

T.C.

**DANIŞTAY**

**BİRİNCİ DAİRE**

**Esas No : 2010/1286**

**Karar No : 2010/1630**

**K A R A R**

**Hakkında Ön İnceleme Yapılan :** ...- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu ... Grup Başkanı

**İtiraz Edilen Karar :** Hakkında ön inceleme yapılan için soruşturma izni verilmemesine ilişkin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının 15.4.2010 tarih ve ... sayılı kararı

**Karara İtiraz Eden :** Şikayetçi ... vekili Av. ...

**Soruşturulacak Eylem :** Gerekli denetimleri yapmayarak şikayetçinin silikozis hastalığına yakalanmasına neden olmak

**Eylem Tarihi :** 2003 - 2006

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının 3.8.2010 tarih ve ... sayılı yazısı ekinde gönderilen dosya, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının 15.4.2010 tarih ve ... sayılı soruşturma izni verilmemesine ilişkin kararı ve bu karara yapılan itiraz, Tetkik Hakimi ... açıklamaları dinlenildikten sonra, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun uyarınca incelendi;

**Gereği Görüşülüp Düşünüldü :**

Anayasanın 48 inci maddesinde, herkesin dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahip olduğu, özel teşebbüsler kurma özgürlüğü bulunduğu, devletin, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alacağı; 49 uncu maddesinde ise, çalışmanın, herkesin hakkı ve ödevi olduğu, devletin, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alacağı hükme bağlanmıştır.

4857 sayılı İş Kanununun 79 uncu maddesinin birinci fıkrasında, bir işyerinin tesis ve tertiplerinde, çalışma yöntem ve şekillerinde, makine ve cihazlarında işçilerin yaşamı için tehlikeli olan bir husus tespit edilirse, bu tehlike giderilinceye kadar işyerlerini iş sağlığı ve güvenliği bakımından denetlemeye yetkili iki müfettiş, bir işçi ve bir işveren temsilcisi ile bölge müdüründen oluşan beş kişilik bir komisyon kararıyla, tehlikenin niteliğine göre işin tamamen veya kısmen durdurulacağı veya işyerinin kapatılacağı, Komisyona kıdemli iş müfettişinin başkanlık edeceği, Komisyonun çalışmaları ile ilgili sekreteryaya işlerinin bölge müdürlüğü tarafından yürütüleceği; 91 inci maddesinin birinci fıkrasında, devletin, çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını izleyeceği, denetleyeceği ve teftiş edeceği, bu ödevin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı ihtiyaca yetecek sayı ve özellikle teftiş ve denetlemeye yetkili iş müfettişlerince yapılacağı; 92 nci maddesinde, 91 inci madde hükmünün uygulanması için iş hayatının izlenmesi, denetlenmesi ve teftişiyle ödevli olan iş müfettişlerinin, işyerlerini ve eklentilerini, işin yürütülmesi tarzını ve ilgili belgeleri, araç ve gereçleri, cihaz ve makineleri, ham ve işlenmiş maddelerle, iş için gerekli olan malzemeyi 93 üncü maddede yazılı esaslara uyararak gerektiği zamanlarda ve işçilerin yaşamına, sağlığına, güvenliğine, eğitimine, dinlenmesine veya oturup yatmasına ilişkin tesis ve tertipleri her zaman görmek, araştırmak ve incelemek ve bu Kanunla suç sayılan eylemlere rastladığı zaman bu hususta Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından çıkarılacak İş Teftişi Tüzüğünde açıklanan şekillerde bu halleri önlemek yetkisine sahip oldukları; teftiş ve denetleme sırasında işverenlerin, işçilerin ve bu işle ilgili görülen başka kişilerin izleme, denetleme ve teftişle görevli iş müfettişleri tarafından çağrıldıkları zaman gelmek, ifade ve bilgi vermek, gerekli olan belge ve delilleri getirip göstermek ve vermek ve birinci fıkrada yazılı görevlerini yapmak için kendilerine her çeşit kolaylığı göstermek ve bu yoldaki emir ve isteklerini geciktirmeksizin

yerine getirmekle yükümlü oldukları, çalışma hayatını izleme, denetleme ve teftişe yetkili iş müfettişleri tarafından tutulan tutanakların aksi kanıtlarıncaya kadar geçerli olduğu; 95 inci maddesinde ise, işyerinin açılmasına izin vermeye yetkili belediyeler ile diğer ilgili makamların bu izni vermeden önce, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca iş mevzuatına göre verilmesi gerekli işletme belgesinin varlığını araştıracakları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca işletme belgesi verilmemiş işyerlerine belediyeler veya diğer ilgili makamlarca açılma izni verilemeyeceği, kamu kurum ve kuruluşlarının, işyerlerinde yapacakları iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili teftiş ve denetlemelerin sonuçlarını ve yapacakları işlemleri o yer için yetkili bölge müdürlüğüne bildirecekleri, işyerinin kurulup açılmasına izin vermeye yetkili belediyelerle diğer ilgili makamların her ay bu hususta izin verdikleri işveren ve işyerinin isim ve adresini ve yapılan işin çeşidini gösterir listeleri bir sonraki ayın onbeşine kadar o yerin bağlı bulunduğu bölge müdürlüğüne bildirecekleri hükmüne yer verilmiştir.

3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 2 nci maddesinde, çalışma hayatını düzenleyici, işçi-işveren ilişkilerinde çalışma barışının sağlanmasını kolaylaştırıcı ve koruyucu tedbirler alma, iş sağlığı ve güvenliğini sağlayacak tedbirlerin uygulanmasını izleme, çalışma hayatını denetleme ve çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları koruyucu ve çalışmayı destekleyici tedbirleri almanın Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görevleri arasında sayıldığı; bu Kanununun 15 inci maddesinde ise, çalışma hayatı ile ilgili mevzuat çerçevesinde programlı veya program dışı teftiş, inceleme, soruşturma yapma, gerekli önlemleri alma, uluslararası sözleşmeler çerçevesinde iş yerlerinde uygulamaları inceleme ve izleme, çalışma hayatı ile ilgili mevzuatın uygulanmasını izleme ve çalışma hayatı ile ilgili mevzuat çalışmaları yapma, gerektiğinde, teftiş ve denetimler sonucunda, mevzuatın aksayan yönleri, uygulanabilirliği, sektörel bazda ilgili kurum ve kuruluşlarca alınması gereken önlemleri belirleyen Genel Değerlendirme Raporu hazırlama iş ve işlemlerinin İş Teftiş Kurulu Başkanlığının görevleri arasında sayıldığı görülmektedir.

Yine İş Teftiş Tüzüğü'nün 12 nci maddesinde, yıllık teftiş programlarını hazırlama ve İş Teftiş Kurulu Başkanına gönderme ile teftiş programının uygulanmasını sağlama, teftiş programlarına göre müfettişleri görevlendirme, valilik ya da bölge çalışma müdürlüklerince grup başkanlarına bildirilen işçi yakınması, yetki saptanması, grev oylaması, kurma izni, işletme belgesi vb. teftiş işleriyle bağdaşabilen işleri müfettişlere iletme ve izleyerek sonuçlandırılmasını sağlamanın iş müfettişleri grup başkanlarının görev ve yetkileri arasında yer aldığı; 17 nci maddesinde, işyerlerinin teftişi, teftiş programlarına göre yapılacağı, teftiş programlarının, işin yürütümüyle işçi sağlığı ve iş güvenliği teftişleri için ayrı ayrı düzenleneceği, aynı işyerinde her iki teftiş de yapılacaksa, ikisinin aynı zamanda yapılmasının esas olduğu, programların, müfettiş sayısı ile denetlenecek işyerlerinin sayı ve büyüklükleri, işçi sayısı, işin niteliği, işyerlerinin grup başkanlığına uzaklıkları ve ulaşım olanakları, işçi yakınmaları, iş kazalarının nitelik, yoğunluk, sıklık ve yaygınlığı gözönünde tutulmak ve birer aylık dönemlere bölünmek suretiyle yıllık olarak hazırlanacağı; işyerlerinin teftişinin, olanaklar ölçüsünde kısa aralıklarla yapılacağı ve işçilerin sağlık ve güvenliği bakımından tehlike gösteren veya ağır ve tehlikeli işlerin yapıldığı ya da mevzuat hükümlerine uyulmamasının alışkanlık haline getirildiği işyerlerinin denetlenmesinin sık aralıklarla yapılacağı; 18 inci maddesinde ise, teftişlerin, işin ve işyerlerinin niteliğine göre etkili sonucu sağlayacak zamanlarda uygulamaya konulacağı, gece ve gündüz çalışılan işyerlerinin teftişlerinin, gece devresini de kapsayacak biçimde düzenleneceği, bazı dönemlerde çalışmalarını durduran veya azaltan işyerlerinin teftişinin, tam çalışma dönemlerine rastlatılacağı hükme bağlanmıştır. Aynı şekilde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin 11 inci maddesinde, teftiş programını hazırlayarak Başkanlığa göndermek ve Bakanca onaylanan programların uygulanmasını sağlama iş ve işlemleri grup başkanlarının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Öte yandan, İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü'nün 76 ncı maddesinde, her türlü maden, taş ve kiremit ocaklarında, dökümhanelerde, tekstil (amyant dahil), bütün şeker ve çimento, inşaat, seramik ve benzeri sanayi kollarındaki işyerlerinde yapılan çalışmalarda, tozların zararlı etkilerinden korunmak için; (1) tozlu işyerlerinde genel havalandırma ile birlikte, uygun aspirasyon sistemi ile tozun, çevre havasına yayılmasını önlemek için, su

perdeleri, vakum ve uzaktan kumanda sistemlerinin kurulacağı, toz çıkaran işlerin, teknik imkanlara göre, kapalı sistemde yapılacağı veya bu işlerin, diğerlerinden tecrit edileceği, işyeri havasındaki toz miktarının, belirtilen miktarı geçmeyeceği, (2) toz çıkaran işlerde, işyeri tabanının, işin özelliğine ve teknik imkanlara göre, ıslak bulundurulacağı; delme işlerinde, toz çıkmasını önlemek için, yaş metotlar uygulanacağı, (3) toz çıkaran işlerde çalışan işçilere, işin özelliğine ve tozun niteliğine göre uygun kişisel korunma araçları ile maskeler verileceği, (4) tozlu işlerde çalışan işçilerin, vardiya sonunda yıkanmaları veya duş yapmaları, yıkanmadan yemek yememeleri ve yatağa girmemelerinin sağlanacağı, (5) tozlu işlerde çalışacak işçilerin, işe alınırken, genel sağlık muayeneleri yapılacağı, göğüs radyografileri alınacağı ve solunum ve dolaşım sistemi hastalıkları ile cilt hastalığı olanların, göğüs yapısında bozukluk bulunanların, bu işlere alınmayacakları, (6) tozlu işlerde çalışan işçilerin, periyodik olarak, sağlık muayenelerinin yapılacağı ve her 6 ayda bir, göğüs radyografileri alınacağı, solunum ve dolaşım sistemi hastalıkları ile cilt hastalığı görülenlerin, bu işlerden ayrılacaklar ve kontrol ve tedavi altına alınacakları hükme bağlanmıştır.

Benzer şekilde, İşyeri Kurma İzni ve İşletme Belgesi Alınması Hakkında Yönetmeliğinin 6 ncı maddesinde, kurma iznine esas teşkil eden belgelere uygun olarak kurulmuş olan işyerlerine, işletilmeye başlanılmadan önce işletme belgesi alınmasının zorunlu olduğu; 10 uncu maddesinde ise, kurma izni alınarak kurulmuş işyerleri için işverenin, işletmeye başlamadan önce işletme belgesi almak için bir dilekçe ile Bölge Müdürlüğüne müracaat edecekleri, işletme belgesi talebi üzerine, iş müfettişlerince işyerinde yapılan incelemede, işyerinin kurma iznine esas belgelere göre kurulup kurulmadığının kontrol edileceği, işyerinin kurma iznine esas belgelere ve iş sağlığı ve güvenliği mevzuatına uygun olarak kurulduğunun tespit edilmesi halinde, iş müfettişlerince hazırlanan rapor sonucuna göre, bölge müdürlüğü tarafından düzenlenen işletme belgesinin işyerine gönderileceği, yapılan incelemede, işyerinin kurma iznine esas belgelere uygun olarak kurulmadığının tespit edilmesi halinde ise, işyerine işletme belgesi verilmeyeceği, iş müfettişleri tarafından düzenlenen raporda belirtilen uygun olmayan hususların bölge müdürlüğü tarafından işverene tebliğ edileceği, kurma izni almadan açılmış olan işyerlerinin işletme belgesi için talepte buldukları takdirde kurma iznine esas belgelerin, işletme belgesi incelemesinde hazır bulundurulacağı, işyerinin söz konusu belgelere ve iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili mevzuat hükümlerine uygun kurulduğu ve iş yerinde iş sağlığı ve güvenliği bakımından noksanlık bulunmadığının tespit edilmesi halinde işyerine kurma izni ve işletme belgesinin birlikte verileceği, işletme belgesi taleplerinin 30 gün içerisinde inceleneceği, işletme belgesi taleplerinin süresi içerisinde incelenemediği durumlarda işverenin işyerini çalıştırma hakkını kazanacağı hükmüne yer verilmiştir.

Anılan hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden, bir işyerinin tesis ve tertiplerinde, çalışma yöntem ve şekillerinde, makine ve cihazlarında işçilerin yaşamı için tehlikeli olan bir hususun bulunması halinde, bu tehlike giderilinceye kadar işyerlerinin iş sağlığı ve güvenliği yönünden denetlenmesinin, işçi sağlık ve iş güvenliği bakımından tehlike gösteren veya ağır ve tehlikeli işlerin yapıldığı ya da mevzuat hükümlerine uyulmamasının alışkanlık haline getirildiği işyerlerinde daha sık aralıklarla yapılması gerektiği; bünyesinde zararlı tozların bulunduğu işyerlerinde çalışan işçilerin sağlığı bakımından bu işyerlerinin özellikle ve öncelikle denetlenmesi gerekirken, bu nitelikteki işyerlerinin etkin bir şekilde denetlenmemesi veya denetlenmesine rağmen yasal yaptırımların uygulanmaması nedeniyle işçilerin zarar görmelerine neden olunmasının Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu bakımından bir hizmet kusuru sayılacağı sonucuna varılmaktadır.

İş Teftiş Tüzüğü ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği uyarınca teftiş programını hazırlayarak Başkanlığa göndermek ve Bakanca onaylanan programların uygulanmasını sağlamakla görevli bulunan İş Teftiş Kurulu ... Grup Başkanı ...'nın; tekstil sektöründe kotların beyazlatılması ve eskitilmiş görünümünün verilmesi için yüksek oranda silisyum içeren kumun kuru hava kompresörleriyle kotların yüzeylerine püskürtülerek aşındırılması işlemi olarak ifade edilen kumla kot yıkama (kum rodeo) işini yapan şikayetçi ...'ın çalıştığı ... Tekstil Kumlama Yıkama Tekstil Kumlama Ltd.Şti., ... Tekstil Boya Apre Yıkama ve Petrol Ürünleri Sanayi ve Ticaret Ltd.Şti ve ...'ya ait işyerlerini işçi sağlığı ve iş güvenliği yönünden denetim kapsamına almamak

veya etkin bir şekilde denetletmemek suretiyle adı geçenin silikozis hastalığına yakalanmasına neden olduğu, bu nedenle ...'ya isnat edilen eylemin, hakkında soruşturma yapılmasını gerektirecek nitelikte bulunduğu anlaşıldığından, itirazın kabulüyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının 15.4.2010 tarih ve ... sayılı soruşturma izni verilmemesine ilişkin kararının kaldırılmasına, dosyanın Bakırköy Cumhuriyet Başsavcılığına, kararın birer örneğinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile itiraz eden vekiline gönderilmesine 27.10.2010 tarihinde oyçokluğuyla karar verildi.

### (X) KARŞI OY :

Anayasanın 65 inci maddesinde, devletin, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getireceği; 5521 sayılı İş Mahkemeleri Kanununun 1 inci maddesinde, iş Kanununa göre işçi sayılan kimselerle işveren veya işveren vekilleri arasında iş akdinden veya İş Kanununa dayanan her türlü hak iddialarından doğan hukuk uyuşmazlıklarının çözülmesi ile görevli olarak lüzum görülen yerlerde iş mahkemeleri kurulduğu; 4857 sayılı İş Kanununun 77 nci maddesinde, işverenlerin işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması için gerekli her türlü önlemi almak, araç ve gereçleri noksansız bulundurmak, işçilerin de iş sağlığı ve güvenliği konusunda alınan her türlü önleme uymakla yükümlü oldukları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin 11 inci maddesinde ise, iş teftiş grup başkanlarının görevinin teftiş programını hazırlayarak Başkanlığa göndermek ve Bakanca onaylanan programların uygulanmasını sağlamaktan ibaret olduğu hükme bağlanmıştır.

Çalışanlar için risk barındıran işyerlerinde işçi sağlığı ve iş güvenliği yönünden gerekli önlemleri almanın öncelikle işverenin yükümlülüğünde olduğu, işverenin bu yükümlülüğüne aykırı davranarak işçilerin zarar görmelerine neden olması halinde hem mali hem de cezai sorumluluğunun doğabileceği, işçi sağlığı ve iş güvenliği yönünden işverence alınması gereken önlemleri denetleme görevinin ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kuruluna ait olduğu, Kurulun pozitif hukukla kendisine verilen görevleri yerine getirmesinin idarenin etkinliğinin sağlanması bakımından yararlı olacağı, ancak tüm işyerleri bakımından etkin denetim yapılabilmesine olanak sağlayacak şekilde Kurulu personel ve mali olanaklarla donatmanın yasa koyucunun takdirinde olduğu, halen Kurulda görev yapan denetim elemanı sayısı ile mevcut işyeri sayısı karşılaştırıldığında tüm işyerlerine yönelik kapsamlı ve işlevsel denetim yapılmasına fiilen olanak bulunmadığı; benzer şekilde İş Teftiş Kurulu grup başkanlıklarına ait iş programlarının Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı onayıyla kabul edildiği, grup başkanlarının bu konudaki görevlerinin sadece İş Teftiş Kurulu Başkanına teklifte bulunmakla sınırlı olduğu, kumla kot yıkama (kum rodeo) işini yapan şikayetçinin silikozis hastalığına yakalanması ile grup başkanının eylemleri arasında uygun illiyet bağının olmadığı, bu nedenle ilgiliye isnat edilen eylemin, hakkında soruşturma yapılmasını gerektirecek nitelikte bulunmadığı anlaşıldığından, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının soruşturma izni verilmemesi kararına yapılan itirazın reddi gerektiği görüşüyle aksi yöndeki çoğunluk kararına katılmıyorum.