

İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ YÖNETİMİNDE EŞGÜDÜM VE DENETİMİNDE ETKİNLİK

Doç. Dr. İbrahim SUBAŞI

Marmara Üniversitesi, Bankacılık ve Sigortacılık Yüksekokulu

ÖZET

Çalışma koşullarına ilişkin istatistikler, modern bir iş güvenliği denetim sistemine sahip olmayan ve denetim sistemlerine yeterli kaynak ayırmayan ülkelerin, çalışma koşulları açısından dünya sıralamasında en geride olan ülkeler olduğunu göstermektedir. İş denetim sistemleri faaliyetlerini sosyal, ekonomik, teknolojik, tıbbi ve hukuki bir çevrede sürdürürler. Bugün iş denetim sistemleri çok sayıda benzer rollere, yetkilere ve müdahale yöntemlerine sahip olmalarına karşın organizasyon yapıları ve yönetim biçimleri oldukça değişiklik gösterirler. Bu değişiklik, iş denetim örgütlerinin buldukları ülkelerin genel sivil yönetimlerinin bir parçası olmalarından kaynaklanmaktadır. Ülkelerin gelenekleri, prosedürleri, siyasi ve idari kültürleri iş denetim örgütlerinin yapısını da etkilemektedir.

Etkin ve başarılı bir iş sağlığı ve güvenliği denetimi sadece ceza odaklı bir denetim anlayışına dayalı olmayıp; aynı zamanda bilgilendirici, özendirici ve yönlendirici ilke ve kuralları da içermelidir. İş müfettişi işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği hükümlerini uygulanmasını sağlamak için işverenleri tedbir almaya özendirmeli, onları yönlendirmeli, bilgilendirmeli ve yol göstermelidir. Denetiminin nihai amacı işverenlerin kendiliklerinden tedbir alır hale getirilmesidir.

Anahtar Kelimeler: İş sağlığı ve güvenliği yönetimi, denetim, iş denetim sistemleri.

EFFECTIVENESS IN THE AUDITING AND COORDINATION OF OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY MANAGEMENT

ABSTRACT

Statistics about the conditions of work demonstrate that countries which do not have modern occupational safety auditing mechanism and those that do not invest enough financial resources in this field rank among lowest countries with respect to poor work conditions. Job auditing systems perform their activities under certain social, economic, technological, medical and legal settings.

Although job auditing systems today consist of various similar roles, titles and intervention methods, the structure and management of organizations differ to a great extent. This difference arises from the fact that job auditing organizations are a part of general public administrations of the countries where they exist. Traditions, procedures, political and administrative culture also affect structure of job auditing organizations.

Effective and successful occupational safety and health auditing should not be penal-based. Instead it should include policies that are informative, incentive based and leading. Job inspectors should introduce incentives to encourage employers to take necessary precautions related to occupational safety and health measures at the work place, they should guide, inform and show ways to overcome their problems. Ultimate aim of auditing is to make employers take precautions autonomously.

Keywords: Occupational health and safety management, auditing, Job auditing systems.

GİRİŞ

Çalışma koşullarına ilişkin istatistikler, modern bir iş güvenliği denetim sistemine sahip olmayan ve denetim sistemlerine yeterli kaynak ayırmayan ülkelerin, çalışma koşulları açısından dünya sıralamasında en geride olan ülkeler olduğunu göstermektedir. İş denetim sistemleri faaliyetlerini sosyal, ekonomik, teknolojik, tıbbi ve hukuki bir çevrede sürdürürler. Bugün iş denetim sistemleri çok sayıda benzer rollere, yetkilere ve müdahale yöntemlerine sahip olmalarına karşın organizasyon yapıları ve yönetim biçimleri oldukça değişiklik gösterirler. Bu değişiklik, iş denetim örgütlerinin buldukları ülkelerin genel sivil yönetimlerinin bir parçası olmalarından kaynaklanmaktadır. Ülkelerin gelenekleri, prosedürleri, siyasi ve idari kültürleri iş denetim örgütlerinin yapısını da etkilemektedir.

I. İŞBİRLİĞİ ve SOSYAL DİYALOG

150 sayılı İş Yönetimi Sözleşmesi ile ona eşlik eden 158 sayılı Tavsiye Kararı'nda iş denetim örgütü, ulusal iş yönetim örgütü (Çalışma Bakanlığı ve/veya Sosyal İşler Bakanlığı veyahut bu yapılara eşdeğer kuruluşlar) ile birleşik olarak düşünülmüştür. 81 sayılı Sözleşme bu konuda açıklayıcı ve net hükümler içermemiştir. Sözleşme'de iş denetiminin merkezi bir otorite (yine bir kural olarak Çalışma Bakanlığı) tarafından kontrol ve denetlenmesi öngörülmüştür (m.4). Sözleşmenin 6.maddesi iş müfettişlerinin kamu memurlarından oluş-

masını, statüleri ve koşullarının, istihdam güvenceli olmasını; hükümet değişimlerinden ve olumsuz dış etkenlerden bağımsız olmasını benimsemiştir. Bu iş denetimi uygulanmasında dünya çapında benimsenen önemli bir koşuldur.¹ Denetim örgütleri, işyerlerinde sosyal devletin varlığını garanti ederler. Her ne kadar liberalleşme, deregülasyon ve politik eğilimler bu ana görevin önemini ve etkisini bozma eğiliminde olsa da denetim örgütlerinin bu fonksiyonlarının hayati öneme sahip olduğu ortadadır.

Batı Avrupa'da iş müfettişliği sistemlerinin büyük çoğunluğunun vardığı ortak nokta, işçilere yardımcı olmak ve onları gerektiğinde de resmi bir uyarı ile ikna etmektir. Bu sistemlerde uzun dönem sürdürülebilir iyi sonuçların ancak bu anlayışla elde edilebileceğine inanılmaktadır.²

Etkin ve başarılı bir iş sağlığı ve güvenliği denetimi sadece ceza odaklı bir denetim anlayışına dayalı olmayıp; aynı zamanda bilgilendirici, özendirici ve yönlendirici ilke ve kuralları da içermelidir. İş müfettişi işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği hükümlerini uygulanmasını sağlamak için işverenleri tedbir almaya özendirmeli, onları yönlendirmeli, bilgilendirmeli ve yol göstermelidir. Denetiminin nihai amacı işverenlerin kendiliklerinden tedbir alır hale getirilmesidir.³ Bu amaç ancak müfettiş, işveren ve işçi arasındaki yakın işbirliği ile gerçekleştirilebilir. Bu yakın işbirliği Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından temel bir zorunluluk olarak görülmektedir. İkinci Dünya Savaşına kadar olan dönemde iş sağlığı ve güvenliği denetiminin ve müfettişlerin rolü kesin olup; müfettişler ilk sosyal kazanımlara koruyuculuk yapan yardımcı bir polis gücüne benzer *sosyal polisler* niteliğindedir. Denetim servisi işçiyi koruyucu mevzuatın uygulanmasını sağlamak ve işçi-işveren arasındaki dengesizliği düzeltmekle görevlidir. Bu anlayışta 1947 yılında 81 sayılı Sözleşme ile dikkate değer bir değişiklik yapılmış; iş denetim sistemleri için yürürlükteki yasal hükümlere uyulmasını sağlamak kadar; işçi ve işverenlere öneriler vererek ve bilgi sağlayarak bu hükümlerin uygulamalarını korumanın da önemli olduğu belirtilmiştir. Bu işbirliği iş denetim örgütü, hükümet, işveren ve işçi örgütleri ile birlikte iş hukukuna ilişkin yasama faaliyetine katılımı başlar. Çıkarılan iş yasalarının işyerinde uygulanması, uygulamada ortaya çıkan problemler üzerinde çalışılması, yaşam ve çalışma koşullarının yükseltilmesi de bu işbirliği çerçevesinde ele alınır. Bu işbirliği işçi temsilcileri için güvenceli bir konum gerektirmektedir. İşçi denetiminin etkili olması, işçiyi korumaya ilişkin kay-

1 Wolfgang VON RİCHTHOFEN, Labour Inspection, International Labour Office, Geneva, 2002, s.24.

2 Philippe DE BAETS, The labour inspection of Belgium, the United Kingdom and Sweden In A Comparative Perspective, International Journal of the Sociology of Law, 31 (2003), s.37.

3 ARICI Kadir, İş Sağlığı ve Güvenliği Dersleri, Ankara 1999, s.91.

naklara ve bunların sorunları çözebilme kapasitesine bağlıdır. Aynı zamanda işçi sendikalarının iş yerindeki faaliyetleri ve varlığı ile de bağlantılıdır. Küçük işletmelerdeki denetim zorluğu işçi sendikalarının faaliyetlerinin zayıf olması ve işçiyi koruyucu fonksiyonlarını yerine getirememeleri ile yakından ilgilidir. Denetimin amacı işyerinde, mümkün olan en iyi şekilde işçilerin korunmasıyla ilgili problemlerin çözülmüş olması; diyalog ve görüşmelerde taraf olan aktörleri de (işçi ve işveren) kapsayarak, iş müfettişinin tavsiyesiyle, kanunlardaki asgari iş güvenliği standartlarının tarafların ortak katılımıyla işyerinde hayata geçirilmesidir. Etkin işbirliğinin ilgili diğer kurumlarla da (araştırma enstitüleri, üniversiteler, sosyal güvenlik kurumları, uzmanlar) yürütülmesidir. Bilim ve teknolojinin geldiği nokta işyerlerinin denetiminde farklı dallarda uzman kişilerin de denetime katılmasını zorunlu hale getirmiştir. Diğer bir ifade ile iş denetim kurumları diğer uzmanların da (doktorlar, mühendisler ve kimyagerler gibi) yardımını almak zorundadırlar. Hiçbir denetim örgütünden, teknolojik bilgi gerektiren tüm konularda uzman olması beklenemez. Çünkü her bir işyeri farklı modern sanayi teknolojilerini bünyesinde bulundurabilir. Ama denetimcilerin gerekli konularda uygun uzman kişilerden yardım alabilmesi için genel olarak yeterli düzeyde teknik bilgiye sahip olmaları gerekir. Bu şekilde iş denetimi uyumlu bir hareket olarak yürütülebilir.⁴

1. İşçilerle İşbirliği

İş Hukukunun ve İş Güvenliği mevzuatının öznesi işçidir. İş müfettişleri ile işçilerin yakın bir ilişkisi olması gerekmektedir. Bu ilişki işyerlerinin içinde ve dışında, sendika organizasyonları ve işçi temsilcilerinin olduğu işçi konseylerinde ve işçi koruma komitelerinde, işyeri temsilcisi ve güvenlik temsilcileri tarafından kurulabilir. Uluslararası İşçi Konseyi iş denetiminde işçiler ve işverenler arasındaki işbirliğinin tanımlanmasıyla uğraşır. Bunun nasıl kurulacağı ülkeden ülkeye ve sistemden sisteme değişiklik gösterir. Uluslararası düzeyde, sosyal diyalogları sağlamak ve cesaretlendirmek amacıyla enstitüler kurmuştur. Sosyal bir diyalog ortamının sağlanabilmesi için işyerlerinin temsilci işçileri yeterince temsil edici olmalıdır. Birçok sanayileşmiş ülkenin sendikalı işçi sayısında düşüşler yaşanması, iş denetim örgütleri tarafından sağlanan hizmetlere daha fazla önem kazandırmıştır. Birçok ülkede iş müfettişleri işçi temsilcilerinin iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili tüm konularda eğitimlerini sağlamakla da görevlidir. Eğer denetim örgütü bu hizmeti kendisi yapmazsa, o zaman müfettiş diğer kuruluşlar tarafından bunun yapılmasını sağlar. Tabi ki müfettişler bireysel olarak da işçilere direkt tavsiye ve uyarı gibi hizmetler de verirler. Sağlanan bu hizmetlere denetimciler karar verse de, bunun tatmin

4 VON RICHTHOFEN, s.11-13.

edici olup olmadığına işçiler karar verir. Bazı ülkeler, sendikaların ve bireysel olarak işçilerin, sorunun çözümünden tatmin olmadıkları taktirde sorunu parlamentoya iletebilmelerine imkan sağlayan mekanizmalar geliştirmişlerdir.⁵

2. İşverenlerle İşbirliği

İş denetiminin etkinliği sadece işçilerin değil işverenlerin ve temsilcilerin desteklemesiyle sağlanabilir. *Avrupa Birliği* üyesi ülkelerle, *Avustralya, Kanada, Japonya ve Yeni Zelanda* gibi bir çok ülke iş sağlığı ve güvenliği denetim sistemlerinde işveren üzerine odaklanmıştır. Bu ülkelerdeki yeni politika, işverenlerin iş sağlığı ve güvenliği konusunda asgari standartları sağlamasında da öte, minimum yasal koruma standartlarının daha ileriye götürülmesini amaçlar. Temelde bu politika, uyarı ve öneriler üzerine bina edilmiştir. Birçok ülkede müfettişler işveren temsilcilerine ve iş sağlığı ve güvenliği konusunda sorumlu personele (örneğin, iş güvenliği mühendisleri veya işyeri hemşirelerine) eğitim vermekle de görevli kılınmışlardır. Küçük işletmelerde ise müfettişler, işverenlere, temel iş sağlığı ve güvenliği unsurlarını eğitim programlarıyla sağlamalarını önerirler. *Amerika Birleşik Devletleri*'nde olduğu gibi iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili gönüllü uyum programları, işverenlere iş müfettişleri tarafından sağlanmaktadır. 81 sayılı Sözleşme ve Tavsiye Kararı'nda iş müfettişleri ile işçi ve işveren temsilcileri arasındaki sosyal diyalogun artırılması ilke olarak kabul edilmiştir. İş müfettişlerinin sosyal diyaloga katılması ve sendikalarla ve işverenlerle birlikte organize edilmiş bir yapılaşmaya gidilmesi denetim etkinleştirilmesinde önemli bir etkidir. Bu noktada işveren örgütlerinin, örgütsüz işverenlerden daha önde oldukları ve bilgi ve deneyim paylaşımı konusunda iş denetim örgütlerinin yönlendirmelerine daha açık oldukları da görülmektedir.⁶

3. Hükümet Servisleri ile İşbirliği

81 sayılı Sözleşme hükmüne göre; Çalışma Bakanlıkları, diğer hükümet birimleri, kamu ve özel kuruluşlar arasında etkili bir beraberliği sağlamak için anlaşmalar yapmalıdır (m.5/a). Aynı yönde düzenleme 129 sayılı Sözleşme'nin 12.maddesinde de yer almaktadır. Denetim servisleri ile diğer hükümet birimleri ve enstitüler arasındaki işbirliğinin yöntemleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ancak ayrı denetim sistemleri arasındaki işbirliğinin en üst düzeyde organize edilmesi gerekmektedir. Daha düşük düzeylerde ise servisler arasındaki ilişkiler resmi olmadan da düzenlenebilmesine karşın işbirliğinin denetim servislerinin arasında kurumsallaştırılmış olması tercih sebebi olmalıdır. Örneğin; madenlerdeki iş sağlığı ve güvenliği denetimini gibi özel teknik alanlarda yetkili ve

⁵ VON RİCHTHOFEN, s.46-47.

⁶ VON RİCHTHOFEN, s.47-48.

görevli olan memurların, bu denetimden sorumlu olduklarını iş müfettişlerinin ziyaretlerinin sonunda bildirmeleri gerekmektedir. Tabi bu denetim ziyaretlerinde yer almak da isteyebilirler. Denetim servislerinin diğer bütün iş yönetim sistemlerindeki servislerle sürekli olarak bağlantı halinde bulunması uygundur. İş denetim örgütleri ile sosyal güvenlik enstitülerinin görevleri özellikle iş kazaları ve meslek hastalıklarının önlenmesi konusunda genellikle birbirini tamamlayıcıdır. Bu yüzden bu iki kurum arasında yakın bir ilişkinin sağlanması çok önemlidir. *Avustralya* ve *Yeni Zelanda* gibi bazı ülkelerde bu açıkça bir gereksinim olarak görülmesine karşın *İsviçre* gibi ülkelerde tartışmalıdır. *Fransa*'da bölgesel meslek hastalıkları sigortası kurumları, iş denetim örgütüne mesleki tehlikeleri ortadan kaldırmakla ilgili bilgileri sağlamak zorundadır. Bölgesel koordinasyon komiteleri bu aktiviteleri bir uyum içinde kurmalıdır. Ziyaret programlarının koordinasyonu ve bilgi ve belge alışverişi sağlanmalıdır.⁷

Singapur'da İşgücü Bakanlığı bünyesindeki İş Sağlığı ve Güvenliği birimine bağlı olarak çalışan İş Sağlığı ve Güvenliği Denetim Birimi, aynı bünyedeki İş Sağlığı ve Güvenliği Uzmanlık Departmanı, Endüstri Departmanı, İş Sağlığı ve Güvenliği Bilgi Merkezleri Departmanı, İş Sağlığı ve Güvenliği Politika ve Mevzuat Departmanı ve İş Sağlığı ve Güvenliği Kurumsal Servis Departmanı ile yakın bir işbirliği içinde faaliyet göstermektedir.⁸

4. Diğer Kurumlarla İşbirliği

81 sayılı Sözleşme'nin 9.maddesi ile 129 sayılı Sözleşme'nin 11.maddesinde denetim servisleriyle teknik uzmanların bir arada çalışması öngörülmüştür. Bu karşılıklı ve yararlı ilişki, iş denetiminin vazgeçilmez bir unsuru olup; kamusal ve özel ilgili kurumlarla, üniversitelere kadar genişler. Teknolojik gelişmeler iş denetiminin amacının giderek daha karmaşık bir hale gelmesine yol açmıştır. Günümüzde iş müfettişlerinin karşılaştığı ana sorunlardan birisi de budur. Bir denetim örgütü ne kadar yüksek performansla sahip olsa da teknolojiye tüm gelişmeleri takip etmesi mümkün değildir. Bazı ülkelerde özellikle radyasyondan korunma ile ilgili konularda yarı kamusal kurumlara firmalara önerilerde bulunma ve işbirliği yapma görevi verilmiştir. Bu bağlamda denetim servisleri için kamu ve özel araştırma enstitüleriyle çalışmak git gide daha önemli bir hale gelmektedir. Denetim örgütlerine, özel risk taşıyan işyerlerinin yeterliliklerini onaylama görev ve yetkisi de verilmektedir. İş müfettişleri görevlerini daha etkin ve yapıcı bir biçimde yapabilmek için polis, yargı, şehir planlama teşkilatı ve çevreyle ilgili kurumlarla da işbirliği içerisinde olmalı;

⁷ VON RİCHTHOFEN, s.48-49.

⁸ Magdalene CHAN / Ho Siong HİN, Providing A Safe Workplace - The Singapore Experience, GCLI, s.41.

önleyici kapasitelerini geliştirmek için okullarla da ilişkiler geliştirmelidir. Etkin bir işbirliği için denetim örgütü tarafından bilgilendirme ve öneri servisleri oluşturulmalı ve gönüllü programlar uygulamalıdır. İş Yönetimine İlişkin 150 sayılı Sözleşme'de üye devletler, kendi iş yönetim sistemlerinin görev tanımlarını genişletmeleri yönünde teşvik edilmiştir (m.7). Bu teşvik daha çok iş ilişkisi dışında faaliyet gösteren kiracı, toprak kirasını ürünüyle ödeyen çiftçi, tarım işçileri, kooperatif üyeleri ve özel bir topluluk veya gelenek altında çalışan kişilerin kapsama alınmasını içerdiğinden; iş denetiminin kapsamını genişletici etki de gösterecektir.⁹

Singapur'da İşgücü Bakanlığı bünyesinde, işverenler, işçiler, profesyonel örgütler ve diğer hükümet kurumları ile yakın bir işbirliği tesis edilmiştir. Bu kapsamda büyük sanayi işletmelerini (özellikle gemi yapımı ve tamiri, yapı ve metal) desteklemek için İşgücü Bakanlığı Danışma Komiteleri kurulmuştur.¹⁰

Rusya'da, iş sağlığı ve güvenliği stratejisinde işyerlerindeki çalışma koşullarının gelişimi etkin uygulamalarla, işçi-işveren işbirliğiyle, güvenlik komitelerindeki sosyal diyaloglarla başarıya ulaşabileceği belirtilmiş; iş denetimcileri öncelikle kuruluşlardaki sosyal ortaklıklar için önerisel yaklaşımlarda bulunması gerektiği vurgulanmıştır.¹¹

II. ÜÇLÜ YAPI

Sağlıklı ve güvenli bir iş ortamının sağlanması ve işçilerin korunması için gerekenlerin yapılması; işçilerin karşılaştığı tehlikeleri önleme stratejilerinin keşfedilmesi gereklidir. Mesleki güvenlik ve sağlık risklerinin önlenmesi amacıyla en iyi şekilde ulaşılabilmesi için, hükümetler, işçi ve işveren kuruluşları ve diğer ilgili kurumlar arasındaki ortaklıklar geliştirilmelidir.¹² Üçlü yapı, iş denetiminden beklenen başarının sağlanmasında önemli bir fonksiyona sahiptir. Türkiye'nin 26.11.1992 tarih ve 3851 sayılı Kanun¹³ ile onayladığı Uluslararası Çalışma Normları Uygulamasının Geliştirilmesinde Üçlü Danışma Hakkında 144 sayılı Sözleşme üye ülkelere, Uluslararası Çalışma Örgütü faaliyetlerine ilişkin hükümet, işveren ve işçi temsilcileri arasında etkin danışmayı gerçekleştirmeyi sağlayacak usulleri taahhüt etmesi yükümlülüğü getirmiştir (m.2).

Uluslararası Çalışma Örgütü müktesebatında üçlü yapı, hükümet, işveren

9 VON RİCHTHOFEN, s.50-51.

10 CHAN / HİN, s.42.

11 Wiking HUSBERG, Labour Inspection In Russia And The CIS, GCLI, s.61.

12 Sammy T. NYAMBARİ, Labour Inspection In Africa - Promoting Worker Rights, GCLI, s.30.

13 RG., 12.12.1992, 21433.

ve işçi örgütleri veya temsilcileri arasında etkileşim anlamına gelmekte olup; uluslararası, ulusal, bölgesel, sektör veya işyeri seviyesinde olabilir. Üçlü yapı sosyal tarafların ilgili konularda bir arada etkin bir şekilde yer almasını sağlar. Onların genel ve çatışan fikirlerini gelişmiş bir anlayışla düzenler. Üçlü yapıda ekonomik, politik ve sosyal konularla ilgili kavramlar dengelenebilir. Üçlü yapı sayesinde tarafların ihtiyacına göre ortak noktalar bulunarak üçünün de kabul edebileceği yasalar, politikalar veya çözümler bulunabilir. Etkin üçlü yapı, her bir sosyal tarafın temsilini; işveren ve işçi örgütlerinin bağımsız olmasını gerektirir. Her bir sosyal taraf kendi amacına göre hükümet otoritelerinden etkilenmeden faaliyet göstermelidir. Etkin üçlü yapı ve sosyal diyalog daha az çatışmaya, daha büyük endüstriyel barışa, daha iyi motivasyona, daha yüksek üretime, daha iyi bir işçi korumasına etki eder. Başarılı bir işçiyi koruma stratejisi olan üçlü yapı sayesinde iş denetimi müdahalesine daha az gereksinim duyulur.¹⁴

Gerek endüstriyel, gerek ticari, gerekse ticari olmayan girişimleri iş sağlığı ve güvenliği açısından yeterli seviyeye taşıyabilmek amacıyla üçlü yapı temelinde komiteler oluşturulmasını öngören mevzuat geliştiren ülkelerin sayısı sürekli artmaktadır. Bu komiteler esas itibarıyla iş denetim örgütlerinin görevlerini tamamlayıcı bir fonksiyon icra ederler. İşyeri içinde iş sağlığı ve güvenliği uygulamasının pratikleşmesini sağlarlar.¹⁵

Üçlü yapı ilkesi ışığında özellikle işveren ve devlet sendikalarla işbirliği yapılmalı; bu işbirliği özellikle iş güvenliği mevzuatını geliştirme noktasında yaşama geçirilmelidir. Sendikalar iş müfettişleri ile daha yakın bir çalışma içinde olmalıdır. Müfettişler var olan durumu analiz etmeli ve yürürlükteki mevzuatın zayıf taraflarını tespit ederek yeni yasa çalışmalarına katkıda bulunmalıdırlar.¹⁶

Denetlemenin üç yapıyı bir sistemle yapılması konusunda giderek artan bir eğilim sözkonusudur. Bu sistemde üçlü yapıyı içeren komisyon denetlemeyi yönlendirir, kuralları koyar, kuralların uygulanmasını inceler, sonuçları değerlendirir, kaynak sağlar ve genel sorumlulukları tayin eder. Bu üçlü sistemde komisyon doğrudan parlamentoya yada bir hükümet birimine karşı siyasal yönden sorumlu olabilir. İngiltere üç ayaklı bir idare yapısına sahiptir. İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu (HSC) iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili yasama faaliyetinde taslak ve denetleme hizmetinde, İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi'nin

14 VON RİCHTHOFEN, s.15-16.

15 VON RİCHTHOFEN, s.138.

16 Bjørn ERİKSON / Ian GRAHAM, Shared Interests: Unions and Labour Inspection, The Global Challenges of Labour Inspection, s.10.

