

T.C.

DANIŞTAY ON İKİNCİ DAİRE

Esas No: 2024/3213 | Karar No: 2026/3627

DAVANIN KONUSU:

Sağlık Bakanlığına bağlı kuruluşlarda "psikolog" olarak görev yapan personelin, "klinik psikolog" unvanlı kadro ihdas edilmediğinden bahisle, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 40. maddesi kapsamında fiilî hizmet süresi zammından yararlandırılmamasına ilişkin, 1. Sağlık Bakanlığı Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğünün, 81 İl Valiliğine gönderilen "Hatalı Verilen Fiilî Hizmet Süreleri" konulu, 02/04/2024 tarih ve 240793213 sayılı Genel Yazısı'nın, 2. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğünün "Fiilî Hizmet Süresi Zammı" konulu, 27/02/2024 tarih ve 90891804 sayılı Genel Yazısı'nın, iptali istenilmektedir.

DAVACININ İDDİALARI:

1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun'un Ek 13. maddesinde ve Sağlık Meslek Mensupları ile Sağlık Hizmetlerinde Çalışan Diğer Meslek Mensuplarının İş ve Görev Tanımlarına Dair Yönetmelik'te, "klinik psikolog" unvanının tanımının yapıldığı ve sağlık meslek mensubu olarak kabul edildiği; psikolog ile klinik psikoloğun görev ve yetkileri birbirinden farklı olmakla birlikte, Sağlık Bakanlığı tarafından klinik psikolog kadrosunun ihdas edilmemesi nedeniyle, klinik psikolog unvanına sahip personelin "psikolog" kadrosunda istihdam edildiği ve klinik psikologların görevlerini yerine getirdiği; 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 40. maddesinde, insan sağlığına ilişkin işlerde 1219 sayılı Kanun kapsamında sağlık meslek mensubu sayılan ve insan sağlığı için koruyucu, teşhis, tedavi ve rehabilite edici hizmetlerde çalışan sigortalıların, fiilî hizmet süresi zammından yararlandırılmasına imkân sağlandığı; görüldüğü üzere, fiilî hizmet süresi zammından faydalanılabilmesi için "1219 sayılı Kanun'a göre sağlık mensubu sayılmak" ve "insan sağlığı için koruyucu, teşhis, tedavi ve rehabilite edici hizmetlerde çalışmak" koşullarının yeterli görüldüğü; klinik psikologların da 1219 sayılı Kanun'un Ek 13. maddesinde açıkça sağlık meslek mensubu sayıldığı ve insan sağlığı için koruyucu, teşhis, tedavi ve rehabilite edici hizmetlerde çalıştığı; 5510 sayılı Kanun'un 40. maddesiyle klinik psikologlara fiilî hizmet süresi zammı hakkı tanındığı hâlde, Sağlık Bakanlığının klinik psikolog kadrosu ihdas etmemesi nedeniyle söz konusu haktan mahrum bırakıldığı; idarenin işlem eksikliğinden kaynaklanan fiilî durumun olumsuz sonuçlarına klinik psikologların katlanmasının beklenemeyeceği; 1219 sayılı Kanun'un Ek 13. maddesinde sağlık meslek mensubu kabul edilen klinik psikologların, aynı maddede sayılan diğer sağlık meslek mensuplarının yararlanmakta olduğu fiilî hizmet süresi zammından faydalandırılmamalarına ilişkin dava konusu işlemlerin, Anayasa'nın 10. maddesindeki eşitlik ilkesine aykırı olduğu ileri sürülmektedir.

DAVALI SAĞLIK BAKANLIĞININ SAVUNMASI:

Usul yönünden, dava konusu işlemlerin iptalinde davacının güncel ve meşru bir menfaati bulunmadığından, davanın ehliyet yönünden reddi gerektiği; ayrıca, Bakanlıkça, Sosyal Güvenlik Kurumuna gönderilen 15/08/2018 tarihli yazı ekinde yer alan “Sağlık Meslek Mensupları Unvan Tablosu”nda "klinik psikolog" kadro unvanına yer verilmediğinden, bu ilk işleme karşı 60 gün içinde dava açılması gerekirken, bu süre geçirildikten sonra açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddi gerektiği; esas yönünden, fiilî hizmet süresi zammının, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 40. maddesinde düzenlendiği; söz konusu maddede, 2018 yılında 7146 sayılı Kanun'un 11. maddesiyle yapılan değişiklikle, “insan sağlığına ilişkin işlerde, 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun kapsamında sağlık meslek mensubu sayılan ve insan sağlığı, koruyucu, teşhis, tedavi ve rehabilite edici hizmetlerde çalışanların" fiilî hizmet süresi zammından faydalandırılmalarının öngörüldüğü; 1219 sayılı Kanun ve sair mevzuatta psikoloğun sağlık meslek mensubu olarak tanımlanmadığı, sadece klinik psikolog tanımının yapıldığı; her ne kadar 1219 sayılı Kanun'un Ek 13. maddesi ile Geçici 7. maddesi uyarınca psikologlara tıbbi uygulama yapma yetkisi verilmiş ise de, bu düzenlemelerin psikologlara "klinik psikolog" unvanını kazandırmayacağı, sağlık meslek mensubu olmaması nedeniyle yetki belgesi verilen psikologların fiilî hizmet süresinden faydalanabilmesinin hukuken mümkün olmadığı; öte yandan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 33. maddesinde, “kadrosuz memur çalıştırılmaz” hükmüne yer verildiği, kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadro ve pozisyonların ihdası, iptali ve kullanılmasına dair esas ve usullerin ise 2 No.lu Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde düzenlendiği; söz konusu Kararname'nin eki 1 sayılı Cetvelde, Bakanlığın merkez, taşra ve döner sermaye teşkilatında “klinik psikolog” kadro unvanına yer verilmediği; sadece “psikolog” kadro unvanının bulunduğu; dava konusu işlemlerin mevzuata ve hukuka uygun olduğu; dava konusu işlemlerin iptaline karar verilmesi hâlinde dahi, bu durumun “klinik psikolog” kadrosu ihdas edilmesine bir etkisinin olmayacağı belirtilerek, davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.

DAVALI SGK BAŞKANLIĞININ SAVUNMASI: Usul yönünden, davanın süresinde açılıp açılmadığının tetkik edilerek, süresinde açılmamış ise davanın süre aşımı nedeniyle reddi gerektiği; esas yönünden, 03/08/2018 tarih ve 30498 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7146 sayılı Kanun'un 11. maddesiyle 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 40. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan tabloya (20) sıra numarası olarak eklenen düzenleme uyarınca, 03/08/2018 tarihinden geçerli olmak üzere insan sağlığına ilişkin işlerde 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun kapsamında sağlık meslek mensubu sayılan ve insan sağlığı için koruyucu, teşhis, tedavi ve rehabilite edici hizmetlerde 5510 sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (c) bentlerine tabi çalışan sigortalıların fiilî hizmet süresi zammından yararlandırılmalarına imkân sağlandığı; bu kapsamda hangi personelin 1219 sayılı Kanun kapsamında sağlık meslek mensubu

sayıldığıının tespiti için Sağlık Bakanlığı ile yapılan çalışmalar sonucunda, Bakanlıkça belirlenen ve 15/08/2018 tarihli yazı ekinde gönderilen listede Sağlık Meslek Mensupları Unvan Tablosunda yer alan unvanların fiilî hizmet süresi zammından yararlandırılması gereken sigortalılar olduğunun Kuruma bildirildiği; daha sonra, bu Tablonun 2021 yılında Bakanlıkça güncellendiği; buna göre, sağlık meslek mensubu sayılmak suretiyle kimlerin fiilî hizmet süresi zammından yararlandırılacağı hususunun, Sağlık Bakanlığınca hazırlanan liste ile belirlendiği; psikolog kadrosunda görev yapan personelin "klinik psikolog" kadrosuna atanmadığı sürece klinik psikolog şartlarını haiz olmalarına ve 5510 sayılı Kanun'un 40. maddesi kapsamında fiilî hizmet süresi zammından yararlandırılmalarına imkân bulunmadığı; öte yandan, kamu kurum ve kuruluşları ile Sağlık Bakanlığı merkez, taşra ve döner sermaye teşkilatında klinik psikolog kadrosunun ihdas edilip edilmemesinin, Kurumun görev alanına girmediği, dava konusu işlemin mevzuata ve hukuka uygun olduğu savunulmaktadır.

