**AİLE HEKİMİ OLMA YAŞ ŞARTI İLE İLGİLİ**

**ANAYASA MAHKEMESİ KARARI**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Esas Sayısı** | **:** | **2014/186** |
| **Karar Sayısı** | **:** | **2014/188** |
| **Karar Günü** | **:** | **17.12.2014** |
| **R.G. Tarih-Sayı** | **:** | **10.1.2015-29232** |

**İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN :**Danıştay Beşinci Dairesi

**İTİRAZIN KONUSU :** 24.11.2004 günlü, 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 8. maddesinin ikinci fıkrasının *"Aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarıyla yapılacak sözleşmede yer alacak hususlar."* ve *".Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak, Sağlık Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir."* bölümlerinin *"sözleşmeli aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarının yaş şartı"*yönünden Anayasa'nın 7. ve 128. maddelerine aykırılıkları ileri sürülerek iptallerine karar verilmesi istemidir

**I- OLAY**

Davacının, Aile Hekimliği Uygulaması Kapsamında Sağlık Bakanlığınca Çalıştırılan Personele Yapılacak Ödemeler ile Sözleşme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in bazı maddelerinin iptali istemiyle açtığı davada, itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptalleri için başvurmuştur.

**II- İTİRAZIN GEREKÇESİ**

Başvuru kararının gerekçe bölümü şöyledir:

"*Aile Hekimleri Uzmanları Derneği vekili Av..  tarafından, 30.12.2010 günlü, 27801 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Aile Hekimliği Uygulaması Kapsamında Sağlık Bakanlığınca Çalıştırılan Personele Yapılacak Ödemeler ile Sözleşme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5. maddesinin 2. fıkrasındaki "ve yetmişbeş yaşından gün almamış olmaları" ibaresi ile diğer bazı maddelerinin iptali istemiyle Başbakanlık, Sağlık Bakanlığı ve Türkiye Halk Sağlığı Kurumuna karşı açılan davada, 26/02/2014 tarihinde tarafların katılımıyla yapılan duruşmadan sonra, Dairemizce verilen 28.2.2014 günlü, E:2011/4869 sayılı kararla; dava konusu Yönetmeliğin dayanağı olan 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanununun 8. maddesinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulmasına karar verildiğinden, Anayasa Mahkemesince bu konuda bir karar verilinceye kadar dosyanın bekletilmesine karar verildiği; anılan dosyanın Anayasa'ya aykırılık itirazını inceleyen Anayasa Mahkemesinin 11.9.2014 tarihli, E:2014/82 sayılı kararıyla; 5258 sayılı Kanun'un 8. maddesinin; ikinci fıkrasının "...ve bu Kanunda belirlenen esaslar çerçevesinde bunlara yapılacak ödeme tutarları ile bu ücretlerden indirim oran ve şartları, sözleşmenin feshini gerektiren nedenler,..." bölümünün, Anayasa'nın 152. maddesinin son fıkrası ve 6216 sayılı Kanun'un 41. maddesinin (1) numaralı fıkrası gereğince reddine, birinci fıkrasının, itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma olanağı bulunmadığından, bu fıkraya ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddine, ikinci fıkrasının "Aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarıyla yapılacak sözleşmede yer alacak hususlar..." ve "Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak, Sağlık Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir." bölümlerinin "sözleşmeli aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarının izin hakkı" yönünden Anayasa'ya aykırı olduklarına ve**iptallerine karar verilmesi üzerine, bekletme kararı kaldırılarak, dosya incelendi, işin gereği düşünüldü:*

*30.12.2010 günlü, 27801 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Aile Hekimliği Uygulaması Kapsamında Sağlık Bakanlığınca Çalıştırılan Personele Yapılacak Ödemeler ile Sözleşme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin "Dayanak" başlıklı 3. maddesinde, Yönetmeliğin, 24/11/2004 tarihli ve 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanununun 8. maddesine dayanılarak hazırlandığı belirtilmiştir.*

*9.12.2004 günlü, 25665 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanununun 8. maddesinde;*

