

İntihal | Plagiarism: Bu makale, en az iki hakem tarafından incelendi ve intihal içermediği teyit edildi.

| This article has been reviewed by at least two referees and scanned via a plagiarism software.

SAĞLIK KURULU KARARLARINA KARŞI İTİRAZ YOLLARI

APPEALS AGAINST HEALTH COMMITTEE DECISIONS

Abdurrahim Çınar*

ÖZ

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 kurulu kararları teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren değerlendirme durumlarından olup kurul kararı alınması gereken konularda idarenin takdir yetkisi bulunmamaktadır. Bu doğrultuda, uygulamada sağlık kurulu kararlarının yargısal denetimi çoğunlukla bilirkişi raporları üzerinden yürütülmektedir. Söz konusu denetim, kurul kararlarının ilgili mevzuatta öngörülen itiraz yolları sayesinde kurul kararları idare tarafından denetlenerek muhatabı hakkında yeni bir kurul kararı alınabildiğinden yargı yoluna başvurulmadan uyuşmazlığın çözülebilmesi mümkün olabilecektir. Uyuşmazlığın yargı önüne taşınmadan çözümlenmesiyle yargı yükü hafiflemiş ve sağlık kurulu kararlarının denetimi için daha kolay ve etkili bir olanak sağlanmış olacağından sağlık kurulu kararlarına karşı mevzuatta öngörülen itiraz yolları önemli bir yer tutmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sağlık kurulu kararları, idari başvurular, idari işlemler, yargısal denetim, bilirkişi raporları.

* Arş. Gör., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku Bölümü İdare Hukuku Ana Bilim Dalı.

Bu çalışma, yazarın "Sağlık Kurulu Kararlarının Hukuki Rejimi" başlıklı yayımlanmış yüksek lisans tezinden üretilmiştir. Abdurrahim Çınar, *Sağlık Kurulu Kararlarının Hukuki Rejimi*, Ankara: Yetkin Yayınevi, 2024.

0000-0002-1538-4997 abdurrahim.cinar@ogu.edu.tr



Bu eser Creative Commons Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır.

This work is licensed under Attribution-NonCommercial 4.0 International.

ABSTRACT

Health committees are entities established through the collaboration of physicians from various disciplines, operating within both public and private healthcare organizations, as well as under 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. Health committee decisions involve evaluations that require technical knowledge and expertise, and are not subject to administrative discretion. In practice, judicial review of these decisions typically relies on expert reports and is confined to assessing compliance with relevant legislation. Appeal procedures allow disputes to be resolved administratively without judicial recourse, as a new decision can be made by the committee concerning the relevant party. Resolving disputes without judicial recourse reduces the burden on the courts; thus, the appeal procedures occupy a significant place.

Keywords: Health committee decisions, administrative appeals, administrative acts, judicial review, expert reports.

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(nı)” 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 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

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.

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.

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 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 alınması, 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 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

⁴ **Madde 10-** “Merkez Sağlık Kurulu, Maliye Bakanlığı Başhekiminin başkanlığında, Sağlık Bakanlığı’na görevlendirilecek iki uzman hekim ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na 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 usulüne 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, malül sayılır.” Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu. (2006). *T. C. Resmi Gazete*, 26200, 16.06.2006.

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.

uygun olarak yapılmaktadır. Söz konusu yöntemler ilgilinin engel durumuna ve engelin bulunduğu bölgeye göre değişiklik göstermektedir. Çalışma kapsamında öncelikle sağlık kurulu kararlarının türleri ve kararlarda öne çıkan tespit unsuru ortaya konulacak, ardından bu kararlara karşı itirazın önemi ve mevzuatta yer verilen itiraz türleri açıklanacaktır.

I. SAĞLIK KURULU KARARLARI

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 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. Danışma kararları, idarenin veya muhatabın talebi üzerine kurulların görev alanlarına giren konularda bilimsel ve teknik (tıbbi) görüş belirttiği kararlardır. Bu kararlar nihai işlemi tesis edecek olan idari makamı aydınlatmak amacıyla tesis edilir. Sağlık kurullarının tespit kararları ise muhatabının engel oranı tespit edilmek suretiyle sağlık durumunun rapor biçiminde belgelendirildiği kararlardır. Bu kararlar, muhatabının karar öncesinde ortaya çıkan ancak hukuken belirsiz nitelikteki durumunun hukuki niteliğinin belirlenmesine yöneliktir. Anılan kararlarla hukuken belirsiz olan durumu belirliliğe kavuşan (sabitlenen) muhatap, yeni bir hukuki statüye girerek o statünün getirdiği belirli haklardan yararlanmayı talep edebilecektir. Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde herhangi bir ayırım yapılmaksızın kullanılan “sağlık kurulu kararları” ifadesi ile kurulların tespit kararları anlatılacaktır.

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

II. SAĞLIK KURULU KARARLARINA KARŞI İTİRAZIN ÖNEMİ

Sağlık kurulu kararları; “değerlendirme durumları” şeklinde adlandırılan, idarenin uzmanlık gerektiren kararlarla karşı karşıya olduğu durumlardan bir tanesidir.⁷ Söz konusu durumlarda idareden teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren bir değerlendirme istenmektedir. Anılan değerlendirmenin “genel objektif anlayışa” yahut “idare ajanının subjektif anlayışına” bırakılmasına göre idareye tanınan yetki nitelik yönünden farklılaşmaktadır.⁸ 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.⁹

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.¹⁰ 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

⁷ Şükrü Karatepe, “İdarenin Takdir Yetkisi”, *Türk İdare Dergisi*, 63/392, (1991), s.75.; Halil Kalabalık, “İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1/2, (1997), s.213.; Oğuz Sancakdar, “İdare Hukukuna Özgü Tazmin Nedenlerinin Bulunmaması Kavramı”, *Manisa Barosu Dergisi*, 18/69, (1999), s.28.; Onur Kaplan, *İdari İşlem Teorisi Açısından İdare Hukukunda Tespit Edici İşlemlerin Yeri*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021, s.56.

⁸ Karatepe, “İdarenin Takdir Yetkisi”. s.75.; Ayrıca bkz. Sinan Seçkin ve Gül Üstün, “İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi”. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Mehmet Akif Aydın’a Armağan, 21/2, (2015), s.514-515.

⁹ Karatepe, “İdarenin Takdir Yetkisi”. s.75.; Kalabalık, “İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”. s.213.

¹⁰ 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 Maluliyet 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)

raporlarına dayanılarak değerlendirme yapılmaktadır.¹¹ 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 değildir.¹² 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.¹³ Burada takdir yetkisinin bulunmamasının sebebi bizzat raporun niteliğinin teknik ölçütlere bağlı olmasıdır.¹⁴

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.¹⁵ 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 hastane¹⁶ bünyesindeki sağlık kurulları tarafından ayrıca rapor düzenlenerek ona göre karar verilmesi gerektiğini belirtmiş,¹⁷ sonraki kararlarında ise sağlık kurulu kararlarına yönelik bilirkişinin hakem hastane niteliğinde olması gerektiği

¹¹ Karatepe, "İdarenin Takdir Yetkisi". s.75.; Kalabalık, "İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması". s.213.

¹² 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, "İdarenin Takdir Yetkisi". s.75.

¹³ Ibid. s.75.

¹⁴ Kaplan, İdari İşlem Teorisi Açısından İdare Hukukunda Tespit Edici İşlemlerin Yeri, s.79.

¹⁵ 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. Deniz Kayılıoğlu, "Türk İdari Yargılama Hukukunda Bilirkişilik", Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, 2019.; Ramazan Yıldırım vd. "İdare Mahkemeleri Örneğinde Bilirkişilik Uygulamaları", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 19/1, (2011), s.9-38.

¹⁶ Hakem hastaneler, kişisel müracaata istinaden alınan sağlık kurulu kararlarında karşı itiraz mercilerindedir.

¹⁷ 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 Resmî Gazete'de yayımlanan Özürlülük Ölçütü Sınıflandırması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmeliğin Ek-1'de yeralan 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 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.

yönünde karar kılmıştır.¹⁸ 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.¹⁹

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.²⁰

Danıştay kararlarında, sağlık kurulu kararlarının teknik bilgi gerektirmesi nedeniyle bilirkişi tarafından düzenlenen kurul raporuna uyma eğilimi görülmektedir.²¹ Yüksek 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

¹⁸ 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.

¹⁹ 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 olduğu tespit edilmiş ve, 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.*"

²⁰ Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu, 26.03.2014 tarih ve E.2013/415, K.2014/182 sayılı kararı.

²¹ 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. Daire, 20.02.2018 tarih ve E.2016/2563, K.2018/900 sayılı kararı.; Bilirkişi raporlarının bağlayıcılığı bakımından öğretide hakiminden bilirkişi raporu doğrultusunda karar vermesi gerektiğini savunan ve hakimin bilirkişi raporunu serbestçe takdir edebileceğini savunan görüşler söz konusudur. Bu görüşler hakkında bkz. Deniz Kayılıoğlu, "Türk İdari Yargılama Hukukunda Bilirkişilik", Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, 2019, s.149-160.

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.²²

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.²³ Zira yargı organının, yasalarla tanınan yargı yetkisinin sınırlarını aşarak idarenin yerine geçmesi ve onun adına işlem tesis etmesi yahut idareyi bir karar almaya zorlaması mümkün değildir.²⁴ 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.²⁵

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

²² 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.

²³ 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 Resmî 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 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.

²⁴ Hulusi Alphan Dinçkol, "İdari Yargı'da Hakimın Takdir Yetkisinin Denetlenmesi", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Prof. Dr. Nur Centel'e Armağan, 19/2, (2013), s.1578.; Seçkin ve Üstün, "İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi", s.522.

²⁵ Hukuka uygunluk denetimi ve idari işlem niteliğinde karar verme yasağı hakkında bkz. Seçkin ve Üstün, "İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi", s.509-533.; Dinçkol, "İdari Yargı'da Hakimın Takdir Yetkisinin Denetlenmesi". s.1567-1594.; İdari yargıda yargısal denetimin sınırları hakkında bkz. Züleyha Keskin, "İdari Yargıda Yargısal Denetimin Kapsamı ve Sınırları.", Doktor Tezi, Ankara Üniversitesi, 2021.; Mahmut Şen, "İdarenin Yargısal Denetiminin Sınırlarına İlişkin Modeller", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 27/1-2, (2013), s.1623-1641.

oranlar birbirinden farklı niteliktedir.²⁶ 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.²⁷ Ayrıca bu tespit kararı yalnızca prosedür niteliğinde bir aşama olup nihai karara esas alınamaz. İkinci kurul kararında (dolaylı tespit kararı) belirlenen oran muhatabın çalışma gücü kaybı oranı olup bu karar kişinin engellilik indiriminden yararlanıp yararlanamayacağına yönelik idarenin nihai kararına esas teşkil etmektedir. 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.²⁸ 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.²⁹

²⁶ Söz konusu durum dolaylı tespit kararlarının konu teşkil ettiği iptal davaları için geçerlidir. Her ne kadar Danıştay gene de bilirkişiye başvurup 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.

²⁷ Engellilik Sağlık Kurulları, *Erişkinler için Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelikte* düzenlendiği üzere muhatabı hakkında engel oranını belirleyen kurul raporları (doğrudan tespit kararları) düzenlemekle yetkili kurullardır.

²⁸ 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.

²⁹ Sağlık kurulu kararlarıyla ilgili olmamakla beraber, farklı bağlamda benzer bir görüş için bkz. Turgut Tan, “Sınav ve Jüri Değerlendirmelerinin Yargısal Denetimi”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 51/1, (1996), s.422-423.; İdari Başvuruların işlevleri için bkz. Lütfi Duran, “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 12/1, (1946), s.169.; Füsün Ceren Küçük, *İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. Maddesi Uyarınca Yapılan Başvurunun Kapsam ve Sonuçları*. İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2019, s.12-14.; Yusuf Sertaç Serter, *İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2015, s.39-40.

III. İDARİ ANLAMDA KESİNLİK KAVRAMI VE SAĞLIK KURULU KARARLARINA KARŞI MEVZUATTA ÖNGÖRÜLEN İTİRAZ TÜRLERİ

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.³⁰ 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.³¹

Günday, mevzuatta kesin olduğu belirtilen kararların idare tarafından geri alınmasının olanaksız olduğunu, böyle bir durumdaki kesinliğin yargısal değil idari anlamda bir kesinliği ifade ettiğini belirtmiştir.³² 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

³⁰ **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."

³¹ 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, "İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi", s.130-199.; Danıştay kararlarında idari başvuru yollarının incelenmesine yönelik bir eser için bkz. Yasin Sezer ve Hüseyin Bilgin, "Danıştay Kararlarında İdari Başvurular", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 57/4, (2008), s.337-366.

³² Metin Günday, *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayınevi, 2017, s.172.; Özyörük'ün ifadesiyle kesin karar, aleyhinde idari başvuru yolu kalmayan yahut en başından böyle bir yolun mevcut olmadığı karardır. Mukbil Özyörük, *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1973, 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 kullanılabileceğini belirtmiştir. Onur Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2018, s.332.

açıkça aykırı olacağını belirtmiştir.³³ 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.³⁴

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 başvuru³⁵ olarak kabul edilse de hiyerarşik yetkiler her zaman kullanılabilirliğinden yasada kesin olduğu ifade edilen işlemlere yönelik hiyerarşik başvuruda bulunulabilmesi mümkündür.³⁶ 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.³⁷ Karahanoğulları, idari işlemlerin “kesinleşmesi” tabirinin doğru olmadığını belirtmiş ve bu işlemlerin tesis edildikleri idare tarafından geri alınabileceğini, değiştirilebileceğini veya kaldırılabilirliğini ifade etmiştir.³⁸ Yazar bu durumu “*İdarenin iradesi ile oluşan kural ve statü etkisi, değiştirilemeyecek biçimde kesinleşmez, koşullar gerçekleştiğinde değiştirilebilmek üzere zaman içinde sabitlenir.*” şeklinde açıklamıştır.³⁹

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.⁴⁰ 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

³³ Günday, İdare Hukuku, s.172.; Yıldırım, idari anlamda kesinliği, “*idari karar aleyhine başka bir idari makama etkili başvuru yapılamaması*” şeklinde tanımlamıştır. Ramazan Yıldırım, *İdari Başvurular*. Konya: Mimoza Yayınevi, 2006, s.109-110. (Aktaran: Dilşat Yılmaz, “Türk İdare Hukuku’nda İdari İşlemin “Kesin”liği Üzerine Bir Değerlendirme: “Kime Göre?”, “Ne İçin?” Kesinlik”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 21/2, (2017), s.113. Bkz. Dipnot 43.)

³⁴ Dilşat Yılmaz, *İdari İşlemin İcrailik Özelliği*, Ankara: Astana Yayınları, 2014, s.81.

³⁵ 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 ve Bilgin, “Danıştay Kararlarında İdari Başvurular”, s.341-347.; Yıldırım, *İdari Başvurular*, s.63. (Aktaran: Fatma Didem Sevgili Gençay, *Türk İdare Hukukunda Hiyerarşi Yetkisi*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2023, s.132. Bkz. Dipnot 441.)

³⁶ Sevgili Gençay, *Türk İdare Hukukunda Hiyerarşi Yetkisi*. s.132-133.

³⁷ 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.

³⁸ Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, s.332.

³⁹ Ibid. s.332.

⁴⁰ Burada etkililik, başvurunun hukuki sonuç doğurabilmesi anlamında kullanılmıştır. Yıldırım, *İdari Başvurular*, s.109-110. (Aktaran: Yılmaz, “Türk İdare Hukuku’nda İdari İşlemin “Kesin”liği Üzerine Bir Değerlendirme: “Kime Göre?”, “Ne İçin?” Kesinlik”, s.113. Bkz. Dipnot 43.)

alınabilmesi yönünden elverişli olmasa da yerindelik denetimi de yapılabileceği için hiyerarşik başvuruda bulunmayı tercih edebilecektir.⁴¹ 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.⁴² 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.⁴³ Buna göre ihtiyari başvuru, idari işlemin kesin işlem olma niteliğini etkilemez ve Akyılmaz/Sezginer/Kaya'nın ifadesiyle muhatabına idareye müracaat etme konusunda "takdir yetkisi" tanır⁴⁴; ihtiyari başvuru söz konusu olduğunda muhatap, idareye başvurabilir, doğrudan dava açabilir veya yapmış olduğu başvurunun sonuçlanmasını beklemeden iptal davası açabilir.⁴⁵ 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...*⁴⁶

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.⁴⁷ Bu doğrultuda nihai işlemde bağımsız bir hukuki değer taşıyan ve muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurabilen sağlık kurulu kararları 14. madde

⁴¹ Sevgili Gençay, Türk İdare Hukukunda Hiyerarşi Yetkisi, s.133.

⁴² Yılmaz, "Türk İdare Hukuku'nda İdari İşlemin "Kesin"liği Üzerine Bir Değerlendirme: "Kime Göre?", "Ne İçin?" Kesinlik", s.116.

⁴³ Ibid. s.116.

⁴⁴ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Açıklamalı-İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku*, Ankara: Savaş Yayınevi, 2019, s.513.

⁴⁵ Ibid. s.513.; Benzer yönde bkz. Onur Karahanoğulları, *İdari Yargı: İdarenin Hukuka Zorlanması (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2024, s.313.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Celal Erkut, "İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı", *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Birinci Kitap – İdari Yargı*, Ankara, 1991, s.113.

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.⁴⁸ Yazara göre söz konusu durumda işlem tamamlanmış olmakla beraber anılan başvuru yolunun yerine getirilmemesi işlemin kesin olmasını engelleyecektir.⁴⁹ Danıştay da idari işleme karşı öngörülmuş zorunlu başvuru yoluna gidilmedikçe işlemin 14. madde kapsamında “kesin işlem” niteliği kazanamayacağını ifade etmiştir.⁵⁰ Bu hususta zorunlu idari başvurunun 14. madde kapsamında işlemin “kesin” niteliği ile ilgili olmadığını belirten görüşler de bulunmaktadır.⁵¹

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 öngörülüşken 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.⁵² Örneğin sağlık kurullarının danışma kararları, nihai işlemin tesisi

⁴⁸ Ibid. s.113.

⁴⁹ Bu husus Fransa İdare Hukukunda “recours parallèle” başlığıyla incelenmektedir. Buna göre, kanunlarla öngörülüş 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.

⁵⁰ 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 engellemeyeceği, 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 ağılığından 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 esası 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.

⁵¹ 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 olmaktadır. 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, İdari Yargı: İdarenin Hukuka Zorlanması (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme), s.312.; Zorunlu idari başvurulara yönelik detaylı bir çalışma için bkz. Kaya Burak Öztürk, *Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2015.

⁵² 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 hazırlayıcı işlem niteliğinde olduğu söylenebilir. Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982, s.398.

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 belirttiği olduğu üzere muhatabı üzerinde hukuki sonuç doğurmaya elverişli olmadıklarından itirazlara konu edilememektedir.

IV. İTİRAZ YOLU AÇIK OLAN SAĞLIK KURULU KARARLARI

A. ZORUNLU İTİRAZ YOLU ÖNGÖRÜLEN KARARLAR

Kişisel müracaata istinaden alınan doğrudan tespit kararlarına karşı itiraz yolu, Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik'in 12. maddesinde düzenlenmiştir.⁵³ 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. 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.⁵⁴ (m.12) Buradaki kesinleşme ifadesi, yukarıda ifade edildiği üzere, kurul kararına karşı etkili idari başvuru yollarının kapanmış olduğu anlamına gelmektedir. Bu

⁵³ **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.”

⁵⁴ **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.”

aşamadan sonra muhatabı, karara karşı itirazı sürmesi halinde iptal davası açma yolunu tercih edebilir.

5378 sayılı Kanun'da 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.⁵⁵ 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.⁵⁶ Zira, mülga yönetmeliğin 10. maddesinde yer alan itiraz usulüne yönelik "*itiraz edilebilir*" ifadesi, halihazırda 12. maddede "*itiraz edilir*" olarak değiştirilmiştir.⁵⁷ Danıştay mülga yönetmelikteki itiraz usulünün ihtiyari nitelikte olduğunu ifade etmiştir.⁵⁸ Mülga yönetmeliğin yürürlükte olduğu dönemde itiraz yolu ihtiyari nitelikte olduğundan; ilk hastaneden alınan sağlık kurulu kararı üzerine itiraz yoluna gidilmeden,⁵⁹ itiraz üzerine ikinci hastaneden alınan sağlık kurulu kararı üzerine hakem hastaneye gidilmeden⁶⁰ veya hakem hastaneden kurul kararı aldıktan sonra⁶¹ iptal davasına gidildiğine dair örnekler bulunmaktadır.

Buna karşın, halihazırda öngörülen itiraz yolunun ifade ediliş biçimi, söz konusu itirazın zorunlu nitelik taşıdığını göstermektedir.⁶² 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.⁶³

⁵⁵ 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 ve Kaya, Açıklamalı-İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku, s.513-514.); Bu hususta ayrıca bkz. Öztürk, Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz, s.15.; Derya Deviner Erguvan, "İdari Mercii Tecavüzü" Mü? "Zorunlu Başvurunun Yapılmaması" Mı?, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26/2(2022), s.546.

⁵⁶ İtirazın zorunlu nitelikte olmasının, düzenlemenin lafzından anlaşılması hususunda bkz. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, Açıklamalı-İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku, s.514.

⁵⁷ Adı geçen yönetmelik, *Özürlülük Ölçütü, Sınıflandırması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmeliktir*.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Danıştay 15. Daire, 26.05.2015 tarih ve E.2015/1220, K.2015/3174 sayılı kararı.

⁶⁰ Danıştay 15. Daire, 17.03.2015 tarih ve E.2014/10026, K.2015/1551 sayılı kararı.

⁶¹ Danıştay 15. Daire, 24.01.2017 tarih ve E.2016/8113, K.2017/442 sayılı kararı.

⁶² Kanunun emredici lafzı gereği itirazın zorunlu niteliği ve "itiraz edilir" ifadesi hakkında bkz. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, Açıklamalı-İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku, s.514.

⁶³ İdari merci tecavüzü hakkında bkz. Ibid. s.512.

B. İHTİYARİ İTİRAZ YOLU ÖNGÖRÜLEN KARARLAR

1. Kurum Sağlık Kurulunun Tespit Kararları

5510 sayılı Kanun'un 58. ve 95. maddeleri⁶⁴ 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 sosyal güvenlik il müdürlüğü veya il merkezlerine bir dilekçe vererek karara itirazda bulunabilir.⁶⁵ 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.⁶⁶ 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.⁶⁷

Kurum Sağlık Kurulunun tespit kararlarına karşı 5510 sayılı Kanun'da öngörülen itiraz yolu ihtiyari niteliktedir. Mevzuatta bu itirazın niteliğine yönelik bir ifade bulunmamasıyla beraber Öztürk'ün belirttiği üzere zorunlu başvurular istisnai niteliktedir ve mevzuatta itirazın zorunlu nitelikte olduğu açıkça ifade edilmek durumundadır.⁶⁸ 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 Kurulunun tespit kararı,

⁶⁴ **Madde 58-** "...Kurul, sigortalılar hakkında vazife malullük derecesi, iş kazası ve meslek hastalığı sonucu süreklî 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 tıbbî belgeler ile gerekli diğer belgelerin incelenmesiyle; yurt dışında tedavi için yapılacak sevk- lere, 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..."

⁶⁵ <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)

⁶⁶ Bkz. 5510 sayılı Kanun. Madde 58/4.

⁶⁷ Bkz. Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. Madde 15.

⁶⁸ Öztürk, Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz, s.15.; Benzer yönde bir görüş için bkz. Erguvan, "İdari Merci Tecavüzü" Mü? "Zorunlu Başvurunun Yapılmaması" Mı?", 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 ve Kaya, Açıklamalı-İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku, s.513-514.)

Kurum Sağlık Kurullarını bağlar ve kararın gereği SGK'nın ilgili birimi veya Kurum Sağlık Kurullarınca yerine getirilir.⁶⁹

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.⁷⁰ 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.⁷¹

V. İTİRAZ YOLU AÇIK OLMAYAN SAĞLIK KURULU KARARLARI

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.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Ali Dursun Ulusoy, *İdari Yargılama Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınevi, 2020, s.140.

⁷¹ 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 Kurulununun 18.09.2013 tarihli kararıyla itirazın reddedildiği ve davacının mevcut hastalık ve arızalarına göre malul olmadığına karar verildiği; bu kararın 11.10.2013 tarihli işlemlerle 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.

Merkez Sağlık Kurulunun tespit kararlarına karşı mevzuatta itiraz yolu öngörülmemiş olup bu kararların kesin nitelikte olduğu ifade edilmiştir.⁷² 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.*⁷³

O halde, Merkez Sağlık Kurulunun tespit kararını tebellüğ eden muhatabı, karara karşı itirazının halen devam etmesi durumunda iptal davası açma yoluna gidebilecektir.⁷⁴

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. 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.⁷⁵

Nihayetinde söylenebilir ki sağlık kurulu kararları, her ne kadar tespit unsuru temelinde birleşiyor olsa da tespitin biçimi ve uygulama alanı bakımından önemli farklılıklar taşımaktadır. Ayrıca kurulların danışma niteliğinde kararlarının da bulunduğu ve muhatabı

⁷² **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 cetvellere 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.

⁷³ 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.

⁷⁴ 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.”

⁷⁵ 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 uyarlık görülmemiştir.”

üzerinde hukuki sonuç doğurmaya elverişli olmadıklarından bu kararların itirazlara konu edilemediği de unutulmamalıdır. Bu nedenle, kurul kararlarına karşı itirazlar somut olayın özellikleri göz önünde bulundurularak, her bir karar için ayrı ayrı değerlendirilmek durumunda. Nitekim mevzuatta “sağlık kurulu kararı” nitelemesine karşılık gelen birden fazla karar türü mevcuttur.

SONUÇ

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 subjektif işlem niteliğindedir.

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.

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 gerekece göstererek sıklıkla bilirkişiye başvurmaktadır. Yüksek mahkemenin bu tutumu karşısında, kurul kararlarına karşı itiraz usulünün işletilmesi suretiyle Danıştay’ın iş yükü azaltılabilecektir. Nitekim itiraz sonucunda muhatabına yönelik yeni bir sağlık kurulu kararı tesis edilebileceğinden yargı yoluna gidilmeden uyuşmazlığın çözülmesi mümkün olabilecektir. Bu nedenle, sağlık kurulu kararlarına yönelik daha etkili bir denetim niteliğindeki itiraz yollarının önemi göz önünde bulundurularak halihazırdaki mevzuatın yeniden düşünülmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Akyılmaz, Bahtiyar, Sezginer, Murat ve Kaya, Cemil. *Açıklamalı-İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku*, Ankara: Savaş Yayınevi, 2019.
- Duran, Lütfi. “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu Meselesi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 12/1, (1946), s.130-199. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuhfm/issue/9160/114757> (Erişim: 12.01.2024).
- Duran, Lütfi. *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982.
- Dinçkol, Hulusi Alphan. “İdari Yargı’da Hakimın Takdir Yetkisinin Denetlenmesi”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Prof. Dr. Nur Centel’e Armağan, 19/2, (2013), s.1567-1594. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/maruhad/issue/48280/629507> (Erişim: 11.01.2024).
- Erguvan, Derya Deviner. ““İdari Merci Tecavüzü” Mü? “Zorunlu Başvurunun Yapılmaması” Mı?”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26/2, (2022), s.525-562. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ahbvuhfd/issue/69981/1116500> (Erişim: 18.05.2024).
- Erkut, Celal. “İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı”, *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Birinci Kitap – İdari Yargı*, Ankara, 1991.
- Kalabalık, Halil. “İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1/2, (1997), s.205-332. https://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/1_2_13.pdf (Erişim: 09.04.2024).
- Karahanoğulları, Onur. *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2018.
- Karahanoğulları, Onur. *İdari Yargı: İdarenin Hukuka Zorlanması (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2024.
- Karatepe, Şükrü. “İdarenin Takdir Yetkisi”, *Türk İdare Dergisi*, 63/392, (1991), s.63-119. [http://www.tid.gov.tr/kurumlar/tid.gov.tr/tum-sayilar\(2\)/1976-2000/1991/Yil63_392_1991_.pdf](http://www.tid.gov.tr/kurumlar/tid.gov.tr/tum-sayilar(2)/1976-2000/1991/Yil63_392_1991_.pdf) (Erişim: 10.05.2024).
- Kaplan, Onur. *İdari İşlem Teorisi Açısından İdare Hukukunda Tespit Edici İşlemlerin Yeri*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021.
- Kayıoğlu, Deniz. “Türk İdari Yargılama Hukukunda Birlikçilik”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, 2019.
- Keskin, Züleyha. “İdari Yargıda Yargısal Denetimin Kapsamı ve Sınırları.”, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, 2021. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp> (Erişim: 18.05.2024).
- Küçük, Füsün Ceren. *İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. Maddesi Uyarınca Yapılan Başvurunun Kapsam ve Sonuçları*, İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2019.
- Öztürk, Kaya Burak. *Hak Arama Özgürlüğü Çerçevesinde Zorunlu İdari İtiraz*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2015.
- Özyörük, Mukbil. *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1973.
- Sancakdar, Oğuz. “İdare Hukukuna Özgü Tazmin Nedenlerinin Bulunmaması Kavramı”, *Manisa Barosu Dergisi*, 18/69, (1999), s.20-31.
- Seçkin, Sinan ve Üstün, Gül. “İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi”. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Mehmet Akif Aydın’a Armağan, 21/2, (2015), s.509-534. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/maruhad/issue/27556/289900> (Erişim: 17.03.2024).
- Serter, Yusuf Sertaç. *İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2015.
- Sevgili Gençay, Fatma Didem. *Türk İdare Hukukunda Hiyerarşi Yetkisi*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2023.
- Sezer, Yasin ve Bilgin, Hüseyin. “Danıştay Kararlarında İdari Başvurular”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 57/4, (2008), s.337-366. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/auhfd/issue/42568/513003> (Erişim: 14.04.2024).

- Şen, Mahmut. "İdarenin Yargısal Denetiminin Sınırlarına İlişkin Modeller", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 27/1-2, (2013), s.1623-1642. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ahbvuhfd/issue/48109/608422> (Erişim: 11.03.2024).
- Tan, Turgut. "Sınav ve Jüri Değerlendirmelerinin Yargısal Denetimi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 51/1, (1996), s.409-423. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ausbf/issue/3110/43072> (Erişim: 15.12.2023).
- Ulusoy, Ali Dursun. *İdari Yargılama Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınevi, 2020.
- Yıldırım, Ramazan. *İdari Başvurular*, Konya: Mimoza Yayınevi, 2006.
- Yıldırım, Ramazan, Zehra Odyakmaz, Ayşegül Çoban Atik, A. Ziya Çalışkan, A. Kürşat Ersöz, Yusuf Deniz. "İdare Mahkemeleri Örneğinde Bilirkişilik Uygulamaları", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 19/1, (2011), s.9-38. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/suhfd/issue/26647/281209> (Erişim: 22.04.2024).
- Yılmaz, Dilşat. *İdari İşlemin İcrailik Özelliği*, Ankara: Astana Yayınları, 2014.
- Yılmaz, Dilşat. "Türk İdare Hukuku'nda İdari İşlemin "Kesin" Liği Üzerine Bir Değerlendirme: "Kime Göre?", "Ne İçin?" Kesinlik", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 21/2, (2017), s.105-154. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ahbvuhfd/issue/48091/608089> (Erişim: 05.06.2024).
- Danıştay 8. Daire, 04.11.1998 tarih ve E.1998/2534, K.1998/3508 sayılı kararı.
- Danıştay 12. Daire, 07.07.2003 tarih ve E.2003/380, K.2003/2077 sayılı kararı.
- Danıştay 3. Daire, 27.12.2012 tarih ve E.2010/2375, K.2012/4914 sayılı kararı.
- Danıştay 5. Daire, 23.01.2014 tarih ve E.2013/5981, K.2014/467 sayılı kararı.
- Danıştay 15. Daire, 17.03.2015 tarih ve E.2014/10026, K.2015/1551 sayılı kararı.
- Danıştay 15. Daire, 26.05.2015 tarih ve E.2015/1220, K.2015/3174 sayılı kararı.
- Danıştay 15. Daire, 26.05.2015 tarih ve E.2015/453, K.2015/3175 sayılı kararı.
- Danıştay 15. Daire, 26.05.2015 tarih ve E.2014/7239, K.2015/3173 sayılı kararı.
- Danıştay 4. Daire, 05.11.2015 tarih ve E.2015/788, K.2015/5139 sayılı kararı.
- Danıştay 4. Daire, 05.11.2015 tarih ve E.2015/1440, K.2015/5130 sayılı kararı.
- Danıştay 4. Daire, 15.03.2016 tarih ve E.2015/7115, K.2016/1111 sayılı kararı.
- 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.
- Danıştay 15. Daire, 24.01.2017 tarih ve E.2016/8113, K.2017/442 sayılı kararı.
- Danıştay 9. Daire, 20.02.2018 tarih ve E.2016/8730, K.2018/895 sayılı kararı.
- Danıştay 9. Daire, 20.02.2018 tarih ve E.2016/2563, K.2018/900 sayılı kararı.
- 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 11. Daire, 27.06.2018 tarih ve E.2017/3613, K.2018/3150 sayılı kararı.
- Danıştay 3. Daire, 15.12.2020 tarih ve E.2019/538, K.2020/5567 sayılı kararı.
- Danıştay 4. Daire, 07.06.2021 tarih ve E.2017/2339, K.2021/2994 sayılı kararı.
- Danıştay 10. Daire, 13.02.2023 tarih ve E.2019/7047, K.2023/503 sayılı kararı.
- Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu, 26.11.1999 tarih ve E.1999/166, K.1999/493 sayılı kararı.
- Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu, 05.03.2014 tarih ve E.2013/227, K.2014/150 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, 08.11.2017 tarih ve E.2017/549, K.2017/537 sayılı kararı.
- Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu, 23.10.2018 tarih ve E.2018/687, K.2018/794 sayılı kararı.

EXTENDED SUMMARY

APPEALS AGAINST HEALTH COMMITTEE DECISIONS

Abdurrahim Çınar, RA.

Eskisehir Osmangazi University, abdurrahimcinar_24@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1538-4997>

Health committees are entities established through the collaboration of physicians from various specialties, operating within both public and private healthcare institutions, as well as various public institutions. These committees are authorized to make decisions about an individual's health status in cases where a health committee report is required by legislation or in situations beyond the authority of a single physician.

The term "health committee" refers to all committees that are authorized to make decisions in matters beyond the scope of a single physician's authority. However, as will be explained below, not all committees working in the health sector qualify as health committees; rather, health committees constitute only one type of these. There are various characteristics that differentiate health committees from other committees operating in the health field. According to Turkish legal regulations, there are four different types of health committees: Disability Health Committees, Institutional Health Committees, Social Insurance High Health Committee, and Central Health Committee.

Health committee decisions have different characteristics and can be classified into advisory and determination decisions. Advisory decisions can only be made by the Central Health Committee, High Health Committee, and Institutional Health Committees, whereas determination decisions can be made by all health committees. Advisory decisions are made upon request from the administration or the individual concerned and provide scientific and technical (medical) opinions on matters within the committees' jurisdiction. These decisions aim to inform the administrative authority that will establish the final action. Determination decisions of health committees are decisions that document the individual's health status in the form of a report by determining the disability rate. These decisions aim to clarify the legal nature of a situation that is legally ambiguous but exists prior to the decision. With these decisions, the individual, whose previously uncertain situation has been clarified (established), can enter a new legal status and request the rights associated with that status.

The determination decisions of health committees are written in form but vary in procedural rules. For instance, in Disability Health Committees, a new committee report is prepared based on the individual presenting in person. However, in the Central Health Committee, High Health Committee, and Institutional Health Committees, unless deemed necessary, the individual does not appear before the committee and a new report is not prepared. In these committees, determination is made based on documents concerning the individual, and the result is recorded in a separate section of the previously prepared report. For ease of review, determination decisions are classified into direct and indirect determination decisions based on procedural differences. Accordingly, decisions from Disability Health Committees are considered direct determinations; whereas decisions from the Central Health Committee, High Health Committee, and Institutional Health Committees are referred to as indirect determinations.

This study aims to evaluate the appeal mechanisms provided by the legislation for health committee decisions and to examine the administrative and judicial oversight of these decisions. In this context, the relevant legislation on health committee decisions has been thoroughly reviewed, and the current situation has been presented along with various proposals for improvement. Health committee decisions can be divided into two categories based on whether there are effective administrative appeal procedures: decisions with open appeal and decisions without an appeal route. Appeals are available against the determination decisions of Institutional Health Committees and Disability Health Committees taken in response to personal applications, while appeals are not available against the determination decisions of the Central Health Committee and the High Health Committee. Advisory decisions of health committees and direct determination decisions made in response to institutional referrals do not have legal consequences for the individual and cannot be subject to appeal. Health committee decisions are one of the “evaluation situations” where the administration faces decisions requiring expertise. In such situations, the evaluation requested from the administration involves technical knowledge and expertise. Depending on whether this evaluation is based on “general objective understanding” or “subjective understanding of the administrative agent,” the nature of the authority granted to the administration differs. Health committee decisions are of a general evaluative nature, and since this evaluation is based on general objective understanding, it is accepted that the administration does not have discretionary power in matters requiring a health committee decision. The Council of State’s oversight of health committee decisions is limited to determining whether the decisions are compliant with the relevant legislation due to their technical knowledge and expertise requirement. However, health committee decisions can be reviewed by the administration through the administrative appeal mechanisms provided by the legislation, potentially resulting in a new indirect determination decision concerning the individual. Thus, administrative appeal procedures for health committee decisions are significant as they allow for the resolution of issues without resorting to judicial review, thereby reducing the burden on the judiciary and providing a more accessible and effective means of oversight.