

6331 SAYILI KANUNUN 6. MADDESİ YÜRÜRLÜK ERTELENMESİNİN KAMUDA İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ UZMANI ÇALIŞTIRILMASI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bülent DEMİR¹

Özet

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği (İSG) Kanunu ile belirtilen istisnalar hariç kamu veya özel sektör ayrımı yapılmaksızın çırak ve stajyerler de dahil tüm istihdam edilenler kapsam içerisine alınmış yeni yükümlülükler getirilmiştir. Kamuda İSG Uzmanı ve iş yeri hekimi çalıştırma zorunluluğunu da içeren 6. ve 7.ci maddelerinin yürürlük tarihi, 6495 sayılı kanunla önce 01.07.2016, daha sonra da 6745 sayılı kanun ile 01.07.2017 tarihine ertelenmiştir. Ancak kanunun diğer maddeleri 30.12.2012 tarihi itibarıyla kamu kesimi için de yürürlüğe girmiştir. Kamuya ait iş yerlerinde ve 50'den az çalışanı olan az tehlikeli sınıftaki işyerlerinde yürürlükte olan maddeler ile ilgili yükümlülüklerin yerine getirilmediği ve kanunun 01.07.2017 tarihine ertelendiği şeklinde bir algı oluştuğu görülmektedir. Kamu çalışanları risk altında olup, kamu yöneticilerinin de işveren sıfatı ile idari, hukuki ve cezai sorumlulukları bulunmaktadır. Bu çalışmada, kanunun 6. maddesinin yürürlük tarihlerinin ilk hali ile 2016 yılı ve 2017 yılına ertelenmesi durumu irdelenmiş, kıyaslanmış, ortaya çıkan sonuçlar ve yükümlülükler kamu açısından değerlendirilmiştir. Kamuda kanunun uygulanmasında genel olarak yanlış ve farklı uygulamalar yapıldığı ve belirsizlik olduğu görülmüştür. Çalışmada bu belirsizlikler ve yanlış uygulamalar ortaya konmuştur.

Anahtar Kelimeler; İSG Uzmanı, İSG Hizmeti, Kamuda İSG, Risk Yönetimi.

EVALUATION OF THE POSTPONEMENT OF ARTICLE 6 OF SAFETY LAW NO. 6331 IN TERMS OF OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY PROFESSIONALS AT PUBLIC ORGANISATIONS

Abstract

By The Occupational Health and Safety Law No. 6331; without exclusions stated, all the employees including apprentice and trainee no matter working in public or private sector are taken in to scope and new obligations are imposed to public institutions and private sector businesses. The enforcement date of the 6th and 7th articles including the necessity of employing the public safety expert and the occupational physician was delayed by Law No. 6495 on July 1st 2016 and later on with Law No. 6745 on 07/01/2017. However, as of December 30th 2012, the other articles of the law also entered into force for the public sector. It seems that liabilities are not fulfilled for those publicly owned businesses employing less than 50 people and carrying low risk of danger, and there is a misperception that the law is postponed to July 1st 2017. Public employees are at risk and public administrators have administrative, legal and criminal responsibilities as an employer. In this study, the first version of the effective date of Article 6 of the Law and the postponement of the years 2016 and 2017 were examined, and the results and obligations were compared and evaluated in terms of public. In the implementation of the law in the public, it was seen that there were generally wrong and different applications and uncertainty. Uncertainties and misapplications have been revealed in the study.

Keywords; OHS Expert, OHS Servicing, OHS on Public, Risk Management.

¹ Yrd.Doç.Dr., Ege Üniversitesi Ege Meslek Yüksek Okulu, E.Ü. Fen Bilimleri Ens. İş Güvenliği ABD, Bornova-İzmir, drbulentdemirege@gmail.com

GİRİŞ

İşçi sağlığı ve iş güvenliğine ilişkin göstergeler, temel insan hakları, çalışma yaşamı ve ülkelerin gelişmişliklerine ilişkin önemli göstergeler sunmaktadır. Tüm kurum ve kuruluşlar için en önemli ihtiyaçlardan olan insan kaynağını, iş kazaları ve meslek hastalıkları ciddi olarak tehdit etmektedir (Turan, 2015:6-7). Bu açıdan değerlendirildiğinde iş sağlığı ve güvenliği (İSG), bütün çalışanları ilgilendiren, çalışma yaşamının en temel unsurlarından biridir. Dünya Sağlık Örgütü (WHO) ve Uluslararası Çalışma Örgütü ILO, İSG'ni "tüm mesleklerde işçilerin bedensel, ruhsal, sosyal iyilik durumlarını en üst düzeye ulaştırmak, bu düzeyde sürdürmek, işçilerin çalışma koşulları yüzünden sağlıklarının bozulmasını önlemek, işçileri çalıştırılmaları sırasında sağlığa aykırı etmenlerden oluş an tehlikelerden korumak, işçileri fizyolojik ve psikolojik durumlarına en uygun mesleksel ortamlara yerleştirmek ve bu durumlarına en uygun mesleksel ortamlara yerleştirmek ve bu durumları sürdürmek, özet olarak işin insana ve her insanın kendi işine uyumunu sağlamak" olarak tanımlamaktadır (İri, 2007; Özkılıç, 2005).

Yaşam hakkı kutsal ve en temel hak olup, TC Anayasası'nda bu hususa büyük önem verilmektedir. Anayasanın 17. maddesi "Herkes, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir" (Anayasa, m.17/1), 50. maddesi "Kimse, yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılmaz" (Anayasa, m.50), şeklinde düzenlemiştir. Anayasaya göre devlet herkesin, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama ve çalışma hakkını kullanabilmesi için gerekli koşulları sağlamak, bunun için gerekli hukuki düzenlemeleri yapmak, buna uygun bir çalışma ortamı oluşturmak zorundadır (Demir ve Demir, 2016:167-194). Çalışma hayatı; çalışanın bedensel, ruhsal ve sosyal iyilik düzeyini belirleyen en önemli etkidir. İş sağlığı ve güvenliği sürekli gelişen ve değişen dinamik yapısı ile gelişmekte olan ülkelerde olduğu kadar, gelişmiş sanayi ülkelerinde de toplumun gündemindedir (Yardım vd., 2007:267-271). İş kazaları, gerek sosyal gerekse ekonomik sonuçları itibariyle Türkiye için çok önemli bir problem olarak önemini korumaktadır (Ceylan, 2012:94-104; Ceylan, 2011:909-918).

Türkiye'de iş kazaları hukuksal olarak 5510 sayılı kanununda tanımlanmıştır. Kanunun 13. maddesinde iş kazası "sigortalının işyerinde bulunduğu sırada; işveren tarafından yürütülmekte olan iş nedeniyle veya görevi nedeniyle, sigortalı kendi adına ve hesabına bağımsız çalışıyorsa yürütmekte olduğu iş veya çalışma konusu nedeniyle işyeri dışında; bir işverene bağlı olarak çalışan sigortalının, görevli olarak işyeri dışında başka bir yere gönderilmesi nedeniyle asıl işini yapmaksızın geçen zamanlarda; emziren kadın sigortalının, çocuğuna süt vermek için ayrılan zamanlarda; sigortalıların, işverence sağlanan bir taşıtla işin yapıldığı yere gidiş geliş sırasında meydana gelen ve sigortalıyı hemen veya sonradan bedenen ya da ruhen özüre uğratan olaydır" şeklinde tanımlanmaktadır. Meslek hastalığı ise 5510 sayılı

kanununun 14. Maddesinde, “sigortalının çalıştığı veya yaptığı işin niteliğinden dolayı tekrarlanan bir sebeple veya işin yürütüm şartları yüzünden uğradığı geçici veya sürekli hastalık, bedensel veya ruhsal engellilik halleri” olarak tanımlanmaktadır (Mevzuat, 2017).

Türkiye’de işçi sağlığı ve iş güvenliğine gereken önem verilmemekte; yasa, yönetmelik ve uygulamalarda yetersiz kalınmaktadır. Gerek özel sektör işveren kesimi gerekse kamu işvereni; eğitim, algı, ekonomi, yaptırım vb. gibi değişik gerekçeler nedeniyle konuya gereken özeni göstermemektedir (TMMOB, 2014). Türkiye iş kazalarında Dünya ve Avrupa’da ön sıralarda yer almaktadır. Türkiye’de yayınlanan en son SGK kayıtları olan 2015 iş kazaları ve meslek hastalıkları istatistiklerine göre; 12.813.744 özel sektör, 1.185.654 kamu iş yeri olmak üzere toplam 13.99.388 zorunlu sigortalı sayısı, 41.660 resmi iş yeri ve 1.698.527 özel iş yeri sayısı olmak üzere toplam 1.740.187 iş yeri sayısı bulunmaktadır. 2015 yılında Türkiye’de; 206.922 erkek, 34.625 kadın olmak üzere toplam 241.547 kişi iş kazası geçirmiştir. Toplam 87.663 iş kazasında 241.547 kişiden 1219 kişi erkek, 33 kadın olmak üzere toplam 1252 kişi iş kazalarında hayatını kaybetmiştir. Kamuda 7.871 adet iş kazası vuku bulmuş 15.411 kişi kazaya maruz kalmış ve 149 kişi 2015 yılında kamuda hayatını kaybetmiştir. Yine 2015 yılında iş kazaları en çok saat 11.00-11.59 ile saat 10.00-10.59 arasında meydana gelmiştir. İş kazası ağırlık hızı 565 gün 0,45 saat olarak, iş kazası sıklık hızı, bir milyon iş saati için 6,77 ve 100 kişide 1,52 olarak gerçekleşmiştir. Toplam 2.992.070 gün iş görmezlik süresi kaybı oluşmuştur. 2015 yılı Türkiye SGK kayıtlarına göre, (470 erkek, 40 kadın) toplam 510 meslek hastalığı tanısı konmuş, meslek hastalığı ölümü gerçekleşmemiştir (SGK, 2017).

Türkiye’de İSG ile ilgili mevzuat kapsamına, kamu kurumlarının da alınması ile “işçi” kavramı yerine “çalışan” kavramı almış, konu ile ilgili önemli çalışmalar yapılmıştır. 2012 yılı sonunda yürürlüğe giren 6331 sayılı İSG Kanunu ile önemli bir adım atılmış ve daha sağlıklı ve güvenli bir çalışma hayatı için yoğun çalışmalar başlatılmıştır. Kanunun yayımlanan alt mevzuatla da desteklenmesi neticesinde, mevzuat yönünden İSG yönünden öncü ülkeler seviyesine erişilmiştir. Ancak; istenen İSG seviyesine ulaşılmanın temel adımı mevzuatsal olarak yakalanmış olan bu seviyenin uygulama olarak da gerekli şekilde hayata geçirilmesidir (ÇSGB, 2016). Kamu yönetiminde İSG ile ilgili gelecek yönelimli çalışmalara devam edilmekte, ancak oluşturulan mevzuat ile uygulama paralelliğinin sağlanamaması başta olmak üzere, önemli aksaklıklarda bulunmaktadır. Örneğin mevzuatta tanımlanan kamuda İSG uzmanı ve iş yeri hekimi çalıştırma zorunluluk tarihinin sürekli ertelenmesi, bu esnada ertelenmeyen ve yürürlüğe giren diğer maddelerin yerine getirilmesi için aynı paralellikte bütçe, kaynak ve kadro sorunlarının çözülmemesi, pek çok kurumda işveren ve işveren vekili konumunda olan kamu yöneticilerin, konunun hassasiyeti ve önemini kavramaması önemli sorunlardandır. Bu çalışmada, 6331 Sayılı Kanununun 6. maddesi ile ilgili yapılan yürürlük ertelenmesinin, kamuda

iş sağlığı ve güvenliği uzmanı çalıştırılması açısından oluşturduğu sorunların değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

1. İş Sağlığı ve Güvenliği Mevzuatı

Türkiye’de 6331 sayılı İSG Kanunu 2012 yılı sonunda yürürlüğe girmeden önce, İSG ile ilgili mevzuat 4857 sayılı İş Kanunu 5. bölümünde “İş Sağlığı ve Güvenliği” adı altında tanımlanmaktaydı. AB mevzuatına uyumlaştırma çalışmaları neticesinde Avrupa Birliği’nin 12.06.1989 tarihli ve 89/391/EEC sayılı AB Konsey Direktifi esas alınarak “İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği” çıkarılmıştır. Bu yönetmelik Danıştay tarafından önce yürütmesi durdurulmuş, ardından iptal edilmiştir. Danıştay’ın iptalindeki temel gerekçe, ortada tüzük niteliğinde bir üst norm olmaksızın doğrudan yönetmelik ile düzenleme yapılmasının kanuna aykırılığıdır. Daha sonra kanun ile düzenleme yapma fikri benimsenmiş ve 2007 yılında İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Taslağı yayınlanmıştır. Sonrasında değişik kanunlarla geçici düzenlemeler yapılmıştır. Ancak yapılan düzenlemelerin yetersiz kalması nedeniyle yeni İSG kanun tasarısı hazırlanmış ve 30.06.2012 tarihinde İSG kanunu adıyla TBMM’de kabul edilmiştir. 6331 sayılı Kanunla, kamu ve özel sektöre ait bütün işlere ve işyerlerine, bu işyerlerinin işverenleri ile işveren vekillerine, çırak ve stajyerler de dâhil olmak üzere tüm çalışanlarına faaliyet konularına bakılmaksızın madde 2’de ki istisnalar hariç olmak üzere tüm iş yerlerine uygulanması amaçlanmıştır. Kanun İSG bakımından önemli düzenlemeler getirmekte ve proaktif bir yaklaşım sergilemektedir (Korkmaz ve Avsallı, 2012:153-167).

6331 sayılı Kanun’un amacı, “işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması ve mevcut sağlık ve güvenlik şartlarının iyileştirilmesi için işveren ve çalışanların görev, yetki, sorumluluk, hak ve yükümlülüklerini düzenlemektir”. Kanun; kamu ve özel sektöre ait bütün işlere ve işyerlerine, bu işyerlerinin işverenleri ile işveren vekillerine, çırak ve stajyerler de dâhil olmak üzere tüm çalışanlarına faaliyet konularına bakılmaksızın uygulanacaktır. Fabrika, bakım merkezi, dikimevi ve benzeri işyerlerindeki hariç Türk Silahlı Kuvvetleri, genel kolluk kuvvetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığının faaliyetleri, afet ve acil durum birimlerinin müdahale faaliyetleri, ev hizmetleri, çalışan istihdam etmeksizin kendi nam ve hesabına mal ve hizmet üretimi yapanlar ve hükümlü ve tutuklulara yönelik infaz hizmetleri sırasında, iyileştirme kapsamında yapılan işyurdu, eğitim, güvenlik ve meslek edindirme faaliyetleri kanun kapsamı dışında tutulmuştur.

Bununla birlikte kanuna paralel, Avrupa Birliği 89/391/EEC sayılı AB Konsey Direktifi ve ILO’nun 155 sayılı “İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin Sözleşmesi” ve 161 sayılı “İş Sağlığı ve Güvenliğine İlişkin Sözleşmesi” esas alınarak pek çok yeni yönetmelik

hazırlanıp yayınlanmıştır. 6331 sayılı Kanun hükümleri, işyerlerinin büyüklüğüne ve yapılan işin niteliğine göre farklı tarihlerde, aşamalı olarak yürürlüğe girmesi planlanmıştır. Kanunun ilk uygulamaya geçtiğinde, 6 ve 7 inci maddeleri 4857 sayılı İş Kanunu'nun mülga 81. maddesi kapsamında çalışanlar hariç kamu kurumları ile 50'den az çalışanı olan ve az tehlikeli sınıfta yer alan işyerleri için 01.07.2014 tarihinde; 50'den az çalışanı olan tehlikeli ve çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerleri için 01.01.2014 tarihinde; diğer işyerleri için ise yayımı tarihinden altı ay sonra yürürlüğe girmesi kararlaştırılmıştır. Kanunun geriye kalan maddeleri ise yayım tarihinden itibaren altı ay içerisinde yürürlüğe girmesi şeklinde düzenlenmiştir. Kanunun, 2. maddesinde belirtilen istisnalar dışında, tüm kamu kurumları ve bunların faaliyet alanlarında, bu işyerlerinin işverenleri ile işveren vekillerine, çırak ve stajyerler de dâhil olmak üzere tüm çalışanlarına faaliyet konularına bakılmaksızın uygulanması amaçlanmaktadır.

2. 6331 Sayılı Kanunun Kamuda İş Sağlığı ve Güvenliği Uzmanı Çalıştırılması Açısından Değerlendirilmesi

2.1. Kamu Kurum ve Kuruluşlarının 6331 Sayılı Kanunla Ortaya Çıkan Yükümlükleri

6331 sayılı kanun kapsamına giren tüm işyerleri ile kamu kurum ve kuruluşlarında 01.01.2013 tarihi itibarıyla;

- Risk değerlendirmesi yapılması,
- Çalışanlara eğitim verilmesi,
- Yönetmeliğine uygun “çalışan temsilcisi” seçilmesi ve görevlendirilmesi,
- İSG ile ilgili organizasyonların yapılması ve gerekli araç gereçlerin bulundurulması,
- Sağlık ve güvenlik şartlarını değişen şartlara uygun hale getirilmesi, mevcut durumun iyileştirilmesi, İSG tedbirlerini izlemesi, denetlemesi, riskleri analiz etmesi, azaltması veya ortadan kaldırması,
- Ortam ölçüm ve kontrolü yapılması,
- İşyerinde yapılan “asıl iş” ve NACE kodları dikkate alınarak gerçek tehlike sınıfının belirlenmesi,
- Çalışanların sağlık gözetimine tabi tutulması,
- Acil durum ve tahliye planlarının yapılması, her yıl tatbikat yapılması,
- Kamu çalışanlarının 3 işi günü içerisinde iş kazası ve meslek hastalığı bildirimini SGK'ya yapılması,

- Çalışanların bilgilendirilmesi, çalışanların iş sağlığı ve güvenliği eğitimi alması, bu eğitimi özellikle işe başlamadan önce, çalışma yeri veya iş değişikliğinde, iş ekipmanının değişmesi hâlinde veya yeni teknoloji uygulanması hâlinde verilmesi, eğitimleri gerektiğinde ve düzenli aralıklarla tekrarlanması,
- Mesleki eğitim alma zorunluluğu bulunan tehlikeli ve çok tehlikeli sınıfta yer alan işlerde, yapacağı işle ilgili mesleki eğitim aldığını belgeleyemeyenleri çalıştırmaması, çalışanların görüşlerinin alınması ve katılımlarının sağlanması,
- Diğer işveren ve alt işverenler ile İSG çalışmalarında koordinasyonun sağlanması,
- 50 ve daha fazla çalışanın bulunduğu ve altı aydan fazla sürekli işlerin yapıldığı iş yerlerinde İSG kurulu kurulması gerekmektedir (6331 Sayılı Kanun).

Bu hususların dışında, kanunun “genel yükümlülüklerin” belirlendiği 4. maddesinde, kamu işverenlerine, “çalışanların işle ilgili sağlık ve güvenliğini sağlamakla yükümlü olduğu, mesleki risklerin önlenmesi, eğitim ve bilgi verilmesi dâhil her türlü tedbirin alınması, organizasyonun yapılması, sağlık ve güvenlik tedbirlerinin değişen şartlara uygun hale getirilmesi ve mevcut durumun iyileştirilmesi için çalışmalar yapması, işyerinde alınan İSG tedbirlerine uyulup uyulmadığını izleme, denetleme ve uygunsuzlukların giderilmesi, çalışana görev verirken, çalışanın sağlık ve güvenlik yönünden işe uygunluğunu göz önüne alınması, yeterli bilgi ve talimat verilenler dışındaki çalışanların hayati ve özel tehlike bulunan yerlere girmemesi için gerekli tedbirleri alması” gibi zorunluluklar getirmiştir.

6331 sayılı kanunun, 6. ve 7. maddeleri İSG uzmanı ve iş yeri hekimi görevlendirme yükümlülüklerini kapsamaktadır. 6. madde, “mesleki risklerin önlenmesi ve bu risklerden korunulmasına yönelik çalışmaları da kapsayacak, İSG hizmetlerinin sunulması için işveren; çalışanları arasından iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi ve on ve daha fazla çalışanı olan çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde diğer sağlık personeli görevlendirir. Çalışanları arasında belirlenen niteliklere sahip personel bulunmaması hâlinde, bu hizmetin tamamını veya bir kısmını ortak sağlık ve güvenlik birimlerinden hizmet olarak yerine getirebilir. Ancak belirlenen niteliklere ve gerekli belgeye sahip olması hâlinde, tehlike sınıfı ve çalışan sayısı dikkate alınarak, bu hizmetin yerine getirilmesini kendisi üstlenebilir” şeklinde düzenlenerek, kamu iş yerlerinde İSG uzmanı, işyeri hekimi çalıştırma zorunluluğu getirmiştir.

Kanunun 7. maddesinde, İSG hizmetlerinin devlet tarafından desteklenmesi ile ilgili düzenleme getirilmiştir. Kanunun yürürlüğe girmesiyle, 50’den fazla çalışanı olan işyerleri için 01.01.2013 tarihi, 50’den az çalışanı olan tehlikeli ve çok tehlikeli işyerleri için 01.01.2014 tarihi, Kamu Kurumları ile 50’den az çalışanı olan az tehlikeli işyerleri için 01.07.2014 tarihi

itibarıyla, iş yerlerinde İSG Uzmanı ve İşyeri Hekimi çalıştırma zorunluluğu getirilmiştir. Daha sonra açıklanacağı üzere, İSG uzmanı ve iş yeri hekimi görevlendirme yükümlülüklerini kapsayan kanunun bu iki maddesinin yürürlük tarihleri ertelenmiştir.

2.2 Kamuda İşveren/İşveren Vekili

Kanunda “Çalışan” kendi özel kanunlarındaki statülerine bakılmaksızın kamu veya özel işyerlerinde istihdam edilen gerçek kişiyi”, “Çalışan Temsilcisi” iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili çalışmalara katılma, çalışmaları izleme, tedbir alınmasını isteme, tekliflerde bulunma ve benzeri konularda çalışanları temsil etmeye yetkili çalışanı” şeklinde belirtilmiştir. 6331 sayılı kanunun 3. maddesinde: “İşveren, çalışan istihdam eden gerçek veya tüzel kişi yahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşları,” şeklinde tanımlanmıştır. Aynı maddenin 2.fikrasında “ işveren vekili, işveren adına hareket eden, işin ve işyerinin yönetiminde görev alan işveren vekilleri, bu kanun bakımından işveren sayılır” denilerek işin ve işyerinin yönetiminde görev alan işveren vekillerinin işveren sayılacağı hüküm altına alınmıştır. İş Kanunu’nun 2. maddesinde işveren vekili, “işveren adına hareket eden ve işin, işyerinin ve işletmenin yönetiminde görev alan kimseler” olarak tanımlanmıştır. İşveren vekilinin bu sıfatla işçilere karşı işlem ve yükümlülüklerinden doğrudan işveren sorumludur (Sarper, 2011:16). İşyeri dışındaki uzman kişi ve kuruluşlardan İSG konusunda hizmet alınması işverenin sorumluluklarını ortadan kaldırmamaktadır (Ekmekçi, 2015).

Mollamahmutoğlu (2008) çalışmasında işveren vekillerinin, işveren adına hareket eden, işin, işyerinin ve işletmenin yönetiminde görev alan genel müdür (murahtas üye hariç), müdürler, şefler, amirler, ustabaşlar, formenler vs. olması gerektiğini belirtmektedir. Buna göre kamu kurum ve kuruluşlarında işin ve işyerinin yönetiminde görev alan kamu görevlileri, kanunun uygulanması bakımından işveren gibi muhatap alınacaklardır. Gerek 6331 sayılı İSG Kanununda, gerekse 4857 sayılı İş Kanunu’nda işveren kavramı açık bir biçimde tanımlanmıştır. Bu tanım çerçevesinde, tek başına tüzel kişiliği bulunmayan ve devlet tüzel kişiliğinin bir parçası olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) işveren olarak kabul edilecek, 6331 sayılı kanunun uygulanması bakımından ise bakanlık teşkilatını temsile ve bütününe sevk ve idareye yetkili Müsteşar’ın Bakanlık merkez teşkilatının bütününde işveren vekili, diğer yöneticilerin de kendi sorumluluk alanlarında Devlet tüzel kişiliği adına hareket ederek işin ve işyerinin yönetimine katıldıklarından sorumluluk alanlarıyla sınırlı olmak üzere işveren vekilleri sayılacaktır. Diğer merkez birimleri/ kurum/kuruluşlarda da yukarıda verilen örnekte olduğu gibi en üst yönetici, diğer bir deyişle birim/kurum/ kuruluşun tamamında sevk ve idare yetkisi bulunanlar, bu kurum ve kuruluşların bütününe yönelik işveren vekili, diğer

kademedeki yöneticiler de kendi yetki ve görev alanlarıyla sınırlı olmak üzere işveren vekili olarak sorumlu olacaklardır (ÇSGB, 2016).

2.3. Kamu İşyeri.

6331 sayılı kanunun 3.1/h'sında işyeri, "mal veya hizmet üretmek amacıyla maddi olan ve olmayan unsurlar ile çalışanın birlikte örgütlendiği, işverenin işyerinde ürettiği mal veya hizmet ile nitelik yönünden bağlılığı bulunan ve aynı yönetim altında örgütlenen işyerine bağlı yerler ile dinlenme, çocuk emzirme, yemek, uyku, yıkanma, muayene ve bakım, beden ve mesleki eğitim yerleri ve avlu gibi diğer eklentiler ve araçları da içeren organizasyonu" olarak tanımlanmıştır. Kamu kurumu genel olarak, "belirli kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla oluşturulan kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanmaktadır. Bir kamu hizmeti ya da faaliyeti, kamu idarelerinden ayrı bir biçimde örgütlenerek tüzel kişiliğe sahip kılınır; işte bu, kamu idarelerinden ayrılmış ve kişileştirilmiş kamu hizmet ve faaliyetlerine "kamu kurumu" adı verilir. Devlet Personel Başkanlığına göre Türkiye'deki kamu kurumlarında, 2016 yılı sonu itibarıyla (kamu bankaları ve MİT hariç) 2.481,389 memur, 15.3888 hakim savcı, 123.987 sözleşmeli personel, 270.305 işçi, 62,183 özel hükümlere tabi işçi, 21.042 geçici personel ve 238.448 askeri personel olmak üzere, toplam 3.341.049 adet kamu personeli bulunmaktadır (TC Devlet Personel Başkanlığı).

2.4. Kamu Yöneticilerinin İşveren Sıfatı ile İdari, Hukuki, Cezai Sorumlulukları

İş kazalarının; tedavi, mahkeme, tazminat ve onarım gibi doğrudan maliyetleri ile işgünü kaybı, üretim kaybı ve toplum gibi dolaylı maliyetleri de bulunmaktadır. İş kazaları; hukuki (maddi-manevi tazminat, destekten yoksun kalma tazminatı, SGK rücu davaları ve tazminatları), idari ve cezai sonuçlar doğurmaktadır. İdari yaptırımlar; idari para cezası, işin durdurulması, işyerinin kapatılması, işçilerin çalışmaktan alıkonmasıdır. Cezai yaptırımlar ise para cezası ve hapis cezasıdır. Kamu ve özel işyerlerinde işverenlere verilen yükümlülükler yerine getirilmediği takdirde, kanunun 26. maddesinde değinilen idari para cezalarının uygulanmasını gerektirir. 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 17/d maddesi gereğince, idarî para cezaları her takvim yılı başından geçerli olmak üzere o yıl için Vergi Usul Kanunu ilgili hükümleri uyarınca yeniden düzenlenir. İdari para cezaları Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürünce verilir. İdari para cezalarına itirazlar Sulh Ceza Mahkemesine yapılır. 2017 yılına ait yeniden belirlenmiş idari para cezası listesine <http://www3.csgb.gov.tr/csgbPortal/isggm.portal?page=ipc&id=1> adresinden ulaşılabilir. Kamuda İSG ile ilgili sorumluluk ve yükümlülüklerini yerine getirmeyen işveren/işveren vekillerine ödenen idari para cezaları rücu edilebilmektedir.

Kamuda işveren veya işveren vekilince alınmamış bir İSG tedbirinden veya yerine getirilmemiş bir yükümlülüğünden dolayı iş yerinde çalışan bir kişinin vücut bütünlüğüne bir zarar gelmesi halinde, 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 85. maddesi (taksirli ölüm) ve 89. maddesi (taksirle yaralama) ile 257. görevi kötüye kullanma maddelerine göre soruşturulmaları mümkündür. Yasada öngörülen normların kamu idaresinde görev yapan idareci (işveren/işveren vekili) tarafından yerine getirilmemiş olması, idari para cezasını gerektirecek, kusur bulunması halinde kamu maliyesinden ödenen idari para cezası, işveren/işveren vekili konumundaki kamu idarecisine rücu edilebilecektir. Ayrıca yukarıda bahsedilen TCK'nın ilgili maddelerine göre yargılanabilecektir (Yılmaz, 2013:39-51). Tebliğin 26/1-e maddesi uyarınca, 10 ile 49 arasında bir çalışanı olan tehlikeli sınıfta olan bir iş yerinde, iş kazası 3 iş günü içerisinde SGK'ya bildirilmezse, her bir iş kazası için az tehlikeli sınıfta 2.702,00 TL, tehlikeli sınıfta 4.053,00 TL idari para cezası uygulanacaktır.

