

Prof. Dr. Tankut CENTEL

Koç Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi: İş Sağlığı ve Güvenliğinde Merkezi İlk Yapılanma

I. Giriş

Herhangi bir erteleme olmadığı takdirde, 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği (İSG) Kanunu'nun, 2012 Aralık ayı sonunda yürürlüğe girmesi beklenmektedir. İSG Kanunu; iş sağlığı ve güvenliği konusundaki örgütlenme için, merkezi kurum olarak Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi'ni (m. 21) öngörmektedir. Söz konusu kurum, Türk hukuk sistemi içerisinde, ilk kez yer almaktadır. Nitekim, daha önceki iş sağlığı ve güvenliği mevzuatı, böyle bir kuruma yer vermiş değildir. Bu bakımdan, Ulusal İSG Konseyi, Türk iş hukuku için yeni bir kurum niteliğindedir.

İş sağlığı ve güvenliği konusunda, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'ndan ayrı ve bağımsız bir kurulun oluşturulması düşüncesi, öteden beri var olmuştur¹. Ancak, burada söz konusu olan, iş sağlığı ve güvenliği alanına hakim olacak ayrı bir örgütlenmenin yerine, danışma niteliğindeki bir kurumun oluşturulmasıdır. Bu açıdan, iş sağlığı ve güvenliğini ilgilendirecek tüm konular hakkındaki karar verme yetkisinin,

söz konusu kurula geçeceği söylenemez.

İSG Kanunu, Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi'yle ilgili olarak, 21. maddeyi kabul etmiş bulunmakla birlikte, çalışma ve işleyişe ilişkin herhangi bir düzenleme yapmamış; çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi konusunda, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nı yetkili kılmıştır. Bu bağlamda, aşağıda ilkin, Konsey'in kuruluş yapısı üzerinde durulacak ve daha sonra da, Konsey'in çalışma biçimine ilişkin usul ve esaslar irdelenecektir.

II. Konsey'in Oluşumu

İSG Kanunu m. 21, Konsey'in oluşumunda, üçlü temsil esasını benimsemiştir. Buna göre, Konsey, bürokrasiden gelen devlet (hükümet) temsilcileri ile sosyal tarafların temsilcilerinden oluşmaktadır. Ancak, ağırlıklı olarak, devlet temsilcilerine Konsey içinde yer verilmiştir. Bunun, üçlü temsil esasını tam olarak yansıtmadığı ve belirtilen esasla tam bir uyum içinde olmadığı, hemen söylenmelidir.

Nitekim, devlet kesiminin temsilcileri olarak:

- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Müsteşarı,
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürü,
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürü,
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanı,
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'ndan bir genel müdür,
- Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'ndan ilgili bir genel müdür,
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'ndan ilgili bir genel müdür,
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'ndan ilgili bir genel müdür,
- Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'ndan ilgili bir genel müdür,
- Kalkınma Bakanlığı'ndan ilgili bir genel müdür,
- Milli Eğitim Bakanlığı'ndan ilgili bir genel müdür,
- Sağlık Bakanlığı'ndan ilgili bir genel müdür,
- Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı'ndan bir yürütme kurulu üyesi,
- Devlet Personel Başkanlığı'ndan bir başkan yardımcısı,

olmak üzere, toplam 14 bürokratin katılımı öngörülmüştür (İSG Kanunu m. 21/II bent a-c).

Bu bağlamda, devlet kesiminden gelecek temsilcilere yer verilirken, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'yla sınırlı kalınmamış ve diğer bazı bakanlıklardan gelecek genel müdürlerin de katılımı esası benimsenmiştir. Söz konusu tutumun, Konsey'in "ulusal" düzeyde kurulu olması nedeniyle açıklanması olanaklı bulunmakla birlikte; iş sağlığı ve güvenliği konularıyla doğrudan ilgisi olmayan bakanlık temsilcileri ile Yükseköğretim Kurulu yürütme kurulu üyesinin, Konsey oluşumuna dahil edilmemesi daha yerinde olurdu.

Devlet dışındaki kesimlerin temsilcilerine gelince;

- İşveren sendikaları üst kuruluşlarının en fazla üyeye sahip olanından bir yönetim kurulu üyesi,
- İşçi sendikaları üst kuruluşlarının en fazla

üyeye sahip olanından bir yönetim kurulu üyesi,

- Kamu görevlileri sendikaları üst kuruluşlarının en fazla üyeye sahip olanından bir yönetim kurulu üyesi,
- Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nden bir yönetim kurulu üyesi,
- Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu'ndan bir yönetim kurulu üyesi,
- Türk Tabipleri Birliği'nden bir yönetim kurulu üyesi,
- Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği'nden bir yönetim kurulu üyesi,
- Türkiye Ziraat Odaları Birliği'nden bir yönetim kurulu üyesi,

olmak üzere, toplam 8 temsilcinin katılımı öngörülmektedir (İSG Kanunu m. 21/II bent ç). Bunun dışında, "ihtiyaç duyulması halinde, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürünün teklifi ve Konseyin kararı ile belirlenen, iş sağlığı ve güvenliği konusunda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlardan en fazla iki temsilci" (İSG Kanunu m. 21/II bent d) de, Konsey çalışmalarına katılabilecektir. Ancak, bu üyeler, iki yıl için seçilecek ve üst üste iki olağan toplantıya katılmadıklarında da, ait oldukları kurum veya kuruluşun Konsey üyeliği sona erecektir (İSG Kanunu m. 21/III).

Devlet kesiminin daha çok genel müdür ve devlet dışı kesimin de genel olarak yönetim kurulu üyesi düzeyinde temsilinin öngörülmesi, her iki düzeyin birbirini karşılar nitelikte olmasına karşın, konunun uzmanlığı ve Konsey çalışmalarının verimliliği açısından yerinde olmamıştır. Çünkü, iş sağlığı ve güvenliği konularının ulusal düzeyde ele alınıp politika ve stratejilerin (İSG Kanunu m. 21/D) görüşüleceği bir kurula konunun uzmanı yerine bir yönetim kurulu üyesinin katılacak olmasının yerindelik derecesi, tartışma götürür niteliktedir. Her ne kadar "konuyla ilgili veya görevli" yönetim kurulu üyesinden söz edilmekteyse (İSG Kanunu m. 21/II bent ç) de, ilgili kuruluşların yönetim kurulları uzmanlık konusuna göre oluşturulmuş değillerdir.

Bunun gibi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın dışındaki bakanlıklardan gelecek genel müdürlerin, iş sağlığı ve güvenliği konularına ne ölçüde hakim buldukları da, tartışmaya açık görünmektedir. Oysa, Konsey'in, konuyla il-

gili ve tamamen uzman olan kişilerden oluşması gerekmektedir. Bu itibarla, Konsey yapısının oluşumunda salt temsilci gönderme esasına yer verilerek suretiyle, sadece temsilci gönderecek kurum ve kuruluşların adlarının belirtilmesiyle yetinilmesi, daha yerinde olacaktır.

Diğer yandan, İSG Kanunu m. 21/II bent ç'deki "işveren, işçi ve kamu görevlileri sendikaları üst kuruluşlarının en fazla üyeye sahip ilk üçünden" anlatımı, çok açık görünmemektedir. Bununla, bir an için uygulamadaki işveren, işçi ve kamu görevlileri sendikaları konfederasyonlarının üye çoğunluklarına göre birer ama toplam her kesimin üç kişiyle temsil edileceğinin anlatılmak istendiği gibi bir izlenim doğmaktaysa da; adı geçen hükmün sonunda yer alan "birer" sözcüğü karşısında, işveren ile işçi ve kamu görevlileri kesiminin birer kişiyle temsil edileceğini kabul etmek, daha uygun olacaktır. Esasen, her üç kesimin de toplam üçer kişiyle temsil edileceğinin kabul edilmesi halinde, devlet dışı kuruluşların temsilci sayısı devlet kesiminin temsilci sayısını aşmış olmaktadır ki; devlet kesiminin ağırlıklı temsili eğilimini yansıtan yasa koyucunun, bunu benimsemesi söz konusu değildir.

III. Konsey'in Görevleri

İSG Kanunu m. 21/I, "ülke genelinde iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili politika ve stratejilerin belirlenmesi için tavsiyelerde bulunmak üzere Konsey kurulmuştur" hükmüyle, iki noktayı açıklığa kavuşturmuştur. Bunlardan ilki, Konsey'in görev alanının ve ikincisi de, Konsey'in görevinin niteliğinin ne olduğu hususlarıdır.

