

Davacı ve Yürütmenin Durdurulmasını İsteyen: Türk Tabipleri Birliği Merkez
Konseyi Başkanlığı

Vekili : Av. Ziynet Özçelik

Tunus Cad. No:21/3 Kavaklıdere/ANKARA

Davalı : Sağlık Bakanlığı - ANKARA

Davanın Özeti : 21.8.2010 tarih ve 27679 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Sertifikalı Eğitim Yönetmeliği'nin, yetki unsuru yönünden hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek tamamının; yetkili görülmesi halinde ise, 1. maddesinin 1. fıkrasının; 3. maddesinin (c), (d), (e), (f), (g) ve (ı) bentlerinin; 4. maddesinin; 5. maddesinin 1. fıkrasının (c) ve (ç) bentlerinin; 6. maddesinin; 7. maddesinin (g) bendinin; 8., 9., 10. ve 11. maddelerinin; 12. maddesinin 1. fıkrasında yer alan ".. Komisyonca belirlenen nitelik ve .." ibaresinin; 13. maddesinin; 14. maddesinin 1. fıkrasının; 15., 16., 17., 18., 19., 20. maddelerinin ve Geçici 1. maddesinin 1., 2. ve 3. fıkralarının iptali ve yürütülmesinin durdurulması istenilmektedir.

Danıştay Tetkik Hakimi : Nihan Didem Çakmak

Düşüncesi : Dava konusu Yönetmelik, 3359 sayılı Yasanın 3. ve 9. maddeleri ile 181 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 12. ve 43. maddelerine dayanılarak çıkarılmış olup; idari işlemin denetiminin işlem tarihi itibarıyla yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine göre yapılması gerektiği kabulünden hareketle, Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden sonra 1219 sayılı Yasa ve 663 sayılı KHK ile getirilen düzenlemelerin, dava konusu Yönetmeliğin dayanağı olarak kabul edilemeyeceği sonucuna varılmaktadır.

Buna göre, Yönetmeliğin dayanağı olan 3359 sayılı Yasa ile 181 sayılı KHK'da, Sağlık Bakanlığına, sağlık mesleklerinin standartlarını belirleme ve hizmet içi eğitim verme, bu alanı düzenleme yetkisi tanınmış ise de; kamuda görev yapmayan sağlık personeline meslek icrası öncesi, belirli bir konuda mesleki yeterlilik kazandırılmasını sağlayan sertifika eğitimi düzenleme ve bu eğitimleri verecek kişi/kuruluşları akredite etme yetkisi tanınmadığından; Yönetmeliğin yetki unsuru yönüyle hukuka aykırı olduğu düşünülmektedir.

Belirtilen nedenle, yürütmenin durdurulması isteminin kabulü ile dava konusu Yönetmeliğin ana maddelerinin yürütülmesinin durdurulmasına; Geçici 1. maddesinin 1., 2. ve 3. fıkralarına yönelik istemin reddine karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Danıştay Savcısı : Ergün Özcan

Düşüncesi : Yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 27 nci maddesinde öngörülen koşulların gerçekleşmediği anlaşıldığından, istemin reddi gerekeceği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay Onuncu Dairesince; davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alındıktan sonra incelenmesine karar verilen yürütmenin durdurulması istemi, savunma ve ara kararı cevabının geldiği görülmekle yeniden incelendi, gereği görüldü:

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE
Esas No : 2010/15458

Dava; 21.8.2010 tarih ve 27679 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Sertifikalı Eğitim Yönetmeliği'nin, yetki unsuru yönünden hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek tamamının; yetkili görülmesi halinde ise, 1. maddesinin 1. fıkrasının; 3. maddesinin (c), (d), (e), (f), (g) ve (ı) bentlerinin; 4. maddesinin; 5. maddesinin 1. fıkrasının (c) ve (ç) bentlerinin; 6. maddesinin; 7. maddesinin (g) bendinin; 8., 9., 10. ve 11. maddelerinin; 12. maddesinin 1. fıkrasında yer alan "... Komisyonca belirlenen nitelik ve ..." ibaresinin; 13. maddesinin; 14. maddesinin 1. fıkrasının; 15., 16., 17., 18., 19., 20. maddelerinin ve Geçici 1. maddesinin 1., 2. ve 3. fıkralarının iptali ve yürütülmesinin durdurulması istemiyle açılmıştır.

Uyuşmazlık, idari işlemin denetiminin işlem tarihi itibarıyla yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine göre yapılması gerektiği kabulünden hareketle, esas itibarıyla düzenleme tarihinde yürürlükte bulunan mevzuat hükümleri irdelenerek incelenmiş; ancak dava konusu Yönetmeliğin kabul edildiği tarihte yürürlükte bulunan mevzuat hükümleri ile Yönetmeliğin kabulünden sonra yürürlüğe giren yasal düzenlemeler arasında farklılık bulunması nedeniyle, değerlendirme ve gerekçeler iki başlık altında toplanmıştır.

I- Dava konusu Yönetmeliğin kabul edildiği tarihte yürürlükte bulunan mevzuat bakımından:

3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu'nun 3. maddesinin (g) bendinde, Sağlık Bakanlığının; sağlık ve yardımcı sağlık personelinin yurt düzeyinde dengeli dağılımını sağlamak üzere istihdam planlaması yapacağı, ülke ihtiyacına uygun nitelikli sağlık personeli yetiştirilmesi amacıyla hizmet öncesi ya da kamu kuruluşlarında mesleklerini icra eden sağlık ve yardımcı sağlık personeline hizmet içi eğitim yaptıracağı; bunu sağlamak amacıyla üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarından yararlanacağı belirtildikten sonra, hizmet içi eğitim programının ne şekilde ve hangi sürelerle yapılacağı Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikte tespit edileceği kuralına yer verilmiş; 9. maddesinin (c) bendinde, bütün kamu ve özel sağlık kuruluşlarının personel kıstaslarını belirleme, hizmet içi eğitim usul ve esaslarını tespit etme ve bu Yasayla ilgili diğer hususları yönetmelikle düzenleme yetkisinin Sağlık Bakanlığına ait olduğu düzenlenmiştir.

181 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 12. maddesinin (a) bendinde, sağlık insan gücü plânlaması yapmak, nicel ve nitel olarak ihtiyaca uygun insan gücü yetiştirilmesi için ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak; (c) bendinde, personel eğitim plânını hazırlamak, eğitim programlarını düzenlemek, uygulamak veya uygulanmasını sağlamak ve koordine etmek; (f) bendinde, ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak sağlık mesleklerinin standartlarını belirlemek Sağlık Bakanlığının ana hizmet birimlerinden olan Sağlık Eğitimi Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında sayılmış; 43. maddesinde de, Bakanlığın, yasayla yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetleri tüzük, yönetmelik, tebliğ, genelge ve diğer idari metinlerle düzenlemekle görevli ve yetkili olduğu kurala bağlanmıştır.



Aktarılan mevzuat hükümlerine dayanılarak Sağlık Bakanlığı tarafından çıkarılan ve 21.8.2010 tarih ve 27679 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan dava konusu "Sertifikalı Eğitim Yönetmeliği"; Sağlık Bakanlığı, Türk Silahlı Kuvvetleri, üniversiteler, kamu kurum ve kuruluşları ile özel hukuk tüzel kişileri ve gerçek kişilerce, sağlık alanında mezuniyet sonrası uygulanması özel bilgi ve/veya beceriye dayalı mesleki yeterlilikleri kazandırmaya yönelik olarak yapılacak sertifikalı eğitimlere ilişkin usul ve esasları düzenlemekte olup; tıpta ve dış hekimliğinde uzmanlık sonrası ilgili uzmanlık alanlarına mahsus sertifika eğitimleri Yönetmeliğin kapsamı dışında bırakılmıştır.

Anayasanın 123. maddesi uyarınca kuruluş ve görevleri yasayla düzenlenmek durumunda olan idare, kendi düzenleme yetkisini de yasalar çerçevesinde ve yasalara uygun olarak kullanmak zorundadır. Bu itibarla, idare hukukunda "yetki" kavramı, Anayasa ve yasalarla idareye tanınmış olan karar alma gücünü ifade etmekte ve bu alanda yetkisizlik kural, yetkililik istisna olarak kabul edilmektedir. Bu istisna hali ise, yetkinin, yalnızca yasayla gösterilen hallerde ve yine yasayla gösterilen idari merciler tarafından kullanılması anlamına gelmektedir. İdarenin düzenleme yetkisinin yasalarla sınırlı olması, aynı zamanda, idarenin ikincil, türevsel nitelikte kural getirmek zorunda olduğu ve yetki kurallarının genişletici yoruma tabi tutulamayacağı sonucunu da doğurmaktadır.

Düzenli hale koymak, düzen vermek olarak tanımlanabilecek olan düzenleme yetkisi, kamu hukukunda kural koyma ile eş anlamlıdır. Kural ise, hukukta sürekli, soyut ve objektif, genel durumları belirleyen, bireysel olmayan, tükenmez norm olarak tanımlanmaktadır. Düzenleme yetkisini kullanarak tüzük, yönetmelik, genelge gibi düzenleyici işlemleri yapan idarenin bir işleminin düzenleyici nitelik taşıdığı kabul edilebilmesi için, söz konusu işlemin, sürekli, soyut, objektif, bireysel olmayan, genel durumları belirleyen ve gösteren; maddi olaylara uygulanabilecek, diğer bir deyişle hukuk aleminden maddi aleme aktarılacak açıklık ve belirlilikte hükümler içermesi gerekmektedir.

Düzenleyici işlemin söz konusu niteliği, Anayasanın 124. maddesiyle birlikte değerlendirildiğinde; yasaların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarma yetkisi bulunan idarenin, Yasanın uygulamasını gösterme kabiliyetini haiz olmayan, objektif, belirli ve açık kurallar konulmadan, düzenleme yetkisini bütünüyle uygulamayı yapacak birimlere bırakacak biçimde (içi boş) düzenleme yetkisi bulunmadığının kabulü zorunludur.

Belirtilen Anayasa hükümleri ve idare hukuku ilkeleri uyuşmazlığa uygulandığında; sağlık alanında otorite olan davalı Bakanlığın, dava konusu Yönetmeliğin dayanağını teşkil eden ve yukarıda alıntısı yapılan mevzuat hükümleriyle, hekimler ve yardımcı sağlık personelinin (sağlık meslek mensuplarının) tâbi tutulacakları sertifika eğitimine ilişkin usul ve esasları belirleme, bu eğitimi verecek kişi/kuruluşları akredite etme ve bu alanda düzenleme yapma yetkisiyle donatıldığı anlaşılmaktadır.

Ancak uyumsuzluk, davalı Bakanlığın söz konusu yetkisini nasıl kullanacağı, diğer bir deyişle, bu alanda tek başına ya da kendi bünyesinde oluşturduğu komisyonlar aracılığıyla ve dava konusu Yönetmelikte yer alan nitelikte düzenleme yapıp yapamayacağı noktasındadır.

Bu bağlamda, dava konusu Yönetmelikle getirilen düzenlemelere bakıldığında; sertifikalı eğitim alanlarının, ulusal sağlık politikaları ve Sağlık Bakanlığının stratejik planları doğrultusunda sağlık alanında ülkenin ihtiyacı olan nitelikli insan gücünü yetiştirmeye yönelik olarak Bakanlık tarafından belirlenmesinin öngörüldüğü; Bakanlık onayı ile Sağlık Eğitimi Genel Müdürlüğü bünyesinde ikisi Sağlık Bakanlığı bürokratlarından, beşi konunun uzmanlarından oluşmak üzere, her sertifikalı eğitim alanı için ayrı ayrı en az 7 kişiden oluşan bilimsel komisyonlar oluşturulmasının kurala bağlandığı; bu komisyonların, belirlenen sertifikalı eğitim alanlarında uygulanacak programların standartlarını, bu eğitimlerin ve eğitimler sonucu yapılacak sınavların bilimsel usul ve esaslarını, sertifikaların geçerlilik süresi ve yenilenmesi standartlarını, eğitim merkezlerinin ve eğiticilerin niteliklerini, yurt dışından alınan sertifikaların denkliklerini belirlemekle görevli ve yetkili kılındığı; ancak bütün bu konularda, örneğin sertifikalı eğitim alanlarının ve bu alanların hangi kriterler çerçevesinde belirleneceğinin, bilimsel komisyonların kimlerden oluşturulacağına ilişkin ölçütlerinin, Yönetmelik kapsamında sayılan kişi ve kuruluşlarca açılacak eğitim merkezlerinde ve eğiticilerde aranacak kriterlerin; kısaca sertifikalı eğitimin kapsam ve standartlarının herhangi bir şekilde düzenlenmeyip, düzenleme yetkisinin tümüyle ilgili alana münhasır kurulacak bilimsel komisyonlara ve Sağlık Bakanlığı Sağlık Eğitimi Genel Müdürlüğüne bırakıldığı görülmektedir.

Oysa yukarıda belirtildiği üzere, idarenin, Yasanın uygulamasını gösterme kabiliyetini haiz olmayan, objektif, belirli ve açık kurallar konulmadan, düzenleme yetkisini bütünüyle uygulamayı yapacak birimlere bırakacak biçimde (içi boş) düzenleme yapma yetkisi bulunmamakta olup; dava konusu Yönetmelikte, bu yönüyle hukuka uyarlık görülmemektedir.

Öte yandan; 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Düzenleyen Yasanın 16. maddesinin (a) bendinde; bakanlık merkez teşkilatı ile bakanlık bağlı kuruluşlarının genel müdürlük, müstakil daire başkanlığı, danışma, denetim ve yardımcı birimlerin kurulması, kaldırılması, görev, yetki ve sorumluluklarının yasayla düzenleneceği; 39. maddesinde de, bakanlıklarda ve bağlı kuruluşlarda hizmetin kurul biçiminde yürütülmesi gerektiğinde, görevleri ve teşekkül tarzı kuruluş yasalarında veya diğer yasalarda gösterilmek kaydıyla sürekli kurullar kurulabileceği kurala bağlanmıştır.

181 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 30. maddesinde ise; Sağlık Bakanlığının sürekli kurulunun, Yüksek Sağlık Şurası olduğu; 31. maddesinde, Bakanlıkça verilecek önemli sağlık konuları hakkında görüş bildirmek ve tababet şubeleri sanatlarını ifadan doğan adli konularda görüş vermek üzere onbir üyeli bir Yüksek Sağlık Şurası kurulduğu; Bakanlığın, ülkenin sağlık ile ilgili konularında

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE
Esas No : 2010/15458

danışma fonksiyonu yapmak üzere Şûra'ya bağlı olarak danışma kurulları ve tababet ve şuaat sanatlarını ifadan doğan adli konularda dosyaları inceleyip Şûra'ya sunmak üzere esas komisyonları oluşturabileceği öngörülmüştür.

Yine Sağlık Bakanlığının bir diğer sürekli kurulu olan **Tıpta Uzmanlık Kurulu**, 1219 sayılı Tababet ve Şuaatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun'un 9. maddesiyle yasal dayanağa kavuşturulmuş olup; anılan maddede, Kurulun, eğitim kurumlarına eğitim yetkisi verilmesi ve eğitim yetkisinin kaldırılmasına ilişkin teklifleri karara bağlamak, uzmanlık ana dallarının rotasyonlarını belirlemek, uzmanlık sınavı jürilerini tespit etmek, yabancı ülkelerde asistanlık yapanların bilimsel değerlendirilmesini yapacak fakülteleri ve eğitim hastanelerini belirlemek, tıpta uzmanlık eğitimi ve uzman insan gücü ile ilgili görüşler vermek, uzmanların tıbbi gelişmeleri izlemesini sağlayıcı inceleme ve araştırmalar yapmakla görevli olduğu hükmüne yer verilmiş; 18.7.2009 tarih ve 27292 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tıpta ve Dış Hekimliğinde Uzmanlık Eğitimi Yönetmeliğinin 7. maddesinin (ı) bendinde de, Yönetmeliğe ekli çizelgelerde yer alan uzmanlık alanları dışında ihtiyaç duyulan uzmanlık sonrası sertifikalı eğitim programı düzenlenecek alanları ve eğitimin süresi ve yeri ile usul ve esaslarını belirlemek Kurulun görevleri arasında sayılmıştır.

Bu yasal düzenlemeler çerçevesinde, dava konusu Yönetmelikle tamamen Sağlık Bakanlığına bırakılan ve Yönetmeliğin kapsamının belirlenmesi bakımından esaslı unsur teşkil eden "sertifikalı eğitim alanlarının tespiti" konusuna da değinilmesi gerekir. 1219 sayılı Yasa ve bu Yasaya dayalı Yönetmeliğin aktarılan maddelerinden görüldüğü üzere, Sağlık Bakanlığının sürekli kurulu olan Tıpta Uzmanlık Kurulu, tıp ve dış hekimliğinde uzmanlık alanlarına özgü sertifika eğitimlerinin niteliklerini, standardını, eğitim verecek kurum ve merkezleri belirlemeye yetkilidir. Bu yetkinin doğal sonucu, tıp ve dış hekimliği uzmanlık alanları dışındaki sertifika eğitimi verilecek sağlık alanının da (pratisyen hekimler ve dış hekimleri açısından) anılan Kurul tarafından belirlenmesidir. Tıpta Uzmanlık Kurulu tarafından böyle bir tespit yapıp, sertifika eğitimi verilecek konular belirlenmedikçe Bakanlık tarafından tıp ve dış hekimliği uzmanlığına ilişkin olmayan, fakat konusu belirlenmemiş sağlık alanında sertifikalı eğitim konusunun düzenlenemeyeceği açıktır.

Ayrıca, sağlık alanında mezuniyet sonrası özel bilgi ve beceriye dayalı mesleki yeterlilikleri kazandırmaya yönelik olarak yapılacak sertifikalı eğitimlerin standardının ve bu eğitimleri verecek kurumların belirlenmesi de bilimsel bir çalışmayı gerektirmektedir. Dava konusu Yönetmelikte, bu ve benzeri görev ve yetkilerin uhdesine verilmesi nedeniyle sürekli kurul niteliğinde olduğu sonucuna varılan bilimsel komisyonların Bakan oluruyla kurulmasına olanak tanınmış ise de; 3046 sayılı Yasanın yukarıda aktarılan hükümleri gereği, istişari nitelikte dahi olsa sürekli kurulların yasayla kurulması zorunlu olduğundan, adı geçen komisyonların yönetmelik ile oluşturulmasına ve görevlerine ilişkin düzenlemenin yönetmelik ile yapılmasına olanak bulunmamaktadır.

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE
Esas No : 2010/15458

Ancak, 181 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye göre, Bakanlığın sürekli kurulu olan ve Bakanlıkça verilecek önemli sağlık konuları hakkında görüş bildirmekle görevli bulunan Yüksek Sağlık Şurası bünyesinde danışma kurulu oluşturulabileceği açık olup, yasal düzenlemeyle yeni bir sürekli kurul (bilimsel komisyon) ihdas edilmedikçe, Yönetmelikle bilimsel komisyonlara tevdi edilen iş ve görevlerin, davalı Bakanlığın görev ve teşkilatına ilişkin yasal düzenlemeler çerçevesinde, sürekli kurulları olan Tıpta Uzmanlık Kurulu ve Yüksek Sağlık Şurası (danışma kurulları) tarafından yürütülebileceği açıktır.

Sonuç olarak, sertifikalı eğitim alanları, konuları, türleri ve eğitim merkezlerinin nitelik ve standartları, bu konuda yetkili olan Tıpta Uzmanlık Kurulu ile Yüksek Sağlık Şurası tarafından belirlenmeden, bilimsel bir çalışma ve tespit yapılmadan, herhangi bir objektif, genel kural getirilmeden sağlık alanındaki sertifikalı eğitim konusunu Sağlık Eğitimi Genel Müdürlüğüne bırakan (bu suretle sürekli kurulların yetkisine de müdahale eden) dava konusu Yönetmelikte hukuka uyarlık görülmemektedir.

Öte yandan, Yönetmeliğin dava konusu Geçici 1. maddesinin 1., 2. ve 3. fıkraları yönünden, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde öngörülen koşulların gerçekleşmediği sonucuna varılmaktadır.

II- Dava konusu Yönetmeliğin kabul edildiği tarihten sonra yürürlüğe giren mevzuat bakımından:

26.4.2011 tarihinde yürürlüğe giren 6225 sayılı Yasayla 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atların Tarzı İcrasına Dair Kanuna eklenen Ek 13. maddede, sağlık meslek mensuplarının iş ve görev ayrıntıları ile sağlık hizmetlerinde çalışan diğer meslek mensuplarının sağlık hizmetlerinde çalışma şartları, iş ve görev tanımlarının; sertifikalı eğitime ilişkin usûl ve esasların Sağlık Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği kuralına yer verilmiş; 2.11.2011 tarihinde yürürlüğe giren ve 181 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyi yürürlükten kaldıran 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 8. maddesinin (ı) bendinde, sağlık hizmetlerinde kalite ve akreditasyon kuralları belirlemek ve uygulamasını sağlamak; (n) bendinde, sağlık meslek mensuplarının uyum, hizmet içi eğitim, sertifikalı eğitim, görevde yükselme ve unvan değişikliği eğitimleri ve benzeri eğitimleri ile ilgili düzenlemeleri yapmak, koordine etmek, kredilendirme, izleme ve denetimini sağlamak; (o) bendinde de, ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak sağlık mesleklerinin standartlarını belirlemek, eğitim müfredatlarının kanıta dayalı olarak güncellenmesini ve geliştirilmesini sağlamak, sağlık meslek mensuplarının sertifikasyonu ile ilgili işleri yapmak veya yaptırmak, Sağlık Eğitimi Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmış; 21. maddesinde, Yüksek Sağlık Şurasına, 22. maddesinde Tıpta Uzmanlık Kuruluna, 23. maddesinde ise, ilk kez bu düzenlemeyle ihdas edilen Sağlık Meslekleri Kuruluna Bakanlığın sürekli kurulları olarak yer verilmek suretiyle görevleri belirlenmiştir.

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE
Esas No : 2010/15458

Buna göre; dava konusu Yönetmeliğin kabul edildiği tarihten sonra yürürlüğe giren mevzuatın esas alınması halinde, yine pratisyen hekimler ve diş hekimleri açısından sertifikalı eğitim alanlarının (uzmanlık sonrası sertifika alanlarının belirlenmesi suretiyle) öncelikle Tıpta Uzmanlık Kurulunca belirlenmesi; buna ek olarak 663 sayılı KHK'nın 23. maddesinin 6. fıkrasının (ç) bendi uyarınca, meslek mensuplarının (pratisyen hekimler, diş hekimleri ve yardımcı sağlık personeli) mesleki yeterlilik eğitimine tabi tutulmasına, bu eğitimlerin süre ve müfredatına karar vermekle görevli olan Sağlık Meslekleri Kurulunca anılan konularda karar alınması ve ancak bu aşamadan sonra, adı geçen sürekli kurulların kararları doğrultusunda sertifikalı eğitimlere ilişkin usul ve esasların davalı Bakanlıkça düzenlenmesi gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde öngörülen koşulların gerçekleştiği anlaşıldığından, yürütmenin durdurulması isteminin kısmen kabulü ile 21.8.2010 tarih ve 27679 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Sağlık Bakanlığı Sertifikalı Eğitim Yönetmeliği'nin 4., 5/c ve 7/g maddelerinin **YÜRÜTÜLMESİNİN DURDURULMASINA** gerekçede oyçokluğu, esasta oybirliğiyle; Yönetmeliğin 4., 5/c ve 7/g maddeleri dışındaki diğer ana maddelerine yönelik olarak **YÜRÜTÜLMESİNİN DURDURULMASINA** oyçokluğuyla; Geçici 1. maddesinin 1., 2. ve 3. fıkralarına yönelik yürütmenin durdurulması **İSTEMİNİN REDDİNE** oybirliğiyle, bu kararın tebliğini izleyen günden itibaren yedi gün içinde İdari Dava Daireleri Kuruluna itiraz edilebileceğinin taraflara duyurulmasına 5.12.2011 tarihinde karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye	Üye
Mehmet ÜNLÜÇAY	Nüket YOKLAMACIOĞLU	İbrahim BERBEROĞLU	Nevzat ÖZGÜR	Prof. Dr. Ali D. ULUSOY (x)



AZLIK OYU

Anayasanın 124. maddesinde, başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabileceği öngörülmüş olup; bu anayasal dayanağa istinaden davalı Bakanlığın kendi görev alanına ilişkin yasaların uygulanmasını göstermek üzere çerçeve yönetmelik çıkarma yetkisi bulunduğu, bu Yönetmelikte düzenlenmeyen konuların alt düzenleyici işlemlere bırakılabileceğinin kabulü gerekmektedir.

Bu bağlamda Anayasa ve idare hukuku temel prensipleri uyarınca, idarenin "asli" bir düzenleme yetkisi bulunmamasına karşın, kendi görev alanına ilişkin konularda ve yasal çerçeve içinde kalmak kaydıyla, idari makamlar "genel" düzenleme yetkisine sahiptir. İdari makamlar, sahip oldukları bu "genel" düzenleme yetkisinin kapsamını, içeriğini ve türünü belirlemede takdir yetkisine sahiptir. Diğer bir ifadeyle, idari makamların sahip oldukları düzenleme yetkisini hangi "dozajda" kullanacakları kendi takdirleri içinde bir konudur. Bu hususa ilişkin yargısal denetim ancak yapılan düzenlemenin ilgili kanun hükümlerine aykırı olup olmadığı ve düzenlemenin belirlilik ve hukuki istikrar gibi temel idare hukuku prensiplerine uygunluğu açısından yapılabilir.

Bu nedenle, idarenin kendi görev alanına ilişkin olarak önce "çerçeve" bir yönetmelik çıkararak sadece genel hükümler öngörmesine ve o konuya dair daha somut ve ayrıntılı düzenlemeleri başka yönetmeliklere veya daha alt idari düzenlemelere bırakmasına hukuksal engel bulunmamaktadır.

Bununla birlikte, Yönetmelikle getirilecek kuralın, objektif, açık ve belirli olması zorunludur. Bu itibarla, dava konusu Yönetmeliğin "Sertifikalı eğitim alanlarının belirlenmesi" başlığını taşıyan, ancak sertifikalı eğitim alanlarına yönelik -tadadi olmasa da- herhangi bir belirleme içermeyen ve alan tespitinde hiçbir ölçüt öngörmeyen 4. maddesinde hukuka uygunluk görülmemektedir.

Öte yandan; Anayasanın 11. maddesi uyarınca, Anayasa temel bağlayıcı norm olup, idari makamların Anayasa uyma zorunluluğu hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. Bu çerçevede, idarenin düzenleme yetkisinin anayasal dayanağını teşkil eden 124. madde ve idarenin yasallığı ilkesi uyarınca, idare dayanağını yasadan almadığı hiçbir yetkiyi kullanamayacağından, düzenleme yetkisini de yasalar çerçevesinde kullanmak zorundadır.

Sağlık Bakanlığı'nın sağlık ile ilgili alanlarda sertifika eğitiminin düzenlenmesi ve izne tabi kılınması konusunda münhasır yetkisinin bulunup bulunmadığı hususunda ise, 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Birimleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 8. maddesinin o) bendinde "sağlık meslek mensuplarının sertifikasyonu ile ilgili işleri yapmak ve yaptırmak" ve ı) bendinde "sağlık hizmetlerinde kalite ve akreditasyon kuralları belirlemek ve uygulanmasını sağlamak" Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmakla birlikte, bu hükümlerin Üniversitelere Anayasanın 130.

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE
Esas No : 2010/15458

maddesiyle verilen bilimsel özerklik ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun ile tanınan eğitim-öğretim faaliyetlerini serbestçe yürütme yetkilerinin sınırlanması ve Sağlık Bakanlığının üniversiteler üzerinde hiyerarşik bir makam olarak görülmesi şeklinde yorumlanması hukuken mümkün değildir.

Bu bağlamda, dava konusu Yönetmeliğin, üniversitelerin sertifikalı eğitim alanlarına dair taleplerini Sağlık Bakanlığının uygun bulmasına bağlayan 5. maddesinin (c) bendi ile yine üniversitelerin düzenleyeceği eğitici eğitimi sertifika programı açma yetkisini Bakanlığın iznine tabi kılan 7. maddesinin (g) bendinde; tıpta uzmanlık eğitimi verme yetkisine sahip üniversitelerin, sertifikalı eğitim alanı ve eğitici eğitimi programı açma yetkisine de evleviyette sahip olduğu gözetildiğinde, Anayasanın 124. maddesine ve üniversitelerin bilimsel özerkliği ile bağdaşmadığından, Anayasanın 130. maddesine uygunluk bulunmamaktadır.

Diğer yandan, davaya konu Yönetmeliğin 1. maddesinin 2. fıkrasında, tıpta uzmanlık alanlarına yönelik sertifika programlarının bu Yönetmelik kapsamı dışında bırakıldığı açıkça öngörüldüğünden, uzmanlık öncesi konulardaki sertifika eğitimlerine ilişkin bu Yönetmelik ile ilgili hususlarda Tıpta Uzmanlık Kurulunun karar almasının veya görüş vermesinin hukuki bir zorunluluk olmadığı ve Yönetmelikte bu yönüyle hukuka aykırılık bulunmadığı açıktır.

Yine 663 sayılı KHK'nın 23. maddesiyle ağırlıklı olarak bir denetim birimi olarak öngörülen Sağlık Meslekleri Kurulu veya diğer sürekli kurulların görüşlerinin alınması böyle bir yönetmelik çıkarılmasında zorunlu bir koşul olarak görülmemektedir.

Ayrıca davaya konu Yönetmeliğin 8. maddesiyle düzenlenen Sertifikalı Eğitim Bilim Komisyonu ağırlıklı olarak konunun uzmanlarından oluşan ve "her sertifikalı eğitim alanı için ayrı ayrı" oluşturulan geçici nitelikte istişari bir komisyon olduğundan, daha objektif ve bilimsel şekilde karar verilmesi amacıyla yönelik olarak idareye yardımcı olmak üzere oluşturulan bu tür geçici bilimsel komisyonların mutlaka kanunla kurulması gerekmediğinden, davaya konu Yönetmelikte bu açıdan hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

Açıkladığım nedenlerle, yürütmenin durdurulması isteminin kısmen kabulü ile dava konusu Yönetmeliğin 4. maddesinin tümüyle; 5/c ve 7/g maddelerinin ise üniversiteler yönünden yürütülmesinin durdurulmasına; Yönetmeliğin dava konusu diğer kısımları yönünden ise istemin reddine karar verilmesi gerektiği oyuyla çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye

Prof. Dr. Ali D. ULUSOY

