

SOSYAL DİYALOG PERSPEKTİFİNDE ULUSAL İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ KONSEYİ

THE NATIONAL OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY COUNCIL FROM A SOCIAL DIALOG PERSPECTIVE

Vedat LAÇİNER*

Özet: Kişilerin kendilerini ilgilendiren konularda, karar verici konumda olmayı istemelerinden doğal bir şey yoktur. Bu gerçekten yola çıkan toplumsal barış arayışları, sosyal diyalog mekanizmalarını yaratmıştır. İş sağlığı ve güvenliği alanında ulusal düzeyde sosyal diyalog mekanizması Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi'dir. Bu çalışma bir yandan sosyal diyalogun önemine işaret etmekte, diğer yandan da Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi'nin sosyal diyalog işlevini gerektiği gibi yerine getirip getiremediğini tartışmaktadır.

Anahtar kelimeler: Sosyal diyalog, Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi, sosyal taraflar, iş sağlığı ve güvenliği.

Abstract: There is almost nothing more natural than the individual's desire to be a decision maker on the issues that are pertinent his/her life. Taking action based on this truth, the search for social peace has given birth to mechanisms of social dialogue. This social dialogue mechanism is represented by The National Occupational Health and Safety Council at the national level. First, this study points at the importance of social dialogue and then it discusses whether the National Occupational Health and Safety Council is able to carry out its function of social dialogue at the desired/required level.

Keywords: Social Dialogue, The National Occupational Health and Safety Council, Social Partners, Occupational Health and Safety

* Yrd.Doç.Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

1. SOSYAL DİYALOG VE İŞ GÜVENLİĞİ

Çağdaş dünyada iş hukukunun ilgi alanı bir işçi ile işveren arasındaki ilişkiyi düzenlemekten öteye geçmiştir. Emek piyasası bir ülkenin ekonomisinde ve sosyal yapısında büyük önem taşır. Devlet, çalışanları korumak, çalışma barışını kollamak, sosyal güvencelerini sağlamak için çeşitli müesseseler kurmuştur. Toplum açısından bu derece önemli bir alanda işverenler ve çalışanlar yalnız bırakılmamış, getirilen bir takım sorumluluklarla devlet bu alana müdahale etmiştir. Ancak bu alanda devletin mutlak belirleyiciliği toplumsal barış açısından olumsuz etkiler yarattığından, bugün iş hukukunda işçi, işveren ve devletten oluşan bir üçlü yapılanmadan söz edilmektedir. “Sosyal diyalog” kavramıyla ifade edebileceğimiz bu yapılanma, toplumsal uzlaşma ve barış fikrine dayanmaktadır. Sosyal diyalog ile toplumun çeşitli kesimlerinin faaliyetlerinin uyumlaştırılması yoluyla toplumsal gerginliklerin ve çatışmaların azaltılması amaçlanır. Bununla birlikte, ekonomik ve sosyal sorunlara toplum kesimleriyle diyalog kurularak çözümler üretilmesi sağlanır. Dar anlamda sosyal diyalogdan işçi-işveren ve devletten oluşan üçlü işbirliği anlaşılır. Ancak bugün, işçi ve işverenden oluşan sosyal tarafların, toplumdaki diğer organize olmuş çıkar grupları ile birlikte, temel ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesi için yaptığı her türlü danışma ve müzakere süreçlerini ifade eden geniş anlamda sosyal diyalog kavramı tercih edilmektedir. Bu bağlamda, sosyal diyalog sürecine devletin yanı sıra, işçi ve işveren kesimlerine ait üst kuruluşlar, bağımsız serbest meslek örgütleri, çiftçi, esnaf ve sanatkârların örgütlü toplulukları gibi sosyal uzlaşma tabanını genişletebilecek grupların da katılmaları sağlanır.¹

Sorunların sosyal diyalog mekanizması yoluyla çözümü sürecine Avrupa Birliği’nde büyük önem verilmektedir. Sosyal diyalog, Avrupa Birliği’nin en önemli sosyal politika araçlarından biridir. Birlik düzeyinde sosyal diyalog 1957 tarihli Roma Antlaşmasından günümüze sürekli artan bir değer kazanmış ve Avrupa müktesebatının da önemli bir parçası haline gelmiştir (bkz: Avrupa Birliği’nin İşleyişine Dair Antlaşma m.154 ve 155).² Bugün sosyal diyalog, Avrupa Komisyonu’nun yeni tüzük ve direktif yapım sürecinde Avrupa Birliği’nin önemli bir politika danışma aracıdır. Nitekim Avrupa Birliği mevzuatını oluşturan

¹ Görmüş, s.117.

² Görmüş, s.115.

ran çerçeve direktifler sosyal tarafların katılımıyla kabul edilen ve üye devletlerce uyulması zorunlu yasal düzenlemelerdir.³ Son dönemde Avrupa Birliği'nde sosyal diyalogdaki gelişmeler sektörel düzleme yoğunlaşmaktadır (sektörel sosyal diyalog). 2013 yılında sosyal diyalog çalışmaları 40 sektöre kadar çıkmıştır. Örneğin kimya alanında 2002 yılında başlayan Avrupa kimya endüstrisindeki sosyal taraflar arasındaki görüşmeler en başta ihtiyari olarak gerçekleşmiş bir toplantıydı. 2004 yılında Avrupa Komisyonu resmi olarak kimya alanındaki Avrupa sosyal diyalog çalışmalarını tanımıştır. 2005 yılından itibaren ise ekonomik ve sosyal konuları içeren ve bir başlığın da iş sağlığı ve güvenliği olduğu toplantılar yürütülmeye başlanmıştır. Sektör sosyal tarafların oluşturduğu çalışma grupları, Avrupa Komisyonu temsilcilerinin de katıldığı toplantılarda görüşmeler yapmaktadırlar. Sonuçlar yıllık olarak Avrupa Birliği ve kamuoyu ile paylaşılmaktadır.⁴

Avrupa Birliği ile üyelik müzakere sürecini yürüten Türkiye'nin de, gerek yasal gerekse kurumsal olarak sosyal diyalog mekanizmalarını iç hukuka uyarlaması ve akabinde uygulaması gerekmektedir. Bugüne kadar Türkiye'nin sosyal diyalog mekanizmaları konusunda birçok girişimi olmasına rağmen, hemen hemen hiçbirinde sosyal uzlaşma anlamında gerçek bir başarıyı sağladığından sözedilemez. Bunun birçok sebebi olmakla beraber, temel sebeplerinin sosyal diyalog mekanizmalarının kurumsal olarak yetersiz bir yapıda oluşturulmaları, yaptırım gücüne sahip olmamaları, üye sayısı ve dağılımı açısından devletin daha çok güdümünde hareket edecek şekilde yapılandırılmaları, yetersiz sayıda olmaları, ekseriyetle ulusal düzlemde kalıp, etki anlamında işyeri boyutuna inememeleri, mekanizmaların daha çok günü kurtarmak amaçlı girişimler olması kaynaklı olduğu söylenebilir. Nitekim Avrupa Birliği'nin Türkiye hakkındaki 2013 Yılı İlerleme Raporu'nun "Sosyal Politika ve İstihdam" başlıklı 19.faslına ilişkin eleştirilerin yarısına yakını sosyal diyalog konusundaki noksanlıklar üzerinedir.⁵ Sosyal diyalogun nimetlerinden yararlanılabilmesi için Türkiye'nin etkin bir sosyal diyalog mekanizması kurması

³ Ateş, s.5 vd.