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

*Aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarıyla yapılacak sözleşmede yer alacak hususlar ve bu Kanunda belirlenen esaslar çerçevesinde bunlara yapılacak ödeme tutarları ile bu ücretlerden indirim oran ve şartları, sözleşmenin feshini gerektiren nedenler, Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak, Sağlık Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir." kuralına yer verilmiştir.*

*Kanunun 8. maddesinin ikinci fıkrasının "...ve bu Kanunda belirlenen esaslar çerçevesinde bunlara yapılacak ödeme tutarları ile bu ücretlerden indirim oran ve şartları, sözleşmenin feshini gerektiren nedenler,..." bölümünün Anayasa'ya aykırılığı iddiası, aynı Yasanın başka maddeleri ile birlikte, TBMM Üyeleri tarafından öne sürülerek Anayasa Mahkemesine götürülmüş, Mahkemenin 21.2.2008 günlü, E:2005/10, K:2008/63 sayılı kararıyla bu fıkraya ilişkin dava reddedilmiştir.*

*Kararda, Yasanın 3. maddesinin ikinci fıkrasının son tümcesinin ve 8. maddenin 2. fıkrasındaki ibarelerin incelenmesi ile ilgili bölümlerde, aile hekimlerinin Anayasanın 128. maddesinde yer alan diğer kamu görevlisi kapsamında olduğu belirtilmiştir.*

*T.C. Anayasasının 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyetinin bir hukuk devleti olduğu; 7. maddesinde; yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinin olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği; 128. maddesinde; Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin yasayla düzenleneceği hükme bağlanmıştır.*

*Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda yer verilen kararı ile "diğer kamu görevlisi" kapsamında kabul edilen sözleşmeli aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarının, nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin yasayla düzenleneceği Anayasanın 128. maddesi hükmü gereğidir.*

*Yukarıda değinilen Anayasa Mahkemesi kararında, bu gereğe vurgu yapıldıktan sonra, Yasada aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarına yapılacak ödemelerin üst sınırının, yapılacak ödeme tutarlarının tespitinde dikkate alınacak kriterlerin belirlendiği ve hangi hallerde bu ödeme tutarından en fazla ne kadar indirim yapılacağı belirtilerek bu konularda yasal bir çerçeve çizilmesi nedeniyle yasada belirtilen esaslar çerçevesinde aile hekimlerine yapılacak ödeme tutarları ile bu ücretlerden indirim oranı ve şartlarının belirlenmesinin Yönetmeliğe bırakıldığı vurgulanarak, Yasada belirtilen genel çerçeve ve esaslar doğrultusunda ayrıntı ve uzmanlık gerektiren konuların yönetmelikle düzenlenmesi konusunda yetki verilmesi Anayasa'ya aykırı görülmemiştir.*

*Bu durumda, anılan personelin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ile özlük işlerine ilişkin incelenmekte olan davaya konu Yönetmeliğin "Aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarında aranacak genel şartlar, uyumlu çalışma" başlıklı 5. maddesinin iptali istenilen 2. fıkrasındaki "ve yetmişbeş yaşından gün almamış olmaları" ibaresinin, sözleşmeli olarak çalıştırılacak olan aile hekimleri ve aile sağlığı elemanlarının kamu görevine atanacağı üst yaşında yasa ile belirlenmesi gerekirken, konunun yasada hiç düzenlenmeyerek yönetmelikle düzenlenmesine yetki verilmesi yönüyle, bu davada uygulanacak hüküm olan 5258 sayılı Kanunun 8. maddesinin 2. fıkrasının Anayasa'nın 7. ve 128. maddeleri hükümlerine aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.*

