

DANIŞTAY KARARLARI

Danıştay İkinci Daire Başkanlığından:

Esas No : 2025/4658

Karar No : 2025/5957

KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN : Danıştay Başsavcılığı - ANKARA**DAVACI** : Nahide Toksan**VEKİLİ** : Av. Mehmet Özer Uğurlu
[16598-95669-78577] UETS**DAVALI** : Sağlık Bakanlığı
[35756-76579-89740] UETS**VEKİLİ** : Av. Yasemin Gökkyay**YARGILAMA SÜRECİ** :

Dava Konusu İstem: Dava; sözleşmeli aile hekimi olarak görev yapan davacı tarafından, 2024 yılı Kasım ayında üç gün, 2024 yılı Aralık ayında beş gün işe gelmediğinden bahisle 2024 yılı Kasım ve Aralık aylarına ilişkin ücretinin eksik ödenmesi şeklinde düzenlenen bordroların iptali ile ücret, teşvik ve destek ödemelerinden yapılan kesintilerin yasal faiziyle birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle açılmıştır.

Kanun Yararına Temyiz Edilen Kararın Özeti: İstanbul 9. İdare Mahkemesi Hakimince verilen 15/09/2025 günlü, E:2025/282, K:2025/1705 sayılı karar ile; sendikaların aldığı karar doğrultusunda iş bırakma eylemi gerçekleştiği ve davacının da bu kapsamda eylemlere katılarak kasım ve aralık aylarında iş bıraktığı, davacının, sendikal haklar ve örgütlenme özgürlüğü kapsamında çalışma hayatına ilişkin çıkarlarını savunmak amacıyla göreve gelmeme şeklinde gerçekleştirilen eyleme katılmasın, demokratik toplum düzeninin gerekleri ve ölçülülük ilkeleri sınırları içinde olduğu, bu haliyle Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile güvence altına alınan sendikal faaliyete ilişkin hakkını kullanmak şeklinde yasal bir mazeretinin bulunduğu görüldüğü, dolayısıyla ücret, teşvik ve destek ödemelerinden kesinti yapılmasına ilişkin işlemlerde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemlerin iptaline, 2024 yılı Kasım ve Aralık aylarına ilişkin ücret, teşvik ve destek ödemelerinden yapılan kesintilerin, kesintinin yapıldığı tarihten itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte davacıya ödenmesine karar verilmiştir.

DANIŞTAY BAŞSAVCISI : Cevdet Erkan

DÜŞÜNCESİ : Sözleşmeli aile hekimi olarak görev yapmakta olan davacının, sendikaların aldığı eylem kararına istinaden Kasım ve Aralık aylarında iş bıraktığından bahisle, 2024 yılının Kasım ayına ilişkin maaş ödemesinin 3 gün eksik ödenmesi, Aralık ayına ilişkin maaş ödemesinin 5 gün eksik ödenmesi şeklinde düzenlenen bordroların iptaline ve davacının, 2024 yılı Kasım ve Aralık aylarına ilişkin ücret, teşvik ve destek ödemelerinden yapılan kesintilerin ödenmesine karar verilmesi isteminin kabulüne, 2024 yılı Kasım ve Aralık aylarına ilişkin ücret, teşvik ve destek ödemelerinden yapılan kesintilerin, kesintinin yapıldığı tarihten itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte davalı idarece davacıya ödenmesine dair İstanbul 9. İdare Mahkemesince verilen 15/09/2025 tarihli ve E:2025/282, K:2025/1705 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu inceleni:

İdare Mahkemesi kararında, iş bırakma eyleminin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin "Toplanma ve örgütlenme özgürlüğü" başlıklı 11. maddesi uyarınca mazeret olarak kabulü

gerekeceğinden, sendikal faaliyet sebebiyle eyleme katılan günler için ücret ödenmemesinin Anayasa ve uluslararası sözleşmelerle güvence altına alınan "çıkartılarını korumak için sendika kurma ve sendikaya girme hakkı dâhil, başkalarıyla birlikte örgütlenme özgürlüğü hakkı"nın zedelenmesine sebep olacağı belirtildiğinden, sendikanın aldığı karara uyarak göreve gidilmeyen günler için sözleşmeli aile hekimine ücret ödenmemesinin sendika hakkı ve örgütlenme özgürlüğü hakkını ihlâl edip etmediğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11. maddesinde, herkesin demek kurma hakkına sahip olduğu, bu hakkın çıkarlarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerdiği; bu hakkın kullanılmasının, kanunla öngörülen ve demokratik bir toplum içinde ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlâkın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli olanlar dışındaki sınırlamalara tâbi tutulmayacağı kurala bağlanmış; Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı ILO Sözleşmesinin 11. maddesinde, hakkında bu Sözleşmenin yürürlükte bulunduğu Uluslararası Çalışma Örgütünü her üyesinin, çalışanların ve işverenlerin örgütlenme hakkını serbestçe kullanmalarını sağlamak amacıyla gerekli ve uygun bütün önlemleri almakla yükümlü oldukları belirtilmiş; Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 51. maddesinde, "Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. "; 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 18. maddesinde ise, "Kamu görevlileri, iş saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde sendika veya konfederasyonların bu Kanunda belirtilen faaliyetlerine katılmalarından dolayı farklı bir işleme tâbi tutulamaz ve görevlerine son verilemez." hükmü yer almıştır.

Anayasa, kanun ve uluslararası sözleşmelerde yer alan bu hükümlere göre, kamu görevlilerinin kural olarak serbestçe sendikal faaliyette bulunabilecekleri, kamu makamlarının bu hakkın kullanılmasına engel olacak nitelikteki her türlü müdahaleden sakınmaları gerektiği hususunda tereddüt bulunmamaktadır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin 15/09/2009 tarihli ve 30946/04 sayılı kararında, öğretmenlere üyesi oldukları sendikanın çağrısına uyarak, parlamentoda tartışılmakta olan kamu yönetimi kanun tasarısını protesto etmek üzere düzenlenen bir günlük ulusal eyleme katılmaları nedeniyle göreve gelmedikleri için uyarma cezası verilmesinin, bu ceza çok küçük olsa da, sendika üyelerinin çıkarlarını korumak için meşrû grev ya da eylem günlerine katılmaktan vazgeçirecek bir nitelik taşıdığı, öğretmenlere verilen disiplin cezası "âcil bir sosyal ihtiyaca" tekabül etmediğinden, "demokratik bir toplumda gerekli" olmadığı gerekçesiyle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11. maddesinin ihlâl edildiği belirtilmiştir.

Bu kararda; kamu görevlileri sendikaları tarafından alınan kararlara uyarak sendikal faaliyet kapsamında mâkûl süreyi aşmadan iş bırakan kamu görevlilerine disiplin cezası verilmesinin sendika hakkının ihlâline sebebiyet verdiği ifade edildiğinden, iş bırakma eylemine katılan aile hekimlerine işe gelmedikleri günler için idarî hizmet sözleşmesinde yer alan "çalışılan gün sayısına göre ödeme yapılır" hükmüne göre ücret ödenmemesinin, sendika hakkını ihlâl edip etmediği hususunda bir değerlendirme yapılması gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesinin 21/02/2008 tarihli ve E.2005/10, K.2008/63 sayılı kararında, 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 8. maddesinin 2. fıkrasında yer alan "aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarıyla yapılacak sözleşmede yer alacak hususlar ve bu Kanunda belirlenen esaslar

çerçevesinde bunlara yapılacak ödeme tutarları ile bu ücretlerden indirim oran ve şartları yönetmelikle düzenlenir." kuralının Anayasa'ya aykırı olmadığı belirtilmiş olup, bu hükme dayanılarak çıkarılan Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliğinin 6. maddesinin 1. fıkrasında, aile hekimi olarak çalıştırılacaklar ile yapılacak sözleşmelerin, bu Yönetmeliğin ekinde yer alan aile hekimi sözleşme örneğine uygun şekil ve içerikte düzenleneceği; ("aile hekimi sözleşme örneği"nin 5. maddesinde, yapılacak ödemeler ve kesintilerde Sözleşme Yönetmeliği hükümlerinin uygulanacağı, bunun dışında herhangi bir ad altında başka bir ödeme yapılamayacağı); 16. maddesinde, aile hekiminin izinli, raporlu ya da uzmanlık eğitimi klinik rotasyonlarında bulunması durumunda başka bir hekimle anlaşarak vekâleten hizmetin görülmesini geçici olarak sağlayacağı; 18. maddesinde, sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimine çalışılan gün sayısına göre ödeme yapılacağı; 19. maddesinde, sözleşme ile çalıştırılan aile hekiminin vekâleten hizmetin görülmesini sağlaması hâlinde ve tek birimli aile sağlığı merkezinde görev yapan ve yıllık izin sebebiyle görevi başında bulunamayan aile hekimine, toplam yıllık izin süresinin ilk on dört günlük kısmı için ödemelerin tam olarak yapılacağı kurala bağlanmıştır.

Aktarılan mevzuat hükümleri incelendiğinde; aile hekiminin izinli ve raporlu olması durumunda dahi ücret ödenmemesinin esas olduğu, izinli ve raporlu olduğu günler için başka bir sağlık personeli ile anlaşarak vekâleten hizmetin görülmesini sağlaması hâlinde ücretinden kesinti yapılmayacağı, tek birimli aile sağlığı merkezinde görev yapan ve yıllık izin sebebiyle görevi başında bulunamayan aile hekimine toplam yıllık izin süresinin tümü için değil, yalnız ilk on dört günlük kısmı için tam ödeme yapılmasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Tam gün hizmet esasına göre çalışan aile hekimlerinin imzaladıkları idarî hizmet sözleşmelerinde, ödemeler konusunda Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği hükümlerinin esas alınacağı belirtilmekte olup, aile hekimine çalışmadığı günler için ücret ödenmemesi idarî hizmet sözleşmesi ve Yönetmeliğin 18. maddesinin bir gereğidir.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 67. maddesinin 3. fıkrasında, "Grev ve lokavt süresince iş sözleşmeleri askıda kalan işçilere bu dönem için işverence ücret ve sosyal yardımlar ödenmez ... Toplu iş sözleşmelerine ve iş sözleşmelerine bunların aksine hüküm konulamaz." kuralına yer verildiğinden, grev hakkını kullanarak iş bırakan işçiye çalışmadığı günler için ücret ödenmemesi, Kanunun bu emredici hükmüne göre sendika hakkının ihlâli sayılmamaktadır.

İşverenlere karşı kullanabilecekleri bir mücadele aracı olmak üzere işçilere grev hakkı tanınırken, grev yapılan günler için hiçbir suretle ücret ödenemeyeceğine ilişkin bu âmir hükme yasama organınca gerek görülmesi, grev hakkını kullanan işçilerle işverenler arasında adalete uygun bir denge sağlanması ihtiyacından kaynaklanmakta olup, çalışılmayan günler için ücret ödenmesi hâlinde emek sarfetmeden kazanç sağlamanın ve uzun süreli grevlerin teşvik edilmiş olacağı ve iktisâdî olarak sürdürülmesi mümkün olmayan adaletsiz sonuçlara yol açılacağı kuşkusuzdur.

Kanunla tanınmış grev hakkı olmamasına rağmen sendikanın aldığı karara uyarak âcil sağlık hizmetlerini aksatmadan iş bırakmaları nedeniyle aile hekimlerine disiplin cezası verilmese de, çalışmadıkları günler için ödeme yapılmaması; grev hakkı olanlara dahi iş bıraktıkları günler için ücret ödenmediği gözetildiğinde âdil bir uygulama olarak kabul edilmelidir.

Esasen, menfaatler dengesi gözetilerek kurulan hizmet sözleşmeleri, karşılıklı edimlerin tam olarak ifâ edilmesini gerektirdiğinden, taraflardan biri edimini kısmen yerine getirmedeği hâlde diğer tarafın edimini tam olarak ifâ etmeye zorlanmasının hakkaniyetle bağdaşmayacağı ve çalışma ilişkilerinde karşılıksız ücret ödenmesi sonucunu doğuran uygulamalara hukuken

geçerlilik tanınamayacağı açıktır.

Bu itibarla, çalışılmayan günler için idarî hizmet sözleşmesinde yer alan hükme dayanılarak ücret ödenmemesi, iş bırakma eylemleri yoluyla haklarını korumayı ve geliştirmeyi amaçlayan çalışanlar ile idare arasında sağlanması gerekli olan âdil dengeyi bozmadığı için sendika hakkının ihlâli olarak değerlendirilemeyeceğinden, çalışılmayan günler için ücret ödenmemesine ilişkin işlemlerde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu işlemlerin iptali ile 2024 yılı Kasım ve Aralık aylarına ilişkin ücret, teşvik ve destek ödemelerinden yapılan kesintilerin, kesintinin yapıldığı tarihten itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte davacıya ödenmesine dair İstanbul 9. İdare Mahkemesince verilen 15/09/2025 tarihli ve E:2025/282, K:2025/1705 sayılı kararın niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

DANIŞTAY TETKİK HÂKİMİ : Selin Ardıç
DÜŞÜNCESİ : Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulü ile İdare Mahkemesi kararının, 2577 sayılı Kanun'un 51. maddesi uyarınca, hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere kanun yararına bozulması gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay İkinci Dairesince, Tetkik Hâkiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra gereği görüldü:

İNCELEME VE GEREKÇE :

MADDİ OLAY:

Sözleşmeli aile hekimi olarak görev yapan davacı tarafından, 2024 yılı Kasım ayında üç gün, 2024 yılı Aralık ayında beş gün işe gelmediğinden bahisle 2024 yılı Kasım ve Aralık aylarına ilişkin ücretinin eksik ödenmesi şeklinde düzenlenen bordroların iptali ile ücret, teşvik ve destek ödemelerinden yapılan kesintilerin yasal faiziyle birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Dava dilekçesinin içeriğinde, bordroların iptali ile ücret, teşvik ve destek ödemelerinden yapılan kesintilerin yasal faiziyle birlikte ödenmesine karar verilmesi talep edilmiş ise de **Danıştay Başsavcılığının kanun yararına bozma talebinin içeriğinde sadece ücret ödemesine ilişkin işleme ve buna dair parasal hak talebine yönelik düşünce verildiği anlaşıldığından, uyumsuzluk bu kısma hasren incelenmiştir.**

İLGİLİ MEVZUAT:

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Kanun yararına temyiz" başlıklı 51. maddesinde, idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenlerin, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabileceği, temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde kararın, kanun yararına bozulacağı, bu bozma kararının, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmayacağı hükme bağlanmıştır.

09/12/2004 günlü, 25665 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren **5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun "Personelin statüsü, hak ve yükümlülükleri" başlıklı 3. maddesinin 1. fıkrasında**, "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."; **"Yönetmelikler" başlıklı 8. maddesinin 2. fıkrasında**, "Aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarıyla yapılacak sözleşmede yer alacak hususlar ve bu Kanunda belirlenen esaslar çerçevesinde bunlara yapılacak ödeme tutarları ile bu ücretlerden indirim oran ve şartları, (...) Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir." hükmü yer almıştır.

5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 8. maddesinin 2. fıkrasına dayanılarak hazırlanan **30/06/2021 günlü, 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nin "Sözleşmelerin içeriği, süresi ve dönemi" başlıklı 6. maddesinin 1. fıkrasında**, "Aile hekimi olarak çalıştırılacaklar ile yapılacak sözleşmeler, bu Yönetmeliğin ekinde yer alan (Ek-1 Aile Hekimi Sözleşme Örneği)'ne uygun şekil ve içerikte düzenlenir."; **"Görevlendirme" başlıklı 16. maddesinin 1. fıkrasında**, "Aile hekimi ve aile sağlığı çalışanları;

a) Bakanlıkça öngörülen hizmet içi eğitimler için bir yılda en fazla otuz günün aşmamak üzere,

b) Deprem, sel felaketi ve salgın gibi olağanüstü durumlarda başka yerde,

c) Bakanlıkça yurtdışında sağlık hizmeti sunmak üzere bir sözleşme döneminde en fazla iki aya kadar,

görevlendirilebilir."; **2. fıkrasında**, "Aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarının, görev başında bulunamayacağı durumlar aşağıda sayıldığı şekildedir:

a) İzinli olması.

b) Raporlu olması.

c) Sözleşmeli aile hekimliği uzmanlık eğitimi klinik rotasyonlarında bulunması.

ç) Gözaltına alınma, tutuklanma, hükümlülük durumları ile 6284 sayılı Kanun kapsamında uzaklaştırma kararı verilmesi.

d) 10 uncu maddenin yedinci fıkrası gereğince görevden uzaklaştırılması durumunda.

e) Sağlık raporuyla belgelendirilmiş ve müdürlükçe onaylanmış olması koşuluyla Bakanlıkça ilan edilmiş bulaşıcı ve salgın hastalığa yakalanmış olması veya yakalanma riski taşıması."; **3. fıkrasında**, "Sözleşmeli olarak çalıştırılan aile hekimi veya aile sağlığı çalışanı, birinci fıkranın (c) bendi ile ikinci fıkranın (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilen hallerde, 5 inci maddede belirtilen şartları taşıyan hekim ya da sağlık personeli ile anlaşarak vekaleten hizmetin görülmesini geçici olarak sağlar. Bu anlaşma, müdürlükçe uygun görülmesi halinde uygulanır." kuralı getirilmiş olup, **"Aile hekimi ödeme esasları" başlıklı 18. maddesinin 1. fıkrasında**, sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimine çalışılan gün sayısına göre ödeme yapılacağı; **"Aile hekimi ödemelerine ilişkin diğer esaslar" başlıklı 19. maddesinin 1. fıkrasında**, "Sözleşme ile çalıştırılan aile hekimine, 16 ncı maddenin;

a) Birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerinde belirtilen hallerde,

b) İkinci fıkrasının (e) bendinde belirtilen halde,

- c) Üçüncü fıkra kapsamında vekaleten hizmetin görülmesini sağlaması halinde,
- ç) Tek birimli aile sağlığı merkezinde görev yapan ve yıllık izin sebebiyle görevi başında bulunamayan aile hekimine, toplam yıllık izin süresinin ilk on dört günlük kısmı için, ödemeler tam olarak yapılır. ..." düzenlemesi yapılmıştır.

Aile Hekimi Sözleşme Örneği'nin 5. maddesinde; yapılacak ödemeler ve kesintilerde Sözleşme Yönetmeliği hükümlerinin uygulanacağı, bunun dışında herhangi bir ad altında başka bir ödeme yapılamayacağı belirtilmiştir.

HUKUKİ DEĞERLENDİRME:

5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 8. maddesinin 2. fıkrasına dayanılarak hazırlanan 30/06/2021 günlü, 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nde, sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimlerine, "çalışılan gün sayısına göre" ödeme yapılacağı hususu açıkça düzenlenmiş olup; anılanların imzaladıkları sözleşmelerde, ödemeler konusunda Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği hükümlerinin esas alınacağı belirtilmiştir. Bu bakımdan, aile hekimlerine çalışmadıkları günler için ücret ödenmemesi, yapılan sözleşmenin ve Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nin ilgili maddelerinin bir gereğidir.

Bununla birlikte, Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nin 19. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimine,

-Bakanlıkça öngörülen hizmet içi eğitimler için bir yılda en fazla otuz günü aşmamak üzere görevlendirilmesi ile deprem, sel felaketi ve salgın gibi olağanüstü durumlarda başka yerde görevlendirilmesi hallerinde;

-Sağlık raporuyla belgelendirilmiş ve müdürlükçe onaylanmış olması koşuluyla Bakanlıkça ilan edilmiş bulaşıcı ve salgın hastalığa yakalanmış olması veya yakalanma riski taşıması nedeniyle görev başında olamaması durumunda;

-Bakanlıkça yurtdışında sağlık hizmeti sunmak üzere bir sözleşme döneminde en fazla iki aya kadar görevlendirilmesi ile izinli olması, raporlu olması ve sözleşmeli aile hekimliği uzmanlık eğitimi klinik rotasyonlarında bulunması hallerinde, vekaleten hizmetin görülmesini geçici olarak sağlaması durumunda;

-Tek birimli aile sağlığı merkezinde görev yapması ve yıllık izin sebebiyle görevi başında bulunamaması durumunda, toplam yıllık izin süresinin ilk on dört günlük kısmı için;

Ödemelerin tam olarak yapılması, belirtilen hallerin dışında, çalışılmayan günler için ödeme yapılmaması öngörülmüştür. Bir başka ifadeyle; aile hekimleri için çalışılan gün sayısı üzerinden ödeme yapılması esasına dayalı bir ödeme sistemi getirilmiştir.

Görülebileceği üzere; aile hekiminin izinli sayılması ya da raporlu olması gibi işe gelmeme hallerinde dahi, hizmetin vekaleten bir başkasına gördürülmesi durumunda ödeme yapılması, aksi halde ödeme yapılmaması mevzuat gereği olduğundan, Yönetmelikte belirtilen hallerin dışında işe gelmeme durumunda hangi mazerete dayalı olursa olsun, işe gelmeyen aile hekimine ödeme yapılamayacaktır.

Dava dosyasının incelenmesinden, sözleşmeli aile hekimi olan davacının, sözü edilen tarihlerde işe gelmediği tartışmasızdır. Davacı tarafından, sendikal faaliyet sebebiyle işe gelmediği, belirtilen mazeretinin haklı sebep olarak kabul edilmesi ve kendisine ödeme yapılması gerektiği ileri sürülmekte ise de ilgili yönetmelik hükümleri gereği, ödeme yapılabilecek "işe gidilmeyen gün" kapsamındaki istisnalar arasında yer almayan durum için davacıya ödeme yapılmasına imkan bulunmamaktadır.

Öte yandan, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 67. maddesinin 3. fıkrasında, "Grev ve lokavt süresince iş sözleşmeleri askıda kalan işçilere bu dönem için işverence ücret ve sosyal yardımlar ödenmez ... Toplu iş sözleşmelerine ve iş sözleşmelerine bunların aksine hüküm konulamaz." kuralına yer verilmiş olup, grev hakkını kullanarak iş bırakan işçiye çalışmadığı günler için ücret ödenmemesi esası getirilmiş ve bu durum, sendika hakkının ihlali sayılmamıştır.

Sağlık çalışanlarına, acil sağlık hizmetlerini aksatmadan iş bırakmaları nedeniyle disiplin cezası verilemeyeceğine ilişkin çok sayıda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararı ile ulusal yargı kararları bulunmakla birlikte, çalışılmayan günler için idari hizmet sözleşmesinde yer alan hükme dayanılarak ücret ödenmemesi, iş bırakma eylemleri yoluyla haklarını korumayı ve geliştirmeyi amaçlayan çalışanların sendikal faaliyetlerinin engellenmesi olarak kabul edilemeyeceğinden, davacının sendikal faaliyet sebebiyle işe gitmemesi, anılan gün için ödeme yapılmamasına engel oluşturmamaktadır.

Anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde değerlendirme yapıldığında, sözleşmeli aile hekimi olan davacının, sekiz gün göreve gelmediğinin sabit olduğu ve ilgili Yönetmelik'in 19. maddesinin 1. fıkrası kapsamına giren bir durumunun bulunmadığı anlaşıldığından, hakkında tesis edilen işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Öte yandan, dava konusu işlem yukarıda belirtilen gerekçeyle hukuka uygun olduğundan, davacının parasal hak talebinin de dayanağının olmadığı görülmüştür.

Bu itibarla, davanın reddi gerekmekte iken; dava konusu işlemlerin iptali, 2024 yılı Kasım ve Aralık aylarına ilişkin ücret, teşvik ve destek ödemelerinden yapılan kesintilerin, kesintinin yapıldığı tarihten itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte davacıya ödenmesi yolunda İdare Mahkemesi Hakimince verilen kararda **ücret ödemesine ilişkin işlem ve buna dair parasal hak talebi yönünden** hukuki isabet bulunmamaktadır.

KARAR SONUCU :

Açıklanan nedenlerle;

1. 2577 sayılı Kanun'un 51. maddesi uyarınca Danıştay Başsavcılığı tarafından yapılan **KANUN YARARINA TEMYİZ İSTEMİNİN KABULÜNE,**

2. Yukarıda özetlenen gerekçeyle, dava konusu işlemlerin iptali, 2024 yılı Kasım ve Aralık aylarına ilişkin ücret, teşvik ve destek ödemelerinden yapılan kesintilerin, kesintinin yapıldığı tarihten itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte davacıya ödenmesi yolunda İstanbul 9. İdare Mahkemesi Hakimince verilen 15/09/2025 günlü, E:2025/282, K:2025/1705 sayılı kararın, **ücret ödemesine ilişkin işlem ve buna dair parasal hak talebi yönünden** 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere **KANUN YARARINA BOZULMASINA,**

3. Kararın birer örneğinin Danıştay Başsavcılığına, Sağlık Bakanlığına ve davacıya gönderilmesine ve kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, 15/12/2025 tarihinde oyçokluğuyla karar verildi.

(X) KARŞI OY :

Uyuşmazlık, sözleşmeli aile hekimi olarak görev yapan davacının üyesi olduğu sendika tarafından alınan karara istinaden, iş bırakma eylemine katılarak görevine gelmemesi halinde, sözleşme ücretinden kesinti yapıp yapılmayacağına ilişkin bulunmaktadır.

"Sendika hakkı"; Anayasa'da sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler kapsamında, temel hak olarak kabul edilerek Anayasa'nın "Sendika kurma hakkı" başlıklı 51. maddesinde, "... Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz. Sendika kurma hakkı ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir... İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir..." şeklinde düzenlenmiştir.

Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 Sayılı Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun'un 4/b. maddesinde, "Bir kamu görevlisini, bir kamu görevlileri örgütüne üyeliği veya böyle bir örgütün normal faaliyetlerine katılması nedenleriyle işten çıkarmak veya ona zarar vermek." konusunda korunacağı, kurala bağlanmıştır.

Anayasa'nın 90. maddesi ile "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz... Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır." kuralı getirilerek, temel hak ve özgürlüklere ilişkin olarak milletlerarası andlaşma hükümlerinin uygulanacağı hükme bağlandığından, hukuki denetimin bu çerçevede yapılması gerekmektedir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 18. maddesinde, "Kamu görevlileri, iş saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde sendika veya konfederasyonların bu Kanunda belirtilen faaliyetlerine katılmalarından dolayı farklı bir işleme tâbi tutulamaz ve görevlerine son verilemez." düzenlemesi yer almıştır.

Anılan Kanun'a göre, kamu görevlileri iş saatleri dışında sendikal faaliyet yapabilecekler ise de; iş saatleri içinde sendikal faaliyete katılmaları izne bağlanmıştır. Gerek idarenin olağan uygulamasında ve gerekse de idari yargının yerleşmiş içtihatlarında başvuru konusu olayda olduğu gibi sendikal faaliyet çerçevesinde işe gelinmemesi halinde kişinin mazeret iznini kullandığı kabul edilmekte ve disiplin soruşturması açılmamakta ise de; idarenin ve yargının bir bütün olarak yeknesak hareket etmesini sağlayacak mevzuat düzenlemesi yapılmamıştır. (Anayasa Mahkemesi B. No: 2013/8463, 18/9/2014, Ş)." Sonuç olarak, iş saatleri içinde yapılacak sendikal faaliyet iznin kullanım şekli ve sonuçlarına ilişkin yasal bir düzenlemenin olmadığı, 657 sayılı Kanun'un kamu görevlilerinin mazeret iznine ilişkin düzenlemesinin içeriğinin ise sendikal faaliyetlerle ilgisi bulunmadığı görülmektedir.

Bu itibarla, sendika hakkına yapılan bir müdahalenin meşru olabilmesi için bu müdahalenin; Anayasa'nın 51. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık, genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebebiyle ve sendika üyesinin zarar görmeyeceği açıklık ve belirlilikte kanunla yapılması gerektiğinden, bu düzenlemenin yapılmamış olması karşısında; üyesi olduğu sendika tarafından alınan karara istinaden sendikal faaliyete katılan ilgilie idarece yapılan her türlü müdahalenin, dayanaksız olacağı açıktır.

Anayasa Mahkemesinin norm denetimi ve bireysel başvuruya ilişkin kararlarında; kişilere ödenmesi öngörülen ücret, maaş, yaşlılık aylığı, emeklilik ikramiyesi ve kıdem tazminatı gibi ödemeler, **temel hak olan, mülkiyet hakkı kapsamında değerlendirilmekte**, bu konulara ilişkin düzenlemenin yasa ile yapılması gerektiğine karar verilmekte olup (Başvuru Numarası: 2019/12111, Karar Tarihi: 29/12/2021; E:2018/123, K:2022/138, Karar Tarihi: 9/11/2022, E:2022/102, K: 2023/154 Karar Tarihi: 13/9/2023) uyuşmazlığın bu bakımdan da incelenmesi gerekir.

Sözleşmeli aile hekimi olarak görev yapan davacının, tabi olduğu mevzuat incelendiğinde;

5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 3. maddesinin; 5. fıkrasında, "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."; 7. fıkrasında, "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 standartlar çerçevesinde sağlığın geliştirilmesi, hastalıkların önlenmesi, takibi ve kontrolündeki başarı oranı gibi kriterler esas alınır. Sağlık Bakanlığınca belirlenen standartlara göre, koruyucu hekimlik hizmetlerinin eksik uygulaması halinde bu ödeme tutarından brüt ücretin % 20'sine kadar indirim yapılır. Sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi ücreti, aile sağlığı merkezi giderleri, gezici sağlık hizmetleri ödemelerinden Damga Vergisi hariç herhangi bir kesinti yapılmaz. Aile hekimlerince talep edilen tetkik ve sarf malzemelerinin giderleri halk sağlığı müdürlükleri tarafından hak sahiplerine ayrıca ödenir." düzenlemesi yapılmıştır.

5258 sayılı Kanun'un 8. maddesinin 2. fıkrasında, "Aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarıyla yapılacak sözleşmede yer alacak hususlar ve bu Kanunda belirlenen esaslar çerçevesinde bunlara yapılacak ödeme tutarları ile bu ücretlerden indirim oran ve şartları, (...) Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir." kuralının yer aldığı, Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nin "Aile hekimi ödeme esasları" başlıklı 18. maddesinin 1. fıkrasında; sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimine, **çalışılan gün sayısına göre ödeme yapılacağı esasının** getirildiği görülmektedir.

Bu durumda; Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği ile de sözleşmeli aile hekimlerinin ödemelerine ilişkin olarak, 5258 sayılı Kanun'da yer almayan, "çalışılan gün sayısına göre ödeme esası"nın getirilmesi sonucunda; üyesi olduğu sendikanın faaliyetine katılması nedeniyle göreve gelmeyen sözleşmeli aile hekimi olan davacının, sözleşme ücretinden kesinti yapılması; ona zarar vermiş, sendikal faaliyet yapmasına yasa ile öngörülmeleyen bir sınırlama getirmiş ve çalışılan gün sayısına göre ödeme esasına tabi olmayan emsali kamu görevlileri ile farklı sonuç yaratmıştır.

Anayasa'nın 51 ila 54. maddelerine göre, işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin; sendika kurma haklarının kapsam, istisna ve sınırlarının, gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak işçilerden farklı bir kanunla düzenleneceği, bu statüde olanların "toplu sözleşme hak"ları var ise de "toplu iş sözleşmesi" yapılması ve "grev hakkı"nın, sadece işçilere tanındığı anlaşıldığından; 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu hükümlerinin, kamu

görevlileri yönünden kıyas yapılmaya uygun bulunmadığı gibi memurlar ve diğer kamu görevlilerinin, sendikal faaliyetlerine ilişkin sınırlamalarının ve sonuçlarının yine yasa ile düzenlenebileceğinin vurgulanması gereklidir.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kesinti yapılması işleminin iptali, yapılan kesintinin yasal faiziyle tazmini yolunda verilen kararın, yürürlükteki hukuka aykırı olmadığı sonucuna varıldığından, **KANUN YARARINA TEMYİZ İSTEMİNİN REDDİNE** karar verilmesi gerektiği oyu ile aksi yöndeki Daire kararına katılmıyorum.

