

İş Sağlığı ve Güvenliği'nin Tarihsel Gelişimi ve Mevzuattaki Güncel Durum

Şerif ÇETİNDAG

Serel Seramik Fabrikası
A Sınıfı İş Güvenliği Uzmanı
Yardımcı İşletmeler Müdürü

Dünyada İş Sağlığı ve Güvenliği konusunun tarihçesi

Hastalığın daha evrensel olması ve iş kazalarını "yapılan işin gereği" olarak kabul edip hafife alınması nedenleriyle hastalıklara duyulan ilginin geçmişi daha eskidir.

Meslek hastalıklarına olan ilgi, antik Yunan'dan başlar. Hipokrat (MÖ 460-370) madenlerdeki kurşun zehirlenmesi üzerinde durmuş ve Romalı Pliny (MS 23-77) kurşun ve kükürdün zehirli etkilerini ele alarak, ilk kişisel korunma aracı olan deri maskeleri yapmıştır. MS 2. yüzyılda, Yunanlı doktor Galen kurşun zehirlenmelerinin patolojisini ve bakır ocaklarındaki asit buharlarının zararlarını incelemiştir. Orta çağda bilimle birlikte bu tür çalışmalar da durmuş, Rönesans (MS 1500–1800) meslek hastalıkları ile ilgili çalışmaların devam ettiği bir dönem olmuştur.

Konuya ilişkin yasal düzenlemelerin dönüm noktası, Percival Pott'un baca temizleyicilerinin kanser hastalığına yakalanmaları üzerine yapmış olduğu çalışmalar sonucu İngiliz Parlamentosu'nun 1788'de Baca Temizleyicileri Yasası ve 1833 yılında İngiliz Fabrikaları Yasasının çıkarılmasıdır.

İş sağlığı ve güvenliğinin ciddi biçimde ele alınması ve yasal düzenlemelere gidilmesi, 19. yüzyıldan sonradır. 1802' de çıkartılan Çıraklık Sağlık ve Ahlak Yasası ile çırakların horlanmasına ve emeklerinin kötüye kullanılmasına engel olunmaya çalışılmıştır. 1824' e kadar yasak olan sendikal etkinlikler yasallaşmış ve kölelik kaldırılmıştır. (1833)

On dokuzuncu yüzyıldan itibaren sanayi devriminin yarattığı olumsuz çalışma koşullarının düzeltilmesinin sağlanması amacıyla, işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili yasaların hazırlanması ve yaptırımlar uygulanması konusunda çeşitli etkinliklerde bulunmuşlardır. Sosyal güvenlik ilkeleri on dokuzuncu yüzyılda yaygınlaşmış, çeşitli sigorta kurumları kurulmuş ve iş kazaları ile meslek hastalıkları sigortası uygulanmaya başlanmıştır. Dünyadaki meslek hastalıkları ve iş kazalarının önlenmesine yönelik çalışmalarda sendikaların katkıları yanında, 1919 yılında faaliyetine başlayan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) "Milletler Cemiyeti"ne bağlı olarak bu konuda önemli çalışmalar yapmış ve 1946 yılında ise Birleşmiş Milletler ile imzaladığı anlaşma sonucu bir uzmanlık kuruluşu durumuna gelmiştir.

Uluslar arası Çalışma Örgütü (ILO) ile Dünya Sağlık Örgütü (WHO) ve bu kuruluşlarla işbirliği yapan birçok kuruluş, işçi sağlığı ve iş güvenliği yönünden önemli çalışmalar gerçekleştirmiştir. Ülkemizin de üyesi bulunduğu Uluslararası Çalışma Örgütü'nün kimyasal maddeler için saptadığı "işyerlerindeki maruz kalma değerleri" ve işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili alınan kararlar ve oluşturulan "uluslararası sözleşmeler" bu konudaki sorunların çözümüne katkılar sağlamıştır

İş Sağlığı ve Güvenliğinin Ülkemizdeki gelişimi

Osmanlı Dönemi

Konunun ülkemizdeki gelişimini ise Osmanlı ve Cumhuriyet dönemleri olmak üzere iki ayrı dönem itibarı ile incelemeliyiz. Sanayileşmenin henüz oluşmadığı ve fabrika denilecek büyüklükte işyeri sayısının çok az olması bu konudaki çalışmaların gecikmesine neden olmuştur. Osmanlı döneminde konuya ilişkin önemli gelişmeler olduğundan söz edemeyiz. Bu döneme ilişkin önemli yasaların 1865 yılında Ereğli kömür havzalarında çalışan işçilere yönelik olarak çıkarılan "Dilaver Paşa Nizamnamesi" ve yine aynı işkoluna yönelik olarak 1869 yılında çıkarılan Maadin Nizamnamesidir.

Cumhuriyet sonrası dönem ve günümüz

Cumhuriyet dönemine bakıldığında, 1921 yılında 151 sayılı " Ereğli Havza-i Fahmiye Maden Amelesinin Hukukuna müteallik Kanun" kömür işçilerinin çalışma şartları, iş güvenliği ve işçi sağlığı ile ilgili ilk yasadır.

1924 yılında 394 sayılı yasa çalışanlara hafta tatilini getirmiştir. Daha sonra ise 1935 yılında milli bayram ve genel tatil günleri hakkındaki yasa da yürürlüğe girmiştir.

1926 yılında 818 sayılı Borçlar yasası, iş kazası meslek hastalıkları ile ilgili hukuki hükümler getirmiştir.

1930 yılında çıkarılan Belediyeler Yasası ise denetim konusunda hükümler içermektedir. 1930 yılında çıkarılan 1593 sayılı " Umumi Hıfzıssıhha Kanunu" ve 1937 yılında çıkarılan 3008 sayılı İş Yasası bu konuda çıkarılan önemli yasalardır. Bu yasalara dayalı çok sayıda tüzük ile detaylar ve uygulamalar belirlenmiştir.

1946 yılında Çalışma Bakanlığını kurulması İş güvenliği ve İş sağlığı konusunda en önemli aşama olarak görülmektedir. 1945 yılında 4792 sayılı " İşçi Sigortaları Kurumu Yasası" da önemli bir aşamadır.

3008 sayılı İş Yasası, 1967 yılında 931 sayılı yasayla yürürlükten kaldırılmış, bunun yerine ise 1971 tarihinde 1475 sayılı İş Yasası gelmiştir. Bu yasa uzun bir süre yürürlükte kalmış ve bu yasaya dayanarak birçok tüzük ve yönetmelikte çıkarılmıştır. Son olarak 2003 tarihinde **4857 sayılı İş Yasası** yürürlüğe girmiştir.

1964 yılında yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası işçilere çeşitli risklere karşı güvenceler getirmiştir. Bu yasa 2003 yılında çıkarılan 4958 sayılı yasayla değiştirilmiştir. Son olarak da 16.06.2006 tarihli 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası kabul edilmiştir.

4857 sayılı İş Yasasıyla birlikte ülkemizde iş sağlığı ve güvenliği mevzuatımız da değişmiş, bu yasayla birlikte 50 yönetmelik ve 5 tebliğ yayımlanmıştır. Şimdiye değin bazı yönetmelik ve tebliğler aşağıdaki şekilde değişikliklere uğramıştır:

—İş Güvenliği ile Görevli Mühendis veya Teknik Elemanların Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (15.08.2009/27320 tarih/sayılı Resmi Gazetede yayınlanan İşyeri Sağlık ve Güvenlik Birimleri ile Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimleri Hakkında Yönetmeliğin 58 inci maddesi ile yürürlükten Kalktı.)

İş Sağlığı ve Güvenliğine İlişkin Risk Grupları Listesi
(25.11.2009 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan tebliğ ile yürürlükten kaldırıldı.)

—İş Sağlığı ve Güvenliğine İlişkin Tehlike Sınıfları Tebliği
Danıştay Onuncu Daire 29.03.2010 tarihli 2010/696 Esas Nolu ARA KARARLA tebliğin dayanağı olan yönetmeliğin 75 nci maddesinin birinci fıkrasının yürütmesi durdurulmuştur.

İşyeri Kurma İzni ve İşletme Belgesi Alınması Hakkında Yönetmelik
(04.12.2009 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan yönetmelikle yürürlükten kaldırıldı.)

İşyeri Sağlık Birimleri ve İşyeri Hekimlerinin Görevleri ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
(15.08.2009/27320 tarih/sayılı Resmi Gazetede yayınlanan İşyeri Sağlık ve Güvenlik Birimleri ile Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimleri Hakkında Yönetmeliğin 58 inci maddesi ile yürürlükten kaldırıldı.)

Ve son olarak

İşyeri Sağlık ve Güvenlik Birimleri İle Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimleri Hakkında Yönetmelik ve Ekleri
(15.08.2009 tarihli ve 27320 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan yönetmeliğin Danıştay Onuncu Daire 29.03.2010 tarihli ve 2010/696 Esas Nolu ara kararıyla bazı maddelerinin yürütmesi durdurulmuştur.)

Bunun üzerine işyeri hekimliği ve iş güvenliği uzmanlarının eğitim, sınav, belgelendirme ve görevlendirmeleri, ortak sağlık ve güvenlik birimleri ve eğitim kurumlarının yetkilendirilmesi ile ilgili İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğünce yürütülmekte olan iş ve işlemler 12 Mayıs 2010 tarihi itibarıyla durdurulmuştur. Bazı maddelerinin İSGGM savunması ve ara kararı cevapları alındıktan sonra yeniden bir karar verilecektir.

İş Sağlığı ve Güvenliği yasa tasarısı

Bu gelişmelerin yaşandığı iş sağlığı ve güvenliği alanına yönelik, 07.07.2008 tarihinde yapılmış olan Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi toplantısında yeni bir “İş Sağlığı ve Güvenliği Yasası” çıkartılması kararlaştırılmıştır. Ancak iki yıla yakın süredir gündemde olan bu yasa tasarısı henüz son biçimini almamıştır.

Konuyla ilgili kurum ve kuruluşların tasarıyla ilgili tartışma konuları ve itirazlar ana hatlarıyla;

- İşyerlerinde işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanı istihdam etme gibi yükümlülüğü konusunda 50 kişi sınırlaması,
- Taslağın AB yönergelerinden direk tercüme edilmiş olmasının yarattığı sorunlar,
- İşverenlere ek yükler getiriyor olması,
- Çalışan temsilciliğinin konusu,
- Sertifikasyonda özel şirketler yerine Üniversite ve Meslek örgütlerinin yetkili kılınması,
- Sağlık birimleri ve işyeri ortak sağlık ve güvenlik birimlerinin taşeronlara havale edilmesi,
- "İş Güvenliği Mühendisliği" kavramının net olarak tanımlanmamış olması,
- Yönetmeliklerle olan uyumsuzluklar,
- Yasanın uygulaması ve denetlenebilmesi için devlet içindeki yapılanma eksiklikleri şeklindedir.

Türkiye'deki iş kazalarına ilişkin bazı veriler:

SGK verilerine göre 2008'de 72 bin 963 iş kazası ve 539 meslek hastalığı vakası yaşanmış; 866 çalışan yaşamını yitirmiş, 1.694 çalışan sürekli iş göremez (sakat) olmuş; 1 milyon 865 bin 295 gün geçici iş görmezlik oluşmuştur.

İş kazalarının % 16,5'i birinci iş saatinde, % 46'sı ilk üç saatte yaşanmaktadır. Sigortalıların ilk bir ay içinde yaşadığı kazaların toplam kazalara oranı % 8'dir (5 bin 984 kişi). İş kazalarının % 39'u (28 bin 412 kişi) bir ay ile bir yıl arası çalışanlarda gerçekleşmiştir. Yeni işe giren her 100 kişiden 47'si ilk bir yıl içinde iş kazası yaşamaktadır.

İş kazalarının faaliyet gruplarına göre dağılımında

- 1.Fabrika metal ürünleri 6 bin 971 iş kazası (% 9,5)
2. Kömür ve linyit çıkartılması 5 bin 728 iş kazası (% 7,9) ;
3. Bina dışı yapıların inşaatı 4 bin 550 iş kazası (% 6,2)

En fazla ölüm yaşanan faaliyet grupları arasında

- 1.Bina dışı yapıların inşaatı, 231 kişi ile
2. Kara ve boru hattı taşımacılığı 111 kişi ikinci ve 66 kişi ile
3. Özel inşaat faaliyetleri 66 kişidir.

En fazla iş kazası yaşanan illerin başında 10 bin 95 kaza ile İzmir, 8 bin 489 iş kazası ile İstanbul ve 7 bin 150 iş kazası ile Bursa gelmektedir.

İş kazası sonucu bir daha çalışamayacak şekilde sürekli iş göremezlikte 340 kişi ile İstanbul birinci, nüfus ve sanayileşmede pek çok ilden sonra gelen Zonguldak ise 211 kişi ile ikinci sıradadır.

İş kazası ve meslek hastalığı sonucu ölümlerde İstanbul 139 ölümlerle birinci, 79 ölümlerle Ankara ikinci, 52 ölümlerle İzmir üçüncü sırada yer almaktadır.

Ülke genelinde ise yaklaşık her 7 dakikada bir iş kazası meydana gelmekte, her 10 saatte bir çalışan (her gün en az 3 çalışan) yaşamını kaybetmekte, her 6 saatte bir çalışan sürekli iş göremez (sakat) kalmaktadır.

İş kazalarının maliyetleri çok yüksek

İş kazaları nedeniyle yapılan dolaylı harcamalar, doğrudan harcamaların 4 ile 10 katı arasında gerçekleşmekte; bu nedenle sosyal güvenlik sistemi maliyeti büyük meblağlara ulaşmaktadır. Yapılan hesaplamalara göre ülkemizdeki 2008 yılı iş kazaları ve meslek hastalıklarının toplam maliyeti 40 milyar TL'ye yaklaşmaktadır.

ILO İstatistik verileriyle ülkemizin bazı ülkelerle iş kazaları açısından kıyaslaması:

ÜLKELER	İŞ KAZASI	KAZA ORANI
İngiltere	159.631	0.728
Tunus	18.690	0.935
Hollanda	64.657	1.073
Yunanistan	22.608	1.074
Brezilya	388.304	1.124
Zimbabve	19.447	1.531
Macaristan	33.494	1.748
Danimarka	49.730	2.059
TÜRKİYE	87.960	2.093

ÜLKELER	ÖLÜMCÜL İŞ KAZASI	ÖLÜM RİSKİ
İngiltere	211	9
Avusturalya	417	12
ABD	2.800	23
Yunanistan	83	40
Japonya	2.414	46
Fransa	1.082	55
Almanya	2.840	87
Brezilya	3.129	90
TÜRKİYE	798	283

Sektörlere Göre İş Kazası Oranları

ÜLKELER	MADEN	METAL	İNŞAAT
Meksika	0.470	0.080	0.330
Peru	0.710	0.290	0.230
G. Kore	4.100	0.180	0.470
Almanya	0.430	0.120	0.290
İsveç	0.200	0.030	0.060
Fransa	0.097	0.068	0.094
İSVİÇRE	0.084	0.055	0.174
TÜRKİYE	0.202	0.158	0.617

Kaynak: ILO İstatistik Yıllığı

Sonuç :

Ülkemiz açısından görece yeni bir konu olan İş sağlığı ve Güvenliği hem mevzuat hem de uygulamaların yaygınlaşması ve daha da önemlisi "bütün kesimler tarafından sindirilmesi" süreci yaşanmaktadır. Diğer birçok konuda olduğu gibi bu konuda da gelişmiş ülkelerde yüzyılı aşkın süren bu süreç, 5-10 yıla sığdırılmaya çalışılmaktadır. Yine de alınan yol az değildir. Büyük karmaşa yasal mevzutta yaşanmaktadır. Tarafların elbirliğiyle ülkenin ortak çıkarları doğrultusunda verecekleri katkı, ülkemizin İş Sağlığı ve Güvenliği politikasında atılan temellerin sağlamlığına hizmet edecektir.

Türkiye önümüzdeki yıl önemli bir etkinliğe ev sahipliği yapacak. ILO ve ISSA ile ortaklaşa düzenlenen 19. Dünya İSG Kongresi 2011 yılında İstanbul'da gerçekleştirilecek. Böylece ülke uygulamaları ile dünya standartları arasında karşılaştırma ve eksiklikleri daha iyi değerlendirme fırsatı yakalanacaktır.

KAYNAKÇA

- Gürbüz Yılmaz, "İşçi Sağlığı ve İř Güvenliğinin Tarihi Gelişimi"
- Hüseyin Fırat, "lkemizde iř kazaları neden nlenmiyor"?
- SGK 2008 iř kazası istatistikleri
- Makine Mühendisleri Odası internet sayfası
- TİSK internet sayfası