DANIŞTAY TETKİK HÂKİMİ: Abdulkadir ÖZKARA

DÜŞÜNCESİ: Dava konusu işlemlerin iptali gerektiği düşünülmektedir.

DANIŞTAY SAVCISI: Şenol BOLAT

DÜŞÜNCESİ:

Davacı dernek vekili tarafından açılan davada; Sağlık Bakanlığına bağlı kuruluşlarda "psikolog" olarak görev yapan personelin, "klinik psikolog" unvanlı kadro ihdas edilmediğinden bahisle, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 40. maddesi kapsamında fiilî hizmet süresi zammından yararlandırılmamasına ilişkin, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğünün "Fiilî Hizmet Süresi Zammı" konulu, 27/02/2024 tarih ve 90891804 sayılı yazısı ile Sağlık Bakanlığı Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğünün, 81 İl Valiliğine gönderilen "Hatalı Verilen Fiilî Hizmet Süreleri" konulu, 02/04/2024 tarih ve 240793213 sayılı Genel Yazısının, iptaline karar verilmesi istenilmektedir.

Davalı idarelerin usule ilişkin iddiaları yerinde görülmeyle işin esasına geçildi:

Anayasa'nın 124. maddesinde, Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Anayasa'da düzenleyici işlem olarak sadece yönetmelikler belirtilmiş ise de idarenin düzenleme yetkisi bununla sınırlı olmayıp, idareler, değişik adlar altında da (genelge, yönerge, tamim, sirküler vb.) düzenleyici işlemler yapmaktadırlar.

Normlar hiyerarşisi olarak bilinen temel hukuk ilkesine göre, normlar arasında altlık ve üstlük ilişkisi söz konusu olmakta ve her norm geçerliliğini bir üst hukuk normundan almaktadır. Başka bir anlatımla normlar hiyerarşisi, her türlü normun hiyerarşik olarak bir sıra dâhilinde sıralanması ve birbirine bağlı

olması anlamına gelmekte olup; bunun doğal sonucu olarak, hiyerarşik sıralamada daha alta yer alan tüzük, yönetmelik, genelge, tebliğ, talimat ve benzeri düzenlemelerin, üst hukuk normlarının daraltılması ve genişletilmesi sonucunu doğurmayacak şekilde, uygulamaya ilişkin konularda açıklayıcı ve tamamlayıcı nitelikte olması ve üst hukuk normlarına aykırılık teşkil etmemesi gerekmektedir.

Davaya konu Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü E-34236808-201.03.02-90891804 sayılı, 27.02.2024 tarihli ve "Fiilî Hizmet Süresi Zammı" konulu yazısında;

"..... İlgili (b)'de kayıtlı yazınız ile Bakanlığınız merkez, taşra ve döner sermaye teşkilatına 'Klinik Psikolog' kadro unvanı ihdas edilmediğinden unvanı Psikolog olan personelinizin fiilî hizmet süresi zammından yararlandırılmayacağı bildirilmiştir.

Bakanlığınıza bağlı birimlerde görev yapan ve ilgili (a)'da kayıtlı yazımızla bildirilen kişilere ait fiilî hizmet süresi zammı bildirimimin yapıldığı ve hâlen bildirim yapılmaya devam edildiği görülmüştür.