Danıştay İkinci Daire Başkanlığından:

Esas No : 2025/4369
Karar No : 2025/5958

KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN : Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

DAVACI : Hatice Kurumaz
VEKİLİ : Av. Turgut Işıklı
[16890-98841-57280] UETS

DAVALI : İstanbul Valiliği
[35756-86578-59710] UETS
VEKİLİ : Av. Mebrure Buyruk

YARGILAMA SÜRECİ :

Dava Konusu İstem: Dava; sözleşmeli aile hekimi olarak görev yapan davacı tarafından, iki gün işe gelmediğinden bahisle aylık ücretinden ve aile sağlığı merkezi gider ödemesinden yapılan kesintinin iadesi talebiyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali ile bu kesintinin, kesinti yapıldığı tarihten itibaren işletilecek yasal faizi ile birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle açılmıştır.

Kanun Yararına Temyiz Edilen Kararın Özeti: İstanbul 14. İdare Mahkemesi Hakimince verilen 29/03/2024 günlü, E:2023/2143, K:2024/566 sayılı karar ile; davacının üyesi olduğu sendika tarafından özlük haklarına ve çalışma koşullarına yönelik olarak alınmış olan karara katılması nedeniyle iki gün süreli iş bırakma eyleminden dolayı mazeretsiz olarak görevine gelmediğinin kabul edilemeyeceğinin anlaşıldığı, bu nedenle dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı, öte yandan; dava dosyasına kesintinin iade edildiğine ilişkin herhangi bir bilgi ve belgenin ibraz edilmediği, davacıdan Ağustos/2023 döneminde iki gün için ücretinden ve aile sağlığı merkezi gider ödemesinden kesinti yapıldığının görüldüğü, işlemde hukuka uyarlık bulunmadığından kesinti tutarının, idareye başvuru tarihinden itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte davacıya ödenmesi gerektiği gerekçesiyle **dava konusu işlemin iptaline, kesinti tutarının (Mahkeme tarafından sehven teşvik ikramiyesi yazılmıştır.) idareye başvuru tarihinden itibaren işletilecek yasal faizi ile birlikte davacıya ödenmesine karar verilmiştir.**

DANIŞTAY BAŞSAVCISI : Cevdet Erkan

DÜŞÜNCESİ : Sözleşmeli aile hekimi olan davacının, üyesi olduğu sendika tarafından alınan karara uyarlık görevine gitmemesi nedeniyle, Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliğinin 18. maddesinde yer alan "sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimine çalışılan gün sayısına göre ödeme yapılır." hükmü uyarınca çalışmadığı iki gün için aylık ücretinden kesinti yapılmasına yönelik itirazının reddine ilişkin 04/10/2023 tarihli işlemin iptali ile kesilen tutarın idareye başvuru tarihinden itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte ödenmesine dair İstanbul 14. İdare Mahkemesince verilen 29/03/2024 tarihli ve E:2023/2143, K:2024/566 sayılı kararın kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi:

İdare Mahkemesi kararında, iş bırakma eyleminden dolayı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin "Toplanma ve örgütlenme özgürlüğü" başlıklı 11. maddesi uyarınca mazeretsiz olarak göreve gelmediğinin kabul edilemeyeceği, sendikal faaliyet sebebiyle eyleme katılan günler için ücret ödenmemesinde hukuka uyarlık bulunmadığı belirtildiğinden, sendikanın aldığı

karara uyarak göreve gidilmeyen günler için sözleşmeli aile hekimine ücret ödenmemesinin sendika hakkı ve örgütlenme özgürlüğü hakkını ihlâl edip etmediğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11. maddesinde, herkesin dernek kurma hakkına sahip olduğu, bu hakkın çıkarlarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerdiği; bu hakkın kullanılmasının, kanunla öngörülen ve demokratik bir toplum içinde ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlâkın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli olanlar dışındaki sınırlamalara tâbi tutulmayacağı kurala bağlanmış; Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı ILO Sözleşmesinin 11. maddesinde, hakkında bu Sözleşmenin yürürlükte bulunduğu Uluslararası Çalışma Örgütünün her üyesinin, çalışanların ve işverenlerin örgütlenme hakkını serbestçe kullanmalarını sağlamak amacıyla gerekli ve uygun bütün önlemleri almakla yükümlü oldukları belirtilmiş; Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 51. maddesinde, "Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. "; 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 18. maddesinde ise, "Kamu görevlileri, iş saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde sendika veya konfederasyonların bu Kanunda belirtilen faaliyetlerine katılmalarından dolayı farklı bir işleme tâbi tutulamaz ve görevlerine son verilemez." hükmü yer almıştır.

Anayasa, kanun ve uluslararası sözleşmelerde yer alan bu hükümlere göre, kamu görevlilerinin kural olarak serbestçe sendikal faaliyette bulunabilecekleri, kamu makamlarının bu hakkın kullanılmasına engel olacak nitelikteki her türlü müdahaleden sakınmaları gerektiği hususunda tereddüt bulunmamaktadır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin 15/09/2009 tarihli ve 30946/04 sayılı kararında, öğretmenlere üyesi oldukları sendikanın çağrısına uyarak, parlamentoda tartışılmakta olan kamu yönetimi kanun tasarısını protesto etmek üzere düzenlenen bir günlük ulusal eyleme katılmaları nedeniyle göreve gelmedikleri için uyarma cezası verilmesinin, bu ceza çok küçük olsa da, sendika üyelerinin çıkarlarını korumak için meşrû grev ya da eylem günlerine katılmaktan vazgeçirecek bir nitelik taşıdığı, öğretmenlere verilen disiplin cezası "âcil bir sosyal ihtiyaca" tekâbül etmediğinden, "demokratik bir toplumda gerekli" olmadığı gerekçesiyle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11. maddesinin ihlâl edildiği belirtilmiştir.

Bu kararda; kamu görevlileri sendikaları tarafından alınan kararlara uyarak sendikal faaliyet kapsamında mâkûl süreyi aşmadan iş bırakan kamu görevlilerine disiplin cezası verilmesinin sendika hakkının ihlâline sebebiyet verdiği ifade edildiğinden, iş bırakma eylemine katılan aile hekimlerine işe gelmedikleri günler için idarî hizmet sözleşmesinde yer alan "çalışılan gün sayısına göre ödeme yapılır" hükmüne göre ücret ödenmemesinin, sendika hakkını ihlâl edip etmediği hususunda bir değerlendirme yapılması gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesinin 21/02/2008 tarihli ve E.2005/10, K.2008/63 sayılı kararında, 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 8. maddesinin 2. fıkrasında yer alan "aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarıyla yapılacak sözleşmede yer alacak hususlar ve bu Kanunda belirlenen esaslar çerçevesinde bunlara yapılacak ödeme tutarları ile bu ücretlerden indirim oran ve şartları yönetmelikle düzenlenir." kuralının Anayasa'ya aykırı olmadığı belirtilmiş olup, bu hükme dayanılarak çıkarılan Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliğinin 6. maddesinin 1.

fıkrasında, aile hekimi olarak çalıştırılacaklar ile yapılacak sözleşmelerin, bu Yönetmeliğin ekinde yer alan aile hekimi sözleşme örneğine uygun şekil ve içerikte düzenleneceği; ("aile hekimi sözleşme örneği"nin 5. maddesinde, yapılacak ödemeler ve kesintilerde Sözleşme Yönetmeliği hükümlerinin uygulanacağı, bunun dışında herhangi bir ad altında başka bir ödeme yapılamayacağı); 16. maddesinde, aile hekiminin izinli, raporlu ya da uzmanlık eğitimi klinik rotasyonlarında bulunması durumunda başka bir hekimle anlaşarak vekâleten hizmetin görülmesini geçici olarak sağlayacağı; 18. maddesinde, sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimine çalışılan gün sayısına göre ödeme yapılacağı; 19. maddesinde, sözleşme ile çalıştırılan aile hekiminin vekâleten hizmetin görülmesini sağlaması hâlinde ve tek birimli aile sağlığı merkezinde görev yapan ve yıllık izin sebebiyle görevi başında bulunamayan aile hekimine, toplam yıllık izin süresinin ilk on dört günlük kısmı için ödemelerin tam olarak yapılacağı kurala bağlanmıştır.

Aktarılan mevzuat hükümleri incelendiğinde; aile hekiminin izinli ve raporlu olması durumunda dahi ücret ödenmemesinin esas olduğu, izinli ve raporlu olduğu günler için başka bir sağlık personeli ile anlaşarak vekâleten hizmetin görülmesini sağlaması hâlinde ücretinden kesinti yapılmayacağı, tek birimli aile sağlığı merkezinde görev yapan ve yıllık izin sebebiyle görevi başında bulunamayan aile hekimine toplam yıllık izin süresinin tümü için değil, yalnız ilk on dört günlük kısmı için tam ödeme yapılmasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Tam gün hizmet esasına göre çalışan aile hekimlerinin imzaladıkları idarî hizmet sözleşmelerinde, ödemeler konusunda Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği hükümlerinin esas alınacağı belirtilmekte olup, aile hekimine çalışmadığı günler için ücret ödenmemesi idarî hizmet sözleşmesi ve Yönetmeliğin 18. maddesinin bir gereğidir.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 67. maddesinin 3. fıkrasında, "Grev ve lokavt süresince iş sözleşmeleri askıda kalan işçilere bu dönem için işverence ücret ve sosyal yardımlar ödenmez ... Toplu iş sözleşmelerine ve iş sözleşmelerine bunların aksine hüküm konulamaz." kuralına yer verildiğinden, grev hakkını kullanarak iş bırakan işçiye çalışmadığı günler için ücret ödenmemesi, Kanunun bu emredici hükmüne göre sendika hakkının ihlâli sayılmamaktadır.

İşverenlere karşı kullanabilecekleri bir mücadele aracı olmak üzere işçilere grev hakkı tanınırken, grev yapılan günler için hiçbir suretle ücret ödenemeyeceğine ilişkin bu âmir hükme yasama organınca gerek görülmesi, grev hakkını kullanan işçilerle işverenler arasında adalete uygun bir denge sağlanması ihtiyacından kaynaklanmakta olup, çalışılmayan günler için ücret ödenmesi hâlinde emek sarfetmeden kazanç sağlamanın ve uzun süreli grevlerin teşvik edilmiş olacağı ve iktisâdî olarak sürdürülmesi mümkün olmayan adaletsiz sonuçlara yol açılacağı kuşkusuzdur.

Kanunla tanınmış grev hakkı olmamasına rağmen sendikanın aldığı karara uyarak âcil sağlık hizmetlerini aksatmadan iş bırakmaları nedeniyle aile hekimlerine disiplin cezası verilmese de, çalışmadıkları günler için ödeme yapılmaması; grev hakkı olanlara dahi iş bıraktıkları günler için ücret ödenmediği gözetildiğinde âdil bir uygulama olarak kabul edilmelidir.

Esasen, menfaatler dengesi gözetilerek kurulan hizmet sözleşmeleri, karşılıklı edimlerin tam olarak ifâ edilmesini gerektirdiğinden, taraflardan biri edimini kısmen yerine getirmedeği hâlde diğer tarafın edimini tam olarak ifâ etmeye zorlanmasının hakkaniyetle bağdaşmayacağı ve çalışma ilişkilerinde karşılıksız ücret ödenmesi sonucunu doğuran uygulamalara hukuken geçerlilik tanınamayacağı açıktır.

Bu itibarla, çalışılmayan günler için idarî hizmet sözleşmesinde yer alan hükme dayanılarak ücret ödenmemesi, iş bırakma eylemleri yoluyla haklarını korumayı ve geliştirmeyi

amaçlayan çalışanlar ile idare arasında sağlanması gerekli olan âdil dengeyi bozmadığı için sendika hakkının ihlâli olarak değerlendirilemeyeceğinden, çalışılmayan günler için ücret ödenmemesine ilişkin işlemin geri alınması talebiyle yapılan başvurunun reddine dair işlemden hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu işlemin iptali ile kesilen tutarın idareye başvuru tarihinden itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte ödenmesine ilişkin olarak İstanbul 14. İdare Mahkemesince verilen 29/03/2024 tarihli ve E:2023/2143, K:2024/566 sayılı kararın, niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

DANIŞTAY TETKİK HÂKİMİ : Selin Ardıç
DÜŞÜNCESİ : Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulü ile İdare Mahkemesi kararının, 2577 sayılı Kanun'un 51. maddesi uyarınca, hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere kanun yararına bozulması gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay İkinci Dairesince, Tetkik Hâkiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra gereği görüldü:

İNCELEME VE GEREKÇE :

MADDİ OLAY:

Sözleşmeli aile hekimi olarak görev yapan davacı tarafından, iki gün işe gelmediğinden bahisle aylık ücretinden ve aile sağlığı merkezi gider ödemesinden yapılan kesintinin iadesi talebiyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali ile bu kesintinin, kesinti yapıldığı tarihten itibaren işletilecek yasal faizi ile birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Dava dilekçesinin içeriğinde, davacının aylık ücretinden ve aile sağlığı merkezi gider ödemesinden yapılan kesintisinin iadesi talebiyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali ile bu kesintinin, kesinti yapıldığı tarihten itibaren işletilecek yasal faizi ile birlikte ödenmesine karar verilmesi talep edilmiş ise de **Danıştay Başsavcılığının kanun yararına bozma talebinin içeriğinde sadece ücret ödemesine ilişkin işleme ve buna dair parasal hak talebine yönelik düşünce verildiği anlaşıldığından, uyuşmazlık bu kısma hasren incelenmiştir.**

İLGİLİ MEVZUAT:

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Kanun yararına temyiz" başlıklı 51. maddesinde, idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenlerin, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabileceği, temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde kararın, kanun yararına bozulacağı, bu bozma kararının, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmayacağı hükme bağlanmıştır.

09/12/2004 günlü, 25665 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun "Personelin statüsü, hak ve yükümlülükleri" başlıklı 3.

maddesinin 1. fıkrasında, "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."; **"Yönetmelikler" başlıklı 8. maddesinin 2. fıkrasında,** "Aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarıyla yapılacak sözleşmede yer alacak hususlar ve bu Kanunda belirlenen esaslar çerçevesinde bunlara yapılacak ödeme tutarları ile bu ücretlerden indirim oran ve şartları, (...) Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir." hükmü yer almıştır.

5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 8. maddesinin 2. fıkrasına dayanılarak hazırlanan **30/06/2021 günlü, 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nin "Sözleşmelerin içeriği, süresi ve dönemi" başlıklı 6. maddesinin 1. fıkrasında,** "Aile hekimi olarak çalıştırılacaklar ile yapılacak sözleşmeler, bu Yönetmeliğin ekinde yer alan (Ek-1 Aile Hekimi Sözleşme Örneği)'ne uygun şekil ve içerikte düzenlenir."; **"Görevlendirme" başlıklı 16. maddesinin 1. fıkrasında,** "Aile hekimi ve aile sağlığı çalışanları;

a) Bakanlıkça öngörülen hizmet içi eğitimler için bir yılda en fazla otuz günü aşmamak üzere,

b) Deprem, sel felaketi ve salgın gibi olağanüstü durumlarda başka yerde,

c) Bakanlıkça yurtdışında sağlık hizmeti sunmak üzere bir sözleşme döneminde en fazla iki aya kadar,

görevlendirilebilir."; **2. fıkrasında,** "Aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarının, görev başında bulunamayacağı durumlar aşağıda sayıldığı şekildedir:

a) İzinli olması.

b) Raporlu olması.

c) Sözleşmeli aile hekimliği uzmanlık eğitimi klinik rotasyonlarında bulunması.