3. 6331 Sayılı Kanunun Yürürlüğü Ertelenen 6. ve 7. Maddelerinin Değerlendirilmesi

İSG Kanununun 30.12.2012 tarihinde yürürlüğe girmesiyle, 50'den fazla çalışanı olan işyerleri için 01.01.2013 tarihi, 50'den az çalışanı olan tehlikeli ve çok tehlikeli işyerleri için 01.01.2014 tarihi, kamu kurumları ile 50'den az çalışanı olan az tehlikeli işyerleri için 01.07.2014 tarihi itibarıyla, kanunun 6. ve 7. maddesi ile iş yerlerinde İSG uzmanı ve işyeri hekimi çalıştırma zorunluluğu getirilmiş, daha sonra bu iki madde yürürlük tarihi ertelenmiştir. Kanunun 6.ve 7. maddelerinin yürürlük tarihi, 02.10. 2013 tarihinde Resmi Gazete'de (RG) yayınlanan "6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun" 56. maddesi ile "6331 sayılı Kanunun" 38. maddesinde yapılan değişiklikle 01.07.2016 tarihine ötelenmiştir. Ardından 07.09.2016 tarihinde RG'de yayınlanan "Yatırımların Proje Bazında Desteklenmesi İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 71. Maddesi" ile 6331 sayılı kanunun 38. maddesinde yapılan değişiklikle, yürürlük 01.07.2017 tarihine ertelenmiştir (memurlar.net, 2016).

Kanunun tekrar 01.07.2017 tarihine ertelenmesi öncesi hazırlanan, 6745 sayılı kanunun 71. maddesi gerekçesi özetle, "İSG uzmanı, işyeri hekimi ve diğer sağlık personeli görevlendirme yükümlülüğünün yer aldığı 6. ve 7. maddelerin, kamu kurumlarında uygulamada yaşanan sorunların giderilmesi, ekonomik açıdan küçük esnafların da yer aldığı elliden az çalışanı olan ve az tehlikeli sınıfta yer alan yaklaşık 1 milyon işyeri ve 4.2 milyon çalışanın kapsama girmesi, işyerlerinin kendi çalışanları arasından görevlendirmelerine imkan sağlanması

açısından zaman tanınması amacıyla 1/7/2017 tarihinden itibaren yürürlüğe konulması hususu düzenlenmektedir” şeklinde olup 6745 sayılı kanunun 71. maddesi ile 6331 sayılı kanununun 38/a-1 maddesinde yer alan “1/7/2016” ibaresi “1/7/2017” şeklinde değiştirilmiştir” şeklinde yayınlanmıştır. İSG Kanunu özellikle İSG uzmanı ve iş yeri hekimi çalıştırma yükümlülüğü, özellikle 10 kişiden az olan küçük iş yerleri açısından mali külfet getirmesi ve özellikle esnaf oda ve birliklerinin baskısı, kamudaki İSG maliyetinin finansmanı, mevzuatı kamuda mali ve idari açıdan tamamlayacak düzenlemelerin gerçekleştirilememesi nedenleriyle yasanın uygulanması sürekli ertelenmektedir. Bunun sonucu olarak özellikle kamuda çalışanlar risk, işveren konumundaki yöneticilerde sorumluluk altında kalmaktadır.

4. Tartışma

6331 sayılı kanunun İSG uzmanı ve iş yeri hekimi görevlendirme yükümlülüklerini kapsayan maddeleri dışında kanunun hemen hemen tüm maddelerinin uygulaması 30.12.2012 tarihinde başlamıştır. Böylece kamu kurumları ile 50’den az çalışanı olan ve az tehlikeli sınıfta yer alan işyerleri için; risk değerlendirmesi yapılması, çalışanlara eğitim verilmesi, çalışan temsilcisi seçilmesi ve görevlendirilmesi, İSG ile ilgili organizasyon yapılması ve gerekli araç gereçleri bulundurulması, sağlık ve güvenlik şartlarını değişen şartlara uygun hale getirilmesi, mevcut durumu iyileştirilmesi, İSG tedbirlerinin izlenmesi, denetlenmesi, riskleri analiz etmek, azaltmak veya ortadan kaldırılması, ortam ölçüm ve kontrolü yapılması işyerinde yapılan asıl iş dikkate alınarak tehlike sınıfının belirlenmesi, çalışanların sağlık gözetimine tabi tutulması, acil durum ve tahliye planları yapılması, tatbikat yapılması, iş kazası ve meslek hastalığı bildirimini yapılması, mesleki eğitim alma zorunluluğu bulunan tehlikeli ve çok tehlikeli sınıfta yer alan işlerde, yapacağı işle ilgili mesleki eğitim aldığını belgeleyemeyenleri çalıştırmaması, diğer işveren ve alt işverenler ile İSG çalışmalarında koordinasyonun sağlanması ve 50 ve daha fazla çalışanın bulunduğu ve altı aydan fazla sürekli işlerin yapıldığı iş yerlerinde iş sağlığı ve güvenliği kurulu kurulması yükümlülükleri kamu işyerinde zorunlu hale getirilmiştir (6331 Sayılı Kanun).

Üniversiteler başta olmak üzere pek çok kamu kuruluşunda 2013 yılı itibarıyla yukarıda belirtilen yükümlülük yerine getirmek üzere çalışmalar başlamış, İSG eğitimleri verilmiş, sağlık gözetimi başlamış, İSG kurulları, acil durum planları oluşturulmuş, iş yeri temsilcileri seçilmiş ve risk değerlendirmeleri yapılmaya başlanmıştır. Ancak pek çok kamu kuruluşu, İSG uzmanı ve iş yeri hekimi çalıştırma zorunluluğunu kapsayan 6. ve 7. maddelerinin ertelenmesi nedeniyle sanki kanunun kamuya getirdiği tüm yasal yükümlülükler ertelenmiş gibi algılamış ve bu faaliyetlerin hiç birine başlamamıştır. Pek çok kamu kurumunda risk değerlendirmeleri ve

acil durum planları ve tatbikat yapılmamış durumdadır. Bu arada 6. ve 7. maddenin ertelenmesi sonucu kamuda pek çok farklı uygulamalar oluşmaya başlamıştır. Kimi kamu kurumları kendi içinde sertifikalı hiçbir İSG uzmanı görevlendirmemiş ve ortak sağlık güvenlik birimlerinden (OSGB) destek almamıştır. Bazı kamu kurumları da, kurum içerisinde yasanın 8. maddesi gereği aylık 80 saate kadar kısmı zamanlı İSG uzmanı ve iş yeri hekimi çalıştırmış, ancak ücret ödememiştir. Kimi kamu kurumları ise aynı şekilde görevlendirme yapmış ve ücret ödememiştir. Bu arada ÇSGB İş Sağlığı Genel Müdürlüğü bu çelişkileri ortadan kaldıracak bir yönerge veya bakanlık adıyla bir yönetmelik ortaya koyamamış ve karmaşa devam etmiş ve hala devam etmektedir.

Yasanın iş güvenliği profesyonelleri çalıştırma zorunluluğu 01.07.2016 tarihinde başlamasıyla pek çok kamu kurumu içerisinde kısmi zamanlı uzman ve hekim görevlendirilmesi yapılmış ve yasanın 8. maddesinde öngörülen ücretleri ödenmiştir. Ancak 07.09.2016 tarihinde RG'de yayınlanan 6745 sayılı kanun ile iş güvenliği profesyonelleri çalıştırma zorunluluğu tekrar 01.07.2017 tarihine ertelenmiş ve sonucunda görevlendirilen İSG uzmanlarının kısmi zamanlı çalışma ücretleri kesilmiştir. Çalışanların bu son derece risk ve sorumluluk taşıyan bu işi, pek çok kurumda ücretsiz olarak yapmaya zorlandığı görülmektedir.

İSG Kanununun 6.ve 7. madde yürürlük tarihinin ertelenmesi, kamu kurumları için İSG uzmanı ve iş yeri hekimi çalıştırma zorunluluğunun, 6495 sayılı Kanununun 56. maddesi ile değiştirilmesi ve 01.07.2016 tarihine daha sonra 01.07.2017 tarihine ötelenmesi, kamuoyunda ve özellikle kamu görevlilerince yanlış yorumlanmıştır. 6331 sayılı Kanunun diğer maddelerinde getirilen ve bu çalışmada belirtilen çok önemli yükümlülükler ertelenmemiş olup ve mevcut durumda yürürlüktedir. Bu nedenle kamu yöneticileri büyük ve tehlikeli bir sorumluluğun altında bulunmaktadır. 6495 sayılı kanunun 56. maddesi ve daha sonra 6745 sayılı kanunun 71. maddesi ile ertelenen daha önce de açıklandığı gibi sadece, 6331 sayılı kanunun İSG hizmetlerinin sunulması için işverence görevlendirilmesi gereken İSG uzmanı, işyeri hekimlerini açıklayan 6. maddesi ve İSG hizmetlerinin desteklenmesi hususunu belirleyen 7. maddesidir. Bu açıdan bakıldığında, kamu kurum ve kuruluşlarının bu tarihten önce kurum içerisinde veya başka bir kamu kuruluşundan gerekli belgeye haiz iş yeri hekimi ve İSG uzmanı çalıştırmaları ve yasanın 8. maddesinde belirtilen ölçütler esasında ilave ödeme yapılmamasını engelleyen yasal bir düzenleme bulunmamaktadır.

Konuyla ilgili olarak Samsun 1. İdare Mahkemesi 2014/646 E sayılı dosyasında, davalı kamu kurumunda asıl işine ilave olarak sözleşme ile belirli saatlerde görevlendirilen iş güvenliği uzmanı çalışanına, kurumunca ilave yaptığı bu iş (iş güvenliği uzmanlığı) nedeniyle ücret ödenmemesi sonucu açtığı davada, Mahkeme 2014/1409 K sayılı kararıyla, 6331 sayılı

Kanunun 8. maddesi 7. fıkrası hükümleri gereğince, aylık 80 saati aşmamak kaydıyla 200 gösterge rakamının memur katsayısı ile çarpımı tutarında bedelin davacı çalışana, davalı kamu kurumunca ödenmesine karar vermiştir. Bu mahkeme kararına ve yasada aksine bir durum olmamasına rağmen 6745 sayılı kanunun 71. Maddesi, 01.07.2017 erteleme sonrası, ilgili Genel Müdürlük ücret ödenmeyeceğine dair net olmayan bir şekilde sadece "...ödenmemesi gerektiği düşünülmektedir" şeklinde mahkeme kararına aykırı kurumlara yanıt vermekte ve karmaşanın ve kanunun diğer maddelerinin uygulanmasında kamu kurumları arasında farklılık ve eksikliklere neden olmaktadır. 6745 sayılı kanunun 71. maddesi 01.07.2017 erteleme ile bir önceki 6495 s. kanununun 56. maddesi ile yapılan erteleme arasında, hukuki ve sonuçları açısından tarih değişikliği dışında hiçbir fark bulunmamaktadır. Pek çok hukuk adamı ve mahkeme kararı, yasanın 8. maddesi gereğince bu ödemenin yapılabileceği hususunda görüş belirtmektedirler.

SONUÇ

Öncelikle unutulmamalıdır ki torba yasayla ertelenen sadece 6331 sayılı yasanın 6 ve 7. maddesi ile İSG uzmanı ve iş yeri hekimi görevlendirme yükümlülüğüdür. Yasa ile gelen ve yukarıda bahsedilen tüm diğer İSG yükümlülükleri, kamu kurumları için devam etmektedir. Örneğin risk değerlendirme yapılması zorunluluğu bulunan her kamu kurumunda, bir kaza, bir şikayet, bir teftiş sonucunda o kurumda risk değerlendirmesi hiç yapılmamış olmasına yüksek miktarlarda idari para cezaları verilebilir. Kamuda yasanın getirdiği yükümlülük yerine getirilmesi için İSG uzmanı çalıştırılması kaçınılmaz bir husustur. Kamuda kurumlar arasında çelişki ve çok farklı uygulamalara neden olan olumsuzlukların giderilmesi için ÇSGB, İş Sağlığı Genel Müdürlüğü ve Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 6331 sayılı kanunun 8. Maddesinde, kamuda İSG uzmanı ve iş yeri hekimlerinin kurum içerisinden veya dışından asli görevlere ek olarak kısmi zamanlı aylık 80 saate kadar çalışmasını öngören maddesi ile ilgili olarak, bu hususta verilmiş mahkeme kararlarını da göz önüne alarak çok acil bir yönetmelik ya da yönerge hazırlayarak, bu kargaşa ve farklı uygulamalara bir son vermelidir. Aksi taktirde kamu zararı oluşacağı aşıkardır.

Sonuç olarak 6331 sayılı yasa değerlendirildiğinde, kamu kurum ve kuruluşlarında İSG uzmanı ve iş yeri hekimlerinin kısmi zamanlı olarak görevlendirilmesi veya OSGB'lerden hizmet alınmasında yasal bir zorunluluğun bulunmadığı verilen mahkeme kararından, hukukçu değerlendirmelerinden ve yasanın değerlendirilmesinden anlaşılmaktadır. Bu nedenlerle devletin İSG gereksinimleri için bütçe ayırması, kadro tahsis etmesi veya kurum içerisinden yasanın 6., 7. ve 8. maddeleri gereği, İSG uzmanı ve iş yeri hekimi ataması ve erteleme tarihini

beklememesi gerekmektedir. Aksi halde kamu kurumlarında İSG uzmanı ve iş yeri hekimi çalıştırılmadan yasanın diğer yükümlülüklerinin yerine getirilemeyeceği ve kamu çalışanlarının çalışma ortamlarının güvensiz olacağı, risk altında kalınacağı, olası iş kazaları sonucu işveren ve işveren vekili konumundaki kamu yönetici ve idarecilerinin; idari, hukuki ve cezai yaptırımlarla karşı karşıya kalmaları kaçınılmaz olacaktır.

Kaynakça

5510 Sayı ve 31.05.2016 Tarihli Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5510.doc>, 20.03.2016.

Ceylan H. (2011) Analysis of Occupational Accidents According to The Sectors in Turkey, *Gazi University Journal of Science*. 3(2):18-24.

Ceylan, H. (2012). Türkiye'deki İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitimi Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Electronic Journal of Vocational Colleges*. (December 2012):94-104.

Demir B. ve Demir N. (2016). Kamu Sektöründe 6331 Sayılı İş Sağlığı Güvenliği Yasasının Uygulanması ve Mevcut Yükümlülükler. *İstanbul Aydın Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi*. 29(2016):167-194.

TC Devlet Personel Başkanlığı. Kamu Personelinin İstihdam Şekillerine Göre Dağılım <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri>, 22.03.2017.

Ekmekçi, Ö. (2015). İş Sağlığı ve Güvenliğinde İşveren ve Çalışanların Hukuki Sorumlulukları ve Süreç Yönetimi. *TBB Yerel Yönetimlerde İSG Sempozyumu*. İstanbul.

Sosyal Güvenlik Kurumu (2017). SGK Yıllık İstatistikleri. http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari, 22.03.2017.

İri, A., (2007). *OHSAS 18001 İş Sağlığı Ve Güvenliği Yönetim Sistemleri ve Bir İnşaat Firmasında Uygulanması*. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü . İstanbul.

Korkmaz, A., Avsallı, H., (2012). Çalışma Hayatında Yeni Bir Dönem: 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Yasası. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi, Sosyal Bilimler Dergisi*. Ağustos 2012(26):153-167.

Memurlar.net (2016). Kamunun, İSG uzmanı ve işyeri hekimi istihdam etme zorunluluğu ertelendi. <http://www.memurlar.net/haber/606552/kamunun-isg-uzmani-ve-isyeri-hekimi-istihdam-etme-zorunlulugu-ertelendi.html>, 07.09.2016.

Mollamahmutoğlu, H. (2008). *İş Hukuku*. (Gözden geçirilmiş yenilenmiş 3. Baskı). Turhan Kitapevi, Ankara.

Özkılıç, Ö. (2005). *İş Sağlığı ve Güvenliği, Yönetim Sistemleri ve Risk Değerlendirme Metodolojileri*. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu TİSK. Ankara.

Süzek, S. (2011). *İş Hukuku*. (3. Baskı). Beta. İstanbul.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü (2016). Kamuda İş Sağlığı ve Güvenliği, 6331 sayılı kanunun kamuda uygulanması. Ankara

TMMOB, Makine Mühendisleri Odası (2014). *İş Sağlığı ve İş Güvenliği Oda Raporu*. MMO/617, Ankara.

Turan B. (2015). İş Sağlığı ve Güvenliği. *Safety Mag*. 1(3):27-28.

Yardım, N., Çipil Z., Vardar C., Mollahaliloğlu S., (2007). Sağlık Bakanlığı Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı 264 Türkiye İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları: 2000-2005 Yılları Ölüm Hızları. *Dicle Tıp Dergisi*. 34(4):264-271.

Yılmaz, M. (2013). ÇSGB, Kamu Kurumlarında İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun Uygulanması. *Çalışma Dünyası Dergisi*. 1(2):39-51.