

# İş Sağlığı Güvenliği'nde Karar Verici Konum

## Prof.Dr. A.Gürhan FİŞEK

Fişek Enstitüsü Çalışan Çocuklar Bilim ve Eylem Merkezi Vakfı Genel Yönetmeni  
Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi

### Giriş

İş sağlığı güvenliği denilince, karşımıza, çok bilimli ve çok yönlü bir alan çıkmaktadır. Bir buzdağını andıran konunun, derinlerine inildikçe, ne denli geniş bir bakış açısıyla ve büyük sorumluluklar yüklenerek kararlar alınması gerektiği daha iyi anlaşılmaktadır. 18.yüzyıla gelene kadar hiçbir konunun daha derinlemesine ortaya konulmadığı bu dönemde, büyük bilginler, her konuyla uğraşırlar; her bilim dalında başyapıtlar ortaya koyabilirlermiş. Ama bugün biz, tek başımıza ne bir bilim dalında, ne de bir konuda, çözümlene yapabiliyoruz. Her birimiz, konunun bir ucundan tutarak, olguyu aydınlatmaya ve çözmeye çalışıyoruz. Onun için tek başına karar verici konuma girmek, cesaret ister. Böylesine de "cahilin cesareti" derler.

Üretimin hiçbir acıya ve kesintiye yol açmadan yürümesi çok önemlidir. Bu hedef, bir çok toplumsal kesimi biraraya getirebilecek ve birlikte hareket etmelerine yol açabilecek güçtedir. Sürprizlerle karşılaşmadan yaşamı ve üretimi sürdürebilmek, kendiliğinden olmaz. İşyerinin tasarımından, kuruluşuna; makinelerin yerleştirilmesinden üretim sürecinin başlatılmasına kadar bir çok aşamada "öngörü" sahibi olmayı gerektirir. Diğer bir deyişle, "üretimde acıya ve kesintiye yol açabilecek" olasılıkları (riskleri) önceden görmeyi ve bunlara karşı önlem almayı gerektirir. Bu, tek tek kişilerin kararına bırakılabilecek kadar önemsiz, sıradan ve kolay bir iş değildir.

Kişinin kendisini ilgilendiren konularda, karar verici bir konumda olmayı istemesinden daha doğal bir şey yoktur. Bu kararlar, bir çok kişiyi aynı anda ilgilendiriyorsa, "birlikte karar vermek" gerekir. Ama iş sağlığı güvenliği konusunda, yaşamı doğrudan doğruya etkilenen işçi-memur-işverenlerin karar süreçlerinden egemen olmadıklarını görmekteyiz. Onlar adına hareket eden merkezi kamu otoritesinin, tüm kararları tek başına aldığı; katılmalı kurullarda, işçi-işveren örgütlerinin edilgen tutulduklarını görmekteyiz.

Varolanın tersine, iş sağlığı güvenliği, kamu otoritesinin tek başına vereceği kararlara bırakılabilecek kadar önemsiz, sıradan ve kolay bir iş değildir. Bir çok insanı ve kesimi ilgilendiren bu alanda, ekipler kurmak, konuya değişik açılardan bakan güç odakları arasında güçbirliği oluşturmak gereklidir. İş sağlığı güvenliğinin çok bilimli bir konu olması dolayısıyla, bilim ve meslek çevrelerinin de yakından ilgilenmekle yükümlü oldukları bir alandır. Bu bakımdan, işçi-memur-işveren sendikalarının,

TESK, meslek odalarının, gönüllük örgütlerin ve çeşitli bakanlıkların bu konuda çalıştıkları düşünülürse, birlik olması beklenen güçlerin çapı daha kolayca anlaşılır. Dolayısıyla bu güç odaklarının karar süreçlerinden dışlanması kabul edilemez.

İşyeri-işletme düzeyine gelince... 4857 sayılı İş Yasası'nın 77.maddesi, işverenleri, "işyerlerinde iş sağlığı güvenliğinin sağlanması için gerekli her türlü önlemi almak, araç ve gereçleri noksansız bulundurmak" ile yükümlü ve sorumlu kılmıştır. Bu sorumluluk, işyerlerinin sınırları içerisindeki uygulamalarda, işverene karar yetkisini de getirmiştir. Ama o kadar...

