



T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

ŞİKAYET NO :02.2013/560

KARAR TARİHİ:26/02/2014

RET KARARI

ŞİKAYETÇİ

: S.K

ŞİKAYET EDİLEN İDARE

: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü

ŞİKAYETİN KONUSU

: İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmeliğin 23. maddesine dayanarak hazırlanan "İş Güvenliği Uzmanlığı Temel Eğitim Programı" ve İş Güvenliği Uzmanlığı Yenileme Eğitim Programı" kapsamında vermekle yetkili olduğu bazı derslerin, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'nün 17/6/2013 tarihli duyurusu ile 1/7/2013 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiş olan müfredat değişikliği nedeniyle azaltılması dolayısıyla kazanılmış hakkının ihlal edildiği iddiası hakkındadır.

ŞİKAYET BAŞVURU TARİHİ

: 27/08/2013

I. USÛL

A. Şikâyet Başvuru Süreci

1) Şikâyet başvurusu, Kurumumuza posta yolu ile gönderilen 27/08/2013 tarih ve ... sayı ile kayıt altına alınan şikâyet dilekçesi vasıtasıyla yapılmıştır. Şikâyet başvurusunun karara bağlanması için 28/3/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 41/1-a maddesi ve İmza Yetkileri Yönergesinin 7. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca, şikâyetin incelenmesine ve araştırmasına geçilmiş, 02.2013/560 şikâyet sayılı Ret Önerisiyle Kamu Başdenetçisine sunulmuştur.

B. Ön İnceleme Süreci

2) Yapılan ön inceleme neticesinde, şikâyetin incelenmesine ve araştırılmasına engel bir eksiklik bulunmadığı tespit edilmiştir.

II. OLAY VE OLGULAR

A. Şikâyetçinin Konu Hakkındaki Açıklamaları ve İddiaları

3) Şikayetçi, Gazi Üniversitesi Teknik Eğitim Fakültesi, Makine Bölümü mezunu olduğunu, Teknik Öğretmen unvanı ile 1070 Belge numaralı iş sağlığı ve güvenliği eğiticisi olarak ortak sağlık ve güvenlik birimlerinde eğitici olarak çalıştığını, İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmeliğin 23. maddesine dayanarak hazırlanan "İş Güvenliği Uzmanlığı Temel Eğitim Programı" ve İş Güvenliği Uzmanlığı Yenileme Eğitim Programı" kapsamında vermekle yetkili olduğu bazı derslerin, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğünün 17/6/2013 tarihinde yayımladığı duyuru tebliği ile bazı dersleri vermeye yetkilerinin kısıtlandığını, eğitim programlarının işleyişi ile ilgili herhangi bir sorun yok iken, kursiyerlerin genel sınav başarı ortalaması tatmin edici bir oranda olmasına karşın yetki kısıtlamasına gidilmesini haklı gösterecek bir açıklama yapılmadığını, bu kısıtlamaların eğiticilerin kazanılmış haklarını ellerinden almaya yönelik bir uygulama olduğunu iddia etmektedir.

B. İdarenin Şikâyete İlişkin Açıklamaları

4) İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğünün 10/2/2014 tarih ve 2793 sayılı cevabi yazısında özetle; İş güvenliği uzmanlığı eğitimleri ile ilgili son düzenlemelerin 29/12/2012 tarihli ve 28512 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren "İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik" ile yapılmış olduğu ve söz konusu Yönetmeliğin "İş güvenliği uzmanlarının eğitimleri" başlıklı 25. maddesi "İş güvenliği uzmanlarının eğitim programları teorik ve uygulamalı olmak üzere iki bölümden oluşur ve **programın içeriği ile programda görevli eğiticilerin nitelikleri (Değişik ibare: RG-11/10/201328792) Komisyon tarafından belirlenir.** Eğitim programının süresi, teorik kısmı 180 saatten, uygulama kısmı 40 saatten ve toplamda 220 saatten az olamaz ve bu kısımlar ancak tek bir program dâhilinde uygulanabilir. Teorik eğitimin en fazla yarısı uzaktan eğitim ile verilebilir. Uygulamalı eğitimler, iş güvenliği uzmanları için en az bir iş güvenliği uzmanının görevlendirilmiş olduğu işyerlerinde yapılır." hükmüne dayanarak İş Güvenliği Uzmanlığı Temel Eğitim Programı ile İş Güvenliği Uzmanlığı Yenileme Eğitim Programlarının bahse konu Yönetmeliğin 25. maddesine dayanarak Komisyon tarafından hazırlandığı; **hangi eğiticilerin hangi derslere gireceği ile ilgili hususların Bakanlıkça oluşturulan Komisyon tarafından belirlenerek hüküm altına alındığı;** "işyeri hekimliği ve iş güvenliği uzmanlığı eğitici belgesi" ne sahip olanların yeterli sayıda olmasının Bakanlıkça belirlenen Komisyonca göz önünde bulundurulmuş olduğu, hazırlanan eğitim programlarında derslere giren eğitici kodlarında değişiklik yapılarak branşlaşma yoluna gidilmesinin gerekli görüldüğü, hususlarına yer verilmiştir.

C. Olaylar

5) - Şikâyetçi, iş sağlığı ve güvenliği eğiticisidir,

- Şikâyetçi; İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında

Yönetmeliğin 23. maddesine dayanarak hazırlanan "İş Güvenliği Uzmanlığı Temel Eğitim Programı" ve İş Güvenliği Uzmanlığı Yenileme Eğitim Programı" kapsamında vermekle yetkili olduğu bazı dersler için, ders verme yetkisinin İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğüne 17/06/2013 tarihinde yayımlanan tebliğ ile kaldırıldığının duyurulması üzerine 04/07/2013 tarihinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına başvurmuştur,

- Bakanlık, 30/07/2013 tarih ve 13020 sayılı cevabi yazısı ile İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik gereğince eğitim programlarının Genel Müdürlüklerince yeniden düzenlendiğini ve değişikliklerin 01/07/2013 tarihinden itibaren yürürlüğe girmek üzere eğitim kurumlarına bildirildiğini, eğitim programlarında yeni bir düzenleme yapıncaya kadar, ilgili tüm kişi ve kurumların söz konusu programlarda belirtilen hususlara uygun davranması gerektiğini, müşteki tarafından yapılan başvurunun bundan sonra yapılacak müfredat çalışmalarında dikkate alınmak üzere İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü tarafından kayda alındığını belirtmiştir.

D. Kamu Denetçisi Serpil Çakın'ın İnceleme ve Araştırma Bulguları

6) İlgili Kamu Denetçisi tarafından, şikayet konusunun inceleme ve araştırma aşamasına dayanak teşkil edecek gerekli bilgi ve belgeler 22/1/2014 tarihli ve 318 sayılı yazı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'nden talep edilmiştir.

III. HUKUKİ DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. İlgili Mevzuat

7) 30/06/2012 tarih ve 28339 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun "İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili çeşitli yönetmelikler" başlıklı 30. maddesinin 1. fıkrasında;

"Aşağıdaki konular ile bunlara ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmeliklerle düzenlenir:" hükmünün yer aldığı,

mezkur fıkranın (b) bendinin 5 numaralı alt bendinde;

"İşyeri hekimi, iş güvenliği uzmanı ve diğer sağlık personelinin eğitimleri ve belgelendirilmeleri, unvanlarına göre kimlerin hangi sınıf belge alabilecekleri, işyeri hekimi, iş güvenliği uzmanı ve diğer sağlık personeli eğitimi verecek kurumların belgelendirilmeleri, yetkilendirilmeleri ile eğitim programlarının ve bu programlarda görev alacak eğiticilerin niteliklerinin belirlenmesi ve belgelendirilmeleri, eğitimlerin sonunda yapılacak sınavlar ve düzenlenecek belgeler." ibaresine yer verildiği görülmektedir.

8) 29/12/2012 tarih ve 28512 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik:

Tanımlar başlıklı 4. maddesi 1. fıkrasının (ğ) bendi;

"Komisyon: Bakan veya Bakanlık Müsteşarı tarafından belirlenecek bir yetkilinin başkanlığında İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü ve İş Teftiş Kurulu Başkanlığından seçilecek üyeler ile gerek görüldüğünde üniversitelerin tıp, hukuk, eğitim, mühendislik ve iletişim fakültelerinden seçilecek öğretim üyelerinden oluşan Komisyonu,"

"İş güvenliği uzmanlarının eğitimleri" başlıklı 25. maddesinde ise;

"İş güvenliği uzmanlarının eğitim programları teorik ve uygulamalı olmak üzere iki bölümden oluşur ve programın içeriği ile **programda görevli eğiticilerin nitelikleri** (Değişik ibare: RG 11/10/201328792) **Komisyon tarafından belirlenir.**" düzenlemesine yer verildiği görülmektedir.

"Eğitim programları" başlıklı 23. maddesinin 1. fıkrası;

"(Değişik:RG-11/10/2013-28792) Eğitim kurumları eğitime başlayabilmek için; **Komisyonca belirlenen müfredat esas alınarak hazırlanan teorik eğitim programını**, eğitim verilecek konulara uygun en az bir en fazla iki olmak üzere eğiticilerin yedeklerinin de yer aldığı eğiticiler ile eğitime katılacakların listesini eğitimin başlangıç tarihinden en az üç iş günü önce Bakanlığa elektronik ortamda bildirirler." , hükmünü içermektedir.

"İşyeri hekimliği ve iş güvenliği uzmanlığı eğitici belgesi" başlıklı 29. maddesinin 2. fıkrası;

"**Bu Yönetmelik kapsamında işyeri hekimliği ve iş güvenliği uzmanlığı eğitici belgesi sahibi olanlar**, işyeri hekimliği, iş güvenliği uzmanlığı ve diğer sağlık personeli eğitim programları ile bu programlara ilişkin yenileme eğitimlerinde (Mülga ibare: RG-11/10/2013-28792) (...) **belirlenecek müfredatta yer alan şartlara uygunluk sağlanması şartıyla görev alabilir.**", hükmünü içermektedir.

B. Kamu Denetçisi Serpil Çakın'ın Kamu Başdenetçisine Önerisi

9) İlgili Kamu Denetçisi yaptığı inceleme ve araştırma sonucunda, şikayete konu idari işlemde yürürlükteki mevzuat hükümleri açısından hukuka aykırılık tespit etmediği gibi idari işlemlerin kişilere uygulanması suretiyle bireyselleşmesi halinde kazanılmış hak yaratacaklarından bahisle somut olayda kesinleşmiş bir bireysel idari işlemin olmadığı kanaatine vararak kazanılmış hakkın elden alınmasına yönelik bir uygulama olduğu yönündeki şikayetçinin iddiasının geçerli olmadığını, şikayete konu duyuru ekinde yer verilmiş olan eğitim programının da idarenin takdir hakkı kapsamında hukukun temel ilkeleri, kamu yararı ve hizmet gerekleri göz önünde bulundurularak düzenlenmiş olduğunu değerlendirerek hakkaniyete uygun hareket edildiği kanaati ve sonucuna varmış ve şikayetin reddini önermiştir.

C. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden Değerlendirme ve Gerekeç

10) Şikayetçi S.K; İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmeliğin 23. maddesine dayanarak hazırlanan "İş Güvenliği Uzmanlığı Temel Eğitim Programı" ve İş Güvenliği Uzmanlığı Yenileme Eğitim Programı" kapsamında vermekle yetkili olduğu bazı dersler için, ders verme yetkisinin İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğünce

17/06/2013 tarihinde yayımlanan tebliğ ile kaldırıldığının duyurulması üzerine 04/07/2013 tarihinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına başvurmuştur. İlgili idarenin 30/07/2013 tarih ve 13020 sayılı cevabi yazısında İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik gereğince eğitim programlarının yeniden düzenlendiği ve değişikliklerin 01/07/2013 tarihinden itibaren yürürlüğe girmek üzere eğitim kurumlarına bildirildiği, şikayetçi tarafından yapılan başvurunun bundan sonra yapılacak müfredat çalışmalarında dikkate alınmak üzere Genel Müdürlük tarafından kayda alındığı belirtilmiştir.

11) Konu ile ilgili mevzuat dikkate alınarak yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; (7) numaralı paragrafta belirtildiği üzere, eğitim programlarının ve bu programlarda görev alacak eğitimcilerin niteliklerinin belirlenmesine ilişkin usul ve esasların 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun 30. maddesinin 1. fıkrası uyarınca Bakanlıkça çıkarılacak yönetmeliklerle düzenleneceğinin hüküm altına alındığı; (8) numaralı paragrafta belirtildiği üzere 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun 30. maddesine dayanarak hazırlanan İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmeliğin 25. maddesi uyarınca programda görevli eğitimcilerin niteliklerinin Komisyon tarafından belirleneceğinin hüküm altına alındığı; bahse konu Yönetmeliğin 23. maddesinin 1. fıkrasında yer verilen "Komisyonca belirlenen müfredat esas alınarak hazırlanan teorik eğitim programı" ifadesinden müfredatın belirlenmesinde Komisyonun görevli ve yetkili olduğunun anlaşıldığı ve aynı Yönetmeliğin 29. maddesinin 2. fıkrasında Yönetmelik kapsamında işyeri hekimliği ve iş güvenliği uzmanlığı eğitici belgesi sahibi olanların belirlenecek müfredatta yer alan şartlara uygunluk sağlamaları şartıyla görev alabileceklerinin düzenlendiği görülmekle, bu doğrultuda idarenin 1/7/2013 tarihinden itibaren yürürlüğe giren müfredat değişikliği nedeniyle yapmış olduğu işlemde hukuka ve yürürlükteki mevzuata aykırılık tespit edilmemiştir.

12) İdare hukuku açısından idarenin, kendi görev alanını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilmesi, bu yönetmelikle de belirli bir idareyi tasarrufta bulunması için görevli ve yetkili kılması mümkündür. Hukukun genel ilkelerinden olan idari işlemlerin bireysel etkilerinin dokunulmazlığından bahsedilebilmesi için kaldırılacak veya değiştirilecek olan işlemin bireysel ve hak yaratıcı bir idari işlem olması gerekmektedir. Düzenleyici işlemler bireyler lehine doğrudan hak yaratmayacağı için kazanılmış bir haktan da bahsedilemeyecektir. Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 23.10.2008 tarih ve 2005/1988 esas sayılı kararında "...Düzenleyici işlemlerin kişilere uygulanması suretiyle bireyselleşmesi halinde kazanılmış hak yaratacakları ve bu durumda da düzenleyici işlemlerde yapılacak değişikliklerde idari istikrarın ve/veya kazanılmış hakların korunması gerekeceği hukuk devleti ilkesinin bir sonucudur." denilmek suretiyle bu hususa işaret edilmiştir. Şikâyet konusu olayda; şikâyetçinin verebileceği dersler ile ilgili olarak İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmeliğin 23. maddesi uyarınca RG:11/10/2013 28792 sayılı değişiklik öncesinde İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü müfredatın belirlenmesinden sorumluyken, değişiklik sonrasında Bakan veya Bakanlık Müsteşarı tarafından belirlenecek bir yetkilinin başkanlığında İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü ve İş Teftiş Kurulu Başkanlığından seçilecek üyeler ile gerek görüldüğünde üniversitelerin tıp, hukuk, eğitim, mühendislik ve iletişim fakültelerinden seçilecek öğretim üyelerinden oluşan Komisyonun müfredatı belirleyeceği düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye paralel olarak 25. maddede yapılan değişiklik ile de Komisyonun programda görevli eğitimcilerin niteliklerini belirleyeceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla şikayetçi bakımından kesinleşmiş bir bireysel idari işlemin olmadığı değerlendirildiğinden, idarenin 1/7/2013 tarihinden itibaren yürürlüğe giren müfredat değişikliği nedeniyle şikayetçinin bazı dersleri verme yetkisini kaldıran işlemde hakkaniyete aykırılık bulunmadığı gibi hukuk sistemimizde idareye günün değişen

koşullarına ayak uydurması, daha verimli çalışması amacıyla takdir yetkisi verilmiş olduğundan bu kapsamda idarenin işleminin takdir hakkı sınırları içinde kaldığı tespit edilmiştir.

IV) HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT

A. Dava Açma Süresinin Yeniden Başlaması

13) 14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 21 inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır.

B. Yargı Yolu

14) 2709 Sayılı 1982 Anayasası'nın Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması başlıklı 40. maddesinin 2.fıkrasında "Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır." hükmü yer almakta olup, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, ilgili idarenin işlemine karşı 60 günlük dava açma süresinden arta kalan süre içinde Ankara İdare Mahkemesine yargı yolu açıktır.

V. KARAR

Açıklanan gerekçelerle; şikâyetin REDDİNE,

Kararın şikayetçiye ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'ne tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

M.Nihat ÖMEROĞLU
Kamu Başdenetçisi