

“Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hükme göre, kamu hizmetlerini yürüten memurlar ve diğer kamu görevlilerinin; nitelikleri, atanmaları, sahip olacağı haklar ve yükümlülükler gibi kamu personel rejimine ilişkin temel ilke ve esasların yasayla düzenlenmesi Anayasal bir zorunluluktur. Yasama organı, belirtilen konularda, temel ilke ve esasları koyup, konunun çerçevesini çizdikten sonra, sınırlı ve belirli konuları, ölçütlerini belirlemek suretiyle idarenin düzenlenmesine bırakabilir. Yasa koyucu bu belirlemeyi yaparken, anayasal ilkelere uygun hareket etmelidir.

Anayasa Mahkemesi kararlarında da belirtildiği gibi, Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde yasa koyucunun da uyması gereken Anayasa ve temel hukuk ilkelerinin bulunduğu bilincinde olan devlettir.

Hukuk devletinin temel ilkelerinden birisi de “belirlilik”tir. Hukuk devletinde kişiler ve idare için kanuni düzenlemelerin açık, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, kamu otoritelerinin keyfi işlemlerine karşı koruyucu önlemler içermesi gerekliliği hukuki güvenliği de sağlayacaktır. Bu ilke hukuk normlarının öngörülebilir olması ile birlikte hem bireylerin eylem ve işlemlerinde devlete güven duymalarını hem de devletin kanuni düzenlemelerinde söz konusu güven duygusunu zedelemekten kaçınmasını gerektirir.

Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin "Başlangıç"ta belirtilen temel ilkelere dayanan bir Devlet olduğu vurgulanmış, 176. maddesi ile Anayasa metni içinde olduğu açıklanan "Başlangıç" bölümünde ise, güçler ayrılığı ilkesine yer verilmiştir. Bu ilke gereği yasama, yürütme ve yargı, bu yetkileri kullanacak organlar olarak belirlenmiş; Anayasa'nın 7. maddesinde; yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisince kullanılacağı ve devredilemeyeceği kurala bağlanmıştır.

Bu kural karşısında; Anayasa'da, yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi; sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle Anayasa'da öngörülen ayırık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemeyeceği açıktır.

1- Aile Hekimliği Kanunu'nun 3. maddesinin 13. fıkrasında yer alan "Sözleşmeli aile hekimleri ve sözleşmeli dış hekimleri ile aile sağlığı çalışanları hakkında uygulanacak disiplin cezalarında bu Kanun ile ilgili düzenlemeler dışında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ilgili maddelerine göre işlem yapılır. Aylıktan kesme cezası, kişinin brüt ücretinin 1/30-1/8 arasında kesinti yapılması şeklinde, bu Kanunun 3 üncü maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesi kapsamında çalışanlar için kademe ilerlemesinin durdurulması cezası brüt ücretinin 1/6-1/4 arasında kesinti yapılması şeklinde uygulanır." kuralı bakımından;

Aile hekimliği hizmetleri, Devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerdendir. Bu hizmetleri yürütmek üzere idari hizmet sözleşmesi ile çalıştırılan aile hekimliği çalışanları da Anayasa'nın 128. maddesinde ifade edilen "kamu görevlisi" statüsünde yer almaktadırlar. Anayasa Mahkemesi de 5258 sayılı Kanun'un bazı hükümlerinin iptali istemiyle açılan davalarda aile hekimleri ve aile sağlığı çalışanlarının istihdam edildiği kaynağa bakılmaksızın, salt yerine getirdikleri

hizmetin Devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinden olması nedeniyle kamu görevlisi statüsünde olduklarını belirtmiştir.

5258 sayılı Kanun'un 3/1 maddesinde "Sağlık Bakanlığı; Bakanlık veya diğer kamu kurum veya kuruluşları personeli olan uzman tabip, tabip ve aile sağlığı çalışanı olarak çalıştırılacak sağlık personelinin, kendilerinin talebi ve kurumlarının veya Bakanlığın muvafakatı üzerine, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın, sözleşmeli olarak çalıştırmaya veya bu nitelikteki Bakanlık personelinin aile hekimliği uygulamaları için görevlendirmeye veya aile hekimliği uzmanlık eğitimi veren kurumlarla sözleşme yapmaya yetkilidir." düzenlemesi,

3/2 maddesinde "...İhtiyaç duyulması halinde, Türkiye'de mesleğini icra etmeye yetkili ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) bendinin (4), (5) ve (7) numaralı alt bentlerindeki şartları taşıyan kamu görevlisi olmayan uzman tabip, tabip ve aile sağlığı çalışanları; Sağlık Bakanlığının önerisi, Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine sözleşme yapılarak aile hekimliği uygulamalarını yürütmek üzere aile hekimleri ve aile sağlığı çalışanları altmış beş yaşına kadar çalıştırılabilir." düzenlemesi,

3/3 maddesinde de "Sözleşmeli olarak çalışan aile hekimi ve aile sağlığı çalışanları kurumlarında aylıksız veya ücretsiz izinli sayılırlar ve bunların kadroları ile ilişkileri devam eder." düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere aile hekimliği çalışanı olarak istihdam edilenler kamu görevlisi olup, kurumundan ücretsiz izinli sayılan ve sözleşme imzalayarak aile hekimliği hizmetlerine geçen sağlık çalışanları ile kamu kaynağından gelmeyip doğrudan sözleşme imzalayarak aile hekimliği hizmetlerinde çalışmaya başlayan ilgililerden oluşmaktadır. Kamu görevlisi olup da sözleşmeli statüye geçen aile hekimliği çalışanlarının önceki kadroları ile ilişkileri devam etmekte, sözleşmeli statüde geçen süreleri kazanılmış hak derece ve kademelerinde dikkate alınmakta ve önceki statülerine dönmek istediklerinde eski kurumlarındaki boş pozisyonlara öncelikli olarak atanmaktadırlar. Kamu kaynağından gelmeyen aile hekimliği çalışanlarının ise kademe ve derece ilerlemesi yapılmamakta, haklar ve yükümlülükler bakımından tamamen aile hekimliği mevzuatına tabi olan anılanların sözleşmeleri sona erdiğinde kamu görevlisi statüleri de sona ermektedir.

657 sayılı Kanun, kamu personel rejimini düzenleyen temel kanun niteliğinde olduğundan, diğer kamu görevlilerine ilişkin özel kanunlarda hüküm bulunmayan hallerde bu Kanun'a atıfta bulunmak suretiye anılan Kanun hükümlerinin uygulanması mümkündür. Ancak bunun için, kanun koyucu tarafından Anayasal ilkeler ile kamu görevlilerinin görev ve çalışma koşullarına ilişkin ayırımların dikkate alınması gerekir. Yukarıda alıntısına yer verilen düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere Aile Hekimliği Kanunu, bir yandan aile hekimliği çalışanlarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak çalıştırmayı öngörürken, diğer yandan da 657 sayılı Kanun'un disiplin hükümlerine tabi tutmaktadır. Oysa ki aile hekimliği çalışanları, yaptıkları hizmetin niteliği ve çalışma koşulları bakımından memurlardan farklı bir durumdadırlar. Anılanların, memurların tabi olduğu disiplin hükümlerine tabi tutulmaları hakkaniyete uygun düşmeyen uygulamaları beraberinde getireceği gibi disiplin cezalarının muhatapları ve uygulayıcıları yönünden de belirsizliklerin doğmasına sebep olacaktır.

5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 2. maddesinin 1. fırcasına göre aile hekimleri, kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetlerini, birinci basamak teşhis, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetlerini ve gezici sağlık hizmetlerini veren hekimlerdir. Gezici sağlık hizmeti veren aile hekimliği çalışanları, belirli periyotlarla sağlık hizmetine ulaşımın zor olduğu belde, köy, mezra gibi yerleşim yerlerine giderek sağlık hizmeti sunmaktadırlar. Anılanların, doğrudan 657 sayılı Kanun'un disiplin hükümlerine tabi tutulmaları halinde, gezici sağlık hizmetini sunarken kılık kıyafet bakımından Devlet memurlarının tabi olduğu kurallara uymamaları ve bu görevlerini ifa ederken görev mahallinde bulunmamaları sebebiyle disiplin yaptırımlarına tabi tutulmaları mümkün olabilecektir.

Öte yandan, Aile Hekimliği Uygulama Yönetmeliği'nin, aile sağlığı merkezinin oluşturulması, işletilmesi, asgari fiziki şartları ve teknik donanımının düzenlendiği 22. ve devamı maddelerinde aile sağlığı merkezlerinin aile hekimleri tarafından açılacağı, aile sağlığı merkezinin asgari fiziki şartları ile teknik donanımının o merkezde çalışan aile hekimleri tarafından sağlanacağı düzenlenmiştir.

Aile sağlığı merkezinde bulunan tıbbi cihaz ve malzemeler aile hekimleri tarafından temin edilmekte ve bu malzeme ve cihazların mülkiyeti aile hekimlerinin yedinde bulunmaktadır. Aile sağlığı merkezinde bulunan ve kullanılamaz hale gelen bir cihazın geri dönüşüme bırakılması yahut bir tıbbi cihazın satılarak yenisinin alınması durumunda aile hekiminin, Devlet Memurları Kanunu'nda öngörülen görevle ilgili araç ve gereçlerin korunmaması, bu araç ve gereçlerin hor kullanılması, resmi araç ve gereçlerin özel menfaat sağlamak için kullanılması gibi nedenlerle disiplin yaptırımı ile cezalandırılması söz konusu olabilecektir.

Bir diğer husus ise, aile hekimliği uzmanlık eğitimi veren ve aile sağlığı merkezi oluşturan kurumlarda aile hekimliği uzmanlık eğitimi alırken eğiticinin gözlem ve koordinasyonunda aile hekimliği hizmeti veren asistanlar ile ilgilidir. Bilimsel ve idari özerkliğe sahip üniversitelerde görev yapan öğretim elemanlarının çalışma koşulları bakımından memurlardan farklı bir konumda oldukları dikkate alındığında, sözü geçenlerin disiplin hükümleri bakımından doğrudan 657 sayılı Kanun'a tabi kılınması Anayasa'da bu kişiler için öngörülen güvencelere aykırılık teşkil edecek ve yine hem disiplin cezasının muhatapları hem de uygulayıcıları açısından birtakım belirsizliklere yol açacaktır.

Bu itibarla, kanun koyucu tarafından aile hekimliği hizmetlerinin niteliğinden ve çalışma şartlarının farklılığından kaynaklanan nedenlerle aile hekimliği çalışanlarının disiplin hükümleri bakımından doğrudan 657 sayılı Kanun'da yer alan hükümlere tabi kılınması, Anayasa'nın 2. maddesi ile 27. ve 130. maddelerine aykırılık oluşturmaktadır.

2- Kanun'un 3. maddesinin 14. fırcasında yer alan "Sağlığın geliştirilmesi, hastalıkların önlenmesi, takibi ve kontrolü ile koruyucu sağlık hizmetlerinin standartlara uygun olarak yerine getirilmemesi gibi Bakanlıkça belirlenen performans hedeflerine ulaşamaması halinde sözleşmenin Bakanlıkça yenilenmemesine karar verilebilir." kuralı bakımından;

Türevsel nitelikteki düzenleyici işlemler bakımından kural olarak kanun koyucunun genel ifadelerle yürütme organını yetkilendirmesi yeterli olmakla birlikte Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda genel ifadelerle yürütme organına düzenleme yapma yetkisi verilmesi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturacaktır. Bu nedenle Anayasa'da temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin konması ve memurların atanması, özlük hakları gibi münhasıran kanunla düzenlenmesi

öngörülen konularda kanunun temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirlemiş olması gerekmektedir.

Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nin 6/4 maddesinde; aile hekimi olarak çalıştırılacaklar ve aile sağlığı çalışanı olarak çalıştırılacaklar ile yapılacak sözleşmelerin süresi ve döneminin iki mali yıl olduğu, "Sözleşmelerin yenilenmesi" başlıklı 7. maddesinde de sözleşme süresi sonunda, aile hekimi ve aile sağlığı çalışanı olarak görevine devam etmek isteyenlerin sözleşmesinin yenileneceği kuralları yer almaktadır.

Bu hükümlere göre, aile hekimliği çalışanın sözleşmeli olarak görev yapmaya devam etmek istemesi halinde sözleşmesi iki yılda bir yenilenmekte, aile hekimi sözleşmeyi sona erdirmek istemediği yahut yaş haddi ve ölüm gibi sözleşmenin kendiliğinden sona ermesi sebepleri ile idarenin sözleşmeyi feshetmesi halleri dışında sözleşmenin yenilenmemesi gibi bir durum bulunmamakta idi. Ancak 5258 sayılı Kanun'un 3/14 maddesine getirilen dava konusu kural ile idare tarafından aile hekimliği çalışanlarının sözleşme süreleri dolduğunda sağlığın geliştirilmesi, hastalıkların önlenmesi, takibi ve kontrolü ile koruyucu sağlık hizmetlerinin standartlara uygun olarak yerine getirilmemesi gibi Bakanlıkça belirlenen performans hedeflerine ulaşamaması halinde sözleşmenin Bakanlıkça yenilenmemesine karar verilebilmesi olanaklı hale gelmiştir. Kuralda sözleşmenin yenilenmemesi sonucunu doğuran sebeplerin somut olarak belirtilmediği, "gibi" ifadesi ile de idarenin performans hedeflerinin belirsiz şekilde tanımlandığı görülmektedir. Oysa ki Anayasa'nın 128/2. maddesi gereğince, kamu görevlisi statüsünde olan aile hekimliği çalışanlarının sözleşmelerinin yenilenmemesi sonucunu doğuran nedenlerin, ilgililerin hangi hallerde sözleşmelerinin yenilenmeyeceğini öngörebileceği ve idarenin keyfiliğine izin vermeyecek şekilde belirli olması gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle aile hekimliği çalışanlarının sözleşmelerinin yenilenmemesi sonucunu doğuracak nedenlerin kanunla düzenlenmesi gerektiği, bu haliyle belirlilik ve öngörülebilirlikten uzak olan dava konusu kuralın Anayasa'nın 2, 7 ve 128. maddelerine aykırı olduğu anlaşılmıştır.

3- Kanun'da aile hekimliği çalışanlarının sözleşmelerinin sona erdirilmesine ilişkin nedenlerin düzenlenmemiş olması bakımından;

5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 8/2 maddesinde yer alan "sözleşmenin feshini gerektiren nedenler" ibaresinin, Anayasa Mahkemesinin 21/06/2022 günlü, E:2022/43, K:2022/81 sayılı kararıyla iptal edilmesinden sonra 5258 sayılı Kanun'un 3. maddesinin 13. fıkrasına eklenen kural ile aile hekimliği çalışanları disiplin işlemleri bakımından 657 sayılı Kanun'a tabi kılınmış, Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliği'nin 8. maddesine getirilen hüküm ile de sözleşmenin sona erdirilmesi sonucunu doğuran tüm nedenler "sözleşmenin kendiliğinden sona erdirilmesi" başlığı altında toplanmıştır. Anayasa Mahkemesinin yukarıda anılan kararı gereği kamu görevlisi statüsündeki aile hekimliği çalışanlarına ilişkin yasal düzeyde belirlenmesi gereken kuralların, doğrudan Yönetmelikle düzenlenmesi kanunilik ilkesine aykırılık teşkil etmekte, ilgililerin hangi hallerde sözleşmelerinin sona erdirileceğini belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine yasal çerçevede imkan tanımamakta ve yürütmeye sınırları belirsiz geniş bir düzenleme yetkisi tanımaktadır. Bu itibarla, 5258 sayılı Kanun'un 3/13 ve 3/14 maddelerinin, sözleşmenin sona erdirilmesine ilişkin nedenlerin belirtilmeyerek eksik düzenlendiği ve bu suretle Anayasa'nın 2, 7 ve 128. maddelerine aykırılık oluşturulduğu sonucuna ulaşılmıştır.

SONUÇ VE İSTEM:

Esas Sayısı : 2024/90
Karar Sayısı : 2024/233

Açıklanan nedenlerle, Anayasa'nın 152. maddesi ile 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddesinin 1. fıkrasında öngörülen; bir davaya bakmakta olan mahkemenin, uygulanacak bir kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görmesi durumunda, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakacağı kuralı gereğince; 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 3/13 ve 3/14. maddelerinin Anayasa'nın 2, 7, 27, 128/2 ve 130. maddelerine aykırı olduğu kanısına varılması nedeniyle Anayasa Mahkemesine başvurulmasına; gerekçeli başvuru kararının aslı ile başvuru kararına ilişkin tutanağın onaylı örneğinin ve dava dilekçesi ile dosyada bulunan ilgili belgelerin onaylı birer örneğinin Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderilmesine, 28/12/2023 tarihinde oyçokluğuyla karar verildi.”