ç) Gözaltına alınma, tutuklanma, hükümlülük durumları ile 6284 sayılı Kanun kapsamında uzaklaştırma kararı verilmesi.

d) 10 uncu maddenin yedinci fıkrası gereğince görevden uzaklaştırılması durumunda.

e) Sağlık raporuyla belgelendirilmiş ve müdürlükçe onaylanmış olması koşuluyla Bakanlıkça ilan edilmiş bulaşıcı ve salgın hastalığa yakalanmış olması veya yakalanma riski taşıması."; **3. fıkrasında,** "Sözleşmeli olarak çalıştırılan aile hekimi veya aile sağlığı çalışanı, birinci fıkranın (c) bendi ile ikinci fıkranın (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilen hallerde, 5 inci maddede belirtilen şartları taşıyan hekim ya da sağlık personeli ile anlaşarak vekaleten hizmetin görülmesini geçici olarak sağlar. Bu anlaşma, müdürlükçe uygun görülmesi halinde uygulanır." kuralı getirilmiş olup, **"Aile hekimi ödeme esasları" başlıklı 18. maddesinin 1. fıkrasında,** sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimine çalışılan gün sayısına göre ödeme yapılacağı; **"Aile hekimi ödemelerine ilişkin diğer esaslar" başlıklı 19. maddesinin 1. fıkrasında,** "Sözleşme ile çalıştırılan aile hekimine, 16 ncı maddenin;

a) Birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerinde belirtilen hallerde,

b) İkinci fıkrasının (e) bendinde belirtilen halde,

c) Üçüncü fıkra kapsamında vekâleten hizmetin görülmesini sağlaması halinde,

ç) Tek birimli aile sağlığı merkezinde görev yapan ve yıllık izin sebebiyle görevi başında

bulunamayan aile hekimine, toplam yıllık izin süresinin ilk on dört günlük kısmı için, ödemeler tam olarak yapılır. ..." düzenlemesi yapılmıştır.

Aile Hekimi Sözleşme Örneği'nin 5. maddesinde; yapılacak ödemeler ve kesintilerde Sözleşme Yönetmeliği hükümlerinin uygulanacağı, bunun dışında herhangi bir ad altında başka bir ödeme yapılamayacağı belirtilmiştir.

HUKUKİ DEĞERLENDİRME:

5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 8. maddesinin 2. fıkrasına dayanılarak hazırlanan 30/06/2021 günlü, 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nde, sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimlerine, "çalışılan gün sayısına göre" ödeme yapılacağı hususu açıkça düzenlenmiş olup; anılanların imzaladıkları sözleşmelerde, ödemeler konusunda Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği hükümlerinin esas alınacağı belirtilmiştir. Bu bakımdan, aile hekimlerine çalışmadıkları günler için ücret ödenmemesi, yapılan sözleşmenin ve Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nin ilgili maddelerinin bir gereğidir.

Bununla birlikte, Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nin 19. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimine,

-Bakanlıkça öngörülen hizmet içi eğitimler için bir yılda en fazla otuz günü aşmamak üzere görevlendirilmesi ile deprem, sel felaketi ve salgın gibi olağanüstü durumlarda başka yerde görevlendirilmesi hallerinde;

-Sağlık raporuyla belgelendirilmiş ve müdürlükçe onaylanmış olması koşuluyla Bakanlıkça ilan edilmiş bulaşıcı ve salgın hastalığa yakalanmış olması veya yakalanma riski taşıması nedeniyle görev başında olamaması durumunda;

-Bakanlıkça yurtdışında sağlık hizmeti sunmak üzere bir sözleşme döneminde en fazla iki aya kadar görevlendirilmesi ile izinli olması, raporlu olması ve sözleşmeli aile hekimliği uzmanlık eğitimi klinik rotasyonlarında bulunması hallerinde, vekaleten hizmetin görülmesini geçici olarak sağlaması durumunda;

-Tek birimli aile sağlığı merkezinde görev yapması ve yıllık izin sebebiyle görevi başında bulunamaması durumunda, toplam yıllık izin süresinin ilk on dört günlük kısmı için;

Ödemelerin tam olarak yapılması, belirtilen hallerin dışında, çalışılmayan günler için ödeme yapılmaması öngörülmüştür. Bir başka ifadeyle; aile hekimleri için çalışılan gün sayısı üzerinden ödeme yapılması esasına dayalı bir ödeme sistemi getirilmiştir.

Görüleceği üzere; aile hekiminin izinli sayılması ya da raporlu olması gibi işe gelmeme hallerinde dahi, hizmetin vekaleten bir başkasına gördürülmesi durumunda ödeme yapılması, aksi halde ödeme yapılmaması mevzuat gereği olduğundan, Yönetmelikte belirtilen hallerin dışında işe gelmeme durumunda hangi mazerete dayalı olursa olsun, işe gelmeyen aile hekimine ödeme yapılamayacaktır.

Dava dosyasının incelenmesinden, sözleşmeli aile hekimi olan davacının, sözü edilen tarihlerde işe gelmediği tartışmasızdır. Davacı tarafından, sendikal faaliyet sebebiyle işe gelmediği, belirtilen mazeretinin haklı sebep olarak kabul edilmesi ve kendisine ödeme yapılması gerektiği ileri sürülmekte ise de ilgili yönetmelik hükümleri gereği, ödeme yapılabilecek "işe gidilmeyen gün" kapsamındaki istisnalar arasında yer almayan durum için davacıya ödeme yapılmasına imkan bulunmamaktadır.

Öte yandan, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 67. maddesinin 3. fıkrasında, "Grev ve lokavt süresince iş sözleşmeleri askıda kalan işçilere bu dönem için işverence ücret ve sosyal yardımlar ödenmez ... Toplu iş sözleşmelerine ve iş sözleşmelerine

bunların aksine hüküm konulamaz." kuralına yer verilmiş olup, grev hakkını kullanarak iş bırakan işçiye çalışmadığı günler için ücret ödenmemesi esası getirilmiş ve bu durum, sendika hakkının ihlali sayılmamıştır.

Sağlık çalışanlarına, acil sağlık hizmetlerini aksatmadan iş bırakmaları nedeniyle disiplin cezası verilemeyeceğine ilişkin çok sayıda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararı ile ulusal yargı kararları bulunmakla birlikte, çalışmayan günler için idari hizmet sözleşmesinde yer alan hükme dayanılarak ücret ödenmemesi, iş bırakma eylemleri yoluyla haklarını korumayı ve geliştirmeyi amaçlayan çalışanların sendikal faaliyetlerinin engellenmesi olarak kabul edilemeyeceğinden, davacının sendikal faaliyet sebebiyle işe gitmemesi, anılan gün için ödeme yapılmamasına engel oluşturmamaktadır.

Anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde değerlendirme yapıldığında, sözleşmeli aile hekimi olan davacının, iki gün göreve gelmediğinin sabit olduğu ve **ilgili Yönetmelik'in 19. maddesinin 1. fıkrası kapsamına giren bir durumunun bulunmadığı** anlaşıldığından, hakkında tesis edilen işlemden hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Öte yandan, dava konusu işlem yukarıda belirtilen gerekçeyle hukuka uygun bulunduğundan, davacının parasal hak talebinin de dayanağının olmadığı görülmüştür.

Bu itibarla, davanın reddi gerekmekte iken; dava konusu işlemin iptali, davacının ücretinden kesilen tutarın idareye başvuru tarihinden itibaren işletilecek yasal faizi ile birlikte davacıya ödenmesi yolunda İdare Mahkemesi Hakimince verilen kararda **ücret ödemesine ilişkin işlem ve buna dair parasal hak talebi yönünden** hukuki isabet bulunmamaktadır.

KARAR SONUCU :

Açıklanan nedenlerle;

1. 2577 sayılı Kanun'un 51. maddesi uyarınca Danıştay Başsavcılığı tarafından yapılan **KANUN YARARINA TEMYİZ İSTEMİNİN KABULÜNE,**

2. Yukarıda özetlenen gerekçeyle, dava konusu işlemin iptali, 1.064,91-TL teşvik ikramiyesinin idareye başvuru tarihinden itibaren işletilecek yasal faizi ile birlikte davacıya ödenmesi yolunda İstanbul 14. İdare Mahkemesi Hakimince verilen 29/03/2024 günlü, E:2023/2143, K:2024/566 sayılı kararın, **ücret ödemesine ilişkin işlem ve buna dair parasal hak talebi yönünden** 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükümün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA,**

3. Kararın birer örneğinin Danıştay Başsavcılığına, İstanbul Valiliğine ve davacıya gönderilmesine ve kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, **15/12/2025** tarihinde **oyçokluğuyla** karar verildi.

(X) KARŞI OY :

Uyuşmazlık, sözleşmeli aile hekimi olarak görev yapan davacının üyesi olduğu sendika tarafından alınan karara istinaden, iş bırakma eylemine katılarak görevine gelmemesi halinde, sözleşme ücretinden kesinti yapıp yapılmayacağına ilişkin bulunmaktadır.

"Sendika hakkı"; Anayasa'da sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler kapsamında, temel hak olarak kabul edilerek Anayasa'nın "Sendika kurma hakkı" başlıklı 51. maddesinde, "... Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz. Sendika kurma hakkı ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir... İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir..." şeklinde düzenlenmiştir.

Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 Sayılı Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun'un 4/b. maddesinde, "Bir kamu görevlisini, bir kamu görevlileri örgütüne üyeliği veya böyle bir örgütün normal faaliyetlerine katılması nedenleriyle işten çıkarmak veya ona zarar vermek." konusunda korunacağı, kurala bağlanmıştır.

Anayasa'nın 90. maddesi ile "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz... Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır." kuralı getirilerek, temel hak ve özgürlüklere ilişkin olarak milletlerarası andlaşma hükümlerinin uygulanacağı hükme bağlandığından, hukuki denetimin bu çerçevede yapılması gerekmektedir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 18. maddesinde, "Kamu görevlileri, iş saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde sendika veya konfederasyonların bu Kanunda belirtilen faaliyetlerine katılmalarından dolayı farklı bir işleme tâbi tutulamaz ve görevlerine son verilemez." düzenlemesi yer almıştır.

Anılan Kanun'a göre, kamu görevlileri iş saatleri dışında sendikal faaliyet yapabilecekler ise de; iş saatleri içinde sendikal faaliyete katılmaları izne bağlanmıştır. Gerek idarenin olağan uygulamasında ve gerekse de idari yargının yerleşmiş içtihatlarında başvuru konusu olayda olduğu gibi sendikal faaliyet çerçevesinde işe gelinmemesi halinde kişinin mazeret iznini kullandığı kabul edilmekte ve disiplin soruşturması açılmamakta ise de; idarenin ve yargının bir bütün olarak yeknesak hareket etmesini sağlayacak mevzuat düzenlemesi yapılmamıştır. (Anayasa Mahkemesi B. No: 2013/8463, 18/9/2014, §)." Sonuç olarak, iş saatleri içinde yapılacak sendikal faaliyet iznin kullanım şekli ve sonuçlarına ilişkin yasal bir düzenlemenin olmadığı, 657 sayılı Kanun'un kamu görevlilerinin mazeret iznine ilişkin düzenlemesinin içeriğinin ise sendikal faaliyetlerle ilgisi bulunmadığı görülmektedir.

Bu itibarla, sendika hakkına yapılan bir müdahalenin meşru olabilmesi için bu müdahalenin; Anayasa'nın 51. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık, genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebebiyle ve sendika üyesinin zarar görmeyeceği . açıklık ve belirlilikte kanunla yapılması gerektiğinden, bu düzenlemenin yapılmamış olması karşısında; üyesi olduğu sendika tarafından alınan karara istinaden sendikal faaliyete katılan ilgilie idarece yapılan her türlü müdahalenin, dayanaksız olacağı aşırtılır.

Anayasa Mahkemesinin norm denetimi ve bireysel başvuruya ilişkin kararlarında; kişilere ödenmesi öngörülen ücret, maaş, yaşlılık aylığı, emeklilik ikramiyesi ve kıdem tazminatı gibi ödemeler, **temel hak olan, mülkiyet hakkı kapsamında** değerlendirilmekte, bu konulara ilişkin düzenlemenin yasa ile yapılması gerektiğine karar verilmekte olup (Başvuru Numarası: 2019/12111, Karar Tarihi: 29/12/2021; E:2018/123, K:2022/138, Karar Tarihi: 9/11/2022, E:2022/102, K: 2023/154 Karar Tarihi: 13/9/2023) uyuşmazlığın bu bakımdan da incelenmesi gerekir.

Sözleşmeli aile hekimi olarak görev yapan davacının, tabi olduğu mevzuat incelendiğinde;

5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 3. maddesinin; 5. fıkrasında, "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."; **7. fıkrasında**, "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 standartlar çerçevesinde sağlığın geliştirilmesi, hastalıkların önlenmesi, takibi ve kontrolündeki başarı oranı **gibi** kriterler esas alınır. Sağlık Bakanlığınca belirlenen standartlara göre, koruyucu hekimlik hizmetlerinin eksik uygulaması halinde bu ödeme tutarından brüt ücretin % 20'sine kadar indirim yapılır. Sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi ücreti, aile sağlığı merkezi giderleri, gezici sağlık hizmetleri ödemelerinden Damga Vergisi hariç herhangi bir kesinti yapılmaz. Aile hekimlerince talep edilen tetkik ve sarf malzemelerinin giderleri halk sağlığı müdürlükleri tarafından hak sahiplerine ayrıca ödenir." düzenlemesi yapılmıştır.

5258 sayılı Kanun'un 8. maddesinin 2. fıkrasında, "Aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarıyla yapılacak sözleşmede yer alacak hususlar ve bu Kanunda belirlenen esaslar çerçevesinde bunlara yapılacak ödeme tutarları ile bu ücretlerden indirim oran ve şartları, (...) Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir." kuralının yer aldığı, Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nin "Aile hekimi ödeme esasları" başlıklı 18. maddesinin 1. fıkrasında; sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimine, **çalışılan gün sayısına göre ödeme yapılacağı esasının** getirildiği görülmektedir.

Bu durumda; Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği ile de sözleşmeli aile hekimlerinin ödemelerine ilişkin olarak, 5258 sayılı Kanun'da yer almayan, "çalışılan gün sayısına göre ödeme esası"nın getirilmesi sonucunda; üyesi olduğu sendikanın faaliyetine katılması nedeniyle göreve gelmeyen sözleşmeli aile hekimi olan davacının, sözleşme ücretinden kesinti yapılması; ona zarar vermiş, sendikal faaliyet yapmasına yasa ile öngörülmeyen bir sınırlama getirmiş ve çalışılan gün sayısına göre ödeme esasına tabi olmayan emsali kamu görevlileri ile farklı sonuç yaratmıştır.

Anayasa'nın 51 ila 54. maddelerine göre, işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin; sendika kurma haklarının kapsam, istisna ve sınırlarının, gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak işçilerden farklı bir kanunla düzenleneceği, bu statüde olanların "toplu sözleşme hak"ları var ise de "toplu iş sözleşmesi" yapılması ve "grev hakkı"nın, sadece işçilere tanındığı anlaşıldığından; 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu hükümlerinin, kamu görevlileri yönünden kıyas yapılmaya uygun bulunmadığı gibi memurlar ve diğer kamu

görevlilerinin, sendikal faaliyetlerine ilişkin sınırlamalarının ve sonuçlarının yine yasa ile düzenlenebileceğinin vurgulanması gereklidir.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kesinti yapılması işleminin iptali, yapılan kesintinin yasal faiziyle tazmini yolunda verilen kararın, yürürlükteki hukuka aykırı olmadığı sonucuna varıldığından, **KANUN YARARINA TEMYİZ İSTEMİNİN REDDİNE** karar verilmesi gerektiği oyu ile aksi yöndeki Daire kararına katılmıyorum.

Danıştay İkinci Daire Başkanlığından:

Esas No : 2025/4399

Karar No : 2025/5959

KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN : Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

DAVACI : Serkan Orhun Ocak adına Hekim Birliği, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Çalışanları Sendikası

VEKİLİ : Av. Hatice Gülümser Uğurlu Alan
[16577-75666-88570] UETS

DAVALI : İstanbul Valiliği
[35756-86578-59710] UETS

VEKİLİ : Av. Mebrure Buyruk

YARGILAMA SÜRECİ :

Dava Konusu İstem: Dava; sözleşmeli aile hekimi olarak görev yapan davacı tarafından, üç gün işe gelmediğinden bahisle kesinti yapılarak düzenlenen maaş bordrosunun iptali ile ücret, teşvik ve destek ödemelerinden yapılan kesintilerin faiziyle birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle açılmıştır.

Kanun Yararına Temyiz Edilen Kararın Özeti: İstanbul 11. İdare Mahkemesi Hakimince verilen 27/06/2025 günlü, E:2025/292, K:2025/937 sayılı karar ile; uyuşmazlıkta, davacının sendika üyesi olduğu, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 4688 sayılı Kanun ve AlHM kararları uyarınca, birçok sendika ile federasyonun yetkili kurullarının aldığı karar doğrultusunda, sendikal faaliyet kapsamında işe gelmediğinin açık olduğu, bu nedenle davacıya Yönetmelik'in 18. maddesi çerçevesinde yapılan ödemelerden 3 gün kesinti uygulanmasına ilişkin işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı; öte yandan, dava konusu işlemin hukuka aykırılığının saptanmış olması karşısında, davacının 2024 yılı Kasım (sehven aralık ayında yazılmış) ayında 3 gün mesaiye olmadığından bahisle kasım maaşından yapılan teşvik ve destek ödemesi kesintilerinin, kesintinin yapıldığı tarihten itibaren hesaplanacak yasal faizi ile birlikte davalı idarece davacıya ödenmesi gerektiği gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline, davacıya ödenen ücretten kesilen ücretin dava tarihinden itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte davacıya ödenmesine karar verilmiştir.

DANIŞTAY BAŞSAVCISI : Cevdet Erkan

DÜŞÜNCESİ : Sözleşmeli aile hekimi olan davacının, üyesi olduğu sendika tarafından alınan karara uyarak görevine gitmemesi nedeniyle, Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliğinin 18. maddesinde yer alan "sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimine çalışılan gün sayısına göre ödeme yapılır." hükmü uyarınca çalışmadığı üç gün için aylık ücretinden kesinti yapılmasına ilişkin işlemin iptali, tazmin isteminin kabulü ile işlem nedeniyle davacıya ödenen ücretten kesilen tutarın dava açma tarihinden itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte ödenmesine dair İstanbul 11. İdare Mahkemesince verilen 27/06/2025 tarihli ve E:2025/292, K:2025/937 sayılı kararın kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi:

İdare Mahkemesi kararında, iş bırakma eyleminde uygulanan yaptırımlara karşı yapılan başvurularda verilen Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin 15/09/2009 tarihli ve 17/07/2008 tarihli kararları ile, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin "Toplanma ve örgütlenme özgürlüğü" başlıklı 11. maddesinin ihlal edildiği belirtildiğinden, sendikanın aldığı karara uyarak göreve gidilmeyen

günler için sözleşmeli aile hekimine ücret ödenmemesinin sendika hakkı ve örgütlenme özgürlüğü hakkını ihlâl edip etmediğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11. maddesinde, herkesin dernek kurma hakkına sahip olduğu, bu hakkın çıkarlarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerdiği; bu hakkın kullanılmasının, kanunla öngörülen ve demokratik bir toplum içinde ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlâkın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli olanlar dışındaki sınırlamalara tâbi tutulamayacağı kurala bağlanmış; Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı ILO Sözleşmesinin 11. maddesinde, hakkında bu Sözleşmenin yürürlükte bulunduğu Uluslararası Çalışma Örgütünün her üyesinin, çalışanların ve işverenlerin örgütlenme hakkını serbestçe kullanmalarını sağlamak amacıyla gerekli ve uygun bütün önlemleri almakla yükümlü oldukları belirtilmiş; Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 51. maddesinde, "Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. "; 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 18. maddesinde ise, "Kamu görevlileri, iş saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde sendika veya konfederasyonların bu Kanunda belirtilen faaliyetlerine katılmalarından dolayı farklı bir işleme tâbi tutulamaz ve görevlerine son verilemez." hükmü yer almıştır.

Anayasa, kanun ve uluslararası sözleşmelerde yer alan bu hükümlere göre, kamu görevlilerinin kural olarak serbestçe sendikal faaliyette bulunabilecekleri, kamu makamlarının bu hakkın kullanılmasına engel olacak nitelikteki her türlü müdahaleden sakınmaları gerektiği hususunda tereddüt bulunmamaktadır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin 15/09/2009 tarihli ve 30946/04 sayılı kararında, öğretmenlere üyesi oldukları sendikanın çağrısına uyarak, parlamentoda tartışılmakta olan kamu yönetimi kanun tasarısını protesto etmek üzere düzenlenen bir günlük ulusal eyleme katılmaları nedeniyle göreve gelmedikleri için uyarma cezası verilmesinin, bu ceza çok küçük olsa da, sendika üyelerinin çıkarlarını korumak için meşrû grev ya da eylem günlerine katılmaktan vazgeçirecek bir nitelik taşıdığı, öğretmenlere verilen disiplin cezası "âcil bir sosyal ihtiyaca" tekâbüle etmediğinden, "demokratik bir toplumda gerekli" olmadığı gerekçesiyle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11. maddesinin ihlâl edildiği belirtilmiştir.

Bu kararda; kamu görevlileri sendikaları tarafından alınan kararlara uyarak sendikal faaliyet kapsamında mâkûl süreyi aşmadan iş bırakan kamu görevlilerine disiplin cezası verilmesinin sendika hakkının ihlâline sebebiyet verdiği ifade edildiğinden, iş bırakma eylemine katılan aile hekimlerine işe gelmedikleri günler için idarî hizmet sözleşmesinde yer alan "çalışılan gün sayısına göre ödeme yapılır" hükmüne göre ücret ödenmemesinin, sendika hakkını ihlâl edip etmediği hususunda bir değerlendirme yapılması gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesinin 21/02/2008 tarihli ve E.2005/10, K.2008/63 sayılı kararında, 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 8. maddesinin 2. fıkrasında yer alan "aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarıyla yapılacak sözleşmede yer alacak hususlar ve bu Kanunda belirlenen esaslar çerçevesinde bunlara yapılacak ödeme tutarları ile bu ücretlerden indirim oran ve şartları yönetmelikle düzenlenir." kuralının Anayasa'ya aykırı olmadığı belirtilmiş olup, bu hükme dayanılarak çıkarılan Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliğinin 6. maddesinin 1. fıkrasında, aile hekimi olarak çalıştırılacaklar ile yapılacak sözleşmelerin, bu Yönetmeliğin ekinde

yer alan aile hekimi sözleşme örneğine uygun şekil ve içerikte düzenleneceği; ("aile hekimi sözleşme örneği"nin 5. maddesinde, yapılacak ödemeler ve kesintilerde Sözleşme Yönetmeliği hükümlerinin uygulanacağı, bunun dışında herhangi bir ad altında başka bir ödeme yapılamayacağı); 16. maddesinde, aile hekiminin izinli, raporlu ya da uzmanlık eğitimi klinik rotasyonlarında bulunması durumunda başka bir hekimle anlaşarak vekâleten hizmetin görülmesini geçici olarak sağlayacağı; 18. maddesinde, sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimine çalışılan gün sayısına göre ödeme yapılacağı; 19. maddesinde, sözleşme ile çalıştırılan aile hekiminin vekâleten hizmetin görülmesini sağlaması hâlinde ve tek birimli aile sağlığı merkezinde görev yapan ve yıllık izin sebebiyle görevi başında bulunamayan aile hekimine, toplam yıllık izin süresinin ilk on dört günlük kısmı için ödemelerin tam olarak yapılacağı kurala bağlanmıştır.

Aktarılan mevzuat hükümleri incelendiğinde; aile hekiminin izinli ve raporlu olması durumunda dahi ücret ödenmemesinin esas olduğu, izinli ve raporlu olduğu günler için başka bir sağlık personeli ile anlaşarak vekâleten hizmetin görülmesini sağlaması hâlinde ücretinden kesinti yapılmayacağı, tek birimli aile sağlığı merkezinde görev yapan ve yıllık izin sebebiyle görevi başında bulunamayan aile hekimine toplam yıllık izin süresinin tümü için değil, yalnız ilk on dört günlük kısmı için tam ödeme yapılmasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Tam gün hizmet esasına göre çalışan aile hekimlerinin imzaladıkları idarî hizmet sözleşmelerinde, ödemeler konusunda Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği hükümlerinin esas alınacağı belirtilmekte olup, aile hekimine çalışmadığı günler için ücret ödenmemesi idarî hizmet sözleşmesi ve Yönetmeliğin 18. maddesinin bir gereğidir.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 67. maddesinin 3. fıkrasında, "Grev ve lokavt süresince iş sözleşmeleri askıda kalan işçilere bu dönem için işverence ücret ve sosyal yardımlar ödenmez ... Toplu iş sözleşmelerine ve iş sözleşmelerine bunların aksine hüküm konulamaz." kuralına yer verildiğinden, grev hakkını kullanarak iş bırakan işçiye çalışmadığı günler için ücret ödenmemesi, Kanunun bu emredici hükmüne göre sendika hakkının ihlâli sayılmamaktadır.

İşverenlere karşı kullanabilecekleri bir mücadele aracı olmak üzere işçilere grev hakkı tanınırken, grev yapılan günler için hiçbir suretle ücret ödenemeyeceğine ilişkin bu âmir hükme yasama organınca gerek görülmesi, grev hakkını kullanan işçilerle işverenler arasında adalete uygun bir denge sağlanması ihtiyacından kaynaklanmakta olup, çalışılmayan günler için ücret ödenmesi hâlinde emek sarfetmeden kazanç sağlamanın ve uzun süreli grevlerin teşvik edilmiş olacağı ve iktisâdî olarak sürdürülmesi mümkün olmayan adaletsiz sonuçlara yol açılacağı kuşkusuzdur.

Kanunla tanınmış grev hakkı olmamasına rağmen sendikanın aldığı karara uyarak âcil sağlık hizmetlerini aksatmadan iş bırakmaları nedeniyle aile hekimlerine disiplin cezası verilmesi de, çalışmadıkları günler için ödeme yapılmaması; grev hakkı olanlara dahi iş bıraktıkları günler için ücret ödenmediği gözetildiğinde âdil bir uygulama olarak kabul edilmelidir.

Esasen, menfaatler dengesi gözetilerek kurulan hizmet sözleşmeleri, karşılıklı edimlerin tam olarak ifâ edilmesini gerektirdiğinden, taraflardan biri edimini kısmen yerine getirmediği hâlde diğer tarafın edimini tam olarak ifâ etmeye zorlanmasının hakkaniyetle bağdaşmayacağı ve çalışma ilişkilerinde karşılıksız ücret ödenmesi sonucunu doğuran uygulamalara hukuken geçerlilik tanınmayacağı açıktır.

Bu itibarla, çalışılmayan günler için idarî hizmet sözleşmesinde yer alan hükme dayanılarak ücret ödenmemesi, iş bırakma eylemleri yoluyla haklarını korumayı ve geliştirmeyi amaçlayan çalışanlar ile idare arasında sağlanması gerekli olan âdil dengeyi bozmadığı için

sendika hakkının ihlali olarak değerlendirilemeyeceğinden, çalışılmayan günler için ücret ödenmemesine ilişkin işlemden hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu işlemin iptali, davacının tazmin isteminin kabulü ile işlem nedeniyle davacıya ödenen ücretten kesilen tutarın dava açma tarihinden itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte ödenmesine ilişkin olarak İstanbul 11. İdare Mahkemesince verilen 27/06/2025 tarihli ve E:2025/292, K:2025/937 sayılı kararın, niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

DANIŞTAY TETKİK HÂKİMİ : Selin Ardıç

DÜŞÜNCESİ : Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulü ile İdare Mahkemesi kararının, 2577 sayılı Kanun'un 51. maddesi uyarınca, hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere kanun yararına bozulması gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay İkinci Dairesince, Tetkik Hâkiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra gereği görüldü:

İNCELEME VE GEREKÇE :

MADDİ OLAY:

Sözleşmeli aile hekimi olarak görev yapan davacı tarafından, üç gün işe gelmediğinden bahisle kesinti yapılarak düzenlenen maaş bordrosunun iptali ile ücret, teşvik ve destek ödemelerinden yapılan kesintilerin faiziyle birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Dava dilekçesinin içeriğinde, kesinti yapılarak düzenlenen bordronun iptali ile ücret, teşvik ve destek ödemelerinden yapılan kesintilerin faiziyle birlikte ödenmesine karar verilmesi talep edilmiş ise de **Danıştay Başsavcılığının kanun yararına bozma talebinin içeriğinde sadece ücret ödemesine ilişkin işleme ve buna dair parasal hak talebine yönelik düşünce verildiği anlaşıldığından, uyumsuzluk bu kısma hasren incelenmiştir.**

İLGİLİ MEVZUAT:

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Kanun yararına temyiz" başlıklı 51. maddesinde, idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenlerin, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabileceği, temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde kararın, kanun yararına bozulacağı, bu bozma kararının, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmayacağı hükme bağlanmıştır.

09/12/2004 günlü, 25665 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren **5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun "Personelin statüsü, hak ve yükümlülükleri" başlıklı 3. maddesinin 1. fıkrasında,** "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 personeli ile hekimliği uygulamaları için görevlendirmeye veya aile hekimliği uzmanlık eğitimi veren kurumlarla sözleşme yapmaya yetkilidir."; **"Yönetmelikler" başlıklı 8. maddesinin 2. fıkrasında, "Aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarıyla yapılacak sözleşmede yer alacak hususlar ve bu Kanunda belirlenen esaslar çerçevesinde bunlara yapılacak ödeme tutarları ile bu ücretlerden indirim oran ve şartları, (...) Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir."** hükmü yer almıştır.

5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 8. maddesinin 2. fıkrasına dayanılarak hazırlanan **30/06/2021 günlü, 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nin "Sözleşmelerin içeriği, süresi ve dönemi" başlıklı 6. maddesinin 1. fıkrasında, "Aile hekimi olarak çalıştırılacaklar ile yapılacak sözleşmeler, bu Yönetmeliğin ekinde yer alan (Ek-1 Aile Hekimi Sözleşme Örneği)'ne uygun şekil ve içerikte düzenlenir."; "Görevlendirme" başlıklı 16. maddesinin 1. fıkrasında, "Aile hekimi ve aile sağlığı çalışanları;**

a) Bakanlıkça öngörülen hizmet içi eğitimler için bir yılda en fazla otuz günü aşmamak üzere,

b) Deprem, sel felaketi ve salgın gibi olağanüstü durumlarda başka yerde,

c) Bakanlıkça yurtdışında sağlık hizmeti sunmak üzere bir sözleşme döneminde en fazla iki aya kadar,

görevlendirilebilir."; **2. fıkrasında, "Aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarının, görev başında bulunamayacağı durumlar aşağıda sayıldığı şekildedir:**

a) İzinli olması.

b) Raporlu olması.

c) Sözleşmeli aile hekimliği uzmanlık eğitimi klinik rotasyonlarında bulunması.

ç) Gözaltına alınma, tutuklanma, hükümlülük durumları ile 6284 sayılı Kanun kapsamında uzaklaştırma kararı verilmesi.

d) 10 uncu maddenin yedinci fıkrası gereğince görevden uzaklaştırılması durumunda.

e) Sağlık raporuyla belgelenilmiş ve müdürlükçe onaylanmış olması koşuluyla Bakanlıkça ilan edilmiş bulaşıcı ve salgın hastalığa yakalanmış olması veya yakalanma riski taşıması."; **3. fıkrasında, "Sözleşmeli olarak çalıştırılan aile hekimi veya aile sağlığı çalışanı, birinci fıkranın (c) bendi ile ikinci fıkranın (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilen hallerde, 5 inci maddede belirtilen şartları taşıyan hekim ya da sağlık personeli ile anlaşarak vekaleten hizmetin görülmesini geçici olarak sağlar. Bu anlaşma, müdürlükçe uygun görülmesi halinde uygulanır."** kuralı getirilmiş olup, **"Aile hekimi ödeme esasları" başlıklı 18. maddesinin 1. fıkrasında, sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimine çalışılan gün sayısına göre ödeme yapılacağı; "Aile hekimi ödemelerine ilişkin diğer esaslar" başlıklı 19. maddesinin 1. fıkrasında, "Sözleşme ile çalıştırılan aile hekimine, 16 ncı maddenin;**

a) Birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerinde belirtilen hallerde,

b) İkinci fıkrasının (e) bendinde belirtilen halde,

c) Üçüncü fıkrada kapsamında vekaleten hizmetin görülmesini sağlaması halinde,

ç) Tek birimli aile sağlığı merkezinde görev yapan ve yıllık izin sebebiyle görevi başında bulunamayan aile hekimine, toplam yıllık izin süresinin ilk on dört günlük kısmı için, ödemeler tam olarak yapılır. ..." düzenlemesi yapılmıştır.

Aile Hekimi Sözleşme Örneği'nin 5. maddesinde; yapılacak ödemeler ve kesintilerde

Sözleşme Yönetmeliği hükümlerinin uygulanacağı, bunun dışında herhangi bir ad altında başka bir ödeme yapılamayacağı belirtilmiştir.

HUKUKİ DEĞERLENDİRME:

5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 8. maddesinin 2. fıkrasına dayanılarak hazırlanan 30/06/2021 günlü, 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nde, sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimlerine, "çalışılan gün sayısına göre" ödeme yapılacağı hususu açıkça düzenlenmiş olup; anılanların imzaladıkları sözleşmelerde, ödemeler konusunda Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği hükümlerinin esas alınacağı belirtilmiştir. Bu bakımdan, aile hekimlerine çalışmadıkları günler için ücret ödenmemesi, yapılan sözleşmenin ve Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nin ilgili maddelerinin bir gereğidir.

Bununla birlikte, Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nin 19. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimine,

-Bakanlıkça öngörülen hizmet içi eğitimler için bir yılda en fazla otuz günü aşmamak üzere görevlendirilmesi ile deprem, sel felaketi ve salgın gibi olağanüstü durumlarda başka yerde görevlendirilmesi hallerinde;

-Sağlık raporuyla belgelendirilmiş ve müdürlükçe onaylanmış olması koşuluyla Bakanlıkça ilan edilmiş bulaşıcı ve salgın hastalığa yakalanmış olması veya yakalanma riski taşıması nedeniyle görev başında olamaması durumunda;

-Bakanlıkça yurtdışında sağlık hizmeti sunmak üzere bir sözleşme döneminde en fazla iki aya kadar görevlendirilmesi ile izinli olması, raporlu olması ve sözleşmeli aile hekimliği uzmanlık eğitimi klinik rotasyonlarında bulunması hallerinde, vekaleten hizmetin görülmesini geçici olarak sağlaması durumunda;

-Tek birimli aile sağlığı merkezinde görev yapması ve yıllık izin sebebiyle görevi başında bulunamaması durumunda, toplam yıllık izin süresinin ilk on dört günlük kısmı için;

Ödemelerin tam olarak yapılması, belirtilen hallerin dışında, çalışılmayan günler için ödeme yapılmaması öngörülmüştür. Bir başka ifadeyle; aile hekimleri için çalışılan gün sayısı üzerinden ödeme yapılması esasına dayalı bir ödeme sistemi getirilmiştir.

Görülebileceği üzere; aile hekiminin izinli sayılması ya da raporlu olması gibi işe gelmeme hallerinde dahi, hizmetin vekaleten bir başkasına gördürülmesi durumunda ödeme yapılması, aksi halde ödeme yapılmaması mevzuat gereği olduğundan, Yönetmelikte belirtilen hallerin dışında işe gelmeme durumunda hangi mazerete dayalı olursa olsun, işe gelmeyen aile hekimine ödeme yapılamayacaktır.

Dava dosyasının incelenmesinden, sözleşmeli aile hekimi olan davacının, sözü edilen tarihlerde işe gelmediği tartışmasızdır. Davacı tarafından, sendikal faaliyet sebebiyle işe gelmediği, belirtilen mazeretinin haklı sebep olarak kabul edilmesi ve kendisine ödeme yapılması gerektiği ileri sürülmekte ise de ilgili yönetmelik hükümleri gereği, ödeme yapılabilecek "işe gidilmeyen gün" kapsamındaki istisnalar arasında yer almayan durum için davacıya ödeme yapılmasına imkan bulunmamaktadır.

Öte yandan, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 67. maddesinin 3. fıkrasında, "Grev ve lokavt süresince iş sözleşmeleri askıda kalan işçilere bu dönem için işverence ücret ve sosyal yardımlar ödenmez ... Toplu iş sözleşmelerine ve iş sözleşmelerine bunların aksine hüküm konulamaz." kuralına yer verilmiş olup, grev hakkını kullanarak iş bırakan işçiye çalışmadığı günler için ücret ödenmemesi esası getirilmiş ve bu durum, sendika hakkının ihlali sayılmamıştır.

Sağlık çalışanlarına, acil sağlık hizmetlerini aksatmadan iş bırakmaları nedeniyle disiplin cezası verilemeyeceğine ilişkin çok sayıda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararı ile ulusal yargı kararları bulunmakla birlikte, çalışılmayan günler için idari hizmet sözleşmesinde yer alan hükme dayanılarak ücret ödenmemesi, iş bırakma eylemleri yoluyla haklarını korumayı ve geliştirmeyi amaçlayan çalışanların sendikal faaliyetlerinin engellenmesi olarak kabul edilemeyeceğinden, davacının sendikal faaliyet sebebiyle işe gitmemesi, anılan gün için ödeme yapılmamasına engel oluşturmamaktadır.

Anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde değerlendirme yapıldığında, sözleşmeli aile hekimi olan davacının, üç gün göreve gelmediğinin sabit olduğu ve **İlgili Yönetmelik'in 19. maddesinin 1. fıkrası kapsamına giren bir durumunun bulunmadığı** anlaşıldığından, hakkında tesis edilen işlemden hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Öte yandan, dava konusu işlem yukarıda belirtilen gerekçeyle hukuka uygun bulunduğundan, davacının parasal hak talebinin de dayanağının olmadığı görülmüştür.

Bu itibarla, davanın reddi gerekmekte iken; dava konusu işlemin iptali, davacıya ödenen ücretten kesilen ücretin kesintinin yapıldığı tarihten itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte davacıya ödenmesi yolunda İdare Mahkemesi Hakimince verilen kararda **ücret ödemesine ilişkin işlem ve buna dair parasal hak talebi yönünden** hukuki isabet bulunmamaktadır.

KARAR SONUCU :

Açıklanan nedenlerle;

1. 2577 sayılı Kanun'un 51. maddesi uyarınca Danıştay Başsavcılığı tarafından yapılan **KANUN YARARINA TEMYİZ İSTEMİNİN KABULÜNE,**

2. Yukarıda özetlenen gerekçeyle, dava konusu işlemin iptali, davacıya ödenen ücretten kesilen ücretin dava tarihinden itibaren işleyecek yasal faiziyle birlikte davacıya ödenmesi yolunda İstanbul 11. İdare Mahkemesi Hakimince verilen 27/06/2025 günlü, E:2025/292, K:2025/937 sayılı kararın, **ücret ödemesine ilişkin işlem ve buna dair parasal hak talebi yönünden** 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA,**

3. Kararın birer örneğinin Danıştay Başsavcılığına, İstanbul Valiliğine ve davacıya gönderilmesine ve kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, **15/12/2025 tarihinde oyçokluğuyla** karar verildi.

(X) KARŞI OY :

Uyuşmazlık, sözleşmeli aile hekimi olarak görev yapan davacının üyesi olduğu sendika tarafından alınan karara istinaden, iş bırakma eylemine katılarak görevine gelmemesi halinde, sözleşme ücretinden kesinti yapıp yapılmayacağına ilişkin bulunmaktadır.

"Sendika hakkı"; Anayasa'da sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler kapsamında, temel hak olarak kabul edilerek Anayasa'nın "Sendika kurma hakkı" başlıklı 51. maddesinde, "... Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz. Sendika kurma hakkı ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir... İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir..." şeklinde düzenlenmiştir.

Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 Sayılı Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun'un 4/b. maddesinde, "Bir kamu görevlisini, bir kamu görevlileri örgütüne üyeliği veya böyle bir örgütün normal faaliyetlerine katılması nedenleriyle işten çıkarmak veya ona zarar vermek." konusunda korunacağı, kurala bağlanmıştır.

Anayasa'nın 90. maddesi ile "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz... Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır." kuralı getirilerek, temel hak ve özgürlüklere ilişkin olarak milletlerarası andlaşma hükümlerinin uygulanacağı hükme bağlandığından, hukuki denetimin bu çerçevede yapılması gerekmektedir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 18. maddesinde, "Kamu görevlileri, iş saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde sendika veya konfederasyonların bu Kanunda belirtilen faaliyetlerine katılmalarından dolayı farklı bir işleme tâbi tutulamaz ve görevlerine son verilemez." düzenlemesi yer almıştır.

Anılan Kanun'a göre, kamu görevlileri iş saatleri dışında sendikal faaliyet yapabilecekler ise de; iş saatleri içinde sendikal faaliyete katılmaları izne bağlanmıştır. Gerek idarenin olağan uygulamasında ve gerekse de idari yargının yerleşmiş içtihatlarında başvuru konusu olayda olduğu gibi sendikal faaliyet çerçevesinde işe gelinmemesi halinde kişinin mazeret iznini kullandığı kabul edilmekte ve disiplin soruşturması açılmamakta ise de; idarenin ve yargının bir bütün olarak yeknesak hareket etmesini sağlayacak mevzuat düzenlemesi yapılmamıştır. (Anayasa Mahkemesi B. No: 2013/8463, 18/9/2014, Ş)." Sonuç olarak, iş saatleri içinde yapılacak sendikal faaliyet iznin kullanım şekli ve sonuçlarına ilişkin yasal bir düzenlemenin olmadığı, 657 sayılı Kanun'un kamu görevlilerinin mazeret iznine ilişkin düzenlemesinin içeriğinin ise sendikal faaliyetlerle ilgisi bulunmadığı görülmektedir.

Bu itibarla, sendika hakkına yapılan bir müdahalenin meşru olabilmesi için bu müdahalenin; Anayasa'nın 51. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık, genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebebiyle ve sendika üyesinin zarar görmeyeceği açıklık ve belirlilikte kanunla yapılması gerektiğinden, bu düzenlemenin yapılmamış olması karşısında; üyesi olduğu sendika tarafından alınan karara istinaden sendikal faaliyete katılan ilgilie idarece yapılan her türlü

müdahalenin, dayanaksız olacağı açıktır.

Anayasa Mahkemesinin norm denetimi ve bireysel başvuruya ilişkin kararlarında; kişilere ödenmesi öngörülen ücret, maaş, yaşlılık aylığı, emeklilik ikramiyesi ve kıdem tazminatı gibi ödemeler, **temel hak olan, mülkiyet hakkı kapsamında değerlendirilmekte**, bu konulara ilişkin düzenlemenin yasa ile yapılması gerektiğine karar verilmekte olup (Başvuru Numarası: 2019/12111, Karar Tarihi: 29/12/2021; E:2018/123, K:2022/138, Karar Tarihi: 9/11/2022, E:2022/102, K: 2023/154 Karar Tarihi: 13/9/2023) uyuşmazlığın bu bakımdan da incelenmesi gerekir.

Sözleşmeli aile hekimi olarak görev yapan davacının, tabi olduğu mevzuat incelendiğinde;

5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 3. maddesinin; 5. fıkrasında, "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."; **7. fıkrasında**, "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 standartlar çerçevesinde sağlığın geliştirilmesi, hastalıkların önlenmesi, takibi ve kontrolündeki başarı oranı **gibi** kriterler esas alınır. Sağlık Bakanlığınca belirlenen standartlara göre, koruyucu hekimlik hizmetlerinin eksik uygulaması halinde bu ödeme tutarından brüt ücretin % 20'sine kadar indirim yapılır. Sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi ücreti, aile sağlığı merkezi giderleri, gezici sağlık hizmetleri ödemelerinden Damga Vergisi hariç herhangi bir kesinti yapılmaz. Aile hekimlerince talep edilen tetkik ve sarf malzemelerinin giderleri halk sağlığı müdürlükleri tarafından hak sahiplerine ayrıca ödenir." düzenlemesi yapılmıştır.

5258 sayılı Kanun'un 8. maddesinin 2. fıkrasında, "Aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarıyla yapılacak sözleşmede yer alacak hususlar ve bu Kanunda belirlenen esaslar çerçevesinde bunlara yapılacak ödeme tutarları ile bu ücretlerden indirim oran ve şartları, (...) Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir." kuralının yer aldığı, Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nin "Aile hekimi ödeme esasları" başlıklı 18. maddesinin 1. fıkrasında; sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimine, **çalışılan gün sayısına göre ödeme yapılacağı esasının** getirildiği görülmektedir.

Bu durumda; Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği ile de sözleşmeli aile hekimlerinin ödemelerine ilişkin olarak, 5258 sayılı Kanun'da yer almayan, "çalışılan gün sayısına göre ödeme esası"nın getirilmesi sonucunda; üyesi olduğu sendikanın faaliyetine katılması nedeniyle göreve gelmeyen sözleşmeli aile hekimi olan davacının, sözleşme ücretinden kesinti yapılması; ona zarar vermiş, sendikal faaliyet yapmasına yasa ile öngörülmemen bir sınırlama getirmiş ve çalışılan gün sayısına göre ödeme esasına tabi olmayan emsali kamu görevlileri ile farklı sonuç yaratmıştır.

Anayasa'nın 51 ila 54. maddelerine göre, işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin; sendika kurma haklarının kapsam, istisna ve sınırlarının, gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak işçilerden farklı bir kanunla düzenleneceği, bu statüde olanların "toplu sözleşme hak"ları var ise de "toplu iş sözleşmesi" yapılması ve "grev hakkı"nın, sadece işçilere tanındığı anlaşıldığından; 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu hükümlerinin, kamu

görevlileri yönünden kıyas yapılmaya uygun bulunmadığı gibi memurlar ve diğer kamu görevlilerinin, sendikal faaliyetlerine ilişkin sınırlamalarının ve sonuçlarının yine yasa ile düzenlenebileceğinin vurgulanması gereklidir.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kesinti yapılması işleminin iptali, yapılan kesintinin yasal faiziyle tazmini yolunda verilen kararın, yürürlükteki hukuka aykırı olmadığı sonucuna varıldığından, **KANUN YARARINA TEMYİZ İSTEMİNİN REDDİNE** karar verilmesi gerektiği oyu ile aksi yöndeki Daire kararına katılmıyorum.

Danıştay İkinci Daire Başkanlığından:

Esas No : 2025/4370

Karar No : 2025/5960

KANUN YARARINA TEMYİZ EDEN : Danıştay Başsavcılığı - ANKARA

DAVACI : Mehmet Avcı adına Tabip ve Diğer Sağlık Çalışanları
Sağlık ve Sosyal Hizmetler Kamu Görevlileri Sendikası
VEKİLİ : Av. Murat Ergeç
[16210-12588-16937] UETS

DAVALI : Kartal Kaymakamlığı
VEKİLİ : Av. Hülya Bingöl Kılınç
[35756-76579-89740] UETS

YARGILAMA SÜRECİ :

Dava Konusu İstem: Dava; sözleşmeli aile hekimi olarak görev yapan davacı tarafından, üç gün işe gelmediğinden bahisle ücretinden yapılan kesintinin iadesi talebiyle yaptığı başvurunun zimnen reddine ilişkin işlemin iptali ile bu kesintinin, yasal faiziyle birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle açılmıştır.

Kanun Yararına Temyiz Edilen Kararın Özeti: İstanbul 13. İdare Mahkemesi Hakimince verilen 18/07/2025 günlü, E:2025/349, K:2025/1473 sayılı karar ile; davacının, üyesi olduğu sendikanın aldığı karar doğrultusunda sendikal eylemde bulunduğu, mazeret olarak kabul edilen söz konusu sendikal faaliyet sebebiyle eylemde bulunulan günlerin kesinti yapılarak ücrete yansıtılmasının örgütlenme ve sendikal faaliyetlerde bulunma hürriyetine doğrudan etki doğuracağının ve Anayasa ile Uluslararası Sözleşmeler kapsamında güvence altına alınan "*çıkartlarını korumak için sendika kurma ve sendikaya girme hakkı dahil, başkalarıyla birlikte örgütlenme özgürlüğü hakkı*"nın zedelenmesine sebep olacağının açık olduğu, bu nedenle sendikal eylemin kabul edilebilir mazeret olarak değerlendirilmesi gerekirken, aksi yorumla davacının ücretinde yapılan kesintinin iadesi istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle **işlemin iptaline, kesilen 17.716,21-TL tutarın idareye başvuru tarihinden itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte davacıya ödenmesine karar verilmiştir.**

DANIŞTAY BAŞSAVCISI : Cevdet Erkan

DÜŞÜNCESİ : Sözleşmeli aile hekimi olan davacının, üyesi olduğu sendika tarafından alınan karara uyarak görevine gitmemesi nedeniyle, Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliğinin 18. maddesinde yer alan "sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimine çalışılan gün sayısına göre ödeme yapılır." hükmü uyarınca çalışmadığı üç gün için aylık ücretinden kesinti yapılmasına yönelik itirazının zimnen reddine ilişkin işlemin iptali ile kesilen 17.716,21-TL tutarın idareye başvuru tarihinden itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte ödenmesine dair İstanbul 13. İdare Mahkemesince verilen 18/07/2025 tarihli ve E:2025/349, K:2025/1473 sayılı kararın, kanun yararına temyiz edilmesi talebiyle Danıştay Başsavcılığını bilgilendiren dilekçe üzerine konu incelendi:

İdare Mahkemesi kararında, iş bırakma eyleminin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin "Toplanma ve örgütlenme özgürlüğü" başlıklı 11. maddesi uyarınca mazeret olarak kabulü gerekeğinden, sendikal faaliyet sebebiyle eyleme katılan günler için ücret ödenmemesinin

Anayasa ve uluslararası sözleşmelerle güvence altına alınan "*çıkartlarını korumak için sendika kurma ve sendikaya girme hakkı dâhil, başkalarıyla birlikte örgütlenme özgürlüğü hakkı*"nın zedelenmesine sebep olacağı belirtildiğinden, sendikanın aldığı karara uyarak göreve gidilmeyen günler için sözleşmeli aile hekimine ücret ödenmemesinin sendika hakkı ve örgütlenme özgürlüğü hakkını ihlâl edip etmediğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11. maddesinde, herkesin dernek kurma hakkına sahip olduğu, bu hakkın çıkarlarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerdiği; bu hakkın kullanılmasının, kanunla öngörülen ve demokratik bir toplum içinde ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlâkın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli olanlar dışındaki sınırlamalara tâbi tutulamayacağı kurala bağlanmış; Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı ILO Sözleşmesinin 11. maddesinde, hakkında bu Sözleşmenin yürürlükte bulunduğu Uluslararası Çalışma Örgütünün her üyesinin, çalışanların ve işverenlerin örgütlenme hakkını serbestçe kullanmalarını sağlamak amacıyla gerekli ve uygun bütün önlemleri almakla yükümlü oldukları belirtilmiş; Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 51. maddesinde, "Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. "; 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 18. maddesinde ise, "Kamu görevlileri, iş saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde sendika veya konfederasyonların bu Kanunda belirtilen faaliyetlerine katılmalarından dolayı farklı bir işleme tâbi tutulamaz ve görevlerine son verilemez." hükmü yer almıştır.

Anayasa, kanun ve uluslararası sözleşmelerde yer alan bu hükümlere göre, kamu görevlilerinin kural olarak serbestçe sendikal faaliyette bulunabilecekleri, kamu makamlarının bu hakkın kullanılmasına engel olacak nitelikteki her türlü müdahaleden sakınmaları gerektiği hususunda tereddüt bulunmamaktadır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin 15/09/2009 tarihli ve 30946/04 sayılı kararında, öğretmenlere üyesi oldukları sendikanın çağrısına uyarak, parlamentoda tartışılmakta olan kamu yönetimi kanun tasarısını protesto etmek üzere düzenlenen bir günlük ulusal eyleme katılmaları nedeniyle göreve gelmedikleri için uyarma cezası verilmesinin, bu ceza çok küçük olsa da, sendika üyelerinin çıkarlarını korumak için meşrû grev ya da eylem günlerine katılmaktan vazgeçirecek bir nitelik taşıdığı, öğretmenlere verilen disiplin cezası "âcil bir sosyal ihtiyaca" tekâbül etmediğinden, "demokratik bir toplumda gerekli" olmadığı gerekçesiyle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11. maddesinin ihlâl edildiği belirtilmiştir.

Bu kararda; kamu görevlileri sendikaları tarafından alınan kararlara uyarak sendikal faaliyet kapsamında mâkûl süreyi aşmadan iş bırakan kamu görevlilerine disiplin cezası verilmesinin sendika hakkının ihlâline sebebiyet verdiği ifade edildiğinden, iş bırakma eylemine katılan aile hekimlerine işe gelmedikleri günler için idarî hizmet sözleşmesinde yer alan "çalışılan gün sayısına göre ödeme yapılır" hükmüne göre ücret ödenmemesinin, sendika hakkını ihlâl edip etmediği hususunda bir değerlendirme yapılması gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesinin 21/02/2008 tarihli ve E.2005/10, K.2008/63 sayılı kararında, 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 8. maddesinin 2. fıkrasında yer alan "aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarıyla yapılacak sözleşmede yer alacak hususlar ve bu Kanunda belirlenen esaslar çerçevesinde bunlara yapılacak ödeme tutarları ile bu ücretlerden indirim oran ve şartları

yönetmelikle düzenlenir." kuralının Anayasa'ya aykırı olmadığı belirtilmiş olup, bu hükme dayanılarak çıkarılan Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliğinin 6. maddesinin 1. fıkrasında, aile hekimi olarak çalıştırılacaklar ile yapılacak sözleşmelerin, bu Yönetmeliğin ekinde yer alan aile hekimi sözleşme örneğine uygun şekil ve içerikte düzenleneceği; ("aile hekimi sözleşme örneği"nin 5. maddesinde, yapılacak ödemeler ve kesintilerde Sözleşme Yönetmeliği hükümlerinin uygulanacağı, bunun dışında herhangi bir ad altında başka bir ödeme yapılamayacağı); 16. maddesinde, aile hekiminin izinli, raporlu ya da uzmanlık eğitimi klinik rotasyonlarında bulunması durumunda başka bir hekimle anlaşarak vekâleten hizmetin görülmesini geçici olarak sağlayacağı; 18. maddesinde, sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimine çalışılan gün sayısına göre ödeme yapılacağı; 19. maddesinde, sözleşme ile çalıştırılan aile hekiminin vekâleten hizmetin görülmesini sağlaması hâlinde ve tek birimli aile sağlığı merkezinde görev yapan ve yıllık izin sebebiyle görevi başında bulunamayan aile hekimine, toplam yıllık izin süresinin ilk on dört günlük kısmı için ödemelerin tam olarak yapılacağı kurala bağlanmıştır.

Aktarılan mevzuat hükümleri incelendiğinde; aile hekiminin izinli ve raporlu olması durumunda dahi ücret ödenmemesinin esas olduğu, izinli ve raporlu olduğu günler için başka bir sağlık personeli ile anlaşarak vekâleten hizmetin görülmesini sağlaması hâlinde ücretinden kesinti yapılmayacağı, tek birimli aile sağlığı merkezinde görev yapan ve yıllık izin sebebiyle görevi başında bulunamayan aile hekimine toplam yıllık izin süresinin tümü için değil, yalnız ilk on dört günlük kısmı için tam ödeme yapılmasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Tam gün hizmet esasına göre çalışan aile hekimlerinin imzaladıkları idarî hizmet sözleşmelerinde, ödemeler konusunda Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği hükümlerinin esas alınacağı belirtilmekte olup, aile hekimine çalışmadığı günler için ücret ödenmemesi idarî hizmet sözleşmesi ve Yönetmeliğin 18. maddesinin bir gereğidir.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 67. maddesinin 3. fıkrasında, "Grev ve lokavt süresince iş sözleşmeleri askıda kalan işçilere bu dönem için işverence ücret ve sosyal yardımlar ödenmez ... Toplu iş sözleşmelerine ve iş sözleşmelerine bunların aksine hüküm konulamaz." kuralına yer verildiğinden, grev hakkını kullanarak iş bırakan işçiye çalışmadığı günler için ücret ödenmemesi, Kanunun bu emredici hükmüne göre sendika hakkının ihlâli sayılmamaktadır.

İşverenlere karşı kullanabilecekleri bir mücadele aracı olmak üzere işçilere grev hakkı tanınırken, grev yapılan günler için hiçbir suretle ücret ödenemeyeceğine ilişkin bu âmir hükme yasama organınca gerek görülmesi, grev hakkını kullanan işçilerle işverenler arasında adalete uygun bir denge sağlanması ihtiyacından kaynaklanmakta olup, çalışılmayan günler için ücret ödenmesi hâlinde emek sarfetmeden kazanç sağlamanın ve uzun süreli grevlerin teşvik edilmiş olacağı ve iktisâdî olarak sürdürülmesi mümkün olmayan adaletsiz sonuçlara yol açılacağı kuşkusuzdur.

Kanunla tanınmış grev hakkı olmamasına rağmen sendikanın aldığı karara uyarak âcil sağlık hizmetlerini aksatmadan iş bırakmaları nedeniyle aile hekimlerine disiplin cezası verilmese de, çalışmadıkları günler için ödeme yapılmaması; grev hakkı olanlara dahi iş bıraktıkları günler için ücret ödenmediği gözetildiğinde âdil bir uygulama olarak kabul edilmelidir.

Esasen, menfaatler dengesi gözetilerek kurulan hizmet sözleşmeleri, karşılıklı edimlerin tam olarak ifâ edilmesini gerektirdiğinden, taraflardan biri edimini kısmen yerine getirmedeği hâlde diğer tarafın edimini tam olarak ifâ etmeye zorlanmasının hakkaniyetle bağdaşmayacağı ve çalışma ilişkilerinde karşılıksız ücret ödenmesi sonucunu doğuran uygulamalara hukuken geçerlilik tanınamayacağı açıktır.

Bu itibarla, çalışılmayan günler için idarî hizmet sözleşmesinde yer alan hükme dayanılarak ücret ödenmemesi, iş bırakma eylemleri yoluyla haklarını korumayı ve geliştirmeyi amaçlayan çalışanlar ile idare arasında sağlanması gerekli olan âdil dengeyi bozmadığı için sendika hakkının ihlâli olarak değerlendirilemeyeceğinden, çalışılmayan günler için ücret ödenmemesine ilişkin işlemin geri alınması talebiyle yapılan başvurunun reddine dair işlemden hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu işlemin iptali ile kesilen 17.716,21-TL. tutarın idareye başvuru tarihinden itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte ödenmesine ilişkin olarak İstanbul 13. İdare Mahkemesince verilen 18/07/2025 tarihli ve E:2025/349, K:2025/1473 sayılı kararın, niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade etmesi nedeniyle kanun yararına temyizden incelenerek bozulması 2577 sayılı Kanunun 51. maddesi uyarınca talep olunur.

DANIŞTAY TETKİK HÂKİMİ : Selin Ardiç

DÜŞÜNCESİ : Danıştay Başsavcılığının kanun yararına temyiz isteminin kabulü ile İdare Mahkemesi kararının, 2577 sayılı Kanun'un 51. maddesi uyarınca, hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere kanun yararına bozulması gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay İkinci Dairesince, Tetkik Hâkiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra gereği görüldü:

İNCELEME VE GEREKÇE :

MADDİ OLAY:

Sözleşmeli aile hekimi olarak görev yapan davacı tarafından, üç gün işe gelmediğinden bahisle ücretinden yapılan kesintinin iadesi talebiyle yaptığı başvurunun zımnen reddine ilişkin işlemin iptali ile bu kesintinin, yasal faiziyle birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

İLGİLİ MEVZUAT:

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Kanun yararına temyiz" başlıklı 51. maddesinde, idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin olarak verdiği kararlar ile istinaf veya temyiz incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlardan niteliği bakımından yürürlükteki hukuka aykırı bir sonucu ifade edenlerin, ilgili bakanlıkların göstereceği lüzum üzerine veya kendiliğinden Başsavcı tarafından kanun yararına temyiz olunabileceği, temyiz isteği yerinde görüldüğü takdirde kararın, kanun yararına bozulacağı, bu bozma kararının, daha önce kesinleşmiş olan merci kararının hukuki sonuçlarını kaldırmayacağı hükme bağlanmıştır.

09/12/2004 günlü, 25665 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren **5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun "Personelin statüsü, hak ve yükümlülükleri" başlıklı 3. maddesinin 1. fıkrasında**, "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

hekimliğı uygulamaları için görevlendirmeye veya aile hekimliğı uzmanlık eğitimi veren kurumlarla sözleşme yapmaya yetkilidir."; **"Yönetmelikler" başlıklı 8. maddesinin 2. fıkrasında**, "Aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarıyla yapılacak sözleşmede yer alacak hususlar ve bu Kanunda belirlenen esaslar çerçevesinde bunlara yapılacak ödeme tutarları ile bu ücretlerden indirim oran ve şartları, (...) Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir." hükmü yer almıştır.

5258 sayılı Aile Hekimliğı Kanunu'nun 8. maddesinin 2. fıkrasına dayanılarak hazırlanan **30/06/2021 günlü, 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Aile Hekimliğı Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliğı'nin "Sözleşmelerin içeriğı, süresi ve dönemi" başlıklı 6. maddesinin 1. fıkrasında**, "Aile hekimi olarak çalıştırılacaklar ile yapılacak sözleşmeler, bu Yönetmeliğın ekinde yer alan (Ek-1 Aile Hekimi Sözleşme Örneğı)'ne uygun şekil ve içerikte düzenlenir."; **"Görevlendirme" başlıklı 16. maddesinin 1. fıkrasında**, "Aile hekimi ve aile sağlığı çalışanları;

a) Bakanlıkça öngörölen hizmet içi eğitimler için bir yılda en fazla otuz günü aşmamak üzere,

b) Deprem, sel felaketi ve salgın gibi olağanüstü durumlarda başka yerde,

c) Bakanlıkça yurtdışında sağlık hizmeti sunmak üzere bir sözleşme döneminde en fazla iki aya kadar,

görevlendirilebilir."; **2. fıkrasında**, "Aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarının, görev başında bulunamayacağı durumlar aşağıda sayıldığı şekildedir:

a) İzinli olması.

b) Raporlu olması.

c) Sözleşmeli aile hekimliğı uzmanlık eğitimi klinik rotasyonlarında bulunması.

ç) Gözaltına alınma, tutuklanma, hükümlölük durumları ile 6284 sayılı Kanun kapsamında uzaklaştırma kararı verilmesi.

d) 10 uncu maddenin yedinci fıkrası gereğince görevden uzaklaştırılması durumunda.

e) Sağlık raporuyla belgelendirilmiş ve müdürlükçe onaylanmış olması koşuluyla Bakanlıkça ilan edilmiş bulaşıcı ve salgın hastalığa yakalanmış olması veya yakalanma riski taşıması."; **3. fıkrasında**, "Sözleşmeli olarak çalıştırılan aile hekimi veya aile sağlığı çalışanı, birinci fıkranın (c) bendi ile ikinci fıkranın (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilen hallerde, 5 inci maddede belirtilen şartları taşıyan hekim ya da sağlık personeli ile anlaşarak vekaleten hizmetin görölmesini geçici olarak sağlar. Bu anlaşma, müdürlükçe uygun görölmesi halinde uygulanır." kuralı getirilmiş olup, **"Aile hekimi ödeme esasları" başlıklı 18. maddesinin 1. fıkrasında**, sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimine çalışılan gün sayısına göre ödeme yapılacağı; **"Aile hekimi ödemelerine ilişkin diğer esaslar" başlıklı 19. maddesinin 1. fıkrasında**, "Sözleşme ile çalıştırılan aile hekimine, 16 ncı maddenin;

a) Birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerinde belirtilen hallerde,

b) İkinci fıkrasının (e) bendinde belirtilen halde,

c) Üçüncü fıkrada kapsamında vekaleten hizmetin görölmesini sağlaması halinde,

ç) Tek birimli aile sağlığı merkezinde görev yapan ve yıllık izin sebebiyle görevi başında bulunamayan aile hekimine, toplam yıllık izin süresinin ilk on dört günlük kısmı için,

ödemeler tam olarak yapılır. ..." düzenlemesi yapılmıştır.

Aile Hekimi Sözleşme Örneğı'nin 5. maddesinde; yapılacak ödemeler ve kesintilerde Sözleşme Yönetmeliğı hükümlerinin uygulanacağı, bunun dışında herhangi bir ad altında başka bir ödeme yapılamayacağı belirtilmiştir.

HUKUKİ DEĞERLENDİRME:

5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 8. maddesinin 2. fıkrasına dayanılarak hazırlanan 30/06/2021 günlü, 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nde, sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimlerine, "çalışılan gün sayısına göre" ödeme yapılacağı hususu açıkça düzenlenmiş olup; anılanların imzaladıkları sözleşmelerde, ödemeler konusunda Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği hükümlerinin esas alınacağı belirtilmiştir. Bu bakımdan, aile hekimlerine çalışmadıkları günler için ücret ödenmemesi, yapılan sözleşmenin ve Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nin ilgili maddelerinin bir gereğidir.

Bununla birlikte, Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nin 19. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimine,

-Bakanlıkça öngörülen hizmet içi eğitimler için bir yılda en fazla otuz günü aşmamak üzere görevlendirilmesi ile deprem, sel felaketi ve salgın gibi olağanüstü durumlarda başka yerde görevlendirilmesi hallerinde;

-Sağlık raporuyla belgelendirilmiş ve müdürlükçe onaylanmış olması koşuluyla Bakanlıkça ilan edilmiş bulaşıcı ve salgın hastalığa yakalanmış olması veya yakalanma riski taşıması nedeniyle görev başında olamaması durumunda;

-Bakanlıkça yurtdışında sağlık hizmeti sunmak üzere bir sözleşme döneminde en fazla iki aya kadar görevlendirilmesi ile izinli olması, raporlu olması ve sözleşmeli aile hekimliği uzmanlık eğitimi klinik rotasyonlarında bulunması hallerinde, vekaleten hizmetin görülmesini geçici olarak sağlaması durumunda;

-Tek birimli aile sağlığı merkezinde görev yapması ve yıllık izin sebebiyle görevi başında bulunamaması durumunda, toplam yıllık izin süresinin ilk on dört günlük kısmı için;

Ödemelerin tam olarak yapılması, belirtilen hallerin dışında, çalışılmayan günler için ödeme yapılmaması öngörülmemiştir. Bir başka ifadeyle; aile hekimleri için çalışılan gün sayısı üzerinden ödeme yapılması esasına dayalı bir ödeme sistemi getirilmiştir.

Görülebileceği üzere; aile hekiminin izinli sayılması ya da raporlu olması gibi işe gelmeme hallerinde dahi, hizmetin vekaleten bir başkasına gördürülmesi durumunda ödeme yapılması, aksi halde ödeme yapılmaması mevzuat gereği olduğundan, Yönetmelikte belirtilen hallerin dışında işe gelmeme durumunda hangi mazerete dayalı olursa olsun, işe gelmeyen aile hekimine ödeme yapılamayacaktır.

Dava dosyasının incelenmesinden, sözleşmeli aile hekimi olan davacının, sözü edilen tarihlerde işe gelmediği tartışmasızdır. Davacı tarafından, sendikal faaliyet sebebiyle işe gelmediği, belirtilen mazeretinin haklı sebep olarak kabul edilmesi ve kendisine ödeme yapılması gerektiği ileri sürülmekte ise de ilgili yönetmelik hükümleri gereği, ödeme yapılabilecek "işe gidilmeyen gün" kapsamındaki istisnalar arasında yer almayan durum için davacıya ödeme yapılmasına imkan bulunmamaktadır.

Öte yandan, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 67. maddesinin 3. fıkrasında, "Grev ve lokavt süresince iş sözleşmeleri askıda kalan işçilere bu dönem için işverence ücret ve sosyal yardımlar ödenmez ... Toplu iş sözleşmelerine ve iş sözleşmelerine bunların aksine hüküm konulamaz." kuralına yer verilmiş olup, grev hakkını kullanarak iş bırakan işçiye çalışmadığı günler için ücret ödenmemesi esası getirilmiş ve bu durum, sendika hakkının ihlali sayılmamıştır.

Sağlık çalışanlarına, acil sağlık hizmetlerini aksatmadan iş bırakmaları nedeniyle disiplin cezası verilemeyeceğine ilişkin çok sayıda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararı ile ulusal yargı kararları bulunmakla birlikte, çalışılmayan günler için idari hizmet sözleşmesinde yer alan

hükme dayanılarak ücret ödenmemesi, iş bırakma eylemleri yoluyla haklarını korumayı ve geliştirmeyi amaçlayan çalışanların sendikal faaliyetlerinin engellenmesi olarak kabul edilemeyeceğinden, davacının sendikal faaliyet sebebiyle işe gitmemesi, anılan gün için ödeme yapılmamasına engel oluşturmamaktadır.

Anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde değerlendirme yapıldığında, sözleşmeli aile hekimi olan davacının, üç gün göreve gelmediğinin sabit olduğu ve ilgili Yönetmelik'in 19. maddesinin 1. fıkrası kapsamına giren bir durumunun bulunmadığı anlaşıldığından, hakkında tesis edilen işlemden hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Öte yandan, dava konusu işlem yukarıda belirtilen gerekçeyle hukuka uygun bulunduğundan, davacının parasal hak talebinin de dayanağının olmadığı görülmüştür.

Bu itibarla, davanın reddi gerekmekte iken; işlemin iptali ile davacının ücretinden kesilen 17.716,21-TL tutarın idareye başvuru tarihinden itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte davacıya ödenmesi yolunda İdare Mahkemesi Hakimince verilen kararda hukuki isabet bulunmamaktadır.

KARAR SONUCU :

Açıklanan nedenlerle;

1. 2577 sayılı Kanun'un 51. maddesi uyarınca Danıştay Başsavcılığı tarafından yapılan **KANUN YARARINA TEMYİZ İSTEMİNİN KABULÜNE,**

2. Yukarıda özetlenen gerekçeyle, işlemin iptali, kesilen 17.716,21-TL tutarın idareye başvuru tarihinden itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte davacıya ödenmesi yolunda İstanbul 13. İdare Mahkemesi Hakimince verilen 18/07/2025 günlü, E:2025/349, K:2025/1473 sayılı kararın, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 51. maddesi uyarınca, **hükmün hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere KANUN YARARINA BOZULMASINA,**

3. Kararın birer örneğinin Danıştay Başsavcılığına, Kartal Kaymakamlığına ve davacıya gönderilmesine ve kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasına, **15/12/2025 tarihinde oyçokluğuyla** karar verildi.

(X) KARŞI OY :

Uyuşmazlık, sözleşmeli aile hekimi olarak görev yapan davacının üyesi olduğu sendika tarafından alınan karara istinaden, iş bırakma eylemine katılarak görevine gelmemesi halinde, sözleşme ücretinden kesinti yapıp yapılmayacağına ilişkin bulunmaktadır.

"Sendika hakkı"; Anayasa'da sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler kapsamında, temel hak olarak kabul edilerek **Anayasa'nın "Sendika kurma hakkı" başlıklı 51. maddesinde,** "... Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz. Sendika kurma hakkı ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir... İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir..." şeklinde düzenlenmiştir.

Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin 151 Sayılı Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun'un 4/b. maddesinde, "Bir kamu görevlisini, bir kamu görevlileri örgütüne üyeliği veya böyle bir örgütün normal faaliyetlerine katılması nedenleriyle işten çıkarmak veya ona zarar vermek." konusunda korunacağı, kurala bağlanmıştır.

Anayasa'nın 90. maddesi ile "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz... Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır." kuralı getirilerek, temel hak ve özgürlüklere ilişkin olarak milletlerarası andlaşma hükümlerinin uygulanacağı hükme bağlandığından, hukuki denetimin bu çerçevede yapılması gerekmektedir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 18. maddesinde, "Kamu görevlileri, iş saatleri dışında veya işverenin izni ile iş saatleri içinde sendika veya konfederasyonların bu Kanunda belirtilen faaliyetlerine katılmalarından dolayı farklı bir işleme tâbi tutulamaz ve görevlerine son verilemez." düzenlemesi yer almıştır.

Anılan Kanun'a göre, kamu görevlileri iş saatleri dışında sendikal faaliyet yapabilecekler ise de; iş saatleri içinde sendikal faaliyete katılmaları izne bağlanmıştır. Gerek idarenin olağan uygulamasında ve gerekse de idari yargının yerleşmiş içtihatlarında başvuru konusu olayda olduğu gibi sendikal faaliyet çerçevesinde işe gelinmemesi halinde kişinin mazeret iznini kullandığı kabul edilmekte ve disiplin soruşturması açılmamakta ise de; idarenin ve yargının bir bütün olarak yeknesak hareket etmesini sağlayacak mevzuat düzenlemesi yapılmamıştır. (Anayasa Mahkemesi B. No: 2013/8463, 18/9/2014, Ş)." Sonuç olarak, iş saatleri içinde yapılacak sendikal faaliyet iznin kullanım şekli ve sonuçlarına ilişkin yasal bir düzenlemenin olmadığı, 657 sayılı Kanun'un kamu görevlilerinin mazeret iznine ilişkin düzenlemesinin içeriğinin ise sendikal faaliyetlerle ilgili bulunmadığı görülmektedir.

Bu itibarla, sendika hakkına yapılan bir müdahalenin meşru olabilmesi için bu müdahalenin; Anayasa'nın 51. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık, genel ahlak ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebebiyle ve sendika üyesinin zarar görmeyeceği açıklık ve belirlilikte kanunla yapılması gerektiğinden, bu düzenlemenin yapılmamış olması karşısında; üyesi olduğu sendika tarafından alınan karara istinaden sendikal faaliyete katılan ilgiliye idarece yapılan her türlü müdahalenin, dayanaksız olacağı açıktır.

Anayasa Mahkemesinin norm denetimi ve bireysel başvuruya ilişkin kararlarında; kişilere ödenmesi öngörülen ücret, maaş, yaşlılık aylığı, emeklilik ikramiyesi ve kıdem tazminatı gibi ödemeler, **temel hak olan, mülkiyet hakkı kapsamında** değerlendirilmekte, bu konulara ilişkin düzenlemenin yasa ile yapılması gerektiğine karar verilmekte olup (Başvuru Numarası: 2019/12111, Karar Tarihi: 29/12/2021; E:2018/123, K:2022/138, Karar Tarihi: 9/11/2022, E:2022/102, K: 2023/154 Karar Tarihi: 13/9/2023) uyuşmazlığın bu bakımdan da incelenmesi gerekir.

Sözleşmeli aile hekimi olarak görev yapan davacının, tabi olduğu mevzuat incelendiğinde;

5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 3. maddesinin; 5. fıkrasında, "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."; **7. fıkrasında**, "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 standartlar çerçevesinde sağlığın geliştirilmesi, hastalıkların önlenmesi, takibi ve kontrolündeki başarı oranı **gibi** kriterler esas alınır. Sağlık Bakanlığınca belirlenen standartlara göre, koruyucu hekimlik hizmetlerinin eksik uygulaması halinde bu ödeme tutarından brüt ücretin % 20'sine kadar indirim yapılır. Sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi ücreti, aile sağlığı merkezi giderleri, gezici sağlık hizmetleri ödemelerinden Damga Vergisi hariç herhangi bir kesinti yapılmaz. Aile hekimlerince talep edilen tetkik ve sarf malzemelerinin giderleri halk sağlığı müdürlükleri tarafından hak sahiplerine ayrıca ödenir." düzenlemesi yapılmıştır.

5258 sayılı Kanun'un 8. maddesinin 2. fıkrasında, "Aile hekimi ve aile sağlığı çalışanlarıyla yapılacak sözleşmede yer alacak hususlar ve bu Kanunda belirlenen esaslar çerçevesinde bunlara yapılacak ödeme tutarları ile bu ücretlerden indirim oran ve şartları, (...) Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir." kuralının yer aldığı, Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nin "Aile hekimi ödeme esasları" başlıklı 18. maddesinin 1. fıkrasında; sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimine, **çalışılan gün sayısına göre ödeme yapılacağı esasının** getirildiği görülmektedir.

Bu durumda; Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği ile de sözleşmeli aile hekimlerinin ödemelerine ilişkin olarak, 5258 sayılı Kanun'da yer almayan, "çalışılan gün sayısına göre ödeme esası"nın getirilmesi sonucunda; üyesi olduğu sendikanın faaliyetine katılması nedeniyle göreve gelmeyen sözleşmeli aile hekimi olan davacının, sözleşme ücretinden kesinti yapılması; ona zarar vermiş, sendikal faaliyet yapmasına yasa ile öngörülmeleyen bir sınırlama getirmiş ve çalışılan gün sayısına göre ödeme esasına tabi olmayan emsali kamu görevlileri ile farklı sonuç yaratmıştır.

Anayasa'nın 51 ila 54. maddelerine göre, işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin; sendika kurma haklarının kapsam, istisna ve sınırlarının, gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak işçilerden farklı bir kanunla düzenleneceği, bu statüde olanların "toplu sözleşme hak"ları var ise de "toplu iş sözleşmesi" yapılması ve "grev hakkı"nın, sadece işçilere tanındığı anlaşıldığından; 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu hükümlerinin, kamu görevlileri yönünden kıyas yapılmaya uygun bulunmadığı gibi memurlar ve diğer kamu

görevlilerinin, sendikal faaliyetlerine ilişkin sınırlamalarının ve sonuçlarının yine yasa ile düzenlenebileceğinin vurgulanması gereklidir.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kesinti yapılması işleminin iptali, yapılan kesintinin yasal faiziyle tazmini yolunda verilen kararın, yürürlükteki hukuka aykırı olmadığı sonucuna varıldığından, **KANUN YARARINA TEMYİZ İSTEMİNİN REDDİNE** karar verilmesi gerektiği oyu ile aksi yöndeki Daire kararına katılmıyorum.