⁴ http://de.wikipedia.org/wiki/Europ%C3%A4ischer_Sozialdialog (Erişim: 11.09.2013).

⁵ Avrupa Birliği İlerleme Raporu 2013 Türkiye, Commission Staff Working Document Turkey 2013, Progress Report, s.48, <http://ua.gov.tr/docs> (Erişim: 23.12.2013).

şarttır. Türkiye'nin 1993 yılında Uluslararası Çalışma Normları Uygulamasının Geliştirilmesinde Üçlü Danışmaya İlişkin 144 sayılı ILO Sözleşmesi'ni onaylamasıyla, bir Ekonomik ve Sosyal Konsey oluşturma yükümlülüğü doğmuştu.⁶ Bunun üzerine 17 Mart 1995'de yayınlanan 1995/5 sayılı Başbakanlık Genelgesi'yle Türkiye'nin ilk Ekonomik ve Sosyal Konseyi kurulmuştur. 21 Nisan 2001'de ise 4641 sayılı "Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma esas ve Yöntemleri Hakkında Kanununun çıkartılmasıyla Konseye yasal bir statü kazandırılmıştır.⁷ Bu Konsey oluşturulurken sadece bir danışma konseyi niteliğinde yapılandırılmıştır. Konseyin görevi; ekonomik ve sosyal politikaların oluşumunda farklı çıkarların temsili aracılığıyla toplumsal uzlaşma ve işbirliğini gerçekleştirme, endüstri ilişkilerinde kalıcı barışın sağlanması ve istihdam, verimlilik ve gelirlerle ilgili konularda hükümete danışmanlık yapmaktır.⁸ 2003 yılında 4857 sayılı İş Kanununun yürürlüğe girmesiyle "Üçlü Danışma Kurulu" adında yeni bir sosyal diyalog mekanizması kurulmuştur (bkz: İşK m.114). Bu Kurul da bir danışma kurulu niteliğindedir. Kanunda kuruluş amacı; çalışma barışının ve endüstri ilişkilerinin geliştirilmesi, çalışma hayatıyla ilgili mevzuat çalışmalarının ve uygulanmasının izlenmesi olarak belirlenmiştir (İşK m.114). Kurul, her ne kadar 4641 sayılı Kanun ile kurulan Ekonomik ve Sosyal Konseyin bir alt kolu olarak kurulmuş olsa da⁹, görev alanı ve üye dağılımı bağlamında bu Konseyden farklılık göstermektedir.¹⁰

Konunun insan sağlığı boyutu düşünüldüğünde, ülke genelinde iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili politika ve stratejilerin belirlenmesinde sosyal tarafların katkıda bulunması büyük önem taşımaktadır. Birçok insanı ve kesimi ilgilendiren bu alanda, konuya değişik açılardan bakan güç odakları arasında güç birliği oluşturmak gereklidir.¹¹ Türkiye'de ulusal düzeyde bir iş sağlığı ve güvenliği kurulu oluşturulması fikri ilk olarak 1965 yılında Devlet Planlama Teşkilatı'nın gündemine gelmiştir. Kurulun oluşturulmasına ilişkin olarak icra planında yer alan bu düşünce, maalesef III. ve IV. Kalkınma Planı dönemlerinde

⁶ Parlak, s.17.

⁷ Parlak, s.18.

⁸ Konseyin işleyişine ilişkin eleştirel bir bakış için bkz: Parlak, s.18 vd.

⁹ Kurul ile ilgili olarak bkz: 04.04.2004 tarihli Çalışma Hayatına İlişkin Üçlü Danışma Kurulu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.

¹⁰ Koray/Çelik, s.68.

¹¹ Fişek, Karar Verici Konum, s.13.

gereken ilgiyi görmemiştir. Nihayet 7 Temmuz 1978 tarihinde Çalışma Bakanı'nın çağrısı ile Ulusal Düzeyde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurulu adını taşıyan bu kurul ilk toplantısını yapmıştır. Kurulun yapısında kamu kuruluşlarının, toplum örgütlerinin temsilcileri ve ayrıca alanında uzman başkaca temsilciler bulunuyordu. Kurulun oluşturduğu alt komisyon çalışmalarında, alt düzeyde sosyal diyalogun nasıl sağlanacağına ilişkin birçok ilkeler de benimsenmiştir. Hatta mevcut Kurulun idari ve mali açıdan özerk bir kurum olması da planlanmıştı.¹² Ancak, bu gelişmelerden kısa bir süre sonra gelen 12 Eylül askeri yönetimi, sözkonusu planların gerçekleşmesine imkan vermemiştir.¹³ Bu ilk girişim sonrasında, Türkiye'de iş sağlığı ve güvenliği konusunda, ulusal düzeyde sosyal diyalogun gelişmesine yönelik olarak, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planına kadar ciddi bir çalışma yapıldığı söylenemez.¹⁴ 27 Haziran 2000 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilen 2001-2005 yılları arasını kapsayan bu Kalkınma Planında; iş sağlığı ve güvenliği önlemlerinin geliştirilerek iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin ölçüm, meslek hastalıklarının ortaya çıkartılması, işyeri hekimliği, danışmanlık, eğitim hizmetleri, meslek hastalıkları hastaneleri, denetim gibi hizmetlerin yeniden yapılandırılarak geliştirilmesi amaç ve politika olarak yer almaktadır. Belirlenen amaca ulaşmak için gerekli hukuki ve kurumsal düzenleme olarak ise iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının Avrupa Birliği ve Uluslararası Çalışma Örgütü normları dikkate alınarak yenilenmesi ve sosyal tarafların da yer alacağı "İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu"nun oluşturulması öngörülmüştür.¹⁵ Uluslararası Çalışma Örgütü'nün İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin 155 sayılı Sözleşmesinin Türkiye tarafından 2004 tarihinde 5038 sayılı Kanunla kabul edilip onaylanmasıyla, Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi kurulması çalışmaları da hız kazanmıştır. 155 sayılı Sözleşmenin 4.maddesinde iş sağlığı ve güvenliği ile çalışma ortamına ilişkin tutarlı bir politika geliştirilmesinden söz edilmektedir. Bu politikanın geliştirilmesinde ise, işçi ve işveren kuruluşlarına danışılması öngörülmektedir. Sözkonusu yükümlülüğün yerine getirilmesi için, iş sağlığı ve güvenliği alanında sosyal diyalog mekanizması olarak ku-

¹² Fişek, Karar Verici Konum, s.6-7.

¹³ Fişek, Ulusal Düzeyde, s.8.

¹⁴ Baloğlu, s.94.

¹⁵ DPT., VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf> (Erişim: 21.12.2013); Erginbaş, s.70.

rumuş en önemli müessese 25 Şubat 2005 tarihli ve 755 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Genelgesi ile kurulan Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi'dir.¹⁶ Bu Konsey, iş sağlığı ve güvenliğinde sosyal taraflar (işçi ve işveren sendikaları üst kuruluşları), üniversiteler, sivil toplum kuruluşları, diğer ilgili kurum ve kuruluşları biraraya getirerek iş sağlığı ve güvenliği konusunda ihtiyaç, öncelik, politika ve stratejilerin belirlenmesi ile tarafların görüş ve düşüncelerini açıklamalarını sağlayan bir platform oluşturmak üzere kurulmuştur.¹⁷

Ulusal İş Sağlığı Güvenliği Konseyi, ilk toplantısını 2005 yılında yapmıştır. Konseyin ilk çalışması, iki konuda çalışma grubu oluşturmak olmuştur. Bu gruplar; işyerinde riskler ve risk gruplarının belirlenmesi çalışmalarının yapılması ve bir İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu oluşturulması amaçlıdır.¹⁸ Ayrıca bu Kurul, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu çıkana değin iki önemli belge kabul etmiştir. Bunlardan ilki Konseyin çalışma yönergesi, diğeri ise 2006-2008 yılında iş sağlığı güvenliği alanında yürütülecek eylemlerin ana çerçevesini verecek olan ulusal eylem planıdır.

30 Haziran 2012 tarihli ve 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile iş güvenliği alanında önemli düzenlemeler yapılmış ve böylece iş dünyası açısından yeni bir dönem başlamıştır. Bu kanunla getirilen önemli yeniliklerden biri de, ülke genelinde iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili politika ve stratejilerin belirlenmesi için tavsiyelerde bulunmak üzere "Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi" oluşturulmasıdır.¹⁹ Söz konusu Konsey, 2005 yılında kurulandan farklı olarak yasal dayanağını bir genelgeden değil de, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunundan almaktadır (İSGK m.21). Konsey'in kurulması sonrası Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi Yönetmeliği adı altında bir de uygulama yönetmeliği çıkarılmıştır.²⁰

¹⁶ İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü, Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi, http://212.175.131.61/www.isggm.gov.tr/htdocs/article.php?article_id=10 (Erişim: 12.12.2013)

¹⁷ 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Madde Gereçleri, TBMM Yasama Dönemi: 24, Yasama Yılı:2, Sıra Sayısı: 277, Komisyon, m.17, <http://www.sayilikanun.com/6331-sayili-is-sagligi-ve-guvenligi-kanununun-geregesi/> (Erişim: 23.10.2013).

¹⁸ Fişek, Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi, <http://www.fisek.org.tr/kurum-kimligi/birliktelikler/ulusal-is-sagligi-guvenligi-konseyi/#calisma> (Erişim: 23.10.2013).

¹⁹ Korkmaz/Avsallı, s.154.

²⁰ RG., 05.02.2013, 28550.

2. KONSEYİN KURULUŞ AMACI VE ÜYE YAPISI

5 Şubat 2013 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi Yönetmeliği ile Türkiye genelinde iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili politika ve stratejilerin belirlenmesi için tavsiyelerde bulunmak üzere yeni Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi resmen kurulmuştur (İSGK m.21/f.1).²¹ Konsey çalışmalarında ulusal ve uluslararası gelişmeleri ve ülke koşullarını göz önünde bulundurulur. Çalışma hayatında iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili mevcut şartların iyileştirilmesi ve güvenlik kültürünün ülke genelinde yaygınlaştırılması amacıyla üyelerin işbirliği içerisinde çalışması esas alınır. Konsey, iş sağlığı ve güvenliği alanında ülke politikalarının oluşturulmasında konuyla ilgili tüm tarafların görüş ve düşüncelerinin alınmasını sağlar (Yön. m.4).

Konsey, hükümet temsilcileri ile diğer kurum temsilcilerinden oluşmaktadır. Konseye, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı müsteşarı başkanlık eder (Yön. m.3,b; m.5/f.1). Konseyin sekreteryası, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'nce yürütülür (İSGK m.21/f.4). Konsey, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir. Oyların eşitliği hâlinde başkanın oyu kararı belirler. Çekimser oy kullanılmaz (İSGK m.21/f.5). Konsey, birisi Haziran ve diğeri Aralık ayında olmak üzere yılda iki defa olağan toplanır. Başkanın veya üyelerin üçte birinin teklifi ile olağanüstü olarak da toplanabilir (İSGK m.21/f.6).

Öğretide Konseyin üye yapısı, ağırlıklı olarak devlet temsilcilerine yer verildiği, üçlü temsil esasını tam yansıtmadığı gerekçesiyle eleştirilmiştir.²² Şekli açıdan Kurulun üye dengesinde gerçekten devlet temsilcilerinin ağırlıklı olup olmadığının irdelenmesi gerekir.

Kurulun üye yapısı üç grupta toplanabilir (bkz: İSGK m.21; Yön. m.5). Birinci grup Kurul üyeleri, doğrudan devlet temsilcilerinden oluşmaktadır. Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi Yönetmeliğine göre, Konseyde yer alan devlet temsilcileri; 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 Ku-

²¹ RG., 05.02.2013, Sayı: 28550.

²² Centel, s.5-7.

rule 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 ve Devlet Personel Başkanlığı'ndan bir başkan yardımcısı şeklinde sıralanmıştır (İSGK m.21/f.2,a-c; Yön. m.5/f.2,a-c). Böylece devlet temsilcisi üyelerin toplam sayısı 14'tür.

Konsey üyelerinin ikinci grubunu ise; işçi, işveren ve kamu görevlileri sendikalarının üst kuruluşlarının yöneticileri ile bazı kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından gelen temsilciler oluşturmaktadır. Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyine devlet dışından katılan bu temsilciler; işveren sendikaları üst kuruluşların en fazla üyeye sahip ilk üçünden²³ bir yönetim kurulu üyesi, işçi sendikaları üst kuruluşlarının en fazla üyeye sahip ilk üçünden bir yönetim kurulu üyesi, kamu görevlileri sendikaları üst kuruluşlarının en fazla üyeye sahip ilk üçünden 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 üyesinden oluşmaktadır (İSGK m.21/f.2,ç; Yön. m.5/f.2,ç).

