

Davacı ve Yürütmenin

Durdurulmasını İsteyen : Klinik Embriyoloji Derneği

Vekilleri : Av. Abdullah Gül - Av. Metin Kayaçözgören

Üçüncü Mahkeme Böl. No:2016/104
Çarşamba/ANKARA

Davalı : Sağlık Bakanlığı

Vekilleri : Hukuk Bilimcisi Av. Hüseyin Güneşoğlu - Av. İbrahim
Hukuk Bilimcisi Av. Feriye Tamer Taşkın - Av.
İbrahim

İstemin Özeti : 17.11.2015 tarihli ve 29 Nolu Üremeye Yardımcı Tedavi (ÜYTE) Laboratuvar Uygulamaları Standardının 2/c. ve 6/c. maddelerinin iptali ve yürütmesinin durdurulması istenilmektedir.

Savunmanın Özeti : Yasanın verdiği yetkinin kullanılarak söz konusu düzenlemenin yapıldığı, ÜYTE merkezlerinde çalışanların eğitim standartlarını yükselterek bütün merkezlerde sorumlular yönünden yeknesaklığı sağlamak amacıyla doktora şartının getirildiği, biyologların sadece ÜYTE laboratuvarlarında değil başka yerlerde de çalışma imkanı olduğu için çalışma hürriyetine müdahale edilmediği ileri sürülerek yapılan düzenlemenin hukuka uygun olduğu istemin reddi gerektiği savunulmuştur.

Danıştay Tetkik Hakimi : Hukuk Bilimcisi

Düşüncesi : Davaya konu düzenleme ile biyologlardan ancak tıp fakültesi histoloji ve embriyoloji anabilim dalında doktora programını tamamlayanlar, ÜYTE Laboratuvar Sorumlusu olabilmek için ön görülen sertifika programına başvuru yapabileceklerdir. Oysa Üremeye Yardımcı Tedavi Uygulamaları ve Üremeye Yardımcı Tedavi Merkezleri Hakkında Yönetmelikte ve dayanağı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamede ÜYTE Laboratuvar Sorumlusu olabilmek için bu tarz bir eğitimin zorunluluğundan bahsedilmemiştir. Sağlık hizmeti sunacak personelin bu hizmeti sunmaları için gereken şartları belirlemeye yönelik söz konusu düzenlemenin ancak Kanunla ya da Kanunun verdiği yetki kapsamında Yönetmelikle yapılması gerekirken Kurumun internet sitesinde yayınlanan bir işlemle yapılmasının hukuka aykırı olduğu, davacı için ise telifisi güç zarara neden olabileceğinin açık olduğu görüldüğünden istemin kabul edilerek dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulması gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay Onbeşinci Dairesince davalı idarenin savunması alındıktan sonra incelenmesine karar verilen yürütmenin durdurulması istemi, savunmanın verildiği görülmüş olmakla incelenerek işin gereği görüldü:

3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu'nun 3. maddesinin (c) bendinde, "c) Bütün sağlık kurum ve kuruluşları ile sağlık personelinin ülke sathında dengeli dağılımı ve yaygınlaştırılması esastır. Sağlık kurum ve kuruluşlarının kurulması ve işletilmesi bu esas içerisinde Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca düzenlenir. Bu düzenleme ilgili Bakanlığın görüşü alınarak yapılır.", (e) bendinde, "Tesis edilecek eğitim, denetim, değerlendirme ve oto kontrol sistemi ile sağlık kuruluşlarının tespit edilen standart ve esaslar içinde hizmet vermesi sağlanır.", (g) bendinde ise, "Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı; sağlık ve yardımcı sağlık personelinin yurt düzeyinde dengeli dağılımını sağlamak üzere istihdam planlaması yapar, ülke ihtiyacına uygun nitelikli sağlık personeli yetiştirilmesi amacıyla hizmet öncesi ve kamu kuruluşlarında mesleklerini icra eden sağlık ve yardımcı sağlık personeline hizmetçi eğitim yaptırır. Bunu sağlamak amacıyla üniversitelerin, kamu kurum niteliğindeki meslek kuruluşları ile kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarından da yararlanır. Hizmetçi eğitim programını ne şekilde ve hangi sürelerle yapılacağı Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle tespit edilir." hükmü yer almaktadır.

Yine aynı Kanun'un 9. maddesinin (c) bendinde, "Bütün kamu ve özel sağlık kuruluşlarının tesis, hizmet, personel, kıstaslarını belirlemeye, sağlık kurum ve kuruluşlarını sınıflandırmaya ve sınıflarının değiştirilmesine, sağlık kuruluşlarının amaca uygun olarak teşkilatlanmalarına, sağlık hizmet zinciri oluşturulmasına, hizmet içi eğitim usul ve esasları ile sağlık kurum ve kuruluşlarının koordineli çalışma ve hizmet standartlarının tespiti ve denetimi ile bu Kanunla ilgili diğer hususlar Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca, çıkarılacak yönetmelikle tespit edilir." hükmüne yer verilmiştir.

663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin "Düzenleme yetkisi" başlıklı 40 ıncı maddesinde, "Bakanlık ve bağlı kuruluşlar görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenmiş konularda idarî düzenlemeler yapabilir." hükmü yer almaktadır.

06.03.2010 tarih ve 27513 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Üremeye Yardımcı Tedavi Uygulamaları ve Üremeye Yardımcı Tedavi Merkezleri Hakkındaki mülga Yönetmeliğin 14. maddesine göre biyologların, ÜYTE laboratuvar sorumlusu olabilmesi için lisansüstü eğitim görerek yüksek lisans ya da doktora tezini üreme tıbbı, inferite ve yardımla üreme teknikleri alanında yapmış olmalarının aranmasına rağmen 30.09.2014 tarih ve 29135 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Üremeye Yardımcı Tedavi Uygulamaları ve Üremeye Yardımcı Tedavi Merkezleri Hakkında Yönetmeliğin 17. maddesiyle ÜYTE laboratuvarı sorumlusu olarak görevlendirilebilmek için, üremeye yardımcı tedavi konusunda Bakanlıkça onaylı sertifika sahibi olmak yeterli görülmüştür. Aynı Yönetmeliğin 22. maddesinde ise "Bu Yönetmelikte belirtilen üremeye yardımcı tedavi yöntemleri konusunda yapılacak sertifikalı eğitimler, Bakanlığın sertifikalı eğitim mevzuatı kapsamında Bakanlıkça eğitim vermek üzere yetkilendirilmiş merkezler tarafından verilir." ifadesine yer verilmiştir.

Sağlık alanında, Sağlık Bakanlığınca tescil edilecek sertifikalara ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla 4.2.2014 tarih ve 28903 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Sağlık Bakanlığı Sertifikalı Eğitim Yönetmeliği çıkarılmıştır. Bu Yönetmeliğin 5. maddesiyle sertifikalı eğitim alanları ile standartlarının belirlenmesine ilişkin hükümler getirilmiştir. Buna göre her bir eğitim alanı için kurulan bilimsel komisyona, sertifikalı eğitimin süresi, müfredatı, merkezin niteliği, program sorumlusunu, eğitici ve programa katılacak katılımcıların niteliklerini, eğitim materyallerini, eğitim sonunda uygulanacak sınavların usul ve esaslarını, sertifikanın geçerlilik süresi ve yenilenmesi ile eğitim programının denetim usul ve esaslarına ilişkin standartları belirleme yetkisi verilmiştir. Maddenin devamında ise belirlenen standartların Bakanlığın internet sayfasında yayınlanacağı belirtilmiştir.

Davaya konu Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğünce yayınlanan 17.11.2015 tarih ve 29 Standart Nolu Üremeye Yardımcı Tedavi (ÜYTE) Laboratuvar Uygulamaları Standardı, Sağlık Bakanlığı Sertifikalı Eğitim Yönetmeliği kapsamında oluşturulan komisyon tarafından hazırlanarak alınan uygun görüşünden sonra Bakanlığın internet sayfasında yayınlanmıştır.

Söz konusu Standardın, eğitimin amacını düzenleyen 2. maddesinde, "Üremeye yardımcı tedavi laboratuvar uygulamaları yapacak; a) Tabiplere, b) Tıpta uzmanlık mevzuatına göre histoloji ve embriyoloji uzmanlık belgesine sahip olanlara, c) 22.5.2014 tarihli ve 29007 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Sağlık Meslek Mensupları ile Sağlık Hizmetlerinde Çalışan Diğer Meslek Mensuplarının İş ve Görev Tanımlarına Dair Yönetmelik"te belirlenen sağlık meslek mensubu, veteriner hekim veya biyologlardan, tıp fakültesi histoloji ve embriyoloji anabilim dalında doktora programını tamamlayanlara görevlerini eksiksiz yerine getirebilmeleri için gerekli bilgi, beceri ve tutum kazandırmaktır" ibaresine; katılımcılar ve niteliklerini düzenleyen 6. maddesinde ise, "Eğitime; a) Histoloji ve embriyoloji uzmanlık dalında TUMKOS'a göre ÜYTE yetkinliklerini düzey 4'e çıkaramayan uzman tabipler, b) Tabipler, c) 22.5.2014 tarihli ve 29007 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Sağlık Meslek Mensupları ile Sağlık Hizmetlerinde Çalışan Diğer Meslek Mensuplarının İş ve Görev Tanımlarına Dair Yönetmelik"te belirlenen sağlık meslek mensubu, veteriner hekim veya biyologlardan, tıp fakültesi histoloji ve embriyoloji anabilim dalında doktora programını tamamlayanlar katılır" ibaresine yer verilmiştir.

Anayasa'nın 124. maddesinde, Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabileceği hükmüne yer verilmiştir.

3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayınlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun uyarınca kamuyu ilgilendiren yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanması zorunlu olup bu şekilde kamunun aydınlatılması sağlanmaktadır.

Öte yandan, tebliğ, genelge ve yönerge gibi düzenleyici işlemler ise; bir yönetmeliğin veya Bakanlar Kurulu Kararının uygulanmasını göstermek amacıyla ve onlara aykırı hükümler içermemek şartıyla yönetmeliklerde veya Bakanlar Kurulu Kararlarında gösterilen usul ve yöntemleri "açıklayıcı" hükümler taşıyan, yeni bir yöntem ve usul getirmeyen ve dayanağı mevzuattaki hükümler dışında yeni bir düzenleme içermeyen genel düzenleyici işlemlerdir.

Dava konusu 17.11.2015 tarih ve 29 Standart Nolu Üremeye Yardımcı Tedavi (ÜYTE) Laboratuvar Uygulamaları Standardının 2. maddesinin (c) bendinde ve 6. maddesinin (c) bendinde yer alan düzenlemelerin, ÜYTE merkezlerinde laboratuvar sorumlusu olarak sağlık hizmeti sunacakların belirlenmesine yönelik temel esaslar içermesi nedeniyle konunun daha önce üst normlarla düzenlenerek açıklayıcı hükümler için idarenin, tebliğ, genelge ve yönerge gibi düzenleyici işlemlerle düzenleme yapma yetkisi tanınan alana ilişkin olmadığı açıktır.

Buna göre, yukarıda aktarılan gerek Anayasa, gerek 3359 sayılı Kanun ve 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname maddeleri değerlendirildiğinde, düzenlemenin sağlık hizmetini sunacak personelin belirlenmesine yönelik olması ve kamuyu yakından ilgilendirmesi nedeniyle ancak bir yönetmelikle yapılması gerekmekte iken standart adı altında bir işlemle yapılmasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Kaldı ki, hukuka bağlı bir idarenin ihtiyaç oluşması halinde kamu gücünü kullanarak yeni bir düzenleme yapması ve bireylerin bu yeni düzenlemeyi tek tarafı olarak kabul etmek zorunda olmasının yanında eski düzenleme nedeniyle bireylerin oluşan kazanılmış haklarının ya da haklı beklentilerinin koruma altına alınmasına yönelik bir takım düzenlemeler yapılmasının gerektiği de tabidir.

Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde öngörülen koşulların gerçekleştiği anlaşıldığından, 17.11.2015 tarihli ve 29 Nolu Üremeye Yardımcı Tedavi (ÜYTE) Laboratuvar Uygulamaları Standardının 2/c. ve 6/c. maddelerinin 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, 11/05/2016 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.