



4857 SAYILI İŞ KANUNU'NA İLİŞKİN TÜRK TABİPLERİ BİRLİĞİ'NİN GÖRÜŐ VE ELEŐTİRİLERİ*

Uluslararası Normlar ve Uygulamalar Temelinde İŞçi Sağlığı ve İŞ Güvenliğine Genel YaklaŐım

Bilindiği üzere “yaşama hakkı” ile genelde çalışma koşulları, daha özeldede ise “işçi sağlığı ve iş güvenliği” önlemleri arasında doğrudan bir etkileŐim söz konusudur. İŞyerinde iŐçinin sağlık ve güvenliğinin korunması, ađdaŐ toplumlarda iş hukukunun temel köŐe taŐını oluŐturmaktadır. Aynı konu, ILO, Uluslararası Ticaret (iŐletmelerin sosyal sorumluluğu) ve nihayet AB Normları kapsamında da birinci sıradaki yerini almıŐ bulunmaktadır. SanayileŐme süreci ile birlikte iş kazaları ve meslek hastalıkları riski de artmaya başlamıştır. Bu noktada, işçilerin fiziki güvenliklerinin sağlanması (korunması) kaçınılmaz olarak, kamu düzenini (kamu ya da halk sağlığını) ilgilendirecektir. Çünkü Devlet, ulusun üretken güçlerini zayıflatan (dahası ökerten) olumsuz çalışma koşullarına seyirci kalamayacaktır.

Günümüzde işyerlerinde insanlık dramının yaŐanmasına yol açan iş kazaları ve meslek hastalıklarının yalnızca sonuçlarının onarılması artık yeterli görülmemiŐ, bu kazaların alınyazısı gibi algılanmayıp, önlenmesi de zorunlu hale gelmiŐtir. Çünkü, en akılcı strateji, riskin ortaya çıkmasını önlemek ve bu bağlamda, bir yandan iŐçinin, öbür yandan da tüm toplumun çıkarı doğrultusunda, çalışma koŐullarını iyileŐtirmektir. Bu zorunluluk, yepyeni bir düşünce sisteminin gün ışığına çıkmasına yol açmıŐ, iş kazalarına ve meslek hastalıklarına karşı koruyucu ve bu riskleri önleyici çözümler oluŐturulmaya baŐlanmıŐtır. Bu gelişim, hukuk normunun, sadece iŐçinin iŐgücünü ve onun ko-

runmasını değil, onu, fiziki ve psikolojik varlığı ile bir kişi, bir insan olarak algılaması sonucunu beraberinde getirmiŐtir. Sağlık kavramı, beden ve ruh sağlığını ifade eder. Hukuki planda ise, uzun süre sadece iŐçinin beden sağlığı ile ilgilenilmiŐtir. Avrupa Birliği'nin 12 Haziran 1989 tarihli ereve Yönergesi, sağlık kavramını, beden ve ruh sağlığı biçiminde algılamıŐtır.

İŞçi sağlığının geniş anlamı içinde kabul edilmesi ve yaşam hakkı ile birlikte değerlendirilmesi, iş ilişkileri üzerinde de etkisini göstermiŐ, bunun sonucu olarak, uluslararası insan hakları belgeleri ve bunlardan esinlenen ađdaŐ anayasalar; yaşam hakkını, insanlar için kutsal ve temel bir hak olarak düzenlemişlerdir. Sağlık, yaŐamın bir amacı değil, günlük yaŐamın kaynağı sayılmalıdır. Bu anlamda, “rahat ve iyi bir yaşam” hedeflenmektedir. Bu çerçevede; siyasal, ekonomik, sosyal, kültürel, çevresel, davranıŐsal ve nihayet biyolojik faktörler, sağlık üzerinde olumlu ya da olumsuz yönde etki yaratabilecektir. Birleşmiş Milletler, “İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi” (1948), “Herkesin yaşama ve kişi özgürlüğu ve güvenliğine hakkı vardır” biçimindeki 3. maddesi ve “adil ve elverişli koŐullarda çalışma...hakkı vardır” yönündeki 23. maddesi ile ulusal anayasalara esin kaynağı olmuŐtur. Aynı bakış açısı, Birleşmiş Milletler, “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi”nin (1966) 12. maddesinin ilk paragrafına da yansımıŐtır. Buna göre, “Bu Sözleşmeye taraf Devletler, herkesin erişilebilir en yüksek bedensel ve ruhsal sağlık standardından yararlanma hakkını tanıır” (bkz.Sencer, M., Belgelerle İnsan Hakları, İstanbul 1988, 56). Avrupa Birliği normlarında sağlık kavramı tanımlanmamakla birlikte, 1989 tarihli “alı-



şanların Temel Sosyal Hakları Şartı”nda, “işyerinde sağlık ve güvenliğin korunması”, işçilerin temel sosyal hakları kapsamında değerlendirilmiştir. Roma Antlaşmasının eski 118 A, şimdiki 137. maddesinin, “136. maddedeki hedeflere ulaşabilmek amacıyla; Topluluk, üye devletlerin, işçilerin sağlığını ve güvenliğini korumaları, özellikle iş ortamının iyileştirilmesi yönündeki etkinliklerini destekler ve tamamlar” biçimindeki hükmü temelinde kabul edilen 1989 tarihli Çerçeve Yönergesi de aynı bakış açısını yansıtmaktadır. Yönergenin 5. paragrafına göre, “işveren, işe bağlı tüm yönleriyle işçilerin sağlığını ve güvenliğini sağlamakla yükümlüdür”. Avrupa Adalet Divanı, 1996 tarihli bir kararında, Dünya Sağlık Örgütü Anayasası’ndaki, sağlık kavramını esas alarak, Roma Antlaşması’nın 137. maddesinde yer alan, “çalışma ortamı”, “güvenlik” ve “sağlık” kavramlarının; çok dar değil, işyerinde işçilerin sağlık ve güvenliklerini tehdit eden tüm faktörleri kavrayacak anlamıyla kabul etmektedir. Bunun gibi, 8 Aralık 2000 tarihinde Avrupa Konseyi Nice Zirvesi’nde kabul edilen, “Temel Haklar Avrupa Şartı”nın 31. paragrafında şu hükme yer verilmiştir: “Her çalışan; sağlığını, güvenliğini ve saygınlığını koruyabilmesi için gerekli çalışma koşullarına sahip olma hakkına sahiptir.”

Avrupa Konseyi normlarında da işçi sağlığı ve güvenliği önemli bir yer tutmaktadır. Türkiye tarafından 1989 yılında, bazı çekincelerle onaylanan (RG., 14.10.1989, 20312) 1961 tarihli Sosyal Şart’ın 3. maddesi, “Sağlıklı ve Güvenli Çalışma Koşulları”nı, 11. maddesi ise “Sağlığın Korunması Hakkı”nı çok geniş anlamı ile düzenlemektedir. Bunun gibi, Avrupa Konseyi tarafından 3 Mayıs 1996 tarihinde kabul edilen, “Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart”, “İşte Sağlık ve Güvenlik Hakkı”nı 3. maddesinde düzenlemektedir. Buna göre; üye devletler, işçilerin sağlığı ve güvenliği ile işyeri ortamı konusunda birbiriyle uyumlu ulusal bir program oluşturmak, periyodik olarak bu programı incelemek durumundadırlar. Bu programın temel hedefi, mesleki plandaki sağlık ve güvenlik önlemlerini iyileştirmek, kazaları ve işten kaynaklanan veya iş sırasında ortaya çıkan işçilerin sağlığını bozucu faktörleri ve özellikle de iş ortamına bağlı riskleri asgari düzeye indirmek olmalıdır.

Ulusal anayasalar da, belirtilen uluslararası normların etki ve katkısıyla, çalışma koşulları ile

yaşama hakkı arasındaki etkileşime vurgu yaparak, devletin bu alandaki görev ve sorumluluğunu ön plana çıkarmışlardır. Anayasa’mızın 5. maddesinde, “insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya” çalışmak, devlet için anayasal bir görev olarak belirlenmiştir. Anayasanın 17. maddesinin ilk fıkrasına göre, “Herkes, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir”. Aynı bağlamda, “çalışma şartları ve dinlenme hakkı” 50. maddede; Herkesin, “sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip” olduğu Anayasa’nın 56. maddesinde düzenlenmiştir. Tüm bu hükümlerin, işçi sağlığı ve iş güvenliği konusunu da kavradığı tartışma dışıdır.

Konuyu güncelleştirerek günümüze getirdiğimizde, işçi sağlığı ve iş güvenliği konusunda yeni ve daha kapsamlı bir anlayışın egemen olduğu gözlenmektedir. Koruyucu önlemlere ek olarak, “çalışma koşullarının iyileştirilmesi” konusu, ulusal ve uluslararası hukuk normlarının içeriğini renklendirmeye başlamıştır. Çağdaş toplumların insanı, ölmek anlamında “yaşamak, ayakta durmak” yerine, daha “iyi yaşamayı”, daha “rahat ve iyi” bir ortamda çalışmayı arzu etmekte ve devletten de bunu talep etmektedir. İşçi de bir insan, toplumun bir bireyi olduğuna ve salt bir işyerinde çalışmakla bu gerçek değişmeyeceğine göre, onun da daha iyi yaşama hakkına sahip olması gerekir. Bu ise, yaşamının büyük bir bölümünü geçirdiği işyerindeki “iyi çalışma koşulları”nın varlığını kaçınılmaz kılar. İşin veya çalışmanın “insancılaştırılması, işin insana ve insanın işe uyumunun sağlanması”, “işyerinde rahat ve iyi bir çalışma ortamının yaratılması” günümüzde işçi sağlığı ve iş güvenliği politikalarının temel amaç ve hedefleri arasında yer almaktadır.

İşçilerin Koruyucu Sağlık Hizmetlerine Ulaşma Hakkı

Uluslararası ve Avrupa Birliği normları ile inceleme konusu yaptığımız ülkelerdeki hukuki düzenlemeler ve uygulamalar bir başka önemli gerçeği gözler önüne sermiştir: Çalışanların tümü, işyeri sağlık birimleri ve bu kapsamda işyeri hekimlerinin koruyucu hekimlik hizmetlerinden yararlanmalıdırlar. Bu amaçla ikili bir örgütlenme modeli benimsenmiştir. Belirli sayıda işçi çalıştıran işyerlerinde, işyeri düzeyinde bir sağlık birimi oluşturul-



ması ve işyeri hekimi istihdamı zorunlu kılınmıştır. Bunların dışında kalan işyerleri ise, işyerleri ortak sağlık birimine dahil olmak ve bu birim (veya organizasyon) tarafından istihdam edilen işyeri hekimlerinin koruyucu sağlık hizmetlerinden işçilerini yararlandırmak zorundadırlar. Bu örgütlenme modeli sayesinde tüm çalışanların koruyucu sağlık hizmetlerinden yararlanması sağlanmış olmaktadır.

4857 Sayılı İş Kanunu

22.5.2003 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen ve Cumhurbaşkanı'nın onayına sunulmuş bulunan 4857 sayılı Yeni İş Yasası, işçi sağlığı ve iş güvenliği konusunda düzenlemelere yer vermiş bulunmaktadır. Söz konusu hükümlerin, Avrupa Birliği'nin, daha önce andığımız 1989 tarihli Çerçeve Yönergesi'ndeki esasları, kısmen de olsa, hukukumuza yansıttığı söylenebilir. Ancak bir bütün olarak 4857 Sayılı İş Kanunu'nda yer alan İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği ile ilgili düzenlemeler, yukarıda genel yaklaşımda değindiğimiz, işin insancillaştırılması, çalışanların sağlığının korunup geliştirilmesi hedefini gerçekleştirilmekten uzaktır. Ayrıca yasada yer alan ödünç iş ilişkisi, çalışma sürelerinin belirlenmesi, tatil ve yıllık ücretli izin hakkı vb. ilişkin düzenlemeler, iş güvencesinin tam anlamıyla sağlanmadığı bir yasal ortamda, çalışanların fiziki ve ruhsal sağlığını güvence altına almakta mümkün olmayacaktır. Bu düzenlemelerin bir kısmı yetersiz bir kısmı yukarıda değinilen uluslararası normlar ve ulusal normlar ile çelişmekte, işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili getirilen önlemlere işveren tarafından uyulmaması halinde öngörülen yaptırımlar ise kesinlikle caydırıcı nitelikte olmayıp, adeta uymamayı teşvik eder niteliktedir. İşçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili Kanun'da yer alan düzenlemelerin bir kısmına bu kapsamda değinilecektir.

Ülkemizde gerçek durumu yeterince yansıtmakla birlikte elimizdeki tek veri kaynağı olan SSK istatistiklerine göre 2001 yılında toplam 72.367 iş kazası ve 883 meslek hastalığı sonucu 1.008 kişi yaşamını yitirmiş, 2.183 kişi ise sürekli sakat kalmıştır. Diğer bir deyişle, günde ortalama üç işçi yaşamını yitirmektedir. Türkiye'deki iş kazalarının sayısı Avrupa Birliği ülkelerinin ortalamasının 5 katı kadardır.

İş Kanunu'nun 81. maddesinde sadece 50 işçi çalıştıran işyerleri için işyeri sağlık birimi kurma ve

işyeri hekimi çalıştırma zorunluluğu bulunmakta, 50'den az işçi çalıştıran işyerleri için ise, böylesi bir zorunluluk öngörülmemektedir. Bunun sonucu olarak da çalışanların yaklaşık % 57.2'si işyeri sağlık hizmetleri kapsamı dışında bırakılmıştır. SSK 2001 verilerine göre ülkemizdeki iş kazalarının %70.3'ü 50'den az işçi çalıştıran işyerlerinde olmaktadır. Ağır sağlık riskleriyle yüz yüze olanlar, 50'den az işçi çalıştıran küçük işyerlerinde çalışan işçilerdir. İş kazaları, meslek hastalıkları, fiziki ve psikolojik tükenmişlik, erken yaşlanmaya vb. yol açan risklerin çalışma ortamındaki varlıkları doğrudan doğruya işyerindeki üretim sürecine ait olup, bu işyerindeki işçi sayısından bağımsızdır. Çalışanların karşılaştıkları ve maruz kaldıkları risklerin niteliği işyerindeki işçi sayısına göre değerlendirilemez. Bu nedenle çalışanların sağlık ve güvenlik haklarından yararlanmalarına ilişkin, İş Kanunu'ndaki düzenlemelerde işyerindeki işçi sayısının temel alınması hiçbir hukuk anlayışı ile bağdaşmamaktadır. Bu doğrultuda İş Kanunu'ndaki 80, 81, 82. maddelerinde elliden fazla işçi çalıştıran işyerlerindeki çalışanlar gözetilirken ellinin altındaki işçi çalıştıran işyerlerindeki çalışanlar kapsam dışı bırakılmaktadır. İşçilerin sağlıklı bir çalışma ortamında üretimde bulunmaları yani işçi sağlığı ve iş güvenliği temelinde koruyucu sağlık hizmetlerine ulaşabilmelerinde işyeri sağlık birimine veya işyeri ortak sağlık birimine ulaşabilmek hakkı yaptığı işle ilgilidir. Dolayısıyla İş Kanunu'nda 50'nin üzerinde işçi çalıştıran işyerlerinde çalışan işçilerin bu haktan yararlandırılması buna karşın aynı hatta daha da tehlikeli çalışma ortamında üretimde bulunan işçilerin işyerindeki işçi sayısının 50'den az olması nedeniyle bu haktan yasal olarak yararlanamaması, yaşam hakkının korunması, sağlığın korunup geliştirilmesi ve eşitlik ilkelerine de aykırıdır. Bu önemli sorunun çözümü açısından, ülkemizde de, belirtilen sayıda işçi çalıştıran işyerlerinin, "işyerleri ortak sağlık birimi" oluşturmaları veya oluşturulmuş bu birime dahil olmaları zorunlu hale getirilmelidir. İş Yasası'nda bu yönde bir düzenlemenin yapılmamış olması, çok önemli bir eksiklik olarak dikkati çekmektedir.

4857 Sayılı İş Kanunu'nun 105 . maddesi "işçi sağlığı ve güvenliği ile ilgili hükümlere aykırılık" ların yaptırımlarını düzenlemektedir.



Bu madde uyarınca yine aynı Kanun'un 78. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen işçi sağlığı ve güvenliği ile ilgili tüzük ve yönetmeliklerdeki hükümlere uymayan işveren veya işveren vekiline alınmayan her iş sağlığı ve güvenliği önlemi için elli milyon lira para cezası verilecek, alınmamaya devam etmesi halinde de yine izleyen her ay için aynı miktar para cezası uygulanacaktır.

İş Kanunu'nun işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili 77. maddesi hükmüne aykırı hareket eden, 78. maddenin ikinci fıkrasına aykırı olarak kurma izni ve işletme belgesi almadan bir işyeri açan, 79. maddesi hükmüne aykırı olarak faaliyeti durdurulan işi izin almadan devam ettiren, kapatılan işyerlerini izinsiz açan, 80. maddesinde öngörülen iş sağlığı ve güvenliği kurullarının kurulması ve çalıştırılması ile ilgili hükümlere aykırı davranan; iş sağlığı ve güvenliği kurullarınca alınan kararları uygulamayan, 81. maddesine aykırı olarak işyeri hekimi çalıştırma ve işyeri sağlık birimi oluşturma yükümlülüğünü yerine getirmeyen, 82. maddesine aykırı olarak iş güvenliği ile görevli mühendis veya teknik eleman görevlendirme yükümlülüğünü yerine getirmeyen işveren veya işveren vekiline beşyüz milyon lira para cezası verilecektir. Üstelik bütün bu hükümler işçilerin hayatı ve güvenliği için son derece önemli hükümleri içermekte ve işçilerin sağlığı için işyerinde önemli tehlikelerin gerçekleştiği hallerde, bunun için gerekli önlemleri almayan işverene sadece beşyüz milyon para cezası verilecektir. Bu ceza da her ay için değil, sadece denetimin yeniden yapılması ve bu denetimde durumun saptanması halinde bir kereye mahsus olmak üzere verilecektir.

Aynı şekilde Kanun'un 85. maddesine aykırı olarak ağır ve tehlikeli işlerde onaltı yaşından küçükleri çalıştıran veya aynı maddede belirtilen yönetmelikte gösterilen yaş kayıtlarına aykırı işçi çalıştıran işveren veya işveren vekiline beşyüz milyon lira para cezası verilecektir.

Kanun'un 86. maddesi uyarınca işçilere doktor raporu almayan işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için yüz milyon lira ve 87. madde gereğince çocuklara doktor raporu almayan işveren veya işveren vekiline bu durumdaki her bir çocuk için yüz milyon lira para cezası verilecektir.

Kanun'un 88. ve 89. maddelerinde öngörülen sağlık ve güvenlikle ilgili yönetmeliklerde gösterilen şartlara ve usullere uymayan işveren veya işveren vekiline de beşyüz milyon lira para cezası verilecektir.

Ülkemizde yine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kayıtlarına göre işyerlerinin ancak %3 ile %5'i iş müfettişleri tarafından her yıl periyodik olarak denetlenmekte, sağlık ve güvenlikle ilgili önlemlere uyulup uyulmadığı tespit edilebilmektedir. İşyerlerinin %95'i zaten fiilen denetlenmemektedir. İşçi Sağlığı ve İşgüvenliği ile ilgili önlemlere uymamanın tespitinin zaten yapılamadığı ülkemizde bir de uyulmama halinde yaptırımların iyice hafifletilmesi, hatta önlem almanın maliyetine göre oldukça düşük tutulması, yaşama hakkının işletme kârına feda edilmesidir. Düzenleme bu haliyle işverenleri işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili yasal mevzuata uymaya zorlamak yerine işverenlerin eksik ve yetersiz olan işçi sağlığı ve iş güvenliği kurallarını çiğnemeye özendirilmekte ve hatta teşvik etmektedir. Yasadaki bu yaptırımlar ile gerçek anlamda hiçbir çalışanın sağlık ve güvenlik hakkı korunmamış, güvenceleri oluşturulmamıştır.

Sonuç ve Değerlendirme

Uluslararası ve Avrupa Birliği normlarında işçi sağlığı ve iş güvenliği, sadece çalışanların bireysel tıbbi bir sorunu olarak da algılanmamakta, konunun toplumsal boyutu da ön plana çıkarılmaktadır. Oysa ülkemiz uygulamasında, evrensel doğruluk kazanmış bu gerçeklere sırt çevrilmekte; dar bir bakış açısı ile işçi sağlığı konusu ortadan kaldırılmaktadır. Yasada yer alan işçi sağlığı ve iş güvenliği konusundaki koruyucu önlemlerin, gerçek yaşamı ve yaşananları kavraması gerekirken, belirttiğimiz nedenlerle çalışanların sağlığını korumaktan ve geliştirmekten tamamen uzak olan 4758 Sayılı İş Yasası hükümlerinin, konunun özüne uygun bir yaklaşımla bir kez daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmesine karar verilmesini dileriz.

*04 Haziran 2003 tarihinde TTB tarafından Cumhurbaşkanlığı'na gönderilen yazılı metindir. ●