(HSE) yöneticisine nezaret eder. Komisyon ve İdare'nin amacı, işyerlerindeki sağlık ve güvenlik koşullarını sağlamak, refahını korumaktır. *İsveç*'te de üç ayaklı bir yapıya sahip olan İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi yedi bölgenin denetlenmesine yardımcı olur. Diğer bazı ülkelerde de üçlü yapı iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması için kullanılır. *Macaristan* ve *Hollanda* da bu tür yapılar teşkil edilmiştir. Üç ayaklı idare yapıları sosyal imkanların güçlü olduğu ülkelerde mümkün olabilmekte olup, hükümetler bakanlık yetkilerini bu yapılara devretmektedirler.¹⁷ Pek çok ülkede politik, tarihi ve fonksiyonel sebeplerden dolayı çift ayaklı iş denetimi sistemi uygulanmaktadır. Bu servisler genellikle farklı sorumluluklara sahiptirler. Çift sistemli ülkelerde iş sağlığı ve güvenliği denetimindeki temel handikap koordinasyon eksikliğidir. Uygulamada iş birliği pek sağlanamaz ve en iyi uygulamalarda iyi niyet ön plandadır.¹⁸

İngiltere iş sağlığı ve güvenliği sisteminde İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi, İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu'nun yapacağı öneriler resmileşmeden önce bunlar hakkında ilgili kişi ve kurumlarla görüş alışverişinde bulunur. Görüş alış veriş danışma kurulları örgütlenmesi tarafından geniş bir perspektifte gerçekleştirilmektedir. İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi ile birlikte politika belirleyiciler, yapılacak öneri hakkında uzmanlığa sahip olan iş müfettişleri, bilim adamları, fen ve teknoloji uzmanları ve yerel yönetimler (*HELA*'lar vasıtasıyla) danışma sürecine dahil edilir. İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu, ilgili Bakanlıklara iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili yeni bir yasa teklifi veya diğer bir mevzuat önereceği zaman öncelikle bu öneriyi resmileştirerek kamuoyu ile paylaşmakta ve toplumda tartışılmasını sağlamaktadır. Yapılacak yeni düzenlemelerden etkilenecek toplum kesimlerinin görüşlerinin alınması sayesinde, bu düzenlemeler hem daha sağlıklı olacak ve hem de ilgili kesimler tarafından içselleştirilmesi de kolaylaşacaktır. Avrupa Birliği müktesebatındaki iş sağlığı ve güvenliği düzenlemelerinin yorumlanması ve İngiliz hukukunda bu düzenlemelere paralel düzenlemelerin yapılmasını sağlama görevi de İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu'na ait bir görevdir. İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu ile İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu'nu üniversiteler, mühendis odaları, Ulusal Radyasyondan Korunma Kurumu ile de irtibat halinde çalışırlar. Royal Society, The British Occupational Hygiene Society, The Institute of Occupational Hygienists and the Royal Society of Chemistry gibi uzmanlık kurumları da işbirliği içinde çalışılan kurumlardandır. Tüm bu kurumlar İngiltere'de iş sağlığı ve güvenliği standartlarının ve uygulamalarının gelişmesinde bilimsel ve teknolojik alanlarda önemli katkılar sağlarlar. İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu ile İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi iş sağlığı ve güvenliği alanında

17 VON RİCHTHOFEN, s.143-145.

18 VON RİCHTHOFEN, s.145 vd.

faaliyet gösteren uluslar arası enstitülerle de yakın ilişki içerisindeyler. Bu kuruluşlar Avrupa Birliği Tavsiye ve Danışma komiteleri, Çalışma Grupları ve Avrupa İş Sağlığı ve Güvenliği Ajansı (*European Agency for Safety and Health at Work - EASHW*), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (*Organisation for Economic Co-operation And Development - OECD*), Uluslararası Atom Enerji Kurumu'dur (*International Atomic Energy Agency- IAEA*), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve Dünya Sağlık Örgütü'dür (WHO).¹⁹

III. BÜTÜNLEŞTİRİLMİŞ İŞ DENETİM MODELİ (ILIS)

Çalışma yaşamındaki değişimler, küreselleşme ve dünya ekonomisinin büyümesi ile son yıllarda artan yeni riskler (aids, ruhsal hastalıklar, göçmen işçiler ve çocuk işçiler) karşısında birleşik iş denetim sistemlerinin (Integrated Labour Inspection Systems - ILIS) gerekliliği daha fazla ortaya çıkmıştır. Birleşik iş denetiminin amacı bu konuda yetkili yönetim birimlerini, denetim usul ve uygulamalarını ve teknik unsurları tutarlı bir şekilde bütünleştirmektir. Bu sistem aynı zamanda var olan kaynakların merkezinde olmayı, daha iyi hizmetler sağlamayı ve iş yerlerinde denetimcilerin artışını amaçlar. Bunu sağlamak için işverenler ve sendikalar arasında işbirliği gereklidir. Bütünlüğü sağlamak için dört seviyede (operasyonel seviye, sektörel stratejik seviye, ulusal siyasi seviye ve global siyasi seviye) başarı gerekir. Birleşik denetim sistemi global seviyede ILO, UN, EU ve diğer bölgesel yapılar ve hükümet ile birlikte uygulanmalıdır. Bütünsel bir yaklaşımla iş sistemi bileşenleri, çerçevesinde hükümet ile bir sinerji oluşturmalıdır. Buradaki ana aktörler, işverenler, sendikalar, diğer sosyal taraflardır. Bu gruplar iş sağlığı ve güvenliği alanında üçlü bir yapı geliştirmelidirler. Son olarak bu alanda bu strateji iş denetimcileri, kontrol örgütleri, iş sağlığı ve güvenliği işyeri kurulları ve işçi temsilcilerine taşınır.²⁰

İş denetim sistemlerinin gelişim sürecinde 1990'lardaki en önemli husus, görevlerin tek bir denetim servisi altında bütünleşmesi yönündeki yaklaşımlardır. Bu gelişme daha çok orta ve doğu Avrupa'nın geçiş ekonomilerinde yaşanmıştır. Bu yeni yapılarda sendikaların denetimleri, istihdam koşulları, yasadışı göçmen işçilik, iş denetiminin kapsamına alınmıştır. *Baltık ülkeleri* ve *Bulgaristan* başarılı bir şekilde Sağlık Bakanlıkları bünyesindeki iş sağlığı ve güvenliği denetimlerini genel iş koşulları denetimleri ile birleştirmiştir. Diğer ülkelerde de bu

19 GÖRÜCÜ Mehmet Nuri, Türkiye'deki ve İngiltere'deki İş Sağlığı ve Güvenliği Teftiş Sistemlerinin Karşılaştırılması, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara 2004, s.98-99.

20 Gerd ALBRACHT, Integrated Labour Inspection Systems: The Strategy Of The ILO, GCLI, s.67.

politikayı izleme eğilimi vardır. Hatta bazı uygulamalarda daha da ileri gidilerek iş sağlığı ve güvenliği denetimleriyle sosyal güvenlik denetimleri *Avustralya*'nın bazı eyaletlerinde ve *Yeni Zelanda* da olduğu gibi birleştirilmektedir. Bu fonksiyonel birleşimlerin kendi temaları sadece daha verimliye ulaşmak değil; aynı zamanda daha etkili de olmaktır. Önleme politikasının yaşama geçirilmesi için bütünleşmiş bir denetim sistemi kurmak, geliştirmek ve güçlendirmek gerekmektedir. İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili konuların farklı denetim birimlerinin sorumluluğunda olması; farklı, alakasız ve aralarında işbirliği olmayan servislere bu farklı idari sorumluluklar verilmesi ile verimli ve etkili bir şekilde organize edilmiş bir önleme politikasından söz edilemez. Karşıt bir şekilde (*Macaristan*, *Kenya* ve *Güney Afrika*'daki gibi) iş denetimi çatısı altında, istihdama ilişkin faaliyetleri birleşirken denetleme performansı hem nicelik, hem de niteliksel olarak ve sistemin önleme kapasitesini sağlamlaştırır ve kuvvetlendirir.²¹

Aids, çocuk işçiliği, kırsal kayıt dışı ekonomi, tarım, yapı ve madencilik sektörüne özgü riskler bütünsel bir yaklaşım gerektirmektedir. Bunlardan dolayı iş denetimi birleşmiş tek bir merkezi otorite altında iyi bir şekilde koordine edilmiş olan sistemlere ihtiyaç duyar.²² İş denetimi için, yönetim sistemleri odaklı bütünsel bir değişim süreci şarttır. Üretimi ve rekabeti geliştirmek için gerekli seçeneklerden birisi de iş denetim kaynaklarının seferberliği ve kullanımıdır. Bunun yanında iş denetim sistemlerini, bilgi ve beceri doğrultusunda yönetmek ve bunları eğitim ve araştırma-geliştirmede daha etkin hale getirmek gereklidir. Bütünleştirilmiş ve başarılı sonuçlar elde edilmiş iş güvenliği denetim sistemlerine örnek olarak *Güney Afrika Cumhuriyeti* ve *Kenya* verilebilir. Güney Afrika'da, bir tek servis görev yapmakta ve yönetsel kararlar denetimcilerin uzman olmaları beklenmeyen ancak bütün genel iş koşulları ve mesleki sağlık ve güvenlik unsurları üzerinde bilgili olan yerel seviyelerde verilmektedir. Servislerin birleşmesinden sonra, özellikle 2002 - 2004 yıllarında, iş denetim sistemi aynı sayıda kaynakları (sermaye ve insan) kullanarak üretim / sonuç oranını % 100 arttırmıştır. Kenya Üçlü İş Denetim Projesi (KTLIP) 81 sayılı ILO Sözleşmesi üzerine bina edilmiş ve genel iş koşulları, iş ilişkileri, çözümler, istihdam servisleri, temel mesleki güvenlik, sağlık, hijyen ve refah unsurlarına yönelmiştir. Proje iş denetim üretim / sonuç oranını % 500'den daha fazla arttırmıştır. Kenya'da uygulanan strateji ilk olarak sosyal ortakların (hükümet, çalışanlar ve işverenler) katılımıyla oluşturulmuş; bu da denetimde etkin bir işbirliği ve sinerji oluşturmuştur. Projede ikinci olarak Ulusal seviyede üst yönetim kabul edilmiş; son aşamada projeye yerel otoriteler ve iş müfettişleri dahil edilmiştir.²³

21 VON RİCHTHOFEN, s.42-43.

22 NYAMBARİ, s.31.

23 NYAMBARİ, s.31.

IV. İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ DENETİMİNDE GELENEKSEL MODELLERİ

İş denetiminde eski anlayış geniş zaman dilimlerinde toplu denetimlerin yapılması esasına dayalı olmakla birlikte son 20 yılda iş denetimlerinin sık aralıklarla ve işveren örgütleriyle işbirliği içinde yürütülmesi anlayışı benimsenmiştir. İş denetiminin ilk görevi başarılı sonuçlar elde etmektir. Ancak denetimcilerin ne denetleyeceği, nasıl denetleyeceği, denetimde elde edilmek istenen sonuçlar uluslararası seviyede ve uluslararası denetim sistemlerinde tartışmaya açık konulardır.²⁴ Geleneksel açıdan bakıldığında, iş denetim sistemlerinin dört esas çeşidi vardır. Bazı ülke uygulamalarında ise birden fazla denetim türünün ilkelerine yer verilmiştir.

a) Genelci Model

Genelci modelde iş müfettişlerinin geniş sorumlulukları vardır. İş müfettişleri sadece iş sağlığı ve güvenliği alanında değil, aynı zamanda çalışma saatleri, tatiller ve işçiyi korumayı amaçlayan diğer mevzuat konusunda da (örneğin göçmen işçiler ve kayıt dışı çalışma gibi) yetkili ve görevlidirler. Bu sistemlerde iş müfettişlerinin önemli bir kısmı özellikle ücretler ve sosyal sigorta konularında denetleme yapmaktadırlar. Bu sistemlerde iş müfettişlerinin endüstriyel ilişkileri, uzlaştırma ve tahkim konuların da görev ve yetkileri bulunmaktadır. *Fransa*'da ve Fransız modelini takip eden diğer ülkelerde, iş müfettişleri yargısal göreve benzer bir görevi üstlenmekte ve bu sayede adeta bir *sosyal yargıç* görevi üstlenmektedir. İşyeri sendika temsilcilerinin iş sözleşmelerinin feshi buna örnek olarak verilebilir. Bu modelde iş müfettişleri hükümete karşı sorumlu oldukları gibi yerel idarelere karşı da sorumlu olabilirler. Fransa gibi *Portekiz*, *İspanya* ve çoğu Fransızca ve *İspanyolca* konuşulan ülkelerde bu model takip edilmektedir. *Japonya* İşçi Standartları Bürosu da bu geniş sorumluluklara sahiptir.²⁵

Fransa'da iş müfettişleri Çalışma Bakanlığı çatısı altındaki İş Genel Müdürlüğü bünyesinde görev yapmaktadırlar. İş Genel Müdürlüğü altında örgütlenmiş ülke çapında toplam 22 bölge müdürlüğü bulunmaktadır. Bölge müdürlüklerinin altında ise ülke çapında toplam 102 adet denetim bölümü bulunmaktadır. Her denetim bölümünün altında 2 ila 4 arasında denetim birimi vardır. Denetim birimleri 1 iş müfettişi, 2 çalışma kontrolörü ve 1 sekreterden oluşmaktadır. 22 bölge müdürlüğü'nde farklı alanlarda yetkilere sahip mühendis, doktor ve hukukçu kökenli uzman grupları mevcuttur. Bu gruplar İş Denetim Bölümlerine ve o bölümlerde çalışan iş müfettişlerine destek sağlamaktan sorumludurlar.

