

Şeref ÖZCAN

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişi

İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzükleri¹

I. Giriş

Yeni İş Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihten bu yana geçen dört yılın iş sağlığı ve güvenliği açısından genel bir değerlendirmesi yapıldığında, iyi veya kötü olarak ifade edilebilecek hususların ötesinde, son derece yoğun bir sürecin geçirildiği rahatlıkla söylenebilir. Bu dönemde; 4857 sayılı Yasa ile birlikte yeni kurumların gündemimize gelmesi yanında, çok sayıda yeni yönetmelik yürürlüğe girmiş, bu arada yürürlüğe giren yönetmeliklerden üçü hakkında iptal kararı verilmiş, tüm bunların yanı sıra, 1475 sayılı Yasa'ya göre yürürlüğe girmiş olan (yönetmelik ve) tüzüklerin durumu da, ayrı bir tartışma konusu olmuştur.

1475 sayılı İş Kanunu döneminde yürürlüğe girmiş olan tüzük ve yönetmeliklerin yürürlüğünün devamı, 4857 sayılı Yasa'nın geçici 2. maddesi ile sağlanmıştır. Söz konusu tüzüklerin yürürlüğünün devamını sağlayan geçici 2. madde, aynı zamanda bu yürürlüğün sonunu da düzenlemiştir. Tartışma ise bu sonun gelip gelmediği noktasında ortaya çıkmaktadır. Bilindiği üzere, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Bakanlık) uygulamasında, işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili temel olarak nitelendirilebileceğimiz tüzüklerin yürürlüğünü sürdürdüğü kanaati hâkimken, öğretide, konu hakkında, şimdiye kadar gelen görüşler² aksi yönde olmuştur.

Eski İş Kanunu'na göre yürürlüğe girmiş olan

tüzük ve yönetmeliklerin hâlihazırdaki yürürlük durumunun değerlendirmesi, bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Bu amaçla, öncelikle mülga 1475 sayılı Yasa'nın, işçi sağlığı ve iş güvenliği alanını tüzük ve yönetmeliklerle düzenleme biçimine değinilecek, daha sonra 4857 sayılı Yasa'nın bu konudaki yönetmeliklerle düzenleme yaklaşımı değerlendirilecek ve son olarak da geçici 2. maddede üzerinde durularak, mevcut duruma ilişkin yaklaşımımız aktarılacaktır.

II. İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Dönemi

1971 yılında yürürlüğe girmiş olan 1475 sayılı İş Kanunu'nda, işçi sağlığı ve iş güvenliği alanının asıl olarak tüzüklerle düzenlenmesi yaklaşımı tercih edilmiştir. Nitekim, Yasa'nın "Sağlık ve Güvenlik Tüzükleri" başlıklı 74/f.1. maddesi içeriği "... gereken sağlık şartlarının, ... çıkabilecek hastalıklara engel olacak tedbir ve araçların, ... lüzumlu olan araçların ve alınacak güvenlik tedbirlerinin neler olduğunu belirlemek üzere ... bir veya birden fazla tüzük çıkarır" şeklinde düzenlenmiştir. Yasanın bu açık hükmü gereği, söz konusu 74/f.1. maddeye dayanılarak; "İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü (İSİGT)³", "Parlayıcı Patlayıcı Tehlikeli ve Zararlı Maddelerle Çalışılan İşyerleri ve İşlerde Alınacak Tedbirler Hakkında Tüzük (Par.Pat)⁴", "Yapı İşlerinde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü (Yapı

Aynı konuda iki farklı değerlendirmenin bulunması durumunda, çözüm, özel olan düzenlemenin genel olana tercihi şeklinde değil, çalışan için daha iyi koruma sağlamış olanın uygulanması yönünde aranmaktadır.

İSİGT)⁵” ve “Maden ve Taş Ocakları İşletmelerinde ve Tünel Yapımında Alınacak İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Önlemlerine İlişkin Tüzük (Maden İSİGT)⁶” yürürlüğe girmiştir. İşçi sağlığı ve iş güvenliği alanının tüzüklerle düzenlenmesi yaklaşımının uygulamaya geçirilmesi⁷ de, asıl olarak söz konusu dört tüzük ile sağlanmıştır.

Söz konusu edilen işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili dört tüzüğün hâlihazırdaki yürürlük durumunun değerlendirilebilmesi için, öncelikle bu tüzüklerin birbiriyle olan ilişkisinin açığa çıkarılması gerekmektedir. İSİGT'nin dışındaki diğer üç tüzüğün kapsamı kendi alanları ile sınırlıyken, İSİGT, mülga 1475 sayılı Yasa kapsamındaki bütün işyerlerine ve bütün işlere uygulanabilir niteliktedir. Ayrıca, İSİGT'nin, diğer tüzüklerin sınırlı olan kapsamında dahi geçerli olduğu hususu, söz konusu tüzüklerin 1. maddelerinde yer almaktadır. Bu haliyle, İSİGT'nin, temel tüzük olarak adlandırılması da mümkündür. Ancak, özellikle belirtilmelidir ki, anılan tüzüklerden hiçbirisi, diğerine göre özel veya genel düzenleme konumunda olmayıp, bu nedenle tüzüklerden birinin daha belirleyici veya üst durumda olması da söz konusu değildir. Bu husus, temel tüzük niteliğindeki İSİGT için de geçerlidir. Gerçekten de, İSİGT temel nitelikli bir tüzük olmakla birlikte, bu tüzüğün de, diğer tüzüklerin üzerinde veya altında olan bir yanı bulunmamaktadır. Çoğunlukla İSİGT'de genel düzenlemeler, diğer tüzüklerde ise özel düzenlemeler yer alsa da, İSİGT ile diğer tüzüklerin, aynı anda, aynı iki konuyu birlikte düzenlemeleri de sık rastlanılan bir durumdur. Bu nedenle, İSİGT ile diğer üç tüzük arasında, özel düzenleme - genel düzenleme gibi bir ilişki bulunmamaktadır. Aslında söz konusu

olan, dörde bölünmüş tek tüzüğün varlığı gibidir. Nitekim, elektrik ile ilgili olarak, İSİGT içinde 85 maddeden meydana gelen bir bölüm mevcut iken, Par.Pat içinde de, bir kısmı İSİGT'deki düzenlemelerle benzer sayılabilecek nitelikte olan ve 29 maddeden meydana gelen elektrikle ilgili bir bölüm yer almaktadır. Sadece bu durum bile, tüzüklerin özel ve genel düzenleme olarak düşünülmesizin hazırlandığını göstermektedir. Söz konusu edilen dört tüzük içinde de, diğerinin düzenlemesine aykırı olarak değerlendirilebilecek hükümler mevcut olmayıp, aynı konuda iki farklı değerlendirmenin bulunması durumunda ise, çözüm, özel olan düzenlemenin genel olana tercihi şeklinde değil, çalışan için daha iyi koruma sağlamış olanın uygulanması yönünde aranmaktadır⁸. Bu yorum tarzının, aynı zamanda işçi lehine olduğu da açıktır. Özellikle, Par.Pat'ın zamanla eskimesi üzerine, İSİGT'nin 4. maddesinin uygulamaya sokulması, tam da bu nedenledir.

Açıklandığı üzere, eski İş Kanunu döneminde yürürlükte bulunan tüzüklerin birbiri karşısındaki konumu, birinin asıl, diğerlerinin tali olması şeklinde değildir. İSİGT dışındaki diğer üç tüzük, sadece kendi sınırları içinde geçerli olup, yukarıda da açıklandığı üzere, aynı alanı, aynı anda birden çok tüzüğün düzenleyebilmesi de söz konusu olabilmektedir. Aslında bu durum, mülga 1475 sayılı Yasa'nın 74. maddesinde yer alan “bir veya birden fazla tüzük çıkarılır” ibaresinin, hem bir gereği, hem de bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Gerçekten de, boya işi yapılmakta olan bir inşaatta; hem Yapı İSİGT'nin, hem İSİGT'nin, hem de Par.Pat'ın uygulanması söz konusu olabilecek ve bu tüzüklerden birinin diğerine göre önceliği ise bulunmayacaktır. Bu durum, eski İş Kanunu dönemindeki işçi sağlığı ve iş güvenliği mevzuatı ile 4857 sayılı Yasa döneminin iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı arasındaki önemli farklardan birisini meydana getirmektedir.

III. İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatı

İş Kanunu Tasarısı'nın bilim komisyonu tarafından hazırlanmış halinin 78. maddesinin birinci fıkrasının son satırında yer alan “... amacıyla yönetmelikler çıkarılır.” ibaresi, iş sağlığı ve güvenliğine

İş sağlığı ve güvenliği alanı ile ilgili olarak yayımlanmış olan yönetmeliklerin önemli bir kısmı, Konsey Direktifleri'nin doğrudan çevirisi yoluyla hazırlanmıştır.

ilişkin temel ilkelerin tüzük olarak düzenlenmesi, yönetmeliklerin ise bu temel ilkelerin detaylandırılması amacıyla kullanımı, sağlıklı bir mevzuat çatısı kurulması bakımından isabetli olacaktır” gerekçesiyle, Meclis'te yapılan görüşmeler sırasında “... amacıyla tüzük ve yönetmelikler çıkarılır.” şeklinde değiştirilmiştir. Yapılan değişikliğe rağmen, iş sağlığı ve güvenliği alanının asıl olarak yönetmeliklerle düzenleneceği, maddenin ifadesinden anlaşılmaktadır.

Bakanlık da; temel ilkelerin belirlendiği bir tüzük çıkarılması yerine, bu temel ilkeleri de yönetmelik ile düzenleme şeklinde tercih kullanmış⁹ ve bu amaçla Avrupa Birliği'nin 12.06.1989 tarihli 89/391 sayılı Konsey Direktifi esas alınarak “İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği¹⁰” (İSG Ynt.) yayımlanmıştır. Gerçekten de, bu Yönetmelik ana yönetmelik olarak düşünülmüş, yine çeşitli Konsey Direktifleri esas alınarak hazırlanıp yayımlanmış olan diğer yönetmeliklerin içeriği, özellikle risk değerlendirmesi ve asgari standartların saptanması konusunda, bu yönetmeliğe yapılan atıflarla da oluşturulmuştur. Bilindiği üzere, yargı süreci tamamlanmamış olmakla birlikte, bu Yönetmelik iptal¹¹ edilmiştir.

İş sağlığı ve güvenliği alanı ile ilgili olarak yayımlanmış olan yönetmeliklerin önemli bir kısmı, Konsey Direktifleri'nin doğrudan çevirisi¹² yoluyla hazırlanmıştır. İptal kararlarını göz önüne almaksızın, yayımlanmış olan 33 yönetmeliği değerlendirdiğimizde, bu yönetmeliklerden birinin (İSG Ynt.) ana yönetmelik olduğu, 18'inin yavru yönetmelik konumunda bulunduğu, kalanların ise genel olarak bu kapsamın dışında varoluşa sahip olduğu söylenebilecektir.

Ana yönetmelik - yavru yönetmelik yaklaşımı, iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının en belirleyici yanlarından birini oluşturduğu gibi, bu düzenleme tarzı, aynı zamanda, yeni dönemin, bir önceki dönemden önemli bir farkını da meydana getirmek-

tedir. Gerçekten de, artık bir önceki dönemde olduğu gibi birbirinden bağımsız olarak varlığını sürdüren düzenlemeler bulunmamaktadır. Söz konusu olan, iş sağlığı ve güvenliği alanını düzenleyen ve çerçeve yönetmelik de denilen bir ana yönetmelik ile bu yönetmeliğe bağlı yavru yönetmeliklerdir¹³. Ana yönetmelik ile ilkeler ve genel yaklaşımlar belirlenmekte, yavru yönetmelikler ise bu ilkeler ve genel yaklaşımları esas alarak, kendi kapsam alanını düzenlemektedir. Bu düzenleme tarzı; yönetmeliklerin, son hukuk kaynağı olarak, ilkelere ve genel yaklaşımları değil, ayrıntıları saptaması gerektiği yönünde, haklı olarak eleştirilmiştir¹⁴. Nitekim, Danıştay'ın söz konusu edilen iptal kararı içeriğinde de, benzer bir yaklaşım yer almıştır.

IV. İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüklerinin Yürürlük Durumu

1. Genel Olarak

4857 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesi ile birlikte, işçi sağlığı ve iş güvenliği alanına yönelik olarak 1475 sayılı Yasa uyarınca yürürlüğe sokulmuş olan tüzük ve yönetmeliklerin iptalinin söz konusu olması durumunda doğacak boşluk, önemli sınırları da beraberinde getirebilirdi. Bu durumun önüne geçilebilmesi amacıyla, 4857 sayılı Yasa'nın geçici 2. maddesi “1475 sayılı Kanuna göre halen yürürlükte bulunan tüzük ve yönetmeliklerin, bu Kanun hükümlerine aykırı olmayan hükümleri, yeni yönetmelikler çıkarılınca kadar yürürlükte kalır” şeklinde düzenlenmiştir.

