

Prof. Dr. A. Can TUNCAY

Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi

ILO ve AB Normları Işığında İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Tasarısı Taslağının Değerlendirilmesi

1. GİRİŞ

Ülkelerin sanayileşmesine paralel biçimde işçilerin sağlık ve güvenlik içinde çalışmalarının sağlanması öteden beri çözülmesi gereken en önemli sorunlardan biri olarak ortaya çıkmıştır. Ülkeler kalkınırken, sanayileşirken, teknolojik gelişmelere ayak uydurmaya çalışırken ve özellikle ekonomik rekabet gücünü muhafaza etmeye çalışırken bunun bedelini çalışanlara ödetmemelidirler¹. Bu kaygının boyutu ve bu konuda sağlanan başarılar çağdaş ve uygar toplum olmanın en önemli ölçütlerinden biri olmaktadır. Anayasamız da devletin herkesin yaşamını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamakla ödevli olduğunu belirtmiştir (md. 56). İş Hukuku ortaya çıktığında ilk kabul edilen düzenlemeler işçinin sağlığının ve yaşamının korunmasına ilişkin olmuştur. Her ne kadar çalışanın sağlık ve güvenliğinin korunmasına ilişkin önlemler işletmelere ek mali külfet getirirse de insan hayatının ve sağlığının korunması daha önde gelir. Günümüzde batılı sanayileşmiş ülkeler bir yandan daha güvenli çalışma ortamının sağlanmasının çarelerini ararken öte yandan bunun ekonomik bo-

yutuyla da yakından ilgilenmektedir. Bu anlamda hukukun birinci hedefi kazaların önlenmesini olabildiğince sağlamaktır ki bu idari ve cezai yaptırımlarla sağlanır, ikinci hedefi ise kazaya uğrayanın uygun bir tazminat almasını sağlamaktır². Gerçekten çalışanın hayat ve sağlığını iş tehlikelerine karşı korumayı amaçlayan yasalar veya hukuk kuralları kamu hukuku alanına dahil iseler de (ceza yaptırımları) iş tehlikelerinin yarattığı zararlar işçi-işveren arasındaki ilişkilerde özel hukuk etkisi (tazminat yaptırımları) gösterirler³.

Ülkemizde iş sağlığı ve güvenliğinin korunmasıyla ilgili genel kurallar İş Kanunu'nda ve bazı özel kanunlarda düzenlenmiştir. Gerçekten İş Kanunu işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması için işverenleri her türlü önlemi almak, araç ve gereçleri eksiksiz bulundurmak, işyerlerinde alınan önlemlere uyulup uyulmadığını denetlemek, işçileri bu alanda eğitme ve bilgilendirmekle yükümlü tutarken (md. 77) işyerlerinde çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanıp uygulanmadığının denetim ve izleme yetkisini Devlete, daha doğrusu yetkili memurlara bırakmıştır (md. 91). Bu alanda

4857 sayılı İş Kanunu'nda genel ilkelere yer verilmiş (md. 77-89), ayrıntılı düzenlemeler ise yönetmeliklere bırakılmıştır. Fakat son yıllarda bir yandan uluslararası düzenlemelerin etkisi ve bazı yabancı ülkelerde bu alanda özel kanunlar çıkarılmış olması, öte yandan AB'ye uyum sürecinin baskısı, en önemlisi AB'nin 89/391 sayılı Yönergesi'nden esinlenerek çıkarılan 9.12.2003 tarihli İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği'nin Danıştayca iptali, bu alanda dağınık halde bulunan mevzuatın ve İş Kanunu içine sıkışmış hükümlerin kodifiye edilmesi ve bu alanda ayrı bir kanun yapılması fikrinin ortaya atılmasına neden olmuştur⁴. Esasen Birleşik Krallıkta 1974 tarihli İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu (Health and Safety at Work Act), Almanya'da 1996 tarihli İş Sağlığı ve Güvenliği Önlemlerini İyileştirme Kanunu (kısaca Arbeitsschutzgesetz), ABD'de 1970 tarihli İş Güvenliği ve Sağlığı Kanunu (Occupational Safety and Health Act) bu alanda çıkarılmış bağımsız yasalardır. Ancak bu yasalar genel yasalar olup, bunların yanında özel risk gruplarını (demiryolu, maden işyerleri, atom enerjisi, maden işyerleri, kimyevi maddeler, gürültü vs.) ilgilendiren başka yasalar, tüzükler veya yönetmelikler de yürürlüktedir.

Eğer ülkemizde iş sağlığı ve güvenliği konusunda ayrı bir yasa da çıkarılacak olsa yasa koyucunun artık ILO ve AB normlarını göz ardı etmesi düşünülemez. Yine de bu yapılırken, ülke şartları da gözden uzak tutulmamalıdır.

II. İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ KONUSUNDA ILO VE AB STANDARTLARI

1. ILO Standartları

31 Mayıs 2006 tarihinde toplanan ILO'nun 96'ncı Genel Konferansı, daha önce kabul edilmiş olan 1981 tarih ve 155 sayılı Sözleşme hükümlerini de dikkate alarak yeni ihtiyaçlar ve öneriler doğrultusunda 187 sayılı İş Güvenliği ve Sağlığı Çerçeve Sözleşmesi'ni kabul etmiştir. Sözleşmenin Amaç başlıklı 2'nci maddesi bunu onaylayacak her üye ülkenin en çok temsil yetkisine sahip en üst işçi ve işveren kuruluşlarına danışılmak suretiyle ulusal bir politika, sistem ve program geliştirilerek mesleki kaza ve hastalıkların önlenmesini, iş sağlığı

ve güvenliğinin sürekli olarak iyileştirilmesini amaçlaması gerektiğini belirtir. Her üye ülke ILO'nun bu konudaki standart ve sözleşmelerini göz önünde bulundurarak daha sağlıklı ve güvenli bir çalışma ortamının yaratılması amacıyla ve kendi ulusal sistem ve programlarını izleyerek etkin adımları atacaktırlar. Sözleşme 3 ila 5'nci maddelerinde ulusal politika, ulusal sistem ve ulusal programın ne olduğunu tanımlamaktadır. Bu çerçevede üye ülkelere işçileri sağlıklı ve güvenli bir iş ortamında çalışmalarını sağlayacak bir ulusal politika geliştirme yükümlülüğü yüklenmiştir. Ulusal politika belirlenirken her ülke ulusal şartlarını, ülke uygulamasını göz önünde tutarak ve en fazla üyeye sahip en üst işçi ve işveren sendikalarıyla görüşerek ondan sonra ulusal politikasını belirleyecektir. Üye ülkeler ulusal politikayı belirlerken mesleki risk ve tehlikelerin önceden fark edilmesi, bu risk ve tehlikelerle kaynağında savaşılmaması ile ilgili temel ilkeleri geliştirmekle ve bilgilendirme, danışma ve eğitime dayalı bir iş güvenliği ve sağlığı kültürü geliştirmekle yükümlü tutulmuşlardır (md. 3/3). Üye ülkeler belirledikleri iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin ulusal programlarını en çok üyeye sahip işçi-işveren kuruluşlarıyla görüşerek daha sonra periyodik olarak gözden geçireceklerdir. Bu kapsamda ulusal hukuk ve uygulamayla uyumlu olarak iş tehlikelerini ve risklerini mümkün olduğu kadar ortadan kaldıracaklar ya da en aza indireceklerdir (md. 5).

Görülüyor ki, 187 sayılı Sözleşme sözleşmeyi onaylayacak ülkelere, iş güvenliği ve sağlığının gerçekleştirilmesini ve geliştirilmesini sosyal taraflara danışmak suretiyle belirlenecek ülke şartlarına uygun ulusal politikalar yoluyla sağlanması yükümlülüğü yüklemektedir.

ILO'nun 187 sayılı Sözleşmesi'nin bir anlamda önceki versiyonu sayılan 1981 tarihli 155 sayılı İş Güvenliği ve Sağlığı konulu Sözleşmede de aşağı yukarı aynı hususları vurgulamıştır. Şöyle ki,

Ekonomik faaliyetin tüm dallarını ve (kamu kesimi dahil olmak üzere) tüm işçileri belirli istisnalara olanak tanıyarak kapsayan Sözleşme, her üye devletin, ulusal koşul ve uygulamalar ışığında ve işveren ve işçileri en çok temsil niteliğine sahip örgütlerle danışarak iş güvenliğine, iş sağlığı ve çalışma ortamı konularında uyumlu bir ulusal politika oluşturmasını, uygulamasını ve düzenli aralıklarla bunu gözden geçirmesini öngörmektedir.

ILO, İş Sağlığı ve Güvenliği konusunda ortaya koyduğu ilkeleri göz önünde bulundurmak kaydıyla her üye ülkenin kendi ulusal şartlarına uygun bir iş sağlığı ve güvenliği politikası ve programı belirlemesini öngörmektedir.

Bu politikanın amacı, çalışma ortamında mevcut tehlike unsurlarını mümkün olan en alt düzeye indirerek işten kaynaklanan, işle ilgili olan ve iş sırasında ortaya çıkan kazaları ve sağlık bozukluklarını önlemek olacaktır.

Sözleşme, bu politikanın önde gelen uygulama alanlarını da tanımlamaktadır. Ayrıca gerek ulusal düzeyde, gerek işletme düzeyinde alınacak önlemlere ilişkin olarak bir dizi oldukça ayrıntılı hüküm getirmektedir.

Bu bağlamda Sözleşme, özellikle, bir denetim sisteminin işletilmesi ve tasarım aşamasından başlayarak alınacak önlemler için yasa ya da yönetmeliklerin ya da herhangi bir başka yöntemin (eğitim dahil olmak üzere) kabulünü öngörmektedir (makine, malzeme ve benzerinin kullanılmasından da önce).

Sözleşme, işvereni, koruyucu giysi ve koruyucu donanım sağlama ve uygulanabilir olduğu ölçüde, işyerinin, donanımın, uygulanan işlemlerin, kullanılan maddelerin ve denetimi altında bulunan öteki çalışma unsurlarının güvenli olmasını ve sağlığa zararlı olmamasını sağlamakla yükümlü tutmaktadır.

Ayrıca, işletmedeki işçi ve işçi temsilcilerinin, işverenin kendisine getirilen yükümlülükleri yerine getirmesinde işbirliği yapmalarını, fakat aynı zamanda hayatı ya da sağlığı için derhal ve ciddi tehlike taşıdığına inanmak için yeterli neden bulunduğu için çalışma ortamından ayrılan (ve bunu derhal bildirecek olan) işçinin bu davranışı ile bağdaşmayan sonuçlara karşı korunmasını da öngörmektedir.

155 sayılı Sözleşme 7.1.2004 tarihinde 5038 sayılı Kanun'la Türkiye Cumhuriyeti tarafından onaylanmış ise de 187 sayılı Sözleşme henüz onaylanmamıştır.

Aslında ILO'nun bu yazının konusu içine giren başka sözleşmeleri de vardır. Bunlar 1985 tarihli ve 161 sayılı İş Sağlığı Hizmetleri Sözleşmesi, 1960 tarih ve 115 sayılı İşçilerin İyonizan Radyasyonlara Karşı Korunma Sözleşmesi, 1963 tarihli ve 119 sayılı Makinelerden Korunma Sözleşmesi, 1977 tarihli ve 148 sayılı Çalışma Ortamı Sözleşmesi, 1979 tarih ve 152 sayılı Dok İşçileri için İş Güvenliği ve Sağlığı Sözleşmesi bunların belli başlılarıdır.

T.C., bu sözleşmelerden sadece 115 ve 119 sayılı sözleşmeleri onaylamış ve iç hukukuna dahil etmiştir. Bu sözleşmelerden 155 ve 161 sayılı sözleşmeler üye ülkeleri iş güvenliği ve sağlığının korunması hususunda en fazla temsil yetkisini haiz işçi ve işveren örgütleriyle danışarak bu alanda ulusal politika belirlemelerini öngörmektedir.

Demek oluyor ki, ILO, İş Sağlığı ve Güvenliği konusunda ortaya koyduğu ilkeleri göz önünde bulundurmak kaydıyla her üye ülkenin kendi ulusal şartlarına uygun bir iş sağlığı ve güvenliği politikası ve programı belirlemesini öngörmektedir.

2. AB Standartları

AB Kurucu Antlaşması'nın 1997 tarihli Amsterdam Zirvesi'nde yeniden kaleme alınan şekilde, yüksek seviyeli bir istihdam ve sosyal koruma, Topluluğun birinci hedefleri arasında gösterilmiş (md. 2), md. 137'de ise Topluluğun, işçilerin sağlık ve güvenliğini korumak için özellikle çalışma ortamının iyileştirilmesi, çalışma koşulları, işçilerin bilgilendirilmesi ve işçilere danışılması, işgücü pazarından dışlanan kişilerin entegrasyonu, işyerinde kadın ve erkekler arasında eşit davranılması konusundaki faaliyetlerinde üye ülkelerin destek olacağı öngörülmüştür. AB'nin bu hedeflerine ulaşmada yararlandığı en önemli enstrümanlar Konsey'in ya da Komisyon'un çıkardığı yönergelerdir⁵.

a) 89/391 sayılı Çerçeve Yönerge

12 Haziran 1989'da Bakanlar Konseyi tarafından onaylanıp 1.1.1993 den itibaren yürürlüğe konulan Yönerge, Çalışanların Sağlık ve Güvenliklerini İyileştirmeye Yönelik Önlemler Alınmasına İlişkin Çerçeve Yönerge başlığını taşımaktadır. Yönergenin 16'ncı maddesi ekli listede sayılan bazı özel risklerin korunmasına yönelik bir dizi bireysel yönerge çıkarılmasını öngörür. Md. 16'ya ekli listede sayılan riskler ise şunlardır:

- İşyerleri,
- İş donanımı,
- Kişisel koruyucular,
- Ekranlı çalışmalar,
- Sırt incinme riski taşıyan ağır yüklerin taşınması,
- Geçici veya hareketli işyerleri,
- Balıkçılık ve tarım.

Bu risklerle ilgili bireysel yönergeler çıkarılmış olsa bile söz konusu Çerçeve Yönerge bu yönergelerin kapsamına giren tüm alanlarda uygulanma gücüne sahiptir.

Yönergenin amacı işçilerin çalışmakta iken sağlık ve güvenliklerinin iyileştirilmesini teşvik edici önlemler alınmasıdır. Bu amaçla Yönerge, mesleki tehlikelerin önlenmesi, sağlık ve güvenliğin korunması, kaza ve tehlike faktörleri, bilgilendirme, danışma, dengeli katılım ile işçi ve temsilcilerinin eğitimi konusunda genel ilkeleri ve bu ilkelerin uygulanması konusunda ana yöntemleri içerir (md. 1). Yönerge, üye ülkelerde ve Birlik içinde yürürlükte olan işçilerin sağlık ve güvenliğinin korunması için daha ileri hükümlerin uygulanmasına engel teşkil etmez. Yönerge, kendine özgü faaliyet özellikleri olan silahlı kuvvetler, polis teşkilatı ve sivil savunma dışında kalan tüm kamu ve özel sektör işçi ve işverenlerine uygulanır (md. 2). Yönergedeki genel ilkeler, doğrudan doğruya işteki işçilerin sağlık ve güvenliklerinin korunması ile ilgili hükümler ve bu korumanın ayrılmaz bir parçası sayılan kurumsal yapılanma ve yöntemlerle ilgili hükümler olarak ikiye ayrılabilir. Yönergenin başlangıç kısmındaki ifadeden tüm mesleki riskleri kapsadığı anlaşılmaktadır⁶.

Yönergenin İşçi ve İşverenlere Yüklediği Yükümlülükler:

Yönergenin 5–12 maddeleri işverenlere geniş bir yükümlülükler listesi yüklerken işçilerin yükümlülükleri sadece 13 md. de sayılanlarla sınırlı bırakılmıştır.

aa) İşçilerin yükümlülükleri: Buna göre işçiler, aldıkları eğitime ve işverenin talimatlarına göre işyerindeki fiil ve davranışlarından etkilenmiş olan diğer kişilerin olduğu kadar kendi sağlık ve güvenliklerinden de sorumlu olarak hareket edeceklerdir. Bu amaca uygun olarak makine, araç ve gereçleri, tehlikeli maddeleri, ekipmanın taşınmasını ve diğer üretim yöntemlerini, kendilerine verilen ki-

şisel koruyucuları, makine, araç ve gereçlerle bina ve fabrikadaki koruyucuları doğru kullanacaklar, rasgele değiştirmek ve çıkartmaktan kaçınacaklar, korunma önlemlerindeki eksiklikler nedeniyle ciddi ve acil bir tehlike gördüklerinde işvereni veya işçi sağlığı ve iş güvenliği temsilcilerini derhal haberdar edecekler, bu önlemlerin alınması konusunda işçi sağlığı ve güvenliği temsilcileri ile işbirliği halinde olacaklar, işverene ve işçi sağlığı ve iş güvenliği temsilcilerine yasalar çerçevesinde çalışma ortamının ve çalışma koşullarının güvenli olması hususunda yardımcı olacaklardır. Böylece işçilere sadece bazı yükümlülükler yüklenmiş ancak bunlara uyulmaması halinde bir sorumluluk getirilmemiştir.

bb) İşverenlerin yükümlülükleri: Yönerge uzun bir liste halinde işveren yükümlülüklerini ve sorumluluklarını tespit etmiştir. Bu çerçeve içinde “İşverenlerin Genel Yükümlülükleri” başlığını taşıyan 6 maddeye göre:

1) İşveren, sorumlulukları çerçevesinde çalışanların sağlığını ve güvenliğini korumak, mesleki tehlikeleri önlemek, bilgilendirme, eğitim ve gerekli örgütlenme için her türlü önlemi alacaktır.

2) İşveren, 1. fıkradaki önlemleri aşağıdaki genel ilkelere uygun olarak alacaktır.

- a) Tehlikelerden kaçınma,
- b) Önüne geçilemeyen kaçınılmaz tehlikeleri değerlendirmek,
- c) Tehlikelerle kaynağında mücadele etmek,
- d) İşleri kişilere uygun hale getirme, özellikle işyeri tasarımında, iş makinası, çalışma ve üretim yöntemi seçimlerinde, üretim temposunun sağlığa etkilerini göz önünde tutmak ve monotonluğunu azaltmak,
- e) Teknik gelişmelere uyum sağlamak
- f) Tehlikelilerin yerine tehlikesizleri veya daha az tehlikelileri ikame etmek,
- g) Çalışma ortamına ilişkin tüm koşulları, teknolojiyi, iş organizasyonunu, çalışma koşullarını ve sosyal ilişkileri bir arada değerlendirerek birbirini destekler mahiyette tedbirler politikası geliştirmek,
- h) Toplu korunma önlemlerine kişisel korunma önlemlerinden daha çok öncelik vermek,
- i) İşçilere uygun talimatları vermek.

3) Bu yönergenin diğer hükümlerine hâlel getirmeksizin, işveren, işletmenin veya kuruluşun faaliyetlerinin niteliğini göz önünde tutarak;

a) Kullanılan kimyasal maddeler veya karışımların, iş makinelerinin seçimi, işyerlerinin uygunluğu yönünden işçi sağlığı ve iş güvenliği tehlike değerlendirmesi yapacaktır.

Bu değerlendirme sonucunda uygulanan önlemler ve üretim metotları aşağıdaki koşulları sağlamalıdır:

- İşçi sağlığı ve iş güvenliği koruma düzeyinin yükseltilmesi

- İşletmenin tüm hiyerarşik düzeyine entegre olması

b) Bir işçiye sağlık ve güvenlik yönünden bir görev verilirken onun yetenekleri göz önünde tutulmalıdır.

c) Yeni teknolojinin planlanması ve kullanımında, araç ve gereç seçiminde, çalışma ortamı ve koşulları konusunda işçiler veya temsilcileri ile istişarede bulunulmalıdır.

d) Ciddi ve belirgin tehlikelerin olduğu yerlerde sadece yeterli eğitimi almış işçilerin girmesi için uygun önlemler alınmalıdır.

4) Bu Yönergenin diğer hükümlerine hâlel getirmeksizin, bir işyeri birkaç işveren tarafından paylaşılırsa, işverenler işçi sağlığı ve iş güvenliği önlemlerini ortaklaşa uygulayacaklar, bir diğerini bu konularda haberdar edecekler, işçi ve temsilcilerine tehlikeler konusunda bilgi verecekler ve alınan önlemleri koordine edeceklerdir.

5) İşçi sağlığı ve iş güvenliği konusunda hiçbir önlem işçilere mali yük getirmeyecektir.

Bu çerçeve içinde işverenin yükümlülükleri aşağıdaki başlıklar altında toplanabilir:

- Bilgilenmiş ve güncel olma: Yönergenin başlangıç hükümleriyle birlikte ele aldığımızda işverenin bu yükümlülüğü, 1) işyerinin tasarımına ilişkin konularda en son teknolojik ve bilimsel gelişmelerden haberdar olma, 2) işyerindeki sağlık ve güvenlik riskini iyi tanımak ve değerlendirmek, 3) işyerindeki işçilerin sağlık ve güvenlik konusundaki bilgi ve yeteneklerinden haberdar olma şeklinde üçe ayırarak ifade edilebilir.

- İş sağlığı ve güvenliği önlemlerini alma: Bunlar, önüne geçilebilir nitelikteki risklerin önüne geçme ve önüne geçilemeyenlerin ise tehlike derecesini azaltmak görevidir. Sağlık ve güvenliği tehdit eden risklerin önüne geçmek için strateji planlama: Bunlar da md. 7'de sayılmışlardır.

İşverenin ayrıca ilk yardım, yangın söndürme

ve bu durumda işçilerin işyerini boşaltmaları için gerekli önlemleri alma, bu konuda dışarıdan hizmet alma durumunda gerekli bağlantıları kurma gibi yükümlülükleri de vardır (md.8).

- Çalışanları eğitme ve yönlendirme: Bunlar md. 12'de belirtilmişse de işçilere uygun görev talimatlarını verme (md. 6/2 i) ile uygun görev talimatlarını alan işçilerin bu görevin ciddi olduğunu anlayabilme yeteneğine sahip olup olmadığını bilmek de (md. 6/3 c) bu yükümlülük kapsamına girerler.

- İşçilerin yönetime katılması ve onlarla istişare ve tartışma: İşverenler, işçiler veya temsilcilerine işçi sağlığı ve güvenliği konularında danışacaklar ve bu konularda onların görüşlerini alacaklardır. Diğer teferruat md.11'de ele alınmıştır.

- Çalışanları bilgilendirme: İşverenler yasalar çerçevesinde işletmenin büyüklüğü göz önüne alınarak, işçilerin veya temsilcilerinin tüm gerekli bilgileri almaları için gerekli önlemleri almak ve işyerindeki faaliyet türleri ile ilgili konularda koruyucu ve önleyici önlemlerle ilgili bilgiyi vermekle yükümlü tutulmuşlardır (md. 10).

- Kayıt tutma ve rapor verme: Yönerge işverene ayrıca, işyerinde işçi sağlığı ve güvenliği risk değerlendirmesi yapma, bunlara maruz kalan işçileri gruplara ayırma, işe uzun süre devamsızlık yaratan iş kazaları ve meslek hastalıklarının listesini tutma ve yetkili makamlara işyerindeki kazaları ve meslek hastalıkları hakkında rapor verme yükümlülüğü de yüklemiştir (md. 9).

- İkame yükümlülüğü: 89/391 sayılı Yönerge'nin işverene yüklediği önemli bir yükümlülük de md. 6/2 f de öngörülen "Tehlikelilerin yerine tehlikesizleri veya daha az tehlikelileri ikame etme" yükümlülüğüdür. Bu yükümlülüğe "ikame ilkesi" denir⁷. Bununla işveren makine, araç ve gereç kimyasal madde, malzeme vs. seçerken işçilerin sağlık ve güvenliğini tehdit etmeyecek, hiç olmazsa asgari ölçüde tehdit edecek makine veya maddeleri seçmeye yönlendirilmektedir. Bazı işverenlerin sırf daha ucuz diye uygulamada tehlike arz eden araç ve gereçleri veya malzemeyi tercih ettikleri sıkça gözlenmektedir. Oysa bu davranış işvereni bir iş kazası durumunda sorumluluktan kurtarmaz. İşverenin işyerinde kullanılan araç ve gereç ile malzemenin ortaya çıkardığı riskleri minimize etme yükümlülüğü Yönergenin sosyal boyutunu oluşturur⁸.

Yönerge, işvereni işyerinde işçi sağlığı ve iş güvenliği önlemlerinin alınmamasından dolayı sorumlulu tutmuş ve bunun kapsamını “outsourcing” yoluyla dışarıya (alt işverenlere) verilen işlerde çalıştırılanlara kadar genişletmiştir (md. 5). Ayrıca işveren işyerindeki tehlikeli durum devam ettiği sürece işçilerden işe devam isteyemeyeceği gibi, bu nedenle işyerini terk eden işçinin dezavantajlı bir duruma düşmesini de engellemiştir (md. 8/3, 4).

b) Bireysel Yönergeler

89/391 sayılı Çerçeve Yönerge'nin 16. maddesi kapsamında bugüne kadar 19 Yönerge çıkarılmış bulunmaktadır. Yönergelerin dışında bir dizi komisyon kararı, komisyon görüşü ve komisyon tavsiyesi de bulunmaktadır. Çerçeve Yönergenin çıkarılmasını öngördüğü bireysel yönergeleri (md. 16) “Teknik Anlamda İş Güvenliği Yönergeleri”, “Tehlikeli Maddelere Karşı İş Güvenliği Yönergeleri” ve “Sosyal Açıdan İş Güvenliği Yönergeleri” olarak üç gruba ayırabiliriz⁹. Teknik açıdan iş güvenliği ile ilgili olanlar işyerinde kullanılan malzeme, makine, araç ve gereçlerin işçiler için güvenli olmasını ifade eder. Tehlikeli maddelere karşı iş güvenliği yönergeleri ise işte kullanılan ya da işyerinde bulunan tehlikeli madde ve araçlara karşı işçilerin korunmasını hedefler. Sosyal açıdan iş güvenliği yönergeleri de belirli işçi gruplarının özelliklerinden ötürü veya belirli iş ilişkileriyle çalışan işçilerin korunmasına yöneliktir.

Ayrıca, bu düzenlemeler yapılırken işverenler, araç, gereç ve malzeme seçimi yaparken AB Kurucu Antlaşması'nın “mevzuatın yakınlaştırılması” başlıklı 95. maddenin 3. paragrafındaki “Komisyon 1. paragrafta öngörülen sağlık, güvenlik, çevrenin ve tüketicinin korunmasına ilişkin önerilerinde, özellikle bilimsel gerçeklere dayalı yeni gelişmeleri göz önünde tutarak yüksek düzeyli bir korumayı esas alır.” ifadelerini göz önünde tutarak hareket etmekle yükümlü tutulmuştur¹⁰.

aa) Teknik Açıdan İş Güvenliği Yönergeleri:

Teknik açıdan iş güvenliği yönergeleri, Topluğun ilk yıllarında işin doğası gereği en tehlikeli branşları (kömür madenciliği, çelik üretimi vs.) kapsıyordu. Daha sonra diğer alanlar için de koruyucu iş güvenliği hükümleri yürürlüğe girdi. Teknik açıdan iş güvenliği hükümlerinde izlenen yol öncelikle genel geçerli asgari güvenlik koşullarının

belirlenmesidir. Bu yönergeler, işçinin işte kullandığı çalışma araçlarına (üretim) yönelik güvenlik koşullarını ilgilendirir¹¹.

