**DANIŞTAY ONUNCU DAİRESİ**

**İPTAL DAVASI** ( Sağlık Bakanlığı T.Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Gıda Maddeleri Üreten İşyerlerinin Denetlenmesi ve Ruhsatlandırılmasına İlişkin Genelgesi )

**GIDA DENETİM YETKİSİ** ( Yerel Yönetimlere Tanınan Yetkinin Genel Sağlığı İlgilendirmesi Bakımından Merkezi Yönetime Aktarılması )

**YEREL YÖNETİMLERİN ÖZERKLİĞİ İLKESİ** ( Yerel Yönetimlere Tanınan Gıda Denetim Yetkisinin Genel Sağlığı İlgilendirmesi Bakımından Merkezi Yönetime Aktarılmasının İlkeye Aykırı Olmaması )

**SAĞLIK BAKANLIĞI T.SAĞLIK HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ GENELGESİ** ( Yerel Yönetimlere Tanınan Gıda Denetim Yetkisinin Genel Sağlığı İlgilendirmesi Bakımından Merkezi Yönetime Aktarılması )

**İstemin Özeti**

Sağlık Bakanlığı T.Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün 10.8.1995 gün ve 3132 sayılı Genelgesi'nin: 560 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin aynı gün görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmadığı için yürürlükten kalkmış sayılacağı ve 4113 sayılı Yetki Yasasına aykırı olduğu Anayasanın 127. maddesinde mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasayla düzenleneceği hükmüne karşın 560 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ve Genelgenin yasaların verdiği yetkiyi merkezi idare ve buna bağlı birimlere verdiği, bu nedenle 560 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ve bunda değişiklik yapan 4128 sayılı Yasanın Anayasaya aykırı olduğu, belde sakinlerinin yerel mahiyetteki ortak ihtiyaçlarından en önemlilerinden biri olan gıda konusundaki yerel yönetimlerin yetkilerinin, Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Anlaşmasına aykırı olarak belediyelerin elinden alındığı iddiaları ile iptali istenilmektedir.

**Savunmanın Özeti**

Daha önce belediyeler tarafından yürütülmekte olan gıda üretim yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetimleri ile ilgili görev ve yetkilerin 4113 sayılı Yetki Yasasına dayanılarak çıkartılan 560 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Sağlık Bakanlığına verildiği, bu görevlerin yerine getirilmesi ile ilgili usul ve esasların çıkarılması öngörülen yönetmelikte düzenlenmesinin kabul edildiği, diğer yasaların bu Kanun Hükmünde Kararnameye aykırı olan hükümlerinin uygulanmayacağının belirtildiği, Kanun Hükmünde Kararnamenin yayımlandığı tarihte öngörülen yönetmeliklerin yayımlanmasına kadar geçecek süre içerisinde bu görevlerin ne şekilde yerine getirileceği hususlarının açıklığa kavuşturulması gerektiği, bu hususlar göz önüne alınarak 560 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 4. maddesinin öngördüğü yönetmeliğin hazırlanıp yürürlüğe konulmasına kadar idari hizmetlerin devamlılığının sağlanması bakımından dava konusu genelgenin yayımlandığı, düzenlemenin mevzuata aykırılık içermediği, 560 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve bunda değişiklik yapan 4128 sayılı Yasanın Anayasaya aykırı olmadığı, hukuki dayanaktan yoksun bulunan davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.

**Danıştay Tetkik Hakimi: Z.B.B.**

**Düşüncesi:** Davacının Anayasaya aykırılık iddiaları ciddi görülmemiştir.

Sağlık Bakanlığının dava konusu olan Genelgesi ile; gıda üreten işyerlerine çalışma izni verilmesine ilişkin olarak yeni bir esas ve usul getirilmediği; sadece yasal düzenlemenin öngördüğü Yönetmelik yürürlüğe girene kadar çalışma izin başvurularının yürürlükteki gayrı sıhhi müesseseler mevzuatı çerçevesinde sonuçlandırılmasının öngörüldüğü anlatılmaktadır.

Bu durumda hukuka aykırı bir husus içermeyen Genelgenin iptali için açılan davanın reddi gerektiği düşünülmüştür.

**Danıştay Savcısı: T.Ö.**

**Düşüncesi:** Dava, Sağlık Bakanlığının 10.8.1995 gün ve 3132 sayılı Genelgesinin iptali ile bunun dayanağını oluşturan 560 sayılı KHK ve bu Kararnamede değişiklik yapan 4128 sayılı Yasanın 6 ve 7. maddelerinin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla açılmıştır.

Gıdaların Üretimi Tüketimi ve Denetlenmesine Dair 560 sayılı KHK'nin 4. maddesi ile gıda maddesi üreten işyerlerine asgari teknik ve hijyenik şartlara göre çalışma izninin Sağlık Bakanlığınca verileceği, 9. maddesinde de aynı işyerlerinin 4. madde kapsamındaki denetimlerinin Sağlık Bakanlığınca, gıda maddelerinin gıda kodeksine uygunluğunun denetiminin ise Tarım ve Köy İşleri Bakanlığınca yapılacağı öngörülmüştür. 560 sayılı KHK nin 21. maddesi ile de muhtelif yasalarda yer alan ve belediyelere yukarıda belirtilen konularda verilmiş olan görev ve yetkilere ilişkin maddeler yürürlükten kaldırılmıştır.

Gıda maddelerinin teknik ve hijyenik şekilde üretimi işlenmesi, depolanması ile ilgili esasların belirlenmesi ve denetiminin yapılması bir idari kolluk görevidir. Bu davada uyuşmazlığın çözümü için, kamu düzeninin bir unsuru olarak sağlık alanında "önleyici" önlemleri alacak olan yetkili organın belirlenmesinde yasa koyucunun takdirini sınırlayan Anayasal kuralların bulunup bulunmadığının saptanması gerekmektedir.

Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimlerin ( bu kapsamda belediyelerin belediye halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olduğu belirtilmiş, ikinci fıkrasında da yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasayla düzenleneceği öngörülmüştür.

Anayasal düzenleme karşısında, gerek kamu hizmetlerinin gerekse kolluk faaliyetlerinin merkezi idare veyahut yerel yönetim idareleri tarafından mı yürütülmesi gerektiği konusunda yasa koyucunun sahip olduğu takdirin anayasal kurallarla sınırlı olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, öncelikle hangi hizmetin, hangi kolluk faaliyetinin yerel ve ulusal nitelikte olduğu belirlenmelidir.

Hiç duraksamada bulunmadan söylenebilir ki kolluk hizmetleri, özellikle sağlıkla ilgili olarak, hem ulusal hem de yerel düzeyde yürütülmekte olduğundan yasa koyucunun takdirine bağlı olarak, bazı konularda merkezi idare bazı konularda da yerel yönetim organları yetkili kılınmaktadır. Nitekim 560 sayılı KHK ile gıda maddeleri üretiminin ülke çapındaki etkisi göz önüne alınarak bu maddeleri üreten işyerlerine teknik ve hijyenik koşulları dikkate alarak çalışma izni verilmesi yetkisi Sağlık Bakanlığı'na tanınmış, gıda maddeleri satış yerleri ile ilgili olarak ise bu işletmelerin yerel düzeyde faaliyetlerini sürdürmeleri, faaliyet alanlarının belediye sınırları içinde olması göz önüne alınarak denetimlerinin Belediyeler ile işbirliği içinde yapılacağı KHK'nin 10. maddesinde öngörülmüştür.

Bu itibarla, davacı belediyenin 4113 sayılı yetki yasası kapsamında çıkarılan 560 sayılı KHK'ye yönelik Anayasaya aykırılık iddiası ciddi bulunmamıştır.

Davanın Genelgenin iptaline ilişkin kısmına gelince:

560 sayılı KHK'nin 4. maddesinde çalışma iznine ait esas ve usullerin yönetmelikle belirleneceği hükme bağlandıktan sonra 19. maddesinde de bu KHK ile çıkarılması öngörülen yönetmeliklerin bir yıl içinde Sağlık Bakanlığı ve Tarım ve Köy İşleri Bakanlığınca yayınlanacağı belirtilmiştir.

Dava konusu genelgenin yayımlandığı tarihte henüz 1 yıllık süre dolmadığı gibi öngörülen Yönetmelikte hazırlanıp yürürlüğe konulmamıştır. Bu süre içinde çalışmaya başlayacak olan gıda üretim yerleri yönünden ortada bir boşluğun doğması ise hukuken kabul edilemez. Ayrıca, KHK'nin gerek 4 üncü gerekse 21 inci maddesi hükümleri karşısında KHK'nin yürürlük tarihinden ( 23.6.1995 ) itibaren söz konusu işyerlerine çalışma izni verme yetkisi Sağlık Bakanlığına ait bulunmaktadır. Bu yetkinin kullanılabilmesi için ayrıca yönetmelik hükmüne gereksinim bulunmamaktadır. Yönetmelik sadece çalışma iznine ait esas ve usulleri düzenleyecektir. Sağlık Bakanlığı dava konusu genelgesi ile gıda üreten işyerlerine çalışma izni verilmesine ilişkin olarak yeni bir esas ve usul getirmemiş, sadece yönetmelik yürürlüğe girinceye kadar çalışma izinlerinin yürürlükteki gayri sıhhi müesseseler mevzuatındaki esaslara göre sonuçlandırılmasını öngörmüş olup anılan genelgede bu itibarla hukuka aykırı bir yön görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle hukuki dayanaktan yoksun bulunan davanın reddi gerekeceği düşünülmektedir.

**TÜRK MİLLETİ ADINA**

Hüküm veren Danıştay Onuncu Dairesince gereği düşünüldü:

**KARAR :**

Dava; Sağlık Bakanlığı T.Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün, gıda maddeleri üreten işyerlerinin ruhsatlandırılması ve denetlenmesine ilişkin 10.8.1995 gün ve 3132 sayılı Genelgesinin istemin özeti bölümünde belirtilen iddialarla iptali istemiyle açılmıştır.

Gıda ile ilgili konuların Avrupa Birliği standart ve normlarına uygun olarak düzenlenmesi hususunda Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi veren 4113 sayılı Yetki Kanununa dayalı olarak Bakanlar Kurulunca kabul edilen 560 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 28.6.1995 tarih ve 22327 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmıştır.

Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair 560 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 4. maddesinde; gıda maddesi üreten işyerlerine asgari teknik ve hijyenik şartlara göre çalışma izninin Sağlık Bakanlığınca verileceği belirtildikten sonra: kararnamenin 9. maddesinde aynı işyerlerinin 4. madde kapsamındaki denetimlerinin Sağlık Bakanlığınca, gıda maddelerinin gıda kodeksine uygunluğunun denetiminin ise Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca yapılacağı hükmüne yer verilmiştir. Çeşitli yasalarda yer alan ve belediyelere yukarıda aktarılan konularda verilmiş olan görev ve yetkilere ilişkin maddeler 560 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 21. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Davacı tarafından: gerek 560 sayılı Kanun Hükmünde Kararname gerekse bu yasal düzenlemede değişiklik yapan 4128 sayılı Yasanın Anayasa ve Uluslararası sözleşmelerle de kabul edilen yerel yönetimlerin özerliği ilkesine aykırı olduğu ve Anayasa Mahkemesine gönderilmesi gerektiği ileri sürülmektedir.

Demokratik toplum düzeninin vazgeçilmez organları olan yerel yönetimler, merkezi idare dışında özerk, yerel gereksinimlere cevap verecek, karar verme yetkisine sahip, yönetim organlarından bir kısmı seçimle oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Özerklik; merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkisinde dengenin iki yönetimden birinin aleyhine bozulmasını önlemeye yöneliktir. Anayasa yerel yönetimlere özerklik tanımak suretiyle bu dengeyi korumaya çalışmıştır. Ancak, bu ilke tümüyle kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce yerine getirileceği sonucunu doğurmaz. Zira, Anayasa'nın 123. maddesinde: idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğu belirtildikten sonra merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı vurgulanmıştır. Yani kamu hizmetlerinin yürütülmesinin sırf yerinden yönetim ilkesine dayandığı söylenemez.

Öte yandan, Yasa koyucu, Anayasa'ya dayalı olarak düzenleme yaparken, idari faaliyetin etkin biçimde yürütülmesini sağlamayı amaçlayacaktır.

Bu nedenlerle, yerel yönetimlere tanınan gıda denetimi yetkisinin genel halk sağlığını ilgilendirmesi bakımından, merkezi yönetime aktarılmasını öngören yasal düzenlemenin. Anayasanın yukarıda açıklanan esasları doğrultusunda yapıldığı anlaşıldığından, 4113 sayılı yetki yasası kapsamında çıkarılan 560 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bunda değişiklik yapan 4128 sayılı Yasanın Anayasa'ya aykırı olduğu yolundaki davalı iddiası ciddi görülmemiştir.

Davanın Genelgenin iptaline ilişkin kısmına gelince:

560 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 4. maddesinde çalışma iznine ait esas ve usullerin yönetmelikle belirleneceği hükme bağlandıktan sonra, 19. maddesinde de, bu Kanun Hükmünde Kararname ile çıkarılması öngörülen yönetmeliklerin bir yıl içinde Sağlık Bakanlığı ve Tarım ve Köy İşleri Bakanlığınca yayımlanacağı belirtilmiştir. Bu hükümlerden de anlaşılacağı üzere, daha önce Belediyelerce yürütülen gıda maddelerini üreten işyerlerinin ruhsatlandırılması ve denetlenmesi ile ilgili görev ve yetkiler 4113 sayılı Yetki Yasasına dayalı olarak çıkartılan 560 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Sağlık Bakanlığı'na verilmiştir. Bu görevlerin yerine getirilmesi ile ilgili usul ve esasların yönetmelikle düzenleneceği ve diğer yasalarla bu kanun hükmünde kararnameye aykırı olan hükümlerinin uygulanmayacağı ayrıca belirtilmiştir.

560 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin yayımlandığı tarihte öngörülen Yönetmeliklerin yayımlanmasına kadar geçecek süre içerisinde, bu görevlerin ne şekilde yerine getirileceği hususunun açıklığa kavuşturulması ve yönetmeliğin yürürlüğe konulmasına kadar idari hizmetlerin devamlılığının sağlanması açısından dava konusu genelge ile geçici düzenlemeler getirilmiştir.

Bu durumda Sağlık Bakanlığının dava konusu olan genelgesi ile: gıda üreten işyerlerine çalışma izni verilmesine ilişkin olarak yeni bir esas ve usul getirilmediği: sadece yasal düzenlemenin öngördüğü yönetmelik yürürlüğe girene kadar çalışma izin başvurularının yürürlükteki gayri sıhhi müesseseler mevzuatı çerçevesinde sonuçlandırılmasının öngörüldüğü ve hukuka aykırı bir yön bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, Sağlık Bakanlığı T.Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün gıda maddeleri üreten işyerlerinin ruhsatlandırılması ve denetlenmesine ilişkin 10.8.1995 gün ve 3132 sayılı Genelgesinin iptali istemiyle açılan davanın reddine, 25.11.1998 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.