

Yap-Boz Mevzuat, İş Kazalarını Körüklüyor...

İşçi Sağlığı Ve Güvenliğinde Elde Var Sıfır

Elk. Yük. Müh. F. Ünal Toktaş
A Sınıfı İş Güvenliği Uzmanı
ÇSGB Eski İş Güvenliği Müfettişi
ve Grup Başkanı

Resmi istatistiklere göre; 2008-2016 yılları arasında yaşanan iş kazası sayısı yaklaşık 3.5 kat artmıştır. "Müfettiş gönderilir" kaygısıyla Sosyal Güvenlik Kurumu'na (SGK) bildirilmeyen çok sayıda iş kazası olduğundan gerçek sayı bu rakamın çok üzerindedir. Benzer şekilde meslek hastalıkları da istatistiklere sağlıklı olarak yansımamaktadır. Resmi Gazete'de 2003 yılında yayımlanan 4857 sayılı İş Kanunu'nun 78'inci maddesinde şöyle denilmektedir:

"Sağlık Bakanlığının görüşünü alarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin alınması, makineler, tesisat, araç ve gereçler ile kullanılan maddeler sebebiyle ortaya çıkabilecek iş kazaları ve meslek hastalıklarının önlenmesi, yaş, cinsiyet ve özel durumları sebebiyle korunması gereken kişilerin çalışma şartlarının düzenlenmesi amacıyla tüzük ve yönetmelikler çıkarır."

Yasa hükmüne göre iş sağlığı ve güvenliği (İSG) kapsamındaki düzenlemelerin sırasıyla tüzük sonrasında ise bu tüzüğe bağlı olarak yönetmelikle düzenlemesi gerekirken, bakanlık kısa yoldan düzenleme yaparak, 20 Ocak 2004 tarihinde Resmi Gazete'de "İş Güvenliği İle Görevli Mühendis veya Teknik Elemanların Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği" yayımladılar.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik



Bakanlığı (ÇSGB) İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'nün iş bilmezliğinin göstergesi de sayılabilecek bu uygulamayla aslında bakanlığın uhdesinde olmayan bir konuya ilişkin doğrudan düzenleme yapılmış oldu. Zira yönetmelikler bakanlıklar tarafından kolayca yayımlanabilirken, tüzükler ise Bakanlar Kurulu tarafından Danıştay'dan alınan onayın ardından yayımlanabilmektedir. Nitekim "tüzük" olarak düzenlense Danıştay'dan onay alamayacak hükümler içeren yönetmelik, sonuç itibarıyla açılan dava sonucu Danıştay 10 Dairesi'nin kararıyla (Esas No: 2004/6075, Karar No: 2006/2159) iptal edildi. Konuyu yönetmelikle düzenleme ısrarı bu kararın ardından da sürülmüş, sonrasında çıkartılan yönetmeliklerin bazı maddelerine ilişkin açılan davalarda iptal kararları verilmiştir. Örneğin 27 Kasım 2010 tarihinde yayımlanan "İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik" yasadaki mühendis ve teknik eleman tanımlarının kullanılmasına karşın yönetmelikte sadece İş Güvenliği Uzmanı (İGU) ibaresine yer verilmesi gerekçesiyle iptal edildi. Bakanlığın yasada yer alan unvanlar yerine dayanaksız bir unvan yaratarak, o unvan etrafından düzenleme yapmaya çalışması ibret vericidir.

Yap-Boz Düzenlemeler

Bakanlık işverenlerin baskısı sonucunda 29 Haziran 2015'te Resmi Gazete'de yayınladığı yönetmelik değişikliğiyle 10'dan az çalışanı bulunan ve az tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde, İSG hizmetlerinin işveren veya işveren vekili tarafından yürütülebilmesini olanak sağlamıştır. Son olarak 1 Mayıs 2018 tarihinde yayımlanan değişiklikle 10 çalışan sınırı 50'ye yükseltilerek, daha fazla işyerine muafiyet sağlanmıştır. Resmi Gazete'de 21 Mayıs 2018 tarihinde ise "İşyerlerinde İşveren veya İşveren Vekili Tarafından Yürütülecek İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetlerine İlişkin Yönetmelik

2007-20016 YILLARINDA İŞ KAZASI VE MESLEK HASTALIKLARI İSTATİSTİK TABLOSU		
Yıllar	İş Kazası Sayısı	Meslek Hastalığı Sayısı
2008	72.963	539
2019	64.316	217
2010	62.903	533
2011	69.227	697
2012	74.871	395
2013	170.644	371
2014	221.366	494
2015	241.547	510
2016	286.068	597

Değişikliği" yayınlandı. Bu değişiklikle 50'den az çalışanı bulunan az tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde İGU uzmanlığının yanında işyeri hekimliği için de işveren veya işveren vekillerine yetki tanındı. İşe giriş muayeneleri ve tetkikler hariç olmak üzere işyeri hekimlerinin görevlerini işverenler alacakları basit bir eğitimle yerine getirebilecekler. Bu düzenlemeler, önlemleri maliyet unsuru olarak gören zihniyetin ürünü olabilir. İşveren ve işveren sendikalarının baskısı sonucu yükümlükler düzenli olarak gevşetilirken, uygulamaya geçilmesi için belirlenen tarihler ise sürekli ötelendi. Rüzgar ne taraftan esiyorsa o tarafın sorunlarını çözmeye yönelik değişiklikler nedeniyle mevzuatın oturmaması, iş kazalarından ve meslek hastalıklarında ciddi artış yaşanmasının temel nedenidir.

Uzmanlara Kısıtlama

Bir yandan basit eğitimlerle uzman olmayan kişilere yetki verilirken, bir yandan da uzmanlığı tartışmasız olan kişilere de sınırlamalar getirildi. İlk yönetmelikte belirli bir süre görev yapan teknik (mühendis) iş müfettişlerine verilen sınavsız İş Güvenliği Uzmanı (İGU) olma olanağı sonradan geriye götürülmüştür. Oysa konuya ilişkin Danıştay Onuncu Dairesi'nin kararında (Esas No: 2004/6075, Karar No: 2006/2159) mühendis ünvanlı iş müfettişlerinin uzmanlıkları hatırlatılarak "ayrıcılık" olarak değerlendirilmeyeceği belirtilirken, "düzenlemenin Bakanlık bünyesinde yer alan sosyal bilimler kökenli müfettişlere sertifika hakkı sağladığı şeklinde değerlendirilmesi mümkün değildir" denilmektedir. Bu açık görüşe rağmen bakanlık teknik iş müfettişlerinin hakları geriye götürürken, idari denetimi yapan iş müfettişleri ile SGK müfettişlerine ise ayrıcalık tanımıştır. Mühendis iş müfettişlerinin sınava girmeden bel-

ge alabilmesi için öngörülen süre 27 Kasım 2010 tarihinde yayınlanan değişikliklerle önce 5 yıla, 11 Ekim 2013 tarihinde ise 10 yıla kadar çıkarmıştır. İki haftalık ticari yanı ağır basan eğitimlerle alınabilecek C sınıfı belge için uzmanlıkları tartışmasız olan iş müfettişleri ise 10 yıl beklemek zorunda kalmaktadırlar. İdari ve iş hukuku denetimi yapan iş müfettişleri ile SGK müfettişlerine ise teknik iş müfettişleriyle aynı şartlarda belge alma olanağı sağlandı.

Çeviri Mevzuat Boşluk Yarattı

AB'ye uyum kapsamında gündeme getirilen mevzuat çalışmaları kapsamında, yürürlükten kaldırılan İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü'nün yarattığı boşluk doldurulamamıştır. Bakanlık tarafından AB mevzuatında birebir tercüme edilerek yürürlüğe konan yönetmeliklerle de bu boşluk doldurulamamıştır. Mantıklı anlamların çıkarılamayacağı "laf salatası" niteliğindeki ifadelerin bile yer aldığı yönetmeliklerde, birçok konu belirsiz bırakılmıştır. Örneğin yönetmelikte işyerlerinde ortam ölçümlerinin hangi periyotta yapılacağına dair hüküm yoktur. Düzenlemeler çeviri metinler temel alınarak yapılırken, uzun yıllara dayalı sanayi tecrübesi olan iş müfet-

tişlerinin ve bunların bağlı olduğu İş Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın görüş ve önerileri dahi alınmamıştır.

Hizmetlerin Ticarileşmesi

Bakanlık baştan beri, İSG hizmetlerini özel teşebbüs olan Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimlerine (OSGB) bırakmış ve onları yetkilendirmiştir. Türkiye'nin her yerinde bu kuruluşların sayısı her geçen gün artmaktadır. İş kapma yarışı nedeniyle hizmet bedelleri sürekli olarak aşağıya doğru çekilmektedir. Oluşturulan bu "rekabet" ortamı hizmetlerin sağlıklı olarak verilmesinin önünde engel teşkil ederken, İGU, işyeri hekimi (İH) ve diğer sağlık personeli (DSP) olarak OSGB'lerde çalışanları da düşük ücretlere mahkum edilmektedir. Güvenlik kültürünün gelişmediği ülkemizde önlemler işverenler tarafından maliyet unsuru olarak değerlendirilirken, konuya ilişkin hizmetlerin ucuza temin edilmesi eğilimi oluşmaktadır. İGU ve İH çalıştırmamanın aylık cezası 2018 yılında çok tehlikeli sınıfta ise 23.214 TL'dir. DSP çalıştırmanın ise 11.601 TL cezası vardır. Bu 3 hizmeti 1500-2000 TL maliyetle OSGB'lerden "kağıt üstünde" alabilen çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerleri mevcut olması düşündürücüdür.



Uzmanlar Ücretli Çalışmaya Mahkum

Öte yandan İGU, İH ve DSP'lerin kendi adlarına serbest olarak hizmet üretmesine izin verilmemektedir. Bu alandaki çalışma biçimi OSGB'lerde veya İSG hizmetlerinin verildiği işyerlerinde ücretli olarak çalışmakla sınırlıdır. Serbest meslek erbabı olarak hizmet vermeye izin verilmemektedir. Bu durum Anayasa'nın 48 maddesinde yer alan "Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir" hükümlerine aykırıdır. Genel itibarıyla işverenler kadrolu olarak uzmanları istihdam etmekten kaçınmakta, OSGB'ler üzerinden hizmet alımını tercih etmektedir. Bu nedenle İSG hizmetleri, "temizlik işleri" gibi işyerinin asli işi kabul edilmeyen alanlarda olduğu gibi yeni bir tür "taşeron" sistemi tarafından yürütülmektedir. Serbest çalışma olanağı da olmayan uzmanlar için OSGB'ler tek seçeneğe dönüşürken, İSG hizmetlerinin sağlıklı olarak yürütülüp yürütülmediği büyük soru işareti olarak karşımıza çıkmaktadır.

Koruyucu Sağlık Hizmetlerinde Boşluk

İH'lerinin temel görevi birinci basamak tedavi hizmeti vermek değil, koruyucu sağlık hizmeti vermek olmalıdır. İşverenler, İH'leri viziteye çıkacak işçileri kısa yoldan muayene ettirme ve iş gücü kaybını azaltma aracı olarak görmektedirler. İH'leri sınırlandırılarak hasta işçiye verilen istirahat süresi bile kısaltılmak istenmektedir. Oysa İH'lerinin periyodik olarak hijyen şartlarını kontrol etmeleri, meslek hastalığı yaratabilecek durum ve kimyasalları incelemeleri gerekmektedir. İH'lerin de İSG tebligat defterine yaptıkları incelemeler sonunda oluşturdukları raporları kaydetmeleri ve işverene imza karşılığı tebliğ et-

meleri şarttır. Müfettişlerin daha çok İGU'ların hizmetlerine odaklanması ve iş güvenliğiyle ilgilenmesi, meslek hastalıkları açısından var olan riski büyütmektedir.

Sorumluluk Zinciri Adliye'de Bitiyor

Yönetmeliğe (11-2 maddesine) göre; "iş güvenliği uzmanları, iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin yürütülmesindeki ihmallerinden dolayı, hizmet sundukları işverene karşı sorumludur." Önerileri noter onaylı defterlere yazan uzmanlar yönetmeliğe (11-4 maddesine) göre, "öneri ve tavsiyelerinin işveren tarafından yerine getirilmemesi halinde. Bu durumu ÇSGB'nin ilgili bölge müdürlüğüne bildirirler." Uygulamada işini kaybetme endişesi İGU'ların bu bildirimleri yapmasına engel teşkil etmektedir. Yönetmelikte İGU'nı koruyan bazı hükümler varsa da yetersizdir. Bu durum olası bir kaza ve meslek hastalığı durumunda İGU'nın günah keçisi ilan edilmesine neden olmaktadır. İş kazası sonucu açılan ceza davalarında İGU, bir numaralı sanık olarak taraf olmaktadır. Hazırlık tahkikatı aşamasında veya sonradan mahkeme tarafından tutuklanma ihtimalleri de söz konusudur. Şu anda toplam 70 civarında İGU'nın tutuklu

olduğu iddia edilmektedir. Ceza davalarının yanında İGU'ları SGK rücu ile maddi ve manevi tazminat davalarına da muhatap olmaktadır.

Uzun yıllardır bakanlıkta yaşanan siyasi kadrolaşma nedeniyle liyakate dayanmadan seçilen müfettişlerin varlığı temel sorunlardan birini oluşturmaktadır. Siyasi ve cemaat referanslarıyla hareket eden bu kadroların bakanlık faaliyetlerine hakim olması, İSG hizmetlerinin kamu yarına, sağlıklı olarak yürütülmesine de engel teşkil etmektedir. Uzun yıllar bakanlık bünyesinde iş güvenliği müfettişi olarak görev alan ve 1972 yılından beri İSG alanında önce uygulayıcı müfettiş, danışman ve en son olarak uzman olarak edindiğim kişisel deneyimler, sistemde köklü değişikliklere gidilmeden iş güvenliğinin ve işçi sağlığı önemlerinin hayata geçirilemeyeceğini ortaya koymaktadır. İşçi sağlığı ve iş güvenliğinin önlemlerin sağlıklı olarak alınabilmesi ve 2016 itibarıyla 300 binlere dayanan kayıtlı iş kazası sayısının azalması için, uzman meslek örgütlerinin de katkılarıyla, ticari ve siyasi kaygılardan uzak bir yapı tarafından yeni mevzuat çalışması yapılması hayati önemdedir.

