

TÜRK TABİPLER BİRLİĞİNE VE TABİP ODALARINA YAPILACAK İDARİ BAŞVURULAR

*Yrd.Doç.Dr. Hayrettin EREN**

*Arş.Gör.Gülden ŞİŞMAN**

GİRİŞ

İdari başvurular, kişilerin menfaatleri bulunan ve idari işlev kapsamına giren konularda, kamusal makamlara yaptıkları başvuruların tümü ile kamu yararını korumak amacı ile yetki verilen kamu görevlilerinin veya kamu tüzel kişilerinin diğer idari makamların yaptığı idari işlemlerin iptali, değiştirilmesi veya geri alınması gibi nedenlerle, yine kanunların gösterdiği idari işleve sahip makamlara yaptıkları idare hukukuna ilişkin başvurulardır¹.

İdari başvuruların nereye ve hangi esaslar çerçevesinde yapılacağıın bilinişmesi birçok bakımdan öneme sahiptir. İdari başvurular öncelikle yargının iş yükünü azaltmakta ve hak sahiplerinin kısa sürede sonuca ulaşmasını sağlamaktadır. Bu bakımdan hangi idari başvurunun nereye ve nasıl yapılacağıın bilinişmesi çok önemlidir ve bu çalışmanın odak noktası da budur.

Aynı mesleği yapanların dayanışma ve mesleği korumak adına bir araya gelerek oluşturdukları yapılar meslek kuruluşlarıdır. Bugün itibariyle barolar, noter odaları, tabip odaları, diş hekimleri odaları, eczacı odaları, veteriner odaları, ziraat odaları, ticaret ve sanayi odaları, mühendis odaları, mimar odaları, esnaf odaları...gibi çok değişik alanlarda kurulmuş meslek kuruluşları vardır. Türk Tabipler Birliği ve tabip odaları da bu kapsamdaki meslek kuruluşları arasında yer almaktadır. Çalışmamız Türk Tabipler Birliği ve tabip odaları açısından karşımıza çıkan idari başvurular kapsamında olacaktır.

Bu çalışmanın amacı, Türk Tabipler Birliği Kanunu'nda yer alan idari başvuru yollarının usul ve esaslarını incelemektir. Ayrıca bu kanun ile bağlantılı

* Erciyes Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku ABD. Öğretim Üyesi.

* Erciyes Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Vergi Hukuku ABD. Araştırma Görevlisi.

¹ YILDIRIM, Ramazan, İdari Başvurular, Konya, 2006, s. 30.

olarak Türk Tabipler Birliği Disiplin Yönetmeliği² ve Türk Tabipleri Birliği İşyeri Hekimi Çalışma Onayı Yönetmeliği³ de idari başvurular açısından ele alınacaktır. Türk Tabipler Birliği'ne ve tabip odalarına yapılacak idari başvuruları değerlendirmeden önce kısaca genel olarak meslek kuruluşları, Türk Tabipler Birliği ve tabip odalarının idari teşkilatlanması ve görevleri üzerinde durulacaktır.

I. GENEL OLARAK

Meslek kuruluşları, meslek mensuplarının oluşturduğu, tüzelkişilikleri olan, bir kısım kamu görevlerini yerine getiren, üyeleri üzerinde kamu hukukundan doğan bazı yetkilere sahip olan kişi topluluklarıdır⁴. Hekimlik, eczacılık, avukatlık, tacirlik, mühendislik... gibi "serbest meslek" denen mesleklerde çalışanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak, mesleği dışa karşı temsil etmek, özellikle mesleğin "iç disiplinini" ve meslek ahlakını sağlamak üzere meslek odaları kurulmuştur⁵. Meslek kuruluşlarının kökeni esnaf localarına ve ahilik teşkilatına dayansa da, bugünkü anlamda 19.yüzyılın ikinci yarısından itibaren yabancı uyruklu tacirlerin İstanbul ve İzmir'de kurdukları ticaret odaları ile ortaya çıkmışlardır. Daha sonraki yıllarda sanayi odaları, barolar ve ziraat odaları oluşmuştur⁶.

Meslek odaları tahmin edileceği üzere çok ve çeşitlidir. Barolar, noter odaları, tabip odaları, diş hekimleri odaları, eczacı odaları, veteriner odaları, ziraat odaları, ticaret ve sanayi odaları, mühendis odaları, mimar odaları, esnaf odaları... bu çerçevede oluşmuş meslek kuruluşlarıdır. Bu kuruluşların odalar birlikleri, federasyon, konfederasyon gibi üst kuruluşları vardır. Meslek kuruluşlarının organlarını seçen genel kurulları (umumi heyet), başkanları (reis), yönetim kurulları (idare heyeti), disiplin kurulları (haysiyet divanı), denetim kurulları, üst kuruluşlarda yüksek disiplin kurulu (yüksek haysiyet divanı) gibi birim ve makamları vardır⁷.

Meslek kuruluşlarının üyeleri genel olarak kendi nam ve hesaplarına çalışan kişilerdir⁸. Meslek kuruluşları, devletin bazı meslekleri, kamu yararıyla doğru-

² RG., T.28.04.2004, S.25446 ile yürürlüğe girmiştir. 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu'nun 59. maddesine dayanılarak çıkartılmış olan Türk Tabipleri Birliği Disiplin Yönetmeliği, disiplin cezası verilecek kişileri ve durumları belirlemek ve disiplin cezası verilmesinde uyulması gereken usul ve esasları saptamak üzere hazırlanmıştır.

³ RG., T.2.12.2002, S .24970.

⁴ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref / TAN, Turgut, İdare Hukuku, C. 1, Ankara, 2004, s.344.

⁵ GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, C.1, Bursa, 2003, s.494.

⁶ GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, Ankara, 2002, s.487.

⁷ YAYLA, Yıldızhan, İdare Hukuku, İstanbul, 2009, s.265.

⁸ YAYLA, s.265.

dan ilgili görerek bu meslek sahiplerinin etkinliklerini denetlemek gereksiniminden doğmuş⁹ ve bundan dolayı düzenlemelere konu olmuştur.

Meslek kuruluşlarının anayasal temelleri çok eski değildir. Bu kuruluşlar 1924 Anayasasında yer almamış ve ilk kez 1961 Anayasasında düzenlenmiştir. Meslek kuruluşları 1961 Anayasasına kadar kanunlarla düzenlenmiştir¹⁰. 1982 Anayasası da 135.maddesinde meslek kuruluşlarını ayrıntılı olarak düzenlemiştir.

Meslek kuruluşları Anayasanın 135.maddesinde şöyle tanımlanmaktadır: “Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir”¹¹.

Türkiye’de meslek kuruluşları kamu kurumu değil, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarıdır¹². Bu kuruluşlar yapıları ve görevleri yönünden diğer kamu kurumlarından ayrı özellikler taşırlar¹³. Meslek kuruluşları diğer kamu kurumları gibi belli bir veya birkaç hizmeti yürütmekle görevli olmadıkları gibi belli bir hizmetle sınırlı olarak da faaliyet göstermezler. Bunlar belirli meslekte çalışan insanların ortak gereksinimleri çerçevesinde daha çok özel yararların

⁹ GİRİTLİ, İsmet / BİLGİN, Pertev / AKGÜNER, Tayfun, İdare Hukuku Dersleri, İstanbul, 2006, s.143.

¹⁰ ATAY, Ender, Ethem, İdare Hukuku, Ankara, 2006, s.305.

¹¹ Maddenin devamı: “...Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmaz.

Bu meslek kuruluşları, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar.

Bu meslek kuruluşları ve üst kuruluşları organlarının seçimlerinde siyasi partiler aday gösteremezler.

Bu meslek kuruluşları üzerinde Devletin idari ve mali denetimine ilişkin kurallar kanunla düzenlenir.

Amaçları dışında faaliyet gösteren meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevine, kanunun belirlediği merciin veya Cumhuriyet savcısının istemi üzerine mahkeme kararıyla son verilir ve yerlerine yenileri seçilir.

Ancak, milli güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca varsa, kanunla bir merci, meslek kuruluşlarını veya üst kuruluşlarını faaliyetten men ile yetkilendirilebilir. Bu merciin kararı, yirmidört saat içerisinde görevli hakimim onayına sunulur. Hakim, kararını kırksekiz saat içinde açıklar; aksi halde, bu idari karar kendiliğinden yürürlükten kalkar.”

¹² Kamu kurumu nitelikleri, genel menfaatlere uygun gelişme, meslek disiplini ve ahlakı, kanunla kurulma ve yargı gözetiminden kaynaklanmaktadır. YAYLA, s.265.

¹³ GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara, 2005, s.174.

gereklerine göre faaliyette bulunurlar. Bu açıdan dernek ve sendikalara yaklaşırlar. Devlet bu kuruluşları, kamu yararına aykırı bir biçimde gelişmelerini önlemek için kamu tüzelkişisi olarak kabul etmiş, mesleki faaliyetlerin yerine getirilmesi bakımından kamu hukuku kurallarına tabi tutmuş¹⁴ ve bazı kamu görev ve yetkileriyle donatmıştır¹⁵.

