

Davacı ve Yürütmenin Durdurulmasını İsteyen: Türk Tabipleri Birliği

Vekili : Av. Mustafa Güler

Strazburg Cad. 28/28 Sıhhiye/ANKARA

Davalılar : 1-Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı/ANKARA

2-Sağlık Bakanlığı/ANKARA

Davanın Özeti : 27.11.2010 tarih ve 27768 sayılı Resmi Gazete'de

yayımlanan İşyeri Hekimlerinin Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmeliğin 4. maddesinin 1. fıkrasının (ç), (g) ve (h) bentlerinin; 7. maddesinin; 13. maddesinin; 14. maddesinin; 17. maddesinin 2. fıkrasının 2, 3, 4 ve 5. cümlelerinin; 18. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendindeki "10 saat", (b) bendindeki "15 saat" ve (c) bendindeki "20 saat" ibarelerinin; 25. maddesinin 1, 2, 3 ve 4. fıkralarının; 30. maddesinin 2. fıkrasının; 33. maddesinin 1. fıkrasının; 35. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinin; 36. maddesinin 1. fıkrasının; 37. maddesinin; 38. maddesinin; Geçici 2. maddesinin; Geçici 3. maddesinin; Geçici 4. maddesinin; "işyeri hekimliği hizmeti yetki belgesi" başlıklı Ek-2'nin; "işyeri hekimliği çalışma sözleşmesi" başlıklı Ek-4'ün; "işyeri hekimliği belgesi" başlıklı Ek-6'nın; "işyeri hekimleri ve eğiticiler için ihtar tablosu" başlıklı Ek-11'in işyeri hekimlerini ilgilendiren 1, 2, 3, 4, 5, 7 ve 8 numaralı kısımlarının hukuka ve hizmet gereklerine aykırı oldukları iddiasıyla; aynı Yönetmeliğin 9. maddesinin 4. fıkrasının; 16. maddesinin 1. fıkrasının ve 36. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinin ise eksik düzenlenmiş olduğu iddiasıyla iptali ve yürütülmelerinin durdurulması istenilmektedir.

Danıştay Tetkik Hakimi : Nihan Didem Çakmak

Düşüncesi : 4857 sayılı Yasa ile 3146 sayılı Yasa hükümlerinin

Dairemizin E:2004/1253 ve E:2009/16602 sayılı kararlarıyla birlikte incelenmesinden; 16.12.2003 tarihinden önce Türk Tabipleri Birliği tarafından verilen işyeri hekimliği sertifikaları geçerliliğini korurken, bu tarihten sonra anılan Birlikçe düzenlenen eğitimlerin ve bu eğitimler sonucu verilen sertifikaların geçersiz olduğu; Bakanlık ve ÇASGEM'in ise, yalnızca 15.8.2009 tarihinden itibaren düzenleyecekleri işyeri hekimliği eğitim programlarının ve bu eğitim sonucu verdikleri sertifikaların geçerli kabul edilebileceği; 15.8.2009 tarihli Yönetmeliğe istinaden Bakanlıkça eğitim vermeye yetkili kılınan eğitim kurumlarınca verilen eğitimlerin (iş ve meslek hastalıkları yan dal uzmanlığına yönelik olarak üniversitelerce verilen eğitimler hariç) ise geçerli kabul edilmesine hukuken olanak bulunmadığı hususunda duraksama bulunmamaktadır.

Bu itibarla, 16.12.2003 ile 15.8.2009 tarihleri arasındaki dönemde sertifikalandırılan işyeri hekimlerinin sertifika ve vizelerinin geçerliliğini koruyan Yönetmeliğin Geçici 3. maddesi ile 15.8.2009 tarihli Yönetmeliğe dayalı olarak yetkilendirilen eğitim kurumlarınca verilen eğitimleri geçerli kabul eden Geçici 4. maddesinde hukuka uygunluk bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenle, yürütmenin durdurulması isteminin kısmen kabulü ile Yönetmeliğin

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE
Esas No : 2010/16631

Geçici 3. ve Geçici 4. maddelerinin yürütülmesinin durdurulması; Yönetmeliğin dava konusu edilen diğer kısımlarına yönelik olarak ise istemin reddi gerektiği düşünülmektedir.

Danıştay Savcısı : İbrahim Topuz

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 gereği görüşüldü :

Dava; 27.11.2010 tarih ve 27768 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Hekimlerinin Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmeliğin 4. maddesinin 1. fıkrasının (ç), (g) ve (h) bentlerinin; 7. maddesinin; 13. maddesinin; 14. maddesinin; 17. maddesinin 2. fıkrasının 2, 3, 4 ve 5. cümlelerinin; 18. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendindeki "10 saat", (b) bendindeki "15 saat" ve (c) bendindeki "20 saat" ibarelerinin; 25. maddesinin 1, 2, 3 ve 4. fıkralarının; 30. maddesinin 2. fıkrasının; 33. maddesinin 1. fıkrasının; 35. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinin; 36. maddesinin 1. fıkrasının; 37. maddesinin; 38. maddesinin; Geçici 2. maddesinin; Geçici 3. maddesinin; Geçici 4. maddesinin; "işyeri hekimliği hizmeti yetki belgesi" başlıklı Ek-2'nin; "işyeri hekimliği çalışma sözleşmesi" başlıklı Ek-4'ün; "işyeri hekimliği belgesi" başlıklı Ek-6'nın; "işyeri hekimleri ve eğiticiler için ihtar tablosu" başlıklı Ek-11'in işyeri hekimlerini ilgilendiren 1, 2, 3, 4, 5, 7 ve 8 numaralı kısımlarının hukuka ve hizmet gereklerine aykırı oldukları iddiasıyla; aynı Yönetmeliğin 9. maddesinin 4. fıkrasının; 16. maddesinin 1. fıkrasının ve 36. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinin ise eksik düzenlenmiş olduğu iddiasıyla iptali ve yürütülmesinin durdurulması istemiyle açılmıştır.

İşyeri hekimliği, işçi ve işverenler ya da temsilcilerine yönelik olarak, öncelikle koruyucu ve önleyici sağlık hizmetini, herhangi bir kaza veya acil durum halinde ise ilk yardım ve acil müdahale hizmetlerini içeren bir uygulama olup; mevzuatımıza ilk olarak 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nun 180. maddesiyle girmiştir. Ardından, Mülga 506 sayılı Yasanın 114. maddesi ile İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü'nün 91. maddesinde de işyerlerinde görevlendirilecek hekimlere yönelik düzenlemelere yer verilmiş ve bu hükümlere dayalı olarak 4.7.1980 tarih ve 17037 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "İşyeri Hekimlerinin Çalışma Şartları İle Görev ve Yetkileri Hakkında Yönetmelik" yürürlüğe konulmuştur.

10.6.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu'nun 81. maddesinde işyeri hekimliği uygulamasına yönelik olarak yeni düzenlemeler getirilmesi üzerine, anılan maddeye dayalı olarak 16.12.2003 tarih ve 25318 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "İşyeri Sağlık Birimleri ve İşyeri Hekimlerinin Görevleri ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" kabul edilmiş; bu Yönetmeliğin bazı maddelerinin iptali istemiyle Türk Tabipleri Birliği tarafından Dairemizin E:2004/1253 sayılı esasına kayden açılan dava sonucunda, Dairemizin 28.2.2006 tarih ve K:2006/1658 sayılı kararıyla, özetle; dava konusu Yönetmeliğin ilgili maddelerinde,

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE
Esas No : 2010/16631

işyeri hekimliği eğitiminin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile bu Bakanlığa bağlı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezince (ÇASGEM) verilebileceğinin öngörüldüğü; ancak Yönetmeliğin dayanağı olan 4857 sayılı Yasanın 81. maddesinde adı geçen Bakanlığa ve ÇASGEM'e söz konusu eğitimi vermeleri hususunda bir yetki tanınmadığı gibi; her iki idarenin teşkilat yasalarında da bu noktada görev ve yetkileri bulunmadığı; ayrıca, Tıpta Uzmanlık Tüzüğü uyarınca, işyeri hekimliğinin bir yan dal uzmanlığı olduğu; dolayısıyla söz konusu eğitimin yalnızca üniversiteler ile eğitim ve araştırma hastanelerince verilebileceği; bu nedenle, anılan eğitimin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile bu Bakanlığa bağlı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezince (ÇASGEM) verilebileceğine yönelik olarak düzenleme getiren dava konusu yönetmelik hükümlerinde hukuka uyarlık bulunmadığı; öte yandan, 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu'nun incelenmesinden; anılan eğitimi verme hususunda Türk Tabipleri Birliği veya tabip odalarının da herhangi bir görev ve yetkisi olmadığı, bu nedenle davacı Birliğin, işyeri hekimliği eğitimi verme konusunda kendilerinin yetkili olduğu yolundaki iddiasına itibar edilmediği gerekçeleriyle anılan Yönetmeliğin eğitim ve sertifika verilmesine ilişkin maddelerinin iptaline karar verilmiş; bu karar, İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 4.3.2010 tarih ve E:2006/2861, K:2010/430 sayılı kararıyla onanmıştır.

Dairemizin yukarıda aktarılan kararı üzerine, 26.5.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5763 sayılı Yasayla; 4857 sayılı İş Kanunu, 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve 7460 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Teşkilat Kanunu'nda değişiklikler yapılmış; Tıpta Uzmanlık Tüzüğü 31.12.2009 tarihi itibarıyla yürürlükten kaldırılmış, 18.7.2009 tarihinde yürürlüğe giren Tıpta ve Dış Hekimliğinde Uzmanlık Eğitimi Yönetmeliğinde ise işyeri hekimliği yan dal olmaktan çıkarılmıştır. Bu değişikliklere dayanılarak, işyeri hekimliği ile iş güvenliği uzmanlığına ilişkin düzenlemeler tek yönetmelikte birleştirilmek suretiyle, 15.8.2009 tarih ve 27320 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "İşyeri Sağlık ve Güvenlik Birimleri ile Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimleri Hakkında Yönetmelik" kabul edilmiş; söz konusu Yönetmeliğin işyeri hekimlerine yönelik bazı maddelerine karşı Türk Tabipleri Birliği tarafından Dairemizin E:2009/16602 ve E:2010/696 sayılı esaslarına kayden davalar açılmış; Dairemizce, E:2009/16602 sayılı dosyada, mevcut yasal düzenlemeler uyarınca, davalı Bakanlık ile ÇASGEM tarafından işyeri hekimliği eğitimi ve sertifikasının düzenlenebileceği; ancak Bakanlığın diğer eğitim kurumlarını akredite etme yetkisinin bulunmadığı gerekçesiyle eğitim kurumlarının yetkilendirilmesine yönelik uygulama işleminin yürütülmesi durdurulmuştur. Bunu takiben 4857 sayılı İş Kanunu ile 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda, 1.8.2010 tarihinde yürürlüğe giren 6009 sayılı Yasayla değişiklikler yapılmıştır.

6009 sayılı Yasayla yapılan değişiklikler uyarınca; 4857 sayılı Yasanın 2. ve 81. maddeleri ile 3146 sayılı Yasanın 12. maddesinde, "işyeri hekimi", "ortak sağlık ve güvenlik birimi" ile "eğitim kurumu"nun tanımları yapılmış ve Bakanlığa, daha önceki yasal

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE
Esas No : 2010/16631

düzenlemelerle tanınan "işyeri hekimliği eğitimi bizzat verme" yetkisinin yanında, "işyeri hekimliği eğitimi vermek üzere eğitim kurumlarını akredite etme" yetkisi de tanınmıştır.

Dava konusu Yönetmelik, 6009 sayılı Yasayla değişik 4857 sayılı Yasanın 2. ve 81. maddeleri ile 3146 sayılı Yasanın 2. ve 12. maddelerine ve 1219 sayılı Yasanın 12. maddesine dayanılarak hazırlanmış olup; iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinde görevli işyeri hekimlerinin nitelikleri, eğitimleri, belgelendirilmeleri, görev, yetki ve sorumlulukları ile işyeri hekimliği hizmeti verecek toplum sağlığı merkezlerinin yetkilendirilmesi ve çalışma usul ve esaslarını düzenlemektedir.

Yönetmeliğin 35. maddesinin (b) bendi yönünden;

3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 39. maddesinde, "Bakanlık, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezinin verimliliğini sağlamak üzere, Maliye Bakanlığının görüşünü alarak hazırlanacak bir yönetmelikle döner sermaye işletmeleri kurabilir. Döner sermaye kuruluşlarının her birinin kuruluş sermayesi üçyüzmilyar Türk Lirasıdır. Döner sermaye işletmeleri kamu tüzel kişiliğini haizdir. Döner sermaye bütçeye bu amaçla konulacak ödeneklerle aynı yardımlar, döner sermaye faaliyetlerinden elde edilecek karlar, bağış ve yardımlardan oluşur." hükmüne yer verilmiş; anılan maddeye dayanılarak çıkarılan ve 31.3.2010 tarih, 27538 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği"nin 4. maddesinin (f) bendinde, iş sağlığı ve güvenliği alanında hizmet verecek gerçek ve tüzel kişiler ile kuruluşlara verilecek yetki belgelerini üretmek ve ücreti karşılığında vermek, anılan döner sermaye işletmesinin faaliyet alanları arasında sayılmış; 7. maddesinde de, 4. maddede belirtilen faaliyetlerden elde edilen gelirlerin döner sermaye işletmesi gelirlerinden olduğu belirtilmiştir.

Dava konusu Yönetmeliğin 35. maddesinin (b) bendinde ise, belge almak veya vize işlemlerini yaptırmak isteyen kişi ve kurumların Bakanlıkça belirlenen belge veya vize ücretini ödemeleri gerektiği öngörülmüştür.

Görüldüğü üzere; 3146 sayılı Yasanın 39. maddesinde, belgelendirmelerden alınacak ücretlerin döner sermaye işletmesi gelirleri arasında bulunduğu dair bir kurala yer verilmemiş; öte yandan, dava konusu Yönetmeliğin dayanağı mevzuatta da, belgelendirmelerin ücret karşılığı yapılacağı yolunda herhangi bir hüküm yer almamıştır.

İş sağlığı ve güvenliği alanındaki belgelerin düzenlenmesinin, davalı Bakanlığın İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğünün asli görevlerinden olduğu dikkate alındığında; söz konusu kamu hizmetinin ücret karşılığında yürütüleceğine dair açık bir yasa hükmü bulunmadıkça, ücret tahsil edilemeyeceğinin kabulü gerekmektedir.

Bu itibarla; Yönetmeliğin belge ücreti tahsilini öngören 35. maddesinin (b) bendinde hukuka uygunluk bulunmamaktadır.

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE
Esas No : 2010/16631

Yönetmeliğin Geçici 3. ve Geçici 4. maddelerine yönelik olarak;

Geçici 3. maddede, belge alma tarihine göre vize süresi dolmuş olan işyeri hekimlerinin belgelerinin bu Yönetmeliğin yayımı tarihinden itibaren altı ay süreyle geçerli olduğu; bu sürenin sonunda yenileme eğitimini tamamlamayanların yetki belgelerinin geçerliliğinin söz konusu eğitimi alınca kadar askıya alınacağı; Geçici 4. maddesinde ise, İşyeri Sağlık ve Güvenlik Birimleri ile Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimleri Hakkında Yönetmelik kapsamında yetkilendirilmiş eğitim kurumlarınca düzenlenen eğitimleri tamamlayanların, bu Yönetmelik kapsamında yer alan eğitimleri tamamlamış sayılacakları ve düzenlenecek sınavlara katılmaya hak kazanacakları kurallarına yer verilmiştir.

16.12.2003 tarihli Yönetmeliğin 20. maddesiyle, işyeri hekimleri süresi net olarak belirtilmeyen aralıklarla yapılacak yenileme eğitime tâbi tutulmuş; 15.8.2009 tarihli Yönetmeliğin 51. maddesiyle, söz konusu yenileme eğitiminin aralığı 7 yılda bir olarak belirlenmiş; dava konusu Yönetmeliğin 30 maddesinde ise, yenileme eğitimi ve vize mecburiyetinin aralığı 5 yıla düşürülmüştür.

Dolayısıyla, dava konusu Geçici 3. maddede sözü geçen vizesi dolmuş işyeri hekimlerinin 16.12.2003 ile 15.8.2009 tarihleri arasındaki dönemde sertifikalandırılan hekimleri kapsadığı anlaşılmaktadır. Oysa bu dönemde, yukarıda aktarılan Dairemiz kararı (E:2004/1253) doğrultusunda, ne Türk Tabipleri Birliği, ne de davalı Bakanlık ya da ÇASGEM tarafından düzenlenen işyeri hekimliği sertifika programlarının hukuki geçerliliği vardır. Bu dönemde yalnızca, üniversiteler ile eğitim ve araştırma hastanelerince işyeri hekimliği ya da iş ve meslek hastalıkları yan dal uzmanlık alanlarında verilen eğitimlerin geçerliliği söz konusudur.

Bu itibarla, dava konusu Yönetmeliğin Geçici 3. maddesinde; sertifika ve vizesinin geçerliliği korunan işyeri hekimleri belirlenirken, 16.12.2003 ile 15.8.2009 tarihleri arasındaki dönemde sertifikalandırılan işyeri hekimlerini kapsayacak şekilde düzenleme getirilmesi nedeniyle hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Geçici 4. maddeye gelince; yukarıda aktarılan mevzuat hükümleriyle Dairemiz kararlarının birlikte incelenmesinden görüleceği üzere; davalı Bakanlık ve ÇASGEM'in, yalnızca 15.8.2009 tarihinden itibaren düzenleyecekleri işyeri hekimliği eğitim programlarının ve bu eğitim sonucu verdikleri sertifikaların geçerli kabul edilebileceği; 15.8.2009 tarihli Yönetmeliğe istinaden Bakanlıkça yetkilendirilen eğitim kurumlarınca düzenlenen eğitimlerin (iş ve meslek hastalıkları yan dal uzmanlığına yönelik olarak üniversitelerce verilen eğitimler hariç) ise geçerli kabul edilmesine hukuken olanak bulunmadığı hususunda duraksama bulunmamaktadır.

Buna göre; İşyeri Sağlık ve Güvenlik Birimleri ile Ortak Sağlık ve Güvenlik Birimleri Hakkında Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği 15.8.2009 tarihi itibarıyla, davalı Bakanlığın, eğitim kurumlarını işyeri hekimliği eğitimi vermeleri konusunda akredite etme yetkisi bulunmamasına karşın, dava konusu Yönetmeliğin Geçici 4. maddesinde, Bakanlıkça bu yetkinin varsayılması

T.C.
DANIŞTAY
ONUNCU DAİRE
Esas No : 2010/16631

suretiyle verilen izne istinaden düzenlenen eğitimlere geçerlilik atfedilmesi nedeniyle hukuka uygunluk bulunmamaktadır.

Diğer taraftan, Yönetmeliğin dava konusu edilen diğer maddelerine yönelik olarak, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde öngörülen koşulların bu aşamada gerçekleşmediği sonucuna varılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde öngörülen koşulların gerçekleştiği anlaşıldığından, yürütmenin durdurulması isteminin kısmen kabulü ile 27.11.2010 tarih ve 27768 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Hekimlerinin Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmeliğin 35. maddesinin (b) bendi ile Geçici 3. ve Geçici 4. maddelerinin **YÜRÜTÜLMESİNİN DURDURULMASINA**; adı geçen Yönetmeliğin dava konusu edilen diğer kısımlarına yönelik yürütmenin durdurulması **İSTEMİNİN REDDİNE**, bu kararın tebliğini izleyen günden itibaren yedi (7) gün içinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na itiraz edilebileceğinin taraflara duyurulmasına 3.6.2011 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye	Üye
Mehmet ÜN LÜ ÇAY	İbrahim BERBEROĞLU	Kemal BİLECEN	Asuman YET	Ali KAZAN