Ne işverenin, ne de örgütünün, "karar verici konumu" işyerinin sınırlarını aşmamaktadır. Bu en başta, rekabet eşitsizliği doğurmakta; onu komşu işyerlerinden kaynaklanan çevresel tehditlerin (toz, duman, gürültü, titreşim vb) işyerini etkilemesi; iş güvenliği kültürü üzerindeki olumsuz etkiler; trafik güven(siz)liğinin doğurduğu sorunlar vb. izlemektedir. İşverenin karar verici konumunun sınırlarının genişletilmesi gerekmektedir. Bu genişletme istemi, yalnızca işverenleri kapsayacak bir biçimde yapılabilir. Bunun hem kavramsal düzeyde düşünüldüğünde, hem de Türkiye'de yaşanan deneyimler değerlendirildiğinde başarı şansının düşük olduğu öngörülebilir(1).

4857 sayılı İş Yasası'nın 77.maddesi, işçileri "iş sağlığı ve güvenliği konusunda alınan her türlü önleme uymakla" yükümlü tutmuştur. Ancak, aynı yasanın 80.maddesinde sözü edilen ve yalnızca 50 ve daha çok işçi çalıştıran işyerlerinde kurulması öngörülen İş Sağlığı Güvenliği Kurulları dışında da, karar süreçlerine katmamıştır. Özetle, işyeri düzeyinde işçilerin yükümlülükleri vardır; ama sorumlulukları ve karar süreçlerinde katkıları yoktur. Sağlıklı güvenli koşullarda çalışmak, bir insan hakkıysa, hak sahibi ile bunu sağlamakla sorumlu olanlar arasındaki ilişki, hiçbir zaman, hak sahibinin edilgen olduğu ve kendine sunulanlarla yetindiği bir ilişki olarak kabul edilemez.

Öte yandan, işçiler de, işverenler de, örgütleri aracılığıyla Sosyal Güvenlik Kurumu'nun yönetimine katılmakta; ama bu Kurum Yönetim Kurulu'nun bileşimi gereği karar verici bir konuma gelememektedirler. Tıpkı işçiler gibi, işverenler de, Kurumu gelirleri ile finanse etmelerine karşın , yönetiminde belirleyici olamamaktadırlar. Hem işçiler, hem de işverenlerin, Kurum bütçesinde ezici bir ağırlığı olan ödentilerinin karşılığında, yönetimdeki paylarını da genişletmeleri gerekmektedir.

İş sağlığı güvenliği alanında, konuya değişik açılardan bakan güç odaklarının, biraraya geldiği karar süreçleriyle uygulamaya yön verilmesi gerekmektedir. Uzlaşmayla ve hoş görüyle aşılması gereken büyük sorunlar vardır. Tüm örgütler ve toplum, zaman ve kaynak kaybını hoş göremeyecek denli darlık içindedir. Tüm bu kurumların, iş sağlığı güvenliği alanıyla ilgili istek ve eleştirilerini sıraladıkları, işbirlikleri oluşturdukları ve uygulamaya birlikte müdahale edebildikleri, bir kurumsal yapılanmaya gereksinme vardır.

## Deneyimler

Bu gereksinme de yeni değildir; bunun dillendirilmesi de.. "Bu deneyimlerden biri, Ulusal Düzeyde İşçi Sağlığı İş Güvenliği Kurulu'dur (UD İŞS-İŞGK). Seçkin bir çok insanın, günlerini ve umutlarını bağladığı; sonunda da, ortaya iki önemli belge koyduğu bu çalışma ve öncesi unutulmamalıdır (2).

a. 1965 yılında Devlet Planlama Teşkilatı'nın gündemine gelen, icra planına konulan böylesi bir kurul oluşturulması düşüncesi, planlarda da yer almasına karşın, 3. ve 4.Beş Yıllık Kalkınma Plan dönemlerinde gereken ilgiyi görememiştir.

b. 7 Temmuz 1978'de zamanın Çalışma Bakanı'nın çağrısı ile ilk toplantısını yapan Ulusal Düzeyde İşçi Sağlığı İş Güvenliği Kurulu, bu alanda yıllarını vermiş kişilerden, kamu kuruluşlarının, toplum örgütlerinin temsilcilerinden oluşuyordu. Kurul'un daha sık biraraya gelmesinin olanaksızlığından ötürü bir alt komisyonca çalışmaların geliştirilmesi ve önerilerin olgulaştırılması düşünülmüştü. Bu amaçla oluşturulan alt komisyon bir çok toplantıdan sonra hem ilkeleri ve hem de ülke çapında örgütlü kurullar arasındaki ilişkilerin nasıl olması gerektiğini belirlemişti : İşçi sağlığı iş güvenliği kurullarının (işyerlerinde varolan, il-bölge düzeyinde oluşturulacak olan) zincirleme olarak ulusal düzeye kadar örgütlendiği "idari mali yönden özerk bir kurum".

İş Yasası'nda "işyerlerinde işçi sağlığı iş güvenliği kurulları kurulmasına ilişkin yasa maddesinde değişiklik yapılarak" bu kurumun oluşturulması önerilmişti. Ama çalışmalar, önerinin olgunlaştırılmasından sonra kesildi.

Aradan 12 yıl geçtikten sonra, yine Devlet Planlama Teşkilatı'nın çabasıyla oluşturulan "Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı" İlgücü Piyasası (Çalışma Hayatı) Özel İhtisas Komisyonu'na bağlı İş Sağlığı Güvenliği Çalışma Grubu, benzer bir öneri ortaya koymuştur (3). Komisyon kısa erimde, ulusal bir kurul ve uzun erimde ulusal bir kurum önermektedir. Ulusal Çevresel, Mesleki Sağlık Güvenlik Kurumu'nu, şöyle tanımlamaktadır: Siyasal otoriteden etkilenmeyen, idari ve mali bakımdan özerk, işçi-işveren ve ilgili diğer kuruluşlardan seçimle gelen bir Genel Kurul'a karşı sorumlu, üst düzeyde ve ara kademelerde işçi-işveren-hükümet, üniversiteler, meslek kuruluşları ve ilgili gönüllü örgütlerin katılacağı yönetim kurullarınca, demokratik ve katılımcı yöntemlerle yönetilen bir KURUM.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2004 yılında, yukarıda sözü edilen kısa erimli hedefi "Ulusal İş Sağlığı Güvenliği Konseyi" adıyla oluşturmuştur. Konsey, bu alandaki gelişmeleri, gereksinimleri ve eylem programlarını 6 ayda bir yaptığı toplantılarda tartışmaktadır. Oluşturduğu iki çalışma grubu ile derinleşmek istediği konuları da belirlemiştir: Risk grupları ve İş Sağlığı Güvenliği Yasası... Toplumsal kesimler, iş sağlığı güvenliği mevzuatını tek çatı altında toplayacak bir yasa konusunda uzlaşmaya varamazken, bu alanda "idari ve mali yönden özerk bir kurum" kurulmasına

itiraz etmemekte; hatta çoğunluğu bunu desteklemektedir. Bu konuda Konsey'e iletilmek üzere, çalışma grubuna sunulan öneri, birikimlerle uyumludur(4).

#### Yasal Zorlayıcılar

Aşağıdaki uluslararası sözleşme, direktif ve ulusal yasaların yaşama geçirilmesi için ortak çalışma ortamlarının oluşturulması gerekmektedir :

- a. 4857 Sayılı İş Yasası, tüzük ve yönetmelikleri
- b. 155 Sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesi
- c. 161 Sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesi
- d. 89/391 Sayılı Avrupa Birliği Çerçeve Direktifi.

