



Uluslararası
Çalışma
Örgütü

► ILO Uzmanlar Komitesi'nin¹ Madenlerde Güvenlik ve Sağlık Sözleşmesi'nin (C176) Türkiye tarafından uygulanmasına ilişkin yorum ve gözlemleri

Bilgi Notu

ILO'nun 2022 yılındaki 110. Uluslararası Çalışma Konferansı, sağlıklı ve güvenli çalışma ortamını, çalışma yaşamında temel ilke ve hak statüsüne yükseltme kararı almıştır. ILO Çalışma Yaşamında Temel İlkeler ve Haklar Bildirgesi'nde yapılan değişiklikle artık iş sağlığı ve güvenliği temel bir çalışma ve insan hakkı olarak tüm dünyada tanınmaktadır.

Türkiye, iş sağlığı ve güvenliğine (İSG) ilişkin temel sözleşmeler sayılan 155 ve 187 sayılı sözleşmeleri 2005 ve 2014 yıllarında onaylamıştır.

Türkiye ayrıca, 176 sayılı **Madenlerde Güvenlik ve Sağlık** ILO Sözleşmesini de 2015 yılında onaylamıştır.

ILO, onaylanan sözleşmelerin üye ülkeler tarafından uygulanmasını kendine has bir denetim mekanizması aracılığıyla takip etmektedir. Üye ülkeler belli periyotlarla ILO'ya raporlama yapmakta, işçi ve işveren sendikaları uygulamaya ilişkin gözlemlerini ILO'ya bildirmekte, ILO'nun ilgili organları da ülkelerin uygulamalarını izlemekte ve hükümetlere yönelik talep ve gözlemlerini raporlamaktadır².

Türkiye'nin onayladığı İSG sözleşmelerine (özellikle madenlerde) ilişkin **ILO Uzmanlar Komitesi**'nin 2018 – 2022 yılları arasında Türkiye'ye yönelik Doğrudan Talep ve Gözlemlerinde altı çizilen başlıca tespitler şunlardır:

► Ulusal İSG politikası ve programı. (C155-Madde 4,7 ve 8 ile C176-Madde 3)

Komite önceki yıllarda, Hükümet'in Ulusal İSG Politikası ve Ulusal Eylem Planı 2014-18'in gözden geçirilmesine, yeni İSG politikası ve programının hazırlanması ve kabul edilmesine ve en yüksek temsil düzeyine sahip işveren ve işçi örgütleriyle yapılan istişarelere ilişkin bilgi sunmasını talep etmiştir.

Komite, Kurul'un henüz kurulmamış olmasını ve Hükümet'in, kurulun oluşumu ve İSG ile ilgili görevlerine ilişkin bilgi vermemesini **kaygıyla** kaydetmektedir. Komite ayrıca, Hükümet'in Ulusal İSG Politikası ve Ulusal Eylem Planı 2014-2018'in gözden geçirilmesine ve yeni politika ve programın kabul edilmesinde kaydedilen ilerlemelere ilişkin **bilgi vermediğini** kaydetmektedir.

Komite ayrıca, Hükümet'in, müteakip dönem için yeni İSG politikası ve programının hazırlanması ve kabul edilmesi hakkında bilgi sağlamasını talep etmektedir. Komite, Hükümet'in, en yüksek temsil

¹ Sözleşmelerin ve Tavsiye Kararlarının Uygulanması Uzmanlar Komitesi (CEACR). Uzmanlar Komitesinin yapısı ve işleyişi için lütfen Not'un sonuna bakınız

² Türkiye'nin Onayladığı ILO Sözleşmelerine İlişkin Uzmanlar Komitesi -2022 Raporunun tamamına şu linkten ulaşılabilir: https://www.ilo.org/an kara/news/WCMS_839340/lang--tr/index.htm. Burada belirtilen gözlemler, önceki yıllardaki raporları da kapsamaktadır.

düzeyine sahip işveren ve işçi örgütleriyle bu konuda yapılan istişareler hakkında bilgi vermesini bir kez daha talep etmektedir.

► **Ulusal İSG politikasının hedefi olarak önleme. (187 No'lu Sözleşme'nin 2 ve 3ncü Maddeleri ve 155 No'lu Sözleşme'nin 4ncü Maddesi).**

Komite, Hükümet'in 2017 yılında inşaat sektöründe 587 ölümlü iş kazası ve madencilik sektöründe ise 86 ölümlü iş kazası olduğuna dair beyanını kaygıyla kaydetmektedir. Komite, Hükümet'in (başta metal, madencilik ve inşaat sektörleri ve işçilerin makine kullandığı yerler olmak üzere) işçilerin özellikle risk altında olduğu sektörler ve işyerlerinde iş kazalarını azaltmak üzere önlemler almaya devam etmesini istemektedir. Komite, Hükümet'in, tüm sektörler ve işyerlerinde, ölümlü sonuçlanan iş kazaları dahil olmak üzere iş kazalarının sayısı hakkında ayrıntılı bilgi vermeye devam etmesini istemektedir.

► **İşçilerin kendilerini tehlikeden uzaklaştırma hakkı. (C155-Madde 13 ve 19(f) ile C176-Madde 13 (ı ve e))**

Komite, 2021 yılındaki izleme raporu ve 2019-2020 doğrudan talep raporlarında, 2018 tarihli 703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kabul edilen İSG Yasası'nın 13(1) bölümünde yer alan "Tehlike ciddi, yakın ve kaçınılmaz ise" ifadesindeki "**kaçınılmaz**" ifadesinin çıkartılmasını talep etmiş, bu şekilde Hükümeti taraf olunan sözleşmelere tam uyum sağlamaya çağırmıştır.

Dolayısıyla Komite, Hükümet'i, ulusal mevzuatta veya düzenlemelerde, işçilerin güvenlikleri veya sağlıkları açısından yakın ve ciddi tehlike olduğunu düşünmek için geçerli nedenleri olması durumunda (veya maden işçilerinin durumunda, makul gerekçelere dayanarak, ciddi tehlike oluşturduğu izlenimini veren koşullar ortaya çıktığında) kendilerini tehlikeden kurtarma hakkına sahip olmasını sağlayarak 155 sayılı Sözleşme'nin 13 ve 19(f) Maddeleri, 167 sayılı Sözleşme'nin 12(1) Maddesi ve 176 sayılı Sözleşme'nin 13(1)(e) Maddesini tam olarak yürürlüğe koymak için gereken önlemleri almaya teşvik etmektedir.

Komiteye göre, özellikle madenlerde çalışanların kendilerini tehlikeden uzaklaşma haklarını sağlamak için, "kaçınılmaz" bir tehlike tespit etmeksizin, ciddi ve yakın tehlikelerden kaçınma hakkına sahip olması bir an önce kanunen güvence altına alınmalıdır.

► **Denetim sistemleri de dahil olmak üzere, İSG ile ilgili ulusal yasa ve yönetmeliklere uyumu sağlamaya yönelik mekanizmalar. (C155-Madde 9 ile C176-Madde 16)**

Komitenin 2019 ve 2020 doğrudan talep raporuna göre 2018 yılında İSG alanında 12.649 teftiş yapıldığı ve bunların 974'ü madencilikte gerçekleştirildiği kaydedilmiştir. 2019 yılında ise madencilik sektöründe sadece 152 denetim yapıldığı belirtilmiştir.

Komite, Hükümet'in, 2019 yılındaki İSG teftiş sayılarında yaşanan yüzde 75'lik düşüşün nedenini belirtmesini, ve madencilik sektörü ve işçileri altyüklenici konumundaki işyerleri de dahil olmak üzere, tüm işyerlerinde gerçekleştirilen İSG teftişleri ve kayda geçirilmiş iş kazaları ve hastalıkları hakkında istatistik sağlamaya devam etmesini talep etmektedir. Bu konuda bilgi bulunmadığı takdirde, Komite, Hükümet'in iş teftiş kurulu görevlileri ile işverenler ve işçiler veya bunlara ait örgütler arasında işbirliğinin sağlanması amacıyla mevcut düzenlemeler hakkında bilgi vermesini talep etmektedir.

Bu nedenle Komite, Hükümet'ten tespit edilen ihlallerin sayısı, verilen cezaların sayısı ve niteliği ve operasyonların durdurulmasına yönelik emirler hakkında bilgi vermesini talep etmektedir. Komite

ayrıca Hükümetten, 2019 yılında madencilik sektörlerindeki denetim sayısındaki önemli düşüşün arkasındaki nedenleri belirtmesini talep etmiştir.

Komite, Hükümet'in sektöre, yaş grubuna, cinsiyete ve meslek hastalığının türüne göre ayrıştırılmış verileri de içerecek biçimde, meslek hastalıklarına ilişkin bilgi sunmasını da talep etmektedir.

► **Yeterli düzeyde caydırıcı cezaların öngörülmediği yasa ve yönetmeliklerin etkin biçimde uygulanması (Teftiş hizmetleri ve yargı sistemi arasında etkili işbirliği Sözleşme'nin 5(a), 7(3), 17 ve 18nci Maddeleri)**

Komite, caydırıcı yaptırımların etkili biçimde uygulanması konusunu ele almaya yönelik izlenen uyum stratejisine ilişkin bilgi bulunmadığını kaydetmektedir. Hükümet, 2015 tarihli ve 6645 sayılı Kanun ile değişik 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'na uymamaya yönelik para cezalarındaki artışa rağmen, 2016-18 döneminde teftiş başına uygulanan idari cezaların sayısının 2014 yılına göre düştüğünü belirtmekte ve Komite, Hükümet'in ek raporunda yer alan istatistiksel bilgilere dayanarak bu düşüşün 2018'den 2019'a kadar daha da arttığını kaydetmektedir.

Komite, uygulanan para cezalarının toplam sayısının (2016 yılında 3.938; 2017 yılında 3.485; 2018 yılında 2.637; 2019 yılında 470) 2016-19 döneminde gerçekleştirilen İSG teftişlerinin sayısına (2016 yılında 14.287; 2017 yılında 10.804; 2018 yılında 12.649; 2019 yılında 3.088) göre düşük olduğunu ve İSG teftişlerinin sonucunda faaliyetleri askıya alınan işletmelerin sayısında (2016 yılında 820; 2017 yılında 726; 2018 yılında 239; 2019 yılında 49) önemli bir düşüş olduğunu da **kaygıyla** gözlemlemektedir.

Komite, Hükümet'in, 2015 yılında uygulanmaya başlanan para cezasındaki artışların özellikle İSG mevzuatına uygunluk konusundaki etkisine ilişkin daha fazla bilgi sunmasını, ve tespit edilen ihlallerin sayısı ile karşılaştırmalı olarak uygulanan para cezası ve yaptırımlara ilişkin istatistikler sunmaya devam etmesini talep etmektedir.

Ayrıca Hükümet'in, uygulanan para cezalarında daha yakın tarihte görülen düşüş ile teftiş başına uygulanan cezaların sayısındaki düşüşün nedeni hakkında bilgi vermesini talep etmektedir. Komite, Hükümet'in teftiş hizmetleri ve yargı arasında etkili işbirliğini sağlamaya yönelik gerekli önlemleri almaya devam etmesini ve bu konuda bilgi sağlamasını da talep etmektedir.

► **İş müfettişlerinin sayısı, iş teftişlerinin sıklığı ve tamlığı (Sözleşme'nin 10 ve 16nci Maddeleri)**

Önceki yorumlarından beri iş müfettişlerinin sayısının sabit kaldığını gözlemleyen Komite, Hükümet'in iş müfettişlerinin görevlerini etkili biçimde yerine getirmelerini sağlayacak sayıda olmasına yönelik alınan önlemleri belirtmesini ve işyerlerinin, ilgili hükümlerin uygulanmasını sağlamak için gereken sıklıkta ve tamlıkta teftiş edilmesini sağlamasını talep etmektedir. Ayrıca Komite, Hükümet'in, denetçilerin iş teftiş sistemindeki rolü, işlevleri ve yetkileri konusunda daha fazla bilgi sağlamasını talep etmektedir.

► **Madencilikte İSG ile ilgili ulusal politika. (C176-Madde 3)**

Komite, 2018 doğrudan talep raporunda Hükümetin Ulusal Politika Belgesi ve 2014-2018 Eylem Planı'ndaki madencilik sektöründeki iş kazalarının oranını her yıl yüzde 3 oranında azaltma performans göstergesi ile "madencilikte çökme, patlama ve diğer nedenlere bağlı kazaların önlenmesi" eylem maddesine atıfta bulunarak, Hükümetten, madenlerde güvenlik ve sağlık politikasını periyodik olarak

gözden geçirmek için alınan önlemler ve bu bağlamda işveren ve işçi örgütleriyle üçlü Ulusal İSG Konseyi bağlamında dahil olmak üzere yapılan istişareler hakkında bilgi vermesini talep etmiştir.

