



SAYI : 18745356-101.07.04-E.4185

BAŞVURU NO : 2016/4835

KARAR TARİHİ : 02/05/2017

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN

:

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ

: -

BAŞVURUYA KONU İDARE

- : 1) Sağlık Bakanlığı (Re'sen)
2) Türkiye Halk Sağlığı Kurumu(Re'sen)
3) Ankara Halk Sağlığı Müdürlüğü

BAŞVURUNUN KONUSU

:

Sözleşmeli Aile Hekimliği Uzmanlık Eğitimi (SAHU) sırasında yapılacak görevlendirmelerin eşitlik ilkesi gözetilerek yapılması talebine ilişkindir.

BAŞVURU TARİHİ

: 7.11.2016

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1) Başvuru sahibi ... Kurumumuza gönderdiği şikayet başvurusu ve eklerinde özetle; Sözleşmeli Aile Hekimliği Uzmanlık Eğitimi (SAHU) esnasında yapılan görevlendirmelerin eşitlik ilkesine uyulmaksızın gerçekleştirildiği, görevlendirmelerin Aile Sağlığı Merkezinde çalışan aile hekimleri arasında eşit şekilde dağıtılması talebiyle defalarca Ankara Halk Sağlığı Müdürlüğüne yazılı olarak başvurmuş olmasına rağmen talebinin yerine getirilmediği ve kendisine açık şekilde cevap verilmeyip kasten yanlış cevap verildiği hususlarını belirterek, SAHU rotasyonunda olan aile hekimleri yerine yapılan görevlendirmelerin eşit şekilde yapılmasını ve bu konuda idarenin şeffaf olmasını talep etmektedir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2) Türkiye Halk Sağlığı Kurumunun 06/03/2017 tarih ve E.258 sayılı yazılarında;

2.1) Kurumlarınca SAHU Yerleştirmelerinin 1219 sayılı Tababet ve şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun Geçici Madde 9 hükmü ile Tıpta Uzmanlık Kurulunun 02-03/01/2014 tarihli ve 406 sayılı kararı doğrultusunda yapıldığı,

2.2) Bu kapsamda SAHU eğitime yerleştirilen aile hekimlerinin eğitim sürelerine yönelik yürütölen iş ve işlemlerin mezkur mevzuat çerçevesinde yürütölmekle birlikte, aile hekimlerinin izinli veya raporlu olarak görevi başında bulunmaması gibi durumlarda, 30/12/2010 tarihli ve 27801 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliğinin Hizmet İçi Eğitim ve Görevlendirme başlıklı 8 inci maddesinin ikinci fıkrası hükmü doğrultusunda işlem tesis edildiği,

2.3) Bu çerçevede, aile hekimlerinin görevlendirme işlemlerinin halk sağlığı müdürlükleri tarafından gerçekleştirildiği,

3) Ankara Halk Sağlığı Müdürlüğünün 23/02/2017 tarih ve E.2599 sayılı yazısı ve eklerinde ise;

3.1) Sözleşmeli Aile Hekimliği Uzmanlık Eğitimi (SAHU) sırasında, Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliğinin konuya ilişkin hükümlerine istinaden işlem yapıldığı,

3.2) Keçiören Şevkat 1 Nolu Aile Sağlığı Merkezinde SAHU eğitimi nedeniyle görev yerinde bulunmayan hekimlerin yerine yapılan görevlendirmeler hakkında Keçiören Toplum Sağlığı Merkezinin 07/07/2017 tarihli yazısı ile eklerinde anılan Sağlık Merkezinin 0617052, 0617049, 0617055 Nolu Aile Hekimliği birimlerine toplam 12 aylık süre boyunca yapılan görevlendirme listesinin yazı içeriğinde sunulmuş olup, başvuru sahibi Dr. ...'un 01/06/2016-31/10/2016 tarihleri arasında SAHU rotasyonunda bulunduğu,

3.3) Ankara ilinde hizmet veren Aile Sağlığı Merkezlerinde, SAHU eğitime katılan aile hekimlerinin yerine bahsi geçen Yönetmelik hükümleri doğrultusunda işlem tesis edildiği,

3.4) ...'un 04/10/2016 tarih ve 210 sayılı dilekçesi ile görevlendirme talep ettiği 0617055 Nolu Aile Hekimliği birimine Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliği 8 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca gönüllülük esasına göre 01/11/2016-31/01/2017 tarihleri arasında Dr. ..., 01/02/2017-30/04/2017 tarihleri arasında Dr. ... tarafından hizmet verileceği,

3.5) 0617052 Nolu Aile Hekimliği biriminde gönüllülük esasına göre 02/05/2016-29/07/2016 ile 01/06/2016-30/06/2016 tarihleri arasında Dr..., 01/08/2016-31/10/2016 tarihleri arasında Dr. ...'ın hizmet vermiş oldukları ve onaylarının ekte sunulduğu,

3.6) 0617049 Nolu Aile Hekimliği biriminde görev yapan Aile Hekimi ...'un 01/06/2016-31/10/2016 tarihleri arasında SAHU eğitiminde olması nedeniyle kendisine görevlendirme yapılmadığı,

3.7) Son 6 ayda 0617050, 0617051, 0617053 Nolu Aile Hekimliği birimlerine görevlendirme talebi bulunmaması nedeniyle Müdürlüklerince görevlendirme yapılmadığı,

3.8) Türkiye Halk Sağlığı Kurumunun 10/07/2014 tarihli ve 4036062 barkod numaralı yazısına istinaden SAHU eğitimi nedeniyle görevi başında olmayan Aile Hekimleri yerine aynı Aile Sağlığı Merkezinden hizmet karşılanmakta olup, tek birimli Aile Hekimliği Merkezlerine Toplum Sağlığı Merkezlerinden görevlendirme yapıldığı,

3.9) Başvuru sahibinin 25/10/2016 tarihli başvurusuna 28/10/2016 tarihli yazıları ile cevap verilmiş olduğu,

3.10) Konunun yargıya intikal etmediği ve konuya emsal teşkil edebilecek derdest bir davanın bulunmadığı,

3.11) Başvuru sahibinin görevlendirmeye ilişkin talepleri hakkında mezkur Yönetmelikler çerçevesinde cevap verilmiş olup, anılan Aile Sağlığı Merkezinde gönüllülük esasına göre hizmetin yürütülmekte olduğu, Müdürlüklerince başvuru konusu olan birime herhangi bir görevlendirme yapılmadığı,

Hususları belirtilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

4) 18/10/1982 tarihli ve 2709 sayılı T.C. Anayasasının;

4.1) **“Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74 üncü maddesinde üçüncü fıkrasında;** *“Herkes bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.” Aynı maddenin dördüncü fıkrasında ise “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.”,*

4.2) **Yönetmelikler başlıklı 124 üncü maddesinde;** *“Başbakanlık, bakanlıklar, ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler...”*,

4.3) **Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler bölümü altındaki “Genel ilkeler” başlıklı 128 inci maddesinde;** *“...Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir...”*,

4.4) **14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun Görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında;** *“Kurum, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.”*,

4.5) **14/04/1928 tarihli ve 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San’atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun Geçici Madde 9:** *“(Ek: 11/10/2011-KHK-663/58 md.) 1/1/2020 tarihine kadar, 24/11/2004 tarihli ve 5258 sayılı Kanun hükümlerine göre sözleşmeli aile hekimi olarak çalışmakta olanlar, tıpta uzmanlık sınavı sonuçlarına göre, merkezi yerleştirmeye tabi olmaksızın, Tıpta Uzmanlık Kurulunca belirlenen esaslar çerçevesinde aile hekimliği uzmanlık eğitimi yapabilir. Bu eğitim uzaktan ve/veya kısmî zamanlı eğitim metotları da uygulanmak suretiyle yapılabilir ve en az altı yılda tamamlanır. Eğitim süresince aile hekimliği sözleşmesi devam eder. Uzmanlık eğitimi ile beraber aile hekimliği hizmetlerinin yürütülmesine, ilgililere ve eğitim sorumlularına ödenecek ücretlere ilişkin usûl ve esasları 5258 sayılı Kanunun 8 inci maddesine göre hazırlanan yönetmeliklerle belirlenir. Bu maddeye göre yapılacak aile hekimliği uzmanlık eğitiminde çekirdek eğitim müfredatının ve rotasyonların uygulanması ve eğitimin şekli ile sair hususlar Tıpta Uzmanlık Kurulunca belirlenir. (Ek fıkra:2/1/2014-6514/27 md.) Eğitime başladıkları tarihte çalıştıkları aile hekimliği*

birimini en az üç yıl değiştirmemek şartıyla bu maddeye göre uzmanlık eğitimini başarıyla tamamlayanlar, 7/5/1987 tarihli ve 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun ek 3 üncü maddesi uyarınca yapmakla yükümlü oldukları Devlet hizmetini ifa etmiş sayılırlar.”

5) 24/11/2004 tarihli ve 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanununun;

5.1) “Tanımlar” başlıklı 2 inci maddesinin birinci fıkrasında; “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 Sağlık Bakanlığının öngördüğü eğitimleri alan uzman tabip veya tabiptir.”,

5.2) Personelin statüsü ve mali hakları başlıklı 3 üncü maddesinde; “Sağlık Bakanlığı; Bakanlık veya diğer kamu kurum veya kuruluşları personeli olan uzman tabip, tabip ve aile sağlığı elemanı olarak çalıştırılacak sağlık personelini, 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 personelini aile hekimliği uygulamaları için görevlendirmeye veya aile hekimliği uzmanlık eğitimi veren kurumlarla sözleşme yapmaya yetkilidir.”,

“..... Sözleşme yapılan aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarına, 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (B) bendine göre belirlenen en yüksek brüt sözleşme ücretinin aile hekimi için (6) katını, aile sağlığı elemanı 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: 2/1/2014-6514/52 md.) Aile hekimlerine ve aile sağlığı elemanlarına 657 sayılı Kanunun ek 33 üncü maddesinde belirtilen yerlerde haftalık çalışma süresi ve mesai saatleri dışında ayda asgari sekiz saat; ihtiyaç hâlinde ise bu sürenin üzerinde nöbet görevi verilir. (Ek cümle: 2/1/2014-6514/52 md.) Bunlara entegre sağlık hizmeti sunulan merkezlerde artırımlı ücretten yararlananlar hariç olmak üzere, 657 sayılı Kanunun ek 33 üncü maddesi çerçevesinde nöbet ücreti ödenir.”,

5.3) Yönetmelikler başlıklı 8 inci maddesinde; “Aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarının çalışma usul ve esasları; çalışılan yer, kurum ve statülerine göre öncelik sıralaması; aile hekimliği uygulamasına geçiş ve nakillere ilişkin puanlama sistemi ve sayıları; aile sağlığı merkezi olarak kullanılacak yerlerde aranacak fizikî ve teknik şartlar; meslek ilkeleri; iş tanımları; performans ve hizmet kalite standartları; hasta sevk evrakı, reçete, rapor ve diğer kullanılacak belgelerin şekli ve içeriği, kayıtların tutulması ile çalışma ve denetime ilişkin usul ve esaslar, Sağlık Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.”,

6) 30/12/2010 tarihli ve 27801 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliğinin;

6.1) Amaç başlıklı 1 inci maddesinde; “(1) Bu Yönetmeliğin amacı, Sağlık Bakanlığınca aile hekimliği uygulaması kapsamında sözleşmeli olarak çalıştırılan aile hekimleri ve aile sağlığı elemanlarına yapılacak ödemeler, bunların izinleri ve sözleşme esasları ile aile hekimliği uygulamaları için Sağlık Bakanlığınca görevlendirilen uzman tabip,

tabip ve aile sağlığı elemanlarına yapılacak ödemelere ilişkin usûl ve esasları belirlemektir.” ,

6.2) Tanımlar başlıklı 4 üncü maddesinde; “(1) Bu Yönetmelikte geçen; a) Aile hekimi: Kişiyeye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri ile birinci basamak teşhis, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetlerini yaşı, cinsiyet ve hastalık ayırımı yapmaksızın, her kişiyeye kapsamlı ve devamlı olarak belirli bir mekânda vermekle yükümlü, gerektiği ölçüde gezici sağlık hizmeti veren ve tam gün esasına göre çalışan aile hekimliği uzmanı veya Bakanlığın öngördüğü eğitimi alan uzman tabip veya tabipleri....ifade eder” ,

6.3) Hizmet içi eğitim görevlendirme başlıklı 8 inci maddesinde; “(Değişik:

16/3/2015-2015/7528 K.) (1) Aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarının Bakanlık veya Türkiye Halk Sağlığı Kurumunca öngörülen hizmet içi eğitimler için görevlendirilmeleri veya acil hâller ile doğal afet gibi olağanüstü durumlarda valilikçe başka yerde görevlendirilmeleri hâlinde hizmetin devamı için müdürlükçe gerekli tedbirler alınır. Hizmet içi eğitimler için görevlendirilme süresi bir yılda en fazla otuz gündür.

(2) Sözleşmeli olarak çalıştırılan aile hekimi veya aile sağlığı elemanı, izinli veya raporlu olduğu süre içinde, 5 inci maddede belirtilen şartları taşıyan hekim ya da sağlık personeli ile anlaşarak hizmetin görölmesini geçici olarak sağlar. Bu anlaşma, müdürlükçe uygun görölmesi hâlinde uygulanır. Bu mümkün olmadığı takdirde müdürlükçe geçici aile hekimi veya geçici aile sağlığı elemanı görevlendirilir. Birden fazla birimi bulunan aile sağlığı merkezlerinde, aynı aile sağlığı merkezinde görev yapan diğer sözleşmeli aile hekimleri veya aile sağlığı elemanlarından görevlendirme yapılır. Ancak görevlendirme yapılacak sözleşmeli aile hekimi ve aile sağlığı elemanı bulunmadığı takdirde müdürlükçe sözleşmeli aile hekimliği çalışanları dışından görevlendirme yapılır.” ,

6.4 “Aile Hekimine Yapılacak Ödemeler” başlıklı 16 nci maddesinin birinci fıkrasında, “(Değişik 16/03/2015-2015/7528) Aile hekimliği uygulamasında sözleşmeyle çalıştırılan veya aile hekimliği uygulamaları için görevlendirilen aile hekimine çalışılan gün sayısına göre ödeme yapılır. İzin, rapor ve Bakanlık tarafından ya da Bakanlık tarafından onaylanmak kaydıyla müdürlük tarafından verilen eğitimlerdeki görevlendirme süreleri çalışılan gün sayısına dahil edilir. ...” ,

6.5) Geçici aile hekimlerine yapılacak ödemeler başlıklı 17 nci maddesinde; “(Değişik: 16/3/2015-2015/7528 K.) (1) Sözleşme ile çalıştırılan aile hekimine, 8 inci maddenin ikinci fıkrası çerçevesinde görev başında bulunmadığı süre içinde, hizmetin görölmesini sağlaması hâlinde ödeme tam olarak yapılır. Bu mümkün olmadığı takdirde müdürlük, diğer aile hekimleri veya Bakanlık personelini geçici aile hekimi olarak görevlendirir.. Bu durumda;

a) 16 ncı maddenin birinci fıkrasının (a) bendine göre kayıtlı kişiler için yapılacak brüt ödeme miktarının %50’si yasal kesintiler yapıldıktan sonra asıl aile hekimine, %50’si ise geçici aile hekimine ödenmek üzere kadrosunun bulunduğu kurum döner sermaye emanet hesabına, tek birimli aile sağlığı merkezinde görev yapan ve yıllık izin sebebiyle görevi başında bulunamayan asıl aile hekimine, toplam yıllık izin süresinin ilk yedi günlük kısmı için ise %100’ü,

b) 16 ncı maddenin birinci fıkrasının (b) bendine göre ödenecek sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi ücretinin %50’si asıl aile hekimine,

c) 16 ncı maddenin birinci fıkrasının (c) bendine göre ödenecek aile sağlığı merkezi giderlerinin tamamı asıl aile hekimine,

ç) 16 ncı maddenin birinci fıkrasının (ç) bendine göre ödenecek gezici sağlık hizmeti gideri ödeneğinin tamamı, çalışılan gün sayısı ile orantılı olarak geçici aile hekimine, ödenir.

(2) Boş veya boşalmış pozisyona geçici aile hekimi görevlendirilmesi durumunda; 16 ncı maddenin birinci fıkrasının (a) bendine göre kayıtlı kişiler için yapılacak brüt ödeme miktarının %50'si görevlendirilen geçici aile hekimine ödenmek üzere kadrosunun bulunduğu kurum döner sermaye emanet hesabına, (ç) bendine göre ödenecek gezici sağlık hizmeti gideri ödeneğinin tamamı, çalışılan gün sayısı ile orantılı olarak geçici aile hekimine ödenir...

(5) Aile hekimliği sözleşmesi bulunmayan geçici aile hekimine 4/1/1961 tarihli ve 209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun uyarınca ek ödeme yapılmaz. Bunların aylık veya ücretlerinin kadro veya pozisyonlarının bulunduğu birimden ödenmesine devam edilir. Aylıklarına ve ücretlerine ilave olarak birinci ve üçüncü fıkralara göre yapılacak ödemelerin toplamı, tavan ücretin üç katını geçemez. Sözleşmeli aile hekimleri haricinde geçici aile hekimi olarak görevlendirilenlere bu maddeye göre yapılacak ödemenin (gezici sağlık hizmeti hariç) brüt tutarı, kadrosunun bulunduğu görev yeri ve unvanı gözönünde bulundurulmak suretiyle 209 sayılı Kanun uyarınca döner sermayeden yapılacak ödemeler toplamının (sabit ödeme dahil) brüt tutarından az olamaz (18 inci maddeye göre yapılacak performans kesintisi hariç). Ancak, geçici aile hekimlerine ödenmek üzere döner sermaye emanet hesabına aktarılan tutarlardan varsa döner sermayeden yapılan sabit ödeme mahsup edilip, yasal kesintiler yapıldıktan sonra kalan kısmı geçici aile hekimine ödenir.

(6) Bakanlıkça onaylanan veya yapılan eğitimlerde görevlendirilen aile hekimlerine bir yılda en fazla otuz gün olmak kaydıyla ödeme tam olarak yapılır. Bu süre içerisinde pozisyona görevlendirilen geçici aile hekimine birinci fıkrada geçici aile hekimi için öngörülen ödemeler yapılır.

(7) Aile hekimi aynı anda en fazla iki aile hekimliği biriminin sorumluluğunu üstlenebilir.”

6.6) Sözleşmeli aile hekimliği uzmanlık eğitimi başlıklı Ek madde 2’de; “(Ek: 16/3/2015-2015/7528 K.) (1) 11/4/1928 tarihli ve 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San’atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanununun geçici 9 uncu maddesi kapsamında; sözleşmeli aile hekimi olarak çalışmakta olanlar, tıpta uzmanlık sınavı sonuçlarına göre, merkezi yerleştirmeye tabi olmaksızın, Tıpta Uzmanlık Kurulunca belirlenen esaslar çerçevesinde aile hekimliği uzmanlık eğitimi yapabilir.

(2) Eğitim süresince aile hekimliği sözleşmesi devam eder.