24 VON RİCHTHOFEN, s.27.

25 VON RİCHTHOFEN, s.38.

Fransa’da iş denetim sistemi içinde ARM (Aid-Resource-Method / Destek-Kaynak-Yöntem) adı verilen bir görev birimi oluşturulmuştur. Bu görevdeki kişi iş teftiş ekibine, denetime hazırlanmada, denetimin yürütülmesinde, denetim sonrası takipte ve araştırmalar yapılmasında yardımcı olmaktadır. Destek-kaynak-yöntem görevlisi, iş müfettişi veya kontrolör olmakla birlikte zamanının %50’sini iş teftişine, geri kalan % 50’sini ise teftiş ekibine yardım ederek düzenlemek zorundadır. Fransa’da yaklaşık 1500 müfettiş mevcut olup bunların 1000’e yakını kontrolör olarak görev yapmaktadır. Fransa’da her bir iş müfettişin yanında 2 kontrolör görev yapmakta; 1-49 işçi arasındaki işyerlerini kontrolörler; 50 işçiden fazla işçi çalıştıran işyerlerini ise iş müfettişleri denetlemektedir.²⁶

b) Anglo-İskandinav Modeli

Bu modelin genel özelliği, müfettişlerin özellikle iş sağlığı ve güvenliği ile genel çalışma şartları alanında görevli ve yetkili olmalarıdır. İskandinav ülkeleri aslen bu modeli 1975 İngiltere modelinden benimseyerek kurmuşlardır. Daha sonraları İrlanda ve *Yeni Zelanda* da bu modeli esas almıştır.²⁷ Aynı ekolü takip eden İsveç’te ulusal iş sağlığı ve güvenliği müfettişleri Çalışma Koşulları Kurumu altında görev yapmakta olup bu müfettişler üçlü bir ulusal meclise karşı da sorumludurlar. İsveç, iş denetiminin kapsamını sadece iş sağlığı ve güvenliği ile sınırlı tutmakta; iş sağlığı ve güvenliği dışındaki konulara iş müfettişlerinin müdahale etmesine izin vermemektedir.²⁸

aa) İngiltere

İngiltere’de iş sağlığı ve güvenliği düzenlemelerinin yaklaşık 150 yıllık bir geçmişi bulunmaktadır. Bu ülkede mevcut sistem, 1974 tarihli İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile birlikte yeni enstitülerin kurulması ve eski durumun geliştirilmesi ile oluşturulmuştur. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu (HSWA) ile iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili olarak iki yeni kurum kurulmuştur. Bu iki temel kurum *Health and Safety Commission* (İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu - HSC) ile *Health and Safety Executive* (İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi - HSE)’dir. Bu yapılanmadan sonra İngiltere’de ölümlü iş kazaları önemli ölçüde azalmıştır. 1971’de 100.000 işçide 3,6 olan ölümlü iş kazası oranı, 1994’de 100.000 işçide 0,8 e düşmüştür.²⁹

26 İş Müfettişleri Derneği, İş Yaşamında Yeni Önleme Stratejileri Projesi Final Kitapçığı, s.9.

27 VON RİCHTHOFEN, s.39.

28 DE BAETS, s.40.

29 Adrian F., ELLIS, Occupational Health and Safety Inspection in Western Europe: Policies,Practices,Experiences.<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/>

Yasal olarak otonomiye sahip olan İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu (**Health and Safety Commission - HSC**) İngiltere’de iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili mevzuatın çıkarılması ve uygulanmasından sorumlu olan temel kurumdur. Komisyon, bir başkan ile 6 ile 9 arasında üyeden oluşmaktadır. Komisyon başkanı ve üyeler hükümet tarafından, sivil toplum kuruluşlarının da görüşü alınmak suretiyle atanırlar. İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu’nun temel görevi işçilerin sağlık, güvenlik ve refahını korumak üzere gerekli önlemleri almak ve uygulamak, bu konuda üstlendiği görevle ilgili kanun ve standartların geliştirilmesi için araştırma yapmak, bilgi üretmek ve öneri getirmek, tehlikeli ve patlayıcı maddelerin kontrolünü sağlamaktır. Daha ayrıntılı olarak belirtmek gerekirse ilgili devlet birimlerinin görüşlerini de almak suretiyle bakanlara iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili tüzük tasarıları hazırlamak, bakana sunulacak teklifleri hazırlamak, danışma ve bilgi servisleri düzenlemek, araştırmaları planlamak ve altyapısını hazırlamak, eğitim ve bilgilendirme faaliyetlerini düzenlemek, pratiğe yönelik kod ve öneriler geliştirmek, devlet kurumları ile eşgüdüm içinde çalışmayı sağlamak, yerel otoritelere iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının uygulanması ve yöntemleriyle ilgili rehberlik yapmak, İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi’ni yönlendirmek İş Sağlığı ve Güvenliği Yasası’nda Komisyon için öngörülen görevlerdir. Kamuoyunun iş sağlığı ve güvenliği alanında bilgilendirilmesi de Komisyon’un görevleri arasındadır. İş Sağlığı ve Güvenliği Yasası’nın uygulanmasını doğrudan ve aktif olarak Komisyon yapmaz. Yasanın uygulanmasını Komisyon’un operasyonel kolu olan İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi ve yerel otoriteler yapar. İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi, İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu’nun alt birimi olup Komisyon’un belirlediği iş sağlığı ve güvenliği politikalarını hayata geçirmekle görevlendirilmiştir.³⁰

İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu yasal otonomiye sahip bir kurum olmasına karşın Hükümet ile bağlantılı bir yapıdır. Komisyon Hükümete karşı sorumlu olup, uygulama kodu gibi bazı fonksiyonlarını yerine getirmek için Hükümetin onayına gerek duyar. İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi, Komisyon’un kendisine verdiği görevleri yapmakla yükümlüdür. Komisyon’un iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili nihai karar almasına kadarki dönemin altyapısı İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi tarafından yapılmaktadır³¹.

İngiltere’de İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyon’una bağlı olarak faaliyet gösteren danışma komiteleri mevcuttur. Danışma komitelerinin her biri kendi endüstriyel alanında veya belli tehlikeli ve zararlı maddeler konusunda uz-

publ/140/9.pdf., s.54.

ELLİS, s.54.

30 GÖRÜCÜ, s.90.

31 GÖRÜCÜ, s.94.

manlığa sahip olup, Komisyon'a yardım ve önerilerde bulunurlar. Komiteler uzmanlıklarına ve sektörlere göre sınıflandırılmıştır. (Tehlikeli Maddeler, Genetik Değişiklik, Toksik Maddeler, İyonizan Radyasyon, Nükleer Tesis Güvenliği, Eğlence Sektörü, Tarım Sektörü vb) Komitelerde işçi ve işverenler dengeli bir biçimde temsil edilir ve ayrıca teknoloji uzmanları ile diğer profesyonel uzmanlar da komitelerde yer alır. Komitelerin temel görevleri Komisyon'a iş sağlığı ve güvenliği standartları önermek ve yol göstermektir. Güncel iş sağlığı ve güvenliği problemlerinde de Komisyon'un politikasının ne olması gerektiği konusunda komiteler önerilerde bulunur. İş sağlığı ve güvenliği mevzuatının oluşturulmasında ve özellikle mevzuatın altyapısının oluşturulmasında bu komitelerin önemli işlevleri sözkonusudur.³²

İngiltere'de 1975 yılında farklı müfettişliklerin çoğu İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi çatısı altında birleştirilmiştir. İngiltere iş denetimi yetkisini sadece iş sağlığı ve güvenliği ile sınırlı tutmaktadır. İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi, iş denetim sisteminin mükemmel bir örneğidir. Bunlar hem soruşturma yapabilirler ve hem de suç ithamında bulunabilirler (ceza davası açabilirler) Bunun dışında bu sistemin özelliği geniş ölçüde takdire ve kamu yararına dayanmasıdır.³³

İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi, İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu'nun bakan onayı alındıktan sonra atadığı üç kişilik yönetim kurulu tarafından idare edilir ve Komisyon'un icra unsurunu teşkil eder. İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi, işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının uygulanmasından sorumludur. Bunun yanında İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu'na öneriler getirmek ve yardımcı olmak da İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi'nin görevleri arasındadır. İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi müfettişlerin yanında avukatlar ve yöneticiler, bilim adamları, teknoloji uzmanları, tıbbi uzmanlar, bilgi ve iletişim uzmanları, istatistikçiler ve ekonomistler, maliye, hesap ve personel uzmanlarından oluşan 4000'i aşkın bir personel sayısına sahiptir. İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi yasal sorumluluklarını yerine getirme ve özellikle yaptırım ve politika uygulamalarında ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile irtibat halinde çalışır.³⁴

İş sağlığı ve güvenliği teftişi yapan müfettişler, İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi'ne bağlı üç ayrı müdürlük altında örgütlenmiştir. Bu müdürlükler Alan Operasyonları Müdürlüğü (Field Operations Directorate - FOD), Tehlikeli/Zararlı Tesisler Müdürlüğü (Hazardous Installations Directorate - HID) ve Nükleer Tesis Müfettişliği Bölümüdür (Nuclear Safety Directorate - NSD). İş müfettişleri İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu'nun bünyesindeki Sağlık ve

32 GÖRÜCÜ, s.92.

33 DE BAETS, s.43.

34 GÖRÜCÜ, s.100 vd.

Güvenlik Yönetimi - Operasyon Bölümünde görev yapmaktadırlar. Operasyon bölümüne bağlı olarak ülke çapında yedi alan operasyon bölümü, her bir alan operasyon bölümünün (FOD-Field Operation Division) 2 ila 4 arası ofisi, her ofiste 6-8'er kişiden oluşan ve her biri belirli sektörlerden sorumlu olan müfettiş ekipleri yer almaktadır. İngiltere'de en riskli sektörlerden olan inşaat sektörü için ulusal düzeyde örgütlenmiş ayrı bir alan operasyon bölümü mevcuttur. 60,7 milyon nüfusa sahip İngiltere'de toplam müfettiş sayısı 1558'dir. İş müfettişi kadrosunun yanında 1479 kişiden oluşan bir profesyoneller ve uzmanlar kadrosu ve işyeri temas görevlileri de bulunmaktadır. Diğer çalışanlarla birlikte iş denetim teşkilatı toplam 3811 kişiden oluşmaktadır.³⁵

Müfettişler yetki sınırlarına giren işyerlerine ilişkin olarak, belirtilen kişilerce iş sağlığı ve güvenliği yükümlülüklerinin yerine getirilmesini sağlamakla görevlidirler. Bu amaç çerçevesinde bunlarla ilgili denetim ve soruşturmalar yapılması müfettişlerin yetkileri dahilindedir. Denetim ve soruşturmalar önleyici nitelikte yapılabileceği gibi rapor edilen olaylarla (iş kazası, meslek hastalığı ve şikayetler) ilgili olarak da yapılabilir. İngiltere'de iş sağlığı ve güvenliği denetimlerinin hukuki dayanağını İş Sağlığı ve Güvenliği Yasası'dır (HSWA). Müfettişler üç derecededirler. Bant 4 müfettişleri İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi'ne yeni katılmış ve henüz eğitimleri süren müfettişlerdir. Bant 3 müfettişleri ana yapıyı teşkil etmekte olup; öncelikli olarak günlük denetim ve soruşturmaları yürütürler. Bant 2 müfettişleri şef müfettişler olarak adlandırılırlar ve Bant 3'teki müfettişlerin faaliyetlerini düzenlerler. İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu ile İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi'nde toplam 1605 müfettiş, 1483 uzman personel ve 987 diğer personel olmak üzere toplam 4075 personel istihdam edilmektedir.³⁶

İngiliz İş Sağlığı ve Güvenliği İdari Sistemi içinde yerel yönetimlere de önemli görev ve yetkiler verilmiştir. İngiliz İş Sağlığı ve Güvenliği Yasası, kendisinin ve iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili diğer mevzuatının uygulanması ve yaptırımların tatbik edilmesi görevini İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi ile birlikte yerel yönetimlere bırakmıştır. İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi ile yerel yönetimlerin iş paylaşımı ise işin ve işyerinin niteliğine göre yapılmıştır. Buna göre İngiltere, İskoçya ve Galler'deki 400'den fazla yerel yönetim birimi 1 milyonun üzerindeki bina ve eklentilerindeki sağlık ve güvenlik standartlarını uygulamaktan sorumludurlar. Yerel yönetimlerin sorumlu oldukları işyerleri satış yerleri, depolar, perakende ve toptan satış yapan ve dağıtan işyerleri, teşhir yerleri, reklam ve tanıtım amaçlı malların sergilendiği yerler, ofisler,

35 İş Müfettişleri Derneği, s.11 vd.

36 İş Müfettişleri Derneği, s.15.

yemek hizmetleri yapan işyerleri, sürekli veya geçici olarak kalmaya elverişli karavan veya kamp yerleri, mağazalarda bulunan tüketici servisleri (kuru temizleme, radyo ve televizyon tamircileri hariç), kuru ve yaş yıkama/temizleme işlerinin yapıldığı jetonla çalışan çamaşır makinelerinin bulunduğu işyerleri, güzellik salonları, sauna, banyo, duş, cilt bakım merkezleri, terapi merkezleri, oteller, sanat, spor ve diğer kültür hizmetlerinin yürütüldüğü yerler, göl ve göletlerde eğlence amacıyla kiralanan hovercraftların işletildiği yerler, hayvanların sergilendiği, hayvanlara kalacak yer sağlanan ve hayvanlara gösteri yaptırılan yerler, cenaze işlerinin yürütüldüğü yerler (mumyalama ve tabut yapım işyerleri hariç), kilise, dini ibadethaneler ve dini toplantıların düzenlendiği yerler, otoparklar, kreş ve hemşirelik hizmeti verilen yerlerdir.³⁷

İngiltere iş sağlığı ve güvenliği sisteminde İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi, İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu'nun yapacağı öneriler resmileşmeden önce bunlar hakkında ilgili kişi ve kurumlarla görüş alışverişinde bulunur. Görüş alışverişi danışma kurulları örgütlenmesi tarafından geniş bir perspektifte gerçekleştirilmektedir. İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi ile birlikte politika belirleyiciler, yapılacak öneri hakkında uzmanlığa sahip olan iş müfettişleri, bilim adamları, fen ve teknoloji uzmanları ve yerel yönetimler (*HELA*'lar vasıtasıyla) danışma sürecine dahil edilir. İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu, ilgili Bakanlıklara iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili yeni bir yasa teklifi veya diğer bir mevzuat önereceği zaman öncelikle bu öneriyi resmileştirerek kamuoyu ile paylaşmakta ve toplumda tartışılmasını sağlamaktadır. Yapılacak yeni düzenlemelerden etkilenecek toplum kesimlerinin görüşlerinin alınması sayesinde, bu düzenlemeler hem daha sağlıklı olacak ve hem de ilgili kesimler tarafından içselleştirilmesi de kolaylaşacaktır. Avrupa Birliği müktesebatındaki iş sağlığı ve güvenliği düzenlemelerinin yorumlanması ve İngiliz hukukunda bu düzenlemelere paralel düzenlemelerin yapılmasını sağlama görevi de İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu'na ait bir görevdir. İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu ile İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu'nu üniversiteler, mühendis odaları, Ulusal Radyasyondan Korunma Kurumu ile de irtibat halinde çalışırlar. İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu ile İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi iş sağlığı ve güvenliği alanında faaliyet gösteren uluslar arası enstitülerle de yakın ilişki içerisinde olduklarıdır. Bu kuruluşlar Avrupa Birliği Tavsiye ve Danışma komiteleri, Çalışma Grupları ve Avrupa İş Sağlığı ve Güvenliği Ajansı (*European Agency for Safety and Health at Work - EASHW*), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (*Organisation for Economic Co-operation And Development - OECD*), Uluslararası Atom Enerji Kurumu'dur (*International Atomic Energy Agency- IAEA*), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve Dünya Sağlık Örgütü'dür (WHO).³⁸

37 GÖRÜCÜ, s.97-98.

38 GÖRÜCÜ, s.98-99.

bb)Finlandiya

Finlandiya hukukunda iş sağlığı ve güvenliği denetimi konusunda genel yetkili makam Mesleki Sağlık ve Güvenlik Departmanı bünyesinde kurulu Mesleki Sağlık Servisi'dir. Bu servisin amacı iş sağlığı ve güvenliği standartlarını ve uygulamasını iletme'dir. Bu sebeple bu sistem denetim taktik ve tekniklerini sonuç odaklı yönetim araçlarıyla uygulamaktadır. Finlandiya Mesleki Sağlık Servisi, esas itibarıyla koruyucu bir sağlık sistemidir. Mesleki sağlık korumasının amacı, sağlıklı ve güvenli bir işyeri çevresinin tesis edilmesidir. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, her işvereni (çalışan sayısı yeterliyse ve gerekli koşullar mevcutsa) topluma açık bir sağlık biriminden ya da şirketin özel sağlık kliniğinden sağlık hizmetlerini satın almakla yükümlü kılmaktadır. Mesleki Sağlık Servisi profesyonel ve duruma birebir örtüşen önerileri, işverenlere ve işçilere iletmekle yükümlü olup; görevleri bu bilgileri iş çevresine empoze etmek ve yaymaktır. Özellikle biyolojik, kimyasal ve fiziksel riskleri engellemeye yoğunlaşır. En çok dikkat endüstriyel kazalara yönelmiştir. Çünkü temel amaç işçilerin sağlıklarını ve çalışma kapasitelerini korumaktır. Bunun yanında Servis, işyerinde içki, sigara ve saldırganlık gibi kötü alışkanlıkları da engellemeye çalışır. Finlandiya'da sağlık hizmetleri esas itibarıyla belediye sağlık merkezleri tarafından sunulur. Bunun yanında mevcut olan mesleki güvenlik ve sağlık kurumları veya entegre servisler hem mesleki güvenlik hem de mesleki sağlıkla ilgilenir.³⁹

Mesleki Sağlık Servisi'nin görevlerinden ilki işyeri teftişleridir. Mesleki sağlığı koruma amaçlı en önemli aktivitelerinden birisi olan işyeri teftişleri, iş ve çalışma koşulları hakkında oluşabilecek riskler hakkında bilgi verir ve bunun işçilerin sağlığı üzerindeki anlamını geliştirir. Servis'in diğer görevi bilgi sağlama ve rehberliktir. Bu görev kapsamında kem işçilere ve hem de işverenlere sağlık riskleri, iş kazaları ve riskleri önlemek amacıyla yapılması gerekli hususlar hakkında bilgi verilir. Sağlık incelemeleri de Mesleki Sağlık Servisi'nin görevleri arasındadır. İşyerindeki bazı unsurların spesifik risk taşıyan hastalıklara veya sağlıkla ilgili kazalara sebebiyet vereceğinden şüphelendiği takdirde ön inceleme ve periyodik sağlık incelemeleri icra edilir. İncelemeler özellikle işçilerin çalışma kabiliyetini, hastalık riski taşıyan spesifik durumları ve saat ücreti ile çalışan işçinin fonksiyonel kapasitesini ölçümlemeyi içerir.⁴⁰

39 Mikko HURMALAINEN, Occupational Safety and Health Administration in Finland, Modern Labour Inspection In The 21st Century, ILO Conference Report, Riga, Latvia, 28-30 October 2002, s.22.

40 HURMALAINEN, s.22.

Finlandiya Mesleki Sağlık Servisi sistemi tüm insanların kariyerlerinin her evresinde, tüm çalışma yaşamları boyunca, çalışma kapasitelerini ve çalışma kabiliyetlerini tespit etmek, ilerletmek ve desteklemek amacını güder. Bu amaçla çalışma metodlarını, çalışma koşullarını ve çalışma çevresini kapsamına alan gözleme ve ölçümler yapılır. Bu gözlem ve ölçümler sonucunda işçinin yaptığı işin değiştirilmesi, çalışma saatlerinin değiştirilmesi, rehabilitasyon uygulanması gibi çözümlere karar verilebilir. İşyerinde çalışan özürli çalışanlar da Mesleki Sağlık Servisi'nin görev alanına girmektedir. Eğer gerekirse özürli işçilere tedavi veya rehabilitasyon önerebilir.⁴¹

cc) Hollanda

Hollanda İş Denetleme Kurumu'nun temel görevi çalışma yasasına uyulup uyulmadığını kontrol etmektir. Bu bağlamda İş Denetleme Kurumu politika üreten bölümlere, Bakanlıklar ve Meclise ilgili bilgileri vermekle de yükümlüdür. Politika üreten kurumlar İş Denetleme Kurumu'nun kendisine ilettiği bilgileri kendi işlerini yaparken kullanırlar. 1 Nisan 2003'e kadar bölgesel bir yapılanma içinde olan ve işyeri şubesi gibi çalışan İş Denetleme Kurumu bu tarihten sonra ulusal düzeyde hizmet vermeye başlamıştır. Kurum'un, inşaat müdürlüğü, endüstri müdürlüğü, kamu hizmetleri müdürlüğü, ticari hizmetler müdürlüğü, ana hasar kontrol müdürlüğü ve iş piyasası yolsuzluğu müdürlüğü adını taşıyan bölümleri mevcuttur. Kurum'un destek birimleri de bulunmaktadır. Denetim Destek Müdürlüğü, kurumun bütün destek veren aktivitelerini (personel işleri, bilgi işlem, finans, özel destek) bünyesinde barındırır.⁴²

Hollanda'da denetim sistemi iş sağlığı ve güvenliği konusunda bilgilendirme hizmetleri bağlamında yeni bir yaklaşım belirleyerek yeniden yapılanmıştır. Yeni düzenlemelere göre iş müfettişliği web sitesinde mevzuat ve genel sorunlar hakkında ilgili kesimlere yönelik bilgi verilmektedir.⁴³

c) Federal Model

Bu denetim modelinin genel özellikleri, geniş bir denetim sorumluluğunu içermesi; iş sağlığı ve güvenliği ile birlikte işçiyi korumaya ilişkin tüm mevzuatı kapsamına almasıdır. İş müfettişleri merkezi ve yerel hükümetler ve otoriteler tarafından yetkilendirilmiştir. *Avusturya, Brezilya, Kanada, Almanya, Hindistan, İsviçre ve Amerika Birleşik Devletleri* bu modele daha geniş veya daha az ölçü-

41 HURMALAINEN, s.22.

42 İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hollanda Mevzuatı, s.15.

43 ELLİS, s.56.

lerde uyumludurlar. *Almanya*'da iş müfettişleri endüstri ilişkilerindeki hareketlere katılmazlar. Sadece çok genel ve kurumsal düzeyde toplumsal ilişkileri teşvik etme yoluna gidebilirler. Tahkim veya uzlaştırmada yer almazlar. *Kanada*'da iş müfettişlerinin sorumluluğu federal otoriteler, ülke çapındaki faaliyetler açısından (örneğin tren yolları ve eyalet sınırlarını aşan kuruluşlarda) merkezi idare arasında bölünmüştür. Bu durum *Avustralya* ve *İsviçre*'de benzer bir şekilde uygulanmaktadır. *Amerika Birleşik Devletleri* iş denetim sistemi herhangi bir modele direk olarak uymamasına rağmen daha çok federal modele benzer. İş Sağlığı ve Güvenliği İradesi (OSHA) eyaletlerin yarısından fazlasında doğrudan iş denetimiyle sorumludur. Diğer eyaletlerdeki iş sağlığı ve güvenliği müfettişlerinin ise faaliyetlerini denetleme yetkisine sahiptir.⁴⁴ Federal İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi müfettişleri sadece iş sağlığı ve güvenliğinden sorumludur. İspanyol iş denetimi genel modelin altında organize edilmesine ve yönlendirilmesine karşın, İtalyan iş denetim sistemi federal modelden bazı özellikleri taşımaktadır. İtalya'da merkezi hükümet ve yerel sağlık otoriteleri arasında iş denetimine ilişkin yetki ve sorumluluklar paylaşılmaktadır. *Nijerya*'da bazı eyaletlerde, iş denetimi merkezi hükümetin sorumluluğundadır.⁴⁵

aa) Almanya

Almanya'da mevzuat geliştirme konusundaki yetki Federal Çalışma Bakanlığı'na ait olmakla birlikte, çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanması, izlenmesi ve denetlenmesi görevi Eyalet Çalışma Bakanlıkları bünyesinde kurulu bulunan Merkez Teftiş Kurullarına aittir. Çalışma hayatının denetimi ile ilgili tüm politikaları uygulama yetkisi ve görevi merkez teftiş kurullarına aittir. Eyaletler seviyesinde çalışma mevzuatının uygulamasını izleme görevi Eyalet İş Güvenliği Kurumu (Landesanstalt für Arbeitschutz-LafA), Devlet İş Güvenliği Kurumu (Staatliches Amt für Arbeitschutz-StAfA) ve Bölge İdare Başkanlıkları'na (Regierungspräsidenten-Rpen) aittir.⁴⁶

Eyalet İş Güvenliği Kurumları iş sağlığı ve güvenliği sorunlarını tespit etmek, iş sağlığı ve güvenliği konusunda araştırmalar yapmak ve programlar geliştirmek ve danışmanlık hizmeti yapmak şeklinde görevlere sahiptir. İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili olarak yönetim ve denetim görevini ifa etmek, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili önlemlerin işyerlerinde uygulanmasını sağlamak, bölgesel makamlarla birlikte risk belirlenmesi yaparak bunlara yönelik prog-

44 Elaine L. CHAO, / John L. HENSHAW, John L., OSHA Inspections, OSHA 2098, U.S. Department of Labor, 2002 (Revised), s.18.

45 VON RİCHTHOFEN, s.39-40.

46 Canpolat CERAN, Alman İş Teftiş Sistemi I, İş Denetimi Bülteni, S.16 (Ocak-Nisan 2002), s.14.

ramlar oluşturmak, iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının oluşturulma sürecinde sosyal tarafların çalışmalarını organize ederek bu konuda danışmanlık hizmeti vermek Devlet İş Güvenliği Kurumu'nun görev alanına girer. Merkez Teftiş Kurulları iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının yanında çevre ile ilgili mevzuatın denetlenmesinden de sorumludur. Eyalet bakanlıklarının bölge müdürlükleri ve il müdürlükleri bulunmaktadır. Belirli il merkezlerinde kurulu bulunan Bölge İdare Başkanlıklarına civar illerdeki il müdürlükleri bağlıdır. Bölge İdare Başkanlıkları bölgesel iş güvenliği kurumlarını organize eder, bilgi alışverişini sağlar, iş sağlığı ve güvenliği konusundaki uygulamaların aynı standartta olmasına çalışır. İş teftiş birimleri Bölge İdare Başkanlıklarına bağlı olarak faaliyet gösterirler. Almanya'da eyalet merkezlerinde bulunan Merkez İş Teftiş Kurulu müfettişleri eyalet çapında, Bölge İdare Başkanlıklarında yer alan müfettişler bölge çapında denetim hizmetini yerine getirirler. Kontrolörler ise il bazında bazı denetim görevlerini gerçekleştirirler. İl müdürlükleri ve daha alt kademelerde denetim hizmetleri yapılmamaktadır.

Almanya'da müfettişler üç kategoride görev yaparlar. Alt Seviye müfettişler lise eğitimini müteakip 2 yıllık meslek eğitimi almış (usta niteliğinde) kişilerden seçilmekte olup, kontrolör olarak görev ifa ederler. Orta seviye müfettişler uzman ve yüksek mühendis kökenli olup uzmanlık gerektiren denetim hizmetlerinin yanında denetim politikalarının oluşturulması sürecinde de görev yaparlar. Bu kapsamda istatistikler ve analizler yapmak ve denetim rehberleri oluşturmak da orta seviye müfettişlerin görev alanına girer. Orta seviye müfettişler bölgelerde, uzmanlık grupları içinde görev yaparlar. Burada inşaat, makine ve kimya mühendisliği kökeninden gelen müfettişler ayrı ayrı gruplandırılır. Kendi başkanları olan bu uzmanlık grupları sadece kendi branşları ve alanları ile ilgili denetim plan ve programı yaparlar. Üst seviye iş müfettişleri ise orta seviyedeki iş müfettişleri arasından seçilirler. Üst seviye müfettişler denetim hizmetlerinin yanı sıra, öncelikli riskleri belirleyerek bunlara yönelik makro politikaların üretilmesini ve bu politikaların koordinasyonu görevini de yerine getirirler. Bu üç sınıf müfettişin mesleğe başladıktan sonra aldıkları hizmet içi eğitim süreleri de farklılık göstermektedir. Teknisyen ve ustabaşı kökenli olan orta derecedeki iş müfettişleri 1 yıl, üniversitelerin tatbiki bilimlerinden mezun olan yüksek derecedeki iş müfettişleri 1,5 yıl ve üniversite mezunu daha yüksek derecedeki iş müfettişleri 2 yıl meslek içi (teorik ve pratik) eğitime tabi tutulmaktadır. Bu farklı sınıflardaki müfettişlerin denetledikleri işyerleri de farklılık göstermekte olup; orta derecedeki iş müfettişleri daha küçük, diğer iş müfettişleri ise daha büyük işyerlerini denetlemektedir.⁴⁷

47 İş Müfettişleri Derneği, s.16.

82,5 milyon nüfusa sahip olan Almanya’da 3870 müfettiş, uzman ve diğer profesyonel iş teftiş hizmetini yürütmektedir. Bu ülkede her 100.000 işçiye 10,6 iş müfettişi düşmektedir. Ülkede ayrıca 3065 kaza sigorta müfettişi da bulunmaktadır.

bb) Avusturya

Avustralya bir federasyon olduğundan iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı eyalet hükümetleri tarafından uygulanmakta; merkezi hükümet sadece federal hükümette çalışan işçilerin iş sağlığı ve güvenliği ile ilgilenmektedir. Yani her eyalet ve bölgenin kendi iş denetim kurumu vardır. Federal hükümetin de kendi işçileri için ayrı bir müfettişlik birimi bulunmaktadır. Federal düzeyde üç aylık Avustralya Güvenlik ve Tazminat Konseyi bulunmaktadır. Bunun görevi iş sağlığı ve güvenliği konusundaki ulusal girişimleri ve işçilere verilecek tazminatları koordine etmektir.⁴⁸ Güney Avustralya’da iş müfettişleri iş sağlığı ve güvenliği ve endüstri ilişkileri ile ilgilenir. Müfettişler kendi aralarında endüstri takımları ve ülke takımları olarak gruplandırılmıştır. Her grup farklı alanlarda uzman olan müfettişlerden oluşmaktadır. Bunlar ayrıca her risk alanında baş danışmanlar tarafından desteklenmektedir.⁴⁹

İşçi sayısının 2,6 milyon ve müfettiş sayısının 310 olduğu olan Avusturya’da 233.048 işyeri bulunmaktadır. Bu ülkede her 8.600 işçiye bir iş müfettişi düşmektedir. 2,5 milyon işçiye sahip olan Danimarka’da 289.000 işyeri bulunmaktadır. Bu ülkedeki müfettiş sayısı 430 olup, her 5.900 işçiye bir müfettiş düşmektedir.⁵⁰

d) Uzman Müfettişler Yaklaşımı

Bir çok iş denetim sisteminde iş müfettişleri farklı uzmanlık alanlarına göre sınıflandırılmıştır. Bu sınıflandırma sektörel, teknik uzmanlıklar, endüstri veya teknoloji alanları ekseninde yapılmaktadır. Birçok ülke denetçilerini tarımsal, orman, liman, gemici güvenliği gibi alanlara ayırır. Yangın güvenliği ise genelde iş denetçilerinden daha çok kamu otoritelerinin sorumluluğundadır. Tren yolu güvenliği de hem halkı hem de genel tren yolu çalışanlarını kapsar ve bazı ülkelerde ayrı denetçilerin sorumluluğu altındadır. *Avusturya* ulaşım için ayrı bir işçi denetimine sahip olan tek ülkedir. Nükleer santraller genellikle uzman denetçilere ayrılmıştır. Bazı ülkelerde kanalların basıncı, patlayıcılar ve hatta yapının kendisi ayrı müfettişler tarafından denetlenmektedir. Bazı ülkelerde iş müfettişlerinin sorumluluklarını bölmek yerine; özellikle iş sağlığı

48 Michele PATTERSON, Labour Inspection Policies, Practices and Experiences in Australia, GCLI, s.48.

49 PATTERSON, s.51.

50 Elsbeth HUBER, Labour Inspection in Austria, www.arbeitsinspektion.gv.at., s.2.

ve güvenliği alanında kurumların kendi iç denetim departmanlarına (silahlı kuvvetler, posta ve telekomünikasyon veya diğer büyük kamu kurumları gibi) yetki ve sorumluluk vermiştir. Bu tarz iç denetim departmanlarının sakıncası, denetleyecekleri kuruluşların yönetiminden özgür olamamalarıdır. Bu yüzden birçok departman önemli görevleri olmasına rağmen gerçek ve bağımsız iş denetim birimleri olarak kabul edilemez.⁵¹

1993'te yeni bağımsızlığını kazanan *Kazakistan* iş denetiminde dikey bir yapı oluşturmuştur. Haziran 2001 de 81 ve 129 sayılı ILO Sözleşmelerini onaylayan Kazakistan'daki iş denetimi hem iş ilişkileri unsurlarına hem de mesleki sağlık ve güvenlik konularına bakmaktadır. 2001'den itibaren Çalışma ve Sosyal Koruma Bakanlığı'na bağlı olarak 14 bölgesel denetim ofisi oluşturulmuştur.⁵² Kazakistan'da Sağlık Bakanlığı'nın da iş sağlığı ve güvenliği alanında geniş yetkileri bulunmaktadır. Sağlık Bakanlığı'na bağlı denetim servisi 16 bölgesel denetim birimi ile şehirlerde 230 sıhhi-epidemiolojik merkeze sahiptir. Bu servis özellikle küçük ve orta boyutlardaki kuruluşlar üzerine odaklanmıştır. Görevi iş koşullarının gelişmesi ve önleyici sağlık ölçümlerinin mesleki hastalıkların sayısını düşürmektir. Denetiminin görevi sağlık durumlarını inceleyerek mesleki hastalıkların semptomlarını tanımlamaktır. Bundan sonra da işçi tanı ve tedavi için hastaneye gönderilir.⁵³ Kazakistan Teknik (Maden) Denetim Servisi, maden ve endüstrideki teknik güvenliği gözetler. Denetim endüstriyel güvenlik üzerine ve tehlikeli endüstrilerdeki kuruluşların seçimi üzerine odaklanır. Kaldırma aletleri, denizdeki petrol işlemleri, yüksek riskli endüstriler (madencilik, metal işçiliği, kimyasallar, patlayıcılar, nükleer enerji vb) ve yangından korunma ve kaynama denetimi bu servisin göre alanına girmektedir.⁵⁴

e) Fonksiyonel Modeller

Fonksiyonel yaklaşım işçiyi koruma üzerine temellendirilmiştir. Bütün iş denetimleri dört veya beş ana görev alanına ayrılır. Bu görev alanları iş sağlığı ve güvenliği, genel iş koşulları, endüstri ilişkileri, istihdam ve sosyal güvenlik olarak sıralanabilir. Çoğu ülke bu fonksiyonel kategorileri kullanarak tek, ikili veya daha fazla görev sistemini içeren denetim sistemleri oluşturmuşlardır.

Amerikan İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi (OSHA) tek görevli bir sistem olarak düşünülebilir. Zira bu kurum sadece iş sağlığı ve güvenliğinden sorum-

51 VON RİCHTHOFEN,40-41.

52 HUSBERG, s.61.

53 HUSBERG, s.61.

54 HUSBERG, s.62.

ludur. İngiliz İş Sağlığı ve Güvenliği İdaresi’de (HSE) ilk başlarda tek görevli sisteme sahip olmasına karşın son çıkarılan kanunlarla çalışma saatleri de Kurumun yetki ve sorumluluk alanına dahil edilmiştir. Buna karşın İngiliz İş Sağlığı ve İdaresi’nin de halen sadece iş sağlığı ve güvenliği konularını kapsayan tek görevli sisteme sahip olduğu savunulabilir. *Avustralya*, ve *Yeni Zelanda* bir yandan iş sağlığı ve güvenliği ve diğer yandan endüstri ilişkilerini görev alanına dahil eden denetim sistemlerine sahiptir. *Bulgaristan*, *Almanya*, *Japonya*, *Hollanda* ve çoğu İskandinav ülkesi de değişik formasyonlarla bu kategoriye girer. Bu ülkelerde denetim sistemlerinin görev alanları iş sağlığı ve güvenliği ile genel çalışma koşullarıdır. Tipik çok görevli sistemlere sahip ülkeler ise *Fransa*, *İspanya*, *Belçika*, *İsviçre*, *Afrika* ve *Latin Amerika*’da bulunan bazı ülkelerdir. Fonksiyonel yaklaşım sistemi sayesinde birbiri uyumlu görevlerin diğerlerinden ayrılarak daha etkin bir denetim sistemi kurulabilir. Fransız denetimcileri kendilerini genelci olarak tanımlamalarına karşın, işçinin korunması konusunda endüstri ilişkilerinde üstün bir şekilde uzmanlaşmışlardır. Alman iş müfettişleri ise uzman olarak nitelendirilmektedir. Fonksiyonel yaklaşım aynı zamanda denetim sistemindeki önemli gelişmelerin ve değişimlerin hayata geçirilmesini de sağlar. Tüm bunlara karşın işçi denetim sistemlerinde henüz genel bir uluslararası mutabakat sağlanamamıştır.⁵⁵ *Brezilya*’da iş denetimini güçlendirmek için 10 adım öngörülmüştür. Bu adımlar yapı ve örgüt, kaynakların dağılımı, eğitim, önceliklerin kurulması, denetimlerin birleştirilmesi, en iyi uygulamanın kamulaştırılması, yönetim sistemleri ve iş denetçilerine gerekli araçların sağlanması, ortaklık içinde çalışma, ağ oluşturma ve önleme kültürünü oluşturacak diğer adımlar olarak sıralanabilir.⁵⁶

Afrika ülkelerinde iş güvenliği denetiminde karşılaşılan sorunlar genelde parçalanmış denetim örgütlenmelerinden kaynaklanmaktadır. *Uganda*’da ikili bir denetim sistemi vardır, fabrikaların denetimi merkezi bir şekilde yapılırken, diğer işyerlerinin denetimi yerel otorite seviyesinde merkezleştirilmemiştir. Bu da bir uyumsuzluk ve etkin bir işbirliği yapılamamasına engel olmaktadır. İkili denetim sistemleri işçiler ve işverenlerin ihtiyaçlarını karşılayamamış; hatta bürokrasinin artmasına ve karışıklığa yol açmıştır. *Sudan*’da bütün denetim servisleri merkezi hükümet tarafından bölgesel ve eyalet hükümetlerine devredilmiştir. Bu durum *Etyopya*’da da aynıdır. Merkezi hükümetler denetim servislerinin otoritelerini bölgesel veya federal eyaletlere devredince denetimler işbirliği ve uyum açısından oldukça zayıflamıştır. Birçok Afrika ülkesinde, kamusal servis reformları, tasarruflar, yeni denetimcilerin atanmasının durdurulması ve doğal sebeplerle (ölüm, emeklilik) oluşan boşlukların doldurulmaması

55 VON RİCHTHOFEN, 41-42.

56 Maria de Lourdes MOURE, Labour Inspection - The Brazilian Experience, GCLI., s.39.

gibi nedenler iş denetimci sayılarını yüzde 20-40 arası düşürmüştür. Örneğin Kenya’da kamusal sektör reformları sonucu denetmcilerin sayısı % 30 oranında (175’ten 124’e) azalmıştır. Diğer yandan yeni talepler ve değişen iş çevresi doğrultusunda iş denetçilerinin sorumlulukları artmıştır.⁵⁷

V. TÜRK İŞ GÜVENLİĞİ DENETİM SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türk İş Sağlığı ve Güvenliği mevzuatının Avrupa Birliği müktesebatı odaklı yenilenme sürecinde yeni normla piramidinin kanunlar basamağını teşkil eden ve yeni mevzuatın çatısını teşkil eden 6331 sayılı Kanun ne yazık ki yeni bir denetim sistemi öngörmemiş; eski denetim sistemini devam ettirmiştir.

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nun “Teftiş, inceleme, araştırma, müfettişin yetki, yükümlülük ve sorumluluğu” başlıklı 24.maddesi uyarınca *“Bu Kanun hükümlerinin uygulanmasının izlenmesi ve teftişi, iş sağlığı ve güvenliği yönünden teftiş yapmaya yetkili Bakanlık iş müfettişlerince yapılır. Bu Kanun kapsamında yapılacak teftiş ve incelemelerde, 4857 sayılı Kanununun 92, 93, 96, 97 ve 107 nci maddeleri uygulanır... Bakanlık, işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği konularında ölçüm, inceleme ve araştırma yapmaya, bu amaçla numune almaya ve eğitim kurumları ile ortak sağlık ve güvenlik birimlerinde kontrol ve denetim yapmaya yetkilidir. Bu konularda yetkilendirilenler mümkün olduğu kadar işi aksatmamak, işverenin ve işyerinin meslek sırları ile gördükleri ve öğrendikleri hususları tamamen gizli tutmakla yükümlüdür. Kontrol ve denetimin usul ve esasları Bakanlıkça düzenlenir...Askeri işyerleriyle yurt güvenliği için gerekli maddeler üretilen işyerlerinin denetim ve teftişi konusu ve sonuçlarına ait işlemler; Millî Savunma Bakanlığı ve Bakanlıkça birlikte hazırlanacak yönetmeliğe göre yürütülür.”*

Modern bir iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı, modern, etkin ve uygulanabilir bir denetim mekanizması da öngörmelidir. Etkin ve başarılı bir iş sağlığı ve güvenliği denetimi sadece ceza odaklı bir denetim anlayışına dayalı olmayıp; aynı zamanda bilgilendirici, özendirici ve yönlendirici bir karaktere sahip olmalıdır. Modern bir iş denetim sistemi, önleme merkezli ve tutarlı bir ulusal teftiş politikasını, güçlü ve etkili bir örgütsel yapıyı, kurumlar arasında koordinasyon ve işbirliğini, yeterli sıklıkta teftiş uygulamasını, iyi bir yasal çerçeveyi, lojistik araçları (insan, materyal, bilgi ve kaynaklar); sosyal diyalogu, tanımlanmış hak ve yükümlülüklerle dayalı yardımlaşma unsurlarını içermelidir. Bunun yanında sistemde, işçilerin bilgilendirilmesi ve tavsiye mekanizma-

57 NYAMBARİ, 30.

larına ağırlık verilmelidir. Denetim örgütü merkezi bir otoriteye bağlı olmalı ancak birimler arasında etkili yardımlaşma ve sosyal diyalog sağlanmalıdır. İş denetimi kendisini farklı ve belirsiz ortamlara adapte edebilmelidir. Stratejik planlama ve teknolojik destek çok önemlidir. Katılımcı ve tavsiye edici mekanizmalar yasal düzenlemelerle denetim programlarına yerleştirilmelidir. Müfettişlerin eğitici rolü ile cezalandırıcı rolü arasında denge kurulmalı; cezalandırıcı mekanizmadan çok önleyici politikalar ön planda olmalıdır. Elde edilen sonuçlar makul aralıklarla sürekli değerlendirilmeli; iş denetimi ile ilgili diğer kamu ve özel kurumlarla etkili kurumsal ilişki kurulmalıdır. İş denetim örgütü ile sosyal taraflar ve sivil toplum örgütleri arasında işbirliği ve güven sağlanmalıdır. İş denetimi konusunda yapılması gerekli olan ulusal strateji ve eylem planı; bilhassa küçük ve orta boy işletmelerde ve yüksek riskli sektörlerde mevzuata uygun davranılmasını sağlayacak yöntem ve araçları dikkate alınmalıdır.⁵⁸

1. İş Denetiminde Bütünleştirilmiş Sistem

Çalışma yaşamındaki değişimler, küreselleşmedeki ve dünya ekonomisinin büyümesi ve son yıllarda artan yeni riskler (aids, ruhsal hastalıklar, göçmen işçiler ve çocuk işçiler) karşısında birleşik iş denetim sistemlerinin (Integrated Labour Inspection Systems-ILIS) gerekliliği daha fazla ortaya çıkmıştır. Birleşik iş denetiminin amacı bu konuda yetkili yönetim birimlerini, denetim usul ve uygulamalarını ve teknik unsurları tutarlı bir şekilde bütünleştirmektir. Bu sistem aynı zamanda var olan kaynakların merkezinde olmayı, daha iyi hizmetler sağlamayı ve iş yerlerinde denetimcilerin artışı amaçlar. Bunu sağlamak için işverenler ve sendikalar arasında işbirliği gereklidir. Bütünlüğü sağlamak için dört seviyede (operasyonel seviye, sektörel stratejik seviye, ulusal siyasi seviye ve global siyasi seviye) başarı gerekir. Birleşik denetim sistemi global seviyede ILO, UN, EU ve diğer bölgesel yapılar ve hükümet ile birlikte uygulanmalıdır. Bütünsel bir yaklaşımla iş sistemi bileşenleri, çerçevesinde hükümet ile bir sinerji oluşturmalıdır. Buradaki ana aktörler, işverenler, sendikalar, diğer sosyal taraflardır. Bu gruplar iş sağlığı ve güvenliği alanında üçlü bir yapı geliştirmelidirler. Son olarak bu alanda bu strateji iş denetimcileri, kontrol örgütleri, iş sağlığı ve güvenliği işyeri kurulları ve işçi temsilcilerine taşınır.

Bu ilke ve prensipler ışığında Türk iş sağlığı ve güvenliği denetim sistemine baktığımızda ilk göze çarpan husus dağınık örgütsel yapıdır. Ülkemizde iş teftişi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde ve Bakanlık Makamı'na bağlı olan İş Teftiş Kurulu tarafından yürütülmektedir. Önem-

⁵⁸ Bernd TREICHEL, The Ten Steps For Strengthening Labour Inspection, GCLI., s.74.

li illerde teftiş grupları oluşturulmuştur. Ancak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yanında Sağlık Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu ve belediyelerin değişik yasalardan kaynaklanan ve iş sağlığı ve güvenliği denetimi kapsamında mütalaa edilebilecek denetim görev ve yetkileri bulunmaktadır. İş sağlığı ve güvenliği standartları itibarıyla, norm bazında neredeyse eşit duruma geldiğimiz önde gelen Avrupa ülkeleri'nin iş denetim sistemleri incelendiğinde, aynı eşitliğin örgütsel yapılar bazında olmadığını görmekteyiz. Türkiye, Avrupa Birliği'nin modern iş sağlığı ve güvenliği normlarını model alırken; bu normları uygulayan Birlik üyesi ülkelerin iş denetim sistemlerini model almamış; iş denetiminin örgütsel yapısında bir reforma gitmemiştir.

2. İş Denetiminin İş Sağlığı ve Güvenliği Alanı İle Sınırlandırılması

İş denetiminin kapsamının belirlenmesindeki klasik ayırım olan çalışma ortamı - çalışma koşulları ayırımının ötesinde geçilmesi kaçınılmaz görülmektedir. Özellikle Türk iş hukuku açısından bu zorunludur. Çalışma koşulları, işyerindeki çalışma süresi, ücret, kadın ve çocukların çalıştırılma koşulları, aynı zamanda çalışanların dinlenme süresini, geçim düzeyini, beslenme durumunu, güçlerinin aşılıp aşılmamasını belirleyeceğinden (ücret hariç olmak üzere) aslında iş sağlığı ve iş güvenliği alanına dahildir. Tüm bu nedenlerle çalışma ortamı ve çalışma koşullarını düzenleyen normlar aslında iş sağlığı ve güvenliği normlarıdır ve her ikisi de iş sağlığı ve güvenliği denetiminin görev alanlarında yer almalıdır. Bu konuda Türk hukukunda İskandinav ülkeleri ve İngiltere modeli esas alınmalı ve iş denetiminin görev alanı iş sağlığı ve güvenliği ile bir takım çalışma koşulları ile (örneğin kadınların ve çocukların çalışması gibi) sınırlandırılmalıdır. Bu sayede zaten sınırlı sayıda olan müfettiş sayısı daha etkin bir biçimde kullanılmış olacaktır.

Türkiye'de iş sağlığı ve güvenliği denetiminin bir diğer handikapı, iş sağlığı ve güvenliği müfettişlerinin yaptığı iş kazası incelemelerini, iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının yanında Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu açısından da yapmalarınıdır. Uygulamada iş sağlığı ve güvenliği müfettişlerinin Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu açısından yaptıkları tespitler adı geçen Kanun'la ilgili işlem ve davalar açısından önemli ve sağlam veriler sağlasa da ; iş sağlığı ve güvenliği denetiminden beklenen asıl faydayı da zaafa uğratmaktadır. Zaten sayıca yetersiz olan iş sağlığı ve güvenliği müfettişlerinin sosyal sigorta açısından da inceleme ve tespit yapmak zorunda olmaları hem iş yüklerini arttırmakta ve hem de asıl işlerine yoğunlaşmalarını engellemektedir. Bu husus iş sağlığı ve güvenliği denetim sisteminin temel problemlerinden birisidir ve düzeltilmelidir.

3. Uzman Katılımı ve Desteği

Bilim ve teknolojinin geldiği nokta işyerlerinin denetiminde farklı dallarda uzman kişilerin de denetime katılmasını zorunlu hale getirmiştir. İş denetim kurumları diğer uzmanların da (doktorlar, mühendisler ve kimyagerler gibi) yardımını almak zorundadırlar. Hiçbir denetim örgütünden, teknolojik bilgi gerektiren tüm konularda uzman olması beklenemez. Çünkü her bir işyeri farklı modern sanayi teknolojilerini bünyesinde bulundurabilir. Ama denetimcilerin gerekli konularda uygun uzman kişilerden yardım alabilmesi için genel olarak yeterli düzeyde teknik bilgiye sahip olmaları gerekir. Bu şekilde iş denetimi uyumlu bir hareket olarak yürütülebilir.

Avrupa Birliği üyesi ülkelere kıyasla, dağınık vaziyetteki Türk iş sağlığı ve güvenliği denetim örgütünün bir diğer eksikliği, uzman personel desteğinin bulunmamasıdır. İngiltere’de 1442 kişiden oluşan iş müfettişi kadrosunun yanında 1479 kişiden oluşan bir profesyoneller ve uzmanlar kadrosu bulunmaktadır. Fransa’da denetim birimleri 1 iş müfettişi, 2 çalışma kontrolörü ve 1 sekreterden oluşmakta; 22 Bölge Müdürlüğü’nde farklı alanlarda yetkilere sahip mühendis, doktor ve hukukçu kökenli uzman grupları görev yapmaktadırlar. Bu gruplar İş Denetim Bölümleri’ne ve o bölümlerde çalışan iş müfettişlerine destek sağlamaktan sorumludur. Bu ülkelerde iş teftiş teşkilatları sadece iş müfettişlerinden oluşturulmamış; iş müfettişlerini destekleyen uzman grupları oluşturulmuştur. Bu ülkelerdeki genel eğilim, müfettiş olmayan uzman gruplardan daha fazla yararlanma ve bu uzman grupların teftiş ekiplerine saha fazla destek olmalarının sağlanması şeklindedir. Ülkemizde iş sağlığı ve güvenliği denetiminin bütün yükü zaten sayıca yetersiz olan iş müfettişlerinin üzerindedir. İş Teftiş Kurulu bünyesindeki diğer personelin teftiş hizmetine profesyonel bir desteği sözkonusu değildir. Grup Başkanlıklarını altında, iş müfettişlerinin yönetiminde ve konu ile ilgili uzman personelden oluşan denetim birimleri oluşturulmalıdır.

4. Uzmanlık Sınıfları Öngören Müfettiş Yaklaşımı

Uzman müfettiş yaklaşımında iş müfettişleri farklı uzmanlık alanlarına göre sınıflandırılmıştır. Bu sınıflandırma sektörel, teknik uzmanlıklar, endüstri veya teknoloji alanları ekseninde yapılmaktadır. Birçok ülke denetçilerini tarımsal, orman, liman, gemici güvenliği gibi alanlara ayırır. Yangın güvenliği ise genelde iş denetçilerinden daha çok kamu otoritelerinin sorumluluğundadır. Tren yolu güvenliği de hem halkı hem de genel tren yolu çalışanlarını kapsar ve bazı ülkelerde ayrı denetçilerin sorumluluğu altındadır.

Ülkemizde iş müfettişleri arasında temel bir sınıflandırma mevcut değildir. İlgili işkollarında o konuda uzman kişiler teftiş sistemine dahil edilemediğinden-

den dolayı, çok değişik alanlardaki işyerleri aynı nitelik ve uzmanlığa sahip müfettişler tarafından denetlenmektedir. Teftişin etkinleştirilmesi için Almanya ve İngiltere örneklerinde olduğu gibi iş müfettişleri arasında da uzmanlığa dayalı bir sınıflandırmaya gidilmesi, işyerlerinin denetiminde işyerinin girdiği işkolunda uzmanlaşmış müfettişlerin görevlendirilmesi yararlı olacaktır. Bu sınıflandırmada yüksek riskli işyerlerinin o konuda uzman ve tecrübeli müfettişler tarafından teftişi sağlanarak daha etkili sonuçlar elde edilebilir.

5. Eğitici ve Yönlendirici Müfettiş Yaklaşımı

Batı Avrupa'da iş müfettişliği sistemlerinin büyük çoğunluğunun vardığı ortak nokta, işçilere yardımcı olmak ve onları gerektiğinde de resmi bir uyarı ile ikna etmektir. Bu sistemlerde iş sağlığı ve güvenliği denetimi sadece ceza odaklı bir denetim anlayışına dayalı olmayıp; aynı zamanda bilgilendirici, özendirici ve yönlendirici ilke ve kuralları da içermektedir. Denetiminin nihai amacı işverenlerin kendiliklerinden tedbir alır hale getirilmesi olarak görülmektedir. Bugün pek çok denetim sisteminde bilgilendirme ve tavsiyeler iş müfettişleri tarafından yapılmaktadır. Bunun da ötesinde güvenlik ve sağlık hakkındaki teknik danışmanlıklar da yine bu şekilde sağlanmaktadır. Bu nedenle günümüzde modern bir denetim örgütünün yüksek teknik deneyime sahip olması artık kaçınılmaz bir gereklilik olarak görülmektedir.

Bu konuda Fransız modelini takip eden bazı ülkeler geniş uygulama görevleri olan denetim teşkilatına güvenirlir. *Almanya* gibi diğerleri ise ikili bir sistem oluşturmuşlardır. Günümüzde iş denetiminin paradokslarından birisi de bir yandan denetim uygulamasının zorluklarının üstesinden gelmek; diğer yandan bilgilendirme ve tavsiyelerde bulunma hizmetleri arasındaki dengeyi sağlamaktır. Bazı ülkeler denetimdeki bu çıkmazı yasal düzenlemelerle çözmeyi amaçlamışlardır. Örneğin Brezilya'da bir müfettiş ceza vermeden önce işverenin hareketlerinin yasal sonuçları konusunda kendisinin dikkatini çekmek zorundadır. Çoğu ülkelerde bu çareyi çözmek iş müfettişinin bireysel kararına bırakılmıştır. Müfettişler var olan yasal düzenlemelerle üstesinden gelinemeyecek yönetim kusurları ve suiistimaller için yeni kanun ve düzenlemeler üretebilirler. Bu nedenle iş müfettişleri genellikle kendi profesyonel görüşlerini ifade etmek, istihdam ve sosyal güvenlik ile ilgili konularda yasama çalışmalarına dahil edilirler. İşçiler ve işverenlerle işbirliği yapmak iş denetimi için önemlidir. Birçok sistem, iş denetimcileri, işverenler, işçiler ve onların kurumları arasında işbirliğini ilerletmek için konferanslarla ve komite katılımlarıyla yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde uygun anlaşmalar yapmışlardır. İş denetiminin gerçekleştirdiği herhangi bir hareketin etkinliği büyük ölçüde işçi ve işverenin işbirliğine bağlıdır. Bu yüzden Belçika, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, İtalya, Hollanda, Nijerya, Pakistan, İsveç, İsviçre ve İngiltere gibi çeşitli ülkelerde ulusal üçlü komiteler bulunmaktadır.

6. İş Güvenliği Hukukuna İlişkin Yasama Faaliyetlerinde Müfettiş Katılımı

İş müfettişleri kanun ve düzenlemelerin geliştirilmesinde belirli öneriler sunmalıdırlar. Bu görev gereği gibi ve dinamik bir biçimde yerine getirilirse sosyal gelişimde önemli bir etken olur. İş müfettişleri iş dünyasında hükümetlerin ilk temsilcileridir. İlgili işyerlerinde tek başlarına normal bir devlet varlığını garanti ederler. Liberalleşme, deregülasyon ve politik eğilimler bu ana görevin önemini ve etkisini bozma eğilimindedir. Ancak iş çevrelerinin direk bilgi vermesi sayesinde, hareketlerini devamlı güncellemeleri, iş müfettişlerinin yeni gelişmelere hazırlıklı olmalarını sağlar. Bu görevi en iyi şekilde kullanma, kuruluşlarda süresi devam eden süreç içerisinde sosyal diyalogları gerektirir. Bu sosyal diyaloglara iş müfettişi önderlik etmeli ve üstleri tarafından cesaretlendirilmelidir. İş müfettişleri aynı zamanda iş sağlığı ve güvenliği düzenlemelerinin hazırlanmasından ve sonraki aşamalarda aktif bir role sahiptirler. Denetim kurumu temsilcileri ulusal bir iş danışma kurulu veya benzer bir yüksek danışma kurulu üyesi ise bu rol direk yerine getirilebilir. Danimarka, Norveç, Amerika Birleşik Devletleri ve Almanya gibi ülkelerde iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının oluşturulmasında denetim örgütlerinin bu tür bir rol üstlendikleri görülmektedir.

7. Etkin Denetimi Sağlayacak Sayıda Müfettiş İstihdamı

82,5 milyon nüfusa sahip olan Almanya'da 3870 müfettiş, uzman ve diğer profesyonel kişiler bulunmaktadır. Her 100.000 işçiye 10,6 iş müfettişi düşmektedir. Ülkede ayrıca 3065 kaza sigorta müfettişi bulunmaktadır. 60,7 milyon nüfusa sahip İngiltere'de toplam müfettiş sayısı 1558 dir. Bunun yanında 1479 uzman görev yapmaktadır. Diğer çalışanlarla birlikte iş denetim teşkilatı toplam 3811 kişiden oluşmaktadır. 61,5 milyon nüfusa sahip Fransa'da toplam 1341 müfettiş olup bunların 928'i kontrolör olarak görev yapmaktadır. 2,5 milyon işçiye sahip olan Danimarka'da müfettiş sayısı 430 olup, her 5.900 işçiye bir müfettiş düşmektedir. İşçi sayısının 2,6 milyon olduğu olan Avusturya'da ise müfettiş sayısının 310 olduğu ve bu ülkede her 8.600 işçiye bir iş müfettişi düştüğü görülmektedir. Avrupa Birliği üyesi ülkelerin müfettiş sayılarına baktığımızda da Türkiye'nin bu konuda da çok yetersiz olduğunu görmekteyiz. Ülkemizde işin yürütümü konusunda (sosyal) 300 iş müfettişi ile 42 müfettiş yardımcısı, iş sağlığı ve güvenliği konusunda (teknik) ise 242 iş müfettişi ve 43 iş müfettiş yardımcısı bulunmaktadır. İstanbul ve civarındaki (Türkiye'nin en yoğun sanayi bölgelerine sahip) illerde toplam 103 müfettiş görev yapmaktadır. Mevcut müfettiş sayısı ile işyerlerinin her yıl ancak %5'i denetlenebilmektedir. İngiltere, Fransa ve Almanya'nın nüfusları ülkemizin nüfusuna yakın olmasına karşın Fransa ve İngiltere'deki iş müfettişi sayısı Türkiye'deki

iş müfettişlerinin yaklaşık üç katı, Almanya'daki iş müfettişi sayısı ise Türkiye'dekilerin yaklaşık altı katıdır. İş kazalarında ölüm oranı Avrupa Birliği ülkelerinde % 0.1 iken Türkiye'de bu rakam %1.5 tir.

SONUÇ

İş denetim sistemleri faaliyetlerini; sosyal, ekonomik, teknolojik, tıbbi ve hukuki bir çevrede sürdürürler. Bugün iş denetim sistemleri çok sayıda benzer rollere, yetkilere ve müdahale yöntemlerine sahip olmalarına karşın organizasyon yapıları ve yönetim biçimleri oldukça değişiklik gösterirler. Bu değişiklik, iş denetim örgütlerinin buldukları ülkelerin genel sivil yönetimlerinin bir parçası olmalarından kaynaklanmaktadır. Ülkelerin gelenekleri, prosedürleri, siyasi ve idari kültürleri iş denetim örgütlerinin yapısını da etkilemektedir.

İş sağlığı ve güvenliği sorunlarını tespit etmek, iş sağlığı ve güvenliği konusunda araştırmalar yapmak ve programlar geliştirmek ve danışmanlık hizmeti yapmak, İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili olarak yönetim ve denetim görevini ifa etmek, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili önlemlerin işyerlerinde uygulanmasını sağlamak, bölgesel makamlarla birlikte risk belirlemesi yaparak bunlara yönelik programlar oluşturmak, iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının oluşturulma sürecinde sosyal tarafların çalışmalarını organize ederek bu konuda danışmanlık hizmeti vermek, mevzuatın denetlenmesinden de sorumlu olmak, iş sağlığı ve güvenliği konusundaki uygulamaların aynı standartta olmasına çalışmak, denetim hizmetleri yapmak v.s. şeklinde görevlere sahip olan bir kurumun olması önemlidir.

Modern bir iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı, modern, etkin ve uygulanabilir bir denetim mekanizması da öngörmelidir. Etkin ve başarılı bir iş sağlığı ve güvenliği denetimi sadece ceza odaklı bir denetim anlayışına dayalı olmayıp; aynı zamanda bilgilendirici, özendirici ve yönlendirici bir karaktere sahip olmalıdır. Modern bir iş denetim sistemi, önleme merkezli ve tutarlı bir ulusal teftiş politikasını, güçlü ve etkili bir örgütsel yapıyı, kurumlar arasında koordinasyon ve işbirliğini, yeterli sıklıkta teftiş uygulamasını, iyi bir yasal çerçeveyi, lojistik araçları, sosyal diyalogu, tanımlanmış hak ve yükümlülüklerle dayalı yardımlaşma unsurlarını içermelidir. İşçilerin bilgilendirilmesi ve tavsiye mekanizmalarına ağırlık verilmelidir. Denetim örgütü merkezi bir otoriteye bağlı olmalı ancak birimler arasında etkili yardımlaşma ve sosyal diyalog sağlanmalıdır. İş denetimi kendisini farklı ve belirsiz ortamlara adapte edebilmelidir. Katılımcı ve tavsiye edici mekanizmalar yasal düzenlemelerle denetim programlarına yerleştirilmelidir. Müfettişlerin eğitici rolü ile cezalandırıcı rolü arasında denge kurulmalı; cezalandırıcı mekanizmadan çok önleyici politikalar ön planda olmalıdır. Elde edilen sonuçlar makul aralıklarla sürekli değerlendirilmeli; iş denetimi ile ilgili diğer kamu ve özel kurumlarla etkili kurumsal ilişki kurulmalıdır. İş denetim örgütü ile sosyal taraflar ve sivil top-

lum örgütleri arasında işbirliği ve güven sağlanmalıdır. İş denetimi konusunda yapılması gerekli olan ulusal strateji ve eylem planı; bilhassa küçük ve orta boy işletmelerde ve yüksek riskli sektörlerde mevzuata uygun davranılmasını sağlayacak yöntem ve araçları dikkate almalıdır.

Etkin ve başarılı bir iş sağlığı ve güvenliği denetimi sadece ceza odaklı bir denetim anlayışına dayalı olmayıp; aynı zamanda bilgilendirici, özendirici ve yönlendirici ilke ve kuralları da içermelidir. İş müfettişi işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği hükümlerini uygulanmasını sağlamak için işverenleri tedbir almaya özendirmeli, onları yönlendirmeli, bilgilendirmeli ve yol göstermelidir. Denetimin nihai amacı işverenlerin kendiliklerinden tedbir alır hale getirilmesidir.

KAYNAKÇA

ALBRACHT Gerd, Integrated Labour Inspection Systems: The Strategy of The ILO, GCLI.

ARICI Kadir, İş Sağlığı ve Güvenliği Dersleri, Ankara 1999.

CERAN Canpolat, Alman İş Teftiş Sistemi I, İş Denetimi Bülteni, S.16 (Ocak-Nisan 2002).

CHAN, Magdalene / HIN, Ho Siong, *Providing A Safe Workplace - The Singapore Experience*, GCLI.

CHAO, Elaine L. / HENSHAW, John L., OSHA Inspections, OSHA 2098, U.S. Department of Labor, 2002 (Revised).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İş Sağlığı ve Güvenliği Alanında AB Müktesebatına Uyumlu Hollanda Mevzuatının Belirli Bölümlerinin Türkçe Çevirisi (İş Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayını).

DE BAETS Philippe, *The labour inspection of Belgium, the United Kingdom and Sweden In A Comparative Perspective*, International Journal of the Sociology of Law, 31 (2003).

ELLİS, Adrian F., *Occupational Health and Safety Inspection in Western Europe: Policies, Practices, Experiences*. <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/publ/140/9.pdf>.

ERİKSON Bjørn / GRAHAM Ian, *Shared Interests: Unions and Labour Inspection*, The Global Challenges of Labour Inspection.

GÖRÜCÜ Mehmet Nuri, Türkiye'deki ve İngiltere'deki İş Sağlığı ve Güvenliği Teftiş Sistemlerinin Karşılaştırılması, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara 2004.

HUBER Elsbeth, Labour Inspection in Austria, www.arbeitsinspektion.gv.at.

HURMALAINEN Mikko, *Occupational Safety and Health Administration in Finland*, Modern Labour Inspection In The 21st Century, ILO Conference Report, Riga, Latvia, 28-30 October 2002.

HUSBERG Wiking, *Labour Inspection In Russia And The CIS*, GCLI.

ILO., Modern Labour Inspection in the 21st Century, Conference Report, Riga, Latvia, 28-30 October, 2002.

ILO., Report of the Tripartite Mission on the Effectiveness of Labour Inspection in the United Kingdom, Geneva, 1982.

ILO., Labour Inspection, A Workers' Education Manual, International Labour Office, Geneva, 1986.

İş Müfettişleri Derneği, İş Yaşamında Yeni Önleme Stratejileri Projesi, Sivil Toplum Diyaloğu, Avrupa Bilgi Köprüleri Programı, Proje Final Kitapçığı.

MOURE, Maria de Lourdes, *Labour Inspection - The Brazilian Experience*, GCLI.

NYAMBARİ Sammy T., *Labour Inspection In Africa - Promoting Worker Rights*, GCLI.

PATTERSON Michele, *Labour Inspection Policies, Practices and Experiences in Australia*, GCLI.

TREICHEL Bernd, *The Ten Steps For Strengthening Labour Inspection*, GCLI.

VERA Jatoba, *Labour Inspection Within a Modernised Labour Administration*, International Labour Office, 2002.

VON RICHTHOFEN Wolfgang, *Labour Inspection*, International Labour Office, Geneva, 2002.

WEISMÜLLER Jan / ZAGER Joshua A. Seidman, *The international Association of Labour Inspection*, GCLI.