Ayrıca Hükümetten, özellikle madenlerdeki iş kazalarının oranıyla ilgili olarak, yukarıda belirtilen performans göstergesine ilişkin kaydedilen ilerleme hakkında bilgi vermesini talep etmiştir.

► **Ölümcül ve ciddi kazaların, tehlikeli olayların ve maden felaketlerinin raporlanması ve soruşturulması, istatistiklerin derlenmesi ve yayınlanması için prosedürler. İşverenlerin tehlikeli durumları bildirme yükümlülükleri. (C176-Madde 5 (2(c ve d) ve 10(e))**

Komite, uzun yıllardır ve en son 2021 doğrudan talepleri de dahil, İSG Yasası'nın 14(2) maddesi uyarınca, işverenin iş kazaları ve meslek hastalıkları ile ilgili olarak Sosyal Güvenlik Kurumu'nu bilgilendirmesi gerektiğini not etmekle birlikte, bu hükmün işverenlerin madencilik ve madenlerde mesleki yaralanmalarla sonuçlanmayan afetler ve tehlikeli olayların bildirimini kapsamadığını belirtmiştir.

Komite, Hükümetin, Komitenin talebine cevaben, işverenlerin bir madende meydana gelen olayları kazaya neden olmasalar dahi bildirmeleri gerektiğine ilişkin talebini yineler.

Komite, madenlerde meydana gelen ölüm ve yaralanmayla sonuçlanmayan olayların raporlanmasındaki eksikliklere dikkat çekmektedir. Bu olaylar "ramak kala olaylar" olup, sektörel iş sağlığı ve güvenliği politikaları geliştirmek dahil pek çok önemli alanda bilgi vermektedir.

► **Madenlerin Tasarımı. (C176-Madde 7 (a))**

Komite, TÜRK-İŞ'in maden sektöründe kazaları önlemek için, işletmeleri faaliyete geçmeden önce, proje ruhsatlandırma aşamasında İSG standartlarına göre değerlendirmenin hayati önem taşıdığına ilişkin gözlemlerini not etmiştir.

Komite, bu bağlamda, Madencilikte İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliğinin 5(1). bölümünün, işverenin, işyerlerinin tasarlanmasını sağlamak da dahil olmak üzere, işçilerin güvenliğini ve sağlığını sağlamak için gerekli önlemleri alma (işçilerin kendilerine verilen işleri güvenlik ve sağlıklarını tehlikeye atmadan yerine getirebilecekleri şekilde inşa edilmesi, donatılması, devreye alınması, işletilmesi ve bakımının yapılması) yükümlülüğü olduğunu belirtmektedir.

Bu nedenle Komite son yıllardaki tüm doğrudan talep raporlarında, Hükümetten bir kez daha, Madde 5(1)'in pratikteki uygulamasına ilişkin bilgiler de dahil olmak üzere, madenlerin güvenli işletimi ve sağlıklı bir çalışma ortamı sağlamak üzere tasarlanmasını sağlamak için alınan önlemler hakkında daha fazla bilgi vermesini talep etmektedir.

Özetle, Komite'ye göre, yeni kurulacak maden işletmelerinin, proje ruhsatlandırma aşamasında İSG standartlarına göre değerlendirilmesini sağlayacak kanuni düzenlemeler bir an evvel hayata geçirilmelidir.

► **Faaliyetleri durdurma ve işçileri tahliye etme zorunluluğu. (C176-Madde 7 (i))**

Komite, yine son yıllardaki tüm doğrudan talep raporlarında, Türkiye'nin taraf olduğu 176 Sayılı Sözleşme'nin 7(i) Maddesinin, işverenlerin, işçilerin güvenliği ve sağlığı için ciddi bir tehlike olduğunda, faaliyetlerin durdurulmasını ve işçilerin güvenli bir yere tahliye edilmesini sağlamasını gerektirdiğini hatırlatmıştır. İSG Yasası'nın 12. bölümünden farklı olarak, bu yükümlülük yakın veya kaçınılmaz tehlike durumlarıyla sınırlı değildir.

Komite, Hükümetten, işçilerin güvenliği ve sağlığı için ciddi bir tehlikenin olduğu her durumda işverenlerin faaliyetleri durdurmasını ve işçileri tahliye etmesini sağlayarak Sözleşme'nin 7(i) Maddesini tam olarak yürürlüğe koyacak önlemler almasını talep etmektedir.

► **Aynı madende faaliyet gösteren iki veya daha fazla işveren. (C176-Madde 12)**

Komite, daha önce, aynı şantiyede birden fazla işletmeden işçilerin bulunduğu Madencilikte İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği'nin 5(1)(4) maddesi uyarınca, her işverenin kendi kontrolü altındaki tüm konulardan sorumlu olacağını ancak **işyerinden sorumlu işverenin**, işçilerin sağlık ve güvenliği ile ilgili **tüm tedbirlerin uygulanmasını** koordine edeceğini taahhüt eder. Bu işveren, güvenlik ve sağlık belgesinde bu koordinasyonun amacını ve bunun uygulanmasına yönelik önlem ve prosedürleri belirtecektir. Koordinasyon, bireysel işverenlerin sorumluluğunu etkilemeyecektir.

Komite, Hükümetten, madencilikten öncelikli olarak sorumlu olan işverenin tedbirlerin koordinasyonuna ilişkin sorumluluğu ile ilgili olarak Madencilikte İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliğinin 5(1)(4) bölümünün uygulanması hakkında daha ayrıntılı bilgi vermesini talep etmektedir.

► **İşçi güvenliği ve sağlığı temsilcilerinin hakları. (C176-Madde 13 (2(c ve f)))**

Komite, Hükümetten, Sözleşme'nin 13(2)(f) Maddesi uyarınca işçi temsilcilerinin kazalar ve tehlikeli olaylar hakkında bildirim alma hakkını güvence altına almak için alınan veya öngörülen önlemler hakkında daha fazla bilgi vermesini talep etmektedir.

İşçi temsilcilerinin kazalar ve tehlikeli olaylar hakkında bildirim alma hakkının güvence altına alınmasına yönelik gerekli kanuni düzenleme yapılmalıdır.

► **ILO Uzmanlar Komitesi (Sözleşmelerin ve Tavsiye Kararlarının Uygulanması Uzmanlar Komitesi) Nedir?**

ILO'nun denetim sistemi içerisinde **Sözleşmelerin ve Tavsiye Kararlarının Uygulanması Uzmanlar Komitesi** ("Uzmanlar Komitesi") önemli bir yer tutar. Komite, Üye Ülkelerin onayladıkları Sözleşme ve Tavsiye Kararlarına uyumlarının ve uygulamalarının teknik değerlendirmesini yapan bağımsız bir yapıdır.

Uzmanlar Komitesi 1926 yılında kurulmuştur ve Dünya'nın değişik bölgelerinden değişik hukuk sistemlerini ve kültürleri yansıtan 20 bağımsız hukukçudan oluşur. Komite, Üye Ülkelerin uluslararası çalışma standartlarını yerel hukukta ve uygulamada nasıl hayata geçirdiklerinin tarafsız ve teknik analizini yapar. Bunu yaparken, bir yandan Sözleşmelerinin kapsam ve içeriğini göz önünde bulundururken, diğer yandan değişik ulusal hukuk sistemlerini de dikkate alır.

Uluslararası çalışma standartlarının uygulanmasını incelerken, Komite iki türlü yorum yapar: **Gözlemler ve Doğrudan Talepler**. Gözlemler, bir ülke tarafından belli bir Sözleşmenin uygulanmasına ilişkin temel soru ve sorun alanlarını ortaya koyar. Bu gözlemler, her Üye Ülke için her yıl Uzmanlar Komitesi raporunda yayımlanır. Doğrudan Talepler ise, teknik sorular ve daha fazla bilgi talebi şeklinde olmaktadır. Bu talepler doğrudan ilgili hükümete iletilir.

Uzmanlar Komitesi'nin 1932'den beri yayımladığı tüm raporlara şu linkten ulaşılabilir: <https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/>.

2022 yılında ilişkin rapora şuradan ulaşılabilir:
https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/110/reports/reports-to-the-conference/WCMS_836653/lang-en/index.htm

Bu Notta, Türkiye'nin İş Güvenliği ve Sağlığı Sözleşmelerini uygulamasına ilişkin Uzmanlar Komitesi'nin 2018-2022 yılı raporlarından gözlemler ve doğrudan talepler bir araya getirilmiştir.