

Davacı ve Yürütmenin Durdurulmasını İsteyen: Türk Mühendis ve Mimar Odaları

Birliği (TMMOB)

Vekili _____; Av. Nurten Çağlar Yakış

Selanik Cad. No:19/1 - Kızılay/ANKARA

Davalı _____ : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı -ANKARA

Davanın Özeti _____ : 27.11.2010 tarih ve 27768 sayılı Resmi Gazete'de

yayımlanan İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmeliğin yetki yönünden tamamının; maddeler yönünden ise, 4. maddesinin (b), (c) ve (d) bentlerinin, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 17, 18, 19, 23, 25, 26, Geçici 1, Geçici 2, Geçici 3. ve Geçici 4. maddelerinin iptali ve yürütülmesinin durdurulması istenilmektedir.

Danıştay Tetkik Hakimi : Nihan Didem Çakmak

Düşüncesi _____ : Yargı kararlarının gereklerine aykırı sonuçlar doğuran

Yönetmeliğin Geçici 1., Geçici 3. ve Geçici 4. maddelerinde hukuka uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenle, yürütmenin durdurulması isteminin kısmen kabulü ile Yönetmeliğin Geçici 1., Geçici 3. ve Geçici 4. maddelerinin yürütülmesinin durdurulması; Yönetmeliğin dava konusu edilen diğer kısımlarına yönelik olarak ise istemin reddi gerektiği düşünülmektedir.

Danıştay Savcısı _____ : Ergün Özcan

Düşüncesi _____ : Dava, 27.11.2010 tarih ve 27768 sayılı Resmi Gazetede

yayımlanan İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmeliğin 4. maddesinin (b),(c) ve (d) bendlerinin, 5,6,7,8,9,11,16,17,18,19,23,25,26, Geçici 1, Geçici 2, Geçici 3. ve Geçici 4. maddelerinin iptali ve yürütülmesinin durdurulması istemiyle açılmıştır.

Dava konusu Yönetmeliğin Geçici 1. ve Geçici 4. maddelerinin, Danıştay Onuncu Dairesinin 21.6.2011 tarih ve E:2011/1073 sayılı kararıyla yürütülmesinin durdurulmasına karar verildiğinden bu maddeler yönünden yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Yönetmeliğin yukarıda belirtilen maddeleri dışında kalan ve dava konusu edilen diğer maddeleri yönünden, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 27.maddesinde öngörülen koşulların gerçekleşmediği anlaşıldığından, yürütmenin durdurulması isteminin reddi gerektiği düşünülmüştür.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay Onuncu Dairesince; Dairemizin E:2011/1073 sayılı esasına kayden açılan benzer bir uyuşmazlıkta, davalı idare tarafından savunma dilekçesinin sunulduğu görüldüğünden, bakılan davada yeniden savunma alınmasına gerek görülmeksizin yürütmenin durdurulması istemi incelendi, gereği görüldü:

Dava; 27.11.2010 tarih ve 27768 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmeliğin yetki yönünden tamamının; maddeler yönünden ise, 4. maddesinin (b), (c) ve (d) bentlerinin, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 17, 18, 19, 23, 25, 26, Geçici 1, Geçici 2, Geçici 3. ve Geçici 4. maddelerinin hukuka aykırı olmaları, Geçici 3.maddesinin ise, eksik düzenleme nedeniyle, iptali ve yürütülmesinin durdurulması istemiyle açılmıştır.

İş güvenliği uzmanlığı, risk değerlendirmesi yaparak işin organizasyonunda ve kişisel koruyucu donanımların seçiminde danışmanlık yapmak, çalışma ortamını izlemek ve işçi ile işverene eğitim vermek suretiyle iş kazalarını ve meslek hastalıklarını önlemeye; kısaca iş güvenliğini sağlamaya yönelik bir hizmettir. İş güvenliği uygulaması, "uzmanlık" kurumu ihdas edilmeden önce, mevzuatımıza ilk olarak 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun 179. maddesiyle girmiş; ardından, mülga 1475 sayılı İş Kanunu'na dayanılarak çıkarılan İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü'nde işyerlerinde alınacak iş güvenliği önlemlerine yönelik detaylı düzenlemelere yer verilmiştir.