*Açıklanan nedenlerle, 6216 sayılı Yasa'nın 40. maddesinin 1. fıkrası gereğince, 9.12.2004 günlü, 25665 sayılı Resmi Gazetede yadımlanarak yürürlüğe giren Aile Hekimliği Kanununun 8. maddesinin ikinci fıkrasının "Aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarıyla yapılacak sözleşmede yer alacak hususlar..." ve "Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak, Sağlık Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir." bölümlerinin "sözleşmeli aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarının yaş şartı" yönünden iptali için Anayasa'nın 152. maddesinin birinci fıkrası uyarınca Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına, gerekçeli başvuru kararının aslı ile başvuru kararına ilişkin tutanağın onaylı örneğinin ve dava dilekçesi ile dosyada bulunan ilgili belgelerin onaylı birer örneğinin Anayasa Mahkemesi Başkanlığı'na gönderilmesine, 22/10/2014 gününde oybirliğiyle karar verildi.*"

**III- YASA METİNLERİ**

**A- İptali İstenilen Yasa Kuralı**

Kanun'un itiraz konusu kuralı da içeren 8. maddesi şöyledir:

"***Yönetmelikler***

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

***Aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarıyla yapılacak sözleşmede yer alacak hususlar****ve bu Kanunda belirlenen esaslar çerçevesinde bunlara yapılacak ödeme tutarları ile bu ücretlerden indirim oran ve şartları, sözleşmenin feshini gerektiren nedenler,****Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak, Sağlık Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir*.**"

**B- Dayanılan Anayasa Kuralları**

Başvuru kararında, Anayasa'nın 7. ve 128. maddelerine dayanılmıştır.

**IV- İLK İNCELEME**

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, Zühtü ARSLAN, M. Emin KUZ ve Hasan Tahsin GÖKCAN'ın katılımlarıyla 17.12.2014 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

**V- ESASIN İNCELENMESİ**

Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Fatih ŞAHİN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu yasa kuralı, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvuru kararında, sözleşmeli olarak görev yapan aile hekimleri ve aile sağlığı elemanlarının *"kamu görevlisi"* olmaları sebebiyle, kamu görevine atanacakları yaş sınırının kanunla belirlenmesi gerekirken, itiraz konusu kurallarla yönetmelikte düzenlenmesine yetki verilmesinin Anayasa'nın 7. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Kanun, aile hekimliği hizmetlerinin yürütülebilmesi için sözleşmeli veya görevlendirme suretiyle istihdam edilmesi öngörülen aile hekimleri ile aile sağlığı elemanlarının statüsü, mali hakları ve hizmet esaslarını düzenlemektedir.

Kanun'un 3. maddesinin birinci fıkrasında, Sağlık Bakanlığının, Bakanlık veya diğer kamu kurum veya kuruluşları personeli olan uzman tabip, tabip ve aile sağlığı elemanı olarak çalıştırılacak sağlık personelini, kendilerinin talebi ve kurumlarının veya Bakanlığın muvafakatı üzerine, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın, sözleşmeli olarak çalıştırmaya veya bu nitelikteki Bakanlık personelini aile hekimliği uygulamaları için görevlendirmeye yetkili olduğu; ikinci fıkrasında ise ihtiyaç duyulması hâlinde, Türkiye'de mesleğini icra etmeye yetkili ve 657 sayılı Kanun'un 48. maddesinin (A) bendinin (4), (5) ve (7) numaralı alt bentlerindeki şartları taşıyan kamu görevlisi olmayan uzman tabip, tabip ve aile sağlığı elemanlarının da Sağlık Bakanlığının önerisi, Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine aile hekimliği uygulamalarını yürütmek üzere sözleşmeli olarak çalıştırılabileceği hüküm altına alınmıştır.

İtiraz konusu kurallarda ise aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarıyla yapılacak sözleşmede yer alacak hususların Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak, Sağlık Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kuruluncaçıkarılacakyönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

       Anayasa'nın 7. maddesinde "*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*" denilmektedir. Anayasa Mahkemesinin pek çok kararında yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinden ne anlaşılması gerektiği hususu açıklanmıştır. Buna göre, kanunla düzenleme ilkesi, düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesi değil, bunların kanun metninde kurallaştırılmasıdır. Kurallaştırma ise düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder. Ancak bu koşulla uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir.

       Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle Anayasa'da öngörülen ayrık durumlar dışında, kanunlarla düzenlenmemiş bir alanda, kanun ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez.

Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında ise "*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*" hükmü yer almaktadır. Anayasa Mahkemesinin birçok kararında, Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasının kapsamına giren kişilerin statülerine ve özlük haklarına ilişkin düzenlemelerin kanunla yapılması gerektiği, bu konuların düzenlenmesinin idarenin düzenleyici işlemlerine bırakılmasının Anayasa'ya aykırı olacağı hususu vurgulanmıştır.

Anayasa Mahkemesinin 21.2.2008 günlü, E.2005/10, K.2008/63 sayılı kararında, aile hekimliği hizmetlerinin, Devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerden olduğu, idari hizmet sözleşmesi ile aile hekimliği uygulamalarını yürütmek üzere çalıştırılanların da Anayasa'nın 128. maddesinde ifade edilen *"kamu görevlisi"*kapsamında olduğu kabul edildiğinden, sözleşmeli aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarının nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrası gereğince kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.

Kanun'da, aile hekimi ve aile sağlığı elemanının tanımı yapılarak, kimlerin aile hekimliği personeli olarak sözleşmeli veya görevlendirme suretiyle istihdam edilebileceği, kamu görevlisi olup da sözleşmeli veya görevlendirme suretiyle aile hekimliği personeli olarak istihdam edilenlerin eski kadrolarıyla ilişkisi, bunlara yapılacak ödeme tutarları, sosyal güvenlik kuruluşlarıyla ilişkileri, hizmetin esasları ve personelin kimler tarafından denetleneceği hakkında düzenlemeler yer almakla birlikte, sözleşmeli aile hekimi ile aile sağlığı elemanlarının bu göreve atanabileceği yaş sınırına ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

İtiraz konusu kurallarda, aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarıyla yapılacak sözleşmede yer alacak hususların Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak, Sağlık Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir. Böylece sözleşmeli olarak çalıştırılacak aile hekimliği personelinin bu göreve atanabileceği yaş sınırının kanunla belirlenmesi gerekirken bu konuda idareye düzenleme yetkisi tanındığı anlaşılmaktadır.

Nitekim, itiraz konusu kurallara dayanılarak Bakanlar Kurulunca hazırlanan Aile Hekimliği Uygulaması Kapsamında Sağlık Bakanlığınca Çalıştırılan Personele Yapılacak Ödemeler ile Sözleşme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 5. maddesinin (2) numaralı fıkrasında, sözleşmeli olarak çalıştırılacak aile hekimleri ve aile sağlığı elemanlarıyla sözleşme imzalayabilmek için yetmişbeş yaşından gün almamış olma şartı getirilmiştir.

Buna göre, kamu görevlisi statüsünde olan sözleşmeli aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarının, bu göreve atanabileceği yaş sınırının yönetmelikle düzenlenmesine imkân tanıyan kurallar, kamu görevlilerinin statülerinin kanunla düzenlenmesi ve yasama yetkisinin devredilmezliği yönündeki anayasal ilkelerle bağdaşmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, Kanun'un 8. maddesinin ikinci fıkrasının "*Aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarıyla yapılacak sözleşmede yer alacak hususlar.*" ve ".*Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak, Sağlık Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.*"  bölümleri  "*sözleşmeli aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarının yaş şartı*" yönünden Anayasa'nın 7. ve 128. maddelerine aykırıdır. İptalleri gerekir.

**VI- SONUÇ**

       24.11.2004 günlü, 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun 8. maddesinin ikinci fıkrasının *"Aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarıyla yapılacak sözleşmede yer alacak hususlar."*ve *".Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak, Sağlık Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir."* bölümlerinin *"sözleşmeli aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarının yaş şartı"*yönünden Anayasa'ya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE, 17.12.2014 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Başkanvekili  Serruh KALELİ | Başkanvekili  Alparslan ALTAN | Üye  Serdar ÖZGÜLDÜR |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Üye  Osman Alifeyyaz PAKSÜT | Üye  Recep KÖMÜRCÜ | Üye  Burhan ÜSTÜN |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Üye  Engin YILDIRIM | Üye  Nuri NECİPOĞLU | