

YERALTI MADEN İŞLETMELERİNDE ÇALIŞANLARLA İLGİLİ YENİ DÜZENLEMELERİN DÜŞÜNDÜRDÜKLERİ

Prof. Dr. H. Nüvit GEREK
Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi

GİRİŞ

Yakın geçmişte kömür madenlerinde meydana gelen ve büyük üzüntü yaratan kazalar, ülkemizdeki iş kazalarının önlenmesi için çok daha kapsamlı ve etkin çabalar harcamamız gerektiğini de ortaya koymuştur.

Maden sektörü, metal ve inşaat sektörü ile birlikte iş kazalarının en fazla yaşandığı sektörlerin başında gelmektedir. Bunun yanında maden sektöründe meydana gelen iş kazaları sonucundaki ölümlerin sayıca fazlalığı dikkatlerimizi bu sektöre daha çok yoğunlaştırmamızı gerektirmektedir. Son altmış yılda maden kazalarında üç binden fazla insan hayatını kaybederken yüz binden fazla çalışanın yaralandığı bilinmektedir. Bilgi ve teknoloji gelişirken ve bu gelişmelerden yararlanan gelişmiş ülkelerde iş kazaları azalırken, ülkemizde kaza ve ölümlerin artma eğiliminde olması üzücü ve düşündürücüdür. Sadece kömür madenlerinde 1991-2008 yılları arasında 2554 kişinin iş kazaları ve meslek hastalıkları nedeniyle öldüğü, 13.087 kişinin sürekli iş göremez duruma düştüğü Sosyal Güvenlik Kurumu verilerinde görülmektedir¹. Veriler incelendiğinde maden sektörünün, meslek hastalıklarının en çok görüldüğü sektör olduğu anlaşılmaktadır. Nedense meslek hastalıklarıyla ilgili sorunlar çok önemli olduğu halde iş kazalarına kıyasla geri planda kalmaktadır. Ayrıca pek çok yaralanma, ölüm ve meslek hastalığı vakalarının SGK kayıtlarına girmediği de bir gerçektir. Dolayısıyla olayın boyutları resmi istatistiklere yansıyanların çok üzerindedir.

¹ SGK istatistikleri 2012.

Madenlerde ortaya çıkan kazalar, çoğunlukla grizu patlamaları, yangınlar ve göçükler şeklinde gerçekleşmektedir. Bazen bunlar birbirlerini tetikler nitelikte aynı anda görülebilmektedir. Kazaların ortak noktaları değerlendirildiğinde, iş güvenliği kurallarına ve tedbirlerine uyulmaması ve denetim mekanizmalarının yeterli olmayışı kaza nedenleri arasında ön plana çıkmaktadır. İş kazalarının önlenmesinde yeterli bir mevzuat oluşturulması son derece önemli ve gereklidir. Ancak sadece mevzuat düzenlemelerinin yeterli olmadığı ve olamayacağı Soma ve Ermenek kazalarıyla açıkça ortaya çıkmıştır.

I- Türkiye’de İş Sağlığı ve güvenliği Mevzuatının Genel Yapısı İçinde Madenlerle İlgili Düzenlemeler

A) Genel Olarak

- 4.06.1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu temel bir kanun olarak maden arama faaliyetlerini düzenlemektedir. Proje, ruhsat, işletme hakkı, rödövan sözleşmeleri, harçlar ve rezerv araştırma konuları bu faaliyetlerin başlıcalarıdır. İş sağlığı-güvenliği konusunu ilgilendiren bazı hükümler de Kanunda yer almaktadır. “Daimi Teknik Nezaretçi” sıfatıyla işletmede sürekli olarak maden mühendisi istihdam etme mecburiyeti, iş sağlığı-güvenliği konusunda Maden Kanunu’ndaki en önemli hükümlerden birisi olarak değerlendirilebilir. 2015 yılı başlarında 6592 sayılı Kanunla 3213 sayılı Kanunda önemli ve kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. Ancak genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, bu değişikliklerin iş sağlığı-güvenliği konularından çok teknik ve idari konulara ilişkin olduğu söylenebilir².

3213 sayılı Maden Kanunu’na eklenen Ek 9. Madde, bazı yeraltı kömür madenlerinde çalışanlara ödenecek asgari ücret miktarı ile ilgilidir. Ek 9. Madde uyarınca, 3213 sayılı kanunun 2. Maddesinde sayılan 4. Grup madenlerden “linyit” ve “taş kömürü” çıkarılan iş yerlerinde, yer altında ça-

² Ayrıntılı bilgi için bkz. : 6592 sayılı Maden Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G. 18.02.2015 T. , No: 29271.

İşan işçilere ödenecek ücret miktarı 4857 sayılı Kanunun 39. Maddesi uyarınca belirlenen asgari ücretin iki katından az olamayacaktır³.

- Ülkemizde uzun yıllar iş sağlığı-güvenliği konusunda temel bir kanun olmayışı eleştiri konusu olmuştur. 4857 sayılı İş Kanunu, eski Borçlar Kanunu, Belediyeler Kanunu, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nda ve çok sayıda tüzük ve yönetmelikte bulunan çeşitli hükümler yetersiz olmaktan çok, dağınık ve karmaşık bir mevzuat görünümü sergilemekteydi.

6331 sayılı İş Sağlığı-Güvenliği Kanunu, bağımsız temel bir Kanun olarak 2012 yılında düzenlendikten sonra mevzuat dağınıklığı konusundaki eleştiriler büyük ölçüde sona ermiştir.

İş Sağlığı-Güvenliği Kanunu'na göre, yapılan işin niteliği açısından tehlike sınıflarına ayrılan iş yerlerinde, iş sağlığı ve güvenliği konusu daha ayrıntılı yönetmeliklerle ele alınmıştır. Bu çalışmanın kapsamı açısından doğrudan ilgili görülebilecek başlıca yönetmelikler "Maden ve Taş Ocakları İşletmelerinde ve Tünel Yapımında Tozla Mücadele İle İlgili Yönetmelik", "Yeraltı ve Yerüstü Maden İşletmelerinde Sağlık ve Güvenlik Şartları Yönetmeliği" ve "Maden İş Yerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği" şeklinde sıralanabilir.

Maden iş yerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği daha yeni tarihli ve daha kapsamlı olduğu için konu ile ilgili temel yönetmelik olarak kabul edilebilir⁴. Bu yönetmelikte yaklaşık bir yıl kadar sonra önemli değişik-

³ 6552 sayılı Kanun, R.G. 11.09.2014 T. , No: 29116 (Mükerrer). 6552 Sayılı Kanunla Maden Kanununa eklenen Geçici 29. Madde 6552 sayılı Kanunun yol açtığı maliyet artışlarının ödenmesi konusunda Bakanlar Kurulu'na yetki vermektedir. Bu yetki kapsamında Bakanlar Kurulu 08.05.2015 tarihli ve 2015/7703 no'lu kanunla rüdvans sözleşmeleri için maliyet artışlarından kaynaklanan fiyat farkı ödenmesine karar vermiştir. Bkz. : R.G, 23.05.2015 T. , No: 29364. Aynı şekilde kamu ihale sözleşmeleri için de fiyat farkı ödenmesi 29.05.2015 tarihli ve 2015/7728 no'lu Bakanlar Kurulu kararıyla netleşmiştir. Bkz. : R.G. , 24.06.2015 T. , No: 29396.

⁴ Bkz. : Maden İşyerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği, R.G. , 19.09.2013 T., No: 28770.

likler yapılmıştır⁵. Çok geçmeden aynı yönetmelikte yeni değişiklikler yapılmıştır⁶.

İlgili yönetmelikte genel olarak yeraltı maden işletmelerinde alınması gereken önlemler ve yüklenene sorumluluklar düzenlenmiştir. Örnek vermek gerekirse, tahkimat gereklilikleri, işverenlerin yükümlülükleri, çalışanların bilgilendirilmesi ve yükümlülükleri bu kapsamda sayılabilir.

B) Soma ve Ermenek Madenleri'ndeki Kazalardan Sonra Yapılan Yasal Düzenlemeler

1. 6545 Sayılı Kanun'la Yapılan Düzenlemeler

Soma'daki maden kazasından sonra toplumca yaşanan büyük üzüntüler ve tepki karşısında hemen bazı yasal düzenlemelere gidilmesi söz konusu olmuştur. Bunlardan ilki 6545 sayılı Kanun kapsamında getirilen yardımlardır. Soma maden faciasında ölenlerin yakınlarına ve kazada yaralananlara maddi yardımlarda bulunulması ve bir süre aylık bağlanması öngörülmüştür. Bunlar elbette önemli ve gerekli düzenlemelerdir. Ancak sadece Soma'da gerçekleşen kaza sonucuyla sınırlı kalması, benzer kazalarda ölen ve yaralananlara ve ölenlerin yakınlarına uygulanmaması eşitlik ilkesini gözetmediği için eleştiriye açıktır. Ayrıca yardımların finansman kaynağının işsizlik sigortası fonu olması bir diğer olumsuz husustur. Ne kadar iyi niyetlerle uygulansa da, işsizlik gibi son derece önemli bir sosyal risk için oluşturulan işsizlik sigortası fonunun başka bir amaçla kullanılması doğru kabul edilemez niteliktedir⁷.

2. 6552 Sayılı Kanun'la Yapılan Düzenlemeler

6552 sayılı Kanun'da öngörülen düzenlemeler, çalışma yaşamı daha doğrusu çalışma koşullarıyla ilgili değişiklikler ve iyileştirmeler öngören dü-

⁵ Bkz. : Maden İşyerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, R.G., 24.09.2014 T., No: 29129.

⁶ Bkz. : Maden İşyerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik, R.G., 10.03.2015 T., No: 29291.

⁷ Bkz. : 6545 sayılı Kanun, R.G., 28.06.2014 T., No: 29044.

zenlemelerdir. Yeraltı kömür madeni işletmelerinde haftalık 45 saati aşan fazla çalışmalar yasaklanmış, günlük çalışma süresi 6 saate indirilmiş ve bu işyerlerinde uygulanacak asgari ücretlerin, 4857 sayılı Kanun'da öngörülen asgari ücretin en az iki katı tutarında olması hükme bağlanmıştır. Bu düzenlemelerin de sadece taş kömürü ve linyit madenleri için geçerli olması, diğer maden işletmelerini ve yer altında yapılan diğer işleri ve işyerlerini kapsamaması eleştiri konusu olmuştur. Ayrıca ilk bakışta maden işçilerinin büyük yarar sağlayacakları düşünülse de bu düzenlemelerin ülkemizin ve maden işletmelerinin koşulları ve gerçekleriyle bağdaşmadığı çok geçmeden anlaşılmıştır. Çünkü pek çok maden iş yeri kapanmış veya işçi çıkarma yoluna gitmiştir⁸.

3. 6592 Sayılı Kanun'la Yapılan Düzenlemeler

6592 sayılı Kanun'la yapılan düzenlemeler değerlendirildiğinde, yeni iyileştirmeler ve esastan değişiklikler öngörülmediği, 6552 sayılı Kanun'la verilen bazı hakların geri alındığı görülmektedir. Nitekim 6552 sayılı Kanun'la altı saate indirilmiş olan günlük çalışma süreleri 7,5 saate, 36 saate indirilmiş olan haftalık çalışma süresi e 37,5 saate çıkartılmaktadır. Ancak 6592 sayılı Kanun'la getirilen düzenlemeleri maden işçilerinin haklarını getiren düzenlemeler olarak görmek doğru olmaz. Bu düzenlemeleri, iyi niyetlerle yapılan, ancak acele ile ve duygusal tepkilerle yapılan, gerçekçi olmayan ve görünürde işçilerin yararına gibi olsa da sonuçta işçilerin işlerini kaybetmesine yol açan düzenlemelerin yanlışlığından vazgeçmeye çalışan düzenlemeler olarak değerlendirmek yanlış olmaz⁹.

4. 6645 Sayılı Kanun'la Yapılan Düzenlemeler

6645 sayılı Kanun'la 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- İş yeri hekimlerinin ve iş güvenliği uzmanlarının yetki ve sorumlulukları arttırılmış, iş sözleşmelerinin görevlerinin gerektirdiği yetkilerini kullanmaları nedeniyle sona erdirilemeyeceği hükme

⁸ Bkz. : 6552 Sayılı Kanun, R.g., 11.09.2014 T., No: 29116, (Mükerrer).

⁹ Bkz. : 6592 Sayılı Kanun, R.G., 18.02.2015 T., No: 29271.

bağlanmıştır¹⁰. Bu yeni düzenlemelere göre işyeri hekimleri ve iş güvenliği uzmanları eksiklik ve aksaklıkları tavsiyeleri ile birlikte işverene yazılı olarak bildireceklerdir. Bildirilen eksiklik ve aksaklıklar acil durdurmayı gerektiriyorsa, yangın, patlama, göçme, kimyasal sızıntı veya benzeri acil ve hayati tehlike arz eden durumlar varsa, meslek hastalığına yol açacak nitelikte ortamlar varsa ve buna rağmen işveren gerekli tedbirleri almıyorsa, bu durum işyeri hekimi veya iş güvenliği uzmanı tarafından Bakanlık'ın yetkili birimine, varsa sendika temsilcisine, yoksa çalışan temsilcisine bildirilecektir. Bu bildirimleri yapmaları gerekirken yapmayan ve bu husus tespit edilen iş yeri hekimi ve iş güvenliği uzmanlarının belgeleri önce 3 ay süreyle, tekrarı halinde 6 ay süreyle askıya alınacaktır. Aksaklık ve eksiklikleri bildirmelerinden ötürü işverenler işyeri hekimlerinin ve iş güvenliği uzmanlarının iş sözleşmelerini sona erdiremeyecek ve bu kişileri herhangi bir şekilde hak kaybına uğratamayacaklardır. Aksine davranışlarda bulunan işverenler hakkında, bir yıllık sözleşme tutarından az olmayacak tutarda tazminata hükmedilecektir. Ayrıca işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanlarının iş kanunlarından ve diğer kanunlardan doğan hakları da saklı kalacaktır. Buna karşılık açılan davada, kötü niyetle gerçek dışı bildirimde bulunduğu mahkeme kararıyla tespit edilen iş yeri hekimi ve iş güvenliği uzmanlarının belgeleri 6 ay süreyle askıda kalacaktır. Maden ve yapı ile diğer sektörlerde öncelikli olarak hangi mesleki ünvana sahip olan iş güvenliği uzmanlarının belirlenmesine dair esaslar Bakanlık'ca belirlenecektir.

Yukarıda değinilen düzenlemelerin işverenleri gerekli tedbirleri almaya zorlamak amacıyla yapıldığı açıktır. Ancak ücretlerini işverenlerden aldıkları sürece, iş yeri hekimlerinin ve iş güvenliği uzmanlarının tedbir almayan işverenlere Bakanlık'ın yetkili birimine bildirmeleri kolay gerçekleşebilecek bir husus değildir. Bildirimde bulunan iş yeri hekimlerinin ve iş güvenliği uzmanlarının işten çıkarılmaları ve değinilen tazminatlarla yetinmek zorunda kalmaları beklenir bir durumdur. Feshin geçersizliği ve işe ia-

¹⁰ Bkz. : 6645 Sayılı Kanun, R.G., 23.04.2015 T., No: 29335.

de davalarının sonunda büyük çoğunlukla işverenlerin tazminat ödemeyi kabul edip davayı kazanan işçileri işe başlatmadıkları bilinmektedir.

Kötü niyetle gerçek dışı bildirimde bulunan işyeri hekimlerinin ve iş güvenliği uzmanlarının belgelerinin 6 ay süre ile askıya alınması yerinde bir düzenlemedir.

Özellikle madenlerde görev yapacak iş güvenliği uzmanlarının hangi mesleki unvana sahip olacaklarının belirlenecek olması da çok önemlidir.

- 6645 Sayılı Kanun'un 2. Maddesi ile 6331 Sayılı Kanun'un 25. Maddesine fıkralar eklenmiştir. Eklenen 7. Fıkra hükmüne göre imalat-üretim planlarına, iş programlarına aykırı olacak şekilde üretim zorlaması yapılır ve bu durum hayati tehlike doğuracak çalışma biçimleri doğurursa bu durum "işin durdurulma" sebebi sayılacaktır. Çok tehlikeli sınıfta yer alan ve ihale ile alınan işlerde, teknolojik gelişme, iş gücü kapasitesinin arttırılması ve üretim metotlarında yenilik gibi unsurlar sağlanabildiği takdirde üretim artışına gidilebilecektir. Fıkroda öngörülen düzenleme çok yerindedir. İhale ile alınan işlerde kar amacıyla yeterli tedbir alınmadan üretim zorlamaları yapıldığı ve bunun kaza risklerini arttırdığı bilinmektedir. Ancak düzenlemenin sadece çok tehlikeli sınıfta yer alan ve ihale ile alınan işlerle sınırlı tutulmaması, her türlü tehlikeli sınıfta yer alan işleri de kapsayacak şekilde düzenlenmesi daha doğru olurdu. Eklenen 8. Fıkroda ise işyerinde durdurulan işlerde izinsiz çalışma yaptıran işveren ya da işveren vekillerine 3 yıldan-5 yıla kadar hapis cezası verilmesi öngörülmüştür. Tehlikeli ortamlarda kaçak olarak yeniden çalışma yaptırılmasında caydırıcı olabilecek yararlı bir düzenlemedir.
- 6645 sayılı Kanun'un 3. Maddesiyle 6331 sayılı Kanun'a bu kanunun 25. Maddesini izleyen bir madde eklenmiştir. Eklenen bu maddeye göre ölümlü iş kazası meydana gelen maden iş yerlerinde, kusurlu olduğu mahkeme kararıyla tespit edilen işveren, mahkeme tarafından 2 yıl süreyle kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanacaktır. Gayet olumlu olarak değerlendirilebilecek bu

düzenlemedeki 2 yıllık sürenin arttırılması ve tekrarı halinde bir daha kamu ihalelerine girmenin mümkün olamayacağı şeklindeki bir düzenleme zaman içinde düşünülmelidir.

- 6645 sayılı Kanun'un 4. Maddesi 6331 sayılı Kanun'un 26. Maddesinde değişiklikler ve ekler yaparak idari para cezalarını yeniden düzenlemiştir. 6645 sayılı Kanun'un 5. Maddesi de 6331 sayılı Kanun'un 30/1 maddesinin (g) bendinde değişiklik yaparak işin durdurulması, durdurma sebeplerini giderecek çalışmaların yapılabilmesi için mühürlerin sökülmesi, yeniden çalışmaya izin verilmesi koşulları, madenlerde ve yapı işlerinde acil durdurma sebepleri ve durdurma kararına kadar geçecek sürede uygulanacak tedbirler gibi konuları ele almaktadır.

30. maddeye eklenen 3. Fıkra da, hangi maden işyerlerinde sığınma odaları kurulabileceği, bu odaların teknik özellikleri gibi konuların ulusal ve uluslararası standartlara uygun olarak Bakanlık'ca bir yıl içinde çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği belirtilmektedir. Bu düzenlemeninde olumlu olduğuna kuşku yoktur. Çünkü iş sağlığı-güvenliği ile ilgili mevzuat hakkında en çok eleştirilen bir husus, genel ifadeler kullanılan hükümlerin standartlara ve klavuzlara bağlanmamış olmasıdır.

5. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 176 Sayılı Maden İşyerlerinde Güvenlik ve Sağlık Sözleşmesinin Onaylanması

Türkiye, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından iş sağlığı ve güvenliği alanında hazırlanan 155 sayılı "İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin Sözleşme" ile 187 sayılı "İş Sağlığı ve Güvenliği'ni Geliştirme Çerçeve Sözleşmesi" ni imzalamıştır. 176 sayılı "Maden İş Yerlerinde Güvenlik ve Sağlık Sözleşmesi" ise uzun süre onaylanmamış ve sürekli olarak bu durum ülkemiz için eleştiri konusu olmuştur. Aslında 176 sayılı sözleşmenin niçin uzunca bir süre ülkemiz tarafından onaylanmadığını anlamak da güçtür. Çünkü aşağıda değinileceği gibi ulusal mevzuatımızda 176 sayılı sözleşmede yer alan pek çok husus vardır. Hatta bazı düzenlemelerin 176

sayılı sözleşme hükümlerinden ileri olduğu söylenebilir¹¹. Dolayısıyla 176 sayılı sözleşmenin getireceği yükümlülüklerden ürkülmesi veya kaçınılması söz konusu olamaz. Gecikme, belki önemsememe veya ihmal şeklinde açıklanabilir.

Soma'daki kömür madeni kazasından sonra 176 sayılı sözleşmenin onaylanmamış olması ile ilgili tartışmalar yoğunlaşmıştır. 08.09.2014 tarihinde 176 sayılı "Maden İşyerlerinde Güvenlik ve Sağlık Sözleşmesi'nin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı" meclise sunulmuştur. Tasarı 04.12.2014 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilmiş ve sözleşmenin onaylanmasının uygun bulunduğu dair 6580 no'lu kanun ile yürürlüğe girmiştir¹².

176 sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesi 5 Haziran 1998 yılından beri yürürlüktedir. UÇO'ya üye 30 ülke sözleşmeyi onaylamıştır. Sözleşmede giriş bölümünü izleyen 5 bölüm ve toplam 24 madde yer almaktadır. Maden işyerleri ile ilgili uluslararası asgari standartların belirlenmesini amaçlayan sözleşmede genel olarak maden işyerlerinde önleyici ve koruyucu tedbirler, işçilerin ve işçi temsilcilerinin hak ve yükümlülükleri ile işverenlerin sorumlulukları ele alınmaktadır.

Sözleşmenin ilk maddesinde maden işyeri ve işveren tanımları yapılmış, 2-5. Maddelerde kapsam ve uygulama biçimleri belirlenmiştir. 3. Bölümde 6-12. maddelerde işveren sorumlulukları, 13-15. Maddelerde işçilerin ve temsilcilerinin hak ve yükümlülükleri düzenlenmiştir. 4. Bölümde uygulama esasları yer almaktadır. 17-24. Maddeler 5. ve sonuncu bölümde yer almaktadır.

Sözleşmeyi onaylayan ülkelerin, sözleşmede yer alan önlemlere ilişkin olarak maden işyerlerinde güvenlik ve sağlığa ilişkin tutarlı politikalar oluşturmaları ve bunların yürürlüğe konularak düzenli olarak gözden geçirilmesi hususunda taahhütte bulunmaları gerekmektedir. İşverenlere getirilen en önemli yükümlülük ise maden iş yerlerinde güvenlik ve sağlığa iliş-

¹¹ İşmen-Günelçin, Türkiye'de Madenlerde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Mevzuatı ve 176 Sayılı Madenlerde Sağlık ve Güvenlik Hakkında ILO Sözleşmesi-Karşılaştırma,s.1-2.

¹² Bkz. : 6580 Sayılı Kanun R.G., 12.12.2014 T., No: 29203.

kin risklerin ortadan kaldırılması veya en aza indirilmesine yönelik tedbirler alınması, işçilerin güvenli bir ortamda çalışma haklarının sağlanmasıdır.

Daha önce de değinildiği gibi Türkiye'deki iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı, 176 sayılı sözleşme hükümleriyle paralellik arz etmektedir. Ancak doğal olarak bazı farklı hususlar da bulunmaktadır. Öncelikle görülen temel husus, 6331 sayılı Kanun'a göre çıkartılan yönetmeliklerin Avrupa Birliği Direktifleri doğrultusunda hazırlandıkları, genel ifadelerle işverenlere sorumluluk yüklediği ama bu sorumlulukların içeriğini dolduracak standart ve kılavuzların oluşturularak devreye sokulamadığıdır. Bu eksiklikler giderilmediği sürece genel ifadelerle yüklenen sorumlulukların fazla bir fonksiyonu olmayacaktır¹³.

176 sayılı ÜÇÖ Sözleşmesi'nin ülkemiz tarafından onaylanması iş sağlığı-iş güvenliği açısından mutlaka olumlu etki yapacaktır. Çünkü uluslararası hukuk açısından yükümlülük altına girilmesi, daha etkili ulusal iş güvenliği politikaları oluşturulmasını zorlayacaktır. Ancak sağlanabilecek olumlu katkılar abartılmamalıdır. Çünkü Soma ve Ermenek maden kazaları ve benzerleri mevzuatımızdaki eksikliklerden ötürü meydana gelmemiştir. Bu bakımdan 176 sayılı Sözleşmenin onaylanması, ülkemizde madenlerin iş sağlığı ve güvenliği bakımından uluslararası denetime açılmasını sağlamak açısından önemlidir. ÜÇÖ'nun en önemli fonksiyonlarından bir tanesi, imzalanan sözleşmelerin ne ölçüde uygulandığının denetlemesini yapmasıdır. Bu denetim objektif kriterlere göre bağımsız uzmanlarca yapılmaktadır¹⁴. Ülkemizde kamu denetim sisteminin etkinlikten uzak ve ciddi bir zafiyet alanı oluşturduğu, 2011 tarihli cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurumu'nun maden ocaklarıyla ilgili raporunda açıkça belirtilmektedir.

¹³ 176 sayılı ÜÇÖ Sözleşmesi ile ulusal mevzuatımızın maddeler halinde karşılaştırılması konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. : İşmen-Günalçin, Türkiye'de Madenlerde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Mevzuatı ve 176 Sayılı Madenlerde Sağlık ve Güvenlik Hakkında ILO Sözleşmesi-Karşılaştırma, s. 1-22; Türkiye Barolar Birliği, Soma Maden Faciası Benzeri Kazaların Önlenmesine Yönelik Sistem ve Temel Mevzuat Önerileri Hakkında Rapor; TBB. Ya. No. :288, Ankara, 2015, s. 74-95.

¹⁴ Şefik BAYRAM, "İş Güvenliği ve Uluslararası Denetim", http://www.ankarstrateji.org/haber/is_guvenligi_ve_uluslararasi_denetim_1283, 27.05.2015.

6. Maden İşçilerine Ferdi Kaza Sigortası Yaptırılması Zorunluluğu Getirilmesi

Yeraltı ve üstü madencilik faaliyetinde bulunanlara, tesislerinde istihdam ettikleri üretim ve üretim hazırlığı faaliyetinde bulunan personel için, meydana gelebilecek kazalara karşı ferdi kaza sigortası yaptırma mecburiyeti getirilmiştir.

İlgili Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca, yer üste ve yer altı kömür madenciliği ya da diğer madencilik işlerini yapmak isteyen gerçek ve tüzel kişiler, sigorta poliçesi yaptırmadan veya yürürlükte bir sigorta poliçesi bulunmadan faaliyette bulunamayacak ve faaliyetlerine devam edemeyeceklerdir¹⁵.

İlgili Bakanlar Kurulu Kararı ile işyerlerinin üretime uygunluk denetimi de sigorta şirketlerine bırakılmaktadır. Risk incelemesi sonucunda, faaliyete geçecek tesisin asgari sigorta şartını taşıdığı tespit edildiğinde bu tesis için sigorta poliçesi düzenlenecektir. Poliçe başlangıcından itibaren 6 ay içinde aynı risk incelemesi tekrarlanacaktır. Bu inceleme sonucunda tesisin asgari sigortalama şartlarını taşımadığı tespit edilirse poliçe talebi reddedilecek ve sigorta şirketi durumu yazılı olarak derhal ruhsat vermeye yetkili kamu kurumuna bildirecektir.

Bakanlar Kurulu Kararı, hem maden işyerlerinin daha başlangıçtan asgari sigortalama şartlarını taşıyıp-taşımadıklarının tespiti açısından sigorta şirketlerini görevlendirmesi hem de işçilere zorunlu ferdi kaza sigortası yaptırma zorunluluğu getirmesi açısından çok yerinde ve olumlu görülecek niteliktedir. Yararları önümüzdeki dönemde görülecektir.

7. İş Sağlığı-iş Güvenliği Tedbirlerini Önemseyen İşverenlere Teşvik Sağlanması

4447 sayılı kanuna 6645 sayılı kanunun 25. Maddesiyle Ek 4. Madde eklenmiştir. Eklenen madde uyarınca, 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Ka-

¹⁵ 26.01.2015 tarihli ve 2015/7249 no'lu Bakanlar Kurulu Kararı için bkz.: R.G., 06.02.2015 T., No: 29259; Maden Çalışanları Zorunlu Ferdi Kaza Sigortası Tarife ve Talimatı Tebliği için bkz. : R.G., 0605.2015 T., No: 29347.

Kamu-İş; C:14, S:2/2015

nunu kapsamında çok tehlikeli sınıfta yer alı ondan fazla çalışanı bulunan ve 3 yıl içinde ölümlü veya sürekli iş göremezlikle sonuçlanan iş kazası meydana gelmeyen iş yerlerinde çalışanların işsizlik sigortası işveren payı teşvik olarak bir sonraki takvim yılından geçerli olmak üzere ve 3 yıl süreyle %1 olarak alınacaktır.

Ölümlü veya sürekli iş göremezlikle sonuçlanan iş kazası meydana geldiği takdirde takip eden aydan itibaren teşvik uygulamasına son verilecektir. İşverenler gerekli şartları tekrar sağlarlar ve talepte bulunurlarsa teşvikten yeniden yararlanabileceklerdir.

İşverenlerin Türkiye genelinde birden fazla tescilli çok tehlikeli sınıfta yer alan iş yerleri varsa ondan fazla çalışan bulunup-bulunmadığı- her iş yeri için ayrı ayrı değerlendirilmeyecek, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 4-I/a maddesi kapsamına giren toplam çalışan sayısı esas alınacaktır.

Ölümlü veya sürekli iş göremezlikle sonuçlanan iş kazalarını bildirmeyen ve iş kazasına kadar teşvikten yararlanmakta olan işverenlerin, kazanın meydana geldiği tarihten itibaren yararlandıkları primleri yasal faiziyle birlikte geri ödemeleri gerekmektedir. Ayrıca söz konusu teşvikten 5 yıl süreyle yararlanamayacaklardır. Haklarında yasaklama kararı verilen tüzel kişilerin şahıs şirketi olması halinde, şirket ortaklarının tamamı hakkında, sermaye şirketi olması halinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olan gerçek veya tüzel kişi ortaklar hakkında yasaklama kararı verilir. Haklarında yasaklama kararı verilenlerin gerçek veya tüzel kişi olması durumuna göre; ayrıca bir şahıs şirketinde ortak olmaları halinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olmaları kaydıyla bu sermaye şirketi hakkında da aynı şekilde yasaklama kararı verilecektir¹⁶.

İşverenlere teşvik sağlanmasıyla ilgili bu düzenleme son derece önemlidir. Çünkü sadece cezalandırma yöntemiyle, korkutarak istenen sonuçlara ulaşılamadığı görülmüştür. Yapılan olumlu işlerin görülüp-değerlendirildiği, takdir edildiği belli edilir ve teşvikleri sağlanırsa mutlaka olumlu

¹⁶ Bkz. : 6645 sayılı Kanun Madde 25., R.G., 23.04.2015 T., No: 29335.

katkıları görülecektir. Yukarıda değinilen teşvik sisteminin işverenlere bir miktar maddi katkı sağlaması yanında, asıl önemli tarafı iş sağlığı-iş güvenliği konusunda hassas olan, sorumluluğunu bilen, ve bu sorumluluğun gereğini yerine getiren işverenlere sağlayacağı prestij olacaktır. Bu bakımdan teşvik sistemi güçlendirilerek yaygınlaştırılmalı, daha da cazip kılınarak uygulanmalıdır.

II- Ülkemizde Maden Kazalarının Nedenleri

Ülkemizde günümüze kadar meydana gelen maden kazalarının büyük bir bölümünün metan gazı kaçaklarından kaynaklanan grizu patlamalarıyla göçükler ve yangınlar şeklinde gerçekleştiği görülmektedir. Özellikle yer altı kömür madenciliği, işçi sayısı başına düşen kaza ve ölüm sıralamasında bütün sektörlerin önünde görülmektedir. Ancak madencilik sektörünün genel olarak riskli olması, kömür madenlerinin ise daha da riskli olması, meydana gelen kazaların önlenemeyeceği veya en azından yol açtığı zararların çok düşük seviyelere indirilemeyeceği anlamına gelmez¹⁷. Maden kazalarında bütün kazalara yol açan genel nitelikte teknik sorunlar olduğu gibi, maden sektörünün özelliklerinden kaynaklanan yapısal sorunlarda vardır.

A) Maden Sektörünün Özelliklerinden Kaynaklanan Yapısal Sorunlar

1. Madencilik Faaliyetlerinin Yönetiminde Çok Sayıda İdari Birimin Görevli Ve Yetkili Olması

Türkiye’de madenler ve doğal kaynaklar devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Madenlerin aranması, işletilmesi veya işletmek üzere verilmesi ve denetimi devletin değişik birimleri eli ile yapılmaktadır. Bu nedenle görev-yetki ve sorumluluk karmaşası yaşanmaktadır. “ Maden Tetkik Ve Arama Genel Müdürlüğü”, “Enerji Ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı”, “Maden İşleri Genel Müdürlüğü”, “Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu” konu ile ilgili birimlerdir.

¹⁷ Özelleştirme uygulamalarının kazaları arttıran etkileri konusunda bkz.: Nadir AVŞAROĞLU, Türkiye Madencilik Sektöründe Özelleştirme Uygulamaları, MMO/2007.

2804 sayılı Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü Kanunu uyarınca Ankara'da Maden Tetkik Arama Enstitüsü (MTA) kurulmuştur. Görevi kısaca rezerv aramak, jeolojik ve kimyasal tahliller yapmak, rantabilite hesapları yapmak ve maden sektöründe çalışacak teknik eleman yetiştirmektir.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 3154 sayılı Kanun uyarınca madencilik faaliyetleri ile ilgili temel birimdir. Ülkenin enerji ihtiyacının tespiti, doğal kaynakların ülke yararına uygun şekilde değerlendirilmesi, arama faaliyetlerinin düzenlenmesi, işletme haklarının verilmesi, üretim-tüketim-dağıtım fiyatlarının kontrolü, bakanlık birimlerinin çalışmalarının denetlenmesi bakanlığın temel görevleridir. Bakanlık bu görevlerini kendi iç bünyesinde oluşturduğu "Maden İşleri Genel Müdürlüğü" vasıtasıyla yürütmektedir.

Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu 1957 yılında 6974 sayılı Kanun ile kurulmuş olan bir İktisadi Devlet Teşekkülüdür. Faaliyetleri 1984 yılında yeniden düzenlenmiştir¹⁸. Kömür üretimini arttırmak, üretim maliyetlerini azaltmak ve kömür kalitesini iyileştirmek başlıca görevleri arasındadır.

Madencilik faaliyetlerinin arama ve işletmeye başlama denetimi açısından Maden İşleri Genel Müdürlüğü'nün (MİGEM), en yetkili birim olduğu söylenebilir. Madenlerin aranması, ruhsatlandırılması ve işlenmesi Maden İşleri Genel Müdürlüğü denetimindedir. Tespit edilen rezervler arama faaliyet raporu, işletme projesi ve çevre uyum planı başvuru harcı ile MİGEM'e sunulur. Uygun bulunan işletme ruhsat talepleri Başbakanlığa sunulur ve uygun görülürse 10 yıl süre ile işletme ruhsatı verilir. Faaliyete geçmek için ayrıca işletme izni de alınmalıdır.

Madenlerin faaliyete geçmesinden sonra iş sağlığı ve güvenliği açısından denetimler ise çok sorunlu bir konudur. Madenlerin denetiminde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı yetkili Bakanlıklardır¹⁹. Bakanlıklar dışında sendikalar, işyeri hekimleri, iş güvenliği uzmanları, iş yerlerindeki iş sağlığı-güvenliği kurulları, ortak sağlık ve güvenlik birimleri, çalışan temsilcileri de yetki ve sorumluluk sahibidirler.

¹⁸ Bkz. : 233 sayılı KHK, R.G., 27.11.1984 T., No: 18588

¹⁹ Bkz. : TBMM Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, 2014, s. 340-341.

Denetim yapma yetkisine sahip bu kadar çok birim ve kişi varken üzücü kazaların önlenemeyişi hatta azaltılamayışı, bütün iş kazalarında önemli bir sorun olan denetim sorununun madenlerde daha da çok ön plana çıktığını ve dikkatle incelenmesi gerektiğini göstermektedir.

2. Madenlerde Etkili Denetim Yapılamayışının Nedenleri

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın madencilikten sorumlu birimi Maden İşleri Genel Müdürlüğü'dür. Bu sorumluluğun kapsamına iş sağlığı-güvenliği denetimi de girer. Ama bu birim eleman yetersizliği nedeniyle denetimlerde etkin olamamaktadır. MİGEM 250 kadar teknik elemanla 44 bin ruhsatı denetlemeye çalışmaktadır²⁰.

Eleman yetersizliği dışında, 6592 sayılı Maden Kanunu ile 3154 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 9. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece MİGEM'in denetim görevi sadece arama ve işletmeye başlama aşamasına kadar olan faaliyetlerle sınırlanmakta, iş sağlığı ve güvenliği açısından denetim görevi sonlandırılmış olmaktadır.

Ayrıca 2010 yılında 5995 sayılı Kanun'la 3213 sayılı Maden Kanunu'na eklenen ek 7. madde, "Maden ruhsat sahiplerinin, ruhsat sahalarının bir kısmında veya tamamında üçüncü kişilerle yapmış oldukları rödövens sözleşmelerinde, bu alanlarda yapılacak madencilik faaliyetlerinden doğacak İş Kanunu, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili idari, mali ve hukuki sorumluluklar rödövensçiyeye aittir. Ancak bu durum ruhsat sahibinin Maden Kanunu'ndan Doğan Sorumluluklarını ortadan kaldırmaz." şeklinde düzenlenmiştir.

Bir taraftan MİGEM'in iş sağlığı-güvenliği konusunda denetim görevinin kaldırılması, diğer taraftan Devlet'in ruhsat verdiği kişi veya kurumların, ruhsatla elde ettikleri maden arama ve işletme haklarını hiçbir sorumluluk taşımadan istedikleri gibi başkalarına devretmelerinin önünün açıl-

²⁰ Türkiye Barolar Birliği, Soma Maden Faciası Benzeri Kazaların Önlenmesine Yönelik Sistem ve Temel Mevzuat Önerileri Hakkında Rapor; TBB. Ya. No. :288, Ankara, 2015, s. 49.

ması, madenlerde etkili denetim yapılamayıştındaki hukuki düzenleme yanlışlarının başlıcalarıdır. Ruhsat sahiplerinin işletme hakkını devrederek meydana gelebilecek kazalarda bütün sorumluluklardan kurtulmalarının kabul edilebilir bir tarafı yoktur.

Yukarıda değinilmeye çalışılan hususların dışında, gerek işyeri hekimi ve iş güvenliği uzmanlarının, gerekse daimi teknik nezaretçilerin de ücretlerini işverenlerden aldıkları sürece etkin şekilde görev yapabilmeleri gerçekçi değildir. Bu durum bütün sektörler için geçerlidir. Ancak maden sektöründe daha da önem kazanmaktadır. Çünkü madenler genellikle büyük yerleşim merkezlerinden uzak yerlerde dir. İşten çıkarılma tehdidi madenlerde daha ağır bir baskı unsurudur. Çünkü yeni bir iş bulma fırsatı hiç kolay değildir.

Enerji ve tabii Kaynaklar Bakanlığı müfettişleri ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı iş müfettişlerinin karşılaştıkları bir bölümü siyasi olan çeşitli baskılar da madenlerin denetimi ile ilgili önemli sorunlardır.

3. İzlenen Maden Politikaları

Bütün ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de enerji ihtiyacı artmaktadır. Elektrik enerjisi üretiminde termik santrallerin kullanımı kömür üretiminin arttırılmasına neden olmuştur. Maliyetleri düşürmenin bir yolu olarak özelleştirmeye ağırlık verilmesi ve taşeronlaşma, üretimin aşırı zorlanmasına ve kar artışı ön planda tutularak, iş güvenliği tedbirlerinin ihmeline yol açmıştır.

Günümüzde Devletin tercihi özel sektör işletmelerine ağırlık verme yönündedir. Bu anlayışın sonucu olarak kamu madencilik kuruluşlarının kapatılması, özelleştirmeler, rödövens uygulamaları ile işletme haklarının ve işletme yönetimlerinin özel sektöre devredilmesi söz konusu olmuştur. Devletin kamu sektörüne veya özel sektöre ağırlık vermesi bir tercih sorudur. Ancak devletin insan hayatını ve bununla doğrudan ilgili olan iş sağlığı-güvenliği kurallarını ihmal etme veya ihmalleri önemsememe konusunda bir tercih hakkı düşünülemez. Bazı ekonomik faaliyetlerin özel sektöre devredilmesi devletin insan hayatını koruma sorumluluğunu ortadan

kaldırmaz. Ancak daha önce kamu madencilik kuruluşları tarafından işletilen madenlerde, özel sektöre devredildikten sonra iş kazalarının önemli oranda arttığı da maalesef gerçektir.

Devlet rödövens uygulamaları ile belli bir sahanın işletmesini özel sektöre vermekle, diğer taraftan madenden çıkartılan kömürün tamamını alma garantisi vermektedir. Bu durumda kar amacıyla, üretim aşırı zorlanmakta, iş güvenliği mevzuatının uygulanması ihmal edilmekte, Devlet ise bir durumu önemsememekte, kendi sorumluluğunu yerine getirmemektedir. Devlet vatandaşlarının yaşamını korumak, ölümler meydana gelmişse, gereken soruşturmaları yapmak ve kusuru-ihmali-suçu olanları cezalandırmak zorundadır.

Kamu kurumlarına ait ruhsat sahalarının hizmet alımı sözleşmeleri rödövens yoluyla işletilmesi rezerv kayıplarına yol açma yanında kaza risklerini de arttırmaktadır. "Rödövens", yabancı kökenli bir kelime olarak maden işletmeciliğinde uzun süredir kullanılan bir kavramdır. "Maden işletme kirası sözleşmesi" şeklinde nitelendirilebilir. Uygulamada maden ruhsatına sahip olan kişi, hak ve sorumluluklar kendisinde kalacak şekilde, bir sözleşme kapsamında, sahip olduğu ruhsatın kapsadığı alanı belirli bir süre için başkasına tahsis etmekte ve bu kişi maden ruhsatının sahibine, ürettiği her bir ton maden için belli bir miktar ödemeyi taahhüt etmektedir.

Rödövens uygulamalarının iş sağlığı-güvenliği yönünden çeşitli sakıncaları vardır. Maden ruhsatı bir bütün olarak verildiği halde, rödövens sözleşmeleriyle saha parçalara ayrılarak farklı işletmecilere tahsis edilebilmektedir. Bu durum rezervin tam olarak değerlendirilmesini önleyerek ekonomik kayıplara yol açmaktadır. Daha önce üretim yapılan alanların altına teknik araştırmalar yapılmadan girildiğinde göçükler ve kazalar görülmektedir.

Daha önce de değinildiği gibi 3213 sayılı Maden Kanunu'nun ek 7. maddesi iş sağlığı-güvenliği konusunda sorumluluğu rödövensçiye yüklemekte, ruhsat sahibinin Maden Kanunu'ndan doğan sorumluluğunun devam ettiğini belirtmektedir. Ancak bir tür müteselsil sorumluluk olduğu ileri sürülebilirse de ruhsat sahibinin bir daimi teknik nezaretçi atamak zorunda

oluşu dışında somut bir sorumluluğundan söz etmek zordur. Rödövanşçının tasarrufu altında sürdürülen faaliyetle, ruhsat sahibinin görevlendireceği teknik nezaretçinin ne derecede etkili olabileceği tartışılabilir.

Rödövanş sözleşmeleri birkaç yıl için kısa süreli yapıldığında rödövanşçı iş güvenliğinin gerektirdiği yatırım ve harcamalardan olabildiğince kaçınarak günlük, geçici, basit tedbirlerle yetinecek, mümkün olduğu kadar kar sağlamaya çalışacaktır. İhale mevzuatı nedeniyle kamu kuruluşları uzun süreli rödövanş sözleşmeleri yapamamakta ve bu durum kaza risklerini arttırmaktadır²¹.

Kamu kuruluşlarının açtığı ihalelerde yüksek rödövanş bedelleri ile ihale alan işletmelerin bazılarının madencilik sektörünü bilmemeleri, işe yabancı olmaları da ayrı bir sorundur.

4. Rezervin Parçalara Ayrılarak Farklı İşletmeler Tarafından Üretim Yapılması

Büyük kömür havzalarında bulunan rezervlerin parçalara ayrılmak suretiyle farklı işletmelere verilerek üretime açılması, ölçeği küçülterek maliyetleri arttırmakta, güvenlik açısından üretilmeden yer altında kalması gereken rezervler çıkarılamamakta ve daha küçük alanlarda üretim yapmaya çalışan işletmeler iş güvenliği tedbirlerinin gerektirdiği harcamalardan kaçınmaktadırlar. Büyük kömür havzalarında ruhsatların büyük bölümü kamuda olduğu halde ve ilgili kamu kuruluşları tecrübeli oldukları halde, üretimi kendileri yapmak yerine hizmet alım veya rödövanş sözleşmeleriyle özel sektör kuruluşlarına yaptırma eğilimindedirler.

5. Arama-Kurtarma Çalışmalarında Madencilik Sektörünün Özelliklerini Bilen Uzman Ekiplerin Bulunmayışı

İş sağlığı-güvenliği konusunda önemli olan kazaların meydana gelmesini önlemek veya kaza risklerini en aza indirmektir. Ancak kaza mey-

²¹ Soma-Eyemez kazalarının nedenleri konusunda bkz. : Türkiye Barolar Birliği, Soma Maden Faciası Benzeri Kazaların Önlenmesine Yönelik Sistem ve Temel Mevzuat Önerileri Hakkında Rapor; TBB. Ya. No. :288, Ankara, 2015, s. 57.

dana geldiğinde, kaza sonrasında ortaya çıkabilecek zararı, ölüm ve yaralanmaları en az kayıpla atlatabilmek için arama ve kurtarma çalışmalarının başarısı da çok önemlidir. Arama-kurtarma çalışmalarının yapılması, üretimi yapan işletmenin sorumluluğundadır. Ancak hemen hemen hiçbir işletmenin bu konuda eğitilip-yetiştirilmiş uzamn bir ekibe sahip olmadığı görülmektedir. Kaza sonrasında genellikle kazaya uğrayanların çalışma arkadaşları yaralılara yardım etmeye çalışmakta, cenazeleri çıkarmaya çalışmaktadırlar. Soma ve Ermenek gibi çok sayıda ölümle sonuçlanan kazalarda Afet ve Acil Durum (AFAT) ekipleri arama kurtarma faaliyetlerini yapmaya çalışmaktadır. Aden ocaklarının yapısını bilmeyen bu ortamda tecrübesi olmayan AFAT ekipleri bu nedenle süratli şekilde çalışmamakta hatta kendi can güvenliklerini tehlikeye atmaktadır.

6. Kazalardan Sonra Ocakların Kapatılmasının Çözüm Olmayışı

Çok riskli ve verimsiz ocakların kapatılması kuşkusuz doğru bir yaklaşımdır. Kaza sonrasında güvenlik tedbirleri tam olarak sağlanmadan üretime yeniden başlanmamalıdır. Ancak güvenlik tedbirlerinin yeterince sağlanması da geciktirilmeden olabilecek en kısa sürede sağlanmalıdır. Çünkü özellikle yeraltı kömür madenlerinde sürekli ve süratli çalışılması esastır. Kısa süreli bile olsa çalışmaya ara verildiğinde su ve gaz birikmeleri, kızışmalar oluşabilir. Yeniden faaliyete geçmenin maliyeti bu nedenle sürekli üretim yapma maliyetinden fazladır. Ocağın geçici olarak kapatılması durumunda kendiliğinden kızışma ve yangın nedeniyle ocağın bir daha üretim yapılamaz hale gelmesi ise rezervin ziyan olması anlamına gelir. Diğer taraftan Soma ve Ermenek maden kazalarından sonra kapatılan ocaklar nedeniyle, bölgede başka çalışma alanı ve imkanı bulunmadığından işsizlik ve fakirlik artmaktadır²². Bu nedenle çaresiz insanlar kaçak ve ruhsatsız ocaklarda çalışmak zorunda kalmaktadırlar. Böylece kazalar artmaktadır. Bu nedenle çeşitli sosyal sorunların önüne geçebilmek için madenlerin kapatılması değil madenlerde güvenli ve sağlıklı çalışma koşullarının oluşturulması gerekir. Kazalardan sonra riskli madenlerin gerekli güvenlik koşulları sağla-

²² Uyar Madencilik Şirketi'nin kapattığı ocak nedeniyle artan işsizlik konusunda Bkz. : Türkiye Barolar Birliği, Soma Maden Faciası Benzeri Kazaların Önlenmesine Yönelik Sistem ve Temel Mevzuat Önerileri Hakkında Rapor; TBB. Ya. No. :288, Ankara, 2015, s.27.

nıncaya kadar zorunlu olarak üretime kapandığı dönemlerde bu süre boyunca çalışanlara işsizlik sigortasından veya bu tür kazalar için oluşturulacak özel bir fondan ödeme yapılmalıdır.

7. Tehlikeli Durumlarda Çalışmaktan Kaçınma Hakkının Madencilik Sektöründe Fiilen Kullanılmıyor Olması

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda, tehlikeli bir durumla karşılaşan işçilerin çalışmaktan kaçınma hakları düzenlenmiştir. Bu haklarını kullanmaları nedeniyle işten çıkarılmaları halinde iş güvencesi hükümlerinden yararlanabileceklerdir. Ancak maden iş yerlerinin bulunduğu yerlerin büyük yerleşim merkezlerinden uzakta oluşu, bu nedenle madenler dışında çalışma olanaklarının hemen hemen hiç olmadığı koşullarda ilgili düzenlemelerin yaşama geçirilmesi mümkün olamamaktadır.

B) Tedbirsizlikten Kaynaklanan Teknik Sorunlar

Maden sektöründeki kazaların ortak yönleri incelendiğinde, yapısal sorunlar dışında, madenlerde iş sağlığı-güvenliği mevzuatına ve genel olarak iş sağlığı-güvenliğine uyulmaması, teknik konularda alınması gereken tedbirlerin alınmayışı en başta gelen nedenler olarak görülmektedir. Denetim mekanizmasının yeterli olmayışı da bu nedenlerin azalmasını, ortadan kalkmasını zorlaştırmaktadır. Üzücü olan husus yapısal nedenlerin önlenmesi kolay olmadığı halde, tedbirsizlikten kaynaklanan nedenlerin çok daha kolay önüne geçilebilir nitelikte olması, ancak buna rağmen ihmallerin devam etmesidir.

1. Elektrik Tesisat Ve Techisatı İle İlgili Sorunlar

Kaza sonrası raporların incelenmesi sonucunda elektrik tesisatının yeterli olmadığı, techisat, kablo ve motorların alev sızdırmaz nitelikte olmadığı görülmüştür. Gerekli niteliğe sahip olan motorlar arızalandığında, tamiratları yapıldıktan sonra özelliklerini kaybedip kaybetmediklerinin kontrolü yapılmadan yer altında kullanıldığı anlaşılmıştır.

2. Havalandırmayla İlgili Sorunlar

Kömür ocaklarının önemli bir bölümünde havalandırma planları olmadığı veya yetersiz olduğu tespit edilmiştir. Ocaklarda, özellikle kör bacalarda yeterli havalandırma yapılmadığı, hava ölçümlerinin sağlıklı olmadığı anlaşılmıştır.

3. Gaz Ölçüm Sistemlerinin Yetersizliği

Gaz ölçüm sistemlerinin mevzuatın öngördüğü özellikte ve nitelikte olmaması yanında sensörlerin sayı olarak da yetersiz olması nedeniyle gaz ölçümleri gerektiği gibi sağlıklı şekilde yapılamamaktadır.

4. Yangın Risklerinin Gerektiği Gibi Dikkate Alınmaması

Çalışılan kömür damarlarının yangına müsait olduğu durumlarda, üretimin durdurulduğu eski üretim alanlarında gerekli kontrollerin yapılarak kömür yangınlarına karşı önlem alınmadığı, ocak yangınlarına karşı gereken yeterli risk değerlendirmelerinin yapılmadığı, ocak yangınları durumunda yangın sonrasında kullanılacak kaçış amaçlı bireysel CO maskelerinin düzenli kontrollerinin yapılmadığı ve çoğunun gerekli nitelikleri kaybettiği anlaşılmıştır²³.

5. Üretim Yapısından Kaynaklanan Sorunlar

Çoğu yer altı kömür madeni işletmesinde, yapılan üretimlerin, kabul edilmiş olan projenin aslına uygun olarak yapılmadığı tespit edilmiştir²⁴. Üretimin, ocakların kaldırabileceği kapasitenin üstünde zorlandığı, terkedilen eski üretim alanlarının altına tedbirsizce ve bilinçsizce girdiği kızışmış-sıcak kömür kitlelerinin çıkarılmasında ısrar edildiği ve böyle bir ortamda iş sağlığı-güvenliği tedbirlerinin ihmal edildiği anlaşılmıştır.

²³ Teknik nedenler konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. : Madencilikte Yaşanan İş Kazaları Raporu, Haziran 2010, TMMOB Maden Mühendisleri Odası, Ya., s, 51-52.

²⁴ Maden işletmesinde kaç kişinin çalışabileceği planlanmış projede yer aldığı halde belirlenen sayının çok üstünde işçi çalıştırıldığı ve bunun havalandırmayla ilgili sorunları daha da arttırdığı anlaşılmıştır. Bkz. : Türkiye: Maden Faciası Davası Başlıyor, <http://www.hrw.org/tr/news/2015/04/13>, 28.05.2015, s.4.

6. Çalışanların Yeterli Uzmanlığa-Sertifikaya-Mesleki Eğitime Sahip Olmamaları

Madencilik sektörü riskli yapısı itibari ile, ihtisaslaşmanın, iyi eğitilmiş donanımlı işçi ihtiyacının en çok ihtiyaç duyulduğu sektörlerin başındadır. Oysa uygulamada bunun tam tersiyle karşılaşmaktadır. Çalışanların çoğu vasıfsız eleman olarak işe girmekte, "ayakçı" olarak nitelendirilen aşamada çalışmaya başlamakta, biraz tecrübe kazanalar, sorumluluk gerektiren riskli görevlere getirilmektedir. Çoğunun mesleki eğitimi, sertifikası, tescil edilmiş uzmanlığı yoktur. Ateşçi ehliyeti olmayan bazı işçiler kazalara davetiye çıkaracak tedbirsizliklerle dinamit atımı yapmaktadırlar. Çalışanların eğitimlerinin yetersiz oluşu, gerekli kişisel koruyucuları işverenden talep etmemelerine neden olmakta, bazıları da verilen kişisel koruyucuları, kontroller dışında kullanmamaktadırlar.

7. Uyarı ve İzleme Sistemlerinin Yetersizliği

Maden işyerlerinin çoğunda bütün çalışanlara istendiğinde ulaşılabilecek etkin bir haberleşme ağı oluşturulamamıştır. Tehlike hissedildiğinde bütün çalışanları uyaracak bir alarm sistemi yoktur. Çalışanların madenin hangi kısmında ve hangi pozisyonda çalıştığını her an gözlemleyebilecek bir merkezi izleme sistemi hemen hemen hiçbir maden işletmesinde bulunmamaktadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Ülkemizde iş kazaları ve meslek hastalıkları, yaşanan acı ve üzüntülere rağmen istenilen düzeyde azaltılamamaktadır. Bu durum madenlerde ve özellikle yeraltı maden işletmelerinde daha da belirgindir. Genel bir değerlendirme yapılacak olursa hem genel iş mevzuatına hem de madenlerde iş sağlığı-güvenliği mevzuatına aykırılıklar ve denetim yetersizlikleri kaza nedenleri arasında öne çıkmaktadır.

Denetim açısından, işletmelerin içsel denetim mekanizmalarının maden işyerlerinde hemen hemen doğru dürüst hiç işlemediği, devletin denetim mekanizmasının ise yetersiz olduğu görülmektedir. Devletin denetimiyle ilgili bir diğer çok önemli sorun devletin kazalarda ve soruşturma-

larda-denetimlerde görevli ve sorumlu olan kamu görevlilerinin soruşturulmaları konusundaki tutumudur. Kamu görevlilerinin soruşturulmasının engellenmesi çeşitli kesimler tarafından haklı olarak eleştirilmektedir. İş sağlığı-güvenliği eğitimi ise sanki sadece işçilerin alması gereken bir eğitim olarak değerlendirilmektedir. Halbuki bu konuda işveren, işveren vekili ve devlet görevlilerinin de yeterli eğitime sahip olduğu söylenemez.

İş sağlığı-güvenliği ile ilgili mevzuatta önbenli bir eksiklik olduğu düşünülemez. 176 sayılı ÜÇÖ Sözleşmesinin kabulü ile mevzuatımızın daha da zenginleşmesi ve ülkemizin uluslararası denetime açılması olumlu bir gelişmedir. Esasen sorunun mevzuat eksikliği değil mevzuat hükümlerinin uygulanmaması olduğu bilinmektedir.

Madenlerde iş kazalarının azaltılması ve önlenmesi için çaba sarfedilmediğini ileri sürmek insafsızlık olur. Mevzuatın zenginleştirilmesi, ayrıntılı hükümler içeren yönetmeliklerin hazırlanması, kazaları azaltma konusunda başarılı olan işverenlere vergi teşvikleri sağlanması ve maden işçilerine ferdi kaza sigortası yaptırılmasının öngörülmesi olumlu gelişmelerdir. Bu çabalar, tespit edilen aksaklık ve eksikliklerin giderilmesi yönündeki çabalarla desteklendiğinde mutlaka kazalar ciddi oranda azalacaktır.

- Esasen iş sağlığı-güvenliği kurallarına uyulmaması ve denetim yetersizliği zaten sürekli olarak bir sebep-sonuç ilişkisi içerisinde. Bu nedenle yapılması gerekenlerin başında "denetimleri gerçekten etkin hale getirmek" olmalıdır. İş sağlığı-güvenliği denetimi bütün iş yerleri için önemlidir. Ancak yeraltı maden işletmeleri için daha da önemlidir. Belki de sadece yeraltı maden işletmelerinin denetimini yaparak özel-uzman grupların oluşturulması doğru bir yaklaşım olabilir. Bu özel denetim gruplarında idari ve teknik iş müfettişleri mutlaka bir maden mühendisi başkanlığında birlikte görev yapabilmelidirler.

Kazalardan sonra kimse sorumluluğu üstlenmek istememekte, sorumluluğu başkalarına yüklemeye çalışmaktadır. Devletin temel görevlerinden birisi sorumluların tespit edilerek bunlara gerekli müeyyidelerin uygulanmasını sağlamaktır. Bunun için de ilgili görülen kişi ve kuruluşların gereken şekilde objektif olarak sorgulanması ve soruşturmaların sağlıklı şe-

kilde tamamlanması zorunludur. Soma Eynez davasını inceleyen savcılarının hazırlattığı bilirkişi raporlarında, devlete bağlı denetçiler ve denetim yetkisine sahip devlet kurumlarının denetim görevlerini birçok defa ihmal ettikleri, bu nedenle faciadan sorumlu oldukları ifade edilmektedir. Buna rağmen Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, devlet görevlileri hakkında görevlerinin ifası sırasında işlenen suçlar nedeniyle savcılık tarafından soruşturma açılmasını idarenin iznine tabi kılan tartışmalı eski bir kanuna dayanarak, kusurlu ve ihmalkar bulunan devlet görevlilerine karşı ceza davası açılabilmesine izin vermemişlerdir²⁵. Oysa devlet görevlilerinin hele denetimle görevli devlet görevlilerinin iş sağlığı-güvenliği konusunda herkesten daha çok duyarlı olması gerekir. Kusurlu ihmalkar ve suçlu oldukları takdirde cezalandırılmaları kadar doğal birşey olamaz.

- İş sağlığı-güvenliği kültürünün yaygınlaşmasında sadece cezai tedbirlerin yeterli olmadığı zaman içinde görülmüştür. Bu bakımdan teşvik sisteminden yararlanılmalıdır. İş sağlığı-güvenliği bakımından kendi iş yerlerinde gerekli tedbirleri uygulayan ve başarılı olan işverenlere tanınan sigorta prim oranındaki indirim çok önemlidir. Bu tür teşviklerin arttırılması ve çeşitlendirilmesi, başarılı işverenlere maddi katkı sağlama yanında önemli ölçüde prestij de sağlayacaktır.
- Madencilik faaliyetlerinin bağımsız ve ayrı bir bakanlık bünyesinde yeniden düzenlenmesi yararlı olabilir. Başta kömür madenciliği olmak üzere madenciliğin dışıyer tabii kaynaklardan ayrı düşünülmesi doğru bir yaklaşımdır. Kurulabilecek bir madencilik bakanlığı, çıkarılacak kömürün elektrik enerjisi üretiminde kaynak olarak kullanılması ile değil, üretilmesinin çeşitli aşamalarını düzenlemek ve denetlemekle ilgilenebilir. Çünkü iş kazaları çoğunlukla madenlerdeki kömürün çıkarılması sürecinde yaşanmaktadır.
- Kazalardan sonra maden ocaklarının bazıları uzun veya kısa süreli ancak geçici olarak kapatılmakta, bazıları da bir daha üretime

²⁵ Türkiye: Maden Faciası Davası Başlıyor, <http://www.hrw.org/tr/news/2015/04/13>, 28.05.2015, s. 2

açılmamak üzere kapatılmaktadır. Çalışılmaz ölçüde riskli ve verimsiz hale gelen madenlerin kapatılması elbette doğrudur. Ancak madencilik bölgelerinde madenlerin kapatılması işsizliğe ve fakirleşmeye neden olmaktadır. Madencilerin başka bir mesleği bilmemeleri ve civarda başka iş olanaklarının bulunmayışı ciddi sosyal problemler yaratmaktadır. Faaliyeti durdurulan ocaklarda izinsiz olarak faaliyete geçildiğinde veya kaçak ocaklarda geçinebilmek için tehlikeli ortamlarda çalışmaya razı olmakta ve herhangi bir şikayette bulunamamaktadırlar. Bu nedenle madencilik faaliyetlerinin tek istihdam alternatifi olmaktan çıkarılması için, tarım sektörünün ve hayvancılığın desteklenmesi, bu bölgelere yapılacak istihdam yaratıcı kamu yatırımlarının planlanması ve özel sektör yatırımlarının özendirilmesi mutlaka düşünülmelidir. Maden işçilerinden en azından yaşı genç olanlar için bilgi ve becerilerini geliştirecek meslek kursları düzenlenebilir. Ocakların kapanması nedeniyle işsiz kalanlar için işsizlik sigortasından yararlanma süresi işsizlik sigortası prim ödeme süresine bağlı kalınmadan mutlaka makul sürelerle çıkarılmalıdır.

- Kazalardan sonra yapılan arama-kurtarma çalışmalarında büyük karışıklıklar ve panik yaşanmaktadır. İyi niyetlerle de olsa yetkili-yetkisiz, tecrübeli olan-olmayan çeşitli kuruluşların, birimlerin ve vatandaşların bu çalışmalara katılmak veya en azından izlemek istemeleri arama-kurtarma çalışmalarını zorlaştırmakta, yavaşlatmakta, etkinliğini azaltmaktadır. Bazen bu çalışmalara katılanların can güvenliği bu nedenle tehlikeye girmektedir. AFAT ve AKUT ekipleri dışında yeraltı maden kazalarındaki arama-kurtarma faaliyetlerinde görev alacak eğitilmiş-donanımlı-tecrübeli ve madencilik sektörünü, maden ocaklarının yapısını iyi bilen uzman ekipler oluşturulmalıdır. Bu uzman ekiplerin maden işletmelerinin yoğun olduğu belirli merkezlerde bulunmaları kısa sürede kaza yerine ulaşmalarını sağlayabilir. Bu ekiplerden kazalar dışında, işyerlerini dolaşarak iş yerinde iş sağlığı-güvenliği ile ilgili personele eğitim verme, tatbikat yaptırma gibi konularda da yararlanılabilir.

- İş sağlığı-güvenliği konusunda görevli işyeri hekimi-iş güvenliği uzmanı, çalışan temsilcisi gibi görevlilerin sorumluluklarının gereğini tam olarak yapabilmeleri için gerçek anlamda bağımsız olabilmeleri gerekir. Bunun istihdam garantisi olmadan sağlanması mümkün değildir. Bu görevliler ücretlerini işverenden almaya devam ettikleri sürece işverenleri çok güç durumda bırakacak kararlar verip uygulayamazlar. Bu nedenle kamu görevlisi statüsünde çalıştırılmaları, ücretlerini bu amaçla oluşturulacak merkezi bir fondan almaları sağlanmalıdır. İşverenlerin b fona, iş yerlerinin giridiği tehlike sınıfıyla ve çalıştırdıkları işçi sayısı ile bağlantılı olacak şekilde ödeme yapmaları gerçekleştirilebilir.

Aslında iş güvencesi konusunda pek dikkate alınmayan bir kesim Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın denetim görevini gerçekleştiren iş müfettişleridir. Müfettişlerin çalışanların sağlığı ve yaşamı konusunda çok önemli bir görevleri vardır. Bu önemli ve zor görevi yerine getirirken çeşitli çevrelerden, bir bölümü de siyasi nitelikte olan baskılarla karşılaşmaktadırlar. Çalışma koşulları, tayinleri ve terfileri konusunda sıkıntı yaşamamaları için kapsamlı-ciddi bir özel yasal korunmaya ihtiyaçları vardır. Bu amaçla yargı mensuplarının güvencesi örnek olarak düşünülebilir.

- İş sağlığı-güvenliği kurallarının önemini tam olarak kavranması ve eksiksiz uygulanabilmesi, devletin ilgili birimlerinin, işverenlerin ve çalışanların birlikte-ortak çabalarıyla gerçekleştirilebilir. Devlet birimleri sadece cezalandırmak amacıyla görev yapmaz. İşçi sağlığı-güvenliği ile ilgili devlet birimleri düzenli-sistemik şekilde işverenleri denetlemelidir. Denetimin asıl önemli amacı işverenlere yol gösterilmesi ve onların bilinçlendirilmesidir. Daha sonra mevzuat hükümleri uygulanarak iş güvenliği kurallarına uyulması alışkanlık haline gelecektir. İşverenlerse devletin de katkısı ve zorlamasıyla çalışanların bilgilendirilmesini ve bilinçlendirilmesini sağlayacaklardır. Burada dikkat edilmesi gereken husus, eğitim eksikliğinin ve ihtiyacının sadece çalışanlarla ilgili olduğu yanılgısına düşmemektir. Öncelikle devletin ilgili birimlerinde görevli tüm elemanlarının, işverenlerin ve işveren vekillerinin iş güvenliğiyle ilgili olarak yeterli düzeyde ciddi olarak eğitilerek bilinçlendirilmesi ve düzenli olarak eğitimlerin tekrarlanması ge-

reklidir. Yapılacak eğitimlerin sonunda verilecek sertifikaların belirli sınavlara bağlanması sağlanabilirse eğitimler göstermelik olmaktan çıkar ve gerçek anlamda yarar sağlar.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- 6592 sayılı Maden Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G. 18.02.2015 T. , No: 29271.
- Maden İşyerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği, R.G. , 19.09.2013 T., No: 28770.
- Maden İşyerlerinde İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, R.G., 24.09.2014 T., No: 29129.
- İşmen-Günelçin, “Türkiye’de Madenlerde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Mevzuatı ve 176 Sayılı Madenlerde Sağlık ve Güvenlik Hakkında ILO Sözleşmesi-Karşılaştırma”.
- Türkiye Barolar Birliği, Soma Maden Faciası Benzeri Kazaların Önlenmesine Yönelik Sistem ve Temel Mevzuat Önerileri Hakkında Rapor; TBB. Ya. No :288, Ankara, 2015,
- Şefik BAYRAM, “İş Güvenliği ve Uluslararası Denetim”, http://www.ankarastrateji.org/haber/is_guvenligi_ve_uluslararasi_denetim_1283, 27.05.2015.
- Maden Çalışanları Zorunlu Ferdi Kaza Sigortası Tarife ve Talimatı Tebliği: R.G., 0605.2015 T., No: 29347.
- Nadir AVŞAROĞLU, “Türkiye Madencilik Sektöründe Özelleştirme Uygulamaları”, MMO/2007.
- TBMM Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, 2014, s. 340-341.
- Türkiye Barolar Birliği, Soma Maden Faciası Benzeri Kazaların Önlenmesine Yönelik Sistem ve Temel Mevzuat Önerileri Hakkında Rapor; TBB. Ya. No. :288, Ankara, 2015.
- Madencilikte Yaşanan İş Kazaları Raporu, Haziran 2010, TMMOB Maden Mühendisleri Odası, Yayını.