10.6.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu'nun 78. ve 82. maddelerinde iş güvenliği uygulamasına ilişkin yeni düzenlemeler getirilmesi üzerine, anılan maddelere dayalı olarak, ilki 9.12.2003 tarih ve 25311 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliği"; ikincisi 20.1.2004 tarih ve 25352 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "İş Güvenliği ile Görevli Mühendis veya Teknik Elemanların Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" olmak üzere iki ayrı yönetmelik kabul edilmiştir. Bunlardan "İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetmeliğinin iptali istemiyle Dairemizin E:2004/1942 sayılı esasına kayden açılan dava sonucunda, Dairemizin 16.5.2006 tarih ve K:2006/3007 sayılı kararıyla; dava konusu Yönetmeliğin dayanağı olan 4857 sayılı Yasanın 78. maddesinin, iş sağlığı ve güvenliği önlemlerine yönelik olarak tüzük ve yönetmeliklerin çıkarılacağı yolundaki açık hükmü karşısında; iş sağlığı ve güvenliğine yönelik temel ilkelerin öncelikle bir tüzükle düzenlenmeksizin, doğrudan dava konusu yönetmelikle düzenlenmesinde mevzuata uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle Yönetmeliğin iptaline karar verilmiş; anılan karar Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 11.4.2008 tarih ve E:2006/2812 K:2008/1170 sayılı kararıyla onanarak kesinleşmiştir.

Yine, İş Güvenliği ile Görevli Mühendis veya Teknik Elemanların Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin bazı maddelerinin iptali istemiyle Dairemizin E:2004/6075 sayılı esasına kayden açılan davada, Dairemizin 28.3.2006 tarih ve K:2006/2159 sayılı kararıyla; Yönetmeliğin dayanağı olan 4857 sayılı Yasanın 82. maddesinde, "iş güvenliği ile görevli mühendis veya teknik eleman" kavramına yer verilmekle birlikte, "iş güvenliği uzmanı" kavramının kullanılmadığı; dava konusu Yönetmelikte ise, "mühendis ve teknik eleman"ın, "iş güvenliği uzmanı" adı altında birleştirilerek yeni bir unvan ihdas edildiği, bu nedenle, dayanağı yasa hükmünün aşılması suretiyle getirilen "iş güvenliği

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE
Esas No : 2011/10572

uzmanı" kavramında hukuka uyarlık bulunmadığı; öte yandan, iş güvenliği uzmanlığı eğitiminin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile bu Bakanlığa bağlı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezince (ÇASGEM) verilebileceğinin öngörüldüğü; ancak Yönetmeliğin dayanağı olan 4857 sayılı Yasada adı geçen Bakanlığa ve ÇASGEM'e söz konusu eğitimi vermeleri hususunda bir yetki tanınmadığı gibi, her iki idarenin teşkilat yasalarında da bu noktada görev ve yetkileri bulunmadığı; dolayısıyla uzmanlık unvanını kazandıracak söz konusu eğitimin yalnızca üniversiteler tarafından verilebileceği; bu nedenle, anılan eğitimin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile bu Bakanlığa bağlı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezince (ÇASGEM) verilebileceğine yönelik olarak düzenleme getiren dava konusu yönetmelik hükümlerinin hukuka aykırı bulunduğu gerekçeleriyle anılan Yönetmeliğin iş güvenliği uzmanlığı, eğitim ve sertifikaya ilişkin maddelerinin iptaline karar verilmiş; bu karar, İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 7.10.2010 tarih ve E:2006/2680, K:2010/1378 sayılı kararıyla onanmıştır.

Dairemizin yukarıda aktarılan kararı üzerine, 26.5.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5763 sayılı Yasayla; 4857 sayılı İş Kanunu, 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve 7460 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Teşkilat Kanunu'nda değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklere dayanılarak, işyeri hekimliği ile iş güvenliği uzmanlığına ilişkin düzenlemeler tek yönetmelikte birleştirilmek suretiyle, 15.8.2009 tarih ve 27320 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "İşyeri Sağlık ve Güvenlik Birimleri ile Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimleri Hakkında Yönetmelik" kabul edilmiş; söz konusu Yönetmeliğin iş güvenliği uzmanlığına yönelik düzenlemelerine karşı, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği ve Makina Mühendisleri Odası tarafından E:2009/13770 ve E:2010/2441 sayılı esaslarına kayden davalar açılmış; Dairemizce verilen 16.4.2010 ve

24.9.2010 tarihli kararlarla; mevcut yasal düzenlemeler uyarınca, yalnızca davalı Bakanlık, ÇASGEM ve üniversiteler tarafından iş güvenliği uzmanlığı eğitimi ve sertifikasının düzenlenebileceği; Bakanlığın diğer eğitim kurumlarını akredite etme yetkisinin bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu Yönetmeliğin, eğitim kuruluşlarının iş güvenliği uzmanlığı eğitimi konusunda yetkilendirilmesini öngören maddeleri ile Bakanlıkça 15.8.2009 tarihinden önce verilen iş güvenliği uzmanlığı sertifikalarını geçerli kabul eden Geçici 1. maddesinin yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmiştir. Bunu takiben, 4857 sayılı İş Kanunu ile 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda

1.8.2010 tarihinde yürürlüğe giren 6009 sayılı Yasayla değişiklikler yapılmıştır.

6009 sayılı Yasayla yapılan değişiklikler uyarınca; 4857 sayılı Yasanın 2. ve 81. maddeleri ile 3146 sayılı Yasanın 12. maddesinde; "işgüvenliği uzmanı", "ortak sağlık ve güvenlik birimi" ile "eğitim kurumu"nun tanımları yapılmış ve Bakanlığa, daha önceki yasal düzenlemelerle tanınan "iş güvenliği uzmanlığı eğitimi bizzat verme" yetkisinin yanında, "iş güvenliği uzmanlığı eğitimi vermek üzere eğitim kurumlarını akredite etme" yetkisi de tanınmıştır.

Dava konusu Yönetmelik, 6009 sayılı Yasayla değişik 4857 sayılı Yasanın 2. ve 81. maddeleri ile 3146 sayılı Yasanın 2. ve 12. maddelerine dayanılarak hazırlanmış olup; iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinde görevli iş güvenliği uzmanlarının nitelikleri, eğitimleri ve belgelendirilmeleri, görev, yetki ve sorumluluklarına dair usul ve esasları düzenlemektedir. Söz konusu Yönetmeliğin 22. maddesiyle de, 15.8.2009 tarih ve 27320 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "İşyeri Sağlık ve Güvenlik Birimleri ile Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimleri Hakkında Yönetmelik" yürürlükten kaldırılmıştır.

Yönetmeliğin 25. maddesinin (b) bendi;

3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 39. maddesinde, "Bakanlık, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezinin verimliliğini sağlamak üzere, Maliye Bakanlığının görüşünü alarak hazırlanacak bir yönetmelikle döner sermaye işletmeleri kurabilir. Döner sermaye kuruluşlarının her birinin kuruluş sermayesi üçyüzmilyar Türk Lirasıdır. Döner sermaye işletmeleri kamu tüzel kişiliğini haizdir. Döner sermaye bütçeye bu amaçla konulacak ödeneklerle aynı yardımlar, döner sermaye faaliyetlerinden elde edilecek kârlar, bağış ve yardımlardan oluşur." hükmüne yer verilmiş; anılan maddeye dayanılarak çıkarılan ve 31.3.2010 tarih, 27538 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği"nin 4. maddesinin (f) bendinde, iş sağlığı ve güvenliği alanında hizmet verecek gerçek ve tüzel kişiler ile kuruluşlara verilecek yetki belgelerini üretmek ve ücreti karşılığında vermek, anılan döner sermaye işletmesinin faaliyet alanları arasında sayılmış; 7. maddesinde de, 4. maddede belirtilen faaliyetlerden elde edilen gelirlerin döner sermaye işletmesi gelirlerinden olduğu belirtilmiştir.

Dava konusu Yönetmeliğin 25. maddesinin (b) bendinde ise, belge almak veya vize işlemlerini yaptırmak isteyen kişi ve kurumların Bakanlıkça belirlenen belge veya vize ücretini ödemeleri gerektiği öngörülmüştür.

Görüldüğü üzere; 3146 sayılı Yasanın 39. maddesinde, belgelendirmelerden alınacak ücretlerin döner sermaye işletmesi gelirleri arasında bulunduğu dair bir kurala yer verilmemiş; öte yandan, dava konusu Yönetmeliğin dayanağı mevzuatta da, belgelendirmelerin ücret karşılığı yapılacağı yolunda herhangi bir hüküm yer almamıştır.

İş sağlığı ve güvenliği alanındaki belgelerin düzenlenmesinin, davalı Bakanlığın İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğünün asli görevlerinden olduğu dikkate alındığında; söz konusu kamu hizmetinin ücret karşılığında yürütüleceğine dair açık bir yasa hükmü bulunmadıkça, ücret tahsil edilemeyeceğinin kabulü gerekmektedir.

Bu itibarla; Yönetmeliğin belge ücreti tahsilini öngören 25. maddesinin (b) bendinde hukuka uygunluk bulunmamaktadır.

Yönetmeliğin Geçici 1. ve Geçici 3. maddesi;

Geçici 1. maddede, bu Yönetmeliğin yayımından önce verilen iş güvenliği uzmanlığı belgeleri geçerli kabul edilerek, bu belgelere sahip iş güvenliği uzmanlarının bir üst sınıfta çalışabilmelerine olanak sağlanmakta; Geçici 3. madde uyarınca ise, vize süresi dolmuş olan iş güvenliği uzmanlığı belgeleri bu Yönetmeliğin yayımı tarihinden itibaren altı ay süreyle geçerli kabul edilmekte, bu sürenin sonunda yenileme eğitimini tamamlamayan iş güvenliği uzmanlarının yetki belgelerinin geçerliliği söz konusu eğitimi alıncaya kadar askıya alınmaktadır.

Yukarıda aktarılan mevzuat hükümleriyle Dairemiz kararlarının birlikte incelenmesinden görüleceği üzere; 15.8.2009 tarihinden önce yalnızca üniversiteler tarafından verilen iş güvenliği uzmanlığı eğitimlerinin geçerli olduğu; Bakanlık ve ÇASGEM'in ise, sadece 15.8.2009 tarihinden itibaren düzenleyecekleri eğitim sonucu verdikleri iş güvenliği uzmanlığı sertifikalarının geçerli kabul edilebileceği; 15.8.2009 tarihli Yönetmeliğe istinaden Bakanlıkça yetkilendirilen eğitim kurumlarınca verilen eğitimlerin (üniversitelerce verilen eğitimler hariç) geçerli kabul edilmesine ise hukuken olanak bulunmadığı hususunda duraksama bulunmamaktadır.

Buna göre, dava konusu Yönetmeliğin Geçici 1. ve Geçici 3. maddesiyle, 15.8.2009 tarihinden önce Bakanlık ve ÇASGEM tarafından düzenlenen sertifikalar da dahil olmak üzere, dava konusu Yönetmelikten önce düzenlenen bütün sertifikalara geçerlilik kazandırıldığı anlaşılmaktadır. Ancak mevcut tüm belgelerin geçerli kabul edilmesi, yukarıda özetlenen E:2004/6075 ve E:2010/2441 sayılı Dairemiz kararları uyarınca mümkün bulunmamaktadır. Zira, davalı Bakanlık ve ÇASGEM tarafından 15.8.2009 tarihinden önce düzenlenen iş güvenliği uzmanlığı sertifika programları, yasal dayanaktan yoksun olması nedeniyle iptal edilmiş olan 20.1.2004 tarihli Yönetmelik maddelerine dayanılarak düzenlenen eğitim programları olup; bu eğitimler sonucu verilen sertifikaların, dava konusu Yönetmelikle, yargı kararına aykırı olarak (15.8.2009 tarihinden önce düzenlenen sertifikaları da kapsayacak şekilde) geçerli kılınması hukuk devleti ilkesiyle de bağdaşmayacaktır.

Yönetmeliğin Geçici 4. maddesi;

Geçici 4. madde hükmü ile, 15.8.2009 tarih ve 27320 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Sağlık ve Güvenlik Birimleri ile Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimleri Hakkında Yönetmelik kapsamında yetkilendirilen eğitim kurumlarınca verilen eğitimlere geçerlilik kazandırılmaktadır.

Oysa, yukarıda aktarılan mevzuat hükümleriyle Dairemiz kararlarının birlikte incelenmesinden görüleceği üzere; 15.8.2009 tarihi itibarıyla eğitim kurumlarını akredite etme yetkisi bulunmayan Bakanlığın, 15.8.2009 tarihli Yönetmeliğe istinaden yetkilendirdiği eğitim kurumları tarafından düzenlenen eğitimlerin (üniversiteler hariç) geçerli kabul edilmesine hukuken olanak bulunmamaktadır.

Bu itibarla, dava konusu Yönetmeliğin Geçici 1., Geçici 3. ve Geçici 4. maddeleri hukuka aykırı bulunmaktadır.

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE
Esas No :
2011/10572

Diğer taraftan, Yönetmeliğin dava konusu edilen diğer maddelerine yönelik olarak, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde öngörülen koşulların bu aşamada gerçekleşmediği sonucuna varılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde öngörülen koşulların bu aşamada gerçekleştiği anlaşıldığından, yürütmenin durdurulması isteminin kısmen kabulüyle 27.11.2010 tarih ve 27768 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmeliğin 25. maddesinin (b) bendi ile Geçici 1., Geçici 3. ve Geçici 4. maddelerinin **YÜRÜTÜLMESİNİN DURDURULMASINA**; anılan Yönetmeliğin dava konusu edilen diğer kısımlarına yönelik **İSTEMİN REDDİNE**, bu kararın tebliğini izleyen günden itibaren yedi gün içinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na itiraz edilebileceğinin taraflara duyurulmasına, 23.11.2011 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.