Madde metni incelendiğinde, birkaç noktanın önemli olduğu fark edilmektedir. Öncelikle; hâlihazırda yürürlükte bulunan tüzük ve yönetmeliklerin, 4857 sayılı Yasa hükümlerine aykırı olmayan hükümlerinin yürürlüğü devam edecek, aksi durumda, ilgili hükümlerin geçerliliği olmayacak ve Yasa'nın yürürlüğe girmesi ile bu hükümler kendiliğinden iptal edilmiş sayılacaktır. Örnek vermek gerekirse, Yasa'nın 79. maddesi hükmü uyarınca, işyerlerinde işin durdurulmasına ve işyerinin kapatılmasına karar vermeye yetkili olan komisyonun başkanı kıdemli iş müfettişi olarak saptanmış olunması sebebiyle, Yasa yürürlüğe girdiği andan itibaren, “İşyerlerinde İşin Durdurulmasına veya İşyeri-

nin Kapatılmasına Dair Tüzük¹⁵’ün 3. maddesinde yer alan, komisyona bölge müdürünün başkanlık edeceğine dair ifadenin bir geçerliliği olmayacak, ancak söz konusu Tüzük’ün bunun dışındaki hükümleri yürürlükte kalacaktır¹⁶. İşçi sağlığı ve iş güvenliği tüzüklerinin yürürlüğüne ilişkin olarak, geçici 2. madde metninde yer alan diğer koşul, yeni yönetmeliklerin çıkarılmasıdır. Yani, söz konusu tüzük ve yönetmelik hükümleri, aynı konuda yeni yönetmelikler çıkarılıncaya kadar yürürlükte kalacaktır. Maddenin bu kısmının değerlendirilmesi sanıldığı kadar kolay olmayıp, bu durum “... acaba hangi hükümler birbiriyle çelişiyor, hangisi çelişmiyor? Bunun içinden çıkmak mümkün değil” şeklinde ifade de edilmiştir¹⁷. Gerçekten de, çıkarılmış olan her bir yönetmelikte, bu yönetmeliğin, herhangi bir tüzük’ün bazı hükümlerini veya bütünü iptal¹⁸ edip etmediğinin değerlendirilmesi gerekecektir. İşçi sağlığı ve iş güvenliği tüzüklerinin kapsamı göz önüne alındığında, bu tüzükleri bütünsel olarak iptal edecek bir yönetmelik yerine, kısmen iptaline neden olacak yönetmeliklerin yayımlanması beklenen bir durum olup, nitekim uygulamada da bu durumla karşılaşmıştır. Bu durumda, “Kişisel Koruyucu Donanımların İşyerlerinde Kullanılması Hakkında Yönetmelik¹⁹’in yürürlüğe girmesi ile “İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü”nün “Kişisel Korunma Araçları” başlıklı altıncı kısmının yürürlüğünü sürdürmesine imkân kalmaması halini örnek olarak verebiliriz. Ayrıca, “Kimyasal Maddelerle Çalışmalarda Sağlık ve Güvenlik Önlemleri Hakkında Yönetmelik”in 8. maddesinin (g) ek bendi ile sıvı oksijen bulunan depolama tanklarının yerleştirilmesinde gerekli asgari güvenlik mesafeleri saptanmış olduğuna göre, bu konuda, sıvı oksijene ilişkin olarak Par.Pat.’ta yer alan (Madde 22 - Çizelge IV.d) güvenlik mesafelerinin bir hükmünün kalmadığı²¹ hususu, rahatlıkla söylenebilecektir.

İşçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili tüzük hükümlerinin yürürlüğünün değerlendirilmesi açısından, sadece bu hükümlere yönelik olarak yeni düzenlemelerin yürürlüğe girip girmediğinin tespiti yeterli olamamaktadır. Tespiti gereken ve asıl zor olan bir durum da; bu konuda bir düzenlemenin yapıp yapılmayacağına önceden bilinemesidir. Gerçekten de; eski tüzüklerde düzenleme olan

Çıkarılmış olan her bir yönetmelikte, bu yönetmeliğin, herhangi bir tüzük’ün bazı hükümlerini veya bütünü iptal edip etmediğinin değerlendirilmesi gerekecektir.

bir konuda, yeni bir düzenleme yapılmasının düşünülüyor olması da mümkündür. Bunun anlamı, eski düzenlemenin yürürlüğünün sürmesi istenmediği gibi, bu konuda yeni bir düzenlemenin yapılması da tercih edilmemiş olabilir. Kanaatimize göre bir örnek vermek gerekirse; İSİGT’nin 29. maddesinde yer alan tükürük hokkaları konusunda; eski düzenlemenin yürürlüğünü sürdürmesi düşünülmeceği gibi, bu konuda yeni bir düzenleme de yapılmayacaktır. Bu durumun, idarece beyan olunana kadar bilinebilmesi mümkün değildir. Bu nedenle, konu hakkında, idareden açıklama beklemek herkesin hakkıdır. Nitekim, Bakanlar Kurulu da, iradesini, tüzükleri iptal eden tüzükleri yayımlama yoluyla göstermektedir. Tüzükleri iptal eden tüzük yayımlama yaklaşımı eleştirilmiş²² olunmakla birlikte, bu eleştirilere hak verme olanağı bulunmadığı gibi, yukarıda da açıklandığı üzere, bunun zorunlu tek yol olduğu kanaati taşınmaktadır.

2. İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü ile İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği

İSG Ynt.’nin yürürlüğe girmesi ile, İSİGT’nin yürürlükten kalktığı görüşü²³ ileri sürülmektedir²⁴. Bu görüşü ileri sürebilmenin yegâne yolu, başta İSG Ynt. olmak üzere, yayımlanmış olan diğer yönetmeliklerin de, İSİGT’yi kapsayacak nitelikte olmasından geçmektedir. Aksi takdirde, sadece isim benzerliğinden dolayı, İSG Ynt.’nin, İSİGT yerine yayımlandığı gibi bir sonuca varılmak zorunda kalınır.

İSG Ynt. ile İSİGT’nin kapsamaları yanında, anılan geçici 2. madde hükmü uyarınca, içeriklerinin de ayrıntılı olarak karşılaştırılması gerekmektedir. Bu konunun zorluğuna değinilmiş olunmakla bir-

Yayımlanmış olan yönetmeliklerin durumu kadar, bu konuda başka düzenlemenin yapıp yapılmayacağı konusunun da netleşmesi gerekmektedir.

likte, İSG Ynt. ile İSİGT arasında, tüzüğün ilk 4 maddesi dışında çok da benzer bir nokta bulunmadığı da ayrıca belirtilmelidir. Kanaatimizce, İSG Ynt.'nin sahip olduğu ana yönetmelik statüsünün, İSİGT'de de bulunduğu varsayımından yola çıkılarak, İSİGT'nin yürürlüğünün sona erdiği gibi yanlış bir sonuca varılmaktadır. Oysa ki, İSİGT ana tüzük konumunda olmadığı gibi, İSG. Ynt. de, İSİGT'nin düzenlediği bütün alanları düzenlemektedir. Bu nedenlerle, İSG Ynt. (ve yayımlanmış olan diğer yönetmelikler) İSİGT'nin yürürlüğüne son verecek yeni yönetmelik konumunda değildir. Ancak, İSG Ynt. ile yayımlanmış olan diğer yönetmeliklerin, iş sağlığı ve güvenliği alanını düzenlemek açısından yeterli olduğu ve bu nedenle İSİGT kapsamındaki bütün alanları da düzenlediği görüşü söz konusu olabilir ki, ispata muhtaç bu görüşün, idarece doğrulanması bir zorunluluktur.

Benzer bir durum, Maden İSİGT için de söz konusudur. Bu konuda hem "Yeraltı ve Yerüstü Maden İşletmelerinde Sağlık ve Güvenlik Şartları Yönetmeliği", hem de "Sondajla Maden Çıkarılan İşletmelerde Sağlık ve Güvenlik Şartları Yönetmeliği" yayımlanmış olunmakla birlikte, alana ilişkin düzenlemelerin bu kadar olup olmadığı konusunun açığa çıkarılabilmesi, yine idarenin beyanı ile sağlanabilecektir. İdare, yukarıda da değinildiği üzere, iradesini, tüzükleri iptal eden tüzük yayımlayarak göstermektedir. Oysa ki, ne İSİGT konusunda, ne de diğer işçi sağlığı ve iş güvenliği tüzükleri konusunda, açıklandığı tarzda bir irade beyanı söz konusu olmamıştır.

İşçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili temel tüzüklerin yürürlükten kalkması için sağlanması gereken koşullardan ilki, söz konusu tüzük hükümlerinin, 4857 sayılı Yasa hükümlerine aykırı olması durumudur ki, bu koşulun sağlanması durumunda, ortada herhangi bir sorun görünmemektedir. Gerçekten de, sadece bu koşulun sağlanmış olunması hali, başkaca bir duruma gerek bırakmaksızın, ilgi-

