

**Davacı ve Yürütmenin**

**Durdurulmasını İsteyen**

: Türk Tabipleri Birliği

**Vekili**

: Av. Leyla Verda Ersoy

Büyükelçi Sokak No:20/10 - Kavaklıdere  
Çankaya/ANKARA

**Davalılar**

: 1- Sağlık Bakanlığı

2- Türkiye Halk Sağlığı Kurumu

**Vekilleri**

: 1. Hukuk Müşaviri Av. Halil Şen

Hukuk Müşaviri Hakan Bozkurt

Prof. Dr. Nusret Fişek Caddesi No:41

Yenişehir/Çankaya/ANKARA

**Davanın Özeti** : Türkiye Halk Sağlığı Kurumu tarafından yayımlanan "Halk Sağlığı Merkezleri" konulu 23/03/2016 tarih ve 2016/5 sayılı Genelgenin tamamının iptali ve yürütmenin durdurulması istenilmektedir.

**Savunmaların Özeti** : Davaya konu Genelge ile, toplum sağlığı merkezlerini güçlendirerek hizmetlerin kaliteli, etkin, verimli bir şekilde sunulmasına katkı sağlamak, aile hekimliği haricindeki birinci basamak sağlık hizmetlerinin etkinliğini artırmak, aile hekimliği hizmetlerine erişimi kolaylaştırmak, bireye yönelik birinci basamak sağlık hizmetleri ile topluma yönelik birinci basamak sağlık hizmetlerinin daha bütünleşik bir yapıda yürütülmesinin amaçlandığı, halk sağlığı merkezlerinin, 5/2/2015 tarihli ve 29258 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Toplum Sağlığı Merkezi ve Bağlı Birimler Yönetmeliği'nin 5. maddesi çerçevesinde toplum sağlığı merkezleri ek birimi olarak kurulduğu, yeni bir bağlı birim ya da toplum sağlığı merkezlerinden tamamen bağımsız bir kuruluş olarak ihdas edilmediği, bu çerçevede düzenlenen dava konusu genelgenin hukuka ve mevzuata uygun olduğu, davanın ve yürütmenin durdurulması isteminin reddi gerektiği savunulmaktadır.

**Danıştay Tetkik Hakimi**

: Mukaddes Yalçın

**Düşüncesi**

:Yürütmenin durdurulması isteminin kabulü gerekeceği düşünülmektedir.

**TÜRK MİLLETİ ADINA**

Hüküm veren, Danıştay Kanununun Ek 1. maddesi uyarınca Danıştay Onbeşinci Dairesi ile Danıştay İkinci Dairesi'nden oluşturulan Müsterek Kurulca davalı idarelerin birinci savunmaları alındıktan sonra incelenmesine karar verilen yürütmenin durdurulması istemi, savunmaların verildiği görülmüş olmakla yeniden incelenerek işin gereği görüldü:

Dava; Türkiye Halk Sağlığı Kurumu tarafından yayımlanan "Halk Sağlığı Merkezleri" konulu 23/03/2016 tarih ve 2016/5 sayılı Genelgenin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılmıştır.

Dava konusu genelge ile bireye ve topluma yönelik halk sağlığı hizmetlerini güçlendirerek yürütmek, hizmetlere ulaşımı kolaylaştırmak ve birinci basamak sağlık hizmet



sunumunun kalitesini artırmak amacıyla Kurumca uygun görülecek yerlerde, aile hekimliği, sağlıklı yaşam, kanser erken teşhis ve tarama, üreme sağlığı, çevre sağlığı, iş sağlığı ve güvenliği, göçmen sağlığı, evde sağlık, koruyucu ağız ve diş sağlığı, veremle savaş gibi tüm birinci basamak sağlık hizmetlerinden hizmet bölgesi için gerekli olanların, laboratuvar ve görüntüleme hizmetleri ile desteklenerek bütünlüklü bir anlayışla sunulduğu, ilaveten halka ve personele yönelik sağlık eğitimlerinin gerçekleştirildiği halk sağlığı merkezlerinin (HSM) toplum sağlığı merkezlerinin ek birimi olarak kurulacağı düzenlenmiş ve halk sağlığı merkezlerinin kuruluş ve işleyişine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.

Buna göre:

- Halk sağlığı merkezlerinin, TÜİK verilerine göre merkez nüfusu 50.000 ve üzerinde olan il ya da ilçe merkezlerinde açılacağı, yapılacak planlamalarda bu merkezlere bağlı olan köy ve beldelerin nüfusunun dikkate alınmayacağı,

- Anılan merkezlerin, hizmetin sunumu bakımından destekleyeceği aile sağlığı merkezlerine göre merkezî bir konumda ve kayıtlı kişiler ile personelin kolay ulaşabileceği güzergahta planlamasının yapılacağı, yakınında ikinci ve üçüncü basamak sağlık kuruluşunun bulunmamasına dikkat edileceği ve yine bu merkezlerin, Toplum Sağlığı Merkezi ve Bağlı Birimler Yönetmeliği'ne göre Valiliğin teklifi ve Kurumun Onayı ile açılacağı, taşınacağı yada kapatılacağı,

- Halk sağlığı merkezlerinde, mesai sonrası aile hekimliği hizmetlerinin sunulacağı, aile hekimleri, aile sağlığı elemanları ve toplum sağlığı merkezi personelince nöbet tutulacağı, bu hizmetlerin kapsamının Bakanlık politikaları doğrultusunda, bölgenin sağlık ihtiyaçları ve hizmet kapasitesi göz önünde bulundurularak, halk sağlığı müdürlükleri tarafından belirlenip, Kurumun onayına sunulacağı, hizmetlerin ilgili mevzuatı çerçevesinde verileceği,

- Adı geçen merkezler bünyesinde, mesai dışı aile hekimliği hizmetlerinin (nöbet) sunulması için uygun mekanlar planlanacağı, bu mekanların mesai saatleri içerisinde göçmenler vb. kişilere sağlık hizmetlerinin verilmesi amacıyla kullanılacağı,

- Halk Sağlığı Merkezi bünyesinde asgari beş aile hekimliği birimi ihtiva eden aile sağlığı merkezi hedeflendiği ve yine bu merkezlerde gerektiğinde aile hekimliği uzmanlık eğitimi veren üniversiteler ile eğitim ve araştırma hastanelerine bağlı eğitim aile sağlığı merkezi oluşturulacağı yolunda düzenlemelere yer verilmiştir.

Anayasanın 56. maddesinin birinci fıkrasında, herkesin, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu; üçüncü fıkrasında, Devletin, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenleyeceği; dördüncü fıkrasında da, Devletin, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getireceği, 124. maddesinde, bakanlıkların kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilecekleri hükme bağlanmıştır.

Sağlık hizmeti sunulmasına ilişkin olarak Devlete verilmiş olan görevler, 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşların Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname gereğince Sağlık Bakanlığınca yürütülmektedir. Anılan Kanun Hükmünde Kararname'nin; 2. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde, halk sağlığının korunması ve geliştirilmesi hastalık risklerinin azaltılması ve önlenmesi, (e) bendinde insan gücünde ve maddi kaynaklarda tasarruf sağlamak ve verimi artırmak, sağlık insan gücünün ülke sathında dengeli dağılımını sağlamak ve bütün paydaşlar arasında işbirliğini gerçekleştirmek suretiyle yurt sathında eşit, kaliteli ve



verimli hizmet sunumunu sağlamak, (f) bendinde kamu ve özel tüzel kişileri ile gerçek kişiler tarafından açılacak sağlık kuruluşlarının ülke sathında planlanması ve yaygınlaştırılması ile ilgili olarak sağlık sistemini yönetmek ve politikaları belirlemek Sağlık Bakanlığının görevleri arasında sayılmış, 40. maddesinde ise, Bakanlık ve bağlı kuruluşların görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenmiş konularda idari düzenlemeler yapabileceği belirtilmiştir.

663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 26. maddesi ile Bakanlık politika ve hedeflerine uygun olarak, temel sağlık hizmetlerini yürütmekle görevli, Bakanlığa bağlı Türkiye Halk Sağlığı Kurumu kurulmuş, halk sağlığını korumak ve geliştirmek, sağlık için risk oluşturan faktörlerle mücadele etmek ve birinci basamak sağlık hizmetlerini yürütmek, bu hususta gerekli düzenlemeleri yapmak Kurumun görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun; 3. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, sağlık kurum ve kuruluşlarının yurt sathında eşit, kaliteli ve verimli hizmet sunacak şekilde Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca, diğer ilgili bakanlıkların da görüşü alınarak plânlanacağı, koordine edileceği, mali yönden destekleneceği ve geliştirileceği; (c) bendinde, bütün sağlık kurum ve kuruluşları ile sağlık personelinin ülke sathında dengeli dağılımı ve yaygınlaştırılmasının esas olduğu, sağlık kurum ve kuruluşlarının kurulması ve işletilmesinin bu esas içerisinde Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca düzenleneceği, (e) bendinde, tesis edilecek eğitim, denetim, değerlendirme ve oto kontrol sistemi ile sağlık kuruluşlarının tespit edilen standart ve esaslar içinde hizmet vermesinin sağlanacağı, (i) bendinde, sağlık hizmetlerinin yurt çapında istenilen seviyeye ulaştırılması amacıyla; bakanlıklar seviyesinden en uçtaki hizmet birimine kadar kamu ve özel sağlık kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları arasında koordinasyon ve işbirliği yapılacağı, sağlık kurum ve kuruluşlarının coğrafik ve fonksiyonel hizmet alanlarının, verecekleri hizmetler, yönetim, hizmet ilişki ve bağlantıları gibi konularda tespit edilen esaslara uymak ve verilen görevleri yapmakla yükümlü oldukları belirtilmiştir.

Anılan Kanunun 9. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde ise; bütün kamu ve özel sağlık kuruluşlarının tesis, hizmet, personel, kıstaslarının belirlenmesinin, sağlık kurum ve kuruluşlarının sınıflandırılmasının ve sınıflarının değiştirilmesinin, sağlık kuruluşlarının amaca uygun olarak teşkilatlanmalarının, sağlık hizmet zinciri oluşturulmasının, hizmet içi eğitim usul ve esasları ile sağlık kurum ve kuruluşlarının koordineli çalışma ve hizmet standartlarının tespiti ve denetimi ile bu Kanunla ilgili diğer hususların Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Diğer taraftan, 9/12/2004 tarihli ve 25665 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Aile Hekimliği Kanununun 5. maddesinde, "Aile hekimliği uygulamasına geçilen yerlerde kişilerin aile hekimine kaydı yapılır. Bakanlıkça belirlenen süre sonunda kişiler aile hekimlerini değiştirebilirler. Her bir aile hekimi için kayıtlı kişi sayısı; asgarî 1000, azamî 4000'dir. Aralıksız iki ayı aşmayan süreyle kayıtlı kişi sayısı 1000'den az olabilir.

Aile hekimliği hizmetleri ücretsizdir; acil haller hariç, haftada kırk saatten az olmamak kaydı ile Bakanlıkça belirlenen kıstaslar çerçevesinde ilgili aile hekiminin talebi ve o yerin sağlık idaresince onaylanan çalışma saatleri içinde yerine getirilir. (Ek cümle: 10/9/2014-6552/117 md.) Türkiye Halk Sağlığı Kurumunca belirlenen aile sağlığı merkezlerinde çalışma saatleri dışında, aile hekimleri ve aile sağlığı elemanları ile gerektiğinde Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşları personeline nöbet görevi verilebilir. Aile hekimliği uygulamasına geçilen yerlerde acil haller ve mücbir sebepler dışında, kişi hangi sosyal güvenlik kuruluşuna tâbi olursa olsun, aile hekiminin sevki olmaksızın sağlık kurum ve kuruluşlarına müracaat edenlerden katkı payı



alınır. Alınacak katkı payı tutarı Sağlık, Maliye ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarında müştereken belirlenir. Aile hekimliği uygulamasına geçilen yerlerde, diğer kanunların aile hekimliği hizmetleri kapsamındaki hizmetlerin sunumu ile sevk ve müracaata ilişkin hükümleri uygulanmaz. (Ek cümle:11/10/2011-KHK-663/58 md.) **Aile hekimliği hizmetleri dışında kalan birinci basamak sağlık hizmetleri toplum sağlığı merkezleri tarafından verilir ve bu merkezlerin organizasyonu, kadroları, görevleri ile çalışma usûl ve esasları Türkiye Halk Sağlığı Kurumunca belirlenir.** Yabancılar hakkında ilgili mevzuat hükümleri uygulanır." hükmü yer almıştır.

Kanun hükmüne istinaden hazırlanan, toplum sağlığı merkezleri ve bağlı birimlerinin açılması, kapatılması, organizasyonu ve görevleriyle ilgili usul ve esasların yer aldığı Toplum Sağlığı Merkezi ve Bağlı Birimler Yönetmeliği 5/2/2015 tarihli ve 29258 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş olup, işbu Yönetmelik dava konusu Genelge'nin dayanak yönetmeliğini oluşturmaktadır.

Anılan Yönetmeliğin 5. maddesinde, "(1) Her ilçede ve 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa tabi olmayan il merkezlerinde bir toplum sağlığı merkezi kurulması esastır.

(2) Yeni kurulacak veya kurulmuş olan toplum sağlığı merkezleri ile bunların ek ve bağlı birimlerinin tipleri ile fiziki ve teknik donanımları Kurumca tespit edilen standartlar doğrultusunda belirlenir.

(3) Toplum sağlığı merkezine bağlı birimler, farklı binalarda hizmet verebilir.

(4) **Hizmete ulaşımı ve hizmet sunumunu kolaylaştırmak üzere, ihtiyaç doğrultusunda, farklı bir binada TSM ek birimi açılabilir.**

(5) **Toplum sağlığı merkezleri ile ek ve bağlı birimlerinin açılması, kapatılması ve yer değişikliği ilgili Valiliğin teklifi ve Kurumun onayı ile gerçekleştirilir.**" hükmüne yer verilmiştir.

Görüldüğü üzere, 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname gereğince, temel sağlık hizmetlerini, bu kapsamda birinci basamak sağlık hizmetlerini, Bakanlık hedef ve politikalarına uygun olarak yürütmek ve bu hususta gerekli düzenlemeleri yapmak görev ve yetkisinin davalı Kuruma ait olduğu açıktır.

Bu bağlamda, 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanununda, kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri ile birinci basamak teşhis, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetleri "aile hekimliği hizmetleri" olarak tanımlanmış, bunun dışında kalan birinci basamak sağlık hizmetlerinin ise toplum sağlığı merkezleri tarafından sunulması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Davalı idareler savunmalarında, davaya konu düzenleme ile, toplum sağlığı merkezlerini güçlendirerek hizmetlerin kaliteli, etkin, verimli bir şekilde sunulmasına katkı sağlamak, aile hekimliği haricindeki birinci basamak sağlık hizmetlerinin etkinliğini artırmak, aile hekimliği hizmetlerine erişimi kolaylaştırmak, bireye yönelik birinci basamak sağlık hizmetleri ile topluma yönelik birinci basamak sağlık hizmetlerinin daha bütünleşik bir yapıda yürütülmesinin amaçlandığı, **halk sağlığı merkezlerinin, 5/2/2015 tarihli ve 29258 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Toplum Sağlığı Merkezi ve Bağlı Birimler Yönetmeliği'nin 5. maddesi çerçevesinde toplum sağlığı merkezleri ek birimi olarak kurulduğu, yeni bir bağlı birim ya da toplum sağlığı merkezlerinden tamamen bağımsız bir kuruluş olarak ihdas edilmediğini belirtmekte ise de, anılan Genelgede, yer alan halk sağlığı merkezlerinin organizasyonu, bünyesinde aile hekimliği biriminin kurulması, aile hekimliği personeline mesai dışı nöbet görevi verilmesi gibi hususlardan, bu merkezlerin birinci basamak**

sağlık hizmeti sunmak üzere kurulan yeni bir yapılanma olduğu anlaşılmaktadır. Gerçekten de, adı geçen merkezlerin fonksiyonlarına bakıldığında, bu merkezlerin ek birim olarak nitelendirilemeyeceği açıktır.

Hal böyle iken, yeni bir sağlık hizmeti sunumunda bulunan, Kanunda ve yönetmelikte öngörülme, tanımlanmayan bir kurumun kuruluşunun ve işleyişinin genelge ile düzenlenmesi hukuken mümkün olmayıp, bu düzenleme normlar hiyerarşisine de aykırılık teşkil etmektedir.

Zira, bir hiyerarşik normlar sistemi olan hukuk düzeninde alt düzeydeki normların, yürürlüklerini üst düzeydeki normlardan aldığı kuşkusuzdur. Normlar hiyerarşisinin en üstünde evrensel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunmakta ve daha sonra gelen kanunlar yürürlüğünü Anayasa'dan, tüzükler yürürlüğünü kanunlardan, yönetmelikler ise yürürlüğünü kanun ve tüzüklerden almaktadır. Dolayısıyla; bir normun, kendisinden daha üst konumda bulunan ve dayanağını oluşturan bir norma aykırı veya bunu değiştirici nitelikte bir hüküm getirmesi mümkün bulunmamaktadır. Belirtilen hiyerarşinin, yönetmelikler bakımından bir ifadesi niteliğini taşıyan Anayasa'nın 124. maddesinde de; Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilecekleri kuralına yer verilmiştir. Kanunlar, tüzükler ve Yönetmelikler açısından yukarıda belirtilen bu durum, daha alt düzeyde yer alan diğer hukuksal metinler ve idari işlemler açısından da geçerlidir.

Bu durumda, Kanunda ve yönetmelikte öngörülme, tanımlanmayan bir kurumun alt hukuk normu olan genelge ile düzenlenmesinde, idare hukukunun genel prensiplerine, hukuka ve usule uyarlık bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 27. maddesinde öngörülen ve yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için gerekli olan koşulların gerçekleştiği anlaşıldığından, davacının isteminin kabulü ile "Halk Sağlığı Merkezleri" konulu 23/03/2016 tarih ve 2016/5 sayılı Genelge'nin **YÜRÜTMESİNİN DURDURULMASINA**, anılan Kanun hükmü uyarınca bu kararın tebliğini izleyen günden itibaren yedi (7) gün içinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna itiraz yolu açık olmak üzere 11/10/2016 tarihinde oyçokluğu ile karar verildi.

**Başkan**  
Kırdar  
ÖZSOYLU

**Üye**  
Hayrettin  
KADIOĞLU

**Üye**  
H. Neşe  
SARI

**Üye**  
Süleyman Hilmi  
AYDIN

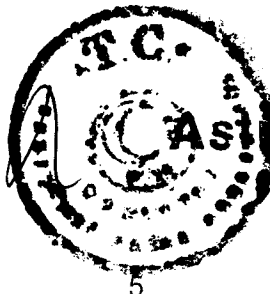
**Üye**  
Eyüp  
KAYA

**Üye**  
Metin  
ARITI

**Üye**  
Mehmet  
AYDIN  
(X)

**Üye**  
Aydemir  
TUNÇ

**Üye**  
Selbi  
KOCA  
(X)




**Gibidir**

**(X) KARŞI OY :**

Dava konusu Genelgenin iptali ve yürütülmesinin durdurulması talebiyle açılan bir başka davada, 11/10/2016 tarih ve E:2016/5178 sayılı kararla "Halk Sağlığı Merkezleri" konulu 23/03/2016 tarih ve 2016/5 sayılı Genelge'nin yürütülmesinin durdurulmasına karar verildiğinden, bakılan uyuşmazlıkta yeniden karar verilmesine olanak bulunmamaktadır.

Bu itibarla, dava konusu Genelge hakkında Karar Verilmesine Yer Olmadığına karar verilmesi gerektiği oyu ile aksi yöndeki çoğunluk kararına katılmıyoruz.

Üye  
Mehmet AYDIN

Üye  
Selma KOCA  
**Aslı Gibidir**