

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2024/90

Karar Sayısı : 2024/233

Karar Tarihi : 25/12/2024

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Danıştay İkinci Dairesi

İTİRAZIN KONUSU: 24/11/2004 tarihli ve 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 3. maddesine 14/7/2023 tarihli ve 7456 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle eklenen;

A. On üçüncü fıkranın birinci, ikinci ve üçüncü cümlelerinin,

B. On dördüncü fıkranın,

Anayasa'nın 2., 7., 27., 128. ve 130. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine karar verilmesi talebidir.

OLAY: 30/6/2021 tarihli ve 31527 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nin 10. maddesinin iptali talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptalleri için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

Kanun'un itiraz konusu kuralların da yer aldığı 3. maddesi şöyledir:

“Personelin statüsü, hak ve yükümlülükleri

Madde 3- 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 muvafakati 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.

Aile sağlığı çalışanları, Sağlık Bakanlığı tarafından uygun görülen ve aile hekiminin de görüşü alınarak, kurumlarınca muvafakati verilen Bakanlık veya diğer kamu kurum veya kuruluşları personeli arasından seçilir ve bunlar sözleşmeli olarak çalıştırılır. Bu suretle eleman temin edilememesi halinde, Sağlık Bakanlığı, personelinin bu hizmetler için görevlendirebilir. 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 altı 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.

Sözleşmeli olarak çalışan aile hekimi ve aile sağlığı çalışanları kurumlarında aylıksız veya ücretsiz izinli sayılırlar ve bunların kadroları ile ilişkileri devam eder. (Değişik ikinci

cümle:11/10/2011-KHK-663/58 md.) Bu personelin, sözleşmeli statüde geçen süreleri kazanılmış hak derece ve kademelerinde veya kademelerinde değerlendirilerek her yıl işlem yapılır ve bunlar talepleri halinde eski görevlerine atanırlar. Sözleşmeli personel statüsünde çalışmakta iken aile hekimi ve aile sağlığı çalışanı statüsüne geçenlerden önceki sözleşmeli personel statüsüne dönmek isteyenler, eski kurumlarındaki boş pozisyonlara öncelikle atanırlar ve bu madde kapsamındaki çalışmaları hizmet sürelerinde dikkate alınır.

Kadroya bağlı olarak veya sözleşmeli personel pozisyonlarında görev yapan personelden Sağlık Bakanlığınca aile hekimi veya aile sağlığı çalışanı olarak görevlendirilenlere, 209 sayılı Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına Bağlı Sağlık Kuruluşları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun uyarınca ek ödeme yapılmaz. Bunlara, aylıklarla ve ücretlerine ilaveten, çalıştıkları günler dikkate alınarak aşağıdaki fıkra da belirlenen miktarların yarısını aşmamak üzere tespit edilecek tutarda ödeme yapılır.

Sözleşme yapılan aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarına, 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (B) bendine göre belirlenen en yüksek brüt sözleşme ücretinin aile hekimi için (6) katını, aile sağlığı çalışanı için (1,5) katını aşmamak üzere tespit edilecek tutar, çalışılan ay sonuçlarının ilgili sağlık idaresine bildiriminden itibaren onbeş gün içerisinde ödenir. (Ek cümle: 4/7/2012-6354/ 12 md., Değişik ikinci cümle: 20/8/2016-6745/59 md.) Aile hekimlerine ve aile sağlığı çalışanlarına ihtiyaç hâlinde, 657 sayılı Kanunun ek 33 üncü maddesinde belirtilen yerlerde haftalık çalışma süresi ve mesai saatleri dışında nöbet görevi verilir. (Ek cümle: 2/1/2014-6514/52 md.) Bunlara entegre sağlık hizmeti sunulan merkezlerde artırımlı ücretten yararlanırlar hariç olmak üzere, 657 sayılı Kanunun ek 33 üncü maddesi çerçevesinde nöbet ücreti ödenir.

Sözleşmeli olarak çalışmaya başlayanların, daha önce bağlı oldukları sosyal güvenlik kuruluşlarıyla ilişkileri aynı şekilde devam ettirilir. Ancak, her türlü prim, kesenek ve kurum karşılıkları bu fıkra da belirtilen ücretlerden kesilerek ilgili sosyal güvenlik kuruluşuna aktarılır. Bunlar önceki durumları çerçevesinde tedavi yardımlarından yararlanmaya devam ederler.

Aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarının durumları ve aile hekimliği uzmanlık eğitimi almış olup olmadıkları da dikkate alınmak suretiyle yapılacak ödeme tutarlarının tespitinde; çalıştığı bölgenin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi, Bakanlıkça karşılanmadığı takdirde aile sağlığı merkezi giderleri, (...), kayıtlı kişi sayısı ve bunların risk grupları, gezici sağlık hizmetleri ile aile hekimi tarafından karşılanmayan gider unsurları, belirlenen standartları çerçevesinde sağlığın geliştirilmesi, hastalıkların önlenmesi, takibi ve kontrolündeki başarı oranı gibi kriterler esas alınır. Sağlık Bakanlığınca belirlenen standartlara göre, koruyucu hekimlik hizmetlerinin eksik uygulanması (...) halinde bu ödeme tutarından brüt ücretin % 20'sine kadar indirim yapılır. Sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi ücreti, aile sağlığı merkezi giderleri, (...) ve gezici sağlık hizmetleri ödemelerinden Damga Vergisi hariç herhangi bir kesinti yapılmaz. (Ek cümle: 2/1/2014-6514/52 md.) Aile hekimlerince talep edilen tetkik ve sarf malzemelerinin giderleri halk sağlığı müdürlükleri tarafından hak sahiplerine ayrıca ödenir.

(Ek fıkra: 4/7/2012-6354/12 md.) Aile hekimliği uzmanlık eğitimi veren kurumların; her bir araştırma görevlisi/asistan başına azami kayıtlı kişi sayısı 4000 kişiyi aşmamak ve her kayıtlı kişi başına (görev yapacak araştırma görevlisi/asistan sayısı da esas alınmak suretiyle) aylık beş Türk Lirasından fazla olmamak üzere belirlenecek tutar, çalışılan aya ait sonuçların ilgili sağlık idaresine bildiriminden itibaren onbeş gün içinde ilgili döner sermaye mevzuatı hükümlerine tabi tutulmaksızın döner sermaye işletmelerinde bu amaçla açılacak olan hesaba yatırılır. Bu tutarı üç katına kadar artırmaya Cumhurbaşkanı

yetkilidir. Kayıtlı kişi başına belirlenen tutar, 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (B) bendine göre belirlenen en yüksek brüt sözleşme ücretinin artışı oranında artırılabilir. Sağlık Bakanlığı tarafından belirlenen standartlara göre, koruyucu hekimlik hizmetlerinin eksik uygulanması hâlinde ödeme tutarının % 20'sine kadar indirim yapılır.

(Ek fıkra: 4/7/2012-6354/12 md.) Bu şekilde kurumlarca oluşturulacak aile sağlığı merkezlerinin bu Kanun kapsamında oluşacak tüm giderleri sekizinci fıkrada belirtilen hesaplardan ödenir. Kurumlarınca aile hekimliği hizmetlerinde çalıştırılan öğretim üyesi, eğitim görevlisi, araştırma görevlisi ve asistanlara; kayıtlı kişi sayısı ve bunların risk grupları, gezici sağlık hizmetleri, belirlenen standartlar çerçevesinde sağlığın geliştirilmesi, hastalıkların önlenmesi, takibi ve kontrolündeki başarı oranı gibi kriterlere göre yapılacak ödemelere ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Sağlık Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. İlgililere yapılacak toplam ödeme, kadrolarına bağlı olarak yapılan ödemeler de dâhil olmak üzere beşinci fıkrada yer alan sınırları aşamaz. Sekizinci fıkra kapsamında oluşturulan aile sağlığı merkezlerinde görev yapan aile sağlığı çalışanlarına 209 sayılı Kanunun 5 inci maddesi ve 4/11/1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 58 inci maddesi hükümleri çerçevesinde belirlenen azami ek ödeme tutarını geçmemek üzere yukarıda belirtilen kriterler çerçevesinde yapılacak ödeme, anılan fıkra uyarınca açılmış bulunan hesaplardan ödenir. (Mülga cümle: 16/6/2022-7411/11 md.) (Değişik cümle: 16/6/2022-7411/11 md.) Bu ödemelerden yararlanan personele, çalışmaları sebebiyle 4/1/1961 tarihli ve 209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanunun 5 inci ve ek 3 üncü maddeleri ile 2547 sayılı Kanunun 58 inci maddesi uyarınca hizmet sunum şartları ve kriterleri de dikkate alınmak suretiyle ödeme yapılır. (Ek cümle: 16/6/2022-7411/11 md.) Bu ödemeler toplamı ilgisine göre 209 sayılı Kanunun 5 inci maddesi ile 2547 sayılı Kanunun 58 inci maddesinde belirlenmiş olan tavanları geçemez.

(Ek fıkra:15/11/2018-7151/26 md.) Aile hekimliği uzmanlık eğitimi veren vakıf üniversiteleri ile Sağlık Bakanlığı arasında bu maddenin birinci fıkrası kapsamında kurumsal sözleşme yapılabilir ve sekizinci fıkradaki usul ve esaslara göre üniversite hesabına ödeme yapılır.

(Ek fıkra:15/11/2018-7151/26 md.) Aile hekimleri ferdan veya müştereken personel çalıştırabilir ve işveren olabilir.

(Ek fıkra:15/11/2018-7151/26 md.) Aile hekimleri ve aile sağlığı çalışanlarının yıllık izinleri, yıl içinde çalışılan süre ile orantılı olmak ve ait olduğu sözleşme döneminde kullanılmak üzere otuz gündür. Ayrıca beş gün kongre ve seminer izni ile yıllık izin bitiminden sonra mazeretleri nedeniyle beş gün idari izin verilebilir. Evlenme, ölüm, doğum ve emzirme hâllerinde, 657 sayılı Kanunun 4/B maddesi kapsamındaki sözleşmeli personele ilişkin izin süreleri uygulanır. Hastalık durumunda, bir mali yılda en çok on günlük dönemler halinde toplam kırk güne kadar hekimin uygun görmesiyle hastalık izni verilebilir. Bir defada on günü aşan hastalık izni ancak sağlık kurulu raporu ile verilebilir. Sözleşmeli aile hekimi iken aile hekimliği uzmanlık eğitimi almakta olanlar, bu eğitimleri kapsamındaki hastane rotasyonu süresince izinli sayılır.

(Ek fıkra: 14/7/2023-7456/13 md.) 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. Devlet memurluğundan çıkarma cezası sözleşmenin feshini gerektirir. (Ek cümleler:21/2/2024-7496/25 md.) Sözleşme ile çalıştırılan aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarına, halk sağlığını geliştirilmesine destek olmalarını, halkın birinci basamak sağlık hizmetlerine erişimlerini kolaylaştırmalarını ve düzenli hizmet sunmalarını teminen ödüllendirilmeleri ve motivasyonlarının artırılması amacıyla destek ödemesi yapılır. Bu ödeme, uyarma cezası alanlara bir ay, kınama cezası alanlara iki ay, aylıktan kesme ya da kademe ilerlemesinin durdurulması cezası alanlara üç ay süresince yapılmaz. Aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarına bir sözleşme döneminde toplam altı ay ve üzerinde ödeme kesintisini gerektirir disiplin cezası verilmesi hâlinde aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarının mevcut sözleşmeleri feshedilir.

(Ek fıkra: 14/7/2023-7456/13 md.) 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.

(Ek fıkra: 14/7/2023-7456/13 md.) Sözleşmeli olarak çalışan aile hekimi, aile dış hekimi ve aile sağlığı çalışanlarının eski kadro veya pozisyonlarına atanabilmeleri için sözleşmelerinin Devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren fiilleri nedeniyle sona ermemiş olması gerekir.

(Ek fıkra: 14/7/2023-7456/13 md.) Disiplin kurullarının teşkili, disiplin amirlerinin tayin ve tespiti ile disiplin hükümlerinin uygulanmasına ilişkin diğer esaslar yönetmelikte düzenlenir.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Kadir ÖZKAYA, Hasan Tahsin GÖKCAN, Basri BAĞCI, Engin YILDIRIM, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FIDAN, Kenan YAŞAR, Yılmaz AKÇİL ve Ömer ÇINAR'ın katılımlarıyla 9/5/2024 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle uygulanacak kural sorunu görüşülmüştür.

2. Anayasa'nın 152. ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddelerine göre bir davaya bakmakta olan mahkeme, bu dava sebebiyle uygulanacak bir kanunun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görmesi hâlinde veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varması durumunda bu hükümlerin iptalleri için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidir. Ancak anılan maddeler uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesine başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görevine giren bir davanın bulunması, iptali talep edilen kuralın da o davada uygulanacak olması gerekir. Uygulanacak kural ise bakılmakta olan davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan kurallardır.

3. Bakılmakta olan davanın konusu Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nin “Disiplin İşlemleri ve Görevden Uzaklaştırma” başlıklı 10. maddesinin iptali talebidir. Anılan maddede sözleşmeli aile hekimleri ve aile sağlığı çalışanları hakkında uygulanacak disiplin cezalarında 5258 sayılı Kanun'da yer alan düzenlemeler dışında 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ilgili maddelerine göre işlem

yapılacağı belirtilerek brüt maaş üzerinden uygulanacak aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarının oranlarına yer verilmiştir. Maddede ayrıca disiplin cezasının sonucu olarak devlet memurluğundan çıkarma cezası verildiğinde aile hekimi veya aile sağlığı çalışanlarının sözleşmelerinin vali tarafından feshedileceği hükmüne bağlanmış; sözleşmeli aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarının disiplin amirine, maddede hüküm bulunmayan hâller ile disiplin kurulları ve disiplin soruşturmalarında uygulanacak diğer mevzuata ve görevden uzaklaştırmaya ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

4. 5258 sayılı Kanun'un 3. maddesinin itiraz konusu on dördüncü fıkrasında Sağlık Bakanlığınca (Bakanlık) belirlenen performans hedeflerine ulaşılamamasının sonucu olarak sözleşmenin yenilenmemesi düzenlenmiş, performans hedeflerine ulaşılamaması sonucunu doğuran hâller ise örnekleme suretiyle belirlenmiştir.

5. Bakılmakta olan davanın konusunun ise anılan Yönetmelik'in disiplin işlemleri ve görevden uzaklaştırma ile ilgili hususları düzenleyen 10. maddesinin iptali talebine ilişkin olduğu gözetildiğinde itiraz konusu on dördüncü fıkranın bakılmakta olan davada uygulanacak kural niteliğinde olmadığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla söz konusu fıkra ile ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddi gerekir.

6. Açıklanan nedenle 24/11/2004 tarihli ve 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 3. maddesine 14/7/2023 tarihli ve 7456 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle eklenen;

A. On üçüncü fıkranın birinci, ikinci ve üçüncü cümlelerinin esasının incelenmesine,

B. On dördüncü fıkranın itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma imkânı bulunmadığından bu fıkra ile ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

7. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Derya ATAĞUL tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükümleri, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Anlam ve Kapsam

8. 5258 sayılı Kanun'un 1. maddesinde anılan Kanun'un amaç ve kapsamının Bakanlığın belirleyeceği illerde birinci basamak sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi, birey ihtiyaçları doğrultusunda koruyucu sağlık hizmetlerine ağırlık verilmesi, kişisel sağlık kayıtlarının tutulması ve bu hizmetlere eşit erişimin sağlanması amacıyla aile hekimliği hizmetlerinin yürütülebilmesini teminen görevlendirilecek veya çalıştırılacak sağlık personelinin statüsü ve mali hakları ile hizmetin esaslarını düzenlemek olduğu belirtilmiştir.

9. Anılan Kanun'un 2. maddesinde aile hekimi, kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri ile birinci basamak teşhis, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetlerini yaş, cinsiyet

ve hastalık ayrımı yapmaksızın her kişiye kapsamlı ve devamlı olarak belli bir mekânda vermekle yükümlü, gerektiği ölçüde gezici sağlık hizmeti veren ve tam gün esasına göre çalışan aile hekimliği uzmanı veya Bakanlığın öngördüğü eğitimleri alan uzman tabip veya tabip; aile sağlığı çalışanı ise aile hekimi ile birlikte hizmet veren hemşire, ebe, sağlık memuru gibi sağlık elemanı olarak tanımlanmıştır.

10. Kanun'un 3. maddesinin birinci fıkrasında 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 muvafakati üzerine 657 sayılı Kanun ile diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak çalıştırmaya veya bu nitelikteki Bakanlık personeli aile hekimliği uygulamaları için görevlendirmeye ya da aile hekimliği uzmanlık eğitimi veren kurumlarla sözleşme yapmaya Bakanlığın yetkili olduğu belirtilmiştir.

11. Anılan maddenin ikinci fıkrasında ise ihtiyaç duyulması hâlinde, Türkiye'de mesleğini icra etmeye yetkili ve söz konusu Kanun'un 48. maddesinin (A) bendinin (4), (5) ve (7) numaralı alt bentlerindeki şartları taşıyan kamu görevlisi olmayan uzman tabip, tabip ve aile sağlığı çalışanlarının da Bakanlığın önerisi, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine aile hekimliği uygulamalarını yürütmek üzere sözleşmeli olarak çalıştırılabileceği hüküm altına alınmıştır.

12. Maddenin üçüncü fıkrasında da sözleşmeli olarak çalışan aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarının kurumlarında aylıksız veya ücretsiz izinli sayılacağı ve bunların kadroları ile ilişkilerinin devam edeceği, bu kapsamda söz konusu personelin, sözleşmeli statüde geçen sürelerinin kazanılmış hak derece ve kademelerinde veya kıdemlerinde değerlendirilerek her yıl işlem yapılacağı ve bunların talepleri hâlinde eski görevlerine atanacakları hükme bağlanmıştır. Anılan fıkrada ayrıca sözleşmeli personel statüsünde çalışmakta iken aile hekimi ve aile sağlığı çalışanı statüsüne geçenlerden önceki sözleşmeli personel statüsüne dönmek isteyenlerin eski kurumlarındaki boş pozisyonlara öncelikle atanacakları ve bu madde kapsamındaki çalışmalarının hizmet sürelerinde dikkate alınacağı belirtilmiştir.

13. Bu itibarla aile hekimleri ile aile sağlığı çalışanlarının istihdamında üç farklı istihdam usulünün öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Buna göre Bakanlık veya diğer kamu kurum veya kuruluşları personeli olan uzman tabip, tabip ve aile sağlığı çalışanlarının kendilerinin talebi ve kurumlarının veya Bakanlığın muvafakati üzerine sözleşmeli olarak veya bu nitelikteki Bakanlık personelinin aile hekimliği uygulamaları için görevlendirilmeleri suretiyle istihdam edilmeleri ya da ihtiyaç duyulması hâlinde Bakanlığın önerisi ve Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak 657 sayılı Kanun'da aranan niteliklere sahip kamu görevlisi olmayan kişilerin sözleşmeli olarak çalıştırılmaları mümkündür.

14. Ayrıca 5258 sayılı Kanun'un 3. maddesinin birinci ve onuncu fıkralarına göre Bakanlığa aile hekimliği uzmanlık eğitimi veren kurumlar ve vakıf üniversiteleriyle sözleşme yapma imkânı tanınarak aile hekimliği hizmetlerinin kurumsal sözleşme yöntemiyle sunulması mümkün kılınmış, sekizinci fıkrasında bu hizmetlerinin karşılığı olarak aile hekimliği uzmanlık eğitimi veren kurumlara yapılacak ödemeyle ilgili usul ve esaslara yer verilmiştir.

15. Anılan maddenin on üçüncü fıkrasının itiraz konusu birinci cümlesinde sözleşmeli aile hekimleri ve sözleşmeli diş hekimleri ile aile sağlığı çalışanları hakkında uygulanacak disiplin cezalarında söz konusu Kanun ile ilgili düzenlemeler dışında 657 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde göre işlem yapılacağı öngörülmüştür. Anılan fıkranın itiraz konusu ikinci cümlesinde de aylıktan kesme cezasının kişinin brüt ücretinin 1/30-1/8 arasında kesinti yapılması, kamu görevlisi statüsünden gelmeyen sözleşmeli çalışanlar için kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının brüt ücretin 1/6-1/4 arasında kesinti yapılması şeklinde uygulanacağı belirtilmiştir. Fıkranın itiraz konusu üçüncü cümlesinde ise devlet memurluğundan çıkarma cezasının sözleşmenin feshini gerektireceği hüküm altına alınmıştır.

16. İtiraz konusu kurallara göre kamu kurum veya kuruluşları personeli iken kurumlarında aylıksız veya ücretsiz izinli sayılmak suretiyle sözleşme akdedilen aile hekimleri ve aile sağlığı çalışanları ile kamu görevlisi olmayanlardan aile hekimi ve aile sağlığı çalışanı olarak sözleşme akdedilenler hakkında disiplin cezaları bakımından 5258 sayılı Kanun ile 657 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri uygulanacaktır. Dolayısıyla kuralların aile hekimliği uygulamaları için görevlendirilen Bakanlık personeli ile aile hekimliği hizmetlerinin Bakanlık ile kurumsal sözleşme yapan aile hekimliği dalında uzmanlık eğitimi veren devlet ve vakıf üniversiteleri tarafından sunulması hâlinde tıpta uzmanlık mevzuatına göre bu kurumlarda eğitici olarak görev yapan profesör, doçent, doktor öğretim üyesi, eğitim görevlisi ve başasistanlar ile uzmanlık eğitimi alan asistanlar hakkında uygulanması söz konusu değildir.

B. İtirazın Gerekçesi

17. Başvuru kararında özetle; 5258 sayılı Kanun kapsamında aile hekimliği çalışanlarının 657 sayılı Kanun ile diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak çalıştırılması öngörüldürken itiraz konusu kurallarla disiplin hükümleri yönünden anılan Kanun'a tabi kılındıkları ancak bu kişilerin yaptıkları işin niteliği ve çalışma koşulları bakımından memurlardan farklı bir durumda oldukları, bu kişiler hakkında memurların tabi olduğu disiplin hükümlerinin uygulanmasının hakkaniyete aykırı olduğu, ayrıca aile hekimliği uzmanlık eğitimi veren kurumlardaki araştırma görevlisi ve asistanların da aile hekimliği hizmeti verebildikleri, dolayısıyla kurallarla bu kişilerin de disiplin hükümleri bakımından söz konusu Kanun'a tabi kılınmalarının Anayasa'da bu kişiler için öngörülen güvencelerle bağdaşmadığı belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 27. ve 130. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

18. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 128. maddesi yönünden de incelenmiştir.

19. Anayasa'nın 128. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında "*Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür./ Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*" denilmektedir.

20. Anılan maddede geçen diğer kamu görevlileri, memurlar ve işçiler dışında, kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde, kamu hukuku ilişkisiyle çalışanları kapsamaktadır (AYM, E.2005/10, K.2008/63, 21/2/2008). Anayasa Mahkemesinin önceki kararlarında da belirtildiği üzere aile hekimliği hizmetleri, devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerden olup idari hizmet sözleşmesi ile aile hekimliği uygulamalarını yürütmek üzere çalıştırılanların da Anayasa'nın 128. maddesinde ifade edilen *diğer kamu görevlisi* kapsamında oldukları açıktır (AYM, E.2005/10, K.2008/63, 21/2/2008; E.2014/177, K.2015/49, 14/5/2015; E.2015/17, K.2015/20, 5/3/2015; E.2014/82, K.2014/143, 11/9/2014).

21. Anayasa'nın söz konusu maddesinin ikinci fıkrasında memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin statü haklarını doğrudan etkileyen disiplin işlemleri anılan fıkra da yer alan *diğer özlük işleri* kapsamındadır. Buna göre sözleşmeli aile hekimleri ve sözleşmeli diş hekimleri ile aile sağlığı çalışanlarının disiplin işlemlerine ilişkin usul ve esasların kanunla düzenlenmesi gerekir.

22. İtiraz konusu kurallarda sözleşmeli aile hekimleri ve sözleşmeli diş hekimleri ile aile sağlığı çalışanları hakkında uygulanacak disiplin cezalarında 5258 ve 657 sayılı Kanunlar'ın ilgili maddelerine göre işlem yapılacağı belirtilmiş, aylıktan kesme cezası ile kamu görevlisi statüsünden gelmeyen sözleşmeli çalışanlar için kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının verilmesi hâlinde brüt ücret üzerinden yapılacak kesintinin oranları belirlenmiş, sözleşmenin feshi, devlet memurluğundan çıkarma cezasının sonucu olarak öngörülmüştür. Buna göre disiplin cezaları ile disiplin cezasını gerektiren fiillere ilişkin sair hususlarda 5258 sayılı Kanun'un yanı sıra 657 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerinin esas alınacağı anlaşılmaktadır.

23. Kamu görevlisi statüsünde olan sözleşmeli aile hekimleri ve sözleşmeli diş hekimleri ile aile sağlığı çalışanlarının disiplin işlemlerine ilişkin usul ve esasları belirleme konusundaki takdir yetkisi kanun koyucuya aittir. Bu kişiler hakkında 5258 sayılı Kanun'la memurlar ile diğer kamu görevlilerinin görev ve sorumluluklarına, haklarına ve disiplin cezalarına ilişkin temel kuralları belirleyen 657 sayılı Kanun'a atıfta bulunulması kuralların belirsiz olduğu veya keyfilığe karşı gerekli kanuni güvenceleri taşımadığı anlamına gelmemektedir. Bu bağlamda kurallarla sözleşmeli aile hekimleri ve sözleşmeli diş hekimleri ile aile sağlığı çalışanları hakkında uygulanacak disiplin cezaları ile bu cezalara ve fiillere yönelik kanunlarda genel çerçevenin çizildiği sonucuna ulaşılmıştır.

24. Kaldı ki 657 sayılı Kanun'un kamu personel rejimini düzenleyen temel kanun niteliği taşıması nedeniyle diğer kamu görevlilerine ilişkin özel kanunlarda hüküm bulunmayan hususlarda 657 sayılı Kanun'a atıfta bulunulmak suretiyle anılan Kanun hükümlerinin uygulanabileceği de tabiidir. Ancak bu tür düzenlemeler yapılırken düzenlemeye konu kamu görevlileri hakkında Anayasa ile ortaya konulan ilke ve ayrımların kanun koyucu tarafından dikkate alınması gerekmektedir (AYM, E.2017/33, K.2019/20, 10/4/2019, § 26). Kanun koyucu takdir yetkisi içindeki bu tür düzenlemeleri yaparken Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan ölçülülük ilkesiyle bağlıdır.

25. Öte yandan Anayasa'nın 129. maddesinin ikinci fıkrasında memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemeyeceği hüküm altına alınarak ilgilinin savunma hakkı güvence altına alınmıştır. Anılan maddenin üçüncü fıkrasıyla da memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında verilen disiplin cezalarının yargı denetimi dışında tutulması önlenmiştir. Dolayısıyla disiplin cezası ile disiplin cezasına esas fiillerin somut olayın özelliğine göre kanuna dayalı olarak idare tarafından belirlenmesi mümkün ise de idarenin disiplin cezası ile bu cezayı gerektiren fiilin somut olayın koşullarına uygun olup olmadığı hususunun yargı denetimine tabi olduğu açıktır.

26. Diğer yandan 657 sayılı Kanun'da düzenlenen disiplin cezaları ve bu cezalara karşılık gelen fiiller de gözetildiğinde sözleşmeli aile hekimleri ve sözleşmeli diş hekimleri ile aile sağlığı çalışanları hakkında anılan Kanun'un ilgili hükümlerinin uygulanmasında ölçüstüz bir yön bulunmadığı gibi aylıktan kesme cezası ile kamu görevlisi statüsünden gelmeyen sözleşmeli çalışanlar için kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının alınması hâlinde uygulanacak ceza için belirlenen kesinti miktarlarının orantısız olduğu da söylenemez.

27. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 2. ve 128. maddelerine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 27. ve 130. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

IV. HÜKÜM

24/11/2004 tarihli ve 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 3. maddesine 14/7/2023 tarihli ve 7456 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle eklenen on üçüncü fıkranın birinci, ikinci ve üçüncü cümlelerinin Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve itirazın REDDİNE 25/12/2024 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI