



T.C.
TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)



SAYI : 2026/19902-S.26.27179
BAŞVURU NO : 2026/15452
KARAR TARİHİ : 01/10/2026

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN : [REDACTED], TCKN: [REDACTED]
Adres: [REDACTED]
[REDACTED]
BAŞVURUYA KONU İDARE : TRAKYA ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ
BAŞVURUNUN KONUSU : Teşvik ve ek ödemeler hakkındadır.
BAŞVURU TARİHİ : 23/06/2026

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Başvuran özetle, Edirne ilinde [REDACTED] Aile Sağlığı merkezinde Aile Hekimi olarak görev yaptığını, Sözleşmeli Aile Hekimi Uzmanlık (SAHU) eğitimi kapsamında Trakya Üniversitesi Tıp Fakültesi Aile Hekimliği Anabilim Dalında Araştırma Görevlisi olarak eğitim aldığını, Sözleşmeli Aile Hekimi Uzmanlık (SAHU) eğitimi kapsamında rotasyonda bulunduğu 2022, 2023, 2024 ve 2025 yıllarında ruh ve sinir hastalıkları, kadın hastalıkları ve doğum, göğüs hastalıkları, çocuk sağlığı ve hastalıkları, nöroloji, acil tıp, iç hastalıkları ile kardiyoloji bölümlerinde rotasyonları tamamladığını, ancak bu süreler zarfında emsalleriyle aynı işi yapmasına rağmen ilgili ödemelerden mahrum bırakıldığı, 1219 sayılı Kanun'un Geçici 9. maddesine eklenen ve SAHU eğitimi alanların rotasyon sürelerinde ek ödemelerden yararlandırılmasının güvence altına alındığını ifade ederek, rotasyon yaptığı tarihlere ait ödenmeyen döner sermaye ek ödemelerinin, emsallerine yapılan ödemeler esas alınarak ve yasal faiziyle birlikte ödenmesi konusunda tavsiye kararı verilmesini talep etmektedir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Başvuruya konu iddia hakkında istenen bilgi ve belge talep yazımıza istinaden Trakya üniversitesi Rektörlüğü tarafından gönderilen 18.08.2026 tarihli ve E-[REDACTED]-[REDACTED]-[REDACTED] sayılı cevabi yazı ve eklerinde özetle;

2.1. Başvuranın, 19.08.2019 tarihinde Sözleşmeli Aile Hekimliği Uzmanlık Eğitimi (SAHU) kapsamında Fakülte Aile Hekimliği Anabilim Dalında eğitime başladığı, 19.02.2026 tarihinde Tez Savunma Sınavında başarısız olması ve Tıpta ve Diş Hekimliğinde Uzmanlık Eğitimi Yönetmeliğinin 19. maddesinin 6. fıkrası uyarınca verilen 6 aylık ek süre içinde de tezini tamamlayamaması nedeniyle Fakülte ile ilişkisinin kesildiği, halihazırda Sağlık Bakanlığı kadrosunda, Edirne İli [REDACTED] Aile Sağlığı Merkezinde Aile Hekimi olarak görev yaptığı,

2.2. Fakültede Sağlık Bakanlığı adına (SBA) tıpta uzmanlık eğitimi alan uzmanlık öğrencileri ile YÖK kadrosunda olup uzmanlık eğitimi alan tıpta uzmanlık öğrencilerinin aynı işi yaptığı, ancak başvuranın farklı bir eğitim programı olan Sözleşmeli Aile Hekimliği Uzmanlık Eğitimi (SAHU) kapsamında eğitim

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

almış olduğu, bu kapsamda hekimlerin kendi aile hekimliği birimlerinde çalışmaya devam ettiği, yalnızca eğitim süreçlerindeki zorunlu rotasyonlar için birimlerinden ayrıldığı ve eğitim sürelerinin altı yıl olduğu, Sağlık Bakanlığı adına ve YÖK kadrosunda uzmanlık eğitimi alan uzmanlık öğrencilerinin ise 7 gün 24 saat esasına göre eğitim aldıkları ve eğitim sürelerinin üç yıl olduğu,

2.3. Başvuranın iddia ve talebine ilişkin değerlendirme Üniversite Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü tarafından yapıldığını, değerlendirmede; “Başvuranın SAHU kapsamında eğitim aldığı dönemde Üniversitemiz Tıp Fakültesinin ilgili anabilim dallarında rotasyon yaptığı, ancak dosyada yer alan rotasyon belgelerine göre bu rotasyonların tamamının 24.07.2025 tarihinden önce tamamlandığı anlaşılmıştır. 24.07.2025 tarihinde yürürlüğe giren mevzuat değişikliği sonrasında, Sözleşmeli Aile Hekimliği Uzmanlık Eğitimi kapsamında eğitim kurumlarında geçirilen rotasyon süreleri bakımından, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde ek ödeme yapılması mümkün hâle gelmiştir. Üniversitemizce de söz konusu mevzuat değişikliği doğrultusunda, 24.07.2025 tarihinden itibaren fiilen rotasyonda bulunan ve mevzuatta öngörülen şartları taşıyan ilgililer yönünden ödeme işlemleri yürütülmektedir. Bununla birlikte, başvuranın talep ettiği dönemlerin tamamının mevzuat değişikliğinin yürürlüğe girdiği tarihten önce sona ermiş olması nedeniyle, mevcut mevzuat kapsamında bu dönemler için doğrudan ödeme tahakkuku yapılmasına imkân bulunmadığı değerlendirilmiştir. Mevzuatın yürürlük tarihinden önceki dönemlere uygulanabilmesi için açık bir yasal düzenleme bulunması gerekmekte olup, ayrıca geçmiş dönemlere yönelik ödeme yapılabilmesi için bu ödemelerin mali kaynağını, bütçe karşılığını ve ödeme usulünü belirleyen özel bir düzenleme yapılması gerektiği”

açıklamalarına yer verilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

3. 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın:

3.1. Zorla çalıştırma yasağı” başlıklı 18 inci maddesinin birinci fıkrasında:

“Hiç kimse zorla çalıştırılmaz. Angarya yasaktır.”,

3.2. “Temel hak ve hürriyetlerin korunması” başlıklı 40 ncı maddesinin son fıkrasında:

“Kişinin, resmî görevliler tarafından vâki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edilir.”,

3.3. “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74 üncü maddesinde:

“Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri inceler.”,

3.4. “Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler” bölümünde yer alan “Genel ilkeler” başlıklı 128 inci maddesinde:

“Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.”

4. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun “Kurumun görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında “Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.”

5. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun “Döner Sermaye” başlıklı 58 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde “Yükseköğretim kurumlarında üniversite yönetim kurulunun önerisi ve Yükseköğretim Kurulunun onayı ile döner sermaye işletmesi kurulabilir. Kurulacak döner sermaye işletmesinin başlangıç sermayesine ilgili yükseköğretim kurumu bütçesinde bu amaç için ödenek öngörülmek şartıyla katkı sağlanabilir.”, (c) bendinde; 1) Gelir getiren görevlerde çalışan öğretim üyesi

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

ve öğretim görevlilerine aylık (ek gösterge dahil), yan ödeme, ödenek (geliştirme ödeneği hariç) ve her türlü tazminat (28/3/1983 tarihli ve 2809 sayılı Kanunun geçici 3 üncü maddesinin beşinci fıkrası uyarınca ödenen tazminat dahil, makam, temsil ve görev tazminatı ile yabancı dil tazminatı hariç) toplamından oluşan ek ödeme matrahının yüzde 950'sini, araştırma görevlilerine ise yüzde 650'sini; bu yerlerde görevli olmakla birlikte gelire katkısı olmayan öğretim üyesi ve öğretim görevlilerine yüzde 750'sini, araştırma görevlilerine ise yüzde 375'ini, (1)(4) 2) Diğer öğretim elemanlarına ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel (...) (2) ile aynı Kanunun 4 üncü maddesinin (B) bendine göre sözleşmeli olarak çalışan personele ek ödeme matrahının; uzman tabipler için yüzde 750'sini, hastaneler başmüdürü ve eczacılar için yüzde 305'ini, başhemşireler için yüzde 255'ini, diğer öğretim elemanları ile diğer personel için yüzde 225'ini, işin ve hizmetin özelliği dikkate alınarak yoğun bakım, doğumhane, yeni doğan, süt çocuğu, yanık, diyaliz, ameliyathane, enfeksiyon, özel bakım gerektiren ruh sağlığı, organ ve doku nakli, acil servis ve benzeri sağlık hizmetlerinde çalışan personel için yüzde 260'ını geçmeyecek şekilde aylık ek ödeme yapılır. Sözleşmeli personele yapılacak ek ödeme matrahı, sözleşmeli personelin çalıştığı birim ve bulunduğu pozisyon unvanı itibarıyla aynı veya benzer unvanlı memur kadrosunda çalışan, hizmet yılı ve öğrenim durumu aynı olan emsali personel dikkate alınarak belirlenir. Emsali bulunmayan sözleşmeli personelin ek ödeme matrahı ise brüt sözleşme ücretlerinin yüzde 25'ini geçemez. (Ek cümle: 11/10/2011-KHK-666/5 md.) Bu fıkra uyarınca yapılacak ödeme sigorta prim kesintisine tabi tutulmaz. (1)(2)(3)(5) Nöbet hizmetleri hariç olmak üzere mesai saatleri dışında gelir getirici çalışmalarından doğan katkılarına karşılık olarak (1) numaralı bentte belirtilen personel için yüzde 50'sini, (2) numaralı bentte belirtilen personel için yüzde 20'sini geçmeyecek şekilde ayrıca aylık ek ödeme yapılır.", (i) bendinin üçüncü alt bendinde; "Üniversitelerin (c) ve (f) fıkraları kapsamındaki personeline bu madde uyarınca her ay yapılacak ek ödemenin net tutarı, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 9 uncu maddesi uyarınca kadro ve görev unvanı veya pozisyon unvanı itibarıyla belirlenmiş olan ek ödemenin net tutarından az olamaz ve bu kapsamda söz konusu ek 9 uncu maddeye göre belirlenen ek ödeme tutarı bu fıkralar uyarınca döner sermaye gelirlerinden yapılacak ek ödemeden mahsup edilmek üzere merkezî yönetim bütçesinden karşılanır."

6. Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (e), (j), (k) ve (ş) bentlerinde "e) Dağıtılacak miktar: İlgili ödeme dönemi için yönetim kurulunun, kanuni sınırlar dâhilinde yapılacak kesintilerden sonra dağıtımına karar verdiği miktarı, j) (Değişik:RG-8/10/2016-29851) Kalibrasyon katsayısı (KK): Birim veya alt birim ortalamasından kadro/görev unvan katsayısına göre alınan (A) puanına, bireysel üretilen puanların (B1,B2,B3,C) katkı oranını belirlemek üzere (B1,B2,B3 için KK1 olarak, C için KK2 olarak) (0,2) ila (0,9) arasında yönetim kurulu tarafından belirlenecek katsayıyı, k) Kalite-verimlilik esasları ve katsayıları: Birim veya alt birimlerin verimlilik ve kalite artırıcı faaliyetleri için Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenen esaslar ile katsayıları, ş) Tavan ek ödeme katsayısı: Ek ödemeden yararlanacak personelin kadro/görev unvanına göre Kanunun 58 inci maddesinde belirlenmiş bulunan tavan katsayısını," "Dağıtım Esasları" başlıklı 5 inci maddesinin sekizinci fıkrasının (b) ve (ç) bentlerinde; "Yapılacak ek ödemede, tıp ve diş hekimliği fakülteleri ile sağlık uygulama ve araştırma merkezlerinde (hastaneler dahil) görev yapan personele b) Araştırma görevlileri ile tabip ve diş tabiplerinin bireysel net katkı puanı =A+D+E, ç) (2) Teşvik ek ödemesi=Dönem ek ödeme katsayısı x Bireysel net katkı puanı,..... formülleri kullanılarak hesaplama yapılır. (Ek cümle:RG-15/9/2022-31954)(2) Kurumsal katkı puanını (A) alt birim bazında % 50'sine kadar artırma veya azaltmaya (Ek ibare:RG-7/1/2023-32066) ; asistan/araştırma görevlileri için ise %200'üne kadar artırmaya Üniversite Yönetim Kurulu yetkilidir.", dokuzuncu fıkrasının (a), (b), (c) ve (ç) bentlerinde; "2547 sayılı Kanunun 58 inci maddesinin (c) fıkrası kapsamındaki personele yapılan ek ödeme, temel ek ödeme ile teşvik ek ödemesinden oluşur. Temel ek ödeme, sabit ek ödeme ile taban ödeme toplamından oluşur. a) Sabit ek ödeme; üniversitelerin 2547 sayılı Kanunun 58 inci maddesinin (c) fıkrası kapsamındaki personeline aynı maddenin (i) fıkrasının üçüncü paragrafı ile Sağlık Bakanlığından görevlendirilen personele 4/1/1961 tarihli ve 209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanunun ek 3 üncü

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

maddesi uyarınca yapılan ödemedir. b) Taban ödeme; personelin ödüllendirilerek motivasyonunun artırılması amacıyla yapılan ödemedir. 2547 sayılı Kanunun 58 inci maddesinin (c) fıkrası kapsamındaki personele yapılacak bu ödeme, Ek-4'te yer alan tablodaki kadro unvanına göre belirlenen taban katsayısının en yüksek devlet memuru aylığı ile çarpımı sonucu bulunan tutardır. Bu ödemenin hesaplanmasında aktif çalışılan gün katsayısı ayrıca çarpan olarak kullanılır. Ancak bu ödeme mesai saatleri dışında serbest meslek faaliyetinde bulunan veya özel sağlık kuruluşlarında çalışmakta olanlara ödenmez. c) Teşvik ek ödemesi; personelin görev yaptığı tesiste hizmete katkısı ve verimliliği ile finansal sürdürülebilirliği sağlama ve hizmetin kalitesi gibi kriterler göz önüne alınarak mesai içi ve mesai dışı çalışmalarına karşılık olarak döner sermayeden personele yapılan ödemedir. ç) Sabit ek ödeme tutarı, aynı aya ilişkin olarak yapılacak temel ek ödeme tutarından mahsup edilir. Mesai içi teşvik ek ödemesinin hesabında esas alınacak tavan tutarı, 2547 sayılı Kanunun 58 inci maddesinin (c) fıkrası uyarınca hesaplanacak tavan tutardan sabit ek ödeme tutarı ile taban ödeme tutarı düşülerek tespit edilir.”

7. 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanununun Geçici 3 üncü maddesinin (c) fıkrasının dördüncü alt bendinde “Üniversitelerde tıpta uzmanlık öğrenimi yapmakta olanlara verilecek aylık ve her türlü ödemelerin net tutarı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının aynı durumda bulunan personeline verilen aylık ve her türlü ödemelerin net tutarından az olması halinde aradaki fark kendilerine hiçbir vergi ve kesintiye tabi tutulmaksızın tazminat olarak ilgili üniversite bütçesinden ödenir.”

8. 209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanunun 5 inci maddesinde; “Döner sermaye gelirlerinden, döner sermayeli sağlık kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar ve sözleşmeli personel ile açıktan vekil olarak atananlara mesai içi veya mesai dışı ayrımı yapılmaksızın ek ödeme yapılabilir. (Ek cümle: 16/6/2022-7411/3 md.) Her bir sağlık tesisinde ek ödemeye esas işlemleri denetlemek üzere inceleme heyetleri oluşturulur. (Değişik cümle: 16/6/2022-7411/3 md.) Sağlık kurum ve kuruluşlarında Bakanlıkça belirlenen hizmet sunum şartları ve kriterleri, personelin unvanı, görevi, disiplin durumu, çalışma şartları ve süresi, hizmete katkısı, performansı, tetkik, eğitim-öğretim ve araştırma faaliyetleri ile muayene, ameliyat, anestezi, girişimsel işlemler ve özellik arz eden riskli bölümlerde çalışma gibi unsurlar dikkate alınmak suretiyle ek ödemenin oranı, usul ve esasları ile inceleme heyetlerinin yapısı, çalışma usul ve esasları Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Sağlık Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. (1) (Değişik ikinci fıkra: 16/6/2022-7411/3 md.) Bakanlık merkez teşkilatında (laboratuvarlar hariç) görev yapanlar dışındaki personele, döner sermaye gelirlerinden, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumunun tabip ve eczacı unvanlı kadrolarında çalışanlar ile sağlık ve yardımcı sağlık hizmetleri ile teknik hizmetler sınıfı kadrolarına atanmış olup Kurumun analiz ve kontrol laboratuvarlarında fiilen görev yapan personele döner sermaye gelirlerinden dördüncü fıkra uyarınca Bakanlık döner sermaye hesabına aktarılan tutardan birinci fıkroda belirtilen esaslar çerçevesinde bir ayda yapılacak ek ödemenin tutarı, ilgili personelin bir ayda alacağı aylık (ek gösterge dâhil), yan ödeme ve her türlü tazminat (makam, temsil ve görev tazminatı ile yabancı dil tazminatı hariç) toplamının; eğitim görevlisi ile uzman tabip kadrosuna atanan profesör ve doçentlerde yüzde 950'sini, uzman tabip ve tıpta uzmanlık mevzuatında belirtilen dallarda bu mevzuat hükümlerine göre uzman olanlar ile uzman dışı tabiplerinde yüzde 850'sini, pratisyen tabip ve dış tabipleri ile uzman eczacılarda yüzde 650'sini, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumunda görev yapan eczacılara yüzde 350'sini, hastane müdürü ve eczacılarda yüzde 305'ini, diğer personelde ise yüzde 225'ini geçemez. Sağlık Bakanlığı tarafından, Hazine ve Maliye Bakanlığının onayı ile belirlenen özellikli tıbbi işlemler karşılığı yapılacak ek ödemelerde, yüzde 950 ve yüzde 850 oranları beş kat artırılarak uygulanır. İşin ve hizmetin özelliği dikkate alınarak yoğun bakım, doğumhane, yenidoğan, süt çocuğu, yanık, diyaliz, ameliyathane, enfeksiyon, özel bakım gerektiren ruh sağlığı, organ ve doku nakli, acil servis ve benzeri sağlık hizmetlerinde çalışan personel için yüzde 225 oranı, yüzde 260 olarak uygulanır. Nöbet hizmetleri hariç olmak üzere mesai saatleri dışında gelir getirici çalışmalarından doğan katkılarına karşılık olarak profesör, doçent ve eğitim görevlilerine bu fıkradaki oranların yüzde 50'sini, tabip, dış tabibi ve tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olanlara bu fıkradaki oranların yüzde 30'unu, diğer personele yüzde 20'sini geçmeyecek şekilde ayrıca ek ödeme yapılır. Sözleşmeli olarak istihdam edilen personele yapılacak ek ödemenin tutarı ise, aynı birimde aynı unvanlı

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

kadroda çalışan ve hizmet yılı aynı olan emsali personel esas alınarak belirlenir ve bunlara yapılacak ek ödeme hiçbir şekilde emsaline yapılabilecek ek ödeme üst sınırını geçemez. Bu fıkra uyarınca personele her ay yapılacak ek ödeme net tutarı, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 9 uncu maddesi uyarınca kadro ve görev unvanı veya pozisyon unvanı itibarıyla belirlenmiş olan ek ödeme net tutarından az olamaz ve bu kapsamda söz konusu ek 9 uncu maddeye göre belirlenen ek ödeme tutarı bu fıkra uyarınca döner sermaye gelirlerinden yapılacak ek ödemedan mahsup edilmek üzere merkezî yönetim bütçesinden karşılanır. Bu madde uyarınca yapılacak ödeme sigorta prim kesintisine tabi tutulmaz.”

9. 1219 Sayılı Tababet Ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun'un Geçici Madde 9- (Ek: 11/10/2011-KHK-663/58 md.) “1/1/2035 tarihine kadar, 24/11/2004 tarihli ve 5258 sayılı Kanun hükümlerine göre sözleşmeli aile hekimi olarak çalışmakta olanlar, tıpta uzmanlık sınavı sonuçlarına göre, merkezi yerleştirmeye tabi olmaksızın, Tıpta Uzmanlık Kurulunca belirlenen esaslar çerçevesinde aile hekimliği uzmanlık eğitimi yapabilir. Bu eğitim uzaktan ve/veya kısmî zamanlı eğitim metotları da uygulanmak suretiyle yapılabilir ve en az altı yılda, eğitime başlamadan önce en az beş yıl sözleşmeli aile hekimliği yapanlar için ise en az dört yılda tamamlanır. (Ek cümle:21/7/2025- 7557/5 md.) Sözleşmeli aile hekimliği uzmanlık eğitimi alanlar eğitim kurumlarında geçirilen rotasyon sürelerinde, döner sermaye ek ödemelerinden motivasyonunun artırılması amacıyla yapılan ödeme hariç olmak üzere yararlandırılır. Eğitim süresince aile hekimliği sözleşmesi devam eder. Uzmanlık eğitimi ile beraber aile hekimliği hizmetlerinin yürütülmesine, ilgililere ve eğitim sorumlularına ödenecek ücretlere ilişkin usûl ve esasları 5258 sayılı Kanunun 8 inci maddesine göre hazırlanan yönetmeliklerle belirlenir.”

10. 06.08.2024 tarih ve 32624 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Sağlık Bakanlığı Ek Ödeme Yönetmeliğinin “Personele yapılacak ek ödeme dağıtımı” başlıklı 6 ncı maddesinin üçüncü fıkrasında; “(3) Personele yapılacak ek ödeme, temel ek ödeme ile teşvik ek ödemesinden oluşur. a) Temel ek ödeme, sabit ödeme ile taban ödeme toplamından oluşur. 1) Sabit ödeme; personelden tabip ve dış tabipleri ile tıpta uzmanlık mevzuatına göre uzman olanlar için 209 sayılı Kanunun ek 3 üncü maddesine göre sağlık tesislerinde görev yapan üniversite personeli ile tabip dışı personel için aynı Kanunun 5 inci maddesinin ikinci fıkrasının altıncı cümlesi gereği merkezî yönetim bütçesinden yapılan ek ödeme tutarıdır. 2) Taban ödeme; personele ödüllendirilerek motivasyonunun artırılması amacıyla kadro veya pozisyon unvanı, hizmet sınıfı, eğitim durumu ve fiilen çalışılan gün sayısı gibi kriterler esas alınarak yapılan ödemedir. Bu ödemenin yapılabilmesi için disiplin cezası almamış veya sözleşmede belirtilen yükümlülüklerin haklı bir nedene dayanmaksızın ihlali nedeniyle ikaz edilmemiş olmak gerekir. Bu ödeme, Ek-3A sayılı tablodaki personelin kadro unvanına göre belirlenen taban katsayısının en yüksek devlet memuru aylığı ile çarpımı sonucu bulunan tutardır. Bu ödemenin hesaplanmasında mesai içi aktif çalışma gün katsayısı ayrıca çarpan olarak kullanılır. Bu ödeme uyarınca cezası alanlara bir ek ödeme dönemi, kınama cezası alanlara iki ek ödeme dönemi, aylıktan kesme ya da kademe ilerlemesinin durdurulması cezası alanlara üç ek ödeme dönemi süresince yapılmaz. Bu hüküm, 3359 sayılı Kanunun ek 9 uncu maddesi kapsamındaki öğretim elemanları ve diğer personel için birlikte kullanım kapsamında hizmet sözleşmesindeki yükümlülüklerin yerine getirilmemesi nedeniyle, savunması alınmak kaydıyla, bir sözleşme döneminde yazılı olarak; hastane koordinasyon kurulu tarafından bir kez ikaz edilenlere bir ek ödeme dönemi, iki kez ikaz edilenlere iki ek ödeme dönemi, üç kez ikaz edilenlere üç ek ödeme dönemi ödeme yapılmaması şeklinde uygulanır. b) Teşvik ek ödemesi: Personelin görev yaptığı sağlık tesisinde hizmete katkısı ve verimliliği ile finansal sürdürülebilirliği sağlama, hizmetin kalitesi, çalışan ve hasta memnuniyeti gibi kriterler göz önüne alınarak mesai içi ve mesai dışı çalışmalarına karşılık olarak döner sermayeden personele yapılan ödemedir...”

11. Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliğinin “Sözleşmeli Aile Hekimliği Uzmanlık Eğitimi” başlıklı 26. Maddesinde: “1219 sayılı Kanunun geçici 9 uncu maddesi kapsamında; sözleşmeli aile hekimi olarak çalışmakta olanlar, tıpta uzmanlık sınavı sonuçlarına göre, merkezi yerleştirmeye tabi olmaksızın, Tıpta Uzmanlık Kurulunca belirlenen esaslar çerçevesinde aile hekimliği uzmanlık eğitimi yapabilir. (2) Eğitim süresince aile hekimliği sözleşmesi devam eder. (3) Eğitime başlatılan sözleşmeli aile hekimlerine ilişkin eğitim süreçleri, eğitim aldıkları aile hekimliği anabilim dalları veya eğitim klinikleri tarafından

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

yürütülür. Klinik rotasyonlar dışında eğitim kurumunda verilecek eğitimler, aile hekimliği hizmetlerini aksatmayacak şekilde çalışma saatleri dışında en fazla iki farklı günde ve ayda sekiz saati geçmeyecek şekilde eğitim kurumunca planlanır. Klinik rotasyon dışındaki bu eğitim süreçleri için yüz yüze eğitim yerine diğer interaktif iletişim yöntemleri tercih edilebilir. Yüz yüze eğitim dışındaki eğitim yöntemlerinde bu fıkradaki süre sınırı uygulanmaz. (4) Eğitime başladıkları tarihte çalıştıkları aile hekimliği birimini en az üç yıl değiştirmemek şartıyla bu maddeye göre uzmanlık eğitimi başarıyla tamamlayan sözleşmeli aile hekimleri, 3359 sayılı Kanunun ek 3 üncü maddesi gereğince yapmakla yükümlü oldukları Devlet hizmetini ifa etmiş sayılırlar.”

12. 03.09.2022 tarihli ve 31942 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Tıpta Ve Diş Hekimliğinde Uzmanlık Eğitimi Yönetmeliği’nin “Uzmanlık Eğitimi Bitirme Sınavı” başlıklı 20 inci Maddesinde: (1) Tezi kabul edilen, uzmanlık eğitimi süresini ve rotasyonlarını başarıyla tamamlayan, ... uzmanlık öğrencisi, uzmanlık eğitimi bitirme sınavına girmeye hak kazanır.”

hükümleri düzenlenmektedir.

IV. KAMU DENETÇİSİ ŞERİF YILMAZ’IN KAMU BAŞDENETÇİSİ’NE ÖNERİSİ

13. Kamu Denetçisi tarafından, başvuranın iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde; başvuru konusuna ilişkin hazırlanan Tavsiye Kararı Önerisi Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

14. Başvuran aile hekiminin, tıpta uzmanlık eğitimi sırasında rotasyon sürelerinde mevzuatta belirtilen ek ödemelerden yararlandırılmadığını ifade ederek, mezkur ödemelerin faiziyle ödenmesini talep etmektedir.

15. Şikâyet konu uyumsuzluğa ilişkin mevzuat hükümleri incelendiğinde, 23.06.2022 tarih ve 31875 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 7411 sayılı Sağlıkla İlgili Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun düzenlemelerine bakılması gerekmektedir. Buna göre; Yüksek Öğretim Kanununun 58 nci maddesinde; Üniversitelerin (c) ve (f) fıkraları kapsamındaki personeline bu madde uyarınca her ay yapılacak ek ödemenin net tutarı, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 9 uncu maddesi uyarınca kadro ve görev unvanı veya pozisyon unvanı itibarıyla belirlenmiş olan ek ödemenin net tutarından az olamayacağı ve bu kapsamda söz konusu ek 9 uncu maddeye göre belirlenen ek ödeme tutarının bu fıkralar uyarınca döner sermaye gelirlerinden yapılacak ek ödemedan mahsup edilmek üzere merkezî yönetim bütçesinden karşılanacağı, 209 sayılı kanun 7411 sayılı kanun ile değişik 5 inci maddesinde; personele her ay yapılacak ek ödeme net tutarı, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 9 uncu maddesi uyarınca kadro ve görev unvanı veya pozisyon unvanı itibarıyla belirlenmiş olan ek ödeme net tutarından az olamaz ve bu kapsamda söz konusu ek 9 uncu maddeye göre belirlenen ek ödeme tutarı bu fıkra uyarınca döner sermaye gelirlerinden yapılacak ek ödemedan mahsup edilmek üzere merkezî yönetim bütçesinden karşılanacağı, hükümlerinin düzenlendiği görülmektedir.

16. 209 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin 7411 sayılı Kanunla değiştirilmesindeki gerekçeye bakıldığında genel olarak sağlık hizmet sunumuna dahil olan personelin mali haklarında iyileştirmelerin yapılmasının amaçlandığı görülmektedir. Bu noktada mezkur kanun değişikliklerinin her iki kurum uygulamalarına yansımaya şeklinin ise uygulama yönetmeliklerinin incelenmesiyle ortaya konulacağı değerlendirilmiştir.

17. İlgili kanun değişikliği, idarenin yönetmelikte ödeme yapılıp yapılmamasına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmadığı yönündeki iddiaları üzerine kurulu kısıtlayıcı yorumunu ortadan kaldırmaktadır. İdare tarafından rotasyon yapan personelin ek ödemedan mahrum bırakılması işlemi, mevzuatta ve ilgili yönetmeliklerde ödeme yapılmasına dair açık bir hüküm bulunmamasına dayandırılmıştır.

18. Tüm tıpta uzmanlık öğrencilerine döner sermayeden pay verilmesi gerektiği yönünde Anayasa Mahkemesinin 28.06.2022 tarihli ve 2019/39033 başvuru numaralı kararındaki hukuki tespitlere bakacak olursak AYM’nin ilgili kararında; “...dolayısıyla yabancı uyruklu olup olmadığına bakılmaksızın fiilen

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

çalışan tüm tıpta uzmanlık öğrencilerine döner sermayeden pay verilmesinin hakkaniyet gereği olduğu açıklanmıştır.”

19. Yabancı uyruklu tıpta uzmanlık öğrencilerinin, Türk vatandaşı asistanlarla aynı işi yapmalarına ve döner sermaye gelirlerine eşit oranda katkı sağlamalarına rağmen, sırf mevzuatta yabancı uyruklulara ödeme yapılmasını öngören açık bir hüküm bulunmadığı gerekçesiyle ek ödemeden mahrum bırakılmaları incelenmiştir. Mahkeme, ödeme yapılmasını engelleyen açık bir kanuni yasak olmamasına rağmen, mevzuattaki hüküm eksikliğinin kısıtlayıcı bir biçimde yorumlanarak ödeme yapılmamasını, mülkiyet hakkıyla bağlantılı olarak ayrımcılık yasağının ihlali olarak değerlendirilmiştir.

20. Söz konusu AYM içtihadının, SAHU kapsamında rotasyona tabi tutulan asistan hekimlerin durumu ile kıyaslanabilir nitelikte olduğu düşünülmektedir. Bu doğrultuda, aynı işi yapma ve gelire katkı unsurları incelendiğinde, SAHU kapsamındaki asistanların da, tıpkı standart tıpta uzmanlık öğrencileri (TUS) ve yabancı uyruklu asistanlar gibi, rotasyon yaptıkları kliniklerde aynı işi yaptıkları ve kurumun döner sermayesine eylemli olarak katkı sağladıkları görülmektedir.

21. Hüküm eksikliğinin aleyhe yorumlanması noktasında ise ilgili idarenin ödeme yapılmamasını açık bir yasağa değil, yönetmelikte hüküm bulunmamasına dayandırdığı anlaşılmaktadır. Oysa AYM kararı uyarınca, açık bir yasaklayıcı kanun hükmü bulunmadığı hâllerde, mevzuatın anayasal eşitlik ve adil ücret ilkeleri gözetilmeden salt lafzi eksiklik üzerinden dar yorumlanması hukuka aykırı olarak değerlendirilmektedir.

22. AYM kararı dayanak gösterilerek İzmir 5. İdare Mahkemesinin E.2025/966 K.2025/1341 sayılı sözleşmeli aile hekimi olarak çalışmakta olanların tıpta uzmanlık öğrencisi olarak görev yaptıkları sırada döner sermaye ek ödemesinden faydalanıp faydalanamayacakları konulu kararında; “ 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun'un Geçici 9. maddesinde yer alan, sözleşmeli aile hekimi olarak çalışmakta olanlardan, TUS(=Tıpta Uzmanlık Sınavı) sınavı uyarınca, Tıpta Uzmanlık Kurulunca belirlenen esaslar çerçevesinde görev yapan davacıya, döner sermayeden pay verilmesinin Anayasa'nın gereği olduğu, esasında uzmanlık eğitimi almak bakımından diğer hekimlerden bir farkı olmayan ve uzmanlık eğitimi parça parça yaparak tamamlayacak olan davacının da döner sermaye ödemelerinden mahrum bırakılmasının mâkul bir sebebi olmadığı, davacının en nihayetinde bahsi geçen eğitim süresince uzmanlık eğitimi alan diğer hekimlerle aynı işi yaptığı ve döner sermaye gelirlerine katkı sağladığı hususunda tereddüt bulunmadığı; yorum yaparken Anayasa hükümleri ışığında hareket etme mecburiyetinde olan Mahkemelerin, bir mevzuat hükmünün birden farklı biçimde yorumlanmasının mümkün olduğu hallerde Anayasaya uygun olan yorumu benimsemesi gerektiği, davacının tıpta uzmanlık eğitimi alırken döner sermaye gelirinden pay almasını yasaklayan açık bir kanun hükmü bulunmadığı, nitekim yasaklayıcı bir hüküm olmadan davacının döner sermayeden pay alamayacağı şeklindeki bir yorumun Anayasamızın 35. maddesinde düzenlenen mülkiyet hakkıyla bağlantılı olarak Anayasamızın 10. maddesinde güvence altına alınan eşitlik ayrımcılık yasağını ihlal edeceği neticesine ulaşıldığından, davaya konu işlemin hukuka aykırı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.” İfadelerine yer verilmiştir.

23. 209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanunda yapılan değişikliğin uygulaması için çıkarılan Sağlık Bakanlığı Ek Ödeme Yönetmeliğinin 06.08.2024 tarihli son değişik hali ile personele yapılacak ek ödemelerin tanımları ve hesaplama yöntemleri düzenlenmiştir.

24. Buna göre personele yapılacak ek ödemenin, temel ek ödeme ile teşvik ek ödemesinden oluştuğu, bu ek ödemenin, personelin kadro unvanına göre, hak ettiği taban ödemenin birim teşvik katsayısı ve aktif çalışma gün katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan tutar olduğu anlaşılmaktadır.

25. Yapılacak ek ödemelerin; temel ek ödeme ve teşvik ek ödemesi olmak üzere iki grupta belirlenmiş olduğu, temel ek ödeme ise kendi içinde sonradan döner sermayeden yapılacak ek ödemelerden mahsup edilmek üzere merkezi bütçeden karşılanan sabit ek ödeme ve motivasyon ve ödüllendirme amacıyla verilmesi planlanan taban ek ödemesi olmak üzere iki ödeme türüne ayrıldığı görülmektedir.

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

26. Teşvik ek ödemesi ise personelin görev yaptığı sağlık tesisinde hizmete katkısı ve verimliliği ile finansal sürdürülebilirliği sağlama, hizmetin kalitesi, çalışan ve hasta memnuniyeti gibi kriterler göz önüne alınarak mesai içi ve mesai dışı çalışmalarına karşılık olarak döner sermayeden personele yapılan ödeme olarak planlanmıştır.

27. 7411 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler ile hem Sağlık Bakanlığı personeli olarak hem de Üniversite hastaneleri personeli olarak sağlık hizmet sunumuna katılanların ek ödemelerden alabilecek tavan katsayıları aynı olacak şekilde kadro ve unvanına göre artırılmış olup ek ödemelerin toplamının söz konusu tavan miktarları geçemeyeceğinin de düzenleme dahilinde bulunduğu görülmektedir. Bütün ek ödemelerin sabit ek ödeme taban ek ödeme ve teşvik ek ödemesi olarak kadro ve unvana göre belirlenen tavan miktarı geçemeyeceği göz önüne alındığında merkezi bütçeden yapılan sabit ek ödemenin mahsup edilme gerekçesi de ortaya konulmuş bulunmaktadır. Gelineen noktada mali iyileştirme amacıyla yapılan kanun değişikliğinin, tavan oranlarının, sabit ek ödemenin döner sermaye gelirlerinden yapılacak ek ödemelerden mahsubunun her iki idare mevzuatı açısından aynı olmasına rağmen üniversite hastanesinde görev yapan başvurana yapılmayan ödemenin tespiti için ilgili yönetmelik ve uygulamasına bakmak gerekmektedir.

28. Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğin 3 üncü maddesinde; Dağıtılacak miktarın ilgili ödeme dönemi için yönetim kurulunun, kanuni sınırlar dâhilinde yapılacak kesintilerden sonra dağıtımına karar verdiği miktarı, düzenlemesi ile Üniversite Yönetim Kurulunun döner sermaye gelirlerinden dağıtımına ilişkin miktarı belirleme yetkisinin bulunduğu, personele yapılan ek ödeme düzenlemeleri ile sabit ek ödeme mahsubunun Sağlık Bakanlığı personeli için yapılan düzenlemeler ile aynı olduğunu, tavan katsayısının kişinin alabileceği en yüksek ek ödeme olması ve taban ek ödeme sabit ek ödeme ve teşvik ek ödeme toplamı olarak yine Sağlık Bakanlığı personeli için getirilen düzenlemeler doğrultusunda olduğunun tespit edildiği görülmektedir.

29. Öte yandan Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanununun geçici 3 üncü maddesinin beşinci fıkrasında; Üniversitelerde tıpta uzmanlık öğrenimi yapmakta olanlara verilecek aylık ve her türlü ödemelerin net tutarı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının aynı durumda bulunan personeline verilen aylık ve her türlü ödemelerin net tutarından az olması halinde aradaki fark kendilerine hiçbir vergi ve kesintiye tabi tutulmaksızın tazminat olarak ilgili üniversite bütçesinden ödeneceği düzenlemeleri karşısında başvuruya konu uyuşmazlığın yönetmelik ve uygulamaların üst norm olan kanunların amaç ve lafzına uygun olmamasından kaynaklandığı ortaya çıkmaktadır. Zira Yükseköğretim Kurumları Teşkilat Kanunun açık düzenlemesi ve 7411 sayılı Kanunun Sağlık Bakanlığına bağlı hastaneler ile Üniversite hastaneleri arasında sağlık hizmet sunumuna katkısı bulunanlar arasında aynı düzenlemeleri öngörmesi karşısında uyuşmazlığa yol açan durumun alt mevzuat olan döner sermayenin dağıtım usul ve esaslarına ilişkin yönetmelik ile Üniversite Yönetim Kuruluna döner sermayeden yapılacak olan teşvik ek ödemesinin hem katsayılarının belirlenme şekline hem de katsayı oranlarının artırılıp azaltılmasına karar verme yetkisinin verilmesi ve yetkinin kullanımının üst normların amaç ve lafzına uygun kullanılmamasının yol açtığı görülmektedir.

30. Takdir yetkisi, idarenin belli şart ve durumların meydana gelmesi halinde belli bir kararı alıp almamak veya kanunda öngörülen değişik çözümler arasında bir seçim yapmak konusunda tanınan bir serbestiye ya da belirli bir konuda karar alabilmek için hangi şart ve durumların ortaya çıkması gerektiğini tespit etmek imkânına sahip olması olarak tanımlanmaktadır. İdari işlemler tesis edilirken, İdareler, bağlı yetki veya takdir yetkisi çerçevesinde karar alırlar. Bu doğrultuda, idari işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarının tümünün hukuk kuralları tarafından önceden belirlenerek, idareye belli bir yönde hareket etme hususunda bir tercih tanınmamışsa veya idareye belli bir tasarrufta bulunması kesin olarak emredilmişse bağlı yetkiden, idarenin nerede ve nasıl bir tasarrufta bulunacağını hukuk kuralları ile önceden kesin bir şekilde belirlenmediği durumlarda ise idarenin takdir yetkisinden söz edilmektedir. (Halil Kalabalık, İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt 1, Sayı 2, Aralık 1997)

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

31. Bu itibarla, idareye belli konularda takdir yetkisinin tanınması idarenin görevlerinin niteliği gereği zorunludur. Ancak, idareye belli konularda takdir yetkisinin tanınması, idarenin keyfi olarak hareket edebileceği anlamına da gelmez. Bu doğrultuda idare takdir yetkisini kullanırken yasanın koyduğu sınırlar içinde kalmalı, eşitlik ilkesine önem vermeli, bu yetkiyi kamu yararı için kullanmalı, yasanın öngördüğü amaçtan başka ya da kamu yararı dışında bir amaç için kullanamamalı ve bu yetkiyi gerekçeli olarak kullanmalıdır.(Prof. Dr. Şeref GÖZÜBÜYÜK, “Yönetim Hukuku”, Eylül/1991 s.204) Ayrıca öğretide de, idarenin takdir yetkisini kullanırken yasaların koyduğu sınırlar içerisinde hareket etmesi, eşitlik ilkesine riayet etmesi, kamu yararı için kullanılması ve gerekçeli olması gibi ilkelere uygun şekilde işlem tesisinin hukuk devleti açısından zorunlu olduğu belirtilmektedir. Bir başka deyişle, idareye yasalarla tanınan takdir yetkisinin mutlak olmayıp, kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlı olduğunu da belirtmek gerekmektedir. (Danıştay 2. Dairesinin, 17/09/2015 tarihli E. 2015/2662, K. 2015/7471 sayılı kararı).

32. Bu kapsamda, idarenin iş ve işlemlerinde kamu yararına ve hizmet gereklerine riayet etmesi, yasal ve makul gerekçeye dayanması, nesnel ve adil olması, eşitlik ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi hukuk devleti olmanın gereği olup, idarenin yasalarla kendisine tanınan takdir yetkisini bu ilke ve ölçütleri göz önünde tutarak kullanması gerekmektedir.

33. Döner sermaye, özellikle kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet kalitesini artırması için ihtiyaç duyulan mal ve diğer hizmetleri alabilmesi ve verebilmesi için kurumlar bazında ilgili kanunla izin verilen kurum içi ticari etkinliklere verilen genel addır. Elde edilen gelir ortak bir havuz sisteminde biriktirilir. Teşvik ek ödemesi döner sermayeden verilen personelin sağladığı katkıyı esas alan bir ödemedir.

34. Angarya ve zorla çalıştırma yasağı Anayasamızda düzenlenmiştir. Uluslararası sosyal politika mevzuatında yer alan zorla çalıştırma yasağına ilişkin en önemli düzenlemelerin ILO 29 ve 105 sayılı sözleşmelerle AIHS’te yer aldığı görülmektedir. Gerek zorla çalıştırmanın gerekse istisnalarının sınırlarını açık bir biçimde çizen 29 sayılı Sözleşme 85 yıl sonra halen konuyla ilgili en güçlü metinlerden biri olma özelliğini korumaktadır. 103. Uluslararası Çalışma Konferansında Kabul Edilen 29 sayılı Zorla Çalıştırma Sözleşmesine Ek Protokol ve Tavsiye Kararı ile zorla çalıştırmayla daha etkin bir mücadele yönteminin benimsenmesi hedeflenmiştir. Uluslararası sosyal politika mevzuatında zorla çalıştırma angaryayı da kapsayan bir çatı kavram olarak ele alınırken, ulusal mevzuatımızda angarya ve zorla çalıştırma birbirinden ayrı ancak sıkı ilişki içinde iki kavram olarak yer almışlardır. Çalışmadaki zorunluluk iki kavram için de ortakken, çalıştırma karşılığında ücret ödenip ödenmemesi kavramlar arasındaki temel ayrımı oluşturmaktadır. Tanzimat’tan bu yana angarya ve zorla çalıştırma yasağına ilişkin olarak düzenlemeler gerçekleştirilmekle birlikte, halen yasağın ihlal edildiği çok sayıda uygulamayla karşılaşmaktadır. Yüksek mahkemelerin son 50 yıllık kararlarındaki angarya ve zorla çalıştırma kavramları ile bu kavramlara yönelik yorumlar incelendiğinde, mahkemelerce, fazla mesai yapan işçi ve memura bunun için ücret ödenmemesi (Örneğin memura hafta sonu sınavında zorunlu görev tevdi, işçiye bedeli ödenmeksizin fazla mesai yaptırılması.), memura görev tanımı dışında görev tevdi edilmesi ve bu görev için ücret verilmemesi (Örneğin araştırma görevlisinin ücret almaksızın derse girmesi), döner sermayeye aynı katkıyı yapan memurun, daha az ödeme alması ya da hiç almaması ve memura yapılan ödemenin herhangi bir sebeple iadesinin istenmesi (35 inci madde uygulamaları) durumlarının angarya kapsamında değerlendirilebileceği görülmüştür.

35. Danıştay, hastanede görevli asistanın zorunlu asistanlık eğitimi için rotasyonla tıp fakültesinde görevlendirilmesi ve her iki kurumdan da döner sermayeden pay alamaması halini, “Bu açıdan değerlendirme yapıldığında; ilgili yasal kurallara göre döner sermaye gelirlerine hangi konumda olursa olsunlar tüm katkıda bulunanların o gelirin dağıtımından yararlanmaları gerekir. Rotasyon nedeniyle görev yapanlar da döner sermayeye çalışmalarlarıyla katkı yaptıklarından onların bu gelirden yararlanmasını önleme olanağı Anayasanın angarya yasağı yolundaki 18. madde hükmü karşısında mümkün bulunmamaktadır.” tespitiyle, angarya olarak görmüştür (Danıştay 11. Dairesi 25.05.2004 gün ve 2001/4941E. 2004/2429K. sayılı karar).

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

36. Yukarıda açıklanan hususlar, başvuranın iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, mevzuat, yargı kararları, birlikte değerlendirildiğinde; uyuşmazlığın esasını oluşturan başvuranın 2022, 2023, 2024 ve 2025 yıllarına ait fiili rotasyon dönemlerine ilişkin döner sermaye talebi karşısında; şikâyet edilen idare tarafından 24.07.2025 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan mevzuat değişikliklerinin gerekçe gösterildiği, diğer taraftan, başvuranın hak talebinde bulunduğu rotasyon dönemlerinde idarenin dayanak gösterdiği kısıtlayıcı mevzuat hükümleri henüz yürürlükte olmadığından; geçmişte fiilen üretilmiş, tamamlanmış ve mülkiyet hakkı doğurmuş emeğin karşılıksız olarak bırakılmasının kabul edilemeyeceği,

37. Döner sermaye işletmesi kurma yetkisi verilen idarenin sağlık hizmet sunumu ile ticari gelir elde ettiği, söz konusu gelirin elde edilmesinde katkısı bulunan personele kanunlarda yer verilen esaslara uygun olarak dağıtım ilkelerini belirlemesi gerektiği, değerlendirilerek angarya teşkil edecek şekilde ücret ödenmemesinin hukuka ve hakkaniyete uygun olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

38. İyi yönetim ilkelerine 28.03.2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "İyi yönetim ilkeleri" başlıklı 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup; söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirmede, şikâyet başvurusu kapsamında, idarenin, başvurana ilişkin işlemlerle ilgili bilgi ve belgeleri süresi içerisinde ve gerekçeli olarak kurumumuza gönderdiği, bu anlamda "*kararların gerekçeli olması*" ve "*kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi*" ilkelerine uygun hareket ettiği ancak, başvuranın 26.02.2026 tarihli dilekçesinin Bakanlıkça incelenerek talebinin uygun görülmediği anlaşılmışna rağmen bu hususun başvurana herhangi bir şekilde bildirilmediği görülmüştür. Bu nedenle idarenin "*kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi*", "*şeffaflık*" ve "*haklı beklentiye uygun davranılması*" ilkeleri bakımından gerekli özeni göstermediği değerlendirilmiş olup, idareden bundan böyle bu ilkelere uygun hareket etmesi beklenmektedir.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

39.14.06.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının idareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse (varsa) dava açma süresinden kalan süre işlemeye devam edecek olup yetkili ve görevli mahkemelerde yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Açıklanan gerekçelerle, **BAŞVURUNUN KABULÜNE;**

Başvuruya konu ek ödemenin hukuka ve hakkaniyete uygun olacak şekilde hesaplanması için gereken tedbirlerin alınması ve oluşan farkın başvurana geçmişe dönük olarak verilmesi yönünde **TRAKYA ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜNE TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 20'nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, ilgili idare tarafından bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın **BAŞVURANA** ve **TRAKYA ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜNE** tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

Mehmet AKARCA
Kamu Başdenetçisi

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.