Bugün ülkemizin çalışma yaşamına bakıldığında, iş sağlığı güvenliği alanındaki en güçlü örgütlenmenin, Çalışma Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı iş teftişinde olduğunu görmekteyiz. Teftiş, işin yapılmasını değil, denetlenmesini hedefler. Ama yukarıdaki uluslararası sözleşme, direktif ve ulusal yasaların kabul edilmiş ya da edilecek olması uygulanabilirliğini güvence altına almamaktadır. Bunun için, ülkemizde, ağırlığını hissettiren bir hizmet odağının bulunması gerekir; ama yoktur. Hizmet kanallarının yetersizliği (3), 4857 sayılı yasayla, yürürlükteki tüzük ve yönetmeliklerin yaşama geçirilmesinde de en büyük engeldir. Yoksa, yasal çerçeve içerisinde yerine getirilmesi gereken bir çok görev, atılması gereken bir çok adım vardır. Uluslararası yükümlülüklerimizin bir gereği olarak kabul ettiğimiz sözleşme ve belgeler, hiç kuşkusuz yeni açılımlar ve katkılar getirmektedir; ama bunların yaşama geçirilmesi konusundaki temel eksikliği gidermemektedir. Hizmet kanallarından anladığımız şudur: İşyeri hekimi bulundurma yükümlülüğü olmayan işyerlerinde her işe giren işçiden (ve periyodik olarak) beklenen "ağır ve tehlikeli işlerde çalışabilir raporlarının", "görme muayenesi raporlarının" yasaya uygun olarak elde edilmesi; kimyasallarla yapılan çalışmalarda, işçilerin kan vb vücut sıvılarında zararlı maddelerin düzeylerinin saptanması; tozlu dumanlı işlerde çalışan işçilerin 6 ayda bir akciğer grafilerinin çekilmesi; gürültülü işlerde çalışanların işe girişte ve aralıklı olarak kulak işitme düzeylerinin saptanması; işyeri gürültü haritasının çıkarılması; işyeri aydınlanma düzeyinin belirlenmesi; işyerindeki toz, duman, buhar düzeylerinin tehlike eşik sınır değerlerini aşp aşmadığının belirlenmesi, risk değerlendirmesi, acil çıkış planlarının yapılması, işçilerin iş sağlığı güvenliği eğitimlerinin yapılması vb. Tüm işçi-işverenler, bu hizmetlere -yurt düzeyinde-, kolayca ve en düşük maliyetle ulaşma olanağına kavuşmamışlardır.

Bir de, Çalışma Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın boyutlarını aşan ve Uluslar arası sözleşmelerden kaynaklanan yükümlülüklerimiz vardır. Sözelimi, 155 sayılı ILO Sözleşmesi'nin 12.maddesi şunu öngörmektedir : İşte kullanılacak makine, teçhizat ve maddeleri tasarlayan, üreten, ithal eden, sağlayan veya transfer edenlerin (kullananların sağlığı ve güvenliği için tehlike içermeyeceği,

giderileceği ve bu yöndeki teknik bilimsel gelişmelerin izleneceği ... Bu konu, kamu otoritesi olarak Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nı ilgilendirmektedir.

## Öneri

İş sağlığı güvenliği, bir çok bilim dalını ve bir çok toplumsal kesimi ilgilendirir; ama, her şeyden önce, bunun sağlanamamış olmasından canı yananları ilgilendirir. Canı yananlar arttıkça, sorun toplumsal boyutlara ulaşır.

Sosyal devletin, toplumsal sorunlara el atması doğrudur; ama bu konudan doğrudan etkilenenleri edilgen bir konuma itmesi doğru değildir. Aslolan kurumların birlikte (güçbirliği içinde) sorunlarını çözmeye çalışmalarıdır. Devlet, bunu başaramadıklarında, ya da çözüm onların çaplarını aştığında devreye girmelidir.

Ayrıca, iş sağlığı güvenliği, tarıma, çevreye, sokaklara taşındıkça, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yasal ilgi alanını da aşmaktadır. Bu durumda, kapsam sınırlaması baskısı ile karşı karşıya kalınmakta; bu da yukarıda saydığımız uluslararası deneyim ve eğilimlerle ters düşmektedir.

Ulusal İş Sağlığı Güvenliği Kurulu'nun bir kuruma dönüştürülmesi ve Çalışma Sosyal Güvenlik Bakanlığı'ndan bağımsızlaştırılması gerekmektedir. Böylece bakanlıklar üstü ve idari-mali yönden özerk bir yapı ortaya çıkarılmalıdır. Bu yapı,

- a. İşyeri sağlık güvenlik kurulları
- b. İşyeri hekimlikleri
- c. İşyeri hemşirelikleri
- d. İş güvenliği uzmanlıklarının

işlerliğini ve gelişme doğrultusunu izlemeli; bu konuda ulusal politikalar, stratejiler oluşturulmalıdır. Bu alandaki yasa, tüzük, yönetmeliklerin yaşamla buluşmasını sağlayabilmek için, hem Kurum'un gücü, hem de bu Kurum'da karar verici konumdaki örgütlerin alandaki güçlerinden yararlanılmalıdır.

Bu Kurum aynı zamanda hizmet kanallarının, ülke çapında yaygınlaştırılmasını, varolan deneyimlerden (5) de yararlanarak planlamalıdır.

Böylece idari-mali yönden özerk Ulusal İş Sağlığı Güvenliği Kurulu, uygulamada, örgütler arasında tartışma yaratabilecek olan şu sorunların çözümünde, uzlaşmalar ve yumuşak geçiş süreçleri yaratabilecektir :

İşçi temsilcilerinin süreçlere katılımları ve güvenceleri; işçilerin alınan iş sağlığı güvenliği önlemlerine uyma sorumlulukları; hayati tehlike karşısında kalan işçinin işi yapmaktan çekilme hakkının kullanım koşulları; memurların iş sağlığı güvenliği mevzuatının koruyucu şemsiyesinin altına alınmalarının sağlanması; iş sağlığı güvenliği alanında çalışan meslek elemanlarının (hekim, hemşire, iş güvenliği, sosyal görevli vb) görev, yetki ve güvenceleri; işveren yükümlülüklerinin (50 ve daha çok işçi çalıştıran işyerleri için getirilmiş olan) geride kalan büyük kesime nasıl genişletileceğinin belirlenmesi; ortak sağlık-güvenlik birimlerinin çalışma ilke ve koşulları; 50'den az işçi çalıştıran işyerlerinde ve bölge-il-ilçe düzeyinde iş sağlığı güvenliği kurullarının örgütlenmesi; dar bir kesime sıkışmış olan iş sağlığı güvenliği mevzuatının tüm çalışanları nasıl ve ne ölçüde kapsayacağı bu Kurum çerçevesinde gerçekleştirilecek uzlaşılarda ortaya çıkacaktır. Bu konularda, Kuruma, kanun dışındaki diğer alt düzenlemeleri hazırlama ve yürürlüğe koyma yetkileri tanınmalıdır.

Görüldüğü gibi Kurum'un, işlevleri bugün de görülebilen uzman bir kurum; bağımsızlığı ise Cumhuriyet'in ilk çeyrek yüzyıllık döneminde görülmüş bir çok anıt kurum benzeri yapılandırılması tasarlanmaktadır.

#### KAYNAKÇA :

1. YAZMAN, İ., 75 Soruda İDDG, Mart 1999, TESK Yayını, Ankara.
2. FİŞEK, A.G. : "Ulusal Düzeyde İşçi Sağlığı İş Güvenliği Kurulu", Çalışma Ortamı Dergisi, Sayı : 15 Temmuz Ağustos 1994.
3. Devlet Planlama Teşkilatı : Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı İşgücü Piyasası (Çalışma Hayatı) Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını No. 2643 Ankara 2001.
4. [www.fisek.org.tr/birliktelikler](http://www.fisek.org.tr/birliktelikler)
5. 25.Yılında Fişek Enstitüsü – I , Çalışma Ortamı Dergisi, Sayı: 93 Temmuz Ağustos 2007.