li tüzük hükümlerinin veya tüzüğün yürürlüğünün sona ermesi için yeterlidir. Bir diğer koşul, yeni yönetmeliklerin gerek kapsam, gerekse de içerik olarak, söz konusu tüzükleri içerecek hükümlere sahip olmasıdır. Tartışmalı olan yan burası olup, bu konuda bilinemezliğe tahmin yapılmayacaksa, söz konusu tüzüklerin yürürlüğüne son verecek düzenlemeleri yapmaya yetkili olan idarenin, bu konudaki görüşüne bakılması gerekmektedir. Bu durum ise, Yasa'nın ilgili geçici 2. maddesinde açıkça yazılmamış olunmakla birlikte, bu konuda bir başka koşulun daha bulunduğunu göstermektedir. Gerçekten de; yayımlanmış olan yönetmeliklerin durumu kadar, bu konuda başka düzenlemenin yapıp yapılmayacağı konusunun da netleşmesi gerekmektedir. Bir dönem, Bakanlıkça yapılan uygulama yönetmelikleri hazırlık çalışmasının varlığı dahi, henüz yeterli düzenleme yapılmadığını göstermektedir. Bu nedenle, İSG Ynt.'nin veya İSG Ynt. ile birlikte diğer yönetmeliklerin yayımlanmış olması sebebiyle, işçi sağlığı ve iş güvenliği tüzüklerinin yürürlüğünün sona erdiğine dair görüşe katılabilme olanağımız bulunmamaktadır.

3. İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzükleri ve İdari Para Cezaları

İşçi sağlığı ve iş güvenliği tüzükleri, mülga 1475 sayılı Yasa'nın 74. maddesine dayanılarak yürürlüğe girmiş olup, bu hükümlere muhalefetin yaptırımı, aynı Yasa'nın 101. maddesinde düzenlenmişti. 4857 sayılı Yasa, söz konusu tüzüklerin yürürlüğünün devamını sağlamakla birlikte, bu tüzük hükümlerine riayetsizlik halini açıkça düzenlememiştir.

İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili hükümlere muhalefet, 4857 sayılı Yasa'nın 105. maddesinde düzenlenmiş olup, bu maddenin 1. fıkrasında, Yasa'nın 78. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen tüzük ve yönetmelik hükümlerine uymayan işveren veya işveren vekili aleyhinde idari para cezası verileceği hükmüne bağlanmıştır. İşçi sağlığı ve iş güvenliği tüzükleri, fıkrada değinilen tüzük ve yönetmelikler içinde yer almadığı gibi, bu hükümlere muhalefete, kıyasen idari para cezası uygulanması da mümkün görülmektedir. Buna rağmen, söz konusu tüzüklerde yer alan hükümlere riayetsizlik²⁵ durumunun, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili genel hükümlere de riayetsizlik anlamına geleceği dikkatlerden kaçmamalıdır. Bu nedenle, böylesi bir durum, 4857 sayılı Yasa'nın 77.

İş sağlığı ve güvenliği alanında, belirsizliğe ve bilinemezliğe imkân tanımamak gerekmektedir.

maddesi hükmünün de ihlali anlamında olacağından, Yasa'nın 77. maddesi delaletiyle, 105/f.2.'den idari para cezası yaptırımını gündeme gelebilecektir. Bakanlığın 2006/9 sayılı Genelgesi ekinde yer alan "İş Teftişi Rehberi"nin benzer değerlendirmesi, bu haliyle isabetlidir.

V. Sonuç

4857 sayılı İş Kanunu'nun yürürlüğe girmesinin ardından, iş sağlığı ve güvenliği alanının son derece dinamik, ancak o kadar da sıkıntılı bir süreç geçirdiği görülmektedir. Bu konuda yaşanan ve dolaşısıyla da tartışılan pek çok sorun bulunmaktadır. Sorunlardan birisini de, mülga 1475 sayılı Yasa'nın 74. maddesine dayanılarak yürürlüğe girmiş olan işçi sağlığı ve iş güvenliği tüzüklerinin yürürlük durumu oluşturmaktadır.

Söz konusu tüzüklerin yürürlükten kalktığı yönünde görüşler olsa da, anılan tüzüklerin karşılığı olabilecek nitelikte düzenlemelerin tamamıyla yürürlüğe girdiği yönünde bir netlik olmadığı gibi, idarenin de bu yönde herhangi bir irade beyanı söz konusu değildir. Bu haliyle, söz konusu tüzüklerin yürürlüğünün sona erdiğini savunabilme imkânı bulunmamaktadır.

Sonuca etkili olmamakla birlikte, işçi sağlığı ve iş güvenliği tüzüklerinin yürürlükten kalkmamış olmasının, aynı zamanda iyi de olduğunu söylemek gerekmektedir. Gerçekten de, yeni yönetmeliklerin son derece genel ve muğlak hükümlere²⁶ sahip olması, konunun taraflarının elini kolunu bağlamaktadır. Oysa ki, iş sağlığı ve güvenliği alanının, muhakkak ki netliğe ve özel hükümlere ihtiyacı bulunmaktadır. Yapılması gerekenlerin açık ve net olarak saptanamamasının bir sonucu olarak; çalışan açısından yeterince korunamaması gibi bir durum ortaya çıkmakta, işveren açısından ise, muğlaklığın bir sonucu olarak, her durumda bilinemezlikten sorumlu olma ve bu durumdan da kurtulamama hali söz konusu olmaktadır²⁷.

İş sağlığı ve güvenliği alanında yaşanan karmaşanın halli konusunda, öncelikli görev Bakanlı-

ğa düşmekte olup, bu konuda, bir ara çalışması da yapılmış olan uygulama yönetmeliklerinin güncelleştirilerek yürürlüğe koyulması son derece işlevli olacaktır. Bu yönetmeliklerin güncelleştirilmesi çalışması sırasında, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı'nca yapılmış olan proje teftişleri ile elde edilmiş olan sonuçlardan da faydalanılması gereği açıktır. Böylesi uygulama yönetmeliklerinin yürürlüğe girmesinin ardından ise, işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili tüzüklerin yürürlükten kaldırılması imkânı güncel hale gelecektir. Bu tüzüklerin, uygulama yönetmelikleri veya benzeri düzenlemeler yapılmadan yürürlükten kaldırılması ise, alanda mevcut olan karmaşanın daha artmasından başka bir sonuç yaratmayacaktır.

İş sağlığı ve güvenliği alanında, belirsizliğe ve bilinemezliğe imkân tanımamak gerekmektedir.

DİPNOTLAR

- 1 Alana dair temel kavramın; eski İş Kanunu döneminde "işçi sağlığı ve iş güvenliği", yeni Yasa döneminde ise "iş sağlığı ve güvenliği" olmasından yola çıkılarak, çalışma içerisinde de, 4857 sayılı Yasa dönemine ilişkin değerlendirmelerde "iş sağlığı ve güvenliği", önceki döneme ilişkin değerlendirmelerde ise "işçi sağlığı ve iş güvenliği" kavramının kullanılması tercih edilmiştir. Söz konusu adlandırmaların olumlu veya olumsuz şekilde değerlendirilmesi gözetilmeksizin yapılmış olan bu tercihin amacı, sadece çalışmanın daha anlaşılabilir olmasının sağlanmasıdır.
- 2 Ekmekçi, Ömer, 4857 Sayılı İş Kanunu'na Göre İş Sağlığı ve Güvenliği Konusunda İşyeri Örgütlenmesi, Legal Yayıncılık: İstanbul, 2005, ss. 32 - 36 (İşyeri Örgütlenmesi); Centel, Tankut, "İş Sağlığı ve Güvenliği Alanındaki Son Gelişmeler", SİCİL İş Hukuku Dergisi, Eylül, 2006, ss. 8; Ayrıca Sayın Centel, TİSK tarafından düzenlenmiş olan "İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatında Kaos" başlıklı seminerde sunduğu tebliğde de benzer bir görüşü ileri sürmüştür (http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1546 [25.05.2007]).
- 3 04.12.1973 gün ve 7/7583 sayılı Kararnameyle (RG. 11.01.1974, 14765) yürürlüğe konulmuştur.
- 4 27.11.1973 gün ve 7/7551 sayılı Kararnameyle (RG. 24.12.1973, 14752) yürürlüğe konulmuştur.
- 5 02.07.1974 gün ve 7/8602 sayılı Kararnameyle (RG. 12.09.1974, 15004) yürürlüğe konulmuştur.
- 6 13.08.1984 gün ve 84/8428 sayılı Kararnameyle (RG. 22.10.1984, 18553) yürürlüğe konulmuştur.
- 7 Aslında bu yaklaşım, mülga 1475 sayılı Yasa'ya özgü olmayıp, mülga 3008 sayılı Yasa'da da benzer bir hüküm (madde 55/f.1) yer almıştır. Ancak, 3008 sayılı Yasa'da, 1475 sayılı Yasa'dan farklı olarak, "bir umumi nizamname"ye atfı vardır.
- 8 Çeşitli kimyasalların işyeri ortamında bulunmasına müsaade edilen sınırlar Par.Pat içinde düzenlenmiş olsa da, 1973'ten sonra yaşanan gelişmeler göz önüne alındığında, bu değerlerin yetersizliği tartışma dışıdır. Bu durumda, İSİGT madde 4 uyarınca,

- ILO veya OSHA tarafından kabul görmüş değerlerin alınması mümkün olabilmektedir.
- 9 Yürürlüğünü durdurma ve iptal kararları ardından, çerçeve direktifin önce tüzük olarak yürürlüğe sokulması denenmiş, bu olmayınca, direktifin hazırlanmış olan İş Sağlığı ve Güvenliği Kanun Tasarısı Taslağı'nca içerilmesi yoluna gidilmiş olup, çalışmanın kapsamı gereğince bu konulara değinilmeyecektir.
- 10 RG. 09.12.2003, 25311.
- 11 Danıştay 10. Daire 16.05.2006, E. 2004/1942, K. 2006/3007 sayılı kararı.
- 12 Ulusal Programımızın bir gereği olarak, Konsey Direktiflerinin bir an önce yayımlanması yaklaşımı tercih edilince, ülkemizin bu alandaki tarihsel birikimi göz önüne alınmaksızın ve yapılan birebir çevirilere dayanılarak hazırlanmış yönetmeliklerin eleştirisine, bu çalışmanın içeriğinde değinebilme imkânı bulunmamaktadır. Ancak, kapsamında tek bir işçi bile bulunmayan "Balıkçı Gemilerinde Yapılan Çalışmalarda Sağlık ve Güvenlik Önlemleri Hakkında Yönetmelik" in dahi yayımlanmış olması, bu yaklaşımın en çarpıcı örneklerinden birini oluşturmaktadır.
- 13 Bu arada, pek üzerinde durulmamış olunmakla birlikte, "İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği" nin iptali sonucu olarak, bu Yönetmeliğe atıfta bulunan Yönetmeliklerin ilgili hükümlerinin üzerinde durulması gerekmektedir. Öyle ki, risk değerlendirmesini esas aldığı bilinen yeni yönetmeliklerin, bu hususa ilişkin atıf yaptığı temel düzenleme (İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği'nin 6/c. maddesi) ortadan kalkınca, bu yönetmeliklerin diğer hükümlerinin geçerliliğinin de ayrıca değerlendirilmesi zorunludur.
- 14 Ekmekçi, s. 27; Centel, s. 5.
- 15 26.04.1987 gün ve 87/11798 sayılı Kararnameyle (RG. 14.06.1987, 19487) yürürlüğe konulmuştur.
- 16 Bu konuda İşyerlerinde İşin Durdurulmasına veya İşyerinin Kapatılmasına Dair Yönetmelik (RG. 05.03.2004, 25393) yayımlanmıştır.
- 17 Ekmekçi, Ömer, "5510 Sayılı Yasada İşveren Yükümlülükleri", Sosyal Güvenlikte Yeni Dönem ve İşveren Yükümlülükleri Semineri, TİSK Yayınları, Ankara, 2007, s. 76.
- 18 Tüzüklerin, yönetmeliklerle iptal edilemeyeceğine dair değerlendirmelerin kabul edilemeyeceği, çünkü iptalin aslında yönetmelikle değil Yasa'nın geçici 2. maddesi yolu ile yapıldığı hususu, isabetle vurgulanmıştır (Ekmekçi, İşyeri Örgütlenmesi, s. 32).
- 19 RG. 11.02.2004, 25370.
- 20 RG. 26.12.2003, 25328.
- 21 Ruhsat uygulamalarında, çeşitli belediyelerin, asgari güvenlik mesafesi olarak anılan tüzük hükmünü aramaya devam ettiklerine dair yakınmalarla karşılaşmaktadır.
- 22 Ekmekçi, İşyeri Örgütlenmesi, s. 33.
- 23 Bkz. yukarıda (2) no.lu dipnot.
- 24 Bu konuda, İSG Ynt.'nin iptali ile İSİGT'nin zorunlu olarak yürürlüğe girmesi gerekeceği gibi görüşlerle karşılaşılrsa da, yürürlükten kaldırılmış bir tüzüğün, herhangi bir nedenle ve kendiliğinden yürürlüğe girebileceği anlamına gelen bu yaklaşımın savunulabilir yanı bulunmamaktadır. Ayrıntılı bilgi için, bkz. Ekmekçi, İşyeri Örgütlenmesi, s. 36.
- 25 Burada kastedilen, eski tüzüklerde yer alan, ancak yeni yönetmeliklerce düzenlenmemiş olan hususlardır.
- 26 Centel, s. 8.
- 27 Gerek uygulamada yaşananlara, gerekse de öğretiden ve sosyal taraflardan gelen eleştirilere rağmen, yeni mevzuatta muğlaklık ve belirsizlik olmadığını ileri sürebilmek ise, ancak uygulama ve teftiş konusunda yeterli bilginin bulunmamasından kaynaklanır kanaatindeyiz.