

T.C  
YENİ YÜZYIL ÜNİVERSİTESİ  
SAĞLIK BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ  
İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ ANA BİLİM DALI

**İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİNİN TARİHSEL VE KANUN SÜRECİNİN  
DEĞERLENDİRİLMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Canan Mengüloğul**

Tez Danışmanı

**Yrd. Doç. Dr. Mehtap Civir**

İSTANBUL

Temmuz 2014

**T.C.**  
**YENİ YÜZYIL ÜNİVERSİTESİ**  
**Sağlık Bilimleri Enstitüsü**

**..... Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Programı**  
**çerçevesinde yürütülmüş olan bu çalışma aşağıdaki jüri tarafından**  
**Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.**

**Tez Savunma Tarihi : ../../2014**

**İmza**  
**Ünvanı Adı ve Soyadı**  
**.... Üniversitesi**  
**Jüri Başkanı**

**İmza**  
**Ünvanı Adı ve Soyadı**  
**.... Üniversitesi**

**İmza**  
**Ünvanı Adı ve Soyadı**  
**.... Üniversitesi**

<b>1.GİRİŞ.....</b>	<b>1</b>
<b>2. OSMANLIDAN 1950'LERE TÜRKİYE'DE İŞ SAĞLIĞI GÜVENLİĞİNİ BAĞLAMINDAKİ DEĞİŞİMLER.....</b>	<b>5</b>
2.1.Avrupa'daki Değişimler.....	7
2.2. ABD'deki Değişimler.....	12
2.3. Türkiye'de İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği .....	15
2.3.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem.....	16
2.3.1.1.Dilaver Paşa Nizamnamesi.....	21
2.3.1.2.Maadin Nizamnamesi.....	27
2.3.2.Türkiye Cumhuriyetinin İlk Yıllarında İş Güvenliği Çalışmaları.....	29
2.3.2.1. İlk Yasa: 6098 Sayılı Borçlar Kanunu.....	32
2.3.2.2.İkinci Yasa: Umumi Hıfzıssıhha Kanunu.....	33
2.3.2.3. Üçüncü Yasa: 1930 Belediye Yasası.....	35
<b>3. ÇOK PARTİLİ DÖNEMDE HUKUKİ GÜVENCE BAĞLAMINDA İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİNİ KAPSAYAN KANUNLAR.....</b>	<b>36</b>
3.1. Sosyal Güvenlik Kanunları.....	41
3.2 İş Kanunları.....	43
3.2.1. 3008 Sayılı İş Kanunu.....	44
3.2.2. 1475 Sayılı İş Kanunu .....	44
3.2.3. 4857 Sayılı Kanundaki İş Sağlığı ve Güvenliği Yaklaşımı.....	46
3.2.3.1. İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu.....	47
3.2.3. 2. İş Güvenliği Bağlamında İşçi Hakları.....	51
3.2.3.3. Çocuk, Genç ve Kadın İşçilerin Korunması.....	52
3.2.3.4. Çalıştırma Yasakları.....	53
3.2.3.5. 4857 Sayılı İş Kanunlarının İş Sağlığı ve Güvenliği Açısından Değerlendirilmesi.....	54
3.3. Tüzük ve Yönetmelikler.....	58
<b>4. TÜRK HUKUK SİSTEMİNDE İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİNİN SON AŞAMASI 6331SAYILI KANUN.....</b>	<b>63</b>
4.1. Kanunu Gerekli Kılan Şartlar ve Yasalaşma Süreci.....	63
4.2. Kanunun Temel Özellikleri.....	65
4.3. Kanunun Genel Esasları.....	68
4.4. Kanunda Yer Alan Yeni Kavramlar.....	72
4.5. İşverenin Görev, Yetki ve Yükümlülükleri .....	74
4.5.1. İşverenin Yükümlülüklerini Yerine Getirirken Uyması Gereken İlkeler.....	74
4.5.2. İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri İle İlgili Yükümlülükleri.....	75
4.5.3. Risk Değerlendirmesi, Kontrol, Ölçüm ve Araştırma Yükümlülükleri.....	77
4.5.4. İş Kazası ve Meslek Hastalıklarını Kayıt ve Bildirim Yükümlülüğü.....	78
4.5.5. Sağlık Gözetimi ile İlgili Yükümlülüğü.....	78
4.5.6. Çalışanları Bilgilendirme Yükümlülüğü.....	79
4.5.7. Çalışanları Eğitim Yükümlülüğü.....	80
4.5.8. Çalışanların Görüşlerini Alma ve Katılımlarını Sağlama Yükümlülüğü.....	81
4.5.9. Çalışan Temsilcisi ve Destek Elemanı Görevlendirme Yükümlülüğü.....	82

4.5.10. Güvenlik Raporu veya Büyük Kaza Önleme Politika Belgesi Hazırlama Yükümlülüğü.....	84
4.5.11. İşyeri Hekimi ve İş Güvenliği Uzmanı Görevlendirme İle İlgili Yükümlülükleri.....	84
4.5.12. Çalışmaktan Kaçınma Hakkı.....	85
4.5.13. Çalışanların Yükümlülükleri.....	86
4.5.14. Denetim ve İdari Yaptırımlar Bakımından.....	88
4.5.15. Diğer Düzenlemeler Bakımından.....	89
4.5.16. 6331 Sayılı Kanun'un Yürürlüğe Girme Süreci.....	90
4.6. İSGK Bağlı Çıkan Yönetmelikler.....	91
4.7. 6331 Sayılı Yasanın Değerlendirilmesi.....	99
<b>5. SONUÇ.....</b>	<b>110</b>
<b>6. ÖZET .....</b>	<b>118</b>
<b>7.SUMMARY.....</b>	<b>119</b>
<b>8.KAYNAKÇA.....</b>	<b>120</b>
<b>9. ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>125</b>

## KISALTMALAR DİZİNİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devleti
BAĞKUR	Esnaf ve Sanatkârlar ve Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
ÇASGEM	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi
DP	Demokrat Parti
İK	İş Kanunu
İSG	İş Sağlığı ve Güvenliği
İSGK	İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu
İKMH	İş Kazası ve Meslek Hastalıkları
İSİGT	İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü
İSGB	İşyeri Sağlık ve Güvenlik Birimi
MÖ	Milattan Önce
MS	Milattan Sonra
NIOSH	Milli Mesleki Güvenlik ve Sağlık Enstitüsü
OSGB	Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimi
OSH	İş Güvenliği ve Sağlığı İdaresi
OSHA	İş Sağlığı ve Güvenliği Ajansı
SSGSSK	Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü

## ÖNSÖZ

Endüstrileşmenin büyük hızla geliştiği çağımızda, çalışanların çalışma ortamlarının sağlıklı ve güvenli hale getirilmesi, iş koşullarının ve iş çevrelerinin, insanca bir yaklaşım ile iyileştirilmesi, sadece endüstrileşme yolundaki ülkelerin değil endüstrileşme açısından önemli atılımları gerçekleştirmiş olan ülkelerde de önemli bir sorun olma özelliğini korumaktadır.

Çalışma koşullarının iyileştirilmesi için insan faktörü esas alınmalıdır. İş düzeni, işçi sağlığı, iş hijyeni, iş güvenliği gibi önemli uzmanlık alanlarına bu nedenle ihtiyaç vardır. Çalışanların sağlık ve güvenliğinin korunması toplumun bütünü açısından önem arz etmektedir.

İş kazaları ve meslek hastalıkları sebebiyle her yıl bine yakın insanımız hayatını kaybetmekte, daha fazla sayıda insanımız da sakat kalmaktadır. Ülkemizin bu şekilde kaybettiği ekonomik kayıpların ciddi rakamlara ulaşması yanında insanımızın da çektiği acıların dindirilmesi de iş sağlığı ve güvenliğinin yasal boyutunu ortaya çıkarmaktadır. İş kazaları ve meslek hastalıkları, olası can kayıpları ya da sakatlanmalar dışında; işletmede verimliliğin düşmesi ve maliyetlerin artması, tazminat ödemeleri, yüksek tedavi ve bakım giderleri ile birlikte gerek işletmelere, gerekse ulusal ekonomilere önemli zararlar vermektedir.

Gelişmiş ülkelerde iş kazaları ve meslek hastalıklarının toplam maliyeti bu ülkelerin GSMH'lerinin yüzde 1 ile yüzde 3 arasında değişmektedir. Bir toplumda gerçek anlamda iş güvenliğinin sağlanabilmesi için o toplumda her şeyden önce iş sağlığı ve güvenliği bilincinin oluşması gerekir. Anayasada, yasalarda ve tüm iş güvenliği mevzuatında getirilen hukuki güvence mekanizmaları ne kadar iyi düzenlenmiş olursa olsun, ilgili tüm çevre ve kişilerde bu güvenceleri korumak ve işletmek konusunda yeterli bir bilinç oluşturulmamışsa, tüm yapılmak istenenler kâğıt üzerinde kalarak temenni olmaktan başka bir anlam taşımazlar.

1945 yılında çıkarılan İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu'ndan bu yana ülkemizde iş kazası ve meslek hastalığı sonucunda ölen ve sakat kalan işçilerin kaydı tutuluyor. 1946'dan 2010 yılına kadar "iş kazaları" sonucu ölen işçilerin sayısı tam 59.300'e ulaşmış durumda. Bu çalışmamdaki temel zeminlerden biri ölen ve sakat kalan binlerce emekçinin varlığıydı. Onları da saygıyla anmak istiyorum.

Son olarak bu konuya eğilmeme vesile olan ve tez çalışmamı birlikte yapmayı kabul eden, geçtiğimiz yıl aramızdan ayrılan Prof. Dr. Hilmi Sabuncu'yu anmak istiyorum. Onun boşluğunu hep hissedeceğiz.

Tezimin sonraki sürecinde değerli önerilerinden yararlandığım Yrd. Doç. Dr. Mehtap Civir'e, Yeni Yüzyıl Üniversitesi hocalarım; Esin Tümer ve Yılmaz Karatepe'ye katkılarından dolayı teşekkür ederim.

## 1. GİRİŞ

“İş Sağlığı” ve “İş Güvenliği” hem hukuk sistemimizde hem de uygulamada bir bütün olarak ele alınmaktadır. İş sağlığı ve iş güvenliği, ortak bir amaca hizmet eder: Bu amaç, mesleki tehlikelerin (yani iş kazaları ile meslek hastalıklarının) önlenip çalışanların sağlık ve güvenliğinin korunmasıdır. Yasa ve tüzüklerde tek olarak dile getirilmemektedir. Dolayısıyla biz de bu kavram çiftiyle ilgiliz. Ancak kavramların daha iyi anlaşılabilmesi için tanımları ayrı ayrı irdeleyerek işe başlamak analitik bir yaklaşım olacaktır.

İş sağlığı, sağlıklı bir yaşam çevresi için gereken sağlık kurallarını içerir. İş Güvenliği, daha çok işçinin yaşamına ve vücut bütünlüğüne yönelik tehlikelerin ortadan kaldırılması için gerekli teknik kuralları ele alır<sup>1</sup>.

Önemli bir nokta “İş Sağlığı ve İş Güvenliği”nin iş kazalarıyla, meslek hastalıklarının matematiksel toplamı veya suni olarak yaratılmış iki kavramın yan yana getirilmesiyle oluşturmadığıdır.

Dar anlamda İş Sağlığı ve İş Güvenliği; işin yapılması sırasında işyerindeki fiziki çevre şartları sebebiyle işçilerin maruz kaldıkları sağlık sorunları ve mesleki risklerin ortadan kaldırılması veya azaltılması ile ilgilenen bir bilim dalıdır. Geniş anlamda ise bir kuruluşun gerçekleştirdiği faaliyetlerden etkilenen tüm insanların (çalışanların, geçici işçilerin, alt yüklenici çalışanlarının, ziyaretçilerin, müşterilerin ve işyerindeki herhangi bir kişinin ) sağlığına ve güvenliğine etki eden faktörleri ve koşulları inceleyen bilim dalı olarak tanımlanabilir.

İşçi Sağlığı sağlıklı bir yaşam çevresi için gereken sağlık kurallarını içerirken; iş güvenliği, daha çok işçinin yaşamına ve vücut bütünlüğüne yönelik tehlikelerin ortadan kaldırılması için gerekli teknik kuralları ele alır<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Tezel Şevket, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku El Kitabı, Ankara, Yaklaşım Yayıncılık, Eylül 2006, s. 252.

<sup>2</sup>Demircioğlu A.M.-Centel T, İş Hukuku Beta yayınları.No.166, İstanbul,2002, s.254.



Diğer bir tanım ise işyerlerinde işin yürütülmesi sırasında, çeşitli nedenlerden kaynaklanan sağlığa zarar verebilecek koşullardan korunmak amacıyla yapılan istemli ve bilimsel çalışmalardır. İş Sağlığı, iş yapan bütün canlıların sağlıklarını koruyan ve geliştiren bir ideoloji niteliğindedir<sup>3</sup>.

İş Sağlığı, iş ve işin zorlukları ile işi yapan ve bu zorluklara katlanan kişiler arasındaki ilişkileri incelemektedir. Artık çalışanlar da çalışma koşullarının ve çalışma ortamının iyileştirilmesinden kazançlı çıkacak ilk grup olmaları nedeniyle bu alanda aktif olarak rol almaktadırlar. Oysa geçmişte işyerinde sağlık koşullarının denetiminden işveren, İş Güvenliği ve tıp hizmetleri ya da yetkili organları sorumlu tutulmuştur.

Bugün ise İş Sağlığı alanında işçilerin giderek artan bir yer ve sorumluluk üstlendikleri görülmektedir. Günümüzde iş sağlığının amaçları çok genişlemiştir. İş Sağlığı sadece mesleki zararları önlemek değil, bunlardan başka ve daha ileri bir amaç olan çalışanların daha iyi sağlık kapasitesine kavuşmasını, insan ile iş arasında uyum sağlanmasını da kapsar duruma gelmiştir. Hatta gelişmiş ülkeler bu amaçlardan da öteye gidildiği söylenebilir. Bu durum çalışan için işten hoşnutluk, üstün bir hayat standardı gibi konuları gündeme getirmiştir.

İş Güvenliği, işyerlerini işin yürütümü nedeniyle oluşan tehlikelerden uzaklaştırmak ve sağlığa zarar verebilecek koşullardan arındırarak, daha iyi bir çalışma ortamı sağlamak için yapılan sistemli çalışmalar şeklinde tanımlanabilir<sup>4</sup>.

Güvenliğe ilişkin çeşitli tanımlara rastlanılmaktadır. Güvenlik, genel olarak mevcut ortamda kabul edilebilir düzey ve bu düzeyi korumak için zamansız ölüm, yaralanma ya da endişe verici koşulların var olma olasılığını azaltma anlamındadır.

A.Manuele'nin tanımına göre güvenlik, risklerin kabul edilebilir düzeyde

---

<sup>3</sup> Sabuncu Hilmi, "İş Sağlığı ve Güvenliğinin Evrensel Yaklaşımlar", Legal İş Hukuku Dergisi, Cilt:2, Sayı:5, 2005, s.106.

<sup>4</sup>Gerek Nüvit, İş Sağlığı ve İş Güvenliği, Eskişehir Anadolu Üniversitesi, 2000, s.2.

olduğu her durumdur. Abdul Raouf ve B.S. Dhillon da güvenliği, insan yaşamı ve etkinliğini koruma ve örgütün her bir misyonu bakımından doğabilecek zararların önlenmesi olarak tanımlamışlardır<sup>5</sup>. Bir diğer anlatımla güvenlik, iş kazasına bağlı yaralanma ve ölüme, meslek hastalığına, teçhizat ya da mal mülk kaybına ya da zararına neden olabilen koşullardan uzak olma biçiminde tanımlanabilir.

Bu bağlamda güvenlik, iyi teknik dizayn, nitelikli üretim ve organizasyon bileşiminin bir sonucudur. Öte yandan M.K. Strasser, J.E. Aaron ve R.C. Bohn daha ayrıntılı bir yaklaşım ve ifade kullanarak kavramı, “güvenlik, insan davranışının değişiminden ve/veya tehlikelerin olasılığını azaltmak için fiziki çevrenin dizayn edilmesinden ortaya çıkan bir koşul ya da durumdur, bu suretle kazalar azalır biçiminde belirtmişlerdir. Ayrıca, Lars Harms Ringdahl güvenliği riskin karşıtı olan bir sistem olarak nitelendirmiş ve bireyin yaralanmasına ya da tesise ya da çevresine zarar verebilen belirli faktörlerden arınmış bir sistem şeklinde tanımlamıştır<sup>6</sup>.

Güvenlik kavramına ilişkin tanımların içerik ve yaklaşımları birbirinden farklı olmasına rağmen, bunların ortak noktası güvenliğin kazaları önleme ve azaltma düşüncesine dayanmasıdır. Bu çerçevede iş yerinde işin yürütülmesi sırasında çeşitli nedenlerden kaynaklanan sağlığa zarar verebilecek koşullardan korunmak amacıyla yapılan sistemli ve bilimsel çalışmalara İş Güvenliği denilmektedir.

Buna paralel olarak iş güvenliği, üretim faaliyeti sırasında insan öğesinin korunmasını esas alan faaliyetler bütünü olarak tanımlanmaktadır. İş güvenliği kavramından, işverenin, işçinin gerek çalıştığı işyeri koşullarından gerekse işin niteliğinden doğabilecek tehlikelere karşı korunması amacıyla alması gereken önlemler anlaşılmalıdır<sup>7</sup>.

İş Güvenliğinin özünde çalışanların işten, iş ortamından ve çalışma dolayısıyla maruz kalabilecekleri risklere karşı korunmaları amacı yer almaktadır. Bu

---

<sup>5</sup> Demirek Tunç, İş Güvenliği Kültürü, İzmir: Dokuz Eylül Yayınları; Mart 2005, s.8.

<sup>6</sup> Gerek Nüvit, İş Sağlığı ve İş Güvenliği, Eskişehir Anadolu Üniversitesi, 2000, s.2.

<sup>7</sup> Demirek, a.g.e. s.8.

amaç doğrultusunda ele alındığında hukuki açıdan iş güvenliği, işin yapılması sırasında işçilerin karşılaştıkları risklerin ortadan kaldırılması ya da azaltılması konusunda işverene kamu hukuku temelinde getirilen yükümlülüklerle ilişkin kurallar bütünü biçiminde ifade edilmektedir<sup>8</sup>.

Başka bir anlatımla İş Güvenliği, işyerlerindeki çalışma koşullarının sağlık ve güvenlik içinde olmasının temin edilmesi ve bunun sonucunda iş kazaları ve meslek hastalıklarını azaltan bilim dalı olarak tanımlanabilir<sup>9</sup>.

İş Güvenliği, işletmedeki araç-gereçlerin, makinelerin ve özellikle çalışanların aksamadan işlevlerini sürdürmelerini temin etmek için tehlike ve iş kazalarından uzak bir çalışma ortamının sağlanmasına yönelik alınan fiziksel önlemlerdir. Geniş anlamda ele alınırsa iş güvenliği; devletin, bireysel iş ilişkisinin toplumsal niteliğini işçi yararına güvence altına almak amacıyla, iktidar araçlarını seferber etmesini içermektedir.

İş Güvenliğinin sağlanmasında en önemli unsur insandır. İş güvenliği tekniği öncelikle insanı korumayı amaçlar. Ancak, işyerlerindeki diğer girdilerin (makineler, Hammadde, bina ve tesisat) bozulmasının, zarar görmesinin önlenmesi de iş güvenliğinin yöneldiği diğer alanlardır.

Bu anlamda, iş güvenliğini bozan iki faktör vardır. Bunlardan biri emniyetsiz durum, diğeri de emniyetsiz harekettir. Emniyetsiz durumların büyük kısmı ile emniyetsiz hareketlerin tamamı insan unsuru tarafından yaratılmaktadır. Emniyetiz durumların ve emniyetsiz hareketlerin ortadan kaldırılması iş güvenliğinin sağlanmasında önemli adımların atılmasını sağlayabilir.

İş kazalarının ve meslek hastalıklarının önlenmesinde teknik gelişmeler kadar hukuki düzenlemelerin de büyük önemi vardır. Teknik gelişmeler çok önemli olmakla beraber, hukuki düzenlemelerin de bu teknik gelişmelere uygun olarak

---

<sup>8</sup> Demirbilek , a.g.e. s.9.

<sup>9</sup> Doğan Muammer, İşletme Ekonomisi ve Yönetimi, İzmir: Anadolu Matbaacılık; 1998, s.360.

yeniden ele alınması gerekir. Bir başka anlatımla, teknik İş Güvenliği önlemleri hukuk kuralları haline dönüştürülmelidir. Ayrıca, bu kuralların uygulanmasını sağlamak için hukuki yaptırımlar da öngörülmelidir.

İş Güvenliği kuralları uzun bir uygulamanın sonucunda kazanılan deneyimlerin ürünüdür. Bu yüzden, iş güvenliği mevzuatı hazırlanırken uluslararası normların da göz önünde tutulması kaçınılmaz bir zorunluluktur. Ancak, ülkenin sosyal ve ekonomik durumu ile hükümet ve yasa koyucunun politik eğilimleri de İş Güvenliği mevzuatının oluşmasında önem taşır. Mevzuat oluşturulurken dikkat edilmesi gereken önemli diğer bir nokta da, getirilen kuralların ülkenin ihtiyaçlarını karşılaması, ülkenin koşullarına uymasındır.

Bu düşüncelerden hareketle günümüzde iş güvenliği, iş hukukunun ve sosyal güvenlik hukukunun belirli yönleriyle ilişkili özel bir dal görünümü almıştır. Hatta bazı ülkelerde bağımsız özel İş Güvenliği yasaları çıkartılmıştır.

Sonuç olarak günümüzde geldiğimizde iş sağlığı ve güvenliği, damla damla birikimle şekillenmiş bir alandır. İtici motor gücünü Sanayi Devrimine erken gerçekleşen devletlerin; Avrupa ve Amerika'nın oluşturduğu İSG alanında Türkiye izleyici ve takip edici konumdadır. Sanayi gelişimi ile art başı olarak, Osmanlı daha sonrada Türkiye'de bu alanda adım adım değişimlerin yaşanmasına neden olmuştur. Türkiye'de İSG oluşumunun, yasalardaki tarihsel süreçteki değişim incelenerek bir yönüyle de olsa bugüne dair tespitlerde bulunmaya çalışılacak.

## 2. OSMANLIDAN 1950'LERE TÜRKİYE'DE İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİNİ BAĞLAMINDAKİ DEĞİŞİMLER

İş Sağlığı ve Güvenliği uygulamaları ilk olarak Türkiye'de başlamış bir uygulama değildir. Kökenleri Antik Yunana kadar uzansa da esasen Avrupa sanayisinin gelişimine paralel bir seyir izlemiştir. Bu süreci Sanayi Devrimi hızlandırmıştır. İngiltere merkezli sanayileşmeyle başlayıp Avrupa'ya ve oradan tüm dünyaya yayılmıştır.

Türkiye'de İş Sağlığı ve Güvenliği konusunun evrimini, yaşanan değişimlerin kökeni Batılı sanayileşmiş toplumlarında bulmaktayız. Konuya ilişkin Avrupa ve Amerika'daki değişimler Osmanlı Devletinde ve sonrasında Türkiye Cumhuriyetinde süreklilik göstermiştir.

İş Sağlığı ve Güvenliği konusunu tarihsel bağlamına yerleştirmek kaygısıyla ve Türkiye'deki gelişme sürecini kavrayabilmek için öncelikle Batıdaki İşçi Sağlığı İş Güvenliğinin evrimini genel olarak incelemekle işe başladık.

İş sağlığı ve Güvenliğinin gelişimine bakıldığında, ilkel toplumlarda çalışanların sağlığını korumaya yönelik neler yapıldığına ilişkin somut bulgulara rastlanmamakta.

Bugünkü anlamda İş Sağlığı ve Güvenliği olarak tanımlanabilecek çalışmalar ilk olarak köleci toplumlardan eski Roma'da gözleniyor. Bu dönemde birçok bilim insanı bugün bile geçerli sayılabilecek, çalışanların sağlığına ve güvenliğine yönelik öneri ve savlar ileri sürülmekte.

Bunlardan ünlü tarihçi Herodot ilk kez çalışanların verimli olabilmesi için yüksek enerjili besinlerle beslenmeleri gerektiğine değindi<sup>10</sup>; Hipokrates ilk kez kurşunun zararlı etkilerinden söz ederek, kurşun koliğini tanımladı, halsizlik, kabızlık, felçler ve görme bozuklukları gibi belirtileri saptadı ve bulguların kurşun ile

<sup>10</sup> Aytekin M.Rıfki, "İşçi Sağlığının Önemi ve Temel Özellikleri", İşçi Sağlığı ve Güvenliği Sempozyumu

ilişkinini açık bir biçimde ortaya koydu. M.Ö. 200 yıllarında Hipokrates'in çalışmalarını daha da geliştiren Nicander, kurşun koluğu ve kurşun anemisini inceleyerek, özelliklerini tanımladı. Bu dönemde yapılan çalışmalar, sağlık ve güvenlik sorunlarının saptanması ve tanımı ile sıfırlı kalmayarak, zararlı etkilerden korunma yöntemleri de geliştirildi<sup>11</sup>.

M.S. 23 ile 79 yılları arasında yaşayan Plini, çalışma ortamındaki tehlikeli tozlara karşı çalışanların korunması amacıyla maske yerine geçmek üzere başlarına torba geçirmelerini önerdi<sup>12</sup>.

1633 ile 1714 yılları arasında yaşayan İtalyan Berdardino Ramazzini, 1713 yılında yayınladığı "De Morbis Artificum Diatriba" isimli kitabında özellikle iş kazalarını önlemek için iş yerlerinde koruyucu güvenlik önlemlerinin alınmasını önerdi. Asıl uzmanlığı epidemiyoloji olduğu halde meslek hastalıkları konusunda üne kavuştu ve işçi sağlığının kurucusu sayılıyor<sup>13</sup>.

Ramazzini İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği ile ilgili sayısız çalışmalar yaptı; çok önemli bilimsel görüş ve öneriler getirdi. İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği ile ilgili korunma yöntemleri üzerinde durdu, iş yerlerinin sıcaklık derecesinden, iş yeri havasında bulunabilecek zararlı etkenlerden ve bunların giderilmesi için alınması gerekli önlemlerden ve havalandırma yöntemlerinden söz etti. İşyerlerindeki çalışma ortamından kaynaklanan olumsuz koşulların düzeltilmesi ile iş veriminin artacağını ileri sürdü. İş yerlerinde işçinin çalışma şeklinin, iş-işçi uyumunun sağlık ve iş verimi üzerinde etkili olduğu düşüncesini ortaya koyarak, ergonomi ilkelerini daha XVII. yüzyılda açıkladı<sup>14</sup>.

## 2.1. Avrupa'daki Değişimler

İnsanın doğayla savaşı ile başlayan, ilk aletin yapımı ile gelişen ve toprağı ekip

<sup>11</sup> Gürbüz Yılmaz, "İş Güvenliğine Genel Bakış", Mühendis ve Makine Dergisi, Sayı:324, Ocak 1987, s.5-6.

<sup>12</sup> Gürbüz, a.g.e., s. 10

<sup>13</sup> Gürbüz, a.g.e., s.10.

<sup>14</sup> İş Sağlığı ve Güvenliği" Oda Raporu, MMO Yayınları no:478, Nisan 2008, s.10-14.

biçmek, madenleri çıkarıp işlemek, iplik eğirip dokumak şeklinde süren çalışma yaşamı, insanlık tarihinin uzunca bir dönemi boyunca çok büyük değişikliklere uğramamıştır. Çalışma koşul ve yöntemlerine ilişkin köklü değişimler, ekonomik ve toplumsal düzeni de derin bir biçimde etkileyip yeni bir yapı kazandıran teknik gelişmelerle başlamıştır. Doğa gücünün ve organik gücün yerini makinenin ve buhar gücünün alması olayı olan sanayi devrimi on yedinci yüzyılın ikinci yarısında önce İngiltere’de başlamıştır.

Sanayi devrimi ile insan, rüzgâr, su, hayvan enerjisi gibi doğa ve organik gücün yerini; buhar gücünün harekete geçirdiği makinelerin alması ile küçük zanaat, tezgâh ve atölye üretiminin yerine, yeni teknik buluş ve makinelerle donatılmış fabrika üretimine geçmiştir. Bu durum çalışma ortam ve koşullarında, üretim araç ve yöntemlerinde büyük değişikliklere neden olmuştur.

Aile işletmelerinin yerini fabrika üretiminin alması sonucu üretim sürecinde çalışacak insana gereksinim giderek artmıştır. Bu nedenle kırsal bölgelerden kentlere göçler başlamıştır. Alt yapı gereksinimleri bakımından büyük insan kitlesinin barınmasına uygun olmayan bu yeni kentlerde sağlıklı konut ve çevre koşulları sağlanamamış, beslenme sorunları ortaya çıkmış ve salgın hastalıklar artmıştır.

Sanayi devrimi sonucu yaşanan gelişmelerin yarattığı toplum üzerindeki bu olumsuz etkiler çalışma yaşamında da görülmüştür. İşçiler fabrika ve maden ocaklarında çok kötü koşullarda iş kazalarına ve meslek hastalıklarına neden olabilecek etkilere maruz kalarak günde 16-18 saat gibi uzun süreler çalıştırılmışlardır. Üretim tekniği geliştikçe makinelerin hızı da artmış, buna karşılık gerekli korunma önlemleri alınmamıştır.

Ayrıca çalışanların o zamana göre çok gelişmiş makine ve aletleri kullanmak için eğitilmemiş ve köyden göç eden deneyimsiz insanlardan oluşması da iş kazalarının artmasına etken olmuştur. Evinde ve tarlasında istediği tempoda çalışmaya alışmış ve çalışma yöntemini kendi düzenleyen işçi, fabrika üretiminde hızlı çalışma düzenine girince kullandığı alet ve makinelere uyum sağlamakta

zorluklarla karşılaşmış ve bunun sonucunda oluşan iş kazalarında birçok işçi yaşamını yitirmiştir.

İş kazalarının ve meslek hastalıklarının büyük boyutlara ulaşmasında iş yerlerindeki sağlıksız çalışma koşullarının yanında uzun çalışma süreleri de etken olmuştur. Sanayi devriminin ilk yıllarında çalışma süreleri 16-18 saati bulmuştur. El dokumacılığı yapılan atölyelerde çalışma süreleri daha da uzun olmuş, maden ocaklarında ise gece çalışması alışılmış çalışma düzeni haline gelmiştir. İngiltere’de on dokuzuncu yüzyıl başında kadın ve çocuklar dâhil çalışma süreleri genellikle 18 saate kadar yükselmiştir<sup>15</sup>.

Diğer Avrupa ülkelerinde de aynı olaylara tanık olunmuştur. Özellikle dokuma sanayinde kadın ve çocuklar yoğun olarak çalıştırılmıştır. Çocuk ve kadınlara ödenen ücretlerin düşük olması nedeniyle sanayide kadın ve çocukların çalıştırılması giderek yaygınlaşmıştır. Bu dönemde 8-10 yaşlarındaki çocuklar ile kadınların maden işletmelerinde ve fabrikalarda 16-18 saat gibi uzun süreler çok kötü çalışma koşullarında çalıştırılmaları sonucu, genç yaşta ölümler çoğalmış, sakatlıklar artmış ve toplumsal huzursuzluk giderek büyümüştür<sup>16</sup>.

Sanayi devrimi sonrası çalışma yaşamındaki niteliksel değişimlerin yarattığı sorunlar giderek daha çok toplumsal huzursuzluklara yol açmıştır. Uzun çalışma süreleri, düşük ücretler, sağlıksız ve güvensiz çalışma koşulları, çok sayıda çocuk ve kadının ağır işlerde çalıştırılmaları her yerde sanayileşmenin hızına ve yoğunluğuna göre tepkiler yaratmıştır.

İşçiler sağlıksız çalışma koşulları, düşük ücret, işsizlik ve yoksulluğun sorumlusu olarak başlangıçta makineleri görmüşlerdir. Sanayi devrimi sonucu yaşanan hızlı makineleşmenin yarattığı olumsuz yaşam ve çalışma koşullarına karşı işçilerin tepkileri önceleri makinelere yönelmiş, çok geçmeden sorunların makinelerden değil, gerekli sağlık ve güvenlik önlemlerinin alınmamasından

<sup>15</sup> Gürbüz Yılmaz, "İş sağlığı ve is Güvenliği Tarihi Gelişimi", 2006, s.47.

<sup>16</sup> Engels F., İngiltere Emekçi Sınıfın Durumu, Sosyalist Yayınları, 2002, s.124.



kaynaklandığı anlaşılmıştır. Bu dönemde yaşama ve çalışma koşullarındaki olumsuzlukların ortadan kaldırılması istemi ile grev, miting, gösteri gibi etkinlikler yaygınlaşmıştır.

Bu tepkiler ve gelişmelerin etkileri ile on dokuzuncu yüzyıl başlarından itibaren insancıl görüşlü aydınlar, hekimler, teknik elemanlar ve bazı işverenler çalışma koşullarının düzeltilmesi için çaba göstermiş ve önerilerde bulunmuştur.

Sanayi devriminin yarattığı olumsuz çalışma ve yaşam koşullarını iyileştirmek, çalışanların sağlığını korumak ve iş güvenliğini sağlamak amacıyla birçok yasal, tıbbi ve teknik çalışma yapılmıştır. İşçi sağlığı ve iş güvenliğinin bir bilim olarak gelişmesi bu dönemde yapılan çalışmaların sonucunda olmuştur<sup>17</sup>.

Sanayi devriminin yarattığı sorunların çözümü amacıyla yasal düzenlemeler yapılması ve güvenlik önlemlerinin geliştirilmesi konularındaki çalışmalar yoğunlaşmıştır. Bu dönemde İngiliz parlamento üyesi Antony Ashly Cooper çalışma koşullarını düzeltmek amacıyla, çalışma saatlerinin azaltılması, maden ocaklarında ve fabrikalarda çalıştırılan kadın ve çocukların korunmasını öngören yasalar çıkarılması konusunda çaba harcamıştır<sup>18</sup>.

1740 ile 1804 yılları arasında yaşayan hekim Thomas Percival, genç işçilerin çalışma saat ve koşulları ile ilgili olarak bir rapor hazırlamıştır. Bu rapor bir işveren ve parlamenter olan Sir Robert Peel'i etkilemiş ve parlamentoda girişimlerde bulunarak 1802 yılında "Çırakların Sağlığı ve Morali" adlı yasanın çıkarılmasını sağlamıştır.

On sekizinci ve on dokuzuncu yüzyıllarda yapılan işin sağlık üzerine olumsuz etkileri olabileceği iyice anlaşılmıştır. 1714 ile 1788 yılları arasında yaşayan Persival Pott, "Bel Kemiği Eğriliklerinde Sık Görülen Alt Taraf Organlarındaki Felçler Üstüne" adındaki kitabında özellikle baca temizleyicilerinde görülen skrotum

---

<sup>17</sup>Engels F. a.g.e. s.139.

<sup>18</sup> Gürbüz Yılmaz, "İş sağlığı ve is Güvenliği Tarihi Gelişimi", Ankara 2006.s.105.

kanserlerinin nedeni olarak is üzerinde durmuş ve bunu bir meslek hastalığı olarak nitelemiştir<sup>19</sup>.

1787 ile 1853 yılları arasında yaşayan Orfila ise, zehirli maddelerin analitik yöntemlerle tanımlanabileceğini ileri sürmüş, yeni yöntemler geliştirerek, toksikolojinin ilerlemesine öncülük etmiştir. 1795 ile 1832 yılları arasında yaşayan ünlü hekim Charles Turner Thackrah meslek hastalıkları ile ilgili bir kitap yayınlamış, bu konunun İngiltere’de öncülüğünü yapmıştır. Bu çalışmalardan etkilenen Michel Sadler 1832 yılında parlamentoya yeni bir yasa önerisi getirmiş ve 1833 yılında “Fabrikalar Yasası” adı altında yürürlüğe girmesini sağlamıştır. Bu yasa ile fabrikaların denetimi için müfettiş atanması zorunlu kılınmış, 9 yaşın altındaki çocukların işe alınması ve 18 yaşından küçüklerin ise 12 saatten fazla çalıştırılmaları yasaklanmıştır<sup>20</sup>.

1842 yılında yapılan başka bir yasal düzenleme ile de kadınların ve 10 yaşından küçük çocukların maden ocaklarında çalıştırılmaları yasaklanmıştır. 1844 yılında ise iş yerlerindeki hekimlerin sorumlulukları genişletilerek sağlık açısından tehlikeli yerlerde çalışanların sağlık kontrolleri de bu hekimlerin görevleri arasına alınmıştır. 1895 yılında ise bazı tehlikeli meslek hastalıklarının bildirim zorunlu hale getirilmiştir. Bu gelişmeler sonucunda ünlü İngiliz iş hekimi Thomas Morison Legge ilk hekim iş güvenliği müfettişi olarak atanmıştır<sup>21</sup>.

Yirminci yüzyılın başından başlayarak Thomas Legge kurşun zehirlenmesi gibi şarbonun da meslek hastalığı olduğunu ileri sürmüş, iş müfettişliği ve bu konu ile ilgili tüzüğün kabul edilmesinde etkili olmuştur. Sir John Simon ise, işyerlerinin sağlık yönünden denetlenmesinin gerekliliğini belirtmiş, birçok zehirlenme ve bulaşıcı hastalığın böylece önlenebileceğini ileri sürmüş ve bu tür hastalıkların bildirim zorunlu olmasına öncülük etmiştir<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Gürbüz, a.g.e.s.107

<sup>20</sup> Mühendislikte, Mimarlıkta ve Planlamada ÖLÇÜ dergisi, Şubat 2008, s. 10-14.

<sup>21</sup> Aytekin M.Rıfki, “İşçi Sağlığının Önemi ve Temel Özellikleri”, İşçi Sağlığı ve Güvenliği Sempozyumu

<sup>22</sup> Aytekin, a.g.e .

Sonuç olarak, ilk yasal İş Denetim Teşkilatı'nın kurulması gerekliliğini düzenleyen yasa çalışanları koruyucu yasa hükümlerinin hayata geçirilmesiyle iş sağlığı ve güvenliği alanında Avrupa'da 19. yüzyılda önemli yasal adımlar atılmıştır. Avrupa'da çalışma yaşamında sorun yaşadıkça; kazalar, meslek hastalıkları ve ölümler gibi tedbir niteliğinde yasal önlemlerle iş sağlığı ve güvenliği yaklaşımlarının ilk adımları atılmaya başlanmış. 18. ve 19. yüzyılın hakim bu bakış açısı Batıdaki iş sağlığı ve güvenliği yönelimin takipçisi olan Türkiye'ye de yansımıştır. Avrupa'nın yanı sıra okyanus ötesi, Amerika kıtasındaki gelişmeler iş sağlığı ve güvenliğinde liberal bakış açısının bu alana etkilerini görmemiz için önemli. Avrupa'daki iş sağlığı ve güvenliği alanındaki değişimlerin yanı sıra Amerika'daki bu alandaki bakış açısını tarihsel olarak bakmakta yarar var.

## 2.2. ABD'deki Değişimler

ABD on dokuzuncu yüzyılın ikinci kısmında gerçekleşen endüstri devrimi ile birlikte yavaş yavaş kırsal kesimden şehir merkezlerine göç etmeye başladı. Ancak, fabrikalardaki çalışma koşulları yetersizdi; çalışma alanları kalabalık, havasız ve iyi ışıklandırılmıyordu, ve işçiler günde 14-16 saat steril olmayan ortamlarda çalışmak zorunda kalıyorlardı. Genel olarak bu sağlıksız ve güvensiz çalışma koşulları hastalıklara, kazalara ve hatta ölümlere yol açıyordu. Tüm bunlara rağmen, işçileri koruyacak kanunlar mevcut değildi<sup>23</sup>.

Bu yönde ilk önemli adım. 1867'de Massachusetts eyaleti tarafından iş güvenliği ile ilgili bir takım düzenlemelerin çıkmasıyla atıldı. Bu düzenlemeler bazı fabrika denetimlerini, işçilerle ilgili istatistik tutulmasını ve günlük çalışma saatinin 10 saate indirilme zorunluluğunu içeriyordu.

İler ki yıllarda diğer eyaletler de buna benzer düzenlemeler getirdiler. 1907-1908 yılları arasında gerçekleşen "Pittsburgh Study" ise ilk defa Allegheny'de gerçekleşen iş kazalarından dolayı oluşan ölümleri (526) belgelemiştir. Ancak bu çalışma iş kazalarının neredeyse ölümünden işçilerin sorumlu olduğu sonucuna

<sup>23</sup> Baradan Selim, "ABD'de İş Sağlığı ve İş Güvenliğine Genel Bakış", MMO Dergisi, no:245, s.65.

vardığı için işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili yasallaştırma çabalarına darbe vurmuştur. İşçi sağlığı ve iş güvenliği ile yasallaşma atılımları 20. yüzyılın ilk yarısında devam etmiştir ve 1948 yılının sonunda 48 eyalet işçi sigortası yapma ile yasaları uygulamaya koymuştur.

1930 ile 1969 yılları arasında işçi sağlığı ve iş güvenliği ilgili federal düzeyde tüm eyaletleri kapsayan birçok atılım gerçekleşmiştir. Bunların en önemlileri:

- 1934'te ilk işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili yaptırımlar getiren kurum Bureau of Labor Statistics (BLS) kurulmuştur.
- 1935'teki Sosyal Güvenlik Hareketi 18 yaşından küçüklerin tehlikeli işlerde çalışmasını yasaklamıştır.
- 1969'ta gerçekleşen McNamara - O'Hara ve İnşaat İş Güvenliği hareketleri federal yasaların sözleşmeli işçi çalıştıran işverenleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

Kuşkusuz işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili en önemli yasallaşma atılımı 1970'deki OSH (Occupational safety and health - işçi sağlığı ve iş güvenliği) hareketi olmuştur<sup>24</sup>. Uzun zamandır sektör temsilcileri, işçi grupları ve iş güvenliği organizasyonları tarafından, eğer işçi sağlığı ve iş güvenliğinde ABD önemli ilerlemeler kaydetmek istiyorsa, bu konuda yasalar çıkaracak ve uygulanmasını sağlayacak bir otoritenin varlığına ihtiyaç olduğu fikri savunulmaktaydı.

Bu gereksinimi karşılamak üzere ABD kongresi 1970 yılında iş kazalarının önemli miktarda zarara (verimlilik kaybı, tıbbi masraflar vb.) yol açtığına karar verdi. Söz konusu kararın ardından 28 Aralık 1970'te OSH hareketi imzalandı ve 29 Nisan 1971'de yürürlüğe girdi.

OSH hareketinin ana amacı<sup>25</sup>; ABD'de çalışan her kişiye güvenli ve sağlıklı çalışma ortamı sağlayarak insan kaynaklarını korumaktı ve bu da ancak işyerindeki

---

<sup>24</sup> Baradan, a.g.e., s.65.

<sup>25</sup> Baradan, a.g.e. s.66.

tehlikeleri azaltarak gerçekleştirilecekti, OSH ilkelerine göre işveren, işyerini kazaya veya ciddi yaralanma ve ölüme yol açacak tehlikelerden uzak tutmakla yükümlüdür. Bir kaç özel durum hariç bu kavramlar bir veya daha fazla işçi çalıştıran tüm işverenleri kapsamaktadır.

OSH hareketi 3 kurumun kurulmasına neden oldu<sup>26</sup>:

- OSH A (Occupational Safety and Health Administration): işçi sağlığı ve iş güvenliği standartlarının ve bunların uygulanması için gereken kuralların ve kanunların oluşturulmasından sorumlu kılınmış. OSHA. Çalışma Bakanlığı'na bağlı olarak çalışır.
- OSHRC (Occupational Safety and Health Review Commission): bağımsız çalışan bir kurumdur. İşverenlerin OSHA'ya karşı açtığı davalarla ilgilenir ve sonuçlandırır.
- NIOSH (National Institute for Occupational Safety and Health): Sağlık ve İnsan Servisleri bölümüne bağlı olarak çalışır. NIOSH araştırma ve eğitim yapmak, veri toplamak, kriterleri oluşturmak ve OSHA'ya yeni kavram ve standart önermekten sorumludur<sup>27</sup>.

OSH hareketine göre ayrıca her eyalet kendi OSH ilkelerini oluşturabilir. Ancak eyaletin kendi planı en az federal standartların öngördüğü kriterleri sağlamalıdır<sup>28</sup>. Eyaletlere ve kendi iş güvenliği programlarını kuran bölgelere ek olarak. OSHA da her yıl çok sayıda denetim yapmaktadır.

OSHA denetimleri OSHA'nın kendi müfettişleri tarafından önceden haber verilerek yapılır. Müfettiş işyerine vardığındaki görevi OSHA standartlarının ihlal edilip edilmediğini araştırmaktır. Bu görevi yaparken istediği yere gitmekte, örnek almakta ve iş güvenliğiyle ilgili evrakları istemekte serbesttir. Müfettiş ayrıca isterse o işyerinde çalışanlarla iletişime geçebilir. OSHA müfettişi eğer herhangi bir OSHA

---

<sup>26</sup> Şardan Serdar; 2005, Risk Değerlendirilmesi ve OHSAS 18001, Ankara: Çimento İşverenleri Sendikası Yayınları;1997, s.16.

<sup>27</sup> Baradan, a.g.e. s.66.

<sup>28</sup> Şardan, a.g.e. s.16.

standardının ihlalini tespit ederse işverene ceza kesebilir<sup>29</sup>.

ABD gelişmelerin yanı sıra uluslararası çapta dünyadaki meslek hastalıkları ve iş kazalarının önlenmesine yönelik çalışmalarda sendikaların katkılarının yanı sıra 1919 yılında faaliyetine başlayan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Milletler Cemiyetine bağlı olarak bu konuda önemli çalışmalar yaptı.

1946 yılında Birleşmiş Milletler ile ILO'nun en önemli çalışma alanlarından biri çalışma yaşamı ve sosyal koşullarla ilgili uluslararası standartların oluşturmasıdır. Bugüne kadar oluşturduğu çok sayıda uluslararası sözleşme ve tavsiye kararlarının özellikle 70 tanesi iş sağlığı ve güvenliği ile ilgilidir. Uluslararası sözleşmeler, onaylayan ve taraf olan devletler açısından bağlayıcıdır ve sözleşme ile tanınan hakların yerine getirilmesi gerekmektedir.

Türkiye'nin etkilendiği Batı ve Amerika'daki değişimler ışığında başta Osmanlı ile onun devamcısı olan Türkiye'deki iş sağlığı ve güvenliği alanındaki değişimleri tespit etmek yararlı olacaktır.

### **2.3. Türkiye'de İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği**

Türkiye'de sanayileşmenin zamanla gelişmesiyle İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği konusu da bu paralellikte bir gelişim kaydetmiştir. Sanayileşme ile birlikte iş kazaları ve meslek hastalıkları artmış, bunların önlenmesi için de İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği konularında çalışmalar çoğalmış ve önem kazanmıştır.

İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği ile ilgili çalışmalara ilk olarak Osmanlı İmparatorluğu Dönemi'nde başlanmış, iş hayatı genel olarak "Mecelle" ile düzenlenmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nda sanayi devrimi öncesi küçük atölyeler oldukça yaygın olup, askeri amaçlı tersane, dökümhane, top ocakları ve bunların yanı sıra kömür ocakları ve dokuma atölyeleri de bulunmaktadır. Osmanlıda 19. yüzyıla kadar makine gücü kullanılmamıştır.

---

<sup>29</sup> Şardan, a.g.e.17.

### 2.3.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Bu uzun dönemin başlangıç noktası, Ahi ve Lonca Teşkilatlanması olarak kabul edilebilir. Osmanlı Devleti'nde esnafın ilk karşılıklı yardımlaşmaları başka bir ifadeyle dayanışma sandıkları, birer meslek kuruluşu olan başta ahilik ve bunu takiben loncalar içinde başlamıştır. Bilindiği gibi, sanayi devrimine kadar Osmanlı devleti içinde zanaat ve küçük sanatlara dayanan sanayi ve esnaflık oldukça gelişmiş; bunlardan mal sahibi, usta, kalfa ve çırak olarak çalışanların sayısı önemli bir kitleyi oluşturmaktadır.

Ortaçağın esnaf birlikleri, üyelerinin hammadde ve işgücünün sağlanması, mamullerin fiyatları ve hatta tüketimleri bakımından büyük çapta loncalara bağlılığı nedeniyle, çok geniş bir örgüte ve yetkiye sahip olmuşlar; bu sayede loncalar kolaylıkla bütün esnafı yardımlaşma sandığına girmeye ve mali katkıda bulunmaya zorlayabilmişlerdir<sup>30</sup>.

Osmanlı Devleti'nde de ahilik ve geniş yetkileri olan loncalar benzeri biçimde örgütlenmiştir. Bu açıdan yardımlaşma sandıklarının fiili zorunluluk esasına dayanmış olduğu ileri sürülebilir. Şüphesiz bu zorunluluk, günümüzün sosyal güvenlik düzenlerinde olduğu gibi kamu otoritelerince düşünülmüş ve konulmuş bir zorunluluk değildir.

Osmanlı Devleti'nde esnafın karşılıklı yardımlaşmaları, İş Sağlığı ve Güvenliği açısından ilk uygulamalar, birer meslek kuruluşu olan başta ahilik ve bunu takiben loncalar içinde başlamıştır. Bilindiği gibi, sanayi devrimine kadar Osmanlı devleti içinde zanaat ve küçük sanatlara dayanan sanayi ve esnaflık oldukça gelişmiştir. Ahi ve lonca teşkilatındaki çalışanları kapsayan uygulamalar Osmanlı Devletindeki ilk İş Sağlığı ve Güvenliği tedbirlerini kapsamaktadır.

Osmanlı Devleti'nde esnaf örgütlenmesinin ilk dönemlerinde, ahilik teşkilatı (örgütü) yer alır. Arapça bir kelime olan ve "kardeşim" anlamına gelen "ahi"

---

<sup>30</sup> Dilik Sait, Sosyal Güvenlik, Ankara 1991, s.30.

kelimesinden adını alan bu teşkilatın üyeleri arasında kardeşlik ve dayanışma çok esaslı bir şekilde yer etmiştir<sup>31</sup>. Anadolu'da göçebe kültüründen şehir kültürüne geçişte bir vasıta olan ahilik, her iki kültürün de benimsediği ahlaki değerlerle bütünleşmiştir.

Ahiler, bir sanat ve meslek topluluğu olmakla beraber, asıl iktisadi niteliklerinden ziyade dinsel, sosyal ve politik değerleri özünde toplayıp bir araya getirme ve cömertlik, muhtaçlara yardım, zulüm görenleri koruma gibi yönleriyle tanınmışlardır. Ahi teşkilatı içinde bir sanat sahibi olanlara ahi denilmiş; ve ahi olabilmek için üretici ve faydalı bir sanat sahibi olmak gerekli görülmüştür<sup>32</sup>.

Büyük şehirlerde çeşitli gruplar halinde teşkilatlanmış ahilerin her birinin müstakil bir zaviyesi var olmuş; küçük şehirlerde ise muhtelif meslek grupları tek bir birlik teşkil edebilmişlerdir. Bunlarla, mesleklere ait problemleri; emeklilik, işi gerçekleştirirken yaşanan kazaları vb sorunları halletmişler ve devlet ile olan ilişkilerini düzenlemişlerdir<sup>33</sup>.

Mal ve kalite kontrolü, fiyat tespiti, bu birliklerin görevleri arasında yer almıştır. Anadolu'da köylere kadar yayılan ahilik pek çok devlet adamını, askeri zümre mensuplarını, kadı ve müderrisleri, tarikat şeyhlerini bünyesinde toplamıştır.

Ahi teşkilatının Osmanlı Devleti esnaf ve sanatkarları üzerindeki etkileri XV. yüzyılın ortalarından sonra azalmıştır. Esnaf, önceleri toplandığı dergah ve zaviyeleri yavaş yavaş terk ederek loncaları oluşturmaya başlamıştır. Ahiliğin zayıflamaya başladığı bu dönemden sonra, devletin uyguladığı merkezî politikaya ayak uydurabilen, her an yönetimin denetim ve gözetimine açık, üst yöneticileri Sultan'ın "Berat-ı Şerif'i ile atanan lonca teşkilatı doğmaya başlamış ve daha sonraki yıllarda iyice güçlenerek esnaf ve sanatkârlara egemen olmuştur<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Sarıkaya M. Saffet, "Osmanlı Devleti'nin İlk Asırlarında Toplumun Dini Yapısına Ahilik Açısından Bir Bakış Denemesi" Yeni Toplum Yayınları Ankara, 1999, s. 393.

<sup>32</sup> Çağatay N., Bir Türk Kurumu Olan Ahilik, Konya 1981, s. 85.

<sup>33</sup> Dilik Sait, Sosyal Sigortalar, Ankara 1991, s.65.

<sup>34</sup> Özdemir R., Tokat Esnaf Teşkilatı, 19 Mayıs Üniversitesi Dergisi özel sayısı, Samsun 1968, s. 399.



XVII. yüzyıldan sonra çeşitli dine mensup olanlar arasında ortak çalışma ortamı doğmuş; bu toplumsal konum “gedik” denilen aslında loncadan farkı olmayan onun devamı sayılan fakat üyeleri arasında din farkı gözetmeyen kuruluşların meydana gelmesine neden olmuştur. Kavram olarak lonca, sanat sahiplerinin ve esnafın kendi aralarında kurdukları düzeni, birliği ve özel işleri için toplandıkları yeri (odayı) ifade etmektedir.

Lonca teşkilatı, mesleğe giriş ve ilerleme açısından, esnaf zaviyeleri ölçüsünde ağır koşullar koymadığı gibi, din ve tarikat esaslarına da tabi olmamıştır. Merasimsiz olarak ve hangi dinden olursa olsun bütün esnafın toplanabileceği ve serbestçe müzakere yapabileceği bu tür yerlere lonca denildiği için bu esnaf örgütüne de lonca teşkilatı (örgütü) adı verilmiştir.

Lonca yönetim kurulu, esnaf ustaları tarafından seçilen beş kişiden oluşmuş; esnafa ait her tür iş bu kurulca incelenmiş ve sonuçlandırılmıştır. Alınan kararlardan lonca (yönetim kurulu) esnafa karşı; başkan da loncaya (yönetim kuruluna) karşı sorumlu tutulmuştur. Yönetim kurulu, aynı zamanda başkanın idaresinde olan esnafa yardım, teavün sandığının denetiminden de sorumlu olmuştur.

Lonca teşkilatında esnafın işleri doğrudan doğruya esnaf tarafından seçilmiş olan bir başkan (reis) tarafından yönetilmiştir. Esnafa karşı sorumlu olan başkanın başlıca görevleri, esnafa ilgili uyuşmazlıkları çözümlenmek, esnafın sandık gelirlerini almak, hesabını tutmak, esnafa ait hayır kurumları varsa onların idarelerini ve devamını sağlamak, esnafın özel ve genel durumunu incelemek, kontrol etmek, lonca yönetim kuruluna başkanlık etmek, çırak ve kalfa merasimini icra etmek gibi işlerdir<sup>35</sup>.

Orta veya teavün sandıklarının gelir kaynakları yani sermayesi, öncelikle, geleneklere göre belirli zamanlarda (her hafta veya her ay) lonca mensubu esnaftan

---

<sup>35</sup> Özdemir. a.g.e. s.399

(işçi ve işverenlerden) eşit miktarda (işçi ve işveren için gelirinin yüzde biri oranında) alınan aidatlardan oluşmuş; sonra, yapılan bağışlar da gelir kaynakları arasında yer almıştır<sup>36</sup>. Ayrıca, çıraklıktan kalfalığa, kalfalıktan ustalığa yükselenler için yapılan merasimlerde alınan para ve harçlar (mesleki terfilerde ustalar tarafından verilen paralar) da sandığa gelir olarak kaydedilmiştir.

Osmanlı Devleti'nde mevcut esnaf sınıfı, Avrupa'daki benzerleri gibi, üyeleri ve aile efradı için hastalık, evlenme, doğum, iş kurma, işsizlik, ölüm gibi birtakım sosyal risklere karşı aynı ve nakdi yardım sağlayan dayanışma sandıkları kurmuşlardır. Her lonca kurduğu "Orta Sandığı" veya "Teavün Sandığı" adı verilen yardım sandıklarıyla üyelerinin(çalışanlarının) sosyal güvenlik ihtiyaçlarını karşılamıştır<sup>37</sup>.

Loncaların orta veya teavün (yardımlaşma) sandıkları, sandık üyesi ile onun ailesine öncelikle hastalanmaları ve sakatlanmaları durumunda tedavileri için gerekli sağlık yardımları yapmış; doğum halinde de doğum yardımı yapmıştır. Sonra, fakir üyeleri ile bunların aile fertlerine, ölüm halinde sosyal seviyelerine uygun bir şekilde cenaze törenleri düzenlemiş ve yapılan masrafları karşılamıştır.

Yine, sandıklar, muhtaç duruma düşmüş olan esnafa ve aileleri ile fakirlere yardım etmişlerdir. Ayrıca, yaşlanarak işini terk etmiş ve muhtaç duruma düşmüş ustalarla, tedavisi mümkün olmayan bir hastalık ve sakatlık sonucu iş görmez duruma düşmüş usta, kalfa ve çıraklar gibi bütün meslek mensuplarının geçimlerini sağlamak da bu sandıkların amaçları arasında yer almıştır. Bundan başka, sandıklar esnafa faiz karşılığı ödünç para da vermişlerdir.

Sandık tarafından toplanan paraların kullanımı, sandık üyesi esnafın "efradı âmile" (işgörebilir) ve "efradı gayriâmile" (işgöremez) olmasına göre farklı olmuştur. Çalışmaya gücü yeten ve fiilen meslek ve sanatı icra eden (işgörebilen)

---

<sup>36</sup> Özdemir. a.g.e. s.400

<sup>37</sup> Bear G. Türk Loncalarının Yapısı ve Bu Yapının Osmanlı Sosyal Tarihi için Önemi, Ankara: Türk Tarihi Yayınları;1995, s.124.

üstad, usta, kalfa, çırak ve yamak gibi kimselere “efradı âmile” denilmiştir. Bunlar herhangi bir nedenle paraya ihtiyaçları olması halinde, ödünç para almak için lonca başkanına başvurmuş; başkan da bu konuda, esnafın niçin borç para almak durumunda kaldığını, dükkanındaki sermayesini ve bunun gibi hususlarda gerekli araştırmaları yapmış; borç alınacak meblağın harcanacağı yönü tetkik etmiş ve durumu yönetim kuruluna bildirmiş; kurul da bu hususta bir karar vermiştir. Esnafa verilen bu gibi karlar faiz karşılığında yapılmış ve bu faiz geliri ayrıca hayır işlerine harcanmıştır<sup>38</sup>.

İhtiyarlık, hastalık veya sakatlık nedeniyle çalışamaz duruma gelmiş olan esnafa ise “efradı gayriâmile” denilmiştir. Bunlar, sandıktan aldıkları yardımlar itibariyle mütekâit, aceze, malûlîn olmak üzere üç kısma ayrılmıştır. Mütekâit, yaşlılık (ihtiyarlık) nedeniyle dükkanlarına ve tezgahlarına gidip gelemeyen ustalardır. Bunlardan sermayesi yeterli olanlar işlerini kalfaları vasıtasıyla idare etmişler; bu suretle fakru zarurete düşmemişler ve sandığın yardımına da muhtaç olmamışlardır. Aceze, ihtiyarlıkları sebebiyle dükkanlarına gidemeyen ve dükkanını idare edecek kalfası veya sermayesi bulunmadığı için işini terk eden, dükkanını kapatmak zorunda kalan ustalardır. İşini bıraktıkları veya dükkanını kapattıkları için mali durumları kötüleştiğinden sandık bunlara yardım etmiştir. Malûlin ise, esnaflığın hangi derecesinde olursa olsun bir kaza nedeniyle sakatlığa veya tedavisi mümkün olmayan bir hastalığa maruz kalan kimselerdir. Bunlara, gerek esnaf gerekse sandık tarafından yardım edilmiştir<sup>39</sup>.

Görüldüğü üzere, sandık, üyelerini ve bunların ailelerini, ihtiyarlık, hastalık ve maluliyet (sakatlık) gibi sosyal yardım almayı gerektiren risklere karşı korumuş ve böylece büyük ölçüde güvenliklerini ve sağlıklarını sağlamaya çalışmıştır. Yine sandık, ihtiyacı olan esnafa borç para verdiği gibi, çeşitli nedenlerle çalışamaz duruma düşmüş esnafa da yardım etmiştir. İhtiyarlığı nedeniyle dükkanlarına gidemeyen ve dükkanını kalfa veya sermaye yardımı ile yürütemeyene; bir sakatlık veya hastalığa tutulan esnafa; bunların ailelerine ve çocuğu dünyaya gelen esnafa

---

<sup>38</sup>Bear. a.g.e. s.124

<sup>39</sup> Çağatay N., Bir Türk Kurumu Olan Ahilik, Konya 1981, s. 85

sandıktan yardım edilmiş; fakir esnafın cenazesinin kaldırılması sağlanmıştır. Bu suretle sandık, işsizliğe, hastalığa, sakatlığa, analığa ve ölüme karşı bir tür sigorta niteliği de arz etmektedir<sup>40</sup>.

Loncaların kurdukları sandıklar, genellikle sosyal sigortaların öncüleri olarak kabul olunmaktadır. Bir görüşe göre, loncaların kurdukları yardımlaşma sandıkları Türkiye'de sosyal sigortaların ilk çekirdeği olarak kabul edilebilir.

Loncaların yardımlaşma sandıkları Osmanlı Devleti'nde XIX. yüzyılda yıkılmaya yüz tutmakla birlikte, bu yüzyılın sonlarına kadar ayakta kalabilmişlerdir. Lonca sistemi boyunca bu sandıklar, önemli bir ihtiyacı karşılamışlar, ailenin geleneksel görevlerini desteklemişler, ona yardımcı olmuşlar ve loncalarla birlikte ortadan kalkmışlardır.

XIX. yüzyılda Avrupa'nın makineleşmesi ve özellikle yüzyılın sonlarına doğru büyük fabrikalar kurması ile artan rekabet gücü, devleti iktisadi bakımdan artık iyice etkisi altına almıştır. Günün liberal anlayışı ve özellikle kapitülasyonların bu sarsıcı ve yıkıcı rekabete karşı konulmasını engellemesi, öte yandan çok az da olsa yurt içinde yer yer makineli üretimin başlaması yüzünden devlette küçük sanayi iyice çökmüştür. Bunun sonucu olarak esnaf loncaları ve bunların kurmuş oldukları yardımlaşma sandıkları gittikçe sarsılarak XIX. yüzyılın sonlarında bütünüyle ortadan kaybolmuşlardır.

### 2.3.1.1. Dilaver Paşa Nizamnamesi

Osmanlıda ilk sanayi kuruluşlarının II. Mahmut döneminde savaş sanayisi ile birlikte başladığı görülüyor. Bu dönemde Sinop, İzmit ve İstanbul tersanelerinde buharlı gemi yapıldı. Bu sanayi kuruluşları için kömüre gereksinim giderek arttı. Bu dönemde işletmeye açılan Ereğli Kömür İşletmeleri, Osmanlı sanayisinde önemli bir yer tutuyordu. Ülkenin ilk kömür havzası 1829 yılında işletmeye açıldı. 19. yüzyılın başlarında ülke ekonomisi ve güvenliği yönünden kömürün önemi giderek arttı ve

<sup>40</sup> Dilik Sait, Sosyal Sigortalar, Ankara 1991, s.65

kömür üretimini arttırmak için de çalışmalar yapıldı. Zonguldak havzası ilk bulunuşundan itibaren sürekli el değıştirdi ve kömür üretimi devlet denetimi altında olmakla beraber, yerli ve yabancı özel kuruluşlar tarafından yönetildi.

Osmanlı İmparatorluğu'nda kömür üretimi dışında tersane, baruthane, top arabası, fişekhane, dökümhane gibi askeri amaçlı iş yerleri ile dokuma fabrikalarının ağırlık taşıdığı görülüyor.

İşçilerin, iş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı korumak için önemli ilk düzenlemeler Tanzimat döneminde gerçekleştirildi<sup>41</sup>. Bunlar özellikle; Ereğli Kömür İşletmeleri'nin Deniz Bakanlığı'na geçmesi ile kömür ocaklarında çalışan işçilerin çalışma koşullarını düzenleyen yasalar oldu.

Osmanlı İmparatorluğu'nda işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili mücadele 1820'lerde kurulan ilk işletmelerde çalışan işçilerin yaşama ve çalışma koşullarının düzeltilmesi amacıyla başladı; ancak 1850 yılında çıkarılan Polis Nizamnamesi ile bu tür etkinlikler engellendi<sup>42</sup>.

İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği konusunda ilk çalışmaların başladığı 1850 yıllarında Osmanlı İmparatorluğu'nda askeri amaçlı üretimlerin yanı sıra daha çok el tezgâhlan olarak gelişmeye başlayan sanayileşme, daha sonraları kömür ocakları ve madenler, demir yolu yapımı, tütün işletmelerinin katılımı ile sürdü. Bu dönemde çalışma koşulları oldukça ağırdı ve çalışma süresi günde 16 saate kadar çıkıyordu. Ayrıca ağır işlerde kadın ve çocukların çalıştırılması da yaygınlaşmıştı. Bu yıllarda işçiler tezgâh başında uyuyup, tezgâh başında yemek yemek zorunda kalıyorlardı. Ereğli havzasındaki kömür ocaklarında çalışan işçiler, kısa sürede meslek hastalıklarına yakalanıyor ve giderek artan sayıdaki iş kazalarında yaşamlarını yitiriyorlardı. Fransızlar tarafından işletilen kömür ocaklarında 16 saat çalışan ve çevre köylerden gelen işçiler, penceresiz ve sağlıksız barakalarda yatıyorlardı.

<sup>41</sup> Gerek Nüvit, İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi WEB-OFSET, 2006, s.68.

<sup>42</sup> Makine Mühendisleri Odası Oda Raporu, 'İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği', 4. Baskı, Yayın No: MMO/590, Nisan 2012, s. 9.

Beslenmeleri de son derece yetersiz olan işçiler, kömür ocaklarındaki sağlıksız koşullar nedeniyle kısa sürede kömür tozlarının yol açtığı pnomokonyoz hastalığına yakalandılar.

Kömür ocaklarındaki çalışma koşullarının ağırlığı ve çok sayıda işçinin akciğer hastalıklarına yakalanması, üretimde düşmelere neden oldu. Üretimi arttırmak amacıyla 1865 yılında Madeni Hümayun Nazın Dilaver Paşa tarafından bir tüzük hazırlandı. Ancak padişah tarafından onaylanmadığı için bir tüzük niteliği kazanamayan Dilaver Paşa Nizamnamesi; “Türkiye’de işçi sağlığını koruma ve çalışma koşullarını düzenleme konusunda ilk girişim, 1867’de Maden-i Hümayun Nazırı Dilaver Paşa’nın hazırladığı Ereğli Kömür Madeni Hümayunu Nizamnamesidir.”<sup>43</sup>

“Ocaklarda çalıştırılması gereken kazmacıyan, küfecıyan ve kiracıyan işçilerin, Ereğli Sancağındaki on dört kazadan ve 13-50 yaşları arasındaki sağlam kişilerden seçileceğini ve bunların ilçe ilçe saptanıp deftere yazılacağını, bu deftere göre yazılı olarak çağırılacaklarını” öngören 21’inci madde ile onu izleyen maddeler özellikle incelenmeye değer görülmektedir. Çünkü bu madde ile bir bakıma zorunlu çalışma yükümlülüğü getirildiği ileri sürülmektedir.

Ahmet Makal konuyu şöyle açıklamaktadır<sup>44</sup>: “19. yüzyılda kömür ihtiyacına karşılık emek arzının yetersizliğinden kaynaklanan sorunlar, bölgede bir zorunlu çalıştırma uygulamasına gidilmesine neden olmuş; 1867 Tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi başlatılan ilk uygulama, değişik biçimlerde Cumhuriyet dönemine kadar varlığını sürdürmüştür. İş mükellefiyeti kavramsal düzeyde ‘zorla veya zorunlu çalıştırma, olarak’ nitelenmelidir ve herhangi bir kişinin ceza tehdidi altında ve bu kişinin tam isteği olmadan, mecbur edildiği tüm iş ve hizmetleri ifade eder. Tarihi kölelik düzenlerine kadar giden bu tür çalıştırma, zaman içerisinde, farklı iktisadi sistemlere sahip ülkelerdeki değişik biçimde uygulama alanı bularak,

---

<sup>43</sup> Gerek, a.g.e., s. 6.

<sup>44</sup> Makal Ahmet, Türkiye’de Tek Partili Dönem’de Çalışma İlişkileri: 1920-1946, Ankara, İmge Kitabevi, 1999, s. 86.

günümüze kadar uzandı.”

Madencilikteki çalışma koşullarının, diğer kesimlerden daha güç olması ve bu nedenle emek arzının her zaman yeterli düzeye ulaşmaması, zorunlu çalışmayı ortaya çıkarır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde de Ereğli havzasında kömür üretiminde zorunlu çalışma uygulamasına gidilmiş, Padişah onayından geçmediği için “teamülname” olarak uygulanan 1867 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi, işçileri koruyucu bazı önlemlerle desteklediği bir ‘zorunlu çalıştırma’ düzeni kurmuştu. 1861 ve 1869 tarihli Maadin nizamnameleri zorunlu çalıştırmayı yasaklayan hükümler içermekle birlikte, havzada bunların yerlerine teamülname hükümlerinin uygulanmasına devam edilmiştir. Kurtuluş Savaşı devam ederken çıkarılan 10 Eylül 1921 tarihli ve 151 sayılı “Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun” ile zorunlu çalıştırmaya son verilmiştir.”<sup>45</sup>

Ancak, yukarıda verilen 21’nci ve devamı olan 22 maddede “işçilerden kazmacıyanların madenlerde çalıştırılması mecburiyeti olmadığını, rızaları ile çalışacaklarını ve kazmacılara liyakat ve işine göre ücret ödenmesi gerektiği”, hükme bağlanmaktadır. Bu nedenle 21 inci madde 22’nci madde ile birlikte ele alındığında, zorunlu çalışma yükümlülüğü tartışılabilir bir duruma gelmektedir. Nitekim 22’nci madde ile zorunlu çalışma yükümlülüğü tahdit edilmekle kalmamış, kazmacılık gibi çok ağır bir işte çalışmanın isteğe bırakılması, nizamnameye insancıl bir boyut kazandırmıştır.

Nizamnamenin işçilerin çalışma saatlerini düzenleyen, işçi sağlığı ile iş güvenliğine ilişkin aşağıdaki maddelerin önemlerinin açıklanmasına gerek görülmediği için maddelerin hatırlatılmasıyla yetinilmiştir.<sup>46</sup>

Madde 24: Ocağın içinden dışarıya kömür taşıyan küfecıyanlardan aynı köyden olanların ikiye bölünerek, birinci grup 12 gün çalıştıktan sonra, köydeki iş ve tarım işlerine dönecekler ve yerlerini 12 gün süreyle ikinci grup alacaktır.”

<sup>45</sup> Ayoğlu Ferruh Niyazi, Kapitalizmle Eklemlenme Sürecinde Zonguldak Kömür Havzası'nın Tarihsel Gelişimi: 1829\*1908, s.116-117.

<sup>46</sup> Zaman Ekrem Murat, Zonguldak Kömür Havzası'nın İki Yüzyılı, s.67.

Madde 27.“Kazmacılar ve öteki işçiler yirmi dört saatte iki vardiya olarak iş yapacaklardır.

Madde 29: “İşçiler 24 saat içinde, istirahatları dışında on saat çalışacaklar, bu 10 saatlik sürenin yaz kış sabah saat on birde başlayarak, dört saat çalışarak, kazmaciyanların akşamdan kazarak hazır ettikleri kömürü ve tozu dışarı çıkaracakları gibi iş bitiminde ocak çavuşuna haber vererek iki saat istirahat edip, yemek yedikten sonra iki saat daha ocağın dışındaki işlerini çavuşun talimatına göre yerine getirmelerinin ardından ikinci nöbete başlayacaklar ve kazmaciyanların kendilerine özel ikinci nöbet işini tamamıyla yapmalarının ardından işçilerin hazır olan kömürü ve tozu yine dört saat çalışarak dışarı çıkararak, o günlük işini tamamlayacaklar, bundan fazla çalıştırılmayacaklar.”

Madde 30: “İşçilerin hastalık ileri sürerek doktora çıkmaları durumunda, hastalığı hafif derecede ise oradaki doktorca tedavi edecektir. Durumu ciddi ise ocak sahibinin sağlayacağı mekkâre ile yanına adam katılarak köyüne gönderilecektir. İşçinin hastalığının hile olduğu anlaşılırsa, kalan iş süresini tamamlayana kadar işine iade edilecek, kaçmaya yeltenmesi halinde iki kat süre ile çalıştırılacaktır. ”

Madde 55: "Bir madencinin işletmesinde bulunduğu ocağın direklerini kavi ve muhkem ve tavanını sağlam olarak yapılmasına dikkat edecektir. Masraftan kaçınarak bunlara özen göstermemesi nedeniyle ocağı çöker ve can kaybı ortaya çıkarsa madenci ceza kanunu yasalarına uyularak mahkûm edilecektir.”

Madde 66: "Ocak işletmekte olan madenci yahut onun adına ocağa nezaret eden ortağı veya çavuşu ötede beride gezdiği için ocağı su basması ve başka tehlikeli durumlar yaratılarak ocağı kullanılamaz duruma koyması halinde şiddetle cezalandırılacaktır”,

İşçi haklarının korunmasına ilişkin maddeler arasında, "İşletmecinin aciz durumuna düşmesi durumunda, işçi alacaklarına öncelik verilmesini” veya "İşçilerin işveren



tarafından kandırılmamasını” ve "işçilerin hafta sonu ve bayram tatillerini” koruyan ve düzenleyen, bazıları aşağıya alınmış maddelerin öneminin de unutulmaması gerekir:

Madde 56: “Madende çalıştırılan işçilerin tümünün İslam ve az bir kısmı Hıristiyan olduğundan bir ocakta bulunan iki üç nefer Hıristiyan için Pazar günleri tatil edilip, kırk elli kadar İslam işçinin de ücretsiz izinli kalmalarından ötürü üretimin bu aksaması uygun bulunmadığından, Hıristiyan işçilerin Pazar günleri ayinlerini yaptıktan sonra ve Müslüman işçilerin namaz ve Cuma namazlarını en yakın olan mescitte kılıp, yeniden üretime başlayacaklardır. Maden ocakları haftanın hiçbir gününde hiçbir nedenle tatil olunmayacak, ancak Müslümanlar için bayram ve Hıristiyanlar için paskalya günlerinde gezintilerine izin verilecektir.”

Madde 68: “Madenciyanın kullandıkları işçilerin ücretlerine mahsuben gerekli olarak alıverecekleri erzak ve sair eşyanın alış fiyatına zam yapmayacak, fukaraya haksızlık edilmeyip, mal makul fiyatla alınacak ve işçiye makul fiyatla verilecektir. Eğer haksızlık edildiği anlaşılırsa, fazla fiyatın düşüleceği gibi haksızlık yapan kişi, vurguncu olarak cezalandırılacaktır. ”

Bunlar gibi 76, 77, 78’inci maddelerdeki işçi alacaklarına öncelik verilmesi yolundaki maddeler de işçi haklarının korunması bakımından, nizamnamenin söz edilmeye değer bir başka konusunu oluşturmaktadır.

Madde 81: “Bir ocağın üretimine az bir işçi yettiği halde fazla işçi tutarak bir kısmının boş ve işsiz kalmasına sebep olan madenci işçilere boş kaldıkları günlerin ücretlerini verecek, ayrıca madenci kınanacaktır.”

Madde 82: “Bir madenci işçilerini kendi özel işleri için çalıştırılmayacak, ancak bir iki kimseyi kendi emrinde kullanmasının şiddetle zorunlu olması halinde yönetime bilgi vererek günlük on kuruş ücretle çalıştırabilecektir.”

Madde 98: “Memurlar ile inzibat erleri devletten maaş aldıkları için kaza, köy ve başka yerlerdeyken yiyeceklerini ve hayvanlarının yemini kendi paralarıyla

alacaklar, parasız bir şey kabul etmeyecekler, aksine davrananlar, aldıklarının parasını ödeyecekleri gibi, ayrıca üç gün süreyle hapis cezasıyla cezalandırılacaklar.”

Madde 99: “Memurların maiyetlerinde bulunan inzibat erlerini ve işçileri uşaklık gibi kişisel hizmetlerinde kullanmayacak, ancak maden işlerinde kullanacakları, aksine davrananları sorumlu olacaklardır.”

Çalışma koşullarına getirdiği düzenlemelerin yanı sıra madende bir hekim bulundurulmasını da hükme bağlamıştı. Kömür madenlerinde çok sık görülen iş kazalarına dair ise bir hüküm getirilmedi. 100 maddeden oluşan Dilaver Paşa Nizamnamesi daha çok üretimin arttırılmasına yönelik olmasına rağmen; iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili ilk yasal belge olması açısından önemlidir.

### 2.3.1.2. Maadin Nizamnamesi

Tanzimat dönemindeki ikinci önemli belge olan Maadin Nizamnamesi, genellikle iş güvenliğini ilgilendiren önemli hükümler getirdi. Bu Tüzüğün getirdiği yenilikler ve önemli hükümler şunlardır:

- İşveren iş kazasının oluşmasını önlemek için gerekli önlemleri alarak, iş güvenliğini sağlamak zorundadır.
- Kazaya maruz kalanlara veya ailesine mahkeme tarafından hükmedilecek tazminat işveren tarafından ödenecektir.
- Kaza, işverenin kötü yönetim ve denetimi veya gereken önlemlerin yasalara uygun olarak yerine getirilmemiş olması nedeniyle meydana gelmiş ise işveren ayrıca 15 altın tutarında daha fazla tazminat ödeyecektir.
- Havzada her işveren, diplomalı bir hekim çalıştırmak ve eczane bulundurmak

zorundadır<sup>47</sup>.

Dilaver Paşa Nizamnamesi'ne göre daha ileri ve kapsamlı hükümler getiren Maadin Nizamnamesi de işverenler tarafından uygulanmadı ve tüzük hükümleri yaşama geçirilemedi. Bu dönemde çıkarılan diğer tüzükler ise; Tersane-i Amiriye ve Mensip İşçilerin Emeklilikleri Hakkında Tüzük, Hicaz Demir Yolu Memur ve Hizmetlerine Hastalık Kaza Hallerinde Yardım Tüzüğü, Askeri Fabrikalar Tüzüğü olarak sıralanabilir. Bu tüzükler daha çok sosyal yardım amaçlı hükümler içeriyordu<sup>48</sup>.

1908 yılında kurulmasına izin verilen sendikaların, iş sağlığı ve güvenliği sorunlarını gündeme getirmelerine karşın; somut olarak hiçbir ilerleme sağlanamadı ve ağır çalışma koşulları düzeltilemedi.

Bu dönemde Osmanlı İmparatorluğu'nda sanayinin oldukça geri kalmış olması, iş sağlığı ve güvenliğine yönelik çalışmaların da gelişmesini engelledi ve yetersiz düzeyde kalmasına neden oldu.

1913-15 yıllarını kapsayan sanayi sayımına göre; iş yerlerinin gıda, toprak, deri, ağaç, dokuma, kırtasiye, kimya, madeni imalat gibi iş kollarında yoğunlaştığı görülüyor. Sayımı yapılan 264 işyerinden 249 ( yüzde 93,9) işyerinin çevirici güç toplamı ise 20.977 beygir gücünde olup, ortalama her işletmeye 95 beygir gücü düşüyordu. Bu güçteki işletmelerin ise küçük sanayi olmaktan bile uzak oldukları söylenebilir. Çevirici güçlerde ise birinci sırada yüzde 40, 6 ile buhar makineleri, ikinci sırada yüzde 35 ile içten yanmalı motorlar, daha sonra ise yüzde 21,4 ile elektrik motorları yer alıyordu. Elektrik, iş yerlerinde en az kullanılan enerji kaynağıydı. Sanayinin bu niteliği ile Osmanlı İmparatorluğu'nda teknolojinin Avrupa'dan çok geride olduğu anlaşılıyor.

Ülkede sanayi alanında 1913 yılında 16 bin 975 ve 1915 yılında 14 bin 60 kişinin

<sup>47</sup> Mühendisler Odası Oda Raporu, a.g.m., s. 9-10.

<sup>48</sup> Mühendisler Odası Oda Raporu, a.g.m., s. 9-10.

çalıştığı saptandı. Uzun savaş yılları boyunca işçilerin askere gitmesi nedeniyle işletmelerde çalışan işçilerin büyük bir kısmı da düz (vasıfsız) işçilerden oluşuyordu. Ayrıca bu dönemde kadın işçilerin de yaygın olarak çalıştırıldıkları görülüyor. 1913 ile 1915 yılları arasındaki ücret artışları ise beklendiği gibi yüksek olmadı. Kesimler ve alt gruplara bakıldığında en düşük ücretin dokuma sanayisinde olduğu görülüyor. Bu iş kolunda kadın işçi çalıştırılmasının yaygın olması ücretlerin düşük kalmasının nedenleri arasında sayılıyor<sup>49</sup>.

Bu koşullar, Osmanlı İmparatorluğu'nda iş sağlığı ve güvenliği yönünden kapsamlı çalışmalar yapılmasını engelleyerek, olumlu gelişmeler sağlanamamasına ve iz bırakacak belgeler ortaya konulamamasına neden oldu.

### 2.3.2. Türkiye Cumhuriyetinin İlk Yıllarında İş Güvenliği Çalışmaları

20. yüzyıl siyasi hayatının şekillenmesi, anayasal düzene geçiş aşamasında yaşanan değişiklikler açısından önemlidir. Devlet içerisindeki siyasi örgütlenmelerin hızlanması Mondros Ateşkesi sonrasında başlamıştır. Ortaya çıkan siyasi partiler, parti programlarına işçilerin çalışma koşullarının iyileştirilmesi, kadın ve çocuk işçilerin sorunlarına değinilmesi gibi önemli konuları da eklemiştir.

1918 yıllarında kurulan Sosyal Demokrat Fırkası programında tüm işçilerin, amele ve çiftçilerin çalışmasının düzenlenmesi, tüm işçi haklarının özellikle işverenlere karşı savunulması için yardım dernekleri kurulması, işçilerin geçimlerinin sağlanması, işçilerin durumlarının iyileştirilmesi amaçlarına yer vermiştir. Bu Fırka 1919 seçimlerinde başarı gösterememiş, 1922'de dağılmıştır.

1919 yılı Eylül ayında Türkiye İşçi ve Çiftçi Sosyalist Fırkası işçileri bir araya toplama amacı ile kurulmuştur. Partinin programına eklediği işçi sorunları arasında çocuk ve kadın çalışanların korunmaları, günlük çalışma süresinin sekiz saat olması, gece vardiyalarına iki kat ücret verilmesi, 14 yaşından küçük olan çocukların

---

<sup>49</sup> Makal Ahmet, Türkiye'de Tek Partili Dönem'de Çalışma İlişkileri: 1920-1946, Ankara, İmge Kitabevi, 1999, s.64.

yapacakları iş konusunda eğitilmeleri de bulunmaktadır. Ayrıca çocuk işçilere verilen eğitimlerinin de çalışma günlerine sayılarak ücretlendirilmesi gerektiği de eklenenler arasında bulunmaktadır<sup>50</sup>.

1919'da kurulan Osmanlı Sosyalist Fırkası'nın devamı olan Türkiye Sosyalist Fırkası'nın programı çalışma koşullarının düzeltilmesini amaçlayan sosyal politika önlemlerinden oluşan bir demet görünümündedir<sup>51</sup>.

Yer verilen istekler; haftada bir gün dinlenme, iş süresini sekiz saatle sınırlama, 14 yaşından küçük erkek ve 16 yaşından küçük kız çocuklarının çalıştırılmasını yasaklama, kadın ve çocukların gece çalıştırılmaması, asgari ücret saptanması, işyerlerinin işçinin fizyolojik sağlığını bozmayacak şekilde düzenlenmesi, devlet ile işçi sendikalarınca seçilen müfettiş gözetiminde bulunması, tehlikelere karşı teminat sigortaları kurulması, iş yasası çıkarılarak ayırım gözetmeksizin tüm işçilere uygulanması şeklinde sıralanmıştır<sup>52</sup>.

Sekiz saatlik iş günü ilkesinin kabulü, 16 yaşını geçmeyen çocukların işçi sayılmamaları, işçilerin çıkarılan iş yasalarını kendilerinin düzenlemeleri, işçi çocukların okula gidebilmesi, haftada bir gün ücretli tatil olarak kullanılması, hasta olan işçilerin bakımı ve hastalıkları boyunca ücretinin belli bir bölümünün ailelerine ödenmesi, kadınlara daha çok izin verilmesi gibi iyileştirme çalışmaları da Osmanlı Mesai Fırkası da programında belirtilmiştir<sup>53</sup>.

Birinci Büyük Millet Meclisi Döneminde İktisat Vekili Mahmut Celal Bey meclis kürsüsünde işçilerin çalışma koşullarını bütün yönleriyle ortaya koyarak işçilerin sağlık, sosyal ve ekonomik durumlarının düzeltilmesine yönelik bazı yasaların çıkarılmasına öncülük etmiştir. Bu gelişmeler sonucu bu dönemde arka arkaya iki yasa çıkarılmıştır. Bunlardan ilki, Zonguldak ve Ereğli Havzası Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amale Menafii Umumiyesine Furuhtuna dair 28 Nisan 1921

<sup>50</sup> Gülmez M, Türkiye'de Çalışma İlişkileri 1936 Öncesi, İstanbul: İletişim Yayınları, s. 179, 180.

<sup>51</sup> Gülmez. a.g.e. s.180

<sup>52</sup> Gülmez. a.g.e. s.180

<sup>53</sup> Gülmez. a.g.e. s.181

tarikh ve 114 sayılı yasadır. Bu yasayla, kömürden arta kalan kömür tozlarının satılması ile elde edilecek gelirin işçilerin gereksinimleri için ayrılması sağlanmıştır.

Bu dönemde çıkarılan ikinci yasa, Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik 10 Eylül 1921 tarih ve 151 sayılı yasadır. Bu Yasa'yla kömür işçilerinin çalışma koşullarının düzeltilmesine yönelik hükümler getirilmiştir. Ayrıca bu Yasa ile İhtiyat ve Teavün Sandığı adıyla yardımlaşma sandıkları kurulmasını ve bunların Amele Birliği içinde birleştirilmesi öngörülmüştür. Yine bu Yasa ile hastalık ve iş kazaları durumlarında gerekli yardımların yapılması sağlanmıştır. 151 sayılı yasa ile sigortalılığın iki ana ilkesi kabul edilmiş, sermayesi işveren ve işçiden alınan aylık paralar ile yardım sandığı oluşturulmuştur. Bu hükümler yıllarca sonra çıkarılan 506 sayılı SSK Yasası içinde varlığını sürdürmüştür. 151 sayılı Yasa'yla getirilen yeni düzenlemeler şöyle özetlenebilir<sup>54</sup>:

İşveren havzada çalışan işçinin yatıp kalkması, yiyip içmesi ve temizliğini yapabileceği biçimde konut sağlayacaktır. İşveren hastalanan ve kaza geçiren işçileri tedavi ettirecektir. Bu amaçla işyerinde hekim çalıştıracak, hastane ve eczane açacaktır. Kazada yaralanan ile ölenlerin yetimlerine mahkeme kararıyla tazminat ödenecektir. Eğer kaza işverenin yönetim veya denetim hatasıyla oluşmuş ise ayrıca 500-5000 TL fazla tazminat ödenecektir. Çalışma süresi günde sekiz saattir. Fazla çalışma iki tarafın olmasına bağlı olup, iki kat ücret ödenecektir. İşveren yeni işçilerin eğitiminden sorumlu olacaktır.

Cumhuriyetin ilanından sonra sanayileşmenin getirmiş olduğu olumsuzlukları ortadan kaldırmak, iş kazalarının önüne geçebilmek ya da en azından azaltabilmek için birçok düzenleme, yönetmelik, tüzük yapılmıştır. 2 Ocak 1924 tarih ve 394 sayılı Hafta Tatili Yasası Cumhuriyetin ilanından sonra yapılan ilk yasal ve olumlu düzenleme olmuştur. 1926 Tarihli Borçlar Kanunu, 1926 Tarihli Borçlar Kanunu, 1926 Tarihli Borçlar Kanunu, 1936 Tarihli 3008 Sayılı İş Kanunu bu dönemin diğer iş sağlığı ve güvenliği alanındaki önemli gelişmeleridir<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Mühendisler Odası Oda Raporu, a.g.m., s. 10

<sup>55</sup> <http://www.saglik.gov.tr/TR/belge/1-459/tarihi24041930-sayisi1593—rg-tarihi06051930—rg->

### 2.3.2.1. İlk Yasa: 6098 Sayılı Borçlar Kanunu

1926 tarihinde yürürlüğe giren 818 sayılı Borçlar Kanununda, işverenlerin işyerlerinde işçi sağlığını koruma ve iş güvenliğini sağlama borcunu düzenleyen pek çok hükümler bulunmaktadır.

Kanunun yürürlüğe girmesi ile işverenin iş kazaları ve meslek hastalıklarından doğan sorumluluğu genel bir düzenlemeye kavuşmuştur. Borçlar Kanununun 313.md. ile “Hizmet akdi bir mukaveledir ki onunla işçi, muayyen veya gayri muayyen bir zamanda hizmet görmeyi ve is sahibi de bir ücret vermeyi taahhüt eder” hükmünü düzenlemiştir. Aynı maddenin son fıkrasında, “Hizmet akdi hakkındaki hükümler baz alınarak çıraklık akdine de tatbik olunur” hükmü getirilerek, çırakların dahi yasa koruyucu tarafından işçi gibi önemsendiği<sup>56</sup> vurgulanmaktadır.

Yasa koyucu; Borçlar Kanununun 332. md. ile “işverenin işyerinde çalışan işçisinin karşılaşılabileceği tehlikeleri önlemek, sağlıklı bir işyeri ortamı oluşturmak zorundadır.” hükmünü getirerek bu konudaki temel düşüncesini ortaya koymaktadır. Görüldüğü gibi yasa koyucu alınacak tedbirlerde sınırsız bir zorlamaya gitmemekte, işverenlerden gerçekleştirebileceği tedbirlerin istenmesini ve hakkaniyet sınırlarını asmama esasını ön şart olarak getirmektedir. Borçlar Kanunu açısından bakıldığında, ortada ters bir durum yok gibi görünse de uygulamada bu hükmün yetersizliği açık olarak ortaya çıkmaktadır<sup>57</sup>.

İşveren, işçinin yaşamını, sağlığını ve bedensel bütünlüğünü korumak için gerekli önlemleri almakla zorunludur. Buna göre işveren, hizmet ilişkisinin ve yapılan işin niteliği göz önünde tutulduğunda, kendisinden beklenen; deneyimlerin zorunlu kıldığı, teknik açıdan uygulanabilir ve işyerinin özelliklerine uygun olan önlemleri almakla yükümlüdür.

---

sayisi.html

<sup>56</sup> Süzek Sarper, Hukuki Yönden İşçi Sağlığı ve Güvenliği, ÇSGB İş Güvenliği Eğitim Semineri Notları, Ankara, 1993, s.69.

<sup>57</sup> Kaçmaz Haydar; 2003, “İş Sağlığı ve Güvenliği Konularında Devletin İşverenin İşçinin Görev ve Sorumlulukları,” <http://www.mmo.org.tr/muhendismakina/arsiv/2003/mayis/> 24.08.2005

İş güvenliği tedbirlerini yerine getirmemiş olan işverenin bu sorumluluğu sözleşmeden doğan bir sorumluluktur ve işçi, işverene Borçlar Kanununun 66. m. dayandırarak dava açabilir. Tedbirlerin alınmamasından dolayı işçinin haksız fiil sorumluluğuna dayalı olarak dava açma imkânı bulunmaktadır. Borçlar Kanunu işçinin iş sağlığı alanında işverene dava açabilme hakkı tanımıştır. İşvereni, işçinin sağlığı ve güvenliğini sağlamada sorumlu tutup, bu konuda yaptırımlar uygulanmasının zemini sağlamıştır.

### 2.3.2.2. İkinci Yasa: Umumi Hıfzıssıhha Kanunu

“Umumi Hıfzıssıhha Kanunu” 06.05.1930 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Günümüzde halen geçerliliğini koruyan iş sağlığı ile ilgili hükümler Hıfzıssıhha Kanunu’nun 173-180 maddelerinde yer almaktadır. Çocuk ve kadın işçilerin korunmasından, işyerlerinde işyeri hekimi bulundurulmasına, belirli büyüklükteki işyerlerinde revir ve hastane açılmasına ait pek çok kurallar konulmuştur. 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu’nun İSG ile ilgili maddeleri aşağıda sıralanmıştır;

- On iki yaşından aşağı bütün çocukların fabrika ve imalathane gibi her türlü sanat müesseseleriyle maden işlerinde amele ve çırak olarak istihdamı memnudur.
- On iki yaş ile on altı arasında bulunan kız ve erkek çocuklar günde azami sekiz saatten fazla çalıştırılmaz.
- On iki yaş ile on altı yaş arasında bulunan çocukların saat yirmiden sonra gece çalışmaları memnudur.
- Bütün amele için gece hizmetleriyle yeraltında icrazı lazım gelen işler 24 saatte sekiz saatten fazla devam edemez.
- Mahalli belediyelerince bar, kabare, dans salonları, kahve, gazino ve hamamlarda on sekiz yaşından aşağı çocukların istihdamı men olunur.
- Gebe kadınlar, doğumlarından evvel üç ay zarfında çocuğunun ve kendisinin sıhhatine zarar veren ağır hizmetlerde kullanılmaz. Doğurduktan sonra 155. maddede tayin edilen muayyen müddet istirahatını müteakip ise başlayan



emzikli kadınlara ilk altı ay zarfında çocuğunu emzirmek üzere mesai zamanlarında yarımşar saatlik iki fasıla verilir.

- Her nevi sanat müesseseleri ve maden ocakları ve inşaat yerleri dâhilinde veya yakınında ispirotolu meşrubat satışı veya umumi evler açılması memnudur.
- Aşağıdaki mevaddı ihtiva eylemek üzere işçilerin sıhhatini korumak için İktisat, Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaletleri tarafından müsteken bir nizamname yapılır.
- İş mahallerinin ve bunlara ait ikametgâh ve saire gibi müştamilâtın haiz olması lazım gelen sıhhi vasıf ve şartlar.
- İş mahallerinde kullanılan alet ve edevat, makineler ve iptidai maddeler yüzünden zuhuru melhuz kaza, mesleki hastalıkların zuhuruna mani tedbir ve vesait. Kadınlarla 12 ‘den 16 yaşına kadar çocukların istihdamı memnu olan sıhhate mugayir ve muhataralı islerin neden ibaret olduğu İş Kanunu’nda tasrih edilecektir.

Devamlı olarak en az elli işçi çalıştıran bütün iş sahipleri, işçilerinin sıhhi ahvaline bakmak üzere, bir veya müteaddit tabibin sıhhi murakabesini temine ve hastalarını tedaviye mecburdur.

Hastanesi olmayan mahallerde veya şehirler ve kasabalar haricinde bulunan yerlerdeki is müesseseleri bir hasta odası ve ilk yardım vasıtalarını ihzar ederler. Yüzden beş yüze kadar daimi amelesi olan müesseseler bir revir mahalli ve beş yüzden yukarı amelesi olanlar yüz kişiye bir yatak nedeniyle hastane açmaya mecburdurlar.<sup>58</sup>

İş sağlığı ve güvenliği alanın daha çok “sağlık” alanında düzenlemeler yapılmasının yaptırımlarını belirleyen Hıfzıssıhha Kanunu, cumhuriyetten günümüze kadar işyerlerinde kaza ve meslek hastalıklarını önlemekten çok olduktan sonraki tedbirleri içermektedir.

<sup>58</sup> <http://www.saglik.gov.tr/TR/belge/1-459/tarihi24041930--savisi1593--re-tarihi06051930--re-savis->

### 2.3.2.3. Üçüncü Yasa: 1930 Belediye Yasası

1930 yılında çıkarılan 1580 Belediyeler Kanununda çalışma hayatı ve dolayısıyla İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği ile ilgili yer alan hükümler, Kanunun İkinci Bölümünde (Belediyenin Vazifeleri) Madde 15’de yer almaktadır. Bu maddeye göre;

- Belediyelere halkının sıhhat ve refahını temini için
- Umuma açık olan yerlerin temizliğine, intizamına bakmak
- Salgın ve bulaşıcı hastalıkların önüne geçmek
- Umuma ait yerlerde kaza çıkaracak ve beldenin umumi temizliğini bozacak şeyleri kaldırmak Yangına karşı tedbirleri almak, mahalleri daima temiz tutmak
- Meslekler erbabı yetiştirmek üzere kurs ve dersler açmak ve idare etmek
- Fabrikaların, amele ve meskenlerinin sıhhi teftişlerini yapmak vb. görevler yüklenmiştir.

İş sağlığı ve güvenliğinin yasal çerçevedeki tarihsel gelişimindeki ilk bölümde kökenleri, Batı ve Amerika’daki gelişim süreçleri ortaya konuldu. Tabi ki Batıda başlayan bu sürecin benzeri Osmanlıda sürdüğüne dikkat etmekte fayda var. Burada temel ortaklık Osmanlının geç tarihte de olsa sanayi gelişimlerin benzer evrelerden geçmesidir.

Osmanlı sonrasında Türkiye Cumhuriyetinin kuruluş ayağında süreç adım adım yasalardaki değişimlerle ifade edilmeye çalışıldı. Bu başlıktaki en temel durum tarım toplumundan devletçi politikalarla sanayileşmeye çalışmalarıyla beraber iş sağlığı ve güvenliğinde sürecin devam ettirilemeye çalışılmasıdır.

### **3. ÇOK PARTİLİ DÖNEMDE HUKUKİ GÜVENCE BAĞLAMINDA İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİNİ KAPSAYAN KANUNLAR**

Bu dönem içerisinde özel sektörde çalışan ücretli işçilerin sayısında büyük oranda artış olmuş, ayrıca kamu kesiminde çalışan işçilerin de sayısında yine artma gözlenmiştir. Türkiye’de 1940’ların ortalarından itibaren çalışma ilişkileri alanında gözlenen gelişmeler; öncelikle devletin örgütlenmesi, çalışma ilişkilerinin taraflarının serbestçe örgütlenebilmeleri için gerekli yasal çerçevenin oluşturulması ve çıkarılan yasalar aracılığıyla çalışma ilişkilerini kuşatan hukuksal çerçeveye ilişkin düzenlemeler yapılması noktalarında yoğunlaşmıştır.

Demokrat Parti döneminde özellikle 1954 sonrasında sendikalar üzerinde baskı uygulanırken, işçilerin oylarının alınabilmesi amacıyla işçiler lehine önemli düzenlemeler yapıldı.

3008 sayılı İş Yasası ilk çıktığında, “mahiyeti itibariyle yolunda işleyebilmesi için günde en az on işçi çalıştırmağı icap ettiren” işyerlerinde uygulanıyordu. 5518 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle, daha küçük işyerlerinin de İş Yasası kapsamına alınması konusunda Bakanlar Kurulu’na yetki verildi. Bu yetki DP döneminde etkili bir biçimde kullanıldı. 1950 yılında İş Kanunu kapsamında 9 bin işyeri ve 373 bin işçi vardı. 1956 yılında ise 21.400 işyerinde çalışan 600 bin işçi İş Yasası kapsamındaydı<sup>59</sup>.

Basın İş Yasası ilk kez 1952 tarihinde kabul edildi Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girdi<sup>60</sup>. Bu Yasa ile basın mesleğinde çalışanlara 3008 sayılı

<sup>59</sup> Makal Mahmut, Çalışma Vekaleti İşçiye Sağlanan Faydalar, 1957, s. 6.

<sup>60</sup> Makal, a.g.e. s. 6.

İş Yasası ile diğer işçilere sağlanan hakların üstünde ve ötesinde bazı haklar tanındı.

Deniz işlerinde çalışan işçilerin çalışma koşullarını düzenleyen bir yasa yoktu. 1954 tarihinde 6379 sayılı Deniz İş Yasası kabul edildi. Bu yasa ile getirilen haklar arasında, yılda bir ay ücretli izin de yer alıyordu.

1952 ve 1953 yıllarında çıkarılan iki nizamnameyle, parlayıcı, patlayıcı ve tehlikeli maddelerden işçilerin korunması ve madenlerde işçilerin emniyetinin sağlanması düzenlendi.

4/1272 sayılı kararname ile kabul edilen bir nizamnameyle, gebe ve emzikli kadınlar için çeşitli tedbirlerin alınması, birçok işyerinde emzirme odalarının ve kreşlerin açılması zorunluluğu getirildi.

6309 sayılı Maden Yasası ile maden işçilerinin güvenliği ve sağlığı için bazı düzenlemeler getirildi. İş Yasası kapsamı dışındaki işyerlerinde yemek ve dinlenme paydosları konusunda bir düzenleme yoktu. 1954 yılında kabul edilen bir yasayla, nüfusu on bin ve daha fazla olan şehir ve kasabalarda çalışan tüm işçiler ve müstahdemler için öğle dinlenmesi hakkı getirildi

6710 sayılı Yasa ile “yapıcılık, tuğlacılık gibi işlerle tütün, incir, üzüm, meyankökü, zeytin, ağaç palamudu, susam, fındık, pancar gibi zirai ve sınai mahsulatın işlenmesi ve manipülasyonu gibi” açık havada ve senenin bir kısmında yürütülen ve faaliyeti mevsime tabi olan işler ve bu işlerin yürütüldüğü müesseselerde çalışan müstahdem, memur ve işçilerin, münavebe suretiyle haftada bir gün izinli olma zorunluluğu getirildi<sup>61</sup>.

7467 sayılı Yıllık Ücretli İzin Yasası ile İş Yasası’na tabi olan işyerlerinde çalışan işçi ve müstahdemler için yıllık ücretli izin hakkı getirildi. Yıllık ücretli izin

---

<sup>61</sup> Makal, Ahmet, Türkiye’de Tek Partili Dönem’de Çalışma İlişkileri: 1920-1946, Ankara: İmge Kitabevi; 1999, s.36.

süresi, 2003 yılında 4857 sayılı İş Yasası kabul edilene kadar değişmedi ve 1 yıldan 5 yıla kadar kıdemi olanlara yılda 12 gün, 5 yıldan fazla ve 15 yıldan az kıdemi olanlara yılda 18 gün ve 15 yıldan fazla kıdemi olanlara da yılda 24 gün olarak düzenlendi. 1960'da ise Yıllık Ücretli İzin Talimatnamesi yayımlandı<sup>62</sup>.

1948'de 3/7896 sayılı kararname ile kabul edilen Ağır ve Tehlikeli İşler Tüzüğü'nde iyileştirmeler yapıldı. 16-18 yaş arasındaki kız ve erkek işçilerin mensucat sanayinde o güne kadar izin verilmeyen bazı işlerinde ve 18 yaşını doldurmuş kadınların da mensucat sanayinin bazı işleri dışındaki işlerde gece postalarında çalışmasına izin verildi. Bu dönemde kabul edilen veya değiştirilen iç yönetmeliklerle işçilerin çalışma koşullarında bazı iyileştirmeler yapıldı ve keyfilikler sınırlandırıldı.

Zonguldak yöresindeki maden işçilerine askerlik konusunda bazı kolaylıklar getirildi. 6794 sayılı yasayla, Zonguldak Ereğli Kömürleri İşletmesi Müessesesi, Devlet Linyit İşletmeleri ve devlete ait diğer maden ocaklarında çalışan genç işçilerin askere gitmeleri durumunda, kıtada altı ay askerlik yaptıktan sonra, istedikleri takdirde eski işlerine dönerek, askerliğin geri kalan kısmını madende askere alınmamış gibi geçirme imkanı tanındı. Bu sürede işçilerin ücretleri eskisi gibi verildi, bu süre kıdemlerinden sayıldı, sigortalılıkları sürdü.

Türkiye'de geniş işçi kitlesi, eski adıyla İşçi Sigortalı Kurumu'na ve 1964 yılından 2005 yılına kadarki adıyla Sosyal Sigortalar Kurumu'na 1950'li yıllarda alıştı. 1945 yılından sonra ayrı ayrı uygulamaya sokulan sigorta kolları nedeniyle işçi ücretlerinden yapılan kesintiler, işçilerin ciddi biçimde tepkisini çekiyordu. DP döneminde kurulan hastaneler ve diğer sağlık tesisleri, sigortalıların sisteme alışmasına büyük katkılarda bulundu. Bu dönemde sosyal güvenlik mevzuatında işçiler lehine önemli gelişmeler sağlandı. DP, sosyal güvenlik sisteminin genç olmasının avantajlarını siyasal amaçlarla etkili bir biçimde kullandı.

---

<sup>62</sup> Makal. a.g.e. s.38.

İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortalı Yasası 1945 tarihinde kabul edildi. İhtiyarlık Sigortası Yasası 1949'da kabul edildi. Hastalık ve Analık Sigortası Yasası 1950'de kabul edildi. Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortası Yasası 1957'de kabul edildi.

Bu yasalardaki değişikliklerin bir bölümü ile sigortalılar açısından sağlanan avantajlar Çalışma Vekaleti'nin bir yayınında şöyle özetleniyordu<sup>63</sup>: Hastalık ve analık sigortası 1 Mart 1951 tarihinde 5502 sayılı kanunla kuruldu. 1951 yılında hastalık ve analık sigortası yalnızca 6 ilde uygulanıyordu. 1956 yılı sonunda ise 39 ilde uygulanıyordu. Tek parti döneminde, doğumdan ileri gelen hastalıklarda yalnızca kendisi sigortalı olan kadının tedavisi yapıyordu. DP döneminde yapılan değişikliklerle, sigortalı erkeklerin sigortalı olmayan eşlerinin de doğumdan kaynaklanan hastalıkları tedavi edilmeye başlandı. Hasta sigortalılar için en fazla 9 ay süreyle tedavi yapıyordu. DP döneminde bu süre 18 aya çıkarıldı<sup>64</sup>. 160 gün sigorta primi ödememiş olanlar sağlık yardımından en fazla 90 gün süreyle yararlanabiliyordu. DP döneminde bir gün dahi sigorta primi yatırmış olanlara en az 180 günlük sağlık yardımı olanağı sağlandı<sup>65</sup>.

Hastalık ve analık sigortasından yararlanan sigortalı kadınlar, yalnızca doğumdan 3 hafta önce iş göremezlik ödeneği alırlardı. DP döneminde sigortalı kadınlara 6 haftalık iş göremezlik ödeneği verilmeye başlandı. Hastalık nedeniyle çalışmayan sigortalının günlük kazancı 2 liranın altında ise, İşçi Sigortaları İdaresi kendisine 2 lira üzerinden iş göremezlik ödeneği verirdi. DP döneminde bu miktar 3 liraya yükseltildi.

160 gün sigorta primi ödemiş olanlara iş göremezlik ödeneği veriliyordu. DP döneminde bu süre 150 güne indirildi. Eskiden hastalık ve analık sigortalarından hafta tatili günleri için yalnızca işçi statüsünde olanlara iş göremezlik ödeneği verilirdi. DP döneminde müstahdemlere de bu olanak tanındı.

<sup>63</sup> Makal Mahmut, Çalışma Vekaleti, a.g.e, 1957, s. 80-112.

<sup>64</sup> İşçi Sigortaları Kurumu - İSK, 1949 Yılı Çalışma Raporu ve Bilançosu, Ankara, 1950

<sup>65</sup> İşçi Sigortaları Kurumu - İSK, 1949 Yılı Çalışma Raporu ve Bilançosu, Ankara, 1950

Doğuran kadına 60 lira emzirme parası verilirliyordu, 1957 yılında bu para 100 liraya çıkarılmıştı.

İş kazası nedeniyle sigortalının iş göremezlik durumu 15 günden az olursa, ilk 3 gün için kendisine ödenek verilmezdi, DP dönemindeki değişiklikler sayesinde ilk günden itibaren iş göremezlik ödeneği verilmeye başlandı.

Meslek hastalığı sayılmayan birçok hastalık hazırlanan yeni nizamnameye göre meslek hastalığı kabul edilmeye başlandı. Sigortalı artık bir işte çalışamayacak duruma düşerse kendisine maluliyet yardımı yapılırdı. Daha sonra, sigortalının çalışma gücünün yüzde 75'ini kaybetmesi durumunda kendisine aylık bağlanmaya veya toptan ödeme yapılmaya başlandı. DP döneminde bu oran yüzde 66'ya indirildi<sup>66</sup>.

1949 yılı sonunda sigorta kanununa tabi işyeri sayısı 7.459 idi. 1960 yılı sonunda ise sigorta kanunlarına tabi işyeri sayısı 31.919 olmuştu. Bordrosu alınan işyerlerinde kayıtlı toplam sigortalı sayısı 1951 yılı Ocak ayında 276.951 ve Eylül ayında 382.024 idi. Bu sayı 1960 yılı Ocak ayında 547.690'a ve Eylül ayında 663.101'e yükselmiştir<sup>67</sup>.

İşçi Sigortalı Kurumu'nun ilk hastanesi, 100 yataklı İstanbul Hastanesi 1949 tarihinde çalışmaya başladı. Aynı yıl, İstanbul'da Paşabahçe ve Eyüp'te ve Adana'da birer dispanser açıldı. Kurum'un 1960 yılı sonunda ise 22 hastanesi, 1 sanatoryum-prevantoryumu, 1 doğumevi, 1 dinlenme evi, yataklı 3 dispanseri, yataksız 19 dispanseri, 22 sağlık istasyonu, 1 dış tedavi merkezi olmuştu. Tesislerdeki yatak sayısı ise 2.945'e çıkmıştı<sup>68</sup>.

DP dönemi çalışama alanında bu kadar çok düzenleme yapma ihtiyacının

<sup>66</sup> Kocaman, T., Sosyal Sigortalar Kurumuna Tabi Çalışanların Aylara Göre İstihdam, Prim Ödenen Gün Sayıları ve Ücret Verileri, DPT:959;İPD:215, Ankara, 1970, s.76.

<sup>67</sup> Kocaman, a.g.e. s.76.

<sup>68</sup> İşçi Sigortalı Kurumu - İSK, 1949 Yılı Çalışma Raporu ve Bilançosu, Ankara, 1950.

temel nedeni dışı açılma süreciyle birlikte sanayide hızlı büyümedir. Tıpkı Batıda 19. Yüzyılda yaşanan saniyeleşme hızının artması iş kazaları, meslek hastalıklarını ve işçi ölümlerini de beraberinde getirmiştir. Aynı durumda Türkiye’de Cumhuriyet ve sonrasında kendini göstermeye başlamıştır. Maden, sanayi ve diğer iş kollarında yaşanan kazalar ardından çıkarılan yasa ve yönetmeliklerle ölümlere zorunlu tedbir alma sürecinin bir sonucudur.

### **3.1. Sosyal Güvenlik Kanunları**

İSG ile ilgili ilk yasal düzenlemeler, sorumluluk hukukunun temel ilkelerinden hareketle, işçinin uğradığı zararın tazminini işverenlere yüklemişlerdir. Ancak, işverenin kusurunun işçi tarafından kanıtlanmasındaki güçlükler, davaların uzun sürmesi, sorumluluk mekanizmasının zararın giderilmesinde yetersiz kalmasına neden olmuştur. İş kazalarına karşı korumanın sosyal güvenlik kapsamına alınması bu gelişmelerin bir ürünü olmuştur.

“Çağdaş devlet anlayışının bir sonucu olan sosyal hukuk devletinde geçerli sosyal güvenlik ve sosyal adalet ilkeleri gereğince topluma, insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyi sağlamak, onları korumak, bu yönde gerekli tedbirleri almak ve teşkilatı kurmak devletin görevidir<sup>69</sup>.”

Sosyal güvenlik, “bir ülke halkının bugününü ve yarınını güven altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı bir birlik ve uyum kurulmuş olan bir kurumlar bütünüdür. Bir mesleki, fizyolojik veya sosyo-ekonomik riskten ötürü geliri veya kazancı devamlı veya geçici olarak kesilmiş kimselerin geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemdir<sup>70</sup>.”

Sosyal güvenlik ve iş güvenliğinin kapsam ve konu bakımından uluslararası alanda ilk çıkış noktası, ILO’nun 102 sayılı “Sosyal Güvenliğin En Az Normları Sözleşmesi”dir. Sözleşmenin amacı, imzacı devletlerin sosyal ve ekonomik gelişmelerine göre sosyal güvenlik alanında yerine getirmek zorunda oldukları

<sup>69</sup> Dilik Sait, Sosyal Sigortalar, Ankara: A Yayınları; 1991, s.65.

<sup>70</sup> Dilik, a.g.e. s.66.



normları saptamaktır. Sözleşme sosyal güvenliğin dokuz temel amacını sıralamış, iş kazaları ve meslek hastalıkları da sosyal güvence kapsamında gösterilmiştir<sup>71</sup>.

Ülkemizde ilk kez 1945 tarih ve 4772 sayılı “İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu” ile genel nitelikli bir koruma öngörülmüştür. Bu kanun, öteki sosyal sigorta kollarını öngören kanunlarla birlikte 1964 tarih ve 506 sayılı “Sosyal Sigortalar Kanunu” içinde toplanmıştır<sup>72</sup>. Bir iş sözleşmesiyle işverene bağımlı çalışanların sosyal güvenliklerini sağlamak amacıyla çıkarılan 506 sayılı Kanunla, tehlike derecesine göre % 1,5 ve % 7 arasında değişen oranlarda, primlerin tamamı işverenler tarafından ödenen bir “İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigortası Fonu” oluşturulmuştur. Kaza ve hastalık geçiren işçilere sağlanan haklarla ilgili ödemeler bu sigorta kolundan karşılanmıştır. Ülkemizde iş kazası ve meslek hastalığının yasal tarifini yapan ve sınırlarını çizen yapan ilk yasa olması açısından da önemlidir.

Ülkemiz sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu finansman sorunları ile üçlü yapının (SSK, Bağkur, Emekli Sandığı) yarattığı uygulama sorunları, son yıllarda sosyal güvenlik sisteminin revize edilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bunun sonucu, 2006 tarihinde “5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu” çıkarılmış, tartışmalara neden olan yasa Anayasa Mahkemesine götürülmesini müteakip mahkemece kısmen iptal edilmiştir. En son 2008 tarihinde 5754 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile yapılan değişikliklerle birlikte, bir hizmet sözleşmesine dayanarak bağımlı çalışan işçilerin sosyal güvenliği, 5510 sayılı yasayla sağlanmaktadır<sup>73</sup>.

Kanunun 3. Bölümünde (Kısa Vadeli Sigorta Hükümleri); iş kazası ve meslek hastalığının tanımı, bildirilmesi ve soruşturulması ile ilgili hükümlere yer verilmiştir.

<sup>71</sup> Abdurrahman Ayhan, “Sosyal Güvenlik İş Güvenliği İlişkisi”, İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Ankara, ÇSGB İşçi Sağlığı Daire Başkanlığı, 1989, s. 269.

<sup>72</sup> Güzel, a.g.e., s. 221

<sup>73</sup> Tezel Şevket, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku El Kitabı, Ankara: Yaklaşım Yayıncılık; Eylül 2006, s. 252.

Kanun; iş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık hallerinde sağlanan haklar, geçici iş göremezlik ödeneği gibi konularında düzenlemeler yapılmıştır.

### 3.2. İş Kanunları

Cumhuriyet Dönemi'nin doğrudan çalışma hayatını düzenleyen ilk İş Kanunu (İK) 1936 tarih ve 3008 sayılı kanundur. Ülkenin ekonomik koşulları doğrultusunda sendika, grev hakkı gibi unsurlardan yoksun olan bu kanun<sup>74</sup>, İSG konusunda günün koşullarına göre önemli hükümler getirmekteydi. 3008 sayılı İş Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra Türk İş Güvenliği Mevzuatında önemli bir hamle yapılmış ve adı geçen kanuna dayanarak, teferruatlı ve teknik nitelikte birçok tüzük yürürlüğe konmuştur. 1961 Anayasası sonrası, dönemin ihtiyaçlarına uygun genel bir kanun arayışları sonucu, 3008 yerine 1967 tarihinde 931 sayılı İK çıkarılmıştır.

Bir usul hatası sebebiyle yürürlükten kaldırılan 931 sayılı yasanın yerine 1971 yılında çıkarılan 1475 sayılı İK, ülkemizde İSG alanında en önemli gelişme olmuştur<sup>75</sup>. On bölümden ibaret olan Kanunun İSG hükümleri, "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği" başlıklı beşinci bölümde, 73-82. maddeleri arasında yer almıştır. Kanuna göre çıkarılmış tüzük ve yönetmelikler de, konuya geniş bir bakış açısı getirmiştir.

90'lı yıllarda Türk çalışma yaşamı, yasal iş güvencesi ile esneklik tartışmalarını yoğun biçimde geçirmiştir. 1475 sayılı eski Kanunda düzenlenen sistem, bir yandan 19. yüzyılın "katı" özelliğini yansıtan kurallardan, işçi-işveren açısından günün ihtiyaçlarına cevap veremeyen ve taraf iradelerinin de çözümler getirmesini engelleyen; öte yandan, "iş güvencesi" bakımından da anlamını yitirmiş düzenlemelerden oluşmaktaydı<sup>76</sup>. 158 sayılı ILO sözleşmesini onaylamış olmasına rağmen Türk iş mevzuatının gerekli uyumu sağlayamamış olması, 1475 sayılı Kanunun eskimiş bulunup uluslararası rekabetin körüklediği gereksinimleri karşılayamaması ve bu yasanın ekonomik kriz ortamları için gereken esneklikten

<sup>74</sup> Mahiroğulları Adnan, "Türkiye'de Sendikalaşma Evreleri ve Sendikalaşmayı Etkileyen Unsurlar", C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Sivas, Doç.Dr. Feramuz AYDOĞAN'ın Anısına, Cilt: 2, Sayı: 1, s. 167.

<sup>75</sup> Gözlemen Şerif, "Türk Çalışma Mevzuatında İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği", İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Ankara, ÇSGB İşçi Sağlığı Daire Başkanlığı, 1989, s. 189.

<sup>76</sup> Tunçomağ Kenan, İş Hukukunun Esasları, İstanbul, Beta Yayınları, 1988, s. 135-137.

yoksun oluşu gibi değişik etkenler, yeni bir yasanın kabulüne yol açmıştır.

Halen uygulanan 4857 sayılı Kanun Cumhuriyet döneminin dördüncü İK olup; 1475 sayılı yasayı, kıdem tazminatını düzenleyen 14. maddesi hariç yürürlükten kaldırarak, 10 Haziran 2003 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Yasanın İSG ile ilgili düzenlemeleri, “İş Sağlığı ve Güvenliği” başlıklı Beşinci Bölümde, 77-89. maddeler arasındadır. 1475 sayılı İK’nın İSG bölümünde 10 madde varken, bu yasada 13’e çıkmıştır.

### 3.2.1. 3008 Sayılı İş Kanunu

Kanun ile sosyal güvenlik alanında bazı düzenlemelere ve önlemlere gidilmiştir. Özellikle kadın çalışanlar için yapılan sınırlı düzenlemeler arasında doğum öncesi ve sonrasında belirlenmiş sürelerle izin verilmesi, izin alanların belirli süre bir işyerinde aktif çalışmış olanlarının ücretlerinin yarısının verilmesi, meslek hastalığına yakalananların tedavilerinin karşılanması ve bu nedenle çalışmadıkları günler için ücretlerinin yarısının ödenmesi gibi önemli maddeler sıralanabilir<sup>77</sup>. Gerekli tüzük ve yönetmeliklerin çıkartılmamış olması sebebiyle bu haklar ancak kâğıt üzerinde kalmıştır.

### 3.2.2. 1475 Sayılı İş Kanunu

Günün gereksinimlerine yanıt veremez duruma gelen 3008 sayılı İş Yasasının yerine 1967 yılında 931 sayılı İş Yasası çıkarılmıştır. 931 sayılı İş Yasası’nın Anayasa Mahkemesi tarafından usul yönünden bozulması üzerine hemen hiçbir değişiklik yapılmadan 1971 yılında 1475 sayılı İş Yasası yürürlüğe konulmuştur. İş sağlığı ve güvenliği yönünden 1475 sayılı İş Yasası ve ona uygun olarak çıkarılan tüzük ve yönetmeliklerle geniş anlamda ayrıntılı düzenlemeler getirilmiştir.

1475 sayılı İş Yasası ile işveren işçinin sağlık ve güvenliğini sağlamak için gerekli olanı yapmak ve bu husustaki şartları sağlamak ve araçları noksansız bulundurmakla yükümlü kılınmıştır. İşçilerin de bu yoldaki usullere ve şartlara

---

<sup>77</sup> Süzek Sarper, İş Hukuku, İstanbul, Alfa Yayınları; 1997, s. 130

uymak zorunda oldukları belirtilmiş ve sağlık ve güvenlik ile ilgili tüzüklerin hazırlanmasını öngörülmüştür. Yasanın bu maddesine göre çıkarılan tüzüklerin başlıcaları şunlardır<sup>78</sup>:

- İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü
- Parlayıcı, Patlayıcı, Tehlikeli ve Zararlı Maddelerle Çalışılan İşlerde ve İşyerlerinde Alınacak Güvenlik Tedbirleri Hakkında Tüzük
- Yapı İşlerinde Alınacak İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tedbirleri Tüzüğü
- Maden ve Taş Ocakları İşletmelerinde ve Tünel Yapımında Alınacak İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Önlemlerine İlişkin Tüzük

1475 sayılı yasa ile iş kazaları ve meslek hastalıklarının önlenmesi amacıyla işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği kurullarının kurulması ve bu kurulların kuruluş, yetki ve sorumluluklarının bir tüzükle saptanması öngörülmüştür.

1475 sayılı İş Yasası ile 16 yaşını doldurmamış çocukların ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılmayacağını, ayrıca, hangi işlerin ağır ve tehlikeli işlerden sayılacağını bir tüzükte gösterileceğini hükme bağlamış ve Ağır ve Tehlikeli İşler Tüzüğü çıkarılmıştır.

Ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılacak işçilerin işe girişlerinde veya işin devamı süresince bedence bu işlere elverişli oldukları; işyerimi hekimi, işçi sağlığı dispanseri tarafından verilmiş muayene raporları olmadıkça işe alınmalarının ve işte çalıştırılmalarının yasaklanmıştır.

1475 sayılı İş Yasasının bazı maddelerinde 29 Temmuz 1983 tarih ve 2869 sayılı yasa ile değişiklikler yapılmıştır. 1475 sayılı İş Yasası ve bu yasa hükümlerine göre çıkarılmış olan tüzük ve yönetmelikler ile iş sağlığı ve güvenliği açısından kapsamlı ve geniş bir mevzuat oluşturulmuştur. 1475 sayılı yasadaki iş sağlığı ve güvenliği ayrıntılı olarak düzenlenmiş olsa da hayata geçirilmede eksik kalmıştır. Denetim

---

<sup>78</sup>Süzek Sarper, İş Hukuku, İstanbul: Alfa Yayınları; 1997, s. 230

merkezli iş sağlığı ve güvenliği bakış açısı teftiş sisteminin iyi çalışmamasının sonucunda tıkanmıştır. Yasanın uygulanmasının denetimi eksik kaldığından mevzuatın gerektirdiği iş sağlığı ve güvenliği önlemleri yaşama geçirilememiştir.

### 3.2.3. 4857 Sayılı Kanunundaki İş Sağlığı ve Güvenliği Yaklaşımı

4857 sayılı yasa da 1475 sayılı yasada olduğu gibi işverene iş güvenliğini sağlamak için gerekli olan her türlü önlemi alma zorunluluğunu getirmiştir.

İş sağlığı ve güvenliğinin yaşama hakkı ile bağlantısı bulunmaktadır. Yaşama hakkı bir temel hak ve hürriyet olarak Anayasada ifade edilmiş ve bu hakka dokunulamayacağı hükme bağlanmıştır.<sup>79</sup> Yaşam hakkından anlaşılması gereken kişinin beden bütünlüğünün devamının yanı sıra sağlığının da devamıdır. Kişinin beden bütünlüğünün ve yaşama hakkının korunması üç boyut içermektedir. Bunlar yaşam hakkının kişinin kendisine karşı, başka bir bireye karşı ve topluma karşı korunmasıdır. Yaşam hakkının kişinin kendisine karşı korunmasından, kişinin kendi iradesiyle dahi beden bütünlüğüne zarar verici, onu bozucu eylemlerde bulunamayacağı, yaşamına son verecek nitelikteki yükümlülükler altına giremeyeceği anlaşılmalıdır. Buna aykırı bir davranış yaşama hakkından feragat anlamına gelecektir<sup>80</sup>.

4857 sayılı yasa önceki iş kanunundan farklı olarak 79. maddesi ile işverenlere, alınmış olan iş güvenliği önlemlerine işçiler tarafından uyulup uyulmadığını denetleme, işçileri karşı karşıya oldukları mesleki riskler, alınması gerekli tedbirler, yasal hak ve sorumlulukları konusunda bilgilendirme ve gerekli iş sağlığı ve güvenliği eğitimini verme zorunluluğunu açıkça yüklemiştir.

Aynı şekilde İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliğinin 10. maddesi de işverene işçileri hem işyerindeki mesleki risklere ve tehlikelere karşı hem de işyerinde iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili görevliler konusunda bilgilendirme yükümlülüğü

---

<sup>79</sup> Süzek S., İşçi Sağlığı, s. 48.

<sup>80</sup> Süzek S., İş Hukuku, s.388.

getirmektedir. İşverenin bu yükümlülüğü sadece kendi işçilerine karşı değil başka bir işverene bağlı olarak kendi işyerinde çalışan işçilere karşı da vardır.

İşveren, kendi işyerinde çalışan ancak başka bir işverene bağlı olan işçilerin, işyerindeki mesleki riskler ve tehlikeler ile işyerinde iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili görevliler konusunda bilgilendirilmeleri için bunların işverenine gerekli bilgileri verecektir.

4857 sayılı kanuna göre işverenler, işyerinde meydana gelen bir iş kazasını ve tespit edilen bir meslek hastalığını en geç iki iş günü içinde yazıyla ilgili bölge müdürlüğüne bildirmek zorundadır.

4857 sayılı kanunun meslek hastalıkları için de bildirim yükümlülüğü getirmesi maddenin amacı açısından çok yerinde bir düzenlemedir. Böylelikle sadece iş kazaları olan işyerleri değil, meslek hastalıklarının ortaya çıktığı işyerlerinin de resmi denetim örgütüne bilinmesi ve buralarda denetimin yapılması sağlanabilecektir.

4857 iş yasasının getirdiği bir diğer önemli yenilik de işçi sağlığı ve iş güvenliğiyle ilgili tüzük ve yönetmelik hükümleri, işyerindeki çırak ve stajyerlere de uygulanacaktır<sup>81</sup>.

İş sağlığı ve güvenliği konusunda işverenlerin yükümlülüklerinden biri de ağır ve tehlikeli işlerde rapor almaktır. 1475 sayılı İş Kanununda raporun hangi durumlarda ve nerelerden alınacağına ilişkin hükmü koymasına rağmen işin devamı sürecinde hangi aralıklarla kontrol yapılacağına ilişkin herhangi bir düzenleme içermemekteydi. 4857 sayılı kanun 86. maddesinde bu önemli eksikliği giderecek şekilde “işin devamı süresince en az yılda bir” rapor alınması gerektiğini açıkça belirtmişlerdir.

---

<sup>81</sup> Süzek Sarper, Hukuki Yönden İşçi Sağlığı ve Güvenliği, ÇSGB İş Güvenliği Eğitim Semineri Nottan, Ankara: 1993, s.69.

### 3.2.3.1. İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu

İşçi sağlığı ve iş güvenliği kurulu bir yönetime katılma modelidir. 1475 sayılı İş Kanunu 76. maddesindeki düzenleme ile hangi işyerlerinde işçi sağlığı ve iş güvenliği kurulu kurulacağını belirleme yetkisini Çalışma Bakanlığına bırakmıştı. Anılan maddeye dayanılarak çıkarılan İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurulları Hakkındaki Tüzük uyarınca da sanayiden sayılan, devamlı olarak en az elli işçi çalıştıran ve 6 aydan fazla sürekli işlerin yapıldığı işyerlerinde her işverenin işçi sağlığı ve iş güvenliği kurulu kuracağı düzenlenmişti<sup>82</sup>. Herhangi bir yaptırım gücü bulunmayan bu kurul sadece danışma organı olarak görev yapmaktaydı.

Sanayiden sayılan, devamlı olarak en az elli işçi çalıştıran ve 6 aydan fazla sürekli işlerin yapıldığı işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği kurulu oluşturulacağı 4857 sayılı kanunun 80. maddesinin birinci fıkrasında ifade edilmiştir.

Yine de 1475 sayılı kanuna oranla 4857 sayılı kanunla iş sağlığı ve güvenliği kurulu konusunda bir adım atmıştır. Bir yönetime katılma modeli olan bu kurul 1475 sayılı kanun zamanında sadece danışma niteliği olan bir kuruldu. 4857 sayılı kanunda işverenler bu kurul tarafından iş sağlığı ve güvenliği mevzuatına uygun olarak verilen kararları uygulamakla yükümlü tutulmuşlardır.

Önceki kanuna kıyasla bağlayıcılığa ve yaptırım gücüne kavuşan bu kurulun kendisinden beklenen faydayı sağlayabilmesi için her şeyden önce kurulun üyelerinin iş güvencesinin sağlanması gerekmektedir. Üyelerine iş güvencesi sağlanmadığı takdirde işverenin güdümünde bir organa dönüşeceğinden, 4857 İş Kanunu da bu eksikliği giderememiştir.

İş sağlığı ve güvenliği konusunda tüzük yerine yönetmeliğin tercih edilmesi

---

<sup>82</sup> Süzek Sarper, Hukuki Yönden İşçi Sağlığı ve Güvenliği, ÇSGB İş Güvenliği Eğitim Semineri Nottan, Ankara: 1993, s.70.

yolundaki genel eğilim bu maddede de görülmektedir. Ödev, yetki ve yükümlülükleri konusunda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından bir tüzük çıkarılacağı düzenlenmişken 4857 sayılı kanun bu konuların bir yönetmelikle düzenleneceğini hükme bağlamıştır.

İşyeri Hekimlerinin Çalışma Şartları ile Görev ve Yetkileri Hakkında Yönetmelikte düzenlenmiştir. Bu yönetmeliğin 2. maddesine göre sürekli olarak en az 50 işçi çalıştıran işyerlerinde; ilk yardım, acil tedavi ve diğer koruyucu sağlık hizmetlerinin yerine getirilmesi için işverenler işyeri hekimi çalıştırmak, 8.maddesine göre de işyeri sağlık birimi kurmak zorundaydı<sup>83</sup>. İşyeri sağlık birimlerinin işletilme giderlerinin işçilere yansıtılmayacağı da hükme bağlanmıştır.

Bir işverenin işyeri hekimi istihdam etme ve işyeri sağlık birimi oluşturma yükümlülüğü altında olması için devamlı olarak en az elli işçi çalıştırması gerekmektedir. 4857 sayılı yasanın Türkiye’de daha yaygın bulunan 50 işçiden daha az işçi çalıştıran işyerlerinin işyeri hekiminin ve sağlık biriminin görev yapmaması büyük bir eksikliklerdir.

İşyerinde kaç işyeri hekimi çalıştırılacağı, işin tehlikelilik derecesine ve işyerindeki İşçi sayısına göre belirlenecektir. Yönetmeliğin 25. maddesi “ I inci, II inci ve III üncü Risk Gruplarında yer alan ve 1000 işçi çalıştırılan işyerlerinde tam gün çalışacak bir işyeri hekimi görevlendirilir. 1000 kişiyi aşan hallerde bu Yönetmeliğin 21. maddesinde belirtilen kriterlere uygun yeteri kadar hekim eklenir. IV’üncü ve V’inci Risk Gruplarında yer alan ve 750 işçi çalıştırılan İşyerlerinde tam gün çalışacak bir İşyeri hekimi görevlendirilir. 750 kişiyi aşan hallerde bu Yönetmeliğin 21. maddesinde belirtilen kriterlere uygun yeteri kadar hekim eklenir.”<sup>84</sup> hükmünü getirmiştir.

İşyeri hekiminin işverenle arasındaki ilişki iş sözleşmesine dayanmaktadır

<sup>83</sup> Geçer Bekir, İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatı, Ankara; Yaklaşım Yayıncılık, Ekim 2004, s.35.

<sup>84</sup> Geçer, a.g.e. s.37.



ancak işyeri hekiminin bir de işveren vekili niteliği bulunmaktadır. İşyeri hekimi işveren adına hareket eder, işyerinin yönetiminde görev alır, bu nedenle de işveren vekilidir. İşyeri hekiminin görevini en iyi şekilde yapabilmesinin önemli bir koşulu da bağımsızlığıdır. Bu bağımsızlık hem işçilere karşı hem de işveren karşı olmalıdır. İş Kanununda işyeri hekimlerinin görevlerinin özelliği ve önemi dikkate alınarak ayrıca bir düzenleme yapılmamıştır.

4857 sayılı İş Kanununun 82. maddesine dayanılarak çıkarılan “İş Güvenliği ile Görevli Mühendis veya Teknik Elemanların Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, 5. maddesi ile işverenlere, işyerinde sağlıklı ve güvenli bir çalışma ortamı kurmak, sağlık ve güvenlik risklerinin önlenerek koruyucu hizmetlerin yürütülmesi için gerekli tedbirlerin alınması ve bunların uygulanması amacıyla iş güvenliği uzmanı istihdam etme yükümlülüğü getirmiştir<sup>85</sup>.

Bunun yanı sıra işveren, işyerinde çalışanları iş güvenliği uzmanının çalışma şartları, görev ve yetkileri konusunda bilgilendirmekle de yükümlüdür. Yukarıda adı geçen yönetmelikte iş güvenliği uzmanının görevlerinin düzenlendiği 12. madde incelendiğinde iş güvenliği uzmanının esas görevinin işyerinde iş sağlığı ve güvenliğini bozacak, tehlikeye düşürecek risklerin kaynağında tespit edilerek bunların önlenmesi için çalışmalar yapmak olduğu görülmektedir. Dolayısıyla iş güvenliği uzmanları da işyeri hekimleri gibi iş kazaları ve meslek hastalıklarının önlenmesi çabalarında oldukça önemli bir yere sahiptirler.

İş güvenliği uzmanının görevini bağımsız olarak yerine getireceği, görevini yaparken engellenemeyeceği ve hiçbir şekilde görevini yapmaktan alıkonulamayacağı yönetmeliğin 13. maddesinde hükme bağlanmıştır<sup>86</sup>.

İş güvenliği ile görevli mühendis veya teknik elemanların da görevlerini

---

<sup>85</sup>Ertürk Şükran, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda İşverene Getirilen Yükümlülükler, Sicil İş Hukuku Dergisi, 7(27), s.13-24.

<sup>86</sup> Ertürk, a.g.e. s.13-24.

gereği gibi, işverene karşı bağımsızlıklarını sonuna kadar koruyarak yerine getirmeleri işlerini kaybetme korkusunu yaşamadan görevlerini yapabilmelerine bağlıdır. Bu nedenle iş güvenliği ile görevli mühendis ve teknik elemanların da etkin bir iş güvencesi ile korunmaları gerekmektedir.

İş güvenliği ile görevli mühendis veya teknik eleman bulundurma yükümlülüğünün olduğu işyerleri iş güvencesi hükümleri kapsamı içindedir. Dolayısıyla iş güvenliği ile görevli mühendisler ve teknik elemanlar da iş güvencesi hükümlerinin sağladığı korumadan yararlanacaklardır. Bunun yanı sıra iş güvenliği uzmanının sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde bu durum yönetmeliğin 16. maddesi uyarınca taraflarca üç iş günü içinde İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğüne bildirilmelidir<sup>87</sup>.

#### 3.2.3.2. İş Güvenliği Bağlamında İşçi Hakları

4857 sayılı kanunun getirdiği yeniliklerden biri “işçilerin hakları” başlığını taşıyan 83. maddedir. Anılan madde uyarınca işçi, işyerinde işçi sağlığı ve iş güvenliği açısından sağlığını bozacak veya vücut bütünlüğünü tehlikeye sokacak yakut, acil ve hayati bir tehlike ile karşı karşıya kaldığında iş sağlığı ve güvenliği kuruluna, kurulun olmadığı işyerlerinde ise işveren veya işveren vekiline başvurarak durumun tespit edilmesini ve gerekli önlemlerin alınmasını isteyebilecektir.

İşçinin talebi doğrultusunda karar alınması durumunda da gerekli iş sağlığı ve güvenliği önlemleri alınmaya kadar işçi çalışmaktan kaçınabilecek ancak çalışmadığı dönem içinde ücret ve diğer hakları saklı kalacaktır.

4857 sayılı kanunun 83. maddesi uyarınca işyerinde iş sağlığı ve güvenliği açısından ortaya çıkan tehlikenin işçinin sağlığını bozacak veya vücut bütünlüğünü tehlikeye sokacak nitelikte yakın, acil ve hayati bir tehlike olması gerekmektedir. Teknik konulardaki bilgisizlik nedeniyle o an mevcut olan bir tehlikeyi yakın, acil ve

---

<sup>87</sup> Ertürk, a.g.e. s.13-24.

hayati tehlike olarak değerlendirmeyerek iş sağlığı ve güvenliği kuruluna, kurulun olmadığı işyerlerinde işveren veya işveren vekiline başvurmayan işçi kendi hayatı ve sağlığı ile beraber işyerindeki diğer işçilerin de hayatı ve sağlığını tehdit altında bırakabilir.

Yukarıda da belirtildiği gibi yaşam hakkından anlaşılması gereken kişinin beden bütünlüğünün devamının yanı sıra sağlığının da devamıdır. Maddenin ifadesinde tartışmaya neden olacak belirsiz kavramlar kullanılmıştır. Her şeyden önce ne zaman yakın tehlikeden söz edilebileceğinin belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca işçinin teknik konulardaki bilgisizliği veya tecrübesizliği nedeniyle ortaya çıkması muhtemel olan bir tehlikeyi fark etmemesi veya fark etmesine rağmen bunun ciddi bir tehlike olduğunu algılayamaması da mümkündür.

Bütün bu nedenlerle ve kişinin yaşama hakkının tam olarak korunması, uygulamada kişisel değerlendirmelerde yapılacak hatalar nedeniyle insan sağlığı ve hayatının tehlike altında bırakılmaması amacıyla maddedeki düzenlemede bu kavramlara yer verilmeksizin; “İşyerinde iş sağlığı ve güvenliği açısından sağlığını bozacak veya vücut bütünlüğünü tehlikeye sokacak bir tehlike ile karşı karşıya kalan işçi...” şeklindeki bir ifadenin kullanılması gerekmektedir.

İşverenin gerekli iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini almaması durumunda İşçinin haklı nedenle fesih hakkı İş Kanununun 24/11,f fıkrasında düzenlenmiş olan çalışma şartlarının uygulanmaması durumuna dayanmalıdır. İş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin alınması ve bunların işyerinde uygulanması işverenin gözetme borcunun doğal bir sonucudur<sup>88</sup>. Çalışma şartı kavramının içinde işçinin sağlığını ve yaşamını tehdit etmeyen bir ortamda çalışmasının sağlanması da yer almaktadır.

### 3.2.3.3. Çocuk, Genç ve Kadın İşçilerin Korunması

1475 sayılı İş Kanununun 67. maddesinde on beş yaşından aşağı çocukların

<sup>88</sup> Geçer Bekir, İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatı, Ankara; Yaklaşım Yayıncılık, Ekim 2004, s.39.

çalıştırılmayacakları genel kural olarak düzenlenmişti<sup>89</sup>. Bu maddeye göre on üç yaşını doldurmuş çocukların, sağlık ve gelişmelerini, okul veya mesleki eğitim ve mesleğe yöneltme programlarına devamlarına yahut öğrenimden faydalanma kabiliyetlerine zarar vermeyecek nitelikteki hafif işlerde çalıştırılmaları mümkündür. 67. maddenin son fıkrası ise çocukların iş saatlerinin okul saatlerine engel olmayacak şekilde düzenleneceğini ve ders saatlerinin 7,5 saatlik çalışma süresinden sayılacağını hükme bağlamıştı<sup>90</sup>.

Çocukların iş saatleri 4857 sayılı yasada 71. madde olarak esaslı bir değişiklik olmadan alınmıştır. Bu madde, çocukların çalıştırılma yaşı on beş yaşını doldurmuş olmak, istisnai durumu da on dört yaşını doldurmuş olmak şeklinde düzenlemiştir.

4857 sayılı yasanın getirdiği bir diğer farklılık çocuk ve genç işçilerin çalışma saatleri ile ilgilidir. Anılan düzenlemeye göre temel eğitimi tamamlamış ve okula gitmeyen çocuklar günde 7 saat, haftada 35 saatten fazla çalıştırılmazlar. Ancak 15 yaşını doldurmuş çocuklar için söz konusu süreler günde 8 saate, haftada 40 saate kadar artırılabilir. Okula devam eden çocuklar için ise eğitimin devam ettiği dönemde çalışma saatleri, eğitim saatleri dışında, günde en fazla 2 saat, haftada en fazla 10 saat olabilir.

4857 sayılı yasa da 87. maddesinde çocuk ve genç işçilerin on sekiz yaşını dolduruncaya kadar periyodik olarak doktor muayenesinden geçirilmelerini düzenlemiştir.

#### 3.2.3.4. Çalıştırma Yasakları

Yer ve su altında çalıştırma yasağı olan bir grup işçi özürlü işçilerdir. 4857 sayılı kanunun 30. maddesi işverenlerin özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru çalıştırma zorunluluğunu düzenlemektedir<sup>91</sup>. 4857 sayılı kanunda göre gece çalıştırma yasağı

---

<sup>89</sup> Geçer, a.g.e. s.39

<sup>90</sup> Geçer, a.g.e. s.39.

<sup>91</sup> Geçer, a.g.e. s.39.

sadece on sekiz yaşını doldurmamış çocuk ve genç işçiler için geçerlidir. Önce ki düzenlemeden farklı olarak on sekiz yaşını doldurmuş kadın işçilerin gece postalarında çalıştırılmasının önü açılmıştır. Bu madde bir önceki iş yasasına göre kadın işçilerin için önemli bir hak kaybıdır.

Hamile kadın işçinin sağlığının veya işin özelliğinin, bu sürelerden daha fazla çalıştırılmamasının gerektirdiği hallerde 14 haftalık sürenin artırılabilmesi ve kadın işçinin doğum sonrasında çalıştırılmayacağı sürenin sonundan itibaren isterse 6 ay ücretsiz izin kullanabileceği yolundaki düzenlemeler de korunmuştur.

1475 sayılı kanunda olduğu gibi 4857 sayılı kanunda da hekim raporu ile belirtmek koşuluyla doğumdan önce ve sonra çalıştırılmayacak sürelerin işçinin sağlık durumuna ve işin özelliğine göre artırılabilmesi düzenlenmiştir.

4857 sayılı kanunun analık ile ilgili olarak getirdiği bir diğer farklı düzenleme de “süt izni” ile ilgilidir, 1475 sayılı kanunda süt izni ile ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktaydı. Ancak “Gebe ve Emzikli Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Tüzüğün<sup>92</sup>” ile emzirme izni düzenlenmiştir.

### 3.2.3.5. 4857 Sayılı İş Kanunlarının İş Sağlığı ve Güvenliği Açısından Değerlendirilmesi

4857 sayılı iş kanunu, iş sağlığı ve güvenliği alanında eski iş yasasına göre görece daha yeni, ileri adımlar atılmasını sağlamıştır. İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili konularda gelinen nokta hiçbir zaman için yeterli görülmemeli ve hep daha ileri bir seviye amaç edinilmelidir.

4857 sayılı kanunda iş sağlığı ve güvenliği alanında en önemli eksiklerine baktığımızda ilki kadınların gece postasında çalıştırılmasını mümkün kılan 73. maddenin ikinci fıkrasıdır. 1475 sayılı kanunun bu konudaki düzenlemesi daha

---

<sup>92</sup> Ertürk, a.g.e. s.13-24.

olumluydu. İş güçlerinin daha özel olarak korunmasının gerektiği bir işçi grubu olan kadınların gece postalarında çalıştırılmalarına genel olarak imkan sağlayan bir düzenleme sosyal devletin zayıf ve güçsüzü koruma amacı ile de bağdaşmamaktadır.

İş sağlığı ve güvenliğinin sağlanmasında konuyla ilgili mevzuat oldukça büyük bir önem taşımaktadır. Bunun yanı sıra denetim görevini yerine getirmek, mevzuat hazırlanmasına yardımcı olmak, konuyla ilgili araştırmalar yapacak bir “Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Kurumu” kurulması uygulamaya geçirilmelidir.

İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili olarak fayda sağlayabilecek bir diğer konu da Fransız İş Yasasında olduğu gibi işyerini denetlemekle görevli iş müfettişinin adı ve adresinin, işyerinde herkes tarafından kolayca görülebilecek bir yere asılmasının zorunlu hale getirilmesidir. Böylelikle işçilerin, iş müfettişine kolaylıkla ulaşarak, iş kazaları ve meslek hastalıklarını önlemede oldukça etkili bir yöntem olan şikayet haklarını daha rahat kullanabilmeleri sağlanmış olacaktır.

4857 sayılı kanunda isteğe bağlı olarak düzenlenen işyeri ortak sağlık birimlerinin zorunlu hale getirilmesi de iş sağlığı ve güvenliği açısından yerinde bir karar olacaktır. İşverenlerin iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini almaları için önem taşıyan bir diğer konu da yaptırımlardır. İşverenler, gerekli önlemleri almadıklarında etkili ve caydırıcı cezalarla karşı karşıya kalacaklarını bildiklerinde iş güvenliği önlemlerini alma konusunda daha titiz davranabileceklerdir.

Yukarıda da belirtildiği gibi işverenlerin iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili yasa, tüzük ve yönetmeliklerde düzenlenmiş olan önlemleri almamaları durumunda, almadıkları her önlem için ayrı ayrı para cezasına çarptırılacaklarının hükme bağlanması gerekmektedir. Bunun yanı sıra tekrür halinde para cezasının artırılarak uygulanacağı da genel bir hüküm olarak düzenlenmelidir.

İş güvenliği önlemlerini almayan işverenlere sadece idari para cezası değil haklarında verilen hükmün yayınlanması ve basında bu kimselerin teşhir edilmesi de iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması çabalarında etkili olacaktır.

İş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması sadece cezalandırma değil ödüllendirme de oldukça önemlidir. İşyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini alan, bu konuya gereken duyarlılığı gösteren ve bunun sonucunda da işyerlerindeki iş kazası ve meslek hastalığı oranım önemli ölçüde azaltan işverenler toplumun bilgisine sunulmalıdır. Bunun için kitle haberleşme araçları kullanılabilir.

Aynı Şekilde işyerinde gereken önlemleri almayarak iş sağlığı ve güvenliğini tehlikeye düşüren işverenler de topluma teşhir edilmelidir. Bu Şekilde yaratılacak manevi baskı veya manevi tatmin iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanmasında ve devamında etkili olacaktır, ödüllendirme ve özendirmeye katkı sağlayacak bir diğer yol ise öğretide isabetle ileri sürüldüğü gibi iş kazası ve meslek hastalıklarının aldıkları iş sağlığı ve güvenliği önlemleri ile azaltan işyerlerinde “iş kazası ve meslek hastalığı” primlerinin azaltılmasıdır.

4857 sayılı kanunda 113. maddesinde düzenlenen işçi temsilciliğine yer verilmemesi de önemli bir eksiklik olmuştur. Anılan düzenleme uyarınca en az 10 işçinin çalıştığı işyerlerinde, sendika temsilcisi bulunmadığı hallerde, Sendikalar Kanununun 34. maddesinde belirtilen sayıda işçi temsilcisi görev yapacaktı.

İşçi temsilcileri, Sendikalar Kanununun 35. maddesi uyarınca, işçilerin dileklerini dinlemek, Őikayetlerini çözümlenmek, işçi-işveren arasındaki çalışma uyumunu devam ettirmek, işçilerin hak ve menfaatlerini gözetmek, iş kanunları ile toplu iş sözleşmesinde öngörülen alışma Şartlarının uygulanmasına yardımcı olmakla görevli olacaktır. İş Kanununda yer verilme de İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliğinde işçi temsilcisine yer verilmiştir.

Yönetmeliğin 15. maddesine göre işyerinde sağlık ve güvenlikle ilgili çalışmalara katılma, çalışmaları izleme, önlem alınmasını isteme, önerilerde bulunma ve benzeri konularda işçileri temsil etmeye yetkili, işçiler tarafından seçilmiş, bir veya daha fazla işçi, sağlık ve güvenlik işçi temsilcisi olarak görev yapacaktır. İşçilerin seçtikleri temsilcileri aracılığıyla İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili konularda

yönetime katılmasına olanak sağlayan bu düzenleme iş sağlığı ve güvenliği açısından da önem taşımaktadır.

İş sağlığı ve güvenliği kurulu kurma, işyeri hekimi bulundurma ve sağlık birimi kurma, iş güvenliği ile görevli mühendis veya teknik eleman bulundurma gibi yükümlülüklerde işyerinde çalışan alt işverenin işçilerinin de hesaba katılması gerekmektedir. Bu yönde bir uygulama konunun amacına son derece uygundur. Önemli olan işyerinde çalışan işçilerin iş sağlığı ve güvenliğinin tam olarak sağlanmasıdır.

İş sözleşmesinin kurulmasıyla, işçi için bağlılık borcu kadar, işveren açısından da işçisini gözetme borcu ortaya çıkmaktadır. İşverenin gözetme borcu işçiye zarar verebilecek davranışlardan kaçınmayı, kişisel bilgilerini korumayı, işçiyi bilgilendirmeyi, işyerine getirdiği eşyalarını korumayı, işçiyi işyeri ortamının ve yapılan işin ortaya çıkardığı tehlikelerden korumayı kapsayan geniş bir borçtur. Türk Hukukunda işverenin işçiyi gözetme borcu hem kamu hukukuna hem de özel hukuka dayanmakta, konu ile ilgili olarak hem Borçlar Kanununda hem de İş Kanununda hükümler bulunmaktadır.

İşverenin, dar anlamda, işçisini iş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı gözetme borcu kapsamındaki temel yükümlülükleri, İş Kanunu'nun 77. maddesinde belirlenmektedir. Bunlar; İSG tedbirlerini alma yükümlülüğü, işçileri bilgilendirme ve eğitime yükümlülüğü, alınan tedbirlere uyulup uyulmadığını denetleme yükümlülüğüdür. Ayrıca bunlara eklenecek bir de işçileri alınan tedbirlere uymaya zorlama yükümlülüğüdür. İş Kanunundaki yer alan maddeler ise, işverenin sayılan bu yükümlülüklerini yerine getirmesinde yardımcı nitelikteki işyeri örgütlenmesi, İSG kurulları, İSG uzmanı ve hekim istihdamı, işçilerin işe alınmaları ve devamındaki sağlık gözetimleri gibi düzenlemeleri kapsamaktadır.

4857 ile devamlı olarak en az elli işçi çalıştıran ve sanayiden sayılan işyerlerinde işverenlere, İSG'den sorumlu mühendis ve teknik eleman bulundurma yükümlülüğünün getirilmiştir. Ancak çalışan işçi sayısını 50 sınırında tutması önemli



bir eksiklikler. Türkiye'deki yaygın küçük işletmeler İş Kanun bu maddesiyle iş sağlığı ve güvenliğinden mahrum bırakılmıştır.

Anayasada yer alan iş güvenliği hakkı doğrultusunda, işverenin kamu hukukuna dayanan işçiyi gözetme borcunu düzenleyen ana kural İK'nu 77. maddede yer almıştır. İSG eğitimi ve bilgilendirmenin, İSG ile ilgili ilk ve temel madde olan 77. maddede yer alması, konuya verilen önemin bir göstergesi olup; işverenin işçiyi gözetme borcunun bir unsurunun da işçileri riskler konusunda bilgilendirmek ve gerekli İSG eğitimini vermek olduğunu belirlemektedir.

4857 sayılı yasa, işyerinde İSG'yi tehdit eden bir durumun ortaya çıkması halinde İSG Kurulu'na başvurarak tespit isteme ve gerekli önlemlerin alınmasını isteme hakkını da düzenlemektedir. Bu hüküm, AB normları paralelinde Türk İş Hukuku'na taşınan bir durumdur. İSG ile ilgili önlemlerin alınmaması durumunda işçinin işi ifadan kaçınma hakkını teminat altına almaktadır. Bu maksatla İSG Kurulu aktif hale getirilmektedir. Yasa hükmüne göre; işyerinde İSG açısından işçinin sağlığını bozacak veya vücut bütünlüğünü tehlikeye sokacak yakın, acil ve hayati bir tehlike ile karşı karşıya kalan işçi, İSG kuruluna başvurarak durumun tespit edilmesini ve gerekli tedbirlerin alınmasına karar verilmesini talep edebilir.

4857 sayılı yasa, ağır ve tehlikeli işlerde çalışacak işçilerin işe girişinde ve işin devamı süresince en az yılda bir, bedence bu işlere elverişli olduklarını gösterir rapor da istemektedir. Ayrıca ilk işe girişlerde, sigortalı olmadığı halde, SGK'nın yeni işe girenlerin muayenelerini yapması zorunlu hale getirilmiştir.

İSG için önemli adımlar olan bu sürecin bakanlığın yönetmelikleriyle düzenleneceği büyük bir boşluk yaratmıştır. Sürecin zamana yayılması ve bütünlüklü olarak İSG alanına ortak bakışı engellemiştir.

### **3.3. Tüzük ve Yönetmelikler**

11.01.1974 tarihli İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü (İSİGT); 1475 sayılı İK'nın

74. ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 179. maddesine istinaden; işyerlerinde iş kazalarını önlemek üzere bulundurulması lüzumlu olan araçların ve alınacak güvenlik tedbirlerinin neler olduğunu belirtmek üzere Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı tarafından beraberce çıkarılmıştır. Toplam 540 maddeden oluşan tüzük, güvenlik bir işyeri için alınması gereken teknik ve tıbbi önlemleri ayrıntılı olarak içermektedir.

Ancak bu tüzüğün halen yürürlükte olup olmadığı tartışılmaktadır. İş Kanununun geçici 2. maddesindeki “1475 sayılı Kanuna göre halen yürürlükte bulunan tüzük ve yönetmeliklerin bu Kanun hükümlerine aykırı olmayan hükümleri yeni yönetmelikler çıkarılıncaya kadar yürürlükte kalır” hükmüne istinaden; İSG yönetmeliği yayınlandığında bu yönetmeliğin yürürlükten kalktığı ileri sürülmektedir. Diğer yandan, tüzüğün ancak bir tüzükle yürürlükten kaldırılabileceğine dair görüşler de bulunmaktadır. Bu tarihlere kadar eski kanun gereğince yayımlanan tüzük ve yönetmeliklerin yeni kanuna aykırı olmayan hükümlerinin yürürlükte olduğu; bu hususun İş Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın 22 Ocak 2004 tarihli denetim yapan müfettişlere yönelik yazısı ile de teyid edildiği ifade edilmektedir.

İSG Yönetmeliği, kanundaki temel İSG hükümlerinin nasıl uygulanacağını gösteren, çatı nitelikli bir yönetmelik olması yanında, AB Çerçeve Direktifinin mevzuatımıza aktarılması amacını taşıyordu. Fakat yönetmelik, tüzük ile karşılaştırıldığında oldukça kısa ve yüzeysel olmuş, konuyla ilgili kişi ve kurumları tatmin edememiştir. Hükümlerden bazıları da muğlak ve yoruma açık kalmıştır.

İSG alanının belirsizliğe sürüklenmesi de ilk olarak bu yönetmelikle 257 258 başlamıştır. İSG Yönetmeliğinin, birebir tercüme edilerek çıkarılmış olması; ayrıca bir yönetmelikten çok kanunda olması gereken hükümler içermesi ve bu yönetmeliği açıklamak üzere tali yönetmelikler çıkarılması haklı olarak eleştirilmiştir. Halbuki yönetmelik kanun ve tüzükten sonra en son hukuk kaynağıdır. Ne var ki yönetmelik genel ifadeler taşıdığı için, bunları açıklamak için de ayrı yönetmelikler çıkarılması hukuken mümkün değildir.

4857 sayılı İK'nun 82. maddesinin uygulamasını düzenlemek üzere çıkarılan “İSG ile Görevli Mühendis ve Teknik Elemanların Görev Yetki ve Sorumlulukları Yönetmeliği” ise; kimlerin İSG mühendis ve teknik elemanı olacağını, hangi eğitim ve sertifikaları alacaklarını, hangi risk gruplarında çalışabileceklerini düzenlemiştir. Bunun yanısıra “İSG Uzmanı” adı altında yeni bir unvan oluşturarak sınıflandırmasını (A- B-C sınıfı) yapmıştır. Fakat yönetmeliğin “İSG Uzmanı” tanımı ile pek çok maddesi, Danıştay’ca iptal edilmiştir. İptal kararında, kanunda yeri bulunmayan İSG uzmanı şeklinde bir unvanın tanımlanarak, hem mühendislik bölümü mezunlarının hem de yönetmelikte geçen diğer bölüm mezunlarının aynı sınıflamaya tabi tutulduğu, bu durumun kanuna uyarlığı bulunmadığı belirtilmektedir. İSG uzmanlarının alması gereken eğitimin ÇASGEM tarafından verilmesinin, hem kanunen bu kurumun görevi olmadığı hem de bu eğitimleri verecek yeterliliğe sahip olmadığı için uygun olmadığı vurgulanmaktadır.

İSG uzmanlığı, AB ülkelerinde de görülen bir unvandır. Fakat Avrupa ülkelerinde, mevzuatta İSG uzmanı olabilecek branşlar tek tek sayılmaz. Örneğin, “üniversitelerin fen ve doğa bilim mezunları” şeklinde daha geniş kapsamlı bir ayırım yapılmaktadır. İSG uzmanlığı için ilave bir eğitim gerekli görülmekte, fakat bu eğitimler sadece bir kurumun tekeline bırakılmamakta, konusunda yeterliliğe sahip olan kuruluşların verdiği eğitimler de kabul edilmektedir.

Örneğin Almanya’da, “kişinin mühendis olma hakkı varsa, iki yıl uygulama yapmışsa veya devlet ya da mesleki kuruluşlara ait kurumlarda ilgili meslek dalında öğrenim görmüş ise” uzmanlık belgesi verilmektedir. Güvenlik teknisyenleri için ise “resmi kuruluşlarca yapılmış sınavla teknisyen olmak, iki yıl deneyimli olmak ve onaylı mesleki öğretim dalından belgeli olmak” koşulları yer alır. Avusturya’da İSG uzmanının gerekli uzmanlık bilgilerini İş ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na tanınmış, uzmanlık eğitiminin başarılı şekilde bitirildiğine ilişkin bir belge ile kanıtlaması gerekmektedir. İsviçre’de üniversitelerin teknik veya doğa bilim fakültelerinden ya da teknik meslek yüksekokullarından diploma sahibi, iki yıl deneyimli ve İSG alanında mesleki geliştirme eğitimi almış olanlar “iş güvenliği

mühendisi” olarak kabul edilmektedir. Yunanistan’da ise teknik üniversite veya teknik yüksekokul diplomalı ve mühendisler odasınca verilen çalışma belgeli mühendisler 2 yıllık deneyimle; teknik lise diplomalıları ise 8 yıl deneyim şartı ile İSG uzmanı olabilmektedir. Bakanlığın ilgili genel müdürlüğünün görevi ise bu eğitimlerin kimlerce ve kimlere verileceğini belirlemektir.

Ülkemizde ise, yönetmelikte İSG uzmanı olacak bölümler tek tek sayılmış, hatta bazı mühendislik disiplinleri bile devre dışı bırakılmış; uzmanlık eğitimleri ÇASGEM tarafından 15 günde verilmiştir. İSG uzmanı olacak kişilerin çoğunun hiç İSG eğitimi almadığı düşünülürse eğitimin süresi oldukça kısa ve yetersiz olmuştur.

2012 yılında çıkan İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununa kadarki İSG alanındaki değişimlere baktığımızda kendinden önceki düzenlemelere göre iyi ama her zaman hızlıca eskiyen ve sürekli yenilenme ihtiyacı duyan bir süreç bu yeni düzenlemede de tespit edilmekte. Bunun temellerinden biri İSG alanının ihtiyaçlarının bütünlüklü olarak ele alınıp tespit edilmemesidir. İş sağlığı ve güvenliği multi-disipliner bir alan ve alanın bu özgül yanının çıkarılan hiçbir yasada neredeyse hiç dikkate alınmaması vurgulanmalıdır. Sürecin en baştan yanlış örgütlenmesine neden olmakta; dolayısıyla yasa ve yönetmelikler eksik kalmaktadır.

İş Sağlığı ve Güvenliği alanını Batı’daki sanayileşme merkezli gelişimi göz önünde bulundurmakla, Batı merkezli yasa ve düzenlemelerin Türkiye’ye aktarılması arasındaki ayırım kaybolmuştur. Oysa ki, her ülkede sanayileşme süreci farklı seyirler izlemiştir, toplum ve özündeki birey refleksleri farklılıklar içermektedir. Batıdan alınan uygulama ya da yasalar, mevcut durum değerlendirmesi yapılmadan, çoğunlukla yabancı dillerden çevrilerek gerçekleştirilen düzenlemeler havada kalmaktadır.

Kuşkusuz, yasalar ileri seviyede içeriğe sahipse de Türkiye somutuna denk gelmeyen yanları sebebiyle hayata geçirilmesinde, önlemlerin alınmasında o kadar başarılı olunamıyor. Cumhuriyet döneminde ondan sonraki dönemlerde İş Kanunlarındaki İSG ile ilgili maddelere baktığımızda bu eksiklik hissedilmektedir.

Yine bütünlüklü bakış açısının eksikliğinin bir parçası olan, yasal değişiklerin kendinden önceki çabaları değerlendirip, eksikleri tespit etmek yerine, yeni baştan düzenlenerek, adeta geçmiş çalışmalar yok sayılmaktadır. Dolayısıyla, söz konusu yasal düzenlemelerde bir fikri takip, süreklilik, biriktirme gerektiği gibi yapılamamaktadır. Bir öncekini ilerleten perspektife sahip olunamamıştır. Ya da bu istenmişse de başarılı değerlendirme süreçleri yaşanmadığı anlaşılmaktadır. Bu da karşımıza İş Kanunlarında ya iş sağlığı alanında aynı madde hiç değiştirilmeden kendisini aynen koruyarak devam ettirerek gösteriyor. Ya da en son yapılan İş Kanununda olduğu gibi, kendinden önceki iyi olan bir uygulamayı kaldırması şekilde düzenleniyor. Bir örnek vererek açıklayalım: 4857 sayılı yasa kadınları gece postalarında çalıştırma maddesi koyarken, bu yasadan önceki yasa iş sağlığı ve güvenliği için kadınları gece çalışmalarını sınırlayan hükmü bulmaktadır. Sırf bir madde üzerinden yapacağımız değerlendirmede İş Kanunlarındaki değişimler süreklilik arz edebilmesi için yasa koyucuların bu alanın ihtiyaçlarını hem bütünlüklü hem de süreklilik içinde ele almaları gerekir.

Tarihsel süreci içinde baktığımızda, iş sağlığı ve güvenliği konusunun İş Kanunları arasına sıkıştırılmış olması en temel eksiklik olduğunu saptıyoruz. Dile getirilmesi eski olsa da İSG alanının kendine has, uzmanlık çerçevesinde bir kanuna sahip olması 2000’li yıllarda gündeme geliyor. Tezimin dördüncü bölümü 6331 sayılı İSGK’na ait olacak. İSGK mevzuattaki tarihsel bu miras üzerine 21. yüzyıl Türkiye’sinin İSG ihtiyaçlarının ne kadarını kapsayabildiğini tespit etmeye çalışılacak.

## **4. TÜRK HUKUK SİSTEMİNDE İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİNİN SON AŞAMASI 6331 SAYILI KANUN**

İş kazaları ile meslek hastalıklarını önlemek ve İSG alanında yaşanan sorunlara çözümler getirmek isteğiyle, AB ve ILO normlarına uygun olarak hazırlanan 6331 sayılı İSGK 2012 yılında ve 28339 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girdi. Böylece yıllardır İş Kanunu’nun eki olarak çıkarılan ikincil mevzuatlarla yürütülen İSG alanı ilk defa özel bir kanun ile düzenlenmiştir.

6331 sayılı kanun, kamu ve özel sektör olmak üzere tüm faaliyet alanlarını ve tüm çalışanları kapsayan kanun, büyük ölçüde işveren yükümlülükleri üzerine şekillenmiştir. İşyerlerinde İSG profesyonellerinin görevlendirilmesinde 50 işçi sınırı kaldırılmış, bu hizmetlerin yerine getirilmesinde ilk kez devlet desteğinden söz edilmiştir.

İSGK’nun, İSG profesyonellerinin görevlendirilmesinde, mesleki bağımsızlıklarının sağlanmasında, işveren yükümlülüklerinin ifasında, denetim sisteminin işleyişinde ve diğer pek çok konunun yönetmeliklere bırakılması dolayısıyla uygulama sorunları yaratacağı kesindir.

İSG çalışmalarına 2000’li yılların başından itibaren ülkemizde de hız verilmiş, çok sayıda İSG Kanun Tasarı Taslağı hazırlanmıştır. Nihayet 20 Haziran 2012 tarihinde 6331 sayılı İSGK Meclis’te kabul edilmiş ve 30 Haziran 2012 tarihi itibari ile Türkiye’de bütün bir İSG alanı ilk kez özel bir kanun ile düzenlenmiştir.

### **4.1. Kanunu Gerekli Kılan Şartlar ve Yasalaşma Süreci**

Türkiye, İSG alanında 80 yılı aşkın mevzuat, kurum ve uygulama geçmişine sahiptir. Ancak;

- Mevcut mevzuatın dağınıklığı,
- Çalışanların İSG hizmetlerinden yararlanmasında ortaya çıkan ikili yapı,
- İSG’nde işyeri örgütlenmesi açısından bazı işyerlerinin kapsam dışında bırakılması,
- İş kazalarının %70’nin 50’nin altında çalışanın olduğu işyerlerinde yaşanıyor olması,
- Uygulama esaslarına yönelik yönetmeliklerin sürekli değişmesi,
- İstatistiksel verilerin konunun önemini ve aciliyetini yansıtmadaki yetersizliği,
- Bireylerdeki güvenlik kültürünün zayıflığı,
- İşyerlerine İSG alanında (eğitim, ölçüm, danışmanlık vb) hizmet verebilecek devlet kurumlarının gelişmemiş olması,
- Mevzuatın uygulanmasına yönelik denetimlerin yetersizliği,
- Toplu sözleşme sistemi içindeki sosyal tarafların konuya yönelik ilgisizliği,
- Özellikle küçük işletmelerde ve tarım sektöründe bu anlamda yeterli ilgi ve bilgi birikiminin oluşmaması ve en önemlisi,
- “Uyum taahhüdü” gereği mevzuatın AB’nin İSG yönergeleri ile uyumlu olma zorunluluğu gibi pek çok neden, İSG alanında yeni ve özel bir kanun çıkarılmasını gerekli kılmış ve bütün bu gelişmelerin sonucu olarak 6331 Sayılı Kanun ortaya çıkmıştır.

6331 sayılı Kanunu daha iyi anlamak için 2000’li yılların başından itibaren, bu Kanunun alt yapısını oluşturan İSG alanında yapılan önemli çalışmaları kısaca hatırlamakta fayda vardır. Nitekim bu çalışmalara;

- 2001 yılından itibaren hazırlanan Ulusal Programlar,
- 4857 sayılı İş Kanunu ve bu kanuna dayalı çıkarılan yönetmelikler,
- 155 ve 161 sayılı ILO Sözleşmelerinin kabulü<sup>93</sup>
- Ulusal İSG Politika Belgesi doğrultusunda hazırlanan Eylem Planları,
- 2007-2013 AB Uyum Programı’nda İSG Kanunu'nun çıkarılacağına taahhüt

<sup>93</sup> 03.06.1981 tarihli İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin 155 sayılı Sözleşme (Resmi Gazete 13.01.2004/25345) 07.06.1985 tarihli İş Sağlığı Hizmetlerine İlişkin 161 sayılı Sözleşme (Resmi Gazete 13.01.2004/25345)

edilmesi,

- Ulusal İSG Konseyi'nin kurulması ile ilgili faaliyetler örnek olarak verilebilir.

İSG ile ilgili bütün düzenlemeleri tek bir kanunla düzenlemeyi amaçlayan ilk “İSG Kanunu Tasarısı” taslak metni, Aralık 2006 tarihinde hazırlanarak sosyal tarafların görüşlerine sunulmuştur. Büyük ölçüde, iptal edilen 2003 tarihli “İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği” nden esinlenerek hazırlanan Tasarı Taslağı, İSG alanındaki çok sayıda dağınık hükmü, bir kanun çatısı altında toplamayı amaçlamışsa da getirilen eleştiriler karşısında geri çekilmiştir.

Bunun üzerine İSG alanında yapılmak istenen değişiklikler, 2008 tarihli 5763 ve 2010 tarihli 6009 sayılı Kanun'larla gerçekleştirilmeye çalışılmış, nitekim bu amaçla 4857 sayılı İş Kanunu'nun bazı maddeleri yürürlükten kaldırılarak bazıları da değiştirilerek yeniden düzenlenmiştir. Bu değişikliklere paralel olarak çıkarılan yönetmeliklerden özellikle İşyeri Sağlık ve Güvenlik Birimi (İSGB) ve Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimi (OSGB) Hakkındaki Yönetmelik ile İşyeri Hekimi ve İş Güvenliği Uzmanlığına ilişkin Yönetmeliklerde 2010 yılında tekrar iptal süreçleri yaşanmıştır.

İSG gibi çok önemli bir alanın ikincil mevzuatla düzenlenmesi, hem mevzuatın dağınıklığı nedeniyle mevcut sorunların çözümünü hem de mevzuatın sık sık değiştirilebilme kolaylığı nedeniyle sürekli ve sistemli bir çalışmayı gerektiren, İSG uygulamalarını zorlaştırmıştır. Yaşanan tüm bu olumsuzluklar, daha kalıcı bir çözüm yolu olarak özel bir İSG Kanunu çıkarılması gereğini güçlendirmiş ve “İSG Kanun Tasarısı” Nisan 2012 tarihinde Meclis'e gönderilmiştir. 20 Haziran 2012 tarihinde Meclis'te kabul edilerek yasalaşmış ve 6331 Kanun numarası ile 30 Haziran 2012 tarihli 28339 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

## **4.2. Kanunun Temel Özellikleri**

6331 sayılı İSGK, 5 bölümden ve 8'i geçici madde olmak üzere, toplam 39



maddeden oluşmaktadır.

Birinci bölümde kanunun amacı, kapsamı ve kapsam dışında tutulan faaliyetler yanında İSG ile ilgili mevzuatta daha önceden yer alan veya mevzuata yeni katılan çok sayıda kavramın tanımına yer verilmiştir.

İkinci bölümde, işveren ile çalışanların görev, yetki ve yükümlülükleri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Üçüncü bölüm, Ulusal İSG Konseyi ile İSG Kurulunun oluşumu ve çalışma esasları yanında İSG koordinasyonunun sağlanmasına ilişkin düzenlemeleri içermektedir.

Dördüncü bölümde, çalışma hayatının teftişi ve buna bağlı olarak idari yaptırımlar belirlenmiştir. Beşinci ve son bölümde, “Çeşitli ve Geçici Hükümler” başlığı altında; İSG ile ilgili çıkarılacak yönetmeliklere, değiştirilen ve yürürlükten kaldırılan hükümlere, geçici maddelere ve kanunun kademeli yürürlüğe girişine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

6331 Sayılı Kanunun genel gerekçesinde, İSG konusunun, “sadece işyeri ve çalışan düzeyinde değil toplum genelini doğrudan ilgilendiren aynı zamanda ulusal ve uluslararası düzeyde ele alınması gereken bir öncelik” olduğuna vurgu yapılmaktadır. Bu düşünce ile hazırlanan İSGK’nun dikkat çekici temel özellikleri şöyle sıralanabilir<sup>94</sup>:

AB'nin 89/391 EEC Çerçeve Direktifi ile 155 ve 161 sayılı ILO Sözleşmeleri’nden hareket edilerek, İSG hizmetlerinin hem kamu hem özel sektör olmak üzere tüm faaliyet alanlarında ve tüm çalışanları kapsayacak şekilde uygulama alanı geniş tutulmuştur. Diğer bir deyişle, İSG alanında norm birliğine gidilmiştir.

---

<sup>94</sup> 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu (İSGK)

İSG alanında geçmişin kuralcı yaklaşımından uzaklaşarak önleyici, iyileştirici ve koruyucu önlemleri içeren proaktif yaklaşım benimsenmiştir. Bu yaklaşımın gereği olarak her tür işyeri için risk değerlendirmesinin yapılması veya yaptırılması ön koşul olarak getirilmiştir<sup>95</sup>.

Çalışanların işle ilgili sağlık ve güvenliğini sağlamak, işverenin temel yükümlülüğü olarak kabul edilmiş ve kanun büyük ölçüde bu yükümlülük üzerine şekillenmiştir. Uluslararası düzenlemeler esas alınarak çalışanlara da görev ve sorumluluklar yüklenmiştir.

İş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi çalıştırma zorunluluğu için mevcut olan 50 işçi sınırı kaldırılarak, bütün işyerleri söz konusu yükümlülük kapsamına alınmıştır. İSG hizmetlerinin yerine getirilmesinde öncelik, işyerinde çalışanlara, gerekli nitelik ve belgelere sahip olması durumunda işverene ya da bu hizmetin dışarıdan satın alınabilmesinin önü açılmıştır.

İSG hizmetlerinin yerine getirilmesinde ilk kez devlet desteğinden söz edilmiştir. İSG konusunda çalışanların görüşlerinin alınmasına ve katılımlarının sağlanmasına yer veren katılımcı bir yaklaşım benimsenmiştir.

İSG konusunda çalışanları temsil eden “çalışan temsilcisi” kavramı, ilk kez yasal tanıma kavuşturulmuştur. Aynı çalışma alanının birden fazla işveren tarafından kullanılması durumunda İSG'nin sağlanmasına yönelik düzenlemeler, ilk kez ele alınmıştır.

ILO'nun 155 sayılı Sözleşmesi 2005 yılında kurulan “Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi” yasal zemine kavuşturulmuştur. Kanun, büyük ölçüde iptal edilen İSG Yönetmeliği'nden esinlenerek temel unsurları düzenlemiş, uygulama ve detaylar çok sayıdaki yönetmeliklere bırakılmıştır. İş müfettişlerinin görev alanları genişletilmiş ve yetkileri arttırılmıştır.

---

<sup>95</sup>6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu (İSGK)

İSG'ye yönelik ihlallerde idari para cezalarının caydırıcılığı ve etkinliği arttırılmıştır. Televizyon kuruluşları ve radyolara İSG, çalışma hayatı gibi konularda uyarıcı ve eğitici nitelikte yayın yapma zorunluluğu getirilmiştir.

Yukarıda sayılan özellikler değerlendirildiğinde; uluslar arası mevzuatın kaynaklık ettiği 6331 sayılı Kanun'un risk değerlendirmesi ve risk yönetimini esas alarak hazırlandığı, İSG'nin sağlanmasını işverenin asli yükümlülüğü olarak kabul ettiği yasa maddeleri dikkat çekmektedir. Ancak, belirtilen bu düzenlemelerin yanı sıra 6331 Sayılı Kanunun çalışan sayısı, işyerleri ve işverenler bakımından tüm sınırlamaları kaldırması nedeniyle ülke koşulları ile örtüşmemektedir. Bu nedenle birçok yasa hükmünün uygulaması gerçekçi gözükmemekte. Bu da kanunun birçok maddesinin kağıt üzerinde kalmasına neden olacaktır.

### **4.3. Kanunun Genel Esasları**

Kanunun amacının, “işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması ve mevcut sağlık ve güvenlik şartlarının iyileştirilmesi için işveren ve çalışanların görev, yetki, sorumluluk, hak ve yükümlülüklerini düzenlemek” olduğu belirtilmektedir<sup>96</sup>.

Kanunun gerekçesinde de; çalışma ortamında bulunan risklerin mümkünse elimine edilmesi, önlenemeyen risklerin ise asgari seviyeye indirilerek sağlıklı ve güvenli çalışma ortamlarının yaratılmak istenmesi ana amaç olarak ifade edilirken bu ana amacı destekleyen aşağıdaki yan amaçlara da yer verilmiştir.

İşyerlerinin çevre, ergonomik koşullar ve teknik ekipmanların yerleştirilmesi açısından çalışanların sağlığına uygun olması ve çalışanların kendi çalışma koşullarının tasarımında görev almasının sağlanması<sup>97</sup>.

Risk faktörlerine karşı yeterli sağlık ve güvenlik önlemlerinin alınması, toplu koruma yöntemlerinin yetersiz kaldığı durumlarda kişisel koruyucuların

<sup>96</sup>6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu (İSGK)

<sup>97</sup>6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu (İSGK)

kullanılması, işyeri eklentilerinin çalışanların ihtiyaçlarına uygun olarak tasarlanması, alınacak önlemlerin belirlenmesinde işin niteliği, çalışma ortamı ve çalışanların değişen fiziksel ve ruhsal durumlarının göz önünde bulundurularak kişiye uygun hale getirilmesi.

Personelin taşınmasında insan taşımak için üretilmiş araçların kullanılması, işyerinde monotonluk, stres ve yalnızlaştırmanın engellenmesi amacıyla işverenin çalışanların kendi aralarındaki iletişimi sağlamaya yardımcı olacak çalışmalar yapması.

Söz konusu amaçlar değerlendirildiğinde, kanunun hazırlanışı sırasında, uluslararası düzenlemelerin ve tüm dünyada İSG alanında ön plana çıkan önleyici yaklaşımın benimsendiği dikkat çekmektedir. Bu ana amacın yanı sıra çalışma ortamlarının düzenlenmesinde çalışanların tercihlerine ağırlıklı olarak yer verildiği, insani amaçların ön plana çıktığı ve önceliğin, çalışanların fiziksel ve ruhsal sağlığı ile güvenliğinde odaklandığı gözlenmektedir.

Kanunun 2. maddesi kapsam ve istisnalar kenar başlığı ile getirilen en büyük yeniliklerden birine ilişkindir. İlgili hükme göre, “Kanun; kamu ve özel sektöre ait bütün işlere ve işyerlerine, bu işyerlerinin işverenleri ile işveren vekillerine, çırak ve stajyerler de dâhil olmak üzere tüm çalışanlarına faaliyet konularına bakılmaksızın uygulanır.”<sup>98</sup>

Gerek AB direktifleri gerekse ILO sözleşmeleri birkaç istisnai hizmet alanı hariç, hem kamu hem de özel sektör olmak üzere bütün faaliyet alanlarına ve bu alanlarda çalışan herkese uygulanmaktadır. Söz konusu uluslararası kaynakların uygulama alanı ile 4857 sayılı İş Kanunu kapsam bakımından karşılaştırıldığında, Türkiye’de çalışanların önemli bir kesiminin İSG hizmetlerinden yoksun kaldığı görülmektedir.

---

<sup>98</sup>6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu (İSGK)

Kapsam farkını ortadan kaldıran bu hüküm ile kanunun uygulama alanı, hem kişi itibariyle hem de işyeri itibariyle genişletilmiştir. İşçi, memur, çırak, stajyer, geçici, kısmi veya tam zamanlı olmak üzere farklı statülerde olan özel ve kamu sektöründe çalışan herkesin İSG hizmetlerinden yararlanması sağlanmıştır. Diğer bir deyişle, çalışan istihdam eden kamu ve özel sektör işverenlerinin ve işyerlerinin tamamı kanun kapsamına alınmıştır.

Toplumun hemen tüm kesimlerini İSG şemsiyesi altına alan bu düzenleme ile SGK verilerine göre (2010-2012 yılları) yaklaşık 15 milyon çalışan ve 1.4 milyon işyerinin kapsama dahil olduğu görülmektedir. Özellikle 50'nin altında çalışanın bulunduğu işyeri sayısının 1.3 milyon olduğu düşünülürse, kapsama alanına ilişkin getirilen değişiklik yerinde Türkiye şartlarına uygun bir hal almıştır.

Ancak Türkiye'deki iş hayatının en büyük sorunlarından biri olan kayıt dışı istihdamın %40'lar civarında olduğu göz önüne alınırsa, bu durumla ilgili kanunda bir çözüm ya da hüküm bulunmamaktadır.

AB direktifleri ve ILO sözleşmeleri, kapsam bakımından ülkelere bazı istisnalar getirme hakkını tanımaktadır. Nitekim AB direktifi, özel ve kamu kesiminde bazı faaliyet alanlarında uygulanmamaktadır. Aynı gerekçeden hareketle İSGK'da da, kendi adına bağımsız çalışanlar ve bazı faaliyet alanları kapsam dışında bırakılmıştır.

Bunlar;

- Türk Silahlı Kuvvetleri, Genel Kolluk Kuvvetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı'nın eğitim, operasyon, tatbikat gibi kendine özgü faaliyetleri,
- Afet ve acil durum birimlerinin müdahale faaliyetleri,
- Hükümlü ve tutuklulara yönelik infaz hizmetleri sırasında, iyileştirme kapsamında yapılan iş yurdu, eğitim, güvenlik ve meslek edindirme faaliyetleri,
- Ev hizmetleri,
- Çalışan istihdam etmeksizin kendi nam ve hesabına mal ve hizmet üretimi

yapanlardır.

6331 sayılı Kanun'un kapsam bakımından genişleme sağlaması olumlu olmakla birlikte bazı endişeler de mevcuttur. İSG çalışmalarında özellikle küçük işyerlerinde alt yapı olanaksızlıkları nedeniyle uygulama güçlükleri yaşanacağı ve ciddi sıkıntıların ortaya çıkacağı endişesi hâkimdir.

Özellikle finansman ve nitelikli eleman yetersizliği nedeniyle iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi görevlendirmesi, risk değerlendirmesinin yapılması, uygulanması ve diğer yükümlülükler açısından uygulamada zorluklar yaşanacağı düşünülmektedir.

6331 sayılı Kanun'da, 1-9 arası çalışanı olan bazı işyerleri için finansman desteği öngörülse de, bu hem kapsama yeni dâhil edilen işyerleri açısından yeterli değildir hem de İSG çalışmalarının yeter sayıda ve nitelikteki kişilerden oluşan bir ekip çalışmasını gerektirmesi bakımından sıkıntılıdır.

Diğer taraftan, her ne kadar iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi görevlendirmesinde kolaylaştırıcı düzenlemeler öngörülmüş olsa da, mevcut durumda bile yetersiz olan uzman ve hekim ihtiyacının daha da artacağı düşünülmektedir.

Bunlara ek olarak, yemek, temizlik gibi ev işlerinde çalışarak ev hizmetini yerine getiren kişiler, İş Kanunu'nda olduğu gibi İSGK'nda da uygulama alanı dışında bırakılmıştır. Oysa iş kazasına en çok maruz kalan ancak kayıt dışı çalışmaları nedeniyle istatistiklerde yer almayan bu çalışan grubunun kapsama alınması gerekmektedir.

Kapsam konusunda kuşku yaratan bir diğer husus ise; İş Kanunu, Borçlar Kanunu, Basın İş Kanunu, Deniz İş Kanunu ile Devlet Memurları Kanunu'na tabi çalışan memur ve sözleşmeli personel de dâhil olmak üzere farklı kanunlara, hukuki statülere ve çalışma koşullarına sahip tüm çalışanların aynı İSG hükümlerine tabi kılınmış olmasıdır. Kapsamı oldukça geniş tutulan İSGK'nun bu kadar farklılıklar

barındıran bir yapıda nasıl uygulanacağı ve denetiminin nasıl sağlanacağı hususunda ciddi sıkıntıların yaşanacaktır.

#### **4.4. Kanunda Yer Alan Yeni Kavramlar<sup>99</sup>**

Kanunun 3.maddesi İSG ile ilgili kavramlara açıklık getirerek kanunun uygulanmasını ve yorumunu kolaylaştırmayı amaçlamaktadır. Büyük ölçüde AB mevzuatı ve ILO sözleşmelerinin kaynaklık ettiği kavramlardan İSG mevzuatına ilk kez giren veya mevzuatta kullanılmasına rağmen ilk kez tanımlanan kavramlar şunlardır:

**Çalışan:** Kendi özel kanunlarındaki statülerine bakılmaksızın kamu veya özel işyerlerinde istihdam edilen gerçek kişilerdir. İşçi, memur, sözleşmeli personel, stajyer, çırak, mevsimlik veya geçici çalışma, belirli veya belirsiz süreli ya da kısmi süreli çalışma gibi herhangi bir ayrıma gidilmeden tüm istihdam biçimlerine göre çalışanları kapsayacak şekilde tanım yapılmıştır.

**Çalışan temsilcisi:** İSG ile ilgili çalışmalara katılma, izleme, önlem alınmasını isteme, önerilerde bulunma ve benzeri konularda çalışanları temsil etmeye yetkili kişidir.

**Destek elemanı:** Asli görevinin yanında İSG ile ilgili önleme, koruma, tahliye, yangınla mücadele, ilk yardım ve benzeri konularda özel olarak görevlendirilmiş uygun donanım ve yeterli eğitime sahip kişidir.

**Genç çalışan:** İş Kanunundaki yaş sınırları aynen korunarak 15 yaşını bitirmiş ancak 18 yaşını doldurmamış çalışana ifade etmektedir.

**Konsey:** İSG’de öncelik, politika ve stratejilerin sosyal tarafların mutabakatı ile belirlenmesi amacıyla kurulan Ulusal İSG Konseyini tanımlamaktadır.

---

<sup>99</sup> 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu (İSGK)

**Önleme:** İşyerinde yürütülen işlerin bütün safhalarında İSG ile ilgili riskleri ortadan kaldırmak veya azaltmak için planlanan ve alınan tedbirlerin tümünü ifade etmektedir.

**Tehlike:** İşyerinde var olan ya da dışarıdan gelebilecek, çalışanı veya işyerini etkileyebilecek zarar veya hasar verme potansiyelini ifade etmektedir.

**Risk:** Tehlikeden kaynaklanacak kayıp, yaralanma gibi olumsuz sonucun oluşma ihtimalini ifade etmektedir. Diğer bir deyişle, tehlikenin varlığı durumunda çalışanlarda ortaya çıkabilecek sağlık ve güvenlik sorunları riski oluşturmaktadır. Tehlike ve risk kavramları, yeni yaklaşımın temellerini oluşturan iki kavramdır.

**Risk değerlendirme:** Tehlikelerin belirlenmesini, bu tehlikelerin yaratabileceği riskleri ve riskin şiddetine bağlı olarak alınması gerekli önlemlerin önceliğini ve yöntemini belirlemeye yardımcı çalışmalardır.

**İşyeri hemşiresi:** 25.2.1954 tarihli ve 6283 sayılı Hemşirelik Kanunu'na göre hemşirelik mesleğini icra etmeye yetkili, İSG alanında görev yapmak üzere Bakanlıkça yetkilendirilmiş işyeri hemşireliği belgesine sahip hemşire/sağlık memurudur. Kanunda büyük ölçüde işyeri hemşiresi yerine diğer sağlık personeli ifadesi kullanılmıştır.

İş Kanunundaki tanımın aynen alındığı işveren vekilleri, İSGK'nda belirtilen yetki ve sorumlulukları işveren ile müteselsilen paylaşmaları nedeniyle, kanunun uygulanması bakımından işveren sayılmışlardır. Bu kavramlar içinde işveren tanımı, çalışan istihdam eden şeklinde değiştirilirken, ortak sağlık ve güvenlik birimi tanımına ise organize sanayi bölgelerinde faaliyet gösteren şirketler de dâhil edilmiştir. İşveren vekili tanımında da “işletmenin yönetiminde görev alan kişi” den bahsedilmediği için İş Kanunu'ndaki işveren vekili tanımını karşılamamaktadır. Bu farklılıklar, uygulamada sorun çıkarabilecek noktalardır.

Bu durum yaşanan iş kazalarında gerçek sorumluların tespitinde sıkıntı



yaratacaktır. Ölümle sonuçlanan kazalarda işveren vekilinin sorumlu olarak yargılanması, asıl işverenin yargılanmasını zorlaştırmaktadır. Bu da işyerinde kazaya neden olan risklerin bitirilmesinin, yaptırımlarla sağlanmasını engellemektedir. Risklerin giderilmemesi de yeni kaza ve ölümlere davetiye çıkarmaktadır.

#### **4.5. İşverenin Görev, Yetki ve Yükümlülükleri**

İşveren, mesleki risklerin önlenmesi, risk değerlendirmesi yapılması veya yaptırılması, çalışanlara koruyucu ekipman, eğitim ve bilgi verilmesi dahil her türlü önlemin alınması, İSG organizasyonunun yapılması, sağlık ve güvenlik önlemlerinin değişen şartlara uygun hale getirilmesi ve mevcut durumun iyileştirilmesi, İşyerinde alınan İSG önlemlerine uyulup uyulmadığının izlenmesi, denetlenmesi ve uygunsuzlukların giderilmesinin sağlanması, çalışana görev verirken, çalışanın sağlık ve güvenlik yönünden işe uygunluğunun göz önüne alınması, yeterli bilgi ve talimata sahip olmayan çalışanların, hayati ve özel tehlike bulunan yerlere girmemesi için gerekli önlemlerin alınması olarak sıralanan genel yükümlülükler İSGK'nun amacına hizmet eder niteliktedir.

İşverenin yükümlülüğünü hizmet alarak yerine getirmesi, gerekli ekipmanı eksiksiz bulundurması veya çalışanların yükümlülüklerini yerine getirmemeleri, işverenin bu alandaki sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır.

Bu yükümlülüklerin yerine getirilmesi sırasında ortaya çıkan maliyetlerin ise, hiçbir şekilde çalışanlara yansıtılmayacağı kanunda açık bir şekilde düzenlenmiştir.

##### **4.5.1. İşverenin Yükümlülüklerini Yerine Getirirken Uyması Gereken İlkeler**

İşverenlerin işyerinde yapılacak önleme çalışmaları esnasında uymaları gereken İSG ilkeleri, kanunun 5.maddesinde sıralanmıştır. Tehlike ve risk bazlı olarak hazırlanmış olan bu ilkeler, AB'nin 89/391 EEC sayılı Direktifi ile bire bir aynıdır. Bu ilkeler:

- Risklerden kaçınmak,
- Kaçınılması mümkün olmayan riskleri analiz etmek,

- Risklerle kaynağında mücadele etmek,
- İşin kişilere uygun hale getirilmesi için işyerlerinin tasarımı ile iş ekipmanı, çalışma şekli ve üretim metotlarının seçiminde özen göstermek, özellikle tekdüze çalışma ve üretim temposunun sağlık ve güvenliğe olumsuz etkilerini önlemek, önlenemiyor ise en aza indirmek,
- Teknik gelişmelere uyum sağlamak,
- Tehlikeli olanı, tehlikesiz veya az tehlikeli olanla değiştirmek,
- Teknoloji, iş organizasyonu, çalışma şartları, sosyal ilişkiler ve çalışma ortamı ile ilgili faktörlerin etkilerini kapsayan tutarlı ve genel bir önleme politikası geliştirmek,
- Toplu korunma tedbirlerine, kişisel korunma tedbirlerine göre öncelik vermek,
- Çalışanlara uygun talimatlar vermek.

İş kazaları ve meslek hastalıklarının önlenmesinde, işverenin işyerinde güvenli çalışma ortamını yaratması her şeyin başında gelir. Bu nedenle değişik ülkelerin İSG mevzuatlarında olduğu gibi ülkemiz mevzuatında da öncelikle ve ağırlıklı işverenlerin yükümlülükleri tanımlanmıştır.

#### 4.5.2. İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri İle İlgili Yükümlülükleri

Tüm işyerleri için işyeri hekimi, iş güvenliği uzmanı ve diğer sağlık personeli çalıştırma yükümlülüğü öngörülmektedir.

Buna göre; çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde (A), tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde en az (B), az tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde en az (C) sınıfı belgeye sahip iş güvenliği uzmanı ile bütün tehlike sınıflarında yer alan işyerlerinde işyeri hekimi ve diğer sağlık personelinin görevlendirilmesi hükme bağlanmıştır.

İşveren, görevlendirdiği kişilerin veya hizmet aldığı kurum ve kuruluşların İSG hizmetlerini yerine getirmek için gerek duydukları araç, gereç, mekan, zaman gibi bütün ihtiyaçları karşılamakla ve aralarındaki koordinasyonu sağlamakla

yükümlüdür.

İşveren, hizmet sunucuları tarafından mevzuata uygun olan ve yazılı olarak kendisine bildirilen önlemleri yerine getirmekle yükümlüdür. Burada anlaşılması gereken, mevzuat gereği yapmakla yükümlü olunan ve tercihin işverenin inisiyatifine bırakılmadığı önlemlerdir. Önlemin işverene yazılı olarak bildirilme hususu ise, hem İş Kanunu ile birlikte gelen yazılı, kayıtlı ve belgeli sistem anlayışının bir gereği, hem de İSGK'nun İSG profesyonellerine yüklemiş olduğu sorumluluğun yerine getirildiğine dair bir kanıt olarak değerlendirilebilir.

İşveren, işyerinde sağlık ve güvenliği etkilediği bilinen veya etkilemesi olası konular hakkında çalışanları (İSG hizmetleri için görevlendirilen kişiler, hizmet aldığı kurum ve kuruluşlar, kendi çalışanları ve başka işyerlerinden çalışmak üzere kendi işyerine gelen çalışanlar) ve bunların işverenlerini bilgilendirmekle yükümlüdür.

Hizmetin dışarıdan satın alınmasında denetim ön plana çıkmaktadır. Bu da İSG alanında sorumluluk konusunda bürokratik, hantal bir sorumlu ve denetim aygıtına neden olacaktır. Bu noktada devletin etkin bir denetim mekanizmasını işletiyor olması gerekir. Her ne kadar hizmetin dışarıdan alınması işverenin bu alandaki sorumluluğunu ortadan kaldırmasa da, hizmetin denetimsiz bir şekilde piyasa koşullarına bırakılması çok sakıncalı sonuçlar doğurabilir. Bunun bir ölçüde de olsa önlenmesi için "...hizmet alınan kişi ve kuruluşlarla işvereni iş sağlığı ve güvenliği konusunda müteselsilen sorumlu tutma."<sup>100</sup> yolu düzenlenebilirdi.

İSG profesyonellerinin iş sözleşmesi ile işyerinde istihdam edilme zorunluluğu olmayıp bu hizmetlerin dışarıdan satın alınmasına olanak tanıyan düzenleme, sıkıntılı bir zemine neden olmaktadır. İSG profesyonellerinin işyerinin ihtiyaçlarına göre istihdamını engellemekte, işyerindeki risk sürecinin takibi ve

---

<sup>100</sup> Aydın, Ufuk , "İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Tasarısı Üzerine", Sicil İş Hukuku Dergisi, 26(7),s.10-19.

müdahalesinde yetersizliklere neden olmaktadır. İSG profesyonelleri işyerinin sorunlarına hakim olmakta sıkıntılar yaratacaktır.

#### 4.5.3. Risk Değerlendirmesi, Kontrol, Ölçüm ve Araştırma Yükümlülükleri

Kanunun 10. maddesinde risk değerlendirme sürecine ilişkin hususlar ve işverenin yükümlülükleri belirlenmiştir. İşveren risk değerlendirmesi yapmak veya yaptırmakla yükümlüdür. Risk değerlendirmesi yapılırken özellikle; belirli risklerden etkilenecek çalışanların durumunu, kullanılacak iş ekipmanını, kimyasal madde ve ürünlerin seçimini, işyerinin tertip ve düzenini, genç, yaşlı, engelli, gebe veya emziren çalışanlar gibi özel politika gerektiren gruplar ile kadın çalışanların durumunu dikkate almak zorundadır.

İşveren, risk değerlendirmesi sonucunda, işyerindeki tehlikelerin varlığı veya giderilmesi, doğacak risklerin önlenmesi veya en az düzeye indirilmesi için alınması gereken güvenlik önlemlerini ve kullanılması gereken koruyucu donanım veya ekipmanı belirler. Risk değerlendirmesi, işveren açısından bu anlamda bir yol haritası fonksiyonu görmektedir.

Risk değerlendirmesi sonucunda işyerinde uygulanacak İSG önlemleri, her kademedede uygulanabilir olmalı ve çalışanların mevcut sağlık ve güvenlik düzeyini yükseltecek nitelikte olmalıdır.

İşveren, çalışma ortamını ve çalışanların bu ortamda maruz kalabilecekleri riskleri belirlerken gerekli kontrol, ölçüm, inceleme ve araştırmaların yapılmasını sağlamakla da yükümlüdür.

Risk değerlendirmesinin tüm işyerleri bakımından öngörülmüş olması nedeniyle "...bu noktada dikkat edilmesi gereken husus; işyerini karmaşık süreç ve yöntemlerle karşı karşıya bırakmayacak, işverenler tarafından kolay anlaşılabilir ve

hayata geçirilebilir, pratik ve makul bir sistemin benimsenmesidir. Özellikle orta ve küçük ölçekli işyerlerinde profesyonel yardıma gerek olmaksızın değerlendirmenin gerçekleştirilebilmesi amaç olmalıdır.”<sup>101</sup>

#### 4.5.4. İş Kazası ve Meslek Hastalıklarının Kayıt ve Bildirim Yükümlülüğü

Kanunun 14. maddesinde işveren, iş kazaları ve meslek hastalıklarının kayıt altına alınması ve işyerinde meydana gelen kaza ve hastalıkların nedenleri ile önlenmesine yönelik çalışmaları yapmakla yükümlü tutulmuştur.

Buna göre; İşveren, bütün iş kazalarının ve meslek hastalıklarının kaydını tutmakla, gerekli incelemeleri yapmakla ve bunlarla ilgili raporları düzenlemekle yükümlüdür. İşyerinde meydana gelen yaralanma veya ölüme neden olmayan ancak işyerini veya iş ekipmanını zarara uğratan veya uğratma potansiyeli olan olaylarla ilgili de gerekli incelemelerin yapılması ve raporlarının tutulması gerekmektedir.

İşveren; iş kazalarını kazadan sonraki 3 işgünü, kendisine bildirilen meslek hastalıklarını ise, öğrendiği tarihten itibaren 3 işgünü içinde Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirmekle yükümlüdür.

Bu düzenleme ile iş kazaları ve meslek hastalıklarının işyerindeki çalışma ortamından mı yoksa çalışanların kurallara uymadaki ihmallerinden mi kaynaklandığı belirlenerek gerekli önlemlerin alınması sağlanmış olacaktır.

#### 4.5.5. Sağlık Gözetimi ile İlgili Yükümlülüğü

Çalışanların ruhsal ve bedensel sağlıklarının korunması için uygun işe yerleştirilmelerini sağlayıcı bir yöntem olan sağlık gözetimi yapma yükümlülüğü kanunun 15. maddesinde düzenlenmiştir.

---

<sup>101</sup> Alpagut Gülsevil, "İş Sağlığı ve Güvenliği Yasa Tasarısında İşverenin Yükümlülükleri ve Risk Değerlendirmesi", İş Sağlığı ve Güvenliği Kanun Tasarısı Semineri, Ankara: TISK Yayın s.29.

Getirilen değişiklikle işveren, çalışanların işe girişte, iş değişikliğinde, sağlık nedeniyle işten uzak kalanların işe dönüşte talep etmeleri durumunda sağlık muayenelerinin yapılmasını sağlamak zorundadır. Ayrıca çalışanın ve işin niteliği ile işyerinin tehlike sınıfına göre belirlenmiş düzenli aralıklarla sağlık gözetimi yükümlülüğü de devam etmektedir.

Tehlikeli ve çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde işe alınacak kişilerin yapacakları işe uygun olduklarını gösteren sağlık raporunun bulunması zorunludur. İşveren, sağlık gözetiminden doğan maliyeti karşılamakla ve çalışanın özel hayatı ile itibarının korunması açısından sağlık bilgilerinin gizli tutulmasını sağlamakla yükümlüdür.

Sağlık gözetimi, iş kazaları ve meslek hastalıklarının önüne geçilmesi bakımından önemlidir. Buna karşılık, gece çalıştırılacaklar, genç çalışanlar ve kadın çalışanlara ilişkin sağlık raporu gerekliliği ile ilgili ayrıntılı bir hükmün yer almaması eksiklidir. Sağlık raporlarının İSGB veya OSGB'deki hekimden alınacak olması ise, hekimin uzmanlık alanı ile işin niteliğinin örtüşmediği durumda raporun yeterliliği sorusunu akla getirmektedir. Raporlara itirazların hakem hastanelere yapılacağı düzenlenmiş ancak hakem hastanelerin tanımı yapılmamıştır.<sup>102</sup>

#### 4.5.6. Çalışanları Bilgilendirme Yükümlülüğü

İSG'nin sağlanması ve sürdürülebilmesi için işverenin hangi konularda kimlere bilgi verme yükümlülüğünün bulunduğu Kanununun 16. maddesinde belirtilmektedir.

İşveren, çalışanları, çalışan temsilcilerini ve başka işyerinden kendi işyerine gelen çalışanların işverenlerini; işyerinde karşılaşılabilecek riskler ve alınan önlemler, çalışanların yasal hak ve sorumlulukları, ilk yardım, afet, tahliye gibi işlerde görevlendirilen kişiler hakkında bilgilendirmekle yükümlüdür.

---

<sup>102</sup> Erturk Şükran, "İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda İşverene Getirilen Yükümlülükler", Sicil İş Hukuku Dergisi, 7(27), s.13-24.

İşveren, ciddi ve yakın tehlikeye maruz kalan veya kalma riski olan tüm çalışanları, mevcut tehlikeler ile doğacak risklere karşı alınmış ve alınacak önlemler hakkında bilgilendirmelidir.

İşveren, destek elemanları ile çalışan temsilcilerinin risk değerlendirmesi, koruyucu ve önleyici tedbirler, ölçüm, analiz, kayıtlar, raporlar gibi İSG çalışmaları ile ilgili tüm bilgilere ulaşmalarını sağlamalıdır.

Gerekçede, bilgilendirme yükümlülüğünün getirilmesindeki amacın, çalışanların kendi hayatlarına değer verme olgusunu geliştirerek güvenlik kültürünün oluşturulması olduğu ifade edilmektedir.

#### 4.5.7. Çalışanları Eğitme Yükümlülüğü

Çalışanlarda güvenlik kültürünün ve önleme bilincinin oluşturulmasında önemli bir uygulama basamağını oluşturan İSG eğitimlerine ilişkin yükümlülük kanununun 17. maddesinde düzenlenmiştir.

İşveren, işe başlamadan önce, çalışma yeri veya iş değişikliğinde, iş ekipmanının değişmesi, yeni teknoloji uygulanması durumunda çalışanlarının veya geçici iş ilişkisi ile işyerine gelen çalışanın İSG eğitimleri almalarını sağlamakla yükümlüdür. Çalışan temsilcileri özel olarak eğitilmelidir.

Tehlikeli ve çok tehlikeli sınıfta yer alan işlerde çalışanların, yapacağı işle ilgili mesleki eğitim aldıklarına dair belgelerini kontrol etmekle yükümlüdür. İş kazası veya meslek hastalığı nedeniyle işe ara veren çalışana işe başlamadan önce ilgili kaza veya meslek hastalığının nedenleri, korunma yolları ve güvenli çalışma yöntemleri hakkında ilave eğitim verilmelidir. Ayrıca herhangi bir nedenle altı aydan fazla işten uzak kalan çalışanların işe başlamadan önce bilgi yenileme eğitimi almaları sağlanmalıdır.

İSG eğitimlerinin maliyeti çalışanlara yansıtılmayacak, eğitim süresi çalışma

süresinden sayılacaktır.

Uluslararası düzenlemelerde de vurgulanan eğitimin önemini, iş kazalarına ilişkin istatistiki verilerde gözlemlemek mümkündür. Bu bakımdan eğitimlerin gerektiğinde ve düzenli aralıklarla tekrarlanması ve yenilenmesine ilişkin hüküm önemli olmasının yanı sıra İSG sadece işçinin eğitim verilmesi ile kazaların ortadan kalkabileceği algısı yanlıştır. Eğitim sadece bilgi kısmını halleder İSG sadece bilgi yığımindan oluşan bir alan değildir. Öncelikle bu alanın en temel ihtiyacı uygulamadır, eğitim boyutunda uygulamalı eğitim bakış açısı sağlanamamıştır. İSG eğitimi alan işçinin takibi, öğrendiklerini uygulayıp uygulamadığının takibi ve nedenlerin tespiti de gereklidir.

#### 4.5.8. Çalışanların Görüşlerini Alma ve Katılımlarını Sağlama Yükümlülüğü

İşveren, çalışanların veya çalışan/sendika temsilcilerinin; İSG konularındaki görüşmelere katılma, görüş bildirme ve teklifte bulunmalarını sağlamakla, yeni teknolojilerin uygulanması, koruyucu ekipmanların seçimi, çalışma ortamının sağlık ve güvenliğe etkisi konularında da görüşlerini almakla yükümlüdür.

İşveren; çalışanların bilgilendirilmesi, eğitimlerin planlanması, sağlık ve güvenlik risklerinin önlenmesi ve koruyucu hizmetlerin yürütülmesi, ilk yardım, yangınla mücadele ve tahliye işlerinde görevlendirilecek kişilerin belirlenmesinde destek elemanları ile çalışan temsilcilerinin görüşlerini almak zorundadır.

İşveren, işyerinde İSG önlemlerinin yetersiz olması veya denetim sırasında, çalışanların veya çalışan temsilcilerinin yetkili makama başvurmaları nedeniyle haklarında herhangi bir kısıtlama yapamaz.

İSG uygulayıcısının başta işçi olacağını düşündüğümüzde, işçinin sürece katılmasının önündeki engelleri kaldırmak önemlidir. Ancak işçinin fikrinin alınmasının işverenin inisiyatifindeki bir tercihe bırakmak sağlıklı olmayacaktır. Bu



konu da ilk başta işyerlerindeki sendikal örgütlüğün eksikliği yakıcıdır. İşçinin patronlardan bağımsız sendikal örgütlülüğün zemini üzerinden İSG alanında fikir ve önerileri yapılma olanağına sahip olsa daha sağlıklı bir süreç yaşanabilir.

#### 4.5.9. Çalışan Temsilcisi ve Destek Elemanı Görevlendirme Yükümlülüğü

Kanunun 20. maddesinde çalışan temsilcisinin görevlendirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. İşveren, işyerindeki riskleri ve çalışan sayısını göz önünde bulundurarak, çalışanlar arasında yapılacak seçim/atama yolu ile çalışanları temsil etmeye yetkili belli sayıda çalışan temsilcisi görevlendirmekle yükümlüdür.

Çalışan temsilcileri, tehlike kaynağının yok edilmesi veya risklerin azaltılması konusunda işverene öneride bulunma ve işverenden gerekli önlemlerin alınmasını isteme hakkına sahiptir.

İşveren, çalışan temsilcileri ve destek elemanlarının görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli olanakları sağlayacağı gibi, görevlerini yürütmeleri nedeniyle haklarında her hangi bir kısıtlama yapamaz.

İşyerinde yetkili sendika bulunması durumunda, işyeri sendika temsilcileri aynı zamanda çalışan temsilcisi olarak da görev yaparlar. İlgili düzenlemeden, en az iki çalışanı olan işverenin bu yükümlülüğe tabii olduğu ve çalışan sayısına bağlı olarak temsilci sayısının altıya kadar çıkabileceği anlaşılmaktadır. Çalışan temsilcisinin, çalışanların iradesini yansıtması amacıyla, kural olarak seçimle gelmesi öngörülmüştür. Ancak, temsilcinin seçimle belirlenemediği durumlarda, işverenin atama yoluyla görevlendirmesi mümkün kılınmıştır.

İşverenin ataması ile seçilecek bir temsilcinin işçinin iradesini yansıtması mümkün değildir. Bu nedenle bu madde işçilerin temsilcilerinin seçimle gerçekleştirmeli kesin hükme bağlaması gerekirdi. Böylelikle işveren baskısı olmadan işçilerin İSG alanında sürece katılmaları sağlanabilir.

6331 sayılı Kanun'da sendika temsilcilerinin sayısı (işçi/memur) ile çalışan temsilcilerinin sayısı arasında paralellik sağlanmamıştır. Bu nedenle işyerinde yetkili sendika olması durumunda, hangi sendika temsilcisinin çalışan temsilcisi olarak ve kim tarafından görevlendirileceği ya da seçileceği belirsizdir.<sup>103</sup>

Bu konuda bir diğer eksiklik; asli görevinin yanında ilk yardım, önleme, koruma gibi acil durumlara ilişkin durumlarda özel olarak görevlendirilmesi öngörülen destek elemanının sayısına ilişkin kanunda bir düzenleme yoktur.

İşveren, 50 ve daha fazla çalışanın bulunduğu ve altı aydan uzun süreli işlerin yapıldığı işyerlerinde İSG Kurulu oluşturmak ve kurulun mevzuata uygun kararlarını uygulamakla yükümlüdür.

Altı aydan uzun süren asıl işveren-alt işveren ilişkisinin bulunduğu durumlarda ise; tarafların çalışan sayılarına bağlı olarak ayrı ayrı kurul oluşturmaları veya kurul oluşturması gerekmeyen tarafın, diğer tarafın oluşturduğu kurula işbirliği ve koordinasyonu sağlamak üzere vekaleten bir temsilci ataması ya da birlikte kurul oluşturmaları hükme bağlanmıştır.

Çalışan sayısının 50'nin altında olduğu durumlarda ve alt işverenlere yaptırılan işlerde iş kazalarının daha çok yaşanmaktadır. Bu nedenle bu alanda daha net caydırıcı düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır. Asıl işveren ve alt işverenin birlikte bir kurul oluşturulması yeterli değildir. Bu sınırlı ve yetersiz bir kontrol mekanizmasıdır.

Aynı çalışma alanının birden fazla işveren tarafından paylaşıldığı iş merkezleri, iş hanları, sanayi bölgeleri gibi birden fazla kurul oluşturulması gereken yerlerde işverenler, iş hijyeni ile İSG önlemlerinin uygulanmasında işbirliği içinde

---

<sup>103</sup>AYDIN, Ufuk, "İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Tasarısı Üzerine", Sicil İş Hukuku Dergisi, 26(7),10-19

olmalıdırlar. Birbirlerinin çalışmalarını etkileyebilecek kurul kararları hakkında diğer işverenleri bilgilendirmeli, mesleki risklerin önlenmesi ve risklerden korunma çalışmalarını koordinasyon içinde yürütmelidirler. Kanununun 23. maddesinde bu tür işyerlerinde koordinasyonun yönetim tarafından sağlanacağı, diğer işyerlerini etkileyecek tehlikeler konusunda gerekli önlemlerin alınması için işverenlerin uyarılacağı ve uyarılara uymayan işverenlerin Bakanlığa bildirileceği hükme bağlanmıştır.

#### 4.5.10. Güvenlik Raporu veya Büyük Kaza Önleme Politika Belgesi Hazırlama Yükümlülüğü

Kanununun 29. maddesi, Tehlikeli Madde İçeren Büyük Kaza Risklerinin Kontrolüne İlişkin Konsey Direktifi gereği, büyük endüstriyel kaza oluşabilecek işyerlerinin işverenlerini, işyerinin büyüklüğüne göre büyük kaza önleme politika belgesi veya güvenlik raporu hazırlamakla yükümlü tutmuştur. Hazırlanan raporun içerik ve yeterliliği, Bakanlıkça incelendikten sonra işyeri işletmeye açılabilir. İSGK'daki ilgili hükme göre, işyerinin büyüklüğü, işin özelliği, tehlike sınıfı gibi bazı kriterlere bağlı olarak İSG yönünden risk taşıyan kimi işyerleri beyan usulüne göre işletme belgesi alamayacaktır. Bu tür işyerlerine güvenlik raporu hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir.

Özellikle iş kazası ve meslek hastalıklarının sık yaşandığı maden, metal, yapı işleri gibi bazı sektörlerde ait özel düzenleme olumludur. Bu tür işyerlerinde, risk değerlendirmesi yapılmamasının işin durdurulması yaptırımına bağlanmış olması, bir taraftan olası iş kazalarının önlenmesini diğer taraftan işverenlerin de konuya daha fazla önem vermelerini sağlayabilir.

#### 4.5.11. İşyeri Hekimi ve İş Güvenliği Uzmanı Görevlendirme İle İlgili Yükümlülükleri

Uluslararası düzenlemelere uygun olarak işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanının görevini yerine getirirken işverene karşı mesleki bakımdan korunması ilkesi kanununun 8. maddesinde düzenlenmiştir.

İşveren, İSG hizmetini yürüten profesyonellerin görevlerini yerine getirirken yaptıkları çalışmalar nedeniyle haklarında ve yetkilerinde bir kısıtlama yapmamakla, görevlerini mesleki bağımsızlık ve etik ilkeler çerçevesinde yürütmelerini sağlamakla yükümlü tutulmuştur.

#### 4.5.12. Çalışmaktan Kaçınma Hakkı

Çalışanlar, ciddi ve yakın tehlike ile karşı karşıya kaldıkları takdirde kurula, kurulun bulunmadığı durumda işverene başvurarak gerekli önlemlerin alınmasını talep edebilirler.

Karar, çalışanın talebi yönünde olduğu takdirde, gerekli önlemler alınana kadar ücreti ve diğer hakları saklı kalmak kaydıyla çalışmaktan kaçınabilecektir. Toplu sözleşme veya toplu iş sözleşmesi kapsamındaki kamu personelinin çalışmadığı bu dönem fiilen çalışılmış sayılacaktır.

Talebe rağmen gerekli önlemlerin alınmaması durumunda, iş sözleşmesi ile çalışanlar sözleşmelerini feshedebileceklerdir. Ciddi ve yakın tehlikenin önlenemez olduğu durumlarda ise çalışanlar kurula veya işverene başvurmadan güvenli bir yere gitme hakkına sahiptirler.

Tehlikenin önlenemez olduğu durumlarda, çalışanın kendi kararı ile güvenli yere gidiş hakkını tanımak olumlu bir düzenlemedir. Ancak burada konunun teknik özellikler taşıması nedeniyle çalışanın bilgi ve tecrübesi bu konuda doğru kararı vermeye yeterli olacak mıdır sorusu akla gelmektedir.

Diğer taraftan, söz konusu hükmün sendikalı ve sendikasız çalışan kamu personeli arasında eşitlik ilkesini ihlal ettiği düşünülmektedir. İlgili düzenlemeden, çalışmaktan kaçınma hakkını kullanan sendikasız kamu personelinin çalışmadığı bu dönemin fiilen çalışılmış gibi sayılmayacağı anlaşılmaktadır.

Bunun yanı sıra kurulun acilen toplanması hususunda iş kanununda düzenlendiği şekli ile bir sürenin belirtilmesi (aynı gün gibi) konunun önemi bakımından daha isabetli olurdu.

#### 4.5.13. Çalışanların Yükümlülükleri

Az sayıda olmakla birlikte Kanunun 19. maddesinde, sağlıklı ve güvenli çalışma ortamlarının oluşturulmasında, çalışanlara da bir takım yükümlülükler getirilmiştir.

Çalışanların temel yükümlülüğü, işyerindeki sağlık ve güvenlik kurallarına uymaktır. Bunun gereği olarak işyerinde, İSG eğitimi ve talimatlar doğrultusunda hareket ederek, kendilerinin ve diğer çalışanların sağlık ve güvenliklerini tehlikeye düşürmemekle ve işyerinin güvenliğini korumakla yükümlüdürler.

Çalışanların, işveren tarafından verilen eğitim ve talimatlar doğrultusunda yükümlülükleri ise;

- İşyerindeki makine, araç, gereç, tehlikeli madde gibi üretim araçlarının ve bunların güvenlik donanımlarının kurallara uygun kullanılması, keyfi olarak çıkarılmaması ve değiştirilmemesi.
- Kişisel koruyucuların doğru kullanılması, korunması ve kullandıktan sonra uygun yerlere konması.
- Ciddi ve yakın bir tehlike ile karşılaşılması veya koruma önlemlerinde eksiklik ya da aksama olması durumunda işverenin veya çalışan temsilcisinin derhal haberdar edilmesi.
- Denetim sonrası işyerinde tespit edilen noksanlıkların/mevzuata aykırılıkların giderilmesi ve kendi görev alanlarında işveren ve çalışan temsilcisi ile işbirliği yapılması.

Çalışanların İSG'nin sağlanmasındaki görev ve sorumlulukları ulusal mevzuatta daha önce de benzer şekilde yer almasına rağmen, korunma ve önleme bilincinin zayıf olması nedeniyle tüm önlemlere rağmen iş kazalarında beklenen düşüş sağlanamamıştır.

İşyeri Hekimi ve İş Güvenliği Uzmanının Görev, Yetki ve Yükümlülükleri bakımından Mesleki risklerin belirlenmesi, önlenmesi ve korunmaya yönelik çalışmaların yapılmasında iş güvenliği uzmanı ile işyeri hekiminin görevleri ve yükümlülükleri 6331 sayılı Kanunun 8. maddesinde düzenlenmiştir.

İşyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanları görevlerini mesleki etik ve mesleki bağımsızlık içinde yürütecekler, hak ve yetkileri, görevlerini yerine getirmeleri nedeniyle kısıtlanmayacaktır.

Görevlendirildikleri işyerlerinde İSG ile ilgili alınması gereken önlemleri işverene yazılı olarak sunacaklar, hayati tehlikesi olan ve işveren tarafından yerine getirilmeyen hususları Bakanlığın yetkili birimine bildireceklerdir. Kurumsal veya bireysel hizmet sunan profesyoneller, İSG hizmetlerinin yürütülmesinde ihmalleri olması durumunda hizmet sundukları işverene karşı sorumlu olacaklardır.

Çalışanın ölümü veya maluliyeti ile sonuçlanacak iş kazası veya meslek hastalığının meydana gelmesinde ihmali olan iş güvenliği uzmanı veya işyeri hekiminin yetki belgesi askıya alınacaktır. İSGB'nin kurulmasının zorunlu olduğu durumlarda iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekiminin haftalık çalışma süresinin hesabında, tabii olduğu kanun hükümleri dikkate alınacaktır.

Kamu kurumlarında çalışan kişiler, hekim veya uzman belgesine sahip olmaları durumunda asli görevlerinin yanı sıra, diğer kamu kurumlarında görevlendirilebilir. Kamu kurumlarında çalışan işyeri hekimi ve diğer sağlık personelinin İSGB ile OSGB'de görevlendirilmeleri durumunda diğer kanunların sınırlayıcı hükümleri uygulanmayacaktır.

Bakanlık uzman ve hekimin görevlendirilmesinde sektörel alanda özel düzenleme yapabilecektir. İlgili düzenleme, iş güvenliği uzmanları ile işyeri hekimlerine önemli görev ve sorumluluklar getirmekte, İSG'ne ilişkin yükümlülükleri yerine getirmeyen işverenler karşısında etkinliklerini arttırmış gibi

görülmektedir. Ancak kendileri de işyeri çalışanı olan İSG uzmanlarının işveren ile olan bağımlılık ilişkisi nedeniyle mesleki bağımsızlığa ne kadar sahip olacağı kuşkuludur. Sorumlulukları arttırılan ve gerektiğinde yetki belgelerinin askıya alınabileceği bu kişiler için özel bir korumanın getirilmemiş olması, daha işin başında sorumluluk-güvence dengesinin kurulamadığını göstermektedir.

Bunun yanı sıra, mesleki bağımsızlığın ihlali ya da işverenin şikayet edilmesi nedeniyle iş sözleşmesine son verilmesi durumlarında işverene uygulanacak herhangi bir yaptırım da düzenlenmemiştir.

#### 4.5.14. Denetim ve İdari Yaptırımlar Bakımından

6331 Sayılı Kanun'un dördüncü bölümünde çalışma hayatının denetimi ve denetimin sonuçlarına göre uygulanacak idari yaptırımlar düzenlenmiştir. 4857 sayılı İş Kanunu'nun 91.maddesi esas alınarak ve devamındaki maddelere atıf yapılarak düzenlenen denetim sistemine ilişkin düzenleme önemli bir yenilik getirmemektedir.

6331 sayılı Kanun'un 24. maddesine göre; mevzuat hükümlerinin uygulanmasını izleyecek ve denetleyecek olanlar, İSG yönünden denetim yapmaya yetkili olan iş müfettişleridir. Bu düzenleme ile teknik ve sosyal iş müfettişleri arasındaki ayrıma vurgu yapılmaktadır. Denetimin kapsamı ve tarafların yükümlülüklerine ilişkin olarak İş Kanunu hükümleri (92, 93, 96, 97, 107) yürürlüktedir. Yeni olarak denetimin kapsamına; İSG konularında işyerlerinde ölçüm, inceleme ve araştırma yapmak amacıyla numune almak ve eğitim kurumları ile OSGB'nin kontrol ve denetimleri dahil edilmiştir.

İSGK'nun 25. ve 26. maddelerinde idari yaptırımlar olarak “işin durdurulması” ve “idari para cezaları” düzenlenmiştir. Mevcut düzenlemeye ilave olarak, çok tehlikeli veya büyük endüstriyel kazaların yaşanabileceği işyerlerinde risk değerlendirmesinin yapılmamış olması işin durdurulması sonucunu doğuracaktır. Ancak en önemli farklılık, bu kararın artık bir komisyon değil tek başına bir iş müfettişi tarafında da verilebileceğidir.

#### 4.5.15. Diğer Düzenlemeler Bakımından

Kanunun getirdiği önemli yeniliklerden biri de 7. maddede düzenlenen ondan az çalışanı bulunan özel sektör işyerlerine İSG hizmetlerinde finansal destek sağlanmasıdır.

Desteğin uygulanmasına yönelik esasların çıkarılacak yönetmeliğe bırakıldığı, etkinliğin ve sürekliliğin sağlanması için ilgili Bakanlıklar ve meslek kuruluşları ile işbirliği yapılabileceği düzenlenmiştir.

1-9 çalışanın bulunduğu tehlikeli ve çok tehlikeli işyerlerinde, İSG hizmetlerinin devlet tarafından desteklenmesi olumlu bir adımdır. Sahip oldukları insan kaynağı ve mali kaynakları göz önüne alınarak korunmaları gerektiği düşüncesi yerindedir. Bu düzenleme işverenlerin İSG'ne ilişkin yükümlülüklerini yerine getirme çalışmalarını kolaylaştıracaktır.

ILO'nun 155 ve 187 sayılı sözleşmelerinde İSG'ne yönelik sorunların sosyal tarafların katılımıyla ulusal bir politika ve program çerçevesinde belirlenerek çözümlenmesi öngörülmektedir. 2005 yılında, "Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi" kurulmuştur. Üçlü temsile dayalı Konsey, Kanunun 21. maddesi ile yasal zemine kavuşturulmuştur.

Konsey, hükümet kanadından 12, işveren, çalışan ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden 8, Yükseköğretim Kurulu ve Devlet Personel Başkanlığından 1'er üye olmak üzere toplam 22 üyeden oluşmaktadır.

Toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alacağı, yılda 2 kez olağan toplantı yapacağı, çalışma usul esaslarının Bakanlıkça belirleneceği düzenlenirken, kararlarının bağlayıcılığına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmaması bir eksikliktir.



Sosyal politikanın geliştirilmesi hususunda taraflara (çalışanlara, işverenlere ve sivil toplum kuruluşlarına) danışılmasını ve sosyal diyalogun sağlanmasını öngören bu hükmün, amacına uygun işletilmesi durumunda getireceği faydalar açıktır. Çünkü İSG'ne ilişkin politikaların geliştirilmesinde büyük ölçüde uygulayıcılara taraf olma imkanının sağlanması ve görüşlerinin alınması önemlidir. Ancak konseyin oluşumunda tarafların temsili dengesine (hükümet temsilcilerinin baskın konumu) ve geçmişteki uygulamalara bakıldığında beklenen başarının sağlanamayacağı düşünülmektedir.<sup>104</sup>

#### 4.5.16. 6331 Sayılı Kanun'un Yürürlüğe Girme Süreci

İSGK ile uygulama alanının genişletilmesi, bazı işyerlerinde gerekliliklerin yerine getirilmesi için makul sürelerin tanınması ihtiyacını doğurmuştur. Kanunun 8.maddesinde kademeli bir yürürlük süresi düzenlenmiştir.

Kanunun 6. 7. ve 8. maddeleri işverenin İSG hizmetlerine ilişkin yükümlülüğünü, işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanlarının görevlendirilmesini ve İSG hizmetlerinin desteklenmesini düzenlemektedir.

Bu maddeler Kamu kurumları ile 50'den az çalışanı olan ve az tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde 2 yıl sonra, 50'den az çalışanı olan tehlikeli ve çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde 1 yıl sonra, 50'nin üstünde çalışanı olan işyerlerinde 6 ay sonra yürürlüğe girecektir.

İSG mevzuatının geniş ve kapsamlı teknik detaylar içermesi, mevzuatın ikincil düzenlemelerle tamamlanmasını zorunlu kılmaktadır. Yasa koyucu, geçmişte yaşanan olumsuz sonuçlara rağmen tüzük yerine yönetmeliklerle İSG alanındaki mevzuat boşluklarının doldurulmasına yönelik tercihini sürdürmüştür.

Kanunun 30. maddesinde pek çok konuda usul ve esasları belirleyici ayrıntılı

<sup>104</sup> Baloğlu Cem, "İş Sağlığı ve Güvenliğinde Yeni Dönem" Mercek Dergisi, 17(68), s.137-142.

özel düzenlemelerin ilgili bakanlıkların görüşü alınarak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle düzenlenmesi öngörülmüştür. Oldukça kapsamlı, karmaşık ve işlevselliği düşük bir madde olarak görünmektedir. Oysa ilgili yönetmeliklerin tasarıda düzenlendiği şekli ile ilgili madde içinde belirtilmesi daha kolay anlaşılır ve işlevsel olabilmesi sağlanabilirdi.

#### **4.6. İSGK Bağlı Çıkan Yönetmelikler**

İSGK'nda pek çok konunun Bakanlıkça hazırlanacak yönetmeliklere bırakıldığı görülmektedir. Kanunun pratik ayağını oluşturan bu yönetmelikler bizlere, kanun maddelerinin ete kemiğe büründüğünde eksik ve sorunlu yanlarının görülmesini sağlayacaktır. 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu uygulanmasına ilişkin; İş sağlığı ve güvenliği hizmetleri yönetmeliği, İş güvenliği uzmanlarının görev yetki sorumluluk ve eğitimleri hakkında yönetmelik ile İş sağlığı ve güvenliği risk değerlendirmesi yönetmeliği, İş sağlığı ve güvenliği kurulları hakkında yönetmelikleriyle kanun uygulama ayağı oluşturulmaya çalışılmıştır.

Yapılan düzenleme ile iş yerlerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması ve mevcut sağlık ve güvenlik şartlarının iyileştirilmesi için işveren ve çalışanların görev, yetki, sorumluluk, hak ve yükümlülüklerini düzenlenmiştir. Bu kanun kamu ve özel sektöre ait tüm işlere ve işyerlerine, faaliyet konularına bakılmaksızın, bu işyerlerinin işveren, işveren vekili, çırak ve stajyerler de dâhil olmak üzere tüm çalışanlarına uygulanacaktır. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu hiçbir ayırım yapmaksızın bütün iş kollarında işçi çalıştıran kamu ve özel sektör işverenlere, iş güvenliği sağlığı ve konusunda genel bir sorumluluk yüklemiştir.

Kapsama giren işler ve işyerleri; özel ve kamu kesimindeki tüm işyerleri kapsam içindedir. Çıraklar, stajyerler, işçiler, gazeteciler, gemiciler, devlet memurları, kamudaki sözleşmeli personel dahil tüm çalışanlar yasa kapsamındadır. Bir çalışanı olan işyerleri kanun kapsamına alındığından, sadece bir çırak veya stajyer de çalışsa, o işyeri kanun kapsamında olacaktır.

İş sağlığı ve güvenliği açısından, yapılan işin özelliği, işin her safhasında

kullanılan veya ortaya çıkan maddeler, iş ekipmanı, üretim yöntem ve şekilleri, çalışma ortam ve şartları ile ilgili diğer hususlar dikkate alınarak işyerleri için tehlike grupları belirlenmiştir.

6331 sayılı Kanun, işveren yükümlülüklerini işyerlerinde yapılan faaliyetlerin girdiği tehlike sınıflarını dikkate alarak belirlemiştir. Buna göre, işyerlerinin girdiği tehlike sınıfları, az tehlikeli, tehlikeli ve çok tehlikeli olmak üzere üç sınıfa ayrılmıştır.

Ticari ve sanayi işyeri ayırımı yapılmaksızın bir çalışanı olan her işveren işyerinde işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanından hizmet alacaktır. Buna göre, bünyesinde bir stajyer veya bir çırak çalışıyor olsa da, o işyeri 6331 sayılı Kanun kapsamına girecek ve işyeri hekimi ile iş güvenliği uzmanından hizmet alma yükümlülüğü başlamış olacaktır.

Hizmet, doğrudan istihdam yoluyla alınabileceği gibi, Ortak Sağlık Güvenlik Birimlerinden ücreti karşılığında sağlanabilecektir. Ortak Sağlık Güvenlik Birimleri (OSGB), kamu kurum ve kuruluşları, organize sanayi bölgeleri veya ticaret kanununa tabi şirketler tarafından organize edilen, bünyelerinde yeteri kadar işyeri hekimi, yardımcı sağlık personeli ve iş güvenliği uzmanı bulunduran, yeterli donanıma sahip, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında yetki almış kuruluşlardır.

İş güvenliği uzmanı veya işyeri hekimi görevlendirmeyen işverene görevlendirmedeği her bir kişi için beş bin Türk Lirası, aykırılığın devam ettiği her ay için aynı miktar, diğer sağlık personeli görevlendirmeyen işverene iki bin beşyüz Türk Lirası, aykırılığın devam ettiği her ay için aynı miktar idari para cezası uygulanacaktır.

İşyeri hekiminden hizmet alma süreleri, yönetmeliğine göre, işyerinin girdiği tehlike sınıfına ve çalışan sayısına göre farklılık gösterecektir. Buna göre;

- Az tehlikeli işyerlerinde her 2000 çalışan karşılığında bir işyeri hekiminden,
- Tehlikeli işyerlerinde her 1500 çalışan karşılığında bir işyeri hekiminden,
- Çok tehlikeli işyerlerinde her 1000 çalışan karşılığında bir işyeri hekiminden tam zamanlı hizmet alınacaktır.

Çalışan sayıları tam zamanlı hizmet almayı gerektiren sayıdan fazla ise örneğin az tehlikeli sınıfa giren işyerinde 2100 ise, 2000 çalışan için bir adet tam zamanlı, artan 100 çalışan için de bu sayıya karşılık gelen kısmi süreli işyeri hekiminden hizmet alınacaktır.

İşyeri hekimi tam zamanlı çalıştırıldığında yardımcı sağlık personeli çalıştırılma yükümlülüğü söz konusu olmayacağından, yardımcı sağlık personelinin tam zamanlı çalıştırılmasıyla ilgili bir yükümlülük getirilmemiştir. İşveren isterse tam zamanlı çalıştırabilir. Bu nedenle, yardımcı sağlık personeli, işyerinin girdiği tehlike sınıfı ile çalışan sayısına göre kısmi süreli çalıştırma yükümlülüğü bulunmaktadır.

Buna göre;

- Ondan az çalışanı olan az tehlikeli işyerlerinde çalışan başına yılda 35 dakika,
- Ondan fazla (on dahil)az tehlikeli işyerlerinde çalışan başına ayda 6 dakika,
- Tehlikeli işyerlerinde çalışan başına ayda 9 dakika,
- Çok tehlikeli işyerlerinde çalışan başına ayda 12 dakika yardımcı sağlık personelinden hizmet alınacaktır.

İşyerlerinin girdiği tehlike sınıfına ve çalışan sayısına göre iş güvenliği uzmanından hizmet alma süreleri tam zamanlı veya kısmi zamanlı olarak belirlenecektir.

- Az tehlikeli sınıfa giren işyerlerinde her 1000 çalışan karşılığında bir iş güvenliği uzmanından,
- Tehlikeli sınıfa giren işyerlerinde her 750 çalışan karşılığında bir iş güvenliği uzmanından,

- Çok tehlikeli sınıfa giren işyerlerinde her 500 çalışan karşılığında bir iş güvenliği uzmanından tam zamanlı hizmet alınacaktır.
- Ondan az çalışanı olan az tehlikeli sınıfa giren işyerlerinde her çalışan başına yılda 60 dakika,
- Ondan fazla (on dahil) çalışanı olan az tehlikeli sınıfa giren işyerlerinde çalışan başına ayda 10 dakika,
- Tehlikeli sınıfa giren işyerlerinde çalışan başına ayda 15 dakika,
- Çok tehlikeli sınıfa giren işyerlerinde çalışan başına ayda 20 dakika, iş güvenliği uzmanından hizmet alınacaktır.

6331 sayılı Kanuna göre, az tehlikeli işyerlerinde ( C) sınıfı, tehlikeli işyerlerinde (B) sınıfı, çok tehlikeli işyerlerinde ise (A) sınıfı yetki belgesi olan iş güvenliği uzmanları hizmet verebileceklerdir. Ancak, yetki belgeli uzman sayısı yeterli olmadığından, ( C) sınıfı belge sahibi uzman sayısı görece olarak daha fazla olduğundan Kanun, ( C) ve (B) sınıfı yetki belgesi olan iş güvenliği uzmanlarının üst tehlike sınıflarında görev yapabilmelerine geçici bir süre ile olanak sağlamıştır.

Buna göre; (C)sınıfı belgeye sahip uzmanlar, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç yıl boyunca (B) sınıfı belgeye sahip olanların görev alabileceği “tehlikeli” işyerlerinde de görev alabileceklerdir. (B) sınıfı belgeye sahip iş güvenliği uzmanları ise, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dört yıl boyunca (A) sınıfı belgeye sahip olanların görev alabileceği “çok tehlikeli” işyerlerinde de görev alabileceklerdir.

Ancak, İş güvenliği uzmanlarının görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen yönetmelikte yapılan yeni bir düzenlemeyle eklenen geçici madde ile sektörel bazda yapılan düzenlemelere göre, meslekte üç yıl tecrübesi olan ve kendi mesleği ile ilgili alanda faaliyet göstermek koşuluyla, ( C ) ve (B) sınıfı belgeye sahip iş güvenliği uzmanları, yedi yıl boyunca tehlike sınıfına bakılmaksızın her işyerinde görev alabileceklerdir.

İşyerlerinin girdiği tehlike sınıfları dikkate alınarak İşyeri hekimi ve iş

güvenliği uzmanının tam zamanlı olarak çalıştırılmasını gerektirecek kadar çalışan varsa işverenler işyerinde, bu elemanların çalışabilecekleri mekanı ve donanımı kapsayacak şekilde işyeri sağlık ve güvenlik birimi kuracaklardır.

İş sağlığı ve güvenliği hizmetlerini düzenleyen yönetmeliğe göre; işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanının tam zamanlı olarak çalıştığı işyerlerinde oluşturulacak. İş Sağlığı ve Güvenliği Biriminde; iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi için 8m'lik iki oda olacak ayrıca, ilk yardım ve acil müdahale için 12 m'lik bir oda ve gerektiğinde çalışanı sağlık birimlerine ulaştırmak için araç bulundurulacaktır.

İş sağlığı ve güvenliği hizmetlerini düzenleyen yönetmeliğe göre;

- Ellinin üstünde çalışanı olan işyerlerinde işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanı için ayrı ayrı 8m' lik iki oda ve araç bulundurulacak.
- Ellinin altında çalışanı olan işyerlerinde ise, işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanının hizmet verebilecekleri uygun yerler temin edilecektir.
- Birden fazla işyerlerinin bulunduğu iş merkezlerinde (Organize sanayi, siteler, alışveriş merkezleri, iş hanları gibi) işyerlerinde çalışan sayısı ellinin altında ise, işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanlarının hizmet sunabilecekleri yerleri, iş merkezi yönetiminin koordinasyonunda ortaklaşa kullanabilecekleri bir yerde oluşturabilirler.
- Bu işyerlerinde çalışan sayısı toplamı ellinin üstüne ise, (a) şıkkı, ellinin altında ise (b) şıkkı uygulanacaktır.

Bir ile dokuz arasında çalışanı olan tehlikeli ve çok tehlikeli işyerlerinde yapılan sağlık ve güvenlik harcamaları SGK tarafından karşılanacaktır. Bir ile dokuz (dahil) arasında çalışanı olan az tehlikeli işyerlerinde yapılan sağlık ve güvenlik harcamaları ise, ancak Bakanlar Kurulu karar alırsa SGK tarafından karşılanacaktır.

Kanun, tüm işverenlere iş riski değerlendirmesi yapma veya yaptırma yükümlülüğü getirmiştir. Bu nedenle, çalışan sayısına ve işyerinin girdiği tehlike

sınıfına bakılmaksızın, bir çırak veya stajyer bile çalışırsa işverene iş riski değerlendirmesi yapma veya yaptırma yükümlülüğü getirilmiştir.

İşverenler, işyeri hekimi veya iş güvenliği uzmanı yetki belgesine sahip olmaları halinde kendi işyerleri için de risk değerlendirmesini yapabileceklerdir. İş riski değerlendirmesi ile ilgili yönetmelik hükmü uyarınca işverenler işyerinde, “ risk değerlendirmesi ekibi” oluşturacaklardır.

Risk değerlendirmesi, işverenin oluşturduğu bu ekip tarafından gerçekleştirilecektir. Risk değerlendirmesi ekibinde,

- İşveren veya işveren vekili.
- İşyerinde sağlık ve güvenlik hizmetini yürüten iş güvenliği uzmanları ile işyeri hekimleri.
- İşyerindeki çalışan temsilcileri.
- İşyerindeki destek elemanları.

İşyerindeki bütün birimleri temsil edecek şekilde belirlenen ve işyerinde yürütülen çalışmalar, mevcut veya muhtemel tehlike kaynakları ile riskler konusunda bilgi sahibi çalışanlar yer alacaktır. Yönetmeliğe göre, iş riski değerlendirmeleri, işyerinin tehlike sınıfına göre değişik zamanlarda periyodik olarak yenilenecektir.

Buna göre;

- Az tehlikeli sınıfa giren işyerlerinde 6 yılda,
- Tehlikeli sınıfa giren işyerlerinde 4 yılda,
- Çok tehlikeli sınıfa giren işyerlerinde 2 yılda bir yenilenecektir.

Ayrıca, risk değerlendirmesi yapılırken dikkate alınan verilerde yaşanacak değişikliklerde örneğin bina değişiminde, iş ekipmanındaki değişiklikte, iş kazası veya meslek hastalığı meydana geldiğinde vb. duruma göre kısmen veya tamamen yenileneceğinden, durağan bir tespit değildir. Meydana gelen değişiklikler karşısından ihtiyaca göre kısmen veya tamamen yenileneceklerdir.

İşyerlerinde yapılacak iş denetimleri sırasında, çok tehlikeli sınıfa giren, metal, maden, yapı işleri ile çok tehlikeli kimyasalların kullanıldığı işler ve büyük endüstriyel kaza olasılığı olan işyerlerinde eğer iş riski değerlendirmesinin yapılmamış olduğu saptanırsa bu işyerlerinin faaliyetleri durdurulacaktır.

İşverenler, çalışma ortamı, kullanılan maddeler, iş ekipmanı ile çevre şartlarını dikkate alarak meydana gelebilecek acil durumları önceden değerlendirerek, çalışanları ve çalışma çevresini etkilemesi mümkün ve muhtemel acil durumları belirleyecekler ve bunların olumsuz etkilerini önleyici ve sınırlandırıcı tedbirleri alacaklardır. Bu nedenle, acil durumların olumsuz etkilerinden korunmak üzere gerekli ölçüm ve değerlendirmeleri yaparak acil durum planları hazırlayacaklardır.

Acil durum planlarının da, risk değerlendirmesinde olduğu gibi sürekli olarak yenilenmesi gerekmektedir. Nitekim işyerinde acil durumlar hakkındaki yönetmeliğe göre, işyerinde, belirlenmiş olan acil durumları etkileyebilecek veya yeni acil durumların ortaya çıkmasına neden olabilecek değişikliklerin meydana gelmesi halinde etkinin büyüklüğüne göre acil durum planı tamamen veya kısmen yenilenecektir.

Ayrıca, periyodik olarak;

- Çok tehlikeli sınıfa giren işyerlerinde 2 yılda,
- Tehlikeli sınıfa giren işyerlerinde 4 yılda,
- Az tehlikeli sınıfa giren işyerlerinde 6 yılda bir tamamen yenilenecektir (Yön.m.14/2).

İşyerlerinde, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili çalışmalara katılma, çalışmalarını izleme, tedbir alınmasını isteme, tekliflerde bulunma ve benzeri konularda çalışanları temsil etmek üzere çalışan temsilcileri seçilecek veya işveren tarafından görevlendirileceklerdir. Bu kişiler varsa, iş sağlığı ve güvenliği kurulunun da doğal üyesidir. Bu nedenle işverenler tarafından gereken eğitime tabi tutulacaklar, sağlık ve güvenlikle ilgili bilgiler kendileriyle paylaşılacaktır.



Kanuna göre, iki ve daha fazla çalışanı olan işyerleri işverenleri, çalışan sayısına göre değişmek üzere 1 ile 6 arasında değişen sayıda “Çalışan temsilcisi” nin seçimini sağlayacaklar veya doğrudan görevlendireceklerdir.

6331 sayılı Kanun ve İş Sağlığı ve Güvenliği eğitimi ile ilgili yönetmelik hükümlerine göre işverenler, çalışanların işe başlamadan önce iş sağlığı ve güvenliği eğitimi almalarını sağlayacaktır.

Eğitimlerde geçen süre çalışma süresinden sayılacaktır. Bu nedenle, eğitim sürelerinin, haftalık çalışma süresinin üzerine çıkması hâlinde, bu süreler fazla sürelerle çalışma veya fazla çalışma olarak değerlendirilecek karşılığında ücreti zamlı olarak ödenecek veya izin (serbest zaman)olarak karşılanabilecektir.

6331 sayılı Kanunla artık ticari işyerleri de dahil olmak üzere ticari ve sınai işyeri ayırımı yapılmaksızın faaliyeti altı aydan fazla süren elli ve üstünde çalışanı olan tüm işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği kurulu kurulacaktır.

İş sağlığı ve güvenliği kurulları yönetmeliğine göre; Kurulda, işveren veya vekili yanında, işyeri hekimi, iş güvenliği uzmanı, çalışan temsilcisi, personelden veya insan kaynaklarından bir kişi, varsa sivil savunma bölümünden bir kişi ve varsa, forman, ustabaşı veya usta yer alacaktır.

Yönetmeliğe göre, işverene bağlı, fabrika, müessese, işletme veya işletmeler grubu gibi birden çok işyeri bulunuyorsa, işveren elli ve daha fazla çalışanın bulunduğu her işyerinde ayrı ayrı kurul kuracaktır. Dolayısıyla aynı işverene ait birden fazla işyeri varsa bu işyerlerindeki çalışanların toplamı üzerinden hareket edilmeyecek, her elli ve daha fazla çalışanı olan işyerinde ayrı ayrı “kurul” oluşturacaktır.

İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri Hakkındaki Yönetmelik hükmü uyarınca işveren; ilgili mevzuatta belirlenen süreler saklı kalmak kaydıyla; (a) İşyerinde yürütülen iş sağlığı ve güvenliği faaliyetlerine ilişkin her türlü kaydı, (b) İşten

ayrılma tarihinden itibaren en az 15 yıl süreyle çalışanların kişisel sağlık dosyalarını saklayacaklardır.

Çalışanın işyerinden ayrılarak başka bir işyerinde çalışmaya başlaması halinde, yeni işverenin çalışanın kişisel sağlık dosyasını yazılı olarak talep etmesi halinde, önceki işveren dosyanın bir örneğini onaylayarak bir ay içerisinde yeni işverene gönderecektir.

İşyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanlarının işyerinde görev yaparken tespit ettikleri hususları yazacakları onaylı bir defter bulundurulacaktır. Defter, işyerinin bağlı bulunduğu Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine, Genel Müdürlüğe veya notere, her sayfası mühürlenmek suretiyle onaylatılacaktır.

Onaylı defter, yapılan tespitlere göre iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi ile işveren tarafından birlikte veya ayrı ayrı imzalanacaktır. Onaylı deftere yazılan tespit ve öneriler işverene tebliğ edilmiş sayılacaktır.

Onaylı defterin asıl sureti işveren, diğer suretleri ise iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi tarafından saklanacaktır. Defterin imzalanması ve düzenli tutulmasından işveren sorumludur.

İSGK 2012 yılında yasalaşması sonrası, yukarıda da bahsettiğimiz gibi birçok kanun maddesi Bakanlığın çıkarttığı yönetmeliklerle uygulama alanını somutlanmaya çalışıldı. İSG alanında yönetmeliklere bırakılan bu uygulama tarzı İSGK hayata geçirilmesinde aksamalara neden olmuştur. İSGK yürürlüğe girmesiyle birlikte uygulama sürecinin planlanmaması sıkıntıların devam edeceğinin habercisidir.

#### **4.7. 6331 Sayılı Yasanın Değerlendirmesi**

İşyerlerinde İSG'nin sağlanması, mevcut sağlık ve güvenlik koşullarının iyileştirilmesi için çalışanların ve işverenlerin görev, yetki, sorumluluk, hak ve

yükümlülüklerini düzenleyen İSGK'nun tüm dünyada öne çıkan koruyucu ve önleyici yaklaşım ile risk değerlendirmesini benimsemesi ve büyük ölçüde ILO ile AB mevzuatını temel alması kanunun yapı taşlarıdır. Bu çerçevede;

- Tüm çalışanları ve sektörleri kapsamı,
- İSG profesyonellerinin görevlendirilmesinde 50 işçi sınırını kaldırması,
- Risk değerlendirmesini ön koşul olarak getirmesi,
- Çalışanların bilgilendirilmesini, eğitimini ve aktif katılımını sağlamayı amaçlaması,
- İşin, çalışanlara uygun hale getirilmesini sağlayıcı önlemleri öngörmesi,
- Küçük işyerleri için İSG hizmetlerinin sağlanmasında devlet desteğini getirmesi,
- Özel veya kamu kurumu niteliğindeki sağlık kuruluşlarının kendilerine intikal eden iş kazası ve meslek hastalığı vakalarını Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirme zorunluluğunun getirilmesi,
- İSG alanında mevzuat dağınıklığını gidererek alana özel bir düzenleme sağlaması,
- Genel itibarıyla kuralcı bir yaklaşım yerine önleyici bir yaklaşım anlayışını benimsemesi öne çıkan olumlu yönleridir.

Ancak unutulmamalıdır ki, bir mevzuatın başarısı, ülke koşullarına uygun hükümler içermesi ve uygulayıcıların mevzuata inanarak gereğini yerine getirmeleriyle doğrudan ilişkilidir. Bu anlamda İSGK'nda kimi hükümlerin ülke gerçekleri ile örtüşmediği ya da beklenen amacı sağlayamayacağı ve böylece uygulama güçlüklerinin ortaya çıkacağına dair endişeler mevcuttur. Bu endişeler şöyle sıralanabilir:

Kanunun istisnalar dışında faaliyet konularına bakılmaksızın tüm çalışanlara uygulanacak olması, 4857 sayılı İş Kanunu'nun sınırlı uygulama alanına göre kuşkusuz toplumda büyük bir çalışan grubunun İSG hizmetlerinden yararlanmasını sağlayacaktır.

İSG gibi sorunlu ve önemli bir alanda uluslar arası normlara uygun, önleyici ve koruyucu bir yaklaşımla, 6331 sayılı Kanun maalesef ülkemiz koşullarında mevcut sorunları çözebilecek nitelikte görülmemektedir.

İSG'nin ve Devletin, kanun hükümlerini yerine getirecek alt yapısının bulunmadığı, 2010 yılı verilerine göre toplam işyerlerinin yaklaşık %98'nin 1-49 arası sigortalının çalıştığı işyerlerinden oluştuğu ve bu işyerlerinde işgücünün % 62'sinin istihdam edildiği düşünüldüğünde kanunun, uygulama güçlüklerini de beraberinde getireceği çok açıktır.

Özellikle risk değerlendirmesi, kontrol, ölçüm, araştırma, acil durum planı gibi hazırlıkların tüm işverenler tarafından yapılmasını beklemek oldukça güçtür.<sup>105</sup> Bunun yanı sıra bireysel iş ilişkilerini düzenleyen kanunlar arasında bir uyum sağlanmamışken, tamamen farklı hukuki statü içerisinde bulunan çalışanların aynı İSG hükümlerine tabi kılınmış olması da isabetli olmamıştır.<sup>106</sup>

Hem İSG'ne önem veren gelişmiş ülkelerde hem de ILO ve AB'nin son dönemde yayınlanan raporlarında sadece yasal düzenlemelerin diğer bir deyişle, kuralcı yaklaşımların yeterli olmadığı iyileştirici ve geliştirici yaklaşımların ön plana çıktığı gözlenmektedir. Bu yaklaşım çerçevesinde, toplumun büyük bir kesiminde eksik olan güvenlik kültürünün kazandırılması ve tüm paydaşlarla ortak hareket etme önem kazanmaktadır.

Kanunda buna yönelik düzenlemelere (çalışanların bilgilendirilmesi, eğitimi, TV ve radyoda yayın yapma zorunluluğu vb) yer verilmişse de, özendirerek ve iyileştirme uygulamalarını sürekli kılacak mekanizmalara hemen hiç yer verilmemiş, iyi uygulama örnekleri için herhangi bir teşvik edici düzenleme öngörülmemiştir. Ödülün hiç olmadığı ama cezai yaptırımların ağırlaştırıldığı bir mevzuat niteliği

<sup>105</sup> Aydın, Ufuk , "İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Tasarısı Üzerine", Sicil İş Hukuku Dergisi, 26(7),10-19.

<sup>106</sup> Ekmekçi Ömer, "İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Tasarısı Taslağı'nın Değerlendirilmesi", Sicil İş Hukuku Dergisi, 2(5), 19-30.

taşımaktadır. Söz konusu yükümlülüklerin temel insan hakkı ile doğrudan ilintili bulunduğu ve yerine getirilmesi için ödüle gerek olmadığı düşünülebilir. Ancak güvenlik kültürünün kazandırılması, yerleştirilmesi ve farkındalığın arttırılmasını sağlayıcı süreçte, yükümlülüklerini yerine getiren işverenlere geçici süre ile ödüllendirici düzenlemeler öngörülmesi, İSG sisteminin teşvik edilerek daha başarılı sonuçların alınmasını sağlayabilirdi.

Nitekim pek çok gelişmiş ülkede bu alanda düzenlemeler yapıldığı göze çarpmaktadır. Örneğin İSG’de teşviklere özel önem verilen AB üyesi ülkelerden Hollanda’da vergi, sosyal güvenlik primleri ve şirketlerin İSG yatırımlarına doğrudan destek olma gibi teşvikler kullanılmaktadır. Danimarka’da ise şirketlerin İSG standartlarına uygunluğu “gülen yüz” adlı derecelerle belirlenmekte ve işletmelerin İSG sicilleri kamuoyu ile paylaşılmaktadır.<sup>107</sup>

İşyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanı görevlendirme yükümlülüğünde, 50 işçi sınırının kaldırılması olumlu olmakla birlikte tüm işyerlerinin bu yükümlülüğe aynı esaslar çerçevesinde dahil edilmeleri bir takım sıkıntılar yaratacaktır.

Özellikle çok küçük işyerlerinin (5 ve altında çalışanı olan) sahip olduğu insan kaynağının nitelikleri, mali yapıları, faaliyet gösterdikleri işkolu ve faaliyette buldukları bölge tamamen göz ardı edilmiş durumdadır. Küçük bir ilçede faaliyet gösteren işverene, yanında çırak çalıştıran bir berbere, bir sekreterin çalıştırıldığı bir danışmanlık bürosuna ya da bir kapıcı çalıştıran apartman sakinlerine, çok sayıda çalışanı olan bir işyeri sahibi ile aynı yükümlülüğün getirilmesi söz konusu hükmü bu tür işyerleri için uygulanabilir olmaktan çıkarmaktadır. Hem işyeri hekimi hem iş güvenliği uzmanı hem de destek elamanı görevlendirme zorunluluğunun olması ve bunun yerine getirilmemesi durumunda ödenecek cezalar da göz önüne alındığında İSG’nin temelini oluşturan önleyici yaklaşımın bu tür işyerlerinde amacına ulaşamayacağı açıktır. İlgili hüküm, küçük işyerleri için ciddi mali yük oluşturacak, bu işyerlerinin kapanmasına neden olabileceği gibi kimi işyerlerinde ise, kağıt

---

<sup>107</sup> Yıldız Ulaş , "İş Sağlığı ve Güvenliği Sistemleri", TÜBA/İİÇB:1666,5-7 4857 sayılı İş Kanunu

üstünde kalan bir uygulamadan öteye gitmeyecektir. Hatta 4 ve daha az çalışanın bulunduğu işyeri sayısının 2010 yılı SGK verilerine göre yaklaşık 850.000 olduğu göz önüne alınırsa durumun vahameti daha iyi anlaşılabilir.

Finansman konusunda devletin sınırlı katkısı öngörülmüşse de, güvenlik bilincinin yeterince gelişmediği, genellikle düşük vasıflı çalışanın bulunduğu ve ekonomik anlamda zayıf olan bu tür işyerlerinin tamamında yükümlülüğü devlet üstlenmiş olsaydı, mevcut düzenlemenin doğuracağı sonuçlara göre daha olumlu sonuçlar almak mümkün olabilirdi.

Sektör ve çalışan sayısına bakılmaksızın tüm işyerleri için İSG profesyonelleri çalıştırılmasına yönelik getirilen düzenlemenin, sayısı yetersiz olan iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi istihdamında ciddi sıkıntılar ortaya çıkaracağı düşünülmektedir. Her ne kadar iş güvenliği uzmanlarının görevlendirilmesine kademeli geçiş getirilmişse de uygulanabilirlik bakımından sakıncaların devam edecektir<sup>108</sup>.

Bunun yanı sıra ilgili hükmün amaca uygun olarak uygulanabilirliği konusunda da bazı endişeler mevcuttur. İş kazalarının büyük oranda çalışanların güvensiz davranışlarından kaynaklandığı ve işyerinde sayısız risklerin mevcut olduğu düşünülürse, haftada birkaç saatlik danışmanlık hizmeti veren bir iş güvenliği uzmanının bunları nasıl tespit edeceği ve önleyeceği konusu bir soru işaretidir.

Kanunda işyeri hekiminin ve iş güvenliği uzmanının mesleki bağımsızlık içinde çalışması ve hatta hayati tehlike gösteren konularda işveren tarafından dikkate alınmayan hususların Bakanlığa bildirimini öngörülmektedir. İşyerindeki çalışanlar arasından görevlendirilen, hizmetinin bedelini işverenden alan ve işe ilişkin özel bir korumanın sağlanmadığı bir işyeri hekimi veya iş güvenliği uzmanı bu konuda ne kadar bağımsız olabilir? Hatta belirlenen niteliklere ve gerekli belgeye sahip olması durumunda bu hizmeti kendisinin de yerine getirebilmesine olanak tanınan işverenin

---

<sup>108</sup>Baloğlu Cem "İş Sağlığı ve Güvenliğinde Yeni Dönem" Mercek Dergisi, 17(68), s.137-142.

mesleki bağımsızlığı nasıl söz konusu olabilir?

Bazı sorular cevapsız kalmaktadır. Böyle bir durum, mesleki bağımsızlık ilkesini zedeleyeceği gibi iş güvenliği uzmanı veya işyeri hekimine verilen sınırlı yetkileri de işlevsiz kılacaktır. Özellikle iş güvenliği uzmanlığının işverenin kendisi tarafından üstlenilmesine ilişkin düzenlemenin; işyerindeki çalışan sayısı, belirli aralıklarla eğitime katılma zorunluluğu veya gerekli danışmanlık hizmeti almış olmak gibi somut bir sınırlamayı öngörmemesi nedeniyle işverenlerce “maliyet ve istihdamı” azaltmak amacıyla kötüye kullanılabilecek nitelikte olduğuna yönelik düşünceler de mevcuttur.<sup>109</sup> Dolayısıyla Kanunun ilgili hükmü İSG hizmetlerinin mesleki bağımsızlık içinde sürdürülebilmesini sağlayacak nitelikte düzenlenmemiştir.

İş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimine gerektiğinde yetki belgelerini askıya alacak kadar ağır bir sorumluluk yükleniyorsa, buna paralel güçlü bir koruma sağlayacak iş güvencesinin de öngörülmesi gerekirdi.

İş Kanunu’ndaki güvenceden farklı, mevzuatımızda sendika temsilcileri için sağlanan güvencenin benzeri bir düzenleme getirilmesi, özellikle işyeri çalışanlarından iş güvenliği uzmanı ve işyeri hekimi olarak görev yapanların işverene karşı mesleki bağımsızlıklarının korunması ve işe yönelik motivasyonlarının sağlanması açısından önemlidir.

Özellikle iş kazalarının daha çok yaşandığı asıl işveren-alt işveren ilişkisinin mevcut olduğu işyerlerinde, her bir işverenin çalışan sayısının 50’den az fakat toplam çalışan sayısının 50’den fazla olması durumunda, her iki işveren tarafından İSG Kurulunun kurulmasını sağlayıcı düzenleme olumludur. İşyerinin sanayiden sayılma koşulu da kaldırılmıştır. Ancak İSG Kurullarının oluşumunda hala en az 50 çalışan sınırının korunması kanunun amaçlarına ulaşmada sıkıntı yaratabilecektir.

---

<sup>109</sup> Demircioğlu Murat, "İş Güvenliği Uzmanlığı Yönünden İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Tasarısı Taslağı'nın İncelenmesi", Sicil İş Hukuku Dergisi, 2(5), s.9-17.

Nitekim küçük işyerlerinde, iş kazaları oranının yüksek ve İSG bilincinin zayıf olduğu bilinmektedir. Yeni düzenlemeyle birlikte bu tür işyerlerinde İSG hizmetlerinin, maliyetler göz önüne alınarak, dışarıdan alınacağı düşünülürse işyerinde böyle bir kurulun varlığı, İSG önlemlerinin tespiti, uygulanabilirliği ve sürekliliği açısından daha yararlı olurdu. Belirli saatlerde danışmanlık hizmeti veren İSG profesyonellerinin yanı sıra işyerinin devamlı çalışanlarından oluşturulmuş bir İSG Kurulu, bu alandaki önerilerin işyerinde uygulayıcısı ve takipçisi bir başka deyişle “iç denetim” mekanizması olarak görev yapabilirdi.

Kaldı ki “...iş sağlığı ve güvenliği kurullarının, gereken sağlık ve güvenlik bilincinin işyerinde (işletmede) oluşmasına, önemli katkıda bulunduğu ve söz konusu bilinç yaratılmadan, iş sağlığı ve güvenliği alanında ilerleme sağlanamayacağı hususları da gözden uzak tutulmamalıdır.”<sup>110</sup>

Zira “iş sağlığı ve güvenliği kurulları işyerinin bu konuda örgütlenmesinin en önemli unsurunu oluştururlar.”<sup>111</sup>

Diğer taraftan sürekli işyerinde olanların, çalışma ortamından ve çalışanların davranışlarından kaynaklanan riskleri yakalamaları, sınırlı süre ile dışarıdan gelen birine nazaran daha çok daha kolay olacaktır. Nitekim “dışarıdan hizmet vermeye gelen iş güvenliği uzmanı ancak genel önleme yöntemleri konusunda bilgi verebilir. Günlük karşılaşılan riskler ancak, içeriden yönetildiğinde önenebilir duruma gelir.”<sup>112</sup>

İş kazalarının küçük işyerlerinde daha sık yaşandığı ve İSG'nin sağlanmasında kurulun önemli işlevler üstlenebileceği göz önüne alınırsa, her işyeri

<sup>110</sup> Centel, Tankut , " İş Sağlığı ve Güvenliğinde Denetim Sistemi ve Yaptırımlar", İşveren Dergisi, 50(3),s. 97-99.

<sup>111</sup> Süzek, Sarper (2006), "İşverenlerin İş Sağlığı ve Güvenliği Konusundaki Yükümlülükleri" İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi 30. Yıl Armağanı, İstanbul, 507-528.

<sup>112</sup> İMO(2010), "İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatı İle İlgili Son Gelişmeler", 37-41  
[http://www.imo.org.tr/resimler/dosya\\_ekl\\_er/6d204756f96ebac\\_ek.pdf?dergi=139](http://www.imo.org.tr/resimler/dosya_ekl_er/6d204756f96ebac_ek.pdf?dergi=139), E.T. 01.11.2012



için değil ama çalışan sayısının 25 veya 30'un üzerinde olduğu işyerlerinden başlayarak kurul oluşturulmasını zorunlu tutmak daha doğru olurdu. Bu sayının altında çalışanı olan "küçük işletmelerin de bir araya gelerek ortak iş sağlığı ve güvenliği kurullarını oluşturmalarını zorunlu kılan..."<sup>113</sup> bir düzenleme yapılabilirdi. İş merkezleri, sanayi siteleri, alışveriş merkezleri gibi özellikle aynı veya benzer işlerin yapıldığı işyerlerinde oluşturulacak ortak kurul, İSG alanında benzer sorunları yaşamaları ve benzer önlemlere gereksinim duymaları bakımından daha etkin bir çalışma düzeni ile daha işlevsel bile olabilirdi.

İş güvenliği uzmanı olarak görev yapacak kişilerin hangi meslek gruplarından olması gerektiği Kanunda belirlenmiştir. Sadece belli meslek gruplarına, ilgili işkolunda bilgisinin olup olmadığı veya deneyimi bulunup bulunmadığı tamamen göz ardı edilerek, iş güvenliği uzmanı olma fırsatı verilirken bu alanda uzun yıllardır görev yapan diğer meslek grupları dışlanmıştır. Örneğin yeni mezun bir tekstil mühendisi veya mimar gıda sektöründe iş güvenliği uzmanı olarak görev yapabilme hakkına sahiptir. Fakat gıda sektöründe 10 yıldır iş güvenliği alanında görev yapan mühendis ve mimar dışındaki bir meslek sahibinin ya da çalışma hayatının özünü oluşturan iş hukuku, İSG, sosyal güvenlik, sosyal politika, sendika, toplu pazarlık gibi konularda eğitim almış bir çalışma ekonomistinın iş güvenliği uzmanı olarak görev yapabilme hakkı yoktur.

Oysa işyerine özgü risklerin belirlenmesi, ölçülmesi, derecelendirilmesi ve önlenmesi için gerekli olan çözüm yollarının bulunması belli bir bilgi ve deneyim birikimini gerektirmektedir<sup>114</sup>.

AB ve ILO düzenlemelerinde, iş güvenliği uzmanı olabilmek için herhangi bir meslek grubu sınırlaması yoktur. Bu görevi yürütecek olanların belli bir eğitim programını tamamlamış olmaları yeterlidir. İSGK'nda da, iş güvenliği uzmanlığı daha esnek düzenlenerek hem belli meslek gruplarına hem de İSG alanında belli bir

---

<sup>113</sup> Süzek, a.g.e., s.514.

<sup>114</sup> Fişek Gürhan, "İşçi Sağlığı İş Güvenliğinde Hesap Sorma" Türk-İş Dergisi, 393,28-29.

süre çalışmış, ilgili işkoluna yönelik deneyimi olan kişilere aynı fırsat tanınabilirdi. Meslek grubunun esnekliğinin sağlanmasında tehlike sınıfının yanı sıra ilgili tehlike sınıfına giren işyerlerinin, faaliyet alanları ve çalışan sayılarına göre değişik gruplandırmaların yapılması da bir yol olabilir. Verilecek eğitim sonrasında başarılı olanlara bu yol açılarak mevcut işyerleri ve görevlendirilecek iş güvenliği uzmanları konusunda yaşanacak sıkıntı da bir ölçüde çözümlenebilirdi.

İSG uygulamalarında beklenen sonuçların alınabilmesi için hem kurumsal yapıdan hem de uygulayıcılardan kaynaklanan sorunların ortadan kaldırılması şarttır. Çünkü İSG ortak sorumluluk gerektiren bir paylaşımıdır. Mevzuat ne kadar iyi olursa olsun işverenlerde ve çalışanlarda güvenlik için önleme kültürü oluşmadıkça, devlet denetleme görevini gereğince yerine getirmedikçe mevcut sorunlar, uygulamayı aksatacaktır. Çünkü uygulama ve denetim iç içedir.

İSG uygulamalarını denetim korkusu ile yapan, kişisel koruyucu vererek, önlem panoları asarak bu yükümlülüğü yerine getirdiğini düşünen pek çok işyeri mevcuttur. Benzer şekilde, çalışanlar da kendilerine fazla güvenmekte ve İSG önlemlerini görmezden gelmektedirler. Bu durum eğitim ve bilinçlendirme çalışmalarına daha fazla önem verilmesi gerektiğini göstermektedir. Diğer taraftan, denetim elemanlarının yetersizliği nedeniyle ancak şikayet üzerine denetimlere yoğunlaşan bir kurumsal yapının varlığı ise, işveren ve çalışanları rehavete sürüklemektedir. Oysa uygulamanın yetersiz olduğu durumlarda, denetime öncelik verilmeli ve işyerlerinde İSG önlemlerinin uygulanmasında bilgilendirici ve yönlendirici niteliği ile denetimlerin yol gösterici bir özelliği olmalıdır. Bunun için de tüm işyerlerine aynı miktarda idari para cezası öngörmek yerine, sık aralıklarla ve sürekliliği olan etkin bir denetim mekanizmasının işletiliyor olması gerekir. Aksi takdirde denetim alanındaki boşluğu gören işverenlerin büyük bir kısmı İSG'ne ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmede isteksiz davranacaklar veya hiç yerine getirmeyeceklerdir.

İSGK'nda pek çok konunun Bakanlıkça hazırlanacak yönetmeliklere bırakıldığı görülmektedir. Kanunun etkin uygulanmasını sağlamak amacıyla

çıkarılan yönetmeliklerin hazırlanması sırasında herkes tarafından kolay anlaşılabilirliği, ülkede uygulanabilirliği, iş kazalarını önlemede etkin olup olmayacağı ilk dikkate alınacak husus olmalıdır. Soyut ve anlaşılmaz ifadelerden uzak kalınmalı ve sık sık iptal edilme yönteminden vazgeçilmelidir. Ancak normlar hiyerarşisi gereği tüzüklerin göz ardı edilmiş olması, bilindik iptal süreçlerinin yeniden yaşanabileceğini akla getirmektedir.

Birden fazla işyerinin bulunduğu yerlerde, İSG çalışmalarında koordinasyonun yönetim tarafından sağlanacak olması önemli bir düzenleme olmakla birlikte, bu tür işyerlerinde OSGB'nin kurulmasını zorunlu tutmak daha olumlu sonuçlar verebilirdi. Benzer faaliyetleri sürdüren işyerleri (iş merkezleri, alışveriş merkezleri, iş hanları ve sanayi bölgeleri gibi) için benzer riskler ve benzer güvenlik önlemlerinin alınması söz konusu olacağı için aynı iş güvenliği uzmanının, hizmeti koordineli bir şekilde ve daha etkin sürdürmesi sağlanabilirdi.

Denetimin sonuçlarına ilişkin düzenlemede, iş müfettişi kararının, üç iş müfettişinden oluşan heyet tarafından inceleneceği hükme bağlanmışsa da hayati tehlikenin acil müdahaleyi gerektirmesi durumunda bu inceleme sonucu beklenmeden iş durdurulabilecektir. "acil müdahaleyi gerektirmeyen bir hayati tehlike mevcut değildir. Bu itibarla, her hayati tehlike ortaya çıktığında, bir iş müfettişinin tek başına işi durdurma kararı alması... söz konusu olacaktır."<sup>115</sup> Heyetin incelemesi sonucunda kararın iptal edilmesi durumunda, Kanunda iş müfettişinin her hangi bir sorumluluğu da düzenlenmediğinden, işi durdurma kararının daha önce olduğu gibi taraflarca oluşturulan bir komisyon tarafından ve hızlandırıcı yetkilerin tanınması ile alınması daha isabetli olurdu.<sup>116</sup>

Denetim sürecinde sorun yaratacak bir başka husus, iş müfettişleri arasındaki ayrımın derinleştirilmesidir. İşin yürütümü yönünden ve İSG yönünden teftişe yetkili iş müfettişleri ayrımına gidilmesi zaten etkin olmayan bir denetim mekanizmasını

---

<sup>115</sup> Centel Tankut, "İş Sağlığı ve Güvenliğinde Denetim Sistemi ve Yaptırımlar", İşveren Dergisi, 50(3), 97-99.

<sup>116</sup> Centel, a.g.e, s.60.

daha da uzatacak ve koordinasyon sorununa yol açabilecektir. Çünkü işin yürütümünden kaynaklanan bazı durumlar İSG yönünden risk oluşturabileceği gibi bunun tam tersi ile de karşılaşmak mümkündür. Böyle bir durumda olayın 2 ayrı alandaki iş müfettişi tarafından ayrı ayrı incelenmesi gerekecektir ki, bu da sınırlı sayıdaki iş müfettişi ile tüm işyerlerinde koordineli bir biçimde nasıl yürütülecektir sorusunu akla getirmektedir.

Son söz olarak, İSG alanının özel bir kanun ile düzenlenmesi olumlu bir adım olmakla birlikte sağlıklı ve güvenli çalışma ortamlarının oluşturulması sadece yasal düzenlemelerle mümkün olmamaktadır. Tarafların ve uygulayıcıların iş güvenliği bilincinin önemine inanmış ve “önce insan” anlayışı ile hareket etmeleri, İSG alanındaki tüm süreçlere etkin katılımları, yükümlülüklerini ve sorumluluklarını özenle ve önemle yerine getirmeleri, mevzuatı sağlık ve güvenliği destekleyici bir araç olarak görmeleri çok önemlidir. Özellikle devletin, mevzuatın uygulanabilirliğini sağlamak için yol gösterici, özendirici önlemleri alması, etkin bir denetim sistemi oluşturması ve küçük işyerlerine yönelik hizmetleri yaygınlaştırması gerekmektedir.

## 5. SONUÇ

İş sağlığı ve güvenliği, günümüz modern toplumlarında insana verilen değer ve önemin bir sonucu olarak her zaman gelişmeye açık bir bilimsel çalışma alanı olmuştur. İş sağlığı ve güvenliği çalışmalarının amacı, iş kazaları ve meslek hastalıklarından çalışanları korumak ve daha sağlıklı bir ortamda çalışmalarını sağlamaktır. Ancak yaşadığımız ülkede ve yaşadığımız dünyada bu pek mümkün olamamıştır.

Küresel istatistiklere göre dünyada iş kazası ve meslek hastalıkları (İKMH) nedeniyle her 15 saniyede 1 çalışan hayatını kaybederken, 160 çalışan işle ilgili kazalara maruz kalmaktadır. Yıllık veriler ise, 2,3 milyondan fazla çalışanın iş kazası ve meslek hastalıkları nedeniyle hayatını kaybettiğini ve 317 milyonun üzerinde iş kazası yaşandığını göstermektedir.

Ülkemizde de Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) 2013 yılı istatistiklerine göre, 80.602 iş kazası meydana gelmiş, 533 meslek hastalığı tespit edilmiştir. 2013 yılı istatistiklerine göre; 1454 kişi hayatını kaybetmiş 2.085 kişi sürekli iş göremez hale gelmiş ve 1.502.871 işgünü kaybedilmiştir.

Yine 2013 istatistiklerine göre iş kazalarının %56'sı 1-49 arası sigortalı çalıştıran işyerlerinde yaşanmıştır. Bu işyerlerinin toplam işyerleri içindeki oranı %98'dir ve çalışanların %62'si bu işyerlerinde istihdam edilmektedir. Bildirim ve kayıt sistemindeki eksiklikler nedeniyle, ülkemiz de dahil olmak üzere pek çok ülke için, İKMH ile ilgili gerçek verilerin, yayınlanan istatistiklerin çok üstünde olduğu rahatlıkla söylenebilir. Bu rakamlar hem ürkütücü hem de düşündürücüdür. Üstelik iş kazalarının %98'inin önlenabilir nitelikte olduğu da bilindiğine göre, İş Sağlığı ve Güvenliği (İSG) konusunda tüm ülkelerde acil ve ciddi çalışmaların yapılmasına gerek vardır.

İşyerlerinde işin yürütümü sırasında doğan olumsuz koşullarından işçiyi korumak, üretimin devamını, işletmenin güvenliğini sağlamak ve verimliliğini

arttırmak için yapılan çalışmaları kapsayan iş sağlığı ve güvenliği konusu, gündeme geldiği günden bu yana sürekli gelişim göstermiştir. Çünkü yaşam hakkı ile çalışma koşulları ve bununla bağlantılı olarak iş sağlığı ve güvenliği, çalışma hayatının öncelikli konularından biridir.

Bu çalışmayla, çalışanların hayatları üzerinden toplumu doğrudan ilgilendiren bu alanda dünden bugüne yapılan yasal düzenlemelerin tarihsel sürecini irdelenerek; iş sağlığı ve güvenliğinin zikzaklı gelişimini ele alamaya, gözler önüne serilmeye çalışılmıştır.

İSG temelde Sanayi Devrimi öncesi ve sonrası olmak üzere iki aşamada alınmasında fayda var. Sanayi Devrimi öncesi batı ve doğu toplumlarında yer yer benzer ama kendi yerel toplum ihtiyaçlarına göre şekillendiğini görmekteyiz.

Batı toplumlarında İSG temellerini Antik Yunan filozoflarına kadar dayandırabiliyoruz. Bilim insanlarının özellikle meslek kaynaklı hastalıkları Antik Yunan döneminde keşfettiklerini; bu keşiflerini yazdıkları kitaplarda paylaşmışlar. Meslek hastalıklarına karşıda tespitlerinin yanı sıra önlemek için yapılabilecek bilimsel yollarda yine bu filozofların eserlerinde mevcut. Bu temel meslek hastalıklarıyla ilgili bilgiler daha sonra bu alanda yapılacak yasal düzenlemelerin çerçevesini yaratmada Batı ülkelerinde dikkate alınmıştır. Özellikle İngiltere’de küçük atölyelerden sanayileşme sürecine geçişte, meslek hastalıklarına karşı çıkartılan tedbir yasaları bu birikimli sürecin bir yansımasıdır.

Batıda sanayileşmeyle başlayan süreç; sanayileşmenin hızlı olduğu kadar iş kaza ve meslek hastalıkları eğrisinde tırmanışta olduğu tarihlerdir. 18. ve 19. yüzyıllar Batı devletlerinin ilkel İSG uygulamalarının yaşandığı bir evredir. Bunun en güzel gözlenebildiği ülke İngiltere’dir. Sanayileşmenin de beşiği olan bu ülke örneğinden İSG de adım adım yapılan düzenlemelerle olan durumdan İSG olması gereken durumu izlememiz mümkün. Ki bu izlenimleri tezimde paylaşma nedenim ise Türkiye’nin İSG alanındaki kanunlardaki yasal süreci öncelikle olarak Osmanlı miladi ile başlamakta. Keza Osmanlı’da sanayileşmede olsun sanayileşme ile

başlayan İSG alanındaki ilk kanun uygulamalarında olsun Batının takipçisi olmuştur. Bugün de bu durum devam etmektedir. Kanunların tarihsel sürecini yansıtırken, bu önemli durum nedeniyle Batıdaki İSG değişimine yer vererek sürecin bütünlüklü anlaşmasını sağlamaktır.

Sanayi devriminin yarattığı olumsuz çalışma ve yaşam koşullarını iyileştirmek, çalışanların sağlığını korumak ve iş güvenliğini sağlamak amacıyla birçok yasal, tıbbi ve teknik çalışma yapılmıştır. İşçi sağlığı ve iş güvenliğinin bir bilim olarak gelişmesi bu dönemde yapılan çalışmaların sonucunda olmuştur

Sadece kıta Avrupa'sındaki devletlerin yanı sıra ABD, İSG alanında kıtanın kendine özgü gelişimiyle daha liberal bir süreç yaşadı. ABD'deki gelişimler daha çok Türkiye Cumhuriyeti döneminde özellikle ABD ile ilişkilerin yoğun geliştiği 1950'lerden başlayarak günümüze kadar etkilemiştir. ABD eyalet yönetiminin getirdiği düzenlemeyle standardize edilmiş İSG uygulamaları için iş sağlığı ve güvenliği konusunda yasalar çıkaracak ve uygulanmasını sağlayacak bir otoritenin varlığına ihtiyaç olduğu fikri savunulmaktaydı. OSH hareketi ihtiyaçların sonucunda ortaya çıktı. OSH hareketine göre ayrıca her eyalet kendi OSH ilkelerini oluşturabilir. Ancak eyaletin kendi planı en az federal standartların öngördüğü kriterleri sağlamalıdır.

Sanayileşme sürecine 19. yüzyıl ve daha öncesine kadar dayanan ülkeler tıpkı sanayileşmede liderlik yaptıkları gibi sanayileşmeye bağlı oluşan iş sağlığı ve güvenliği alanına da liderlik yapmışlardır.

Geriden de takip etse Osmanlı Devletinde küçük çaplı, atölyeler halinde bir üretim sektöründen bahsedilebilir. Kökeni Osmanlı'nın kuruluşuna kadar dayandırdığımız küçük üretici, zanaatkarlıkla birlikte Osmanlı'da da iş sağlığı ve güvenliğinden bahsedebiliriz. Yer yer padişahların yayınladıkları bazı fermanlarda reyanın (halkın) sosyal güvenlik tedbirleri mevcut. Ancak bir sistem olarak iş sağlığı ve güvenliği Osmanlıda önce Ahi teşkilatları onu takibende Loncalarda görülmektedir.

Bunlarla, mesleklere ait problemleri; emeklilik, işi gerçekleştirirken yaşanan kazaları vb sorunları halletmişler ve devlet ile olan ilişkilerini düzenlemişlerdir. 15. yüzyıldan itibaren Ahi teşkilatı önemi yitirip daha dini ve etnik çeşitliğin hakim olduğu Lonca teşkilatı etkin olmaya başladı. Hem Ahi hem de Lonca Teşkilatlarının ortak yanı Osmanlıda küçük üretici/atölye ile başlayan zanaat alanın dayanışma üzerinden çalışanın sağlığı ve güvenliği tedbirlerinin temelini oluşturmuşlardır. Aynı zamanda üretilen malın denetimi ile iş sağlığı ve güvenliğinin üretilen malında güvenliği ilkelerin temeli bu teşkilata kadar dayandırılmaktadır.

Loncalar, sanayileşmenin etkisiyle birlikte çalışma alanında etkileri azalmaya başlar. Artık küçük üretici değil büyük fabrikalarda, makine üretimin ihtiyaçları kendisini hissettirmeye başlar, loncaların önlemleri fabrika sisteminde yetersiz kalmaktadır. Ancak loncaların yarattığı; dayanışma bakış açısı, çalışma alanındaki tüm öğelerin ortaklığıyla sorunları çözmek, ortak hareket etmek bugün İSG’de ihtiyaç duyulan temel eksikliklerdir. Geçmişin deneyim ve birikimlerini bugüne aktarabilirsek İSG gibi bütünlüklü bir alanı ilerletebiliriz.

19. yüzyıl Osmanlının sanayileşmede önemli dönüm noktasıdır. Başta ordunun ihtiyaçları sınırlıda Osmanlıyı sanayileşme adımları atmaya itmiştir. Bu nedenle daha çok maden ve sınırlı sayıda fabrikaların ihtiyaçları bizlerin karşısına kanun biçimindeki düzenlemeleri çıkarmaktadır: Dilaver Paşa ve Maadin Nizamnameleri gibi. Dilaver Paşa düzenlemesi ilk olması yönüyle kıymetliken, sonra çıkarılan Maadin Nizamnamesi; ilk nizamnamenin birikimi üzerine ileriye yönelik İSG alanına düzenleme yapmak istemiştir. Ancak nizamname işverenler tarafından uygulanmadı ve tüzük hükümleri yaşama geçirilemedi.

Tezin ana çerçevesinde dikkat çekmeye çalıştığım İSG alanını birikimlerin devrinin olduğu bir alan olması gerekir. Tarihsel sürece baktığımızda bunun yer yer örnekleri bulunmakta. Madencilik alanında İSG düzenlemeleri Osmanlıdan başlayıp Türkiye’de de sürdürülmüş Dilaver Paşa ve Maadin sonrası 1921 yılında Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik ve 151 sayılı yasası çıkartılarak kömür işçilerinin çalışma koşullarının düzeltilmesine yönelik hükümler



getirilmiştir. Tabii ki maden sektöründeki İSG ihtiyaçlarını gidermede yetersiz kalmıştır, o günde bugünde ihtiyaçlar devam etmektedir.

1926 Tarihli Borçlar Kanunu, 1930 Umumi Hıfzıssıhha Kanunu bu dönemin diğer iş sağlığı ve güvenliği alanındaki önemli gelişmeleridir. Sanayileşmede hem liberal hem de devletçi modelleri denemeye çalışan Osmanlının halefi olan Türkiye Cumhuriyeti eskinin kurumsal yapısını inkılâplarla değiştirmeye çalışmıştır. İSG de bu yöntem kendisini göstermiştir. Özel sektördeki işyerleri ve kamuya bağlı işyerlerinde İSG; Borçlar, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve Belediye Kanunlarıyla hayata geçirilmeye çalışılmıştır. İlk iş kanuna kadar bütünlüklü bir uygulama sağlanamamıştır. 1936 yılında 3008 sayılı ilk İş Kanunu ile sınırlıda olsa bir bütünlük sağlanmıştır.

Türkiye Cumhuriyet’inde bu ilk adımlarla birlikte İSG artık iş kanunlarının içindeki bir düzenleme olarak gerçekleştirilmeye çalışacak. 1961 Anayasası sonrası, çoğulcu bir demokrasi hedefi olan 1961 Anayasasında, dönemin ihtiyaçlarına uygun genel bir kanun arayışları sonucu, 3008 yerine 1967 tarihinde 931 sayılı İK çıkarılmıştır.

Bir usul hatası sebebiyle yürürlükten kaldırılan 931 sayılı yasanın yerine, hükümleri hemen hemen aynı olan 1971 yılında çıkarılan 1475 sayılı İK içinde İSG ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. 90’lı yıllarda Türkiye’de çalışma yaşamı, yasal iş güvencesi ile esneklik tartışmalarını yoğun biçimde geçirmiştir. Bu yoğun tartışmalar beraberinde esneklik ve iş güvencesinin alt işverenlikle hayata geçirebileceği hükümlerin yer aldığı 4857 sayılı İş Kanunu 2003 yılında uygulanmaya başlanmıştır.

Nasıl ki Türkiye Cumhuriyetin kurulduğu ilk yıllarda İSG parçalı bir kanun sürecinin içinde ayrı ayrı yer alması sıkıntı yaratmışsa İSG’nin iş kanunlarının bir bölümde, ek olarak ifade edilmesi de önemli bir eksiklik biçimiyle yıllarca sürdürülmüştür.

Burada şuna dikkat etmekte fayda var: Bir önceki dönemde eksiklik olarak

ifade edilen bir durum değiştirilip, yeniden düzenlense de var olan son durum hiçbir zaman bir tamamlanmış, kesinleşmiş hal içermemektedir. İSG alının yasalardaki sürekli değişim bir sürekliliğin sağlanmasını engellemiştir. İSG ise sürekliliğin üzerinden sağlanacak bir birikim süreciyle ilerlenebilecek diri bir alandır. Türkiye'deki kanunlardaki değişim incelendiğinde bir öncesinden ders çıkarılmakta, eksikler giderilmekte. Örneğin; İSG hizmetinde 50 işçinin çalıştırma sınırlamasının varlığı 4857 sayılı İş Kanununda bulunurken, son çıkarılan 6331 sayılı İSGK'da bu kaldırılmıştır. İSG alanında bu yeterlidir. Hayır, çünkü esnek çalışmanın 4857 sayılı İK ile yasalaşması ile kayıtdışının kontrolü daha da zorlaşmıştır. Bu durumda kayıtdışı işyerlerinde İSG durumu yakıcı bir sorundur, son İSGK buna bir çözüm getirememektedir.

Cumhuriyet döneminde ondan sonraki dönemlerde İş Kanunlarındaki (İK) İSG ile ilgili maddelere baktığımızda yasa maddelerinin ileri seviyede içeriğe sahipse de Türkiye somutuna denk gelmeyen yanları sebebiyle hayata geçirilmesinde, önlemlerin alınmasında o kadar başarılı olunamıyor. Bu eksiklik İK eki olarak çıkartılan tüm İSG maddelerinde kendisini hissettiriyor. Çünkü İSG bütünlüklü bir ihtiyaç tespiti üzerinden inşa edilebilecek multi-disipliner bir alandır. Bu tespitlerin yapılamayarak hazırlanan yasa maddeleri, uygulamalarında da sıkıntılara neden olmaktadır. Bu sıkıntıyı gidermek içinde çıkan yasalar sonrası Bakanlığın çıkaracağı yönetmeliklere süreci bırakmak, İSG verilen önemi azaltmakta; genel geçer bir bakış açısının hakim olmasına neden olmaktadır.

Evet, Cumhuriyet Dönemine göre İSG alanında ilk yasadan son çıkarılan 4857 sayılı İK kadar ilerlemeye kaydedilmiştir. Ancak sanayileşmenin hızıyla kıyaslandığında bu çok büyük bir eğri değildir.

İSG temel olan çalışanın yaşam hakkının korumasını sağlayacak bir bakış açısı hala sağlayabilmiş değiliz. Yaşanan işyeri kazaları ve meslek hastalıkları dikkate alındığında yasa maddeleri olsa da tüm sürecin denetim merkezli organizasyonu İSG alanında sürekli krizlerin yaşanmasına neden oluyor.

2012 yılına kadar bu eksiklikte temel sorun İSG iş kanunlarının eki halinde görülmesi, bu konuya daha temelli önem verilmemesiydi. Bu yerinde bir eleştiridir. Bu eksiklik 2012 yılında 6331 sayılı İSGK çıkarılmasıyla giderilmiştir. Artık İSG alınının başlı başın ayrı bir kanunu mevcut.

Kanunlardaki tarihsel değişim sürecine baktığımızda bu eksiklik her İK değiştiğinde dillendirilmiş, ama adım atılmada geç kalınmıştır. Türkiye’deki sanayileşme süreci dikkate alındığında geç kalınmış bir adım olsa da nihayetinde giderilmiştir. Ancak kanunun çıkması İSG sorunlarını bir kalemde sıfırlamamıştır. Çünkü İK içindeki İSG yöntemi ayrı çıkarılan İSGK sürdürülmüştür. Kanun maddelerindeki birçok muğlâklık, sonradan Bakanlığın çıkartacağı yönetmeliklere bırakılmıştır.

Keza kanun kendisi hazırlık süreci zaman alsa da hazırlığında çoğulculuk sağlanamamıştır. Bunun da en temel eksiklerinden biri çalışanların fikir ve görüşleri katkısındadır. Çalışanların sürece katılabileceği ayaklardan olan sendikal örgütlülüğün Türkiye’deki cılızlığı bunun en temel nedenidir. Bu eksiklik uygulama sürecini de etkilemekte kanun maddeleri işyerlerine, tabana ulaştırılamıyor.

Çalışmanın tarihsel bütünlüğü içinde İş Sağlığı ve Güvenliği konusunda belirli prensiplerin yaratılıp, bu ortak ilkelerden hareketle İSG bakış açısını yaratılmasının gerekmektedir. O zaman çıkarılan kanunlar, yönetmelikler anlam kazanabilmekte:

- İş ile onun sağlık yönü birbirinden ayrılamaz.
- Öncelikle üzerinde durulması gereken çalışanlardır.
- İş kazalarıyla meslek hastalıkları önlenabilir niteliktedir.
- İşçi sağlığı iş güvenliği bir ekip hizmetidir.
- İşçi sağlığı hizmetlerinde kurumlar arası işbirliği zorunludur,
- İş hukuku gibi işyeri hekimliği, koruyucu önlemler bir bütündür.
- Konunun ekonomik boyutu herkesi ilgilendirir.
- Bireysel çabalarla ve tek bir işyerinde “mükemmeli yaratma” ile istenilen sonuç elde

edilmez; sürekli eğitim zorunludur.

- İşçilerin sağlığını korumak ve geliştirmek, temelde bir işveren yükümlülüğüdür.
- İşçi sağlığı iş güvenliği, çok-bilimli (multi-disipline) bir konudur.

İşçilerin sağlığını koruyabilmek ve geliştirebilmek, sağlıklı yaşam sürelerini uzatabilmek, yukarıdaki temel ilkeler doğrultusunda uygulamayı yönlendirmeyi gerektirir. Bu uğraş, aynı zamandaki yaklaşımdaki yanlışlıkları sergilemekten ve aşmaktan da geçmektedir. Dünya deneyimi, aynı yaklaşımı benimseyen, aynı amacı paylaşan insanların dayanışmasından ve birlikte uğraş vermesinden daha güçlü ve etkili bir kaldıraç geliştirebilmiş değildir.

Son söz olarak, sağlıklı ve güvenli çalışma ortamlarının oluşturulması sadece yasal düzenlemelerle mümkün olmamaktadır. Tarafların ve uygulayıcıların iş güvenliği bilincinin önemine inanmış ve “önce insan” anlayışı ile hareket etmeleri, İSG alanındaki tüm süreçlere etkin katılımları, yükümlülüklerini ve sorumluluklarını özenle ve önemle yerine getirmeleri, mevzuatı sağlık ve güvenliği destekleyici bir araç olarak görmeleri çok önemlidir. Özellikle devletin, mevzuatın uygulanabilirliğini sağlamak için yol gösterici, özendirici önlemleri alması, etkin bir denetim sistemi oluşturması ve küçük işyerlerine yönelik hizmetleri yaygınlaştırması gerekmektedir.

## 6. ÖZET

İşyerlerinde işin yürütümü sırasında doğan olumsuz koşullarından işçiyi korumak, üretimin devamını, işletmenin güvenliğini sağlamak ve verimliliğini arttırmak için yapılan çalışmaları kapsayan iş sağlığı ve güvenliği konusu, gündeme geldiği günden bu yana sürekli gelişim göstermiştir.

İSG alanda dünden bugüne yapılan yasal düzenlemelerin tarihsel sürecini irdelenerek; iş sağlığı ve güvenliğinin zikzaklı gelişimini ele alamaya, gözler önüne serilmeye çalışılmıştır.

İSG temelde Sanayi Devrimi öncesi ve sonrası olmak üzere iki aşamada alınmasında fayda var. Batı toplumlarında İSG temellerini Antik Yunan filozoflarına kadar dayandırabiliyoruz.

Tez dört bölümden oluşmaktadır. İlk giriş bölümünde iş sağlığı ve güvenliğinin tanımları paralelinde konunun iktisadi, toplumsal, sosyolojik önemi ortaya konulmaya çalışıldı. İkinci bölümde dünyada İSG alanının ilk adımları ve bu adımlardan yola çıkarak bugünüme nasıl bir bilim olarak geldiğinin süreci ele alınmaya çalışıldı. Ardında bu ilk birikim süreci başta Osmanlı ve ardından Türkiye'ye yansımaları nasıl gerçekleştiğinin üzerine duruldu.

Üçüncü bölümde ise çok partili dönemdeki bu alandaki değişim süreci ve kanunlardaki değişimler bağlamında İSG günümüze kadarki değişim süreci değerlendirilmeye çalışıldı. Dördüncü bölümde ise 6331 sayılı İSGK bütünlüklü olarak; nasıl bir sürecin sonucunda kabul edildi, kanun maddelerinin irdelenmesi, çalışanlar ve işverenler açısından getirdiği yükümlülükleri günümüze yeterlilikleri\yetersizlikleri açısından ele alındı.

## **7. SUMMARY**

Occupational health and safety related issues, which encompasses the studies conducted in order to protect the workers from the negative conditions that might occur during the execution of the work at the work place, to ensure the safety of the enterprise and to increase its efficiency, have constantly developed since the day it has come to the fore.

This study aims to examine the historical development of the legal regulations adopted until today in relation to occupational health and safety; and to discuss and demonstrate the uneven development of occupational health and safety legislation.

Basically it would be useful to consider occupational health and safety in two stages, before and after the Industrial Revolution. We can predicate the grounds of occupational health and safety in Western societies to ancient Greek philosophers.

This thesis is comprised of four sections. The first introduction chapter tries to present the economic, social and sociological significance of occupational health and safety parallel to the definitions related to occupational health and safety. The second chapter discusses the first steps taken globally in relation to occupational health and safety globally and from this point forth, where it has come to as a scholarship until today. Afterwards, how this first accumulation process has been reflected on both on the Ottoman Empire and Turkey was tackled.

The third chapter on the other hand, tried to evaluate the transformation process in this realm during the multi-party period and in the context of the legislative changes, the transformation process of occupational health and safety until today. The fourth chapter on the other hand takes the Law No. 6331 on Occupational Health and Safety into consideration as a whole; and discusses the process after which it has been adopted, investigates the contents of the law and the adequacy/inadequacy of the obligations that arise for the employees and employers at the present.

## **8. KAYNAKÇA**

1. Tezel Şevket, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku El Kitabı, Ankara: Yaklaşım Yayıncılık; Eylül 2006, s. 252.
2. Abdurrahman Ayhan, Sosyal Güvenlik İş Güvenliği İlişkisi, İşçi Sağlığı ve Güvenliği Sempozyumu, Ankara 1992, s.78.
3. Alpagut, Gülsevil, İş Sağlığı ve Güvenliği Yasa Tasarısında İşverenin Yükümlülükleri ve Risk Değerlendirmesi, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanun Tasarısı Semineri, Ankara, TİSK Yayın, 2010, s.29.
4. Arıkan Hamiyet, T.C. Anayasası, İstanbul, Arıkan Basım, Kanunlar Serisi 17, No: 35, 2005, s. 4-7-13-14-44-52.
5. Aydın Ufuk, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Tasarısı Üzerine, Sicil İş Hukuku Dergisi, 26(7), s.10-19.
6. Aytekin M.Rıfkı, İşçi Sağlığının Önemi ve Temel Özellikleri, İşçi Sağlığı ve Güvenliği Sempozyumu, Ankara 1992, s.78.
7. Baloğlu Cem, İş Sağlığı ve Güvenliğinde Yeni Dönem, Mercek Dergisi, 17(68), s.13-14.
8. Baradan Selim, ABD’de İş Sağlığı ve İş Güvenliğine Genel Bakış, MMO Dergisi, no:245, s.65.
9. Bear G, Türk Loncalarının Yapısı ve Bu Yapının Osmanlı Sosyal Tarihi için Önemi, İstanbul: Beta yayınları; 1993, s.56.
10. Centel, Tankut , İş Sağlığı ve Güvenliğinde Denetim Sistemi ve Yaptırımlar, İşveren Dergisi, 50(3), s.9-13.
11. Çağatay N, Bir Türk Kurumu Olan Ahilik”, Konya: Türk Tarihi Yayınları;

1981, s.85.

12. Çalışma Bakanlığının Verileri://www.csqb.gov.tr/csqbPortal/csqb.portal

13. ÇASGEM Verileri: <http://www.casgem.gov.tr/>

14. Demirbilek Tunç, İş Güvenliği Kültürü, İzmir: Dokuz Eylül Yayınlar; 2005, s.8.

15. Demircioğlu A.M, İş Hukuku, İstanbul: Beta yayınları; 2002, s.254.

16. Demircioğlu Murat, İş Güvenliği Uzmanlığı Yönünden İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Tasarısı Taslağı'nın İncelenmesi, Sicil İş Hukuku Dergisi, 2(5), s.5-6.

17. Demircioğlu Murat, İş Hukuku, İstanbul: Beta Yayıncılık; 2005, s. 152-153.

18. Dilik Sait, Sosyal Sigortalar, Ankara: A Yayınları; 1991, s.65.

19. Ekmekçi Ömer, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Tasarısı Taslağı'nın Değerlendirilmesi, Sicil İş Hukuku Dergisi, 2(5), s.19-30.

20. Engels F, İngiltere Emekçi Sınıfın Durumu, İstanbul: Sosyalist Yayınları; 2002, s.124.

21. Ertürk Şükran, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda İşverene Getirilen Yükümlülükler, Sicil İş Hukuku Dergisi, 7(27), s.13-24.

22. Geçer Bekir, İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatı, Ankara; Yaklaşım Yayıncılık, Ekim 2004, s.35.

23. Gerek Nüvit, İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi



- Yayınları, 2006, s.68.
24. Gökpınar, Sedat: İş Sağlığı İş Güvenliğinin Temel İlkeleri, İş Sağlığı ve Güvenliği Dergisi, sayı.19 (Mayıs- Haziran),s.20.
25. Gözlemen, Şerif, Türk Çalışma Mevzuatında İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği, Ankara:İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Sempozyumu Bildiriler Kitabı, ÇSGB İşçi Sağlığı Daire Başkanlığı; 1989, s. 189.
26. Gülmez Mesut, Türkiye’de Çalışma İlişkileri 1936 Öncesi, Ankara: TODAİE Yayınları; 1991, s.179.
27. Gürbüz Yılmaz, İş Güvenliğine Genel Bakış, Mühendis ve Makine Dergisi, Sayı:324, Ocak 1987
28. Gürbüz, Yılmaz: İş sağlığı ve is Güvenliği Tarihi Gelişimi,Ankara: Alfa Yayınları; 2006, s.105.
29. İLO Verileri: <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/>
30. İşçi Sigortaları Kurumu - İSK, 1949 Yılı Çalışma Raporu ve Bilançosu, Ankara, 1950
31. Kocaman, T, Sosyal Sigortalar Kurumuna Tabi Çalışanların Aylara Göre İstihdam, Prim Ödenen Gün Sayıları ve Ücret Verileri, DPT:959; İPD:215, Ankara, 1970, s.
32. Mahiroğulları Adnan, Türkiye’de Sendikalaşma Evreleri ve Sendikalaşmayı Etkileyen Unsurlar, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, s. 167.
33. Makal, Ahmet, Türkiye’de Tek Partili Dönem’de Çalışma İlişkileri: 1920-

1946, Ankara: İmge Kitabevi; 1999, s.36.

34. Makine Mühendisleri Odası Oda Raporu, İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği, 4. Baskı, Yayın No: MMO/590, Nisan 2012, s. 9.

35. Mühendislikte, Mimarlıkta ve Planlamada ÖLÇÜ dergisi, Şubat 2008

36. 6331 sayılı kanun

37. Occupational Safety and Health Administration (OSHA) Web sayfası, www.osha.gov

38. Özdemir R., Tokat Esnaf Teşkilatı, 19 Mayıs Üniversitesi Dergisi özel sayısı, Samsun 1968, s. 399.

39. Sabuncu, Hilmi, “İş Sağlığı ve Güvenliğinin Evrensel Yaklaşımlar”, Legal İş Hukuku Dergisi, Cilt:2, Sayı:5, 2005, s.106.

40. Sarıkaya M. Saffet, Osmanlı Devleti'nin İlk Asırlarında Toplumun Dini Yapısına Ahilik Açısından Bir Bakış Denemesi, Ankara: Yeni Toplum Yayınları; 1999, s. 393.

41. Süzek Sarper, Hukuki Yönden İşçi Sağlığı ve Güvenliği, ÇSGB İş Güvenliği Eğitim Semineri Notlan, Ankara: 1993, s.69.

42. Süzek Sarper, ÇSGB İş Güvenliği Eğitim Semineri Notları, s.69.

43. Süzek Sarper, İş Hukuku, İstanbul: Alfa Yayınları; 1997, s. 130, 388.

44. Süzek Sarper, İşçi Sağlığı, İstanbul: Net Yayınları; 1987, s. 48 - 49.

45. Süzek Sarper, İşverenlerin İş Sağlığı ve Güvenliği Konusu İstanbul: Net Yayınları; 1995,

s.54.

46. Şardan Serdar, Risk Değerlendirilmesi ve OHSAS 18001, Ankara: Çimento İşverenleri Sendikası Yayınları; 2001, s.21.
47. Tunçomağ Kenan, İş Hukukunun Esasları, İstanbul: Beta Yayınları; 1988, s. 135-137.
48. Yıldız Ulaş, İş Sağlığı ve Güvenliği Sistemleri, TÜBA/İİÇB:1666, s. 5-7.
49. Zayoğlu Ferruh Niyazi, Kapitalizmle Eklemlenme Sürecinde Zonguldak Kömür Havzası'nın Tarihsel Gelişimi, 1829\*1908, s.116-117.
50. 03.06.1981 tarihli İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin 155 sayılı Sözleşme (Resmi Gazete 13.01.2004/25345)
51. 07.06.1985 tarihli İş Sağlığı Hizmetlerine İlişkin 161 sayılı Sözleşme (Resmi Gazete 13.01.2004/25345)

## **9.ÖZGEÇMİŞ**

## **KİŞİSEL BİLGİLER**

**Adı Soyadı** : Canan Mengüloğul  
**Doğum Yeri- Yılı** : İstanbul - 1980  
**Adres** :Karadolap Mahallesi Veysel Karani cad. No:18 D:2  
Eyüp / İstanbul  
**E-mail** :cananmengul@hotmail.com

## **EĞİTİM DURUMU**

**Yüksek Lisans** :Yeni Yüzyıl Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi,  
İş Sağlığı Bölümü, İstanbul  
**Lisans** : İstanbul Üniversitesi, Tarih Bölümü  
**Yabancı Dil** : İngilizce