(3) Eğitime başlatılan sözleşmeli aile hekimlerine ilişkin eğitim süreçleri, eğitim aldıkları aile hekimliği anabilim dalları veya eğitim klinikleri tarafından yürütülür. Klinik rotasyonlar dışında eğitim kurumunda verilecek eğitimler, aile hekimliği hizmetlerini aksatmayacak şekilde çalışma saatleri dışında en fazla iki farklı günde ve ayda sekiz saati geçmeyecek şekilde eğitim kurumunca planlanır. Klinik rotasyon dışındaki bu eğitim süreçleri için yüz yüze eğitim yerine diğer interaktif iletişim yöntemleri tercih edilebilir. Yüz yüze eğitim dışındaki eğitim yöntemlerinde bu fıkradaki süre sınırı uygulanmaz.

(4) Eğitime başladıkları tarihte çalıştıkları aile hekimliği birimini en az üç yıl değiştirmemek şartıyla bu maddeye göre uzmanlık eğitimini başarıyla tamamlayan sözleşmeli aile hekimleri, 7/5/1987 tarihli ve 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun ek 3 üncü maddesi uyarınca yapmakla yükümlü oldukları Devlet hizmetini ifa etmiş sayılırlar.

(5) Bu madde doğrultusunda yapılacak ödemelere ilişkin usul ve esaslar şunlardır:

a)Sözleşmeli aile hekimliği uzmanlık eğitimi alan her hekim için eğitim sorumlusuna eğitim süresince her ay tavan ücretin %5'i ödenir.

(b)Sözleşmeli aile hekimliği uzmanlık eğitimi klinik rotasyonları sırasında aile hekimlerinin ödemeleri, 17 nci maddenin birinci fıkrasının (a) bendine göre yapılır ve bu bentteki asıl aile hekimi için öngörülen %50 oranı %70 olarak uygulanır.”

7) 25/01/2013 tarihli 28539 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Aile Hekimliği Uygulama Yönetmeliğinin;

7.1) Amaç ve kapsam başlıklı 1 inci maddesinde; “ (1) Bu Yönetmeliğin amacı;

"a) Birinci basamak sağlık hizmetlerini güçlendirmek ve verilen sağlık hizmetinin kalitesini artırmak için görev yapan aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarının çalışma usul ve esaslarını.....belirlemektir.”

7.2) Dayanak başlıklı 2 nci maddesinde; “(1) Bu Yönetmelik 24/11/2004 tarihli ve 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanununun 8 inci maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.”,

7.3) Tanımlar başlıklı 3 üncü maddesinde; “ (1) Bu Yönetmelikte geçen; a) 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 belirli bir mekânda vermekle yükümlü, gerektiği ölçüde gezici sağlık hizmeti veren ve tam gün esasına göre çalışan aile hekimliği uzmanı veya Kurumun öngördüğü eğitimleri alan uzman tabip veya tabipleri, b) Aile hekimliği birimi: Bir aile hekimi ile en az bir aile sağlığı elemanından oluşan yapıyı...ifade eder.” ,

7.4) Denetim başlıklı 33 üncü maddesinde; “1) Aile sağlığı merkezi, aile hekimleri ve aile sağlığı elemanları, mevzuat ve sözleşme hükümlerine uygunluk ile diğer konularda Kurum, ilgili mülkî idare amirleri ve yerel sağlık idare amirleri veya bunların görevlendireceği personelin denetimine tâbidir. Denetim yapmaya yetkili amir, ilgili mevzuat ve sözleşme şartlarına aykırılığı doğrudan kendisi tespit edebileceği gibi, tespiti yapmak üzere incelemeci veya soruşturmacı da görevlendirebilir. Bu denetimler Kurum tarafından belirlenen denetleme formları ile gerçekleştirilir. Mevzuat ve sözleşme şartlarına aykırılık tespit edildiği takdirde, Aile Hekimliği Uygulaması Kapsamında Sağlık Bakanlığınca Çalıştırılan Personele Yapılacak Ödemeler ile Sözleşme Usul ve Esasları Hakkında

Yönetmelikte belirtilen hükümler çerçevesinde ilgililer hakkında işlem tesis edilir.” ,

8) 05/02/2015 tarihli ve 29258 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Toplum Sağlığı Merkezi ve Bağlı Birimler Yönetmeliğinin “İzleme ve değerlendirme çalışmaları” başlıklı 13 üncü maddesinin birinci fıkrasında; “TSM'nin izleme ve değerlendirme çalışmalarına ilişkin görevleri şunlardır. (...) c) Bölgesindeki aile hekimliği birimlerinin çalışma düzenine uyumlarını ilgili mevzuatına göre izlemek ve değerlendirmek, hazırladığı raporu müdürlüğe iletmek, ç) Bölgesinde hizmet veren aile hekimliği birimlerinin çalışmalarını ve kayıtlarını ilgili mevzuatına göre izlemek ve değerlendirmek amacıyla aile sağlığı merkezlerini ziyaret etmek, mevzuatın izin verdiği sınırlar çerçevesinde her türlü kayıtlarına erişmek, elde ettiği verileri ve yaptığı değerlendirmeleri öncelikli olarak aile sağlığı merkezi çalışanlarına yazılı ya da sözlü olarak, ayrıca altışar aylık dönemlerde de müdürlüğe yazılı olarak ya da elektronik ortamda bildirmek, bu görevi

*yaparken hasta ve çalışan hakları ile kişisel mahremiyetin korunması ilkelerine riayet etmek,” ,
Düzenlemeleri yer almaktadır.*

IV. KAMU DENETÇİSİ MUSTAFA ÖZYAR’IN KAMU BAŞDENETÇİSİNE ÖNERİSİ

9. Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliğinin 8 inci maddesinin ikinci fıkrasında müdürlüklerce yapılacak görevlendirmelerde hakkaniyet ilkesine dayalı objektif görevlendirme esaslarının belirlenmesine dair gerekli idari işlemin tesisi yönündeki Tavsiye Karar Önerisi Kamu Başdenetçisine sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden

10) Başvuru sahibinin şikayet konusu ettiği husus Sözleşmeli Aile Hekimliği Eğitim (SAHU) rotasyonunda olan aile hekimlerinin yerine idarece yapılan mecburi görevlendirmelerin eşitlik ilkesi gözetilerek yapılmadığı, kendisinin bu hususta idareye defalarca yazılı başvuruda bulunmasına rağmen kendisine görevlendirme yapılmadığı gibi açık ve net bir şekilde cevap da verilmediğine ilişkin olup, SAHU eğitimi rotasyonunda olan aile hekimlerinin yerine eşitlik ilkesi gözetilerek görevlendirme yapılması ve idarenin şeffaf olması talep edilmektedir.

11) Aile Hekimlerinin hukuki statüleri 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanununun “Personelin Statüsü ve Mali Hakları” başlıklı 3 üncü maddesinde hizmet sözleşmesine bağlı olarak çalışan aile hekimleri ve görevlendirme ile çalışan aile hekimleri olmak üzere iki şekilde düzenlenmiştir. Hizmet sözleşmesine bağlı çalışmada Sağlık Bakanlığı ile aile hekimi arasında karşılıklı Aile Hekimliği Hizmet Sözleşmesi imzalanır ve aile hekimi sözleşmeli aile hekimi olarak çalışmaya başlar. Bunlar, Sağlık Bakanlığı veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan hekimler ile kamu görevlisi olmayan hekimler olmak üzere 2 alt gruba ayrılmışlardır. Sağlık Bakanlığı veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan hekimler; kendilerinin talebi ve kurumlarının veya Bakanlığın muvafakatı üzerine, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın çalışan hekimler olup, hizmet sözleşmesi imzalanması noktasında öncelikli grubu oluşturmaktadırlar. Kamu görevlisi olmayan hekimler ise 2. alt grup olup, Türkiye’de mesleğini icra etmeye yetkili 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde Devlet memurluğuna alınacaklarda aranacak genel ve özel şartlara haiz olan olan hekimlerdir.

12) Sağlık Bakanlığı veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan hekimlerin, Aile Hekimliği Hizmet Sözleşmesi imzaladıkları andan itibaren sözleşmelerinin devamı boyunca kurumlarında aylıksız veya ücretsiz izinli sayılmaları ve kadroları ile ilişkilerinin devam etmesi göz önüne alındığında, her ne kadar ücretsiz izinde olsalar dahi kamu görevlisi statülerinin devam ettiği açıktır. Kamu hizmeti geniş tanımıyla, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların denetim ve gözetimleri altında, ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir. Toplumsal yaşamın zorunlu gereksinimlerinden olan, düzenlilik ve süreklilik isteyen sağlık hizmeti de bu nitelikleri gereği kamu hizmeti olarak değerlendirilmektedir. 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanununa göre aile hekimleri ve aile sağlığı elemanlarınca sunulacak hizmetler, kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri ile birinci basamak tanı koyucu, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetleridir.

13) 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanununda aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarının çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle düzenleneceği belirlenmiş olup, yürürlükteki Aile Hekimliği Ödeme ve

Sözleşme Yönetmeliği ile Aile Hekimliği Uygulama Yönetmeliği bu kapsamda düzenlenmiş olan yönetmeliklerdir.

14) Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliğinin Hizmet İçi Eğitim ve Görevlendirme başlıklı 8 inci maddesinin ikinci fıkrasında “Sözleşmeli olarak çalıştırılan aile hekimi ve aile sağlığı elemanı, izinli ve raporlu olduğu süre içinde, 5 inci maddede belirtilen şartları taşıyan hekim ya da sağlık personeli ile anlaşarak hizmetin görülmesini geçici olarak sağlar. Bu anlaşma müdürlükçe uygun görülmesi halinde uygulanır. Bu mümkün olmadığı takdirde müdürlükçe geçici aile hekimi veya geçici aile sağlığı elemanı görevlendirilir. Birden fazla birimi bulunan aile sağlığı merkezlerinde, aynı aile sağlığı merkezinde görev yapan diğer sözleşmeli aile hekimleri veya aile sağlığı elemanlarından görevlendirme yapılır. Ancak görevlendirme yapılacak sözleşmeli aile hekimi veya aile sağlığı elemanı bulunmadığı takdirde müdürlükçe sözleşmeli aile hekimliği çalışanları dışından görevlendirme yapılır.. ” düzenlemesi yer almaktadır. SAHU rotasyonunda olan aile hekimleri de eğitim izninde olmaları nedeniyle bu kapsamda değerlendirilmektedirler. Sözleşmeli aile hekimleri, memur olan kamu personelinde daha farklı bir pozisyonadadır. Bu pozisyonları gereği de izinli yahut da raporlu oldukları dönem için memurlardan farklı olarak maaşlarından kesinti yapılmaktadır. Ancak sözleşmeli aile hekimleri izinli veya raporlu oldukları bu dönem için Yönetmeliğin 5 inci maddesinde belirtilen şartları taşıyan ve aynı aile sağlığı merkezinde görev yapan bir aile hekimi ile karşılıklı anlaşarak kendi görmesi gereken hizmetin görülmesini sağlarsa, yani izinli yahut da raporlu olduğu dönemde yerine bakacak aile hekimini önceden tespit eder, bu durumu müdürlüğe bildirir ve yerine bakacak olan aile hekimi de izinli yahut da raporlu aile hekiminin görevini üstlendiğini imza ile belgelerse ve dolayısıyla izinli yahut da raporlu olan aile hekimi yerine müdürlüğün bir görevlendirme yapmasına gerek kalmaz ise, Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliğinin Geçici aile hekimlerine yapılacak ödemeler başlıklı 17 nci maddesi gereğince izinli yahut da raporlu olan aile hekiminin maaşından herhangi bir kesinti yapılmaz yani izinli ya da raporlu olan aile hekimi izinli veya raporlu olduğu dönem için de maaşını tam alır. Böylesi bir durumda izinli veya raporlu aile hekimi maaşını tam alırken, karşılıklı anlaşma suretiyle izinli veya raporlu olduğu dönemde aile hekiminin yerine bakmaya gönüllü olan aile hekimine bu durumun ek bir sorumluluk yüklemesine rağmen, herhangi bir ek maddi getirisi bulunmamaktadır. Ayrıca bu karşılıklı anlaşmanın uygulanabilmesi için müdürlükçe de uygun görülmesi gerekmektedir.

15) Yukarıda açıklanan karşılıklı anlaşma suretiyle izinli, -SAHU eğitimi rotasyonu esnasındaki izin de aynı şekilde olmak üzere-, yahut da raporlu olunan dönem için izinli yahut da raporlu aile hekimince hizmetin görülmesinin devamının sağlanamadığı, yani aile hekiminin izinli veya raporlu olacağı dönem için kendisinin görevini üstlenecek aynı aile sağlığı merkezinden bir aile hekimini belirlemeksizin izin veya rapor alınması durumunda, sağlık hizmetlerinin belli bir düzen içinde sunulması gerekliliği ve dolayısıyla aile ve toplumun varlığı ve huzuru yönünden vazgeçilmez, ertelenemez ve ikame edilemez bir kamu hizmeti niteliğinde olması nedeniyle, hizmetin aksamaması, sürekliliğinin ve devamlılığının sağlanması açısından yine Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliğinin “Hizmet içi eğitim ve görevlendirme” başlıklı 8 nci maddesi gereğince aynı aile sağlığı merkezinde görev yapan aile hekimlerinden ya da şartları mevcut ise toplum sağlığı merkezinden müdürlükçe görevlendirme yapılmaktadır. Bu şekilde yapılan görevlendirme karşılıklı anlaşma ve gönüllülük esasına dayanmayıp, mecburi bir görevlendirme olduğundan izinli veya raporlu olan aile hekiminin maaşından bir miktar kesinti yapılmakta, yapılan bu kesinti idare tarafından mecburen görevlendirilen aile hekimine yansıtılmaktadır. Dolayısıyla buradaki ek külfetin görevlendirilen aile hekimine ek bir maddi getirisi olmaktadır.

16) Söz konusu görevlendirmelere ilişkin olarak İdarenin Kurumumuza gönderdiği cevabi yazıda Yönetmelikte yer alan “....Bu mümkün olmadığı takdirde müdürlükçe geçici aile hekimi veya geçici aile sağlığı elemanı görevlendirilir. Birden fazla birimi bulunan aile sağlığı merkezlerinde, aynı aile sağlığı merkezinde görev yapan diğer sözleşmeli aile hekimleri veya aile sağlığı elemanlarından görevlendirme yapılır...” hükmü doğrultusunda **işlem tesis edildiği belirtilmekle yetinilmiş, ancak müdürlükçe yapılan bu görevlendirmelerin genel ilkelerinin, kıstas ve kriterlerinin ne olduğundan bahsedilmemiştir.**

17) İdareye belli konularda takdir yetkisinin tanınması görevlerinin niteliği gereği zorunludur. Ancak, idareye belli konularda takdir yetkisinin tanınması, idarenin keyfi olarak hareket edebileceği anlamına gelmez. Bu doğrultuda **idare takdir yetkisini kullanırken yasanın koyduğu sınırlar içinde kalmalı, eşitlik ilkesine önem vermeli, bu yetkiyi kamu yararı için kullanmalı, yasanın öngördüğü amaçtan başka ya da kamu yararı dışında bir amaç için kullanamamalı ve bu yetkiyi gerekçeli olarak kullanmalıdır.**(Bkz. Prof. Dr. Şeref GÖZÜBÜYÜK, “Yönetim Hukuku”, Eylül/1991 s.204)

18) Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesince 11 Mart 1980 tarihinde kabul edilen “İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80) 2 sayılı Tavsiye Kararında; İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasında Uygulanacak Temel İlkeler göre takdir yetkisini kullanan bir idari makamın, (1) Yetkinin verilmiş amacından başka amaç güdemeyeceği, (2) Yalnızca somut olaya ilişkin öğeleri hesaba kataerak nesnellığe ve tarafsızlığa uyacağı, (3) Hakkaniyete uymayan ayrımcılıktan kaçınarak yasa önünde eşitlik ilkesini gözeteyeceği (4) işlemin amacıyla, kişilerin hakları, özgürlükleri veya menfaatleri üzerinde olumsuz etkileri arasında denge sağlayacağı, (5) işlemi, her somut olaya göre belirlenen makul süre içinde yapacağı...” belirtilmiştir.

19) Danıştay 11. Dairesinin 08/04/2003 tarihli ve E:200/8963, K:2003/1623 sayılı kararında “...idareye takdir yetkisi tanınmış ise de, bu yetki mutlak ve sınırsız bir yetki olmayıp, anılan yetkinin objektif olarak eşit bir şekilde, aynı durumda olan personel arasında ayırım gözetilmeyecek şekilde kullanılması gerekmektedir.” hükmü verilerek takdir hakkının ayırımsız ve eşitlik ilkesine uygun kullanılması gerektiği hüküm altına alınmıştır. (Benzer yönde Anayasa Mahkemesinin 13/11/2014 tarih ve E:2013/95, K:2014/176 sayılı kararı, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 17/04/2008 tarih ve E:2005/270, K:2008/1286 sayılı kararı)

20) Yukarıda yapılan açıklamalar, başvuru sahibinin iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, mevzuat hükümleri, anılan yargı kararları ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde; **Aile Hekimliği ve Ödeme Sözleşme Yönetmeliğinin 8 inci maddesinin ikinci fıkrasında müdürlüklerce yapılan görevlendirmelere ilişkin düzenlemede objektif ve hakkaniyete uygun kriterlerin belirlenmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.**

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

21) İyi yönetim ilkelerine 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğinin "İyi yönetim ilkeleri" başlıklı 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup; İdarenin, başvuru sahibine verdiği cevapta hangi sürede hangi merciye başvurabileceğini göstermediği bu nedenle de **karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi ilkesine uymadığı** tespit edildiğinden, İdarenin bahse konu ilkeye uygun davranması önerilmektedir.

V. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

22) 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının idareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse (varsa) dava açma süresinden kalan süre işlemeye devam edecek olup Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açıktır. Tavsiye Kararının ilgili idareye tebliğ tarihi başvurana ayrıca bildirilecektir.

VI. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçeler ve dosya kapsamına göre **BAŞVURUNUN KABULÜNE;**

Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliğinin 8 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan müdürlüklerce yapılacak görevlendirmelere ilişkin olarak, hakkaniyet ilkesine dayalı, aynı Aile Sağlığı Merkezinde görev yapan aile hekimlerinin dönüşümlü olarak belli sürelerle görevlendirilmesi gibi objektif görevlendirme esas ve kriterlerinin belirlenmesine dair gerekli idari işlemin tesisi için **SAĞLIK BAKANLIĞINA VE TÜRKİYE HALK SAĞLIĞI KURUMUNA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

Tavsiye Kararının **BAŞVURANA** ve **SAĞLIK BAKANLIĞI ile TÜRKİYE HALK SAĞLIĞI KURUMUNA** tebliğine,

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, Sağlık Bakanlığı veya Türkiye Halk Sağlığı Kurumunca bu kararın tebliğini izleyen günden itibaren **en geç otuz gün içerisinde** karara yönelik cevabın **Kamu Denetçiliği Kurumuna bildirilmesine, Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.**

e-imzalıdır

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi