T.C.
UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

ESAS NO : 2021/698
KARAR NO : 2022/119
KARAR TR : 28/02/2022

ÖZET: Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nde belirlenen şartları taşımadığından bahisle İşbaşı Eğitim Programı'nın iptali üzerine bu kapsamda yapılan yersiz ödemenin iadesine ilişkin işlemin iptali istemiyle Türkiye İş Kurumu aleyhine açılan davanın, ADLİ YARGI YERİNDE görülmesi gerektiği hk.

K A R A R

Davacı : A..S
Davalı : Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
Vekili : Av. D.Ü.A

I. DAVA KONUSU OLAY

1. Davacı, İş-Kur Niğde İl Müdürlüğü ile arasında 12/11/2019 tarihli İşbaşı Eğitim Programı konulu sözleşme imzalandığını, bu sözleşme çerçevesinde bir şahsın kursiyer (ön muhasebeci) olarak işyerinde çalışmaya başladığını, çalışma süresi boyunca Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nin bütün kurallarına riayet edildiğini, 24/12/2019 ve 22/01/2020 tarihli denetimlerde işyerinin kapalı olması ve kursiyere ulaşılamaması bahane edilerek sözleşmenin feshedildiği ve programın sonlandırıldığını, bundan bahisle Kurum tarafından yapılan ödemelerin iadesine ilişkin işlemin iptali talebiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.

2. Davalı vekili, yasal savunma süresi içinde *"Türkiye İş Kurumu'nun özel hukuk hükümlerine tabi bir kamu kuruluşu"* olduğu ve davanın adli yargı yerinde görülmesi gerektiğinden bahisle görev itirazında bulunmuştur.

II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

A. İdari Yargıda

3. **Aksaray İdare Mahkemesinin 16/03/2021 tarihli ve E.2020/309 sayılı ara kararı**ile, *"davaya konu sözleşmenin bir özel hukuk sözleşmesi olmadığı, fesih işleminin de idare hukuku alanında tek yanlı tesis edilmiş bir işlem olduğu"* gerekçesiyle görev itirazının reddi ile görevlilik kararı verilmiştir.

4. Davalı vekili tarafından, süresi içinde verilen dilekçe ile olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılması istemiyle başvuruda bulunulması üzerine dilekçe, dava dosyası ile birlikte Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilmiştir.

B. Olumlu Görev Uyuşmazlığı Çıkarılmasına İlişkin Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı Talebi

5.Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı, *"sürekli bir kamu hizmetinin görülmesi amacını taşımayan, kamu hukukuna özgü, kamu hukukundan doğan şart ve hükümlerin yer almadığı uyuşmazlık konusu sözleşmenin özel hukuk hükümlerine tabi olduğu ve açılan davanın adli yargı yerinde görülmesi gerektiği"* görüşüyle, 2247 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılmasına karar vererek dosyayı Uyuşmazlık Mahkemesine göndermiştir.

III. İLGİLİ HUKUK

A. Mevzuat

6. 12/03/2013 tarihli ve 28585 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan "Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği" nin "*Amaç*" başlıklı 1. maddesi şöyledir:

"Bu Yönetmeliğin amacı; istihdamın korunmasına ve artırılmasına, işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesine, işsizliğin azaltılmasına ve özel politika gerektiren grupların işgücü piyasasına

kazandırılmasına yardımcı olmak üzere Türkiye İş Kurumu tarafından düzenlenen aktif işgücü hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir."

7. Aynı Yönetmeliğin "*Kapsam*" başlıklı 2. maddesi şöyledir:

"Bu Yönetmelik; Türkiye İş Kurumu tarafından işgücü piyasası ihtiyaçları doğrultusunda gerçekleştirilecek olan mesleki eğitim kurslarını, işbaşı eğitim programlarını, girişimcilik eğitim programlarını, toplum yararına programları ve bu Yönetmelik çerçevesinde tasarlanacak olan diğer kurs, program, proje ve özel uygulamalar ile bunların uygulanmasına ilişkin usul ve esasları kapsamaktadır."

8. Aynı Yönetmeliğin "*Tanımlar ve kısaltmala*r" başlıklı 4. maddesinin ilgili kısımları şöyledir:

"Bu Yönetmelikte yer alan;

a) Aktif işgücü hizmetleri: İstihdamın korunmasına ve artırılmasına, işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesine, işsizliğin azaltılmasına ve özel politika gerektiren grupların işgücü piyasasına kazandırılmasına yardımcı olmak üzere yapılan faaliyetleri,

j) İşbaşı eğitim programı: Katılımcılara mesleki deneyim kazandırmak üzere, Kurumca belirlenen asgari şartları taşıyan işyerlerinde işbaşında verilen eğitimi,

l) Katılımcı: Toplum yararına program, girişimcilik eğitim programları ve işbaşı eğitim programlarına katılanları,

ö) Kursiyer veya katılımcı başı ders saat maliyeti: Bir kursiyerin veya katılımcının bir ders saatine karşılık olmak üzere kurs veya program için gerekli olan temrin malzemesi, eğitici, kurs veya program yeri ve mesleki rehabilitasyon giderleri, yüklenici kârı ile eğitim için yapılan ve Genel Müdürlükçe uygun bulunan benzeri giderleri,

p) Kursiyer: Kursa katılanları

p) Kursiyer: Kurslara katılanları,

bb) Sözleşme: Bu Yönetmelik kapsamında düzenlenen kurs, program ve projenin çerçevesini belirleyen ve Kurum ile yüklenici veya işveren ile katılımcı arasında imzalanan belirli süreli belgeyi,

ifade eder."

9. Aynı Yönetmeliğin "*Yetki ve sorumluluk"* başlıklı 5. maddesi şöyledir:

"Aktif işgücü hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesi, ilgili mevzuatın hazırlanması ve uygulanmasının koordinasyonundan Genel Müdürlük yetkili ve sorumludur.

Aktif işgücü hizmetleri için hizmet alımı ve işbirliği yapılması ile hizmetlerin yürütülmesinden il müdürlükleri yetkili ve sorumludur. Gerektiğinde hizmet merkezleri, il müdürlükleri tarafından bu kapsamda yetkilendirilebilir.

Kurum, bu Yönetmelik kapsamındaki iş ve işlemlerin yürürlükteki mevzuata uygun şekilde yapılmasını temin etmek için gerekli tedbirleri alır."

10. Aynı Yönetmeliğin *"Yıllık işgücü eğitim planı"* başlıklı 7. maddesi şöyledir:

" İl müdürlüklerince en geç ilgili yılın ocak ayında yıllık işgücü eğitim planı hazırlanır ve İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulunun onayını müteakip on beş gün içerisinde ilan edilerek Kurumun internet sayfasında yayımlanır. Planda yıl içerisinde yapılacak değişiklikler Kurulun onayı ile uygulanır. Planda, işyerlerinden alınan talepler ve/veya işgücü piyasası araştırmaları sonucunda belirlenen meslekler ile bu mesleklerde eğitim alacak kişi sayısı yer alacaktır.

Planda yer alacak meslekler itibarıyla eğitim verilecek kişi sayısı, ilgili meslekte işyerlerinden alınan talepler ve işgücü piyasası araştırmaları sonucunda tespit edilen işgücü ihtiyacından daha önce Kurum aracılığıyla ilgili meslekte eğitim almış Kuruma kayıtlı işsizler çıkarılarak belirlenir."

11. Aynı Yönetmeliğin "*İşbaşı Eğitim Programı"* üst başlığını taşıyan Üçüncü Bölüm kapsamında, "*Programın amacı*" başlıklı 45. maddesi şöyledir:

"İşbaşı eğitim programı, Kuruma kayıtlı işsizlerin yine Kuruma kayıtlı işyerlerinde, daha önceden edindikleri teorik bilgileri uygulama yaparak pekiştirmelerini veya mesleki deneyim kazanmalarını sağlamak amacıyla işgücü piyasası araştırma sonuçları, iş ve meslek danışmanlarının işyeri ziyaretleri sırasında veya işsizlerle yapılan görüşmelerde tespit edilen ihtiyaçlar, işyerlerinden veya katılımcı adaylarından gelen talepler doğrultusunda bu Yönetmeliğin ilgili hükümlerinde belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla düzenlenebilir."

12. Aynı Yönetmeliğin "*Programa katılım şartları"* başlıklı 52. maddesinin ilgili bölümleri şöyledir:

"İşbaşı eğitim programına katılmak için;

a) Kuruma kayıtlı işsiz olmak,

b) 15 yaşını tamamlamış olmak,

c) İşverenin birinci veya ikinci derece kan hısmı veya eşi olmamak,

ç) Emekli olmamak,/d) Programın başlama tarihinden önceki üç aylık dönemde programa başvuru yapan işverenin çalışanı olmamak,

e) İş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinden faydalanmak,

... şartları aranır."

13. Aynı Yönetmeliğin "Sözleşme imzalanması" başlıklı 57. maddesi şöyledir:

"*İşbaşı eğitim programlarından yararlanacak olan işyeri ile katılımcı arasında işbaşı eğitim programı sözleşmesi imzalanır. Ancak işbaşı eğitim programı sözleşmesinin Kurum yönünden hüküm ifade etmesi il müdürlüğünün onayına bağlıdır. Sözleşmenin içeriği, şartları ve şekli Kurum tarafından belirlenir. Taraflar sözleşmede belirtilen hususlara uymakla yükümlüdür.*"

14. Aynı Yönetmeliğin *"Denetimler ve ziyaretler"* başlıklı 59. maddesi şöyledir:

"Programlara ilişkin denetimler, Kurumun denetim yetkisi saklı kalmak şartı ile 4904 sayılı Kanunun 13 üncü maddesi hükmü uyarınca oluşturulan Denetim Kurulu tarafından yapılır. Kurum personeli tarafından iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri çerçevesinde ve gerekli görüldüğünde Genel Müdürlük personeli tarafından da programın her aşamasında denetim ve ziyaretler gerçekleştirilebilir. Yüklenici, denetim ve ziyaretlerde gerekli kolaylığı sağlamakla mükelleftir."

15. Aynı Yönetmeliğin *"İdari yaptırımlar"* başlıklı 60. maddesi şöyledir:

"İşverenin, 51 inci maddenin birinci ve beşinci fıkralarında belirtilen taahhütnamede yer alan yükümlülüklerini yerine getirmediği tespit edilirse, varsa devam eden programlar sonlandırılır ve bu programlar için katılımcılara ödenen tüm ödemeler yasal faiziyle işverenden tahsil edilir ve işveren tespit tarihinden itibaren on iki ay süre ile bu Yönetmelik kapsamındaki kurs ve programlardan yararlanamaz.

58 inci maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarına göre sözleşmenin fesh edildiği durumlarda, katılımcıya Kurum tarafından yapılan ödemeler yasal faiziyle feshe neden olan taraftan tahsil edilir ve feshe neden olan taraf fesih tarihinden itibaren on iki ay süre ile bu Yönetmelik kapsamındaki kurs ve programlardan yararlanamaz. İlgili maddeye göre sözleşmenin feshini gerektiren durumların programın sona ermesinden sonra genel zamanaşımı süreleri içinde tespiti halinde de bu fıkrada belirtilen yaptırımlar uygulanır.

İşverenin birinci veya ikinci derece kan hısmı veya eşi olan kişilerin veya işverenin çalışanlarının katılımcı olduklarının tespiti halinde bu durumdaki katılımcılara yapılan ödemeler yasal faizi ile işverenden tahsil edilir ve tespit tarihinden itibaren işveren on iki ay süre ile bu Yönetmelik kapsamındaki kurs ve programlardan yararlanamaz.

İşverenin veya katılımcının işbaşı eğitim programından yararlanma şartlarını taşımadıklarının tespiti halinde program sonlandırılır, program için yapılan ödemeler tespit tarihinden itibaren yasal faizi ile yararlanma şartlarını taşımayan taraftan tahsil edilir ve ilgili taraf on iki ay süre ile bu Yönetmelik kapsamındaki kurs ve programlardan yararlanamaz.

Birden fazla katılımcının bulunduğu programda sadece feshe neden olan katılımcının sözleşmesi fesh edilir ve diğer katılımcılarla program devam edilir."

16. Aynı Yönetmeliğin *"Katılım belgesi"* başlıklı 61. maddesi şöyledir:

"İşbaşı eğitim programı katılımcılarına, katıldıkları programa ilişkin bilgileri gösterir. İşveren ve İl Müdürlüğünce imzalı İşbaşı Eğitim Programı Sertifikası verilir."

17. Diğer taraftan, katılımcı olarak davacının, işverenin ve davalı Kurum il müdürlüğünün oluşturduğu taraflar arasında, Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğine (ve bu Yönetmeliğe dayanılarak hazırlanan yürürlükteki mevzuata) dayanılarak hazırlanan *İşbaşı Eğitim Programı Tip Sözleşmesi* imzalanmıştır.

18. Anılan Sözleşmenin 1. maddesinin dipnotunda; (sözleşmede) yürürlükteki mevzuata aykırı olmamak şartı ile taraflarca değişiklik yapılabileceği ancak il müdürlüğünce onaylanınca yürürlüğe girebileceği belirtilmiştir.

B. Yargı Kararları

19. Danıştay 13. Dairesinin 19/02/2019 tarihli ve E.2017/2820, K.2019/447 sayılı kararı ile; *"4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu'ndan ve Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği hükümlerinden kaynaklanan uyuşmazlığın, özel hukuk hükümlerine tabi hizmet sözleşmesinden kaynaklı bir uyuşmazlık olduğu, 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu'nun 1. maddesi uyarınca davalı idarenin özel hukuk hükümlerine tabi olduğundan uyuşmazlığın görüm ve çözümünde adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılarak davanın görev yönünden reddine"* dair kararın kesin olarak onanmasına karar verilmiştir.

IV. İNCELEME VE GEREKÇE

A. İlk İnceleme

20. Uyuşmazlık Mahkemesinin Muammer TOPAL'ın başkanlığında, Üyeler Birol SONER, Nilgün TAŞ,

Doğan AĞIRMAN, Aydemir TUNÇ, Nurdane TOPUZ ve Ahmet ARSLAN'ın katılımlarıyla yapılan 28/02/2022 tarihli toplantısında; 2247 sayılı Kanun'un 27.maddesi gereğince yapılan incelemeye göre, davalı vekilinin, anılan Kanun'un 10/2 maddesinde öngörülen yönteme uygun olarak yaptığı görev itirazının reddedilmesi ve 12/1. maddede belirtilen süre içinde başvuruda bulunması üzerine Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısınca, 10. maddede öngörülen biçimde, olumlu görev uyuşmazlığı çıkarıldığı ve usule ilişkin herhangi bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oy birliğiyle karar verildi.

B. Esasın İncelenmesi

21. Raportör-Hâkim Murat UÇUR'un davanın çözümünde adli yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan; ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Halil İbrahim ÇİFTÇİ'nin ve Danıştay Savcısı Yakup BAL'ın davada adli yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

22. Dava, İşbaşı Eğitim Programı konulu sözleşme sözleşme çerçevesinde kursiyer (ön muhasebeci) olarak davacının işyerinde çalışmaya başladıktan sonra 24/12/2019 ve 22/01/2020 tarihli denetimlerde davacının sözleşmedeki yükümlülüklerini yerine getirmediğinin tespitinden bahisle sözleşmenin feshedilmesi ve programın sonlandırılarak Kurum tarafından yapılan ödemelerin iadesine ilişkin işlemin iptali talebiyle açılmıştır.

23. İdare, tıpkı özel hukuk kişileri gibi özel hukuk sözleşmeleri yapabildiği gibi, kamusal yetkisinin verdiği üstünlük ve ayrıcalıklara dayanarak, konusu, hüküm ve koşulları bakımından özel hukuk sözleşmelerinden farklı olan sözleşmeler de yapabilmektedir. İdare hukuku esaslarına tabi bulunan bu sözleşmeler *"idari sözleşme"* olarak adlandırılırlar. İdarenin, genel ehliyetini kullanarak sözleşme serbestisi ve tarafların eşitliği gözetilerek gerçekleştirdiği sözleşmelerin tamamen özel hukuk hükümlerine tabi olması ve dolayısıyla bunların yargısal denetiminin adli yargı yerlerince yapılmasına karşılık; 2577 sayılı Kanun'un idari dava türlerinin sayıldığı 2/1-c maddesinde ifade edildiği üzere "*genel hizmetlerden birinin yürütülmesi*" amacıyla ve kamusal nitelikte üstün hak ve yetkilere dayanarak yaptığı idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların görüm ve çözümünde ise idari yargı yerleri görevli bulunmaktadır.

24. Uyuşmazlık konusu "*Tip sözleşme*" de, işverenin (katılımcıların eğitime başlaması ve eğitime devamının sağlanması, belirli bir oranın işe başlatılması vs. konularında), katılımcıların ve idarenin görev ve sorumluluklarına ilişkin düzenlemelere yer verildiği; sözleşmenin feshine neden olabilecek hallerin tek tek sayıldığı; yine Sözleşme de, işverenin veya katılımcının işbaşı eğitim programından yararlanma şartlarını taşımadıklarının tespiti halinde programın sonlandırılacağı, program için yapılan ödemelerin tespit tarihinden itibaren yasal faizi ile yararlanma şartlarını taşımayan taraftan tahsil edileceği ve ilgili tarafın on iki ay süre ile Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği kapsamındaki kurs ve programlardan yararlanamayacağının hüküm altına alındığı görülmüştür.

25. Buna göre, Niğde Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü ile davacı arasında imzalanan sözleşmenin özel hukuk hükümlerine tabi olduğu, *"İşbaşı Eğitim Programı Tip Sözleşmesi"* nde, taraflardan birinin idare olması dışında sözleşmenin idari bir sözleşme sayılabilmesi için sürekli bir kamu hizmetinin görülmesi amacını taşıması, taraflardan birinin idare olması ve kamu hukukuna özgü, kamu hukukundan doğan şart ve hükümlerin sözleşmede yer alması koşullarının anılan sözleşmede bulunmadığı görülmektedir.

26. Bu durumda, konuya ilişkin mevzuat hükümleri ile somut olay birlikte irdelendiğinde, dava konusu uyuşmazlığın, Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği yanında özel hukuk hükümlerine tabi hizmet sözleşmesinden kaynaklandığı gözetildiğinde, davanın görüm ve çözümünde adli yargı yerinin görevli olduğu sonucuna varılmıştır.

27. Yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak; Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nın başvurusunun kabulü ile Aksaray İdare Mahkemesinin görevlilik kararının kaldırılması gerekmiştir.

V. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. Davanın çözümünde ADLİ YARGININ GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile Aksaray İdare Mahkemesinin 16/03/2021 tarihli ve E.2020/309 sayılı GÖREVLİLİK KARARININ KALDIRILMASINA,

28/02/2022 tarihinde Üye Aydemir TUNÇ'un KARŞI OYU ve OY ÇOKLUĞU ile KESİN OLARAK karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye
Muammer	Birol	Nilgün	Doğan
TOPAL	SONER	TAŞ	AĞIRMAN

Üye	Üye	Üye
Aydemir	Nurdane	Ahmet
TUNÇ	TOPUZ	ARSLAN

KARŞI OY

Konuya ilişkin mevzuat hükümleri ile somut olay birlikte irdelendiğinde, davacı ile davalı Kurum arasında ve Davacı ile eğitim aldığı dava dışı Şirket arasında doğrudan bir iş akdinin bulunmadığı; Kurum ile katılımcı olan davacı arasında imzalanan işbaşı eğitim programı tip sözleşmesinin dayanağının 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile Aktif işgücü Hizmetleri Yönetmeliği olduğu; davalı Kurumun kamu hizmeti gören bir birim olduğu, davacının da Kurumdan bir kamu hizmeti aldığı; bu bağlamda davalı Kurum tarafından ödenen bir kısım giderlerin iade edilmesi istenildiğine göre, tesis edilen işlemin idari nitelik taşıdığını kabul etmek gerekmektedir.

Dolayısıyla açılan davanın, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları kapsamında ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca idari yargı yerinin görevli olduğu sonucuna ulaşıldığından, uyuşmazlığın çözümünde adli yargıyı görevli kabul eden çoğunluğun kararına katılmıyorum.

Üye
Aydemir TUNÇ