

T.C.

DANIŞTAY

ONUNCU DAİRE

ESAS NO:2018/562

Davacılar ve Yürütmenin

Durdurulmasını İsteyen : 1-TMMOB Kimya Mühendisleri Odası Başkanlığı

Vekili : Av. Fevzi Özlüer

Üsküp Cad. Çevre Sok. Tekdal Apt. 6-B No:12

Çankaya / ANKARA

2- TMMOB Gıda Mühendisleri Odası Başkanlığı

Vekili : Av. Fatih Deniz Alaeddinoğlu

Adakale Sok. 25/58 Kızılay /ANKARA

3- TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Başkanlığı

Vekili : Av. Zühal Sirkecioğlu Dönmez

Bestekar Sok. No: 49/5 K.Dere Çankaya / ANKARA

Davalı : Tarım ve Orman Bakanlığı / ANKARA

(Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı)

Vekili : Hukuk Müşaviri Halit Yılmaz

Eskişehir Yolu 9. Km. Hukuk Müşavirliği

(Eski Müsteşarlık Binası) Kat:4 Lodumlu

Çankaya / ANKARA

Davanın_Özeti : 21/12/2017 tarih ve 30277 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Gıda İşletmelerinin Kayıt ve Onay İşlemlerine Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 1. maddesinin; çalıştırılması zorunlu personelden istenecek belgelerle ilgili olarak davalı Bakanlıkça daha önce de benzer bir düzenleme yapıldığı, bu düzenleme ile 17/12/2011 tarihli ve 28145 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Gıda İşletmelerinin Kayıt ve Onay İşlemlerine Dair Yönetmeliğin 10. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinin tümüyle kaldırıldığı, bu düzenlemenin iptali talebiyle açılan davada Danıştay 10. Dairesinin 27/11/2014 tarihli ve E:2014/1102 sayılı yürütmenin durdurulması kararı verdiği, dava konusu düzenlemenin ifade edilen kararı uygulamamak için yapıldığı, düzenlemenin kamu yararına aykırı olduğu, güvenilir gıda üretimini sağlamaya yönelik bir

denetim mekanizmasının ortadan kalktığı ve bunun 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri Bitki Sağlığı Gıda ve Yem Kanunu'nun amacına aykırı olduğu, davalı Bakanlığın bu düzenlemeyi gıda işletmecilerinin talebi üzerine yaptığı, halihazırda yetersiz bir denetim olduğu ve yapılan düzenlemenin denetimsizliği arttıracığı, meslek mensuplarının haklarını ve kamu yararını korumak görevleri olan meslek kuruluşlarının yetkisine müdahale olduğu ve bunun da Anayasanın 5. ve 48. maddeleri ile "Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları" başlıklı 135. maddesine aykırılık teşkil ettiği ileri sürülerek iptali ve yürütmesinin durdurulması istenilmektedir

Savunmanın Özeti : 5996 sayılı Kanun'un 22. maddesinde düzenlenen "çalıştırılması zorunlu personel" in iş yerlerinde çalıştırılmamasının cezai bir müeyyideye bağlanmadığı, bu durumun Kanun'un gıda güvenilirliğini zorunlu personelin varlığına bağlamadığını gösterdiği, üyeleri ile meslek kuruluşu arasında gerçekleşmesi gereken denetim faaliyetlerinin meslek kuruluşlarının kendi mevzuatı uyarınca gerçekleştirilebileceği, meslek kuruluşunun üyesiyle ilgili denetim sonuçları ve verilen cezaların zaten Bakanlığa bildirilmesi gerektiği ve bildirildiğinde gereğinin yapıldığı, yapılan düzenlemenin gıda işletmecilerini ilgilendirdiği, gıda işletmecisinin de yanında çalıştırdığı kişileri Bakanlığa bildirmesi gerektiği, meslek kuruluşlarının üyeleriyle ilgili ya da üyelerinin çalışma ortamı, hak ve menfaatleriyle ilgili denetim yapmak istediği durumlarda Bakanlığın elindeki bilgilerin paylaşıldığı, meslek kuruluşlarının denetim ve takip mekanizmalarını etkileyen bir durum olmadığı ileri sürülerek davanın ve yürütmenin durdurulması talebinin reddi gerektiği savunulmaktadır.

Danıştay Tetkik Hakimi : Cengizhan Arslan

Düşüncesi :Yürütmenin durdurulması isteminin kabulü gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay Onuncu Dairesince; davalı idarenin savunması alındıktan sonra incelenmesine karar verilen yürütmenin durdurulması istemi, savunmanın geldiği görülmekle yeniden incelendi, gereği görüldü :

Dava, 21/12/2017 tarih ve 30277 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Gıda İşletmelerinin Kayıt ve Onay İşlemlerine Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 1. maddesinin iptali ve yürütmesinin durdurulması talebiyle açılmıştır.

Dava konusu edilen düzenleme ile değiştirilmeden önce, 17/12/2011 tarihli ve 28145 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Gıda İşletmelerinin Kayıt ve Onay İşlemlerine Dair Yönetmeliğin 10. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi "a) Çalıştırılması zorunlu personelden meslek odası bulunan meslek mensubu, bağlı olduğu meslek odasından ilgili işletmede çalıştığına dair belge alacaktır. Meslek odası bulunmayan meslek mensupları için gıda işletmecisi ile yapacağı sözleşme aranacaktır. Kamu kurumlarında çalışanlarda bu belge yerine kurum amiri tarafından imzalı görevlendirme yazısı aranır." şeklinde düzenleme içermektedir.

21/12/2017 tarih ve 30277 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Gıda İşletmelerinin Kayıt ve Onay İşlemlerine Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 1. maddesi ile 17/12/2011 tarihli ve 28145 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Gıda İşletmelerinin Kayıt ve Onay İşlemlerine Dair Yönetmeliğin 10. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi "a) Çalıştırılması zorunlu

personelden meslek odası bulunan meslek mensupları için meslek odasına kayıtlı olduğuna dair belge, meslek odası bulunmayan meslek mensupları için gıda işletmecisi ile yapacağı sözleşme, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan meslek mensupları için kurum amiri tarafından imzalı görevlendirme yazısı aranır.” şeklinde değiştirilmiştir.

Anlaşılabacağı üzere, değişiklikten önce meslek odası bulunan meslek mensubundan bağlı olduğu meslek odasından ilgili işletmede çalıştığına ilişkin belge alınırken, yapılan değişiklik ile sadece meslek odasına kayıtlı olduğuna dair belge isteneceği düzenlenmiştir.

5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nun 3. maddesinde, "gıda işletmecisi", kâr amaçlı olsun veya olmasın kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek veya tüzel kişiler tarafından gıdanın üretimi, işlenmesi ve dağıtımının herhangi bir aşamasında kontrolü altında yürütülen faaliyetlerin, mevzuat hükümlerine uygunluğundan sorumlu olan gerçek veya tüzel kişi olarak tanımlanmış; 22. maddesinde, gıda, gıda ile temas eden madde ve malzeme ve yem ile ilgili faaliyet gösteren işletmecilerin, kendi faaliyet alanının her aşamasında bu Kanun'da belirtilen şartları sağlamak ve bunu doğrulamakla yükümlü olduğu; Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının, bu Kanun hükümlerinin uygulanmasını sağlamak için, gıda ve yem işletmecilerinin üretim, işleme ve dağıtımın tüm aşamalarında resmî kontrolleri yapıp, gıda ve yem işletmeleri ile ilgili kayıtları tutacağı; Ek-1'de belirlenen gıda ve yem işletmelerinin, işin nevine göre, konu ile ilgili lisans eğitimi almış en az bir personel çalıştırmak zorunda olduğu; bu maddenin uygulanması ile ilgili usul ve esasların Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği; 30. maddesinde, bu Kanun kapsamındaki gıda ve yem işletmelerinden onaya veya kayıt işlemine tâbi olanlar ile onay ve kayıt işlemlerine ilişkin hususların Bakanlıkça düzenleneceği, bu maddenin uygulanması ile ilgili usul ve esasların Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği hükme bağlanmış; 31. maddesinde, gıda işletmelerinin resmi personel tarafından kontrol edilmesine ilişkin usul ve esaslara yer verilmiş; Yasanın 22. maddesinin atıfta bulunduğu Ek-1'de ise, gıda işletmelerinin faaliyet alanına göre çalıştırmak zorunda olduğu personel arasında veteriner hekimler de sayılmıştır.

Yukarıda yer verilen düzenleme uyarınca gıda işletmeleri 5996 sayılı Kanunun ekinde yer alan EK-1 sayılı tabloda yer verildiği şekilde üretimin nevine göre öngörülen personeli çalıştırmak zorundadır. Bu personel, o işletmeler için zorunlu olarak çalıştırılması gereken teknik personel olup; düzenlemenin temel amacının, güvenli gıda üretiminin sağlanması için zorunlu olarak çalıştırılması gereken teknik personelin çalıştırılmasının gerekliliğini açıkça ifade etmek olduğu anlaşılmaktadır.

5996 sayılı Kanunun yukarıda da yer verilen 22. maddesine dayanılarak 17/12/2011 tarihli ve 28145 sayılı Resmî Gazete'de, Gıda İşletmelerinin Kayıt ve Onay İşlemlerine Dair Yönetmelik yayınlanmıştır.

Meslek kuruluşlarına, üyelerinin nitelik ve niceliği, ürettikleri iş ve hizmetlerin toplumun temel ihtiyaçlarına yönelik olması ve ülke genelinde yaygınlığı, çoğulcu demokratik gelişim ortamında etkili bir sivil toplum örgütü rolünde bulunmaları, örgütlülüğün üyelere getirdiği yararlar ile toplum çıkarlarının uygun düzeylerde dengelenebilmesi ve demokratik toplum kültürünün kamu düzeninde olumsuzluk yaratmadan derinleştirilebilmesi nedenleriyle, kamusal nitelik kazandırılarak, Anayasanın 135. maddesinde yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden, gıda üretimin işlenmesi ve dağıtımının konusunda uzman kişilerin denetim ve gözetimi altında gerçekleştirilmesi yanında odadan ihraç edilmiş olanların

veya gerçek dışı belgelerle mesleği icra etmeye teşebbüs edenlerin tespiti, mesleki etik ve disiplin kurallarının işlerliğinin sağlanabilmesi; bazı belgelerin zorunlu belge olarak kabulü ile mümkün olacağı gibi odaların üyelerinin hak ve yararlarını korumak yetkisini kullanmasının da bu belge ile beraber istenecek tamamlayıcı bilgilerle sağlanabileceği anlaşılmaktadır.

Sağlıklı bir toplumun oluşturulmasında, halkın sağlığı, halkın yeterli ve güvenli gıda ile beslenmesi büyük önem arz etmektedir. Bu sebeple, gıdanın üretimi, işlenmesi ve dağıtım faaliyetlerini yürüten gıda işletmelerinin Kanun'da belirtilen şartları taşıması gerekmektedir. 5996 sayılı Kanun ile, uluslararası kabul gören standartlara uygun güvenilir gıda üretimi ve insan sağlığı bakımından olası risklerin daha üretim aşamasında engellenebilmesi amacıyla, gıda işletmelerine üretim nevine göre en az lisans düzeyinde gerekli eğitimi almış personel istihdam etme zorunluluğu getirilmiştir. Bu kapsamda, 5996 sayılı yasanın 1. ekinde yer alan gıda işletmeleri, üretilen gıdanın türüne göre, yine aynı ekte yer alan meslek mensuplarını istihdam etmek zorundadır.

Dava konusu düzenleme ile "bağlı olduğu meslek odasından ilgili işletmede çalıştığına dair" belgenin aranmasına son verilmiş olup; meslek odalarının üyelerinin haklarını korumaya yönelik olarak yapması gereken iş ve işlemlerin, sadece üyeleri üzerinde gerçekleşmediği, üyelerinin hak ve menfaatlerinin korumaya yönelik faaliyetlerinin aynı zamanda üyelerinin bu mesleki faaliyeti yerine getirdiği yerde de gerçekleştiği, düzenleme uyarınca odaların üyelerinin hangi iş yerlerinde çalışacağını henüz üye o iş yerinde çalışmaya başlamadan öğrenmesinin önüne geçen bir düzenleme olduğu anlaşılmaktadır. İş yerinde daha önce de aynı meslek kuruluşu üyeleri ile ilgili ücret, özlük hakları, kötü muamele gibi olumsuz durumlar olup olmadığını ilk anda öğrenerek üyenin bilgilendirebilmesine de olanak tanıyan bir sistemin ortadan kaldırıldığı, yine 5996 sayılı Kanun'un gıda güvenliğine yönelik düzenlemelerine aykırı durumların da oluşmasına neden olabilecek bir düzenleme olduğu, odaların iş yeri bazında hangi çalışanın nerede, hangi sürelerle çalıştığına dair belge vermesinin, diploma kiralama yoluyla sadece kağıt üzerinde çalıştırılması zorunlu personel istihdamının ve bir personelin aynı anda kağıt üzerinde birden çok işyerinde çalışmasının önüne geçeceği, kağıt üzerinde istihdamın ve diploma kiralamanın gıda güvenliğini tehdit eden durumlara zemin hazırlayacağı, bu gibi durumların önlenmesinde hem meslek kuruluşunun, hem üyelerinin, hem de gıda güvenliğini sağlamak amacıyla hareket eden davalı Bakanlığın ve tüm kamunun yararı olduğu, bürokrasinin azaltılması gibi bir nedenden çok daha üstün bir kamu yararı olduğu, kaldı ki istenen belgelerin azaltılması yönünde meslek kuruluşu üyelerinin de talebi olduğuna dair dosyada bir bilgi olmadığı, davalı idarenin savunma dilekçesinde dava konusu işlemin gerçekleştirilmesine dair öne sürülen nedenlerin daha önceki düzenlemede yer alan uygulamanın değiştirilmesini zorunlu kılacak nitelikte olmadığı anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle davanın durumu ve uyumsuzluğun hukuki niteliğine göre, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde öngörülen koşulların gerçekleştiği anlaşıldığından, istemin kabulüyle 21/12/2017 tarih ve 30277 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Gıda İşletmelerinin Kayıt ve Onay İşlemlerine Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" in 1. maddesinin **yukarıda belirtilen yönü itibarıyla yürütmesinin durdurulmasına**, bu kararın tebliğini izleyen günden itibaren yedi (7) gün içinde İdari Dava Daireleri Kuruluna itiraz edilebileceğinin taraflara duyurulmasına 12/07/2018 tarihinde oybirliğiyle karar verildi