Bu grupta yer alan en önemli yönerge 14.6.1989 tarihli 89/392 sayılı Yönergedir. Daha sonra 93/68 sayılı Yönerge ile değişikliğe uğramış olan bu Yönerge “Makinalar Konusunda Üye Devletlerin Mevzuatlarının Uyumlaştırılması Yönergesi” başlığını taşır. Bu Yönerge araç, gereç ve makinalarda uyulması gereken temel sağlık ve güvenlik koşullarını içerir. Yönerge her üye devleti makina, araç ve gereçlerin bu koşullara uygunluğunu tespit işlemini kendi belirleyeceği yöntemlerle yapmak hususunda serbest bırakmıştır. EC işaretini ve AB standartlarına uygun olduğuna dair ibareyi taşıyan bir makine veya araç Yönergenin sağlık ve güvenlik koşullarını yerine getirmiş sayılır ve piyasaya sürülebilir. Bir üye devletin bu koşulları karşılayan bir makine ya da araç ve gerecin piyasaya sürülmesini engelleme hakkı bulunmamaktadır¹².

Bu gruptaki diğer yönergeler sırasıyla, İşyerinde Bulunması Gerekli Asgari Sağlık ve Güvenlik Koşulları Hak. 89/654 sayılı Yönerge (1. Yönerge),

- Makine, Araç ve Gereçlerde Bulunması Gerekli Asgari Sağlık ve Güvenlik Koşulları Hak. 89/655 sayılı Yönerge (2. Yönerge) ve 95/63 ve 2001/45 sayılı Yönergeler ile değişik),

- 90/270 sayılı Ekranlı Ünitelerde Çalışmaya İlişkin Sağlık ve Güvenlik Önlemleri Hakkında Konsey Yönergesi (5. Yönerge),

- İşte Kullanılan Koruyucu Malzemede Bulunması Gerekli Asgari Sağlık ve Güvenlik Koşulları Hak. 89/656 sayılı Yönerge (3. Yönerge),

- Sırtta Arıza Yaratma Riski Taşıyan Ağır Yük Kaldıran İşçiler İçin Asgari Sağlık ve Güvenlik Koşulları Hak. 90/269 sayılı Yönerge (4. Yönerge),

- Geçici Yapı İşlerinde Alınması Gerekli Asgari Sağlık ve Güvenlik Yönergesi (92/57 sayılı 8. Yönerge),

- İşyerlerinde Bulunması Gerekli Sağlık ve Güvenlik İşaretleri Yönergesi (92/58 sayılı 9. Yönerge).

bb) İşyerinde Bulunan veya Kullanılan Tehlikeli Maddelere Karşı İş Güvenliği Yönergeleri:

Bu bölüme giren yönergelerin belli başlıları: İşte Kanserojen Risklere Karşı İşçilerin Korunması Hak. 90/394 sayılı Yönerge (6. Yönerge, 1999/38 sayılı Yönerge ve 2004/37 sayılı Yönerge ile değişik),

- İşte Biyolojik Unsurların Yarattığı Risklere Karşı İşçilerin Korunması Hak. 90/679 sayılı Yönerge (2000/54 sayılı Yönerge ile değişik 7. Yönerge'dir),

- İşte Kullanılan Kimyasal Maddelerin Yarattığı Risklere Karşı Koruma Yönergesi (98/24) (2000/39 ve 2006/15 sayılı Yönergeler ile değişik 14. Yönerge'dir),

- Patlayıcı Maddelerle Çalışılan İşyerlerinde Çalışan İşçilerin Korunması İçin Asgari Sağlık ve Güvenlik Koşulları Hak. Yönerge (2002/44 sayılı 16. Yönerge'dir),

- Gürültüden Doğan Risklere Karşı İşçilerin Korunması İçin Asgari Sağlık ve Güvenlik Koşulları Hak. Yönerge (2003/10 sayılı 17. Yönerge olup 86/188 sayılı önceki Yönergeyi değiştirmiştir),

- Asbeste Maruz İşçilerin Risklerden Korunmasına Dair 83/477 sayılı Konsey Yönergesi (2003/18 sayılı Yönerge ile değişik),

- Önemli Kazalara Yol Açma Riski Taşıyan Tehlikeli Maddelerin Kontrolü Hakkında 2003/105 sayılı (96/82'yi değiştiren) Yönergeyi ve Yüksek Aktiviteye Sahip Olduğu Onaylanmış Olan ile Başboş Radyoaktif Kaynakların Kontrolü Hak. 2003/122 Euratom sayılı Yönergeyi de buraya eklemek gerekir.

En son olarak 29.4.2004'te Elektromanyetik Alanlardan Doğan Risklere Maruz İşçilerin Korunmasına İlişkin İş Sağlığı ve Güvenliği Asgari Koşullarına Dair Konsey Yönergesi (2004/40) 18. Yönerge, 5.4.2006'da ise Yapay Optik Radyasyon Risklerine Maruz İşçilere İlişkin En Az İş Güvenliği ve Sağlığı Yönergesi (2006/25) de 19. Yönerge olarak çıkarılmıştır.

1986 tarihli Avrupa Tek Senedi ve 89/391 sayılı Çerçeve Yönergenin kabulünden önce çıkartılan yönergeler arasında 83/477 sayılı İşyerinde Asbest Kullanımından Doğan Risklere Karşı İşçilerin Korunması Hak. Yönerge (91/382 sayılı Yönerge ile değiştirildi) ve İşçilerin Çalışma Esnasında Kimyasal, Fiziki ve Biyolojik Maddelerin Risklerinden Korunması Yönergesi (80/1107) sayılabilir.

cc) Sosyal Açından İş Güvenliği Yönergeleri:

Bu sınıfa giren yönergeler belirli işçi gruplarının ya da belirli iş ilişkileriyle çalışan işçilerin korunmasına hizmet ederler.

İşyerinde Gebe, Loğusa ve Emzikli İşçilerin Sağlık ve Güvenliklerinin Korunmasına ve İyileştirilmesine İlişkin Yönerge (92/85), Genç İşçilerin Ko-

runmasına İlişkin Yönerge (94/33), Maden İşkolunda Çalışan İşçilerin Sağlık ve Güvenliklerinin İyileştirilmesi için Asgari Koşullar Hak. Yönerge (92/91), Madenlerin Yerüstü ve Yeraltı İşlerinde Çalışan İşçilerin Sağlık ve Güvenliklerinin İyileştirilmesi İçin Asgari Koşullar Hak. Yönerge (92/104), Balıkçı Teknelerinde Çalışanların Sağlık ve Güvenliklerinin Sağlanması için Asgari Koşullar Hak. Yönerge (93/103), Belirli Süreli veya Geçici İş İlişkisi ile Çalışan İşçilerin Sağlık ve Güvenliklerinin İyileştirilmesine Yönelik Önlemlerin Özendirilmesi Hak. Yönerge 91/383) bunlar arasında sayılabilir¹³.

Bu vesile ile ekleyelim ki, günümüzde iş sürelerinin düzene bağlanması konusu da iş sağlığı ve güvenliği kavramına dahil edilmektedir. Çünkü iş sürelerinin işçinin sağlığını tehlikeye düşürecek ve özel yaşamını bozacak şekilde düzenlenmesi ihtimal dahilindedir¹⁴.

Ekleyelim ki, AB'nin 89/391 sayılı Çerçeve Yönergesi ve buna istinaden çıkarılan bireysel yönergeleri pek çok Avrupa ülkesinin iş sağlığı ve güvenliği düzenlemelerine örnek teşkil etmiştir. Örneğin Almanya'nın 1996 tarihli Çalışmayı Koruma Yasası Çerçeve Yönergeyi model alarak hazırlanmış ve hükümete AB düzenlemeleriyle ters düşmemek kaydıyla iş sağlığı konusunda idari düzenleme yapma yetkisi vermiştir (md. 19). Birleşik Krallıkta uygulanan 1974 tarihli İş Sağlığı ve Güvenliği Yasası, 89/391 sayılı AB Yönergesinden çok önce kabul edilmiş ise de yönerge gibi bir semsiye kanun niteliğinde hazırlanmış ve bu konuda oldukça ileri hükümler taşıyan bir kanundur. Yine de 89/391 sayılı Yönerge uyarınca 1993-1999 yılları arasında özel tür risklerle ilgili bir dizi yönetmelik çıkarılmış bulunmaktadır¹⁵.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı AB mevzuatına uyum çalışmaları çerçevesinde 89/391 sayılı AB Yönergesi esas alınarak hazırlanan fakat Danıştay'ca 16.5.2006'da iptal edilen İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği'nin yanı sıra yine bu yönetmelik hükmüne uygun olarak tıpkı AB'de yapıldığı gibi 2003 ve 2004 yılları arasında bireysel nitelikli risklere ilişkin 17 iş sağlığı ve güvenliği yönetmeliği daha kabul etmiş bulunmaktadır¹⁶.

c) AB Komisyonu'nun 2007-2012 Dönemi Stratejisine İlişkin Bildirisi

İş sağlığı ve güvenliğinin AB sosyal politikası

nın en önemli ve en üst hedeflerinden biri olduğuna işaret eden Komisyon 2007 Şubat'ında Konseye ve Avrupa Parlamentosuna sunduğu bir bildiriye 2007–2012 yılları arasında AB'ye üye ülkeler nezdinde bu alanda uygulanacak stratejinin ana hatlarını belirlemiştir (Communication From Commission To the Council and the European Parliament, Brussels 21.2.2007). Söz konusu stratejiyi şöylece özetleyebiliriz:

- İşçi sağlığı ve güvenliğine ilişkin olarak 2002–2006 dönemini kapsayan Topluluk stratejisi belirlenirken işyerlerinde yaşanan değişiklikler ve ortaya çıkan yeni riskler (özellikle psikolojik nitelikli) göz önünde tutularak hareket edilmiş ayrıca iş kazaları ve meslek hastalıklarının insan boyutu yanında ekonomiye olumsuz etkileri de göz önünde bulundurulmuştur. İş ortamında iş güvenliği ve sağlığının iyileştirilmesi sonuçta tüm toplumun da sağlıklı olması sonucunu doğuracaktır. 2002–2006 stratejisi çerçevesinde alınan önlemler meyvelerini vermiş, o

- İşçilerin iş sağlığı ve güvenliği konularına gevşek yaklaşımlarını değiştirme, işverenleri bu konuda teşvik hususları göz önünde bulundurulacaktır.

Modern ve etkin bir iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının hazırlanması da başlıca hedefler arasındadır. Bu alanda özellikle KOBİ'lerde ve yüksek riskli sektörlerde, genç, niteliksiz ve belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalışan işçiler arasında görülen eksiklikler ve sorunlar işçilerin eğitim ve bilgilendirilmesine, bilginin daha iyi yayılmasına, kolay ve pratik yoldan kaliteli danışmanlık hizmeti alınmasına ve önem verilmesi gereğini ortaya çıkarmaktadır. Özellikle 89/391 sayılı Yönergenin md.6 fıkra 6'daki yükümlülüğün (dışarıdan danışmanlık hizmeti alma) yerine getirilmesinde kalite ve uygulama farklılıkları olduğu görülmektedir. AB müktesebatının (acquis) ve mevzuatının üye ülkelerde uniform bir biçimde uygulanmasını sağlama, ulusal mevzuatın daha basit kaleme alınması, değişiklik ve ihtiyaçlara çabuk adapte olabilecek esnekliğe

Dünya Sağlık Örgütü (WHO) 2020 yılında dünyada iş göremezliğin birinci nedeninin mental çöküntü ve depresyon olacağı tahmininde bulunmaktadır.

zaman 15 üyeli AB'de ölümcül kazalar % 17, iş kazası nedeniyle uğranılan işgücü kaybı % 20 azalmıştı. Ancak yine de AB'de pek çok işçi, iş güvenliği ve sağlığının olumsuz yönünün tehdidi altındadır. Mesleki riskler uniform bir biçimde azaltılamamış, genç, yaşlı ve göçmen işçiler diğerlerine oranla daha güvensiz bir ortamda çalışmaktadırlar. Bu alanda yaşanan engeller ise demografik değişim, nüfusun yaşlanması, yeni çalışma biçimlerinin ortaya çıkması, bağımsız çalışmanın, dış kaynak kullanımının ve KOBİ'lerde çalışmanın artması, Avrupa'ya yeni ve daha büyük oranda göç dalgası, kadınlara karşı ayrımcılığın devam ediyor olması, yeni mesleki hastalıkların (kas-kemik rahatsızlıkları, enfeksiyonlar, psikolojik, stres kaynaklı hastalıklar) ortaya çıkması. Bunun sonucunda 2007-2012 Topluluk Stratejisini belirlerken 27 üyeli AB'de, iş kazalarının yüz bin işçide %25 oranında azaltılması hedeflenmiştir. Bu hedefe ulaşmada;

- AB mevzuatının eksiksiz uygulanması
- KOBİ'lerin de istisnasız olarak mevzuat kapsamına alınması

sahip olması da amaçlanmaktadır. İlginç bir öneride, bu kapsamda dağınık halde bulunan sağlık ve güvenlik yönergelerinin daha basite indirgenerek tek bir düzenleme altında toplama olanağının araştırılmasıdır. Ancak bu yapılırken mevcut koruma düzeyinin kalitesi düşürülmemelidir.

Üye devletler ulusal stratejilerini belirlerken ülkelerindeki iş kazaları ve meslek hastalıklarını azaltma hedefi içinde sektörlerin ve işletmelerin en çok rastlanan risklere ve riske en fazla maruz çalışan kesimlerine odaklanmalarını sağlamalıdır. Bu çerçevede önleyici sağlık kontrolünün, işçilerin rehabilitasyon ve entegrasyonunun iyileştirilmesi, sosyal ve demografik değişikliklerin izlenmesi, sadece çalışma ortamında değil, tüm toplum sağlığının iyileştirilmesi için her alanda etkin koordinasyon sağlanmalıdır. Komisyon bu noktada 2007 tarihli Yeşil Kitap'ta yayımlanan önerilerin sonuçlarının ışığı altında "Sigara Dumansız Bir Avrupa'ya Doğru" ve "Zihinsel Sağlıklı Bir Avrupa'ya Doğru" şeklinde sloganlaşan hedeflerinin gerçekleştirilmesine de çalışacaktır. Dünya Sağlık Örgütü (WHO)

Son Taslak bir önceki yasa taslağından daha özenle hazırlanmış, hukuki kavramlar daha dikkatli kullanılmıştır.