Türk Tabipleri Birliği ve tabip odaları bir meslek kuruluşudur ve diğer meslek kuruluşları gibi kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları arasında yer almaktadır.

Anayasanın 135.madde düzenlemesinden hareketle meslek kuruluşlarına, dolayısıyla Türk Tabipleri Birliği ve tabip odalarına yönelik olarak şu anayasal ilkeler çıkarılabilir.

- Kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarıdır,
- Kamu tüzelkişiliğine sahiptirler,
- Mesleğin icrası, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanlar hariç, meslek kuruluşlarına zorunlu üyeliğe bağlıdır,
- Kanunla kurulurlar,
- Organları kendi üyeleri arasından seçilirler. Siyasi partiler aday gösteremez,
- Kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar,
- Organların görevine mahkeme kararıyla son verilir,
- Özerktirler,
- Vesayet denetimi kurulabilir.

II. TÜRK TABİPLER BİRLİĞİNİN GÖREVLERİ VE İDARİ YAPISI

Tabiplerle ilgili mesleği düzenleyen kanun, 6023 sayılı Türk Tabipler Birliği Kanunudur¹⁶. Kanunun 1.maddesinde Türk Tabipler Birliği şöyle tanımlanmaktadır: “Türkiye sınırları içerisinde meslek ve sanatlarını icraya yetkili olup da sanatını serbest olarak yapan veya meslek diplomasından istifade etmek suretiyle resmi veya özel görev yapan tabiplerin katıldığı Türk Tabipleri Birliği; tabipler arasında mesleki deontolojiyi ve dayanışmayı korumak, tabipliğin kamu ve kişi yararına uygulanıp geliştirilmesini sağlamak ve meslek mensuplarının

¹⁴ “...Muayenehane kapılarına veya binaların dışına asılacak tabelaların ebadı ve adedi, mahalli tabip odaları tarafından tespit edilebilir. Tabipler ve dış tabipleri, tabip odalarının bu husustaki kararlarına riayet etmekle mükelleftirler... Tabela standardı yönetmeliğine aykırı durumu tespit edilen davacıya disiplin yönetmeliğinin 8. maddesi uyarınca para cezası verilmesinde hukuka aykırılık bulunmamaktadır...”, D.8.D., T.12.02.1996, K.1996/311, E.1995/3009, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, et., 24.11.2009.

¹⁵ GÜNDAY, 488; GÖZÜBÜYÜK / TAN, C.1, s.347 .

¹⁶ RG., T.31.01.1953, S.8323.

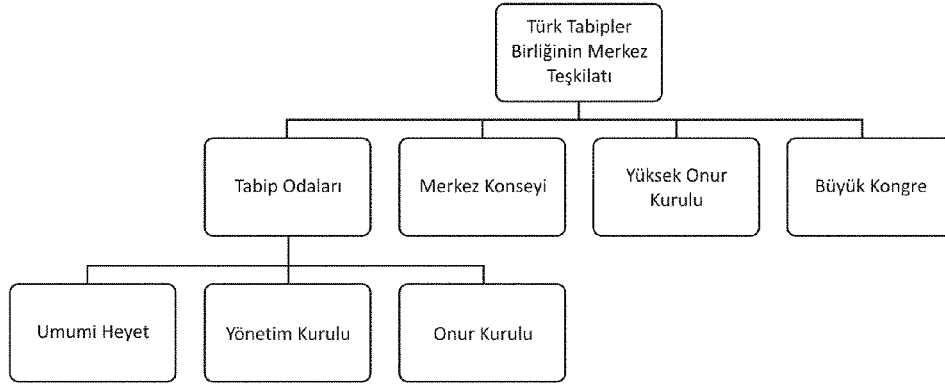
hak ve yararlarını korumak amacıyla kurulmuş kamu kurumu niteliğinde mesleki bir kuruluştur”.

Türk Tabipleri Birliği; tabip odaları, merkez konseyi, yüksek haysiyet (onur) divanı ve büyük kongreden meydana gelmektedir. Tabip odaları ise; umumi heyet (genel kurul), yönetim kurulu ve onur kurulundan oluşmaktadır.

Kanunda Birliğin tüzel kişiliğe sahip olduğu ifade edilmiş ama tüzelkişiliğin türü belirtilmemiştir. Bu tüzelkişilik bir kamu tüzelkişiliğidir. Çeşitli kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmıştır.

Türk Tabipler Birliği ve tabip odaları, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar.

Türk Tabipler Birliğinin teşkilatlanması aşağıda şematize edilmiştir.



Türk Tabipler Birliğinin görevleri Türk Tabipler Birliği Kanunu md.4’de belirtilmiştir. İlgili madde çerçevesinde Birlik, aşağıda yazılı hizmetleri yapmakla yükümlüdür:

- Meslek geleneklerini korumaya ve geliştirmeye çalışmak,
- Halkın ve Devletin menfaatini de dikkate alarak, üyelerinin maddi-manevi hak ve menfaatlerini korumak,
- Halkın sağlığını korumaya çalışmak,
- Üyelerini belirli refah seviyesine ulaştıracak gerekli iş sahaları bulmaya çalışmak,
- Mevzuatın uygulanmasında meslek ve meslektaşların hak ve menfaatlerini korumaya ve her türlü iş dağıtımının adil bir şekilde yapılmasına çalışmak,
- Halk sağlığı ve tıp meslekleri ile ilgili konular için resmi makamlarla karşılıklı işbirliği yapmak,

- Halk sağlığını ve tıp mesleğini ilgilendiren işlerde resmi makamlardan yardım sağlamak.

Tabip odaları, kuruluşlarını Türk Tabipleri Birliği Merkez Konseyi aracılığı ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına bildirmekle tüzelkişilik kazanırlar. Yeni kurulan odalar en geç üç ay içinde organ seçimini yaparlar (TTBK md. 6).

Her tabip odasında bir onur kurulu bulunur. Onur kurulu, odaya girmeyen veya kanunun kendisine tahmil ettiği diğer vecibeleri yerine getirmeyenler hakkında, fiil ve hareketlerin mahiyetine göre aşağıdaki inzibati cezaları verir (TTBK md.38-39).

- Yazılı ihtar,
- O yılki en yüksek yıllık üye aidatının üç katından az, beş katından fazla olmayan para cezası,
- 15 günden 6 aya kadar geçici olarak sanat icrasından men cezası,
- Bir mıntıkada üç defa sanat icrasından meni cezası almış olanları o mıntıkada çalışmaktan men cezası.

Tabip odalarında hekimlerin mesleki uygulamaları ile ilgili suç veya suç iddiası durumlarında “yönetim kurulu” ile birlikte özellikle “onur kurulu” görev yapmaktadır¹⁷. Onur kurulları ve yüksek onur kurulu meslek örgütü içinde kovuşturma yapmak, gerektiği zaman mevzuata uygun cezalar vermek ve bu şekilde örgüt içi disiplini sağlamakla görevlidirler¹⁸. Tabip odaları onur kurulları, hekimlik uygulamaları ile ilgili esas olarak Türk Tabipler Birliği Disiplin Yönetmeliği’ne göre çalışmaktadır. Yönetmelik, disiplin cezası vermek yetkisini tabip odaları onur kurullarına vermiştir¹⁹.

Yüksek onur kurulunun verdiği kararlar ilgili onur kuruluna bildirilir ve durum hakkında disiplin işlemi yapılan kimseye tebliğ edilir²⁰. Kesinleşen kararlar Sağlık Bakanlığınca uygulanır (TTBK md. 42).

Yüksek onur kurulu, oda onur kurullarından gelecek kararları inceledikten sonra kararı uygun bulmazsa, dosyaya ilişkin mütalaasıyla birlikte söz konusu

¹⁷ KOÇ, Sermet, Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde Hekimin Sorumluluğu, 19.02.2008, www.saglikhukuku.blogcu.com, et.07.06.2009.

¹⁸ BULUT, Naki, Onur Kurulları Kararlarını Kamuoyuna Açıklamalı Mı?, 07.01.2008, www.medimagazin.com.tr, et. 06.06.2009

¹⁹ TUĞCU, Harun / YORULMAZ, Coşkun / KOÇ, Sermet, Hekim Sorumluluğu ve Tıbbi Malpraktis, Klinik Gelişim, www.istabip.org.tr, et. 05.06.2009.

²⁰ Ceza yargılamasının beraatla sonuçlanması Onur Kurulunun ve Yüksek Onur Kurulunun disiplin cezası vermesini engellemez. “...İdare Mahkemesince bu durum dikkate alınmayarak davacının ceza yargılamasındaki inceleme sonucu eyleminin kusursuz olduğundan bahisle dava konusu işlemin iptal edilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır...” D.8.D., T.07.04.2003, K.2003/1580, E.2002/3617, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, et., 24.11.2009.

kararı ilgili onur kuruluna iade eder. Oda onur kurulundan gelecek ikinci karar üzerine yüksek onur kurulunun vereceği kararlar hakkında Danıştay' a başvurma hakkı saklıdır (TTBK md.47).

III TÜRK TABİPLER BİRLİĞİ VE TABİP ODALARI'NA YAPILACAK ZORUNLU İDARİ BAŞVURULAR

İdari eylemler nedeniyle hakları zarara uğrayanlar için zorunlu idari başvurular, İYUK md.13'de düzenlenmiş olan idari başvurulardır. Kanun koyucu bazı idari başvuruların yapılmasını zorunlu kılmıştır. Zorunlu bir idari başvurudan bahsedebilmek için, bunu öngören kanuni bir düzenlemenin bulunması şarttır ve zorunlu idari başvuru, bu yönüyle ihtiyari başvurudan ayrılır²¹. Bu idari başvurular ilgililer tarafından yapılmadığında bir hak kaybına uğrama söz konusu olacak ya da zaman zaman bir yükümlülük olarak karşımıza çıkan bu başvuru yapılmadığında ilgili ceza olacaktır. Zorunlu idari başvurular dava açmak, bireyler veya özel girişim faaliyetleri, kamu görevlileri veya kamu tüzel kişileri için zorunlu olan idari başvurular olmak üzere üç başlık altında toplanabilir²².

Dava açmak için zorunlu olan idari başvurular, kanunlarda dava açmak için ön şart olarak düzenlenmiştir. İdari başvurunun zorunlu olduğu durumlarda, ilgili, idareye başvurup bir ön karar almadan dava açamayacaktır. Öncelikle idareye başvurulmalı, ihtiyaç duyulursa ondan sonra dava açılmalıdır.

İdari eylemler nedeniyle hakları zarara uğrayanlar için zorunlu idari başvuru yolu İYUK md.13 çerçevesinde düzenlenmiştir: "İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir".

İdari işlemlere karşı yapılacak başvurular açısından böyle bir zorunlu idari başvuru söz konusu değildir. İdari işlemler açısından başvuru, bir kısmı isteğe bağlı ve bir kısmı da zorunlu tutulmuştur. Bir idari işlemin tesisinden sonra kanun ilgiliye o idari işleme karşı bir idari makama başvuru yolu göstermiş ise, zorunlu idari başvuru vardır; bu halde ilgilinin o işleme karşı iptal davası açmadan, kanunun gösterdiği idari makama başvurması, yani idari başvuru yolunu

²¹ KAPLAN, Gürsel, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, Ankara, 2007, s. 229

²² YILDIRIM, s. 116.

tüketmesi gerekmektedir²³. Aksi takdirde “idari mercii tecavüzü” gerçekleşecektir. Süresi içinde idareye başvurulmaması halinde de dava hakkı düşecektir²⁴.

Bireyler veya özel girişim faaliyetleri için zorunlu olan idari başvurular, kanunların özel hukuk öznelerine birtakım sorumluluklar yüklemesinden kaynaklanmaktadır. Bu çerçevede Türk Tabipler Birliği Kanununda yer alan bildirim yükümlülüklerini zorunlu idari başvuru kategorisine sokabiliriz.

Kamu görevlileri veya kamu tüzel kişileri için zorunlu olan idari başvurular, hukuk kurallarının kamu görevlileri veya kamu tüzel kişilerine tanıdığı bağlı yetkilerden kaynaklanmaktadır. Kamu görevlileri veya kamu tüzel kişilerinin organlarında bulunan gerçek kişiler bu zorunlu başvuruları kendi ad ve hesaplarına yapmazlar; bunları yürüttükleri idari faaliyetin bir parçası olarak yaparlar²⁵.

A. Bir İdari İşlem Veya Eylem Neticesinde Dava Açmak İçin İşlemi Yapan Makama Yapılan Zorunlu İdari Başvurular

Bir idari işlemin kesinleşmesinden önce zorunlu idari başvuru yollarının düzenlendiği durumlarda bu başvurular yapılmadan iptal davası açılması mümkün değildir. İdari başvuru yolu tüketilmeden açılan davalarda henüz işlemin kesinleşmemiş olması ve itiraz edilebilecek mercii bulunması nedeniyle yargı yerlerinde “merciine tevdiine” şeklinde hüküm kurulacaktır²⁶.

Zorunlu idari başvurular aynı zamanda süreye bağlı idari başvurulardır. Bu başvuruların süreye bağlanmasının nedeni yönetilenlere haklarında verilmiş olan idari kararın hukuka uygun olup olmadığını, dava konusu yapmanın gereklik gereklemediğini düşünme ve inceleme olanağı vermek, ayrıca idarenin işlemlerinde istikrarı sağlamaktır²⁷. Türk Tabipler Birliği ve tabip odalarına yapılan idari başvurular, disiplin soruşturması ve kovuşturması aşamasında yer almaktadır.

1. Oda Yönetim Kurulu Tarafından Verilen Soruşturma Veya Kovuşturma Açılmaması Kararlarına Karşı İdari Başvurular

Tabip odaları tarafından bildirim üzerine, yakınma üzerine, başvuru olmaksızın re’sen veya merkez konseyin istemi üzerine soruşturma başlatılır²⁸. Yakınma üzerine ya da kendiliğinden mevzuata ve meslek ahlakına aykırı bir eylemi öğrenen tabip odası yönetim kurulu olayı ilk toplantısında değerlendirir.

²³ KARAVELİOĞLU, Celal, Değişiklik Açıklama ve En Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu, C. I, Kayseri, 2001, s.72.

²⁴ ÖZAY, İl Han, Günışığında Yönetim, İstanbul, 2002, s.730.

²⁵ YILDIRIM, s.125.

²⁶ ERGEN, Cafer, İdari Yargı Davaları, Ankara, 2008, s. 163–164.

²⁷ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref / TAN, Turgut, İdare Hukuku, C. 2, İdari Yargılama Hukuku, Ankara, 2008, s. 943.

²⁸ ERSOY, Verda / GÜLER, Mustafa / ODABAŞI, Orhan / GİRİTLİOĞLU, Hakan, Disiplin Soruşturması ve Kovuşturmasında Yöntem, Türk Tabipler Birliği Yayınları, Ankara, 2009, s. 8.

Yapılan değerlendirmede, mevcut kanıtlar çerçevesinde eylemin soruşturulmasına gerek olmadığına ya da soruşturma açılmasına karar verilir²⁹.

Türk Tabipler Birliği Kanunu, 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun, Tıbbi Deontoloji Tüzüğü, Hekimlik Mesleği Etiği Kuralları, Türk Tabipler Birliği ve tabip odaları tarafından usulüne uygun olarak çıkarılmış düzenleyici işlemler ile hekimler hakkındaki diğer mevzuata aykırı davranan hekim hakkında tabip odaları yönetim kurulu tarafından soruşturma başlatılır³⁰. Yönetim kurulu, dosyayı ve raporu inceleyerek, bildirim veya yakınmada bulunan kişi hakkında disiplin kovuşturması açılmasını gerektirecek bir nedenin olmadığını saptadığı takdirde, disiplin kovuşturması açılmasına yer olmadığına gerekçeli bir şekilde karar verir. Karar, hakkında soruşturma açılmış bulunan kişiye³¹ ve varsa şikâyetçiye bildirilir³². Bildirim, Tebligat Kanunu hükümlerine göre yapılır (TTBDY md.15).

²⁹ Türkiye Sağlık Platformu, Disiplin Soruşturması Yöntemi, www.saglikplatformu.com, et.05.06.2009.

³⁰ ERSOY / GÜLER / ODABAŞI / GİRİTLİOĞLU, s. 8; "...disiplin soruşturması açma konusunda yetkinin Yönetim kuruluna ait olduğu belirtilmiş, ancak oda yönetim kurulunun tamamı ya da karar verme çoğunluğu hakkında bir şikâyet olması halinde, soruşturmanın hangi organ tarafından yürütüleceği konusunda herhangi bir hüküm getirilmemiştir. Bu eksiklik, Türk Tabipler Birliği 44. Büyük Kongresinde kabul edilen T.T.B. Soruşturma ve Yargılama Yönetmeliğinin 15. maddesi ile giderilerek, oda yönetim kurulu üyelerinin kendileriyle ilgili soruşturmaları başka bir oda eliyle yaptırılması suretiyle, yasa kuralı uygulanabilir hale getirilmiştir. Bu durumda, bir odanın yönetim kurulu üyeleri hakkında açılacak olan soruşturma görevini, soruşturulacak olan üyelerin yapması mümkün olmadığından, söz konusu düzenleme hukuka ve mevzuat hükümlerine aykırılık bulunmamaktadır..." D.8.D., T.22.06.2000, K.2000/4895, E.1998/656, http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp, et., 24.11.2009.

³¹ "Samîya yazılacak Karar Tebliği Yazısı"

Sn.Dr.C.D., TTB tarafından belirlenmiş olan asgari ücret tarifesinin altında ücret almaktan dolayı hakkınızda odamız tarafından yürütülen soruşturma tamamlanmış olup Onur Kurulunun almış olduğu karar eklidir. 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Yasası'nın 40.maddesine göre kararın tarafınıza tebliğinden itibaren 15 gün içinde karara karşı Yüksek Onur Kurulu nezdinde itiraz edebilirsiniz. Karara itiraz etmeniz halinde itiraz dilekçesinin Odamıza verilmesi gerektiğini hatırlatırız.

Tabip Odası Yönetim Kurulu adına

Eki:Onur Kurulu kararı.", www.istabip.org.tr., et. 05.05.2009

"Şikâyet edene yazılacak karar tebliği yazısı"

Sn.Dr.A.B., Dr.C.D.nin TTB tarafından belirlenmiş olan asgari ücret tarifesinin altında ücret almaktan dolayı yapmış olduğunuz şikâyet soruşturulmuş olup Onur Kurulunun almış olduğu karar eklidir. 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Yasası'nın 40.maddesine göre kararın tarafınıza tebliğinden itibaren 15 gün içinde karara karşı Yüksek Onur Kurulu nezdinde itiraz edebilirsiniz. Karara itiraz etmeniz halinde itiraz dilekçesinin Odamıza verilmesi gerektiğini hatırlatırız.

Tabip Odası Yönetim Kurulu adına

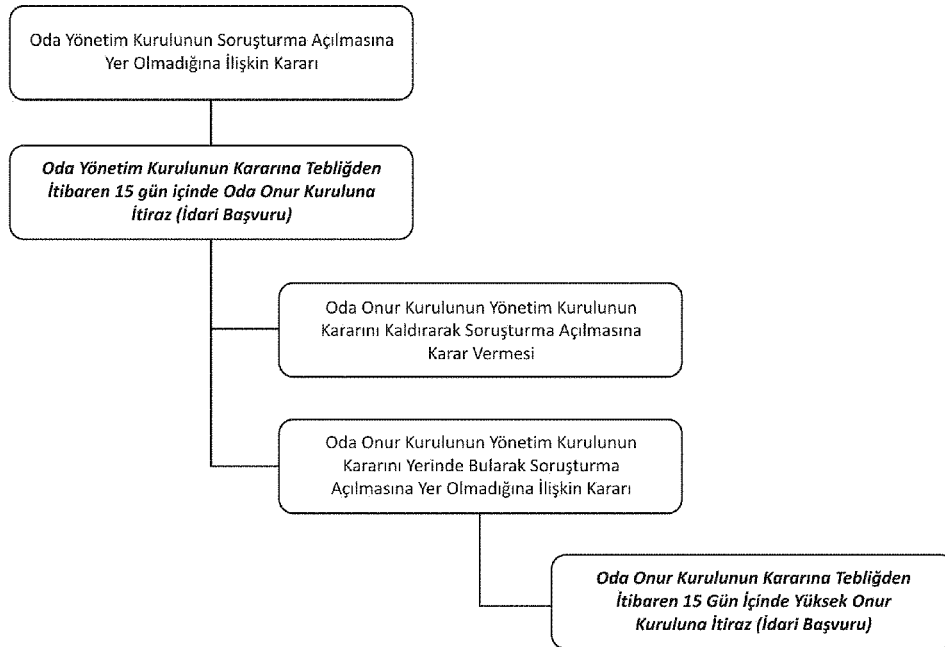
Eki: Onur Kurulu kararı." www.istabip.org.tr., et. 05.05.2009.

Oda yönetim kurulunun disiplin soruşturması veya kovuşturması açılmasına yer olmadığına ilişkin kararlarına karşı ilgililer, bildirim tarihinden itibaren 15 gün içinde oda onur kuruluna itiraz edebilirler. Bu itiraz zorunlu idari başvuru olarak değerlendirilebilir.

Bu idari başvuru üzerine oda onur kurulu tarafından dosya üzerinde yapılacak inceleme sonunda iki tür karar verilir:

- Oda onur kurulu, yakınma, bildirim veya istem konusunu incelemeye değer nitelikte görülürse, oda yönetim kurulunun kararı kaldırılır (TTBDY md.16). Onur kurulu esasa girerek karar verir.
- Oda onur kurulu, yönetim kurulunun kararını yerinde bulursa disiplin soruşturması açılmasına yer olmadığına karar verir. Bu karara karşı Türk Tabipler Birliği Yüksek Onur Kuruluna tebliğden itibaren 15 gün içinde itiraz edilir. Bu itiraz da niteliği bakımından zorunlu idari başvuru.

Soruşturma veya kovuşturma aşamasında hangi idari başvurunun nereye yapılacağıın daha iyi anlaşılması için ilgili konu aşağıda şematize edilmiştir³³.



³³ İdari başvurular koyu ve italik yazılmıştır.

2. Onur Kurulu Kararlarına Karşı Yapılacak İdari Başvurular

Oda onur kurulunun en önemli görevlerinden birisi kovuşturma açılan dosyaları inceleyip bir karar vermektir. Onur kurulu kovuşturma dosyasının kendisine ulaşmasından itibaren üç ay içinde ilgililer hakkında karar verir. Bu kararlar iki şekilde olabilir³⁴:

- İlgiliye ceza verilmesine yer olmadığına dair,
- 6023 Sayılı TTBK ve TTBDY hükümleri uyarınca eylemin ve/veya yarattığı sonucun ağırlığına göre geniş takdir hakkını kullanarak ilgilinin disiplin cezası ile cezalandırılmasına dair karar verir.

Onur kurulu tarafından verilen her türlü disiplin cezası³⁵ aleyhine, kararın bildiriminden itibaren 15 gün içinde yazılı olarak taraflarca itiraz edilebilir. Bu itiraz idarenin işlemi neticesinde yapılan zorunlu bir idari başvurudur. Yönetim kurulu bakımından itiraz süresi onur kurulu kararının yönetim kuruluna tevdiinden itibaren başlar. Türk Tabipler Birliği Merkez Konseyi de, onur kurullarının kararlarına karşı, kararı öğrendiği tarihten itibaren 15 gün içinde Yüksek Onur Kurulu'na başvurma hakkına sahiptir. İtiraz dilekçesi, karar aleyhindeki belgelere dayanan savunma ile birlikte ve imza karşılığında (yüksek onur kuruluna gönderilmek üzere) oda idare heyeti başkanlığına verilir. Süresi içinde itiraz edilmeyen disiplin cezalarından yazılı uyarı ve para cezaları kesinleşir ve derhal uygulanır (TTBDY md. 40).

³⁴ ERSOY/GÜLER/ODABAŞI/GİRİTLİOĞLU, s.19.

³⁵ Türk Tabipler Birliği tarafından verilecek dört tür disiplin cezası vardır: Uyarma cezası, para cezası, geçici olarak meslekten alıkoyma cezası ve oda bölgesinde çalışmasının yasaklanması. Örnek disiplin cezası kararı: “**Tabip Odası Onur Kurulu Kararı**

Esas No:1997/36 (Onur Kurulu Dosya Kayıt Defterinde verilen sıra numarası) KararNo:1998/07 (Onur Kurulunun karar verilen yıl içinde verdiği kaçınıcı karar olduğu)

Tabip Odası Onur Kurulu yapılan çağrı üzerine 12.04.1998 tarihinde Dr.O.B.,Dr.B.G.,Dr.T.Ç., Dr.H.G.ve Dr.A.S.’nin katılımıyla toplanmış, toplantı için gerekli çoğunluğun mevcut olduğu anlaşıldıktan sonra Dr.O.B.’nin başkanlığında gündemindeki soruşturma dosyalarını görüşmeye başlamıştır. Dr.C.D. hakkında asgari ücret tarifesinin altında ücret almak suçlamasıyla Yönetim Kurulu tarafından yürütülmüş olan soruşturmaya ilişkin dosya içindeki evrak okundu. Mevcut evrak çerçevesinde karar verilmeden önce suçlanan hekimin sözlü savunmasını almak ihtiyacı doğmuş, yapılan çağrı ile hekim Kurulumuz huzurunda dinlenerek ifadesi zapta bağlanmıştır.

Mevcut belgeler, tanık anlatımları ve hekimin sözlü savunmasında ikrar etmiş olduğu üzere bir kısım hastalardan Dr.C.D.’nin belirlenmiş asgari ücret tarifesinin altında ücret aldığı sabittir. İsnat edilen ve kanıtlarla sabit olan suçun karşılığı Türk Tabipleri Birliği Soruşturma ve Yargılama Yönetmeliğinin 5/d maddesi gereğince para cezasıdır. Ancak hekimin asgari ücretin altında ücret aldığı vakalarda alınan ücret ile alınması gereken ücret arasındaki farkın çok düşük olması ve hekimin bu tavrı ile haksız rekabeti amaçlamadığı yönünde Kurulumuzda oluşan kanaat sebebiyle Dr.C.D.’nin isnat edilen suç sebebiyle UYARI cezası ile cezalandırılmasına, itirazı kabil olmak üzere oybirliğiyle karar verildi.”, www.istabip.org.tr., et. 05.05.2009.

Onur kurulu kararlarına karşı yapılan itiraz zorunlu idari başvuru olarak değerlendirilebilir. Aynı zamanda idarenin bir işlem ya da eylemi neticesinde yapılan bir idari başvurudur.

3. Onur Kurulu Kararının Yüksek Onur Kurulu Tarafından Bozulması Veya Onanması Halinde Yapılacak İdari Başvurular

Oda onur kurulu kararı, yüksek onur kurulu tarafından uygun bulunup onanabilir. Bu durumda dava yolu kullanılacaktır³⁶.

Oda onur kurulu kararının yüksek onur kurulu tarafından bozulması halinde bozma kararı, gerekçe ve gerekçeye esas ek belgelerle birlikte ilgili odaya gönderilir. Dosya oda onur kurulu tarafından incelenip bozmaya uyularak yeni bir karar verilir ya da eski kararda direnme kararı verilir. Bu kararlar yeni olduğu için ilgiliye tebliğden itibaren 15 gün itiraz hakkı tanınır.

Oda onur kurulu tarafından bozma kararına uyulması halinde bozma kararında belirtilen bozma sebeplerinin ortadan kaldırılmasından sonra esas hakkında yeni bir karar verilir.

Bozma kararına karşı direnilmesi halinde, direnme gerekçelerini içeren karar verilir. Karar ilgililere tebliğ edilir. Karara süresinde itiraz edilmesi veya kararın kendiliğinden Yüksek onur kurulu incelemesine tabi kararlardan olması halinde karar, bozmadan sonra yapılan işlemlere ilişkin evrak ile birlikte yüksek onur kurulu'na gönderilir (TTBDY md. 18). Bozma kararından sonra verilen ısrar kararlarının uygun bulunmaması durumunda yüksek onur kurulu, oda onur kurulu yerine geçerek karar verir. Yüksek onur kurulu'nun bu şekilde verdiği karara karşı bir idari başvuru yolu öngörülmemiş olup ilgililer ancak idari yarıya başvurabilirler (TTBDY md. 24).

B. Bireyler Veya Özel Girişim Faaliyetleri İçin Zorunlu Olan İdari Başvurular

Kanunlar, çeşitli olasılıklar karşısında, özel hukuk öznelerine veya bireylere tanımış oldukları hakların yanında birtakım ödevler yüklerler³⁷. Bu ödevler çoğunlukla karşımıza bildirim yükümlülüğü şeklinde çıkar. Bu kapsamda TTBK'nda da düzenlemeler vardır.

Gerek özel olarak çalışan tabipler ve gerekse bunları istihdam eden çeşitli özel sağlık kuruluşları yer değişikliklerini, işten ayrılma vb. değişiklikleri en geç 15 gün içinde mahalli tabip odalarına bildirmeye mecburdurlar (TTBK md.5). Bu durumdaki bildirim, bireyler ya da özel girişim faaliyetleri için zorunlu olan idari başvuru olarak değerlendirilecektir.

³⁶ D. 8.D., T. 21.11.2006, K.2006/4508, E.2005/3674, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, et., 24.11.2009,

³⁷ YILDIRIM, s. 125.

TTBK Geçici md. 5'e göre, "...bilumum cemiyet, hususi müessese ve iş yeri sahip, müdür veya mümessilleri halen istihdam etmekte veya hastalarını muayene ve tedavi ettirmekte oldukları tabip ve dış tabiplerinin isim, maaş, ücret veya yevmiyelerini ve hangi tarihten beri bu vazifeyi görmekte olduklarını bu muvakkat madde hükmünün tabip odalarınca mahalli gazetelerden birinde ilanı tarihinden itibaren 3 ay içinde mahalli tabip odalarına bildirmeye mecburdurlar". Söz konusu maddede yer alan bildirim yükümlülüğü bireyler veya özel girişim faaliyetleri için zorunlu idari başvurudur.

Tıbbi Deontoloji Tüzüğü gereği özel muayenehane veya laboratuvar açan tabip, hasta kabulüne ve laboratuvarında faaliyete başladığı tarihten, muayenehane ve laboratuvarını kapatması veya nakletmesi halinde de kapatma veya naklin gerçekleştiği tarihten itibaren en çok bir hafta içinde durumu, yazılı olarak üyesi bulunduğu tabip odasına bildirir³⁸. Bu durumda da bireyler veya özel girişim faaliyetleri için zorunlu idari başvuru söz konusudur.

C. Kamu Görevlileri Veya Kamu Tüzel Kişileri İçin Zorunlu Olan İdari Başvurular

Kanunlar, kamu görevlilerine sadece kendi özlük hakları veya sicilleri gibi özel durumları nedeniyle başvuru hakkı tanımamış, aynı zamanda bu kişilere görevlerinin bir parçası olarak da idari başvurularda bulunma konusunda çeşitli yetkiler vermiştir³⁹. Kamu tüzelkişileri açısından çalıştırdıkları tabipleri bildirmek, kamu görevlisi tabipler ve kamu tüzelkişileri açısından özellikle tabiplerle ilgili tayin nakil gibi değişiklikleri bildirmek gerekebilir.

Gerek kamu görevlisi tabipler ve gerekse bunları istihdam eden çeşitli daire, müessese ve işyerleri, tayin, nakil, işten ayrılma ve sair suretlerle hasıl olan değişiklikleri en geç 15 gün zarfında mahalli tabip odalarına bildirmeye mecburdurlar (TTBK md.5). Bu durumdaki bildirim, zorunlu olan idari başvuru olarak değerlendirilecektir.

Bünyesinde tabip çalıştıran kamu tüzel kişileri açısından bildirim yükümlülüğüne örnek olarak TTBK Geçici md.5 düzenlemesini gösterebiliriz: "Umumi ve mülhak bütçeli daireler, hususi idareler, belediyeler, 3659 sayılı kanuna tabi teşekküllerle bunlara bağlı idare, müessese ve kurumlar ve sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait sair teşekküller ...müdür veya mümessilleri halen istihdam etmekte veya hastalarını muayene ve tedavi ettirmekte oldukları tabip ve dış tabiplerinin isim, maaş, ücret veya yevmiyelerini ve hangi tarihten beri bu vazifeyi görmekte olduklarını bu muvakkat madde hükmünün tabip odalarınca mahalli gazetelerden birinde ilanı tarihinden itibaren 3 ay içinde mahalli tabip

³⁸ DOĞAN, İlhan, Birden Fazla Yerde Serbest Hekimlik Yapmak, <http://www.istabip.org.tr>, et. 05.06.2009.

³⁹ YILDIRIM, s.125.

odalarına bildirmeye mecburdurlar”. Söz konusu maddede yer alan bildirim yükümlülüğü kamu tüzelkişilerine yönelik zorunlu idari başvurudur.

Tıbbi Deontoloji Tüzüğü gereği muayenehane veya laboratuvar açan kamu görevlisi tabip, hasta kabulüne ve laboratuvarında faaliyete başladığı tarihten, muayenehane ve laboratuvarını kapatması veya nakletmesi halinde de kapatma veya naklin gerçekleştiği tarihten itibaren en çok bir hafta içinde durumu, yazılı olarak üyesi bulunduğu tabip odasına bildirir⁴⁰. Bu durumda da bireyler veya özel girişim faaliyetleri için zorunlu idari başvuru söz konusudur.

IV. ETKİLİ VE İDARENİN HERHANGİ BİR İŞLEM VEYA EYLEMİ OLMADAN YAPILAN İHTİYARİ İDARİ BAŞVURULAR

Bu başvurular ilgilinin kanun tarafından verilen sübjektif bir hakkına dayanmaktadır. Dolayısıyla idarenin söz konusu başvuru karşısında işlem yapma yükümlülüğünün olması nedeniyledir ki bu idari başvuru etkili bir idari başvurudur. Bu başvuruya, TTBK md.36 ‘da yer alan onur kurulu üyelerinin reddine ilişkin idari başvuruyu örnek olarak verebiliriz. İlgili maddeye göre:

“Haysiyet Divanı azaları bitarafılıklarını şüpheye düşürecek bir vaziyetin mevcudiyeti halinde reddolunabilir. Ret talebinde bulunan kimse iddiasını delilleri ile birlikte bildirmeye mecburdur. Bu takdirde reddolunan asıl azanın yerleri yedeklerle ikmal edilmek ve reis ile vekilinin birlikte reddi halinde gizli reyile geçici bir reis seçilmek suretiyle evvelemerde ret talebi incelenir.

Ret kabule şayan görülürse esas mesele bu heyet tarafından tetkik edilerek karara bağlanır. Reddin asılsızlığı anlaşıldığı veya ret talebi kabule şayan görülmediği takdirde talebin reddine karar verilmekle beraber ayrıca o yılki en yüksek üye aidatının üç katından az, beş katından fazla olmamak üzere para cezası ödenmesine de karar verilebilir.

Reddedilenlerin çokluğu dolayısıyla Haysiyet Divanının yedeklerle dahi teşkiline imkân görülmezse ret talebi en yakın Tabip Odası Haysiyet Divanında incelenir.