Buna göre, Konsey; iş sağlığı ve güvenliği alanında ülkesel siyaseti ve stratejileri belirlemekle görevli kılınmaktadır. Gerçekten, iş sağlığı ve güvenliği hükümlerinin etkin bir biçimde uygulanmasını sağlamak amacıyla, çeşitli siyaset ve stratejilerin izlenmesine gereksinim duyulmaktadır. Özellikle, iş sağlığı ve güvenliği denetim ağının nitelik ve nicelik bakımından güçlendirilmesi, böyle bir etkin olmayı sağlayabilecektir.

İş sağlığı ve güvenliği konusunda Konsey tarafından ortaya konulacak politika ve strateji önerilerinin kime sunulacağı veya ne yapılacağına ilişkin olarak, yasada herhangi bir açıklığa rastlanmamaktadır. Ancak, durumun özelliği gereği, iş

sağlığı ve güvenliği alanında herhangi bir hukuki önlem alınması gerekecek olduğunda, söz konusu önlemi almayı düşünen kurum veya kuruluş, Konsey'e başvurabilecektir. Özellikle, yıllık kalkınma planlarının hazırlanmasında veya mevzuat düzenlemelerinin hazırlık aşamalarında, Konsey tavsiyelerinin dikkate alınması söz konusudur.

Ancak, Konsey'e yasayla verilen görevin, kendiliğinden mi yoksa başvuru üzerine mi gerçekleştirileceği hakkında, İSG Kanunu'nda herhangi bir düzenlemeye rastlanmamaktadır. Buna karşılık, her iki yolun da açık tutulmasında, hukuken herhangi bir sakınca görülmemektedir. Bu konudaki açıklığın ise, Konsey çalışma usul ve esaslarının saptanması sırasında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca sağlanacağı düşünülmelidir.

Diğer yandan, Konsey, "tavsiyelerde bulunmak"la görevli kılınmıştır. Buna göre, Konsey tarafından alınacak kararlar, "tavsiye" niteliğinde olacak ve hiçbir zaman "icrai" nitelik taşımayacaktır. Böylece, Konsey, iş sağlığı ve güvenliğini ilgilendiren konularda, öneride bulunacak ve bunların "ülkesel siyaset ve strateji" olarak izlenmesini bekleyecektir. Bu açıdan, Konsey'in bir "danışma organı" niteliğini taşıyacağı söylenmelidir.

Konsey tarafından verilecek tavsiye niteliğindeki kararlarda, iş sağlığı ve güvenliği alanını ilgilendiren herhangi bir hukuki düzenlemenin yapılması veya yürürlükteki iş sağlığı ve güvenliği mevzuatında değişikliğe gidilmesi önerilebilecektir. Bunların, tavsiye niteliğinde bulunmaları nedeniyle, karar mercii durumundaki kurum ve kuruluşlara veya icra organlarına ışık tutması ve yol göstermesi söz konusu olacaktır.

Ancak, tavsiye niteliğinde karar verilecek olması nedeniyle, Konsey kararlarına ilişkin çalışmalarından, uygulamada çok fazla bir önem taşımaları beklenemez. Bununla birlikte, söz konusu Konsey çalışmalarının, değişik alanlarda ulusal siyaset ve stratejilerin oluşturulması bakımından, son derece yapıcı olacakları söylenmelidir.

IV. Konsey'in Yetkileri

İSG Kanunu, Konsey'e tavsiye niteliğindeki çalışmaları sırasında, sahip olacağı herhangi bir özel yetki tanımış değildir. Bu konuda, Konsey'in, genel nitelikteki hükümlerden yararlanmak sure-

tiyle, görevini yerine getirmesi gerekecektir. Buna göre, Konsey, iş sağlığı ve güvenliğini ilgilendiren politika ve stratejileri belirlemek için gerekli bilgi ve verileri, kamu kurum ve kuruluşlarıyla yazışma yoluyla toplamaya çalışmak durumundadır. Özel kesim için ise, Konsey'e karşı herhangi bir bilgi verme yükümlülüğü öngörülmemiştir.

Diğer yandan, Konsey, iş sağlığı ve güvenliği konusunda uzmanlığı olan kişi ve kuruluş temsilcilerini, açıklama yapmayı istemeleri kaydıyla dinleyebilir ve bunların uzmanlıklarından yararlanma yolunu seçebilir. Yapılan açıklamaların ise, hukuken herhangi bir bağlayıcılığı bulunmayıp, sadece yol gösterici nitelikte oldukları söylenmelidir. Bunun gibi, ilgili kişiler ve kuruluş temsilcileri, Konsey tarafından yapılacak davete uyup uymamakta da serbesttir.

V. Konsey'in Çalışma Usul ve Esasları

Konsey çalışma usul ve esasları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından belirlenmek durumundadır. Söz konusu belirleme işi, henüz gerçekleştirilmiş değildir. Ancak, İSG Kanunu, Bakanlık düzenlemesine esas olacak bazı noktaları bizzat kendisi göstermiştir.

1. Konsey yazışmaları

Konsey sekreteryası, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü tarafından yürütülecektir (İSG Kanunu m. 21/IV). Buna göre, Konsey, yazışmalarını söz konusu genel müdürlüğün sağlayacağı ortamda gerçekleştirecektir.

Konsey'e ayrı ve bağımsız bir kurul niteliği tanınmadığı için, bu durumun normal karşılanması gerekir. Bu bakımdan, ayrı ve bağımsız bir kimliği bulunmayan Konsey, sadece adı geçen genel müdürlüğün sağlayacağı olanaklardan yararlanmak durumundadır.

2. Konsey başkanlığı

Konsey'e başkanlık etme yetkisi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Müsteşarı'na verilmiştir (İSG Kanunu m. 21/II). Bu bağlamda, başkanlık yetkisinin, adı geçen bakanlık İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürü'ne tanınmayışı yerindedir.

Çünkü, Konsey toplantılarında genel müdürler karşısında, üstelik de aynı bakanlık çatısı altında görev yapan genel müdürlerden birine başkanlık yetkisinin tanınması, bürokratik kurallara uygun düşmez. Bu nedenle, bürokratik hiyerarşide genel müdürlerin üstünde yer alan müsteşara (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Müsteşarı'na) başkanlık yetkisinin verilmesi, yerinde olmuştur.

3. Konsey toplantıları

a) Toplanma zamanı

Konsey toplantılarının, olağan ve olağanüstü toplantılar olmak üzere, ikili bir ayırım içinde ele alınmasında yarar vardır. Nitekim, İSG Kanunu m. 21/VI, söz konusu ayırımı göz önünde bulundurarak; Konsey'in, yılda iki kez olağan toplanmasını öngörmüş ve olağanüstü olarak da, Konsey başkanının veya üyelerin üçte birinin teklifiyle toplanabileceğini belirtmiştir.

Konsey olağan toplantılarının asgari sayısı öngörülmeyle birlikte, bunların zamanı hakkında suskun kalınmıştır. Esasen, Konsey olağan toplantılarının zamanını yasa hükmüyle göstermenin, pratik bir yararı bulunmamaktadır. Çünkü, Konsey toplantılarına başkanlık edecek olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Müsteşarı, takdire ve duruma göre söz konusu toplantıların zamanını ayarlayabilir. Buna göre, yasa koyucu açısından önemli olan nokta, Konsey olağan toplantılarının ne zaman yapıldığı değil, yılda iki kez yapılmasıdır.

Diğer yandan, İSG Kanunu m. 21/VI'nın metninde "asgari" veya "azami" sözcüklerine yer verilmiş değildir. Ancak, yasa koyucunun, yılda iki kez olağan toplantı yapılmasını temel alması karşısında; söz konusu hükmün, asgari iki olağan toplantı yapılmasını öngördüğü ama ikiden çok sayıda olağan toplantı yapılmasına da engel oluşturmadığı, biçiminde anlaşılmasında yarar görülmektedir.

Olağanüstü toplantı sayısı konusunda, durumun özelliği gereğince, herhangi bir sayı belirtilmemiştir. Nitekim, olağanüstü toplantı yapılmasını gerektirecek durumların varlığı, önceden bilinememektedir. Bu bağlamda, Konsey'in olağanüstü toplanmasını gerektirecek durumlar, sözgelimi, iş sağlığı ve güvenliğine yönelik ciddi tehditlerin var olduğu veya önemli mevzuat düzenlemelerinin

yapılması gerekli bulunduğu hallerde söz konusu olabilecektir.

b) Oylama ve karar yetersayısı

Konsey, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar verecektir. Bu bağlamda, oyların eşit olması durumunda, başkanın oyu kararı belirleyecektir (İSG Kanunu m. 21/V tümce 1-2). Buna göre, Konsey başkanı olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Müsteşarı'nın oyuna öncelik ve ayrıcalık tanınmakta; oyların eşit olarak dağılımında, kendisinin oyu temel alınmaktadır. Bu durumun, başkan olmanın özelliği ve karar alma kolaylığını sağlama açısından, doğal karşılanması gerekmektedir.

Diğer yandan, Konsey üyeleri, oylamada "evet" veya "hayır" yönünde oylarını kullanabilecekler ve çekinir kalamayacaklardır (İSG Kanunu m. 21/V tümce 3). Bu durumda, her Konsey üyesinin, oy kullanması gerekecek ve oyunu belirtmemesi söz konusu olmayacaktır. Kararların alınmasında katılanların salt çoğunluğunun öngörülmesi karşısında, bu durumun da normal karşılanması ve demokrasi karşıtı bir düzenleme olarak algılanmaması gerekecektir.

VI. Değerlendirme ve Sonuç

Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi, iş sağlığı ve güvenliği alanında ilk kez oluşturulacak bir merkezi örgütlenmeyi içermektedir. Türk hukuk sisteminin ilk kez böylesi bir merkezi örgütlenmeye yer vermiş bulunması, iş sağlığı ve güvenliğine tanınan önem derecesini sergilemesi bakımından, son derece anlamlıdır. Böylece, ulusal iş sağlığı ve güvenliği politikasının belirlenmesi konusundaki yönlendirme, anılan kurula bırakılmış olmaktadır.

Konsey'e ilişkin çalışma usul ve esasları Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından henüz belirlenmediği için, şu an uygulamaya işleyişle ilgili bir belirsizlik hakimdir. Ancak, Bakanlığın bu alanda çıkartacağı bir yönetmelik, söz konusu uygulama belirsizliğini ortadan kaldıracaktır. Bu bağlamda, Bakanlığın göz önünde bulundurması gereken en önemli esas, Konsey çalışmalarının işleyişinde demokrasiyi sağlamak ve hakim kılmak olmalıdır.

Nitekim, Konsey oluşumunda üçlü temsil esasına dikkat edilmesine karşın, kurulun oluşumun-

da eşit sayıda temsil ilkesinin gerçekleştirilemediği ve mevcut temsil dengesinin kamu bürokrasisi lehine bozulduğu görülmektedir. Bundan sonra ise söz konusu denge eksikliği, ancak işleyişe demokratik esasların hakim kılınmasıyla birlikte, belli ölçülerde giderilebilecektir.

Diğer yandan, iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının oluşturulması konusunda, Konsey'e herhangi bir görev verilmiş değildir. Bu bağlamda, iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin 6331 sayılı Yasa'ya ilişkin alt kuralların oluşturulması görevi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bırakılmıştır. Bu bağlamda, Bakanlık, sosyal diyalog ilkesi uyarınca, sosyal taraflardan görüşlerini isteyecek; ancak, yine de söz konusu metinlerin oluşturulmasında, kendisi hakim olacaktır. Oysa, bu konudaki görüşlerin Konsey içerisinde üç temsil esasına göre belirlenip sunulması, hem Bakanlığın yükünü azaltabilir ve hem de iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin hukuki esaslar sosyal tarafların temsil edildiği bir platformun süzgecinden geçirilerek zaman kazanılmasını sağlayabilirdi. Konsey'e sadece iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin ulusal politika ve stratejileri saptama olanağı tanınmak (İSG Kanunu m. 21/D) suretiyle ise, bu fırsat kaçırılmıştır.

Nihayet, Konsey çalışmalarına esas işlerlik kazandıracak olanın, bürokrat temsilcilerin dışındaki kurum ve kuruluş temsilcileri olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. Nitekim, özellikle devlet dışı kesimlerin Konsey çalışmalarına ilgi duymadığı ve hatta temsilci dahi yollamayacak olduklarında, Konsey işleyişini etkin kılma olanağı ortadan kalkacaktır. Bu anlamda, iş sağlığı ve güvenliği konusunda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlar (İSG Kanunu 21/II bent d) üst üste iki olağan toplantıda temsil edilmeyecek olduklarında üyelikleri sona erecek bulunmasına (İSG Kanunu m. 21/III) karşılık, diğerlerine böyle bir yaptırımın uygulanması söz konusu değildir. Buna göre, Konsey çalışmalarının etkinliğinin ve zenginliğinin, önemli ölçüde önümüzdeki dönemde devlet dışındaki kurum ve kuruluşların duyacağı ilgiye bağlı kalacağını şimdiden söylemek, kehanet olmasa gerektir.

DİPNOT

1 Bkz. Sarper Süzek, İş Güvenliği Hukuku, Ankara 1985, 111 vd.