2020 yılında dünyada iş göremezliğin birinci nedeninin mental çöküntü ve depresyon olacağı tahmininde bulunmaktadır. Bu nedenle iş kaynaklı stresle mücadele edilmelidir. Bir başka öneri de iş sağlığı ve güvenliği risklerinin azaltılması amacıyla her düzeyde eğitime önem verilmesidir. Bir başka ifade ile okullara, meslek okullarına ve üniversitelere bu alanda dersler konulmasıdır. Ayrıca işletmelerde iş güvenliği ve sağlığı önlemlerine ilgiyi arttırmak ve bu önlemlerin alınmasını sağlamak için önelici ekonomik teşviklerin geliştirilmesi önerilmektedir. İşletmelerde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması alanında yapılan yatırımlar, elde edilen olumlu sonuçlar ölçü alınarak sigorta primlerinin indirilmesi, işletmelere mali yardım yapılması gibi teşvikler düşünülebilir. Nihayet iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması ve iyileştirilmesi için ILO, WHO gibi uluslararası örgütlerle işbirliği yapılmalıdır.

III. TASLAĞA KADAR GEÇEN SÜREÇ

Yukarıda belirtildiği gibi 4857 sayılı İş Kanunu yürürlüğe girdikten sonra Kanunun iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin hükümlerini uygulama esaslarını gösteren yönetmelikler çıkarılmış ve bu konuda AB'nin (başta 89/391 sayılı Çerçeve Yönergesi olmak üzere) iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin yönergeleri esas alınmıştır. Bu yapılırken de gerek 89/391 sayılı Çerçeve Yönerge gerekse bireysel risklere ilişkin yönergelerin birebir tercümesi yoluna gidilmiştir. Böylece 17 yönetmelik yayımlanmıştır¹⁷. Ancak AB Çerçeve Yönergesinin tercümesi niteliğindeki 9.12.2003 tarihli İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği'nin Danıştay 10'uncu Dairesi'nce önce yürütmesi durdurulmuş (24.5.2004, E. 2004/1942) sonra da Yönetmelik, 4857 sayılı Yasa'nın 78'inci maddesi uyarınca iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili ilkelerin öncelikle üst hukuk normu olan bir tüzükle düzenlenmeksizin doğrudan yönetmelikle düzenlenmesi yasa hükmüne aykırı bulunarak iptal

edilmiştir (Danıştay. 10'uncu Dairesi, 16.5.2006, E. 2004/1942, K. 2006/3007).

Danıştay 10.HD bu karardan önce de İşyeri Sağlık Birimleri ve İşyeri Hükümlerinin Görevleri ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 18, 19, 20, 25 ve 26'ncı maddelerinin de (önce yürütmesini durdurmuş ardından) iptaline karar vermiştir (28.2.2006, E. 2004/1253, K. 2006/1658). İş Güvenliği ile Görevli Mühendis veya Teknik Elemanların Görev Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik de sözü edilen yönetmelikle aynı kaderi paylaşmış ve 12 maddesi Danıştay'ca iptal edilmiştir (10. Daire, 28.3.2006, E. 2004/6075, K. 2006/2159). 9.12.2003 tarihli Yönetmeliğin iptali üzerine Bakanlık bu kez temel ilkelerin Tüzükle düzenlenmesi gereğinden hareketle "İş Sağlığı ve Güvenliği Tüzüğü Taslağı" hazırlamış ve görüş için Danıştay'a göndermiştir. Ne var ki iptal edilen yönetmelik hükümleri ile hemen hemen aynı hükümleri içeren bu tüzük taslağı da yine Danıştay tarafından tüzüğün soyut ve yetersiz hükümler içerdiği, yeterli koruyucu hükümler içermediği, uygulamada tereddütlere ve karışıklıklara yol açabileceği gerekçesiyle hukuka aykırı görülerek Bakanlığa iade edilmiştir¹⁸.

Tüm bu yargısal gelişmelerden sonra Bakanlık geçtiğimiz yıl bir İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Tasarısı Taslağı hazırlamış fakat akademik çevrelerden gelen yoğun eleştiriler üzerine¹⁹ Bakanlık yeni bir Tasarı Taslağı hazırlamıştır. Biz bu yazımızda son Taslağı yani İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Tasarısı Taslağını ILO ve AB normları açısından değerlendirmeye çalışacağız.

Hatırlatmak isteriz ki, 15.5.2008'de kabul edilen ve kamuoyunda İstihdam Paketi olarak anılan 5763 sayılı "İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" 4857 sayılı Kanun'un bazı maddelerini değiştirmiş ya da başka kanunlara göndermiştir. Bu arada İş Kanunu'nun "İş Sağlığı ve Güvenliği" başlıklı beşinci bölümünde de bazı değişiklikler yapmıştır. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Tasarı Taslağının getirmek istediği sisteme uygun olduğu anlaşılan bu değişiklikler şunlardır: İş sağlığı ve güvenliği yönetmelikleri ile ilgili md. 78 yeniden kaleme alınarak bu yönetmeliklerin hangi konuları kapsayacağı yeniden belirlenmiştir. İş güvenliği ile görevli mühendis veya teknik adamlarla ilgili md. 82 yürürlükten kaldırılarak bu

Taslak hem özel hem de kamu sektörüne ait tüm işleri ve işyerlerini kapsamına almakta ve bu işyerlerinin çalışanlarına, işverenlerine ve işveren vekillerine uygulanmayı öngörmektedir.

personel yeni başlığı “İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri” olan md. 81 içine alınmıştır. Md. 81’in eski başlığı “İşyeri hekimleri” idi. Ancak işverenin işyeri hekimi çalıştırma yükümlülüğü devam etmektedir. Bunun yanında işverenin işyeri sağlık ve güvenlik birimi oluşturmaya yönelik şartlar ve esaslar ile burada çalıştırılacak personelin atanma yöntem ve görevleri yeniden belirlenmiştir. Maddenin yeni şeklinde işverenlerin ortak sağlık birimi oluşturabilecekleri, işletme dışından sağlık ve güvenlik hizmeti alabilecekleri de öngörülmüştür.

IV. TASLAĞIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu konuda göze çarpan ilk şey Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nca hazırlanan son taslağın genel olarak AB’nin 89/391 sayılı Çerçeve Yönergesine, dolayısıyla Danıştay 10’uncu Dairesi’nin 16.5.2006 tarih ve E. 2004/1942, K. 2006/3007 sayılı Kararıyla iptal edilen İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği hükümlerine olan benzerliğidir. Mamafih son Taslak bir önceki yasa taslağından daha özenle hazırlanmış, hukuki kavramlar daha dikkatli kullanılmıştır. Taslak kanunlaştığında artık İş Kanunu’nun başta 5’inci bölümüne dahil hükümleri olmak üzere iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin tüm hükümleri yürürlükten kaldırılmış olacaktır. Yine de Taslağın 89/391 Yönergesine uydurulması uğruna ülke şartlarıyla pek bağdaştığı da söylenemez. Ayrıca tereddüt yaratabilecek ya da tekrar niteliğinde hükümler gene vardır. Sekiz bölüm altında hazırlanmış olan Taslağı değerlendirirken yer yer bazı yabancı hukuk düzenlemeleriyle karşılaştırma yapmaya da çalışacağız.

1. Taslağın Amacı ve Kapsamı

Taslağın 1’inci maddesi Kanunun amacını iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması, mesleki “riskle-

rin önlenmesi, risk ve kaza faktörlerinin ortadan kaldırılması, sağlık ve güvenlik şartlarının sürekli olarak iyileştirilmesi için alınacak koruyucu ve önleyici tedbirler ile bu konularda eğitim, bilgilendirme, çalışanların görüşlerinin alınması ve katılımının sağlanmasını düzenlemek” olarak açıklamıştır. Amaç İş Kanunu’nun 77’inci maddesini andırmaktadır.

Görülüyor ki Taslak, iş güvenliği ve sağlığının korunması ve geliştirilmesi açısından bir yandan işverene işçilerini bilgilendirme ve eğitime yükümlülüğü yüklerken, öte yandan çalışanların görüşlerinin alınması ve katılımının sağlanmasını amaçlamaktadır. Kısacası Taslak, katılımcı bir yaklaşımla hazırlanmıştır. Bu yaklaşım 89/391 Yönergesiyle uyumludur.

Taslak hem özel hem de kamu sektörüne ait tüm işleri ve işyerlerini kapsamına almakta ve bu işyerlerinin çalışanlarına, işverenlerine ve işveren vekillerine uygulanmayı öngörmektedir. Taslak hükümleri çirak ve stajyerlere de uygulanacaktır (md. 2). İş sağlığı ve güvenliği önlemleri içine çirak ve stajyerlerin de dahil edilmesi hem 89/391 sayılı Yönerge hükümlerine hem de İş Kanunu’nun 4/f ve 77/4 md. hükümlerine uygundur. Bu hükümlerin de 89/391 Yönergesiyle ters düşen bir yanı yoktur ve mantıklıdır. Çünkü çalışanın güvenlik ve sağlığının korunması işin özelliğinden kaynaklanan istisnai bazı durumlar dışında faaliyet konusu, çalışanın sıfatı gibi nedenlerle ayrıma tabi tutulamaz. O halde Yönerge gibi Taslak da geniş bir uygulama alanı öngörmektedir. Bununla birlikte Türk Silahlı Kuvvetleri’nin, genel kolluk savunma ve acil durum birimlerinin eğitim, tatbikat, afetlere müdahale faaliyetleri, sivil savunma ve acil durum birimlerinin eğitim, tatbikat, afetlere müdahale faaliyetleri ile ev hizmetleri ise kapsam dışında bırakılmıştır (md. 3).

Madde 2’de “çalışan” kavramı kullanılmıştır. Bununla iş sözleşmesiyle çalışan işçi kavramından daha geniş bir kesimin (sadece sözleşmeyle değil, seçilen, atama yoluyla göreve gelen kişilerin de) amaçlandığı anlaşılmaktadır. Kamu görevlisi, sözleşmeli personel, ödünç işçi, işçi temsilcisi gibi. Nitekim “Tanımlar” maddesinde (md. 4) “çalışan” “kendi özel kanunlarındaki statülerine bakılmaksızın bu kanun kapsamındaki kanun veya özel işyerlerinde istihdam edilen gerçek kişi” olarak tanım-

lanmıştır. Bu tanım oldukça geniş bir çalışan kavramını ifade etmektedir. Aynı maddedeki işveren, işveren vekili, alt işveren ve işyeri tanımları ise 4857 sayılı İş Kanunu md. 2'deki tanımlara benzetilmiştir.

2. İşverenin Yükümlülük ve Sorumlulukları

AB'nin 89/361 Yönergesindeki düzenlemeye benzer bir biçimde işveren yükümlülükleri Taslakta, işverenin genel yükümlülükleri ve sorumlulukları başlıklı II. bölüm altında bu konudaki genel ilkeler ve işverenin belli başlı yükümlülükleri olarak iki bölümde düzenlenmiş, diğer maddelerde de işverenlerin diğer yükümlülüklerinin ayrıntılarına girilmiştir.

a) İşverenin Genel Yükümlülükleri ve Uyacağı İlkeler

İşveren, işle ilgili her konuda çalışanların sağlık ve güvenliğini sağlamakla ve bu amaçla çalışanların sağlık ve güvenliğini sağlamak için mesleki risklerin önlenmesi, onlara eğitim, bilgi verilmesi vs. her türlü önlemin alınması, organizasyonun yapılması, gerekli araç ve gereçlerin sağlanması, sağlık ve güvenlik önlemlerinin değişen şartlara uyumlu hale getirilmesi, mevcut durumun sürekli iyileştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak ve işyerinde alınan iş sağlığı ve güvenliği önlemlerine uyulup uyulmadığını izlemek ve denetlemekle yükümlü tutulmuştur (md. 6/1).

b) Genel İlkeler

İşveren yükümlülüklerini yerine getirirken şu ilkeleri göz önünde bulunduracaktır:

aa) Delegasyon yasağı: İşverenin iş sağlığı ve güvenliği konusunda işyeri dışındaki uzman kişi ve kuruluşlardan hizmet alması işverenin iş sağlığı ve güvenliği konusundaki sorumluluğunu ortadan kaldırmaz hükmü getirilmiştir (md. 6/2). Bu ilke 89/391 sayılı AB Yönergesinde de aynen mevcut olup işin amacına uygun bir hükümdür. Başkasının fiilinden ya da dolaylı sorumluluk olarak tanımlanan bu sorumluluk (vicarious liability) Birleşik Krallık Hukukunda da mevcut olan önemli bir ilkedir. Bu hukuk sisteminde bir işveren, iş güvenliği ve sağlığına ilişkin yükümlülüklerden bu yükümlülüğün ifasını özenle ve dikkatle seçtiği baş-

ka kişilere bırakmış olsa dahi sorumluluktan kurtulamaz. Buna delegasyon yasağı ilkesi de (principle of non-delegation) denmektedir²⁰.

bb) Önlem alma ilkeleri: İşveren işyerinde iş güvenliği ve sağlığının sağlanmasında genel yükümlülüklerini yerine getirirken şu önlemlerin alınmasına dikkat edecektir (md. 7):

- Risklerden kaçınma,
 - Kaçınılması mümkün olmayan riskleri analiz etme,
 - Risklerle kaynağında mücadele etme,
 - İşin kişilere uygun hale getirilmesi ve bu amaçla işyerlerinin tasarımında iş ekipmanlarının, çalışma şekil ve üretim metotlarının seçiminde özen gösterilmesi,
 - Teknik gelişmelere uyum sağlama,
 - Tehlikeli olanları tehlikesiz veya daha az tehlikeli olanlarla değiştirme (Buna ikame ilkesi denir),
 - Teknoloji, iş organizasyonu, çalışma şartları vs. faktörlerin etkilerini kapsayan tutarlı genel bir önleme politikasını geliştirme,
 - Kişisel korunma önlemlerine öncelik,
 - Çalışanlara uygun talimat verme.
- Bu önlemler de 89/391 sayılı Yönergeyle (md. 6) uyumludur.

cc) İşin özelliğini göz önünde bulundurma: İşveren iş donanımı, kullanılan kimyasal maddelerin seçimi, işyerinin tertip ve düzeni gibi konular da dahil olmak üzere tüm riskleri değerlendirerek çalışanların sağlık ve güvenliğini en yüksek düzeyde korumak için çalışma şekil ve üretim yöntemlerini belirleyecek, çalışana görev verirken onun sağlık ve güvenlik yönünden bu işe uygun olduğunu göz önüne alacak, yeni teknoloji planlaması, iş donanımı, iş ortamı ve şartları bakımından çalışanların veya temsilcilerinin görüşlerini alacak, yaşamsal tehlike bulunan yerlere yeterli bilgi ve talimat verilenler dışındaki çalışanların girmemesi için gerekli önlemleri alacaktır (md. 8). Bu yükümlülükler AB'nin 89/391 sayılı Yönergesinde de esasen söz konusu edilmiştir (md. 6/3). Ayrıca iş tehlikelerine kişisel olarak karşı karşıya olan çalışanlar ve çalışma ortamına yönelik kontrol, ölçüm, inceleme ve araştırmalar yapmakla da yükümlüdür (md. 9/1).

dd) İşverenler arasında işbirliği ve koordinasyon: Bir işyerinin birden fazla işveren tarafından kullanılması durumunda işverenler iş sağlığı ve gü-

venliği ile iş hijyeni önlemlerinin uygulanmasında işbirliği yapmakla, birbirlerini riskler konusunda bilgilendirmekle, mesleki risklerden korunma açısından çalışmalarını koordine etmekle yükümlü tutulmuşlardır. Bu yükümlülük de 89/391 sayılı AB Yönergesine uyumludur. Taslak, fazladan olarak eğer ortada asıl işveren alt işveren ilişkisi olup da çalışmaları birbirlerini etkileyebilecek nitelikte ise koordinasyonu sağlama görevini asıl işverene vermiş, asıl işverenle alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ilgili olarak Taslakta getirilen yükümlülüklerden bu işverenlerin birlikte sorumlu olacaklarını öngörmüştür (md. 10). Bu çözüm hem İş Kanunu'nun alt işverenlikle ilgili sistemine, hem de Taslağın amacına uygun gözükmektedir.

ee) Üçüncü kişilerden hizmet alma: İşveren işçilerin sağlık ve güvenliğini korumakla ilgili görevlerini yerine getirirken bunu, ya kendi işyerinde

İş Kanunu md. 81 ortak sağlık ve güvenlik biriminden hizmet alsa dahi işverenin işçilerine karşı İş Kanunu'ndan doğan iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin sorumluluğunun yine de devam ettiğini öngörmekte iken Taslakta bu sözlere yer verilmemiştir. Bu sorumluluğun söz konusu olması için asıl işveren alt işveren ilişkisi bulunması dahi şart değildir. Asıl işveren alt işveren ilişkisinin mevcudiyeti alt işveren işçilerinin özel hukuktan doğan haklarının daha etkin korunması bakımından getirilmiş olup bunun için her iki işverenin birlikte sorumluluğu sağlanmıştır. Oysa gerek İş Kanunu md. 81'in gerek İş Sağlığı ve Güvenliği Kanun Tasarı Taslağının işverene yüklediği yükümlülükler kamu hukukuna ilişkin yükümlülüklerdir. Hatırlatalım ki Taslağın yürürlüğe girmesi ile İş Kanunu md. 81 mülga olacaktır. Bizce Taslağa işverenin sağlık biriminden ya da dışarıdan hizmet alması durumunda asıl iş-

Taslakta göze çarpan bir eksiklik İş Kanunu md. 81 ve 82'nin yürürlükten kalkması halinde bu maddelere istinaden çıkarılmış bulunan yönetmeliklerin akıbetinin ne olacağıdır.

bununla ilgili sağlık ve güvenlik birimleri kurarak ya da dışarıdan hizmet alarak yerine getirebilir.

aaa) İşyeri sağlık ve güvenlik birimi oluşturmak: İşveren işyerinin büyüklüğünü, tehlike sınıfını, işin niteliğini ve çalışan sayısını dikkate alarak bir işyeri sağlık ve güvenlik birimi oluşturmakla yükümlüdür. İşyeri sağlık ve güvenlik biriminde iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi, işyeri hemşiresi ve gerekli diğer elemanlar görevlendirilir (md. 11/1). İşveren bazı şartlarla bu hizmeti birden fazla işverenin birlikte kuracağı ortak işyeri sağlık ve güvenlik biriminden de alabilecektir.

Bu hükümler 4857 İş Kanunu'nun 5763 sayılı Kanun'la değişik 81'inci maddesinde az çok benzer nitelikte mevcuttur. Mamafih İş Kanunu md. 81/2'de işverenin dışarıdan sağlık ve güvenlik hizmeti almasının sorumluluklarını ortadan kaldırmayacağı öngörülürken incelediğimiz Taslakta "İşyeri dışındaki kişi ve/veya kuruluşlardan iş sağlığı ve güvenliği açısından koruyucu, önleyici mahiyette hizmet alınması ile asıl işveren alt işveren ilişkisi kurulmuş olmaz." hükmü getirilmiş bulunmaktadır. Her iki ifade tarzı birbiriyle çelişmektedir. Çünkü

veren alt işveren ilişkisinin kurulmuş olmayacağı hükmüne ek olarak İş Kanunu md. 81'deki ve 89/391 Yönergesindeki gibi işverenin dışarıdan iş sağlığı ve güvenliği hizmeti almasının bu alandaki sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağı öngörül-meliydi.

Taslaktaki en önemli farklılık, İş Kanunu'nda işyeri sağlık birimi kurma, işyeri hekimi, iş güvenliği uzmanı gibi elemanların görevlendirilmesi için işyerinde en az 50 işçi çalışma şartı aranmışken Taslakta 50 işçi şartının kaldırılmış olmasıdır. Zira Taslak, İş Kanunu md. 81'i dolayısıyla sınırlayıcı hükmü yürürlükten kaldırmaktadır. Bu hükmün ülke şartları açısından uygulanabilirliği kuşkulu olup KOBİ'leri sıkıntıya sokacağı görüşündeyiz. Bununla birlikte md. 11/1 işverenin işyeri sağlık ve güvenlik birimi oluşturma yükümlülüğünü işyerinin büyüklüğüne bağladığına göre işverenin işyerinin hangi büyüklüğe ulaştığında bu yükümlülüğünün doğacağı herhalde md. 33 kapsamında çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenecektir.

Taslakta göze çarpan bir eksiklik de İş Kanunu md. 81 ve 82'nin yürürlükten kalkması halinde bu

maddelere istinaden çıkarılmış bulunan yönetmeliklerin akıbetinin ne olacağıdır. Zira Taslağın geçici 2'nci maddesi, Taslağın kanunlaşması halinde İş Kanunu md. 77, 78, 79, 80 ve 88'nci maddelerine göre yürürlükte bulunan yönetmeliklerin yenileri çıkarılincaya kadar yürürlükte kalacağını öngörmüş ancak sayılan maddeler arasında İş Kanunu md. 81 ve 82'ye yer verilmemiştir.

bbb) Dışarıdan hizmet alma: İşveren işyerinde çalıştıracak yeterli iş sağlığı ve güvenliği personeli bulunmaması durumunda bu hizmeti işyeri dışındaki uzman kişi veya kuruluşlardan alabilir. Böyle bir durumda da (yukarıda belirtildiği gibi) işyeri dışındaki kişi/kişilerle işveren arasında asıl işveren-alt işveren ilişkisi kurulmuş olmayacaktır (md. 11/2).

c) İşverenin Diğer Yükümlülükleri

Bunları aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

aa) İlk yardım, yangınla mücadele ve işçilerin güvenlik altına alınması (md. 12):

- İşverenin ilk yardım ve acil tıbbi müdahale yükümlülüğü,
- Yangınla mücadele yükümlülüğü,
- Kişilerin tehlike durumunda tahliyesi yükümlülüğü,
- İşverenin ilk yardım, yangınla mücadele, tahliye işleri için işyerinin büyüklüğünü ve özel tehlikeleri dikkate alarak bu konuda eğitilmiş, uygun donanıma sahip yeterli sayıda kişiyi görevlendirme yükümlülüğü. Burada hangi sayının yeterli sayı olduğu hakkında bir açıklık bulunmasa da bu boşluğun da Yönetmelikle doldurulacağını düşünüyoruz. Ayrıca işverenin bu yükümlülüğünün KOBİ'ler dikkate alındığında nasıl gerçekleştirileceği de cevabı zor bir sorudur.

- Ciddi ve yakın tehlike bulunduğu zaman çalışanları bu tehlikelerle ve alınacak önlemler hakkında en kısa zamanda bilgilendirme yükümlülüğü,

- Ciddi ve yakın tehlike karşısında işçilerin derhal işi bırakarak tehlikeli bölgeden uzaklaştırılmaları ve güvenli bir yere gitmelerini sağlama yükümlülüğü. Böyle bir durumda işçilerin çalışmamaları nedeniyle hakları kısıtlanamaz. Bu hükümler isabetli görünmektedir.

bb) Ciddi ve yakın tehlike halinde çalışanların iş sağlığı ve güvenliği kuruluna başvurma hakkı: Taslak, İş Kanunu md. 83'deki düzenlemeye ben-

zer bir düzenleme getirerek ciddi, yakın ve önlenemeyen bir tehlike karşısında çalışanların işyerindeki iş sağlığı ve güvenliği kuruluna başvurarak durumun tespit edilmesini ve gerekli önlemlerin alınmasını isteme hakları bulunduğunu, önlem alınincaya kadar da çalışmaktan kaçınma haklarının bulunduğunu, bu dönem için ücret ve sair haklarını talep hakkının saklı olduğunu öngörmüştür (md. 12/6-11). İş Kanunu md. 83'deki yakın acil ve hayati tehlike "kavramları, Taslakta 89/391 sayılı AB Yönergesinde yazılı olduğu gibi "ciddi, yakın ve önlenemeyen tehlike" olarak ifade edilmiş bulunmaktadır. Taslakta hayati tehlikeden söz edilmiş olması tehlikenin şiddetli olması gereğini azaltmakta ve işçilere hayati tehlike bulunmasa dahi iş sağlığı ve güvenliği kuruluna başvuru ve çalışmaktan kaçınma hakkı tanımaktadır²¹. Bunun üzerinde biraz daha düşünmek gerekir.

Bu konuda İş Kanunu md. 83 ile Taslak md. 12/6 arasındaki farklılık uygulamada karışıklık yaratabilir. Ancak Taslak kanunlaşırca İş Kanunu md. 83 yürürlükten kaldırılmış olacağından bu kaygı bir ölçüde giderilmiş sayılabilir.

cc) Acil eylem planları yapma: İşveren çalışma ortamını, kullanılan maddeleri, iş ekipmanlarını, çevre şartlarını dikkate alarak meydana gelebilecek acil durumları önceden değerlendirerek çalışanları korumaya yönelik acil eylem planları yapacak, ortaya çıkabilecek acil durumlarla mücadele için, önleme, koruma, tahliye gibi konularda görevli ekipler oluşturarak, araç ve gereçleri sağlayarak, bunlara eğitim ve tatbikat yaptıracak, bunları hazır tutacaktır (md. 13). Ülkemiz şartlarında (büyük işletmeler istisna tutulursa) KOBİ'lerden bu denli maliyetli ve külfetli görevler beklemenin fazla iyimser olacağı düşüncesindeyim.

dd) Risk değerlendirmesi yapma: Taslak işverene işyerlerinde özel risklerden etkilenebilecek çalışanların durumunu da kapsayacak şekilde sağlık ve güvenlik yönünden risk değerlendirmesi yaptırma yükümlülüğü yüklemiştir. Her ne kadar bu konu 89/391 sayılı AB Yönergesinde var ise de maliyet artırıcı bu yükümlülüğün KOBİ'lerde nasıl yerine getirilebileceği ciddi bir sorundur²².

ee) Çalışanların bilgilendirilmesi: İşveren, işyerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması amacıyla çalışanları ve/veya temsilcilerini işyerinin genel, bölümleri, bölümlerde yapılan işler, yürütülen

faaliyetler, karşılaşılabilecek sağlık ve güvenlik riskleri, alınacak önlemler, çalışanların hak ve sorumlulukları bakımından bilgilendirmekle yükümlü tutulmuştur (md. 16). İşverenler, geçici iş ilişkisiyle (İş Kanunu md. 7) işyerlerine gelecek olan işçilere karşılaşılabilecekleri riskler ve tehlikelerle ilgili bilgileri aktarmak üzere onların işverenlerine de gerekli bilgileri vermekle de yükümlü tutulmuştur (md. 16/3). Bu husus Taslak md. 18/6'da açıkça yazılıdır. Burada söz konusu edilen husus geçici işverenin işçisini ödünç aldığı asıl işvereni işteki riskler konusunda bilgilendirme yükümlülüğüdür. Dolaylı bir yükümlülüğe benzese de asıl işveren aldığı bu bilgileri ödünç vereceği işçisine aktaracaktır²³. Geçici işveren, geçici işçi çalıştırıyor olsa da esasen bu bilgileri onlara kendisi de doğrudan verecektir.

Birleşik Krallık hukukunda 1974 tarihli Yasa beşten fazla işçi çalıştırılan işyerlerinde işverenleri gerekli ve mümkün olan sıklıkla işyerindeki iş güvenliği önlemleri ve bunların uygulanması hakkında işçileri yazılı olarak bilgilendirmekle yükümlü tutmaktadır²⁴. Ayrıca bu ülkede işverenler sadece çalışanları değil, işyerlerini ziyarete gelen müşterileri, işyerinde eğitim gören öğrencileri, hatta işyerlerindeki faaliyetlerden etkilenebilecek üçüncü kişileri dahi iş güvenliği hakkında bilgilendirmekle yükümlü tutulmuştur²⁵.

ff) Çalışanların görüşlerinin alınması: Bu husus ILO Sözleşmelerinde, AB yönergelerinde ve Komisyonun AB'nin İş Sağlığı ve Güvenliği Stratejisine İlişkin 2007 Bildirisi'nde üzerinde en fazla durulan husustur. Böylece çalışanların deneyim ve görüşleri göz önünde tutularak onların bu sürece katılmaları sağlanarak işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin düzeyi daha yükseltilmiş olacaktır. Bu katılım çalışanların da iş sağlığı ve güvenliği kurallarına uyması hususunda daha motive olmaları sonucunu doğuracaktır.

Taslağın 17'nci maddesinde işverenin sadece iş sağlığı ve güvenliği konusunda özel görevi bulunan çalışanların ve iş sağlığı ve güvenliği çalışan temsilcilerinin değil bunlar dışında kalan diğer çalışanların da görüşlerine başvurmasını öngörmektedir. Diğer bir ifade ile işyerinde iş sağlığı ve güvenliği uzmanlarının ya da çalışan temsilcilerinin bulunması işverenin diğer çalışanları dinlemesine, onlardan görüş almasına engel teşkil etmez. Tas-

lak, işveren sormasa da bu kişilere iş sağlığı ve güvenliği konularında öneri getirme hakkı da tanımıştır. Bu hükmün isabetinden kuşku duyulmamaktadır.

gg) Çalışanların eğitimi: Çalışanların iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin konularda eğitilmesi de gerek ILO sözleşmelerinde gerekse AB düzenlemelerinde üzerinde önemle durulan bir başka husustur. Taslağın 18'inci maddesi de bu nedenle işverene, çalışanlarına çalıştığı birim ve yaptığı işe ilişkin özel bilgi ve talimatları içeren bir sağlık ve güvenlik eğitimi almasını sağlaması ve bu amaçla gerekli planlamayı yapması görevini yüklenmiştir. İşçiye sağlanacak eğitim işe başlamadan önce, iş ve işyeri değişikliğinde, iş donanımlarının değişmesi halinde ve yeni teknoloji getirilmesi halinde yapılır. İşverenin bu eğitimi işletme içinden olduğu kadar dışarıdan sağlanan uzman kişilere yaptırabileceği kabul edilmelidir. Esasen Taslak, yaptırılacak eğitimle ilgili usul ve esasların bir yönetmelikle belirleneceğini öngörmektedir (md. 18/9). İşveren çalışanların iş sağlığı ve güvenliği konusunda yeterli bilgi ve eğitimi aldığını saptamadan onları işe başlatmayacaktır (md. 18/7). Hatta iş kazası, meslek hastalığı ya da 6 aydan fazla süreli hastalık veya başka bir nedenle işten uzak kalanlara tekrar işe başlamadan önce yenileme eğitimi verileceği de öngörülmüştür. Ancak üretim sürecinde 6 ay gibi nispeten kısa bir süre içinde işyerinde veya iş şartlarında önemli bir değişiklik olmamışsa bu eğitime gerek olmayabileceği görüşündeyiz. Bu nedenle bu hükmün yasalaşmadan bir daha gözden geçirilmesinde yarar vardır.

hh) Sağlık gözetimi: İşveren çalışanların işyerinde maruz kalacakları sağlık ve güvenlik risklerini dikkate alarak sağlık kontrolüne tabi tutulmalarını sağlamakta, işe girişlerinde, iş değişikliklerinde, iş kazası, meslek hastalığı sonrası işe dönüşlerinde ve sağlık nedeniyle tekrarlanan işten uzaklaşmalarında ve düzenli aralıklarla sağlık muayenelerini yaptırmakla yükümlü tutulmuştur. Sağlık gözetiminin maliyeti hiçbir şekilde çalışanlara yansıtılmayacaktır. Ayrıca işveren, çalışanların işe girerken (hangi iş olursa olsun) işyeri hekimi veya işyeri sağlık ve güvenlik birimince sağlık muayenesine tabi tutulmasını sağlamakla yükümlü tutulmuş ve çalışanları yapacakları işe uygun olduğuna dair sağlık raporu olmadan işe başlatması yasaklanmıştır.

Sağlık raporlarının nasıl alınacağı, raporlara itiraz usulü bu hususta Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikte gösterilecektir (md. 19). Bu hükümlerin benzeri İş Kanunu md. 85-89'da daha özel risk ve çalışan grupları için getirilmiş bulunmaktadır. Ancak Taslağın kanunlaşması halinde İş Kanunu'nun bu hükümleri yürürlükten kaldırılacağından İş Kanunu md. 85 uyarınca çıkarılmış olan bazı yönetmelikler ve örneğin Ağır ve Tehlikeli İşler Yönetmeliği (yürürlükten kaldırılmaz ise) havada kalmış olacaktır²⁶.

Taslak md. 19/2'de sağlık raporlarına itirazların Sağlık Bakanlığı tarafından belirlenen "hakem hastanelere" yapılacağı öngörülmüştür. Ancak hakem hastaneden ne kastedildiği anlaşılamamaktadır.

Yukarıdan beri sayılan işverenin iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin yükümlülüklerinin çokluğu dikkat çekicidir. Buna karşı çalışanların yükümlülüklerinin çok az oluşu karşısında Taslağın aslında "İşverenlere Yükümlülük Yükleme Yasası Tasarı Taslağı" olarak adlandırılmasının daha doğru olacağı ifade edilmiştir²⁷. Mizah dolu bu eleştiride haklılık payı yok değildir. Ancak işin doğası gereği bu konu işçilerin sağlığını ve yaşamını ilgilendirdiğinden onların yükümlülükleri çok daha az, işverenlerin ise çok daha fazla olacaktır.

d) Özel Risk Grupları

Taslağın özel risk grupları başlığını taşıyan 20'nci maddesi kadın, çocuk, genç, yaşlı, özürlü, gebe ve emziren kadınlar ve diğer özel risk gruplarının çalışma ortam ve şartların ve özellikle bunları etkileyen tehlikelerden korunacaklarını, yapılacak risk değerlendirmesinde bu risk gruplarının da özel olarak dikkate alınacağını öngörmektedir. Bu hüküm esasen Anayasal dayanağa sahiptir²⁸. Gebe ve emziren kadınların hangi dönemlerde ne gibi işlerde çalıştırılmalarının yasak olduğu, hangi işlerde çalıştırılmalarında sakınca olmayacağı, ne suretle emzirme odaları veya kreş kurulması, hangi hallerde işverenlerin dışarıdan hizmet alabileceklerinin çıkarılacak bir yönetmelikle belirleneceği öngörülmüştür.

3. Üretici ve Tedarikçilerin Yükümlülükleri

Yasa taslağı iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması konusunda sadece işverenlere yükümlülükler

yüklememiş, üretici ve tedarikçilere de sorumluluk yüklemiştir. Nitekim md. 29'a göre iş ekipmanı, kişisel koruyucu donanımı, hammadde, yarı mamul ve mamul maddeleri üreten temin veya tedarik edenler ile işyeri dışından bakım, onarım, servis ve benzeri hizmetleri sağlayan kişi ve kuruluşlar bu ürün ve hizmetlerini iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili mevzuat hükümlerine uygun bir şekilde yerine getirmekle yükümlü tutulmuşlardır. Bu yükümlülük işverenin Taslaktan kaynaklanan genel yükümlülüklerini etkilemeyecektir. Amaç, işyerlerinde sağlık ve güvenliğin sağlanmasında üreticilerin de tedarikçilerin de üretilen ve tedarik edilen malların kişilerin sağlığına ve güvenliğine zararlı olmaması hususunda özenli davranmalarının sağlanmasıdır. Birleşik Krallıkta yürürlükte olan 1974 tarihli İş Sağlığı ve Güvenliği Yasası iş sağlığı ve güvenliği hususunda işverenler, üreticiler ve tedarikçiler yanında tasarımcıları ve ithalatçıları da sorumlu tutmaktadır²⁹. Bununla birlikte Birleşik Krallıkta işveren, işyerinde kullandığı makine, araç ve gerecin en kalitelisini ve en az tehlikelisini almış, periyodik bakımlarını yaptırmış, usulüne uygun kullanmış ise artık bu araç ve gereçten kaynaklanan bir kazadan sorumlu tutulmaz. Sorumlu imalatçı olur³⁰. Bizde de böyle düzenleme getirilmesi daha gerçekçi olurdu.

4. Çalışanların Yükümlülükleri

Taslağın çalışanların yükümlülüklerine ilişkin 21. maddesinde öncelikle çalışanlar, kendi davranış ve kusurlarından dolayı, kendilerinin ve diğer kişilerin sağlık ve güvenliğinin olumsuz etkilenmemesi için azami özeni göstermek ve kendilerine verilen eğitim ve talimatlar doğrultusunda görevlerini yapmakla yükümlü kılınmışlardır.

Bunun yanı sıra çalışanlar, makine, cihaz, araç, gereçleri, kişisel koruyucu donanımları, güvenlik donanımlarını doğru olarak kullanmakla yükümlü oldukları gibi, işyerinde sağlık ve güvenlik yönünden ciddi ve ani bir tehlike ile karşılaştıklarında veya koruma tedbirlerinde bir aksaklık veya eksiklik gördüklerinde işverene veya iş sağlığı ve güvenliği çalışan temsilcisine haber vermekle yükümlü tutulmuşlardır. Çalışanlar, gerek teftişe yetkili makam tarafından belirlenen noksanlık ve mevzuata aykırılıkların giderilmesinde, gerekse güvenli çalışma ortam ve koşullarının sağlanması, çalış-

ma ortamının risklerden arındırılması için işverenle veya iş sağlığı ve güvenliği çalışan temsilcisi ile işbirliği yapmakla yükümlü tutulmuştur.

Burada sayılan yükümlülükler işvereninkilerle karşılaştırıldığında çok az görünse de bu durum işin doğası gereğidir. Çünkü işçinin gözetiminin esas yükümlüsü ve sorumlusu işverendir. Bu yükümlülüklere aykırı hareket eden işçilere ceza-i yaptırım uygulanmaması da gayet doğaldır. Çünkü çalışanın Taslağın 21. maddesinde sayılan yükümlülüklerine uymamasının hukuki sonucu kendini özel hukuka ilişkin yaptırımlarda gösterir. Örneğin sadakat borcuna aykırılık ya da görevin savsaklanması nedeniyle çalışanın iş sözleşmesi işveren tarafından haklı nedenle feshedilebilir (İş Kanunu md. 25/II) ya da çalışanın yükümlülüklerine uymaması işveren aleyhine bir zarar doğuracak olursa çalışan aleyhine tazminat davası açılabilir³¹.

Taslağın "Çalışan ve işverenin sorumluluğu" başlıklı 37'nci maddesinde, işveren veya işveren vekilinin iş müfettişleri tarafından ifade ve bilgilerine başvuru çalışanlara veya temsilcilerine gerçeğe aykırı beyanda bulunmaları ya da gerçeği saklamaları için telkin ya da zorlama yapamayacakları ve bunların iş müfettişlerine verdikleri ifade veya ilgili makamlara yaptıkları ihbar ya da başvurular nedeniyle çalışanlara kötü davranışta bulunamayacakları öngörülmüştür. Ancak maddede ifade düşüklüğü mevcuttur. Bunun düzeltilmesi gerekir.

Aynı maddede, çalışanların da işte çalışırken veya işten ayrıldıktan sonra işverenleri hakkında gerçeğe uymayan ihbar ve şikâyetle bulunmaları, işverenlerini kötü duruma düşürmeye kalkışmaları, bu amaçla iş müfettişlerini onları yanlış bir sonucaandırmak için gerçek dışı beyanlar ve cevaplar vermek gibi kötünüyetli davranışlarda bulunmaları yasaklanmıştır.

Kanımızca, çalışanların ve çalıştıranların dürüstlük kuralına, sadakat borcuna aykırılık teşkil eden bu tür davranışların yasaklanmasının yeri kamu hukuku nitelikli bu Taslak olmamalıdır. Bu yasağa aykırılığın yeri özel hukuk düzenlemeleridir. Bu davranışların yaptırımı esasen İş Kanunu md. 24/II ve md. 25/II'de mevcuttur.

5. İş Sağlığı ve Güvenliği Organizasyonu

Taslağın dördüncü bölümü iş sağlığı ve güvenliği sisteminin idari örgütlenmesine ayrılmıştır.

a) Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi

Ülke genelinde iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili olarak ihtiyaç, öncelik ve stratejiler için öneriler geliştirmek, tavsiyelerde bulunmak üzere Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi kurulması öngörülmüştür. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı müsteşar ya da yardımcısının başkanlığında oluşturulacak bu Konseyde unvanları md. 22'de sayılan çeşitli bakanlıkların temsilcileri, en üst işçi, işveren ve memur sendikaları konfederasyonları temsilcileri ve bazı meslek odalarının temsilcileri bir araya geleceklerdir. Üçlü temsile dayalı konsey 32 üyeden oluşuyorsa da ihtiyaç duyulduğunda Bakanın onayı ile bu sayı 35'e çıkarılabilecektir. Konseyin gerekli görmesi halinde çalışma grupları oluşturulabilir. Yılda iki kez olağan toplanacak olan bu Konseyin ülkenin iş sağlığı ve güvenliği politikasını ve stratejilerini belirlemeye ilişkin çalışmalar yapmaya yönelik tamamen istişari nitelikte bir organ olduğu görülmektedir.

ILO'nun 187 sayılı Sözleşmesi'nde iş sağlığı ve güvenliği konularında ulusal bir politika ve program belirlemek üzere ülkelerin üçlü temsile dayalı istişari bir organ oluşturacakları öngörülmektedir (md. 4/3). Aslında daha önce 2005 yılında Bakanlığın onayıyla buna benzer bir Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi oluşturulmuş ise de bu Konsey bugüne kadar etkin bir faaliyette bulunamamıştır. Bu yeni Konseyin de başarılı olup olamayacağını zaman gösterecektir.

Birleşik Krallık'ta da 1974 tarihli İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu kapsamında bir İş Sağlığı ve Güvenliği Komisyonu oluşturulmuştur. Çalışma Bakanı tarafından atanan bir kişinin başkanlığında işçi ve işveren temsilcilerinden oluşan ve sayısı 6-9 olan bu komisyonun iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini geliştirmek, patlayıcı, tehlikeli maddelerin kontrolü, atmosfere yayılan gazların araştırılması, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili soruşturma, keşif yapma, öneri getirme, tüzük ve uygulama rehberleri çıkarma gibi görevleri vardır. Bu niteliği itibarıyla o da istişari bir organdır. Komisyonun icra görevi ise İş Sağlığı ve Güvenliği İcra Komitesi'ne bırakılmıştır. Başkanı Çalışma Bakanı tarafından atanan üç kişiden oluşan bu icra komitesi alt uzmanlık komiteleri kurar, mevzuatın uygulanıp uygulanmadığını izler, teftişin birliğini ve tüm sanayide iş sağlığı ve güvenliğini sağlamaya

çalışır ve bu alanda geniş yetkilerle donatılmıştır³².

Değerlendirmeye çalıştığımız Taslak, Bakanlığa, çalışanların sağlık ve güvenliğinin sağlanması, sürdürülmesi ve sürekli iyileştirilmesi amacıyla ulusal iş sağlığı ve güvenliği politikasını oluşturma ve bunu belirli zamanlarda gözden geçirme görevi de vermiştir (md. 23). Bakanlık, her ne kadar Taslakta söz edilmemişse de, bu görevini işçi, işveren ve sair mesleki kuruluş temsilcilerine ve her şeyden önemlisi Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyine danışarak yapacaktır. Taslakta bu hususlar biraz daha fazla açıklanırsa daha yararlı olacaktır. Yukarıda sık sık belirttiğimiz gibi üye ülkelerin ulusal bir iş sağlığı ve güvenliği politikası geliştirmeleri gerektiği ILO'nun gerek 155 gerek 187 sayılı Sözleşmelerinde sık sık vurgulanmıştır.

b) İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu

Taslağın 25'inci maddesine göre "İşveren, 50 ve daha fazla çalışanın bulunduğu, üç aydan fazla süren işlerin yapıldığı işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği kurulu kurmak ve kurul tarafından iş sağlığı ve güvenliği mevzuatına uygun olarak alınan kararları uygulamakla yükümlü" tutulmuştur. Asıl işveren alt işveren ilişkisi bulunan işyerlerinde, işverenlere ait çalışan sayısının tespitinde asıl işveren ve alt işveren çalışanları birlikte değerlendirilecek, aralarında asıl işveren alt işveren ilişkisi bulunan işverenlerce işyerinde birden fazla iş sağlığı ve güvenliği kurulunun oluşturulması halinde kurul kararlarının birbirlerini etkileyebileceği durumlarda faaliyetlerin yürütülmesi ve kararların uygulanması konusunda işverenler arasındaki koordinasyon asıl işverence sağlanacaktır. Koordinasyon görevinin asıl işverene verilmesi mantıklı bir tercihtir. Bir işyerinde birden fazla işverenin bulunması ve birden fazla iş sağlığı ve güvenliği kurulu oluşturulması halinde işverenlerin çalışmalardan etkilenebileceği durumlarda birbirlerini haberdar edecekleri de öngörülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 80'inci maddesinde esasen mevcut olan bu düzenleme Taslağa biraz daha ayrıntılı biçimde geçirilmiş ve isabetli olarak en az 50 işçi çalıştırma kıstası korunmuştur. Yabancı hukuklarda da örneklerine rastlanan bu kurulların kurulabilmesi için aranan en az işçi sayısı ülkeden ülkeye değişmektedir. Örneğin Alman-

ya'da 20'den fazla işçi çalıştırılan işyerlerinde işverenin iş güvenliği kurulu oluşturma yükümlülüğü bulunmaktadır (1973 tarihli İş Güvenliği Yasası md. 11).

c) İş Sağlığı ve Güvenliği Çalışan Temsilcisi

Taslak, işyerinde sağlık ve güvenlikle ilgili çalışmalara katılma, çalışmalarını izleme, önlem alınmasını isteme, önerilerde bulunma ve benzeri konularda çalışanları temsil etmeye yetkili bir veya daha fazla sayıda iş sağlığı ve güvenliği çalışan temsilcisinin görev yapmasını öngörmüştür (md. 24). İş sağlığı ve güvenliği çalışan temsilcisi çalışma hayatımıza girecek olan yeni bir kavramdır. Bu temsilciler, belirtelim ki, Taslak md. 12/2'de sözü edilen ilk yardıma koşan, yangına müdahale eden ve işverence görevlendirilen kişilerden farklıdır. İş sağlığı ve güvenliği çalışan temsilcilerinin sayısı Sendikalar Kanunu'ndaki sendika işyeri temsilcilerinde olduğu gibi işyerinde çalışan işçi sayısına göre değişir. Eğer işyerinde 10–50 kişi çalışıyorsa bir temsilci, 51–100 kişi çalışıyorsa 2, 101–500 kişi çalışıyorsa 3 temsilci şeklinde giderek sayı artar. Bu sayı 4001 ve üzeri çalışan için 8 temsilci olup bu sayı üst sınırdır. Birden fazla temsilci görevlendirilen işyerlerinde biri baş temsilci olarak görev yapar. Bu temsilcilerin nitelikleri, nasıl seçileceği, görev süreleri ve yetkileri çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenecektir (md. 24/6).

İş sağlığı ve güvenliği çalışan temsilcilerinin bu görevlerini yürütmeleri nedeniyle hiçbir şekilde hakları kısıtlanamaz. Bundan maksadın, temsilcileri bu görevleri nedeniyle ücretlerinin indirilmesine, çalışma şartlarının ağırlaştırılmasına karşı koruma olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca bu temsilcilere 4857 sayılı İş Kanunu'nun 18 vd. maddelerinde düzenlenen geçersiz feshe karşı iş güvencesinden yararlanma hakkı da tanınmıştır. Öyle ki, bu hakkın kullanılması işyerinde en az 30 işçi ölçütü, 6 aylık kıdeme sahip olma ölçütleri gibi sınırlamalara da tabi kılınmamıştır.

Nihayet işyerinde 2821 ya da 4688 sayılı Kanunlar uyarınca yetki almış bir sendika bulunması halinde sendikaca atanan işyeri sendika temsilcilerinin aynı zamanda iş sağlığı ve güvenliği çalışan temsilcisi olarak görev yapmaları hükme bağlanmıştır (md. 24/7). Bu düzenleme Birleşik Krallık Hukukundaki çözüm tarzına benzemektedir. Şöyle

ki, 1974 tarihli İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu başlangıçta iş güvenliği temsilcilerinin bizzat işyerinde çalışan işçiler tarafından seçilmesini öngörmüştü. Ancak bu düzenlemenin sendikaların otoritesini sarsacağı kaygısıyla işçi sendikalarından gelen yoğun itirazlar sonucu yasa değiştirilerek bu temsilcilerin sendikalarca atanması hükme bağlandı. Temsilcinin sendika üyesi olması şartı yoktur. Fakat bu defa da AB Komisyonu bu düzenlemenin 89/391 sayılı Çerçeve Yönergeye aykırı olduğu kararına vardı. Bunun üzerine yasa yerine İş Güvenliği Temsilcileri ve İş Güvenliği Komiteleri Tüzüğü değiştirilerek, bu temsilcilerin işyerinde yetkili sendika bulunmaması durumunda işyerinde çalışan işçiler tarafından seçileceği hükme bağlanarak sorun çözümlenmiş oldu³³. Uygulamada bu temsilcilerin en az 2 yıl aynı veya benzeri işyerlerinde çalışmış deneyimli işçiler arasından seçilmesine dikkat edilir. Temsilciler kural olarak 3 ayda bir işyerinde iş güvenliği denetimi yapma yetkisini haizdirler. Kendilerine görevlerini iyi yapabilmeleri için ücretli serbest zaman tanınır. Ülkemizde bir önceki Taslakta benzeri koruyucu bir hüküm varken bu taslakta böyle bir hükme yer verilmemiş olması yadırgatıcıdır. Hatırlatalım ki 89/391 sayılı AB Yönergesinde de böyle bir hüküm mevcuttur.

Alman hukukunda ise en az 20 kişi çalıştırılan işyerlerinde işveren, çalışan işçiler arasından bir ya da daha fazla iş güvenliği yetkilisi atamakla yükümlüdür. Bu görevliler iş kazalarının önlenmesi için işverene yardımcı olmak, iş güvenliği mevzuatına uyulup uyulmadığının denetlemek gibi görevlere sahip olup ayda en az bir kez işveren ve işletme kurulu ile bir araya gelip görüş alışverişinde bulunurlar (Md. 22 SGB VII)³⁴.

6. İdari Önlemler

a) İşin Durdurulması, İşyerinin Kapatılması

Taslağın 30'uncu maddesine göre, iş sağlığı ve güvenliği bakımından teftişe yetkili iş müfettişleri tarafından işyeri bina ve eklentilerinde, çalışma yöntem ve şekillerinde iş ekipmanlarında çalışanlar açısından hayati tehlike oluşturan bir husus tespit edildiğinde bu tehlike giderilinceye kadar beş kişilik bir komisyon kararıyla tehlikenin niteliğine göre iş tamamen veya kısmen durdurulur ya da işyeri kapatılır. Faaliyeti durdurulan ya da kapatılan

işyerinde işe devam edilemez. Bu durumda işveren çalışmayan ya da işsiz kalanlara ücretlerini ödemekle ya da başka uygun bir iş vermekle yükümlü tutulmuştur (md. 30/5). Sözü geçen Komisyon, işyerlerini iş sağlığı ve güvenlik alanında teftişe yetkili iki iş müfettişi, bir çalışan ve bir işveren temsilcisi ile bölge çalışma müdüründen oluşur. Komisyonun verdiği durdurma veya işyerini kapatma kararına karşı işverene 6 iş günü içinde iş mahkemesinde itiraz hakkı tanınmıştır. Ancak mahkemeye başvuru durdurma veya kapatma kararının uygulanmasını durdurmayacaktır. Bu hususlara ilişkin ayrıntılar ile askeri işyerleri ile yurt savunması için gerekli maddeler üretilen işyerlerinde işin durdurulması ya da işyerinin kapatılması için oluşturulacak komisyonun yapısı, çalışma usul ve esasları ayrı ayrı çıkarılacak yönetmeliklerde gösterilecektir (30/6, 7).

b) Teftiş

Çalışma yaşamının iş sağlığı ve güvenliği yönünden izlenmesi ve denetimi devlet adına görevli iş müfettişlerine bırakılmıştır (md. 34). İş müfettişleri, çalışanların sağlık ve güvenliklerinin korunması amacıyla işyerlerini her zaman izlemek, teftiş etmek, araştırmak ve "Kanuna aykırılık oluşturan eylemlere rastladıklarında bu halleri önlemek yetkisine sahiptir." (md. 35/1). Hükümün tırnak içine aldığımız cümlesinin "Kanuna aykırılık oluşturan durum ve eylemlere rastladıklarında bunları önlemek yetkisine sahiptirler." şeklinde düzenlenmesi amaca daha uygun olurdu. İşverenler, işveren vekilleri ve çalışanlar ve teftiş konusu ile ilgili görülen sair kişiler, iş müfettişleri tarafından çağırıldıkları zaman gelmek, ifade ve bilgi vermek, gerekli belge ve delilleri getirip göstermek, işyeri teftişlerinde ise iş müfettişlerine gerekli kolaylığı göstermekle yükümlü tutulmuşlardır (md. 35/2). Müfettişler de görevlerini yerine getirirken hizmet akışını mümkün olduğu kadar aksatmamak, durdurmak ve açıklanması gerekmedikçe işverenin ve işyerinin meslek sırlarını, ekonomik ve ticari durumları ile çalışanlara ait sağlık ve kişisel bilgileri gizli tutmakla yükümlü tutulmuşlardır (md. 36). İş müfettişleri gerekirse görevlerini yapabilmek için genel kolluk kuvvetlerinden yardım isteyebilirler (md. 38). Askeri işyerleri ile yurt savunması için gerekli maddeler üretilen işyerlerinin iş sağlığı ve

güvenliği yönünden teftişi ise çıkarılacak ayrı bir yönetmeliğe bırakılmıştır (md. 34/3). Biz uygulamada sadece askeri işyerleri değil kamu işyerlerinin denetiminde de ve işverenlerine yaptırım uygulamasında da sorun yaşanabileceği kaygısı taşıyoruz.

Bu hükümler 4857 sayılı İş Kanunu'nun Çalışma Hayatının Denetim ve Teftişine ilişkin bölümündeki hükümlerin (md. 91 vd.) tekrarı niteliğindedir.

c) İşyeri Tehlike Sınıfı

Taslak md. 26 işyerlerinin iş sağlığı ve güvenliği açısından yapılan işin özelliği, işin her aşamasında kullanılan veya ortaya çıkan maddeler, iş ekipmanları, üretim yöntem ve şekilleri, çalışma ortamı ve şartları ile ilgili diğer hususlar dikkate alınarak az tehlikeli, tehlikeli ve çok tehlikeli olarak üç sınıfa ayrılacağını öngörmektedir. İşyerlerinin hangi tehlike sınıfına gireceği ise yukarıdaki hususlar ile iş kazası ve meslek hastalıkları istatistikleri de göz önüne alınarak İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlü başkanlığında aşağıdaki üyelerden oluşacak bir komisyonca belirlenir.

- İş Teftiş Kurulu Başkanlığından bir temsilci
- Sağlık Bakanlığından bir temsilci
- Sosyal Güvenlik Kurumu Bakanlığı'ndan bir temsilci
- En çok üye sahip işçi sendikaları konfederasyonu, memur sendikaları konfederasyonu ve işveren sendikaları konfederasyonundan birer temsilci.

Komisyon her yıl Kasım ayında olağan olarak toplanır ve kararlar Bakanlıkça İşyerleri Tehlike Sınıfları Tebliğı'nde yayınlanır.

Ülkemizde işyeri açılma sıklığı göz önünde bulundurulacak olursa bu Komisyonun yılda bir kez olağan toplanması uygulamada sıkıntı yaratacağına benzemektedir. Daha önemlisi, çalışma mevzuatı içinde bir başka tehlike sınıf ve derecesi belirleme usulü 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu içinde yer almıştır. Gerçekten 5510 Sayılı Kanun'a göre (md. 83) "Kısa vadeli sigorta kolları primi, yapılan işin iş kazası ve meslek hastalığı bakımından gösterdiği tehlikenin ağırlığına göre tespit edilir." Hangi iş kollarının hangi tehlike sınıfına girdiği, tehlike sınıf ve derecesine ait prim oranlarının ve tehlike derecelerinin belirlenmesinde uygulanacak esaslar Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulacak bir tarife ile

tespit edilmiştir. Buna göre bir işyerinde yapılan işin hangi tehlike sınıf ve derecesine girdiği ve ödenecek prim oranı Kurumca belirlenir ve işverene tebliğ olunur. İşverenin bu tespite bir ay içinde iş mahkemesi nezdinde itiraz hakkı bulunmaktadır.

Böylece mevzuatımızda işin ya da işyerinin girdiği tehlike sınıfının belirlenmesine ilişkin iki kanunda iki ayrı usul öngörülmüş olmaktadır. Ayrıca değerlendirdiğimiz taslakta işyerinin tehlike sınıfının belirlenmesine karşı işverene bir itiraz hakkı tanınmamıştır. Bu durumların uygulamada karışıklığa yol açabileceği kaygısını taşıyoruz. Oysa bu iki ayrı usul ortak bir noktada birleştirilebilir ve işverene 5510'dakine benzer bir itiraz hakkı tanınabilirdi.

d) İşletme Belgesi

Taslak kapsamına giren işyerlerinde, işyerinin büyüklüğü, tehlike sınıfı, işin özelliği ve çalışan sayısı bakımından Bakanlıktan işletme belgesi alınacağı, işletme belgesi alınması zorunlu olan işyerlerinin bu belge alınmadan açılmayacağı, açılmışsa kapatılacağı öngörülmüştür (md. 28). Hangi işyerleri için Bakanlığa başvurulacağı, başvuruda ne tür belge, plan, proje ve raporların bulundurulacağı bir yönetmelikle belirlenecektir. Demek oluyor ki, bazı işyerlerinin açılması (muhtemelen az tehlikeli olan) için işletme belgesi alınması zorunluluğu bulunmayacaktır.

e) Alkollü İçki ve Tütün Ürünleri Kullanma Yasağı

Taslak md. 31, İş Kanunu md. 84 hükmünü aynen Taslağa taşımış ve işyerine sarhoş ve uyuşturucu madde almış olarak gelmeyi ve işyerinde alkollü içki ve uyuşturucu madde kullanmayı yasaklamıştır. Maddede bu yasağın istisnasına da yer verilmiştir.

Orijinal olan yön, Taslak md.32'nin işyerlerinde sigara ve sair tütün ürünlerinin kullanılmasını sınırlamış olmasıdır. Şöyle ki, yasak çalışanların fiili olarak işbaşında çalışmaları esnasında geçerli olacaktır. Çalışan işbaşında değilse yasak yoktur. Meğerki işyeri aşağıda değineceğimiz 4207 sayılı Kanun kapsamına girsin. Bu hükmün son yıllarda dünyada insan hayatı ve sağlığı açısından çok zararlı ve tehlikeli olduğu kanıtlanmış olan sigara du-

manına karşı açılmış savaşın doğal bir yansıması olarak kabulü gerekir. Nitekim yukarıda görüldüğü gibi AB Komisyonu'nun hazırladığı AB'nin iş sağlığı ve güvenliği politikasına ilişkin 2007-2012 stratejisine dair 2007 bildirisinde Komisyon, dumansız bir Avrupa yaratmak için başvurulacak her inisiyatif destekleyeceğini taahhüt etmiştir³⁵.

Ülkemizde de AB politikaları doğrultusunda son yıllarda sigaraya karşı bir savaş başlatılmış olup bu savaş yasal düzenlemelerle desteklenmiştir. Nitekim 3.1.2000 tarih ve 5727 sayılı Kanun'la değişikliğe uğrayan 4207 sayılı Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun, kamu hizmet binalarının kapalı alanlarında, koridorlarında, eğitim, sağlık, kültür, spor, eğlence ve benzeri amaçlı özel hukuk kişilerine ait binaların kapalı alanlarında, toplu taşıma araçlarında, dersane, eğitim kurumları, okul, lokanta, kafe, kafeterya gibi yerlerde tütün ürünlerinin kullanılmasını yasaklamıştır (md. 2).

Yine de yürürlükte sigara ile savaşa dair özel bir kanun mevcutken bu konunun Taslak'da düzenlenmesi yerine 4207 sayılı Kanun'a bir atıfla yetinilebilirdi. Ancak madem bu Taslağa sigara kullanımını sınırlaması getirildi, o zaman AB Komisyonu'nun 2007 Bildirisinde öngörüldüğü gibi çalışanların strese, depresyona karşı korunmalarına ilişkin önlemlere de yer verilmeliydi.

f) İdari Para Cezaları

Taslak 39'uncu maddesinde idari yaptırım olarak idari para cezalarını düzenlemiştir. İdari para cezaları Taslak maddelerine aykırılık nedeniyle işveren veya işveren vekiline verilecek ve aykırılığın devamı halinde izleyen her ay için aynı miktar para cezası uygulanacaktır. Taslak sadece kendi maddelerine değil o maddeye dayanılarak çıkarılacak yönetmeliğin uyulmayan her maddesi için de ayrı ceza belirlemiştir. Bu hüküm caydırıcı bir etkiye sahip olacaktır. İdari para cezaları çoğunlukla 100 lira olarak belirlenmiş ancak birkaç durumda sekizbin liraya kadar çıkması öngörülmüştür. İdari para cezaları gerekçesi belirtilmek suretiyle bölge müdürlüğünce verilir (md. 40/1). İdari para cezalarına karşı itiraz mercii hakkında Taslakta bir açıklık yoksa da bu itirazların 5326 sayılı Kabahatler K.uyarınca sulh ceza mahkemelerine yapılacağı doğaldır.

g) Yürürlükten Kaldırılan Hükümler

Siyasi irade iş sağlığı ve güvenliği konusunu bağımsız bir yasa içinde toplamayı tercih edip bu konuda bir Taslak hazırlayınca 4857 sayılı İş Kanunu'nun konuyla ilgili maddelerine artık ihtiyaç kalmamaktadır. Bu nedenle Taslak md.41 ile 4857 sayılı İş Kanunu'nun 69'uncu maddesinin 4, 5, 6'ncı fıkraları ile 72, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 95, 105 ve geç.2'nci maddeleri yürürlükten kaldırılmış, 4'ncü maddenin birinci fıkrasının f bendindeki "iş sağlığı ve güvenliği hükümleri saklı kalmak üzere" ibaresi, 7'nci maddenin 1. fıkrasındaki "işçiye sağlık ve güvenlik risklerine karşı, gerekli eğitimi vermekle yükümlüdür" ibaresi, 98'inci maddesinin birinci fıkrasındaki "85'inci madde kapsamındaki işyerlerinde ise çalıştırılan her işçi için bin YTL" ibaresi madde metninden çıkarılmıştır.

V. SON DEĞERLENDİRME

Bakanlığın son olarak hazırladığı İş Sağlığı ve Güvenliği Yasa Tasarısı Taslağı yukarıda değinildiği gibi bir öncekine oranla biraz daha derli toplu hazırlanmış, kullanılan hukuki kavramlar öncekine oranla daha özenli seçilmiş görünmektedir. Ancak yine de ülke şartlarının göz önünde tutulması yerine daha çok AB'nin 89/391 sayılı Yönergesine bağlı kalma düşüncesi etkili olmuştur. Bu tercih sonucu büyük, küçük çok sayıda işveren çok sayıda yükümlülük altına girecektir. Bunun işletme maliyetini arttıracacağı, yatırımlar üzerinde olumsuz bir etki yaratacağı ve özellikle ülke ekonomisinde önemli bir yer tutan KOBİ'leri sıkıntıya sokacağı kesindir. Bazı maddelerin ise Kamu Hukuku alanına giren böyle bir kanunda yeri olmamalıydı. Çalışan ve işverenin sorumluluğu başlıklı md. 37'de olduğu gibi. Buna karşılık işverenin iş sağlığı ve güvenliği konusunda işyeri dışından danışmanlık ve gözetim ilkesi almasının Taslak hükümlerinden doğan sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağı, işverenlere çalışanları risklere karşı bilgilendirme ve eğitime, onlara danışma ve onların görüşlerini alma yükümlülükleri getirilmesini, ortak sağlık birimi kurma hakkının tanınmasını ve Yasa Taslağının hem özel hem de kamu işyerlerini ve buralardaki çalışanları kapsamına almasını olumlu karşıyoruz. İşyeri tehlike sınıfının belirlenmesinde Taslak hükümlerinin 5510 sayılı Yasa'nın işyerinin tehlike sınıfı ve dere-

cesinin belirlenmesine ilişkin hükümleriyle koordineli olması ve gereksiz tekrarlar olmaması gerektiğini düşünüyoruz. En önemlisi, iş sağlığı ve güvenliği konusunda işverenlere maliyet arttırıcı bir dizi yükümlülük yüklenirken Taslakta onları bu yönde teşvik ve motive edici hükümlere de yer verilmesi önemli bir eksiklik. Oysa bu tür hükümlere yer verilmesi yerinde olurdu³⁶. Bunlar işletmelere ücretsiz danışmanlık ve eğitim hizmetleri verilmesi ve ekonomik teşvikler sağlanması olabilir. Daha açık bir ifade ile özen gösteren, düzgün çalışan ve mesleki risklerini azaltan, bu alanda başarılı olan işverenlere vergi indirimi, prim indirimi sağlanabilir, ucuz yatırım kredisi verilebilir. AB Komisyonu'nun 2007-2012 Strateji Bildirisi'nde bu hususlara ilişkin önerilerine yukarıda değinilmişti. Ayrıca Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi'nin sadece bir danışma organı niteliğinde olmasının, hiçbir icrai yetkisi olmamasının ülkemiz deneyimlerinin ışığı altında iş sağlığı ve güvenliği alanında etkili bir rol oynayamayacağını, bir ulusal politika belirlenmesinde başarılı olma şansının pek yüksek olmadığını düşünüyoruz. Çıkarılacak kanunun başarısında kuşkusuz yasanın iyi uygulanmasının ve çıkarılacak yönetmeliklerin dikkatli hazırlanmasının da rolü olacaktır. Ülkede iş sağlığı ve güvenliği kültürünün gelişmesi ise bir eğitim ve kafa yapısının değişmesi sorunu olup zamana bağlı bir iştir.

DİPNOTLAR

- 1 S. Süzek, İş Hukuku, 4. Bası, İstanbul 2008, 786.
- 2 G. Pitt, Employment Law, 6. Ed., Sweet&Maxwell, London 2007, 407.
- 3 Zöllner/Loritz/Hergenröder, Arbeitsrecht, 6. Aufl., München 2008, 322.
- 4 Süzek, 791.
- 5 Bu konuda bak. A. Heper, Avrupa İş Hukuku ve Türkiye, ATA Enstitüsü, İstanbul 1997, 58 vd.; A. Can Tuncay, AB'ye Üyelik Sürecinde İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatının Uyum ve Yeni Yönetmelikler, İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatındaki Değişiklikler ve İşveren Yükümlülükleri Semineri, TİSK Yayını 241, Ankara 2004, 25 vd.
- 6 R. Nielsen, European Labour Law, Copenhagen 2000, 375.
- 7 R. Nielsen, 378.
- 8 Nielsen, 383-384.
- 9 Karş. Heper, 165 vd.
- 10 Nielsen, 382, 384.
- 11 Bak. Heper, 166.
- 12 Nielsen, 382, 383.
- 13 Fazla bilgi için bak. Nielsen, 390-400; Heper, 170-173.
- 14 Nielsen, 400; Gitter/Michalski, Arbeitsrecht, 5. Aufl., Heidelberg 2002, 315; Söllner/Waltermann, Arbeitsrecht, 14. Aufl., München 2007, 287.
- 15 Pitt, 431; Selwyn, 306; R. Painter/K. Puttick, Employment Rights, 3rd. Ed., London 2004, 361.
- 16 Bunlar için bak. Tuncay, 43 vd.
- 17 Bak. C. Tuncay, AB'ye Üyelik Sürecinde İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatının Uyum ve Yeni Yönetmelikler, İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatındaki Değişiklikler ve İşveren Yükümlülükleri Semineri, TİSK Yayını 241, Ankara 2003, 37 vd.; F. Bayram, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanun Tasarı Taslağı Üzerine, LEGAL İHSGH Dergisi, 2007/16, 1310.
- 18 Bak. G. Alpagut, İş Sağlığı ve Güvenliği Yasa Tasarısı Taslağı, İş Sağlığı ve Güvenliği Yasa Tasarısı Taslağı Sempozyumu, İst. Barosu Yayını, İstanbul 2008, 95.
- 19 Bak. 8.12.2007 tarihli Sempozyum.
- 20 G. Pitt, Employment Law, 6th. Edition, Sweet&Maxwell, London 2007, 414, 419.
- 21 Karş. Alpagut, 52.
- 22 Aynı yönde: G. Alpagut, 47.
- 23 Karş. Bayram, 1322; Alpagut, 55.
- 24 N. M. Selwyn, Law of Employment, 14. Ed., Oxford 2006, 296.
- 25 Selwyn, 299.
- 26 Alpagut, 58.
- 27 Bak. B. Pirlir, İşveren, Eylül 2008, 6.
- 28 Bak. AY md. 50, 61.
- 29 Pitt, 426; Selwyn, 289.
- 30 Pitt, 407.
- 31 Zöllner/Loritz/Hergenröder, 325.
- 32 Pitt, 425 vd.
- 33 Pitt, 429-430; Selwyn, 297.
- 34 Gitter/Michalski, 317; Söllner/Waltermann, 293, Nr. 675.
- 35 Sigaranın ve tütün ürünlerinin kullanılmasının ülke sağlığı ve ekonomisi açısından zararları yönünde değerli bir yazı için bak. N. Bilir, Ülke Genelinde ve İşyerlerinde Tütün Kontrolü Çalışmaları, Çimento Sektöründe İş Sağlığı ve Güvenliği Sempozyumu Tebliğler Kitabı, ÇEİS, Ankara 2008, 7 vd.
- 36 Bak. aynı yönde S. Başterzi, Sosyal Güvenlik Sistemimizde İş Sağlığı ve Güvenliğini Koruyucu Düzenlemeler, ÇEİS İzmir Sempozyumu, 83.