Ret talebinin reddi hakkındaki kararlara ancak esas mesele ile birlikte yüksek haysiyet divanına itiraz olunabilir. ” (TTBK md. 36). Bu itiraz, idarenin herhangi bir işlem ya da eylemi olmaksızın yapılan etkili bir idari başvurudur.

V. ETKİLİ VE İDARENİN HERHANGİ BİR İŞLEM VEYA EYLEMİ OLMADAN YAPILAN ZORUNLU İDARİ BAŞVURULAR

Etkili idari başvurular, kanunlarda düzenlenen sübjektif bir kamusal hakkı veya yetkiyi içeren başvurular olup, başvurunun içerdiği talep, dilek veya şikâyet kanunlar tarafından güvence altına alınmıştır. Eğer idare söz konusu başvurunun içerdiği talep, dilek ve şikâyetleri açıkça veya zımnem reddederse yahut

⁴⁰ DOĞAN, İlhan, Birden Fazla Yerde Serbest Hekimlik Yapmak, <http://www.istabip.org.tr>, et. 05.06.2009.

da kısmen kabul edip kısmen reddederse idarenin yapmış olduğu işlem davaya konu olabilir⁴¹. Bu başvurular aynı zamanda herhangi bir idari işlem ya da eylem olmaksızın yapılan başvurulardır. Herhangi bir idari işlem veya eylem olmadan yapılan idari başvurular ise, idareye bir işlem yapması, yapmaması veya eylemde bulunması kısacası idareyi harekete geçirmek için yapılan başvurulardır⁴².

A. Tabip Odalarına Üyelik Başvurusu

Bir tabip odası sınırları içinde sanatını serbest olarak icra eden tabipler, bir ay içinde o il veya bölge tabip odasına üye olmak ve üyelik görevlerini yerine getirmekle yükümlüdürler (TTBK md.7). Bununla birlikte hekimin, resmi görevi dışında hekimlik faaliyetini yürüttüğü yerin bağlı bulunduğu odaya da 30 gün içinde kayıt olmak zorunluluğu vardır. Bu zorunluluk serbest çalışan hekimler için söz konusudur⁴³. Aksi takdirde TTBDY md.4 çerçevesinde idari para cezası verilecektir.

Tabip Odalarına yapılan üyelik başvurusu idarenin herhangi bir işlem ya da eylemi olmadan yapılan bir idari başvurudur ancak zorunlu bir idari başvurudur.

Bununla birlikte mesleklerini serbest olarak icra etmeksizin⁴⁴, kamu kurum ve kuruluşları⁴⁵ ile kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışanlar ve herhangi bir ne-

⁴¹ YILDIRIM, s.68.

⁴² YILDIRIM, s.70, 71.

⁴³ SAVAŞ, Halide, Sağlık Çalışanlarının Tıbbi Müdahaleden Doğan Sorumlulukları, Ankara, 2007, s. 62.

⁴⁴ Kamu kurumlarında çalışan görevlilerin görevleriyle ilgili disiplin cezaları ilgili kurumlarca verilir. Odalar disiplin cezası veremez.“...Doktor olan davacıya, kamu görevi ifasında mevzuata aykırı davranışından ötürü soruşturma açmaya ve disiplin cezası vermeye ancak disiplin amirlerinin yetkili olduğunu kabul etmek gerekir.

Bu nedenle, davacının görev yaptığı kamu kuruluşunca herhangi bir ceza verilmemesine karşın davalı odanın davacının görevinin niteliğini değerlendirmeden, görevinde kusurlu davrandığından bahisle kendi mevzuatına göre disiplin cezası uygulamasında hukuka uyarlık bulunmadığı açıktır...” D.8.D., T.07.10.2002, K.2002/4554, E.2001/4095, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, et., 24.11.2009; “...Üniversitesi ... Tıp Fakültesi Öğretim üyesi olan davacının, ameliyat sırasında yanlış uygulama yapması sonucu hastasının ölümüne neden olduğundan bahisle 1 ay süreyle meslekten men cezası verildiği ve İdare Mahkemesince de bu cezanın iptali istemiyle açılan davanın reddedildiği anlaşılmaktadır. Doktor olan kişiye, kamu görevi ifasında mevzuata aykırı davranışından ötürü soruşturma açmaya ve disiplin cezası vermeye ancak disiplin amirlerinin yetkili olduğu, kabul gören bir idare hukuku ilkesidir. Olayda, ilgilinin görev yaptığı kamu kuruluşunca herhangi bir disiplin soruşturması açılmamasına karşın, meslek kuruluşu olan Türk Tabipleri Birliğince davacının görevinin niteliğini değerlendirmeden, görevinde kusurlu davrandığından bahisle Birlik mevzuatına göre disiplin cezası uygulanmasında hukuka uyarlık bulunmadığı açıktır...” D.8.D., T.08.04.2003, K.2003/1635, E.2002/4297, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, et., 24.11.2009; “...Üniversitesi Rektörü ve aynı zamanda ? Tıp Fakültesi Cerrahi Tıp Bilimleri Bölüm Başkanı ve Genel Cerrahi Anabilim Dalında ? olan davacının, Türk Tabipleri Birliğince; ? Derneği Başkanının; Editör olarak isminin yer aldığı, 1995 yılında yayımlanmış

denle mesleğini icra etmeyen hekimlerin tabip odasına üyelik zorunlulukları bulunmamakla beraber⁴⁶, istedikleri takdirde üye olmaları mümkündür⁴⁷. Bu

olan "Laparoskopik Cerrahi" adındaki kitapta, kaynak kitaptan hiçbir atıfa yer vermeksizin alıntı yapıldığı yolundaki şikayeti üzerine yapılan soruşturma sonucunda yayın etiğine aykırı davrandığından bahisle 6023 sayılı Yasanın 39 ve Türk Tabipleri Birliği Soruşturma ve Yargılama Yönetmeliğinin 6-j maddesi uyarınca dava konusu ceza ile cezalandırıldığı anlaşılmaktadır. 2547 sayılı Yükseköğretim Yasasının 7. maddesinin (L) bendinde ve Yükseköğretim Kurumları Yönetici Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliğinin 18. maddesinde, Rektörlerin disiplin işlemlerini koşturmak ve karara bağlamak Yükseköğretim Kurulunun, 22. maddesinin b fıkrasında ise, yükseköğretim kurumlarında, bilimsel araştırmalar ve yayınlar yapmak, öğretim üyelerinin görevleri arasında gösterilmiştir. Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanları ve Memur Disiplin Yönetmeliğinin 11. maddesinin a fıkrasının 3. bendinde, bir başkasının bilimsel eserinin veya çalışmasının tümünü veya bir kısmını kaynak belirtmeden kendi eseri gibi göstermek, üniversite öğretim mesleğinden çıkarma cezasını gerektiren fiil ve haller arasında sayılmıştır. 2547 sayılı Yasaya dayanılarak hazırlanan Üniversiteler Yayın Yönetmeliğinin 1. maddesinde, bu yönetmeliğe tabi yayınlar belirlendikten sonra bunların dışında kalan yayınlarla ilgili esasların Üniversitelerarası Kurul'ca tespit edileceği belirtilmiştir. Belirtilen maddeler birlikte değerlendirildiğinde, bilimsel araştırmalar ve yayımlar yapmak öğretim üyeliği mesleğinin asli görevleri arasında bulunduğu ve görevin meslek etiğine aykırı biçimde yapılması da açıkça disiplin suçu olarak tanımlandığına göre üniversite ? mesleği ile ilgili olarak yaptığı yayının Üniversite Yayın Yönetmeliğine mi, Üniversitelerarası Kurulun belirlediği esaslara mı tabi olacağına, belirlenen şartlara uygunluğunun ve yayın etiğine aykırı davranışının olup olmadığının, yükseköğretim mevzuatında belirtilen yetkili kurul ve kişilerce koşturulup karara bağlanması gerekmektedir. Üniversite Rektörü ve ? olan davacının, 2547 sayılı Yasanın 22/b maddesi uyarınca mesleği ile ilgili olarak yaptığı yayının nitelendirilmesi, yayın ilkelerine aykırı olup olmadığının değerlendirilmesi, 2547 sayılı Yasada belirtilen usul ve esaslara tabi olup, belirlenmesi halinde de yasanın ve bu yasaya dayanılarak çıkartılan disiplin yönetmeliği hükümlerinin uygulanması gerekmekte iken, Türk Tabipleri Birliğince, yayın etiğine aykırı davranıldığından bahisle davacıya disiplin cezası verilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır..." D.8.D., T.12.03.2004, K.2004/5850, E.2003/5850, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, et., 24.11.2009.

⁴⁵ "...Türk Tabipleri Birliği Soruşturma ve Yargılama Yönetmeliğinin 2.maddesinde, T.C. sınırları içinde hekimlik mesleğinden olanlarla, birinci maddede değinilen hekimlik mesleğinden sayılanların, odalara kayıtlı olsun veya olmasın disiplin suçları ile bu suçlara verilecek disiplin cezaları disiplin soruşturması, koşturması, itiraz ve uygulama biçimleri hakkında bu yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Bu durumda, biyokimya uzmanı olarak laboratuvar işleten davacının eczacılık faaliyeti dışında hekimlik mesleğinden sayılabilecek bu faaliyetinden dolayı kendisine Türk Tabipleri Birliği Soruşturma ve Yargılama Yönetmeliği hükümleri uygulanarak Tabip Odası tarafından disiplin cezası verilmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığından..." D.8.D., T.31.12.2000, K.2000/8010, E.1998/6220, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, et.,24.11.2009.

⁴⁶ "...kamu kuruluşlarında asli ve sürekli görevlerde çalışan meslek mensuplarının meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti olmadığı belirtilmiştir. Bu durumda olup da meslek kuruluşlarına üye olmayanlar hakkında meslek kuruluşlarının disiplin cezası verme yetkisinin söz konusu olmayacağı açıktır. Tabipler ve üniversitelerde kısmi statüde çalışan meslek mensubu Profesör ve Doçentlerin, kamu kuruluşlarındaki hizmetleri dışında serbest meslek mensubu olarak yaptıkları hizmetlerde, meslek kusuru işlemleri halinde meslek kuruluşunun disiplin cezası verme yetkisi bulunduğu tartışmasızdır..." D.8.D., T.20.03.2002, K.2002/1659, E.2000/4960, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, et., 24.11.2009; D.8.D.,

durumda yapılacak başvurular zorunlu idari başvuru olmayıp isteğe bağlı idari başvuru sınıfındadır.

B. Özel Kurum Veya İşyeri Tabiplerinin İkinci Bir Görev İçin Tabip Odalarına Yaptıkları Başvuru

TTBK md.5'e göre "Özel kurum ve işyeri tabipleri; çalıştıkları yerlerin sağlık hizmetlerinin başka bir yerde ikinci bir görev yapmalarına elverişli bulunduğu tabip odaları idare heyetince kabul edilmedikçe, her ne suretle olursa olsun, diğer bir kurum ve işyerinin tabipliğini alamazlar." Eğer ilgili ikinci bir kurum ya da işyerinin tabipliğini yapmak istiyor ise tabip odalarına başvurarak izin almak zorundadır. Bu başvuru etkili bir idari başvurudur.

C. Çalışma Onayı İçin Yapılan İdari Başvuru

İşyeri hekimi olarak çalışan ve çalışmak isteyen kişilerin, bölgelerinde bulunan tabip odalarına başvurarak çalışma onayı alması gereklidir⁴⁸. Aksi takdirde disiplin süreci işler⁴⁹. Çalışma onayı verilebilmesi için birtakım belgelerin, ilgilisi tarafından Oda'ya verilmesi gerekir. Bu belgeler şunlardır:

- İşyeri Hekimliği Sertifikası ve varsa sürekli eğitim katılım belgelerinin fotokopileri,

T.25.09.2000, K.2000/5508, E.2000/2537, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, et., 24.11.2009;

⁴⁷ HAKERİ, Hakan, Tıp Hukuku, Ankara 2007, s.82; İPEKYÜZ, Yavuz, Türk Hukukunda Hekimlik Sözleşmesi, İstanbul, 2006, s.18..

⁴⁸ "...sağlık ocağı hekimi olan davacının, ? İthalat İhracat Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi ile işyeri hekimliği konusunda sözleşme yaptığı, ancak Balıkesir Tabip Odası Başkanlığınca Sözleşmesinin onaylanmaması üzerine bu davanın açıldığı anlaşılmaktadır. 4857 sayılı Yasa uyarınca çıkarılan İşyeri Sağlık Birimleri ve İşyeri Hekimlerinin Görevleri ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği 16.12.2003 tarihine kadar, bu yönetmeliğin İşyeri Hekimlerinin Çalışma Şartları ile Görev ve Yetkileri Hakkında Yönetmelik uyarınca tesis edilmiş idari işlemlerin hukuken geçerli olacağı kuşkusuzdur. Aksi düşünce halinde, işyeri hekimliği konusunda, yetkili makam ile bunların görev ve yetkileri ile ilgili olarak, görev ve yetki karmaşasının doğacağı ve bunun da idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olacağı açıktır.

Ayrıca, 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Yasasının 5. maddesi uyarınca tabip odaları idare heyetlerinin müracaatları değerlendirilerek iş hacmi, vazifenin tabipler arasında adilane dağılımı, hizmetin iyi yapılması ve benzeri durumları tetkik ederek karara bağlayacağı açık olduğundan Balıkesir Tabip Odası işyeri hekimliği atama listesinde yer almayan davacının, bizzat kendisinin işyeri ile işyeri hekimliği sözleşmesi imzalayarak bunun mahalli oda idare heyeti tarafından onaylanmasının istenilmesinde usule uyarlık bulunmamaktadır.

Bu halde davalı idarece tesis edilen dava konusu işlemde mevzuata aykırılık bulunmadığından işlemin iptaline ilişkin idare mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır..." D.8.D., T.30.03.2005, K.2005/1473, E.2004/1659, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, et., 24.11.2009.

⁴⁹ D.8.D., T.31.12.2000, K.2000/8223, E.2000/265, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, et., 24.11.2009.

- İşyeri Hekimi Bilgi Derleme Formu, Hekimin mevcut çalışma saatlerini gösterir belge, (İşyeri Hekimliğine başlaması ile birlikte kamuda çalışan hekimlerden 2368 sayılı Sağlık Personelinin Tazminat ve Çalışma Esaslarına Dair Kanun'a göre kısmi zamanlı çalışmaya başladığına dair yazı istenir),
- Oda ödentilerinin yatırıldığını gösterir belge (Oda kayıtlarından bakılır),
- Türk Tabipler Birliği tarafından belirlenen asgari ücrete aykırı olmayan Bordro örneği (İlk ücret alındığında) Odaya iletilir,
- İşyeri Hekimliği Sözleşmesi,
- Çalışan işçi sayısını gösteren son döneme ait SSK dört aylık Sigorta Primleri Bordrosu,
- İşyeri Tanıtım Formu.

Çalışma onayı için yapılan idari başvuru zorunlu idari başvurulardandır. Çünkü işyeri hekimliğini kısmi zamanlı ve ikinci iş olarak yapan hekimlerin tabip odasından çalışma onayı almaksızın çalışmaları disiplin cezasına konu bir davranıştır⁵⁰. Söz konusu idari başvuru aynı zamanda etkili bir idari başvurudur.

⁵⁰ ÖZÇELİK, Ziyet / GÜLER, Mustafa / GİRİTLİOĞLU, Hakan, Hukuksal Boyutu İle İşyeri Hekimliği, Ankara, 2001, s. 14; "...Manisa SSK Hastanesinde doktor olan davacının, bir işyerinde işyeri hekimliği yaptığı ve bu konuda Tabip Odası onayı bulunmadığı iddiasıyla Manisa Tabip Odasında yapılan soruşturma ile bunun tespit edilmesi sonucunda Manisa Tabip Odası Onur Kurulunca, T.T.B Soruşturma ve Yargılama Yönetmeliğinin 5/d maddesi gereğince para cezası verilmesi gerektiği, davacının aynı suçtan dolayı 12.4.1999 tarihinde para cezası alıp bu cezaya itiraz etmeyerek kesinleştiği, bu nedenle suçun tekrarı söz konusu olduğundan, Yönetmeliğin 9. maddesi gereğince bir üst ceza olan 15 gün geçici olarak meslekten alıkoyma cezası verildiği, yapılan itiraz üzerine T.T.B Yüksek Onur Kurulu tarafından bu cezanın onanması yolunda 25-26 Kasım 2001 gün ve 2001/16 sayılı kararın verildiği anlaşılmaktadır.

Bu durumda, Türk Tabipleri Birliği Yasasının 5. maddesi uyarınca, işyeri hekimliğini yapan doktorların Tabip Odası onayı almak zorunda oldukları, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerine ait kadrolarda çalışan tabiplere verilecek ikinci görevler için Tabip Odası onayına gerek olmadığı, ancak işyeri hekimliğinin ise ikinci görev kapsamında olmaması nedeniyle Tabip Odasından izin alınması gerektiği, Manisa SSK Hastanesinde doktor olan davacının, bir şirkette işyeri hekimliği yaptığı ve Manisa Tabip Odasından onay almadığı soruşturma raporu ile tespit edildiğinden, Manisa Tabip Odası Onur Kurulunca davacıya para cezası verilmesi gerekmekte birlikte davacı, daha önce de aynı suçtan dolayı para cezası aldığından bir üst ceza olan 15 gün geçici olarak meslekten alıkoyma cezası verilmesine karar verildiği ve itiraz üzerine kararın T.T.B Yüksek Onur Kurulu tarafından onandığı anlaşılmış olup, bu durum karşısında işlemden mevzuata aykırılık bulunmadığından davanın reddine karar verilmesi gerekirken, işlemin iptali yolundaki İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir..." D.8.D., T.06.10.2004, K.2006/3692, E.2003/5695, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp, et., 24.11.2009>.

SONUÇ

İdari başvurular idareye yapılan her türlü başvuru olarak tanımlanabilir. Bu tanım bize idari başvuruların ne denli geniş bir perspektiften incelenebileceğini göstermeye yeterlidir.

İdari işlemlere karşı ya da ilgilinin kanunlardan kaynaklanan kamusal bir hakkı nedeniyle idareye yapacağı idari başvurular, idareye yapmış olduğu işlemi yeniden gözden geçirme olanağı vererek, eğer işlemde bir yanlışlık varsa dava aşamasına gidilmeden düzeltme imkânı tanımakta, aynı zamanda ilgilinin hakkını elde etme sürecini kısaltmaktadır. İlgili kanun ve yönetmeliklerde ne kadar çok idari başvuru yolu düzenlenirse ya da idari uyuşmazlıkların çözümünde yargı yolu dışında ne kadar çok alternatif tanınırsa o kadar yargının iş yükü hafifleyecektir. Ayrıca idari başvuruların büyük bir kısmının süreli olması da idarenin yaptığı işlemlerin istikrar kazanmasını sağlayacaktır.

Türk Tabipler Birliği ve tabip odalarına yapılacak idari başvurular TTBK, TTBDY ve İHÇOY'da düzenlenmiştir. Özellikle zorunlu ve etkili idari başvuruların, kanunda öngörülen usul ve esaslar çerçevesinde yapılması ilgilinin hak kaybına uğramasını önleyecektir.

Türk Tabipler Birliği tarafından verilecek disiplin cezalarına karşı yapılacak olan başvuruların büyük bir kısmı zorunlu ve etkili idari başvurulardır.

Disiplin cezaları verilmeden önce ilgili hakkında öncelikle disiplin soruşturması açılır. Oda yönetim kurulunun disiplin soruşturması veya kovuşturması açılmasına yer olmadığına ilişkin kararlarına karşı ilgililer, bildirim tarihinden itibaren 15 gün içinde, oda onur kuruluna itiraz edebilirler. İtiraz dilekçesi oda yönetim kurulu aracılığı ile oda onur kuruluna gönderilir. İlgili itiraz idarenin işlem veya eylemine karşı yapılan zorunlu, etkili ve süreli idari başvurulardandır.

Oda onur kurulunun ceza verilmesine yer olmadığına ilişkin kararlarına karşı, oda yönetim kurulu veya ilgili kişi yüksek onur kurulu'na itiraz edebilir. Bu itiraz hiyerarşik üst makama yapılan itirazdır.

Onur kurulu tarafından verilen her türlü karar aleyhine, kararın bildiriminden itibaren 15 gün içinde yazılı olarak taraflarca itiraz edilebilir. Yönetim kurulu bakımından itiraz süresi onur kurulu kararının yönetim kuruluna tevdiinden itibaren başlar. Türk Tabipleri Birliği Merkez Konseyi de, onur kurullarının kararlarına karşı, kararı öğrendiği tarihten itibaren 15 gün içinde yüksek onur kurulu'na başvurma hakkına sahiptir. Bu itiraz da hiyerarşik üst makama yapılan süreli bir idari başvurudur.

Süresi içinde itiraz edilmeyen disiplin cezalarından uyarma ve para cezaları kesinleşir ve derhal uygulanır.

Meslekten alıkoyma cezaları ise, itiraz edilmese bile, yüksek onur kurulu'nun onama kararı ile kesinleşir ve Sağlık Bakanlığı tarafından uygulanır.

Kanunların ve düzenleyici işlemlerin bireylere, kamu görevlilerine, özel hukuk öznelere veya kamu tüzelkişilerine yüklemiş olduğu birtakım ödevler vardır ve bu ödevler çoğunlukla karşımıza bildirim yükümlülüğü şeklinde çıkar. TTBK md.5 ve Geçici md.5 çerçevesinde, değişikliklerin, çalışmaların ve istihdamların bildirilmesi gibi bildirim yükümlülükleri zorunlu idari başvurulardır. Aynı zamanda bu başvurular idarenin işlem veya eylemi olmadan yapılan idari başvuru örnekleridir.

Etkili ancak idarenin herhangi bir işlem ya da eylemi olmadan yapılan zorunlu idari başvurulara da Türk Tabipler Birliği ilgili mevzuatında rastlamak mümkündür. Kanun gereği tabip odalarına yapılan üyelik başvurusu, özel kurum veya işyeri tabiplerinin ikinci bir görev için tabip odalarına yaptıkları başvuru, çalışma onayı için tabip odalarına yapılan idari başvuru ilgili için etkili ayrıca zorunlu bir idari başvurudur.

Kanun tarafından verilen subjektif bir hakkına dayanan etkili ve idarenin herhangi bir işlem veya eylemi olmadan yapılan ihtiyari idari başvurulara da TTBK md.36 da yer alan idari başvuruyu örnek olarak verebiliriz. İlgili maddeye göre onur kurulu üyelerinin reddi için tabip odalarına başvurmak mümkündür. Ancak bu başvuru ihtiyari bir başvurudur. Ret talebinin reddi hakkındaki kararlara ancak esas mesele ile birlikte yüksek onur kuruluna itiraz olunabilir.

İdari başvuruların bu kapsamda dikkate alınması beklenen sonuçların ortaya çıkmasına yol açacaktır. İlgililerin madur olmamaları, haklarını kullanabilmeleri ve bazı yaptırımlardan kurtulabilmeleri için düzenlemelerdeki hükümlere dikkat etmelidirler.

KISALTMALAR

C.	: Cilt
D.8.D.	: Danıştay 8. Dairesi
E.	: Esas
et.	: Erişim Tarihi
İHÇOY	: Türk Tabipler Birliği İşyeri Hekimi Çalışma Onayı Yönetmeliği
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	: Karar
md.	: Madde
RG.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S .	: Sayı
T.	: Tarih

TTBK : Türk Tabipler Birliği Kanunu
TTBDY : Türk Tabipler Birliği Disiplin Yönetmeliği

KAYNAKÇA

- ATAY, Ender, Ethem, İdare Hukuku, Ankara, 2006.
- BULUT, Naki, Onur Kurulları Kararlarını Kamuoyuna Açıklamalı Mı?, 07.01.2008, www.medimagazin.com.tr, et. 06.06.2009.
- DOĞAN, İlhan, Birden Fazla Yerde Serbest Hekimlik Yapmak, www.istabip.org.tr, et. 05.06.2009.
- ERGEN, Cafer, İdari Yargı Davaları, Ankara, 2008.
- ERSOY, Verda/GÜLER, Mustafa/ODABAŞI, Orhan/GİRİTLİOĞLU, Hakan, Disiplin Soruşturması ve Kovuşturmasında Yöntem, Türk Tabipler Birliği Yayınları, Ankara, 2009.
- GİRİTLİ, İsmet / BİLGİN, Pertev / AKGÜNER, Tayfun, İdare Hukuku Dersleri, İstanbul, 2006.
- GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, C.1, Bursa, 2003.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara, 2005.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref / TAN, Turgut, İdare Hukuku, C. 1, Ankara, 2004.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref / TAN, Turgut, İdare Hukuku, C.II, İdari Yargılama Hukuku, Ankara, 2008.
- GÜLER, Mustafa, Disiplin Soruşturması Yöntemi, Ocak 1998, www.istabip.org.tr, et.04.05.2009.
- GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, Ankara, 2002.
- HAKERİ, Hakan, Tıp Hukuku, Ankara, 2007.
- İPEKYÜZ, Yavuz, Türk Hukukunda Hekimlik Sözleşmesi, İstanbul, 2006.
- KAPLAN, Gürsel, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, Ankara, 2007.
- KARAVELİOĞLU, Celal, Değişiklik Açıklama ve En Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu, C.I, Kayseri, 2001.
- KOÇ, Sermet, Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde Hekimin Sorumluluğu, 19.02.2008, www.saglikhukuku.blogcu.com, et.07.06.2009.
- ÖZAY, İlhan, Günışığında Yönetim, İstanbul 1996.
- ÖZÇELİK, Ziyet / GÜLER, Mustafa / GİRİTLİOĞLU, Hakan, Hukuksal Boyutu İle İşyeri Hekimliği, Ankara, 2001.
- SAVAŞ, Halide, Sağlık Çalışanlarının Tıbbi Müdahaleden Doğan Sorumlulukları, Ankara, 2007.
- Türkiye Sağlık Platformu, Disiplin Soruşturması Yöntemi, www.saglikplatformu.com, et.05.06.2009.

- TUĞCU, Harun / YORULMAZ, Coşkun / KOĐ, Sermet, Hekim Sorumluluğu ve Tıbbi Malpraktis, Klinik Gelişim, www.istabip.org.tr, et. 05.06.2009.
- YAYLA, Yıldızhan, İdare Hukuku, İstanbul, 2009.
- YILDIRIM, Ramazan, İdari Başvurular, Konya, 2006.
- www.istabip.org.tr.
- <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>.