



**İMO İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu tarafından
hazırlanan değerlendirme metni**

İş Sağlığı ve Güvenliği Mezvuatı ile ilgili son gelişmeler

Dünyanın birçok ülkesinde üzerinde önemle durulan “iş sağlığı ve güvenliği” konusunda ülkemizdeki ilk ciddi gelişmeler 2003 yılında 4857 sayılı İş Kanunu ve bunu takiben çeşitli yönetmeliklerin çıkmasıyla gerçekleşmiştir. Bu yasa ve ilgili yönetmelikleri ile, çalışma hayatında işçi-işveren ilişkilerini düzenleyen ve 30 yılı aşkın süredir yürürlükte olup artık güncelliğini bir hayli yitirmiş olan 1475 sayılı yasanın güncelleştirilmesi amaçlanmıştır. Ancak, kapsamlı değişiklikler getiren bu yeni düzenlemelerin yürürlüğe girmesinde, çalışma hayatının taraflarınca açılan davalar neticesinde, bazı maddeler Danıştay tarafından iptal edilmiş hatta bazı yönetmelikler iptal edilmiş ve tekrar düzenlenmiştir.

İş sağlığı ve güvenliği konusundaki bu gelişmeler iş kazalarında her zaman ön sıralarda yer alan inşaat sektörünü yakından ilgilendirmektedir. Özellikle de inşaat işyerlerinde görev alacak ve iş kazalarının önlenmesinde önemli rol oynayacak iş güvenliği uzmanlarının yetkileri ve sorumlulukları ile ilgili düzenlemeler sektörün geleceği açısından önem taşımaktadır.

Bu yazıda hedeflenen inşaat sektörünü bu konudaki gelişmeler hakkında bilgilendirmektedir.

İş Yasasında ve İş Güvenliği Uzmanlığı ile İlgili Yönetmelikte yapılan değişiklikler

4857 sayılı İş Kanunu'nun 81. ve 82. maddeleri işverenleri, iş yerinde iş güvenliğinin sağlanması için iş güvenliği uzmanı, sağlık hizmetlerinin yürütülmesi için de işyeri hekimi bulundurmakla yükümlü kılmıştır. Bu görevleri yerine getirecek teknik elemanların hangi niteliklere sahip olacağı, çalışma koşulları, eğitimleri ve belgelendirilmeleri, yetkileri ve sorumlulukları gibi konular ise 2004 yılında çıkan İşyeri Sağlık Birimleri ve İşyeri Hekimlerinin Görevleri ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ve İş Güvenliği ile Görevli Mühendis veya Teknik Elemanların Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile açıklanmıştır. Ancak, her iki yönetmelikte meslek odalarının açtığı davalar sonucunda Temmuz 2006'da yürürlükten kalkmıştır.

Aradan 2 yıl geçtikten sonra 4857 sayılı kanunda değişiklik öngören 5763 sayılı kanun ile İş Kanunu'nun 81 ve 82. maddeleri, 81. madde altında birleştirilerek şu hale getirilmiştir:

“İşverenler, devamlı olarak en az elli işçi çalıştırdıkları işyerlerinde alınması gereken iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin belirlenmesi ve uygulanmasının izlenmesi, iş kazası ve meslek hastalıklarının önlenmesi, işçilerin ilk yardım ve acil tedavi ile koruyucu sağlık ve güvenlik hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla, işyerindeki işçi sayısı, işyerinin niteliği ve işin tehlike sınıf ve derecesine göre;

a) İşyeri sağlık ve güvenlik birimi oluşturmakla,

b) Bir veya birden fazla işyeri hekimi ile gereğinde diğer sağlık personelini görevlendirmekle,

c) Sanayiden sayılan işlerde iş güvenliği uzmanı olan bir veya birden fazla mühendis veya teknik elemanı görevlendirmekle,

yükümlüdürler.

İşverenler, bu yükümlülüklerinin tamamını veya bir kısmını, bünyesinde çalıştırdığı ve bu maddeye dayanılarak çıkarılacak yönetmelikte belirtilen vasıflara sahip personel ile yerine getirebileceği gibi, işletme dışında kurulu ortak sağlık ve güvenlik birimlerinden hizmet olarak da yerine getirebilir. Bu şekilde hizmet alınması işverenin sorumluklarını ortadan kaldırmaz.”

Böylece bu uygulamayla işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanı, işyeri sağlık ve güvenlik birimi adı altında toplanmıştır. Bu maddede bahsi geçen yönetmelik ise “İşyeri Sağlık ve Güvenlik Birimleri ile Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimleri Hakkında Yönetmelik” adıyla 15 Ağustos 2009 tarihli 27320 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Ancak bu yönetmelikte yaklaşık altı ay yürürlükte kaldıktan sonra Danıştay 10. Dairesi’nin 29 Mart 2010 tarih ve 2010/696 esas sayılı kararı ile yönetmeliğin bir çok maddesinde yürütmeyi durdurma kararı almıştır. Her ne kadar, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın bünyesinde bulunan İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü bu karara itiraz etmişse de, genel kanı bu kararın değişmeyeceği yönündedir.

Gelişmiş ülkelere göre iş sağlığı ve güvenliği konusunda zaten bir hayli geride kalmış ülkemizde yönetmeliklerin çıkarılıp iptal edilmesi, sil baştan yönetmelik hazırlanması şüphesiz iş güvenliği kültürünün oluşması ve benimsenmesi açısından istenmeyen gelişmelerdir.

Diğer yandan sürecin sürüncemeye girmesi; yönetmeliğin yürürlükte olduğu sırada özel kurumlara ücret ödeyerek eğitim alan birçok kişiyi mağdur etmiştir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü çalışanları ise bu yönetmeliği çıkarmak için harcadıkları emeğe üzülmede ve meslek odalarını dava açtıkları için suçlamaktadır. Ne var ki, suçlamaya geçmeden önce çıkarılan yönetmeliğin ülkemizde uygulanabilirliğini ve düşünülen düzenlemelerin gerçekten de iş kazalarını önlemede etkili olabileceğini araştırmak gerekir. Bunun için de en iyi kaynaklar bu konuda çalışan bilim adamları, pratisyenler ve meslek odalarıdır. Tam da burada meslek odalarının amacının, en doğru etkin düzenlemelerin oluşturularak çalışma hayatının sağlıklı ve emniyetli hale getirilmesi olduğunu bir kez daha vurgulamakta yarar var.

Bu fikir, aşağıda daha detaylı açıklanacak maddelerden de görüleceği gibi meslek odalarının ana hedefini oluşturmaktadır.

İptal edilen Yönetmeliğin sorunları

İptal edilen “İşyeri Sağlık ve Güvenlik Birimleri ile Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimleri Hakkında Yönetmelik”te var olan sorunları ve meslek odalarının yönetmelikle ilgili kaygılarını ifade ederken yönetmeliğin dayanağı olan 4857 sayılı İş Kanun’undaki kimi maddeleri de gündeme getirmek ve incelemek gerekmektedir.

Aşağıda bu incelemenin sonuçları özetlenmiştir.

50 İşçi Sınırı:

4857 sayılı iş kanununun 81. maddesinde yer alan “Sanayiden sayılan ve en az 50 işçi çalıştıran işyerlerinde iş güvenliği uzmanı bulundurma” şartı iş kazalarını önleme yolunda ve özellikle de inşaat gibi tehlikeli sektörlerde yetersiz kalmaktadır. 50 işçinin altında çalışmaların olduğu yerlerde de ciddi iş kazaları olmaktadır. Bilhassa şehir içinde yapılan birçok inşaatla kayıtlı işçi sayısı 50’nin altındadır. Ayrıca bazı kompleks ve tehlikeli inşaat projelerinin 50 işçinin altında tamamlanabileceği

de bir gerçektir. Bu yüzden böyle bir sınırın getirilmesi yerine, işin kapsamı ve zorluk derecesi gibi ölçütlerin dikkate alınması daha doğru olacaktır.

İş Güvenliği Uzmanı Tanımı:

Aynı maddede bulunan “iş güvenliği uzmanı olan bir veya birden fazla mühendis veya teknik elemanı” ifadesindeki “iş güvenliği uzmanı” unvanı kanunun ilk çıktığı günden beri mühendislerin ve dolayısıyla onların temsilcileri olan TMMOB ve bağlı meslek odalarının haklı olarak tepkisini çekmektedir. İptal edilen 27320 sayılı yönetmeliğin 4. maddesinde de iş güvenliği uzmanı “iş sağlığı ve güvenliği konularında görev yapmak üzere Genel Müdürlük tarafından yetkilendirilen mühendis veya teknik eleman” olarak tanımlanarak mühendis ve teknik elemanlar aynı unvan altında birleştirilmekte ve bu kişiler iş güvenliği alanında aynı hak, yetki ve sorumlulukla donatılmaktadır. Tamamen farklı eğitim almış olan mühendis ile tekniker, teknisyen, teknik öğretmen vb.nin aynı kapsamda değerlendirilmesi son derece yanlış bir uygulamadır.



İş güvenliğinin sağlanmasının bir ekip işi olduğu düşünülürse, işyeri örgütlenmelerinde iş güvenliği mühendisi, iş güvenliği teknik elemanı gibi ayrı statüye sahip elemanlara görev verilmesi, daha bilimsel bir yaklaşım olacaktır.

Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimi:

İş Kanunu'nun 81. maddesinden 27320 sayılı yönetmeliğin 8. maddesine yansıyan bir başka kavram da “ortak sağlık ve güvenlik birimi” olmuştur. “Genel Müdürlük tarafından yetkilendirilmiş ortak sağlık ve güvenlik birimlerinden hizmetin tamamı veya bir kısmı alınarak yerine getirilebilir” ifadesiyle işyeri sağlık ve güvenlik birimi istihdamı isteğe bağlı olmuştur.

Yönetmeliğin 11. maddesi, az tehlikeli işyerlerinde çalışan işçi sayısının 1000, tehlikeli sınıfta yaralan işyerlerinde 750 ve inşaat sektöründeki işlerin de yer aldığı çok tehlikeli işyerlerinde ise 500 olması durumunda “işyeri sağlık ve güvenlik birimi” kurma yükümlülüğünü zorunlu tutmuştur. Bir başka deyişle, “işyeri hekimi” ve “iş güvenliği uzmanı” istihdamı ve işyeri sağlık ve güvenlik birimi kurulması ancak yukarıda sayılan sayıların üzerine çıkılması durumunda zorunlu tutulmuş ve 50 işçi sayısı eşiği tehlike sınıfına göre 1000, 750 ve 500'e çıkarılmıştır.

İşyeri örgütlenmesi yerine dışarıdan hizmet almayı özendiren bu düzenlemede, dışarıdan hizmet vermeye gelen iş güvenliği uzmanı ancak genel önleme yöntemleri konusunda bilgi verebilir. Günlük karşılaşılan riskler ancak, içeride yönetildiğinde önlenabilir duruma gelir. Burada bir başka ilgi çekici konu da iş güvenliği uzmanı istihdamının tam gün olmaması ve hatta bazı formüllerle kaç saat işyerinde olabileceğinin hesaplanmasıdır. İnşaat şantiyeleri, tersaneler ve maden ocakları gibi son derece tehlikeli işyerlerinde sürekli bulunacak bir iş güvenliği uzmanına ihtiyaç vardır. Ancak, maalesef yönetmeliğe göre 500'ün altında işçi çalıştıran çok tehlikeli işyerlerinde tam gün çalışacak iş güvenliği uzmanı istihdamına gerek yoktur. Bu durumda 500 ve üzeri çalışanın olduğu inşaat şantiyelerinin ne denli az olduğu düşünüldüğünde inşaat sektöründe neredeyse tam zamanlı iş güvenliği istihdamı gereği ortadan kalkmaktadır. Kaldı ki inşaat şantiyelerinde, çalışan mevcudu hem günden güne farklılıklar gösterebilmektedir hem de kayıt dışı çalıştırılan işçi sayısı oldukça fazladır. Bu nedenle 500 sayısının dahi tespit edilebilmesi imkansızlaşacağından pratik olarak tüm şantiyeler kapsam dışı kalacaktır.

Eğitim Kurumları:

27320 sayılı yönetmeliğin getirmiş olduğu en büyük değişiklik ise şüphesiz iş güvenliği uzmanları-

nın ve işyeri hekimlerinin eğitiminde olmuştur. Yönetmelik eğitim yetkisini “Kuruluş kanunlarında işyeri hekimliği ve iş güvenliği uzmanlığı eğitimlerini verme yetkisi bulunan kurum ve kuruluşları, üniversiteleri ve Genel Müdürlükçe yetkilendirilen kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve özel hukuk tüzel kişileri” olarak Madde 4(c)’de tanımlanan “Eğitim Kurumları”na vermiştir.

Eğitim verme yetkisinin özel sektörü de kapsayacak şekilde düzenlenmiş olması da bir başka eleştiri konusudur. Yönetmelik maalesef eğitim yetkisini verirken kurumların eğitim alanındaki tecrübesi, geçmişi ve kurumsallığı gibi faktörlerle değerlendirmek yerine kurumun mekan büyüklüğü, eğitim elemanı varlığı gibi basit kriterlerle değerlendirmektedir. Eğitim kalitesinin nasıl denetleneceği ve sağlanacağı konusu açıktır. Özel sektörde işletilen bu kurumların kısa bir süre içerisinde para karşılığı sertifika dağıtan kurumlar olması olasıdır. Sonuçta birkaç saatlik bir sınavı takiben bu kurumlardan eğitim alan kişiler yasalar çerçevesinde yetkili ve sorumlu olacaklardır. Yani iki taraflı olası bir tehlike mevcuttur. Bir yandan eğitim kalitesi yeterince denetlenemeyen kişilerin yetki sahibi haline getirilmesi diğer yandan ise bu kişilerin olası bilgi ve beceri eksikliğinden dolayı hem çalışanların hem de kendilerinin zarar görme ihtimali. Netice olarak, işçi sağlığı ve güvenliği, bu şekilde özel sektörün kâr mantığına bırakılmayacak kadar önemli bir konudur. Nitekim, Danıştay da ilk olarak yönetmeliğin özel sektöre yetki veren bu bölümünü iptal etmiştir.

Eğitim Programı:

Yönetmelikle tasarlanmış eğitim sistemin en büyük sorunu ise iş güvenliği uzmanı olabilmek için tamamlanması gereken eğitim programının sektörel farklılıklar dikkate alınarak tasarlanmamış olmasıdır. Yönetmeliğe göre eğitimi alacak her bireyin aynı dersleri alması gerekmektedir. Örneğin yemek üretimi yapan bir işyerinde çalışacak iş güvenliği uzmanı ile tersanede çalışacak bir iş güvenliği uzmanı bu sistemde tamamen aynı eğitim programından geçmek zorundadır. Durum inşaat sektörü açısından düşünüldüğünde bu sistemde sorunlar olduğu çok açıktır. İnşaat; işyerleri ve işgücünün değişken olduğu proje bazlı üretim sistemine sahip bir sektördür. Doğal olarak her inşaat projesi birbirinden farklı özellikler taşımakta ve kendine özgü riskler içermektedir. Projeye göre değişen risklerin bir kısmı sadece bu işin ehli kişiler (inşaat sektöründe inşaat mühendisleri) tarafından tespit edilebilir. Fabrikasyona dayalı akım tipi üretim sistemlerinde ise durum farklıdır. Sistem değişmedikçe riskler de değişmez ve işyeri değişmediği için işgücünün eğitimi daha kolaylaşır. Bu yüzden inşaat sektöründe çalışacak bir iş güvenliği uzmanına mutlaka farklı eğitim verilmelidir. Bu kişiye verilecek temel iş güvenliği eğitiminde bile kullanılacak örnekler mutlaka inşaat sektörüyle ilgili olmalıdır. Ayrıca, eğitim programının 40 saatlik kısmının uygulamalı olmasından bahsedilmelidir. Her iş güvenliği uzmanı adayına aynı eğitimi veren bir sistemde bu uygulamaların yapılması çok güçtür. Bu yüzden herkese aynı eğitim veren sistem anlayışı değiştirilmelidir.

Tasarlanan eğitim programındaki ders başlıkları incelendiğinde inşaat işyerlerinde karşılaşılabilecek birçok tehlike ve riskin atlandığı görülmüştür. Kazı işlerinde güvenlik, iksa sistemlerinin seçimi ve kurulması, vinçler ve diğer yapı makinelerinin güvenli kullanımı, yüksekte çalışmalarda iskelelerin seçimi ve kurulması, yıkım işlerinde güvenliğin sağlanması gibi detaylandırılması gereken inşaat sektörüne özgü konular var olan başlıklar arasında sığdırmak mümkün değildir. Ayrıca, inşaat sektöründe en çok ölümlerle sonuçlanan iş kazası olan “yüksekten düşme” için ise 1 saati uzaktan eğitim olmak üzere 2 saatlik “Yüksekte Çalışmalarda Güvenlik” dersinin yeterli olacağı düşünülmüştür. Bu nedenlerden ötürü özellikle inşaat sektöründe çalışacaklar için böyle bir eğitim programı yeterli değildir. Bu sorun diğer sektörler için de geçerlidir. Ayrıca diğer iş kolları ve sektörlerde de sadece inşaata özgü alanların bulunabileceği de unutulmamalıdır. Bu yüzden verilecek eğitim sektörel riskleri içerecek şekilde tekrar tasarlanmalı ve genel iş güvenliği eğitiminin üzerine sektöre özgü iş güvenliği eğitimi verilmesini öngöreceği yeni bir iş güvenliği eğitim programı planlanmalıdır.

A, B, ve C Sınıflandırması:

Bir başka tartışmaya açık konu ise 2006 yılında iptal edilen yönetmelikte de



bulunan A, B ve C sınıfı iş güvenliği uzmanlığıdır. İş güvenliği uzmanlık alanında tecrübe kazananları ödüllendiren ve sınıflandıran bu sistem aynı zamanda yetki sınırlarını da belirlemektedir. Birçok gelişmiş ülkede bulunmayan bu yaklaşımın gerekliliği tartışmalıdır. İş güvenliği aynen işyeri hekimliği gibi bir uzmanlık dalıdır. Kendi içinde sınıflandırma ancak ayrı iş güvenliği bölümü olan büyük şirketlerde görev paylaşımı esaslı olabilir.

Sınıflandırma mantığı, eğitim açısından düşünüldüğünde de çeşitli zorluklara neden olacaktır. Örneğin iptal edilen yönetmelikte bu eğitim üç aşamalı tasarlanmıştır. Eğitimi alıp sınavı geçen kişi C sınıfı iş güvenliği uzmanı olmakta, 2 yıl çalıştıktan sonra B sınıfı için bir daha eğitim alarak sınava girmekte ve takiben 5 yıl çalıştıktan sonra A sınıfı için yine eğitim sonunda sınava girmesi gerekmektedir. İş güvenliği eğitimi bir bütündür bu şekilde üçe bölmek hem zor hem de anlamsızdır. Yönetmelikte C sınıfı için önerilen eğitim programı aslında genel bir iş güvenliği eğitimi açısından yeterlidir ve yönetmelik yürürlükteyken verilen eğitimler C sınıfı için verilmiştir. A ve B sınıfı için verilecek eğitimlerin kapsamı üzerinde yeterince durulmamıştır. Eğer bu eğitimlerin amacı bilgi tazelemekse istenen eğitim saatinin C ile hemen hemen aynı olduğu görülmektedir. Ayrıca sınav sorularının hazırlanması sırasında zorluk derecesine göre üçe nasıl ayrılacağı da merak konusudur.

Eğer C sınıfı için tasarlanan eğitim sadece genel iş güvenliği eğitimi ise ve bu sınıflandırma sisteminde ısrar edilecekse yukarıda bahsi geçen sektörel eğitimin B sınıfı eğitimde verilmesi ve belki de A sınıfı için sadece tazeleme eğitimi ve iş tecrübesi şartı getirilmesi söz konusu olabilir.

Son olarak değinilmesi gereken bir konu da A sınıfı belge alabilme şartlarının çok ağır ve eşit şartlarda koyulmamış olmasıdır. İş müfettişleri ve Bakanlık çalışanlarına çeşitli kolaylıklar sağlanırken özel sektörde bu konuda çalışmış kişilere bir kolaylık tanınmamıştır. Eğer başvuran kişi devlet bünyesinde iş sağlığı ve güvenliği konusunda çalışmamış ise bu belgeyi alabilmesi için C sınıfı belgesini aldıktan sonra asgari 7 yıl çalışması gerekmektedir.

İnşaat Mühendisleri Odasının tutumu

TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, 24 Ekim 2009 tarihinde yukarıda bahsedilen gelişmelere paralel olarak çeşitli üniversitelerden öğretim üyelerinin katılımıyla bir iş güvenliği kurulu oluşturmuştur. Bu kurul her ay düzenli olarak toplanarak inşaat mühendisliği mesleği açısından iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili konuları ele almaktadır. Şu ana kadar yapılan çalışmalarda hedef inşaat sektöründeki iş kazalarını azaltmak için ülkemizde yapılması gereken düzenlemeler ele alınmıştır. Bu kurul, özellikle inşaat sektöründe iş güvenliği uzmanı olarak çalışacak kişilerin inşaat mühendisi olması ve bu kişilere verilecek eğitimin inşaat sektörüne özgü tasarlanması gerektiğini savunmaktadır. İş Güvenliği Kurulu, bu fikri desteklemek amacıyla inşaat sektöründe faaliyet gösterecek iş güvenliği uzmanlarına dönük taslak eğitim programı hazırlamıştır. Söz konusu yönetmelik iptal edildiğinden İMO'nun bu programla İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'ne başvurarak onay aldığı taktirde programı hayata geçirme amacı da gerçekleşmemiştir. Geçtiğimiz mayıs ayında Konya'da gerçekleşen 24. İş Sağlığı ve Güvenliği Haftasına katılan Kurul bir sonraki hedefini yeni çıkarılacak yönetmeliğin oluşturulmasında anlamlı katkılarda bulunabilmek şeklinde belirlemiştir. Bu katkının verilebilmesi için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'nün de böyle bir işbirliğinde istekli olmaları gerekmektedir. Genel Müdürlük temsilcileri, 24. İş Sağlığı ve Güvenliği Haftası'nda meslek odalarından gelecek desteğe açık olduklarını dile getirmişlerdir. Bu nedenle çıkacak yeni yönetmeliğin yukarıda sıraladığımız eksikliklerinin giderilerek kalıcı hale getirileceğini, sektörel farklılıkları dikkate alacağını ümit ediyor ve 4857 sayılı İş Kanunu'nun 81. maddesinin aşağıdaki şekilde düzenlenmesini talep ediyoruz.

"İşyeri sağlık ve güvenlik biriminde görevlendirilecek işyeri hekimleri, iş güvenliği uzmanları ve işverence görevlendirilecek diğer personelin nitelikleri, sayısı, işe alınmaları, görev, yetki ve sorumlulukları, çalışma şartları, eğitimleri ve belgelendirilmeleri, görevlerini nasıl yürütecekleri, işyerinde kurulacak sağlık ve güvenlik birimleri ile ortak sağlık ve güvenlik birimlerinin nitelikleri, ortak sağlık ve güvenlik birimlerinden hizmet alınmasına ilişkin hususlar ile bu birimlerde bulunması gereken personel, araç, gereç ve teçhizat, görevlendirilecek personelin eğitim ve nitelikleri Sağlık Bakanlığı, Türk Tabipleri Birliği ve Türk Mimar Mühendis Odaları Birliği'nin görüşleri alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir."