

## İŞ SAĞLIĞI GÜVENLİĞİNDE SOSYAL DİYALOG İHTİYACI

*Yağız EYÜBOĞLU*

*TİSK Yönetim Kurulu Başkanı*

### Özet

Türkiye’de İş sağlığı ve güvenliğinin gelişiminde sosyal diyalogun rolü yeterince dikkate alınmamaktadır. Özellikle 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile ilgili ikincil mevzuatta yaşanan sorunların büyük bir bölümünün sosyal diyalog eksikliğinden kaynaklandığı göze çarpmaktadır. Mevzuat değişiklikleri, sosyal tarafların etkin katılımı ile hazırlandığı takdirde uygulamada başarılı sonuçlar alınacaktır. İş sağlığı ve güvenliği gibi çok boyutlu bir alanda sosyal diyalog potansiyelinin, yasa koyucu ve kamu bürokrasisi tarafından kullanılması, daha uygulanabilir ve ihtiyaçlara cevap veren bir mevzuatın oluşturulması için en önemli faktördür.

**Anahtar kelimeler: iş sağlığı ve güvenliği, sosyal diyalog, 6331 sayılı kanun**

### THE NEED FOR SOCIAL DIALOGUE IN OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY

#### Abstract

The impact of social dialogue for the improvement of occupational health and safety is not taken into consideration in Turkey at desired level. Particularly, most of the problems arising from the law no. 6331 on occupational health and safety and related secondary legislation are observed to come out of shortcomings in social dialogue. The successful outcomes can be achieved only if the legislative amendments are prepared with the effective participation of social partners. The utilization of social dialogue potential by lawmakers and public administration is indispensable for more practicable and more responsive legislation in a multidimensional area like occupational health and safety.

**Keywords: occupational health and safety, social dialogue, law no. 6331**

---

## Giriş

Endüstriyel ilişkilerin en temel konularından biri olan iş sağlığı ve güvenliğinin gelişiminde birçok faktör rol oynamaktadır. İşçi, işveren ve hükümet kesimlerinin bu konuya birlikte sahip çıkmaları ve etkileşim içinde olmaları, iş sağlığı ve güvenliğinde başarının ön koşullarından biri; belki de en önemlisi...

Ülkemiz, ne yazık ki, hala iş sağlığı ve güvenliğinde istenen seviyeye ulaşamamış durumda. İş kazası ve meslek hastalıkları istatistiklerine bakıldığında olumsuz bir tablo ile karşılaşılmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun son yayınlanan istatistiklerine göre, referans yılda 1.360'ı ölümlü olmak üzere 191.389 iş kazası gerçekleşmiş; toplam 77 sigortalı sürekli iş göremezliğe uğramıştır. Sektörel durum incelendiğinde ise inşaat, metal imalat ve madencilik sektörlerinin en çok iş kazasının gerçekleştiği sektörler olduğu görülmektedir. İş kazası ve meslek hastalıkları can kaybı ve maluliyetin yanı sıra ekonomik anlamda da büyük zarara yol açmaktadır. Uluslararası Çalışma Teşkilatı'nın (ILO) araştırmalarına göre ülkelerin yıllık gayri safi milli hasıllarının ortalama %4'ü iş kazası ve meslek hastalıkları nedeniyle kayba uğramaktadır.

### 1. İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatında Değişim

Ülkemizin son yıllarda iş sağlığı ve güvenliği alanında büyük bir dönüşümden geçtiğine şahit oluyoruz. Bu alanda Ülkemizin ilk müstakil yasası olma özelliğini taşıyan 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, köklü bir değişimi beraberinde getirdi. Konuyla ilgili tüm hukuki kurumları içeren, ilgili mevzuattaki hükümleri tek bir metinde toplayan bağımsız bir iş sağlığı ve güvenliği düzenlemesi genel olarak isabetli olmuştur.

6331 sayılı Kanunun kabul edilmesinde rol oynayan başlıca sebep iş sağlığı ve güvenliği alanında istenen seviyeye ulaşılamamış olması ise de, gerekçelere baktığımızda, daha evvel yürürlükte olan 4857 sayılı İş Kanununun tüm çalışanları kapsamaması ve Avrupa Birliği normları ile ILO Standartlarına uyum sağlama ihtiyacının da Kararın önemli gerekçeleri arasında olduğu görülüyor. Nitekim İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun yasalaşmasından önce bu alanlardaki düzenlemeler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 77 ila 90. maddelerinde yer alıyor olmasına rağmen, yalnızca iş sözleşmesiyle çalışan işçilere yönelik koruyucu çerçeveyi çizmekteydi. Kanun'un Genel Gereğesinde atıf yapılan Avrupa Birliğinin 89/391 EEC sayılı Direktifi ile ILO'nun Ülkemizin de tarafı olduğu 155 ve 161 sayılı Sözleşmeleri açısından, çalışanların önemli bir bölümünün iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinden yoksun kaldığı ifade edilmiştir.

Kanun'un yasalaşmasının ardından, yasal düzenlemelerin uygulama ile bağlantısını kuran ikincil düzenlemeler yürürlüğe konulmuş; bu kapsamda üç yıl içinde 40 Yönetmelik ve 6 tebliğden oluşan bir ikincil mevzuat çıkarılmıştır.

Ancak mevzuat alanında reform olarak nitelendirilebilecek bu köklü değişiklikler, iş kazası ve meslek hastalıklarının önlenmesi konusunda önemli bir ilerleme sağlayamadığı gibi, 6331 sayılı Kanunun çıkarılmasının ardından geçen yaklaşık üç yıllık sürede iş sağlığı ve güvenliği alanındaki mevcut sorunlara yenilerinin eklendiğini üzülererek görmekteyiz.

## 2. İş Sağlığı ve Güvenliğinde Sosyal Diyalog

Bilindiği üzere, en gelişmiş kanun dahi çıkarılsa, yapılan düzenlemelerin kağıt üzerinde kalmaması için uygulanabilir olmaları gereklidir. Bunun için de yukarıda belirttiğimiz üç tarafın konuyu sahiplenmesi ve sürece katılmaları gereği ön plana çıkmaktadır. Ancak ne yazık ki, 6331 sayılı Kanun'un gerek hazırlık sürecinde, gerek yasama aşamasında sosyal diyalog açısından önemli sorunlarla karşılaşmıştır.

Bu süreçte sosyal tarafların görüşleri alınmış olmakla birlikte, bu görüşlerin yasa metnine yansıtılması konusunda problem yaşanmıştır. Özellikle iş sağlığı ve güvenliği uzmanlarının yeterlilikleri ile küçük ve orta ölçekli işletmelerde alınacak tedbirler konularında sosyal tarafların görüşleri eksik bırakılmıştır.

Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra ortaya çıkan sorunların neredeyse tamamının yasa tasarısının hazırlığı ve yasama sürecinde dile getirilen, ancak değerlendirmeye alınmayan itirazlardan kaynaklandığı, son üç yıllık sürede yapılan kanun değişikliklerinden de anlaşılmaktadır.

Benzeri durum, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'na dayanarak yürürlüğe konulan ikincil mevzuat için de geçerli. İkincil mevzuat hazırlanırken ilk dönemde bazı taslak metinler sosyal tarafların görüşüne sunulmuş, ancak alınan görüşler neredeyse hiçbir yönetmelik veya tebliğ metnine yansıtılmamıştır. Sosyal diyalog yoluyla çıkarılmayan bu yönetmelik ve tebliğlerin, uygulamanın ihtiyaçlarını da genel olarak karşılamadığı göze çarpmaktadır. Nitekim üç yıllık dönemde yönetmeliklerde 11 kez, tebliğlerde de 4 kez değişiklik yapılmıştır.

Yasal düzlemde bir analiz yapılırsa, 6331 sayılı Kanunun kabulünden sonra çıkarılan 6462, 6495, 6552 ve 6645 sayılı kanun değişikliklerinin, Kanun'un ihtiyaçlara ve beklentilere cevap verememesi nedeniyle yürürlüğe konduğu görülebilir. Değişikliklerin ortak özelliklerine bakıldığında, her birinin tepkisel nitelikte olduğu ve sosyal taraflarla yeterince tartışıl-

---

madan çıkarıldığı görülmektedir.

Diğer yandan bu değişikliklerin, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun dile getirdiği itirazların bir kısmını geç de olsa hayata geçirdiğini söylemek mümkün... Kanun değişiklikleri ile iş güvenliği uzmanı olabilecek kişilerin kapsamı genişletilmiş, iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerini sunma yükümlülüğü kamu işyerleri ve 50'den az çalışanı olan tehlikeli sınıftaki kamu işyerleri ve 50'den az çalışanı olan az tehlikeli sınıftaki işyerleri için ertelenmiştir.

Konfederasyonumuz, Kanun'un hazırlık çalışmalarından itibaren iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin küçük ve orta ölçekli işletmeler için farklı şekilde düzenlenmesini, bu işletmelerin öngörülen kapsamlı yükümlülükleri yerine getirecek kapasiteden ve malî imkândan yoksun olduğunu dile getirmiştir. Geline noktaya baktığımızda, 6552 sayılı Kanun ile 10'dan az çalışanı bulunan ve az tehlikeli sınıftaki işyerlerinde söz konusu hizmetlerin bizzat işveren tarafından sunulabilmesine olanak tanındığını görüyoruz.

TİSK olarak ısrarla vurguladığımız bir diğer husus da, iş güvenliği uzmanı olabilecek kişilerin kapsamının genişletilmesi ve işyerlerindeki çalışanların iş güvenliği uzmanı olabilmelerine öncelik tanınmasıdır. Yapılan değişiklikle, 6495 sayılı Kanun ile iş güvenliği uzmanlarının işyerlerindeki sigortalılık kayıtlarına göre bir üst sınıfta belge alınabilmesine olanak tanınmış, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile ilgili kuruluşlarında çalışma hayatının denetiminden sorumlu olan müfettişlere ve biyologlara iş güvenliği uzmanı olabileme imkanı getirilmiştir.

Sağlık gözetimi konusunda da benzer bir durum ortaya çıkmıştır. TİSK, Kanunun hazırlık aşamalarından itibaren sağlık raporları ve reçete düzenleme konusunda işyeri hekimlerinin etkin olması gerektiğini ve işyeri hekimi bulunmayan işyerleri için de özel düzenleme yapılmasını vurgulamıştır. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununda 6552 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucu işyeri hekimlerinin sağlık raporu verebilmeleri konusunda açıklık sağlanmış, bunun da ötesinde 10'dan az çalışanı bulunan ve az tehlikeli sınıftaki işyerlerinde sağlık raporlarının kamu hizmet sunucuları veya aile hekimlerinden de alınabilmesine olanak tanınmıştır.

İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun yasalaşma sürecinde dile getirilen görüşlerimizin dikkate alınması halinde daha uygulanabilir bir kanun metni ile karşılaşılacağını yukarıdaki örneklerden yola çıkarak söylemek mümkün. Ancak Kanun ve ilgili ikincil mevzuat konusunda sosyal diyalogun yeterince işletilmemesinin yol açtığı sorunlar Kanunda yapılan değişikliklerle daha da ağırlaşmış bulunuyor. Örneğin Kanun ile cezaların

aşırı şekilde artırıldığına ilişkin görüşlerimizin dikkate alınmamış; 6645 sayılı Kanun ile cezalar tehlike sınıfı ve çalışan sayısına göre kademeli ve orantısız şekilde artırılmıştır.

Önemle belirtmek gerekir ki, ülkede güvenlik kültürünün gelişimi sağlanmadıkça, iş kazası ve meslek hastalıklarının cezai tedbirlerle önlenmesini beklemek boşuna olacaktır. 6645 sayılı Kanun ile mevzuata dahil edilen kademeli ceza müessesesi, uygulamada istihdamı cezalandırmak anlamına gelecektir.

### 3. Sosyal Diyalog Mekanizmaları

İş sağlığı ve güvenliği alanında sosyal diyalogun sağlanması uygulamada karşılaşılan birçok sorunun ortadan kalkmasını mümkün kılar. Bu alanda sosyal diyaloga işlerlik kazandıracak çeşitli mekanizmalar mevcut olmakla birlikte, bunlardan yeterince faydalanılmadığını görüyoruz. Öncelikle 2005 yılında kurulan ve 6331 sayılı Kanun ile yasal statüye kavuşan Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi bu alanda büyük bir potansiyel barındırmaktadır. İş sağlığı ve güvenliği alanındaki politika ve stratejilerin belirlenmesinde önemli rolü olan Konsey’de, alınacak hukuki ve idari tedbirlerin öncelikle görüşülmesi ve tarafların görüşlerinin alınması önemli fayda sağlayacaktır. Ancak buna rağmen uygulamada 6331 sayılı Kanunda değişiklik yapan 6495, 6552 ve 6645 sayılı Kanunlarla veya çıkarılan yönetmeliklerle ilgili olarak Konsey düzeyinde herhangi bir çalışma yapılmamıştır. Sadece Konsey’in çalışma ilkelerini düzenleyen Yönetmelik, Konseyde değerlendirilmiştir.

Yine fiiliyatta, Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi’nin yapısına bakıldığında işçi, işveren ve kamu kesimlerinin eşit temsili ilkesinin gerçekleştirilemediği ve mevcut temsil dengesinin kamu bürokrasisi lehine bozulduğu görülmektedir. Oysa ki, temsilde demokratik bir yaklaşım izlenirse Konsey çok daha işlevsel hale gelecektir.

Sosyal diyalog alanında yaşanan sorunların çözümünde yararlı olacak bir diğer husus da, sektörel teknik komiteler veya çalışma grupları oluşturulmasıdır. Özellikle 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nun çıkarılmasının ardından oluşturulan Kişisel Koruyucu Donanımlar Teknik Komitesi, Tozla Mücadele Komisyonu, Tehlike Sınıfları Komisyonu gibi yapılar, üç taraflı bir yapı içinde sorunların ve çözüm yollarının müzakere edilmesine imkan sağlamaktadır. Benzeri yapıların tüm sektörlerde organize edilmesi faydalı olacaktır. İş sağlığı ve güvenliği gibi teknik bir alanda sektör temsilcilerini bir araya getirecek kurumsal yapılar, uygulamadaki aksaklıklara çok daha hızlı ve etkin şekilde cevap verilebilmesini de sağlayacaktır. Ayrıca tarafların ortak bir akla ulaşmaları ve daha yapıcı bir

---

müzakere yürütmeleri de bu yolla sağlanabilecektir.

Yine 12 Kasım 2014 tarihinde Üçlü Danışma Kurulunda açıklanan “İş Sağlığı ve Güvenliği Paketi”ne dayanan 6645 sayılı Kanun’un hazırlık aşamalarının da sosyal taraflarla paylaşılmaması isabetsiz olmuştur. Tamamen tepkisel nitelikte hükümler içeren Kanunla ilgili olarak sosyal taraflar, ancak TBMM aşamasında görüş bildirebilmişlerdir. Kanun tasarısında yer alan ve ileride önemli sorunlara yol açacak birçok düzenlemenin tasarıdan çıkarılması veya düzeltilmesi, kısıtlı süre ve müzakerelerin tıkanması sonucu mümkün olmamıştır.

30 Nisan 2015 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulan “İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” hazırlığında da benzer bir süreç yaşanmıştır. Anılan yönetmelik değişikliğinin, işletmeleri ve çalışanları ne şekilde etkileyeceği konusunda bir analiz veya müzakere yapılmaksızın çıkarılması, yönetmeliğin uygulanabilirliğini zora sokmaktadır. Öte yandan, 2012 tarihli ilk yönetmeliğin, tam zamanlı iş güvenliği uzmanı çalıştırma yükümlülüğü ile iş güvenliği uzmanlarının çalışma sürelerine ilişkin maddesi, 2013 yılında değişikliğe uğramışken, aynı maddede 2015 yılında bir kez daha kapsamlı bir değişiklik yapılarak işletmelere yeni yükümlülükler getirilmesi de durumu daha da güçleştirmektedir.

## **Sonuç**

İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nun 2012 yılında yasalaşmasının üzerinden yaklaşık üç yıl geçmiş bulunmaktadır. Bu üç yıllık sürecin sonunda varılan noktanın Kanunun çıkarılış amacı ve hedefleri ile karşılaştırılması ve bir muhasebe yapılmasında fayda vardır. Bu kadar önemli bir yasal düzenlemenin bu kısa sürede üç kez değişikliğe uğraması, belirlenmiş hedeflerle gelinen nokta arasında bir uyumsuzluk olduğunu ortaya koymaktadır.

Mevzuat değişiklikleri sosyal tarafların etkin katılımı ve sosyal diyalog ile hazırlandığı takdirde uygulamada başarılı sonuçlar alınacaktır. İş sağlığı ve güvenliği gibi çok boyutlu bir alanda sosyal diyalog potansiyelinin, yasa koyucu ve kamu bürokrasisi tarafından kullanılması, daha uygulanabilir ve ihtiyaçlara cevap veren bir mevzuatın oluşturulması için en önemli faktördür.

## KAYNAKÇA

CENDEL Tankut: “Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi: İş Sağlığı ve Güvenliğinde Merkezi İlk Yapılanma”, **Sicil Dergisi**, Aralık 2012.

ÇELİK Nuri/CANIKLIOĞLU Nurşen/CANBOLAT Talat: **İş Hukuku Dersleri**, 27. Baskı, İstanbul 2014.

EYRENCİ Öner/TAŞKENT Savaş, ULUCAN Devrim: **Bireysel İş Hukuku**, Yenilenmiş 3. Baskı, İstanbul 2006.

LAÇİNER Vedat: Sosyal Diyalog Perspektifinde Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Mayıs-Haziran 2014.

MOLLAMAHMUTOĞLU Hamdi/ASTARLI Muhittin/BAYSAL Ulaş, **İş Hukuku**, 6. Baskı, Ankara 2014.

NARMANLIOĞLU Ünal: **İş Hukuku Ferdi İş İlişkileri 1**, 4. Baskı, İstanbul 2012.

SÜZEK Sarper: **İş Hukuku**, Yenilenmiş 10. Baskı, İstanbul 2014.