



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı

SAĞLIK KURULU KARARLARININ HUKUKİ REJİMİ

Abdurrahim ÇINAR

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2024

SAGLIK KURULU KARARLARININ HUKUKI REJIMI

Abdurrahim CİNAR

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2024

KABUL VE ONAY

Abdurrahim ınar tarafından hazırlanan ‘‘Sağlık Kurulu Kararlarının Hukuki Rejimi’’ başlıklı bu çalışma, 10/06/2024 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Doç. Dr. Fatma Didem SEVGİLİ GENÇAY (Başkan)

Doç. Dr. Fatma Didem SEVGİLİ GENÇAY (Danışman)

Dr. Öğretim Üyesi Özge OKAY TEKİNSOY (Üye)

Dr. Öğretim Üyesi Halim Alperen ÇITAK (Üye)

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylıyorum.

Prof.Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŐEN
Enstitü Müdürü

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kağıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinleri yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

Yükseköğretim Kurulu tarafından yayımlanan “**Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge**” kapsamında tezim aşağıda belirtilen koşullar haricince YÖK Ulusal Tez Merkezi / H.Ü. Kütüphaneleri Açık Erişim Sisteminde erişime açılır.

- Enstitü / Fakülte yönetim kurulu kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren 2 yıl ertelenmiştir. ⁽¹⁾
- Enstitü / Fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren ay ertelenmiştir. ⁽²⁾
- Tezimle ilgili gizlilik kararı verilmiştir. ⁽³⁾

...../06/2024

Abdurrahim ÇINAR

“*Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge*”

- (1) *Madde 6. 1. Lisansüstü teze ilgili patent başvurusu yapılması veya patent alma sürecinin devam etmesi durumunda, tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu iki yıl süre ile tezin erişime açılmasının ertelenmesine karar verebilir.*
- (2) *Madde 6. 2. Yeni teknik, materyal ve metotların kullanıldığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internetten paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkanı oluşturabilecek bilgi ve bulguları içeren tezler hakkında tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile altı ayı aşmamak üzere tezin erişime açılması engellenebilir.*
- (3) *Madde 7. 1. Ulusal çıkarları veya güvenliği ilgilendiren, emniyet, istihbarat, savunma ve güvenlik, sağlık vb. konulara ilişkin lisansüstü tezlerle ilgili gizlilik kararı, tezin yapıldığı kurum tarafından verilir *. Kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği protokolü çerçevesinde hazırlanan lisansüstü tezlere ilişkin gizlilik kararı ise, ilgili kurum ve kuruluşun önerisi ile enstitü veya fakültenin uygun görüşü üzerine üniversite yönetim kurulu tarafından verilir. Gizlilik kararı verilen tezler Yükseköğretim Kuruluna bildirilir.*
Madde 7.2. Gizlilik kararı verilen tezler gizlilik süresince enstitü veya fakülte tarafından gizlilik kuralları çerçevesinde muhafaza edilir; gizlilik kararının kaldırılması halinde Tez Otomasyon Sistemine yüklenir.

* *Tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu tarafından karar verilir.*

ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında zgn olduğunu, **Doç. Dr. Fatma Didem SEVGİLİ GENÇAY** danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.

Abdurrahim ÇINAR

Dedem Medet ÇINAR'ın hatırasına, hürmetlerimle...

TEŞEKKÜR

Akademik hayatımın her aşamasında yol gösteren, desteğini esirgemeyen, her zaman benim için vakit ayıran ve her soruma sabırla yanıt veren, yaptığım işin ciddiyetini kavramamda en büyük pay sahibi olan kıymetli danışman hocam Doç. Dr. Fatma Didem SEVGİLİ GENÇAY'a teşekkürlerimi sunarım. Akademik hayatıma büyük katkıları olan, güven ve desteğini her zaman hissettiğim Dr. Öğr. Üyesi Özge OKAY TEKİNSOY'ateşekkür ederim. Tez jürimde yer almayı kabul ederek değerli görüşleri ile çalışmaya sağladığı katkılar için Dr. Öğr. Üyesi Halim Alperen ÇITAK'a müteşekkirim. Ayrıca çalışma boyunca sunmuş oldukları değerli katkıları nedeniyle Prof. Dr. Ali Murat ÖZDEMİR'e, Prof. Dr. Onur KARAHANOGULLARI'na, Dr. Öğretim Üyesi Muammer KETİZMEN'e ve Dr. Öğretim Üyesi Burcu ERDİNÇ TAVİL'e teşekkür ederim.

Bu çalışmanın başkahramanı ve ortaya çıkış öyküsünün sahibi olan babaannem Şükran ÇINAR'a, her yazdığımı okuyarak katkıda bulunan, hayatta en büyük yol göstericim ve ilk editörüm olan babam İsmail Ulvihan ÇINAR'a, beni her zaman can kulağıyla dinleyen, ilk sırdaşım ve muhabbet etmekten en çok keyif aldığım kişi olan annem Neşe ÇINAR'a, ilk oda arkadaşım ve bitmek bilmeyen neşesiyle her zaman moral kaynağım olan halam Nagehan ÇINAR'a, ilk arkadaşım olan ve yoldaşlığından büyük mutluluk duyduğum kardeşim Mehmet ÇINAR'a, yıllar sonra abi olma hissini bana tekrar yaşatan, en küçük arkadaşım olan küçük kardeşim Reyhan ÇINAR'a, beni bugünlere getirdikleri, göstermiş oldukları sınırsız anlayış ve destek ile her zaman yanımda oldukları ve hayatıma anlam kattıkları için çok teşekkür ederim.

Karşılaştığım her durumda yanımda olan ve desteğini hissettiğim, yazdıklarımı tekrar tekrar okuyarak çalışmaya katkıda bulunan ve editörlüğümü yapan, en yakın arkadaşım ve en iyi dinleyicim olan Esmâ Nur ZORLU'ya, hayatıma kattığı anlam ve çalışma süresince bana gösterdiği sonsuz sabır ve anlayış için çok teşekkür ederim.

Çalışma süresince görev yaptığım Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Hukuk Fakültesindeki çalışma arkadaşlarıma destekleri için teşekkür ederim.

ÖZET

ÇINAR, Abdurrahim. *Sağlık Kurulu Kararlarının Hukuki Rejimi*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2024.

Sağlık kurulları; kamu veya özel kesimde yer alan sağlık kuruluşları ile çeşitli kamu kurumları çatısı altında faaliyet gösteren, farklı branşlardan hekimlerin bir araya gelmesiyle kurulan organlardır. Kurullar, mevzuatta sağlık kurulu raporu öngörüldüğü hallerde veya tek hekimin yetkisi dışında kalan durumlarda muhatabının sağlık durumu hakkında karar almakla yetkilendirilmiştir. Sağlık kurulu kararları, muhatabının engel oranı tespit edilmek suretiyle sağlık durumunun rapor biçiminde belgelendirildiği kararlardır. Kararlar, kendilerinden sonra alınacak kararlara dayanak teşkil eden ve bu kararların alınabilmesi için işletilmesi gereken birer idari usul aşaması niteliğindedir. Kurul kararlarından; engelli haklarından kamu hizmetine girişe, ceza infaz usullerinden kamu görevlilerinin izinlerine kadar oldukça geniş bir yelpazede yararlanılmaktadır. Sağlık kurullarının faaliyet alanının genişliği ve gündelik yaşantıda kurul kararlarının kullanıldığı alanların çoğalmasıyla beraber sağlık kurulu kararlarının hukuki rejiminin yakından incelenmesinin bir gereklilik halini aldığı düşüncesi, bu çalışmanın çıkış noktasını oluşturmaktadır.

Çalışma iki bölüme ayrılmış olup sağlık kurulu kararlarının idari işlem kuramı bakımından ele alınması biçiminde hazırlanmıştır. İlk bölümde, sağlık kurulu kararlarının özellikleri ile tesis edilme ve uygulanma usulleri idari işlem kuramı kapsamında değerlendirilmek suretiyle kararların idari işlem niteliği taşıyıp taşımadığı sorusu cevaplanmaya çalışılacaktır. İkinci bölümde ise sağlık kurulu kararlarının icrailik niteliği, iptal davalarına konu edilebilirliği ve kararlara karşı idari başvuru yolları incelenecektir.

Anahtar Sözcükler

Sağlık Kurulu Kararları, Tespit Edici İşlemler, İdari İşlem Kuramı, Ayrılabilir İşlem Kuramı, İdari Başvurular

ABSTRACT

ÇINAR, Abdurrahim. *Legal Regime of Health Committee Decisions*, Master's Thesis, Ankara, 2024.

Health committees are entities established through the collaboration of physicians from various disciplines, operating within both public and private healthcare organisations, as well as under the umbrella of various public institutions. These committees have the authority to make decisions regarding the health status of individuals in situations where health committee reports are mandated by legislation or in situations exceeding the jurisdiction of a single physician. Health committee decisions involve documenting the individual's health condition in the form of a report, typically by determining the degree of impairment. These decisions serve as administrative procedural stages that provide the basis for subsequent decisions and must be followed to make such decisions. Health committee decisions are utilized across a wide spectrum of areas, ranging from penal execution procedures to entry into public services. The starting point of this study is the realization that the expanding scope of decisions of health committees, necessitates a thorough examination of the legal regime of health committee decisions.

This study is divided into two sections, structured around the examination of health committee decisions within the framework of administrative act theory. In the first section, an attempt will be made to address the question of whether health committee decisions possess administrative act characteristics by evaluating the features of these decisions, as well as the procedures for their establishment and implementation, within the scope of administrative act theory. In the second section, the executory nature of health committee decisions, their susceptibility to annulment proceedings, and the administrative recourses available for challenging such decisions will be examined.

Key Words

Health Committee Decisions, Determinative Actions, Administrative Act Theory, Seperable Act Theory, Administrative Recourses

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI	ii
ETİK BEYAN	iii
TEŞEKKÜR	v
ÖZET	vi
ABSTRACT	vii
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR DİZİNİ	x
GİRİŞ	1
1. BÖLÜM: İDARİ İŞLEM OLARAK SAĞLIK KURULU KARARLARI	5
1.1. SAĞLIK KURULU KARARLARININ KİMLİĞİ	5
1.1.1. Sağlık Kurulu Kararlarının Türleri.....	5
1.1.2. Sağlık Kurulu Kararlarında Tespit.....	7
1.1.3. Sağlık Kurulu Kararlarının İdari Kimliği.....	11
1.2. SAĞLIK KURULU KARARLARININ TESİSİ	18
1.2.1. Yetkili Makam Bakımından Sağlık Kurulu Kararları.....	18
1.2.1.1. Engellilik Sağlık Kurulları.....	20
1.2.1.2. Merkez Sağlık Kurulu.....	22
1.2.1.3. Kurum Sağlık Kurulları	23
1.2.1.4. Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulu.....	24
1.2.2. Alınma Usullerine Göre Sağlık Kurulu Kararları	25
1.2.2.1. Sağlık Kurulu Kararlarına Yönelik Şekil ve Usul Kuralları	25
1.2.2.2. Kişisel Müracaata İstinaden Alınan Kararlar	31
1.2.2.2.1. Kişisel Müracaata İstinaden Alınan Doğrudan Tespit Kararları.....	32
1.2.2.2.2. Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun Tespit Kararları.....	32
1.2.2.3. Kurum Sevkine İstinaden Alınan Kararlar.....	33
1.2.2.3.1. Danışma Kararları	33
1.2.2.3.2. Kurum Sevkine İstinaden Alınan Doğrudan Tespit Kararları ..	34
1.2.2.3.3. Merkez Sağlık Kurulu ile Kurum Sağlık Kurullarının Tespit Kararları	34
1.3. SAĞLIK KURULU KARARLARININ DOĞURDUĞU SONUÇLAR	36
1.3.1. Sağlık Kurulu Kararlarının Yararlandırıcı İşlem Niteliği	36

1.3.2. Muhatapın Talep Hakkı	37
2. BÖLÜM: İPTAL DAVASINA KONU OLMA BAKIMINDAN SAĞLIK KURULU KARARLARI.....	41
2.1. İPTAL DAVASININ İŞLEM ÖN KOŞULU	41
2.2. SAĞLIK KURULU KARARLARINA KARŞI İTİRAZ YOLLARI.....	46
2.2.1. Sağlık Kurulu Kararlarına Karşı İtirazın Önemi	46
2.2.2. İdari Anlamda Kesinlik Kavramı ve Sağlık Kurulu Kararlarına Karşı Mevzuatta Öngörülen İtiraz Türleri	53
2.2.3. İtiraz Yolu Açık Olan Sağlık Kurulu Kararları.....	59
2.2.3.1. Zorunlu İtiraz Yolu Öngörülen Kararlar	59
2.2.3.2. İhtiyari İtiraz Yolu Öngörülen Kararlar.....	61
2.2.3.2.1. Kurum Sağlık Kurulunun Tespit Kararları.....	61
2.2.3.2.2. Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun Tespit Kararları.....	63
2.2.4. İtiraz Yolu Açık Olmayan Sağlık Kurulu Kararları	64
2.3. SEBEP UNSURU NİTELİĞİNDEKİ KARARLAR	65
2.3.1. Kişisel Müracaata İstinaden Alınan Doğrudan Tespit Kararları.....	69
2.3.2. Sağlık Kurullarının Dolaylı Tespit Kararları	74
2.4. YALNIZ DURUM BİLDİRİR NİTELİKTEKİ KARARLAR	77
2.4.1. Danışma Kararları	81
2.4.2. Kurum Sevkine İstinaden Alınan Doğrudan Tespit Kararları	82
SONUÇ.....	87
KAYNAKÇA.....	92
EK 1. ORJİNALLİK RAPORU	100
EK 2. ETİK KURUL/KOMİSYON İZİNİ YA DA MUAFİYET FORMU.....	102

KISALTMALAR DİZİNİ

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
Bkz.	: Bakınız
E.	: Esas Numarası
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	: Karar Numarası
m.	: Madde
s.	: Sayfa
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
vb.	: Ve benzeri

GİRİŞ

Sağlık kurulları; kamu veya özel kesimde yer alan sağlık kuruluşları ile çeşitli kamu kurumları bünyesinde faaliyet gösteren, farklı branşlardan hekimlerin bir araya gelmesiyle kurulan organlardır. Kurullar, mevzuatta sağlık kurulu raporu öngörüldüğü hallerde veya tek hekimin yetkisi dışında kalan durumlarda muhatabın sağlık durumu hakkında karar almakla yetkilendirilmiştir. Kurulları meydana getiren hekimlerin branşları, hakkında karar alınacak kişinin engel durumuna bağlı olarak değişiklik göstermektedir.

Sağlık kurullarına dair en dikkat çeken husus, kurul faaliyetlerinin “multidisipliner” yapıda olmasıdır. Kurullarda farklı disiplinler ortak bir amaç için bir arada çalışmakta ve muhatabın sağlık durumuna yönelik çeşitli branşlardan hekimler tespitlerde bulunmaktadır. Birden fazla uzmanlık alanını ilgilendiren durumlarda tek hekimle alınamayacak yahut alınması uzun sürecek kararların daha verimli ve kısa sürede alınabilmesini sağladıkları için sağlık kurullarına ihtiyaç duyulmaktadır. Danıştay bir kararında; mevzuatta tek hekim raporu yerine sağlık kurulu raporu alınması gerektiğini öngören düzenlemelerin, hastaların daha nitelikli sağlık hizmeti alabilmelerini ve kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımını sağlamayı amaçladığını belirtmiştir.¹ Yüksek mahkeme bir başka kararında ise ortada bir sağlık kurulu raporu mevcutken tek hekim tarafından düzenlenen raporun, muhatabına dair karara esas alınabilecek “*ağırlıkta ve nitelikte olmadığı(ni)*” ifade etmiştir.²

Sağlık kurulu kavramından, tek hekimin yetkisini aşan konularda karar alabilen bütün kurulların anlaşılması mümkündür. Ancak, aşağıda açıklanacağı üzere sağlık alanında görev yapan her kurul birer sağlık kurulu niteliği taşımamakta, aksine sağlık kurulları bunların yalnızca bir türünü oluşturmaktadır. Sağlık kurullarının sağlık alanında faaliyet gösteren diğer kurullardan ayrışmalarını sağlayan çeşitli özellikleri bulunmaktadır. Çalışmanın kapsamı sağlık kurulu kararları ile sınırlandırılmış olduğundan aşağıda adı

¹ Danıştay 10. Daire, 13.02.2023 tarih ve E.2019/7047, K.2023/503 sayılı kararı.

² Danıştay 5. Daire, 23.01.2014 tarih ve E.2013/5981, K.2014/467 sayılı kararı.

geçen ve bu çalışma kapsamında sağlık kurulu niteliği taşımayan bazı kurullar kapsam dışında bırakılmıştır.

İlk olarak, sağlık kurullarında hekimler dışında üye bulunmamaktadır.³ Örneğin, sağlık alanında faaliyet göstermesine rağmen üyelerinin yarısına yakını hekimlik dışındaki mesleklerden bir araya gelen Umumi Hıfzıssıhha Kurulları, bu çalışma kapsamında sağlık kurulu niteliği taşımamaktadır. Bu durumun tek istisnası, Merkez Sağlık Kurulunun bir üyesinin “Gelirler Genel Müdürlüğü’nün bir temsilcisi” olacağını öngören düzenlemedir.⁴

Sağlık kurulu kararları, kural olarak muhatabı üzerinde çeşitli hak ve yükümlülükler doğurabilmektedir.⁵ Aşağıda açıklanacağı üzere; kurullarda hak ve yükümlülük doğurmayan, danışma ve görüş bildirme niteliğinde kararlar da alınmaktadır ancak bu tür kararların alınması kurulların tali görevlerindedir. Bu doğrultuda sağlık alanında görev yapan bir kurulda teknik ve bilimsel görüş bildiren kararların alınmaması, bu çalışma kapsamında tek başına o kurulun sağlık kurulu niteliği taşıdığını göstermez. Örneğin Adli Tıp Üst Kurulları ile Adli Tıp İhtisas Kurulları, görev alanlarına giren konularda bilimsel ve teknik görüş bildirmekle görevlendirilmiştir. Kurulların yetkileri arasında sağlık

³ **Madde 4-** “Kurul; Kurum tarafından görevlendirilen en az 4 (dört) hekimden oluşur. Kurul öncelikle Kurum bünyesinde bulunan hekimlerden, gerek duyulması halinde ise resmi sağlık hizmeti sunucularından görevlendirilecek uzman hekimlerden oluşturulur.” Kurum Sağlık Kurulları Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları. (2014). Sosyal Güvenlik Kurumu, 15.08.2014.; **Madde 4-** “Kurul; Milli Savunma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Yüksek Öğretim Kurulu, en fazla üyeye sahip işveren, işçi ve kamu çalışanlarını temsil eden konfederasyonlar, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu, Türk Tabipleri Birliği, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve kurum tarafından görevlendirilecek birer uzman hekimden oluşur.” Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. (2013). T. C. Resmi Gazete, 28695, 02.07.2013.

⁴ **Madde 10-** “Merkez Sağlık Kurulu, Maliye Bakanlığı Başhekiminin başkanlığında, Sağlık Bakanlığı'nca görevlendirilecek iki uzman hekim ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca görevlendirilecek bir uzman hekimden ve Gelirler Genel Müdürlüğü'nün bir temsilcisinden oluşur.” Sakatlık İndiriminden Yararlanacak Hizmet Erbabının Sakatlık Derecelerinin Tesbit Şekli ile Uygulanması Hakkında Yönetmelik. (1981). T. C. Resmi Gazete, 17324, 28.04.1981.

⁵ **Madde 25-**“Sigortalının veya işverenin talebi üzerine Kurumca yetkilendirilen sağlık hizmeti sunucularının sağlık kurullarınca usûlüne uygun düzenlenecek raporlar ve dayanağı tıbbî belgelerin incelenmesi sonucu, 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentleri kapsamındaki sigortalılar için çalışma gücünün veya iş kazası veya meslek hastalığı sonucu meslekte kazanma gücünün en az %60'ını, (c) bendi kapsamındaki sigortalılar için çalışma gücünün en az %60'ını veya vazifelerini yapamayacak şekilde meslekte kazanma gücünü kaybettiği Kurum Sağlık Kurulunca tespit edilen sigortalı, malûl sayılır.” Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu. (2006). T. C. Resmi Gazete, 26200, 16.06.2006.

kurullarının temel görevlerinden olan sağlık kurulu raporu düzenlemek veya ilgilinin sağlık durumu hakkında karar vermek bulunmamaktadır. Bu nedenle, sağlık alanında faaliyette bulunmalarına rağmen adı geçen kurullar birer sağlık kurulu olarak kabul edilmemiştir.

Son olarak, sağlık kurulu kararları yalnızca muhatabının sağlık durumuna ilişkin olup faaliyetleri gereği kurullarda kamu sağlığına yönelik kararlar alınmamaktadır.⁶ Bu nedenle sağlık alanında faaliyet göstermelerine rağmen kamu sağlığına ilişkin karar almakla görevlendirilen Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu ile Umumi Hıfzıssıhha Kurullarının bu çalışma kapsamında sağlık kurulu niteliği taşıdığı söylenemez. Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, gıda sağlığı konusunda araştırma yapmak, gıda sağlığının korunması, sağlık sisteminin geliştirilmesi ve bağımlılıkla mücadele konularında politika önerileri hazırlamakla görevlendirilmiştir. Umumi Hıfzıssıhha Kurulları ise kamu düzeninin unsurlarından biri olan genel sağlığa yönelik, toplum sağlığının korunması ve bu doğrultuda gerekli tedbirlerin alınmasıyla görevlidir.

Yukarıda açıklanan özellikleri doğrultusunda Türk hukuk mevzuatında dört farklı sağlık kurulu bulunduğu söylenebilir. Söz konusu kurullar; Engellilik Sağlık Kurulları, Kurum Sağlık Kurulları, Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulu ve Merkez Sağlık Kuruludur. Sağlık kurulları, başvuruda bulunan kişiye ait teşhislerle laboratuvar ve muayene bulgularının üyeler tarafından müzakere edilmesi sonucunda muhatabın sağlık durumunun belirlenmesi şeklinde karar alır. Kararlarda yer alan sağlık durumu tespiti, mevzuatta öngörülen çeşitli yöntem ve esaslara uygun olarak yapılmaktadır. Söz konusu yöntemler ilgilinin engel durumuna ve engelin bulunduğu bölgeye göre değişiklik göstermektedir. Örneğin Engellilik Sağlık Kurullarında, birden fazla engeli bulunan kişinin engel durumu Balthazard formülüne göre hesaplanmaktadır.⁷

⁶ **Madde 22-** “Sağlık kurulları tek tabibin yetkisi dışında kalan hususlarda veya mevzuatta sağlık kurulu raporu öngörüldüğü hallerde, kişilerin sağlık durumları hakkında karar vermeye yetkili organlardır.” Yataklı Tedavi Kurumları İşletme Yönetmeliği. (1982). *T. C. Resmi Gazete*, 17927, (Mükerrer), 13.01.1983.

⁷ Balthazard formülüne çeşitli yönetmeliklerde yer verilmiştir. Formülün açıklaması için bkz. Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik. (2019). *T. C. Resmi Gazete*, 30692, 20.02.2019.

Sağlık kurulu kararları, muhatabının mevcut sağlık durumunu gösteren belgelerdir. Kurul karar alırken gerekli görmesi halinde muhatabı bizzat muayene edebilir veya muhatabın kontrol muayenesine tabi tutulmasını isteyebilir. Kurul kararları genellikle rapor biçiminde düzenlenmektedir. Bununla beraber halihazırdaki rapor üzerinde ayrıca bir bölüm açılması veya rapordan farklı bir belge düzenlenmesi suretiyle alınan kararlar da mevcuttur. Kurul kararları temel olarak muhatabının engel oranı, çalışma gücü kaybı, erken yaşlanma veya maluliyet durumlarını içermektedir. Bunların yanı sıra kararlarda bakım ihtiyacı, yardımcı alet gereksinimi ve çalıştırılabilme durumu gibi muhatabın sağlık durumu hakkında ek bilgilere de yer verilmektedir.

Muhatabının çeşitli haklardan yararlanması için kendilerinden sonra gelen nihai işleme dayanak teşkil eden sağlık kurulu kararları, birçok farklı nedenle alınabilmektedir. Bu doğrultuda kurul kararları geniş bir uygulanma alanına sahiptir. Örneğin, hükümlülerin hücreye koyma cezalarının infazında, silah ruhsatı alınmasında, kamu görevlilerinin sıhhat ve mazeret izinlerinde, memuriyete girme ve sağlık sebebiyle memuriyetten erken emekli olma durumlarında sağlık kurulu kararlarına başvurulmaktadır.

Sağlık kurulu kararlarının hukuki niteliği ve iptal davasına konu edilebilmesini ele alan bu çalışma iki bölüm şeklinde düzenlenmiştir. İlk bölümde kurul kararlarının idari işlem niteliği üzerinde durulacak, kararların tesis edilmesi ve uygulanması idari işlem kuramı ekseninde açıklanacaktır. İkinci bölümde öncelikle sağlık kurulu kararlarının icrailiği üzerinde durulacak, sonrasında ise nihai işlem öncesinde yer alan ve birbirini takip eden halka işlemler niteliğindeki sağlık kurul kararlarının, iptal davalarına konu edilebilmeleri ayrılabilir işlem kuramına göre değerlendirilecektir.

1. BÖLÜM: İDARİ İŞLEM OLARAK SAĞLIK KURULU KARARLARI

1.1. SAĞLIK KURULU KARARLARININ KİMLİĞİ

Sağlık kurulu kararları, farklı usullerle tesis edilebilen ve idari karar alma sürecinde farklı işlemlere sahip olabilen kararlardır. Tesis edilmeleri ve muhatabı üzerindeki etkilerini incelemeden önce söz konusu kararların türlerini, idari kimliğini ve çalışmanın esas inceleme konusunu teşkil etmesi bakımından sağlık kurulu kararlarında tespit müessesesini açıklamak gerekir.

1.1.1. Sağlık Kurulu Kararlarının Türleri

Sağlık kurulu kararları, idari karar alma sürecinde kendilerinden sonra gelen işlemlere dayanak teşkil etmek üzere nihai işlemde önce tesis edilir. Kurul kararları birbirinden farklı özelliklerde olup içerikleri bakımından danışma ve tespit kararları şeklinde sınıflandırılabilir. Danışma kararları yalnızca Merkez Sağlık Kurulu, Yüksek Sağlık Kurulu ve Kurum Sağlık Kurullarında alınabilirken sağlık kurullarının tamamında tespit kararı alınabilmektedir.

Sağlık kurullarının danışma kararları, idarenin veya muhatabın talebi üzerine kurulların görev alanlarına giren konularda bilimsel ve teknik (tıbbi) görüş belirttiği kararlardır.⁸ Nitekim danışma işlemleri, bir diğer adıyla istişari kararlar, Gözler'in ifade ettiği üzere idari makamın nihai işlemi tesis etmeden önce diğer makamlara danışması ve onların görüşünü alması suretiyle alınmaktadır.⁹ Bu doğrultuda sağlık kurullarının danışma kararları, nihai işlemi tesis edecek olan idari makamı aydınlatmak amacıyla tesis edilir. Örneğin Yüksek Sağlık Kurulu, kurulun sekreteryası görevini yürütmek üzere yetkilendirilen daire başkanlığının talebi üzerine, görev alanına dahil konularda görüş

⁸ Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. Madde 7/1-e.; Sakatlık İndiriminden Yararlanacak Hizmet Erbabının Sakatlık Derecelerinin Tesbit Şekli ile Uygulanması Hakkında Yönetmelik. Madde 10.; Kurum Sağlık Kurulları Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları. Madde 7/1-h.

⁹ Gözler, K. (2019). *İdare Hukuku (Cilt I)*. Bursa: Ekin Yayınevi. s.807-808.; Benzer bir tanım için bkz. Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C. (2021). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi. s.347.

bildirmekle görevlendirilmiştir.¹⁰ Nihai işlemin hazırlayıcısı niteliğindeki danışma kararlarında yer alan görüşler istişari mahiyette olup bu kararlar yazılı şekilde düzenlenmek durumundadır. Danışma kararları, muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurmaya elverişli olmayıp icrai nitelik taşımamaktadır.¹¹

Sağlık kurullarının tespit kararları, muhatabının engel oranı tespit edilmek suretiyle sağlık durumunun rapor biçiminde belgelendirildiği kararlardır.¹² Kararın öncesinde muhatap ilgili branş hekimlerince muayene edilir ve muhataba dair laboratuvar bulguları, teşhisler vb. belgeler kurulda değerlendirilerek karar alınır. Gözler; tespit edici işlemlerin yeni bir hukuki durum meydana getirmeyen, bir hukuki durumun mevcudiyetini ve bir kişi veya şeyin hukuki niteliğini belirleyen işlemler olduğunu ifade etmiştir.¹³ Buna göre sağlık kurullarının tespit kararları, muhatabının karar öncesinde ortaya çıkan ancak hukuken belirsiz nitelikteki durumunun hukuki niteliğinin belirlenmesine yöneliktir. Nitekim Kaplan'ın ifadesiyle tespit edici işlemlerden söz edebilmek için belli bir durum veya olgunun belirtilmesi, halihazırdaki durumun sabitlenmesi gereklidir.¹⁴ Verilen tanımlar doğrultusunda tespit edici işlem niteliğindeki sağlık kurulu kararlarıyla hukuken belirsiz olan durumu belirliliğe kavuşan (sabitlenen) muhatap, yeni bir hukuki statüye girerek o statünün getirdiği belirli haklardan yararlanmayı talep edebilecektir. Çalışma kapsamındaki önemi nedeniyle kurulların tespit kararları sıradaki başlıkta detaylarıyla ele alınacaktır.

¹⁰ Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. Madde 7/1-e.

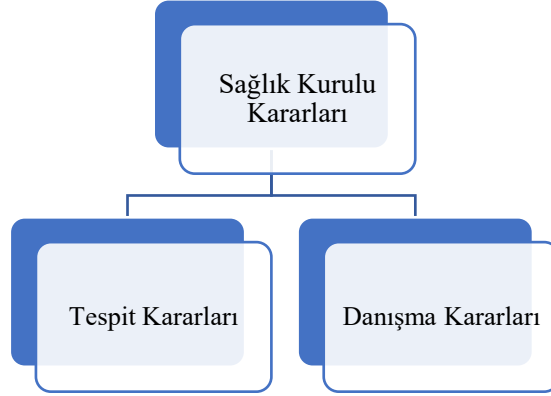
¹¹ Danışma kararlarının icrailiği hakkında bkz. Gözler, K. *a.g.e.* s.808.

¹² Maluliyet ve Çalışma Gücü Kaybı Tespiti İşlemleri Yönetmeliği. Madde 5.; Sakatlık İndiriminden Yararlanacak Hizmet Erbabının Sakatlık Derecelerinin Tesbit Şekli ile Uygulanması Hakkında Yönetmelik. Madde 10.; Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik. 6 ve 8.

¹³ Gözler, K. *a.g.e.* s.790-791.; Ayrıca bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.* (*Hukuk*). s.372.

¹⁴ Kaplan, Onur. (2021). *İdari İşlem Teorisi Açısından İdare Hukukunda Tespit Edici İşlemlerin Yeri*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık. s.59-60.; Tespit edici işlemlerle ilgili ayrıca bkz. Karahanoğulları, O. (2018). *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*. Ankara: Turhan Kitabevi. s.284.; Gözler, K. *a.g.e.* s.790.

Sağlık kurulu kararları bir tablo ile şu şekilde gösterilebilir:



1.1.2. Sağlık Kurulu Kararlarında Tespit

Arapça kökenli bir kelime olan tespit, “bir durumu kuşkuya düşürmeyecek biçimde gösterme, belirleme, saptama” anlamlarına gelmektedir.¹⁵ İdare hukuku öğretisinde idarenin bazı irade açıklamalarının “varolan veya yeni kurulacak maddi veya hukuki durumu” tespit etmeye yönelik olduğu ifade edilmiştir.¹⁶ Nitekim bu hususa örnek teşkil eden sağlık kurulu kararlarında, muhatabın daha önce ortaya çıkarılmamış yani sabitlenmemiş (belirsiz) bir maddi olgu niteliğindeki sağlık durumu şüpheye yer bırakmayacak ölçüde saptanmaktadır. Anılan tespit, hukuk düzeninde kurul kararlarına sonuç tanınması üzerine hukuki değer kazanır. Tespit kararları, *Yataklı Tedavi Kurumları İşletme Yönetmeliğinin* 22. maddesinde yer verilen sağlık kurulu tanımındaki¹⁷ temel unsurlardan biri olduğundan sağlık kurulu kararlarının içerdiği tespit ve bu tespitin yöneldiği hususlar açıklanmalıdır. Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde herhangi bir ayırım yapılmaksızın kullanılan “sağlık kurulu kararları” ifadesi ile kurulların tespit kararları anlatılacaktır.

¹⁵ Bkz. Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük. <https://sozluk.gov.tr/?ara=tespit> (Erişim Tarihi:20.04.2024)

¹⁶ Karahanoğulları, *a.g.e. (Hukukla Kavranma)*. s.288.; Gözler, K. *a.g.e.* s.790-791.; Kaplan, O. *a.g.e.* s.59-60.; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e. (Hukuk)*. s.372.

¹⁷ **Madde 22-** “Sağlık kurulları tek tabibin yetkisi dışında kalan hususlarda veya mevzuatta sağlık kurulu raporu öngörüldüğü hallerde, kişilerin sağlık durumları hakkında karar vermeye yetkili organlardır.” Yataklı Tedavi Kurumları İşletme Yönetmeliği.

Sağlık kurulu kararlarındaki tespitte; önceden belirlenmiş ölçütler doğrultusunda muhatabın sağlık durumu değerlendirilmekte, var olan bir maddi olgunun olduğu gibi tekrarlanması suretiyle bilgi verme amacı güdülmemektedir.¹⁸ Buradaki tespit ilgili mevzuatın eklerinde düzenlenen bilimsel yöntem ve ölçütlere uygun yapılmak durumundadır. Örneğin Engellilik Sağlık Kurulları *Erişkinler için Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmeliğin*, Kurum Sağlık Kurulları ile Yüksek Sağlık Kurulu *Maluliyet ve Çalışma Gücü Kaybı Tespiti İşlemleri Yönetmeliğinin* ve Merkez Sağlık Kurulu *Sakatlık İndiriminden Yararlanacak Hizmet Erbabının Sakatlık Derecelerinin Tesbit Şekli ile Uygulanması Hakkında Yönetmeliğin* eklerinde yer alan ölçütlere uygun karar almakla yükümlüdür.¹⁹

Sağlık kurulu kararlarında, kurulun görev alanıyla bağıntılı olarak muhatabın sağlık durumuna yönelik birbirinden farklı hususlar tespit edilmektedir.²⁰ Anılan tespitler birbirinden farklı yönetmeliklere tabi olarak gerçekleştirilir.²¹ Örneğin Engellilik Sağlık Kurullarında, *Erişkinler için Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik* uyarınca muhatabın engellilik durumu (engel oranı) tespit edilirken diğer üç sağlık kurulunda *Maluliyet ve Çalışma Gücü Kaybı Tespiti İşlemleri Yönetmeliği*, *Çalışma Gücü ve Meslekte Kazanma Gücü Kaybı Oranı Tespit İşlemleri Yönetmeliği* uyarınca çalışma gücü kaybı ve meslekte kazanma gücü kaybı (oranı) vb. durumlar tespit edilmektedir. Kurul kararlarında tespitte konu edilen durum ve kavramlar arasında ilerleyen bölümlerde oluşabilmesi muhtemel karışıklıkları önlemek adına burada ilgili hususların farklarına değinilmesi faydalı olacaktır.

¹⁸ Kaplan, O. a.g.e. s.59-60.

¹⁹ *Erişkinler için Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmeliğin* ekleri için https://www.lexpera.com.tr/Appendix/BYLAW_TR/RG801Y2019N30692S1_275131846_1.pdf (Erişim Tarihi: 19.03.2024); *Maluliyet ve Çalışma Gücü Kaybı Tespiti İşlemleri Yönetmeliğinin* eki için bkz: https://www.lexpera.com.tr/Appendix/BYLAW_TR/RG801Y2021N31612S3_402265105_1.pdf (Erişim Tarihi: 07.04.2024); *Sakatlık İndiriminden Yararlanacak Hizmet Erbabının Sakatlık Derecelerinin Tesbit Şekli ile Uygulanması Hakkında Yönetmeliğin* eki için bkz. https://www.lexpera.com.tr/Appendix/BYLAW_TR/RG801Y1981N17324S82620_148610723_1.pdf (Erişim Tarihi: 20.04.2024).

²⁰ Anolay, N. N. (2021). Meslekte Kazanma Gücü Kaybı, Çalışma Gücü Kaybı, Özur/Engel Oranı Kavramlarına Olgu Örnekleriyle Yaklaşım. *İstanbul Barosu Dergisi*, 95(2021/2), s.115.

²¹ T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu. (2013). Tüm Yönleriyle Maluliyet. https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFileStatics?f=12_maluliyet_mayis.pdf&d=YAYINLARI_MIZ (Erişim Tarihi: 21.04.2024)

Engellilik Sağlık Kurullarında muhatabın engel oranı ve engellilik durumu tespit edilmektedir. 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanunun 3. maddesinde engellilik durumunun, “*Bireyin engelliliğini ve engellilikten kaynaklanan özel gereksinimlerini, uluslararası yöntemleri temel alarak belirleyen derecelendirmeler, sınıflandırmalar ve tanılamaları*” şeklinde ifade edeceği düzenlenmiştir.²² Engellilik oranı; erken emeklilik, vergi indirimleri, işe girişlerde engelli kontenjanları gibi engelliler için hayatı kolaylaştırmayı amaçlayan yardımlardan faydalanmaya yönelik bir kavramdır.²³

Merkez Sağlık Kurulu, Kurum Sağlık Kurulları ve Yüksek Sağlık Kurulunda ise muhatabın çalışma gücü kaybı, maluliyet, meslekte kazanma gücü kaybı vs. durumlar tespit edilmektedir. Burada çalışma gücü ve meslekte kazanma gücü kaybı kavramları, kurulların tespit kararlarını şekillendiren ve muhatabın maluliyeti belirlenirken esas alınan kavramlardır.²⁴ Buna göre çalışma gücü kaybı; engellilik indiriminden yararlanma, malulen emekliliğe hak kazanıp kazanmama ile bu hakkı kazananların hangi tarihten itibaren emekli olabileceğine ilişkin olup her üç kurul tarafından da tespit edilebilir.²⁵ Meslekte kazanma gücü kaybı ise Kurum Sağlık Kurulları ve Yüksek Sağlık Kurulunca tespit edilebilmekte olup iş kazasında yaralanmış, psikolojik travmaya, cinsel şiddete veya kimyasal maddelere maruz kalmış, iş yerinde meslek hastalığına yakalanmış kişilerin, sağlıklı kişilere nazaran ne oranda daha fazla efor sarf edecekleri ve tazminat talep edebileceklerine ilişkindir.²⁶

Sağlık kurulu kararlarında tespit edilen durumlardan bir diğeri de maluliyet olup bu kavram kişinin çalışma gücünü veya meslekte kazanma gücünü mevzuatta öngörülen oranlarda kaybetmesi şeklinde açıklanabilir. Maluliyet durumu, 5510 sayılı *Sosyal*

²² Engelliler Hakkında Kanun. (2005). T. C. Resmi Gazete, 25868, 07.07.2005.

²³ Anolay, *a.g.e.* s.116.

²⁴ Maluliyet ve Çalışma Gücü Kaybı Tespiti İşlemleri Yönetmeliği. Madde 5.; Sakatlık İndiriminden Yararlanacak Hizmet Erbabının Sakatlık Derecelerinin Tesbit Şekli ile Uygulanması Hakkında Yönetmelik. Madde 10.; Çalışma Gücü ve Meslekte Kazanma Gücü Kaybı Oranı Tespit İşlemleri Yönetmeliği. (2008). T. C. Resmi Gazete, 27021, 11.10.2008. Madde 17, 23 ve 25.

²⁵ Anolay, *a.g.e.* s.115.

²⁶ Ibid, s.116.

Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 25. maddesinde şu şekilde tanımlanmıştır:

“Sigortalının veya işverenin talebi üzerine Kurumca yetkilendirilen sağlık hizmeti sunucularının sağlık kurullarınca usûlüne uygun düzenlenecek raporlar ve dayanağı tıbbî belgelerin incelenmesi sonucu, 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentleri kapsamındaki sigortalılar için çalışma gücünün veya iş kazası veya meslek hastalığı sonucu meslekte kazanma gücünün en az %60'ını, (c) bendi kapsamındaki sigortalılar için çalışma gücünün en az %60'ını veya vazifelerini yapamayacak şekilde meslekte kazanma gücünü kaybettiği Kurum Sağlık Kurulunca tespit edilen sigortalı, malûl sayılır.”

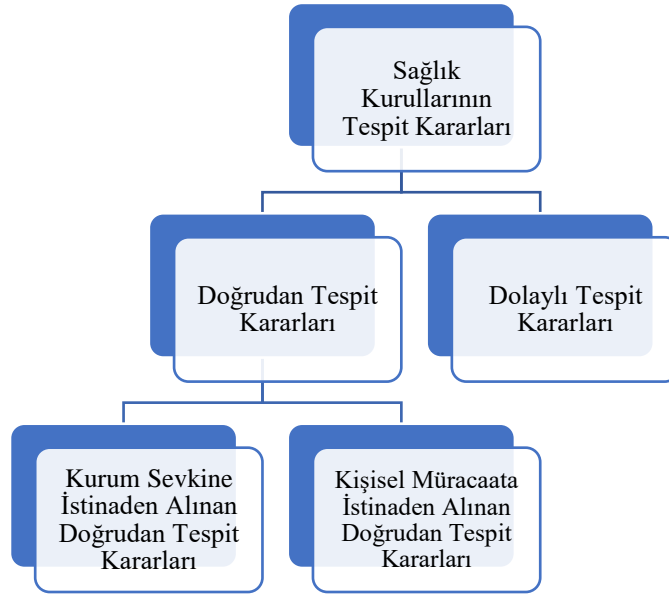
Tanımdan anlaşılacağı üzere maluliyet, kişinin çalışma gücü ve meslekte kazanma gücü kaybı ile doğrudan ilişkilidir. Ancak halihazırdaki mevzuat bu kavramlar arasındaki farkı ortaya koymakta yetersiz olup sağlık kurullarında tespit edilen durumların bazıları tanımlanmamış ve sınırları net bir şekilde çizilmemiştir. Bu durum kavram kargaşasına yol açarak ilerleyen bölümlerde görüleceği üzere uygulamada (yargı içtihatlarında) adı geçen kavramların birbirinin yerine kullanılmasına yol açmaktadır.²⁷ Bu hususta uygulamada birlik sağlanabilmesi için; yukarıda adı geçen sağlık kurulu kararlarında tespiti konu olan durumların tanımlanarak farklarının ortaya konulduğu, kavram karmaşasına son veren yeni bir yönetmelik düzenlenmesi gereklidir.

Sağlık kurulu kararlarında tespit, şekil olarak yazılı olmakla beraber usul kuralları bakımından farklılıklar göstermektedir. Örneğin Engellilik Sağlık Kurullarında, bizzat kurul karşısına çıkan muhatap hakkında yeni bir kurul raporu düzenlemek suretiyle karar alınır. Bununla beraber Merkez Sağlık Kurulu, Yüksek Sağlık Kurulu ve Kurum Sağlık Kurullarında, gerekli görülmedikçe muhatabın kurul karşısına çıkmamasının yanı sıra yeni bir kurul raporu da düzenlenmemektedir. Bu kurullarda tespit, muhataba dair belgeler üzerinden yapılır ve varılan sonuç önceden düzenlenmiş olan kurul raporu üzerindeki müstakil bir bölüme kaydedilir. Çalışma kapsamında inceleme kolaylığı sağlaması açısından tespit kararları, anılan usul farkı bakımından doğrudan ve dolaylı tespit kararları olarak ikiye ayrılmıştır. Buna göre Engellilik Sağlık Kurullarının kararları

²⁷ Bu hususta bkz. 2.2.1. numaralı başlık.; Ayrıca bkz. Anolay, a.g.e. s.116-117.

doğrudan tespit; Merkez Sağlık Kurulu, Yüksek Sağlık Kurulu ve Kurum Sağlık Kurullarının kararları ise dolaylı tespit kararları şeklinde ifade edilecektir.

Sağlık kurullarının tespit kararları, bir tablo ile şu şekilde gösterilebilir:



1.1.3. Sağlık Kurulu Kararlarının İdari Kimliği

Sağlık kurulu kararları, kendilerinden sonra alınacak kararlara dayanak teşkil eden ve bu kararların alınabilmesi için işletilmesi gereken birer idari usul aşaması niteliğindedir. Nitekim idari işlemler birbirini takip eden aşamalardan oluşur ve işlem öncesinde yerine getirilenler işlemin hazırlık aşamasını teşkil eder.²⁸ Bu doğrultuda idare işlem tesis etmeden önce çeşitli araştırma ve incelemelerde bulunabilir.²⁹ Karahanoğulları'nın ifade ettiği üzere hazırlık aşamalarındaki irade beyanlarının niteliğinin belirlenmesi yargısal denetim bakımından önemli olup bazı durumlarda idari işlemi hazırlayıcı nitelikteki işlemler bağımsız birer idari işlem olarak kabul edilmektedir.³⁰ Bu bakımdan sağlık

²⁸ Karahanoğulları, *a.g.e. (Hukukla Kavranma)*. s.308.

²⁹ Ibid. s.308.; Erkut, C. (1990). *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*. Ankara: Danıştay Matbaası. s.121.

³⁰ Karahanoğulları, *a.g.e. (Hukukla Kavranma)*. s.308.

kurulu kararlarının, işlem dizisi içinde yer aldıkları ve dizinin nihai işleminin tesis edilmesi için gereken idari karar alma sürecinin parçası oldukları söylenebilir.

Sağlık kurulu kararları; işlem dizisi içerisinde yardımcı bir unsur, nihai işlemten bağımsız bir varlığı olmayan prosedürel bir usul aşaması olabileceği gibi ondan tamamen ayrı bir varlığı ve hukuki değeri olan kararlar da olabilir. Bu kararların başlı başına birer idari işlem olarak kabulü gerekir. Çünkü, farklı bağlamlarda farklı özellikleri öne çıkarıldığından idari işlemlere yönelik ortak bir tanım belirlenmesi zor olsa da idari işlemler tanımlanırken bazı ortak kavramlar ve ayırıştırıcı ifadeler kullanıldığı görülmektedir. Yeşilyurt'un dikkat çektiği üzere söz konusu tanımlar “*idarenin üstünlüğü / iradelerin eşitsizliği görüşünde ve kamu yararını gerekçe almak*” noktasında birleşmektedir.³¹ Bununla birlikte, tanımlarda kullanılan ortak kavram ve ayırıştırıcı ifadeler, idari işlemlerin ortak özellikleri olarak kabul edilir ve idarenin diğer işlemlerinden ayırt edilmelerinde ölçüt teşkil eder. Bu özellikler, Günday tarafından yargısal denetime tabi olma, hukuka uygunluk karinesinden yararlanma, tek yanlılık ve icrailik³²; Gözübüyük ile Tan tarafından tek yanlılık, kamu yararı için yapılma, kanunilik, uygulanabilirlik ve re’sen icra edilebilirlik³³ şeklinde sıralanmıştır. Sağlık kurulu kararlarının anılan özellikleri taşıdıkları yani tek yanlı, icrai nitelikte ve yargısal denetime tabi oldukları ve hukuka uygunluk karinesinden yararlandıkları için idari işlem niteliğine sahip olduğu aşağıda açıklanacağı üzere söylenebilir.

³¹ Yeşilyurt, idarenin üstün konumunun, irade beyanının tek yanlı olup olmamasından bağımsız bir şekilde, kamu yararı nedeniyle elinde tuttuğu kamu gücü ölçüsünden saptandığını ifade etmiştir. Yeşilyurt, N. İ. (2017). *Türkiye’de İdari İşlem Kuramı*. Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi. Ankara. s.323-324.

³² Günday, M. (2017). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi. s.123.; Günday, a.g.e. (*Rejim*). s.7-15.; Kalabalık, idari işlemlerin ortak özelliklerini re’sen icra edilebilirlik, yazılılık, tek yanlılık, hukuka uygunluk karinesinden yararlanma ve icrailik şeklinde sıralamıştır. Kalabalık, H. (2021). *İdare Hukuku Dersleri (Cilt-II)*. Ankara: Seçkin Yayıncılık. s.28-32.; Benzer görüşler için bkz. Bağrıaçık, A. (2021). Yürütmenin Durdurulması Kurumunda Uygulanmakla Etkisi Tükenecek İşlem Sorunsalı. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 29(1), s.703.; Yılmaz, D. (2007). *İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi*. Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi. Ankara. s.21-22.; Şeker, G. (2012). İdari İşlemlerin Uygulanması. *E-Akademi Dergisi*, 122, s.5. Erişim: 05 Eylül 2022, <http://www.e-akademi.org/makaleler/gseker-1.pdf>; Gişi, S. (2009). *Bir İdari İşlem Olarak Personel Sicil İşlemi*. Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi. Ankara. s.8-13.; Erdem, T. (2006). *İdari İşlem Kuramı Açısından Tarh İşlemi*. Yüksek Lisans Tezi. Marmara Üniversitesi. İstanbul. s.17.

³³ Gözübüyük, Ş., Tan, T. (2021). *İdare Hukuku (Cilt I – Genel Esaslar)*. Ankara: Turhan Kitabevi. s.342.; Benzer görüşler için bkz. Sancakdar, O., Önüt, L. B., Us Doğan, E., Kasapoğlu Turhan, M. Seyhan, S. (2021). *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık. s.313.

Onar, medeni hukuk yönüyle iradenin mevcut olduğunu belirledikten sonra bu irade ile ortaya çıkan işlemin idareye atfedilebilmesi ve idare hukuku bakımından geçerli olabilmesi için belirli şartların gerçekleşmesi gerektiğini ifade etmiştir.³⁴ Söz konusu şartlar: işlemin konusunun devlet fonksiyonlarının kapsamına giren bir iş olması, iradenin idare adına irade beyanına yetkili makam tarafından açıklanmış olması, idari teşkilat içerisinde yer bakımından belirlenmiş iş bölümü ve yetki kurallarına uyulmuş olması, işlemin idari teşkilat içerisinde söz konusu işlemi gerçekleştirmek için yetkilendirilen ve iş bölümü içerisinde görev verilen makam tarafından tesis edilmesi, idari makamların birbirlerinin yetkilerine tecavüzde bulunmamaları ve işlemin gerçekleştirilmesi için tek bir makamın iradesinin yeterli olmadığı durumlarda birkaç makamın iradelerinin bir araya gelmesidir.³⁵

Söz konusu şartlar bakımından sağlık kurulu kararları değerlendirilecek olursa, kararlar her idari işlem gibi öncelikle birer hukuki işlemidir.³⁶ Nitekim kurul kararları, özünde hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade beyanları olup kurul üyelerinin muhataba dair teşhis ve bulguları müzakere etmesi ve iradelerinin aynı konu ve amaç üzerinde birleşmesi üzerine alınır. Kararlar; tesis edilmeleri sırasında birden çok irade bulunmasına rağmen tamamlandıkları anda ortaya tek bir irade çıktığından, açıklanan iradelerin sayısı bakımından kolektif işlem niteliği taşır³⁷ ve içerdikleri müzakere ögesi nedeniyle “mukarrerat” olarak da adlandırılır.³⁸ Danıştay kolektif işlemleri “*birden fazla kişinin*

³⁴ Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları (Cilt I)*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası. s.276, 301.

³⁵ Ibid. s.301-303.; Ayrıca bkz. Ulu, G. (2020). İdari İşlemin Unsurlarının İşlevi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(38), s.84.

³⁶ Erkut, idari işlemlerin her şeyden önce birer hukuki işlem olduğunu ifade etmiştir. Erkut, *a.g.e.* s.9.; Benzer bir ifade için bkz. Göçgün, M. (2017). *İdari İşlemin Konu Unsuru*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık. s.7.

³⁷ Onar, kolektif işlemleri şöyle açıklamaktadır: “*Muhtelif ve müteaddit iradeler aynı mevzu ve aynı maksat üzerinde birleşiyorlarsa, bu tasarruf kolektif tasarruf adını alır. Seçimler, meclis ve heyetlerin kararları bu kabildendir. ... Kolektif tasarruflarda iradenin iç teşekkülünde çokluk varsa da mevzu ve maksattaki birlik itibariyle ortaya çıkan hukuki durumda birlik vardır. Binaenaleyh neticede ortaya bir tek irade çıkmış olur.*” Onar, *a.g.e.* s.352.

³⁸ Kurul biçiminde alınan kararlarla ilgili olarak “mukarrerat” adlandırması hakkında bkz. Erkut, *a.g.e.* s.22.; Özay, *a.g.e.* s.379.; Akgüner, T. (2021). *İdare Hukuku*. İstanbul: DER Kitabevi. s.1018.; Gözler, *a.g.e.* s.796-797.; Özyörük, *a.g.e.* s.205.; Bayazıt, B., Tan, T. (2021). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi. s.245.

ortak iradelerinin birleşmesiyle oluşabilen işlemler” şeklinde tanımlamıştır.³⁹ Fransız öğretisinde birden fazla iradenin bir kurulda bir araya gelerek kurul adına karar verdiği işlemlere “*collégial*” (*kurulsal*) işlemler; kurul biçimindeki organların kararlarına, hem bu tür işlemlerin birden fazla iradenin açıklanması ile oluştuğunu hem de bunların oluşmasındaki en önemli unsurun müzakere olduğunu vurgulayan ve “*mukarrerat*” anlamına gelen “*délibération*” adı verilmektedir.⁴⁰

Kolektif işlem niteliğindeki sağlık kurulu kararları, idari işlev kapsamında alınmaktadır.⁴¹ Onar, idari işlevin toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanması olduğunu; kamu düzeninin sağlanması, kanunların uygulanması, kolluk görevlerinin ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi suretiyle kamu yararı sağladığını ifade etmiştir.⁴² Nitekim idare, kamu yararı amacıyla söz konusu faaliyetleri yürütebilmek için idari işlem tesis etmektedir. Bu doğrultuda, muhatabının çeşitli hak ve yükümlülüklerine tabi olabilmesi için gerekli görülen sağlık kurulu kararları, sağlık kamu hizmeti kapsamında alınmaktadır. Duran, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin idari işlev kapsamında yaptığı her işlemin esasen birer idari işlem olduğunu belirtmiştir.⁴³ O halde sağlık kamu hizmetinin bir parçası olan sağlık kurulu kararları idari işleve dahil idari işlemlerdir.

Sağlık kurullarında alınabilecek karar türleri mevzuatta düzenlenmiştir. Kurul kararları, yalnızca mevzuatta o kararı almaya yetkili kurul veya kurullar tarafından alınabilmektedir. Zira idare hukukunda yetkisizlik asıl, yetkili olmak ise istisna olup bu istisna, yetkinin sadece kanunlarla gösterilen hallerde ve sadece kanunlarla gösterilen

³⁹ Danıştay 8.Daire, E.2015/14794, K.2016/1151, 12.02.2016.; Benzer ifadeler için bkz. Danıştay 8.Daire, E.2015/14826, K.2016/1155, 12.02.2016.; Danıştay 8.Daire, E.2015/9700, K.2017/6141, 05.07.2017.; Danıştay 8.Daire, E.2015/11966, K.2017/6138, 05.07.2017.; Danıştay 8.Daire, E.2015/9733, K.2017/6142, 05.07.2017.; Danıştay 8.Daire, E.2015/14807, K.2016/1152, 12.02.2016.; Danıştay 8.Daire, E.2015/14823, K.2016/1154, 12.02.2016.; Danıştay 8.Daire, E.2015/14746, K.2016/1150, 12.02.2016.

⁴⁰ Erkut, *a.g.e.* s.22.

⁴¹ İdari işlevle ilgili olarak bkz. Yayla, Y. (2010). *İdare Hukuku*. İstanbul: Beta Yayıncılık. s.19.

⁴² Onar, *a.g.e.* s.58.; İdari işlev hakkında ayrıca bkz. Atay, E. (2021). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi. s.13-16.; Gözübüyük, Ş., Tan, T. *a.g.e.* s.19.; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.* (*Hukuk*). s.9-10.; Ulusoy, A. D. (2021). *Yeni Türk İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları. s.38-41.

⁴³ Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası. s.385.; İşlem yerine tasarruf kavramını kullanan Özyörük, idari tasarrufları, idari işlevin yerine getirilmesi için gerçekleştirilen tasarruflar şeklinde ifade etmiştir. Özyörük, M. (1973). *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları. s.195.; Benzer tanımlar için bkz. Günday, M. (1989). *İdari İşlemlerin Hukuki Rejimi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları. s.7-15.; Özay, İ. H. (1996). *Günışığında Yönetim*. İstanbul: Alfa Yayınevi. s.319.; Ulusoy, *a.g.e.* (*Hukuk*). s.272.

idari makamlar tarafından kullanılabilmesi şeklinde ifade edilmektedir.⁴⁴ Yetki idari işlemin en temel unsurudur, kamu düzenindedir ve genişletici yoruma tabi tutulamaz.⁴⁵ Buna göre aynı branştan hekimlerden meydana gelseler dahi, kanunda o kararı almakla yetkilendirilmemiş olan sağlık kurulları, yetkili sağlık kurulunun yerine geçerek karar alamaz. Aksi takdirde yetki tecavüzü söz konusu olacaktır. Bunun yanı sıra sağlık kurulları, kendilerine verilen yetkiyi kullanıp kullanmama hususunda takdir yetkisine sahip değildir. Nitekim Özyörük'ün ifadesiyle yetki, bir hukuki iktidar olmasının yanında idare hukukunda bir yükümlülük de teşkil eder.⁴⁶ O halde kurullar, usulüne uygun şekilde başvuruda bulunan ve karar alınabilmesi için gerekli şartları taşıyan kişinin talebini geri çeviremezler. Danıştay bir kararında, muhatabının maluliyet tespiti talebini incelemeyen reddeden sağlık kurulu kararını yetki yönünden hukuka aykırı bulmuştur.⁴⁷

Sağlık kurulu kararları, kural olarak idare adına irade beyan etmeye yetkili makamlar tarafından alınmaktadır. Bununla beraber, kurul kararlarının alınmasında idare tek başına yetkili değildir. Mevzuatta engellilik sağlık kurulu raporlarının özel hukuk kişilerince işletilen hastanelerde de tesis edilebileceği öngörülmüştür. Nitekim kamu hizmetinin görülmesine katılan özel hukuk kişileri, kanunla yetkilendirilmeleri halinde idari işlem tesis edebilecektir.⁴⁸ Söz konusu özel hukuk kişilerinin, kamu gücü kullanmak suretiyle kamu hizmetine yönelik idari işlem tesis edebileceği kabul edilmiştir.⁴⁹ Buna göre, devlet

⁴⁴ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 04.11.2010 tarih ve E.2010/2072, K.2010/1467 sayılı kararı: *"İdare Hukuku'nda "yetki", idareye Anayasa ve yasalarla tanınmış olan karar alma gücünü ifade etmektedir. Bu yönüyle idari işlemin en temel unsurunu oluşturan "yetki", yasayla hangi makama verilmiş ise ancak onun tarafından kullanılabilir. İdare Hukukunda "yetkisizlik kural, yetkili olma istisna"dır. Bu istisna ise, yetkinin, yalnızca yasayla gösterilen hallerde ve yine yasayla gösterilen idari merciler tarafından kullanılmalıdır. Bu nedenle "yetki" yasanın açık izni olmadan devredilemez. Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca, kuruluş ve görevleri yasayla düzenlenmek durumunda olan idarenin kendi düzenleme yetkisi de yasalarla sınırlı olduğundan, yetki kuralları genişletici yoruma tabi tutulamaz."*; Benzer ifadeler için bkz. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 05.06.2014 tarih ve E.2011/1675, K.2014/2547 sayılı kararı.

⁴⁵ Duran, *a.g.e.* s.401.; Ayrıca bkz. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 04.11.2010 tarih ve E.2010/2072, K.2010/1467 sayılı kararı.

⁴⁶ Özyörük, *a.g.e.* s.204.; Yetkinin kamu gücü yükümlülüğü niteliği hakkında bkz. Ulu, G. (2012). *İdari İşlemin Yetki Unsuru*. Ankara: Seçkin Yayıncılık. s.134-135.

⁴⁷ Danıştay 11. Daire, 12.02.2014 tarih ve E.2010/7427, K.2014/225 sayılı kararı.

⁴⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.* (Hukuk). s.337.

⁴⁹ Ibid. s.337.; Gözler, *a.g.e.* s.761.

hastanelerinin yanı sıra özel hastanelerin çatısı altında da sağlık kurullarının faaliyet göstermesi ve sağlık kurulu kararı tesis edilebilmesi mümkündür.

İdare, sağlık kurulu kararları tesis ederken çeşitli kamu gücü ayrıcalıklarından yararlanmaktadır. Nitekim hukuki işlemlerin idari işlem niteliği kazanmasını sağlayan hususların başında kamu gücü gelmektedir.⁵⁰ Yeşilyurt idari işlemlerin, hukuki sonuç doğurmalarına sebep olan gücün kaynağının kamu gücü olması yönüyle diğer hukuki işlem türlerinden ayrıştığını ifade etmiştir.⁵¹ Kamu gücü, özel hukukun aksine idare hukuku ilişkilerinde mevcut olan eşitsizliğin temel kaynaklarından biri olup bu gücün farklı görünüşleri mevcuttur.⁵² İdari işlemlerde kamu gücü ayrıcalığı, idarenin tek taraflı irade beyanını kararın muhatabına dayatabilmesi ve tek taraflı irade beyanıyla hukuki sonuç doğurabilmesi şeklinde görülmektedir.⁵³ Örneğin, sağlık kurulu kararlarının alınmasında bir irade eşitsizliği, idarenin tek taraflı irade beyanının muhatabı üzerinde onun beyanına bakılmaksızın hukuki sonuç doğurması söz konusudur.

İçerdiği kamu gücü nedeniyle sağlık kurulu kararları, muhatabı üzerinde onun rızası aranmadan hukuki etki doğurabilmeye elverişlidir. Kurul kararlarının tesis edilmesiyle muhatabın hukuki statüsü değişir. Kararlar, muhatabının çeşitli hak ve yükümlülüklerle tabi olabilmesi için birer dayanak niteliğindedir. Erkut idari işlemleri, “*idari makamların, kamu gücü ve kudreti ile hareket ederek, İdare işlevine ilişkin olarak yaptıkları ve çeşitli hak ve / veya yükümlülükler doğuran tek yanlı irade açıklamaları*” şeklinde

⁵⁰ Gözler, *a.g.e.* s. 763.; Ayrıca bkz. Öztürk, K. B. (2020). İdari İşlemin Sebep Unsuru: Yeni Bir Tanım Denemesi. *Prof. Dr. Metin Günay Armağanı Cilt II* (s.1033-1050). Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları. s.1036.; Uçar, İ. (2016). İdare Hukukunda Kamu Gücü Ayrıcalığı Kavramı ve Bir Kamu Gücü Ayrıcalığı Olarak Hukuka Uygunluk Karinesi. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(3), s.343.; Damar, F. B. (2014). *Bir Hukuki İşlem Türü Olarak İdari İşlem*. Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi. Ankara. s.67.

⁵¹ Yeşilyurt ayrıca, idari işlemlerin, içerdikleri kamu gücü ayrıcalıklarının kaynağını devletin egemenliği ve Roma kamu hukukunda yer verilen “imperium” yetkisinden aldığını belirtmiştir. Yeşilyurt, *a.g.e.* s.318.

⁵² Öztürk, *a.g.m.* s.1036.

⁵³ Erkut, kamu hukukunda tek yanlı işlemleri, “*tamamen Kamu Gücü faaliyeti sonucunda oluşan ve yönelindikleri kişilerin iradelerinden bağımsız olarak hukuki değer ifade edebilen işlemler*” şeklinde tanımlamıştır. Erkut, *a.g.e.* s.13-14.; Benzer ifadeler için bkz. Bölükbaşı, M. O. (2021). Muktezanın İdari İşlemin Özellikleri Bakımından Değerlendirilmesi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 29(1), s.115-116.

tanımlamıştır.⁵⁴ Bu tanıma göre sağlık kurulu kararları, idare tarafından idari işleve yönelik olarak tesis edilen ve her ne kadar kendilerinden sonra başka idari işlemler tesis ediliyor olsa da nihai işlemde bağımsız olarak hak ve yükümlülük doğuran kararlardır.

Sağlık kurulu kararları, muhatabına özgü bir hukuki durum meydana getirmektedir. Kararların içeriği önceden belirlenmiş kurallara göre saptanır ancak muhatabın sağlık durumu içeriği belirler. Onar'ın ifadesiyle muhatabına “*sübjektif ve ferdi, nev'i zatına mahsus bir hukuki durum yaratan ve yalnız bunlar (muhatabı) bakımından hüküm doğuran tasarruflara*” sübjektif işlemler (tasarruflar) adı verilmektedir.⁵⁵ Buna göre sağlık kurulu kararlarının içeriği muhatabına göre değişiklikler gösterdiğinden bu kararlar sübjektif işlem niteliğindedir.

Kamu gücünün sağlık kurulu kararlarındaki görünümünden bir diğeri de kurul kararlarının hukuka uygunluk karinesinden yararlanmalarıdır. Gerçekten de idarenin tek yanlı idari işlemlerinden olan kurul kararlarının, bir mahkeme kararıyla hukuka aykırı bulunup iptal edilene kadar hukuka uygun oldukları kabul edilir. Dava açılması bu kararların uygulanmasını durdurmaz.⁵⁶ Bu durumun bir sonucu olarak kurul kararları, alındıkları anda hukuki sonuç doğurabilir ve uygulanabilirler.⁵⁷

Son olarak, hukuk devleti ilkesi uyarınca sağlık kurulu kararları yargısal denetime tabidir. Buna göre, kurul kararları idari davalara konu edilebilmektedir. Onar, hukuk devleti ilkesinin en önemli “müeyyidesinin” yargısal denetim; hukuk devletinin klasik teminatının da idareyi

⁵⁴ Erkut, *a.g.e.* s.2.; Benzer görüşler için bkz. Yıldırım, T. (2020). İdari İşlemler. T. Yıldırım. (Ed.). *İdare Hukuku*. (407-526). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık. s.410.; Gözler, *a.g.e.* s.763.; Taşlıdere, Ö. F. (2011). *İdari İşlemin Bir Unsuru Olarak Yetki Unsuru ve Sakatlıkları*. Yüksek Lisans Tezi. Sakarya Üniversitesi. Sakarya. s.12.

⁵⁵ Onar, *a.g.e.* s.339-340.; Ayrıca bkz. Akyazan, A. E. (2009). Maddi Açıdan İdari İşlemler. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 85, s.232-233.

⁵⁶ Gözler, *a.g.e.* s.783.

⁵⁷ Ibid. s.781.; Onar, idari işlemlerde icrailiği şu şekilde açıklamaktadır: “*Görülüyor ki idari makamların kararlarının kazai hiç bir mahiyeti olmadığı halde bir mahkeme kararı gibi ve bizzat idare memurları marifeti ile icra edilmesi mümkün ve lazım bir mahiyet arz etmektedir. Bu idari kararlara karşı vaki olacak itirazlar, hatta alakalıların idare mahkemesine müracaatları bile kararın icrasına mani olmaz; ancak kararın icrasından evvel salahiyetli idare hakimi, icranın tehirine karar verebilir veyahut idare kendi rızası ile kararın icrasını muhakeme neticesine bırakabilir.*” Onar, *a.g.e.* s.55.

yargısal yollarla denetleyen bir organın varlığı olduğunu ifade etmiştir.⁵⁸ İdari işlemlerin yargısal denetimi Anayasanın 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu şeklinde düzenlenmiştir.

Buraya kadar anlatılanlar doğrultusunda sağlık kurulu kararları, kural olarak idare tarafından idari işlev kapsamında tesis edilen, hukuka uygunluk karinesinden yararlanan, kolektif, icrai, tek yanlı ve sübjektif idari işlemlerdir. Kurul kararlarının hukuki niteliği ve rejimi, kararların tesis edilme ve uygulanma usullerinin idari işlem kuramı bağlamında incelenmesi suretiyle açıklanacaktır.

1.2. SAĞLIK KURULU KARARLARININ TESİSİ

Sağlık kurulu kararları; mevzuatta yetki verilen sağlık kuruluşları ile kamu kurumlarının bünyesinde, mevzuatta öngörülen usul ve şekil kurallarına uyularak tesis edilmektedir. Kararların tesisi, kurulların bünyesinde yer aldığı yetkili idari makamlar ve tesis edilme usulleri ekseninde açıklanacaktır.

1.2.1. Yetkili Makam Bakımından Sağlık Kurulu Kararları

Sağlık kurulu kararları yalnızca mevzuatta bu kararları almakla yetkilendirilen, kamu kurumu ve sağlık kuruluşları çatısı altındaki sağlık kurulları tarafından tesis edilebilir. Nitekim, Duran'ın ifadesiyle idari işlemin en önemli unsuru olarak kabul edilen yetkinin⁵⁹ öne çıkan özelliklerinden biri de yasallığıdır.⁶⁰ Danıştay yasallık özelliğini "*İdari kararların, Anayasa ve yasaların yetkili kaldığı organ, makam ve kamu görevlileri*

⁵⁸ Onar, *a.g.e.* s.202-204.; Ayrıca bkz. Balta, T. B. (1970). *İdare Hukuku I (Genel Konular)*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi. s.108.; Günday, *a.g.e.* (Hukuk). s.126.

⁵⁹ Duran, yetki unsurunun önemine şu şekilde dikkat çekmektedir: "*İdare, yetki kurallarına sıkı şekilde uymak zorundadır. İdari işlemlerin en önemli unsuru yetkidir, denilebilir.*" Duran, *a.g.e.* s.401.; Erkut, yetki unsurunun, idari işlemin asli kurucu unsuru olduğunu ifade etmiştir. Erkut, C. (2011). *İdare Hukukunda Yokluk Teorisi. İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 9(1-3), s.74.; Özay, *a.g.e.* s.386-387.; Ayrıca bkz. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 04.11.2010 tarih ve E.2010/2072, K.2010/1467 sayılı kararı.

⁶⁰ Ulu, *a.g.e.* (Yetki). s.131-132.; Yetki unsuru ile ilgili ayrıca bkz. Ülker, G. (2022). *Türk İdare Hukukunda İdari İşlemin Yetki Unsuru*. Doktora Tezi. Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi. Erzincan.; Kahveci, Y. (2006). *İdari İşlemlerde Yetki Unsuru*. Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi. Ankara.; Açıdoğuran, S. B. (1998). *İdari İşlemin Yetki Unsuru ve Yetki Unsurundaki Sakatlıklar*. Yüksek Lisans Tezi. Selçuk Üniversitesi. Konya.

tarafından alınması zorunludur” şeklinde ifade etmiştir.⁶¹ Yetkinin yasallık özelliği nedeniyle idari işlemlerin, o işlemi gerçekleştirebilmek için mevzuatta yetki verilen idari makam tarafından tesis edilmesi zorunludur.

Sağlık kurullarının birbirinin görev alanına müdahalede bulunması yetki unsuru bakımından sakatlık teşkil edecektir. Aşağıda görüleceği üzere, farklı kamu kurumları çatısı altında faaliyet gösteren kurulların, idari iş bölümü esaslarına aykırı biçimde başka bir sağlık kurulunun görev alanına giren bir konuda karar alması yetki tecavüzü olarak nitelendirilecektir.⁶² Kurullar birbirleriyle aynı branşlarda hekimlerden meydana geldikleri durumlarda bile, kanunlarla yetkilendirilmedikleri takdirde yetkili kurulun yerine geçerek karar alamaz. Bu durumda söz konusu kurul kararı, yetki unsuru bakımından sakat olacaktır. Ayrıca, mevzuatta öngörülmediğinden sağlık kurulları arasında yetki devri de mümkün değildir. Zira Karahanoğulları'nın da belirttiği üzere yasal dayanak olmadıkça yetki devrine başvurulamaz.⁶³ Son olarak, kurul kararlarındaki yetki unsuru sakatlıklarının, işleme sonradan onay veya icazet verilmesiyle düzeltilmeyeceği söylenebilir.⁶⁴

Sağlık kurulları idari teşkilatta çeşitli kamu kurumu ve sağlık kuruluşları bünyesinde faaliyet göstermektedir. Kurulların idari teşkilattaki yeri incelendiğinde, Engellilik Sağlık Kurullarının kamu ve özel nitelikli sağlık kuruluşları (devlet hastaneleri, üniversite hastaneleri ve özel hastaneler), Merkez Sağlık Kurulunun Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Kurum Sağlık Kurulları ile Yüksek Sağlık Kurulunun Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) bünyesinde yer aldığı görülmüştür. Muhtelif kurum ve kuruluşlar bünyesinde yer alan ve başka alanlarda faaliyet gösteren sağlık kurulları arasında, bu durumun doğal bir sonucu olarak üyelerinin nitelikleri ile toplanma ve karar alma usulleri bakımından önemli farklılıklar söz konusudur.

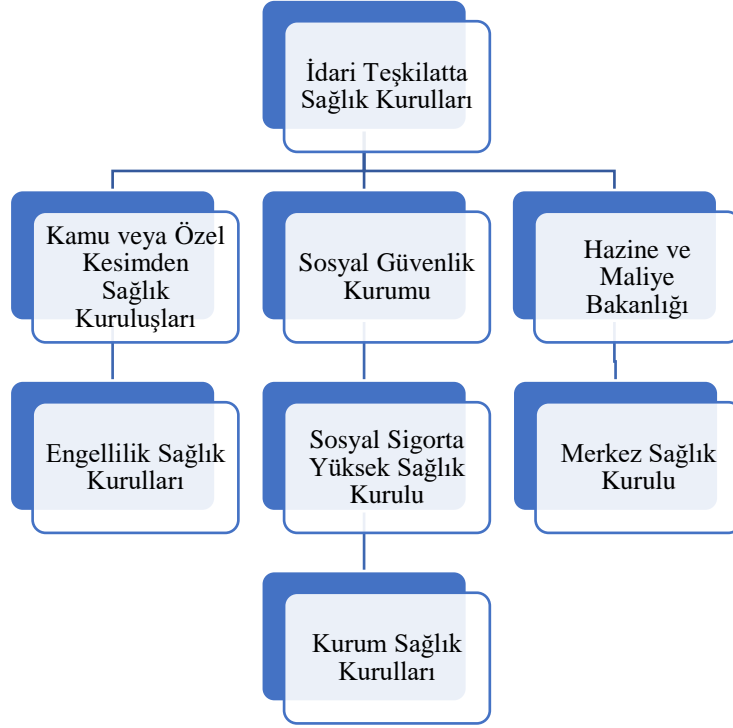
⁶¹ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 05.06.2014 tarih ve E.2011/1675, K.2014/2547 sayılı kararı.

⁶² Bu hususta bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e. (Hukuk)*. s.390.

⁶³ Karahanoğulları, *a.g.e. (Hukukla Kavranma)*. s.384.

⁶⁴ Duran, yetki unsurundaki sakatlıkların niteliğini şöyle açıklamaktadır: “*Yetki unsurundaki sakatlıklar, sonradan verilecek onay veya icazetle giderilemez ve herhalde butlan müeyyidesini gerektirir.*” Duran, *a.g.e.* s.401.

Sağlık kurullarının idari teşkilattaki yeri bir tablo ile şöyle gösterilebilir:



1.2.1.1. Engellilik Sağlık Kurulları

Engellilik Sağlık Kurulları, başvuruda bulunan kişinin engellilik oranını belirlemek ve sağlık kurulu raporu tesis etmek üzere, 5378 sayılı kanunun 5. maddesi⁶⁵ ve *Erişkinler için Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmeliğin* 7. maddesi⁶⁶ uyarınca Sağlık Bakanlığının internet sitesinde yayımlanan listede⁶⁷ yer alan yetkili sağlık kuruluşları çatısı altında faaliyette bulunmaktadır. Kurullarda belli branşlardan hekimlerin bulunması zorunlu olmakla beraber ilgilinin engel durumuna bağlı olarak farklı dallarda görev yapan uzman hekimlerin de yer alması mümkündür. Kurulların üyeleri ile toplanma ve karar

⁶⁵ **Madde 5-** “Bireyin engelliliğini ve engellilikten kaynaklanan özel ihtiyaçlarını belirleyen derecelendirmeler, sınıflandırmalar ve tanılamalarda uluslararası temel yöntemler esas alınır. Engellilik durumunun tespit ve uygulama esasları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığının görüşleri alınarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığınca müştereken çıkarılan yönetmelikle belirlenir.”

⁶⁶ **Madde 7-** “(1) Bu Yönetmelikte belirtilen raporları düzenlemeye yetkili sağlık kurum ve kuruluşları ile hakem hastaneler Sağlık Bakanlığınca belirlenir ve Bakanlığın internet sitesinde yayımlanır...”

⁶⁷ İlgili liste için bkz. <https://khgmcalisanhaklaridb.saglik.gov.tr/TR-42698/engelli-saglik-kurulu-raporu-duzenlemeye-yetkili-saglik-kuruluslari-listesi.html> (Erişim Tarihi: 22.04.2024)

alma usullerine yönelik hususlar *Erişkinler için Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelikte* düzenlenmiştir.

Engellilik Sağlık Kurulları, ilgilinin sağlık durumuna yönelik sağlık kurulu raporu tesis etmekle görevlendirilmiştir. Kurullar, başvuruda bulunan kişinin muayenesi sonucunda elde edilen teşhis ve bulgulara dayanarak, üyelerinin müzakereleri sonucunda engellilik oranı tespit etmek suretiyle karar almaktadır. Kişinin muayenesinde bizzat görevli hekimler kurula katılır yahut görüş bildirirler. Kurulda görüşülen ve karara bağlanan rapor, üyeler tarafından elektronik veya ıslak imza ile imzalanır.

Engellilik Sağlık Kurulları, Sağlık Bakanlığının internet sitesinde yayımlanan listeye göre, devlet ve üniversite hastanelerinin yanı sıra özel hastanelerin de çatısı altında yer almaktadır. Zira Anayasanın 56. maddesi uyarınca, sağlık kamu hizmetinin kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlardan yararlanılarak yerine getirilebilmesi mümkündür.⁶⁸ Bu doğrultuda, her ne kadar idari makam⁶⁹ olarak kabul edilmeseler de⁷⁰ sağlık kamu hizmetinin yerine getirilmesi için yetki verilen özel hastanelerin, kamu gücü kullanarak muhatabının hukuki statüsünü etkileyebilecek nitelikte engellilik sağlık kurulu raporu tesis edebilmesi mümkündür.⁷¹ 56. maddede yer verilen “*özel kesimdeki sağlık kurumları*” ifadesi doğrultusunda özel hastane tanımı 2219 sayılı *Hususi Hastaneler*

⁶⁸ **Madde 56-** “...Devlet, 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 düzenler.

Devlet, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir...”

⁶⁹ İdari makam kavramı ile ilgili bkz. Örucü, E. (2011). Kamu Hukuku-Özel Hukuk: Kavram ve Ölçüt Karmaşası. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 12(1-3)

⁷⁰ Kamu hizmetinin görülmesine katılan özel hukuk kişilerinin idari makam olarak kabul edilmeleri gerektiğini ifade eden görüşler de mevcuttur. Bkz. Erkut, a.g.e. s.65.; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, a.g.e. (Hukuk). s.339-340.; Danıştay 10.Daire, 21.06.2010 tarih ve E.2010/5003, K.2010/5515 sayılı kararı. (Aktaran: Akyılmaz, Sezginer, Kaya, a.g.e. (Hukuk). s.339-340.)

⁷¹ Kamu hizmetinin görülmesine katılan özel hukuk kişilerinin idari işlem tesis edebilmesi hususunda bkz. Yıldırım, M. (2019). *İdari Faaliyetlerin Görülüşüne Katılan Özel Hukuk Kişilerinin İdari İşlem Yapabilirliği Sorunu*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.; İnanç, M. (2016). *Özel Hukuk Tüzelkişilerinin İdari İşlemleri*. Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi. Ankara.; Danıştay kararlarına konu özel hastanelerce tesis edilmiş sağlık kurulu kararları için bkz. Danıştay 8. Daire, 16.03.2023 tarih ve E.2021/948, K.2023/1270.; Danıştay 12. Daire, 22.06.2017 tarih ve E.2016/8060, K.2017/3430 sayılı kararı.; Danıştay 12. Daire, 21.03.2013 tarih ve E.2011/9641, K.2013/1991 sayılı kararı.

Kanunu'nun 1. maddesinde⁷² yapılmış ve özel hastaneler, verdikleri hizmete göre *Özel Hastaneler Yönetmeliği'nin* çeşitli maddelerinde genel hastane ile dal hastaneleri olarak ikiye ayrılmıştır.⁷³ Sağlık Bakanlığına bağlı, “*kamu kesimindeki sağlık kurumları*” ise *Yataklı Tedavi Kurumları İşletme Yönetmeliği'nin* 5. maddesinde eğitim ve araştırma hastaneleri, gün hastanesi, ilçe/belde hastanesi, özel dal hastaneleri ve genel hastaneler şeklinde sıralanmıştır.⁷⁴

Sağlık kurulu kararı tesis edilmesi hususunda, sağlık kamu hizmetinin görülmesine yönelik genel hüküm niteliğindeki Anayasanın 56. maddesi haricinde özel hastanelere kanunla yetki verilmemiştir. Nitekim, Sağlık Bakanlığının internet sitesindeki yetkili hastaneleri içeren liste, yukarıda yer verilen, ilgili yönetmeliğin 7. maddesine istinaden yayımlanmaktadır. Bu durum, idarenin görev ve yetkilerinin kanuna dayanması ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.⁷⁵ Zira her ne kadar 56. madde, sağlık kamu hizmetinin görülmesinde özel sağlık kuruluşlarına da yetki vermiş olsa da söz konusu maddenin, başka herhangi bir kanuni düzenleme bulunmayan sağlık kurulu kararı tesis edilmesi hususunda özel hastanelere yetki tanıdığıнын söylenmesi, kanunilik ilkesinin çok geniş yorumlanması anlamına gelecektir. Bu doğrultuda, Danıştay'ın, ileride önüne gelen bir davada, özel hastanelere sağlık kurulu kararı tesis etme yetkisinin kanunilik ilkesine aykırı olarak verildiği hükmüne varacağı öngörülebilir.

1.2.1.2. Merkez Sağlık Kurulu

Merkez Sağlık Kurulu; Hazine ve Maliye Bakanlığı çatısı altında, 193 sayılı *Gelir Vergisi Kanunu'nun* 31. maddesinde düzenlenen engellilik indiriminden yararlanmak isteyen hizmet erbabının çalışma gücü kaybı oranlarının belirlenmesi amacıyla faaliyet göstermektedir. Kurul, *Sakatlık İndiriminden Yararlanacak Hizmet Erbabının Sakatlık*

⁷² **Madde 1-** “Devletin resmi hastanelerinden ve hususi idarelerle belediye hastanelerinden başka yatırılarak hasta tedavi etmek veya yeni hastalık geçirmişlerin zayıfları yeniden eski kuvvetlerini buluncaya kadar sıhhi şartlar içinde beslenmek ve doğum yardımlarında bulunmak için açılan ve açılacak olan sağlık yurtları “hususi hastaneler” den sayılır.” Hususi Hastaneler Kanunu. (1933). T. C. Resmi Gazete, 2419, 05.06.1933.

⁷³ Özel Hastaneler Yönetmeliği. (2002). T. C. Resmi Gazete, 24708, 27.03.2002. Bkz. Madde 10, 25/A.; Seçkin, S. (2021). *Özel Hastanelerin Ruhsatlandırılması ve Denetlenmesi*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık. s.13.

⁷⁴ Seçkin, a.g.e. s.10.

⁷⁵ İdarenin görev ve yetkilerinin kanuna dayanması ilkesi hakkında bkz. Gözler, a.g.e. s.157.

Derecelerinin Tesbit Şekli ile Uygulanması Hakkında Yönetmeliğin 10. maddesi uyarınca, “Maliye Bakanlığı Başhekiminin başkanlığında, Sağlık Bakanlığınca görevlendirilecek iki uzman hekim ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca görevlendirilecek bir uzman hekimden ve Gelirler Genel Müdürlüğü’nün bir temsilcisinden” meydana gelmektedir. Anılan madde kurula dair temel düzenleme niteliğinde olup aynı zamanda kurulun görevleri ile karar alma ve toplanma esaslarını içermektedir.

Merkez Sağlık Kurulu; önüne gelen doğrudan tespit kararlarındaki laboratuvar ve klinik muayene bulguları ile teşhisleri inceleyerek hizmet erbabının çalışma gücünü kaybetme oranını tespit etmek ve doğrudan tespit kararındaki oran ile bulgular ve teşhisler arasında çelişki bulunması halinde çalışma gücü kaybı oranını re’sen ve nihai olarak belirlemekle görevlendirilmiştir. Kurulda incelemeler kural olarak dosya üzerinden yapılmakla birlikte istişari mahiyette yetkili sağlık kuruluşundan bir uzman hekimin davet edilerek dinlenilmesi mümkündür. Kurul ayrıca gerekli görmesi durumunda raporun ilgili sağlık kuruluşunca tekrar incelenmesini veya muhatabının çalışma gücü kaybının tespiti için farklı bir yetkili sağlık kuruluşuna sevk edilmesini isteyebilir.

1.2.1.3. Kurum Sağlık Kurulları

Kurum Sağlık Kurulları, başvuruda bulunan muhatabın çalışma gücü kaybı oranı, erken yaşlanma hali ve maluliyet derecelerini belirlemek üzere, SGK çatısı altında faaliyet göstermektedir. Kurullar, 5510 sayılı kanunun 3. maddesi uyarınca *“çalışma gücü kaybı ve meslekte kazanma gücü kaybı oranlarını, erken yaşlanma halini, vazifelerini yapamayacak şekilde meslekte kazanma gücü kaybını ve malûllük derecelerini belirlemeye yetkili hekimlerden ve/veya dış hekimlerinden”* meydana gelmektedir. Kurulların görevleri ile toplantı ve karar alma usulleri *Kurum Sağlık Kurulları Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları Yönetmeliğinde* düzenlenmiştir.

Kurum Sağlık Kurulları, ilgili yönetmeliğin 8. maddesi uyarınca Engellilik Sağlık Kurulu tarafından düzenlenen raporu ve ek belgeleri inceleyerek kararın muhatabı olan kişinin maluliyet derecesini, çalışma gücü kaybı oranını ve erken yaşlanma durumunu tespit etmekle görevlidir. Kurullarda halihazırdaki rapor ve belgeler üzerinden karar

alınmaktadır; muhatabı bizzat kurul karşısına çıkmaz ve yeni bir sağlık kurulu raporu düzenlenmez. Gerekli görmeleri halinde kurullar, yetkili sağlık kuruluşlarından uzman hekimlerin görüşlerine başvurabilir, ayrıca muhatap hakkında ek rapor düzenlenmesini talep edebilirler. Kurum Sağlık Kurullarının kararları nihai nitelik taşımaz, bu kararlara karşı itiraz yolu ile Yüksek Sağlık Kuruluna başvurulabilir.

1.2.1.4. Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulu

Yüksek Sağlık Kurulu, SGK bünyesinde Ankara'da faaliyet göstermektedir.⁷⁶ Kurula yönelik temel hususlar 5510 sayılı kanunun 58.maddesinde düzenlenmiş olup maddeye göre kurul, “*Milli Savunma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Yüksek Öğretim Kurulu, en fazla üyeye sahip işveren, işçi ve kamu çalışanlarını temsil eden konfederasyonlar, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu, Türk Tabipleri Birliği, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ile Kurum (SGK) tarafından görevlendirilecek birer uzman hekimden*” meydana gelmektedir. İlgili düzenleme, kurula ilişkin bir çerçeve hüküm niteliğinde olup kurulun görevleri, toplanma ve karar almasına yönelik hususlar *Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*'te düzenlenmiştir.

Yüksek Sağlık Kurulu, esasen Kurum Sağlık Kurullarının verdiği kararlara karşı itirazları inceleyip karara bağlamakla görevlidir. Kurul, Kurum Sağlık Kurulu kararlarına karşı bir üst merci niteliğindedir ve itiraz sonucunda alınacak Yüksek Sağlık Kurulu kararları, Kurum Sağlık Kurulları için bağlayıcıdır.⁷⁷ Kurulun ayrıca mahkemelerden gönderilen dosyalara bilirkişi olarak görüş bildirme görevi de bulunmaktadır. Kurulda dosya üzerinden inceleme yapılmak suretiyle karar alınmakla beraber gerekli görülmesi durumunda kararın muhatabı bizzat davet edilerek değerlendirme yapılır.⁷⁸ Bunun yanı sıra kurulda kişinin Kurum Sağlık Kurulunca kontrol muayenesine tabi tutulması

⁷⁶ Türkiye Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Kurumu. https://www.sgk.gov.tr/Download/DownloadFileStatics?f=12_maluliyet_mayis.pdf&d=YAYINLARI_MIZ Erişim: 26.12.2023.

⁷⁷ Bkz. Maluliyet ve Çalışma Gücü Kaybı Tespiti İşlemleri Yönetmeliği. Madde 17.

⁷⁸ Bkz. Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. Madde 18.

istenebilir. Ayrıca karar alınırken muhatabın talebi üzerine kurulda uzman hekim dinlenilmek durumundadır.

1.2.2. Alınma Usullerine Göre Sağlık Kurulu Kararları

1.2.2.1. Sağlık Kurulu Kararlarına Yönelik Şekil ve Usul Kuralları

Kolektif işlem niteliğindeki sağlık kurulu kararları, kurul üyelerinin aynı sonuca yönelik olarak, aynı anda ve yönde irade beyan etmeleriyle tesis edilir.⁷⁹ Bu kararlar mevzuatta öngörülen çeşitli şekil ve usul kurallarına uygun olarak tesis edilmek durumundadır. Nitekim Onar'ın belirttiği üzere idari işlemlerde şekle tabi olmak esastır; şekil, işlemin tesis edilmesi sırasında idarenin iradesinin ortaya çıkması için yerine getirilmesi gerekenleri ifade eder ve esaslı unsurlarındandır.⁸⁰

Sağlık kurulu kararlarına dair şekil ve usul kurallarına geçmeden önce bu kavramların açıklanması gereklidir. Şekil, “iradeyi açıklamak için kullanılan araç, kalıp”⁸¹, “iradenin içine döküldüğü kalıp”⁸²; usul ise “idari kararların alınmasından önce ve sonra yapılması öngörülen muameleler”⁸³, “idari işlemin yapılmasında izlenen yollar”⁸⁴ olarak tanımlanmaktadır. İYUK'un 2. maddesinde idari işlemlerin unsurları arasında usul unsuruna yer verilmediğinden mevzuatta öngörülen usul kurallarına aykırılık, şekil unsuruna aykırılık olarak nitelendirilmektedir.⁸⁵ Örneğin, aşağıda ifade edileceği üzere sağlık kurullarının; kurul başkanının başkanlığında, toplantıya katılması öngörülen

⁷⁹ Kolektif işlem hakkında bkz. Erkut, *a.g.e.* s.23.; Yılmaz, D. (2014). *İdari İşlemin İcrailik Özelliği*. Ankara: Astana Yayınları. s.54.

⁸⁰ Onar, şekil unsurunun önemi ve idari işlemlerin şekle tabi olmasını şöyle açıklamaktadır: “Devlet tasarruflarında ve bu arada idari tasarruflarda şekil, tasarrufun esaslı bir unsurunu teşkil eder. Bütün bu tasarruflar şekle tabi tasarruflardandır....

Devlet tasarruflarında ise şekil, tasarrufun Devlet fonksiyonlarına, ammenin ve Devletin menfaatlerine uygunluğu temin edecek en mühim bir vasıtaadır. Bu sayede tasarrufu yapacak uzuv ve memurlar kararlarını daha esaslı bir surette düşünerek ve neticelerini iyice hesap ederek verirler.” Onar, *a.g.e.* s.307-308.

⁸¹ Gözler ayrıca şekil unsurunu iradenin maddi alemdeki görüntüsü şeklinde de tanımlamış; şeklin işlemin içeriği değil, işlemin içinde yer aldığı şey, maddi varlığı olduğunu ifade etmiştir. Gözler, *a.g.e.* s. 938.

⁸² Karahanoğulları, *a.g.e.* (*Hukukla Kavranma*). s.416.

⁸³ Duran, *a.g.e.* s. 409.

⁸⁴ Gözler, *a.g.e.* s. 964.

⁸⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.* (*Hukuk*). s.406-408.; Ulu, İYUK'un 2. maddesinde usul unsuruna ayrıca yer verilmemesinin nedenini Türk hukukunda tüm idari işlemlerde usul şartı öngörülmemesi olarak ifade etmiştir. Ulu, *a.g.m.* s.91.

branşlardaki uzman hekimlerin bir araya gelip kurul toplantısı gerçekleştirmek suretiyle karar alması gerektiği yönündeki usul kurallarına uyulmaması durumunda alınan kurul kararı şekil unsuru yönünden sakat olacaktır.⁸⁶ Öğretide şekil unsurunu usul kurallarını kapsayacak şekilde inceleyen görüşlerin⁸⁷ yanı sıra şekil ve usulün idari işlemin iki ayrı unsuru olduğunu ileri süren görüşler⁸⁸ de mevcuttur.

Sağlık kurulu kararlarına dair mevzuatta öngörülen şekil kuralı, bu kararların yazılı olarak düzenlenmesi gerektiği yönündedir.⁸⁹ Nitekim Anayasanın 125. maddesinde yer alan “İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar” hükmü, idari işlemlerin yazılılığını vurgulamaktadır.⁹⁰ Onar, idari işlemlerin var olabilmeleri için iradenin yazılı bir belge ile ortaya çıkması gerektiğini, aksi halde bu işlemlerin hukuki varlık kazanamayacağını ifade etmiştir.⁹¹ Yazar, bir kurulun müzakere ettiği bir hususu belgelendirip yazılı karar haline getirmediği takdirde bu kararın yok sayılacağını belirtmiştir.⁹² O halde, yazılılık ilkesi doğrultusunda sağlık kurulu kararları yazılı şekilde düzenlenmedikçe hukuki varlık kazanamayacak ve yok hükmünde kabul edileceklerdir.

⁸⁶ Kurul kararlarındaki şekil sakatlıkları hakkında bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e. (Hukuk)*. s.406-408.

⁸⁷ Onar şekil unsurunu, usul kurallarını da kapsayacak şekilde şöyle tanımlamıştır: “Şekil dediğimiz zaman tasarrufun oluşu ve tekemmülü; iradenin hazırlanması, izharı ve tesbiti için takip edilecek usul, merasim ve vesikalar anlaşılır.” Onar, *a.g.e.* s.307-308.; Ayrıca bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e. (Hukuk)*. s.397.; Ayrıca şekil ve usul unsurlarını bir arada tutarak konuyu “biçim unsuru” adı altında inceleyen görüşler de söz konusudur. Bkz. Karahanoğulları, *a.g.e. (Hukukla Kavranma)*. s.416.

⁸⁸ Duran, *a.g.e.* s. 408-409.; Gözler, *a.g.e.* s. 937, 964.

⁸⁹ Çocuklar İçin Özel Gereksinim Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik. (2019). *T. C. Resmi Gazete*, 30692, 20.02.2019. Bkz. Madde 8,9 ve 10.; Maluliyet ve Çalışma Gücü Kaybı Tespiti İşlemleri Yönetmeliği. Bkz. Madde 12,13,14 ve 15.; Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik. Bkz. Madde 8,9 ve 10.

⁹⁰ Erkut, idari işlemlerin yazılılığının hukukun genel kurallarından biri olmadığını, içtihatlarla ortaya konduğunu ve idari işlemlerin yazılılık dışında başka şekillerle tesis edilebilmesi için mevzuatta yazılılık kuralının öngörülmemiş olması gerektiğini belirtmiştir. Erkut, *a.g.e.* s.30.; Ayrıca bkz. Karahanoğulları, *a.g.e. (Hukuk)*. s.89-90.; Dalkılıç, E. E. (2014). Elektronik Tebligatın İdari İşlemler Bakımından Değerlendirilmesi. *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(1), s.108,117.; Kanlıgöz, C. (1988). İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 40(1), s.173-174.; Ulu, *a.g.m.* s.89.; Erdinç, B. (2013). *İdari İşlem Kuramında Yokluk*. Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi. Ankara. s.148.; Damar, *a.g.e.* s.84.

⁹¹ Onar, idari işlemlerin yazılı şekle tabi olmasını, kararın alınması için gerekli birtakım hazırlıklar ile diğer idari makamların oy ve görüşlerine ihtiyaç duyulması durumunda bu işlemlerin yapılmamasını, kurul kararlarında müzakere usullerine, toplantı ve karar yeter sayıları ile üyelere yönelik kurallara uyulmamasını, ilgililerin davet edilmesi gereken hallerde bu davetin usulünce ve süresinde yapılmamasını, yapılması gereken ilanın yapılmamasını ve aleni olması gereken işlemlerde bu şarta uyulmamasını şekil unsuru kapsamında değerlendirmiştir. Onar, *a.g.e.* s.309-311.

⁹² *Ibid.* s.309.

Sağlık kurulu kararları alınırken gözetilmesi gereken usul kuralları; mevzuatta belirtilen branşlardaki kurul üyelerinin kurul başkanının başkanlığında bir araya gelmesi, toplantıda yasaklı üye bulunmaması, toplantı ile karar yeter sayılarına (teşkil ve çalışma usullerine) riayet edilerek karar alınması ve kararın kurul üyelerince imzalanmasıdır.

Sağlık kurulu toplantıları kurul başkanının başkanlığında gerçekleştirilmelidir.⁹³ Kurul başkanının başkanlık etmediği, bu sığata sahip olmayan üyenin başkanlığında yapılan toplantılarda alınan kararlar şekil unsuru bakımından sakat olacaktır.⁹⁴

Sağlık kurullarında mevzuatta belirtilen üyelerin bir araya gelmesiyle karar alınmaktadır. Kural olarak uzman hekimlerden oluşan kurullarda üyelerin hangi branşlardan olacağı mevzuatta açıkça belirtilebilir.⁹⁵ Kurullarda, belirli branşlardaki hekimler daimi üye olmakla beraber muhatabın sağlık durumu ve karar alınan hastanede bazı branşlardan hekim bulunup bulunmamasına bağılı olarak üye sayısı değışiklik gösterebilir.⁹⁶ Üyelerin sağlık kurulu toplantılarına bizzat katılması gerekir; kurulda bulunması öngörülen üyelerin yer almadığı toplantılarda alınan kararlar şekil unsuru yönünden sakat olacaktır.⁹⁷

Sağlık kurulu toplantılarında yer alması yasaklı bazı üyelere mevzuatta yer verilmiştir. Örneğın Kurum Sağlık Kurulları ve Yüksek Sağlık Kurulunda, kurulun önüne gelen rapor ve diğeri tıbbi belgelerde imzası yer alan hekimlerin kurul kararlarında yer alamayacağı

⁹³ Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik. Bkz. Madde 6/1.

⁹⁴ Kurul başkanı sıfatına sahip olmayan üyenin başkanlığındaki toplantıda alınan kurul kararları hakkında bkz. Danıştay 2.Daire, E.1976/1851, K.1977/579, 05.04.1977. (Aktaran: Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e. (Hukuk)*. s.406.)

⁹⁵ Bkz. Maluliyet ve Çalışma Gücü Kaybı Tespiti İşlemleri Yönetmeliğı. Madde 12/1.

⁹⁶ Bkz. Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik. Madde 6/3 ve 6/5.

⁹⁷ Onar ayrıca kurul kararlarına yönelik olarak, müzakere usulleri ve yeter sayılarına uyulmamasının işlemi sakatlayacağını; kanunla toplantı yeri ve zamamı tayin edilmiş kurullarda anılan şartlara uyulmadan toplanarak alınan kararların yok hükmünde olacağını belirtmiştir. Onar, *a.g.e.* s.310.

ilgili yönetmeliklerde düzenlenmiştir.⁹⁸ Anılan hekimlerin yer aldığı toplantılarda alınan kararlar şekil unsuru yönünden sakat olacaktır.⁹⁹

Sağlık kurulu kararları, her kurul için mevzuatta münhasıran öngörülen toplanma ve karar yeter sayıları sağlanarak alınmak durumundadır.¹⁰⁰ Kolektif işlem niteliğindeki sağlık kurulu kararları için toplantı ve karar yeter sayıları şekil unsurunun en temel görünümünden bir tanesidir. Bu sayılara riayet edilmeden alınan kurul kararları şekil unsuru bakımından sakat olacaktır.¹⁰¹

Sağlık kurulu kararları, kurul toplantısı sonucunda alınmalıdır. Üyelerin kurul toplantılarına katılması ve kararı imzalaması gereklidir.¹⁰² Bu hususta Onar, maddi varlıkları belirli bir şekle bağlı olan tasarrufların bu şekli almadığı takdirde yok sayılmaları gerektiğini ifade etmiştir.¹⁰³ Buna göre imza, sağlık kurulu kararları için mevzuatta öngörülen bir şekil şartıdır; yetkili kurul üyeleri tarafından kurulda imzalanmamış sağlık kurulu kararları yok hükmünde olacaktır. Ayrıca, sağlık kurullarında

⁹⁸ Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. Madde 11/3.; Kurum Sağlık Kurullarının Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları. Madde 13/3.

⁹⁹ Katılması yasak olan üyenin bulunduğu toplantıda alınan kurul kararları hakkında bkz. Danıştay 6.Daire, 14.05.1990 tarih ve E.1989/2251, K.1990/870 sayılı kararı. (Aktaran:Akyılmaz, Sezginer, Kaya, a.g.e. (Hukuk). s.407.)

¹⁰⁰ “Merkez Sağlık Kurulu ayda en az iki defa üye tam sayısı ile toplanır ve oy çokluğu ile karar verir.” Sakatlık İndiriminden Yararlanacak Hizmet Erbabının Sakatlık Derecelerinin Tesbit Şekli ile Uygulanması Hakkında Yönetmelik. Madde 10.; “Kurul, iş yoğunluğuna göre haftada en az bir kez ve en az üç üye ile toplanır. Kararlar, katılan üyelerin oy çokluğu ile alınır. Oyların eşitliği halinde başkanın taraf olduğu görüş kabul edilmiş sayılır. Üyeler çekimsiz kalamaz.” Kurum Sağlık Kurulları Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları. Madde 12/1.; Ayrıca bkz. Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik. Madde 6/6.; Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. Madde 11/1 ve 11/4.

¹⁰¹ Toplantı ve karar yeter sayılarına riayet edilmeden alınan kararların şekil unsuru yönünden sakat olacağı yönündeki görüşler için bkz. Gözübüyük, Tan, a.g.e. (Hukuk). s.392.; Yıldırım, T. a.g.e. s.495.; Akgüner, a.g.e. s.1065-1067.; Atay, a.g.e. (Hukuk). s.481.; Toplantı ve karar yeter sayılarına riayet edilmeden alınan kararların yetki unsuru yönünden sakat olduğunu belirten görüşler de mevcuttur. Bunlar için ayrıca bkz. Günday, a.g.e. (Hukuk). s.139, 147.; Ulu, a.g.e. (Yetki). s.155-156.

¹⁰² Bkz. Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik. Madde 6/7.

¹⁰³ Onar, a.g.e. s.333.; Böylesine bir durumda yetki unsuru bakımından sakatlık olacağını ileri süren görüşler de mevcuttur. Bkz. Akyılmaz, a.g.e. (İşlem). s.196.; Ülker, a.g.e. s.95.

toplantı yapılmadan yahut toplantının ardından elden imza yöntemiyle karar alınması durumunda da şekil unsuru yönünden sakatlık söz konusudur.¹⁰⁴

Sağlık kurullarının bazılarında karar alınırken uyulması gereken, o kurula özgü çeşitli usul kuralları da söz konusu olabilmektedir. Örneğin Yüksek Sağlık Kurulunda karar alınırken muhatabın talebi üzerine bir uzman hekim dinlenilmesi zorunludur.¹⁰⁵ Muhatabın talep etmesine rağmen kurulda hekim dinlenilmeden karar alınması durumunda söz konusu karar şekil unsuru bakımından sakat olacaktır. Danıştay bir kararında, muhatabın talebine rağmen uzman hekim kurula çağrılmadan alınan kurul kararının hukuka uygun olmadığını ifade etmiştir.¹⁰⁶

Sağlık kurulu kararlarının, buraya kadar yer verilen alınma usullerindeki eksiklerden kaynaklanan sakatlıkların derecesi ve kararlar üzerindeki etkisi aynı değildir.¹⁰⁷ Bu sakatlıkların bir kısmı kararların geçerliliğini etkilerken bir kısmı da uyulması zorunlu görülmemeyen, tali kurallara yönelik olup kararların geçerliliğine etki etmez. Bu ayrımın daha net yapılabilmesi için Danıştay, şekil unsuru sakatlıklarını esasa yönelik olanlar ve olmayanlar şeklinde sınıflandırmıştır:

“Danıştay içtihatları ve idare hukuku doktrininde ise, şekil sakatlıkları birincil derecede şekil sakatlıkları ve ikincil derecede şekil sakatlığı olarak tanımlanmış, diğer bir deyişle esasa müessir şekil sakatlıkları ve esasa müessir olmayan şekil sakatlıkları olarak da ifade edilmiştir. Buna göre esasa etkili olmayan şekil sakatlıkları tek başına işlemin iptalini sağlayacak kuvvette görülmemiştir. Bu haliyle, işlemin şekil unsuru üzerindeki yargısal denetimde, şekil unsurundaki aykırılık halinin işlem üzerindeki hukuki etkisine bakılması gerekmektedir.”¹⁰⁸

Yüksek mahkeme, şekil unsuruna yönelik sakatlıkların bir kısmını esasa yönelik (asli), geri kalanını da esasa yönelik olmayan (tali) şekil sakatlıkları şeklinde

¹⁰⁴ Özyörük bu durumda kolektif işlemlerin usul eksikliği ve zaman bakımından yetkisizlik ile sakat olacağını ifade etmiştir. Özyörük, *a.g.e.* s.205.; Danıştay 5.Daire, 01.04.1970 tarih ve E.1969/4127, K.1970/1162 sayılı kararı. (Aktaran: Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.* (*Hukuk*). s.408.)

¹⁰⁵ Bkz. 5510 sayılı kanun. Madde 58/4.

¹⁰⁶ Danıştay 2. Daire, 07.10.2021 tarih ve E.2021/3355, K.2021/3229 sayılı kararı.

¹⁰⁷ Usul ve şekil kurullarındaki eksiklerin yol açacağı sakatlıkların dereceleri hakkında bkz. Duran, *a.g.e.* s.410.; Onar, *a.g.e.* s.311.o

¹⁰⁸ Danıştay 8.Daire, 16.09.2021 tarih ve E.2019/8064, K.2021/3910 sayılı kararı.

sınıflandırmaktadır.¹⁰⁹ Ancak Duran, bu sınıflandırmanın kesin ve şaşmaz bir ölçüte dayanmadığını, bu nedenle uygulanmasının çok zor olduğunu ve doğruluğu şüpheli sonuçlar doğurabileceğini ileri sürmüştür.¹¹⁰ Danıştay'a göre asli şekil sakatlığı, o sakatlık olmasa işlemin hiç yapılmayacağı yahut başka şekilde yapılabileceği; tali şekil sakatlığı ise sakatlık olmasa da işlemin aynı şekilde yapılacağı durumlarda söz konusudur.¹¹¹ O halde sağlık kurulu kararlarında asli şekil sakatlığı olarak kurulun toplantı ve karar yeter sayıları sağlanmadan, eksik üye ile veya bulunması öngörülen üyeler olmadan toplanıp karar alması¹¹²; tali şekil sakatlığı olarak ise kurula fazla sayıda üyenin katılması durumları örnek gösterilebilir.¹¹³

Sağlık kurulu kararları, kişisel müracaat veya kurum sevki üzerine alınabilmektedir. Kurul kararlarının alınma usulleri yönünden sınıflandırılmasına geçilmeden önce, anılan usul farklılığının kararların tek yanlılık niteliğini etkilemediği belirtilmelidir. Erkut, muhatabının istemi üzerine idarenin harekete geçerek tek yanlı işlem tesis etmesi halinde muhatabın iradesinin yalnızca idareyi harekete geçirmeye yönelik bir hukuki yol olduğunu ifade etmiştir.¹¹⁴ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, muhatabın talebi üzerine idarenin işlem tesis ettiği durumlarda karşılıklı irade beyanlarından söz edilemeyeceğini zira işlem tesis edilirken yalnızca idarenin irade beyanının esas alındığını ifade etmiştir.¹¹⁵ Buna göre sağlık kurulu kararlarında hukuki sonuç, kararı almakla yetkili sağlık kurulunun irade beyanı ile doğar. Bu bağlamda muhatabın başvurusu yahut kurum sevki bir usul aşaması niteliğindedir. İdare, sağlık kurulu kararlarıyla tek başına ve kendi

¹⁰⁹ Anılan ayrıma dair başka bir karar için bkz. Danıştay 8.Daire, 06.02.2009 tarih ve E.2007/8943, K.2009/881 sayılı kararı.

¹¹⁰ Duran, *a.g.e.* s.410.

¹¹¹ Ulusoy, *a.g.e.* (*Hukuk*). s.401.

¹¹² Danıştay, disiplin kurullarında sendika temsilcisinin bulunmamış olmasını asli şekil sakatlığı olarak kabul etmiştir. Bkz. Danıştay 12.Daire, 25.05.2016 tarih ve E.2013/2417, K.2016/3215 sayılı kararı.; Danıştay 12.Daire, 15.03.2016 tarih ve E.2012/10500, K.2016/1362 sayılı kararı.; Yüksek Mahkeme kararların toplantı ve karar yeter sayılarına riayet edilmeden alınmasını da asli şekil sakatlığı saymıştır. Bkz. Danıştay 13.Daire, 12.12.2006 tarih ve E.2005/1759, K.2006/4714 sayılı kararı.; Danıştay 14.Daire, 07.05.2012 tarih ve E.2011/5255, K.2012/3101 sayılı kararı.; Danıştay 13.Daire, 20.11.2007 tarih ve E.2006/2047, K.2007/7581 sayılı kararı.

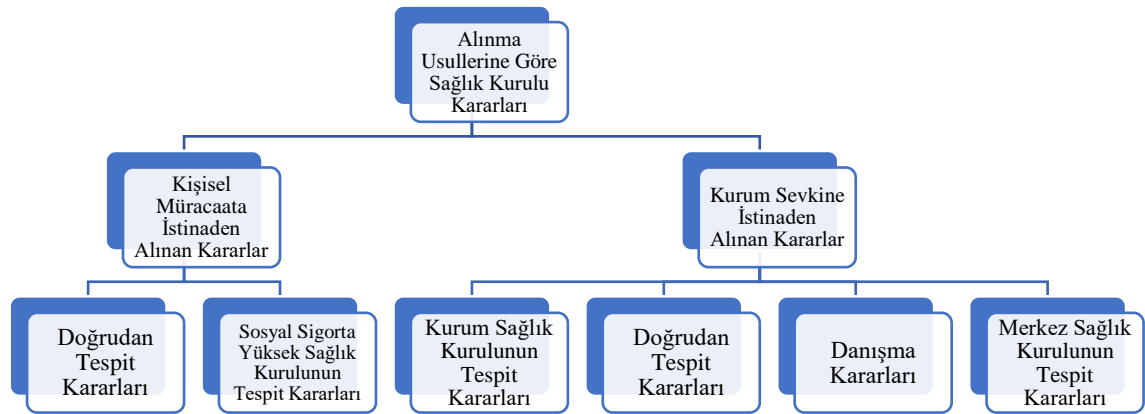
¹¹³ Kurula fazla sayıda üyenin katılması hakkında Rekabet Kuruluna ilişkin bir karar için bkz. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 02.10.2013 tarih ve E.2010/2407, K.2013/2620 sayılı kararı.; Ayrıca bkz. Danıştay 12. Daire, 03.05.1971 tarih ve E.1970/5388, K.1971/1152 sayılı kararı. (Aktaran: Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.* (*Hukuk*). s.413.)

¹¹⁴ Erkut, *a.g.e.* s.14.

¹¹⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.* (*Hukuk*). s.344.; Benzer görüşler için bkz. Duran, *a.g.e.* s.386.; Yıldırım, T. *a.g.e.* s.437.; Atay, *a.g.e.* s.10-15.; Ulusoy, *a.g.e.* (*Hukuk*). s.417.; Günday, *a.g.e.* (*Rejim*). s.22.; Gözler, *a.g.e.* s.804.; Karahanoğulları, *a.g.e.* (*Hukukla Kavranma*). s.157.

iradesiyle hukuk alanında yenilik doğurabildiğinden kurul kararları tek yanlı işlem niteliğindedir. Bu kararların hukuki sonuç doğurabilmesi için muhatabın rızasına gerek duyulmamaktadır.

Alınma usulleri bakımından sağlık kurulu kararları, yukarıda ifade edildiği üzere kişisel müracaata ve kurum sevkine istinaden alınan kararlar şeklinde ikiye ayrılır. Danışma kararları ile Merkez Sağlık Kurulu ve Kurum Sağlık Kurullarının tespit kararları yalnızca kurum sevkine, Yüksek Sağlık Kurulunun tespit kararları yalnızca ilgilinin başvurusuna istinaden alınırken doğrudan tespit kararları hem kişisel müracaata hem de kurum sevkine istinaden alınabilmektedir. Bu durum tablo halinde şu şekilde gösterilebilir:



1.2.2.2. Kişisel Müracaata İstinaden Alınan Kararlar

Doğrudan tespit kararlarının bir kısmı ile Yüksek Sağlık Kurulunun tespit kararları kişisel müracaata istinaden alınabilen kararlar şeklinde düzenlenmiştir. Adından anlaşılacağı üzere bu kararlarda kurul, muhatabın başvuruda bulunması üzerine harekete geçmektedir.

1.2.2.2.1. Kişisel Müracaata İstinaden Alınan Doğrudan Tespit Kararları

Doğrudan tespit kararlarının bir kısmı muhatabının müracaatına istinaden alınabilmektedir. Bu tür kararların en yaygın örneği, erişkinler için tesis edilen engellilik sağlık kurulu raporlarıdır.¹¹⁶ Engellilik sağlık kurulu raporunun tesis usulüne *Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik*'in 6 ve 8. maddelerinde yer verilmiştir. Buna göre, rapor düzenlenmesini talep eden kişi veya vasisi, bir dilekçe ile yetkili sağlık kuruluşuna başvurur. Ardından, muhatabın beyanına uygun şekilde muayene edileceği poliklinikler belirlenir ve rapor düzenleme süreci başlatılır.

Kurul raporu, muhatabın başvurduğu sağlık kuruluşu tarafından, başvurudan itibaren en geç otuz gün içerisinde düzenlenmelidir.¹¹⁷ (m.8) Kişi, kurul karşısına çıkmadan önce muayene formunda yer verilen polikliniklerde muayene edilir; elde edilen bulgular, tetkik sonuçları, laboratuvar bilgileri, tanılar ile engel oranı muayene formuna yazılır ve tamamlanan form kurula sevk edilir. Engellilik sağlık kurulu, başkan ve tüm üyelerin katılımıyla toplanır ve kararlar oy çokluğu ile alınır. (m.6) Kurul, muhatabı bizzat görür ve engel oranını belirler. Rapor sürekli veya süreli olarak düzenlenir; raporda geçerlilik süresine, bireyin engel durumuna, bağımlılık değerlendirmesine, çalıştırılmayacağı işlerin niteliğine ve varsa tekerlekli sandalye veya sedye kullanımını mecburiyetine yer verilir. (m.8) Yazılı olarak düzenlenen rapor, kurul üyelerince ıslak ve/veya elektronik imza ile imzalanır. (m.6)

1.2.2.2.2. Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun Tespit Kararları

Yüksek Sağlık Kurulu, Kurum Sağlık Kurullarının tespit kararlarına karşı muhatabın itiraz etmesi üzerine tespit kararı almakla yetkilidir. Kurulun tespit kararı tesis etme usulü 5510 sayılı kanununun 58. maddesinde ve *Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun Görev,*

¹¹⁶ Bir diğer örnek olan Çocuklar için Özel Gereksinim Raporu (ÇÖZGER) için bkz. Çocuklar İçin Özel Gereksinim Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik. (2019). *T. C. Resmi Gazete*, 30692, 20.02.2019.

¹¹⁷ Sağlık kurullarında karar tesis edilmesine yönelik mevzuatta yer verilen süreler düzenleyici niteliktedir. Anılan süreler, sağlık kurullarının (idarenin) gecikmesini engellemek ve kurulları daha hızlı karar almaya sevk etmek amacıyla öngörülmüştür. Düzenleyici sürelerin sona ermesinin idari makamın karar alma yetkisini ortadan kaldırmayacağı, bu süreler sona erdikten sonra tesis edilen işlemlerin geçerli nitelikte olduğu kabul edilmiştir. Bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e. (Hukuk)*. s.382.; Gözler bu tür süreleri "hızlandırıcı süreler" şeklinde ifade etmiştir. Gözler, *a.g.e.* s.914.

Yetki, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te düzenlenmektedir. Buna göre, muhatabı Kurum Sağlık Kurulu kararına karşı en yakın Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü Merkezine dilekçe ile itirazda bulunabilir.

İlgili yönetmeliğe göre Yüksek Sağlık Kurulu, itiraz üzerine en az yedi üye toplanır ve salt çoğunlukla karar alır. (m.11) Kurulda değerlendirilecek rapor ve dayanağı belgelerde imzası bulunan hekimler kararda yer alamaz ve bu kişilerin görüşlerine başvurulamaz. (m.11) Kurulun tespit kararları muhatabın engellilik sağlık kurulu raporuna dayanılarak en geç altmış gün içerisinde alınmak durumundadır.¹¹⁸ Muhatabın talep etmesi durumunda, kurul karar alırken bir uzman hekim dinlemek zorundadır. (m.14) Kurulda gerek görülmesi halinde ilgilinin kontrol muayenesine karar verilebilir. Söz konusu muayene Kurum Sağlık Kurulunun tarafından yerine getirilir. Muhatabının maluliyet, erken yaşlanma vb. durumlarına ilişkin olan karar kurul üyelerince imzalanır. Yüksek Sağlık Kurulunun tespit kararları, Kurum Sağlık Kurulları için bağlayıcı niteliktedir. Kararlar SGK'nın ilgili birimi ve/veya Kurum Sağlık Kurulları tarafından uygulamaya geçirilir (m.22).

1.2.2.3. Kurum Sevkine İstinaden Alınan Kararlar

Sağlık kurullarının danışma kararları, doğrudan tespit kararlarının bir kısmı ile Kurum Sağlık Kurulları ve Merkez Sağlık Kurulunun tespit kararları, muhatabının başvuruda bulunduğu kurum tarafından sevk edilmesine istinaden alınabilmektedir.

1.2.2.3.1. Danışma Kararları

Merkez Sağlık Kurulu, Yüksek Sağlık Kurulu ve Kurum Sağlık Kurulları, görev alanlarına giren konularda yazılı tıbbi görüş vermekle yetkilendirilmiştir.¹¹⁹ Kararlar, ilgili hakkında nihai işlem tesis etmekle yetkili idari makama yol göstermek ve konunun

¹¹⁸ Sağlık kurullarında karar tesis edilmesine yönelik sürelerin düzenleyici nitelikte olması hakkında bkz. Dipnot 117.

¹¹⁹ Bkz. Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. Madde 7.; Sakatlık İndiriminden Yararlanacak Hizmet Erbabının Sakatlık Derecelerinin Tesbit Şekli ile Uygulanması Hakkında Yönetmelik. Madde 10.; Kurum Sağlık Kurulları Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları. Madde 7/1-h.

teknik, bilimsel yönünü aydınlatmak amacıyla alınır. Danışma kararları, Erkut tarafından “İdarenin hukuksal bir isteğinin açıklanmak suretiyle yerine getirilmesi” şeklinde tanımlanmaktadır.¹²⁰ Sağlık kurullarının danışma kararları, idarenin talebinin kurula sevk edilmesi üzerine alınmaktadır. Nihai işlemin tesis edilmesi sürecinde yardımcı unsur niteliğindeki bu kararlar, usul aşamasını teşkil ettikleri işlemin ayrılmaz birer parçasıdır.¹²¹

1.2.2.3.2. Kurum Sevkine İstinaden Alınan Doğrudan Tespit Kararları

Doğrudan tespit kararlarının bir kısmı kurum sevkine istinaden alınabilmektedir. Kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararları, bireysel başvuruya istinaden alınan aynı türden kararlar ile alınma usulleri bakımından önemli ölçüde benzerlik gösterdiğinden bu kararlara dair usuller burada ayrıca detaylandırılmayacaktır. Bu duruma örnek olarak, Merkez Sağlık Kurulunun dolaylı tespit kararı öncesinde kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararları, kişisel müracaata istinaden alınan aynı türden kararlarla aynı yönetmelikte düzenlenen usullere tabidir.¹²²

Kurum Sağlık Kurullarının tespit kararlarından önce kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararlarının, kişisel müracaata istinaden alınan aynı tür kararlardan en temel farkı, raporun karar hanesine engellilik/çalışma gücü kayıp oranı belirtilmeden “SGK tarafından belirlenecektir.” ibaresinin yazılmasıdır. İçerik bakımından önemli bir fark teşkil eden bu husus, kararın hukuki etki doğurabilmesine etki ettiğinden 2. bölümde detaylarıyla incelenecektir.¹²³

1.2.2.3.3. Merkez Sağlık Kurulu ile Kurum Sağlık Kurullarının Tespit Kararları

Kurum Sağlık Kurulları ile Merkez Sağlık Kurulunun tespit kararları kurum sevkine istinaden tesis edilmektedir. Anılan kararların büyük oranda benzerlik gösteren tesis

¹²⁰ Erkut, *a.g.e.* s.142.

¹²¹ *Ibid.* s.142.

¹²² Bkz. 2.4.2. numaralı başlık.

¹²³ Bkz. 2.4.2. numaralı başlık.

edilme süreçleri, muhatabının engellilik indiriminden yararlandırılması amacıyla alınan Merkez Sağlık Kurulunun tespit kararları üzerinden açıklanacaktır.¹²⁴

Merkez Sağlık Kurulunda tespit kararları, *Sakatlık İndiriminden Yararlanacak Hizmet Erbabının Sakatlık Derecelerinin Tesbit Şekli ile Uygulanması Hakkında Yönetmelik*'in 4. ile 12. maddeleri arasında yer verilen düzenlemelere uygun şekilde tesis edilmektedir. Söz konusu düzenlemeler uyarınca, engellilik indiriminden yararlanmak isteyen muhatap; illerde Defterdarlık Gelir Müdürlüğüne, bağımsız Vergi Dairesi bulunan ilçelerde Vergi Dairesi Müdürlüğüne ve diğer ilçelerde Malmüdürlüğüne bir dilekçe ile başvurur. (m.4) Başvurunun ardından adı geçen müdürlükler, muhatabı *Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik*'te yer verilen yetkili hastanelerden en yakın olanına sevk eder ve ilgili hastane bünyesindeki Engellilik Sağlık Kurulunda kurul raporu (doğrudan tespit kararı) tesis edilir. (m.5) Kurum sevki olmaksızın, muhatabın kişisel müracaatı üzerine hastanelerde düzenlenen engellilik sağlık kurulu raporu değerlendirmeye esas alınmaz. Rapor, düzenlenmesinin ardından hastaneye sevk işlemini gerçekleştiren müdürlüğe resmi yazıyla gönderilir. Müdürlük tarafından doğruluğu teyit edilen rapor, Merkez Sağlık Kurulunda incelenmek üzere Maliye Bakanlığı Genel Müdürlüğüne iletilir. (m.8)

Merkez Sağlık Kurulu, ayda en az iki defa üye tam sayısı ile toplanır ve oy çokluğu ile karar alır. (m.10) Kurulda tespit kararları, halihazırda Engellilik Sağlık Kurulu tarafından tesis edilen doğrudan tespit kararı üzerinden alınmaktadır. Doğrudan tespit kararındaki teşhisler, laboratuvar ve klinik muayene bulguları kurulda incelenerek muhatabın çalışma gücü kaybı oranı tespit edilir ve kurul raporunda ilgili bölüme işlenir. (m.10) Gerek görmesi halinde kurul, önüne gelen kararı tekrar incelenmesi için kararı veren hastaneye iade edebilir veya yeni bir doğrudan tespit kararı alınması için muhatabın farklı bir sağlık kuruluşuna gönderilmesini isteyebilir. Kurulun tespit kararları, alındıktan sonra Maliye Bakanlığı tarafından muhatabın başvuruda bulunduğu müdürlüğe iletilir. Müdürlük,

¹²⁴ Kurum Sağlık Kurullarının değerlendirme kararı alma süreci için bkz. Kurum Sağlık Kurulları Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları.; Ayrıca bkz. <https://www.sgk.gov.tr/Content/Post/a2409dc8-914e-48fa-857e-4fb8c44027e6/Maluliyet-Tespit-Islemleri-2022-05-14-08-53-34> (Erişim Tarihi: 12.10.2023)

muhatapın çalışma gücü kaybı oranına göre kaçınıcı derecede engellilik indiriminden yararlandırılması gerektiğini çalıştığı kuruma bildirir. (m.11)

1.3. SAĞLIK KURULU KARARLARININ DOĞURDUĞU SONUÇLAR

Sağlık kurulu kararları, muhatapının belli haklardan yararlanma talebi doğrultusunda tesis edilir ve bu bağlamda kendilerinden sonra gelen işlemlere dayanak teşkil ederler. Buna göre, kararların yararlandırıcı işlem niteliği ve muhatabına sübjektif bir talep hakkı tanımaları açıklanmalıdır.

1.3.1. Sağlık Kurulu Kararlarının Yararlandırıcı İşlem Niteliği

Sağlık kurulu kararları, muhatapının önceden ortaya çıkan ancak hukuken belirsiz nitelikteki durumunu o kişi için “*belirli/somutlaşmış bir hale*” getirmektedir. Bu tespit sonucunda kararın muhatabı belirli hukuki statülere girerek bu statülerin getirdiği haklardan yararlanmayı talep edebilmektedir.¹²⁵ Muhatabına sübjektif bir talep etme hakkı tanıyan bu kararlar yararlandırıcı işlem niteliğinde olup mevzuatta öngörülen bir hususun muhatabı üzerinde somutlaşarak uygulanmasını sağlamaktadır.¹²⁶ Örneğin Kurum Sağlık Kurulunun tespit kararıyla malul olduğu belirlenen muhatap, 5510 sayılı kanununun 26. maddesinde yer verilen diğer koşulları sağlaması halinde maluliyet aylığından yararlanmayı talep edebilecektir. Bu nedenle sağlık kurulu kararları örneğinden yola çıkarak tespit edici işlemleri “*sadece daha önce idari işlemlerle doğan hukuki sonuçları yineleyen*” işlemler olarak nitelendirmenin mümkün olmadığı belirtilmelidir.¹²⁷ Kaplan, kişi veya nesnelerin hukuki durumlarının saptanmasını ve yararlanabilecekleri haklarla tabi olacakları yükümlülüklerin belirlenmesini sağladıklarından tespit edici işlemleri “*hukuki sınırları belirleyen ve hukuki zemin sağlayan, işlevsel*” bir idari işlem türü olarak ifade etmiştir.¹²⁸

¹²⁵ Tespit edici işlemlerin hukuki sonuç doğurabilmesi hakkında bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.* (Hukuk). s.372.; Kaplan, O. *a.g.e.* s.118.

¹²⁶ Kaplan, O. *a.g.e.* s.120-122. Bkz. Dipnot 614.

¹²⁷ Kaplan, O. *a.g.e.* s.119.

¹²⁸ Ibid. s.122-123.; Derbil, kişilerin hukuki durumları üzerindeki etki bakımından yararlandırıcı ve yükümlendirici olma durumlarını şu şekilde ifade etmiştir: “*Filancanın tarlası var demek bu kimse*

Sağlık kurulu kararları tamamlandıkları anda muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurur, bu kararların uygulanması için idarenin farklı bir eylem veya işlemine gerek bulunmamaktadır.¹²⁹ Nitekim Duran'ın da belirttiği üzere idari işlemlerden bazılarının uygulanması ek idari işlemlerin (uygulama işlemleri) yapılmasını gerektirirken bazıları da tamamlandığı anda hukuki sonuç doğurur ve başka herhangi bir eylem gerçekleştirilmesine ihtiyaç olmadan sonraki işlemlerde göz önünde bulundurulmak suretiyle uygulanır.¹³⁰ Sağlık kurulu kararlarının uygulanması ikinci türe örnektir; kararların tesis edilmesiyle muhataplarının hukuki statüsü değişir. Buna göre, Kaplan'ın da belirttiği üzere, muhatabı üzerinde hak doğuran idari işlemlerde muhatabın imza anından itibaren doğacak olumlu hukuki sonuçlardan yararlanabilmesi lazım olup yazılı bildirim beklemesine gerek bulunmamaktadır.¹³¹ Aksi takdirde, bildirim geç tebliğ edilmesi durumunda muhatabın haklarından yararlanamaması söz konusu olacaktır.¹³² Örneğin, Kurum Sağlık Kurulunun tespit kararıyla malul olduğu belirlenen kişinin maluliyet aylığından yararlanabilmesi için ilgili kararı tebellüğ etmesine gerek yoktur. Kaplan, sağlık kurulu kararları örneğinde olduğu gibi yararlandırıcı nitelikteki tespit edici işlemlerde hukuki etkinin doğması maddi olgu veya hukuki durumun tespitiyle gerçekleştiğinden, hakkın ortaya çıktığı anın belirlenebilmesi için işlemin tesis edildiği tarihin metinde yer alması gerektiğini ifade etmiştir.¹³³

1.3.2. Muhatabın Talep Hakkı

Sağlık kurulu kararlarının tesis edilmesiyle muhatabı, yeni hukuki statüsünün getirdiği haklardan yararlanmayı ilgili idari makamlardan talep edebilecektir. Kişi bu statünün getirdiği haklardan yararlanıp yararlanmamak ve hangi haklardan yararlanacağını tercih

tarlasını sürmek, ekmek, kiralamak, ipotek etmek, satmak isteyebilir; bu kimseden bu tarlası dolayısıyla vergi vermesi, her yıl ne kadar ekin ektiğinin bildirmesi bir bayındırlık işi yapmak için tarlasını idareye satması istenebilir demektir. (...) Filanca Türktür demek bu kimse milletvekili seçimine, belediye seçimine girmek (...) isteyebilir; bu kimseden askerlik yapması istenebilir, (...) yol yapması istenebilir demektir." Derbil, S. (1955). *İdare Hukuku Cilt-I: İdari Kaza-İdari Teşkilat*. Ankara: AÜHF Yayınları. s.47. (Aktaran: Kaplan, O. a.g.e. s.123.)

¹²⁹ Muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurmayıp icrai niteliği haiz olmadıklarından sağlık kurullarının danışma kararları ile kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararlarına bu bölümde yer verilmemiştir. Bu husus ikinci bölümde detaylandırılacaktır. Bkz. 2.4. numaralı başlık.

¹³⁰ Duran, a.g.e. s.413, 416.; Bu hususta ayrıca bkz. Kaplan, O. a.g.e. s.149-150.

¹³¹ Kaplan, O. a.g.e. s.144.

¹³² Ibid. s.144.

¹³³ Ibid. s.144.

etmek bakımından serbesttir. Engelli kimlik kartı, özel tüketim vergisi indirimi ve indirimli ulaşım hakkının birer örnek teşkil ettiği bu haklara dair şartlar ve başvuru usulleri mevzuatta ayrıca düzenlenmiştir. Sağlık kurulu kararlarında engel veya çalışma gücü kaybı oranının belli bir derecenin üzerinde çıkması, muhatabın bu haklardan yararlanabilmesi için esaslı şartlardan biri olmakla beraber tek başına yeterli değildir.¹³⁴ Muhatabın mevzuatta öngörülen şartları sağlayıp sağlamadığı, haktan yararlandırılması hususunda karar vermekle yetkili idari makamlar tarafından değerlendirilecektir. Örneğin 2022 sayılı *65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanunun* 2. maddesinde engelli aylığına yer verilmiştir.¹³⁵ Aylıktan yararlanabilmek için, Engellilik Sağlık Kurulunun tespit kararıyla “başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde engelli” olduğu belirlenenler başvuruda bulunabilir. Maddeye göre, yaş şartını sağlayan kişilerden hem “engelli” hem de “muhtaç” olduğu tespit edilenlere engelli aylığı bağlanacaktır.

Sağlık kurullarının dolaylı tespit kararları bakımından da durum doğrudan tespit kararlarıyla aynıdır. Kurulların dolaylı tespit kararı almasıyla muhatabın “malul” veya “engellilik indiriminden yararlanabilecek hizmet erbabı” statüsüne gireceği mevzuatta düzenlenmiştir.¹³⁶ Kararın alınmasından sonra muhatabı, mevzuatta öngörülen başvuruları gerçekleştirmek suretiyle anılan statülerin getirdiği haklardan yararlanmayı talep edebilecektir. Örneğin Kurum Sağlık Kurulunun tespit kararıyla malul statüsüne girenler malullük aylığından yararlanabilmek için *Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin* 53. maddesi uyarınca kurul kararından sonra çalıştığı kuruma müracaat edip emekliye sevk onayı alarak bu kararla birlikte SGK'nın ilgili birimine başvurmak durumundadır.¹³⁷ Malullük aylığından yararlanabilmesi için muhatabın sağlık kurulu kararıyla malul sayılmasının yanı sıra 5510 sayılı kanunun 26. maddesinde düzenlenen şartları taşıması gereklidir. Buna göre kurul kararıyla malul olduğu belirlenen, en az on yıldan beri sigortalı bulunup 1800 gün sigorta primi bildirilmiş olan ve maluliyeti

¹³⁴ Bu hususta bkz. Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik. Madde 10/1.

¹³⁵ 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz Ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun. (1976). *T. C. Resmi Gazete*, 15642, 10.07.1976.

¹³⁶ Maluliyet için bkz. 5510 sayılı kanun. Madde 25.; Engellilik indirimi için bkz. Sakatlık İndiriminden Yararlanacak Hizmet Erbabının Sakatlık Derecelerinin Tesbit Şekli ile Uygulanması Hakkında Yönetmelik. Madde 11.

¹³⁷ Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği. (2010). *T.C. Resmi Gazete*, 27579, 12.05.2010.

nedeniyle çalıştığı işten ayrıldıktan sonra SGK'ya yazılı talepte bulunanlara malullük aylığı bağlanır.

Bu hususta bir başka örnek, 193 sayılı kanunun 31. maddesi uyarınca hizmet erbabının engellilik indiriminden yararlanma talebi sonucunda tesis edilen Merkez Sağlık Kurulunun tespit kararlarıdır. Adı geçen kararlar tesis edildiğinde muhatapı üzerinde hukuki sonuç doğurur; muhatap ya engellilik indiriminden yararlanma kapsamı dışında kalır ya da çalışma gücü kaybı mevzuatta öngörülen asgari oranı aşıyorsa indirime hak kazanır.¹³⁸ Kurul kararı, tesis edildikten sonra muhatapın herhangi bir başvurusuna gerek olmadan Maliye Bakanlığı tarafından sevk işlemini gerçekleştiren Malmüdürlüğü, Gelir Müdürlüğü veya Vergi Dairesi Müdürlüğüne iletilir.¹³⁹ İlgili müdürlük, raporda belirlenen çalışma gücü kaybı oranına göre muhatapın hangi dilimdeki engellilik indiriminden yararlandırılması gerektiğini çalıştığı kuruma bildirir ve muhatapın indirimden yararlandırılmasına yönelik işlem tesis edilir.

Buraya kadar anlatılanlar doğrultusunda sağlık kurulu kararlarının, muhataplarına yeni hukuki statülerinin beraberinde getirdikleri haklardan yararlanabilmeleri için tesis edilmesi gereken esaslı birer ön koşul niteliğinde olduğu söylenebilir. Danıştay bu duruma örnek niteliğindeki bir kararında, engelli eşi için evde bakım ücreti bağlanan davacının; düzenlenen sağlık kurulu raporunda eşinin ağır özürlü statüsü kaldırıldığından evde bakım ücretinin iptali üzerine açtığı davada, mevzuatta evde bakım ücreti hakkında yararlanma şartları arasında “ağır özürlülük” haline yer verildiğinden evde bakım ücretinin iptali kararının hukuka uygun olduğunu belirtmiştir.¹⁴⁰

Son olarak, hakkında sağlık kurulu raporu düzenlenmiş olan muhatapın, koşullarını sağladığı halde yeni hukuki statüsünün getirdiği bazı haklardan yararlanmadığı gerekçesiyle örneğin “engelli” veya “malul” statüsünde bulunmadığı söylenemez. Bu hususta Danıştay; doğrudan tespit kararının, tesis edildiğinde muhatapına engellilik statüsü tanımak suretiyle sağlık, eğitim, istihdam ve sosyal yardım konularında görevli

¹³⁸ Gelir Vergisi Kanunu. (1960). *T.C. Resmi Gazete*, 10700, 06.01.1961. Madde 31.

¹³⁹ Bkz. Sakatlık İndiriminden Yararlanacak Hizmet Erbabının Sakatlık Derecelerinin Tesbit Şekli ile Uygulanması Hakkında Yönetmelik. Madde 11.

¹⁴⁰ Danıştay 10.Daire, 25.02.2020 tarih ve E.2016/477, K.2020/814 sayılı kararı.

kamu kurum ve kuruluşlarından talepte bulunabilmesinin esaslı unsurunu teşkil ettiğini, aksi takdirde olumsuz düzenlenmesi durumunda hak kaybına yol açabileceğini ifade etmiştir.¹⁴¹

¹⁴¹ Danıştay 15.Daire, 24.01.2017 tarih ve E.2016/3955, K.2017/444 sayılı kararı: “...kişiyeye özürlü statüsünün tanınmasına ya da kişinin özürlü olmadığına ilişkin kesin ve icrai sonuç doğuracağı; sağlık, eğitim, rehabilitasyon, istihdam, sosyal yardım konularına yönelik olarak hizmet veren kamu kurum ve kuruluşlarından talepte bulunabilmesinin önünü açan bu raporun olumsuz düzenlenmesi durumunda ilgililerin hukuki durumunda değişikliğe ve hak kaybına yol açabileceği sonucuna ulaşılmıştır. ...Dava konusu işlemin, diğer sağlık kurulu raporlarından farklı olarak salt bir sağlık kurulu raporu niteliğinde olmadığı, kişiyeye özürlü statüsünün verildiği özürlülük oranının belirlenmesine ilişkin olduğu, söz konusu raporun sonuçları itibarıyla farklı mevzuat hükümlerinde özürlüler için öngörülen hak ve kolaylıklardan yararlanabilmenin esaslı unsurunu oluşturduğu...”; Benzer yönde kararlar için bkz. Danıştay 15.Daire, 24.01.2017 tarih ve E.2016/8113, K.2017/442 sayılı kararı.; Danıştay 15.Daire, 24.01.2017 tarih ve E.2016/5722, K.2017/435 sayılı kararı.; Danıştay 15.Daire, 24.01.2017 tarih ve E.2016/9477, K.2017/439 sayılı kararı.

2. BÖLÜM: İPTAL DAVASINA KONU OLMA BAKIMINDAN SAĞLIK KURULU KARARLARI

Sağlık kurulu kararlarının iptal davalarına konu edilebilmesi için taşımaları gereken bazı nitelikler bulunmaktadır. Kurul kararlarının bu nitelikleri taşıyıp taşımadığı iptal davasında esastan incelemeye geçilmeden önce ilk inceleme aşamasında denetlenecektir. İlk inceleme aşamasında ele alınacak konular 2577 sayılı *İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun* (İYUK) 14. maddesinin 3. fıkrasında düzenlenmiştir. Anılan madde uyarınca kurul kararlarının “*idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem*” niteliğini barındırması gerekmektedir.¹⁴² Nitekim iptal davaları, bir idari işlemin iptaline yönelik olduğundan davayı idarenin işlem şeklinde bir irade beyanının öncelemesi şarttır.¹⁴³ Sağlık kurulu kararlarının, “kesin ve yürütülmesi gereken işlem” niteliğini haiz olmadığı durumlarda İYUK’un 15. maddesinin 1. fıkrasının “b” bendi uyarınca davanın reddine karar verilir. Bu karara karşı kanun yolu açıktır.¹⁴⁴

2.1. İPTAL DAVASININ İŞLEM ÖN KOŞULU

Sağlık kurulu kararlarının iptal davasına konu edilebilmeleri için İYUK’un 14. maddesi uyarınca, birbirinden farklı anlamlara gelen “kesin” ve “yürütülmesi gereken” işlem olma niteliklerini bir arada taşıması gerekmektedir.¹⁴⁵ Söz konusu kavramlar, Yılmaz’ın da ifade ettiği üzere her ne kadar bir arada düzenlenmiş olsalar da kesinlik, idari karar alma sürecinin tamamlanıp iradenin ortaya çıkmasına; yürütülmesi gereklilik ise idari işlemin hukuki zemine etkide bulunabilmesine ilişkindir.¹⁴⁶ Anılan şartların kapsamlarının

¹⁴² Karahanoğulları, kesin ve yürütülmesi gereken işlem koşuluna yönelik olarak “*kesin ve yürütülmesi gereken idari işlem ön koşulu, idari yargıda edim (yaptırma) davası olmadığını gösterir ya da olmamasının nedenidir*” ifadelerini kullanmıştır. Karahanoğulları, *a.g.e. (Yargı)*. s.311.; Kesin ve yürütülmesi gereken işlem kavramı için ayrıca bkz. Erkut, C. (1991). *İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı. I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Birinci Kitap – İdari Yargı (s.109-114)*. Ankara: Danıştay Matbaası.

¹⁴³ Karahanoğulları, *a.g.e. (Yargı)*. s.310.

¹⁴⁴ *Ibid.* s.311.

¹⁴⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e. (Yargı)*. s.661.; Kaplan, G. (2023). *İdari Yargılama Hukuku*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım. s.218-219.; Günday, M. (2022). *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi. s.112.

¹⁴⁶ Yılmaz, D. (2017). Türk İdare Hukuku’nda İdari İşlemin “Kesin”liği Üzerine Bir Değerlendirme: “Kime Göre?”, “Ne İçin?” Kesinlik. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 21(2), s.109-110.

belirlenmesi ve sağlık kurulu kararları için ne ifade ettiklerinin açıklanması, kurul kararlarının iptal davasına konu edilebilirliğinin tespiti bakımından önemlidir.

Kesin işlem niteliği, idari işlemin tesis edilme sürecindeki bütün aşamaların tamamlanarak nihai işlemin ortaya çıkmış olması anlamına gelmektedir.¹⁴⁷ Burada “kesin işlem” ifadesi ile anlatılan, kanun yolu tükenen veya hiç kanun yoluna gidilmeyen yargı kararları için kullanılan yargısal kesinlik kavramından farklıdır.¹⁴⁸ Kesin işlem niteliği, “nihai işlemin ortaya çıkması” anlamıyla sağlık kurulu kararları örneğinde olduğu gibi birbirini takip ederek nihai işlemi oluşturan halka işlemler için ayrı bir öneme sahiptir. Nitekim bu tür işlemler çoğunlukla hukuki düzene etki etmediğinden nihai işlem tesis edilmedikçe hukuk düzenine girmemiş kabul edilmektedir.¹⁴⁹ Ancak Sezginer; halka işlemleri nihai işlemlerin bir unsuru olarak görmenin hata olduğunu, her bir işlemin tek tek ele alınarak hukuki yapı ve etkileri bakımından ayrı tutulması gerektiğini ve bu işlevi ayrılabilir işlem kuramının yerine getireceğini belirtmiştir.¹⁵⁰ Buna göre halka işlemler,

¹⁴⁷ Danıştay 13.Daire, 04.10.2021 tarih ve E.2021/3890, K.2021/3142 sayılı kararı: “İdari işlemin kesin oluşu, idarî karar alma sürecinde nihai işlemin ortaya çıkması bakımından önem taşımaktadır; bir başka deyişle, bu anlamdaki kesinlik, “idarî işlemin iptal davasına konu yapılabilmesi için gerekli bir koşul olarak, kesin ve uygulanması zorunlu bir nitelik arzemesi yani lâzımül icra olması” gereğini ortaya koymaktadır. Bunun yanında, kesinlik kavramı “işleme karşı denetim yollarının kaldırılması” anlamında da kullanılmaktadır.

Birinci anlamıyla “kesinlik” kavramı, “işlemin uygulanmaya hazır, tamam (nihai) bir işlem niteliğinde olduğunu göstermektedir”. Öyle ki, bu anlam özellikle zincir işlemler, hazırlık niteliğindeki çalışmalar ve idarenin iç yapısı ve işleyişi ile ilgili işlemler bakımından önem kazanmaktadır.”;

Kesin işlem kavramı için bkz. Yılmaz, a.g.m.; Tan, T. (1969). İdarenin “Kesin İşlemleri” ve 5917 Sayılı Kanun Uygulaması. *Amme İdaresi Dergisi*, 2(4), 99-115.

¹⁴⁸ Nitekim, yargısal işlemlerin aksine idari işlemler kesin hüküm kuvvetine sahip değildir. Bu hususta bkz. Karahanoğulları, a.g.e. (*Hukukla Kavranma*). s.332.; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, a.g.e. (*Yargı*). s.689.; Ayrıca İYUK’un 14. maddesinde yer verilen “kesin işlem” niteliği, idari işleme karşı denetim yollarının kaldırılması, idari başvuru yolunun bulunmaması şeklinde tanımlanan “idarî anlamda kesinlik” kavramından da farklıdır. Bu hususa aşağıda detaylıca değinilecektir. Bkz. 2.2.2. numaralı başlık

¹⁴⁹ Erkut, a.g.m. (*İşlem*). s.112.

¹⁵⁰ Sezginer, M. (2000). *İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı*. Ankara: Yetkin Yayınları. s.58.; Ayrılabilir işlemler kuramı ilk olarak idarenin sözleşmelerinin hazırlanması sırasında idare tarafından tesis edilen tek yanlı hukuki işlemlerin niteliğinin tespit edilmesi bakımından ileri sürülen görüşlerle biçimlendirilmiş ve ilerleyen süreçte birçok işlem türü için uygulama alanına sahip olmuştur. Bugünkü anlamı ile kuram ilk kez Conseil d’Etat’nın “Perrens” kararında uygulamaya konulmuştur. Erkut, zincirden ayrılabilir nitelikteki işlemlerin, kendilerinden sonra gelen işlemle ortaya konulamayacak nitelikteki hukuki sonuçları doğurabildiğini; bu nedenle ayrı bir kişilik taşıdıklarını ve süreçle olan bağlarının “çözülebilir” nitelikte olduğunu ifade etmiştir. Erkut, a.g.e. s.128-129.; Ayrılabilir işlem kuramı ile ilgili olarak ayrıca bkz. Sezginer, M. (2011). İdari İşlem – İcrailik – Ayrılabilir İşlem – Yargısal Denetim. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 69(1-2), 241-250.; Sezginer, M. (2000). *İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı*. Ankara: Yetkin Yayınları.; Kağıtçıoğlu, M. (2012). İdari İşlemin İcrailiği. (*İcrailik*). *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 103, 267-284.

nihai işlemten bağımsız bir hukuki değer taşımaları ve muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurmaları halinde farklı bir hukuki rejime tabi olacaktır.¹⁵¹ O halde, anılan nitelikleri taşıyan sağlık kurulu kararlarının, zincirden ayrılabilme bakımından kendi içlerinde kesin işlem niteliğini haiz olduğu ve ayrılabilir işlem kuramına göre iptal davasına konu edilebileceği kabul edilmelidir.¹⁵²

Ayrılabilir işlem kuramı; idari karar alma sürecinde nihai işlemten önce gelen işlemlerin, görünüş itibarıyla idari karar alma süreciyle bütünleşmiş olmaları nedeniyle süreçten ayrılamaz nitelikte olduklarının kabul edilemeyeceğini, aksine her birinin bağımsız ve süreçten ayrı birer hukuki varlığa sahip olduğunu ifade etmektedir.¹⁵³ Kuram, idari karar alma süreci içindeki işlemlerden yalnızca nihai işlemin iptal davasına konu olabileceğini öngören zincir işlem kuramının bu anlamıyla terk edilmesini sağlamış; bu sayede hukuki prosedür ve statüler içerisinde tesis edilen ancak doğurduğu hukuki sonuçlar açısından farklı özellikler taşıyan işlemlerin iptal davasına konu olabileceği kabul edilmiştir.¹⁵⁴ Buna göre, idari karar alma sürecinde nihai işlemten önceki aşamalardaki sağlık kurulu kararlarının, tesis edilmelerine yönelik irade beyan edildiğinde artık bu işlem ve dolayısıyla sürecin o aşaması tamamlanmış, Erkut'un ifadesiyle kesinleşmiştir.¹⁵⁵ Bu durumlarda hukuken var olan ve muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurabilen bir sağlık kurulu kararı mevcut olup söz konusu karar, sürecin sonundaki nihai işlemin tesisi beklenmeden iptal davasına konu edilebilecektir. Bu kararın hukuka aykırılığı iddiasıyla açılan bir iptal davasında ortada kesin ve yürütülmesi gereken bir işlemin bulunmadığını söylemek mümkün değildir.¹⁵⁶ Kesin işlem niteliği, İYUK 14. maddedeki kullanımının yanı sıra idari işleme karşı denetim yollarının kaldırılması anlamına da gelmektedir.¹⁵⁷ Bu

¹⁵¹ Erkut, *a.g.m. (İşlem)*. s.112.

¹⁵² Zincirden ayrılabilen işlemlerin taşınması gereken niteliklerin açıklanması ve bu tür işlemlerin kesin işlem niteliği barındırmaları hakkında bkz. Duran, *a.g.e.* s.399.; Erkut, *a.g.m. (İşlem)*. s.112-113.

¹⁵³ Erkut, *a.g.e.* s.128-129.

¹⁵⁴ *Ibid.* s.128-129.

¹⁵⁵ İdari prosedürün çeşitli aşamalarında tesis edilen işlemlerin kesin ve yürütülmesi gereken işlem niteliği taşıyıp taşınamaması hakkında bkz. Erkut, *a.g.m. (İşlem)*. s.113.

¹⁵⁶ *Ibid.* s.113.

¹⁵⁷ Tan, *a.g.m. (Kesin)*. s.109.

bağlamda sağlık kurulu kararlarına karşı mevzuatta öngörülen idari başvuru yolları aşağıda ayrıca incelenecektir.¹⁵⁸

Yürütülmesi gereken işlem niteliği, Danıştay kararları ve öğretide idari işlemin icrailik niteliğinin idari yargıdaki ifadesi şeklinde açıklanmaktadır.¹⁵⁹ İcrai (yürütülmesi gereken) nitelikte işlemler Erkut'un ifadesiyle, "*kamu gücü ve kudretinin, üçüncü kişiler üzerinde, ayrıca bir başka işlemin varlığına gerek olmaksızın, doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini gösterdiği*" işlemlerdir.¹⁶⁰ Buna göre yürütülmesi gereken işlem niteliğine sahip sağlık kurulu kararları, muhatabı üzerinde hukuki etki doğurabilen kararlardır. Danıştay, örnekte görüldüğü üzere bazı kararlarında "kesin ve yürütülmesi gereken işlem" kavramını idari işlemin icrailik niteliğine karşılık gelecek biçimde ifade etmiştir:

*"İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken işlemler, idari makam ve mercilerin kamu gücüne dayanarak idare hukuku alanına ilişkin olarak yaptıkları ve hukuki sonuçlar doğurabilme kabiliyetini haiz, ... irade açıklamalarıdır. ... Öte yandan, işlemin icrailiği (kesin ve yürütülmesi zorunlu olması) ..."*¹⁶¹

¹⁵⁸ Bkz. 2.2.2. numaralı başlık.

¹⁵⁹ Danıştay 10.Daire, 21.05.2015 tarih ve E.2013/1727, K.2015/2461 sayılı kararı: "...idari yargıda, davanın konusu oluşturması açısından, idari işlemlerin kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikte bulunması gerekmektedir. ...Yürütülmesinin zorunlu olması yani icrailik vasfı ile de, kamu gücü ve kudretinin üçüncü kişiler üzerinde, doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini göstermesi olarak ifade edilmektedir."; Ayrıca bkz. Danıştay 10.Daire, 23.06.2009 tarih ve E.2006/3798, K.2009/6817 sayılı kararı.; Karahanoğulları, idari işlemin icrai olma özelliğinin idari yargılama hukukunda "yürütülmesi gereken" nitelemesi ile anlatıldığını belirtmiştir. Karahanoğulları, *a.g.e. (Yargı)*. s.314.; Öğretide benzer ifadeler için bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e. (Yargı)*. s.661.; Kaplan, G. *a.g.e.* s.219-220.; Ulusoy, A. D. (2020). *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları. s.130.

¹⁶⁰ Erkut, *a.g.e.* s.119.

¹⁶¹ Danıştay 10.Daire, 04.11.2021 tarih ve E.2019/5217, K.2021/5291 sayılı kararı.; Benzer kararlar için bkz. Danıştay 3.Daire, 29.12.2016 tarih ve E.2016/14882, K.2016/9708 sayılı kararı.; Danıştay 16. Daire, 15.02.2016 tarih ve E.2015/14810, K.2016/486 sayılı kararı.; Yüksek mahkeme bazı kararlarında ise kesin ve yürütülmesi gerekliliği idari işlemin özelliklerinden biri olarak ifade etmiştir. Örneğin bkz. Danıştay 9. Daire, 22.12.2015 tarih ve E.2015/10574, K.2015/18100 sayılı kararı: "*İdari işlem ise, idari makamların ve mercülerin kamu gücü ve kudreti ile hareket ederek, idari usulleri uygulayarak idare işlevine ilişkin olarak yaptıkları ve çeşitli hak ve yükümlülükleri doğuran, doğrudan uygulanabilen, kesin ve yürütülmesi zorunlu, tek yanlı irade açıklamalarıdır.*"

Yüksek mahkemenin, kesin ve yürütülmesi gerekli işlem şartlarını ayrı ayrı tanımlamak suretiyle idari işlemin kesin olması ile icrailik niteliğinin farklı anlamlara geldiğini belirttiği kararları da mevcuttur:

“... "kesin ve yürütülmesi gereken" tanımlaması, icrailik ve kesinlik kavramlarını bir arada içermektedir. İcrai işlem, kamu kudretinin üçüncü kişi üzerinde ayrıca başka işlemin varlığına gerek olmaksızın, doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini gösterdiği işlem olarak tanımlanmaktadır. İcraailik kavramından farklı bir anlam taşıyan kesinlik ise, işlemin uygulanmaya hazır, tamamlanmış bir işlem olduğunu ifade etmektedir. Dolayısıyla bir işlemin idari davaya konu olabilmesi için tek başına hukuksal sonuç doğuran bir işlem niteliğinde bulunması, bir diğer ifadeyle hukuk düzeninde tek başına değişiklik meydana getirmesi zorunludur.”¹⁶²

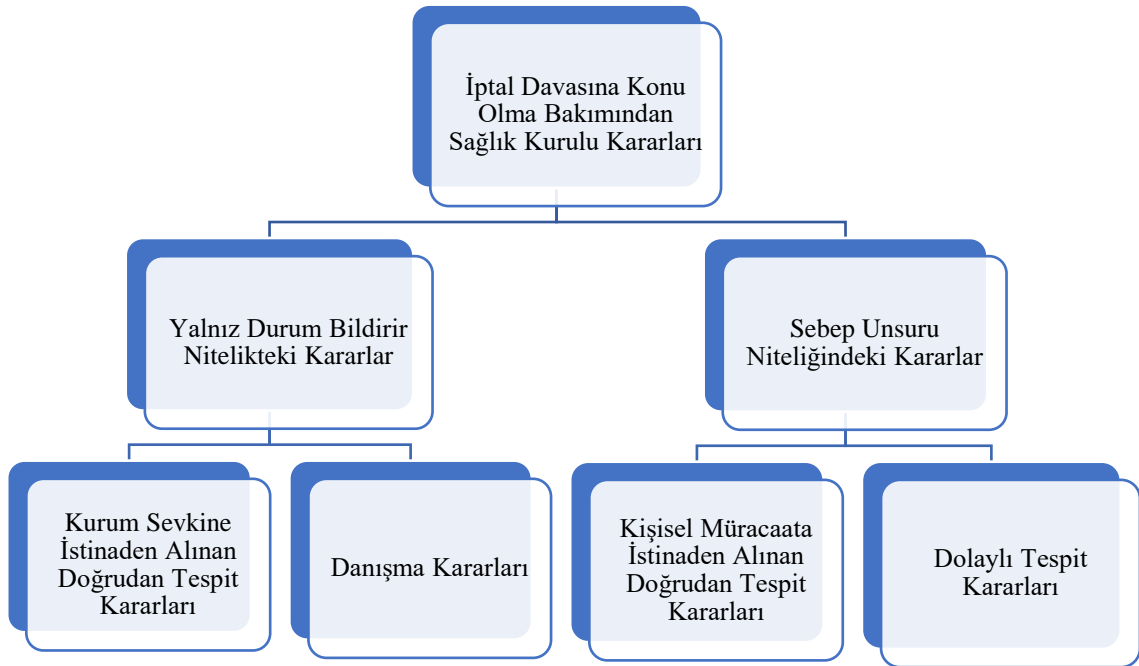
Danıştay kararlarındaki kesin ve yürütülmesi gereken işlem kavramına yönelik bu yaklaşım farklılığı, sağlık kurulu kararlarının iptal davasına konu edilebilmesi bakımından farklı yorumlara sebebiyet verebilir. Erkut’un belirttiği üzere, kesin ve yürütülmesi gereken işlem koşulu idari işlemin icrailik niteliğiyle ilişkili olmakla beraber icrailik, işlemin idari kimliğinin bir parçasıdır; kesin ve yürütülmesi gereken işlem koşulu ise işlemin iptal davasına konu edilebilmesi için öngörölmüş olup bu bağlamda önem taşır.¹⁶³ Buna göre sağlık kurulu kararlarının kesin işlem olması ile icrailiği farklı hususlar olduğundan kararların kesin işlem niteliğinde olmaması durumunda icrailik özelliği de taşımayacağı söylenemez. Sağlık kurulu kararları alındıkları anda icrailik niteliğini haiz olabilir ancak henüz yürürlüğe sokulmadığı yahut üçüncü kişiler hakkında uygulanmadığından menfaat ihlali şartı gerçekleşmediği gerekçesiyle iptal davasına konu edilememeleri mümkündür.¹⁶⁴ Danıştay’ın “kesin ve yürütülmesi gereken işlem” koşulunu idari işlemin icrailik niteliği ile aynı anlama gelecek şekilde tanımlayan içtihadı, kurul kararlarının icrai nitelikte olmasına rağmen nihai işlemde bağımsız iptal davasına konu edilememesi sonucunu doğuracağından bu içtihada katılmak mümkün değildir.

¹⁶² Danıştay 5.Daire, 31.05.2021 tarih ve E.2016/18981, K.2021/1636 sayılı kararı.; Ayrıca bkz. Danıştay 8.Daire, 31.12.2020 tarih ve E.2016/11563, K.2020/6280 sayılı kararı.; Danıştay 7.Daire, 19.01.2000 tarih ve E.1999/1760, K.2000/67 sayılı kararı. (Aktaran: Kaplan, G. a.g.e. s.219.); Danıştay 16. Daire, 15.02.2016 tarih ve E.2015/14810, K.2016/486 sayılı kararı.; Danıştay 7.Daire, 27.03.2006 tarih ve E.2005/1632, K.2006/927 sayılı kararı.

¹⁶³ Erkut, a.g.e. s.118.

¹⁶⁴ İcrai niteliği haiz işlemlerin iptal davalarına konu edilemeyeceği durumlarla ilgili detaylı olarak bkz. Erkut, a.g.e. s.118-119.

Sağlık kurulu kararları, iptal davasının idari işlemlere yönelik ön koşulu olan “kesin ve yürütülmesi gereken işlem” niteliği bağlamında, iptal davasına konu edilebilmeleri yönünden bir tablo ile şöyle gösterilebilir:



2.2. SAĞLIK KURULU KARARLARINA KARŞI İTİRAZ YOLLARI

2.2.1. Sağlık Kurulu Kararlarına Karşı İtirazın Önemi

Sağlık kurulu kararları; “*değerlendirme durumları*” şeklinde adlandırılan, idarenin uzmanlık gerektiren kararlarla karşı karşıya olduğu durumlardan bir tanesidir.¹⁶⁵ Söz konusu durumlarda idareden teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren bir değerlendirme

¹⁶⁵ Karatepe, Ş. (1991). İdarenin Takdir Yetkisi. *Türk İdare Dergisi*, 63(392), s.75.; Kalabalık, H. (1997). İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1(2), s.213.; Sancakdar, O. (1999). İdare Hukukuna Özgü Tazmin Nedenlerinin Bulunmaması Kavramı. *Manisa Barosu Dergisi*, 18(69), s.28.; Kaplan, O. a.g.e. s.56.

istenmektedir. Anılan değerlendirmenin “*genel objektif anlayışa*” yahut “*idare ajanının subjektif anlayışına*” bırakılmasına göre idareye tanınan yetki nitelik yönünden farklılaşmaktadır.¹⁶⁶ Sağlık kurulu kararları genel değerlendirme niteliğindedir ve bu değerlendirme genel objektif anlayışa göre yapıldığından, kurul kararı alınması gereken konularda idarenin takdir yetkisinin bulunmadığı kabul edilmiştir.¹⁶⁷

Sağlık kurulu kararları, muhatabının mevcut sağlık durumuna yönelik muayene ve laboratuvar bulguları ile teşhislerin değerlendirilerek engel, vücut fonksiyon kaybı veya çalışma gücü kaybı oranlarının tespit edilmesini içermektedir. Kurullarda tespit, önceden belirlenen ve ilgili mevzuatın eklerinde yer alan, oldukça kapsamlı şekilde düzenlenmiş teknik ve ölçütlere uygun surette yapılmaktadır. Örneğin Engellilik Sağlık Kurulu kararlarındaki tespitler, *Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmeliğin* ekinde yer alan “*Erişkinler için Engelli Sağlık Kurulu Raporları Engel Oranları Alan Kılavuzuna*” uygun olmalıdır.¹⁶⁸ Bu tür kılavuzlar, kişinin engel ve çalışma gücü kaybı oranlarının belirlenmesi sürecinde kurullarda görev yapan uzman hekimler için objektif ve standart bir yaklaşım sağlamak üzere düzenlenmektedir.

Sağlık kurulu kararlarının örnek teşkil ettiği değerlendirme durumlarında, kararı verecek olan idarenin doğrudan almış olduğu kararlarla değil, bu idare dışındaki birtakım uzmanların raporlarına dayanılarak değerlendirme yapılmaktadır.¹⁶⁹ Uzmanlık raporu alınan konuda nihai kararı vermekle yetkili olan idarenin yaptığı iş, rapora dayanarak örneğin muhatabın engellilik indiriminden yararlanıp yararlanamayacağına karar vermektir. İdarenin kararına sağlık kurulu raporları esas alınacağından, muhatabın engellilik indiriminden yararlanması gerektiğini söyleyen sağlık kurulu raporuna karşın idarenin takdir yetkisinin bulunduğunu öne sürerek aksi yönde karar vermesi mümkün

¹⁶⁶ Karatepe, *a.g.m.* s.75.; Ayrıca bkz. Seçkin, S., Üstün, G. (2015). İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gereke İlkesi. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Mehmet Akif Aydın'a Armağan, 21(2), s.514-515.

¹⁶⁷ Karatepe, *a.g.m.* s.75.; Kalabalık, *a.g.m.* s.213.

¹⁶⁸ *Erişkinler için Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmeliğin* ekleri için bkz. https://www.lexpera.com.tr/Appendix/BYLAW_TR/RG801Y2019N30692S1_275131846_1.pdf (Erişim Tarihi: 19.03.2024); Çalışma gücü kaybına yönelik tespitler ise *Mahuliyet ve Çalışma Gücü Kaybı Tespiti İşlemleri Yönetmeliğinin* ekine uygun olarak yapılmak durumundadır. Anılan ek için bkz: https://www.lexpera.com.tr/Appendix/BYLAW_TR/RG801Y2021N31612S3_402265105_1.pdf (Erişim Tarihi: 07.04.2024)

¹⁶⁹ Karatepe, *a.g.m.* s.75.; Kalabalık, *a.g.m.* s.213.

değildir.¹⁷⁰ Zira yukarıda da belirtildiği üzere sağlık kurulu kararları genel objektif anlayışa göre değerlendirme yapılan durumlardır. Bu tür durumlarda, teknik ve uzmanlık gerektiren konuya dair nihai kararı verecek olan idarenin takdir yetkisinin bulunmadığı kabul edilmiştir.¹⁷¹ Burada takdir yetkisinin bulunmamasının sebebi bizzat raporun niteliğinin teknik ölçütlere bağlı olmasıdır.¹⁷²

Sağlık kurulu kararlarının teknik bilgi ve uzmanlık gerektirmesi nedeniyle Danıştay, iptal davalarında önüne gelen sağlık kurulu kararları karşısında, İYUK'un 20. Maddesi uyarınca re'sen araştırma ilkesine göre bilirkişiye başvurarak denetim yapmaktadır.¹⁷³ Yüksek mahkeme; nispeten eski tarihli bir kararında davaya konu sağlık kurulu kararlarındaki engel (veya çalışma gücü kaybı) oranlarının uyuşmaması durumunda bilirkişi sıfatıyla Adli Tıp Kurumu İhtisas Kurulları yahut hakem hastane¹⁷⁴ bünyesindeki sağlık kurulları tarafından ayrıca rapor düzenlenerek ona göre karar verilmesi gerektiğini belirtmiş,¹⁷⁵ sonraki kararlarında ise sağlık kurulu kararlarına yönelik bilirkişinin hakem

¹⁷⁰ Karatepe bu konuda, evin dayanıklı veya çürük olmasına bağlı olarak o evde oturulup oturulamayacağı yönündeki idare kararını örnek vermiştir: “*Kararın alınmasında ise, uzmanların raporları dayanak alınacağından, bilirkişinin oturulabilir dediği bir eve idarenin takdir yetkisi bulunduğunu ileri sürerek oturulamaz raporu vermesi söz konusu olamaz.*” Karatepe, a.g.m. s.75.

¹⁷¹ Ibid. s.75.

¹⁷² Kaplan, O. a.g.e. s.79.

¹⁷³ Danıştay 9. Daire, 20.02.2018 tarih ve E.2016/8730, K.2018/895 sayılı kararı: “*Aktarılan kurallara göre, mahkemenin uyuşmazlığın çözümünün hukuki bilgi dışında, özel ve teknik bilgi gerektirmesi durumunda, bilirkişinin oy ve görüşüne başvurabileceği, tanzim edilen bilirkişi raporunda eksiklikler tespit edilmesi durumunda bilirkişiye yeni sorular yönelterek, ek rapor tanzim etmesini isteyebileceği ya da dosyayı başka bir bilirkişiye tevdi edip uyuşmazlık hakkında tekrar rapor alabileceği anlaşılmaktadır.*”; Danıştay 3. Daire, 27.12.2012 tarih ve E.2010/2375, K.2012/4914 sayılı kararı: “*2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun gönderme yaptığı 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununun 266'ncı maddesinde; Mahkemelerce, çözümü hukuk dışında, özel veya teknik bilgiyi gerektiren hâllerde, taraflardan birinin talebi üzerine yahut kendiliğinden, bilirkişinin oy ve görüşünün alınmasına karar verileceği belirtilmiştir.*”; İdari yargıda bilirkişilik müessesesi hakkında bkz. Kayıhoğlu, D. (2019). *Türk İdari Yargılama Hukukunda Bilirkişilik*. Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi. Ankara.; Yıldırım, R., Odyakmaz, Z., Çoban Atik, A., Çalışkan, A. Z., Ersöz, A. K., Deniz, Y. (2011). İdare Mahkemeleri Örneğinde Bilirkişilik Uygulamaları. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 19(1), 9-38.

¹⁷⁴ Hakem hastaneler, kişisel müracaata istinaden alınan sağlık kurulu kararlarında karşı itiraz mercilerindedir. Bu hususta detaylı bilgi için bkz. 2.2.3.1. numaralı başlık.

¹⁷⁵ Danıştay 3. Daire, 27.12.2012 tarih ve E.2010/2375, K.2012/4914 sayılı kararı: “*Uyuşmazlığın çözümü, söz konusu raporun düzenlendiği tarih esas alındığında 16.7.2006 tarihli ve 26230 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Özürlülük Ölçütü Sınıflandırması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmeliğin Ek-1'de yer alan özürlü sağlık kurulu raporu vermeye yetkili sağlık kuruluşlarından birinde, davacının yeniden muayenesinin yaptırılması veya bilirkişi sıfatıyla Adli Tıp Kurumuna (yönetmelikte belirtilen incelemeleri yapabilecek bir heyetçe) yaptırılacak inceleme sonucunda çalışma gücü kaybının ne olduğunun belirlenerek buna göre karar verilmesi gerektiğinden işlemi iptal eden Mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir.*”; Danıştay burada yer verilen

hastane niteliğinde olması gerektiği yönünde karar kılmıştır.¹⁷⁶ Bir örnekte Danıştay, bilirkişi olarak Adli Tıp Kurumundan karar alınması üzerine verilen vergi mahkemesi kararını, ilgili yönetmelik uyarınca bilirkişi sıfatıyla hakem hastanelerin birinden karar alınmadığı gerekçesiyle bozmuştur.¹⁷⁷

Danıştay kararına konu olayda, muhatabı hakkında üç ayrı hastanede, farklı tarihlerde toplam dört adet Engellilik Sağlık Kurulu raporu düzenlenmiş ve bu raporlara dayanarak Merkez Sağlık Kurulunca birbirinden farklı çalışma gücü kaybı oranları tespit edilmiştir. Merkez Sağlık Kurulunun son kararı esas alınarak hakkında engellilik indiriminden yararlanamayacağına yönelik tesis edilen işlemin iptali talebiyle muhatabın dava açması üzerine Danıştay, davaya konu engellilik sağlık kurulu raporu ile Merkez Sağlık Kurulu kararındaki oranlar arası çelişkinin giderilmesi için re'sen araştırma ilkesi gereğince muhatabın hakem hastaneye sevk edilerek hakkında yeniden sağlık kurulu raporu düzenlenmesi ve bu rapora dayanılarak engellilik indiriminden yararlanmasına karar verilmesi gerektiğinden ilk derece mahkemesi kararının bozulmasına karar vermiştir.¹⁷⁸

Danıştay kararlarında, sağlık kurulu kararlarının teknik bilgi gerektirmesi nedeniyle bilirkişi tarafından düzenlenen kurul raporuna uyma eğilimi görülmektedir.¹⁷⁹ Yüksek

kararında ayrıca sağlık kurulu kararları dava konusu olduğunda bilirkişi olarak tek bir hekim atanamayacağını, bilirkişinin mutlaka bir kurul olması gerektiğini belirtmiş; bilirkişi olarak tek bir hekim belirleyen ilk derece mahkemesinin kararını bu gerekçeyle bozmuştur.

¹⁷⁶ Bu hususta bkz. Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu, 08.11.2017 tarih ve E.2017/549, K.2017/537 sayılı kararı.; Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu, 26.03.2014 tarih ve E.2013/415, K.2014/182 sayılı kararı.; Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu, 05.03.2014 tarih ve E.2013/227, K.2014/150 sayılı kararı.; Danıştay 9. Daire, 20.02.2018 tarih ve E.2016/2563, K.2018/900 sayılı kararı.; Danıştay 9. Daire, 21.02.2018 tarih ve E.2016/7382, K.2018/915 sayılı kararı.; Danıştay 4. Daire, 05.11.2015 tarih ve E.2015/788, K.2015/5139 sayılı kararı.

¹⁷⁷ Danıştay 9. Daire, 20.02.2018 tarih ve E.2016/2563, K.2018/900 sayılı kararı: "*Vergi Mahkemesince, davacının engel oranının tespit edilmesi amacıyla, bilirkişi sıfatıyla Ege Üniversitesi Tıp Fakültesi Adli Tıp Anabilim Dalı Başkanlığı'na muayene için gönderildiği, adı geçen Kurum tarafından davacının engellilik oranının %55 olduğunun tespiti üzerine de, davacının engelli indiriminden yararlandırılması gerektiği gerekçesiyle aksi yönde tesis edilen işlemin iptaline karar verildiği anlaşılmakta ise de, yukarıda yer verilen Yönetmelik maddeleri dikkate alındığında, davacının, "engelli sağlık kurulu raporu vermeye yetkili hakem hastaneler"den birinde muayenesinin sağlanarak, engel oranının, başvuru tarihinde yürürlükte olan "Özürlülük Ölçütü Sınıflandırılması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmelik" hükümlerine göre belirlenmesi ve tespit edilen bu orana göre davacının engelli indiriminden faydalanıp faydalanamayacağına karar verilmesi gerektiğinden mahkeme kararında hukuka uygunluk görülmemiştir."*

¹⁷⁸ Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu, 26.03.2014 tarih ve E.2013/415, K.2014/182 sayılı kararı.

¹⁷⁹ Bu yönde kararlar için bkz. Danıştay 9. Daire, 20.02.2018 tarih ve E.2016/5969, K.2018/892 sayılı kararı.; Danıştay 9. Daire, 21.02.2018 tarih ve E.2016/7382, K.2018/915 sayılı kararı.; Danıştay 9.

mahkeme, içerdiği eksikliklere yönelik ek veya yeni bir rapor istenmeden bilirkişi raporundaki orandan farklı yönde karar alınmasını hukuka uygun bulmamaktadır. Örnek olayda, hakkında düzenlenen birden fazla raporda (ve bu raporların Merkez Sağlık Kurulunca incelenmesi sonucu verilen kararlarda) engel oranının yüzde kırkın altında olduğu belirlenen ve engellilik indiriminden yararlandırılmayan davacının, anılan işlemin iptaline yönelik olarak açtığı davada vergi mahkemesi, davanın konusu teknik bilgi ve uzmanlık gerektirdiğinden kişiyi yeni bir kurul raporu alınmak üzere hastaneye sevk etmiştir. Sevke istinaden alınan rapordaki engel oranı %34 çıkmasına karşın mahkeme; davacının, farklı hastalıklarının da bulunduğunu ve düzenli ilaç kullanması nedeniyle sonuçlarının normal çıktığını, hastalığa yönelik en az etkilenme seviyesi de göz önünde bulundurulunca (%20) engel oranının %40'ı geçeceğini belirterek engellilik indiriminden yararlandırılmamasına yönelik işlemi iptal etmiştir. Danıştay, vergi mahkemesinin kararını; hastanede düzenlenen son raporda engel oranının yüzde %34 olarak belirlenmesi üzerine, raporda görülen eksikliklere binaen ek veya yeni bir rapor istenmeden engel oranının %40'ı geçtiği yönünde karar alınamayacağı gerekçesiyle bozmuştur.¹⁸⁰

Buraya kadar anlatılanlar doğrultusunda, Danıştay'ın sağlık kurulu kararlarını konu edinen iptal davalarında, kurul kararının mevzuatta öngörülen usullere ve şekil şartlarına uygun düzenlenip düzenlenmediğini bilirkişiye başvurarak denetlemekten ziyade bilirkişinin yeni bir rapor düzenlemesini talep ettiği görülmektedir. Yüksek mahkemenin buradaki tutumu hukukilik denetiminin sınırlarını aştığından, Anayasanın 125. maddesi ile İYUK'un 2. maddesinde düzenlenen "idari işlem niteliğinde yargı kararı verilemez" hükmüne aykırıdır.¹⁸¹ Zira yargı organının, yasalarla tanınan yargı yetkisinin sınırlarını

Daire, 20.02.2018 tarih ve E.2016/2563, K.2018/900 sayılı kararı.; Bilirkişi raporlarının bağlayıcılığı bakımından öğretide hakimın bilirkişi raporu doğrultusunda karar vermesi gerektiğini savunan ve hakimın bilirkişi raporunu serbestçe takdir edebileceğini savunan görüşler söz konusudur. Bu görüşler hakkında bkz. Kayıoğlu, D. (2019). *Türk İdari Yargılama Hukukunda Bilirkişilik*. Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi. Ankara. s.149-160.

¹⁸⁰ Danıştay 9. Daire, 20.02.2018 tarih ve E.2016/8730, K.2018/895 sayılı kararı; Benzer bir karar için bkz. Danıştay 9. Daire, 21.02.2018 tarih ve E.2016/7382, K.2018/915 sayılı kararı.

¹⁸¹ Bu yönde bkz. Danıştay 4. Daire, 15.03.2016 tarih ve E.2015/7115, K.2016/1111 sayılı kararı: KARŞI OY- "Yukarıda yer verilen Anayasa ve Kanun hükmü uyarınca, Mahkemece, dava konusu işlemin dayanağı olan ... sağlık kurulu raporu üzerinde yaptırılacak bilirkişi incelemesiyle, Merkez Sağlık Kurulunca belirlenen çalışma gücü kayıp oranının 14.1.2012 günlü 28173 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Özürlülük Ölçütü, Sınıflandırması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmelik" eki tabloda yer alan ölçütlere göre belirlenip belirlenmediği tespit edildikten sonra, dava konusu işlem hakkında iptal sebebi varsa, tespit edilen bu iptal gerekçesiyle davanın

aşarak idarenin yerine geçmesi ve onun adına işlem tesis etmesi yahut idareyi bir karar almaya zorlaması mümkün değildir.¹⁸² Burada Danıştayın, kişinin engellilik indiriminden yararlanıp yararlanamayacağına yönelik nihai işleme esas alınacak dolaylı tespit kararını, özel ve teknik bilgi gerektirdiğinden bilirkişiye gitmek suretiyle mevzuatta yer verilen usullere uygun düzenlenip düzenlenmediği yönünden hukukilik denetimine tabi tutarak karar vermesi gerekirdi.¹⁸³

Danıştay kararlarında, sağlık kurulu kararlarındaki oranlar arası çelişkinin giderilmesi bakımından göz önünde bulundurulması gereken bir diğer husus söz konusu oranların niteliğidir. Nitekim Danıştay, hakem hastanelerde yeniden kurul raporu düzenlenmesi yönündeki içtihadını re'sen araştırma ilkesi uyarınca kurul kararlarındaki oranlar arası çelişkinin giderilmesi şeklinde gerekçelendirmekle beraber yukarıda ifade edildiği üzere anılan oranlar birbirinden farklı niteliktedir.¹⁸⁴ İlk kurul kararında (kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararı) belirlenen oran muhatabın engel oranı olup Engellilik Sağlık Kurulları çalışma gücü kaybını tespit etmekle yetkilendirilmemiştir.¹⁸⁵ Ayrıca aşağıda açıklanacağı üzere bu tespit kararı yalnızca prosedür niteliğinde bir aşama olup nihai karara esas alınamaz.¹⁸⁶ İkinci kurul kararında (dolaylı tespit kararı) belirlenen oran muhatabın çalışma gücü kaybı oranı olup bu karar kişinin engellilik indiriminden

kabulüne ya da iptal sebebinin bulunmadığı halde davanın reddine karar verilmesi gerekirken, idarenin yerine geçmek suretiyle davacının yeniden hakem hastanede muayenesinin sağlanarak, bu hastane tarafından verilen rapora istinaden karar verilmesinde hukuka uyarlık bulunmadığından, mahkeme kararının yukarıda açıklanan gerekçeyle bozulması gerektiği görüşüyle Dairemiz kararına gerekçe yönünden katılmıyoruz.”; Benzer yönde bir karşı oy gerekçesi için bkz. Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu, 23.10.2018 tarih ve E.2018/687, K.2018/794 sayılı kararı.

¹⁸² Dinçkol, H. A. (2013). İdari Yargı'da Hakimın Takdir Yetkisinin Denetlenmesi. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Prof. Dr. Nur Centel'e Armağan, 19(2)*, s.1578.; Seçkin, S., Üstün, G. (2015). İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Mehmet Akif Aydın'a Armağan, 21(2)*, s.522.

¹⁸³ Hukuka uygunluk denetimi ve idari işlem niteliğinde karar verme yasağı hakkında bkz. Seçkin, Üstün, a.g.m. s.509-533.; Dinçkol, a.g.m. (Takdir Yetkisi). s.1567-1594.; İdari yargıda yargısal denetimin sınırları hakkında bkz. Keskin, Z. (2021). *İdari Yargıda Yargısal Denetimin Kapsamı ve Sınırları*. Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi. Ankara.; Şen, M. (2013). İdarenin Yargısal Denetiminin Sınırlarına İlişkin Modeller. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 27(1-2)*, 1623-1641.

¹⁸⁴ Söz konusu durum dolaylı tespit kararlarının konu teşkil ettiği iptal davaları için geçerlidir. Her ne kadar Danıştay gene de bilirkişiye başvuru muhatabı hakkında tekrar rapor düzenlenmesini talep etse dahi, kişisel müracaata istinaden alınan doğrudan tespit kararları söz konusu olduğunda her iki kararda da muhatabının engel oranı belirlenmektedir. Sağlık kurulu kararlarında tespiti konu edilen durumlar arasındaki farkların açıklanması için bkz. 1.1.2. numaralı başlık.

¹⁸⁵ Bkz. 1.1.2. numaralı başlık.; Engellilik Sağlık Kurulları, *Erişkinler için Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelikte* düzenlendiği üzere muhatabı hakkında engel oranını belirleyen kurul raporları (doğrudan tespit kararları) düzenlemekle yetkili kurullardır.

¹⁸⁶ Bkz. 2.4.2. numaralı başlık.

yararlanıp yararlanamayacağına yönelik idarenin nihai kararına esas teşkil etmektedir.¹⁸⁷ Bu bağlamda anılan iki kurul kararı arasındaki muhtemel oran farkı bir “çelişki” niteliğinde olmayıp kararların tespit ettikleri durumlarla alınma usullerinin farklı olmasından kaynaklanmaktadır.

Sağlık kurullarından yalnızca Merkez Sağlık Kurulunun tespit kararlarına karşı mevzuatta itiraz yolu öngörülmemiştir. Bu durum özellikle diğer sağlık kurulu kararlarına nazaran Merkez Sağlık Kurulu kararlarının esas teşkil ettiği işlemlere karşı açılan, içerik bakımından birbirine yakın çok sayıda davada kendisini göstermektedir.¹⁸⁸ Danıştay’ın sağlık kurulu kararlarına yönelik denetimi, bu kararların teknik bilgi ve uzmanlık gerektirmesi nedeniyle bilirkişi raporlarına dayalı bir denetim olup yalnızca kararların ilgili mevzuata uygun düzenlenip düzenlenmediğinin belirlenmesi (hukuka uygunluk denetimi) ile sınırlıdır. Merkez Sağlık Kurulunun tespit kararlarına karşı öngörülebilecek bir idari itiraz yoluyla anılan kararlar idare tarafından denetlenebilir ve muhatabı hakkında yeni bir dolaylı tespit kararı alınabilir. Nitekim sağlık kurulu kararlarına karşı idari başvuru yolları, muhatabına yönelik yeniden bir tespit kararı alınması ile sonuçlandığından yargı yoluna başvurulmadan sorunun çözülebilmesine olanak tanımaktadır. Bu sayede uyuşmazlığın yargı önüne taşınmadan çözümlenme ihtimalinin artmasıyla yargı yükü hafiflemiş ve sağlık kurulu kararlarının denetimi için daha kolay ve etkili bir olanak sağlanmış olacağı için sağlık kurulu kararlarına karşı mevzuatta öngörülen itiraz yolları önemli bir yer tutmaktadır.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Bkz. 2.3.2. numaralı başlık.

¹⁸⁸ Bu yönde çeşitli örnek kararlar için bkz. Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu, 26.03.2014 tarih ve E.2013/415, K.2014/182 sayılı kararı.; Danıştay 4. Daire, 05.11.2015 tarih ve 2015/1440, K.2015/5130 sayılı kararı.; Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu, 08.11.2017 tarih ve E.2017/549, K.2017/537 sayılı kararı.; Danıştay 3. Daire, 15.12.2020 tarih ve E.2019/538, K.2020/5567 sayılı kararı.

¹⁸⁹ Sağlık kurulu kararlarıyla ilgili olmamakla beraber, farklı bağlamda benzer bir görüş için bkz. Tan, T. (1996). Sınav ve Jüri Değerlendirmelerinin Yargısal Denetimi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 51(1), s.422-423.; İdari başvuruların işlevleri için bkz. Duran, L. (1946). İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 12(1), 169.; Küçük, F. C. (2019). *İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. Maddesi Uyarınca Yapılan Başvurunun Kapsam ve Sonuçları*. İstanbul: On İki Levha Yayınları. s.12-14.; Serter, Y. S. (2015). *İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular*. Ankara: Adalet Yayınevi. s.39-40.

2.2.2. İdari Anlamda Kesinlik Kavramı ve Sağlık Kurulu Kararlarına Karşı Mevzuatta Öngörülen İtiraz Türleri

Halka işlem niteliğindeki sağlık kurulu kararları, muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurabilmeleri durumunda kendi içinde kesinlik şartını sağlamak suretiyle zincirden ayrılarak iptal davasına konu edilebilmektedir. Nitekim İYUK'un 14. maddesi kapsamında kesin işlem, idari karar alma süreci tamamlanmış ve idarenin nihai iradesini beyan etmiş olduğu idari işlemdir. Bununla beraber mevzuatta sağlık kurulu kararlarının belirli durumlarda “kesin” olacağını öngören düzenlemeler de mevcuttur. Örneğin *Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik*'in 12. maddesine göre, Engellilik Sağlık Kurulunun kişisel müracaata istinaden alınan tespit kararlarına karşı itiraz yolu açıktır.¹⁹⁰ İtiraz üzerine muhatabı, en yakın farklı bir hastaneye yönlendirilerek hakkında yeniden rapor düzenlenir. Raporlardaki kararların aynı yönde olması durumunda rapor kesinleşirken farklı olması halinde itirazı devam eden muhatap, üçüncü bir rapor düzenlenmek üzere en yakın hakem hastaneye sevk edilir. Maddenin devamında hakem hastanede alınacak kararın kesin olduğu ifade edilmektedir. Bu örnekten yola çıkarak mevzuatta sağlık kurulu kararlarının (idari işlemlerin) kesin olduğunu belirten düzenlemelerden ne anlaşılması gerektiği ve bu düzenlemelerin İYUK'un 14. maddesinde yer verilen “kesin ve yürütülmesi gereken işlem” koşulundan farkı ortaya konmalıdır.¹⁹¹

Günday, mevzuatta kesin olduğu belirtilen kararların idare tarafından geri alınmasının olanaksız olduğunu, böyle bir durumdaki kesinliğin yargısal değil idari anlamda bir

¹⁹⁰ **Madde 12-** “... (2) Rapora itiraz edilmesi hâlinde birey, müdürlük tarafından yetkili en yakın farklı bir sağlık kuruluşuna ya da önceki raporu farklı sağlık kuruluşundan alınmış ise sürekli izleminin yapıldığı sağlık kuruluşuna gönderilir. İtiraz edilen rapor ile itiraz üzerine verilen rapordaki kararlar aynı yönde ise rapor kesinleşir. Rapor sonuçlarının farklı olması ve itirazın devam etmesi hâlinde, müdürlük tarafından en yakın hakem hastaneye yönlendirilir. Hakem hastane tarafından verilen karar kesindir. ... (5) Hakem hastane kararı ile süresinde itiraz edilmeyerek kesinleşen rapor hakkında aynı gereksinim alanı ile ilgili yeni rapor başvurusu en erken altı ay sonra kabul edilir.”

¹⁹¹ Mevzuatta sağlık kurulu kararlarının kesin olduğu ifadesinin bir örneği için bkz. Sakatlık İndiriminden Yararlanacak Hizmet Erbabının Sakatlık Derecelerinin Tesbit Şekli İle Uygulanması Hakkında Yönetmelik Madde 11: “Maliye Bakanlığı, Merkez Sağlık Kurulu tarafından incelenmiş ve kesin karara bağlanmış olan raporları ilgili Gelir Müdürlüğüne, Vergi Dairesi Müdürlüğüne, veya Malmüdürlüğüne gönderir...”; İdari başvurular hakkında bkz. Duran, L. (1946). İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 12(1), s.130-199.; Danıştay kararlarında idari başvuru yollarının incelenmesine yönelik bir eser için bkz. Sezer, Y., Bilgin, H. (2008). Danıştay Kararlarında İdari Başvurular. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 57(4), 337-366.

kesinliği ifade ettiğini belirtmiştir.¹⁹² Yazar idari anlamda kesinliği “*o işlem ve karara karşı idari başvuru yolunun kapatılmış olduğu ve dolayısıyla da İdarenin böyle bir işlem ya da karara hiçbir surette dokunamayacağı*” şeklinde tanımlamış ve aksi yöndeki bir yorumun idarenin her türlü işlemine karşı yargı yolunun açık olduğunu ifade eden Anayasanın 125. maddesinin 1. fıkrası hükmüne açıkça aykırı olacağını belirtmiştir.¹⁹³ Yılmaz idari anlamda kesinliğin işlemin tamamlanma sürecine ilişkin olmayıp işleme karşı başvuru yolunun kapatılmış olduğu ve işlemi tesis eden makam yahut hiyerarşik üst tarafından idari işleme müdahalede bulunulamayacağı anlamına geldiğini belirtmiştir.¹⁹⁴

İdari anlamda kesinlik kavramına yönelik tanımlarda yer alan “*idarenin işlem veya karara hiçbir surette dokunamayacağı*” ifadesi tartışmaya açıktır. Zira Sevgili Gençay’ın belirttiği üzere, her ne kadar dava açma süresini durdurmayan, “*etkisiz*” bir başvuru¹⁹⁵ olarak kabul edilse de hiyerarşik yetkiler her zaman kullanılabilirdiğinden yasada kesin olduğu ifade edilen işlemlere yönelik hiyerarşik başvuruda bulunulabilmesi mümkündür.¹⁹⁶ İdare burada dilekçe hakkının düzenlendiği Anayasanın 74. maddesi uyarınca kendisine yapılan başvurulara cevap vermek zorunda olup başvuru üzerine işlemin hukuka aykırılığını fark etmesi halinde gereğini yapmak durumundadır.¹⁹⁷ Karahanoğulları, idari işlemlerin “*kesinleşmesi*” tabirinin doğru olmadığını belirtmiş ve bu işlemlerin tesis edildikleri idare tarafından geri alınabileceğini, değiştirilebileceğini

¹⁹² Günay, *a.g.e. (Hukuk)*. s.172.; Özyörük’ün ifadesiyle kesin karar, aleyhinde idari başvuru yolu kalmayan yahut en başından böyle bir yolun mevcut olmadığı karardır. Özyörük, *a.g.e.* s.230.; Zıt bir görüş olarak Karahanoğulları, idari işlemlerin “*kesinleşmesi*” tabirinin doğru olmadığını, bu tabirin ancak “*idari aşamalarını tamamlayarak hukuki etkisini gösterecek aşamaya gelmiş olmak*” anlamında kullanılabilirdiğini belirtmiştir. Karahanoğulları, *a.g.e. (Hukukla Kavranma)*. s.332.

¹⁹³ Ibid. s.172.; Yıldırım, idari anlamda kesinliği, “*idari karar aleyhine başka bir idari makama etkili başvuru yapılamaması*” şeklinde tanımlamıştır. Yıldırım, R. (2006). *İdari Başvurular*. Konya: Mimoza Yayınevi. s.109-110. (Aktaran: Yılmaz, *a.g.m.* s.113. Bkz. Dipnot 43.)

¹⁹⁴ Yılmaz, *a.g.e. (İcrailik)*. s.81.

¹⁹⁵ Etkisiz idari başvurular, hukuki sonuç doğurmayan ve idareyi eylem veya işlem yapmaya zorlamayan başvurular şeklinde tanımlanabilir. İdari başvuruların hukuki sonuç doğurabilmeleri bakımından etkili/etkisiz idari başvuru ayrımı hakkında bkz. Sezer, Y., Bilgin, H. (2008). Danıştay Kararlarında İdari Başvurular. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 57(4), s.341-347.; Yıldırım, R. *a.g.e.* s.63. (Aktaran: Sevgili Gençay, F. D. (2023). *Türk İdare Hukukunda Hiyerarşi Yetkisi*. Ankara: Turhan Kitabevi. s.132. Bkz. Dipnot 441.)

¹⁹⁶ Sevgili Gençay, *a.g.e.* s.132-133.

¹⁹⁷ Ibid. s.132.; Sevgili Gençay bu hususta hiyerarşi yetkisinin kapsamının, bu yetkinin kullanılacağı işlemi tesis etme yetkisinin kime verildiğine bağlı olduğunu ve idari başvuru yapılmasıyla hiyerarşik üst makamın tesis edilen idari işleme müdahale etme yetkisine her zaman sahip olmayacağını da belirtmiştir. Buna göre hiyerarşi yetkisinin kapsamı; idari işlemi tesis etme yetkisinin hiyerarşik asta verilmesi halinde daralacak, hiyerarşik üste zorunlu idari başvuru yolu düzenlenmişse artacaktır. Ibid. s.116, 135.

veya kaldırılabilirliğini ifade etmiştir.¹⁹⁸ Yazar bu durumu “*İdarenin iradesi ile oluşan kural ve statü etkisi, değiştirilemeyecek biçimde kesinleşmez, koşullar gerçekleştiğinde değiştirilebilmek üzere zaman içinde sabitlenir.*” şeklinde açıklamıştır.¹⁹⁹

Buraya kadar anlatılanlar doğrultusunda mevzuatta kesin olduğu belirtilen idari işlemler için, Yıldırım’ın ifadesiyle “*idari karar aleyhine başka bir idari makama etkili başvuru yapılamaması*” durumu söz konusu olacaktır.²⁰⁰ Dolayısıyla mevzuatta sağlık kurulu kararlarının “kesin” nitelikte olduğunu öngören düzenlemeler, bu kararlarda iradenin ortaya çıkmasına yönelik değildir; kurul kararlarına karşı başvuru yolunun kapalı olduğunu ve dava açma süresini durdurabilecek nitelikte idari başvuru yapılamayacağını ifade eder. Mevzuatta kesin olduğu ifade edilen kararın muhatabı, iptal davası açabilmesinin yanı sıra sonuç alınabilmesi yönünden elverişli olmasa da yerindelik denetimi de yapılabileceği için hiyerarşik başvuruda bulunmayı tercih edebilecektir.²⁰¹ Bu bağlamda idari anlamda kesinlik, İYUK’un 14. maddesinde düzenlenen ve idari işlemlerin iptal davalarına konu edilebilmeleri için aranan “*kesin ve yürütülmesi gereken işlem*” koşulundan farklıdır. Zira kesin ve yürütülmesi gereken işlem şartını taşımayan idari işlemler iptal davalarına konu edilemez ancak mevzuatta kesin olduğu ifade edilen (idari anlamda kesin olan) işlemlere karşı iptal davası açılabilmesi mümkündür.

İdari karar alma süreci tamamlanmış bir sağlık kurulu kararına karşı iptal davası açılabilmesinin yanı sıra mevzuatta öngörülen itiraz yollarına gidilebilmesi de mümkündür. Aşağıda açıklanacağı üzere, mevzuatta kurul kararlarına karşı ihtiyari ve zorunlu nitelikte çeşitli itirazlar öngörülmüştür. İhtiyari başvuru öncesinde sağlık kurulu kararları bütün aşamaları ile tamamlanmış ve idarenin karara yönelik iradesi ortaya çıkmış olur.²⁰² Yılmaz, ihtiyari idari başvuru öncesinde de İYUK 14. madde bağlamında “kesin”, yani idari karar alma süreci tamamlanmış ve idarenin iradesinin belirgin bir şekilde beyan edildiği/ortaya çıktığı bir idari işlem bulunduğunu ifade etmiştir.²⁰³ Buna

¹⁹⁸ Karahanoğulları, *a.g.e. (Hukukla Kavranma)*. s.332.

¹⁹⁹ Ibid. s.332.

²⁰⁰ Burada etkililik, başvurunun hukuki sonuç doğurabilmesi anlamında kullanılmıştır. Yıldırım, R. *a.g.e.* s.109-110. (Aktaran: Yılmaz, *a.g.m.* s.113. Bkz. Dipnot 43.)

²⁰¹ Sevgili Gençay, *a.g.e.* s.133.

²⁰² Yılmaz, *a.g.m.* s.116.

²⁰³ Ibid. s.116.

göre ihtiyari başvuru, idari işlemin kesin işlem olma niteliğini etkilemez ve Akyılmaz/Sezginer/Kaya'nın ifadesiyle muhatapına idareye müracaat etme konusunda "takdir yetkisi" tanır²⁰⁴; ihtiyari başvuru söz konusu olduğunda muhatap, idareye başvurabilir, doğrudan dava açabilir veya yapmış olduğu başvurunun sonuçlanmasını beklemeden iptal davası açabilir.²⁰⁵ Danıştay ihtiyari itiraz yoluna başvurulmasının idari işlemin kesinlik kazanmasını engellemeyeceğini belirtmiştir:

*"Yukarıda anılan Yönetmeliğin 47. maddesinde belirtilen itiraz yoluna başvurulması zorunlu bir idari prosedür olmadığından bu yola başvurulmasının idari işlemin kesinlik kazanmasını engellemeyeceği, itiraz yoluna başvuran ilgilinin aynı zamanda dava açma hakkını da kullanabileceği açık olup..."*²⁰⁶

Erkut; nihai işlemde bağımsız bir hukuki değer taşıyabilen ve hukuki sonuç doğurabilen işlemlerin zincirden ayrılma yeteneklerine göre İYUK'un 14. maddesi kapsamında kesinlik niteliği taşıdıklarını ve ayrılabilir işlem kuramı gereğince iptal davasına konu olabileceklerini, nihai işlemle aralarında doğrudan ve zorunlu bir bağ bulunan kararlardaki hukuka aykırılıkların ise zincir işlem kuramı gereğince ancak nihai işleme karşı açılan davada incelenebileceğini ifade etmiştir.²⁰⁷ Bu doğrultuda nihai işlemde bağımsız bir hukuki değer taşıyan ve muhatapı üzerinde hukuki sonuç doğurabilen sağlık kurulu kararları 14. madde kapsamında kesinlik niteliğini haiz olup iptal davasına konu edilebilecektir. Erkut, bu nedenle kesinlik kavramı ile nihai işlem kriterinin ancak ortada kanuni ve zorunlu bir başvuru usulü bulunması halinde katı bir uygulama alanı bulabileceğini ifade etmiştir.²⁰⁸ Yazara göre söz konusu durumda işlem tamamlanmış olmakla beraber anılan başvuru yolunun yerine getirilmemesi işlemin kesin olmasını engelleyecektir.²⁰⁹ Danıştay da idari işleme karşı öngörölmüş zorunlu başvuru yoluna

²⁰⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e. (Yargı)*. s.513.

²⁰⁵ *Ibid.* s.513.; Benzer yönde bkz. Karahanoğulları, *a.g.e. (Yargı)*. s.313.

²⁰⁶ Danıştay 12.Daire, 07.07.2003 tarih ve E.2003/380, K.2003/2077 sayılı kararı.; Benzer yönde bkz. Danıştay 15. Daire, 24.01.2017 tarih ve E.2016/3955, K.2017/444 sayılı kararı; Danıştay 15. Daire, 30.03.2016 tarih ve E.2016/1154, K.2016/2170 sayılı kararı.

²⁰⁷ Erkut, *a.g.m. (İşlem)*. s.113.

²⁰⁸ *Ibid.* s.113.

²⁰⁹ Bu husus Fransa İdare Hukukunda "recours parallèle" başlığıyla incelenmektedir. Buna göre, kanunlarla öngörölmüş bir idari başvuru yolu varken yargısal başvuru yapılamaz; işlemin tamamlanması bakımından "entelektüel faaliyetin tamamlanmasıyla" işlemin "hukuk düzenine katılması yönündeki yetkinin kullanılması" bir bütündür. Bu nedenle işlemin hukuk düzenine katılması yönündeki yetki kullanılmadan işlemin idari bakımdan kesin ve yargısal olarak "dava konusu edilebilir" nitelikte sayılamayacağı kabul edilmiştir. *Ibid.* s.113.

gidilmedikçe işlemin 14. madde kapsamında “kesin işlem” niteliği kazanamayacağını ifade etmiştir.²¹⁰ Bu hususta zorunlu idari başvurunun 14. madde kapsamında işlemin “kesin” niteliği ile ilgili olmadığını belirten görüşler de bulunmaktadır.²¹¹

Sağlık kurulu kararları, mevzuatta etkili idari başvuru yolu öngörülmuş olması bakımından itiraz yolu açık olan ve itiraz yolu açık olmayan kararlar şeklinde ikiye ayrılabilir. Kurum Sağlık Kurullarının tespit kararları ile Engellilik Sağlık Kurullarının kişisel müracaata istinaden alınan tespit kararlarına karşı itiraz yolu öngörülmişken Merkez Sağlık Kurulu ile Yüksek Sağlık Kurulunun tespit kararlarına karşı itiraz yolu kapalıdır.

Anılan sağlık kurulu kararlarına yönelik itiraz yolları incelenmeden önce, hazırlık işlemi niteliğinde olduklarından itirazlara konu edilemeyen, sağlık kurullarının danışma kararları ile kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararlarına değinmekte fayda vardır. Duran’ın ifadesiyle bu tür kararlar “*hukuki durumlarda değişiklik ve yenilik yapma iradesi taşımadığından*” ve “*ilgilileri hukuk yönünden de etkilemedikleri için*” şikayet ve itirazlara konu edilememektedir.²¹² Örneğin sağlık kurullarının danışma kararları, nihai

²¹⁰ Danıştay 12.Daire, 07.07.2003 tarih ve E.2003/380, K.2003/2077 sayılı kararı: “*Yukarıda anılan Yönetmeliğin 47. maddesinde belirtilen itiraz yoluna başvurulması zorunlu bir idari prosedür olmadığından bu yola başvurulmasının idari işlemin kesinlik kazanmasını engelemeyeceği, itiraz yoluna başvuran ilgilinin aynı zamanda dava açma hakkını da kullanabileceği açık olup buna göre davacının iki yıl kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile cezalandırılması ve bu cezanın aylığından 1/4 oranında kesinti yapılması suretiyle uygulanması yolundaki dava konusu işlemin hukuki sonuçları gözönüne alındığında bu işlemin kesin bir işlem olduğu ve dolayısıyla iptal davasına konu edilebileceği anlaşıldığından, idare mahkemesince davanın esasını incelenerek karar verilmesi gerekirken, dava konusu işlemin kesin bir işlem olmadığından bahisle davanın reddine karar verilmesinde hukuki isabet görülmemiştir.*”; Ayrıca bkz. Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu, 26.11.1999 tarih ve E.1999/166, K.1999/493 sayılı kararı.

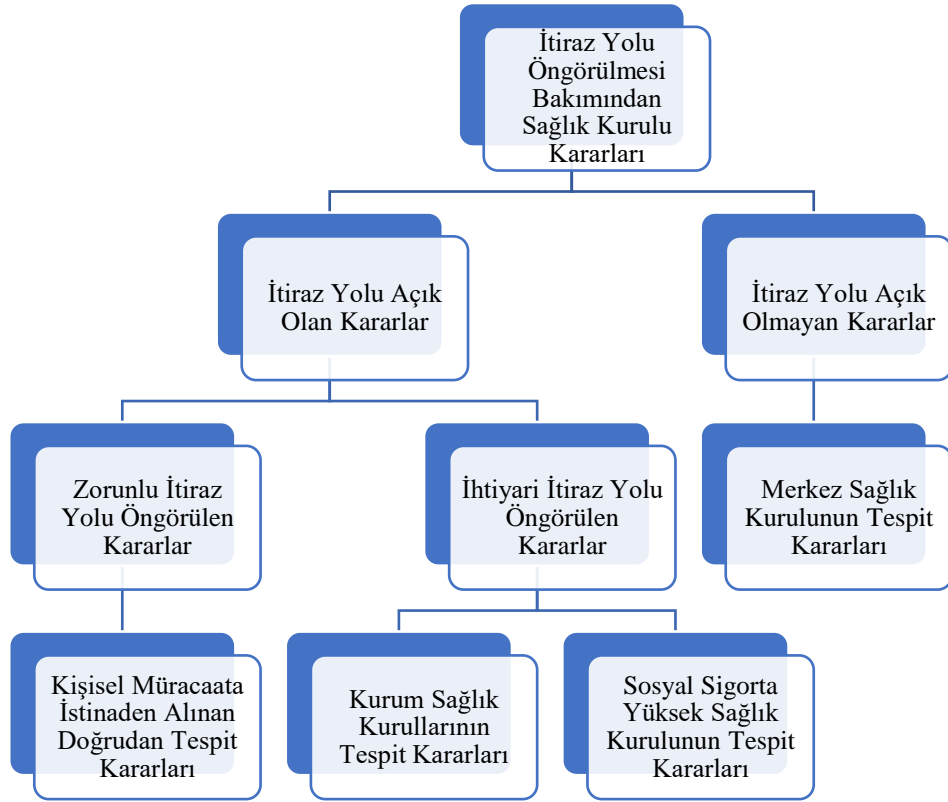
²¹¹ Karahanoğulları, zorunlu idari başvuruların idari işlemin kesinliği ile ilgili olmadığını şöyle ifade etmiştir: “*Zorunlu idari başvuru yolunun bulunması idari işlemin kesinliği ile ilgili değildir. Zorunlu idari başvuru yolları genellikle itiraz ya da şikayet adını alır. Zorunlu idari başvuru bulunması durumunda, idareye başvurmadan dava açmak idareyi aşmak, İYUK’un kullandığı kavramla, idari merci tecavüzü yapmış olmaktır. İdari işleme karşı dava açılmadan önce başvurulması zorunlu olan bir idari yol varsa ve bu yola başvurulmadan dava açılmışsa idari merci tecavüzü yapılmış olur ve bu önkoşuldaki eksiklik nedeniyle dilekçenin görevli idareye gönderilmesine karar verilir. Bu karara karşı kanun yolu açıktır.*” Karahanoğulları, a.g.e. (Yargı). s.312.; Zorunlu idari başvurulara yönelik detaylı bir çalışma için bkz. Öztürk, K. B. (2015). *Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz*. Ankara: Yetkin Yayınları.

²¹² Duran, gösterici, hazırlayıcı ve iç düzen işlemlerini idarenin idari karar sayılmayan işlemleri olarak nitelendirmiş ve söz konusu ifadeleri bu tür işlemler için kullanmıştır. Yazarın tanımları doğrultusunda, sağlık kurullarının danışma kararları ile kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararlarının aşağıda açıklanacağı üzere hazırlayıcı işlem niteliğinde olduğu söylenebilir. Duran, a.g.e. s.398.; Bu hususun detaylı ifadesi için bkz. Başlık 2.4.

işlemin tesisi sürecinde idarenin bilimsel veya teknik konularda kurullardan görüş talep etmesi üzerine alınır. Sağlık kurullarının belirli bir konuda görüşünü içeren bu kararlar, nihai işlemi tesis edecek olan idari makamı kurulun görev alanına giren hususlarda aydınlatmak ve koşullara uygun idari işlem tesis edilmesini sağlamak amacıyla alınmaktadır. Buna göre birer hazırlık işlemi niteliğinde olan kararlar, muhatabı üzerinde hukuki etki doğurabilme niteliğini haiz değildir.

Bir diğer örnek olan kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararları ise nihai işlemin tesis aşamalarında düzenlenir. Yalnızca muhatabının başvuru anındaki sağlık durumunu göstermeye yönelik olan bu kararlar, düzenlenmelerinin ardından muhatabının çalışma gücü kaybını belirlemek üzere Kurum Sağlık Kurullarına, Merkez Sağlık Kuruluna veya Yüksek Sağlık Kuruluna iletilir. Söz konusu kararlar bilgi verici nitelikte olup hukuki düzlemde herhangi bir sonuç doğurmaya elverişli değildir. Bu doğrultuda sağlık kurullarının danışma ve kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararları, Duran'ın belirtmiş olduğu üzere muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurmaya elverişli olmadıklarından itirazlara konu edilememektedir.

Sağlık kurulu kararlarının, itiraz yolu öngörülmesi bakımından ayrımı tablo halinde şu şekilde gösterilebilir:



2.2.3. İtiraz Yolu Açık Olan Sağlık Kurulu Kararları

2.2.3.1. Zorunlu İtiraz Yolu Öngörülen Kararlar

Kişisel müracaata istinaden alınan doğrudan tespit kararlarına karşı itiraz yolu, *Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik*'in 12. maddesinde düzenlenmiştir.²¹³ Maddeye göre, muhatabına tesliminden itibaren otuz gün içinde kurul kararına karşı muhatabı, vasisi veya talepte bulunan kurum tarafından il sağlık müdürlüğüne bir dilekçe ile itirazda bulunulmalıdır. Kurum itirazları yazılı olarak yapılmak durumundadır.

İtirazın ardından muhatap, il sağlık müdürlüğü tarafından yetkili en yakın farklı bir sağlık kurumuna yönlendirilir. Bu kurumda ilgiliye dair yeni bir doğrudan tespit kararı alınır.

²¹³ **Madde 12** – “(1) Raporlara, engelli birey, vasisi veya raporu talep eden kurum tarafından müdürlüğe itiraz edilir. Bireysel rapor itirazları, ilgisine teslim tarihinden itibaren otuz gün içerisinde yapılır. Süresinde yapılmayan itirazlar değerlendirilmez. Kurum itirazları gerekçe belirtilerek yazılı olarak yapılır.”

Yeni ve eski kararlar aynı yönde ise rapor kesinleşir. Kararların farklı olması durumunda itirazı devam eden muhatap, müdürlük tarafından en yakın hakem hastaneye sevk edilir. Hakem hastanenin alacağı karar kesindir. (m.12) İlk kurul raporu yahut itiraz üzerine farklı bir kurul tarafından tesis edilen ikinci rapor hakem hastane tarafından alınmış olsa bile hakem hastane raporu yerine geçmeyecektir.

Söz konusu durumların gerçekleşmesi halinde kurul kararı, madde metninde belirtildiği üzere kesin nitelik taşır.²¹⁴ (m.12) Buradaki kesinleşme ifadesi, yukarıda ifade edildiği üzere, kurul kararına karşı etkili idari başvuru yollarının kapanmış olduğu anlamına gelmektedir. Bu aşamadan sonra muhatapı, karara karşı itirazı sürmesi halinde iptal davası açma yolunu tercih edebilir.

5378 sayılı kanunda kişisel müracaata istinaden alınan doğrudan tespit kararlarına karşı itiraz yolu öngörülmemiştir. Burada incelenen itirazın düzenlenmesi yukarıda adı geçen yönetmeliğe bırakılmıştır. Bu durum, bir idari itirazın zorunlu nitelik taşıyabilmesi için kanunla düzenlenmesi gerektiği yönündeki Danıştay içtihadına aykırıdır.²¹⁵ Halihazırda bu konuya ilişkin bir mahkeme kararı bulunmamakla beraber, Danıştay'ın ileride önüne gelen bir davada, söz konusu düzenlemenin kanunilik ilkesine aykırı olduğu hükmüne varacağı öngörülebilir.

İlgili yönetmelikte öngörülen itiraz yolunun, 12. maddenin ifadesinden yola çıkarak zorunlu nitelikte olduğu söylenebilir.²¹⁶ Zira, mülga yönetmeliğin 10. maddesinde yer alan itiraz usulüne yönelik “*itiraz edilebilir*” ifadesi, halihazırda 12. maddede “*itiraz*

²¹⁴ **Madde 12** – “... (2) *İtiraz edilen rapor ile itiraz üzerine verilen rapordaki kararlar aynı yönde ise rapor kesinleşir. Rapor sonuçlarının farklı olması ve itirazın devam etmesi hâlinde, müdürlük tarafından en yakın hakem hastaneye yönlendirilir. Hakem hastane tarafından verilen karar kesindir.*” ... (5) *Hakem hastane kararı ile süresinde itiraz edilmeyerek kesinleşen rapor hakkında aynı gereksinim alanı ile ilgili yeni rapor başvurusu en erken altı ay sonra kabul edilir.*”

²¹⁵ Danıştay, zorunlu idari başvuruların kanunla düzenlenmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bkz. Danıştay 8. Daire, 04.11.1998 tarih ve E.1998/2534, K.1998/3508 sayılı kararı. (Aktaran: Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e. (Yargı)*. s.513-514.); Bu hususta ayrıca bkz. Öztürk, *a.g.e.* s.15.; Erguvan, D. D. (2022). “İdari Merci Tecavüzü” Mü? “Zorunlu Başvurunun Yapılmaması” Mı? *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26(2), s.546.

²¹⁶ İtirazın zorunlu nitelikte olmasının, düzenlemenin lafzından anlaşılması hususunda bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e. (Yargı)*. s.514.

edilir” olarak değiştirilmiştir.²¹⁷ Danıştay mülga yönetmelikteki itiraz usulünün ihtiyari nitelikte olduğunu ifade etmiştir.²¹⁸ Mülga yönetmeliğin yürürlükte olduğu dönemde itiraz yolu ihtiyari nitelikte olduğundan; ilk hastaneden alınan sağlık kurulu kararı üzerine itiraz yoluna gidilmeden,²¹⁹ itiraz üzerine ikinci hastaneden alınan sağlık kurulu kararı üzerine hakem hastaneye gidilmeden²²⁰ veya hakem hastaneden kurul kararı aldıktan sonra²²¹ iptal davasına gidildiğine dair örnekler bulunmaktadır.

Buna karşın, halihazırda öngörülen itiraz yolunun ifade ediliş biçimi, söz konusu itirazın zorunlu nitelik taşıdığını göstermektedir.²²² Buna göre, kişisel müracaata istinaden alınan doğrudan tespit kararına karşı iptal davası açılmadan önce anılan itiraz yoluna gidilmesi gerekecektir. Aksi takdirde idari merci tecavüzü söz konusu olacak ve İYUK’un 15. maddesinin birinci fıkrasının e bendi uyarınca, dava dilekçesinin görevli idare merciine tevdiine karar verilecektir.²²³

2.2.3.2. İhtiyari İtiraz Yolu Öngörülen Kararlar

2.2.3.2.1. Kurum Sağlık Kurulunun Tespit Kararları

5510 sayılı kanunun 58. ve 95. maddeleri²²⁴ uyarınca Kurum Sağlık Kurullarının tespit kararlarına karşı itiraz yolu açık olup söz konusu itirazlar Yüksek Sağlık Kurulunca karara bağlanır. Buna göre muhatabı Kurum Sağlık Kurulunun tespit kararına karşı en yakın

²¹⁷ Adı geçen yönetmelik, *Özürlülük Ölçütü, Sınıflandırması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmeliktir.*

²¹⁸ Danıştay 15.Daire, 30.03.2016. tarih ve E.2016/1154, K.2016/2170 sayılı kararı.; Danıştay 15.Daire, 24.01.2017 tarih ve E.2016/3955 K.2017/444 sayılı kararı.

²¹⁹ Danıştay 15. Daire, 26.05.2015 tarih ve E.2015/1220, K.2015/3174 sayılı kararı.

²²⁰ Danıştay 15. Daire, 17.03.2015 tarih ve E.2014/10026, K.2015/1551 sayılı kararı.

²²¹ Danıştay 15. Daire, 24.01.2017 tarih ve E.2016/8113, K.2017/442 sayılı kararı.

²²² Kanunun emredici lafzı gereği itirazın zorunlu niteliği ve “itiraz edilir” ifadesi hakkında bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e. (Yargı)*. s.514.

²²³ İdari merci tecavüzü hakkında bkz. Ibid. s.512.

²²⁴ **Madde 58-** “...Kurul, sigortalılar hakkında vazife malullük derecesi, iş kazası ve meslek hastalığı sonucu sürekli iş göremezlik derecesi tespiti ile çalışma gücünün malûliyeti gerektirecek derecede kaybına ilişkin Kurumca verilen kararlardan itiraza konu olanları inceleyerek karara bağlar...”; **Madde 95-** “...Usûlüne uygun sağlık kurulu raporu ve dayanağı tıbbi belgeler ile gerekli diğer belgelerin incelenmesiyle; yurt dışında tedavi için yapılacak sevkler, vazife malullük derecesini, iş kazası veya meslek hastalığı sonucu tespit edilen meslekte kazanma gücünün kaybına veya meslekte kazanma gücünün kaybı derecelerine ilişkin usulüne uygun düzenlenmiş sağlık kurulu raporları ve diğer belgelere istinaden Kurumca verilen karara ilgililerin itirazı halinde, durum Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunca karara bağlanır...”

sosyal güvenlik il müdürlüğü veya il merkezlerine bir dilekçe vererek karara itirazda bulunabilir.²²⁵ Dilekçe ile birlikte muhatabın dosyası, Yüksek Sağlık Kuruluna iletilmek üzere Maluliyet ve Sağlık Kurulları Daire Başkanlığına gönderilir.

Kurum Sağlık Kurulu kararlarına itiraz edilmesi üzerine toplanan Yüksek Sağlık Kurulu, önüne gelen dosyadaki tüm sağlık kurulu kararlarını ve kararlara dayanak teşkil eden belgeleri inceleyerek muhatabın çalışma gücü kaybı, iş göremezlik ve malullük oranı ile iş kazası ve meslek hastalığı durumunu tespit eder.²²⁶ Kurulun tespit kararları, içerik olarak Kurum Sağlık Kurulunun tespit kararları ile aynıdır. Karar alınırken, muhatabın talebi üzerine bir uzman hekimin veya SGK dışından uzman kişilerin kurula davet edilerek görüşlerinin alınması mümkündür. Kurul gerekli gördüğü takdirde muhataba kontrol muayenesi yapılmasını da isteyebilir. Kontrol muayenesi kararı; kurum dosyalarında verilirse muayene Kurum Sağlık Kurulu, dava dosyalarında verilirse Yüksek Sağlık Kurulu tarafından yerine getirilir.²²⁷

Kurum Sağlık Kurulunun tespit kararlarına karşı 5510 sayılı kanunda öngörülen itiraz yolu ihtiyari niteliktedir. Mevzuatta bu itirazın niteliğine yönelik bir ifade bulunmamakla beraber Öztürk'ün belirttiği üzere zorunlu başvurular istisnai niteliktedir ve mevzuatta itirazın zorunlu nitelikte olduğu açıkça ifade edilmek durumundadır.²²⁸ Bu nedenle söz konusu itirazın ihtiyari nitelikte olduğunu söyleyebilmek mümkündür. Bu durumda, tespit kararının muhatabı, kararı tebellüğ etmesinin ardından doğrudan iptal davası açabileceği gibi itiraz yoluna gitmeyi de tercih edebilir. İtiraz üzerine alınan Yüksek Sağlık

²²⁵ <https://www.sgk.gov.tr/Content/Post/a2409dc8-914e-48fa-857e-4fb8c44027e6/Maluliyet-Tespit-Islemleri-2022-05-14-08-53-34> (Erişim Tarihi: 29.10.2023)

²²⁶ Bkz. 5510 sayılı kanun. Madde 58/4.

²²⁷ Bkz. Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. Madde 15.

²²⁸ Öztürk, *a.g.e.* s.15.; Benzer yönde bir görüş için bkz. Erguvan, *a.g.m.* s.546.; Danıştay bir kararında zorunlu idari başvuruların kanunla düzenlenmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bkz. Danıştay 8. Daire, 04.11.1998 tarih ve E.1998/2534, K.1998/3508 sayılı kararı. (Aktaran: Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e. (Yargı)*. s.513-514.)

Kurulunun tespit kararı, Kurum Sağlık Kurullarını bağlar ve kararın gereği SGK'nın ilgili birimi veya Kurum Sağlık Kurullarınca yerine getirilir.²²⁹

2.2.3.2.2. Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun Tespit Kararları

Yüksek Sağlık Kurulu; sigortalıların maluliyet, erken yaşlanma ve çalışma gücü kaybı durumlarının belirlenmesi taleplerine yönelik idari karar alma sürecinde, Kurum Sağlık Kurullarının tespit kararlarına karşı itiraz merci olarak görev yapmaktadır. Kurullarda karar alınırken eksik olduğu belirlenen bilgi ve belgelerin temin edilmesi, uzman görüşüne başvurulması, hekim dinlenilmesi ve kontrol muayenesine ilişkin değerlendirme yapılması mümkündür.

Yüksek Sağlık Kurulunun tespit kararlarına karşı mevzuatta özel bir itiraz yolu öngörülmemiştir. Bununla beraber, anılan kararlara karşı itiraz yolunun kapalı olduğunu belirten herhangi bir ifadeye de yer verilmemiştir. Buna göre muhatap, ihtiyari bir itiraz yolu olan İYUK'un 11. maddesindeki başvuru yoluna gidebilecektir. Nitekim anılan itiraz yolu, Ulusoy'un ifadesiyle bir "genel idari usul kuralı" niteliğinde olup aksi kanunda açıkça belirtilmediği sürece bütün idari işlemler için muhataplarına tanınmış bir genel başvuru hakkıdır.²³⁰ O halde, kurulun tespit kararını tebellüğ eden muhatapı, karara karşı itirazının devam etmesi durumunda İYUK'un 11. maddesi uyarınca itiraz yoluna gidebileceği gibi iptal davası da açabilecektir.²³¹

²²⁹ Bkz. Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. Madde 22.; Ayrıca bkz. Maluliyet ve Çalışma Gücü Kaybı Tespiti İşlemleri Yönetmeliği. Madde 17.

²³⁰ Ulusoy, a.g.e. (Yargı). s.140.

²³¹ Danıştay 11.Daire, 27.06.2018 tarih ve E.2017/3613, K.2018/3150 sayılı kararı: "...Emniyet Teşkilatı Sağlık Şartları Yönetmeliğine göre durumunun vazife malullüğü yönünden değerlendirilmesi talebiyle ... başvurduğu; Eskişehir Devlet Hastanesinin 07.01.2013 tarihli sağlık kurulu raporuyla ... şeklinde raporun düzenlendiği; Sosyal Güvenlik Kurumu Kocatepe Sağlık Kurulunun 15.03.2013 tarihli kararıyla Eskişehir Devlet Hastanesinden alınan raporda ... malul olmadığına karar verildiği; davacı tarafından bu karara itiraz edilmesi üzerine, Sosyal Güvenlik Kurumu Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun 18.09.2013 tarihli kararıyla itirazın reddedildiği ve davacının mevcut hastalık ve arızalarına göre malul olmadığına karar verildiği; bu kararın 11.10.2013 tarihli işlemle davacıya bildirilmesi üzerine, bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır."; Benzer bir karar için bkz. Danıştay 15. Daire, 26.05.2015 tarih ve E.2015/453, K.2015/3175 sayılı kararı.

2.2.4. İtiraz Yolu Açık Olmayan Sağlık Kurulu Kararları

Merkez Sağlık Kurulu, hizmet erbabının engellilik indiriminden yararlanmasına yönelik karar alma sürecinde bir üst kurul, idarenin son karar mercii olarak görev yapmaktadır. Kurul, önüne gelen kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararındaki bulgu ve teşhisleri inceleyerek muhatabın çalışma gücü kaybı oranını tespit etmektedir. Kurulda karar alınırken eksik görülen bilgi ve belgelerin temin edilmesi, uzman görüşüne başvurulması, hekim dinlenilmesi ve kontrol muayenesine ilişkin değerlendirme yapılması mümkündür. Ayrıca kurul, gerekli görürse önüne gelen sağlık kurulu kararını tekrar incelenmesi için düzenlendiği hastaneye iade edebilir veya yeni bir kurul kararı alınması için muhatabın farklı hastanedeki bir sağlık kuruluna gönderilmesini isteyebilir.

Merkez Sağlık Kurulunun tespit kararlarına karşı mevzuatta itiraz yolu öngörülmemiş olup bu kararların kesin nitelikte olduğu ifade edilmiştir.²³² Kurul kararları, muhatabının engellilik indiriminden yararlanma talebine dair idarenin nihai irade beyanı niteliğindedir. Danıştay, kararlarında Merkez Sağlık Kurulunun tespit kararlarının “kesin” niteliğine değinmiştir:

“Ayrıca,193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun 31'inci maddesinde sözü edilen yukarıda hükümleri yazılı yönetmelik maddelerinde sakatlık konusunda re'sen ve nihai kararın Merkez Sağlık Kurulunca verileceği, sakatlık indiriminden yararlanacak hizmet erbabının çalışma gücü kayıp oranının Merkez Sağlık Kurulu tarafından kesin olarak karara bağlanacağı, gelir müdürlüklerinin yalnızca bu Kurulun verdiği kararı çalışanların kurumlarına bildireceği kuralları yer almaktadır.”²³³

²³² **Madde 10-** “Laboratuvar bulguları, sakatlık bulguları, klinik muayene bulguları ve teşhis ile söz konusu cetvellerde belirtilen ve rapora ilgili sağlık kurulunca yazılan oranlar arasın da çelişki görülmesi halinde Kurul, Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmeliğe ekli cetvellerde yer alan sakatlık arızalarına göre çalışma gücü kayıp oranları doğrultusunda re'sen ve nihai olarak karar verir.”; **Madde 11-** “Maliye Bakanlığı, Merkez Sağlık Kurulu tarafından incelenmiş ve kesin karara bağlanmış olan raporları...” Sakatlık İndiriminden Yararlanacak Hizmet Erbabının Sakatlık Derecelerinin Tesbit Şekli ile Uygulanması Hakkında Yönetmelik.

²³³ Danıştay 15. Daire, 26.05.2015 tarih ve E.2014/7239, K.2015/3173 sayılı kararı.; Ayrıca bkz. Danıştay 4. Daire, 07.06.2021 tarih ve E.2017/2339, K.2021/2994 sayılı kararı.

O halde, Merkez Sağlık Kurulunun tespit kararını tebellüğ eden muhatabı, karara karşı itirazının halen devam etmesi durumunda iptal davası açma yoluna gidebilecektir.²³⁴

Danıştay, Merkez Sağlık Kurulunun tespit kararlarının konu edildiği davalarda, muhatabın çalışma gücü kaybını belirlemek için re'sen araştırma ilkesi uyarınca *Erişkinler için Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik'in* 12. maddesinde düzenlenen itiraz yolunu işletmektedir.²³⁵ Merkez Sağlık Kurulu kararı ile öncesindeki kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararındaki oranların uyuşmaması durumunda yüksek mahkeme, 12. maddede düzenlenen itirazın son aşaması niteliğindeki hakem hastanelere başvurmak suretiyle muhatabı hakkında yeni bir kurul kararı alınması ve bu karara göre muhatabın engellilik indiriminden yararlanıp yararlanamayacağına karar verilmesi gerektiğine hükmetmektedir.²³⁶

2.3. SEBEP UNSURU NİTELİĞİNDEKİ KARARLAR

Sağlık kurulu kararları, idari karar alma sürecinde nihai işlem öncesinde yer alan ve kendilerinden sonra tesis edilen işlemlerin sebep unsurunu oluşturan kararlardır. Nitekim idari işlemler bir sebebe dayanılarak tesis edilmek durumunda²³⁷ olup bu işlemlerin sebep

²³⁴ Danıştay bu kararların kesin ve nihai nitelikte olduğunu ifade etmiştir. Bu yönde bkz. Danıştay 4. Daire, 07.06.2021 tarih ve E.2017/2339, K.2021/2994 sayılı kararı: “...ilgili mevzuatta da hizmet erbabının çalışma gücünün hangi oranda kaybettiğine nihai olarak karar verecek birimin Maliye Bakanlığı'na bağlı Merkez Sağlık Kurulu olduğu hususunda düzenleme yer aldığı dikkate alındığında, hasım mevkiine Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı alınarak davanın sonuçlandırılmasında hukuka aykırılık bulunmadığından işin esası incelenerek karar verilmesi gerektiğinden temyize konu kararda isabet görülmemiştir.”

²³⁵ Anılan itiraz için bkz. 2.2.3.1. numaralı başlık.

²³⁶ Danıştay 4. Daire, 05.11.2015 tarih ve E.2015/1440, K.2015/5130 sayılı kararı: “Merkez Sağlık Kurulu işleminin dava konusu edilmesi halinde, davacıya hastane tarafından verilen raporda belirtilen çalışma gücü kayıp oranı ile Merkez Sağlık Kurulu tarafından belirlenen çalışma gücü kayıp oranı arasındaki çelişkinin giderilmesi amacıyla, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20 nci maddesinde öngörülen re'sen araştırma ilkesinin de gereği olarak, Mahkeme tarafından, davacının Yönetmelik ekinde belirtilen hakem hastanelerden herhangi birinde muayenesi sağlanarak davacının çalışma gücü kayıp oranının başvuru tarihinde yürürlükte olan Özürlülük Ölçütü Sınıflandırılması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre belirlenmesi ve tespit edilen bu orana göre davacının sakatlık indiriminden faydalanıp faydalanamayacağına karar verilmesi gerekmekte olup, bu yola başvurulmaksızın verilen Mahkeme kararında hukuka uyarlılık görülmemiştir.”

²³⁷ Danıştay'ın idari işlemlerin sebebe bağlılığı ilkesine yönelik tanımı için bkz. Danıştay 10. Daire, 13.02.2023 tarih ve E.2019/7047, K.2023/503 sayılı kararı: “İdari işlemlerin bir sebebe ve gerçekçeye dayalı olması hukukun genel ilkelerindedir. İdari işlemin sebebi idareyi işlem yapmaya yönelten tüm etkenler olup; işlemin bir tür gerekçesidir. Dolayısıyla idari işlemin sebep unsuru hukukilik ilkesinin

unsuru hukuk kurallarıyla önceden belirlenmektedir.²³⁸ Sebep unsuru Danıştay tarafından “işlemin tesisinin dayanağı olan mevzuatta önceden belirlenen ve idareyi işlem tesis etmeye zorlayan maddi ve hukuki sebepler” şeklinde tanımlanmıştır.²³⁹ Onar, idare hukukunda sebep unsuru ve sebebe bağlılık ilkesini “idare hukukunda ve hatta umumiyet itibariyle amme hukukunda tasarrufun kendisine takaddüm eden ve objektif hukuk tarafından kabul edilmiş bulunan bir sebebe istinat etmesi lazımdır. Bu düşünce idare hukukundaki sebep unsurunu ortaya çıkarır.” şeklinde açıklamıştır.²⁴⁰

Tanımlar doğrultusunda sebep unsuru niteliğindeki sağlık kurulu kararlarının, idareyi işlem tesis etmeye zorlayan ve kendilerinden sonra gelen işlemlere dayanak olma işlevi bulunan hukuki sebeplerden biri olduğu görülmektedir.²⁴¹ Nitekim söz konusu sağlık kurulu kararlarından sonra gelen işlemler, bu kararlarda tespit edilen engel, maluliyet yahut çalışma gücü kaybı oranı esas alınarak tesis edilmek durumundadır. Örneğin Danıştay, Polis Meslek Yüksekokulu öğrencisi olan davacı hakkında, öğrenim gördüğü sırada okula giriş şartlarını taşımadığı anlaşılması üzerine verilen okulla ilişkisinin

de bir parçasıdır. İdareler işlem tesis ederken sebep unsuru açısından özel hukuktaki gibi serbest değillerdir. Bu sebeple idari işlemlerde sebep unsuru gerekçe içermeli ve kanıtlanabilir olmalıdır. Genel anlamda düzenleme veya işlem yapan idareyi, uyguladığı ve düzenleme yaptığı alanda, doğru ve anlamlı olgular ortaya koymaya ve denetim yapmaya zorlar. İdarelerin, işlem tesis ederken Anayasa ve yasalarla çizilen çerçeve içinde takdir hakkına sahip oldukları açık ise de, bu takdir hakkı, serbestçe ve keyfi şekilde kullanılabilecek bir durumu ifade etmeyip, kamu yararı ve hizmet gerekleri açısından hukuka uygun olarak temellendirilmiş olgularla desteklenmelidir. Başka bir deyişle, idari işlemin yargısal denetiminin yapılabilmesi için işlemin gerekçelerinin somut bilgi ve belgelerle ortaya konulması gerekmektedir.”

²³⁸ Hasoğlu, A. (2019). Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Sebep İkamesi Kavramı. *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 14(1), s.155.; Öztürk, a.g.m. s.1036.

²³⁹ Danıştay 11. Daire, 30.04.2010 tarih ve E.2008/15126, K.2010/3656 sayılı kararı.; Yüksek mahkemenin farklı bir tanımı için bkz. Danıştay 13. Daire, 14.02.2019 tarih ve E.2018/4015, K.2019/408 sayılı kararı.

²⁴⁰ Onar ayrıca idare hukukunda sebebe bağlılığın önemini şu şekilde açıklamıştır: “İdarenin ve hatta daha umumî olarak Devletin bütün tasarruflarının malum ve muayyen olan bir sebebe istinat etmesi lüzumunda ve bu sebep unsurunun latin medeni hukukundaki illet unsurundan daha çok geniş, ve mühim esaslı bir yeri olduğundan bütün müellifler birleşmektedir.”. Onar, a.g.e. s.281-282.; Sebep unsuru, öğretilerde ayrıca şu şekilde tanımlanmıştır: “İdari işlemin sebep unsuru, idari işlemle hukuk dünyasında yaratılan hukuki değişikliğin, diğer deyişle işlemin konusunun hukuki dayanağıdır ve bu dayanak, idari işlemin yapıcısını o işlemi yapmaya sevk eden daha önce hukuk kuralları ile belirlenmiş, objektif nitelikteki, işlemin dışında ve öncesinde var olan somut hukuki ve/veya fiili etkenlerden meydana gelir.” Ulu, G. (2021). *İdari İşlemin Sebep Unsuru ve Yargısal Denetimi*. Doktora Tezi. Bursa Uludağ Üniversitesi. Bursa. s.31.

²⁴¹ Kaplan, O. a.g.e. 277-284.

kesilmesi kararının, anılan karar ancak bir sağlık kurulu raporuna istinaden verilebileceği ve somut olayda kurul raporu bulunmadığından hukuka aykırı olduğuna hükmetmiştir.²⁴²

İdari karar alma sürecinde yerine getirdikleri dayanak olma işlevi nedeniyle, sebep unsuru niteliğindeki sağlık kurulu kararlarının hukuka aykırı şekilde alınması durumunda esas teşkil ettikleri işlemler de hukuka aykırı olacaktır.²⁴³ Zira idare tesis ettiği işlemi gerçek ve hukuka uygun sebeplere dayandırmak zorundadır.²⁴⁴ Karahanoğulları bu durumu, “Önceleyen işlemlerin hukuki geçerliliği birbirine dayanır. Neden ögesi işlemleri sakatsa, bu işlemleri neden olarak kullanacak olan işlem de neden ögesinden sakatlanmış olacaktır.” şeklinde açıklamıştır.²⁴⁵ Örneğin Danıştay; hukuka aykırı olduğunu tespit ettiği Sağlık Bakanlığı genelgesine göre düzenlenmiş sağlık kurulu raporu esas alınarak tesis edilen, kişinin silah ruhsatı alamayacağı yönündeki işlemin, *Ateşli Silahlar ve*

²⁴² Danıştay 8. Daire, 09.12.2022 tarih ve E.2021/767, K.2022/7416 sayılı kararı: “Bu durumda dosyada yer alan tüm hastane raporları tetkik edildiğinde davacıda bulunan "atrofik böbrek" rahatsızlığının okula kayıt aşamasında var olup olmadığı net olarak saptanamadığı görülmektedir. Kişiler hakkında kesin ve icrai işlem tesis eden davalı idarenin bu işlemin sebep unsuruna ait durumu kesin ve net olarak ortaya koymakla yükümlü olduğu gözetildiğinde davalı idarece davacının sol atrofik taşlı böbrek rahatsızlığından kaynaklı şikayet üzerine sağlık kuruluşuna sevk edildiği yönünde dava dosyasına bir bilgi belge sunulmadığı ve davacının okula giriş sırasında aranan sağlık şartını sağlamadığı hususunda bir sağlık kurulu raporu bulunmadığı öte yandan davacının okula girişi sırasında Kastamonu Dr.Münif İslamoğlu Devlet Hastanesi'nce ...tarih ve ...sayı ile düzenlenen raporda üroloji uzmanınca düzenlenen raporda davacının sağlam olarak belirtilmesi karşısında ilişik kesme işlemi tesis eden idarece davacının rahatsızlığının konjenital olduğu hususu ortaya koyulmadığı anlaşıldığından mezuniyet aşamasına gelmiş olan davacı hakkında tesis edilen işlemde hukuka uygunluk bulunmamaktadır.”; Bu yönde kararlar için bkz. Danıştay 8. Daire, 23.03.2023 tarih ve E.2021/1315, K.2023/1390 sayılı kararı.; Danıştay 8. Daire, 09.03.2023 tarih ve E.2021/3001, K.2023/1092 sayılı kararı.; Danıştay 10. Daire, 26.01.2010 tarih ve E.2006/3200, K.2010/90 sayılı kararı.

²⁴³ Sebebi gerçek yahut yeterli olmayan, yanlış nitelendirilen veya yanlış değerlendirme içeren idari işlemlerin iptal yaptırımına tabi tutulacağı kabul edilmektedir. Bu hususta bkz. Söyler, Y. (2017). İdari Yargılama Usul Hukukunda Sebep İkamesi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 8(31), s.535-536. Dipnot 6-7.

²⁴⁴ Sebep unsuru teşkil eden işlemin gerçek ve hukuka uygun olması gerektiği hakkında bkz. Danıştay 7. Daire, 11.12.1997 tarih ve E.1997/2136, K.1997/2986 sayılı kararı (Aktaran Hasoğlu, a.g.m. s.155): “İdare, tesis ettiği idari işlemi, gerçek ve hukuka uygun, sebep ya da sebeplere dayandırmak zorundadır. İdarenin dayandığı sebebin gerçek olması, varlığının, usulüne uygun olarak yapılan tespitlerle ortaya konulmuş bulunmasını anlatır. Sebebin hukuka uygun olması ise, idarenin işlemi dayandırdığı sebebin, kanunda o işlemin tesisi için dayanılabileceği öngörülen sebep ya da sebeplerden olması demektir.”

²⁴⁵ Karahanoğulları, a.g.e. (Hukukla Kavranma). s.320.

Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Yönetmelik'te öngörülen nitelikte bir rapora dayanmadığı için sebep unsuru bakımından hukuka aykırı olduğunu ifade etmiştir.²⁴⁶

Nihai işlem öncesindeki karar alma sürecinde tesis edilen sağlık kurulu kararları, muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurabilme ve bu doğrultuda süreçten ayrılarak iptal davasına konu edilebilme hususunda birbirinden ayrılmaktadır. Buradaki ayrımın ilk basamağı, kendilerinden sonra tesis edilen işlemlere esas alınan ve nihai işlemde bağımsız bir hukuki değer taşıyan; muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurabilen sebep unsuru niteliğindeki sağlık kurulu kararlarıdır.²⁴⁷ Sebep unsuru niteliğindeki kararlar, Karahanoğulları'nın ifadesiyle, “*idarenin işlem yapabilmesi için iradesini öncelemesi gereken*” ve “*son işlemin neden ögesini veya neden ögesi verilerini oluş(turan)*” kararlarıdır.²⁴⁸

Sağlık kurullarının dolaylı tespit kararları ile kişisel müracaata istinaden alınan doğrudan tespit kararları; idari karar alma süreci içerisinde nihai işlem öncesinde yer alan, nihai işlemi tesis edecek idari makamdan farklı bir idari birim tarafından tesis edilen ve nihai işleme esas alınan, sebep unsuru niteliğinde kararlardır. Sebep unsuru niteliğindeki tespit edici kararlar, Karahanoğulları'nın ifadesiyle muhatabını farklı bir işlemin konusu haline getirmektedir.²⁴⁹ Bu kararlar, önceden doğmuş olmakla beraber belirsiz nitelikte olan hukuki durumları belirli hale getirerek muhatabı üzerinde yararlandırıcı etki doğurmakta ve sonuç olarak muhatabın subjektif bir hakkının ortaya çıkmasını sağlamaktadır.²⁵⁰ Bu bağlamda bir kanun hükmünün uygulanması kapsamında alınan tespit kararının muhatabı, belirlenen haktan yararlanabilecek kişi statüsüne girecek ve yerine

²⁴⁶ Danıştay 10. Daire, 26.01.2010 tarih ve E.2006/3200, K.2010/90 sayılı kararı: “*Bu durumda; hukuka aykırılığı yukarıda açıklanan, Sağlık Bakanlığının 24.5.2004 tarih ve 2004/74 sayılı Genelgesi uyarınca düzenlenen sağlık kurulu raporu esas alınarak tesis edilen uygulama işlemi de, Yönetmeliğin 15. maddesinde öngörülen nitelikte bir rapora dayanmaması nedeniyle (sebep unsuru bakımından) mevzuata uyarlık bulunmamaktadır.*

Buna göre, idarece, davacının salt kendi durumunun 91/1779 sayılı Yönetmeliğin 15. ve 16/n maddesi kapsamında ruhsat almasına engel teşkil edip etmediği değerlendirilmesini içeren yeni bir doktor raporuna dayanılarak işlem tesis edilmesi gerekmektedir.”

²⁴⁷ Ayrımın ikinci basamağını oluşturan “yalnız durum bildirir nitelikteki” sağlık kurulu kararları 2.4. numaralı başlıkta incelenecektir.

²⁴⁸ Karahanoğulları, *a.g.e. (Hukukla Kavranma)*. s.316.

²⁴⁹ *Ibid.* s.288.; Benzer bir görüş için bkz. Kaplan, O. *a.g.e.* s.162-163.; Kaplan söz konusu duruma maluliyet raporu alınmasını örnek göstermiştir.

²⁵⁰ Kaplan, O. *a.g.e.* s.120-121. Bkz. Dipnot 612.; Özcan, O. (2017). Vergilendirme Sürecinin İdari İşlem Bağlamında İncelenmesi. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 75(1), s.165.

getirilmesini talep edebileceği bir hak kazanmış olacaktır.²⁵¹ Örneğin Kurum Sağlık Kurulunun tespit kararı ile maluliyet derecesi belirlenen muhatap, “malul” statüsüne girer ve maluliyet durumuna göre çeşitli sosyal yardımlardan yararlanmayı talep edebilir.²⁵² Bir başka örnekte, kişisel müracaata istinaden alınan doğrudan tespit kararı ile engel oranı belirlenen muhatap, engel oranına göre yararlanmaya hak kazandığı sosyal yardımlardan yararlandırılmasını talep edebilecektir.

Sebeup unsuru niteliğindeki sağlık kurulu kararları hukuki etki bakımından nihai işlem öncesinde yer alan diğer hazırlayıcı işlemlerden ayrılmaktadır. Kurul kararlarında tespit edilen durum, anılan kararlardan sonra gelen işlemlere esas teşkil etmek suretiyle muhatapın hukuki durumunu etkilemektedir. Buna göre kurul kararları, kesin ve yürütülmesi gereken işlem niteliği taşır ve ayrılabilir işlem kuramına göre nihai işlemin tesis edilmesi beklenmeden zincirden ayrılarak iptal davasına konu edilebilir.²⁵³

2.3.1. Kişisel Müracaata İstinaden Alınan Doğrudan Tespit Kararları

Kişisel müracaata istinaden alınan doğrudan tespit kararları, muhatapın engel oranı, çalıştırılmayacağı işlerin niteliği ve bağımlılık derecesinin tespitini içermektedir. Kararlarda, muhatapının karar öncesinde ortaya çıkan ancak belirsiz nitelikte bulunan durumunun hukukten belirlenmesi söz konusu olup bu kararlar kendilerinden sonra gelen kararlara dayanak teşkil eder.²⁵⁴ Anılan tespit kararlarına mevzuatta hukuki sonuç

²⁵¹ Kaplan, O. *a.g.e.* s.120-121.; İşçi, B. F. (2017). *Meslek Hastalığının Tanımı ve Tespiti*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık. s.123. (Aktaran Kaplan, O. *a.g.e.* s.120-121. Bkz. Dipnot 612.); Özücü, E. (1972). *Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti Konut*. İstanbul: İÜHF Yayınları. (Aktaran: Kaplan, O. *a.g.e.* s.120-121. Bkz. Dipnot 613.)

²⁵² Kaplan, O. *a.g.e.* s.120-121.

²⁵³ Zincirden ayrılabilen işlemlerin taşınması gereken özellikler için bkz. Erkut, *a.g.m. (İşlem)*. s.112.; Karahanoğulları, neden ögesi işlemlerinin açık bilimsel varlığı ile ayrı idari işlemler olduğunu ve bu işlemler için dava edilebilirlik, yargılama hukukundaki ifadesiyle kesin ve yürütülmesi gerekli işlem olup olmama sorunu bulunmadığını; muhatapının menfaati ihlal ediliyorsa, dava açma süresi sorunu yoksa ve muhatapı hak arama özgürlüğü kapsamında daha etkili bir araç olduğunu düşünüyorsa bu kararlara karşı nihai işlemde önce dava açılabilirliğini ifade etmiştir. Yazar burada işlemin karar alma sürecinden ayrılarak dava edilebilmesini açıklayabilmek için zincir işlem kuramıyla uyumlu biçimde ayrılabilir işlem kavramı geliştirilerek zincirden ayrılabilen işlemlere halka işlem adı verildiğini belirtmiştir. Karahanoğulları, *a.g.e. (Hukukla Kavranma)*. s.317.

²⁵⁴ Kaplan, O. *a.g.e.* s.120-121. Bkz. Dipnot 612.

tanınmış olup muhatabı kararın alınması ile “engelli” statüsüne girecektir.²⁵⁵ Faydalandırıcı etki doğuran tespit kararları muhatabına engelli statüsünün getirdiği haklardan yararlanabilmesi için talepte bulunma hakkı vermektedir.²⁵⁶ Örneğin “başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde engelli” olduğu tespit edilen muhatap, 2022 sayılı kanuna göre engelli aylığına başvuruda bulunabilecektir.²⁵⁷

Sağlık kurulu kararları, idareden teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren bir değerlendirmenin istendiği durumlardandır.²⁵⁸ Karatepe’nin de ifade ettiği üzere bu durumlarda değerlendirme objektif genel anlayışa uygun (genel değerlendirme) olarak yapıldığından idarenin bu kararlara dair takdir yetkisi bulunmadığı kabul edilmektedir.²⁵⁹ Yazar bu durumlara örnek olarak malulen emekliye ayrılmak isteyen memura görevini sürdürebilir durumda bulunup bulunmadığını gösteren bir sağlık kurulu raporu verilmesi işlemini göstermiştir. O halde sağlık kurulunun tespit kararını esas alarak muhatabı hakkında işlem tesis edecek olan idare, kararda belirtilen engel oranına uygun olarak karar almak durumundadır. Mevzuatta öngörülen engel oranına sahip olması ve diğer koşulları sağlaması durumunda kararın muhatabı talep ettiği haktan yararlandırılacaktır. Tersine bir durumda ise engel oranı mevzuatta öngörülenin altında olan muhatabın talep ettiği haktan yararlandırılması, gerekli şartları sağlamadığı gerekçesiyle mümkün değildir.²⁶⁰ Bu durumda kurul kararının muhatabı, talep ettiği haktan yararlandırılmayacağı yönünde alınacak olan nihai işlemi beklemek mecburiyetinde olmamalıdır. Karahanoğulları,

²⁵⁵ 5378 sayılı kanunun 3. maddesinde “engelli” kavramı, “Fiziksel, zihinsel, ruhsal ve duyuşsal yetilerinde çeşitli düzeyde kayıplarından dolayı topluma diğer bireyler ile birlikte eşit koşullarda tam ve etkin katılımını kısıtlayan tutum ve çevre koşullarından etkilenen bireyi”, “engellilik durumu” ise “Bireyin engelliliğini ve engellilikten kaynaklanan özel gereksinimlerini, uluslararası yöntemleri temel alarak belirleyen derecelendirmeler, sınıflandırmalar ve tanılamaları” ifade edecek şekilde tanımlanmıştır. Kişinin engellilik durumu tespiti erişkinlerde *Erişkinler için Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik*, çocuklarda *Çocuklar için Özel Gereksinim Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik*’te düzenlenen esaslara göre yapılmaktadır.

²⁵⁶ Bu durumun bir benzerine örnek olarak, tespit edici işlemle hasarlı veya hasarsız olduğu belirlenen taşınmazın, anılan işlemle hukuki statüsü değiştiğinden ona bağlı parasal yardım vb. haklardan yararlanabilmesi veya ağır hasarlı olduğu tespit edilen binanın yıkılması gibi çeşitli yükümlülüklerin doğması durumu gösterilebilir. Bu hususta detaylı bilgi için bkz. Kaplan, O. *a.g.e.* s.349-350. (Dipnot 1753-1754-1755).

²⁵⁷ Bkz. 2022 sayılı kanun madde 2.; Ayrıca bkz. Başlık 1.3.2.

²⁵⁸ Karatepe, *a.g.m.* s.75.; Kalabalık, *a.g.m.* s.213.; Ayrıca bkz. Başlık 2.2.1.

²⁵⁹ Karatepe, *a.g.m.* s.75.

²⁶⁰ Sağlık kurulu kararlarının muhatabı için olumsuz sonuçlandırılması halinde hukuki durumlarda değişikliğe ve hak kaybına yol açabileceği hakkında Danıştay kararları için bkz. Dipnot 264.

muhatapının menfaati ihlal ediliyorsa, dava açma süresi sorunu yoksa ve muhatapı hak arama özgürlüğü kapsamında daha etkili bir araç olduğunu düşünüyorsa neden ögesi işlemlerine karşı nihai işlem den önce dava açılabilceğini ifade etmiştir.²⁶¹ Buna göre doğrudan tespit kararıyla engel oranı belirlenen muhatapın, menfaati ihlal edildiği gerekçesiyle nihai işlemin tesis edilmesini beklemeden kurul kararına karşı iptal davası açabilmesinin, hak arama özgürlüğü bakımından daha etkili bir araç niteliğinde olduğu kabul edilmelidir.

Danıştay'ın, kişisel müracaata istinaden alınan doğrudan tespit kararlarına karşı yaygın içtihadı, bu kararların, muhatapının hukuki durumunu etkilediği ve kesin ve yürütülmesi gereken işlemler olduğu yönündedir. Yüksek mahkeme; bu hükme gerekçe olarak, anılan tespit kararlarının, muhatapının çeşitli haklardan yararlanabilmesinin esaslı unsurunu oluşturduklarını göstermektedir:

“Dava konusu işlemin, diğer sağlık kurulu raporlarından farklı olarak salt bir sağlık kurulu raporu niteliğinde olmadığı, kişiye özürli statüsünün verildiği özürllük oranının belirlenmesine ilişkin olduğu, söz konusu raporun sonuçları itibariyle farklı mevzuat hükümlerinde özürllüler için öngörülen hak ve kolaylıklardan yararlanabilmenin esaslı unsurunu oluşturduğu anlaşıldığından dava konusu işlemin bu haliyle de idari davaya konu olabilecek icrai, kesin ve yürütülebilir işlem niteliğinde olduğu ve ilgilinin hukukunu etkilediği sonucuna ulaşılmıştır.”²⁶²

Burada Danıştay, “salt sağlık kurulu raporu” olarak nitelendirdiği diğer sağlık kurulu raporlarının hangileri olduğunu belirtmemiştir. Bununla beraber, karar metni incelendiğinde bu raporların aşağıda incelenecek olan kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararları olduğunu söyleyebilmek mümkündür. Zira anılan kararlar, kişisel müracaata istinaden alınan tespit kararlarının aksine yalnızca muhatapın o anki sağlık durumunu bildirir nitelikte olup hukuki sonuç doğurmamaktadır. Sağlık kurullarının, kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararlarından sonra tesis

²⁶¹ Karahanoğulları, a.g.e. (Hukukla Kavranma). s.317.

²⁶² Danıştay 15. Daire, 24.01.2017 tarih ve E.2016/3955, K.2017/444 sayılı kararı.; Benzer ifadeler içeren kararlar için bkz. Danıştay 15. Daire, 24.01.2017 tarih ve E.2016/8113, K.2017/442 sayılı kararı.; Danıştay 15. Daire, 24.01.2017 tarih ve E.2016/5722, K.2017/435 sayılı kararı.; Danıştay 15. Daire, 24.01.2017 tarih ve E.2016/9477, K.2017/439 sayılı kararı.

edilen dolaylı tespit kararları, idari karar alma sürecindeki nihai işleme dayanak teşkil etmekte ve muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurmaktadır.

Danıştay, kişisel müracaata istinaden alınan tespit kararlarına yönelik bazı kararlarında ise muhatabına yönelik faydalandırıcı etkisi ve tanıdığı talep hakkına değinmeden, anılan kararların muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurabildiklerini ve kesin ve yürütülmesi gereken işlem şartını karşıladıklarını belirtmiştir:

“davacı şirket bünyesinde işçi olarak çalışan K2 hakkında Konya Eğitim ve Araştırma Hastanesi'nce düzenlenen %60,06 özür oranlı 11.04.2014 tarih ve 2590 sayılı Engelli Sağlık Kurulu Raporunun davacı şirket ile bünyesinde işçi olarak çalışan K2'nin hukuki durumunda değişikliğe ve hak kaybına yol açabileceği, bu haliyle de idari davaya konu olabilecek icrai, kesin ve yürütülebilir işlemler olduğu ve ilgilinin hukukunu etkilediği sonucuna ulaşılmıştır.”²⁶³

Kişisel müracaata istinaden alınan doğrudan tespit kararı ile durumu belirlenen muhatap, kararın içeriğine bağlı olarak engellilik statüsüne girerek belli haklardan yararlanmayı talep edebilir yahut anılan statünün kapsamı dışında bırakılabilir. Danıştay; engel oranının beklenenin altında (olumsuz) olması halinde tespit kararının, muhatabının talep ettiği haklardan yararlanamayacak olmasına ve dolayısıyla hukuki durumunda değişiklikle hak kaybına yol açabileceğini belirtmiştir:

“...kişiye özürlü statüsünün tanınmasına ya da kişinin özürlü olmadığına ilişkin kesin ve icrai sonuç doğuracağı; sağlık, eğitim, rehabilitasyon, istihdam, sosyal yardım konularına yönelik olarak hizmet veren kamu kurum ve kuruluşlarından talepte bulunabilmelerinin önünü açan bu raporun olumsuz düzenlenmesi durumunda ilgililerin hukuki durumunda değişikliğe ve hak kaybına yol açabileceği görülmektedir.”²⁶⁴

Buraya kadar yer verilen ifadelerden anlaşılacağı üzere, Danıştay'ın kişisel müracaata istinaden alınan doğrudan tespit kararlarına karşı içtihadı, bu kararların muhatabı

²⁶³ Danıştay 15. Daire, 26.05.2015 tarih ve E.2015/1220, K.2015/3174 sayılı kararı.; Benzer kararlar için bkz. Danıştay 15. Daire, 19.03.2015 tarih ve E.2015/1752, K.2015/5590 sayılı kararı.; Danıştay 15. Daire, 26.05.2015 tarih ve E.2015/2761, K.2015/3172 sayılı kararı.; Danıştay 15. Daire, 30.03.2016 tarih ve E.2016/1154, K.2016/2170 sayılı kararı.; Danıştay 15. Daire, 20.10.2015 tarih ve E.2015/7232, K.2015/6313 sayılı kararı.

²⁶⁴ Danıştay 15. Daire, 24.01.2017 tarih ve E.2016/3955, K.2017/444 sayılı kararı.; Benzer bir karar için bkz. Danıştay 15. Daire, 24.01.2017 tarih ve E.2016/9477, K.2017/439 sayılı kararı.

üzerinde hukuki sonuç doğurabilen, kesin ve yürütülmesi gereken işlemler olduğu şeklindedir. Kendilerinden sonra gelen işlemlere dayanak olma işlevleri dolayısıyla kurul kararlarının muhatabı, kararlarda belirlenen engel oranına göre belli yardımlardan yararlandırılmasını talep etme hakkına sahip olacaktır. Bununla beraber Danıştay kararlarının karşı oy gerekçelerinde, anılan tespit kararlarının hazırlık işlemi olduklarını, kesin ve yürütülmesi gereken işlem niteliği taşımadıklarından iptal davasına konu edilemeyeceklerini belirten görüşler de yer almaktadır:

“Kesin ve yürütülmesi zorunlu, idari davaya konu edilebilecek işlemler, idarenin kamu gücüne dayanarak, tek yanlı irade beyanıyla tesis ettikleri, kişilerin hukuksal durumunda değişiklik meydana getiren işlemlerdir. Bir işlemin hukuk alanında sonuç yaratması için başkaca bir işlemin tesisi gerekiyorsa bu işlem kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem değildir. Bu bağlamda, idari bir işlem tesisinden önce idarece yapılan işlemler (istişari kararlar, idari mütalaalar, soruşturma raporları, idari teklifler vs.) tek başlarına idari davaya konu edilemezler. Ancak, bunlara dayanılarak anılan idari kararlara karşı dava açılabilir ve açılan bu davada hukuka aykırı oldukları ileri sürülebilir. Dava konusu sağlık kurulu raporunun davacının durumunun tespitine ilişkin bir hazırlık işlemi olduğu, tek başına idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gerekli işlem niteliğinde olmadığı, ancak kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlemin dayanağını oluşturması halinde yargısal denetime tabi olacağı dikkate alındığında, tek başına idari bir davaya konu edilmesi mümkün değildir.”²⁶⁵

Kişisel müracaata istinaden alınan doğrudan tespit kararlarını, nihai işlem öncesindeki diğer hazırlayıcı işlemler ile hukuki etki bakımından aynı kabul eden bu görüşe katılmak mümkün değildir. Nihai işlemden önce idare tarafından tesis edilen her işlem aynı nitelikte olmadığından, bu işlemlerin iptal davasına konu edilemeyeceği yönündeki bir genelleme doğru değildir. Zira buraya kadar anlatıldığı üzere nihai işlemden önce gelen ve kişisel müracaata istinaden alınan tespit kararları, muhatabı üzerinde hukuki sonuç

²⁶⁵ Danıştay 15. Daire, 30.03.2016 tarih ve E.2016/1154, K.2016/2170 sayılı kararı., Benzer yönde bir karşı oy gerekçesi için bkz. Danıştay 15. Daire, 17.03.2015 tarih ve E.2014/10026, K.2015/1551 sayılı kararı: “Uyuşmazlıkta, iptali istenen özür oranlı sağlık kurulu raporlarının, idari yargıda iptal davasına konu olabilecek, kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem niteliği taşımadığı ve bir hazırlık işlemi niteliğinde olduğu anlaşıldığından davanın incelenmeksizin reddi yolunda verilen mahkeme kararının onanması gerektiği görüşüyle çoğunluk kararına katılmıyorum.”; Danıştay kararlarında, Engellilik Sağlık Kurullarının kişisel müracaata istinaden alınan doğrudan tespit kararlarının hazırlık işlemi niteliğinde olduğuna yönelik çeşitli karşı oy gerekçeleri için ayrıca bkz. Danıştay 15. Daire, 27.03.2015 tarih ve E.2013/4934, K.2015/1852 sayılı kararı.; Danıştay 15. Daire, 27.03.2015 tarih ve E.2013/4786, K.2015/1851 sayılı kararı.; Danıştay 15. Daire, 02.04.2014 tarih ve E.2013/3717, K.2014/2363 sayılı kararı.; Danıştay 15. Daire, 04.03.2016 tarih ve E.2015/10225, K.2016/1381 sayılı kararı.

doğurabilmeleri ve nihai işlemde bağımsız bir hukuki değer taşımaları nedeniyle idari karar alma sürecindeki diğer işlemlerden ayrılmaktadır.

İdari karar alma sürecindeki işlevi ve nihai işleme yönelik etkisi düşünüldüğünde, kişisel müracaata istinaden alınan doğrudan tespit kararları, kesin ve yürütülmesi gereken işlem niteliği taşıyan kararlardır. Zira Karahanoğulları'nın belirttiği üzere hukuk düzenince sonuç tanınan tespit, muhatabının statüsü üzerinde hukuki sonuç doğurabilecektir.²⁶⁶ Nitekim anılan kurul kararlarında yer alan tespitte mevzuatta hukuki sonuç tanınmış olup bu kararlar muhatabının çeşitli haklardan yararlanabilmesinin esaslı unsurunu oluşturmaktadır. Buna göre kişisel müracaata istinaden alınan tespit kararlarının, ayrılabilir işlem kuramı uyarınca zincirden ayrılarak nihai işlemin tesis edilmesi beklenmeden iptal davasına konu edilebilmesi mümkündür.

2.3.2. Sağlık Kurullarının Dolaylı Tespit Kararları

Sağlık kurullarının dolaylı tespit kararlarında, muhatabın çalışma gücü kaybı oranı ve maluliyet durumu belirlenmektedir. Bu tür kararlarda kurullar, kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararları üzerinden muhatabın sağlık durumuna yönelik tespitlerde bulunmaktadır. Dolaylı tespit kararlarının idari karar alma sürecindeki işlevi ve hukuki etkileri büyük oranda benzer olduğundan bu kararların bir arada incelenmesi uygun görülmüştür. Anılan tespit kararları, muhatabının önceden ortaya çıkan belirsiz nitelikteki durumunun hukuken belirlenmesini sağlamak suretiyle kendilerinden sonra gelen kararlara esas alınmaktadır.²⁶⁷ Sebep unsuru niteliğindeki bu kararların içerdiği tespitte hukuk düzenince sonuç tanınmış olup kararın alınmasıyla beraber muhatabı “malul”²⁶⁸ vb. statülere girerek o statünün getirdiği yardım ve kolaylıklardan yararlanmayı talep etme hakkı kazanır. Örneğin Merkez Sağlık Kurulunun tespit kararınca sağlık durumu belirlenen ilgili, çalışma gücü kaybı oranına göre engellilik indiriminden yararlandırılmayı talep edebilecektir.²⁶⁹

²⁶⁶ Karahanoğulları, *a.g.e. (Hukukla Kavranma)*. s.289.

²⁶⁷ Kaplan, O. *a.g.e.* s.120-121. Bkz. Dipnot 612.

²⁶⁸ Bkz.5510 sayılı kanun. Madde 25.

²⁶⁹ Bkz. Gelir Vergisi Kanunu. Madde 31.

Sağlık kurullarının dolaylı tespit kararları, kişisel müracaata istinaden alınan doğrudan tespit kararlarına benzer şekilde “değerlendirme” durumlarına örnek teşkil etmekte ve bu kararlarda değerlendirme objektif genel anlayışa uygun (genel değerlendirme) olarak yapılmaktadır. Bu nedenle idarenin, dolaylı tespit kararı alınacak konularda takdir yetkisi bulunmamaktadır.²⁷⁰ İdare, hakkında tesis edeceği işlemin muhatabı için düzenlenen dolaylı tespit kararındaki çalışma gücü kaybı oranına göre karar almak durumundadır. O halde, dolaylı tespit kararındaki çalışma gücü kaybı oranı mevzuatta öngörülenin altında kalan ve bu nedenle talep ettiği statünün kapsamı dışında bırakılan muhatap, nihai işlemi beklemeden dolaylı tespit kararına karşı iptal davası açma yoluna gidebilmelidir.²⁷¹

Sağlık kurullarının dolaylı tespit kararları, idari karar alma sürecinde kendilerinden sonra gelen işlemlere dayanak teşkil ettiklerinden bu kararların içeriği muhatabının menfaatini ve talep ettiği haktan yararlanıp yararlanamayacağını etkilemektedir. Bu nedenle anılan kararların zincirden ayrılarak nihai işlem tesis edilmeden önce iptal davasına konu edilebilmesi mümkündür. Danıştay; Yüksek Sağlık Kurulunun maluliyet durumu tespitine yönelik kararının iptali istemiyle açılan davada, bu kararın muhatabının hukukunu etkilediğini ve hak kaybına yol açabileceğini belirtmiştir:

“Bu durumda, davacının çalışma gücünün en az %60'ını kaybettiğinden bahisle malul sayılması istemiyle Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'na yaptığı başvuru sonrasında Yüksek Sağlık Kurulu'nca düzenlenen "çalışma gücünün en az %60'ını kaybetmediğine" ilişkin 23/07/2014 günlü ve 56/8783 sayılı sağlık kurulu raporunun davacının hukuki durumunda değişikliğe ve hak kaybına yol açabileceği, bu haliyle idari davaya konu olabilecek icrai, kesin ve yürütülebilir işlemler olduğu ve ilgilinin hukukunu etkilediği sonucuna ulaşılmıştır.”²⁷²

Benzer bir örnekte Danıştay; Merkez Sağlık Kurulunun tespit kararlarının, içerdikleri çalışma gücü kaybı oranına göre uygulanacak vergi indirimlerine esas alınmak suretiyle muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurduğunu, kesin ve yürütülmesi gereken işlemler olduğunu ve iptal davasına konu edilebileceğini belirtmiştir:

“Ayrıca,193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun 31'inci maddesinde sözü edilen yukarıda hükümleri yazılı yönetmelik maddelerinde sakatlık konusunda re'sen ve

²⁷⁰ Karatepe, a.g.m. s.75.; Kalabalık, a.g.m. s.213.; Ayrıca bkz. 2.2.1. numaralı başlık.

²⁷¹ Karahanoğulları, a.g.e. (Hukukla Kavranma). s.317.

²⁷² Danıştay 15. Daire, 26.05.2015 tarih ve E.2015/453, K.2015/3175 sayılı kararı.

nihai kararın Merkez Sağlık Kurulunca verileceği, sakatlık indiriminden yararlanacak hizmet erbabının çalışma gücü kayıp oranının Merkez Sağlık Kurulu tarafından kesin olarak karara bağlanacağı, gelir müdürlüklerinin yalnızca bu Kurulun verdiği kararı çalışanların kurumlarına bildireceği kuralları yer almaktadır.

*Bu itibarla, anılan Kurulun kararı ilgililer hakkında sonuç doğuran ve herhangi bir onaya tabi olmayan yani kesin ve yürütülebilir idari işlem olup, sözü edilen kurul kararının gelir vergisi oranlarına esas alınması sonucu idarelerce ilgililer hakkında kişi borcu çıkarılmaktadır.*²⁷³

Yer aldıkları idari karar alma sürecinde nihai işlemten önce tesis edilen ve nihai işleme esas alınan dolaylı tespit kararları, çalışma gücü kaybı oranı bakımından beklenenin altında (olumsuz) düzenlenmeleri durumunda muhatabının talep ettiği statünün kapsamı dışında kalmasına sebep olabilir. Bu doğrultuda anılan kararların olumsuz tesis edilmesi muhatabının hukukunu etkileyerek hak kaybına yol açabilmektedir. Nitekim Danıştay, vergilendirme işlemi öncesindeki Merkez Sağlık Kurulunun olumsuz tespit kararları örneğinde olduğu gibi muhatabına istisna ve muafiyet tanıyan işlemlerin de iptal davasına konu edilebileceğini ifade etmiştir:

*“Diğer yandan vergi mahkemelerinde açılacak davaları yalnızca tarh, tahakkuk ve tahsil safhasına ulaşmış işlemler olarak sınırlamak da mümkün değildir. Vergiye ilişkin davalar sadece bunlardan ibaret bulunmamaktadır, idarenin vergilemeden önce ya da sonra tesis ettiği bir takım vergiye ilişkin kesin ve icrai işlemlerin idari davaya konu edilmelerine de engel yoktur. Bu konuda ...tesis edilen, istisna ve muafıtlara ilişkin işlemler de idari davaya konu edilebilir. Nitekim, vergi mahkemeleri ve Danıştay bu tür düzenleyici işlemlerle bir kısım sübjektif işlemler, örneğin Merkez Sağlık Kurulunun olumsuz sağlık raporları,...nedeniyle açılan davaları incelemişler ve incelemektedirler.”*²⁷⁴

Buraya kadar yer verilen kararlardan anlaşılacağı üzere sağlık kurullarının dolaylı tespit kararları karşısında Danıştay’ın yaygın içtihadı, bu kararların kesin ve yürütülmesi gereken işlem niteliği taşıdıkları, muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurdıkları ve iptal davasına konu edilebilecekleri yönündedir. Bununla beraber aksi yönde kararlar da mevcuttur:

“Bu değerlendirmeler ve saptamalardan, Merkez Sağlık Kurulunun çalışma gücü kaybı oranını belirleyen kararı bir vergilendirme işlemi olmadığı gibi tek başına idari davaya konu yapılabilecek kesin ve icrai nitelikte bir işlem olmadığı, vergi

²⁷³ Danıştay 15. Daire, 26.05.2015 tarih ve E.2014/7239, K.2015/3173 sayılı kararı.

²⁷⁴ Danıştay 3. Daire, 15.01.1992 tarih ve E.1990/3593, K.1992/143 sayılı kararı.

dairesi başkanlığı tarafından davacının sakatlık indiriminden yararlandırılmayacağı konusunda tesis edilen işleme dayanak alındığı ve ayrıca, bu kararın sakatlık indiriminden yararlandırılıp yararlandırılmama konusunda yetkisi bulunmayan Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından vergi dairesi başkanlığına bildirilmesinin de idari davaya konu yapılamayacağı anlaşıldığından...”²⁷⁵

Dolaylı tespit kararlarını, yer aldıkları idari karar alma sürecinde nihai işlemde önce tesis edilen diğer işlemlerle hukuki etki bakımından bir tutan ve bu kararların hukuki sonuç doğurmaya elverişli olmadığını ileri süren bu görüşe katılmak mümkün değildir. Zira anılan kararlar, yukarıda yer verilen nedenlerle hukuki etki doğurabilme ve bu doğrultuda iptal davasına konu edilebilme bakımından idarenin nihai işlem öncesinde yer alan diğer işlemlerinden ayrılmaktadır.

Sağlık kurullarının dolaylı tespit kararları, hukuk düzeni tarafından sonuç tanınan kararlardır. Sebep unsuru niteliğindeki bu kararlarla önceden belirsiz olan durumu hukuki belirliliğe kavuşturulan muhatap, kararların nihai işleme esas alınması suretiyle girdiği yeni hukuki statünün yardım ve kolaylıklarından yararlanmayı talep etme hakkı kazanır. Yararlandırıcı etki taşıyan, muhatabının hukuki durumunu etkileyen ve mevzuatta öngörülen oranın altında (olumsuz) tesis edilmeleri durumunda hak kaybına yol açabilen tespit kararları, ayrılabilir işlem kuramına göre nihai işlemde bağımsız bir hukuki değer taşıdıkları gerekçesiyle idari karar alma sürecinden ayrılarak tek başlarına iptal davasına konu edilebilecektir.

2.4. YALNIZ DURUM BİLDİRİR NİTELİKTEKİ KARARLAR

Sebep unsuru niteliğindeki kararlardan sonra, sağlık kurulu kararlarının muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurabilme ve bu doğrultuda nihai işlemde bağımsız olarak iptal davasına konu edilebilme yönünden ayrımında ikinci basamak, yalnız durum bildirir nitelikte kararlardır. Sağlık kurullarının danışma kararları ile kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararları, yalnızca muhatabının durumunu bildirir niteliktedir. Anılan kararlar, idari karar alma sürecinde nihai işlemde önce tesis edilir ve süreci ilerleten birer prosedür, yerine getirilmesi gereken idari usul aşamaları niteliğindedir.

²⁷⁵ Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu, 30.04.2013 tarih ve E.2011/350, K.2013/164 sayılı kararı.

Nitekim idarenin bazı işlemleri, kamu hizmetinin daha düzgün biçimde yürütülmesi için tesis edilmektedir. Bu işlemler muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurmamakta, yalnızca idarenin belli bir konudaki görüşlerini veya belli bir durumu göstermektedir.²⁷⁶ Yalnızca durum bildirir nitelikteki kararların bir örneğini oluşturduğu bu tür işlemler, idarenin icrai olmayan işlemleri olarak adlandırılmaktadır.

İdarenin icrai olmayan işlemleri, idari karar alma sürecinde farklı işlevlere sahip olup farklı usullerle tesis edilebilmektedir. Örnek olarak Kaplan, bu tür işlemlerin bilgi verme ve açıklama, yönlendirme ve idarenin iyi işleminde yardımcı olma fonksiyonlarının bulunduğunu ifade etmiştir.²⁷⁷ Yalnızca durum bildirir nitelikteki kararlar; muhatabına idari işlem tesis edecek olan idareyi, muhatabın sağlık durumu hakkında bilgilendirme ve teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda aydınlatma işlevlerine sahiptir. İcrai olmayan işlemler, idarenin iç işleyişine yönelip nihai işlemin hazırlayıcısı olarak birçok farklı görünüme sahip olduğundan bu işlemlerin kategorize edilmesi zor olmakla beraber öğretide çeşitli sınıflandırmalar mevcuttur.²⁷⁸ Örneğin Erkut, idarenin icrai olmayan işlemlerini iç düzen işlemleri, hazırlık işlemleri, bilgi verici ve açıklayıcı nitelikteki işlemler, uygulamaya ilişkin işlemler, hukuki etkisini yitirmiş işlemler ve idarenin yersiz işlemleri şeklinde gruplandırmıştır.²⁷⁹ Kaya ise bu işlemleri, hazırlık işlemleri, görüş belirten işlemler, bildirici işlemler, iç düzen işlemler ve uygulamaya ilişkin işlemler olarak beş başlık altında toplamıştır.²⁸⁰ Buna göre sağlık kurullarının belli bir konudaki görüşünü içeren veya muhatabının sağlık durumunu gösteren, yalnızca durum bildirir nitelikteki kararlar hazırlık işlemleri niteliğindedir.²⁸¹

²⁷⁶ Kaya, C. (2004). Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9(1-2), s.260.; Dinçkol, H. A. (2021). İcrai Olmayan İşlem Türlerinden Yol Gösterici İşlemin Hukuki Değeri. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 27(2), s.1109.

²⁷⁷ Kaplan, O. *a.g.e.* s.254-277.; Bu hususta ayrıca bkz. Dinçkol, *a.g.m.* (*Yol Gösterici İşlem*). s.1108, 1119, 1124.

²⁷⁸ Yılmaz, *a.g.e.* (*İcrailik*). s.70.

²⁷⁹ Erkut, *a.g.e.* s.133-148.; Kaplan idarenin icrai olmayan işlemlerini, hazırlık işlemleri, görüş bildiren işlemler, bildirici işlemler, uygulamaya ilişkin işlemler ve iç düzen işlemleri şeklinde sıralamıştır. Kaplan, O. *a.g.e.* s.125.

²⁸⁰ Kaya, *a.g.m.* s.261.

²⁸¹ Hazırlık işlemleri ve bu işlemlerin bir türü olarak sağlık kurulu raporları hakkında bkz. Kaya, *a.g.m.* s.261-266.

İcrai olmayan işlemlerin sınıflandırılması, bu işlemlerin incelenmesini kolaylaştırmakla beraber bu tür bir sınıflandırma iptal davasına konu edilme bakımından her zaman doğru değildir. Zira iptal davasına konu edilebilme bakımından idare tarafından işlemin hangi isimle tesis edildiği veya nasıl sınıflandırıldığı önemli olmayıp bu konuda işlemin içeriği esas alınır.²⁸² Sağlık kurulu kararları çoğunlukla “rapor” biçiminde düzenlenmekte olup öğretide raporların muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğuramayacağı ve tek başına iptal davasına konu edilemeyeceği kabul edilmiştir.²⁸³ Örneğin Kaya; raporların genel olarak hazırlık işlemi olduğunu, bu işlemlere karşı hukuka aykırılık iddialarının ancak uygulama işlemiyle birlikte ileri sürülebileceğini ifade etmiş ve hazırlık işlemleri örnekleri arasında sağlık kurulu raporlarına da yer vermiştir.²⁸⁴ Bu hususta Danıştay; idari işlemin iptal davasına konu edilebilirliğinin, işlemin adı veya idarenin isimlendirmesi değil, işlemin içeriği esas alınarak belirlenmesi gerektiğini belirtmiştir.²⁸⁵

Erkut; burada isme dayalı bir kabulün hukuken oldukça sakıncalı sonuçlara sebebiyet verebileceğini, kriter olarak işlemin doğurduğu hukuki sonucun esas alınması gerektiğini ve bu yönde bir değerlendirme sonucunda ismen “icrai olmayan işlemler” kategorisinde yer alan bazı işlemlerin iptal davasına konu edilebileceğinin idare yargıcı tarafından kabul edildiğini ifade etmiştir.²⁸⁶ Kaplan da idari işlemin tesis edilmesinden önce yapılan rapor, araştırma vb. işlemlerin muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurmadığını kategorik olarak kabul etmenin isabetli olmadığını ifade etmiştir.²⁸⁷ Bu hususta yapılması gereken, Kaya’nın ifade ettiği üzere “*bir idari işlemin icrai olup olmadığını tayin ve tespit etmek*

²⁸² Erkut, *a.g.e.* s.133.

²⁸³ Duran idari işlem öncesindeki raporları hazırlayıcı işlemler olarak sınıflandırmış ve bu kararlara yönelik hukuka aykırılık iddialarının ancak nihai işleme karşı açılacak davada ileri sürülebileceğini ifade etmiştir. Duran, *a.g.e.* s.398-399.

²⁸⁴ Kaya, *a.g.m.* s.266.

²⁸⁵ Danıştay 8.Daire, 28.05.2021 tarih ve E.2021/1774, K.2021/2757 sayılı kararı: “*İdari işlemler, idari makamların, kamu gücü kullanarak, idare işlevine ilişkin olarak tesis ettikleri, muhatapları yönünden çeşitli hak ve/veya yükümlülükler doğuran, muhataplarının hukukî durumlarında değişiklik yapan tek yanlı irade açıklamalarıdır. Buna göre, idari işlemlerin "idari makamlarca tesis edilmiş olma", "tek yanlı olma" ve "icrailik niteliğini taşıma" unsurlarını bünyesinde barındırması gerekmektedir. Bir işlemin iptal davasına konu edilebilir nitelikte kesin ve yürütülebilir bir işlem olup olmadığının, işlemin ismine veya idarenin isimlendirmesine bakılarak değil, işlemin içeriğine bakılarak belirlenmesi gerekmektedir.*”

²⁸⁶ Erkut, *a.g.e.* s.133.; Yılmaz ise isme dayalı bir kabulün, muhatabının hukuki durumuna etki edebilen icrai pek çok işlemin yargısal denetim dışında bırakılmasına neden olabileceğini; bu durumun da idarenin işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması temeli üzerine kurulan “hukuk devleti” prensibi ile bağdaşmayacağını ifade etmiştir. Yılmaz, *a.g.e. (İcraailik)* s.70.

²⁸⁷ Kaplan, O. *a.g.e.* s.23-29.

için bir genelleme yapmaktan ziyade her somut olaya ve olayın özelliğine bakmak” olacaktır.²⁸⁸ Buna göre, sağlık kurulu kararları “rapor” biçiminde tesis edildiğinden bu kararların iptal davasına konu edilemeyeceği yönündeki bir genellemenin, yukarıda yer verilen sebep unsuru niteliğindeki kararlar örneğinden hareketle isabetli olmadığı söylenebilir.

Sağlık kurullarının yalnız durum bildirir nitelikteki kararları, hazırlık işlemi niteliğinde olup yer aldıkları idari karar alma sürecinde nihai işlemin öncesinde tesis edilmektedir. Kaya'nın ifadesiyle usuli güvence niteliğindeki bu kararlar; muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurmamakta, kesin ve yürütülmesi gereken işlem niteliği taşımamaktadır.²⁸⁹ Örneğin Engellilik Sağlık Kurullarının kişisel müracaata istinaden alınan tespit kararları, muhatabının “engelli” statüsüne girmesi yönünde hukuki sonuç doğurup muhatabına statünün getirdiği yardımlardan yararlanmayı talep etme hakkı verirken aynı kurulların kurum sevkine istinaden alınan tespit kararları yalnızca muhatabının sağlık durumunu bildirir niteliktedir. Bu kararlar muhatabının “malul” yahut “engellilik indiriminden yararlanmaya hak kazanan kişi” statülerine girmesi hususunda hukuki sonuç doğurmamakta, tesis edilmelerinin ardından bu hususta karar verecek olan Kurum, Merkez ve Yüksek Sağlık Kuruluna iletilmektedir.

Yalnız durum bildirir nitelikteki kararlar, yer aldıkları süreçteki nihai işleme sıkı sıkıya, Erkut'un ifadesiyle “çözülemez” bir hukuki bağ ile bağlı olup ondan bağımsız bir hukuki değer taşımamaktadır.²⁹⁰ Erkut bu tür işlemleri zincir işlem olarak adlandırmış ve *belirli ve nihai bir sonucu doğurmak amacıyla birbirini takip eden ve tamamlayıcı bir dizi işlem*” şeklinde tanımlamıştır.²⁹¹ Sağlık kurullarının sebep unsuru niteliğindeki kararlarının aksine yalnız durum bildiren kararlarına hukuk düzeninde sonuç tanınmamıştır. Bu doğrultuda yalnız durum bildiren sağlık kurulu kararlarının, zincir işlem kuramı uyarınca, yer aldıkları karar alma sürecinden bağımsız olarak iptal davasına konu edilebilmesi mümkün değildir. Anılan kararlara yönelik hukuka aykırılık iddiaları

²⁸⁸ Kaya, *a.g.m.* s.284.

²⁸⁹ Kaya, *a.g.m.* s.261.

²⁹⁰ Nihai işlemten bağımsız hukuki değer taşımayan (zincir) işlemler hakkında bkz. Erkut, *a.g.e.* s.123-124.

²⁹¹ *Ibid.* s.122.

ancak sürecin sonundaki nihai işleme karşı açılacak iptal davası ile birlikte ileri sürülebilecektir.²⁹²

2.4.1. Danışma Kararları

Kurum Sağlık Kurulları, Merkez Sağlık Kurulu ve Yüksek Sağlık Kurulu, ilgili mevzuat uyarınca görev alanlarına giren konularda, talepte bulunan idareye istişari mahiyette tıbbi görüş bildirmekle görevlendirilmiştir.²⁹³ Danışma kararları, idari karar alma sürecinin nihai işlem öncesi aşamalarında tesis edilen en yaygın işlem türlerindedir.²⁹⁴ Anılan kararlar, idarenin talebi üzerine sağlık kurullarının görev alanına giren konularda tıbbi ve teknik görüş bildirmesi şeklinde tesis edilmektedir. Bu kararlar; nihai işlemin hazırlanmasına yönelik araştırma ve incelemelerin zorunlu bir parçası niteliğinde olup, nihai işlemi tesis etmekle yetkilendirilen idari makamları, yetkilerinin kullanılması bakımından aydınlatmak amacıyla alınmaktadır.²⁹⁵ Danışma kararlarının yer aldıkları karar alma sürecindeki önemi nedeniyle, mevzuatta öngörülen belirli bir inceleme prosedürü bulunmasa bile idarenin, alacağı karara yönelik bazı hususların açığa kavuşması için kendiliğinden sağlık kurullarından görüş talep edebilmesinin mümkün olacağı kabul edilmiştir.²⁹⁶

Duran, idari kararların alınmasından önce düzenlenen “*tavsiye, teklif ve temenni, verilen mütalaa ve rapor gibi yetkili makamı yöneltici ve aydınlatıcı*” belgeleri “*hazırlık işlemleri*” şeklinde gruplandırmış²⁹⁷ ve bu tür işlemlerin “*hukuki durumlarda değişiklik ve yenilik yapma iradesini taşımadığından*”²⁹⁸ idarenin idari karar sayılmayan işlemleri olduğunu ifade etmiştir.²⁹⁹ Danıştay; danışma kararlarının, muhatabının menfaatini ihlal

²⁹² Zincir işlem kuramı hakkında bkz. Ibid. s.121-128.

²⁹³ Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. Madde 7/1-e.; Sakatlık İndiriminden Yararlanacak Hizmet Erbabının Sakatlık Derecelerinin Tesbit Şekli ile Uygulanması Hakkında Yönetmelik. Madde 10.; Kurum Sağlık Kurulları Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları. Madde 8/1-h.; Sağlık kurullarının danışma kararları ile ilgili ayrıca bkz. 1.1.1. numaralı başlık.

²⁹⁴ Erkut, *a.g.e.* s.142.

²⁹⁵ Danışma kararlarının idari karar alma sürecindeki işlevi için bkz. Erkut, *a.g.e.* s.142.

²⁹⁶ Erkut, *a.g.e.* s.142.; Kaya, *a.g.m.* s.262.

²⁹⁷ Duran, *a.g.e.* s.398-399.

²⁹⁸ Ibid. s.398.

²⁹⁹ Duran, idari kararları “*İdarenin, öznel ve kişisel hukuki durumları yaratan, değiştiren veya kaldıran birel veya özgül işlemleridir.*” şeklinde tanımlamıştır. Duran, *a.g.e.* s.394.

etmediğini ve idari davaya konu olma bakımından aranılan özellikleri taşımadığından dava konusu edilemeyeceğini ifade etmiştir:

“Bir idari işlemde, idari davaya konu olması bakımından aranılan bu özellikleri taşımayan hazırlık niteliğindeki çalışmaların, idarenin içyapısı ve işleyişiyle ilgili işlemlerin, tavsiye, mütalaa, teklif, düşünce gibi bilgi verici veya hazırlığa esas işlemlerin ve üçüncü kişilerin henüz hukukunu etkilemeyen, yani menfaatlerini ihlal etmeyen işlemlerin dava konusu olamayacağı açıktır.”³⁰⁰

Sağlık kurullarının danışma kararları, gerekli görülmesi halinde idarenin talebi üzerine tesis edilen ve istişari nitelikte, idareyi bağlamayan kararlardır.³⁰¹ Anılan kararlar, yukarıda açıklanan sebeplerle nihai işleme sıkı sıkıya bağlı olup muhatabı üzerinde hiçbir hak veya yükümlülük doğurmadıklarından iptal davasına konu edilemezler.

2.4.2. Kurum Sevkine İstinaden Alınan Doğrudan Tespit Kararları

Kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararları, nihai işlemin öncesinde yerine getirilmesi gereken birer idari usul aşaması niteliğindedir. Anılan kararlar, sağlık kurullarının dolaylı tespit kararlarından önce tesis edilmektedir. Tesis edilmelerinin ardından bu kararlar; muhatabının talebi doğrultusunda, ilgili dolaylı tespit kararını alacak olan sağlık kuruluna iletilmektedir. Örneğin, muhatabının engellilik indiriminden yararlanma talebi doğrultusunda kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararı, Merkez Sağlık Kurulunun dolaylı tespit kararı öncesinde tesis edilir ve Merkez Sağlık Kuruluna iletilir.

Kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararları, düzenlenme usulü bakımından kişisel müracaata istinaden alınan aynı türden kararlarla büyük oranda benzerlik göstermektedir. Üstelik kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararlarının kişisel müracaata istinaden alınanlarla aynı düzenleme usullerine tabi olduğu durumlar

³⁰⁰ Danıştay 8.Daire, 28.04.2022 tarih ve E.2019/7136, K.2022/3204 sayılı kararı.

³⁰¹ **Madde 10**– “... Kurul, gereklğinde istişari mahiyette bilgi almak için yetkili sağlık kuruluşundan uzman çağırabilir, yazılı görüş isteyebilir ve istişari mahiyette görüş verebilir. ...” Sakatlık İndiriminden Yararlanacak Hizmet Erbabının Sakatlık Derecelerinin Tesbit Şekli ile Uygulanması Hakkında Yönetmelik.; **Madde 7**- “(1) Kurulun görevleri şunlardır: “... e) Daire Başkanlığının talebi halinde, görev alanına giren konularda yazılı tıbbi görüş vermek.” Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.

da söz konusudur. Örneğin *Sakatlık İndiriminden Yararlanacak Hizmet Erbabının Sakatlık Derecelerinin Tesbit Şekli ile Uygulanması Hakkında Yönetmelik*'in 7. maddesi uyarınca,³⁰² muhatabının engellilik indiriminden yararlanması talebi sonucunda kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararları, aynı kurulların (Engellilik Sağlık Kurulları) kişisel müracaata istinaden alınan doğrudan tespit kararlarının düzenlenme usullerinin öngörüldüğü *Erişkinler için Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik*³⁰³ esas alınarak tesis edilmektedir. Bu doğrultuda her iki karar da aynı hastane bünyesindeki sağlık kurullarınca, aynı branş hekimlerince ve aynı usuller takip edilerek alınabilmektedir.

Düzenlenme usulü bakımından bir diğer benzerlik, Kurum Sağlık Kurullarının tespit kararları öncesinde kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararları ile aynı kurulların (Engellilik Sağlık Kurulları) kişisel müracaata istinaden alınan doğrudan tespit kararları bakımından söz konusudur. Kurum Sağlık Kurulunun tespit kararı öncesindeki kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararları, *Maluliyet ve Çalışma Gücü Kaybı Tespiti İşlemleri Yönetmeliği*'nin 12. maddesinde yer verilen düzenlenme usullerine; aynı kurulların kişisel müracaata istinaden alınan doğrudan tespit kararları ise *Erişkinler için Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmeliğin* 6. ve 8. maddesinde yer verilen düzenlenme usullerine uygun olarak tesis edilmektedir. Yönetmeliklerin adı geçen maddeleri ele alındığında, anılan kararların aynı branş hekimlerince ve neredeyse aynı usullerle tesis edildiği görülmektedir.

³⁰² **Madde 7-** “Yetkili sağlık kuruluşları Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmeliğin 6, 7 ve 8 inci maddelerinde belirlenen esaslara göre işlem yapacaklardır.”; Burada bir kavram karmaşasını önlemek adına belirtilmelidir ki ilgili yönetmeliğin esas alındığı *Gelir Vergisi Kanunu*'nun 31. maddesinin başlığı “engellilik indirimi” şeklinde değiştirilmiş olmakla beraber yönetmeliğin adına yönelik bir değişiklik yapılmamıştır.

³⁰³ *Sakatlık İndiriminden Yararlanacak Hizmet Erbabının Sakatlık Derecelerinin Tesbit Şekli ile Uygulanması Hakkında Yönetmelik*'in 7. maddesinde Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmeliğe atıfta bulunulmuştur. Bununla beraber anılan yönetmelik *Erişkinler için Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik*'in 18. maddesi uyarınca bu yönetmeliğin yürürlüğe girmesiyle beraber yürürlükten kaldırılmıştır. *Erişkinler için Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik*'in 15. maddesinde “30/3/2013 tarihli ve 28603 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Özürlülük Ölçütü, Sınıflandırması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmelik ve ilgili mülga mevzuat hükümlerine erişkin açısından yapılan atıflar bu Yönetmelik hükümlerine yapılmış sayılır.” ifadesi yer almaktadır. Anılan madde hükmü uyarınca metinde *Erişkinler için Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmeliğe* yer verilmiştir.

Düzenlenme usullerindeki benzerliklere karşın, kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararları ile kişisel müracaata istinaden alınan doğrudan tespit kararları arasında içerik bakımından önemli bir fark söz konusudur. Bu durum *Maluliyet ve Çalışma Gücü Kaybı Tespiti İşlemleri Yönetmeliği*'nin 12. maddesinde, kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararlarının “yalnızca durum bildirir” nitelikte olduğu belirtilmek suretiyle düzenlenmiştir. Maddeye göre sağlık kurullarının kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararları, kişisel müracaata istinaden alınan doğrudan tespit kararlarının aksine icrai nitelikte değildir. Anılan farklılık, bu kararlardan birinin sebep unsuru niteliğinde, diğerinin de yalnızca durum bildirir nitelikte görülmesinin temel sebebidir. İlgili madde hükmü şöyledir:

“Kurum sevkine istinaden düzenlenen sağlık kurulu raporları yalnızca durum bildirir nitelikte olduğundan, raporların karar hanesinde çalışma gücü kayıp oranı/engellilik oranı belirtilmeden “Sosyal Güvenlik Kurumunca belirlenecektir.” ibaresi yazılır.”

Kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararlarının durum bildirir nitelikte olduğunu belirten ifadenin yanı sıra, yönetmeliğin aynı (12.) maddesinde, kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararlarında muhatabının engel veya çalışma gücü kaybı oranı belirlenmesi durumunda bu oranın Kurum veya Yüksek Sağlık Kurulunca alınacak tespit kararlarında bağlayıcı olmadığı da ifade edilmiştir.³⁰⁴ Bu duruma, kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararlarında, maluliyet oranının belirlenememesi, yalnızca engel oranının tespit edilebilmesi gerekçe gösterilebilir. Zira mevzuatta maluliyet durumunu belirleme bakımından Engellilik Sağlık Kurullarına yetki tanınmamıştır.³⁰⁵ Ayrıca her malul engelli olsa da her engelli malul değildir³⁰⁶; bu nedenle

³⁰⁴ **Madde 12** – “... (9) Sağlık hizmeti sunucusu tarafından düzenlenen sağlık kurulu raporunda çalışma gücü kaybı veya engel oranı belirtilmiş ise bu oran, Kurum Sağlık Kurulu ve Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulu kararlarında bağlayıcı değildir.” Maluliyet ve Çalışma Gücü Kaybı Tespiti İşlemleri Yönetmeliği.

³⁰⁵ **Madde 25** – “Sigortalının veya işverenin talebi üzerine Kurumca yetkilendirilen sağlık hizmeti sunucularının sağlık kurullarınca usulüne uygun düzenlenecek raporlar ve dayanağı tıbbi belgelerin incelenmesi sonucu, 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentleri kapsamındaki sigortalılar için çalışma gücünün veya iş kazası veya meslek hastalığı sonucu meslekte kazanma gücünün en az %60'ını, (c) bendi kapsamındaki sigortalılar için çalışma gücünün en az %60'ını veya vazifelerini yapamayacak şekilde meslekte kazanma gücünü kaybettiği Kurum Sağlık Kurulunca tespit edilen sigortalı, malul sayılır.” 5510 sayılı kanun.

³⁰⁶ “Maluliyet sakatlıktan daha geniş kapsamlıdır öyle ki her sakatlık maluliyet oluşturmayabilir ancak her maluliyet durumu temelinde sakatlığı barındırır.” Anolay, a.g.m. s.111.; Bu hususta detaylı bilgi

kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararında engelli olduğu tespit edilen kişinin malul olmaması söz konusu olabileceğinden bu kararlar maluliyet tespitiyle karıştırılmamalıdır. Muhatabının engelli olduğuna yönelik kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararı, maluliyet bakımından tek başına bir anlam ifade etmeyecek ve maluliyet durumu açısından muhatabı hakkında hukuki sonuç doğurmayacaktır.

Kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararları, muhatabın maluliyet durumuna veya engellilik indiriminden yararlanmasına yönelik tespiti içeren sürecin prosedürel bir aşaması niteliğindedir. Anılan kararlar maluliyet ve engellilik indirimi durumlarının tespiti için tek başına yeterli görülmemektedir.³⁰⁷ Örneğin, *Maluliyet ve Çalışma Gücü Kaybı Tespiti İşlemleri Yönetmeliği*'nin 12. maddesinde “sağlık hizmeti sunucularınca, Sağlık Bakanlığınca belirlenen maluliyet ve çalışma gücü kaybına esas sağlık kurulu raporu formatına uygun olarak düzenlenen raporlar; Kurum Sağlık Kurulunca değerlendirilir.” ifadesi yer almaktadır. Maddeye göre kişinin maluliyeti tespiti talebi doğrultusunda Engellilik Sağlık Kurulunun kurum sevkine istinaden alınan tespit kararları, Kurum Sağlık Kurullarına bilgi verici nitelikte olup maluliyet kararı bakımından bağlayıcı etki taşımayacaktır.

Kaya; idari (nihai) işlemde önce tesis edilen, bu işlemi tesis edecek makamı bağlamayan ve genellikle icrai niteliği bulunmayan “araştırma ve incelemeler, tavsiye, teklif, telkin, dilek, temenni ve düşünceler, mütalaa ve raporlar, tutanaklar, savunmaya davet yazıları” gibi belgeleri, “hazırlayıcı işlemler” şeklinde isimlendirmiş, bunların esasen usuli güvence niteliği taşıdığını ve idari işlemi oluşturan asıl iradeyi teşkil etmediğini ifade etmiştir.³⁰⁸ Bu hususta Danıştay; bilgi verici işlem niteliğindeki kararların, muhatabı

çin ayrıca bkz. <https://www.sgk.gov.tr/Content/Post/e09fc8f2-f550-4cd7-840c-a812d94d0f62/Malulluk-2022-05-14-09-10-33> (Erişim Tarihi: 28.10.2023)

³⁰⁷ Danıştay bir kararında engellilik indirimine yönelik olarak yalnızca Merkez Sağlık Kurulunun tespit kararlarının esas alınacağını ifade etmiştir. Bkz. Danıştay 15. Daire, 26.05.2015 tarih ve E.2014/7239, K.2015/3173 sayılı kararı: “...sakatlık indiriminden yararlanacak hizmet erbabının çalışma gücü kayıp oranının Merkez Sağlık Kurulu tarafından kesin olarak karara bağlanacağı, gelir müdürlüklerinin yalnızca bu Kurulun verdiği kararı çalışanların kurumlarına bildireceği kuralları yer almaktadır. Bu itibarla, anılan Kurulun kararı ilgililer hakkında sonuç doğuran ve herhangi bir onaya tabi olmayan yani kesin ve yürütülebilir idari işlem olup, sözü edilen kurul kararının gelir vergisi oranlarına esas alınması sonucu idarelerce ilgililer hakkında kişi borcu çıkarılmaktadır.”

³⁰⁸ Kaya, a.g.m. s.261.; Benzer ifadeler için bkz. Duran, a.g.e. s.398-399.

üzerinde hukuki sonuç doğurmadığını ve kesin ve yürütülmesi gereken işlem şartını sağlamadığından iptal davasına konu edilemeyeceğini ifade etmiştir:

“...dava konusu işlemin bilgi verici işlem niteliğinde bulunması sebebiyle ilgilinin hukuksal durumunda değişiklik yapma niteliği bulunmadığından, bu haliyle idari davaya konu yapılabilecek nitelikte kesin ve icrai bir işlem olarak kabul edilmesinin mümkün olmadığı...”³⁰⁹

Kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararları, Kaya'nın yukarıda verilen ifadeleri doğrultusunda birer hazırlayıcı işlem niteliğindedir. Bu kararlar; muhatabın sağlık durumuna yönelik olarak, onun hakkında işlem tesis etmekle yetkili idari makamı bilgilendirme ve aydınlatma işlevi görmektedir. Buna göre kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararları, muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurmaya elverişli değildir. Nihai işlemden önce tesis edilen bu kararlar nihai işleme sıkı sıkıya bağlı olup nihai işlemden bağımsız bir hukuki değer taşımamaktadır.³¹⁰ İcrai nitelikte olmayan, kesin ve yürütülmesi gereken işlem şartını karşılamayan bu kararlar, karar alma sürecinden ayrılarak iptal davasına konu edilemezler. Erkut'un da ifade ettiği üzere, zincir işlem niteliği taşıyan tespit kararlarına yönelik hukuka aykırılık iddiaları ancak sürecin nihai işlemine karşı açılacak bir iptal davasında ileri sürülebilecektir.³¹¹

³⁰⁹ Danıştay 2.Daire, 09.10.2019 tarih ve E.2016/10198, K.2019/4881 sayılı kararı.; Benzer bir karar için bkz. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 10.06.2021 tarih ve E.2020/2921, K.2021/1209 sayılı kararı.

³¹⁰ Nihai işlemden bağımsız hukuki değer taşımayan (zincir) işlemler hakkında bkz. Erkut, *a.g.e.* s.123.

³¹¹ Zincir işlemler hakkında bkz. *Ibid.* s.123.

SONUÇ

Sağlık kurulları; kamu veya özel kesimde yer alan sağlık kuruluşlarıyla çeşitli kamu kurumları bünyesinde, farklı branşlardan hekimlerin bir araya gelmesiyle tek hekimin yetkisini aşan konularda karar alabilen organlardır. Sağlık alanında görev yapan bir kurulu sağlık kurulundan ayırt edebilmek için çeşitli ölçütler söz konusudur. Bu doğrultuda, kural olarak sağlık kurullarında hekim dışı üye bulunmadığı, kurullarda bireysel sağlığa yönelik karar alındığı ve kararların muhatabı üzerinde çeşitli hak ve yükümlülükler doğurmaya yönelik olduğu söylenebilir.

Sıralanan özellikleri göz önüne alındığında Türk hukuk mevzuatında dört farklı sağlık kurulunun bulunduğu görülmüştür. Anılan kurullar; Engellilik Sağlık Kurulları, Kurum Sağlık Kurulları, Yüksek Sağlık Kurulu ve Merkez Sağlık Kurulu şeklindedir. Sağlık kurulları, kendilerine başvuran kişiye ait teşhislerle muayene bulgularının üyeleri tarafından müzakere edilmesi sonucunda karar almaktadır.

Sağlık kurulu kararları, içerik yönünden tespit ve danışma kararları şeklinde ikiye ayrılır. Tespit kararlarında muhatabının karar öncesinde ortaya çıkan ancak belirsiz nitelikteki durumunun hukuken belirlenmesi söz konusudur. Bu kararlarda, mevzuatta yer verilen usullere göre muhatabın engel veya çalışma gücü kaybı oranı belirlenir. Danışma kararları ise kurulun teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda görüş belirtmesi şeklinde tesis edilmektedir.

Sağlık kurulu kararlarında tespit, kararın muhatabının başvuru anındaki sağlık durumunun sabitlenmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Tespit kararlarının alınması sürecinde, bazı sağlık kurulları muhatabını bizzat görmek durumundayken diğer kurullarda ancak gerekli görülmesi halinde muhatap kurulun huzuruna çıkar. Muhatabın bizzat huzuruna çıkması gerekli olan kurullarda rapor düzenlenmesi; muhatabını gerekli bulması halinde gören kurullarda ise halihazırda düzenlenmiş olan raporda kendilerine ait olan bölümlerin doldurulması suretiyle karar alınmaktadır. Buna göre, muhatabı hakkında rapor düzenlenerek alınan kararlar doğrudan tespit; muhatabına dair belgeler üzerinden alınan kararlar ise dolaylı tespit kararları şeklinde ifade edilmiştir. Bu bağlamda Engellilik

Sağlık Kurullarında doğrudan tespit kararları; Merkez Sağlık Kurulu, Kurum Sağlık Kurulları ve Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunda ise dolaylı tespit kararları alınmaktadır.

Sağlık kurulu kararları, genellikle rapor biçiminde düzenlenen ve muhatabının mevcut sağlık durumunu gösteren belgelerdir. Kurullar, rapor düzenlemenin yanı sıra halihazırda düzenlenmiş olan rapor üzerinden de karar verebilmektedir. Kurullar, karar alırken gerekli görmeleri halinde kişiyi bizzat muayene edebilir yahut kontrol muayenesine tabi tutulmasını isteyebilir. Kurul kararları muhatabının engel ve çalışma gücü kaybı oranını, bağımlılık durumunu, çalıştırılmayacağı işlerin niteliğini vb. durumlarını içermektedir.

Sağlık kurulu kararları, nihai işlem öncesinde tesis edilen ve nihai işleme dayanak teşkil eden kararlardır. Kararlar, muhatabının çeşitli haklardan yararlanması talebi doğrultusunda işleyen karar alma sürecinin birer idari usul aşaması niteliğindedir. Bu doğrultuda kurul kararlarının geniş bir uygulanma alanı söz konusudur. Silah ruhsatı alınmasında kamu görevlilerinin sıhhat ve mazeret izinlerinde, memuriyete girme ve sağlık sebebiyle memuriyetten erken emekli olma durumlarında sağlık kurulu kararlarından yararlanılmaktadır.

Sağlık kurulu kararları, kural olarak idare tarafından idari işlev kapsamında tesis edilen, icrai ve tek yanlı işlemlerdir. Anılan özellikleri taşıdığından sağlık kurulu kararlarının idari işlem olduğu kabul edilmelidir. Ayrıca kurul kararları; kurul üyelerinin muhatabına dair teşhis ve bulguları müzakere ederek, iradelerinin aynı konu ve amaç üzerinde birleşmesi suretiyle alındıklarından iradelerin sayısı bakımından kolektif işlem, muhatabına özgü bir hukuki durum meydana getirdikleri ve muhatabın durumu kararın içeriğini belirlediğinden maddi açıdan sübjektif işlem niteliğindedir.

Sağlık kurullarının idari teşkilattaki yeri incelendiğinde, Engellilik Sağlık Kurullarının kamu ve özel nitelikli sağlık kuruluşları (devlet hastaneleri, üniversite hastaneleri ve özel hastaneler), Merkez Sağlık Kurulunun Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Kurum Sağlık Kurulları ile Yüksek Sağlık Kurulunun da SGK bünyesinde yer aldığı görülmüştür. Bu durumun doğal bir sonucu olarak kurul üyelerinin branş ve nitelikleriyle kurulların

toplanma ve karar alma usullerinde önemli farklılıklar söz konusudur. Ayrıca Sağlık Bakanlığının sitesinde yer verilen sağlık kurulu raporu düzenlemeye yetkili sağlık kuruluşları listesinde az sayıda da olsa özel hastanelere de yer verilmesi nedeniyle, her ne kadar idari makam olarak kabul edilmeseler de özel hastanelerde de sağlık kurulu kararı tesis edilebilmesi mümkündür.

Sağlık kurulu kararları; mevzuatta her bir karar için ayrı ayrı öngörülmüş şekil ve usul kurallarına uygun, yazılı biçimde alınmak durumundadır. Kurul kararları alınma usulleri bakımından kişisel müracaata veya kurum sevkine istinaden alınan sağlık kurulu kararları olmak üzere ikiye ayrılır. Sağlık kurullarının danışma kararları ile Merkez Sağlık Kurulu ve Kurum Sağlık Kurullarının tespit kararları yalnızca kurum sevkine ve Yüksek Sağlık Kurulunun tespit kararları yalnızca kişisel müracaata istinaden alınabilirken Engellilik Sağlık Kurullarının tespit kararları her iki şekilde de alınabilmektedir.

Yararlandırıcı işlem niteliğindeki sağlık kurulu kararları, muhatabının çeşitli haklardan faydalanma talebi doğrultusunda tesis edilmektedir. Kararlar, muhatabı hakkında kendilerinden sonra gelen işlemlere esas teşkil etmektedir. Kararların içerdiği tespitte hukuki sonuçlar tanındığından buradaki tespit muhatabının hukuki statüsünü etkilemektedir. Kurul kararı alındıktan sonra muhatap, yeni hukuki statüsünün getirdiği sosyal yardımlardan faydalanmayı talep edebileceği subjektif bir hak sahibi olacaktır.

Sağlık kurulu kararları; değerlendirme durumları olarak da nitelendirilen, idareden teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren bir değerlendirmenin istendiği durumlardan bir tanesidir. Kararların içerdiği değerlendirme genel objektif anlayışa göre yapıldığından, kurul kararı alınması gereken konularda idarenin takdir yetkisinin bulunmadığı kabul edilmiştir. Danıştay, sağlık kurulu kararlarını konu edinen iptal davalarında, re'sen araştırma ilkesini gerekçe göstererek sıklıkla bilirkişiye başvurmaktadır. Yüksek mahkemenin bu tutumu karşısında, kurul kararlarına karşı itiraz usulünün etkili biçimde işletilmesi suretiyle daha etkili bir denetim sağlanabilecek ve bu doğrultuda Danıştay'ın iş yükü azaltılabilecektir.

Sağlık kurulu kararlarına karşı mevzuatta ihtiyari ve zorunlu nitelikte çeşitli itiraz yolları öngörülmüştür. Kararı tebellüğ ettikten sonra muhatabı iptal davası açabilmenin yanı sıra

itiraz yoluna da başvurabilir. Kişisel müracaata istinaden alınan doğrudan tespit kararları, Kurum Sağlık Kurulları ve Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun tespit kararlarına karşı itiraz yolu açıkken Merkez Sağlık Kurulunun tespit kararlarına karşı itiraz yolu öngörülmemiştir. Sağlık kurullarının danışma kararları ile kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararları ise hazırlık işlemi niteliğinde olup muhatabı üzerine hukuki sonuç doğurmaya elverişli olmadığından itiraza konu edilememektedir.

Çalışmada iptal davalarının idari işleme yönelik ön koşulu olan ve İYUK'un 14/3. maddesinde düzenlenen kesin ve yürütülmesi gerekli işlem şartı bakımından sağlık kurulu kararları, sebep unsuru niteliğindeki kararlar ve yalnız durum bildirir nitelikteki kararlar şeklinde ikiye ayrılmıştır. Sağlık kurullarının dolaylı tespit kararları ile kişisel müracaata istinaden alınan doğrudan tespit kararları sebep unsuru niteliğindeki kararlardır. Anılan kararlar, idari karar alma sürecinde kendilerinden sonra gelen nihai işleme dayanak teşkil etmektedir. Kararların tesis edilmesiyle muhatabı, girdiği hukuki statünün getirdiği yardımlardan yararlanmayı talep edebilecektir. Muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurabilmeye elverişli olan bu kararlar, nihai işlemde bağımsız bir hukuki değer taşımakta olup ayrılabilir işlem kuramına göre nihai işlemin tesisi beklenmeden iptal davasına konu edilebilecektir.

Sağlık kurullarının danışma kararları ile kurum sevkine istinaden alınan doğrudan tespit kararları, yalnızca muhatabının sağlık durumunu gösteren veya kurulun görev alanına giren bir konuda görüşünü içeren kararlardır. Anılan kararlar, nihai işlem öncesindeki karar alma sürecini ilerleten idari usul aşamaları niteliğindedir. Yalnız durum bildirir nitelikteki kararlar, muhatabının mevcut sağlık durumunu onun çalışma gücü kaybını tespit edecek kurula bildirmek amacıyla tesis edilmekte olup bilgi verme ve aydınlatma işlevine sahiptir. Bu doğrultuda anılan kararlar muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurmamaktadır. Nihai işleme sıkı sıkıya bağlı olan ve kesin ve yürütülmesi gereken işlem niteliği taşımayan, yalnız durum bildirir nitelikteki sağlık kurulu kararları iptal davasına konu edilememektedir. Bu kararlara karşı muhatabının hukuka aykırılık iddiaları, zincir işlem kuramı uyarınca ancak nihai işleme karşı açılan iptal davalarında ileri sürülebilecektir.

Çalışma, sağlık kurulu kararlarının hukuki niteliğini, idari karar alma sürecindeki işlevini ve iptal davalarına konu edilebilirliğini ortaya koymak amacıyla hazırlanmıştır. Bu doğrultuda sağlık kurulu kararları, idari işlem kuramı bakımından ele alınmıştır. İnceleme sonucunda tespit edici işlem niteliği taşıyan bu kararların, farklı amaç ve usullerle tesis edilerek idari karar alma sürecinde farklı işlevlere sahip olduğu görülmüştür. Bu nedenle, tespit edici işlemlerin “yeni bir hukuki durum meydana getirmeyen, var olanı belirleyen işlem” niteliği taşıdığına yönelik kategorik değerlendirmelerin her koşulda geçerli olmadığını söylemek mümkündür. Zira sağlık kurulu kararlarının, yalnız durum bildirme veya sebep unsuru niteliği taşımalarından yola çıkarak, nihai işlem öncesinde tesis edilen tespit edici işlemlerin; hazırlık işlemi niteliğinde olabileceği gibi, muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurarak iptal davasına konu edilebileceği de söylenebilir.

KAYNAKÇA

- Açdoğuran, S. B. (1998). *İdari İşlemin Yetki Unsuru ve Yetki Unsurundaki Sakatlıklar*. Yüksek Lisans Tezi. Selçuk Üniversitesi. Konya.
- Akgüner, T. (2021). *İdare Hukuku*. İstanbul: DER Kitabevi.
- Akyazan, A. E. (2009). Maddi Açıdan İdari İşlemler. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 85, 220-240.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C. (2019). *Açıklamalı – İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku. (Yargı)*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C. (2021). *Türk İdare Hukuku. (Hukuk)*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Anolay, N. N. (2021). Meslekte Kazanma Gücü Kaybı, Çalışma Gücü Kaybı, Özür/Engel Oranı Kavramlarına Olgu Örnekleriyle Yaklaşım. *İstanbul Barosu Dergisi*, 95(2021/2), 111-117.
- Atay, E. E. (2021). *İdare Hukuku. (Hukuk)*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Atay, E. E. (2022). *İdari Yargılama Hukuku. (Yargı)*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bağrıaçık, A. (2021). Yürütmenin Durdurulması Kurumunda Uygulanmakla Etkisi Tükenecek İşlem Sorunsalı. *(Yürütmenin Durdurulması). Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 29(1), 695-723.
- Balta, T. B. (1970). *İdare Hukuku I (Genel Konular)*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Bayazıt, B., Tan, T. (2021). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Bölükbaşı, M. O. (2021). Muktezanın İdari İşlemin Özellikleri Bakımından Değerlendirilmesi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 29(1), 105-132.

- Dalkılıç, E. E. (2014). Elektronik Tebligatın İdari İşlemler Bakımından Değerlendirilmesi. (*Tebligat*). *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(1), 107-124.
- Damar, F. B. (2014). *Bir Hukuki İşlem Türü Olarak İdari İşlem*. Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi. Ankara.
- Derbil, S. (1955). *İdare Hukuku Cilt-I: İdari Kaza-İdari Teşkilat*. Ankara: AÜHF Yayınları.
- Dinçkol, H. A. (2013). İdari Yargı'da Hakimin Takdir Yetkisinin Denetlenmesi. (*Takdir Yetkisi*). *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Prof. Dr. Nur Centel'e Armağan, 19(2), 1567-1594.
- Dinçkol, H. A. (2021). İcrai Olmayan İşlem Türlerinden Yol Gösterici İşlemin Hukuki Değeri. (*Yol Gösterici İşlem*). *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 27(2), 1107-1130.
- Duran, L. (1946). İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 12(1), 130-199.
- Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Erdem, T. (2006). *İdari İşlem Kuramı Açısından Tarh İşlemi*. Yüksek Lisans Tezi. Marmara Üniversitesi. İstanbul.
- Erdinç, B. (2013). *İdari İşlem Kuramında Yokluk*. Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi. Ankara.
- Erguvan, D. D. (2022). "İdari Mercii Tecavüzü" Mü? "Zorunlu Başvurunun Yapılmaması" Mı?. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26(2), 525-562.
- Erkut, C. (1990). *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*. Ankara: Danıştay Matbaası.

- Erkut, C. (1991). İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı. (*İşlem*). I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Birinci Kitap – İdari Yargı (s.109-114). Ankara: Danıştay Matbaası.
- Erkut, C. (2011). İdare Hukukunda Yokluk Teorisi. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 9(1-3), 69-91.
- Gişi, S. (2009). *Bir İdari İşlem Olarak Personel Sicil İşlemi*. Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi. Ankara.
- Göçgün, M. (2017). *İdari İşlemin Konu Unsuru*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Gözler, K. (2019). *İdare Hukuku (Cilt I). (Hukuk)*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözübüyük, A. Ş., Tan, T. (2017). *İdare Hukuku (Cilt II – İdari Yargılama Hukuku). (Yargı)*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A. Ş., Tan, T. (2021). *İdare Hukuku (Cilt I – Genel Esaslar). (Hukuk)*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Günday, M. (1989). *İdari İşlemlerin Hukuki Rejimi. (Rejim)*. Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları.
- Günday, M. (2017). *İdare Hukuku. (Hukuk)*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Günday, M. (2022). *İdari Yargılama Hukuku. (Yargı)*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Hasoğlu, A. (2019). Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Sebep İkamesi Kavramı. *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 14(1), 147-173.
- İşçi, B. F. (2017). *Meslek Hastalığının Tanımı ve Tespiti*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Kadıoğlu, A. (2010). *İdari İşlemin Şekil Unsuru*. Yüksek Lisans Tezi. Selçuk Üniversitesi. Konya.
- Kağıtçıoğlu, M. (2012). İdari İşlemin İcrailiği. (*İcrailik*). *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 103, 267-284.

- Kahveci, Y. (2006). *İdari İşlemlerde Yetki Unsuru*. Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi. Ankara.
- Kalabalık, H. (1997). İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1(2), 205-232.
- Kalabalık, H. (2021). *İdare Hukuku Dersleri (Cilt-II)*. (Hukuk). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kanlıgöz, C. (1988). İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 40(1), 173-192.
- Kaplan, G. (2023). *İdari Yargılama Hukuku*. (Yargı). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Kaplan, O. (2021). *İdari İşlem Teorisi Açısından İdare Hukukunda Tespit Edici İşlemlerin Yeri*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Karahanogulları, O. (2018). *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*. (Hukukla Kavranma). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Karahanogulları, O. (2022). *İdare Hukuku*. (Hukuk). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Karahanogulları, O. (2024). *İdari Yargı: İdarenin Hukuka Zorlanması (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*. (Yargı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Karatepe, Ş. (1991). İdarenin Takdir Yetkisi. *Türk İdare Dergisi*, 63(392), 63-119.
- Kaya, C. (2004). Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9(1-2), 253-284.
- Kayıhoğlu, D. (2019). *Türk İdari Yargılama Hukukunda Bilirkişilik*. Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi. Ankara.
- Keskin, Z. (2021). *İdari Yargıda Yargısal Denetimin Kapsamı ve Sınırları*. Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi. Ankara.

- Küçük, F. C. (2019). *İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. Maddesi Uyarınca Yapılan Başvurunun Kapsam ve Sonuçları*. İstanbul: On İki Levha Yayınları.
- Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları (3 Cilt)*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Örücü, E. (1972). *Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti Konut*. İstanbul: İÜHF Yayınları.
- Örücü, E. (2011). Kamu Hukuku-Özel Hukuk: Kavram ve Ölçüt Karmaşası. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 12(1-3), 303-316.
- Özay, İ. H. (1996). *Günüşiğinde Yönetim*. İstanbul: Alfa Yayınevi.
- Özcan, O. (2017). Vergilendirme Sürecinin İdari İşlem Bağlamında İncelenmesi. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 75(1), 159-190.
- Öztürk, K. B. (2015). *Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Öztürk, K. B. (2020). İdari İşlemin Sebep Unsuru: Yeni Bir Tanım Denemesi. *Prof. Dr. Metin Günday Armağanı Cilt II* (s. 1033-1050). Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları.
- Özyörük, M. (1973). *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Sancakdar, O. (1999). İdare Hukukuna Özgü Tazmin Nedenlerinin Bulunmaması Kavramı. *Manisa Barosu Dergisi*, 18(69), 20-31.
- Sancakdar, O., Önüt, L. B., Us Doğan, E., Kasapoğlu Turhan, M., Seyhan, S. (2021). *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Seçkin, S. (2021). *Özel Hastanelerin Ruhsatlandırılması ve Denetlenmesi*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

- Seçkin, S., Üstün, G. (2015). İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Mehmet Akif Aydın'a Armağan, 21(2), s.514-515.
- Serter, Y. S. (2015). *İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Sevgili Gençay, F. D. (2023). *Türk İdare Hukukunda Hiyerarşi Yetkisi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Sezer, Y., Bilgin, H. (2008). Danıştay Kararlarında İdari Başvurular. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 57(4), 337-366.
- Sezginer, M. (2000). *İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Sezginer, M. (2011). İdari İşlem – İcrailik – Ayrılabilir İşlem – Yargısal Denetim. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 69(1-2), 241-250.
- Söyler, Y. (2017). İdari Yargılama Usul Hukukunda Sebep İkamesi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 8(31), 533-566.
- Şeker, G. (2012). İdari İşlemlerin Uygulanması. *E-Akademi Dergisi*, 122, s.5. Erişim: 05 Eylül 2022, <http://www.e-akademi.org/makaleler/gseker-1.pdf>, 1-35.
- Şen, M. (2013). İdarenin Yargısal Denetiminin Sınırlarına İlişkin Modeller. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 27(1-2), 1623-1641.
- Tan, T. (1969). İdarenin “Kesin İşlemleri” ve 5917 Sayılı Kanun Uygulaması. *(Kesin). Amme İdaresi Dergisi*, 2(4), 99-115.
- Tan, T. (1996). Sınav ve Jüri Değerlendirmelerinin Yargısal Denetimi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 51(1), 409-423.
- Taşlıdere, Ö. F. (2011). *İdari İşlemin Bir Unsuru Olarak Yetki Unsuru ve Sakatlıkları*. Yüksek Lisans Tezi. Sakarya Üniversitesi. Sakarya.

- Uçar, İ. (2016). İdare Hukukunda Kamu Gücü Ayrıcalığı Kavramı ve Bir Kamu Gücü Ayrıcalığı Olarak Hukuka Uygunluk Karinesi. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(3), 331-373.
- Ulu, G. (2012). *İdari İşlemin Yetki Unsuru. (Yetki)* Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ulu, G. (2020). İdari İşlemin Unsurlarının İşlevi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(38), 74-102.
- Ulu, G. (2021). *İdari İşlemin Sebep Unsuru ve Yargısal Denetimi*. Doktora Tezi. Bursa Uludağ Üniversitesi. Bursa.
- Ulusoy, A. D. (2020). *İdari Yargılama Hukuku. (Yargı)*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Ulusoy, A. D. (2021). *Yeni Türk İdare Hukuku. (Hukuk)*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Ülker, G. (2022). *Türk İdare Hukukunda İdari İşlemin Yetki Unsuru*. Doktora Tezi. Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi. Erzincan.
- Yayla, Y. (2010). *İdare Hukuku*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Yeşilyurt, N. İ. (2017). *Türkiye 'de İdari İşlem Kuramı*. Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi. Ankara.
- Yıldırım, M. (2019). *İdari Faaliyetlerin Görülüşüne Katılan Özel Hukuk Kişilerinin İdari İşlem Yapabilirliği Sorunu*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Yıldırım, R. (2006). *İdari Başvurular*. Konya: Mimoza Yayınevi.
- Yıldırım, R., Odyakmaz, Z., Çoban Atik, A., Çalışkan, A. Z., Ersöz, A. K., Deniz, Y. (2011). İdare Mahkemeleri Örneğinde Bilirkişilik Uygulamaları. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 19(1), 9-38.
- Yıldırım, T., Yasin, M., Kaman, N., Özdemir, H. E., Fiş Üstün, G., Çakır, H. M., Okay Tekinsoy, Ö. (2020). *İdare Hukuku*. İstanbul: On İki Levha Yayınları.
- Yılmaz, D. (2007). *İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi*. Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi. Ankara.

Yılmaz, D. (2014). *İdari İşlemin İcrailik Özelliği. (İcrailik)*. Ankara: Astana Yayınları.

Yılmaz, D. (2017). Türk İdare Hukuku'nda İdari İşlemin “Kesin”liği Üzerine Bir Değerlendirme: “Kime Göre?”, “Ne İçin?” Kesinlik. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 21(2), 105-154.

EK 1. ORJİNALLİK RAPORU

	HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ	Doküman Kodu Form No.	FRM-YL-15
		Yayın Tarihi Date of Pub.	04.12.2023
	FRM-YL-15 Yüksek Lisans Tezi Orjinallik Raporu <i>Master's Thesis Dissertation Originality Report</i>	Revizyon No Rev. No.	02
		Revizyon Tarihi Rev.Date	25.01.2024

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ	
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ	
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞINA	
Tarih: 13/06/2024	
Tez Başlığı: Sağlık Kurulu Kararlarının Hukuki Rejimi	
Tez Başlığı (Almanca/Fransızca)*:	
Yukarıda başlığı verilen tezin a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 87 sayfalık kısmına ilişkin, 13/06/2024 tarihinde şahsım/tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda işaretlenmiş filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orjinallik raporuna göre, tezin benzerlik oranı %27'dir.	
Uygulanan filtrelemeler*:	
1. <input checked="" type="checkbox"/> Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç	
2. <input checked="" type="checkbox"/> Kaynakça hariç	
3. <input type="checkbox"/> Alıntılar hariç	
4. <input checked="" type="checkbox"/> Alıntılar dâhil	
5. <input checked="" type="checkbox"/> 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç	
Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orjinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tezin herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumlarda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.	
Gereğini saygılarımla arz ederim.	
Abdurrahim ÇINAR	

Öğrenci Bilgileri	Ad-Soyad	Abdurrahim ÇINAR
	Öğrenci No	N20137313
	Enstitü Anabilim Dalı	Kamu Hukuku
	Programı	Tezli Yüksek Lisans

DANIŞMAN ONAYI

UYGUNDUR.
Doç. Dr. Fatma Didem SEVGİLİ GENÇAY

* Tez **Almanca** veya **Fransızca** yazılıyor ise bu kısımda tez başlığı **Tez Yazım Dilinde** yazılmalıdır.

**Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orjinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları İkinci bölüm madde (4)/3'te de belirtildiği üzere: Kaynakça hariç, Alıntılar hariç/dahil, 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç (Limit match size to 5 words) filtreleme yapılmalıdır.

	HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ	Doküman Kodu Form No.	FRM-YL-15
		Yayın Tarihi Date of Pub.	04.12.2023
	FRM-YL-15 Yüksek Lisans Tezi Orijinallik Raporu <i>Master's Thesis Dissertation Originality Report</i>	Revizyon No Rev. No.	02
		Revizyon Tarihi Rev.Date	25.01.2024

TO HACETTEPE UNIVERSITY GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES DEPARTMENT OF PUBLIC LAW	
Date: 13/06/2024	
Thesis Title (In English): Legal Regime of Health Committee Decisions	
According to the originality report obtained by myself/my thesis advisor by using the Turnitin plagiarism detection software and by applying the filtering options checked below on 13/06/2024 for the total of 87 pages including the a) Title Page, b) Introduction, c) Main Chapters, and d) Conclusion sections of my thesis entitled above, the similarity index of my thesis is 27%.	
Filtering options applied**:	
1. <input checked="" type="checkbox"/> Approval and Declaration sections excluded	
2. <input checked="" type="checkbox"/> References cited excluded	
3. <input type="checkbox"/> Quotes excluded	
4. <input checked="" type="checkbox"/> Quotes included	
5. <input checked="" type="checkbox"/> Match size up to 5 words excluded	
I hereby declare that I have carefully read Hacettepe University Graduate School of Social Sciences Guidelines for Obtaining and Using Thesis Originality Reports that according to the maximum similarity index values specified in the Guidelines, my thesis does not include any form of plagiarism; that in any future detection of possible infringement of the regulations I accept all legal responsibility; and that all the information I have provided is correct to the best of my knowledge.	
Kindly submitted for the necessary actions.	
Abdurrahim ÇINAR	

Student Information	Name-Surname	Abdurrahim ÇINAR
	Student Number	N20137313
	Department	Public Law
	Programme	Master's Thesis

SUPERVISOR'S APPROVAL

APPROVED

Doç. Dr. Fatma Didem SEVGİLİ GENÇAY

**As mentioned in the second part [article (4)/3] of the Thesis Dissertation Originality Report's Codes of Practice of Hacettepe University Graduate School of Social Sciences, filtering should be done as following: excluding reference, quotation excluded/included, Match size up to 5 words excluded.

EK 2. ETİK KURUL/KOMİSYON İZİNİ YA DA MUAFİYET FORMU

	HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ	Doküman Kodu Form No.	FRM-YL-09
		Yayın Tarihi Date of Pub.	22.11.2023
	FRM-YL-09 Yüksek Lisans Tezi Etik Kurul Muafiyeti Formu <i>Ethics Board Form for Master's Thesis</i>	Revizyon No Rev. No.	02
		Revizyon Tarihi Rev. Date	25.01.2024

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞINA

Tarih: 10/06/2024

Tez Başlığı (Türkçe): Sağlık Kurulu Kararlarının Hukuki Rejimi

Tez Başlığı (Almanca/Fransızca)*:

Yukarıda başlığı verilen tez çalışmam:

- İnsan ve hayvan üzerinde deney niteliği taşımamaktadır.
- Biyolojik materyal (kan, idrar vb. biyolojik sıvılar ve numuneler) kullanılmasını gerektirmemektedir.
- Beden bütünlüğüne veya ruh sağlığına müdahale içermemektedir.
- Anket, ölçek (test), mülakat, odak grup çalışması, gözlem, deney, görüşme gibi teknikler kullanılarak katılımcılardan veri toplanmasını gerektiren nitel ya da nicel yaklaşımlarla yürütülen araştırma niteliğinde değildir.
- Diğer kişi ve kurumlardan temin edilen veri kullanımını (kitap, belge vs.) gerektirmektedir. Ancak bu kullanım, diğer kişi ve kurumların izin verdiği ölçüde Kişisel Bilgilerin Korunması Kanuna riayet edilerek gerçekleştirilecektir.

Hacettepe Üniversitesi Etik Kurullarının Yönergelerini inceledim ve bunlara göre çalışmamın yürütülebilmesi için herhangi bir Etik Kuruldan izin alınmasına gerek olmadığını; aksi durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Abdurrahim
ÇINAR

Öğrenci Bilgileri	Ad-Soyad	Abdurrahim ÇINAR
	Öğrenci No	N20137313
	Enstitü Anabilim Dalı	Kamu Hukuku
	Programı	Tezli Yüksek Lisans

DANIŞMAN ONAYI

UYGUNDUR.
Doç. Dr. Fatma Didem SEVGİLİ GENÇAY

* Tez **Almanca** veya **Fransızca** yazılıyor ise bu kısımda tez başlığı **Tez Yazım Dilinde** yazılmalıdır.

	HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ	Doküman Kodu Form No.	FRM-YL-09
		Yayın Tarihi Date of Pub.	22.11.2023
	FRM-YL-09 Yüksek Lisans Tezi Etik Kurul Muafiyeti Formu <i>Ethics Board Form for Master's Thesis</i>	Revizyon No Rev. No.	02
		Revizyon Tarihi Rev. Date	25.01.2024

HACETTEPE UNIVERSITY GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES DEPARTMENT OF PUBLIC LAW	
Date: 10/06/2024	
ThesisTitle (In English): Legal Regime of Health Committee Decisions	
My thesis work with the title given above:	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Does not perform experimentation on people or animals. 2. Does not necessitate the use of biological material (blood, urine, biological fluids and samples, etc.). 3. Does not involve any interference of the body's integrity. 4. Is not a research conducted with qualitative or quantitative approaches that require data collection from the participants by using techniques such as survey, scale (test), interview, focus group work, observation, experiment, interview. 5. Requires the use of data (books, documents, etc.) obtained from other people and institutions. However, this use will be carried out in accordance with the Personal Information Protection Law to the extent permitted by other persons and institutions. 	
I hereby declare that I reviewed the Directives of Ethics Boards of Hacettepe University and in regard to these directives it is not necessary to obtain permission from any Ethics Board in order to carry out my thesis study; I accept all legal responsibilities that may arise in any infringement of the directives and that the information I have given above is correct.	
I respectfully submit this for approval.	
Abdurrahim ÇINAR	

Student Information	Name-Surname	Abdurrahim ÇINAR
	Student Number	N20137313
	Department	Public Law
	Programme	Master's Thesis

SUPERVISOR'S APPROVAL

APPROVED
Doç. Dr. Fatma Didem SEVGİLİ GENÇAY