Konsey üyesi üçüncü bir grup olarak, yukarıda sayılan tüm devlet ve devlet dışı temsilcilerin haricinde, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürünün teklifi ve Konseyin kararı ile belirlenmesi koşuluyla, ihtiyaç duyulması halinde, iş sağlığı ve güvenliği konusunda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlardan en fazla iki temsilci de Konsey çalışmalarına katılabilmektedir (İSGK m.21/2,d).²⁴

²³ Madde metnine göre; işveren, işçi ve kamu görevlileri sendikaları üst kuruluşlarından "en fazla üyeye sahip" ilk üçünden bir yönetim kurulu üyesi Konseye seçilmektedir (İSGK m.21/f.2,ç). Ancak madde metninde kastedilen üst kuruluştan, en fazla "üye sendikaya" sahip olanın mı, yoksa en fazla "üye sendikaliya" sahip olanının kastedildiği belirsizdir.

²⁴ Hem duyarlı tüketicilik bilincinin geliştirilmesi hem de sağlıklı ürünün ancak sağlıklı bir ortamda, sağlıklı çalışanlarca yapılabileceği gerçeği karşısında, tüketiciler

İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun 21.maddesi ve Yönetmeliğin 5.maddesi metni, Konsey üyelerinin ikinci grubundaki üye sayısının belirlenmesinde çelişkiler yaratmaktadır. Kanunun 21.maddesinin 2.fıkra (ç) bendinde ve Yönetmeliğin 5.maddesinin 1.fıkra (ç) bendinde geçen “işveren, işçi ve kamu görevlileri sendikaları üst kuruluşlarının en fazla üyeye sahip ilk üçünden ... birer yönetim kurulu üyesi” ifadeleri bu belirsizliği doğurmaktadır. Burada, madde metninde sayılan kurumların her birinden ayrı ayrı birer üye olmak üzere 3 üyeye sahip olmak gerektiği mi, yoksa her bir kurumdan ayrı ayrı üçer üye olmak üzere toplamda 9 üyeye sahip olmak gerektiği mi sorusu sorulabilir. Metnin ilk yorumu; her bir sendika üst kuruluşundan Konseye birer üye gönderilmesidir ki, bu da toplamda 3 eder.²⁵ Bu yoruma göre ikinci grupta yer alan üye sayısı toplam 8 olmaktadır. Kanaatimizce böyle bir yorumlama, metin içinde geçen “ilk üçünden” ibaresini anlamsız kılacaktır. İkinci bir yorumlama olarak; işçi, işveren ve kamu görevlileri sendikaları üst kuruluşlarından “en fazla üyeye sahip ilk üçünden” ayrı ayrı birer üye alınır ise, toplamda 9 üye eder. Yani, en fazla üyeye sahip işçi sendikası üst kuruluşlarından ilk üçü Konseye üye gönderecektir. Bu da işçi sendikaları üst kuruluşlarından 3, işveren sendikaları üst kuruluşlarından 3 ve kamu görevlileri sendikaları üst kuruluşlarından 3 olmak üzere toplamda 9 üye demektir. Böylece Konsey üyelerinin ikinci grubu toplamda 14 üyeden oluşacaktır. Konsey üyelerinin birinci grubundaki devlet temsilcilerinin sayısının da 14 olduğu düşünülürse, ancak yukarıdaki gibi bir yorumlama Konseyin devlet ve devlet dışı üye dengesini sağlayabilecektir. Bu şekilde bir değerlendirme ile, sözkonusu maddenin 5.fıkrasındaki “oyların eğitliği halinde başkanın oyu kararı belirler” ifadesi de anlam kazanacaktır.

Bu bakış açısını destekler bir hükme Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma ve Yöntemleri Hakkında Kanunun²⁶ 2.madde-

ve iş güvenliği konusunun oldukça bağlantılı olduğu söylenebilir. Bu bağlamda, Konsey üyeleri arasında tüketici derneklerinden bir temsilcinin de bulunması isabetli olacaktır. Konunun önemine binaen, kot taşlama işçilerinin durumu ile ilgili olarak Tüketici Dernekleri Federasyonu Genel Başkanı Ali Çetin'in, “Kotlar beyazlarken, yaşamlar kararıyor. Kızlarımız ve oğullarımızın giydiği kotlar üzerinde ciğerleri sönen bir işçinin izi var. İnsanlık dışı üretilen taşlanmış kotları boykot edelim” çağrısı örnek olarak verilebilir. <http://www.hurriyet.com.tr/an-kara/15141485.asp> (Erişim: 17.10.2013).

²⁵ Centel, s.7.

²⁶ 4641 sayılı Kanun, RG., 21.04.2001, 24380.

sinde rastlanılmaktadır. Bu hükme göre; "...kamu görevlileri adına en çok üyeye sahip konfederasyonu, Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, ..., Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonunu temsil eden üçer temsilciden... oluşur". Yine, üye yapısı açısından benzer şekilde, Üçlü Danışma Kurulu; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı veya Müsteşarı başkanlığında, gündem konularına göre bakanlığa bağlı ve ilgili kurumların birim amirlerinden, işçi sendikaları konfederasyonlarından birer, kamu görevlileri sendikaları konfederasyonlarından birer ve en fazla üyeye sahip işveren konfederasyonundan üç temsilciden meydana gelmektedir.²⁷

Bu yorumlama ışığında, birinci ve ikinci gruptaki üye sayılarının denkliği dikkate alınarak devlet ve devlet dışı katılımcı üyelerin şekli açıdan konsey yapısının yönetime katılma ilkelerine aykırı olmadığı düşünülebilir. Hatta üçüncü grupta yer alan "iş sağlığı ve güvenliği konusunda faaliyet gösteren kurum veya kuruluşlardan en fazla iki temsilcinin" katılımıyla üye sayısı devlet dışı üyeler lehine artırılabilir. Her ne kadar üçüncü grupta yer alanlardan Yönetmeliğin 5.maddesinin 1.fıkra (d) bendinde "temsilci" olarak bahsedilse de, aynı maddenin 2.fıkrasında bu temsilcilerin de "üye" olduğu açıkça belirtilmiştir. Bu üyeler de Konseyin diğer üyeleriyle aynı haklara sahiptirler. Ancak burada dikkati çeken en önemli nokta, gerek Kanununun 21.maddesinin 2.fıkra (d) bendindeki, gerekse Yönetmeliğin 5.maddesinin (d) bendindeki metinde, "iş sağlığı ve güvenliği konusunda faaliyet gösteren kurumlar veya kuruluşlar arasından" seçilecek 2 üyenin seçiminde belirleyici objektif bir kriterin bulunmayışıdır. Aşağıda da izah edileceği üzere, oyların etkinliği açısından düşünüldüğünde Konseydeki hükümet temsilcilerinin bu iki üyeyi kendi istekleri doğrultusunda belirlemelerinin pek de zor olmayacağı değerlendirilmektedir.

İşçi sendikası üst kuruluşları ve kamu görevlileri sendikaları üst kuruluşlarının sayıları 3 veya 3'ten fazla olduğundan, Yönetmeliğin 5.maddesine göre Konsey üyesi belirlenmesinde sorun yaşanmayacaktır. Ancak işveren sendikaları konfederasyonu olarak halen Türkiye'de tek bir konfederasyonun olduğu düşünülürse, işveren tarafından sadece 1 üyenin katılması sözkonusu olacaktır ki, bu da maddenin metin

²⁷ Süzek, İş Hukuku, s.46; Üçlü Danışma Kuruluna İlişkin Yön. m.4.

formülasyonu ve içeriği açısından işveren ve işçi temsilcilerinin sayısında bir dengesizlik yaratacaktır. Bundan başka, yukarıda yapılan üye hesaplamasını bozacak şekilde, ikinci grup üyelerin toplam üye sayısını 12'ye indirecektir. Bu durumda birinci ve ikinci grup üyelerin sayısının dengeye ulaşması, ancak üçüncü gruptakilerin de Konseye katılması ile olur. Burada oluşabilecek handikap ise, üçüncü grup üyelerin, yine birinci grup üyelerinden olan İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürünün teklifi ile seçilmesi (Yön. m.5/1,d) nedeniyle, devlet ve devlet dışı üyeler arasında güç dengesizliğine meydan vermesi olasılığıdır. Buna ek olarak yine, sözkonusu üyelerin seçimi esnasında 14'e 12'lik devlet temsilcisi üyelerin üstünlüğü mevcut olacaktır.

Devlet temsilcisi olan Konsey üyelerinin Konsey içerisindeki etkinlikleri değerlendirildiğinde, Konseyin maddi açıdan yönetime katılma ilkelerine uygun işlememesi sonucu doğurabileceği değerlendirilmektedir. Bunun en önemli nedeni, Konsey başkanı olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müsteşarına verilen aşırı yetkidir. Örneğin; Konseyin toplanma tarihine ve yerine karar vermek, konseyin gündemini onaylamak, Konseyin çalışma gruplarının faaliyetlerinin verimli ve düzenli bir şekilde yürütülmesini sağlamak görevi Konsey başkanına aittir. Bundan başka, Konsey adına, ilgili toplantı ve görüşmelerde Konseyi temsil etmeye ve kamuoyunu bilgilendirmeye de sadece Konsey başkanı yetkilendirilmiştir (Yön. m.7). Yine, Konsey başkanına Konseyi olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi verilmiştir (Yön. m.9/f.1,c.2). Konseyin toplantı gündemi de ancak Konsey başkanının onayı ile belirlenebilmektedir (Yön. m.10). Konsey, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verse de, oyların eşitliği halinde başkanın oyu yönünde karar alınmaktadır (Yön. m.11/f.1). Son olarak, Konseyin çalışmasında önemli bir rol oynaması planlanan "çalışma gruplarının" üyeleri ve başkanlarının seçimi de dolaylı olarak Konsey başkanı tarafından yapılmaktadır (Yön. m.12/f.1). Bunlara ek olarak bir de Konsey sekreteryasının, Konsey başkanı olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Müsteşarının ast kademesinde yer alan İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'nce yürütüldüğü düşünülürse (Yön. m.8/f.1), başkana verilen yetkinin boyutları daha iyi anlaşılacaktır.

Yönetmeliğin 5.maddesinin 2.fıkrasında, üçüncü grup konsey üyelerinin 2 yıl için seçileceği ve üst üste iki olağan toplantıya katılmaz ise ilgili kurum veya kuruluşun üyeliğinin sona ereceği belirtil-

miştir. Bu hükümden anlaşıldığı gibi, ilk iki grupta yer alan konsey üyelikleri daimi olup, sadece üçüncü gruptakilerin konsey üyeliği geçicidir. Madde içerisinde, seçilmiş kurum veya kuruluşun iki yıllık üyeliğin ardından tekrar konsey üyesi olarak seçilip-seçilemeyeceğine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Bu konuda bir açıklık bulunmaması, konseye ilişkin mevzuattaki bir eksiklik olarak değerlendirilmelidir.

Yönetmeliğin 5.maddesinin 1.fıkrasının (a-ç) bendinde sayılan Konsey üyelerine ek olarak, ihtiyaç duyulması halinde, iş sağlığı ve güvenliği konusunda faaliyet gösteren resmi veya özel kurum veya kuruluşlardan en fazla iki temsilci de, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğünün teklifi ve Konseyin kararı ile konsey üyesi olarak seçilebilir (Yön. m.5/f.1,d). Söz konusu maddenin 1.fıkrasının (d) bendi açık bir şekilde formüle edilmemiştir. Konsey üyesi olarak seçilecek bir kurumdan 2 temsilci mi geleceği, yoksa seçilecek 2 kurumdan birer temsilci mi geleceği madde metninden açıkça anlaşılamamaktadır. Yine aynı maddenin 1.fıkrasının (d) bendi uyarınca seçilen üye veya üyelerin, üst üste iki olağan toplantıya katılması ile kurumun gönderdiği bu gerçek kişi temsilcilerin değil de, kurum veya kuruluşun tüzel kişiliğinin üyeliğinin sona ermesi yönteminin 2.fıkra kabul edilmesi tartışmaya açıktır.

3. KONSEYİN GÖREVLERİ

Konsey, ulusal iş sağlığı ve güvenliği politika ve stratejileri için öneriler geliştirir ve alınan kararların kurumlarda uygulanmasını tavsiye eder (Yön. m.6/f.1,a). Buradaki "kurumlardan" kasıt, sadece konsey üyesi kurumlar olmayıp, özel ve kamuya ait bütün kurumlardır. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun uygulama alanının genişliği de bu yorumlamayı haklı kılmaktadır (bkz: İSGK m.2).

Konsey, iş sağlığı ve güvenliği konusundaki ihtiyaç ve öncelikleri dikkate alarak, Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Politika Belgesi, hedefler ve eylem planının belirlenmesi için öneriler geliştirir (Yön. m.6/f.1,b). Çalışanların ve işverenlerin iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili konularda eğitimleri, bilgilendirilmeleri, bilinçlendirilmeleri ile iş sağlığı ve güvenliği kültürünün oluşturulması konusunda görüş bildirir (Yön. m.6/f.1,c).

Konsey, iş sağlığı ve güvenliği konularında araştırma ve geliştirmeye yönelik projeler önerir (Yön. m.6/f.1,ç). Bu doğrultuda, ülke çapında yapılacak iş sağlığı ve güvenliği alanındaki seminer, konferans gibi faaliyetleri yıllık olarak planlar ve değerlendirir (Yön. m.6/f.1,d).

Konsey, gerekli gördüğü durumlarda çalışma grupları kurar ve üyelerini belirler (Yön. m.6/f.1,e). Konseyin bu görevinden yola çıkarak, Yönetmeliğin 6.maddesinde sayılan görevlerin Konsey yönetiminin topluca yapabileceği görevler mi olduğu, yoksa burada konseyin görevlerinin genel olarak mı sayıldığı tartışılmalıdır. Çünkü, bu hükümle çalışma gruplarının üyelerini seçmek konseye verilmiştir. Ancak, Yönetmeliğin 7.maddesinin (ç) bendinde çalışma gruplarında yer alacak üyelerin ve başkanlarının onaylanması, yani belirlenmesi görevi Konsey başkanına verilmiştir. Öyleyse, 7.maddede sıralanan Konseyin görevleri, genel olarak sayılmış olup, Konseyin topluca kullanması gereken yetki ve görevlerden değildir.

