uygulama*, s.78.

¹⁵ Nitekim, bir çalışmada iş müfettişi seçiminde dikkat edilecek hususlardan birisi olarak; konuşmasının düzgün, fizyolojisinin kusursuz olması gerektiği ileri sürülmüştür. Bkz.: İKBAL, s.4

¹⁶ Cemalettin TAŞKINOĞLU, “İş Teftişi ve Denetimine Ait Hükümler”, *İŞ VE HUKUK DER.*, Y.3, S.35 (Aralık 1968), s.329.

müfettişi görevi gereği tarafsız olmak ve tarafsız kalmak zorundadır ¹⁷.

İşçi sağlığı ve iş güvenliği önlemlerinin alınmasını sağlayabilmek için iş güvenliği müfettişinin işveren ve işçiler nezdinde belirli bir otorite ve saygınlığa ihtiyacı vardır. Bu da ancak iş güvenliği müfettişinin kişisel nitelikleri ve mesleki bilgisi kadar onun tüm davranışlarında mutlak bir objektiflik ve tarafsızlığa uyması halinde sağlanabilir.

İş müfettişlerinin.....teftişleri altındaki işyerleri ile doğrudan ya da dolaylı olarak menfaat ilişkilerinin bulunmasına müsaade edilmeyecektir (81 N.S, mad 15/a). Bu hüküm müfettişin işverenler ve işçiler arasında tümü ile tarafsız ve işyerini teftiş ettiği işverenden tamamen bağımsız kalmasını teminat altına almak için ¹⁸ konulmuştur ¹⁹. Ülkemizde de İTT'nün 21.maddesi iş güvenliği müfettişlerinin tarafsızlık ve bağımsızlıklarını zedelemelerine imkan tanımamak için, eşlerine, üçüncü dereceye kadar (bu derece dahil) kan ve sıhri hısımlarına ait veya bunların yönetimleri altındaki ya da kendilerinin veya bunların ortağı buldukları işyerlerinde teftiş yapmalarını kanunlamaktadır.

Öte yandan iş güvenliği müfettişinin salt işçiler ve işverenlere karşı bağımsız kılınmasının da faaliyetlerin başarısı için yetemeyeceği gözden uzak tutulmaması gereken bir noktadır. İş güvenliği müfettişine işçi ve işveren karşısında sağlanan bağımsızlığa ek olarak, her türlü dış müdahalelerden uzak ve bağımsız tutulması gerekmektedir ²⁰. Nitekim, 81 N.S'nin 6.maddesi "teftiş personeli, memuriyette

¹⁷ Bkz.: BIYIKLI, s.331

¹⁸ Belirtmek gerekir ki, 81 N.S.'nin 3/2. maddesi de "iş müfettişlerine tedvi edilebilecek diğer vazifelerin, esas vazifelerini ifaya mani olmaması veya işverenler ve işçilere olan münasebetlerinde müfettişler için zaruri bulunan nüfuz ve tarafsızlığa hanel vermemeleri lazımdır" demek suretiyle bu durumu adeta pekiştirmiştir.

¹⁹ Bkz.: İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.78.

²⁰ Bu noktada belirtmek gerekir ki, ülkemiz uygulamasında müfettişlerin görevlendirilmesi sırasında bu görevlerinin birtakım siyasi nedenlere göre belirlendiğine ilişkin ifadeler geçmişte gündem bulmuştur. Bkz.: Turhan AKBULUT, "Zonguldak'taki İş Kazasının Düşündürdükleri" TÜRK-İŞ DER., S.169 (Nisan 1983); İhsan OTAĞ, "İşçi Sağlığı ve Çalışma Bakanlığı" CUMHURİYET GAZETESİ, (12 Aralık 1981), s.2.

istikrarlarını ve hükümet değişikliklerine ve yerinde olmayan harici tesislere tabi bulunmamaların sağlayacak şekilde bir statü ve hizmet şartlarından faydalanan amme memurlarından terekküp edecektir” demek suretiyle müfettişlerin her türlü müdahalenin dışında tutulması gerektiğini hüküm altına almıştır. Ülkemiz iş mevzuatında iş güvenliği müfettişlerinin her türlü dış etkiden bağımsız tutulacaklarına ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak doktrinde iş kanunumuzun 88/I.maddesinde yer alan “çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını devlet izler, denetler ve teftiş eder” şeklindeki düzenlemenin iş güvenliği müfettişine aynı güvenceyi sağladığı ifade edilmektedir ²¹. Kanımızca, mevcut düzenleme bu haliyle iş güvenliği müfettişlerini özellikle siyasi otoritenin baskısından ve etkisinden koruyacak düzeyde bir yeterliliğe sahip değildir. Dolayısıyla iş güvenliği müfettişlerini her türlü dış etkilerden koruyabilecek düzenlemelerin mevzuatımızda açıkça yer alması gerektiği inancı içerisindeyiz.

§.2.TÜRKİYE’DE UYGULANAN İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM TÜRLERİ

I-GENEL OLARAK

İşçi sağlığı ve iş güvenliğinden kaynaklanan problemleri en azlamak için işyerlerinin mümkün olduğunca sık ve etkili bir biçimde denetlenmeleri gerektiği tartışma götürmez bir gerçektir. Nitekim 81 N.S’nin 16.maddesi “işyerlerinin, ilgili kanuni hükümleri müessir bir şekilde uygulanmasını temin etmenin lüzumlu kılacağı kadar sık ve itinalı bir şekilde teftiş edilmesi lazımdır” demek suretiyle bu durumun önemine işaret etmiştir. Aynı şekilde, İTT’nün 17/IV.maddesi de “işyerlerinin teftişi olanaklar ölçüsünde, kısa aralıklarla yapılır” demektir.

Uygulamada işyerlerinde ortaya çıkacak mesleki riskleri önlemeyi amaçlayan iş güvenliği denetimlerini esas itibariyle dörde ayırmamız mümkündür ²². Bunlar genel

²¹ Bkz.: TAŞKINOĞLU, s.364; SÜZEK, İş Güvenliği, s.121.

²² SÜZEK, İş Güvenliği, s.133.

denetim, önel denetim, iş kazası ve meslek hastalığı incelemesi ve şikayet üzerine denetimdir. Öte yandan sayılan denetim türlerinden genel denetimi olağan denetim, diğerlerini ise özel denetim biçiminde adlandırmak suretiyle tüm denetim türlerini ik grupta toplayan yaklaşımlarda sözkonusudur²³.

Ülkemizde bugün için işçi sağlığı ve iş güvenliği yönünden üç tür denetim uygulanmaktadır. Bunlar; Genel Denetim, İnceleme Denetimi ve Kontrol Denetimdir. İşte araştırmamızın bu kısmında ülkemizde uygulanan bu denetim türlerini incelemeye çalışacağız. Ancak bu hususları açıklamaya geçmeden önce önemli bir konuyu şimdiden ifade etmekte yarar görmekteyiz; İş Teftiş Kurulu'na bağlı iş güvenliği müfettişlerinin sayısı ile işyerlerine uyguladıkları denetim türleri hakkında bilgi veren resmi bir kaynağa rastlayamadık²⁴. Zaten yetkililerle yaptığımız görüşmelerden İş Teftiş Kurulu'nun yıllık faaliyet raporunun olmadığını öğrenmiş bulunmaktayız. Oysa 3146 sayılı K'na göre İş Teftiş Kurulunun görevlerinden bir tanesinde "iş teftişi ile ilgili istatistikleri tutmak, değerlendirmek ve yorumlamak"tır (mad.15/C). Ayrıca, ülkemizin onaylayıp yükümlülük altına girmiş olduğu 81 N.S'nin 20/1,2.maddesine göre de merkezi teftiş makamı, kontrolü altında bulunan teftiş servislerinin çalışmalarına dair umumi mahiyette bir senelik rapor yayınlayacaktır. Bu senelik raporları, ait oldukları senenin hitamından sonra makul bir zaman zarfında ve her halde on iki ay içinde yayınlayacaktır.

Kanımızca iş teftiş teşkilatının kendisinden beklenen olumlu amaca daha iyi hizmet etmesi, öncelikle objektif bir biçimde bu istatistikleri hazırlayıp kamuoyuna sunmasından geçer. Zira ancak bu sayede iş teftiş hizmetlerinin eksiklikleri hakkında gerçek bir bilgi edinilip, buna göre hareket etme imkanı yaratılmış olacaktır. İş müfettişliğinin yıllık faaliyetlerinin genel bir değerlendirilmesi kanuniar, yönetmelikler ve idaredeki eksikliklerin kaynaklarını belirleyebilir. Rapor, hangi alanlarda düzenli ve etkili politikanın bulunmadığını ya da ahenkli bir sosyal ve ekonomik politikayı

²³ Bkz.: *İş Müfettişlerine Rehber*, s.28.

²⁴ Belirtmek gerekir ki konuya ilişkin olarak daha önce yapılan çalışmalar yayınlanmaktaydı. En son tarihli örnek için Bkz.: ÇALIŞMA BAKANLIĞI, *Çalışma Dergisi Cumhuriyet Özel Sayısı*, (29 Ekim 1983), s.107.

yürütmek için kaynakların yetersizliğini ortaya çıkarabilir. Rapor tüm bunların ötesinde ayrıca yıl içinde belli bir alanda gerçekleştirilmiş aşamaları da gözönüne serebilir.

Bu şekilde düşünülürse iyi hazırlanmış bir rapor, topluma duyurma açısından çok etkili olabilir, hatta bir baskı unsuru haline gelebilir ve böyle bir raporun yayınlanmasının işverenler, işçiler ve resmi makamlarca müfettişlik hizmetlerine ya da ilgili kamu yetkililerine karşı itibarlı bir tutumun ortaya çıkmasına neden olmasında görülmemiş bir durum değildir. Rapordaki teklifler, idari değişikliklere, hükümet kararlarına ya da o güne kadar eksik kalmış uygun idari tedbirlerin alınmasına yol açabilir ²⁵. Ayrıca bu şekilde hazırlanmış yıllık rapor uluslararası karşılaştırmalara yaraması açısından da önemlidir. Öyleyse, yıllık raporların belirtmeye çalıştığımız bu kadar faydasına karşın, artık ülkemizde de bu nitelikte bir raporun hazırlanması kanımızca ivedi olarak ele alınması gereken bir konudur.

II-DENETİM TÜRLERİ

1. Genel Denetim

İTKY'nin 47/II,a maddesinde genel denetim "işçilerin sağlık ve güvenliklerini tehlikeye düşürecek hususlar ile iş kazası ve meslek hastalığı sebeplerini tesbit ve önlemeye yönelik olarak işçi sağlığı ve iş güvenliği mevzuat hükümlerine uyulup uyulmadığı açısından yapılan denetim" şeklinde tanımlanmıştır. Genel denetimin hangi hallerde veya hangi durumlarda yapılacağını ise yine yönetmeliğin aynı maddesi şöyle belirlemiştir:

- 1-İşyerlerinde ilk defa yapılan denetimlerde
- 2-İşletme belgesi verilmesinden sonraki ilk denetimlerde
- 3-Bir önceki teftişte işyerinde noksan bulunması halinde
- 4-İşyerinin başka bir yere taşınmasından sonra
- 5-İşyerinde büyük ölçüde makina, tezgah, üretim değişikliğinden sonra

²⁵ Bkz.: İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.48.

6-İşveren değişikliğinden sonra

7-İnceleme teftişleri sırasında işyerinin teftiş görmemiş olması halinde

İşte yönetmeliğin anılan hükmüne göre yukarıda sıralamış bulunduğumuz koşullardan herhangi birisine sahip bir işyeri işçi sağlığı ve iş güvenliği açısından genel denetime tabi tutulacaktır.

Genel denetimi kendi içinde İlk Denetim ve Dönemsel Denetim olmak üzere ikiye ayırmamız mümkündür²⁶.

İlk Denetim, bir işyerinin kurulup açılmasından sonra iş kazası ve meslek hastalığı yaratabilecek bütün olasılıkların gözetilerek kısacası üretim sürecinin tümü araştırılmak suretiyle yapılan denetimdir²⁷. İşyerine ilk kez yapılan denetim olduğundan dolayı çok büyük bir öneme sahip olan bu denetimde iş güvenliği müfettişlerinin o işyerinin başından sonuna kadar tüm üretim süreci ile bundan doğabilecek mesleki riskler konusunda tam bir bilgi ve doyuma sahip olması gerekmektedir²⁸. Ek olarak, bu tür denetimde işyeri ortamı ve üretim sürecinde işçinin de konum itibarıyla ele alınması gerekmektedir.

Şüphesiz, bu denetim türünde iş güvenliği müfettişlerinin işyerlerini hangi açılardan veya hangi teknik koşullar bakımından denetleyeceğide sorulması gereken bir sorudur? Ne var ki, uygulamalardan görüldüğü kadarıyla bu sorunun yanıtı hem çok güç hem de ülkeden ülkeye farklılık gösteren bir nitelik arz etmektedir. Aynı şekilde, teknolojinin dev adımlar ve sıçramalar ile aşama yaptığı zamanımızda, bu konuda bugün için verilecek yanıtlar çabucak çağın gerisinde kalabilir²⁹. Ancak deyim

²⁶ SÜZEK, İş Güvenliği, s.133.

²⁷ Bkz.: ULUSAN, s.56; SÜZEK, İş Güvenliği, s.133; Selahattin AVINÇ, "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Teftişleri", İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ SEMPOZYUMU 4-10 MAYIS 1989, ÇSGB, Ankara, 1990, s.380.

²⁸ İş güvenliği müfettişinin bu denetimi yaparken gözönünde bulunduracağı hususlar için Bkz.: ÇALIŞMA BAKANLIĞI İŞÇİ SAĞLIĞI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, Sanayide İş Güvenliği Eğitim Rehberi, S.8 Ankara, 1968, s.69.

²⁹ Aynı yönde Bkz.: İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.131.

yerindeyse zaman ve zemin ne olursa olsun iş güvenliği müfettişinin ve/veya müfettişlerinin ilk denetimde ayrıntılı bir denetim yapması gerekliliği tartışılmaması gereken bir nokta olmaktadır.

Genelde iş kanuniarımızda özelde ise İTT'nde ve İTKY'nde belirtilmemiş olmasına rağmen, özellikle ilk genel denetimde, denetim büyük işyerleri için sözkonusu olduğu zamanlarda iş güvenliği müfettişlerinde nicel olarak o derece artırılması yapılan denetimin sağlıklı olması açısından zorunluluktur. Aynı şekilde ilk genel denetimde tüm ilgili mevzuatın işyerinde uygulanıp uygulanmadığının incelenmesi yapılacağından bu denetimin işyerlerinin işin yürütüm ve iş güvenliği müfettişleri tarafından kısacası bir ekip tarafından yürütülmesi yerinde olacaktır. Kanımızca İTT'nün "teftiş programları işçi sağlığı ve iş güvenliği ile işin yürütüm teftişleri için ayrı ayrı düzenlenir. Ancak aynı işyerinde her iki teftiş de yapılacaksa ikisinde aynı zamanda yapılması esastır" şeklindeki 17.maddesi ekip çalışmasına izin verir niteliktedir. Ne var ki, ekip halinde yürütülen denetimlerin sağladığı birtakım yararlarına ve tüzüğün anılan hükmüne rağmen ülkemizde henüz ekip halinde denetim uygulamasına yeterli biçimde geçtiği söylenemez ³⁰. Zaten eldeki bu müfettiş kadrosuyla gerçekleşmeside beklenmemelidir.

Böylece ilk genel denetim tamamlandıktan sonra, artık işyerlerinin dönemsel denetimlere tabi tutulması gerekmektedir. Dönemsel denetimlerin amacı, ilk denetimden veya sonrasında işçilerin sağlığı ve iş güvenliği bakımından işyerinde olumsuz bir değişikliğin olup olmadığını saptamak olmaktadır. Şüphesiz bu niteliğinden dolayı dönemsel denetimler konusunun en zor problemi bu denetimlerin ne sıklıkta veya ne kadarlık bir zaman dilimi içinde gerçekleştirileceği olmaktadır. Zira, işyerleri teftişlerinin sıklık derecesi konusunda en geçerli bir sayıyı vermek, standart bir iş planı vermekten kolay değildir. Zaten uygulamada personel sayısı hemen her yerde yetersiz olduğu için yapılan teftişlerin sayısı çoğu zaman mevzuatın öngördüğü sayının altındadır ³¹. Öyle görünüyor ki bu durumda en iyi çözüm; işçi sağlığı ve iş güvenliği açısından büyük tehlikeler arzeden ve mevzuata pek uymayan veya uymamayı

³⁰ Bkz.: SÜZEK, İş Güvenliği, s.134-135.

³¹ Bkz.: İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.107-108; İş Müfettişlerine Rehber, s.19-20.

alışkanlık edinen işyerlerinin öncelikle ve daha sık denetlenmesi olmaktadır. Nitekim İTT'nün 17.maddesinde "işçilerin sağlığı ve güvenliği bakımından tehlike gösteren veya ağır ve tehlikeli işlerin yapıldığı ya da mevzuat hükümlerine uyulmamasının alışkanlık haline getirildiği işyerlerinin denetlenmesi sık aralıklar ile yapılır" demek suretiyle bu duruma benzer bir çözüm yolu öngörmüştür. Ancak, iş güvenliği devlet denetim teşkilatımızın daha önce ortaya koymaya çalıştığımız birtakım nicel ve nitel yetersizliklerinden dolayı ülkemizde dönemsel iş güvenliği denetim faaliyetlerinin sıklığı olması gerekenin çok altında gerçekleşmektedir.

İş güvenliği müfettişi yaptığı bu denetim sonucunda İTKY'nin 49/I,a.maddesi gereğince genel denetim raporu düzenler. Anılan maddeye göre, genel raporda işyerinde yapılan teftişte tesbit edilen hususlardan sadece mevzuata uygun olmayanlara yer verilir. Her noksanlık ve mevzuata aykırılık, kanuni gerekçesiyle raporda değerlendirilerek yapılacak işlemler veya alınacak tedbirler belirtilir. Bu kurallar doğrultusunda hazırlanan bu rapor dört nüsha olarak düzenlenir ve gereği için grup başkanına verilir.

2. İnceleme Denetimi

Ülkemizde uygulaması olan ikinci denetim türü inceleme denetimidir. İTKY 47/II,b.maddesinde inceleme denetimi "işyerlerinde işçi sağlığı ve iş güvenliği konularında ihbar, şikayet, iş kazası , meslek hastalıkları, kurma izni incelemesi ve teftiş esnasında gerek görülmesi halinde yahut Kurul Başkanlığına veya gruplara incelemek üzere intikal ettirilen konulardan teftiş hizmetiyle bağdaşır nitelikte olanlar hakkında yapılan teftiştir" şeklinde tanımlanmıştır.

Görüldüğü üzere, yönetmeliğin anılan hükmü inceleme denetimine başvurulacak hallerin kapsamını geniş tutmuştur. Şüphesiz yönetmeliğin maddesinde sayılan bu durumlardan (ihbar, şikayet, iş kazası, meslek hastalığı vd.) herhangi birisinin denetimi gerektirecek nitelikte olması inceleme denetiminin yapılmasını gerektirecektir. Ancak konu bütünlüğünün bozulmaması amacıyla, araştırmamızda özellikle ülkemiz

uygulaması için büyük önem taşıyan ve buna rağmen büyük eksiklikleri olan iki inceleme denetimi türüne değinmekle yetineceğiz. Bunlar; işkazası veya meslek hastalığı ile şikayet üzerine yapılan inceleme denetimleridir.

A-İş Kazası ve Meslek Hastalığı Üzerine Yapılan İnceleme Denetimi

İşyerlerinde ortaya çıkan iş kazaları ve meslek hastalıkları sonrasında işyerinde yapılan denetim ve incelemenin, kazanın nedenlerini araştırmanın, tehlikeye karşı ilk adım olması sebebi ile kazaların tekrar meydana gelmesini önlemekte etkili bir yaklaşımdır. Zira, kazaların nasıl meydana geldiği konusunda ne kadar çok bilgi mevcut ise etkili karşı tedbirleri almakta o derece kolay olacaktır³².

Bir meslek kazasından sonra, kural olarak etraflı bir soruşturma ile birlikte, genel bir teftişin yapılması temel alınmasına rağmen, tecrübelerin gösterdiği gibi, dağınık bir denetim teşkilatına ve özellikle iş güvenliği müfettişlerinin nicel olarak çok yetersiz oldukları ülkemizde, kaza sonrası bu tür denetim ancak pek sınırlı vak'a için gerçekleştirilmektedir.

Şundan hiç şüphe yok ki, iş kazaları ve meslek hastalığı üzerine yapılacak denetimlerin gerçekleşmesi, büyük ölçüde bir işbirliğini özellikle iş güvenliği denetim teşkilatı ile sosyal güvenlik kurumlarının işbirliğini zorunlu kılmaktadır. Zira bu denetimler doğal olarak ancak mesleki riskler, denetimi yapmakla görevli kuruma yansıtıldığı hallerde gerçekleştirilmektedir. Nitekim bu nedenle, bazı hallerde milli mevzuata kaza ve hastalıklar konusundaki bilgilerin ilgililere duyurulması için özel müeyyide vardır. 81 N.S'nin 14 ve 129 N.S'nin 19. maddelerinde endüstriyel kazalar ve meslek hastalıklarının iş müfettişliği kurumuna bildirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bu noktada hemen belirtmek gerekir ki, ülkemiz mevzuatında böyle bir kanuni zorunluluğun olmaması büyük bir eksiklik olarak görülmelidir. Zira, ülkemizde anılan işbirliği çok sınırlı bir biçimde ve ancak aşağıda değineceğimiz yetersiz bir genelge hükümlerine göre yürütülmektedir.

³² Bkz.: İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.138; İş Müfettişlerine Rehber, s.55.

Ülkemizde iş teftiş kuruluna bağlı iş güvenliği müfettişlerinin işyerlerinde mesleki riskler üzerine yapacakları denetimler, ÇSGB'nin 14.3.1984 tarih ve 1984/10 sayılı İş Teftiş Kurulu ile Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü'nün koordinasyonuna yönelik genelge³³ hükümlerine göre yürütülmektedir. Anılan genelgenin 1.maddesine göre; "Mallüliyet ve ölümle sonuçlanan iş kazası veya meslek hastalığı vak'alarında, teknik özellik arz eden konularda, 506 sayılı Kanun'un 26'ıncı, 110'uncu ve 111'inci maddeleri hükümlerinin uygulanması bakımından, olayın işverenin kasdı veya işçilerin sağlığını koruma ve iş güvenliği ile ilgili mevzuat hükümlerine aykırı hareketinden dolayı meydana gelip gelmediği, ayrıca vak'ada sigortalının kasdı veya suç sayılır hareketi yahut başışlanamaz kusurunun bulunup bulunmadığının Sosyal Sigortalar Kurumun'ca tesbit edilmesi sebebiyle, Sosyal Sigortalar Kurumu vak'ayı en kısa sürede herhangi bir süre ile kısıtlı olmaksızın Sigorta Müfettişi raporu ile birlikte İş Teftiş Kurulu Başkanlığı'na intikal ettirir. Vak'a iş güvenliği müfettişlerince en kısa sürede ve program dışı tahkik edilerek, tanzim edilen raporun bir nüshası, ilgili grup başkanlığınca doğrudan Sosyal Sigortalar Kurum Genel Müdürlüğü'ne intikal ettirilecektir. İş güvenliği müfettişlerine bu konuda yapılacak inceleme raporlarında ilgililerin kusur oranları (%) olarak açıkça belirtilmelidir". Aynı genelgenin 5.maddesi ise, ölüm mağduriyeti ile sonuçlanmayan iş kazalarına ilişkin kaza bildirimlerinin Bölge Çalışma Müdürlükleri'nce Grup Başkanlıklarına intikal ettirme zorunluluğu getirmiş ve iş güvenliği müfettişlerinin programları gereğince işyerlerine gittikleri takdirde bu kazaların tahkikatlarını yapmayacaklarını ancak kazanın oluş sebeplerini arştırmaları gerektiğini ve bir daha kazanın tekrar etmemesi için gereken tedbirleri aldırılmaları gerektiğini öngörmektedir. /

Kanımızca, ülkemizde iş güvenliği denetim teşkilatı ile SSK arasındaki kaza bildirimlerine ilişkin işbirliğini sağlamayı hedefleyen ve bu alandaki tek düzenleme niteliğinde olan bu genelge uygulama başarısı bir tarafa içerik olarak iki önemli eksikliği taşımaktadır.

Birinci olarak, genelge kazaları gruplara ayırmak suretiyle özellikle ölüm veya

³³ Genelge için Bkz.: "Genelgeler", İŞ VE HUKUKU DER., s.17.

malluliyetle sonuçlanan iş kazalarının süratle iş güvenliği müfettişlerine yetiştirileceğini öngörmüştür. Oysa 1984/10 sayılı genelgenin bu düzenlemesinin tam aksine, sadece ölüm ve malluliyetle sonuçlanan kazaların incelenmesi önleme çabalarında başarıya ulaşmak için yeterli değildir. Zira, dikkatli bir şekilde incelemeyi gerektiren kazaların en ağır sonuçları meydana getiren tip kazalar olması şart değildir, bilakis böyle bir uygulama alışılmış tipteki kazalar, peşpeşe gelen ufak kazalar ya da aynı fabrikada birbirine benzer problemlerin ortaya çıktığı hallerde gereklidir³⁴. Öyleyse genelgenin anılan hükmünün kazanın sonucu ne olursa olsun mutlaka iş güvenliği denetim teşkilatına ulaştırılması biçiminde düzeltilmesi yerinde olacaktır inancındayız.

Genelgenin ikinci büyük eksikliği ise, yine mesleki riskler arasında bir ayırım yapmasına dayalı olarak kaza bildirimleri arsında sürat farkı gözetmesi ancak buna rağmen yine de iş kazalarının iş güvenliği denetim teşkilatına süratle bildirilmesi konusunda standart bir süre belirleyememesidir. Kanımızca, genelge ortaya çıkan kazanın SSK tarafından en geç örneğin 1 gün içinde iş güvenliği denetim teşkilatına ulaştırılması biçimindeki bir düzenlenmeyi içerebilirdi. Zira ,iş kazası üzerine yapılacak incelemenin etkili olabilmesi için, incelemenin olaydan sonra mümkün olan en kısa zamanda ve ivedilikle yapılması gerekmektedir.Nitekim İTKY'nin 44/IV.maddesinde, iş kazaları üzerine yapılacak denetimlerin öncelikle yapılacağına işaret çekmektedir. Ne var ki, ülkemizde iş kazası incelemeleri çok geç yapılmakta hatta çoğu kez iş kazası sonrasında bir inceleme dahi sözkonusu olmamaktadır. Doğal olarak bu da önleme faaliyetlerinde çok yararlı olabilecek bir yöntemden vazgeçmek anlamına gelmektedir³⁵. Yine, iş kazası üzerine yapılan denetim detaylı olmayı gerektiren denetim türü olmasına³⁶ rağmen ülkemiz uygulamasında bu çok yüzeysel bir şekilde gerçekleştirilmektedir.

³⁴ İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.11.

³⁵ SÜZEK, İş Güvenliği, s.139.

³⁶ İş kazaları denetimleri yapılırken gözönünde bulundurulması gereken hususlar için Bkz.: Hüseyin KURU, "İş Kazalarını Önlemede Denetim", ÇEŞİTLİ BOYUTLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ İLE İŞ KAZALARI SEMİNER BİLDİRİLERİ, MPM Ya. No:284, Ankara, 1983, s.122-123; Cahit ERKAN, "İş Kazaları...", s.18-19; İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.136-139.

B-Şikayet Üzerine Yapılan İnceleme Denetimi

İnceleme denetimlerinin işyerlerindeki mesleki riskleri önleme konusunda büyük bir öneme sahip bir diğer uygulamasıda, iş güvenliği denetim teşkilatına yapılan şikayetler veya yakınmalar sonucu uygulama bulan ve doktrinde şikayet üzerine denetim diye ifade edilen iş güvenliği denetim türüdür. Aşağıda da açıklamaya çalışacağımız gibi işçi sağlığı ve iş güvenliği kurallarına uymama ilke olarak herkese şikayet hakkı tanınmasına rağmen, şikayet üzerine denetimler uygulamada genellikle işyerlerinde mesleki risklere en yakın kişilerin şikayeti üzerine yapıldığında iş güvenliğinin sağlanmasında etkili olmaktadır.

Özellikle ülkemiz gibi iş güvenliği müfettiş sayısının yetersiz olduğu ortamlarda doğal olarak işyerlerinin çoğu yetersiz kalmakta dolayısıyla iş güvenliği kurallarına aykırı durumların şikayet yoluyla iş güvenliği denetim teşkilatının bilgisine sunulması bu açıdanda önem taşıyabilmektedir. Şüphesiz, şikayet üzerine denetimin sayılan bu önemli faydalarından dolayı şikayetin kaynağı önemli olmaksızın şikayetin yerinde olması halinde, bu tür denetimlerin öncelikle yapılması gerekmektedir³⁷.

İTT'nün 12.maddesi grup başkanlarının görev yetkilerini sıralarken C.bendide grup başkanlarına, valilik ya da bölge çalışma müdürlüklerince kendilerine bildirilen işçi yakınmalarını (şikayetler) müfettişlere iletme ve izleyerek sonuçlandırılmasını sağlamak görevini yüklemiştir. Uygulamadaki durumu bir yana, kanımızca düzenleme bu haliyle iki önemli eksikliği içermektedir.

Birinci olarak ifade ettiğimiz gibi, şikayet üzerine denetim öncelikle ve süratle yapılması gereken bir denetim türü olmasına rağmen tüzük hükmünde böyle bir düzenleme yer almamaktadır. Bu nedenle, batı ülkelerinde uygulaması olduğu üzere, tüzükte bu yönlü bir hükmün yani şikayet üzerine yapılacak denetimlerin süratle yapılması gerektiğine yönelik bir hükmün yer alması yerinde olacaktır inancındayız.

³⁷ Aynı yönde Bkz.: SÜZEK, İş Güvenliği, s.140-141; İş Müfettişlerine Rehber, s.19.

İkinci önemli eksiklikte, işçi yakınmalarının neden sadece valilik ya da bölge çalışma müdürlüklerince grup başkanlarına iletilmiştir. İfade etmek istediğimiz husus, işçilerin şikayet veya yakınmalarını direkt olarak grup başkanlarına veya müfettişlere iletebilme olanaklarının olup olmadığıdır. Kanımızca bu husus, İTT’nde açıkça ifade edilmemiş olsa bile işçilerin direkt olarak, işçi sağlığı ve iş güvenliği ihlallerine karşı müfettişlere dolayısıyla da grup başkanlıklarına şikayette bulunma haklarının olduğu kabul edilmelidir. Zaten, batı uygulamalarında bu yöndedir. Nitekim, Fransız sosyal hukukunda düzenlenmiş bulunan, işyerinde o işyerinin denetimine tabi olduğu iş müfettişliğinin adresi ve telefon numarasının ilan zorunluluğunun bir nedeni de işçilerle müfettişler arasında direkt bir kanal oluşturmak suretiyle şikayetleri artırmak böylece de işçi sağlığı ve iş güvenliği kaynaklı problemleri azaltmaktır. Bu nokta da hemen belirtmek gerekir ki, böyle bir ilan yükümlülüğünün sosyal hukukumuzda halen yer almamış olmasını büyük bir eksiklik olarak görmekteyiz³⁸.

Şikayet üzerine denetim konusunda saptanması veya düzenlenmesi gereken bir diğer hususda, işyerindeki işçi sağlığı ve iş güvenliği yönlü problemlerin kimin ve/veya kimlerin tarafından şikayet edilebileceği konusudur. İTT’nün 12/C.maddesi sadece “işçi yakınması” ifadesini kullanmış olması bu açıdan tartışma yaratacak niteliktedir. Kanımızca, işçi sağlığı ve iş güvenliği konusu gerek zararları gereksede yararları açısından toplumun tüm kesimlerini etkileyebileceğine göre herkesin bu konuda şikayet hakkına sahip olduğunun kabulü yerinde olacaktır. Nitekim batının gelişmiş ülkelerinde örneğin Fransa ve ABD’de bu yönlü şikayetin herkesin hakkı olduğu kabul edilmektedir³⁹.

Öyleyse dünya uygulamaları ve şikayete bağlı denetimlerin niteliksel önemlerinden dolayı ülkemizde de şikayet hakkının sadece işçilere değil bu konuda direkt bir yararı olsun olmasın herkese tanınması yerinde olacaktır⁴⁰. Zaten 12/C.maddesinde geçen “işçi yakınması” deyimini, şikayette bulunabilecekleri sınırlama

³⁸ Bkz.: BIYIKLI, s.340; SÜZEK, *İş Güvenliği*, s.142-143.

³⁹ Bkz.: SÜZEK, *İş Güvenliği*, s.141-142.

⁴⁰ Kanımızca şikayet hakkının toplumun tüm bireylerine tanınması, bir ülkedeki işçi sağlığı ve iş güvenliği faaliyetlerindeki başarıyı büyük ölçüde belirleyen toplumsal işçi sağlığı ve iş güvenliği bilincinin oluşmasında da katkıda bulunabilecektir.

amacını gütmemekte, grup başkanlarının yerine getireceği görevleri sayarken, işçi şikayetlerinin sonuçlandırılmasını diğerleri arasında bir örnek olarak belirtmektedir ⁴¹.

Hiç şüphe yok ki, şikayet üzerine yapılan denetimin en önemli konusu, şikayeti yapan kaynağın açıklanıp açıklanmayacağı sorunudur. Bu hususta şunu hemen ifade etmemiz mümkündür; şikayet kaynağı ve hatta buna dayalı olarak yürütülen denetimin bile açıklanmaması en geçerli yol olmaktadır. Nitekim 81 N.S'nin 15/C.maddesine göre, iş müfettişleri; tesislerde bir eksiklik bulunduğunu veya kanuni hükümlerin ihlal edildiğini kendilerine haber veren herhangi bir şikayet membaını (kaynağını) mutlak suretle gizli tutacaklar ve teftişin bir şikayet üzerine yapıldığını işveren veya işveren vekiline bildirmekten çekinecekleridir. Görüldüğü üzere 81 N.S sadece şikayet kaynağını değil, uygun bir öngörüyle denetimin şikayet üzerine yapıldığının bile gizli tutulmasını istemektedir. Belirtilen bu düzenleminin en önemli amacı, işverenin teftişin işçiden gelen bir şikayet sonucu olduğunu öğrenmesi ve müfettişin cezalandırmayı gerektiren bir kanun ihlali durumunu keşfetmesi ya da işyerinin sağlık ve güvenlik açısından düzene konulması için işvereni büyük masraflara sokması halinde işverenin, işçiye karşı uygulaması muhtemel cezalandırma teşebbüsünü önlemek içindir ⁴². Fakat buna rağmen şikayet olaylarına itiraz olmuşsa ve müfettiş şikayetçinin adını açıklamayı zorunlu görmekte ise, öncelikle onun muvafakatını ve mümkünse yazılı olarak almalıdır ⁴³. Öte yandan işçi sağlığı ve iş güvenliği ihlallerine karşı iş güvenliği denetim teşkilatına şikayette bulunma hakkı herkese tanındığına göre, şu halde iş güvenliği denetim teşkilatının diğer programlarını aksatmaması ve işverenleri gereksiz yere tedirgin etmemesi için herhalükarda bu şikayetleri dikkatli bir biçimde değerlendirmesi gerekmektedir. Bu konuda dengeli bir program ile müfettiş mesela, her sabah bir işyerini teftiş ederek ya da haftada iki üç gün, geri kalan zamanını şikayetler ile uğraşmak için serbest bırakabilir ⁴⁴.

⁴¹ SÜZEK, İş Güvenliği, s.142.

⁴² Bkz.: İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.81.

⁴³ Bu konuda Bkz.: İş Müfettişlerine Rehber, s.29; SÜZEK, İş Güvenliği, s.143; İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.80-81,124.

⁴⁴ İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.106-107.

Şikayet üzerine yapılan inceleme denetimi konusu ile ilgili son olarak özel bir duruma değinelim. Bu durum, şikayet üzerine yapılan denetimlerin iş güvencesi ile ilintili olduğu konusunun unutulmamasıdır. Şöyle ki , geçmiş uygulamalar göstermiştir ki, iş güvencesinin olmadığı ortamlarda işçi sürekli bir biçimde işverenin potansiyel işten çıkarma tehdidi ile karşılaşabilmektedir. Bu durum da doğal olarak beraberinde işçinin şikayette bulunamaması veya bulunmaktan çekinmesi sonucunu gündeme getirmektedir. Şüphesiz bu tesbit, günümüze kadar iş güvencesinin yeterince sağlanamamış olduğu ülkemiz içinde geçerlidir ⁴⁵. Her ne kadar ülkemizde, işyerinde ortaya çıkan işçi sağlığı ve iş güvenliği ihlallerinden dolayı işçinin şikayete başvurması sonucu işine son verilmesi kendisine birtakım tazminatlar (ihbar, kötüniet ve koşullar uygunsu maddi ve manevi tazminat) hakkı kazandırsada, işçinin işine dönemeyeceği düşünüldüğü zaman bu tazminatların yeterli olmayacağı ortadadır. Bu bağlamda 12 Ocak 1992 günü ÇSGB tarafından hazırlanarak kamuoyuna sunulan iş güvencesi kanun taslağının tartışılan düzenlemeleride giderilmek suretiyle kanunlaşması halinde, getirilecek iş güvencesi mekanizmasının anılan konudaki problemleride giderici etkide bulunacaktır görüşünderiz.

3. Kontrol Denetimi

İTKY'nin 47/II,C.maddesinde kontrol denetimi “genel, kontrol ve inceleme denetimleri sonucunda mevzuata aykırılığı veya noksanlığı tesbit edilen hususların verilen süre sonunda yerine getirilip getirilmediğinin kontrolü amacıyla yapılan denetimdir” şeklinde tanımlanmıştır. Hemen belirtmek gerekir ki yönetmeliğimizin kontrol denetimi, doktrinde önel denetim olarak isimlendirilen denetimden başka birşey değildir. Kontrol denetiminin deyim yerindeyse temel esprisi, yapılan denetimler sonucunda görülen bazı işçi sağlığı ve iş güvenliği ihlallerine karşı, işverene bu eksikliklerini tamamlaması için bir önelin verilmesidir. Önel verme, işyerini teftiş eden müfettişin gözlediği suç teşkil eden, iş kanuniarına aykırı uygulamaları adli makamlara iletmek yerine müfettişin verdiği belli bir süre içinde bu uygulamaları kanuna uygun

⁴⁵ İşyerlerinde şikayete bağlı denetimler ülkemizde istihdam güvencesinin yeterli olmaması sebebiyle uygulamaya konulmamaktadır. Bkz.: ARICI, “İş Kazalarının.....”, s.30.

hale getirilmesi veya kaldırılması için işveren veya işveren vekiline ihtarda bulunmasıdır diye tanımlanabilir. ILO'nun 81 N.S'nin 17.maddesinden kaynaklanan bu durum Türk, Belçika ve Fransız sosyal kanunlarında yer almıştır⁴⁶.

Gerçeketen bir müfettişin bir işyerini düzensiz bulması ya da işçi sağlığı ve iş güvenliği kurallarını uygulamadığını görmesi halinde, ceza vermeye girişmeden önce işvereni işyerini düzenlemeye ya da sözkonusu kurala uymaya teşvik etmesi gerektiği, artık oldukça genelleşmiş bir kuraldır. Nitekim günümüzde kanunun bir müfettişe, işverenin belli bir zaman süreci içinde gerekeni yapması için şahsen emir verme yetkisinin tanınmadığı birkaç ülke vardır. Ancak, önel verme kurumu böylesine yaygınlık kazanmış olmasına rağmen hakkında lehte ve aleyhte görüşlerin ileri sürüldüğü çok tartışılan bir kurum olmuştur.

Bu kurum hakkında aleyhte ileri sürülen görüşleri şöyle belirtebiliriz⁴⁷; Birinci olarak, bu politika, işverenlerin iş kanuniarının koruyucu hükümlerini yerine getirme konusunda, pasif bir tutum takınması sonucunu doğuracak ve iş müfettişlerinin ihtarına kadar yükümlülüklerini yerine getirmeme yada geciktirme alışkanlığı edinmelerine yol açabilecek niteliktedir. İkinci olarak, anılan usul nedeniyle, aslında işverenlerin sorumluluğunda bulunması gereken iş güvenliği önlemlerinin alınmasını gözetme görevi, müfettişler tarafından üstlenmiş olmaktadır. Üçüncü olarak, önel verilmesi yöntemi, cezai yaptırımların uygulanmasını ertelemekte bu da cezaların işverenler üzerindeki etkinliğini ve caydırıcı etkisini azaltmaktadır. Dördüncü olarak, önel verme yöntemi geçici veya arada kesintiye uğrayarak devam eden işlerde cezai yaptırım uygulamasını olanaksız kılmaktadır. Beşinci olarak, verilen önel süresi sonunda müfettişin tekrar denetime gitmemesi işverende müfettişin unutkanlığı ya da ilgisizliğine güvenmek düşüncesini oluşturabilir. Son olarakta önel verme kurumunu gerekli gereksiz başvuru ve suistimal edilen bir uygulama olması yönünden de eleştirmek mümkündür.

Önel verme kurumu hakkında ileri sürülen tüm bu eleştirilere rağmen; İş

⁴⁶ BIYIKLI, s.346.

⁴⁷ Bkz.: BIYIKLI, s.349-351; SÜZEK, *İş Güvenliği*, s.297-299.

güvenliği denetimleri amacının cezalandırmaktan çok önleme amacını güdüyor olmasından hareketle, yerinde kullanılması koşuluyla önel verme kurumunun her zaman için uygulanabileceği ülkelerin sosyal kanunlarında ve doktrinde baskın görüş olmuştur ⁴⁸. Nitekim, önel verme kurumu inceleyeceğimiz üzere, ILO'nun sözleşmelerinde de yerini bulan bir kurumdur.

81 N.S önel verme kurumunu iki maddede düzenlenmiştir. Sözleşmenin 13/I.maddesi “tesislerde tertiplerde veya çalışma usullerinde tesbit ettikleri ve işçilerin sağlık ve emniyeti bakımından bir tehlike teşkil edeceğini kani olmak için makul bir sebep gördükleri eksikliklerin tamamlanması maksadıyla tedbirler aldıkları hususunda iş müfettişlerine yetki verilecektir” demektedir. Aynı maddenin 2/a,b.bendleride iş müfettişlerine “işçilerin sağlık ve emniyetine dair olan kanuni hükümlerin tamamıyla uygulamasını sağlamak için, tesislerde lüzumlu görülebilecek olan değişikliklerin bir zaman zarfında yapılması” ile “işçilerin sağlık ve emniyeti bakımından yakın bir tehlike mevcut olduğu takdirde, derhal tatbik olunmak üzere tedbirler alınması” yetkisini vermektedir. 81 N.S'nin 17.maddesi ise “uygulaması iş müfettişleri tarafından sağlanan kanuni hükümleri ihlal veya ihmal edecek şahıslar hakkında önceden ihtar edilmeksizin derhal kanuni takibata geçilecektir. Şu kadar ki, noksanların ihmali veya önleyici tedbirlerin uygulanması için önceden ihtarda bulunulması gereken hallere dair milli mevzuat tarafından istisnalar kabul edilecektir. Takibata geçmek veya geçilmesini tavsiye etmek yerine, ihtar ve tavsiyede bulunmak keyfiyeti iş müfettişlerinin takdirine bırakılır” demektedir.

Kanımızca, 81 N.S'nin öngördüğü önel kurumunun anlaşılması ilgili maddelerin birlikte değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Şimdi ayrıntıya girmeden yukarıdaki hükümlere dayalı olarak 81 N.S'nin öngördüğü önel kurumunu şöyle ifade etmemiz mümkündür: Birincisi, önel verme kurumu bazı hallerde kullanılabilir veya bazı hallerle sınırlanmış bir kurumdur. Zira “işçilerin sağlık ve emniyeti bakımından yakın bir tehlike mevcut olduğu takdirde” müfettişler derhal tedbir alma yoluna gideceklerdir.

⁴⁸ Bkz.: BIYIKLI, s.350; SÜZEK, İş Güvenliği, s.299; İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.60.

İkincisi, sözleşmenin bazı haller için kabul ettiği önel kurumuda mutlak olmamakta ve kullanılıp kullanılmaması büyük ölçüde iş müfettişlerinin insiyatifine bırakılmıştır.

Ülkemiz işçi sağlığı ve iş güvenliği mevzuatında iş müfettişlerine önel verme yetkisi İTT'nün 22/3.maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu maddeye göre "tamamlanması için mevzuatça önel verilmesi zorunlu bulunmadığı hallerde ve derhal tamamlanması işçi sağlığı ve iş güvenliği bakımından yakın bir tehlike göstermeyen eksiklik ve mevzuata aykırılıkların giderilmesi için müfettişçe uygun bir önel verilebilir.". Ancak "işyerinde teftiş sırasında saptanan eksiklik ve mevzuata aykırılıklardan teftiş süresi içinde tamamlanabilecek ve düzeltilebilecek olanlar bu süre içinde işverene tamamlattırılır" (İTT mad.22/2). Öte yandan İTT'nün 22/4.maddesi ise işverenlere "bu önel içinde eksiklik ve aksaklıkları gidermek ve giderildiğini bölge çalışma müdürlüklerine bildirmek" yükümlüğünü getirmiştir. Görüldüğü üzere İTT'nün öngördüğü önel verme kurumu 81 N.S'nin öngördüğü önel kurumuyla paralellik taşımaktadır. Zira İTT'nün 22.maddesinden anlaşılacağı gibi, ülkemizde de önel kurumu ancak bazı hallerde kullanılabilen ve kullanılması müfettişlerin takdirine⁴⁹ bırakılan bir biçimde düzenlenmiştir⁵⁰.

Son olarak bu konudaki bir noktayı tekrar belirtmekte yarar görmekteyiz: Ortaya koymaya çalıştığımız gibi, Önel denetimin asıl amacı, işverenlerin genel denetim sırasında saptanan eksiklikleri tanınan süre içerisinde tamamlayıp tamamlamadıklarını yerinde görmektir⁵¹. Bu nedenle önel verme kurumunun kendisinden beklenen yararlı işleve hizmet edebilmesi iki koşula bağlıdır; Birincisi önel verme kurumuna hangi hallerde başvurulduğudur. İkincisi, önel verme süresinin uzunluğudur. İşte bu iki koşulun optimal belirlenmediği her durumda yukarıda değinmiş bulunduğumuz önel verme kurumunu eleştiren görüşlerin her zaman haklı çıkacağı unutulmamalıdır.

⁴⁹ Belirtmek gerekir ki, müfettiş bu konudaki takdir yetkisini kullanırken işçi sağlığı ve iş güvenliği ihlalinin ağırlık derecesini mutlaka gözönünde bulundurması gerklidir. Bu durumda müfettişin karşısına örneğin, İTT'nün 15/f.maddesinin 1. ve 2. bendinde sözü edilen hallerden biri çıkmışsa müfettişin önel vermemesi gerekmektedir.

⁵⁰ Ayrıca Bkz.: BIYIKLI, s.347-349; SÜZEK, İş Güvenliği, s.302-303.

⁵¹ ÇALIŞMA BAKANLIĞI, Çalışma Dergisi, Ankara, (Ekim 1978), s.199.

TÜRKİYE'DE İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM UYGULAMASI

§.1 DENETİM PROGRAMLARININ HAZIRLANMASI

Ülkemizde iş güvenliği denetim uygulamasının ilk aşaması denetim programlarının hazırlanmasıdır. Gerçeketen İTKY'nin 43.maddesinin ilk fıkrası "işyerlerinin teftişi, teftiş programına göre yapılır" demek suretiyle bu durumu açıkça ifade etmiştir. Yönetmeliğin anılan maddesinin ikinci fıkrası ise teftiş programlarının hazırlanış ilkelerini şöyle ifade etmektedir; Teftiş programları, işin yürütümüyle işçi sağlığı ve iş güvenliği teftişleri ve sendikaların idari ve mali denetimleri için ayrı ayrı düzenlenir. İşin yürütümü ve işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili olan programlar, genel çalışma planı ve ilkeleri gözönünde bulundurularak gruplar tarafından yıllık olarak hazırlanır, Aralık ayı'nın 15.gününe kadar Kurul Başkanlığı'na gönderilir. Kurul Başkanlığınca Bakan onayına sunulur. Onaylanan programlar uygulanmak üzere gruplara gönderilir. Yönetmeliğin fıkra hükmünde geçen Çalışma Planı ve İlkeleri ise, yönetmeliğin 44.maddesinde şöyle ifade edilmiştir; Programlar; Kurulun işgücü, denetlenecek işyerinin sayı ve büyüklükleri, işçi sayısı, işin niteliği işyerlerinin devamlı çalışma merkezlerine uzaklıkları, ulaşım olanakları, inceleme standartları ve iş uyuşmazlıklarını yansıtan başvurular, iş kazalarının nitelik, yoğunluk, sıklık ve yaygınlığı, işçi sayısı ile sendika üye sayısı tesbiti, işkolu tesbiti gibi program dışı olarak yapılması gereken potansiyel iş hacmi (önceki yıllardan gerçekleşmiş olan sayılar) gözönünde tutulmak ve birer aylık dönemlere bölünmek suretiyle işyerinin adres, ünvan ve sicil numarası belirtilerek hazırlanır. İşin yürütümü ve işçi sağlığı ve iş güvenliği açısından yapılan teftiş ve denetimlerde, iş uyuşmazlıklarına, Kurma İzni, İşletme Belgesi Talepleri ile iş kazalarına ve Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'dan kaynaklanan incelemelere öncelik verilir. Programların öngörülen sürelerde tamamlanması esastır. İşin yürütümü ile işçi sağlığı ve iş güvenliğine ait aylık program denetimleri ve program dışı teftiş ve incelemelerin öngörülen süre içinde tamamlanmaması halinde bu durum gerekçesiyle birlikte grup başkanına bildirilir.

Müfettişler hazırlanan teftiş programı gereğince yapacakları işlerin yer ve gününü belirleyen aylık çalışma çizelgesini hazırlayarak iki örneğini grup başkanına verirler. (İTKY mad.13/f). Müfettişlere görevler, Kurul Başkanı ve grup başkanlarınca verilir (İTKY mad.7/VII). Görevler müfettişlere “evrak teslim defteri” ile ve imzası alınarak görev yazısı ile zimmet karşılığı verilir (İTKY mad.68/I).

Fazla ayrıntıya girmemek için konuya, ilişkin veremediğimiz diğer hükümlerle birlikte, İTKY'nin gerçekten de teftiş programlarının hazırlanması ve uygulanması koşullarını oldukça ayrıntılı bir şekilde düzenlediğini belirtelim. Ne var ki, bu açık hükümlere rağmen uygulamada bunlara uyulmadığı görülmektedir. Özellikle programların hazırlanmasında yukarıda belirtilen esaslara uyulmamakta, müfettişlere sadece aynı sayıda denetim verilmesine özen gösterilmekte, daha da önemlisi kaza oranı ve sıklığı yüksek veya güvenlik önlemleri almamakta direnen işyerlerinin öncelikle denetlenmesi gereği gözönünde tutulmamaktadır⁵². Oysa batıda kaza oranı ve sıklığı bir tarafa ziyaret edilen işyerine göre örneğin; küçük işletmeler, çiftlikler, tarım işletmeleri, madenler vs. için değişik denetim üsulleri geliştirilmektedir⁵³.

§.2. İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM SÜRECİNİN BAŞLAMASI

I-GENEL OLARAK

Teftiş programları hazırlandıktan ve grup başkanınca müfettişlere denetim görevi verildikten sonra, sıra artık iş güvenliği denetiminin son safhası sayılabilecek denetim uygulamasına gelmektedir.

Hiç şüphe yok ki, iş güvenliği müfettişlerinin görevleri olan denetim eylemini yerine getirebilmeleri için birtakım yetkilerle donatılmış olmaları gerekmektedir. Nitekim, 1475 sayılı İş K'muzun 88.maddesinin 2.fıkrasında denetim görevinin denetlemeye yetkili memurlarca yapılacağını ifade etmektedir. Öte yandan , iş güvenliği

⁵² SÜZEK, İş Güvenliği, s.148.

⁵³ Bkz.: İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.125-129.

denetim uygulamasının amacı dışına çıkmaması yada birtakım problemlerin başlamaması içinde iş güvenliği müfettişlerinin birtakım ödevlerle yükümlü tutulmaları kaçınılmaz olmaktadır ⁵⁴.

Bu amaçla, araştırmamızın bu son kısmında ilk önce iş güvenliği müfettişlerinin denetim sürecindeki yetkilerini, görevlerini ve sorumluluklarını sonradan da müfettişler bu görevlerini yerine getirirlerken konuyla ilgili diğer tarafların sorumluluklarını ortaya koymaya çalışacağız.

II-İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM SÜRESİNCE MÜFETTİŞLERİN YETKİLERİ

1. Teftiş Yetkisi

A-Serbest Giriş

Çoğu ülkede işyeri meskenden sayıldığında buralara girme, arama ve soruşturma yapma, normal halde birtakım koşulların oluşmasını gerektirir. Ancak kabul etmek gerekir ki, iş güvenliği müfettişlerini aynı usule bağlamak, onların asli görevleri olan işyeri denetimini ifa edemez veya çok zor ifa eder duruma düşmelerine neden olacaktır. İş güvenliği teftişinin ve teftişin yapılacağı yerin özellikleri, iş müfettişlerine bu konuda özel ve istisnai bir yetkinin tanınmasını zorunlu kılmaktadır ⁵⁵.

Uygun yetki belgeleri ile donatılmış iş müfettişleri; teftişi gerekli işyerlerine gece ve gündüz herhangi saatde, önceden bilgi vermeden girebilme ve gündüz saatlerinde teftiş edilmeyi gerektiren mantıklı bir sebep olduğuna inandıkları yerlere girmeğe yetkilidirler (81 N.S, mad.12/1,a,b). Bu düzenleme müfettişlerin gerektiğinde kimlik belgelerini göstererek, tesisi sözkonusu her kuruluşu 81 N.S'nin 2'inci maddesindeki; üye ülkelerin hangi endüstriyel kuruluşların teftiş edilebileceğini kendilerinin tesbit edebileceği hükümü saklı kalmak üzere, teftiş etmeleri için özellikle hazırlanmıştır ⁵⁶.

⁵⁴ Bkz.: ÇENBERCİ, İş, s.485; İş Müfettişlerine Rehber, s.13.

⁵⁵ BIYIKLI, s.325.

⁵⁶ Bkz.: İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.53-54; TAŞKINOĞLU, s.330.

Ülkemiz hukukunda iş güvenliği müfettişlerinin işyerlerine giriş serbestisi ilk önce 1475 sayılı İş K'mızda düzenlenmiştir. Gerçekten bu kanunun 89.maddesinin birinci fıkrasına göre; iş hayatının teftişiyle ödevli olan makamlar veya yetkili memurlar "işyerlerini işin yürütülmesi tarzını ve ilgili defter, evrak ve hesapları, alet, edavat, cihaz ve makinaları ham ve işlenmiş maddelerle, iş için gerekli olan malzeme ve müştemilatı 90'ıncı maddede yazılı esaslara uyularak gerektiği zamanlarda ve işçilerin hayatına sağlığına, güvenliğine, ilerleyip yetişmesine, düzenlenmesine veya oturup yatmasına ilişkin tesis ve tertipleri her zaman" görmek, araştırmak ve incelemek yetkisine sahiptirler. Fıkırada atıfta bulunulan 90. madde öz olarak, işyerlerinde işin aksatılmaması ile ilgili birtakım düzenlemeleri içermektedir. Öte yandan İTT'nün müfettişlere serbest giriş yetkisini tanıyan 15/G.maddesi ise şöyledir; İş müfettişleri "teftişe tabi olan veya tabi olduğu kanısına varılan işyerlerine ve eklentilerine, gündüz ve gecenin çalışılan herhangi bir saatinde işyerini inceleme yetkisine sahiptirler. Görüldüğü üzere, İTT yukarıda andığımız 1475 sayılı İş K'nın 89.maddesinin aksine müfettişlerce denetlenecek yerleri iki ayrı koşula bağlamamakta ancak teftişin çalışılan saatlerde yapılması sınırlamasını getirmektedir.

Kanımızca, ülkemizdeki iş güvenliği müfettişlerinin işyerlerine giriş serbestisini kanuni güvence altına alan yukarıdaki düzenlemeler iki bakımından eleştirilebilecek niteliktedir. Birinci olarak, gerek 1475 sayılı İş K'nın 89 maddesi, gereksede İTT'nün 15/G.maddesi, 1475 sayılı İş K'nın diğer hükümleriyle değerlendirildiğinde çelişkili bir düzenlemeye sahip olduklarını görmekteyiz. İfade etmek istediğimiz anılan hükümlerin iyi bir şekilde kaleme alınmamış olduğudur⁵⁷.

Gerçekten, 1475 sayılı İş K'nın 89.maddesinin 1.fıkrası 90.maddede yazılı esaslara uyularak gerektiği zamanlarda denetlenecek yerleri sayarken en başta "işyerleri" sözcüğüne yer vermiştir. Oysa, 1475 sayılı İş K. anlamında işyeri bir bütündür ve eklentileride kapsar (mad.1/II). Dolayısıyla salt bu düzenleme dikkate alındığında anılan maddeye göre her zaman denetlenebilecek olan yerler olan "işçilerin hayatına, sağlığına, güvenliğine ilerleyip , yetişmesine, dinlenmesine veya oturup

⁵⁷ Aynı yönde Bkz.: BIYIKLI, s.326; SÜZEK, İş Güvenliği, s.149.

yatmasına ilişkin tesis ve tertipler”inde ancak gerektiği zamanlarda denetlenebileceği sonucuna ulaşmak mümkündür. Öte yandan İTT’nün 15/G.maddesi ise “işyerlerine ve eklentilerine” ibaresini kullanmakla kanımızca suni bir ayrımı yaratmıştır. Ayrıca düzenleme bu haliyle yine 1475 sayılı İş K’na göre işyerinden sayılan “araçların” denetlenip denetlenmeyeceğine ilişkin tartışmaları yaratacak niteliktedir. Kanımızca 1475 sayılı İş K’nın 89.maddesindeki düzenlemeyi uygun hale getirmek için “işyeri” ibaresinin kaldırılması, İTT’nün düzenlemesi için ise sadece “işyerleri” terimini kullanmak yeterli olacaktır.

Ülkemizde iş güvenliği müfettişlerinin işyerlerine giriş serbestisini düzenleyen anılan hükümler, ikinci olarakta, denetimin amacına olan aykırılıkları yönünden eleştirilebilecek niteliktedir. Şöyle ki, 1475 sayılı İş K’nın 89.maddesinin 1.fıkrası müfettişlerin “işçilerin hayatına sağlığına, güvenliğine, ilerleyip yetişmesine, dinlenmesine veya oturup yatmasına ilişkin tesis ve tertipleri her zaman” buna karşılık ‘işyerlerin, işin yürütülmesi tarzını ve ilgili defter, evrak ve hesaplari, alet, edavat, cihaz ve makineleri ham ve işlenmiş maddelerle, iş için gerekli olan malzeme ve muştemilatı 90’ıncı maddede yazılı esaslara uyularak gerektiği zamanlarda” denetleme yetkisine sahip olduklarını ifade etmiştir. Görüldüğü üzere, 89.maddenin amacı 90.maddeye yapılan yollamadan da anlaşıldığı gibi, müfettişlerce denetlenecek yerleri ikiye ayırmakta ve böylece işyerlerinin denetim nedeniyle normal gidişi aksayabilecek kısımlarıyla denetimden etkilenmeyecek kısımlarını farklı hükümlere tabi tutmaktır. Bunun da nedeni, iş denetiminin gerekleri ile üretimin kesilmeden devam ettirilmesi arasında bir denge bulma arayışıdır. Ne var ki, 89. ve 90. maddelerin sözü edilen dengeyi tam olarak sağlayamadığı, dengenin bir ölçüde üretimin devamının sağlanması lehinde bozulduğu söylenebilir⁵⁸.

Kanımızca, iş güvenliği denetiminin işyerlerindeki mesleki riskleri önleme gibi işçi ve işverene sosyo-ekonomik yararlar sağlayan bir amaca yönelmiş olduğu dikkate alındığında, üretimin devamlılığını sağlamak nedeniyle iş güvenliği denetiminin böyle bir sınırlandırmaya tabi tutulmaması gerekmektedir. Kaldı ki, ileride değineceğimiz

⁵⁸ SÜZEK, İş Güvenliği, s.149.

üzere iş güvenliği denetiminin işyerlerindeki üretimin devamlılığını aksatmak gibi bir hedefide yoktur. Dolayısıyla, ülkemizde de iş güvenliği müfettişlerinin işyerlerine serbest giriş hakkını sınırlayan bu kanunların, zaten onaylamak suretiyle yükümlülük altına girmiş olduğumuz 81 N.S'nin yukarıda değindiğimiz düzenlemelerine paralel bir şekilde yeniden düzenlenmesi gerektiği inancındayız.

B-Önceden Uyarmaksızın İşyerine Girebilme

Denetimden beklenen gerçek faydayı sağlamak için, bütün memleketlerin kanunları, müfettişlere, işverenlere önceden haber vermeden işyerlerine girmek hakkını tanımıştır⁵⁹. Zira, müfettişin işyerindeki çalışmaların yapıldığı şartları görebilmesi için teftiş ziyaretinin beklenmiyen bir ziyaret şeklinde olması tesir açısından iyi bir garantidir⁶⁰.

İş müfettişlerinin önceden uyarmaksızın işyerine girebilme hakkını 81 N.S'nin 12/1.a.maddesi şöyle düzenlemiştir; uygun yetki belgeleri ile donatılmış iş müfettişleri “teftişi gerekli işyerlerine gündüz ve gecenin herhangi bir saatinde serbestçe ve önceden haber vermeksizin girme” yetkisine sahiptirler. Ancak müfettişler teftiş edecekleri yere vardıklarında sözleşmenin 12.maddesinin 2.bendi gereğince işveren veya vekilini haberdar ederler hükmüne göre hareket ederler. Bir şartla, eğer müfettiş böyle bir haber vermenin görevinin ifasına engel olacağını düşünüyorsa, işveren veya vekiline haber verme şartından bir istisna yapabilir.

Ülkemizde iş güvenliği müfettişlerinin önceden uyarmaksızın işyerine girebilme yetkisi yukarıda anlatılanlara paralel düşecek niteliktedir. Gerçekten, İTT'nün 15.maddesinin G.bendine göre iş müfettişleri “teftişe tabi olan veya tabi olduğu kanısına varılan işyerlerine ve eklentilerine, gündüz ve gecenin çalışılan herhangi bir saatinde işveren veya işveren vekililerine önceden haber vermeden” girmek yetkisine sahiptirler. Ancak, müfettişler teftiş başlamadan önce veya duruma göre teftiş

⁵⁹ YENİAY, s.40. Ayrıca Bkz.: İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.55.

⁶⁰ İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.55.

sırasında. işveren veya işveren vekiline kimlik belgeleriyle kendilerini tanıtırlar(İTT mad.25/I). Görüldüğü üzere tüzüğün 25. maddesinin anılan fıkrası iş güvenliği müfettişlerine teftişe başlamadan önce kendilerini tanıtmaya zorunluluğu getirmiş ancak “duruma göre teftiş sırasında” demek suretiyle bunu mutlaklaştırmamıştır.

C-Görüşme Yapma ve Bilgi İsteyebilme

İş güvenliği müfettişlerinin görevlerini yerine getirirken sahip oldukları bir diğer önemli yetkileri, teftiş yaptıkları yerde gereksinim duydukları kişilerle görüşme yapabilme ve bilgi isteyebilme yetkileridir.

İş müfettişleri “kanuni hükümlere tam olarak uyulup uyulmadığına tam olarak kanaat getirmek amacıyla, gerekli gördükleri her türlü inceleme, test ya da ifade almaya” yetkili olacaktırlar (81 N.S. mad.12/C). Ülkemizde iş güvenliği müfettişlerinin denetimle ilgili işyerinde görüşme yapma ve bilgi isteyebilme yetkisi, 1475 sayılı İş K'nın 89/2.maddesi, İTT'nün 15/B.maddesi ve nihayet İTKY'nin 12/e.maddesinde düzenlenmiş bir konudur. Yönetmeliğin anılan maddesine göre iş güvenliği müfettişleri “ iş kanunları veya diğer kanunlardan doğan her çeşit teftiş ve denetimle ilgili bulunan kimseleri, işyerinde ya da işyeri dışında dinlemek, sorular sormak, bunlardan gerekli bilgiler istemek ve imzalı ifadelerini almak” yetkisine sahiptirler. Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, iş güvenliği müfettişleri sadece işveren veya işçilerin değil denetimle ilgili olarak gereksinim duyduğu herkesle örneğin, işyeri hekimi , işveren vekili, işyeri sendika temsilcisi vb. kimselerle de görüşme yapabilme ve bilgi isteyebilme yetkisine sahiptir.

Kanımızca yönetmeliğin anılan maddesinde geçen “işyerinde ya da işyeri dışında dinlemek” cümleciği açıklanmaya muhtaç bir husustur ⁶¹. Gerçekten müfettişe bu konuda görünüşte adeta sınırsız bir inisiyatif hakkı tanıyan bu düzenlemeye göre müfettiş denetimle ilgili bir herhangi bir kimseyi örneğin bürosuna çağırıp kendisinden bilgi isteyebilme yetkisine sahip olabilir mi? Kanımızca denetimin ve hükümün bu

⁶¹ Bkz.: BIYIKLI, s.327.

şekilde düzenleme amaçları birlikte değerlendirildiğinde müfettişin böylesine geniş bir yetkiye sahip olamayacağı ortaya çıkmaktadır. Denetimin amacıyla bağdaşmamakta , zira müfettişe tanınacak böylesine sınırsız bir yetki, her an için teftişin temel ilkelerinden biri olan "üretimin devamlılığını aksatmama"yı zedeleyici sonuçlar doğurabilir. Hükmün düzenlenme amacıyla bağdaşmamakta, zira hükmün bu şekilde düzenlenme amacı müfettişe böylesine geniş bir yetki vermek değil, denetimi daha sağlıklı yürütebilmesini sağlamaya yöneliktir. Gerçekten, iş güvencesinin yeterince sağlanmadığı ortamlarda, işten çıkarılma veya benzeri riskleri düşünen işçi işyerinde kendisine sorulan sorulara yanıt vermekten en azından gereken açıklamaları yapmaktan kaçınabilir ⁶². İşte anılan düzenlemede yer alan "işyeri dışında dinlemek" ifadesi büyük ölçüde işçiyi böylesine risklerden korumak suretiyle denetlenen yer hakkında daha sağlıklı bilgi sağlamaya yöneliktir. Özcesi tartışılan bu hususun denetimin amacıyla bağdaşır nitelikte dar yorumlanması gerektiği görüşündeyiz.

D-İnceleme Yapmak

a) İşyerinin Fiziksel Koşullarını İnceleyebilme

İş güvenliği müfettişinin işçi sağlığı ve iş güvenliği ihlallerini ortaya çıkarabilmesi için doğal olarak müfettişe işyerini ve işyerine ait birtakım hususları inceleyebilme yetkisinin verilmesini beraberinde getirmekte-ki bütün ülkeler nuanslar dışında işyerlerini serbestçe inceleyebilme hususunda iş müfettişlerine tam yetki vermektedirler ⁶³.

Uygun yetki belgeleri ile donatılmış iş müfettişleri "kanuni hükümlere hakikaten riayet edilip edilmediğine kanaat getirmek maksadıyla lüzumlu görülebilecek her türlü tetkik ve kontrol ve tahkikatta bulunmak" yetkisine sahiptirler (81 N.S. mad.12/1,c). Buna göre, iş müfettişi, sınırlama olmaksızın denetimin gerektirdiği işyerinin her türlü fiziksel koşullarını inceleyebilme yetkisine sahiptir.

⁶² Bkz.: İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.56-57; SÜZEK, İş Güvenliği, s.162.

⁶³ YENİAY, s.40.

Ülkemizde iş müfettişlerinin işyerinde inceleme yapabilme yetkisi, İTKY'nin 12/C.maddesinde şöyle belirtilmiştir; müfettişler “işyerlerinde çalışma koşullarıyla üretim ve yapım yöntemlerini incelemek” yetkisine sahiptirler. Yine yönetmeliğin anılan maddesinin I.bendine göre ise, müfettişler “işyerinde kullanılan makina, araç, gereç, aygıt, tesis ve benzeri ile yapımında kullanılan veya işlenen hammadde ve bunların işleniş olanaklarını görmek, işçi sağlığı ve iş güvenliği bakımından zararlı, tehlikeli ve mavzuata uygun olup olmadıklarını” incelemek ve araştırmak yetkisine sahiptirler. Yönetmeliğin iyi düzenlenmiş bu iki hükümünden de anlaşılacağı üzere, tanınan bu yetkilerle, iş güvenliği müfettişleri işyerlerindeki üretim sürecini başından sonuna kadar, inceleyebilme böylece de doğabilecek mesleki riskleri saptayabilme imkanına sahip olabileceklerdir.

Şüphesiz bu noktada iş güvenliği müfettişlerinin iş süreleri dışında örneğin, işyerleri kapalıyken inceleme yapabilme yetkisine sahip olup olmadıkları da açıklanması gereken bir konudur ⁶⁴. 81 N.S'nin değinmiş bulunduğumuz 12/1,a,b maddesine göre müfettişler “teftişe tabi herhangi bir işyerine günün veya gecenin herhangi bir saatinde serbestçe ve önceden haber vermeksizin girmek” ve “teftişe tabi olduklarına hükmetmek için makul bir sebep görebilecekleri bütün mahallere gündüzün girmek” yetkisine sahiptirler. “günün ve gecenin herhangi bir saatinde” şartı, müfettişlere verilen yetkinin sınırları sebebiyle, gerek sözleşme metnin ve gerekse uygulamaya konulması safhalarında pek çok tartışmalara sebep olmuştur. Oysa bu cümle temelde çok önemlidir ve milli kanun ve yönetmeliklerdeki teftiş ziyaretlerinin “çalışma saatleri” ya da “herhangi bir uygun zamanda” gibi sınırlayıcı maddeleri, bu hüküme tam olarak uymamaktadır ⁶⁵.

Görüldüğü üzere, onaylamış bulunduğumuz 81 N.S'nin bu açık hükmüne rağmen bu konudaki bir sınırlamanın hukukumuzda yer aldığını yukarıda ortaya koymaya çalıştığımız hükümlerden öğrenmiş bulunmaktayız. Gerçeketen İTT'nün değinmiş bulunduğumuz 15/G.maddesine göre müfettişler ancak “teftişe tabi olan veya

⁶⁴ Bu konuda Bkz.: BIYIKLI, s.326; SÜZEK, İş Güvenliği, s.151-153.

⁶⁵ İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.54.

tabi olduğu kanısına varılan işyerlerine ve eklentilerine gündüz ve gecenin çalışılan herhangi bir saatinde” ve “teftiş görevinin yerine getirilmesi işyerinin açılıp inceleme yapılmasını gerektiriyorsa, kanuni bir sakınca olmamak koşulluyla kapalı olan işyerlerini işveren veya vekiline açtırıp gerekli gördüğü incelemeyi yapmak” yetkisine sahiptirler. Tüzüğün anılan hükümünden anlaşılacağı üzere, ülkemizde iş güvenliği müfettişlerinin inceleme yapabilme yetkisi “çalışılan saatlerde” ve “kanuni bir sakıncanın olmaması” şeklindeki ikili bir sınırlamaya tabi tutulmuştur. Şu halde ülkemizdeki iş müfettişleri çalışılmayan saatlerde işyerine girebilmek için ya işveren veya vekilinin rızasını alacaklar, bu mümkün olmadığı takdirde sulh ceza yargıcına başvurarak CMUK gereğince karar alacaklardır ⁶⁶. Buna göre, İş güvenliği müfettişinin aksi bir davranışı konut dokunmazlığının aleyhinde bir cürümü teşkil edecek ⁶⁷ ve Türk Ceza Kanununun 194.maddesine göre iki aydan iki seneye kadar hapis cezasını gerektirecektir ⁶⁸.

Kanımızca iş güvenliği müfettişlerinin işyerinde inceleme yapabilme yetkilerinin, işçi sağlığı ve iş güvenliğinin sahip olduğu sosyo-ekonomik önemi açısından bu şekilde bir sınırlamaya tabi tutulmaması yerinde olacaktır⁶⁹. Zira, ILO'nun 81 N.S'nde de yer alan müfettişlerin “günün ve gecenin herhangi bir saatinde” işyerlerinde inceleme yapabilme yetkileri çok tartışılmasına rağmen işçi sağlığı ve iş güvenliğinin sağlanması açısından iki önemli gerekçeye dayandığı içindir ki hiçbir zaman değiştirilmemiştir. Bu gerekçeler ⁷⁰;

-Bir işyerinin paydos edilmiş olması gereken saatlerde ziyaret edilmesi mümkün olmadığı takdirde, bu işyerinde personelin kanun dışı olarak fazla mesaide çalıştırılıp çalıştırılmadığını belirlemek çok zor olacağından, kanuni bir görüşle,

⁶⁶ BIYIKLI, s.326.

⁶⁷ Bkz.: Faruk EREM, *Umanist Doktrin Açısından Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler*, C.III, B.III, Ankara, 1985, s.255-276, 292-294; SÜZEK, *İş Güvenliği*, s.151-153.

⁶⁸ T.C. Kanununun bu suçu konu edinen 194.maddesinin 2.fıkrası şöyledir: “efradın ticaretgahları veya idarehaneleri gibi hususi mahaller usulsüz olarak araştırılırsa fail iki aydan iki seneye kadar hapsolünür”.

⁶⁹ Aynı yönde Bkz.: BIYIKLI, s.326; Karşı görüş için Bkz.: SÜZEK, *İş Güvenliği*, s.153.

⁷⁰ *İş Teftişi Amaçları ve Uygulama*, s.54.

-Çalışmayan bir makinanın ya da soğumuş bir fırının incelenmesi ekseriya daha kolay olması ve bunun da çalışma saatleri dışında teftiş anlamına gelmesi sebebiyle, pratik bir görüşle,

Kanımızca, belirtilen her iki gerekçe işçi sağlığı ve iş güvenliği ihlallerinin önlenmesi açısından çok önemli noktalara temas etmektedirler. Bu nedenle, hukukumuzda da iş güvenliği müfettişlerinin işyerinde inceleme yapabilme yetkilerinin sınırlandırılması öngörerek yukardaki iki önemli gerekçenin uygulanması imkanını ortadan kaldıran İTT'nün 15/G.maddesinin değiştirilmesi gerektiği inancındayız.

b)Belgeleri İnceleyebilme

Şüphesiz iş müfettişine, yukarıda incelediğimiz işyerinde inceleme yapabilme yetkisinin verilmesinin doğal uzantısı olarak, işyerine ait birtakım belgeleri inceleyebilme yetkisinin de verilmesi işçi sağlığı ve işgüvenliği ihlallerini tesbit edebilmesi açısından bir zorunluluk olmaktadır-ki ILO'ya üye tüm ülkeler bu yetkiyi vermiş durumdadırlar ⁷¹.

Uygun yetki belgeleri ile donatılmış iş müfettişleri “çalışma şartlarına dair olan milli mevzuatın tutulmasını emrettiği her türlü defterin, kayıtların veya diğer vesikaların kanuni hükümlere uygun olup olmadıklarını tetkik etmek ve suretlerini ve bunlardan hulasalar almak maksadıyla, adı geçen vesikaların ibraz edilmesini talep etmek yetkisine sahiptirler” (81 N.S. mad/II). Görüldüğü üzere sözleşmenin anılan maddesi iş müfettişlerine çalışma hayatını ilgilendiren her türlü belgeyi inceleyebilme hatta fotokopisini çıkarma konusunda da tam yetki vermektedir.

Ülkemizde ise,İTKY'nin 12/F.maddesine göre, iş müfettişleri “mevzuatın tutulmasını veya bulundurulmasını öngördüğü kayıt, puantaj cetveli, defter, belge, liste, çizelge, rapor, bordro, makbuz, hesap pusulası, ilan, sağlık raporu, işçi sağlığı ve işgüvenliği kurul defteri, tesisat, makine ve cihazların periyodik bakım ve kontrol

⁷¹ İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.57.

kartları ve benzerlerinin işyerlerinde bulundurulup bulundurulmadığını tespit etmek, bunları işveren veya işveren vekilinden incelemek üzere istemek.....” yetkisine sahiptirler. Ayrıca müfettişler “teftiş ve denetime tabi tutulan yerde inceleme olanağı bulunmayan, bırakıldığında inceleme seyrinin değiştirilmesi ya da suç kanıtlarının yok edilmesi ihtimali bulunan durumlarda, ilgili belgelerin asıllarını geri vermek koşuluyla, işyeri veya sendika yetkilisine vereceği imzalı ve mühürlü bir tutanak düzenleyerek geçici olarak almak” yetkisine de sahiptirleri (İTKY mad.12/h). Şu halde müfettiş denetim sırasında sayılan belgelerin tamamını incelemek ve tutulup tutulmadığını araştırmak zorundadır. Kaldı ki, müfettişin işyerine ait bu belgeleri incelemesi, denetime tabi tutulan işyerindeki işçi sağlığı ve iş güvenliği ihlallerinin tesbit edilebilmesi açısından büyük öneme sahiptirler.

Gerçekten müfettiş işyerine ait sağlık raporlarını, işçi sağlığı ve iş güvenliği kurulları karar defteri, teftiş defterini incelemek suretiyle teftiş ettiği işyerinin işçi sağlığı ve iş güvenliği konusundaki tutumunu büyük ölçüde tesbit edebilir. Aynı şekilde, İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü'nün ⁷² 128'inci 206'ıncı, 208'inci, 223'üncü, 244'üncü ve 378'inci maddelerine göre tutulması zorunlu olan belgelerin, denetim yapılırken incelenmesi işçi sağlığı ve iş güvenliği ihlallerinin tespiti açısından yaşamsal bir öneme sahiptirler. Yine, Parlayıcı, Patlayıcı, Tehlikeli ve Zararlı Maddeler Tüzüğü'nün 40'inci maddesine göre elektrik tesisatının, 15'inci maddesine göre işyeri havasındaki mak değerinin aşılp aşılmadığının mevzuatımıza göre dönemsel kontrollerinin mutlaka yaptırılması, bu kontrollerin yaptırıldığıının da belgelere işlenmesi zorunludur. Bu periyodik kontroller yapılırsa, bu belgeler muntazam işlense ve müfettişlerimizce bunların varlığı muntazam denetlense işçi sağlığı ve iş güvenliği konusunda önemli bir aşama daha kaydedilecektir ⁷³. Belirtilen tüm bu yararlar karşın ne var ki ülkemizde, müfettişlerin sadece sağlık raporları veya işçi sağlığı ve iş güvenliği kurulları karar defterini incelemekle yetindikleri ifade edilmektedir ⁷⁴.

Ülkemizde iş müfettişlerinin belgeleri inceleyebilme yetkileri ile ilgili özel bir

⁷² R.G., T.11.1.1974, S.14765.

⁷³ SÜZEK, “İşçi Sağlığı.....”, s.37.

⁷⁴ SÜZEK, İş Güvenliği, s.163.

konuya değinmekte yarar görmekteyiz. Acaba iş müfettişi işyerinde tutulması ve bulundurulması zorunlu olan defter ve kayıtları incelenmek üzere, kendi ofisine getirilmesini isteyebilir mi? Yargıtay, iş teftişinin işyerinde yapılmasının asıl olduğuna, defter ve kayıtların teftiş sırasında işyerinde incelenmesi gerektiğine, eğer, zorunlu ise, müfettiş tarafından, iade edilmek üzere, alınıp götürülebileceğine, fakat müfettişin işveren veya vekilinden bu defter ve kayıtların ofisine getirilmesini istemenin kanuni olmadığına karar vermiştir ⁷⁵.

E-Örnek Almak

İş güvenliği müfettişi yaptığı denetimlerde, bazen kanunlanmış zehirli maddelerin kullanıldığından şüphelendiği hallerle karşılaşabilir (boyalarda beyaz kurşun gibi) ya da karışımı açık bir şekilde belirlenmemişse imal edilmiş özel bir maddenin içinde ne bulunduğunu öğrenmek isteyebilir veya personele sağlanan su ve yiyeceğin mevcut hijyenik standartlara uygun olup olmadığını tesbit etmek isteyebilir. Hiç şüphe yok ki, böyle durumlarla karşılaşan bir iş güvenliği müfettişinin, yaptığı denetimi tüm olarak gerçekleştirebilmesi, büyük ölçüde analiz yapabilme ve numune alabilme yetkisine bağlı olacaktır. İş güvenliği müfettişinin işyerinde yapacağı denetimin tesirli olmasını sağlamak amacıyla, ILO sözleşmeleri müfettişe işyerinde kullanılan ya da işlem gören materyal ve maddelerden örnekler almağa ve analiz ettirmeğe yetki tanımaktadırlar. Nitekim çoğu ülkeler iş müfettişlerinin bu tür işlemleri gerçekleştirme yetkisini açık bir şekilde kabul etmektedir ⁷⁶.

81 N.S'nin 12/İV. madesine göre; uygun yetki belgeleri ile donatılmış iş müfettişleri “tahlil etmek amacıyla kullanılan veya işlenen malzeme ve maddelerden numuneler almak ve bunları götürmek” yetkisine sahiptirler. Ancak “şu şartla ki, bu maksatla herhangi bir numune veya maddenin alınıp götürüldüğü işveren veya vekiline haber verilecektir”.

⁷⁵ BIYIKLI, s.328.

⁷⁶ İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.58.

Ülkemiz hukukunda iş güvenliği müfettişlerinin örnek alabilme yetkisi 81 N.S'nin andığımız maddelerine paralel düşecek bir görünüm arz etmektedir. Gerçekten İTKY'nin 12/I.maddesine göre iş müfettişleri “işyerinde kullanılan makina, araç, aygıt, tesis ve benzeri ile yapımında kullanılan veya işlenen hammadde ve bunların işlenmiş olanlarını görmek, işçi sağlığı ve iş güvenliği bakımından zararlı, tehlikeli ve mevzuata uygun olup olmadıklarını incelemek ve araştırmak gerektiğinde kullanılan veya işlenen hammaddelerle işyerindeki, hava duman, buhar, toz ve benzerinden örnekler alıp tahlil ve muayene etmek veya ettirmek” yetkisine sahiptirler. Görüldüğü gibi, ülkemizde iş müfettişine numune almak yetkisi veren yönetmelik fıkrasında, 81 sayılı S'nin yukarıda değindiğimiz hükmündeki gibi numune alınırken işveren veya vekiline haber vermek koşulu yer almamaktadır. Ancak yönetmelikte düzenlenmemiş olmasına karşın, İTT'nün müfettişe numune almak yetkisini tanıyan 15/E.maddesinde bu koşul “örnekler, işveren veya vekili bulunmadıklarında işyerinde çalışanlardan birinin önünde ve durum bir tutanakla belgelenmek ve bir kaba konup mühürlenmek suretiyle alınır” denilmek suretiyle açıkça düzenlenmiş bulunmaktadır. Buna göre, ülkemizde de iş güvenliği müfettişinin numune alınırken işveren veya işveren vekiline haber vermesi koşulunun varolduğu kabul edilecektir. Bu noktada hemen belirtmek gerekir ki, iş güvenliği müfettişi İTT'nün 15/E.maddesine göre numune alacak olursa ve numune alma sırasında düzenlenen tutanak işveren veya işveren vekiline değilde işyerinde çalışanlardan biri tarafından imzalanmış ise, ileride herhangi bir itirazı önlemek açısından tutanakta bunun nedenini (işveren veya vekilinin teftiş sırasında bulunmadığını) açıkça yazmalıdır. Zira, işveren veya vekili veya o işyerinde çalışanlardan birinin huzurunda alınmayan, mühürlenerek tutanağa bağlanmayan numuneler suç kanıtı olamaz⁷⁷.

2. Önlem Almak Yetkisi

İş güvenliği müfettişinin işyerinde yaptığı denetimler sırasında sahip olduğu en önemli kanuni yetkilerinden bir tanesi de; denetimler sırasında karşılaştığı işçi sağlığı ve iş güvenliği ihlallerine karşı, çeşitli önlemler alma ve önlemler aldırabilme

⁷⁷ BIYIKLI, s.328.

yetkisidir. Zaten bu yetki müfettişin işyerlerine girmesi ve engellenmeksizin görevini sürdürebilmesinin, ek olarak işçi sağlığı ve iş güvenliği ihlallerini giderebilmesinin sadece mantıklı bir uzantısıdır.

Müfettişlerin önlem alma yetkisi 81 N.S'nin 13/1. maddesinde şöyle ifade edilmiştir; “tesislerde, tertiplerde veya çalışma usullerinde tesbit ettikleri ve işçilerin sağlık ve emniyeti bakımından bir tehlike teşkil edeceğine kani olamak için makul bir sebep gördükleri eksikliklerin tamamlanması maksadıyla tedbirler aldirmek hususunda iş müfettişlerine yetki verilecektir”. Ülkemizde de iş güvenliği müfettişleri işyerlerini denetlerken, 1475 sayılı İş K'nın 89/1.maddesine göre, suç sayılan eylemlere rastladıklarında İTT'ünde açıklanan şekillerde bu halleri önlemek yetkisine sahiptirler.

Hemen belirtmek gerekir ki, iş güvenliği müfettişi yaptığı denetimden elde ettiği tesbitlere göre yani işçi sağlığı ve iş güvenliği ihlalinin ağırlık derecesini gözönüne almak koşuluyla önlem olarak iki yoldan birini seçecektir; işçi sağlığı ve iş güvenliği ihlallerini hemen ortadan kaldırılmasını istemek ya da işverene işçi sağlığı ve iş güvenliği ihlallerini kanunun istedikleri doğrultusunda değiştirebilmesi için bir süre vermesi. Görüldüğü üzere, ikinci seçenek önel verme kurumunun devreye girmesi olup bu konuyu araştırmamızın “kontrol denetimi” alt başlığı altında incelemiş bulunduğumuzdan dolayı burada sadece birinci seçeneği incelemeye çalışacağız.

81 N.S'nin 13/2,b.maddesinde iş müfettişinin hemen önlem alabilme yetkisi şöyle ifade edilmiştir; müfettişler “işçilerin sağlık ve emniyeti bakımından yakın bir tehlike mevcut olduğu takdirde, derhal tatbik olunmak üzere tedbirler” alınması konusunda emir vermek veya verdirmek yetkisine sahip olacaklardır. 81 N.S'nin bu açık hükmüne karşın uygulamada anılan yetkiyle ilgili olarak oldukça farklı ülke uygulamaları gündeme gelmektedir ⁷⁸. Kosta Rika ve Danimarka'da bir müfettiş “iş durdurabilir” Finlandiya'da “işçiler bir kaza tehlikesi ile karşı karşıya ya da hayati bir tehlike karşısında ise” müfettiş işin durdurulmasını emredebilir. İtalya'da müfettişin bir kazayı önlemek için alacağı kararın cezai etkisi vardır. Çekoslavakya'da müfettiş bina

⁷⁸ İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.61.

içinde bir tehlike mevcut ise, makinaları istop ettirip işi durdurabilir ve bir benzer madde de Malezya'da vardır. Tunus ve Zaire'de kanun aynen 81 N.S'nin kelimelerini doğrudan almıştır. Lüksemburg'ta sorumlu müfettiş iş postalarını ve işyerini kapatma ve binaları hemen boşaltılmasını emredebilir. Japonya'da eğer risk kanununun doğru uygulanmaması sonucu ise müfettişin böyle bir yetkisi vardır; başka türlü hallerde yetki "otoriteler"lerin uhdesindedir. İsrail'de bu yetkilere bölge müfettişleri sahiptir. Başka ülkelerde müfettiş konuyu, işin durdurulmasına gerek olup olmadığına karar verecek mahkemeye intikal ettirir ya da sözkonusu işyerinin bir bölümünü ya da tamamını kapatabilecek bir tetkik hakimine bildirir. Diğer bazı ülkelerde ise, müfettiş sadece belirlenmiş süre içinde gerekenin yapılmasını isteyebilir.

Bu kadar farklı uygulamaya rağmen 81 N.S'nin güvence altına aldığı bu yetkinin işçi sağlığı ve iş güvenliğinin sağlanması açısından çok önemli bir rolü üstlendiğini belirtmekte yarar vardır. Nitekim, sözleşmelerin ne şekilde uygulandığını izlemekle görevli ILO kuruluşları, sözleşmenin şartlarına uymak için bu yetkiye olan ihtiyaç konusunda hükümetlerin dikkatini tekrar tekrar çekmişlerdir. İleri sürülen gerekçe ise; eğer müfettişin anında işlem yapılmasını istemek için statülerle sağlanmış yetkisi yoksa, işverenin kendisine anlayış göstermemesi ve güvensizliği çok sıkıcı olabilir, olmaktaydı. Gerçekten her şeyin üstünde işçilerin güvenliğini düşünen pek çok müfettiş kanuniarı uygulamayı doğrudan ikna etmek yolu ile elde etmeğe çaba harcarlar; fakat işçilerin güvenliğinin korunmasının tek yolu her ne kadar ikna etmeye çalışmaktan geçerse de, bu yol nadiren olur ve sonucuda şüpheli olur. Bu nedenle, müfettişlerin statülerden gelen, anında işlem yapılmasını emretme otoritesine sahip olması son derece önemlidir. Zira müfettişin yapabileceği tek işin mahkemeye sevk etmek olduğu ülkelerde, mahkeme kararı çıkıncaya kadar oldukça uzun zaman geçer ve bu süre içinde iş kazası veya yeni bir iş kazası meydana gelebilir.

Ortaya koymaya çalıştığımız bu konu açısından ülkemize baktığımızda hemen şu tesbitde bulunmamız olanaklıdır; iş güvenliği müfettişleri işyerlerinde işçi sağlığı ve iş güvenliği kanuniarının ihlali, işyerlerinin tesis ve düzeninde, çalışma şekillerinde, makina ve cihazlarında işçilerin hayatı için tehlikeli olan bir hususu tespit ettikleri an işi

durdurmaya yetkilidirler⁷⁹. Bu tesbitimiz İTKY'nin 12/İ maddesinde yer alan şu şekildeki düzenlemeye dayanmaktadır; İş müfettişleri “görevlerini yaptıkları sırada iş kanununa göre suç sayılan eylemlere rastlanıldığında müdahale etmek,

Bunun için;

1-Bu eylemler işçilerin yaş, cinsiyet ve sağlık durumlarına ilişkin ise bu durumdaki işçileri çalışmaktan alıkoymak için mahallin en büyük mülki amirlerine müracaat ederek önlem aldırmasını istemek,

2-İşçilerin sağlık ve güvenlikleriyle ilgili yakın bir tehlike gösteren makina veya tesisleri veya bölümleri, üretimi en az etkileyecek biçimde mühürleyerek, imkan varsa tehlike kaynağının yerini değiştirerek, kullanılması yasak ve zararlı maddelerin işverenin işyerinden uzaklaştırmasına kadar belirli bir kap veya yere koyup mühür altına alarak veya kullanılmasını kanunlayarak önlemek 1475 sayılı İş Kanununun 75'inci maddesinin (A) ve (B) bentlerinde yazılı hallerde de bu bentlerde ve aynı maddenin (D) bendine göre çıkarılmış bulunan (İşyerlerinde İşin Durdurulmasına veya Kapatılmasına Dair Tüzük) hükümleri uygulanıncaya kadar bu önlemleri alamak” yetkisine sahiptirler.

Buna göre, ülkemizde iş güvenliği müfettişi teftiş sırasında, işçi sağlığı ve iş güvenliği bakımından yakın bir tehlike bulunduğunu gördüğü an önlem almak ve “İşyerlerinde İşin Durdurulmasına veya İşyerlerinin Kapatılmasına Dair Tüzük”⁸⁰ hükümlerine göre gerekenin yapılması için Bölge Çalışma Müdürlüğü'ne haber vermek yetkisine sahiptir.

Söz konusu edilen İşyerlerinde İşin Durdurulmasına veya İşyerlerinin Kapatılmasına Dair Tüzük; işyerlerinde işin nasıl durdurulacağını, yeniden çalışmaya nasıl izin verileceği, işyerinin nasıl kapatılacağı ve açılacağı acil durumlarda işin durdurulmasına veya işyerinin kapatılmasına karar verecek komisyonunda görev yapacak işçi ve işveren temsilcilerinin nitelikleri, seçimi, komisyonun çalışma şekil ve esaslarını kapsamaktadır (mad.1). İşyerlerinde işin durdurulmasına ve işyerinin kapatılmasına

⁷⁹ Bkz.: ERKUL, Türk İş Hukuku 1475....., s.323.

⁸⁰ R.G., T.14.6.1987, s.19487.

karar vermeye yetkili komisyon, bölge müdürünün başkanlığında, iki müfettiş (biri işin durdurulmasını ve işyerinin kapatılmasını teklif eden müfettiştir), bir işçi ve bir işveren temsilcisinden teşekkül eder (mad.3/I,II).

Müfettiş, işin durdurulmasını veya işyerinin kapatılmasını gerektiren bir durumun varlığını raporla bildirirse, bölge müdürü, komisyonu yazılı olarak toplantıya çağırır (mad.6) ⁸¹. Böylece toplanan komisyon iş müfettişinin saptayıp geçici önlem olarak önlemeye çalıştığı durumu gözden geçirir. Komisyon toplantıdan sonra iki karardan birisini verecektir ⁸²; Birinci olarak, müfettişin önlem aldığı konuda hayati bir tehlike bulunmadığı kararına varırsa, iş müfettişince alınan önlemleri kaldırır böylece kapatılan işyeri bölümünün açılması, çalışmadan alıkonan makinaların işletilmesine izin verir. İkinci olarak, komisyon teftiş yapan müfettişin tesbitlerini haklı bulur, aldığı geçici önlemleri yerinde görürse, tehlikenin durumuna göre, işyerinde işin kısmen veya tamamen durdurulmasına karar verir ⁸³.

Bir noktaya özel olarak değinmekte yarar görmekteyiz. Bir işyerinde işin durdurulması veya işyerinin kapatılması; işgücünün iş tehlikelerine karşı korunması (ve dolayısıyla iş güvenliğinin sağlanması) açısından olduğu kadar, (işçilerin çalışma olanaklarını kaybederek işsiz kalmaları ve işveren yönünden yatırılan büyük sermaye kaybına yol açması gibi) ekonomik ve sosyal nedenlerinde ağırlıkları hissedilen bir sorundur. Dolayısıyla, işyerlerinde işin durdurulması veya işyerinin kapatılması

⁸¹ Dikkat edildiği üzere, maddeye göre komisyonu toplantıya çağırabilme yetkisi sadece iş müfettişine aittir. Oysa eski tüzüğe göre (R.G., T.19.2.1973, S.14453) komisyonu toplantıya çağırarak sadece müfettişe tanınmamakta, işçilerin şikayeti veya ihbar halinde de komisyon toplanabilmekteydi. Kanımızca, ülkemizdeki işyerlerinin çoğu denetimsiz kaldığından dolayı, görülecek hayati tehlike karşısında sadece iş müfettişine komisyonu toplantıya çağırma yetkisinin verilmesi yanlış bir düzenleme olmaktadır. Dolayısıyla komisyonu toplantıya çağırma yetkisinin geniş tutulması gerektiği inancındayız. Aynı yönde Bkz.: Sarper SÜZEK , “İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Konusunda Görev ve Sorumluluklar”, TÜRK-İŞ DER., S.257 (Nisan-Mayıs 1991), s.40.

⁸² Belirtmek gerekir ki, komisyon yaptığı toplantı sonucunda tüzüğün diğer hükümleri uyarınca ve genellikle işvereninde devreye girmesiyle daha farklı uygulamalarda karar verebilir. Ancak konu bütünlüğünün bozulmaması amacıyla sadece bu iki ekstrem (uç) karara değinmekle yetiniyoruz.

⁸³ Bu konuda Bkz.: BIYIKLI, s.329-330; Nuvit GEREK, “İşçi Sağlığı Ve İş Güvenliği”, İŞ VE SOSYAL GÜVENLİK HUKUK A.Ü. A.Ö.F. Ya.No:26, Eskişehir, 1989, s.189; ULUSAN, s.58.

yoluna, ancak işin sürdürülmesi işçi sağlığı ve iş güvenliğini doğrudan doğruya tehdit ediyorsa başvurulmalıdır ⁸⁴.

III-İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM SÜRESİNCE MÜFETTİŞLERİN GÖREVLERİ

1. Mevzuatın Uygulanmasını Sağlamak

Hiç şüphe yok ki, iş güvenliği denetiminin birincil amacı, mili mevzuatın (işçi sağlığı ve iş güvenliği) işyerlerinde uygulanmasını sağlamaktır. Öyleyse iş güvenliği müfettişinin işyerlerinde mevzuatın uygulanmasını sağlamak görevinde anılan amacın sadece doğal bir uzantısından başka birşey değildir.

81 N.S'nin 3/1.a.maddesi, iş teftiş sisteminin görevlerinden birisini şöyle ifade etmektedir; iş teftiş sistemi "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 buldukları sırada korunmalarına dair olan kanuni hükümlerin mezkür hükümlerin tatbikini temin etmek iş müfettişlerinin vazifeli buldukları nisbette uygulanmasını sağlamak" ile görevlidir. Maddede adı geçen kanuni hükümler deyimi sözleşmenin 27.maddesinde "bu sözleşmede, (kanuni hükümler) tabiri kanun ve tüzüklerden başka, kanun kuvvetine haiz bulunan ve uygulanmasını sağlamak, iş müfettişlerinin vazifesi olan hakem kararlarını ve genel sözleşmeleri de (toplu iş sözleşmeleri) içine alır". Görüleceği üzere, 81 N.S denetimin kapsamını oldukça geniş tutmuş sadece iş mevzuatının değil örneğin konuyla ilgili mehkeme kararlarında teftiş edilebileceğini hükmetmiş ve bunların uygulanmasını sağlamak görevini bu işi meslek edinen iş müfettişlerine bırakmıştır ⁸⁵.

Konuya ülkemiz açısından bakıldığında İTT'nün "müfettişlerin görevleri" başlıklı 13.maddesinde sayılan görevler arasında "mevzuatın uygulanmasını sağlamak" görevinin ayrıca belirtilmediği görülmektedir. Ancak, tüzüğün 10.maddesinin A.bendi

⁸⁴ Adil İZVEREN, *İş Hukuku (I, II, III)*, Ankara, 1974, s.439.

⁸⁵ Ayrıntılı bilgi için Bkz.:SÜZEK, *İş Güvenliği*, s.155.

teftiş işlevlerinin birinin de “çalışma mevzuatının işyerinde uygulanmasının denetimi” olduğunu ifade etmiştir. Dolayısıyla, iş güvenliği müfettişinin görevlerinden birinin de mevzuatın uygulanmasını sağlamak olduğu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Madde de geçen mevzuat deyimini ise yine tüzüğün 2/B.maddesinde şöyle tanımlanmaktadır; “çalışma mevzuatı deyimi, çırak ya da işçilerle işverenler arasında çalışmadan doğan ilişkileri düzenleyen, çalışma hayatı ile ilgili, kanun, tüzük ve yönetmelikler”dir. Şu halde ülkemizde kapsamı bu şekilde belirlenmiş bulunan iş güvenliğine ilişkin mevzuat hükümlerinin işyerlerinde uygulanmasını sağlamak görevi, iş güvenliği müfettişlerinin en önemli görevlerinden birisi olmaktadır.

Şüphesiz açıklamaya çalıştığımız bu başlıkla ilgili, acaba iş güvenliği müfettişi işyerlerinde mevzuatın uygulanmasını nasıl sağlayacaktır sorusu düşünülebilir? Ne var ki, araştırmamızın daha çok konunun hukuksal boyutu ile ilgili olması ek olarakta böyle bir soruya verilecek kesin bir yanıtın olmamasından dolayı böyle bir soruya yanıt aramaktan özellikle kaçınmış bulunmaktayız. Ancak incelemiş bulunduğumuz üzere, şunu belirtebiliriz ki, iş güvenliği müfettişinin mevzuatı uygulamayı sağlayacak önel vermekten işyerinin kapatılmasına kadar pek çok yetkisi bulunmaktadır.

2. Bilgi Verme ve Önerilerde Bulunmak

İş güvenliği denetimi sadece, işverenlerin bu konudaki borçlarını yerine getirip getirmediğini veya işledikleri suçları saptamaya yönelik ve yalnız yaptırıma dayanan bir çaba değildir. Bugün müfettişlerin danışmanlık görevini yerine getirmeleri, işveren ve işçilere konuyla ilgili bilgi vermeleri de mesleki risklerin en azlanmasında etkili bir araçtır ⁸⁶. Nitekim, Avrupa ülkelerinde işçi sağlığı ve iş güvenliği denetimi faaliyetlerinde istişari fonksiyonun ağır basması gibi bir gelişme izlenmektedir ⁸⁷.

İş güvenliği teftişi ile ilgili elemanlar, danışman olarak görevlerini yaptıklarında

⁸⁶ SÜZEK, İş Güvenliği, s.155.

⁸⁷ Önder AKYÜZ, “İş Güvenliği Sorunları Ve Çözüm Yolları”, İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ SEMPOZYUMU 4-10 MAYIS 1989, ÇSGB, Ankara, 1990, s.53.

ve bu görevin devamında hayati önemi olan bir iş yaptıklarını daima hatırlamalıdır. Zira, iş güvenliğinin önemi anlatılmış ve uygulanmasının nasıl geliştirilebileceği gösterilmiş bulunan birçok işverenler, hemen hemen kaçınılmaz olanları hariç kayıpların (zararların) danışman ile temaslarını devam ettirerek bir dereceye kadar azaltmışlardır⁸⁸. Bu nedenle iş güvenliği müfettişleri yaptıkları teftiş sırasında daima işçi sağlığı ve iş güvenliği bakımından konuyla ilgili (işveren, işveren vekili, işçi vd.) kimseleri imkanları ölçüsünde uyarmak hatta eğitmek ile görevlidir.

Teftiş anlayışındaki çağdaş gelişmelere uygun olan müfettişlerin bilgi verme ve danışmanlıkta bulunma görevleri 81 N.S'nin 3/1,b.maddesinde ifadesini şöyle bulmuştur; iş teftiş sistemi “işverenlere ve işçilere, kanuni hükümlere riayet etmeyi sağlayacak en etkili yollar hakkında teknik bilgi vermek ve tavsiyelerde bulunmak “ ile görevlidir. Hemen belirtmek gerekir ki, sözleşmenin maddesinde teknik bilgiler vermek -ki teknik bilgi daha çok sağlık ve güvenlik konusunda kullanılır- kelimesi geçmek ile birlikte, müfettişin sadece bu kapsam içinde bilgi vermek ve danışmanlık yapmak için görevli olduğu düşünülmemelidir. Bu nedenle, iş müfettişi, herhangi bir konuda, kanuni bilgi istendiğinde, genellikle hangi kanunun kullanılabileceğini, anlamını ve gerektiğinde kanunun en etkili bir şekilde kullanılmasının usulünü de açıklayarak göstermelidir⁸⁹.

Ülkemizde de iş güvenliği müfettişlerinin danışmanlık görevi açıkça düzenlenmiş bir konudur. Gerçekten İTT 10/B.maddesi “işverenlere ve işçilere mevzuat hükümlerine uymayı sağlayacak en etkili yollar hakkında bilgi ve öğüt verilmesi” demek suretiyle iş müfettişlerinin bu görevlerini açıkça ifade etmiş bulunmaktadır. Bu noktada belirtmek gerekir ki, iş güvenliği müfettişleri her ne kadar tüzüğün hükmünde “işverenler ve işçilere” cümleciği geçiyorsada sadece bu kimselere bilgi vermekle yetinmeyeceklerdir. Zira bu kimseler çalışma yaşamının en uç iki kesimi olduklarından dolayı çalışma yaşamı ile ilgili diğer kimselerde örneğin, işyeri hekimi, işyeri sendika temsilcisi vd. kimselerde iş güvenliği müfettişlerinin gerektiğinde bilgi vermesi gerektiği doğal olarak ortaya çıkmaktadır.

⁸⁸ Sanayide İş Güvenliği Eğitim Rehberi, s.77.

⁸⁹ İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.16-17.

Şüphesiz iş güvenliği müfettişlerinin bilgi ve önerilerde bulunabilmesi ek bir çabayı gerektirir ve bunun içinde müfettişte ek birtakım niteliklerin olması gerekmektedir. Konumuzun sınırlarını aşmakla birlikte bu konuda da özce belirtelim ki, bunun için herşeyden önce iş güvenliği müfettişinin “işçi sağlığı ve iş güvenliği konusu elle tutulmaz” gerçeği karşısında etkili bir fikir satıcısı olması gerekmektedir. Satış tekniklerini öğrenmek ise zor değildir, ancak öğrenme ve tecrübeye ihtiyaç gösterir⁹⁰.

3. Mevzuatın Gelişimine Katkıda Bulunmak

İş güvenliği müfettişlerinin bir diğer önemli görevleri, iş güvenliği mevzuatının gelişimine katkıda bulunmaktır. Bu görev, kanunlarla iş güvenliği müfettişine verildiği gibi “ yürürlükteki iş güvenliği mevzuatının tüm eksikliklerini en iyi saptayabilecek olan kişiler, bu mevzuatın işyerlerinde uygulanmasını sağlamakla görevli müfettişleridir”⁹¹ gibi rasyonel bir gerçekliğe de dayanmaktadır.

81 N.S'nin 3/1,c.maddesinde bir iş teftiş sisteminin “mevcut kanuni hükümlerin açık olarak kapsamına almadığı kusur ve kötüye kullanma hallerini yetkili makamların bilgisine sunmak” ile görevli olduğu ifade edilmektedir. Hiç şüphe yok ki, iş teftiş sistemleri sözleşmede ifade edilen mevzuatın kapsamına almadığı durumları yetkili makamların bilgisine sunmak faaliyetlerini istihdam ettikleri müfettişler sayesinde gerçekleştireceklerdir.

Ülkemizde iş güvenliği müfettişleri İTKY'nin 12/m maddesi gereğince, “mevzuatta gördükleri boşluk ve aksaklıkların giderilmesi için önerilerde bulunmak” ile görevlendirilmiş bulunmaktadır. Zaten iş güvenliği müfettişlerinin anılan görevlerini sağlıklı bir biçimde yerine getirebilmelerini sağlamak içindir ki, yine yönetmeliğin 12/d maddesi gereğince “işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili yayınları sürekli olarak takip etmek bilimsel çalışmalar ve araştırmalar yapmak” iş güvenliği müfettişinin bir diğer

⁹⁰ Bu konuda Bkz.: Sanayide İş Güvenliği Eğitim Rehberi, s.55-73; İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.155-161.

⁹¹ Bkz.: SÜZEK, İş Güvenliği, s.160.

görevi olmaktadır. Öte yandan, ülkemizde iş güvenliği müfettişlerinin mevzuatın gelişimine katkıda bulunma görevleri İTT'nün 10/c maddesinin teftişin işlevlerinden birisi olarak ifade ettiği “mevzuata saptanan boşluk ve aksaklıkların giderilmesi için alınması gerekli önlemler konusunda görüş bildirmesi” şeklindeki hükmün de doğal bir gereği olarak kabul edilmelidir.

Şüphesiz iş güvenliği müfettişinin bu görevi rutin değildir ve müfettişin bilgi vermesi gerekliliği çeşitli alanlarda ortaya çıkabilir. Örneğin, tehlikeli yeni usullerin ve yabancı ülke imalatı makinaların üretim sürecinde kullanılması hallerinde mevcut milli mevzuatın buna uygunluk sağlayamadığını tesbit etmek ve yetkililere bildirmek görevi de iş müfettişlerinin olacaktır.

Aynı şekilde, iş müfettişleri de, bu görevi rutin bir faaliyet olarak görmemeliler ve konuya dinamik bir bakış açısı ile bakabilmelidirler. Zira, özellikle günümüzün başdöndürücü teknolojik gelişmeleri bugünün konuyla ilgili yeterli mevzuatını yarı için yetersiz bir konuma sokabilmektedir. Bu nedenle, müfettişler teknolojik gelişmeler karşısında artık ihtiyaçlara cevap veremeyen mevzuat hükümlerini de saptamalı ve bunların kaldırılması veya değiştirilmesi konusunda da yetkili makamlara önerilerde bulunabilmelidirler. Hatta mevcut milli mevzuata tam olarak uyan, fakat değişen dünyanın gerçeklerine uygun olmaktan çıkmış konularında tesbit edilmesi müfettişlerin anılan görevleri arasında sayılmalıdır. Şüphesiz tüm bu durumlarda müfettiş ne yapılması gerektiği konusunda da yetkili makama teklif getirebilmelidir; çağı geçmiş bir kuralı düzeltmek ya da tümü ile yürürlükten kaldırmak, eksik yönetmeliklere ek yapmak ya da yepyeni bir madde kabul etmek gibi ⁹².

Belirtmekte yarar görmekteyiz.Şüphesiz iş güvenliği müfettişleri herşeyden önce görevleri gereği bu tür bilgi ve önerilerde bulunma faaliyetlerine yeterince önem vermelidirler. Ancak unutulmamalıdır ki, uygulama yetkili otorite kendisine ulaştırılan bu bilgilere yeterli ilgiyi gösterir ve gerekenleri yaparsa etkili olur. Hata idari bir karar olarak, işçi sağlığı ve iş güvenliğine ilişkin mevzuatın hazırlanması sırasında konuyla

⁹² İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.17-18.

ilgili müfettişlerin görüşlerinden de yararlanılması, mevzuatta ortaya çıkabilecek hataları veya eksiklikleri asgari düzeye indirebilecektir⁹³.Yapılan bu tesbitin en çok ülkemiz için geçerli olması gerektiğine inanmaktayız.

IV-İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM SÜRESİNCE TARAFLARIN SORUMLULUKLARI VE YÜKÜMLÜLÜKLERİ

1. İş Güvenliği Müfettişi Yönünden

İş güvenliği müfettişleri denetim görevlerini yerine getirirlerken hatta bazen sonrasında sahip oldukları yetkileri yanında, aynı zamanda kanuni birtakım yükümlülükleride üstlenmek durumundadırlar. Müfettişlerin yükümlülükleri arasında sayılan “şikayetin kaynağını açıklamamak” konusunu çalışmamazın “Şikayet Üzerine Yapılan İnceleme Denetimi” alt başlığında ve “birtakım yerleri denetlememe” yükümlülüğünü ise müfettişin tarafsızlığıyla ilgili olduğundan “İş Güvenliği Müfettişlerinin Kişilik Kompozisyonu” alt başlığı altında incelemiş bulunmaktayız.

Bu nedenle araştırmamızın bu kısmında iş güvenliği müfettişlerinin diğer önemli iki yükümlülüğüne değinmeye çalışacağız. Bunlar; müfettişin işi aksatmamak ve birtakım hususları açıklamamak yükümlülükleridir.

A-İşi Aksatmamak

Kanun iş güvenliği denetimi yapanlara geniş yetkiler verirken gene özellikle işin yürütümünü gözönünde tutarak onları bazı sınırlamalar içine almış bulunmaktadır. Nitekim, ülkemizde öncelikle 1475 sayılı İş K'nın “yetkili memurların ödevi” başlıklı 90.maddesi gereğince “ iş hayatını izleme, denetleme ve teftiş yetkisi olan makamlar veya memurlar bu görevlerini yaparlerken işin normal gidişini ve işyerinin işleymesini, inceledikleri konunu niteliğine göre mümkün olduğu kadar sekteye uğratmamak, durdurmamak ve güçleştirmemekle.....” yükümlüdürler. Aynı şekilde İTT'nün

⁹³ Bkz.: SÜZEK, İş Güvenliği, s.161; İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.18.

“işin aksatılmaması” başlıklı 20.maddesine göre de iş güvenliği müfettişleri “görevlerini yaparlarken işin gidişini ve işyerinin işleyişini, inceledikleri konun niteliği bakımından zorunluluk bulunmadıkça, aksatmamak durdurmamak, güçleştirmemekle” yükümlüdürler. Görüldüğü üzere özellikle 1475 sayılı İş K'nın hükmü bu konuda, yetkili memurlar görevlerini yaparlarken işin normal gidişini ve işyerinin işlemesini, inceledikleri konun niteliğine göre mümkün olduğu kadar sekteye uğratmamakla görevlidirler, demekle geniş bir açık kapıyı bırakmayı gerekli görmüştür. Prensib işin sekteye uğratılmaması, durdurulmaması ve güçleştirilmemesidir ⁹⁴. Zaten, denetimden amaçlananda mevzuatın uygulanmasını sağlamaktır; yoksa işin normal gidişini aksatmak değildir ⁹⁵. Dolayısıyla, iş güvenliği ile yetkili memur, yaptığı görevin niteliği gereği “iş” aksatmama prensibi taşır. Bunun aksine bir davranışta bulunmak kendi kendisiyle çelişkiye düşmek demektir ⁹⁶.

Peki iş güvenliği müfettişi çok açık olan bu kanuni yükümlülüğüne aykırı davranırsa ne olacaktır? Bu konuda hemen belirtelim ki, bu husus 1475 sayılı İş K'da düzenlenmiş değildir. Zaten 1475 sayılı İş K'da iş güvenliği müfettişlerinin cezalandırılma hallerinde gösterilmesine imkan yoktur. Zira 1475 sayılı İş K'da öngörülen cezalar ancak bu kanuna göre işveren veya işveren vekili veya işçi sayılanlara (mad.106) verilecek cezalardır. Ancak hemen belirtelim ki, iş hayatında özel ceza hükümlerinin uygulanması aynı alanda Türk Ceza Kanunu özel hükümlerinin gözden uzak tutulması sonucunu hiçbir zaman ortaya çıkarmaz. Zira, Türk Ceza Kanunu'ndaki hükümler “hususî ceza kanunlarının buna muhalif olmayan mevaddı hakkında da tatbik olunur” (TCK mad.10). Öyleyse, TCK genel bir kanun olarak hususî kanuniarda yer almayan konularda iş hayatında da uygulanabilecektir ⁹⁷. Bu nedenle, müfettişlerin, teftiş konusu ve niteliği gerektirmediği halde işyerinde işi başkalarına veya kendisine bir çıkar sağlamak veya bir başkasını zarara uğratmak özel

⁹⁴ TAŞKINOĞLU, s.365.

⁹⁵ ÇENBERCİ, s.486-487.

⁹⁶ TAŞKINOĞLU, s.366.

⁹⁷ İhsan ERKUL, “1475 Sayılı İş Kanununda Öngörülen İdari Nitelikteki Para Cezalarının Verilişi Üzerine”, A.Ü. A.İ.İ.B.F. 15.KURULUŞ YILI ARMAĞANI, A.İ.İ.B.F. Ya.No:5, s.420.

kastıyla aksattığı veya durdurduğu sabit olunursa eylemi, diğer unsurlarında bulunması koşuluyla, TCK'nun 240.maddesinde tanımlanan "görevi suistimal" suçunu oluşturur. Fiilin, böyle özel bir kasıtle işlenmediği kanıtlandığı takdirde, gerekmediği halde işi aksatmak, disiplin suçu sayılabilir ⁹⁸.

B-Birtakım Hususları Açıklamamak

İş güvenliği müfettişinin bir diğer önemli kanuni yükümlülüğünde, denetime tabi tuttukları işyeri hakkında öğrendikleri birtakım hususları açıklamamalarıdır. Müfettişin bu durumu aynı zamanda müfettişin kişilik kompozisyonunda bulunması gereken gizlilik niteliğinden de kaynaklanır. Nitekim, iş müfettişlerinin görevlerini ifa sırasında, imalat metodu, maliyet, üretim koşulları, ücretler vb. hususlar hakkında öğrendiklerini açıklamamak böylece işverenleri zarara uğratmamak için, bir çok ülkede, bu yönlü özel hükümler düzenlenmiş bulunmaktadır ⁹⁹.

İş müfettişleri görevlerini yaparlarken bilgi sahibi oldukları imalat, ticaret sırları veya işletme usulleri hakkında öğrendiklerini hizmetten ayrıldıktan sonra açıklamamak mecburiyetinde olacaklar ve bu mecburiyet münasip cezalar veya disiplin tedbirlerinin müeyyidesi altında bulundurulacaktır (81 N.S mad.15/b). Bu madde müfettişlere verilen tetkik yetkisinin tümü ile tabii bir parçasıdır. İşverenin hesap ve kayıtlarını inceleyen bir müfettişin gizliliği korumaması nedeni ile o işverenin kendi rakipleri karşısında bir dezavantaj içine girmesi mümkündür. Öte yandan eğer işverenler kendilerince müfettişe açıklanan gizli konuların, hiç bir şekilde başkalarına açıklanmayacağı teminatını resmen almazlarsa, onlar da müfettişe her türlü güçlüğü çıkarmaya meyledebilirler. Bu nedenle çoğu ülkelerde bu tür imalat ya da iş sırlarını saklı tutmak mecburiyetine temel olarak önem verilir, müfettişlere bu konuda yemin ettirilir ayrıca eğer bu mecburiyet dikkate alınmazsa, disiplin ve ceza takibatında başvurulacağı ifade edilmektedir ¹⁰⁰.

⁹⁸ BIYIKLI, s.330.

⁹⁹ YENİAY, s.47.

¹⁰⁰ İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, s.80.

Ülkemizde de iş müfettişleri 1475 sayılı İş K'nın 90 maddesi gereğince “.....resmi işlemlerin yürütülüp sonuçlandırılması için, açıklanması gerekmedikçe, işverenin ve işyerinin meslek ve sırları ve şartları, ekonomik ve ticari hal ve durumları hakkında gördükleri ve öğrendikleri hususları tamamen gizli tutmak veaçıklamamakla” yükümlüdürler. Ayrıca İTT'nün 19/D.maddesi gereğince, müfettişler “işyerlerinden alınan hammadde araç, gereç vb. örneklerin tahlil, muayene ve inceleme sonuçlarını”da açıklamamakla yükümlüdürler.

Ülkemizde iş güvenliği müfettişlerinin işi aksatmaması gibi birtakım hususlarda açıklamamasının yaptırımı da çalışma mevzuatımızda düzenlenmiş değildir ve zaten yukarıdaki açıklamalarımızdan da görüleceği üzere düzenlenemez. Bu durumda iş güvenliği müfettişinin bu yükümlülüğüne uymamasının cezası için yine genel bir kanun olan TCK'na bakmak gerekecektir. Bu bağlamda iş güvenliği müfettişinin meslek sırrını açıklaması TCK'nın 198.maddesi gereğince cezalandırılır ¹⁰¹.

2. İşçi Yönünden

İşçi sağlığı ve iş güvenliği faaliyetlerinin sağlıklı yürütülmesi ve denetim sonrasında birtakım problemlerin ortaya çıkmasını engellemek amacıyla, hukukumuzda denetim süresince işçilere birtakım yükümlülükler yüklenmiştir. Hiç şüphe yok ki, aksine bir davranış cezayı gerektirdiği cihetle cezalarda düzenlenmiş bulunmaktadır.

Gerçekten 1475 sayılı İş K'nın 89.maddesinin 2.fıkrası “...işçiler.....izleme, denetleme ve teftişle ödevli makamlar veya memurlar tarafından çağırıldıkları zaman gelmek, ifade ve bilgi vermek, gerekli olan belge ve delilleri getirip göstermek ve 1'inci fıkrada yazılı yetkilerin içinde görevlerini yapmak için kendilerine karşı her çeşit kolaylığı göstermek ve bu yoldaki emir ve isteklerini geciktirmeksizin yerine getirmekle ödevlidirler” şeklindeki düzenlemesiyle, işçilerin denetim ile ilgili ilk yükümlülüklerine işaret etmektedir ¹⁰². İşçinin bu yükümlülüğüne uymamasının cezası ise 1475 sayılı İş

¹⁰¹ Bunun için Bkz.: SÜZEK, İş Güvenliği, s.168; ÇENBERCI, İş....., s.487; İZVEREN, s.438.

¹⁰² Aynı yöndeki düzenleme İTT'nün 25/2.maddesinde de yer almaktadır.

K'nın 106/2.madesinde şöyle düzenlenmiştir; “yukarıda sözü geçen yetkili makam ve iş müfettişlerinin bu kanundan veya diğer kanunlardan doğan her çeşit teftiş, denetleme yetki ve görevleri gereğince, görevlerinin yerine getirilmesi sırasında istedikleri bilgileri vermeyen veya görevlerini yapma veya sonuçlandırmaya engel olan kimselere eylem başka bir suçu oluştursa dahi bir milyon lira para cezası verilir”.

İşçinin bir diğer yükümlülüğü ise 1475 sayılı İş K'nın 94/2.maddesinde şöyle düzenlenmiştir; “işçilerin çalıştıkları veya ayrıldıkları işyerleriyle işverenleri hakkında ilgili makamlar ve memurlara gerçeğe uygun olmayan haberler vererek ilgili makam ve memurları veya işverenleri haksız yere kötü duruma düşürmeye kalkışmaları ve ilgili makamlarca kendilerinden sorulan hususlar için doğru olmayan cevaplar vererek denetim ve teftişin yapılmasını güçleştirmek veya yanlış bir sonuca vardırarak gibi kötüniyetli davranışlarda bulunmaları yasaktır.”. Kanımızca anılan madde bir bütün olarak düzenlenmiş olmakla birlikte, burada işçinin ayrı amaçlara yönelen iki yükümlülüğü sözkonusudur. Birincisi, işçinin denetim süreciyle ilgili olmayan bir yükümlülüğüdür ki, bundan amaçlanan ilgili kurumların gereksiz yere uğraştırılmaması ve işvereninde gereksiz yere kötü durumlara düşmemesidir. İşçinin bu yükümlülüğüne uymamasının iki yaptırımını sözkonusu olabilir. İlkin, işçi 1475 sayılı İş K'nın 17/II.maddesine göre ahlak ve iyiniyet kurallarına aykırı davranışta bulunması sözkonusu olduğu için eğer işçi hala çalışıyor ise, işverenin bu işçinin hizmet akdini bildirimsiz fesh edebilme hakkı doğmaktadır¹⁰³. Bu yükümlülüğe uymayan işçi ikinci olarakta idari bir para cezasına tabi tutulur ki 1475 sayılı İş K'nın 106/1.maddesi gereğince bunun miktarı ikiyüz bin liradır. İşçinin 1475 sayılı İş K'nın anmış bulunduğumuz 94/2.madesinden kaynaklanan diğer yükümlülüğü ise direkt denetim süreci ile ilgili olup, işçinin kendisine sorulan sorulara doğru cevap verme sorumluluğu ve yükümlülüğüdür. İşçinin bu yükümlülüğüne aykırı davranışı ise. 1475 sayılı İş K'nın 106/1.maddesi gereğince ikiyüz bin liradır.

Son olarak işçinin andığımız bu yükümlülüğü ve buna ilişkin yaptırımlarla ilgili olarak belirtelim ki, şikayetin sadece haksız veya yerinde olmaması veya yanlış ifade

¹⁰³ Bkz.: SAYMEN, Türk İş..., s.132; ÇENBERCİ, İş..., s.488; SÜZEK, İş Güvenliği ..., s.173.

verilmesi işçiler hakkında adı geçen maddenin ve buna ilişkin yaptırımın uygulanmasına neden olamaz. Zira özellikle iş güvenliği gibi teknik konularda işçilerin yanılma olasılıkları her zaman vardır. Dolayısıyla bu maddenin uygulanabilmesi için, işçinin yinelenen haksız şikayetleri veya doğru olmayan yanıtları, ilgili makamları gereksiz işlemlerle uğraştırmaya veya işvereni kötü duruma düşürmeye yönelik bir kötü niyetin ürünü olmalıdır ¹⁰⁴.

2. İşveren Yönünden

İşçi sağlığı ve iş güvenliği denetim süresince hatta sonrasında konuyla ilgili yükümlülükleri olan diğer bir tarafta işverenlerdir.

Ülkemizde işverenlerin konuyla ilgili ilk yükümlülükleri işçilerle aynı yükümlülüğe tabi tutuldukları ve yukarıda değinmiş bulunduğumuz 1475 sayılı İş K'nın 89/2.maddesinde yer alan yükümlülükleridir. İşverenlerin bu yükümlülüklerine uymamalarının cezası işçilerde olduğu gibi 1475 sayılı İş K'nın 106/1.maddesi gereğince ikiyüz bin lira para cezasıdır.

İşverenlerin konuyla ilgili bir diğer yükümlülükleride 1475 sayılı İş K'nın 94/1.maddesinde şöyle düzenlenmiştir; “iş denetimi ve teftişine yetkili makamlar veya memurlar tarafından ifade ve bilgilerine başvurulmuş işçilere işverenlerin gerek doğrudan doğruya ve gerek dolayısıyla telkinlerde bulunmaları, işçileri gerçeği saklamaya ve yahut işçilerin ilgili makamlara başvurmaları, haber ve ifade vermeleri üzerine, bunlara karşı kötü davranışlarda bulunmaları yasaktır”. İşverenin bu yükümlülüğüne uymamasının iki yaptırımı söz konusu olabilir.¹⁰⁵ İlk işveren 1475 sayılı İş K'nın 16/II.maddesinde belirtilen ahlak ve iyiniyet kurallarına uymadığından dolayı işçinin hizmet akdini bildirimsiz fesh edebilme hakkı doğmaktadır. İkinci olarakta, işverenin bu davranışı 1475 sayılı İş K'nın 106/1.maddesine göre ikiyüz bin lira para cezasını gerektirir.

¹⁰⁴ SÜZEK, İş Güvenliği, s.172-173.

¹⁰⁵ Aynı yönde Bkz.:ÇENBERCİ, İş....., s.488; SÜZEK, İş Güvenliği, s.173.

İşverenlerin konuyla ilgili bir diğer yükümlülükleri, 1475 sayılı İş K'nın 93/II.maddesinde “iş denetim ve teftişine yetkili mercilerin bu kanun uygulanması ile ilgili olarak gönderdikleri belgeleri işverenler süresi içinde cevaplandırıp geri çevirmek zorundadırlar” şeklinde ifadesini bulan yükümlülükleridir¹⁰⁶. Bu yükümlülüğe aykırı davranan işverenler veya işveren vekilleri hakkında yine 1475 sayılı İş K'nın 106/1.maddesi gereğince ikiyüzbin lira para cezası hükmü uygulanır.

İşverenlerin konuyla ilgili son yükümlülükleri ise, 1475 sayılı İş K'nın 93/I.maddesinde anılan ve İTT'nün 23.maddesinde ayrıntılı düzenlenen işverenlerin teftiş defteri tutma yükümlülükleridir. İTT'nün andığımız maddesine göre işverenler “işyerleriyle işin niteliği ve yürütümü bakımından işyerine bağlı bulunan yerlerde teftiş sonuçlarının yazılması için bir teftiş defteri bulundurmakla” yükümlüdürler.Yeri gelmişken belirtelim ki, kanunun bu açık hükmüne rağmen, uygulamada işverenlerin çoğu bu defteri tutmamakta, iş müfettişlerinin de bu konuda işverenleri zorlamadıkları görülmektedir¹⁰⁷.Bu defteri tutmayan işverenler hakkında yine 1475 sayılı İş K'nın 106/1.maddesi göre ikiyüz bin lira para cezası uygulanır.

3. Güvenlik Kuvvetleri Yönünden

İş güvenliği denetimi yönünden yükümlülükleri olan bir diğer tarafta koşulların oluşması halinde güvenlik kuvvetleri olmaktadır.

Güvenlik kuvvetlerinin konuyla ilgili yükümlülükleri 1475 sayılı İş K'nın 95.maddesinde anılmış olup, ayrıntılı bir biçimde İTT'nün 26.maddesinde şöyle düzenlenmiştir; “görevlerinin yapılmasına zorluk çıkartılması, engel olunması gibi durumlarda, müfettişler en yakın güvenlik makam veya memurlarından yardım isterler. Güvenlik makam ve memurları bu durumda İş Kanun'un 95'inci maddesi uyarınca iş müfettişlerinin görevlerini yapmalarını sağlamak üzere, hemen gerekli önlemleri ve

¹⁰⁶ Ayrıntılı bilgi için Bkz.:BIYIKLI, s.338.

¹⁰⁷ Bkz.: Müjdat ŞAKAR, “İş Teftişi ve Teftiş Defteri”, İŞ VE HUKUK DER., Y.27, S.225 (Nisan 1992), s.11.

müfettişlere her türlü yardımda bulunmakla yükümlüdürler. Bu yükümlülükler sokulmadıkları işyerlerine girmelerini veya istenilen belgeleri görmelerini sağlamak gibi hususları ve bu tüzüğün 15.maddesinin F bendinde yazılı halleri kapsar". Güvenlik kuvvetlerinin bu yükümlülüklerine uymamalarının cezası bu gibi kimseler 1475 sayılı İş K'nın kapsamında olmadıklarından dolayı doğal olarak 1475 sayılı İş K.'da düzenlenmiş değildir. Şu halde iş müfettişinin kanuna ve usulüne uygun yapılmış istek ve emirlerini yerine getirmeyen güvenlik kuvvetlerinin bu hareketleri TCK'na göre, diğer unsurlarında gerçekleşmiş ise görevi ihmal (suistimal) suçunu oluşturabilir ¹⁰⁸. Bu suç ise TCK'nun 230'uncu maddesine göre cezalandırılacaktır ¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Bkz.:BIYIKLI, s.338.

¹⁰⁹ Bkz.: Eralp ÖZGEN, *Ceza ve Ceza Muhakeme Hukuku Bilgisi*, A.Ü.Eğitim, Sağlık Ve Bilimsel Araştırmalar Çalışmalar Vakfı Ya.No:62, Eskişehir, 1988, s.102-108.

SONUÇ

Özellikle İşçi sağlığı ve işgüvenliği (uygulamaya dayalı olduğundan) mevzuatının kendisinden beklenen olumlu amacına hizmet edebilmesi her şeyden önce kendisinin fillen ve etkili bir biçimde uygulanmasına bağlıdır. Mevzuatın uygulanma derecesinin ise, oluşturulan iş güvenliği denetim teşkilatının yeterlilik düzeyi ile doğru orantılı olduğu çalışma tarihinin eski gerçeklerindedir.

İş denetim ilk olarak XIX.Yüzyılda, özellikle işçi sağlığı ve iş güvenliğini ilgilendiren konularda yasaların uygulanmasını teminat altına almak ihtiyacı ile uygulamaya konulmuştur.

1833 yılında ilk olarak İngiltere’de bir Fabrikalar Kanunu kabul edildi ve bu yasayla atanan dört müfettişe o yıllarda mevcut 3000 dolayındaki tekstil fabrikasında çalışan çocukların çalışma şartlarının yönetmeliklere uygun olup olmadığını denetleme görevi verildi. Bu önemli yenilik iş teftişinin başlangıcı olmuş ve iş yasalarının uygulanmasını gözetlemek üzere ilk kez hükümet müfettişleri göreve getirilmişlerdir. Bundan sonra fabrikalara ilk tıp müfettişi 1898 yılında İngiltere’de atanmış; ilk uzman mühendislik danışmanı 1898 yılında göreve getirilmiştir. Süreç içerisinde modern bir iş teftiş sisteminin temeli genel konularda yetişmiş müfettişleri ve teknik ve tıp uzmanları ile bazı Avrupa ülkelerinde XX.Yüzyıl başlarına kadar atılmış oldu.

Türkiye'ye baktığımızda ise, işçi sağlığı ve iş güvenliği olgusunun gerçek anlamda ortaya çıkmasının sanayi devrimi sonrasında üretim ilişkilerine bağlı olmasından dolayı, işçi sağlığı ve iş güvenliği tedbirlerinin cılız kaldığını ve iş teftiş fikrinin geç oluştuğunu görmekteyiz. Zira, Türkiye'nin sanayileşme sürecine girmesi ve bu yönlü ilişkileri yaşaması esas itibarıyla Cumhuriyet sonrası gündeme gelmiş dolayısıyla andığımız tedbirlerin ve özellikle iş teftişine ilişkin gelişmelerin başlaması için bu dönem ve sonrasında gelmesi beklenmiştir.

Günümüz Türkiye'sinde çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasının devletçe izlenmesi; Anayasal düzeyde benimsenen sosyal devlet olma anlayışının bir gereği olmasının yanısıra, Sanayi ve Ticarete İş Teftişi Hakkındaki 81 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesinin Onanmasına Dair 5690 sayılı Kanun ile 1475 sayılı İş Kanunu'nun gereği olup, bu görevin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı "danışma ve denetim birimleri"nden biri olan İş Teftiş Kurulu Başkanlığınca yerine getirileceği 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un 15.maddesi ile hüküm altına alınmış bulunmaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı emrindeki müfettişler işçi sağlığı ve iş güvenliğine ilişkin denetimlerini 6.8.1979 gün ve 7/17925 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile kabul edilen İş Teftiş Tüzüğü'ne uygun olarak yerine getirmektedirler. Uygulamada işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili denetimleri yapan iş müfettişlerine "Teknik İş Müfettişleri" adı verilmektedir.

Türkiye'de işçi sağlığı ve iş güvenliği yönünden denetim yapabilme yetkisi esas olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına tanınmış olmasına rağmen bu bakanlığın yanısıra Sosyal Sigortalar Kurumu, Belediyeler, Milli Savunma Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı' da birtakım özel düzenlemeler gereğince iş güvenliği denetimi açısından işyerlerini denetleme yetkisine sahip kılınmışlardır. Öte yandan 1475 sayılı İş Kanunu'nun 76.maddesi uyarınca çıkarılan "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurulları Hakkında Tüzük"ün, en az 50 işçi çalıştıran ve süresi 6 aydan fazla olan işyerlerinde kurulmasını öngördüğü İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurulları da anılan tüzüğün açık hükümleri gereği kuruldukları

işyerlerini iş güvenliği yönünden denetleme yetkisine sahip kılınmışlardır.

Görüldüğü üzere, ülkemiz iş güvenliği denetim yetkisini sadece bir birime vermemekle “çeşitli makamlara bağlı çeşitli denetim örgütleri” sisteminden yana tercih yapmıştır. Oysa günümüzün gelişmiş ülkelerinin çoğu tarafından terk edilen bu sistem, ülkemiz bakımından hem de yapısı gereği pek çok sorununda nedeni olmaktadır.

Her şeyden önce, ülkemiz işyerlerinde denetim yapma görev ve yetkisi ile donatılmış birden çok birimin arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi bir sorun olmaktadır. Aynı şekilde birimlerin birden fazla olması, bu birimlerin çalışmalarında zorunlu olarak görev özdeşliği ile işyerlerinde yapılan denetimlerde tekrarlar ortaya çıkarmakta ve bu durumda büyük maddi kayıpların yanısıra çalışma yaşamında işyeri kaynaklı haklı birtakım gerginliklere yol açmaktadır. Yine, denetim faaliyetlerinin birden fazla birim arasında dağıtılmış olması, iş denetiminin temel amaçlarından birisi olan “kuralların tüm ülkede yeknasak ve objektif biçimde” uygulanamaması sorununu ortaya çıkarmaktadır.

Peki sorunlar nasıl giderilebilir? Araştırmamızda da belirttiğimiz üzere, kanımızca ülkemiz iş güvenliği denetim faaliyetleri alanında yaşanan tüm bu sorunlardan kurtulmanın tek yolu bulunmaktadır. Bu da yıllardır doktrinde savunulmasına rağmen ülkemizde bir türlü gerçekleştirilmeyen özerk veya tamamıyla bağımsız bir iş güvenliği denetim teşkilatının oluşturularak, bu alandaki tüm yetkilerin tek birimde toplanmasıdır. Şüphesiz bu yapılırken, ülkemizde bugün bile büyük bir sorun olma niteliğini sürdüren iş güvenliği denetim teşkilatının nicelik yani eleman azlığı sorununda çözümlenmelidir. Öte yandan, işçi sağlığı ve iş güvenliği kaynaklı problemleri önleme çabalarında büyük katkılarda bulunabilen İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurulları'nın da kurulmasını ve kurulanları ise formalite gereği olmaktan kurtarıp bunlara özellikle denetim alanında işlerlik kazandırılmalıdır. Böylece belirttiğimizi doğrultuda olmak üzere, bir yandan denetim teşkilatında yapılan iyileştirmeler ve diğer yandanda İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurullarında yapılacak olan iyileştirmelerle iş güvenliği denetim faaliyetlerimizde büyük ilerlemeler yaşanacaktır inancındayız.

Şundan hiç şüphe yok ki, iş güvenliği denetimlerinin istenilen sonucu vermesi için sadece bir iş güvenliği denetim teşkilatının (mükemmel olsa bile) oluşturulması hatta bu teşkilatta çok miktarda iş güvenliği müfettişinin istihdam edilmesi bile yetmemektedir. Bundan başka, iş güvenliği denetim görevini üstlenen müfettişlerinde bu görevi yerine getirirken birtakım niteliklere sahip olmaları gerekmektedir. Aynı şekilde denetim faaliyeti yerine getirilirken müfettişlerin ve diğer ilgili kimselerinde birtakım rasyonel hukuki yükümlülük ve sorumluluklara bağlanması ise, sistemin işleyişi açısından dikkat edilmesi gereken diğer noktalar olmaktadır. Kanımızca, belirttiğimiz bu noktalara ilişkin olarak bugün için ülkemizde büyük sorunlar yaşanmamakla birlikte müfettişlere tanınan yetkiler ve siyasi baskıları konusundaki problemler çözümlenmesi gereken sorunlar arasındadır. Öte yandan yasal bir görev ve 81 sayılı Sözleşmeyle tahhüt etmiş olmamıza rağmen, kanımızca halen iş güvenliği denetim faaliyetlerimizin düzeyini gösterecek olan istatistiklerden yoksun olmamız ülkemiz iş güvenliği denetimi alanında görülen en büyük sorundur. Zira iş denetim teşkilatının olumlu amacına daha iyi hizmet edebilmesi öncelikle, objektif bir biçimde bu istatistikleri hazırlayıp kamuoyuna sunmasından geçer ve ancak bu sayede iş denetim hizmetlerinin eksiklikleri hakkında gerçek bilgi edinilip, buna göre hareket etme imkanı yaratılabilir.

Son olarakta, araştırmamızda ifade etmeye çalıştığımız şu gerçeğin unutulmaması gerektiği inancındayız; Ülkemizdeki iş güvenliği denetimi alanında sıralanan tüm beklentiler yerine getirilse bile salt iş güvenliği devlet denetim teşkilatımız sorunsuz olduğundan dolayı işçi sağlığı ve iş güvenliği alanında mutlak bir başarı şanasını yakalamamız oldukça güçtür. Zira, tüm işçi sağlığı ve iş güvenliği hizmetleri kendi içinde bir bütünlük taşır. Bu nedenle, sadece iş güvenliği denetim örgütündeki bir iyileştirme tüm sorunları çözmeye yetmeyecektir. Etkinlik isteniyorsa, sadece denetim işlevinde değil, araştırma, inceleme, eğitim, mevzuatta kısacası tüm işçi sağlığı ve iş güvenliği faaliyetlerinde bütünleşmeye gidilmelidir.

FAYDALANILAN KAYNAKLAR

AKBULUT Turhan-

SİRER Haldun

: "Türkiye'de İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği", TÜRK-İŞ DER., S.266 (Nisan-Mayıs 1992).

AKBULUT Turhan

: "Zonguldak'taki İş Kazasının Düşündürdükleri", TÜRK-İŞ DER., S.169 (Nisan 1983).

AKYÜZ Önder

: "İş Güvenliği Sorunları ve Çözüm Yolları", İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ SEMPOZYUMU 4-10 MAYIS 1989, ÇSGB, Ankara, 1990.

AKYÜZ Necdet

: "İş Güvenliği", MESS İŞVEREN, İstanbul, (1 Mart 1975).

AKYÜZ Önder

: "İş Kazalarının Önlenmesi", TİSK İŞVEREN DER., C.XIX, S.8 (Mayıs 1981).

- ALTAN Ömer Zühtü : "İş Hukuku Kavramı, İş Hukukunun Doğuşu ve Gelişmesi İle Hukuk Disiplini İçerisindeki Yeri", İŞ VE SOSYAL GÜVENLİK HUKUKU, A.Ü. A.Ö.F. Ya.No:26, Eskişehir, 1989.
- ANDAÇ Faruk : "Atatürk Döneminde Sosyal Politika", ATATÜRK DÖNEMİNİN SOSYO-EKONOMİK SORUNLARI SEMİNERİNDE SUNULAN TEBLİĞLER, Ankara, 1982.
- ARICI Kadir : "İş Kazalarının Önlenmesinde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Mevzuatımızın Etkinliğini Önleyen Faktörler", TÜRK- İŞ DER., S. 261 (Eylül-Ekim 1991).
- ARICI Kadir : "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Konusunda Belediyelere Görev ve Yetki Verilmesi İhtiyacı", İLLER VE BELEDİYELER DER., Y.4, S.481 (Kasım 1985).
- AVİNÇ Selahattin : "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Teftişleri", İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ SEMPOZYUMU 4-10 MAYIS 1989, ÇSGB, Ankara, 1990.
- AYHAN Abdurrahman : "1475 Sayılı İş Kanununa Göre İşyerlerinde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurullarının Kurulması ve Bunların Çalışma Sistemi", KÜTAHYA İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ YILLIĞI, 1991.
- AYHAN Abdurrahman : Türkiye'de Meydana Gelen Mesleki Riskler ve Sosyal Politikası, Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, Kütahya, 1992.

- BANAZ Erol : İşçi Sağlığı iş Güvenliği ve İşyeri Hekimliği, Bozöyük, 1989.
- BIYIKLI Hasan : Sosyal Ceza Hukuku İşçinin Ceza Yoluyla Korunması, G.Ü. Ya.No:15, Ankara, (Şubat 1983).
- CAN Mehmet : Açıklamalı-İçtihatlı Sosyal Sigortalar Kanunu Uygulaması, B.2, Ankara, 1987.
- CENTEL Tankut : İş Hukuku Bireysel İş Hukuku, C.I, Kazancı Hukuk Ya.No:104, İstanbul, 1992.
- CENTEL Tankut : Çocuklar İle Gençlerin İş Güvenliği, Yayınlanmış Doktora Tezi, İst.Ü. H.F. Ya.No:667, İstanbul, 1982.
- ÇALIŞMA BAKANLIĞI : Çalışma Dergisi, Ankara, (Ekim 1978).
- ÇALIŞMA BAKANLIĞI : Çalışma Dergisi Cumhuriyet Özel Sayısı, (29 Ekim 1983).
- ÇALIŞMA BAKANLIĞI
İŞÇİ SAĞLIĞI
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ : Sanayide İş Güvenliği Eğitim Rehberi, Ankara, 1968.
- ÇALIŞMA VE SOSYAL
GÜVENLİK BAKANLIĞI : Çalışma Hayatı İstatistikleri, Ankara, 1992.
- ÇEÇEN Anıl : "Hukuk Devleti ve Yönetim", Ank.Ü. H.F. Ya.No:417, BÜLENT N.ESEN'E ARMAĞAN, Ankara, 1977.

- ÇELİK Nuri : İş Hukuku Dersleri, B.9, İstanbul, 1988.
- ÇENBERCİ Mustafa : İş Kanunu Şerhi, Ankara, 1968.
- ÇETİNKAYA Mustafa : "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurulları", İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ SEMPOZYUMU 4-10 MAYIS 1991, ÇSGB, Ankara, 1992.
- ÇİFTLİKLİ Mehmet : Endüstride İş Kazaları İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği, 9 Eylül Üni. İ.İ.B.F. Ya.No:1987/101, İzmir, 1987.
- DENİZ Aydın : "İş Güvenliği ve İş Kazaları", TİSK İŞVEREN DER., C.IX, S.5 (Şubat 1971).
- DUYGULU Ercan : İşveren Yönünden Sosyal Sigortalar Kurumu Mevzuatı, Manisa, 1992.
- EREM Faruk : Umanist Doktrin Açısından Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler, C.III, B.III, Ankara, 1985.
- EREN Suat : Çalışma Bakanlığının Kuruluşundan Bugüne Kadar, Ankara, 1947.
- ERKAN Cahit : "İş Kazaları Sorunu: Dünyadaki ve Türkiyedeki Gelişmeler", ÇEŞİTLİ BOYUTLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ İLE İŞ KAZALARI SEMİNER BİLDİRİLERİ, MPM Ya. No:284, Ankara, 1983.
- ERKAN Cahit : İşçi Sağlığı Ders Kitabı, Ank.Ü. T.F. Ya.No:225, Ankara, 1969.

- ERKAN Cahit : "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliğinde Devlet-İşçi ve İşverene Düşen Sorumluluk ve Yetkiler", İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ SEMPOZYUMU 4-10 MAYIS 1987, ÇSGB, Ankara, 1988.
- ERKUL İhsan : Türk İş Hukuku 1475 Sayılı İş Kanunu ve Uygulaması, C.I, Eskişehir, 1985.
- ERKUL İhsan : "1475 Sayılı İş Kanununda Öngörülen İdari Nitelikteki Para Cezalarının Verilişi Üzerine", A.Ü. A.İ.İ.B.F. 15.KURULUŞ YILI ARMAĞANI, A.İ.İ.B.F. Ya.No:5, ?,?.
- ERKUL İhsan : Türk İş Hukuku Dersleri 931 Sayılı İş Kanunu Uygulaması, E.İ.T.İ.A. Ya.No:74, Ankara, 1970.
- ERKUL İhsan : Sosyal Politika Dersleri, C.I, Eskişehir, 1987.
- ERKUL İhsan : "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliğinin Hukuku", İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ SEMPOZYUMU 4-10 MAYIS 1988, ÇSGB, Ankara, 1989.
- FİŞEK Gürhan : "Kutlutaş Şirketi İşyeri Hekimi Çocuk İşçileri Sağlık Sorunları", İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ SEMPOZYUMUMU 4-10 MAYIS 1987, ÇSGB, Ankara, 1988.
- GEREK Nüvit : "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurulları İle İşyeri Hekimlerinin İş Güvenliği Açısından Önemi", E.İ.İ.B.F. DER., C.IX, S.1-2 (1992).

- GEREK Nüvit : "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği", İŞ VE SOSYAL GÜVENLİK HUKUKU, A.Ü. A.Ö.F.Ya.No:26, Eskişehir, 1989.
- GÖZE Ayferi : Liberal, Marksist Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri, İst.Ü. H.F Ya.No:603, İstanbul, 1980.
- GÖZÜBÜYÜK A.Şeref : Anayasa Hukuku, Ankara, (Ocak 1986).
- GÜNDOĞAN Naci : Yasama Faaliyetleri Yönünden Uluslararası Çalışma Örgütü-Türkiye İlişkileri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir, 1993.
- GÜVEN Ercan : Sosyal Sigortalar Genel Uygulama İlkeleri ve Sigorta Kolları, E.İ.T.İ.A. Ya.No:149/91, Eskişehir, 1976.
- GÜVEN Ercan : "İş Güvenliğinin Uluslararası Normları ve Türkiye", İLHAN CEMALCILAR'IN HATIRASINA ARMAĞAN, A.Ü. Ya.No:393, Eskişehir, 1990.
- GÜZEL Mehmet Şehmus : "İkinci Dünya Savaşı ve İşçiler", MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ DER., C.XVI, S.150 (Aralık 1992).
- ILO : Encylopedia Of Occupational Health And Safety, International Labour Office, Geneva, 1983.
- İKBAL Hikmet : İş Güvenliği Geliştirme Planı, İstanbul, 1974.
- İZGÜR Mualla : "İş Kazaları ve Meslek Hastalığı", İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ SEMPOZYUMU 4-10 MAYIS 1988, ÇSGB, Ankara, 1989.
- İZVEREN Adil : İş Hukuku (I, II, III), Ankara, 1974.

JOHNSTON G.A.-

WINKLE N.C.

(Çev.Kamran ALTINAY) : İş Teftişi Meseleleri, İst.Ü. İ.F. Ya.No:81, İstanbul, 1955.

KALAN Tezer

: "Yeni İş Teftiş Tüzüğü", CUMHURİYET GAZETESİ, (8 Aralık 1979).

KARAMUSTAFAOĞLU

Tuncer-TURHAN Mehmet

: 1961-1982 T.C. Anayasaları (Karşılıklı Metinler), Ankara, (Kasım 1986).

KAYSERİCİ Yaşar-

TOPALOĞLU Mustafa

: Türk Maden Hukuku ve Yeraltı Zenginlikleri Mevzuatı, Kazancı Hukuk Ya.No:75, İstanbul, 1990.

KESSLER Gerhard

(Çev.Ekmel ZADİL)

: "Sanayi Müfettişliğinin Teşkilat ve İcraatı", ÇALIŞMA DER., Y.4, S.27 (Nisan, Mayıs, Haziran 1949).

KİPER Osman

: Hukuk Rehberi, Ankara, 1992.

KOÇAOĞLU Emre

: "İş Kazalarının Önlenmesi Konusunda İşçi Görüşleri", İŞ KAZALARINI ÖNLEME SEMİNERİ, MPM Ya.No:261, Ankara, 1982.

KURU Onan

: "İşyeri Düzeyinde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Organizasyonları", İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ SEMPOZYUMU 4-10 MAYIS 1988, ÇSGB, Ankara, 1989.

- KUTAL Metin : "Askeri İşyerlerinin Denetim ve Teftişi Hakkındaki Tüzük", İKTİSAT VE MALİYE DER., C.XV, S.9 (Aralık 1968).
- MİLLİ GÜVENLİK
KONSEYİ GENEL
SEKRETERLİĞİ : Türkiye'de İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği, Ankara, ?.
- MÜNGEN Uğur : "İş Güvenliği Sorunu", İŞ GÜVENLİĞİ VE İŞÇİ SAĞLIĞI SEMPOZYUMU, Yapı-Endüstri Merkezi, ?, (5 Nisan 1990).
- OTAĞ İhsan : "İşçi sağlığı ve Çalışma Bakanlığı", CUMHURİYET GAZETESİ, (12 Aralık 1981).
- ÖZBUDUN Ergun : Türk Anayasa Hukuku, Ankara, 1986.
- ÖZDAMAR Serpil : "İş Kazalarının İş Kollarına Göre Dağılımı ve Maliyeti", İŞ KAZALARINI ÖNELEM SEMİNERİ, MPM Ya.No:261, Ankara, 1982.
- ÖZDEMİR M.Kemal : "Fransa'da İş Teftişi ve Düşünceler", ÇALIŞMA VEKALETİ DER., C.IV, S.3 (Eylül 1956).
- ÖZGEN Eralp : Ceza ve Ceza Muhakeme Hukuku Bilgisi, A.Ü. Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırmalar Vakfı Ya.No:62, Eskişehir, 1988.
- SAYMEN Ferit H. : "Çalışma Şartlarının Tanziminde İş Mevzuatının Rolü", İKTİSADİ KALKINMANIN SOSYAL MESELELERİ II. KONFERANS, İstanbul, 1966.

- SAYMEN Ferit H. : Hukuki Yönden İş Emniyeti, E.İ.T.İ.A. DER., C.II, S.2 (Haziran 1966).
- SÖZER Ali Nazım : "Sosyal Hukuk Açısından 1982 Anayasası", İKTİSAT VE MALİYE DER., C.XXXIV, S.2 (Mayıs 1987).
- SÜZEK Sarper : "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Konusunda Görev ve Sorumluluklar", TÜRK-İŞ DER., S.256 (Mart 1991); S.257 (Nisan-Mayıs 1991).
- SÜZEK Sarper : İş Güvenliği Hukuku, Ankara, 1985.
- ŞAKAR Müjdat : "İş Teftişi ve Teftiş Defteri", İŞ VE HUKUK DER., Y.27, S.225 (Nisan 1992).
- ŞEN Ahmet : "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Faaliyetlerinde Denetim Hizmetlerinin Yeri ve Önemi", İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ SEMPOZYUMU 4-10 MAYIS 1988, ÇSGB, Ankara, 1989.
- ŞİMŞEK Zeki : "Sendikalar Verimlilik Artırımına Niçin ve Nasıl Katılırlar", ANAHTAR GAZETESİ, Y.5, S.5 (Şubat 1993).
- ŞİMŞEK Zeki : "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliğinde Dinamik Çözümlerin Önemi", DÜNYA GAZETESİ, (6 Mayıs 1992).
- ŞİMŞEK Zeki : "Yasa Taslağına İlişkin Tartışmalara Katkı: İş Güvencesi ve Sosyal Devlet", DÜNYA GAZETESİ, (Şubat 1983).

- ŞİMŞEK Zeki : "SSK Çıkmazının Perde Arkası", DÜNYA GAZETESİ, (27 Kasım 1992).
- TAFT P. : Economics And Problems Of Labor, New York, 1948.
- TALAS Cahit : Toplumsal Politikaya Giriş, Ankara, 1981.
- TAMZOK Faruk : "Taşkömürü Madenciliğinde İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları", İŞYERİNDE FİZİKSEL ORTAMIN İYİLEŞTİRİLMESİ SEMİNERİNDE SUNULAN BİLDİRİLER, MPM Ya.No:212, Ankara, 1977.
- TAŞKINOĞLU Cemalettin : "İş Teftişi ve Denetimine Ait Hükümler", İŞ VE HUKUK DER., Y.3, S.35 (Ocak 1968); S.36 (Ocak 1969).
- TEZMEN Naim-
ATAKAN Tahsin : İş Hukuku ve Sosyal Sigorta Külliyyatı, İstanbul, 1956.
- TOLGA Muammer Vasaf : İş Hukuku, İst. Yüksek İktisat ve Ticaret Okulu Ya.No:351/1958, İstanbul, 1958.
- TOPÇU Bahri : Şeker Sanayiinde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Sorunları, Şeker-İş Ya.No:59, Ankara, 1988.
- TUNA Orhan : "İş Hayatının Teftiş ve Murakabesi", ÇALIŞMA DER., Y.1, S.12 (Kasım 1946).

ULUSLARARASI
ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ

(Çev.Cahit TALAS) : İş Müfettişlerine Rehber, Ankara, 1955.

ULUSLARARASI
ÇALIŞMA ÖRGÜTÜ

(Çev.Necmettin ERKAN) : İş Teftişi Amaçları ve Uygulama, Ankara, 1986.

ULUSLARARASI
ÇALIŞMA BÜROSU

(Çev.Nahit TÖRE-
Ahmet GÖKDERE) : Dünya Çalışma Raporu 2, Ankara, (Ocak 1991).

ÜNVER Münir : "İş Kazaları ve İş Güvenliği", İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ
GÜVENLİĞİ SEMPOZYUMU 4-10 MAYIS 1987,
ÇSGB, Ankara, 1988.

ÜZEL Nuri : "Fransa'da ve Türkiye'de Mevzat ve Organizasyon
Bakımından İş Emniyeti ve Mesleki Risklerin
Önlenmesi", ÇALIŞMA VEKALETİ DER., C.IV,
S.4 (Aralık 1956).

VELİCANGİL Sıtkı-
VELİCANGİL Ömer

: Endüstri Sağlığı (İşçi Sağlığı-İş Hijyeni) ve Meslek
Hastalıkları, Ankara, 1987.

YELEKÇİ Memduh

: "Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Sorunları", İŞ VE
SİGORTA DER., Y.4, S.40, 1966.

YENİAY İ.Hakkı

: "Muhtelif Memleketlerde ve Bizde İş Teftişi",
ÇALIŞMA DER., Y.1, S.10 (Eylül 1946).

-
- : DÖRDÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI
ÇALIŞMA SORUNLARI ÖZEL İHTİSAS
KOMİSYONU RAPORU, DPT Ya.No:1575,
Ankara, (Mayıs 1977).
-
- : Son Değişiklikleriyle İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği
Mevzuatı, Türk-İş Ya.No:177, ?, ?.
-
- : "Genelgeler Bölümü", İŞ VE HUKUK DER.,Y.19,
S.64 (Mayıs-Haziran 1984).
-
- : "Türkiye'nin Çalışma Hayatına Umumi Bir Bakış",
ÇALIŞMA DER., Y.4, S.27 (Haziran 1949).
-
- : ÇALIŞMA DER., Y.2, S.24 (Kasım-Aralık 1947).
-
- : ÇALIŞMA DER., Y.1, S.1 (Eylül 1945).
-
- : ÇALIŞMA DER., Y.2, S.22 (Eylül 1947).
-
- : "Ülkemizde İşçi Sağlığı İş Güvenliği Sorunları ve
Çözüm Önerileri", TMMOB BURSA ŞUBESİ DER.,
Y.2, S.6 (Haziran 1991).
-
- : İşçi Sağlığı ve İş Güvenliğiyle İlgili Genel Bilgiler,
ÇSGB Ya.No:1992/30, Ankara, 1992.
-
- : Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine Sunulan Rapor,
Çalışma Bakanlığı Ya.No:19, Ankara, (Mart-Mayıs
1949).