

**DAVACILAR** : 1- Gürsel Özer  
2- Aile Hekimleri Dernekleri Federasyonu  
**VEKİLLER** : Av. Taner Üzüm  
Söğütözü Caddesi Koç Kuleleri A Blok No:22  
Çankaya / ANKARA  
Av. Cihat Tortum  
Atatürk Bulvarı No:143/3 Kızılay / Çankaya / ANKARA

**DAVALI** : Sağlık Bakanlığı (mülga Türkiye Halk Sağlığı Kurumu)  
**VEKİLLER** : Hukuk Müaviri Hakan Bozkurt - Av. Ceren Samancı  
Üniversiteler Mah. Dumlupınar Bulvarı  
6001. Cad. No:9 Çankaya / ANKARA

**DAVANIN KONUSU** : Sağlık Bakanlığı (mülga Türkiye Halk Sağlığı Kurumu) tarafından yayımlanan "Halk Sağlığı Merkezleri" konulu, 23/03/2016 tarih ve 2016/5 sayılı Genelge'nin tamamının iptali istenilmektedir.

**DAVACILARIN İDDIALARI** : Davacılar tarafından;

Anılan Genelge'de, halk sağlığı merkezlerinin toplum sağlığı merkezinin ek birimi olarak kurulacağı düzenlenmiş ise de, söz konusu yapılanmanın ek birim olarak nitelendirilmesinin mümkün olmadığı, kanunda ve yönetmelikte öngörülmeyen, tanımlanmayan bir kurumun genelge ile düzenlenmesinin normlar hiyerarşisine aykırı olduğu, halk sağlığı merkezi bünyesinde, aile sağlığı merkezi kurulmasının hukukî dayanaktan yoksun olduğu,

5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'na göre, kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri ile birinci basamak teşhis, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetlerinin "aile hekimliği hizmetleri" olarak tanımlandığı, bunun dışında kalan birinci basamak sağlık hizmetlerinin ise toplum sağlığı merkezleri tarafından sunulması gerektiği, 5258 sayılı Kanun'un 8. maddesi ile, aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarının çalışma usul ve esaslarının yönetmelik ile belirlenebileceğinin hükme bağlandığı, buna göre, aile hekimlerine ilgili kanun ve yönetmelik dışında alt hukuk normu niteliğindeki genelge ile herhangi bir görev verilemeyeceği, görev verilse dahi nöbet görevinin aile sağlığı merkezlerinde tutulmak üzere verilebileceği, aile hekimlerinin çalışma saatleri dışında çalıştırılmasının Anayasa ve uluslararası antlaşmalara aykırı olduğu,

Dava konusu Genelge'nin, hukukî belirsizlikler ve muallak ifadeler ihtiva ettiği ileri sürülerek tamamının iptali istenilmektedir.

**DAVALININ SAVUNMASI** : Davalı idare tarafından;

Dava konusu düzenleme ile, toplum sa lı ı merkezlerini güçlendirerek hizmetlerin kaliteli, etkin, verimli bir ekilde sunulmasına katkı sa lamak, aile hekimli i haricindeki birinci basamak sa lık hizmetlerinin etkinli ini artırmak, aile hekimli i hizmetlerine eri imi kolayla tırmak, bireye yönelik birinci basamak sa lık hizmetleri ile topluma yönelik birinci basamak sa lık hizmetlerinin daha bütünle ik bir yapıda yürütülmesinin amaçlandı ı,

663 sayılı Sa lık Bakanlı ı ve Ba lı Kurulu larının Te kilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname gere ince, temel sa lık hizmetlerini, bu kapsamda birinci basamak sa lık hizmetlerini, Bakanlık hedef ve politikalarına uygun olarak yürütmek ve bu hususta gerekli düzenlemeleri yapmak görev ve yetkisinin uhdelerinde oldu u,

Bu ba lamda, halk sa lı ı merkezlerinin, 05/02/2015 tarihli ve 29258 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Toplum Sa lı ı Merkezi ve Ba lı Birimler Yönetmeli i'nin 5. maddesi çerçevesinde toplum sa lı ı merkezleri ek birimi olarak kuruldu u; yeni bir ba lı birim ya da toplum sa lı ı merkezlerinden tamamen ba ımsız bir kurulu olarak ihdas edilmedi i,

3359 sayılı Sa lık Hizmetleri Temel Kanunu, 5258 sayılı Kanun'un 5. maddesi ile 663 sayılı KHK'nın 36. maddesine istinaden hazırlanan Toplum Sa lı ı Merkezi ve Ba lı Birimler Yönetmeli i ile, toplum sa lı ı merkezleri ve ba lı birimlerinin açılması, kapatılması, organizasyonu ve görevleriyle ilgili usul ve esasların düzenlenmi oldu u, dolayısıyla toplum sa lı ı merkezlerinin ek birimi olarak kurulan halk sa lı ı merkezlerine ili kin dava konusu Genelge'nin dayanakları arasında 5258 sayılı Kanunun da yer aldı ı,

Halk sa lı ı merkezlerinin, TÜ K verilerine göre merkez nüfusu 50.000 ve üzerinde olan il ya da ilçe merkezlerinde açılaca ı, yapılacak planlamalarda bu merkezlere ba lı olan köy ve beldelerin nüfusunun dikkate alınmayaca ı,

Anılan merkezlerin, hizmetin sunumu bakımından destekleyece i aile sa lı ı merkezlerine göre merkezî bir konumda ve kayıtlı ki iler ile personelin kolay ula bilece i güzergahta planlamasının yapılaca ı, yakınında ikinci ve üçüncü basamak sa lık kurulu unun bulunmamasına dikkat edilece i,

Halk sa lı ı merkezlerinde, mesai sonrası aile hekimli i hizmetlerinin sunulaca ı, bu hizmetlerin kapsamının halk sa lı ı müdürlükleri tarafından belirlenip, Kurumun onayına sunulaca ı, hizmetlerin ilgili mevzuat çerçevesinde verilece i, dolayısıyla aile hekimli i çalı anlarının kendilerinin tabi oldukları mevzuat çerçevesinde i ve i lemleri yürütecekleri, adı geçen merkezler bünyesinde, mesai dı ı aile hekimli i hizmetlerinin (nöbet) sunulması için uygun mekanlar planlanaca ı, bu mekanların mesai saatleri içerisinde göçmenler vb. ki ilere sa lık hizmetlerinin verilmesi amacıyla kullanılaca ı,

Anılan merkezler bünyesinde asgari be aile hekimli i birimi ihtiva eden aile sa lı ı merkezi hedeflendi i, burada görev alacak aile hekimli i personelinin 5258 sayılı Kanun ve ilgili yönetmelikler do rultusunda görev, yetki ve sorumluluklarını sürdürecekleri ve yine bu

merkezlerde gerekti inde aile hekimli i uzmanlık e itimi veren üniversiteler ile e itim ve ara tırma hastanelerine ba lı e itim aile sa lı ı merkezi olu turulaca ı, dava konusu düzenlemenin üst hukuk normlarına, kamu menfaatine ve hizmet gereklerine uygun oldu u savunulmaktadır.

**DANI TAY TETK K HAK M** : Tülay Güler

**DÜ ÜNCES** : Dava konusu Genelge'de Toplum Sa lı ı Merkezi ve Ba lı Birimler Yönetmeli i çerçevesinde halk sa lı ı merkezlerinin kuruldu u anla ılmakta olup, aynı zamanda bu yerlerin organizasyonu, bünyesinde aile hekimli i biriminin kurulması, aile hekimli i personeline mesai dı ı nöbet görevi verilmesi gibi hususlar düzenlendi inden, bu merkezlerin birinci basamak sa lık hizmeti sunmak üzere kurulan yeni bir yapılanma oldu u görülmektedir. Normlar hiyerar isi ilkesi do rultusunda, kanunda ve yönetmelikte düzenlenmeyen hususların, kanunu ve yönetmeli i aacak ekilde ve Resmî Gazete'de yayımlanmayan bir genelge ile düzenlenmesinde hukuka uyarlık bulunmadı ından dava konusu düzenlemenin iptali gerekti i dü ünülmektedir.

**DANI TAY SAVCISI** : Aytaç Kurt

**DÜ ÜNCES** :Dava; Türkiye Halk Sa lı ı Kurumu tarafından yayımlanan "Halk Sa lı ı Merkezleri" konulu 23/03/2016 tarih ve 2016/5 sayılı Genelgenin iptali istemiyle açılmış tır.

Dava konusu genelge ile bireye ve topluma yönelik halk sa lı ı hizmetlerini güçlendirerek yürütmek, hizmetlere ula ımı kolayla tırmak ve birinci basamak sa lık hizmet sunumunun kalitesini artırmak amacıyla Kurumca uygun görülecek yerlerde, aile hekimli i, sa lıklı ya am, kanser erken te his ve tarama, üreme sa lı ı, çevre sa lı ı, i sa lı ı ve güvenli i, göçmen sa lı ı, evde sa lık, koruyucu a ız ve di sa lı ı, veremle sava gibi tüm birinci basamak sa lık hizmetlerinden hizmet bölgesi için gerekli olanların, laboratuvar ve görüntüleme hizmetleri ile desteklenerek bütünlük bir anlayı la sunuldu u, ilaveten halka ve personele yönelik sa lık e itimlerinin gerçekleştirildi i halk sa lı ı merkezlerinin (HSM) toplum sa lı ı merkezlerinin ek birimi olarak kurulaca ı düzenlenmi ve halk sa lı ı merkezlerinin kurulu ve i leyi ine ili kin usul ve esaslar belirlenmi tir

Anayasa'nın 123. maddesinde "dare, kurulu ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.darenin kurulu ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.Kamu tüzelki ili i, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdi i yetkiye dayanılarak kurulur."hükmü yer almı ; 56. maddesinin birinci fıkrasında, herkesin, sa lıklı ve dengeli bir çevrede ya ama hakkına sahip oldu u; üçüncü fıkrasında, Devletin, herkesin hayatını, beden ve ruh sa lı ı içinde sürdürmesini sa lamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, i birli ini gerçekleştirme amacıyla sa lık kurulu larını tek elden planlayıp hizmet vermesini

düzenleyece i; dördüncü fıkrasında da, Devletin, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sa lık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirece i, 124. maddesinde, bakanlıkların kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sa lamak üzere ve bunlara aykırı olmamak artıyla yönetmelik çıkarabilecekleri hükme ba lanmı tır.

663 sayılı Sa lık Bakanlı ı ve Ba lı Kurulu ların Te kilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin; 2. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde, halk sa lı ının korunması ve geli tirilmesi hastalık risklerinin azaltılması ve önlenmesi, (e) bendinde insan gücünde ve maddi kaynaklarda tasarruf sa lamak ve verimi artırmak, sa lık insan gücünün ülke sathında dengeli da ılımını sa lamak ve bütün payda lar arasında i birli ini gerçekle tirmek suretiyle yurt sathında e it, kaliteli ve verimli hizmet sunumunu sa lamak, (f) bendinde kamu ve özel tüzel ki ileri ile gerçek ki iler tarafından açılacak sa lık kurulu larının ülke sathında planlanması ve yaygınla tırılması ile ilgili olarak sa lık sistemini yönetmek ve politikaları belirlemek Sa lık Bakanlı 'nın görevleri arasında sayılmı , 40. maddesinde ise, Bakanlık ve ba lı kurulu ların görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenmi konularda idari düzenlemeler yapabilece i belirtilmi tir.

663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 26. maddesi ile Bakanlık politika ve hedeflerine uygun olarak, temel sa lık hizmetlerini yürütmekle görevli, Bakanlı a ba lı Türkiye Halk Sa lı ı Kurumu kurulmu , halk sa lı ını korumak ve geli tirmek, sa lık için risk olu turan faktörlerle mücadele etmek ve birinci basamak sa lık hizmetlerini yürütmek, bu hususta gerekli düzenlemeleri yapmak Kurumun görev ve yetkileri arasında sayılmı tır.

3359 sayılı Sa lık Hizmetleri Temel Kanununun; 3. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, sa lık kurum ve kurulu larının yurt sathında e it, kaliteli ve verimli hizmet sunacak ekilde Sa lık ve Sosyal Yardım Bakanlı ınca, di er ilgili bakanlıkların da görü ü alınarak plânlanaca ı, koordine edilece i, mali yönden desteklenece i ve geli tirilece i; (c) bendinde, bütün sa lık kurum ve kurulu ları ile sa lık personelinin ülke sathında dengeli da ılımı ve yaygınla tırılmasının esas oldu u, sa lık kurum ve kurulu larının kurulması ve i letilmesinin bu esas içerisinde Sa lık ve Sosyal Yardım Bakanlı ınca düzenlenece i, (e) bendinde, tesis edilecek e itim, denetim, de erlendirme ve oto kontrol sistemi ile sa lık kurulu larının tespit edilen standart ve esaslar içinde hizmet vermesinin sa lanaca ı, (i) bendinde, sa lık hizmetlerinin yurt çapında istenilen seviyeye ula tırılması amacıyla; bakanlıklar seviyesinden en uçtaki hizmet birimine kadar kamu ve özel sa lık kurulu ları ile kamu kurumu niteli indeki meslek kurulu ları arasında koordinasyon ve i birli i yapılaca ı, sa lık kurum ve kurulu larının co rafik ve fonksiyonel hizmet alanlarının, verecekleri hizmetler, yönetim, hizmet ili ki ve ba lantıları gibi konularda tespit edilen esaslara uymak ve verilen görevleri yapmakla yükümlü oldukları belirtilmi tir.

Anılan Kanunun 9. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde ise; bütün kamu ve özel sa lık kurulu larının tesis, hizmet, personel, kıstaslarının belirlenmesinin, sa lık kurum ve

kurullarının sınıflandırılmasının ve sınıflarının de iştirilmesinin, sa lık kurullarının amaca uygun olarak te kilatlanmalarının, sa lık hizmet zinciri olu turulmasının, hizmet içi e itim usul ve esasları ile sa lık kurum ve kurullarının koordineli çalı ma ve hizmet standartlarının tespiti ve denetimi ile bu Kanunla ilgili di er hususların Sa lık ve Sosyal Yardım Bakanlı ınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenece i hükme ba lanmı tır.

Di er taraftan, 9/12/2004 tarihli ve 25665 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Aile Hekimli i Kanununun 5. maddesinde, "Aile hekimli i uygulamasına geçilen yerlerde ki ilerin aile hekimine kaydı yapılır. Bakanlıkça belirlenen süre sonunda ki iler aile hekimlerini de i tirebilirler. Her bir aile hekimi için kayıtlı ki i sayısı; asgarî 1000, azamî 4000'dir. Aralıksız iki ayı a mayan süreyle kayıtlı ki i sayısı 1000'den az olabilir.

Aile hekimli i hizmetleri ücretsizdir; acil haller hariç, haftada kırk saatten az olmamak kaydı ile Bakanlıkça belirlenen kıstaslar çerçevesinde ilgili aile hekiminin talebi ve o yerin sa lık idaresince onaylanan çalı ma saatleri içinde yerine getirilir. (Ek cümle: 10/9/2014-6552/117 md.) Türkiye Halk Sa lı ı Kurumunca belirlenen aile sa lı ı merkezlerinde çalı ma saatleri dı nda, aile hekimleri ve aile sa lı ı elemanları ile gerekti inde Sa lık Bakanlı ı ve ba lı kurulları personeline nöbet görevi verilebilir. Aile hekimli i uygulamasına geçilen yerlerde acil haller ve mücbir sebepler dı nda, ki i hangi sosyal güvenlik kurulu una tâbi olursa olsun, aile hekiminin sevki olmaksızın sa lık kurum ve kurullarına müracaat edenlerden katkı payı alınır. Alınacak katkı payı tutarı Sa lık, Maliye ve Çalı ma ve Sosyal Güvenlik bakanlıklarınca mü tereken belirlenir. Aile hekimli i uygulamasına geçilen yerlerde, di er kanunların aile hekimli i hizmetleri kapsamındaki hizmetlerin sunumu ile sevk ve müracaata ili kin hükümleri uygulanmaz. (Ek cümle:11/10/2011-KHK-663/58 md.) **Aile hekimli i hizmetleri dı nda kalan birinci basamak sa lık hizmetleri toplum sa lı ı merkezleri tarafından verilir ve bu merkezlerin organizasyonu, kadroları, görevleri ile çalı ma usûl ve esasları Türkiye Halk Sa lı ı Kurumunca belirlenir.** Yabancılar hakkında ilgili mevzuat hükümleri uygulanır." hükmü yer almı tır.

Kanun hükmüne istinaden hazırlanan, toplum sa lı ı merkezleri ve ba lı birimlerinin açılması, kapatılması, organizasyonu ve görevleriyle ilgili usul ve esasların yer aldı ı Toplum Sa lı ı Merkezi ve Ba lı Birimler Yönetmeli i 5/2/2015 tarihli ve 29258 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlü e girmi olup, i bu Yönetmelik dava konusu Genelge'nin dayanak yönetmeli ini olu turmaktadır.

Anılan Yönetmeli in 5. maddesinde, "(1) Her ilçede ve 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyük ehir Belediyesi Kanununa tabi olmayan il merkezlerinde bir toplum sa lı ı merkezi kurulması esastır.

(2) Yeni kurulacak veya kurulmu olan toplum sa lı ı merkezleri ile bunların ek ve ba lı birimlerinin tipleri ile fiziki ve teknik donanımları Kurumca tespit edilen standartlar do rultusunda

belirlenir.

(3) Toplum sa lı ı merkezine ba lı birimler, farklı binalarda hizmet verebilir.

**(4) Hizmete ula ımı ve hizmet sunumunu kolayla tırmak üzere, ihtiyaç do rultusunda, farklı bir binada TSM ek birimi açılabilir.**

**(5) Toplum sa lı ı merkezleri ile ek ve ba lı birimlerinin açılması, kapatılması ve yer de i ikli i ilgili Valili in teklifi ve Kurumun onayı ile gerçekleştirilir." hükmüne yer verilmiştir.**

Görüldü ü üzere, 663 sayılı Sa lık Bakanlığı ve Ba lı Kurulu larının Te kilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname gere ince, temel sa lık hizmetlerini, bu kapsamda birinci basamak sa lık hizmetlerini, Bakanlık hedef ve politikalarına uygun olarak yürütmek ve bu hususta gerekli düzenlemeleri yapmak görev ve yetkisinin davalı idareye ait oldu u açıktır.

**Yeni bir sa lık hizmeti sunumunda bulunan, Kanunda ve yönetmelikte öngörülmeyen, tanımlanmayan bir kurumun kurulu unun ve i leyi inin genelge ile düzenlenmesi hukuken mümkün olmayıp, bu düzenleme normlar hiyerar isine de aykırılık te kil etmektedir.**Kanunda ve yönetmelikte öngörülmeyen, tanımlanmayan bir kurumun alt hukuk normu olan genelge ile düzenlenmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu düzenlemenin iptali gerekti i dü ünülmektedir.

## TÜRK M LLET ADINA

Karar veren 2575 sayılı Danı tay Kanunu'nun ek 1. maddesi uyarınca Danı tay kinci ve Onuncu Dairelerinden olu an Mü terek Kurulca, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (I) sayılı cetvelde yer aldı ı cihetle 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 2/1-ç ve 6/1 maddeleri uyarınca taraf sıfatını haiz bulundu undan bakılan davada hasım mevkiine alınan Türkiye Halk Sa lı ı Kurumunun, 25/08/2017 tarih ve 30165 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlü e giren 694 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 203/1- maddesi ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (I) sayılı cetvelde çıkartılarak anılan Kanun Hükmünde Kararname'nin 184. maddesi ile Halk Sa lı ı Genel Müdürlü ü adıyla Sa lık Bakanlı ının hizmet birimi olarak te kilatlandırıldı ı anlaşıldığından, davanın yalnızca Sa lık Bakanlı ı husumetiyle görülmesine karar verildi.

Duru ma için önceden taraflara bildirilen 24/09/2020 tarihinde davacılar vekili Av. Cihat Tortum'un geldi i, davalı Sa lık Bakanlı ını temsilen Hukuk Mü aviri Hakan Bozkurt'un geldi i, Danı tay Savcısının hazır oldu u görülmele açık duru maya ba landı. Duru mada hazır bulunan taraflara usulüne uygun olarak söz verilerek dinlendikten ve Danı tay Savcısının dü ününcesi alındıktan sonra taraflara son kez söz verilip, duru ma tamamlandı. Tetkik hâkiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra gere i görü üldü:

**NCELEME VE GEREKÇE** :

**A) DAVACILARDAN A LE HEK MLER DERNEKLER FEDERASYONUNUN DAVA KONUSU GENELGE'YE YÖNEL K PTAL STEM NE L K N OLARAK;**

2577 sayılı dari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin (a) bendinde, idari i lemler hakkında; yetki, ekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davalar "iptal davaları" olarak tanımlanmıştır. darenin hukuka uygun davranmasını sa layan en önemli denetim araçlarından olmakla birlikte, her idari i leme kar ı herkes tarafından iptal davası açılmasının idari i lemlerde istikrarsızlı a neden olmaması ve idarenin i leyi inin bu yüzden olumsuz etkilenmemesi için, dava konusu edilecek i lem ile dava açacak ki i arasında belli ölçüler içinde menfaat ili kisi bulunmasını öngören kanun koyucu, iptal davaları için "menfaat ihlali"ni, subjektif ehliyet ko ulu olarak getirmi tir.

ptal davalarındaki subjektif ehliyet ko ulunun, do rudan do ruya hukuk devletinin yapılandırılması ve sürdürülmesine ili kin bir sorun olması dolayısıyla, idari i lemlerin hukuka uygunlu unun iptal davası yoluyla denetlenmesini engellemeyecek bir biçimde anla ılması gerekmektedir. Nitekim; çevre, tarihi ve kültürel de erlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren konularda subjektif ehliyet ko ulunun, bu durum dikkate alınarak yorumlanması gerekti ine ili kin Danı tay kararları yerle ik içtihat niteli i kazanmıştır.

ptal davasının içtihat ve doktrinde belirlenen hukuki nitelikleri göz önüne alındı ında, idare hukuku alanında tek yanlı irade açıklamasıyla kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikte tesis edilen i lemlerin, ancak bu idari i lemle do rudan me ru, ki isel ve güncel bir menfaat ilgisi kurulabilenler tarafından iptal davasına konu edilebilece inin kabulü zorunludur. Aksi halde, her idari i lemle dolaylı da olsa bir menfaat ilgisi kurulmak suretiyle dava açılmasını kabul etmek, dava konusu edilecek i lem ile dava açacak ki i arasında belli ölçüler içinde menfaat ili kisi bulunması artının ihlali sonucunu do urur.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 96. maddesinde, federasyonların, kurulu amaçları aynı olan en az be derne in, amaçlarını gerçekle tirmek üzere üye sıfatıyla bir araya gelmeleri suretiyle kurulaca ı, her federasyonun bir tüzü ünün bulunaca ı; 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun 2. maddesinde ise, üst kurulu un, derneklerin olu turdu u tüzel ki ili i bulunan federasyonları ve federasyonların olu turdu u konfederasyonları ifade edece i belirtilmiştir.

Benzer bir düzenleme, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun 3. maddesinin (g) bendinde de yer almaktadır. Anılan maddede "sendika", kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerini korumak ve geli tirmek için olu turdukları tüzel ki ili e sahip kurulu lar; "konfederasyon" ise, de i ik hizmet kollarında bu Kanun'a tâbi olarak kurulmu en az be sendikanın bir araya gelerek olu turdukları tüzel ki ili i olan üst kurulu lar

olarak tanımlanmış olup; aynı Kanun'un 19. maddesinde de, üyelerin idare ile ilgili doğacak ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya mirasçılarını her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil etmek veya ettirmek, dava açmak ve bu nedenle açılan davalarda taraf olmak sendika ve konfederasyonların görevleri arasında sayılmıştır.

Danıştay çitihatları Birleştirme Kurulunun 03/03/2006 tarihli ve E:2005/1, K:2006/1 sayılı kararında da belirtildiği gibi, 4688 sayılı Kanun'un 19/f maddesi, sendika ve üst kuruluşlara, bizzat taraf oldukları hukuki ilişkiler dolayısıyla davacı ve davalı olma sıfatları ile ortak çıkarlarının korunması için tanınan davacı olabilme sıfatından dolayı, hukuki yardım gerekliliğinin ortaya çıkması durumunda üyelerini veya bunların mirasçılarını her derecedeki yargı organları önünde temsil etme ve dava açma hakkı tanımaktadır. Kanun koyucu 19/f maddesi ile sendika ve üst kuruluşları, diğer tüzel kişiliklere genel hükümler uyarınca tanınan taraf olma ve dava açma ehliyetinin dışında, üyelerini ve bunların mirasçılarını temsil etme ve ettirme yetkisi ile donatmaktadır. Buna göre, söz konusu maddenin sendikalara ve üst kuruluşlarına tanınan yetkinin ehliyet de il, temsil belamında de erlendirilmesi gerekmektedir. Böylece bir anlatımla kanun koyucu, getirdiği bu düzenleme ile idare tarafından sendika üyesi kamu görevlisi hakkında tesis edilen bireysel (subjektif) işlemler nedeniyle bu ilişkinin tarafı olmayan sendika ve üst kuruluşları, üyesinin isteğine bağlı olarak uyuşmazlığın çözümünde taraf olarak kendisini temsil etme yetki ve sorumluluğunu vermektedir.

Aktarılan Danıştay çitihatları Birleştirme Kurulu kararından da anlaşılacağı üzere, 4688 sayılı Kanun'un 19/f maddesiyle, sendika üst kuruluşu olan konfederasyona, yalnızca sendika üyesi kamu görevlisinin menfaatini ihlal eden bireysel işleme karşı, onu temsilen dava açma yetkisi tanınmaktadır. Konfederasyonun üyelerini, kamu görevlilerinin de il, sendikaların oluşturduğu dikkate alındığında; konfederasyonun, sendika üyesi kamu görevlilerine yönelik düzenleyici işlemlere karşı dava açamayacağına kabulü zorunludur. Zira konfederasyon, yasayla verilen özel yetki dışında, sadece kendi tüzel kişiliğine yönelen düzenlemelere karşı dava açmaya ehildir.

Aynı yaklaşımla, yasal çerçevesi sendika konfederasyonlarına benzeyen bir üst kuruluş olan dernek federasyonları hakkında da uygulanması gerekmektedir. Diğer bir anlatımla, dernek federasyonlarının, yalnızca kendi üyesi olan derneklerin ortak menfaatini ihlal eden düzenlemelere karşı dava açma ehliyeti bulunmaktadır.

Dosyanın incelenmesinden, davacı Federasyon tarafından, federasyon üyeleri ve aile hekimlerinin menfaatlerinin ihlal edildiğinden bahisle, davalı idarece çıkarılan "Halk Sağlığı Merkezleri" konulu, 23/03/2016 tarih ve 2016/5 sayılı Genelge'nin tamamının iptali istemiyle bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.



Dava konusu olayda, en az beş derneğin bir araya gelerek oluşturduğu davacı Federasyonun, kendi üyesi derneklere uygulanması olanı bulunmayan dava konusu düzenlemenin iptalini istemekte doğrudan bir menfaati bulunmamaktadır.

Nitekim, dari Dava Daireleri Kurulunun 12/03/2018 tarih ve E:2015/2549; K:2018/866 sayılı, 18/04/2016 tarih ve E:2014/3275; K:2016/1628 sayılı, 18/04/2016 tarih ve E:2014/3276; K:2016/1625 sayılı kararları da bu yöndedir.

**B) DAVACILARDAN GÜRSEL ÖZER'N DAVA KONUSU GENELGE'YE YÖNELİK İPTAL İSTEMİNİN KANUN OLARAK;**

**İlgili Mevzuat:**

Anayasa'nın "Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması" başlıklı 56. maddesinde; "Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamaya hakkına sahiptir... Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığını içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler... Devlet, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir..." kuralı yer almaktadır.

Sağlık hizmeti sunulmasına ilişkin olarak Devlete verilmiş olan görevler, Sağlık Bakanlığı inçinca, dava konusu düzenleme tarihindeki haliyle 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağılı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname gereğince yürütülmekte idi. (Anılan görevler 10/7/2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine aktarılmıştır.)

11/10/2011 tarihli ve 663 sayılı -dava konusu işlemin tesis edildiği tarihteki adıyla- Sağlık Bakanlığı ve Bağılı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin -mülga- 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 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, -mülga- 40. maddesinde ise, Bakanlık ve bağılı kuruluşların görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenmiş konularda idari düzenlemeler yapabileceği belirtilmiştir.

Yine dava konusu işlemin tesis edildiği tarihte, 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin -mülga- 26. maddesi ile Bakanlık politikası ve hedeflerine uygun olarak, temel sağlık hizmetlerini yürütmekle görevli, Bakanlık başlı Türkiye Halk Sağlığı Kurumu kurulmuş, halk

sa lı nı korumak ve geli tirmek, sa lık için risk olu turan faktörlerle mücadele etmek ve birinci basamak sa lık hizmetlerini yürütmek, bu hususta gerekli düzenlemeleri yapmak Kurumun görev ve yetkileri arasında sayılmı tır. (694 sayılı Ola anüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 663 sayılı Sa lık Bakanlı ı ve Ba lı Kurulu larının Te kilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Geçici 15. madde uyarınca, kaldırılan Türkiye Halk Sa lı ı Kurumu Ba kanlı ı, Halk Sa lı ı Genel Müdürlü ü adıyla Sa lık Bakanlı ının hizmet birimi olarak te kilatlandırılmı tır.)

3359 sayılı Sa lık Hizmetleri Temel Kanunu'nun; 3. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, sa lık kurum ve kurulu larının yurt sathında e it, kaliteli ve verimli hizmet sunacak ekilde Sa lık ve Sosyal Yardım Bakanlı ınca, di er ilgili bakanlıkların da görü ü alınarak plânlanaca ı, koordine edilece i, mali yönden desteklenece i ve geli tirilece i; (c) bendinde, bütün sa lık kurum ve kurulu ları ile sa lık personelinin ülke sathında dengeli da ılımı ve yaygınla tırılmasının esas oldu u, sa lık kurum ve kurulu larının kurulması ve i letilmesinin bu esas içerisinde Sa lık ve Sosyal Yardım Bakanlı ınca düzenlenece i, (e) bendinde, tesis edilecek e itim, denetim, de erlendirme ve oto kontrol sistemi ile sa lık kurulu larının tespit edilen standart ve esaslar içinde hizmet vermesinin sa lanaca ı, (i) bendinde, sa lık hizmetlerinin yurt çapında istenilen seviyeye ula tırılması amacıyla; bakanlıklar seviyesinden en uçtaki hizmet birimine kadar kamu ve özel sa lık kurulu ları ile kamu kurumu niteliindeki meslek kurulu ları arasında koordinasyon ve i birli i yapılaca ı, sa lık kurum ve kurulu larının co rafik ve fonksiyonel hizmet alanlarının, verecekleri hizmetler, yönetim, hizmet ili ki ve ba lantıları gibi konularda tespit edilen esaslara uymak ve verilen görevleri yapmakla yükümlü oldukları belirtilmi tır.

Anılan Kanun'un 9. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde ise; bütün kamu ve özel sa lık kurulu larının tesis, hizmet, personel, kıstaslarının belirlenmesinin, sa lık kurum ve kurulu larının sınıflandırılmasının ve sınıflarının de i tirilmesinin, sa lık kurulu larının amaca uygun olarak te kilatlanmalarının, sa lık hizmet zinciri olu turulmasının, hizmet içi e itim usul ve esasları ile sa lık kurum ve kurulu larının koordineli çalı ma ve hizmet standartlarının tespiti ve denetimi ile bu Kanunla ilgili di er hususların Sa lık ve Sosyal Yardım Bakanlı ınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenece i hükme ba lanmı tır.

Öte yandan, 09/12/2004 tarih ve 25665 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 5258 sayılı Aile Hekimli i Kanunu'nun dava konusu i lemin tesis edildi i tarih itibarıyla yürürlükte olan haliyle 5. maddesinde, "Aile hekimli i uygulamasına geçilen yerlerde ki ilerin aile hekimine kaydı yapılır. Bakanlıkça belirlenen süre sonunda ki iler aile hekimlerini de i tirebilirler. Her bir aile hekimi için kayıtlı ki i sayısı; asgarî 1000, azamî 4000'dir. Aralıksız iki ayı a mayan süreyle kayıtlı ki i sayısı 1000'den az olabilir.

Aile hekimli i hizmetleri ücretsizdir; acil haller hariç, haftada kırk saatten az olmamak kaydı ile Bakanlıkça belirlenen kıstaslar çerçevesinde ilgili aile hekiminin talebi ve o yerin sa lık

idaresince onaylanan çalı ma saatleri içinde yerine getirilir. (Ek cümle: 10/9/2014-6552/117 md.) Türkiye Halk Sa lı ı Kurumunca belirlenen aile sa lı ı merkezlerinde çalı ma saatleri dı ında, aile hekimleri ve aile sa lı ı elemanları ile gerekti inde Sa lık Bakanlı ı ve ba lı kurulu ları personeline nöbet görevi verilebilir. Aile hekimli i uygulamasına geçilen yerlerde acil haller ve mücbir sebepler dı ında, ki i hangi sosyal güvenlik kurulu una tâbi olursa olsun, aile hekiminin sevki olmaksızın sa lık kurum ve kurulu larına müracaat edenlerden katkı payı alınır. Alınacak katkı payı tutarı Sa lık, Maliye ve çalı ma ve Sosyal Güvenlik bakanlıklarınca mü tereken belirlenir. Aile hekimli i uygulamasına geçilen yerlerde, di er kanunların aile hekimli i hizmetleri kapsamındaki hizmetlerin sunumu ile sevk ve müracaata ili kin hükümleri uygulanmaz. (Ek cümle:11/10/2011-KHK-663/58 md.) **Aile hekimli i hizmetleri dı ında kalan birinci basamak sa lık hizmetleri toplum sa lı ı merkezleri tarafından verilir ve bu merkezlerin organizasyonu, kadroları, görevleri ile çalı ma usûl ve esasları Türkiye Halk Sa lı ı Kurumunca belirlenir.** Yabancılar hakkında ilgili mevzuat hükümleri uygulanır." hükmü yer almı tır.

Kanun hükmüne istinaden hazırlanan, toplum sa lı ı merkezleri ve ba lı birimlerinin açılması, kapatılması, organizasyonu ve görevleriyle ilgili usul ve esasların yer aldı ı Toplum Sa lı ı Merkezi ve Ba lı Birimler Yönetmeli i, 05/02/2015 tarihli ve 29258 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlü e girmi olup, i bu Yönetmelik dava konusu Genelge'nin dayanak yönetmeli ini olu turmaktadır.

Anılan Yönetmeli in 5. maddesinin dava konusu i lemin tesis edildi i tarih itibarıyla yürürlükte bulunan halinde; "(1) Her ilçede ve 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyük ehir Belediyesi Kanununa tabi olmayan il merkezlerinde bir toplum sa lı ı merkezi kurulması esastır.

(2) Yeni kurulacak veya kurulmu olan toplum sa lı ı merkezleri ile bunların ek ve ba lı birimlerinin tipleri ile fiziki ve teknik donanımları Kurumca tespit edilen standartlar do rultusunda belirlenir.

(3) Toplum sa lı ı merkezine ba lı birimler, farklı binalarda hizmet verebilir.

(4) Hizmete ula ımı ve hizmet sunumunu kolayla tırmak üzere, ihtiyaç do rultusunda, farklı bir binada TSM ek birimi açılabilir.

(5) Toplum sa lı ı merkezleri ile ek ve ba lı birimlerinin açılması, kapatılması ve yer de i ikli i ilgili Valili in teklifi ve Kurumun onayı ile gerçekleştirilir." kuralına yer verilmi tir.

#### **Hukuki De erlendirme:**

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, temel sa lık hizmetlerini, bu kapsamda birinci basamak sa lık hizmetlerini, Bakanlık hedef ve politikalarına uygun olarak yürütmek ve bu hususta gerekli düzenlemeleri yapmak görev ve yetkisinin davalı idareye ait oldu u açıktır.

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

Davalı idare savunmasında, dava konusu 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 bütüncül bir yapıda yürütülmesinin amaçlandığı, halk sağlığı merkezlerinin, 05/02/2015 tarih ve 29258 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Toplum Sağlığı Merkezi ve Bölge Birimleri Yönetmeliği'nin 5. maddesi çerçevesinde toplum sağlığı merkezleri ek birimi olarak kurulduğu, yeni bir bölge birimi ya da toplum sağlığı merkezlerinden tamamen bağımsız bir kuruluş olarak ihdas edilmediğini belirtmekte ise de, anılan Genelge'de, 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 öngörülmemiş, 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 kuşuzdur. Normlar hiyerarşisinin en üstünde evrensel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunmaktadır 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 deşirici nitelikte bir hüküm getirmesi mümkün bulunmamaktadır. Belirtilen hiyerarşinin, yönetmelikler bakımından bir ifadesi niteliğini taşıyan Anayasa'nın 124. maddesinde de; Bakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak amacıyla 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 öngörülmemiş, tanımlanmayan bir kurumun alt hukuk normu olan genelge ile düzenlenmesinde, idare hukukunun genel prensiplerine, hukuka ve usule aykırılık bulunmamaktadır.

**KARAR SONUCU** :

Açıklanan nedenlerle;

1. Aile Hekimleri Dernekleri Federasyonunun davayı açmakta menfaati bulunmadığından anılan davacı açısından **DAVANIN EHL YET YÖNÜNDEN REDDİNE** oyçokluğuyla,

2. Diğer davacı Gürsel Özer bakımından, dava konusu edilen "Halk Sağlığı Merkezleri" konulu, 23/03/2016 tarih ve 2016/5 sayılı Genelge'nin tamamının **PTALİNE** oybirliğiyle,

3. Aa idda ayrıntısı gösterilen yargılama giderinin davadaki haklılık oranına göre 154,95 TL'lik kısmı ile kararın verildiği tarihte yürürlükte olan Avukatlık Asgari Ücret Tarifesine göre duru malîler için belirlenen 4.950,00 TL avukatlık ücretinin davalıdan alınarak davacı Gürsel Özer'e verilmesine,

4. Aa idda ayrıntısı gösterilen yargılama giderinin 154,95 TL'sinin davacılar üzerinde bırakılmasına,

5. Kararın verildiği tarihte yürürlükte olan Avukatlık Asgari Ücret Tarifesine göre duru malîler için belirlenen 4.950,00 TL avukatlık ücretinin davacı Aile Hekimleri Dernekleri Federasyonundan alınarak davalı idareye verilmesine,

6. Posta giderleri avansından artan tutarın kararın kesinleşmesinden sonra davacılaraya iadesine,

Bu kararın tebliğ tarihini izleyen otuz gün içerisinde Danıştay dairesi Dava Daireleri Kuruluna temyiz yolu açık olmak üzere, 24/09/2020 tarihinde karar verildi.

**Ba kan**  
Yılmaz  
AKÇEL

**Üye**  
Vahit  
KINALITA

**Üye**  
Mehmet  
AYDIN

**Üye**  
Aydemir  
TUNÇ  
(X)

**Üye**  
Zeynep  
KENAN

**Üye**  
Ahmet  
SARAÇ

**Üye**  
Hayriye  
R N ÜNSEL

**Üye**  
Abdullah  
AYGÜN

**Üye**  
Lütfiye  
AKBULUT

**YARGILAMA GİDERLERİ** :

Ba vuru Harcı : 44,90 TL

Karar Harcı : 60,80 TL

YD Harcı : 48,10 TL

Vekalet Harcı : 8,60 TL

Posta Gideri : 147,50 TL

TOPLAM : 309,90 TL

**(X) KARAR ÖYÜ :**

Aile Hekimleri Dernekleri Federasyonu Tüzü ü'nün 24. maddesinde, kurulu amaçları do rultusunda, üye derneklerin ve bu dernek üyelerinin idare ve yönetmeliklerle ilgili do rudan ihtilaflarında, ortak hak ve menfaatlerinin izlenmesinde veya hukuki yardım gereklili inin ortaya çıkması durumunda, üyelerini her düzeyde ve derecedeki yönetim ve yargı organları önünde temsil edece i ve ettirece i, dava açaca ı ve bu nedenle açılan davalarda yönetim kurulu kararı ile taraf olaca ı belirtilmi tir.

Buna göre, dava konusu Genelge'nin, Federasyona üye derneklerin ve dernek üyeleri olan aile hekimlerinin menfaatlerini etkilemesi nedeniyle i bu davayı açmakta davacı Federasyonun menfaatinin bulundu u sonucuna varıldı ından, kararın davacı Federasyon açısından davanın ehliyet yönünden reddedilmesine ili kin kısmına katılmıyorum.

**Üye**  
Aydemir TUNÇ