Konsey, iş sağlığı ve güvenliği konusunda Bakanlık ve diğer kurumlar arası koordinasyon, bilgi paylaşımı ve işbirliğine katkı sağlar. Bunu yaparken toplum ve çalışan yararını gözetmelidir (Yön. m.6/f.1,f).

Konsey, iş sağlığı ve güvenliğinin izleme ve inceleme çalışmalarında bulunur (Yön. m.6/f.1,g). Konsey toplantılarında alınan her türlü karar ve düzenlemenin ve iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin mevzuatın, konsey üyesi kurum ve kuruluşlarda uygulanmasını izler; bu konularda görüş ve önerilerde bulunur (Yön. m.6/f.1,ğ). Her yıl Mart ayı sonuna kadar, politika belgesi ve eylem planı kapsamında bir önceki yıla ait "kurum faaliyet raporunu" Konsey sekreteriyasına iletir (Yön. m.6/f.1,h).

Konseyin, iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının oluşturulması konusunda herhangi bir etken görevi bulunmamaktadır. Bu bağlamda, Kurul sadece görüş bildirecek, ancak mevzuat metinlerinin oluşturulmasında bir rol alamayacaktır. En azından iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili yönetmelikler düzeyinde dahi olsa mevzuat taslaklarının hazırlanmasında Konsey çalışma gruplarından yararlanılması hem sosyal diyalogun işlevselleştirilmesine yardımcı olacak hem de Bakanlığın yükünü azaltacaktır.²⁸

²⁸ Centel, s.9.

4. KONSEYİN ÇALIŞMA USUL VE ESASLARI

Konsey, tek başına bir gerçek veya tüzel kişiliğe sahip değildir. Konsey çalışmaları Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yürütülür. Konsey yazışmalarını Konsey sekreteryası, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğünce yürütür (İSGK m.21/f.4). Konseyin kendine ait bir binası veya personeli de yoktur.

Konsey başkanı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı müsteşarıdır. Konsey başkanı konsey toplantılarına başkanlık yaparak, konseyin toplanma yeri ve tarihine karar verir (İSGK m.7). Yönetmelikte Konseyin yapısının bağımsızlığını sorgulatan bir kısım da; "Konseyde alınan kararları Bakana sunmak" ifadesidir (İSGK m.7/f.1,e). Madde metninde "bakana sunuş nedeni" açık bir şekilde belirtilmemiştir. Öğretide bir görüşe göre, Konsey toplantılarının öneride kalması da bağımlılığın bir göstergesidir.²⁹

Konsey her yılın Haziran ve Aralık ayında olağan toplanır. Yani Konseyin olağan toplanma sayısı iki ile sınırlanmıştır (Yön. m.9/f.1,c.1). Metinde en az ya da en çok ifadelerinin kullanılmayışından, olağanüstü toplantı sayısının Başkanın inisiyatifine bırakıldığı anlaşılabilir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta Konseyin iki defa "olağan şekilde" toplanıyor olmasıdır.³⁰ Bu sayının olağanüstü toplantılarla istenildiği kadar üzerine çıkılmasında mevzuata aykırılık yoktur. Her ne kadar yönetmelikte "Konsey, ... başkanın veya üyelerin üçte birinin teklifi ile olağanüstü olarak da toplanabilir" dense de (Yön. m.9/f.1), Konsey başkanına tanınan "Konseyin toplanma tarihine" karar verme yetkisi (Yön. m.9/f.1,b), Konsey üyelerine tanınan bu yetkiyi büyük ölçüde işlevsiz hale getirebilir. Kaldı ki olağanüstü toplantı yapılmasına ilişkin, konsey üyelerinin üçte birinin teklifine bağlı tutulan bu hak da mutlak değildir. Çünkü bu hakkı düzenleyen ilgili yönetmelik maddesinde "olağanüstü olarak da toplanabilir" ifadesi yer almaktadır (bkz. Yön. m.9/f.1). Olması gereken; "İş sağlığı ve güvenliği alanındaki olağanüstü gelişmelere bağlı olarak Konseyin üçte birinin teklifi üzerine Konsey derhal toplanır" şeklinde bir ifadenin madde metninde bulunmasıdır. Bunlara ek olarak, olağanüstü toplantı nedenlerinin mevzuatta belirtilmemesi de bir eksiklik olarak not edilmelidir.

²⁹ Centel, s.8-9.

³⁰ Centel, s.8.

Toplantılarda Bakanlığa bildirilen üyelerin katılımı esas kılınmıştır (Yön. m.9). Konsey toplantı yeter sayısı, konsey temsilcilerinin salt çoğunludur (Yön. m.9/f.7).³¹ Oylama kararı katılanların salt çoğunlu ile belirlenir. Kanun oyların eşit çıkması halinde başkanın oyunun iki oy sayılacağını açıkça belirtmiştir (İSGK m.21/f.5). Yönetmelikte oylamada “evet” ya da “hayır” şeklinde oy kullanılabilceği belirtilmiştir (Yön. m.11). Konsey üyeleri ihtiyaç duymaları halinde toplantılara ilgili uzman personel ile katılabilirler. Çalışma grubu üyeleri de toplantıya davet edilebilir (Yön. m.9/f.3). Ancak, konsey üyeleri dışındaki katılımcıların oy kullanma yetkisi yoktur (Yön. m.11/f.1). Konsey üyeleri dışında katılanların oy kullanmaması demokrasi gerekliliğini taşımaktadır.³²

Konseyin toplantı gündemi; Konsey üyelerinden, çalışma gruplarından veya Konsey üyeleri dışındaki gerçek ya da tüzel kişilerden gelen öneriler doğrultusunda İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğünün teklifi ve Konsey Başkanının onayı ile belirlenir (Yön. m.10). Son tahlilde Konseyin toplantı gündeminin belirlenmesinin İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğünün teklifi ve Konsey Başkanı olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Müsteşarının onayına bırakılması, kanaatimizce Konseyin devlet dışı diğer üyelerinin işlevini büyük ölçüde azaltmaktadır. Bu hüküm, hükümet tarafının istemediği hiçbir konunun toplantı gündemine gelememesine sebebiyet verecek niteliktedir.

5. ÇALIŞMA GRUPLARI VE GÖREVLERİ

“Çalışma grupları, Konsey üyesi kurum ve kuruluşlar ile Konsey dışındaki gerçek ya da tüzel kişilerin önerdikleri konu başlıkları ile ilgili olarak Konseyce uygun bulunması halinde kurulur” (Yön. m.12/f.1.c.1). Bu hükümde, her ne kadar “konsey dışındaki gerçek ya da tüzel kişilerin önerdikleri konu başlıkları” hakkında da çalışma grupları kurulabileceği yazılıysa da, “konsey dışındaki gerçek ya da tüzel kişilerin” kimler olduğu ve bu kişilerin çalışma grubu teklifi yapmaları konusunda bir sınırlamanın bulunup bulunmadığı belirsizdir. Yine, ilgili hükümde, çalışma grubu kurulması Konseyin “uygun bulmasına” bağlanmışsa da, toplantı gündeminin belirlenmesi son tahlilde

³¹ Centel, s.8.

³² Centel, s.9.

Konsey başkanının onayına bağlandığından (bkz: Yön. m.10), Konsey başkanının, yani Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Müsteşarının istemediği bir konuda çalışma grubu kurulması pek mümkün olamayacaktır.

Çalışma grubunun üyeleri ve başkanı, Konsey başkanı tarafından belirlenir (Yön. m.12/f.1). Ayrıca, çalışma gruplarının faaliyetlerinin verimli ve düzenli bir şekilde yürütülmesini sağlamak da Konsey başkanının görevlerindedir. Yani çalışma gruplarının faaliyetleri de doğrudan doğruya Konsey başkanının gözetimi ve denetimi altındadır. Çalışma grubu üyesi olarak; “Konsey üyeleri, uzmanlık alanlarına göre üniversite, sivil toplum kuruluşları, özel sektör, kamu kurumları ve yerel yönetim temsilcileri belirlenebilir. Ayrıca Konsey üyesi, çalışma grubu çalışmalarında yer almak üzere, kendi kurumundan konuyla ilgili başka bir temsilciyi görevlendirebilir” (Yön. m.12/f.2). Ancak burada sorulması gereken soru; Konsey başkanının çalışma grubuna Konsey üyeleri arasından değil de, sözkonusu temsilcileri sadece konsey dışından seçip seçemeyeceğidir. Bu konuda bir kısıtlama mevzuatta mevcut değildir. Ancak böyle bir uygulama şüphesiz sosyal diyalog mekanizmasının ruhuna aykırılık teşkil edecektir.

Çalışma grupları, Konsey tarafından karar verilen çalışma konusu ve süresi ile ilgili çalışma planını hazırlayarak sekreteryaya göndermelidir (Yön. m.12/f.3). Ayrıca, yürütülen çalışmalar hakkındaki bilgiler, yıllık olağan toplantı tarihinden onbeş gün önce sekreteryaya iletilir (Yön. m.12/f.4). Çalışma grupları çalışmalarını tamamladıktan sonra, grubun başkanı sekreteryaya yazılı olarak sonuç raporunu gönderir ve ilk Konsey toplantısında raporunu sunar (Yön. m.12/f.5).

6. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi Türkiye’de ilk kez 2012 yılında yasa ile hukuki zemine kavuşmuş bir sosyal diyalog mekanizmasıdır. Uygulama alanında etkileri henüz yaşanmamıştır. Konseye ilişkin uygulama yönetmeliğinin yeni çıkmış olması nedeniyle, İş sağlığı ve güvenliği alanında ne gibi sonuçlar doğuracağı sorusunun cevabı henüz yeterince yanıtlanmamıştır. Kurumun işlevselliği, kendisine verilen değer ölçüsünde artacaktır. Konseyin öneminin artması

ulusal alanda iş sağlığı ve güvenliği konusunda politika ve stratejileri oldukça etkileyecektir.³³ Ancak Aralık 2013 tarihinde yapılan ilk Konsey toplantısı, gerek Konsey üyesi taraflar gerekse kamuoyunda arzu edilen ilgiyi görmemiştir. Konsey toplantısı ile ilgili neredeyse hiçbir haber yazılı ve görsel medya organında yer almamıştır. İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili kat edilmesi gereken çok yol varken ve güncel birçok sorun dururken, Konsey üyelerinin ilgisizliği, hükümet kanadının tutumu Konseyin bir sosyal diyalog aracı olarak kullanılması noktasında gelecek açısından ümit vermemektedir. Bugün Konseyin kurumsal bir internet sitesi dahi mevcut değildir ve etkinlik anlamında aktif olmaktan oldukça uzaktır.

Konseye ilişkin uygulama yönetmeliğinin yürürlüğe girmesiyle birlikte 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun 21.maddesindeki bazı belirsizlikler ortadan kalmış gibi görünmektedir. Konsey çalışmalarında önemli olan husus demokrasiyi sağlamak ve uygulamadaki eksiklikleri gidermektir. Ayrıca uygulamada eksikliklerin giderilmesindeki diğer bir yol katılımcılığın artırılmasıdır.

Konseyin yapısı ilk kez şekli olarak dahi olsa hükümet ağırlıklı yapıdan kurtularak işveren ve çalışanların da söz sahibi olabilmelerine imkan verir niteliktedir. Gerçekten de Konsey yapısı katılımcı bir nitelik taşımaktadır. Ancak, çalışan ve meslek örgütlerinin söz açısından ağırlı hale getirilmesi de sağlanırsa Konseyin önemi artacaktır.

Konseyin sadece danışma işlevi bulunmaktadır (İSGK m.2/f.1). Kanunda iş sağlığı ve güvenliği alanında ülke politikaları ve stratejilerinin oluşturulması için tavsiyelerde bulunmak üzere kurulduğunun belirtilmesi (İSGK m.21/f.1), Konseyin kararlarının hukuki bir bağlayıcılıktan ziyade tavsiye niteliğinde olduğunu göstermektedir. Konseyin kararlarının tavsiye niteliğinde olması, ilk bakışta Konseyin önemini azaltır gözükmektedir. Ancak, uluslararası alandaki devlet-işveren-çalışan üçlü yapılanması şeklindeki yönelim, özellikle iş güvenliği konusunda büyük önem verilen konulardan olduğundan, önümüzdeki dönemde uygulamada bu konseyin yönlendirici ve fonksiyonel niteliğini ortaya çıkaracak ve Konseye büyük önem kazandıracak potansi-

³³ Gerek, s.14; Centel, s.9.

yele sahiptir. Kanaatimizce Konseyin danışma işlevinin olması, onun az işlevli olduğu anlamına gelmez. Demokratik yapısı oturmuş ve gerekli önem verilen Konseyin, tavsiye niteliğindeki kararları da uygulamada hak ettiği değeri bulacaktır. Çünkü Konseyi oluşturan üyelerin dağılımı, sosyal diyalogun sağlanması için yeterli ölçekte. İstenilen sonuca ulaşılması, üyelerin Konsey içerisindeki rollerini iyi bir şekilde oynamalarına bağlıdır.

Kısaca, Konsey kararlarının alınmasında toplumun bütün aktörlerinin etkin olması halinde, tavsiye niteliğinde kararlar alan bu Konseyin kararlarının çok daha önem kazanması mümkün olacaktır. Bu görüşümüze rağmen, özellikle Yönetmeliğin 10.maddesiyle hükümetin Konseyin toplantı gündemi üzerindeki belirleyici etkisi düşünüldüğünde, Konseyin danışma etkisinin dahi maalesef azaldığının altının çizilmesi gerekir.