Bu nedenle, Bakanlığınızın ilgili birimlerinin fiilî hizmet süresi zammına müstahak olmayan unvanlara ait fiilî hizmet süresi zammı bildirimlerinin yapılmaması, sehven fiilî hizmet süresi zammı tahakkukları gönderilenlerin ise tahakkukların iptal edilmesi için Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü Primler Daire Başkanlığı ile iletişime geçilmesi hususunda bilgilendirilmesi gerekmektedir." denilmektedir.

İptali istenilen Sağlık Bakanlığı Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü E-10046620-903.99-240793213 sayılı, 02.04.2024 tarihli ve "Hatalı Verilen Fiilî Hizmet Süreleri" konulu yazısında;

"03.08.2018 tarihli ve 30498 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren kanuna göre, 'Sağlık Meslek Mensubu' personelimize de Fiilî Hizmet Süresinden (FHZ) yararlanma imkânı getirilmiş ve toplam 106 unvan bu Kanundan yararlandırılmıştır.

SGK tarafından Bakanlığımıza gönderilen yazılarda, (Ek:3-4) belirlenen unvanlar dışındaki müstahak olmayan unvanlara ya da unvanı olsa bile fiilen insan sağlığı ile ilgili görev yapmayan personele de FHZ süresi verildiği ve prim ödemelerinin yapıldığı tespit edilmiş olup SGK Başkanlığının ekte gönderilen yazılarındaki açıklamalara göre gerekli işlemlerin yapılması ..." belirtilmiştir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Sağlık Sigortası Kanununun "Fiilî hizmet süresi zammı" başlıklı 40. (Değişik: 17/4/2008-5754/25 md.) maddesinin 1. fıkrasında; "Aşağıda belirtilen işyerlerinde ve işlerde 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) ve (c) bentleri kapsamında çalışan sigortalıların prim ödeme gün sayılarına, bu işyerlerinde ve işlerde geçen çalışma sürelerinin her 360 günü için karşılarında gösterilen gün sayıları, fiilî hizmet süresi zammı olarak eklenir. 360 günden eksik sürelerle ait fiilî hizmet süresi zammı, 360 gün için eklenen fiilî hizmet süresi ile orantılı olarak belirlenir. Çalışmanın fiilî hizmet süresi zammı kapsamında değerlendirilebilmesi için, tablonun (13) ve (14) numaralı sıralarında belirtilen sigortalılar hariç sigortalının kapsamındaki işyerleri ile birlikte belirtilen işlerde fiilen çalışması ve söz konusu işlerin risklerine maruz kalması şarttır. (Ek cümle: 10/9/2014-6552/42 md.) Tablonun (10)

numaralı sırasında belirtilen sigortalıların, fiilî hizmet süresi zammından yararlandırılacakları dönem içinde kalan; yıllık ücretli izin, sıhhi izin, hafta tatili, ulusal bayram ve genel tatil günleri ile eğitim, kurs, iş öncesi ve sonrası hazırlık sürelerinde fiilen çalışma ve söz konusu işlerin risklerine maruz kalma şartı aranmaz.", 2. fıkrasında; "Aşağıdaki bentlerden birden fazlasına dâhil olanlar için, en yüksek olan bentten fiilî hizmet süresi zammı uygulanır." hükmüne yer verilmiş, bu fıkranın altında, fiilî hizmet süresi zammına ilişkin düzenlenen tabloda "Kapsamdaki İşler/İşyerleri", "Kapsamdaki Sigortalılar" ve "Eklenecek Gün Sayısı" sütunlarına yer verilmiş, 26/07/2018 tarih ve 7146 sayılı Kanun'un 11. maddesiyle bu tabloya eklenen 20. sırada, İnsan sağlığına ilişkin işlerde, 11/4/1928 tarihli ve 1219 sayılı Kanun, 25/2/1954 tarihli ve 6283 sayılı Hemşirelik Kanunu ve 18/12/1953 tarihli ve 6197 sayılı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun kapsamında sağlık meslek mensubu sayılan ve insan sağlığı için koruyucu, teşhis, tedavi ve rehabilite edici hizmetlerde çalışan kapsamdaki sigortalılara yer verilmiş, bunlar için her 360 günlük çalışmalarına karşılık hizmet sürelerine 60 gün ekleneceği hüküm altına alınmıştır.

Davaya konu Yazılarda; Bakanlığın merkez, taşra ve döner sermaye teşkilatına "Klinik Psikolog" kadro unvanı ihdas edilmediğinden unvanı psikolog olan personelin fiilî hizmet süresi zammından yararlandırılmayacağı, fiilî hizmet süresi zammına müstahak olmayan unvanlara ait fiilî hizmet süresi zammı bildirimlerinin yapılmaması, sehven fiilî hizmet süresi zammı tahakkukları gönderilenlerin ise tahakkukların iptal edilmesi öngörülmüştür.

1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun'un Ek 13. maddesinin a) bendinde, "Klinik psikolog; psikoloji veya psikolojik danışma ve rehberlik lisans eğitimi üzerine klinik ortamlarda gerekli pratik uygulamaları içeren klinik psikoloji yüksek lisansı veya diğer lisans eğitimleri üzerine psikoloji veya klinik psikoloji yüksek lisansına ilaveten klinik psikoloji doktorası yapan sağlık meslek mensubudur. ... " şeklinde tanımlanmıştır.

5510 sayılı Kanunun 40. maddesindeki hükümlere göre kapsamdaki sigortalı personelin fiilî hizmet süresi zammı uygulamasından yararlanabilmek için kadro unvanına bakılmaksızın, bu maddenin 2. fıkrasında yer alan tablonun birinci sütunundaki işler veya işyerlerinde çalışması ve ikinci sütunda belirtilen işleri yaparak söz konusu işlerin risklerine maruz kalması yeterli görülmüştür.

Bu durumda sağlık meslek mensubu sayılan ve insan sağlığı için koruyucu, teşhis, tedavi ve rehabilite edici hizmetlerde fiilen çalışan klinik psikologların 5510 sayılı Kanun'un 40. maddesindeki hükümlere göre fiilî hizmet süresi zammından yararlandırılmaları gerekirken davalı idarelerin söz konusu genel yazılarında, anılan yasa hükmünde fiilî hizmet süresi zammından yararlanacaklarda kadroya atanma koşuluna yer verilmemesine karşın, üst hukuk normuna aykırı olarak klinik psikolog kadrosu ihdas edilmediğinden klinik psikologların diğer sağlık meslek mensuplarının yararlanmakta olduğu fiilî hizmet süresi zammından faydalandırılmamaları öngörülerek Yasa maddesinde fiilî hizmet süresi zammından

yararlanılabilmesi için belirtilen özelliklerin dışında kadroya atanma koşulu aranmasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Belirtilen nedenlerle, davaya konu Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile Sağlık Bakanlığı Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü Genel Yazılarının iptali gerektiği, düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay Onikinci Dairesince; davacı vekili 04/05/2026 tarihli dilekçesiyle duruşma isteminden vazgeçtiğinden, duruşma yapılmaksızın, Tetkik Hâkiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüldü:

MADDİ OLAY VE HUKUKİ SÜREÇ:

Sağlık Bakanlığına bağlı kuruluşlarda "psikolog" kadrosunda görev yapan personelin, "klinik psikolog" unvanlı kadro ihdas edilmediğinden bahisle, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 40. maddesi kapsamında fiilî hizmet süresi zammından yararlandırılmamasına ilişkin Sağlık Bakanlığı Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğünün 81 İl Valiliğine gönderilen "Hatalı Verilen Fiilî Hizmet Süreleri" konulu, 02/04/2024 tarih ve 240793213 sayılı Genel Yazısı ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğünün "Fiilî Hizmet Süresi Zammı" konulu, 27/02/2024 tarih ve 90891804 sayılı Genel Yazısının iptali istemiyle bakılmakta olan dava açılmıştır.

İNCELEME VE GEREKÇE:

İLGİLİ MEVZUAT:

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 40. maddesinin birinci fıkrasında, "Aşağıda belirtilen işyerlerinde ve işlerde 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) ve (c) bentleri kapsamında çalışan sigortalıların prim ödeme gün sayılarına, bu işyerlerinde ve işlerde geçen çalışma sürelerinin her 360 günü için karşılarında gösterilen gün sayıları, fiilî hizmet süresi zammı olarak eklenir. 360 günden eksik sürelerle ait fiilî hizmet süresi zammı, 360 gün için eklenen fiilî hizmet süresi ile orantılı olarak belirlenir. Çalışmanın fiilî hizmet süresi zammı kapsamında değerlendirilebilmesi için, ... sigortalının kapsamdaki işyerleri ile birlikte belirtilen işlerde fiilen çalışması ve söz konusu işlerin

risklerine maruz kalması şarttır..." kuralına yer verilmiş; aynı maddenin ikinci fıkrasının, 26/07/2018 tarih ve 7146 sayılı Kanun'un 11. maddesiyle eklenen, (20) numaralı bendinde, "11/4/1928 tarihli ve 1219 sayılı Kanun, ... kapsamında sağlık meslek mensubu sayılan ve insan sağlığı için koruyucu, teşhis, tedavi ve rehabilite edici hizmetlerde çalışanların", her 360 günlük çalışmalarına karşılık 60 gün fiilî hizmet süresi zammından yararlandırılmaları öngörülmüştür.

26/07/2018 tarih ve 7146 sayılı Kanun'un 11. maddesinin gerekçesinde, "Yapılan iş ve mesleğin riskleri ve yıpratıcılığı sebebiyle bazıları için emeklilik hakkı bakımından fiilî hizmet süresi zammı uygulanmaktadır. Sağlık meslekleri ve sağlık hizmetleri de bu anlamda oldukça yıpratıcıdır ve yüksek risk içermektedir. Bu itibarla madde ile 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 40 ıncı maddesinde değişiklik yapılarak insan sağlığı hizmetlerinde çalışan sağlık mesleği mensupları için, bir yıllık çalışmalarına 60 gün fiilî hizmet süresi zammı uygulanması öngörülmektedir." ibarelerine yer verilmiştir.

1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun'un Ek 13. maddesinde, sağlık meslek mensubu olarak kabul edilen unvanlar sayma yoluyla belirlenmiş olup; söz konusu düzenlemede "klinik psikolog" unvanı; "psikoloji veya psikolojik danışma ve rehberlik lisans eğitimi üzerine klinik ortamlarda gerekli pratik uygulamaları içeren klinik psikoloji yüksek lisansı veya diğer lisans eğitimleri üzerine psikoloji veya klinik psikoloji yüksek lisansına ilaveten klinik psikoloji doktorası yapan sağlık meslek mensubudur." şeklinde tanımlanarak, "klinik psikolog" unvanının sağlık meslek mensubu olduğu kabul edilmiş; bununla birlikte, aynı maddede, "psikolog" unvanının sağlık meslek mensubu olduğuna yönelik açık bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

HUKUKİ DEĞERLENDİRME:

Fiilî hizmet süresinin tanımına baktığımızda; Anayasa Mahkemesi 25/12/2019 tarih ve E:2019/62, K:2019/98 sayılı kararı ile "fiilî hizmet süresi zammını"; "ağır, yıpratıcı ve tehlikeli hizmetlerde çalışanların, bu çalışma koşulları nedeniyle yıpranmalarına karşılık her hizmet yılına fiilen çalışmadan katılan itibari bir süre" olarak tanımlamıştır.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'yla ağır, yıpratıcı ve tehlikeli hizmetlerde çalışan sigortalılara fiilî hizmet süresi zammı hakkı tanınmak suretiyle, bazı sosyal güvenlik haklarını (emeklilik gibi) daha kısa sürede elde etmeleri ve kendileriyle aynı fiilî hizmet süresine sahip olan çalışanlara göre belirli oranlarda daha fazla mali imkânlardan yararlanabilmeleri öngörülmüş olup; fiilî hizmet süresi zammından yararlanabilmesinin koşulları ise anılan Kanun'un 40. maddesinde ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir.

5510 sayılı Kanun'un 40. maddesinde yer alan düzenlemelere göre; insan sağlığına ilişkin işlerde çalışan sigortalıların, fiilî hizmet süresi zammından yararlanabilmesi için, "1219 sayılı Kanun kapsamında

sağlık mensubu sayılması", "bu görevin fiilen yapılması" ve "bu görevin risklerine maruz kalınması" şeklindeki üç koşulun birlikte gerçekleşmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

1219 sayılı Kanun'un Ek 13. maddesinde sağlık mensubu olarak sayılan klinik psikologların, 5510 sayılı Kanun'un 40. maddesindeki fiilî hizmet süresi zammından yararlanacağı hususunda taraflar arasında ihtilaf bulunmamakta olup; uyuşmazlık, Sağlık Bakanlığında "psikolog" kadrosunda görev yapmakla birlikte "klinik psikolog" unvanına da sahip olan ve "klinik psikolog" unvanının gerektirdiği iş ve işlemleri yürüten personelin; 5510 sayılı Kanun'un 40. maddesi kapsamında fiilî hizmet süresi zammından yararlanabilmesi için, "klinik psikolog" kadrosuna atanması koşulu aranıp aranmayacağından kaynaklanmaktadır.

5510 sayılı Kanun'un 40. maddesinde; insan sağlığına ilişkin işlerde çalışan sigortalıların (bakılan uyuşmazlıkta "psikolog" kadrosunda görev yapmakla birlikte, klinik psikolog unvanını da haiz olan ve klinik psikolog kadrosuna ait iş ve işlemleri yürüten personelin) fiilî hizmet süresi zammından yararlanabilmesi için; "klinik psikolog unvanının, 1219 sayılı Kanun kapsamında sağlık mensubu sayılması", "klinik psikoloğa ait görevlerin fiilen yapılması" ve "bu görevin risklerine maruz kalınması" şeklindeki üç koşul aranmakta iken; dava konusu Genel Yazılarla, bu üç şarta ilave olarak, "klinik psikolog kadrosuna atanma" koşulunun da getirildiği görülmektedir.

Anayasa'nın 124. maddesinde, Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren Kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, Yönetmelikler çıkarabileceği belirtilmiş olmakla birlikte, idarenin düzenleme yetkisi sadece yönetmelikle sınırlı değildir. İdareler, değişik adlar altında da (genelge, tamim, sirküler, genel yazı vb.) düzenleyici işlemler yapmakta olup, daha alt düzeydeki bir düzenleyici işlemin, üst hukuk normlarının daraltılması ve genişletilmesi sonucunu doğurmayacak şekilde, uygulamaya ilişkin konularda açıklayıcı ve tamamlayıcı nitelikte olması ve üst hukuk normlarına aykırılık teşkil etmemesi gerekmektedir.

Normlar hiyerarşisi, farklı kademede yer alan Anayasa, kanun, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemlerden oluşan normların hiyerarşik olarak bir sıra dâhilinde sıralanması ve birbirine bağlı olması anlamına gelmektedir. Bunun doğal sonucu olarak, hiyerarşik sıralamada daha altta yer alan bir normun, kendisinden üstte bulunan norma aykırı hükümler içermeyeceği; bir başka deyişle, alt norm niteliğindeki düzenleyici işlemlerde, bir hakkın kullanımını üst normda öngörülmeyen bir şekilde genişletici veya daraltıcı mahiyette ve bu normları aşar nitelikte hükümlere yer verilemeyeceği, idare hukukunun genel ilkelerindendir.

Buna göre, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 40. maddesiyle, insan sağlığına ilişkin işlerde çalışan sigortalıların (bakılan uyuşmazlıkta "psikolog" kadrosunda görev yapmakla birlikte, klinik psikolog unvanını da haiz olan ve klinik psikolog kadrosuna ait iş ve işlemleri

yürüten personelin), fiilî hizmet süresi zammından yararlanabilmesi için, "klinik psikolog unvanının, 1219 sayılı Kanun kapsamında sağlık mensubu sayılması", "klinik psikoloğa ait görevlerin fiilen yapılması" ve "bu görevin risklerine maruz kalınması" koşulları aranmakta iken, dava konusu Genel Yazılarla, bu şartlara ilave olarak "klinik psikolog kadrosuna atanma" koşulunun da getirildiği dikkate alındığında; üst hukuk normu olan kanun hükmünü daraltacak nitelikte düzenleme yapıldığı ve kanunda öngörülmeven ek koşul getirilmek suretiyle, klinik psikologların fiilî hizmet süresi zammından yararlanma haklarının sınırlandırıldığı; ayrıca, Sağlık Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatlarında "klinik psikolog" kadrosu ihdas edilmediği, dolayısıyla anılan Bakanlıkta "klinik psikolog" unvanlı bir kadronun da bulunmadığı; Bakanlık bünyesinde klinik psikolog tarafından yerine getirilen görevlerin, "klinik psikolog" kadrosu ihdas edilmeksizin, "psikolog" kadrosunda görev yapan ve 1219 sayılı Kanun'un Ek 13. maddesi kapsamında "klinik psikolog" unvanını haiz olan personel eliyle yürütüldüğü dikkate alındığında; psikolog kadrosunda görev yapmakla birlikte "klinik psikolog" unvanına da sahip olan personelin, klinik psikoloğa ait görevleri fiilen yapması ve bu görevin risklerine maruz kalması kaydıyla, fiilî hizmet süresi zammından yararlandırılması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Öte yandan, Danıştayın yerleşik içtihatlarında; fiilî hizmet süresi zammının amacının, çeşitli etkenler nedeniyle sağlığı tehlike altına giren sigortalıların, daha erken sürede emekli olabilmelerine imkân sağlanması ve emeklilikte daha fazla mali hak tanınması olduğu; kamu kurumlarında görev yapan personelin, kadro görev unvanlarının gerektirmesi nedeniyle yürüttükleri işlerin yanı sıra, kadro tanımlarında olmayan, ancak fiilen yürütmekle görevlendirildikleri diğer işler nedeniyle sağlıklarının riske maruz kalması durumunda da, 5510 sayılı Kanun'un 40. maddesi kapsamında kalmak kaydıyla fiilî hizmet süresi zammından yararlandırılmalarının, yasal düzenlemenin ihdas amacına uygun düşen bir çözüm olduğu vurgulanmıştır.

Bu durumda; fiilî hizmet süresi zammından yararlanma koşullarının ayrıntılı bir biçimde düzenlendiği 5510 sayılı Kanun'un 40. maddesinde, insan sağlığına ilişkin işlerde çalışan klinik psikologların, fiilî hizmet süresi zammından yararlanabilmesi için, klinik psikolog kadrosuna atanma şartı öngörülmediği hâlde, normlar hiyerarşisine ve söz konusu maddenin amacına aykırı olacak şekilde, kadroya atanma koşulu getiren dava konusu Genel Yazılarda hukuka uyarlık bulunmamıştır.

KARAR SONUCU:

Açıklanan nedenlerle;

1. Dava konusu Sağlık Bakanlığı Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğünün, 81 İl Valiliğine gönderilen "Hatalı Verilen Fiilî Hizmet Süreleri" konulu, 02/04/2024 tarih ve 240793213 sayılı Genel Yazısı'nın İPTALİNE,
2. Dava konusu Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğünün "Fiilî Hizmet Süresi Zammı" konulu, 27/02/2024 tarih ve 90891804 sayılı Genel Yazısı'nın İPTALİNE,