

Giriş

İş sağlığı ve güvenliği küresel boyutta bir sorundur. Her yıl işle ilgili kaza ve hastalıklar sonucunda dünyada 2,7 milyondan fazla kişinin hayatını kaybettiği, işyerlerinde 374 milyon iş kazası yaşandığı ve yaşanan kazaların, ölümlerin taraflar üzerinde yarattığı olumsuz sonuçlar daha önce belirtilmişti. Bu nedenle, çalışma ve yaşama hakkının özünü oluşturan sağlıklı ve güvenli bir çalışma ortamının sağlanması tüm ülkelerin önceliğini oluşturmuştur. Ülkemiz de dâhil olmak üzere pek çok ülkede devlet çalışanlarını korumak amacıyla iş sağlığı ve güvenliği mevzuatını oluşturma çabasını göstermiştir. Ancak buna rağmen iş kazaları ve meslek hastalıklarının sayısında beklenen düşme sağlanamamaktadır. Bu da göstermektedir ki, sadece içeriği mükemmel olan bir mevzuat oluşturmak yeterli değildir. Daha önemli olan bu mevzuatın doğru biçimde yorumlanması ve etkin bir şekilde uygulanmasının sağlanmasıdır. Makro ölçekte bir ülkede ya da mikro ölçekte bir işyerinde, iş sağlığı ve güvenliği çalışmalarının başarıya ulaşması her zaman işveren, çalışan ve devletin ortak çabaları ile mümkündür.

İş sağlığı ve güvenliği denetimleri, işyerlerinde önleyici kültürün oluşturulmasında kilit unsurdur.

İş Sağlığı ve Güvenliğinin Sağlanmasında Devletin Rolü ve Denetim Fonksiyonu

İş sağlığı ve güvenliği alanının düzenlenmesi konusunda devlet, önce mevzuatı hazırlayarak sonra denetim ve yaptırım uygulayarak, birbirini tamamlayan iki önemli rol oynar. Sağlıklı ve güvenli çalışma ortamlarının hazırlanarak, iş kazası ve meslek hastalıklarının oluşmadan önlenmesi konusunda tarafların uymak zorunda olduğu hukuk kurallarının belirlenmesi önemlidir. Çünkü yaşam hakkı üzerinde doğrudan etkili olan iş sağlığı ve güvenliği konusu, tarafların özellikle işverenin inisiyatifine bırakılacak bir alan değildir. Dolayısıyla belli bir alanda geçerli olan kurallar bütünü olarak tanımlanan mevzuatın (yasa, tüzük, yönetmelik, genelge vb.) oluşturulması devletin öncelikli görevidir.

İş Sağlığı ve Güvenliğinin Sağlanmasında Devletin Rolü

Sosyal devletin temel amaçlarından biri kişilerin yaşama, maddi ve manevi varlıklarını koruma ve geliştirmeleri için gerekli şartları hazırlamaktır. Bunun bir gereği olarak da devlet, herkes için insan haysiyetine yaraşır, asgari hayat düzenini gerçekleştirmeli, kişilere sağlıklı ve güvenli bir işyerinde çalışma olanağı sağlamalıdır. Bu düşüncenin ortaya çıkışı, Sanayi Devriminin yarattığı olumsuz çalışma koşullarının düzeltilmesi için, devletin çalışma hayatına müdahale ederek çalışanları koruyucu mevzuatları çıkarması ile başlamıştır. Dolayısıyla devlet iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanmasında öncelikle düzenleyici bir rol oynamıştır. Ancak hepimizin bildiği gibi günlük yaşamda bile kuralların konması uygulandığı veya uygulanacağı anlamına gelmemektedir. Nitekim işyerinde de işverenin iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini almış olmasına rağmen, uyulup uyulmadığını izleyerek yeterli denetimi

yapmaması nedeniyle çalışanlar iş kazası veya meslek hastalıklarına maruz kalmaktadırlar. Bu bakımdan mevzuatın amacına ulaşması için çalışma hayatının denetimi diğer bir ifade ile teftişi şarttır. İş denetimi, sosyal hukuk devletin çalışma ilişkilerine doğrudan müdahalesini oluşturan alanların başında gelmektedir.

İş sağlığı ve güvenliğinin gerçekleştirilmesi bakımından devlete yükümlülükler getiren düzenlemeler arasında;

- 17.maddede herkesin, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahip olduğu,
- 49.maddede herkesin hakkı olduğu ve devletin, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için gerekli tedbirleri alacağı,
- 50.maddede kimsenin, yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılmayacağı, küçükler ve kadınlar ile bedeni ve ruhi yetersizliği olanların çalışma şartları bakımından özel olarak korunacağı,
- 56.maddede herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip bulunduğu, devletin, herkesin yaşamını beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak zorunda olduğu,
- 60.maddede herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu, devletin bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alacağına ilişkin hükümler sayılabilir.

Anayasada yer alan bu düzenlemeler uyarınca, kişilerin sağlıklı ve güvenli bir iş ortamında çalışmasının esas olduğu ve bunun için gereken önlemlerin alınmasının, devletin görevi olduğu öngörülmektedir. Ayrıca sosyal güvenlik hakkı çerçevesinde çalışanın iş kazası ve meslek hastalığı sonucu doğacak zararlarının tazminini sağlamak da devletin görevleri arasındadır. Nitekim İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 24.maddesinde de devlet, bu kanun hükümlerinin uygulanmasını izlemekle, denetleyip teftiş etmekle yükümlü tutulmuştur. Dolayısıyla iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin mevzuatın denetimi sosyal devletin bir gerekliliği olup kamu görevi olarak kabul edilmiştir.

İş Sağlığı ve Güvenliği Bakımından Devletin Denetim Fonksiyonu

Kanun'un işverene getirdiği yükümlülükler göz önüne alındığında temel amacın iş kazası ve meslek hastalıklarından uzak, sağlıklı ve güvenli işyerlerinin oluşturulması olduğu açıktır. Mevzuattaki hükümler bu amaca hizmet edecek niteliktedir. Ancak önemli olan bu hükümlerin amaca uygun ve etkin bir şekilde uygulanmasıdır. Bunun için yeterli kadrolara ve donanımına sahip güçlü bir denetim sistemi olmalı ve aynı zamanda denetimlerin etkinliğini sağlayıcı güçlendirilmiş yaptırımlarla da desteklenmiş olmalıdır.

Günümüzde iş denetimleri tüm dünyada uluslararası anlaşmalar ve kurumlarla güvence altına alınmış ve özenle sürdürülmektedir. Genellikle devletin temel bir

fonksiyonu olarak kabul edilmekte ve devlet adına gerçekleştirilmektedir. Çalışma hayatında düzenin sağlanmasında, taraflar arasındaki ilişkilerin gelişiminde, sağlıklı ve güvenli çalışma koşullarının sürdürülmesinde önemli rol oynamaktadır. Devletin etkin bir denetim faaliyeti gerçekleştirerek işverenleri mevzuata uygun davranmaya yönlendirmesi, işyerlerinde yaralanmaların ve hastalıkların önlenmesini sağlayarak pek çok olumlu sonuçlar yaratmaktadır. Çalışanların işyerindeki tehlikelerden korunması, önlem alan ve almayan işverenler arasındaki haksız rekabetin önlenmesi, iş kazalarının işverene ve ülke ekonomisine verdiği zararların azalması ve toplumda hukuk düzeninin korunması bakımından önemli faydalar sağlamaktadır.

Denetime Yetkili Makam ve Denetim Faaliyetleri

Ülkemizde iş denetiminin/teftişinin uluslararası kaynakları 81 sayılı ve 155 sayılı ILO Sözleşmeleridir. Her iki sözleşmede de işyerlerinde iş teftiş sisteminin kurulması zorunluluğu ve mevzuat ihlallerine ilişkin yaptırımların öngörülmesi gerektiği dile getirilmiştir.

İş denetiminin ulusal kaynaklarını ise Anayasa, İş Kanunu, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, İş Teftişi Tüzüğü, İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde yer alan düzenlemeler oluşturmaktadır. Düzenlemelerde vurgulanan ortak nokta, Devletin çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını izlemekle, denetlemekle ve teftiş etmekle görevlendirilmiş olduğu, bu görevini Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı iş müfettişlerince gerçekleştireceğidir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı çalışma hayatı ile ilgili denetleme ve teftiş görevini Bakanlık bünyesinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı iş müfettişlerince gerçekleştirmektedir. İdari teftiş ve iş teftişi olmak üzere iki tür teftiş yapılmaktadır.

Denetime Yetkili Makam: Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı

Çalışma hayatının düzenlenmesinden sorumlu esas kurum olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 1945 yılında Çalışma Bakanlığı adı ile kurulmuştur. 1983 yılında Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile birleştirilerek Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı adı ile yeniden yapılanmıştır. 2018 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile birleştirilerek Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı oluşturulmuştur. 2021 yılında ise Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ikiye bölünerek Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olmak üzere iki Bakanlık kurulmuştur. Bakanlık tekrar eski adı ile faaliyetlerini sürdürmektedir.

Buna göre Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı:

- Bakanlığın görev alanına giren faaliyet ve işlemler ile mevzuatın uygulanmasıyla ilgili teftiş ve denetimler yapmak
- Kurum içi inceleme ve soruşturmalar yapmak
- Kayıt dışı istihdamla ilgili denetimleri yürütmek

- Denetim sonuçlarına ilişkin istatistikleri tutmak ve değerlendirmekle görevlidir.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı doğrudan bakana bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Başkanlıkça yürütülen teftişler; iş teftişi ve idari teftiş olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının konumuz itibarı ile bizi ilgilendiren teftiş faaliyeti iş teftiştir.

Konumuzu oluşturan iş sağlığı ve güvenliği yönünden yapılan denetim/teftiş, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığında görevli teknik iş müfettişleri tarafından Devlet adına gerçekleştirilmektedir. İş sağlığı ve güvenliği denetimlerinin amacı, işyerlerinde doğabilecek tehlikeleri önlemek, çalışanların sağlıklı güvenli ortamlarda iş görmeleri için işverenin ilgili mevzuat yükümlülüklerini yerine getirip getirmediği incelenerek bu hükümlerin eksiksiz uygulanmasını sağlamaktır.

İş Sağlığı ve Güvenliği Yönünden Denetim/Teftiş Faaliyetleri

Ülkemizde de aynı yaklaşım geçerlidir. Özellikle 6331 sayılı Kanun'un kabulü ile birlikte kanunun genel esasları çerçevesinde hem işin yürütümü hem de iş sağlığı ve güvenliği yönünden önleyici yaklaşımı esas alan, eğitim ve bilgilendirmeyi de içeren, çözüm odaklı programlı teftişlere ağırlık verilmeye başlanmıştır.

Daha çok yol gösterici, tarafları bilgilendirici, önleyici amaçlarla hareket edilmektedir. Bu doğrultuda genellikle, taraflarla (işverenler, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, sendikalar, basın) toplantılar yapılmakta ve ilgili yılda denetlenecek sektörler ve incelenecek konular hakkında bilgiler paylaşılmaktadır. Amaç işyerinde denetim başlamadan önce işverenlerin kendi çabaları ile eksiklerini tamamlamaları ve işyerini mevzuata uygun hâle getirmelerini sağlamaktır.

Denetim Esasları ve İş Sağlığı Güvenliği Denetimlerinin Etkinliği

İş teftiş işlemleri belli esaslar çerçevesinde yürütülmektedir. Öncelikle teftiş programlarının hazırlanması ve onaylanması gerekmekte daha sonra uygulanması aşamasına geçilmektedir. Öngörülen kriterler çerçevesinde bir değerlendirme yapılarak ve müfettiş sayısı da göz önüne alınarak yıl içinde denetlenmesi düşünülen işyerleri aylık bazda belirlenmektedir. Belirlenen programlar Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından Bakanın onayına sunulmakta ve onaylanan programlar uygulanmak üzere müfettişlere verilmektedir. Programların öngörülen sürede tamamlanması esastır. Böylece işyerlerinin denetimi hazırlanmış olan teftiş programlarına göre yapılmaktadır.

Denetim Esasları

Yıllık denetim programı hazırlanırken geçmiş yılın istatistikleri, ulusal politikalar, çalışma hayatının riskleri ve öncelikler göz önüne alınarak işyerleri belirlenmektedir. Daha sonra öngörülen süre belirlenmekte ve görev alacak müfettişlere teftiş programı

verilmektedir. İş müfettişleri denetime başlamadan önce sektöre ilişkin sorunları ve işyeriyle ilgili özel bilgileri edinmektedirler. ILO'nun 81 sayılı sözleşmesinden gelen genel kural gereği denetime çalışma saatleri içinde gece veya gündüz haber verilmeden gidilmektedir. Teftişin konusuna bağlı olarak ya işyerindeki üst düzey yönetici ile görüşülerek geliş amacı anlatılmakta ya da doğrudan işyeri ortamında teftişe ilişkin bazı acil tespitler yapılmaktadır. Denetim genellikle iş müfettişi için uygun bir çalışma ortamının hazırlanmasından sonra başlamaktadır.

İş Sağlığı ve Güvenliği Denetimlerinin/Teftişlerinin İstatistikî Açısından Değerlendirilmesi

İş kazası ve meslek hastalıkları istatistikleri ile iş sağlığı ve güvenliği denetimi istatistikleri birbirini tamamlayıcı niteliktedir. Çalışanların, işle ilgili tehlikelerden ve risklerden ne ölçüde korunduğunu değerlendirmek için iş kazası ve meslek hastalıkları istatistikleri son derece önemlidir. Veriler, genel sonuçlar yanında ayrıntılı çıkarımlar yapmaya, olayların altında yatan nedenleri analiz etmeye ve iş güvenliği ile ilgili çalışmaların yönünü belirlemeye yardımcı olmaktadır. Özellikle kaza sayıları, işkollarına göre dağılımı, oluş nedenleri, iş kazasına ve meslek hastalığına maruz kalan kişi sayısı gibi veriler, iş sağlığı ve güvenliği alanının mevcut durumunu yansıttığı için alandaki uygulamalar hakkında bir fikir vermektedir. Bu bağlamda, denetim kurumları mevcut göstergeleri esas alarak programlı iş denetimlerini/teftişlerini en çok iş kazasının yaşandığı riskli sektörler üzerinde yoğunlaştırmaktadır. Böylece yükümlülüklerinden kaçınan işverenleri mevzuata uymaya zorlamakta ve çalışanlar için güvenli işyerleri oluşturulmaktadır.

İstatistikler göstermektedir ki, ülkemizde iş sağlığı ve güvenliği yönünden yapılan denetim oranları, denetlenen işyeri ve çalışan sayısı açısından çok düşüktür. Güçlü kadrolarla, yaygın ve düzenli uygulanan etkin bir denetim organizasyonu yoktur. Bunun değişik nedenleri (işyerlerinin %98'nin küçük işyerleri olması, kayıt dışı çalışmanın %30'ları aşması, iş müfettişlerinin yetkinliği, politik yaklaşımlar vb.) bulunmakla birlikte en önemli nedenlerden biri müfettiş sayısının çok az olmasıdır. Bunun sonucu olarak çok az sayıda işyeri ve çalışan denetlenmektedir.

İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Gereğince Uygulanan İdari Yaptırımlar

İdari yaptırımlar genel olarak yasaların yetki verdiği/açıkça düzenlediği durumlarda, bir yargı kararına gerek olmadan, idarenin kamu yararını, kamu sağlığını korumak amacıyla kendi kararı ve yetkisi çerçevesinde verdiği olduğu cezalar/uyguladığı yaptırımlardır. Diğer bir deyişle idari yaptırım uygulanacak eylemler ve bu eylemlere uygulanacak yaptırımlar mutlaka kanunda öngörülmüş olmalıdır.

Söz konusu işyerinde iş kazası yaşanmadan önce denetim yapılmış ve kişisel koruyucu donanımın verilmediğine ilişkin aykırılık tespit edilmiş ise, bu durumda işverene

idari yaptırım (para cezası- işi durdurma) uygulanacak, çalışana koruyucu donanım vermesi sağlanacak ve düşme-yaralanma belki de ölüm riski önlenmiş olacaktır.

İdari yaptırımlar daha çok caydırıcı ve kısmen de cezalandırıcı nitelikte idari işlemlerdir. Gerçek ve tüzel kişilere görev ve yükümlülüklerini hatırlatma amacı taşırılar.

İdari Para Cezası Yaptırımı

İş müfettişlerince yapılan denetim sonucunda kanunda veya yönetmeliklerdeki yükümlülükleri yerine getirmediği kısaca iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini almadığı saptanan işveren için öngörülen idari yaptırımlardan biri idari para cezasıdır. Genel olarak idari para cezaları, suç oluşturmayan bir hukuk normunu ihlal eden kişinin, bir zararın karşılanması amacını taşımaksızın devlete ödemek zorunda olduğu belirli bir miktar para olarak tanımlanabilir. Bu tür cezalarda; ihlallerin/kabahatlerin, ihlaller/kabahatler karşılığında para cezası miktarının ve ceza verme yetkisine sahip olan idarenin kanunda açıkça öngörülmesi gereklidir.

İdari Para Cezası Yaptırımının Amacı ve Düzenlenme Esasları

İdari para cezalarının uygulanabilmesi için yükümlülüklerin ihlal edilmiş olması yeterlidir. Dolayısıyla idari para cezaları henüz bir zarar meydana gelmeden, zararın ortaya çıkmasına zemin hazırlayan eksikliklere karşı uygulandığı için önleyici nitelikte bir yaptırımdır. İşverene bir ihtar, uyarı niteliği taşımaktadır. Örneğin işverenin çalışanlarına eğitim verme yükümlülüğünü yerine getirmemesi durumunda, çalışanlar yaptıkları işin tehlikeleri ve yaratacağı riskler konusunda bilgi sahibi olamayacakları için, iş kazasına uğrayabilecek veya meslek hastalığına maruz kalabileceklerdir. Bu nedenle idari para cezalarının amacı işvereni kanun hükümlerine uymaya zorlamaktır. Böylece güvenli ve sağlıklı çalışma ortamları da sağlanmış olacaktır.

İdari Para Cezasına İtiraz ve Sonuçları

Anayasada idarenin işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu düzenlenmiştir. Bu doğrultuda işverenlerin idari para cezasına ilişkin kararın tebliğinden itibaren 15 gün içerisinde sulh ceza mahkemesine itiraz hakları mevcuttur. Ancak 2014 yılında yapılan bir değişiklikle idari yaptırım kararlarına karşı sulh ceza hakimine başvurulacağı düzenlenmiştir. İş sağlığı ve güvenliği yönünden idari para cezalarına karşı cezayı ödmeden önce ya da cezayı ödedikten sonra da itiraz edilebilmektedir. Uygulamada en çok kullanılan yol, cezayı ödmeden önce yapılan itirazdır. İtiraz başvurusu üzerine hakim idari yaptırım kararını hukuka uygun bulunduğu takdirde başvurunun reddine, hukuka aykırı bulması durumunda ise idari yaptırım kararının kaldırılmasına karar vermektedir. Hakim maktu veya nispi olarak belirlenmiş olan idari para cezaları tutarlarında değişik yapamayacaktır. Hakimin verdiği karar kesindir.

İşin Durdurulması Yaptırımı

İş sağlığı ve güvenliği denetimleri sonucunda uygulanan en etkili idari yaptırım işyerinde işin durdurulmasıdır. Bu yaptırımda da asıl amacın işvereni cezalandırmak değil, onu iş sağlığı ve güvenliği kurallarına uymaya zorlamak olduğu ifade edilmektedir. İşin durdurulması, işvereni mevzuata uygun davranmaya yönelten, çalışanları iş risklerinden korumayı amaçlayan, işyerindeki hayati riskin hızlıca ortadan kaldırılmasını ve iş kazası-meslek hastalıklarının ortaya çıkmadan önlenmesini sağlamaya yönelik bir tedbirdir.

İşin Durdurulması Kararı ve Uygulanması

İş sağlığı ve güvenliği mevzuatına sahip tüm ülkelerde işverenler, çalışanlarına tehlikelerden uzak, güvenli ve sağlıklı bir işyeri sağlamakla yükümlüdürler. İşverenin yükümlülüklerini yerine getirmemesi veya eksik, yetersiz getirmesi durumunda, çalışanlar çalışma koşullarının güvensiz veya sağlıksız olduğuna inanırsa, ölüm, ciddi yaralanma veya hastalanma ile karşı karşıya kalma endişesi duyarsa, söz konusu tehlikeli işi yapmayı/çalışmayı reddetme hakkına sahiptir. Ancak çoğu kez çalışanların “Başkalarıyla çatışmak istemiyorum”, Korkmuş görünmek istemiyorum”, “Çalışmayı yavaşlatmak istemiyorum.” gibi söylemleri ile çalışmaktan kaçınma hakkını kullanmaktan çekindikleri görülür.

Bu nedenle pek çok ülke mevzuatında güvensiz işyerlerinde çalışanların zarar görmesi riskine karşı, işyerinde işin durdurulması yaptırımı düzenlenmiştir. Yaptırım sürecine ilişkin olarak ülkelerde farklı düzenlemeler mevcuttur. İşin durdurulmasına yol açan nedenler büyük ölçüde benzer olsa da, durdurma kararını verecek merciiler konusunda değişik uygulamalar vardır. Bazı ülkeler bu uygulama için mahkemeleri, bazıları iş müfettişi/teftiş heyeti gibi devlet organlarını, bazıları da işçilerden oluşan iş güvenliği temsilcilerini yetkili kılmıştır.

İşin Durdurulması Kararına İtiraz

İş müfettişinin önerisi, heyetin uygun görmesi ve mülki idare amirliğince işyerinin mühürlenmesi ile tamamlanan işin durdurulması süreci, idari bir karardır. Bu karara karşı işverenin işin durdurulduğu/ işyerinin mühürlendiği tarihten itibaren 6 işgünü içinde iş mahkemesinde itiraz hakkı bulunmaktadır.

İşin Durdurulduğu Dönemde Çalışanların Hakları

İşyerinde işin durdurulması yaptırımının uygulanması hâlinde çalışanların bu kararın alınmasında herhangi bir kusuru bulunmamaktadır. İşverenin mevzuata aykırılıkları nedeniyle verilen kararın sonuçlarından çalışanların mağdur olmaması için mevzuatta bir takım koruyucu önlemler alınmıştır. Buna göre işveren, işin durdurulması nedeniyle işsiz kalan çalışanlarına ücretlerini ödemekle veya ücretlerinde bir düşüklük olmadan niteliklerine göre başka bir iş vermek zorundadır. Çalışanlara ödenmesi gereken ücretin geniş anlamda değerlendirilmesi gerektiği, ikramiye, yakacak, bayram harçlığı gibi sosyal yardımların da göz önüne alınması gerektiği ifade edilmektedir.