Konsey kararlarının tavsiye niteliğinde bulunması nedeniyle, karar mercii durumundaki kurum ve kuruluşlara veya icra organlarına ışık tutması ve yol göstermesi sözkonusu olacaktır.³⁴ Konsey üyelerinin özellikle devletin icra organlarının çoğu kesimlerinden üyelere sahip olması, eğer bu yönde bir irade mevcutsa, Konsey kararlarının uygulanabilirliğini artırır niteliktedir. Kanaatimizce İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun kişiler açısından uygulama alanının geniş tutulması (kys: İSGK m.2), Konseye katılacak kesimlerin genişliğini de zorunlu kılmaktadır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığından ayrı ve bağımsız bir kurum oluşturulması önceden beri var olan bir düşünce olmuştur.³⁵ Ancak, iş sağlığı ve güvenliği konusunda bugün dahi Bakanlıktan ayrı ve bağımsız bir kurumun varlığından söz etmek mümkün değildir. Karar alma sürecinde devletin Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi'ndeki etkinliği, yukarıda ayrıntılı olarak anlatılmıştır. Kanımızca yeni Kurul, kendi bina ve personeli ile birlikte, sosyal diyalog mekanizmasında inisiyatif alıcı bir yapıya sahip olamayacaksa, mevcut devlet mekanizmalarının modifikasyonu ile çözüm aranması daha uygun bir yöntem olurdu. Bilindiği üzere, ulusal iş sağlığı ve güvenliği teşkilatını oluşturan temel kurum Çalışma ve Sosyal Güvenlik

³⁴ Korkmaz/Avsallı, s.165; Centel, s.7.

³⁵ Süzek, İş Güvenliği Hukuku, s.111.

Bakanlığı'dır. Bakanlık, iş güvenliği ile ilgilenen gerek bağı gerekse özerk nitelikte birçok yapılanmayı bünyesinde barındırır. Bundan başka, konu ile ilgili mevzuat hazırlanması aşamasında da Bakanlığın doğrudan rolü bulunmaktadır. Bakanlık bünyesinde çalışan İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'ne, iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması konusunda çok önemli görevler verilmiştir. Bu görevler incelendiğinde Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi'nin görevleriyle örtüştüğü görülür. Yine İş Sağlığı ve Güvenliği Müdürlüğü'nün alt birimi olarak 1968 yılında İş Sağlığı ve Güvenliği Merkezi (İSGÜM) kurulmuştur. Bu merkez, Türk Hükümeti ile Uluslararası Çalışma Örgütü arasında yapılan anlaşmayla Uluslararası Çalışma Kurallarını ve Çerçevesini İyileştirme Programı (PIACT) çerçevesinde kurulmuş ve yapılandırılmıştır. İSGÜM'ün görev ve amaçları da Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi'nin görev ve amaçlarıyla büyük paralellik göstermektedir. Kanaatimizce, Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi'nin kurulmasıyla varılmak istenen amaç, eğer iş sağlığı ve güvenliği alanında sosyal diyalog kanalının açılması ise, bu amaca, sözkonusu mevcut iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili bu devlet kurumlarının örgüt yapısının sosyal taraflara açılması yoluyla ulaşılabilirdi. Çünkü Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi de tamamen Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı, sekreteryası o kurum tarafından yürütülen, bütün işlem ve planları bu kurum tarafından hazırlanan bir konseydir. Devletin Konseydeki güçlü rolü ve Konseyin sadece danışma işlevi olduğu da düşünüldüğünde, ayrı bir müessese olarak konsey kurulması amaca hizmet etmemektedir.

Sonuç olarak Konsey, eğer devlet ağırlıklı bir üye ve etkinlik yapısına sahip olursa, konuyla ilgili mevcut devlet kurumlarından birinin içerisine katılabilecek sosyal taraflarla bu sorun çözülebilirdi. Eğer ayrıca bir konsey kurulacaksa, bu konseyin idari ve mali açıdan bağımsız olması gerekirdi. Nitekim Avrupa Birliği'nin bir yan organı olarak çalışan Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi'nin üye yapısında olduğu gibi, üyeler sadece işveren, çalışan ve diğer menfaat gruplarından teşekkül edebilirdi. Bu müessese de temel olarak danışma işlevi görmektedir, ancak politik olarak tamamen bağımsız hareket edebildiğinden uygulamada büyük etkinliğe sahiptir.

KAYNAKLAR

- Ateş Mustafa, Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Komitesi, DPT Ekonomik ve Sosyal Konsey Sekreteryası, Ankara 2006.
- Baloğlu Cem, Avrupa Birliği ve Türkiye’de İş Sağlığı ve Güvenliği, Beta Yayınları, İstanbul 2013.
- Centel Tankut, “Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi: İş Sağlığı ve Güvenliğinde Merkezi İlk Yapılanma”, *Sicil Dergisi*, Aralık 2012, s.5-9.
- Erginbaş Emel, Avrupa Birliği’nin Türkiye’de İş Sağlığı ve Güvenliğine Etkisi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2010.
- Fişek Gürhan, “Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi”, <http://www.fisek.org.tr/kurum-kimligi/birliktelikler/ulusal-is-sagligi-guvenligi-konseyi/#calisma> (Erişim: 23.02.2013).
- Fişek Gürhan, “İş Sağlığı ve Güvenliğinde Karar Verici Konum”, *Toprak İşveren Dergisi*, Haziran 2007, s.13-16. (Karar Verici Konum)
- Fişek Gürhan, “Ulusal Düzeyde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Kurulu”, *Çalışma Ortamı Dergisi*, Sayı:15, Temmuz-Ağustos 1994, s.6-8. (Ulusal Düzeyde)
- Gerek Nüvit, “İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nun Düşündürdükleri”, *Sicil Dergisi*, Aralık 2012, s.10-19.
- Görmüş Ayhan, “Türkiye’de Sosyal Diyalogun Gelişimi”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Sayı:14, 2007, s.155-140.
- Koray Meryem/Çelik, Aziz, Avrupa Birliği ve Türkiye’de Sosyal Diyalog, Belediye-İş Yayınları, Ankara 2007.
- Korkmaz Adem/Avsallı, Hüseyin, “Çalışma Hayatında Yeni Bir Dönem: 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Yasası”, SDÜ. Fen Edebiyat Fakültesi, *Sosyal Bilimler Dergisi*, Ağustos 2012, Sayı 26, s.154 vd.
- Parlak Zeki, “Avrupa Birliğinde ve Türkiye’de Sosyal Diyalog”, *Yerel İş Barışı Sempozyumu*, 08-09 Eylül 2007, Kocaeli 2007, s.39-82.
- Süzek Sarper, İş Hukuku, 9.Baskı, Beta Yayınları, İstanbul 2013.
- Süzek Sarper, İş Güvenliği Hukuku, Savaş Yayınları, Ankara 1985.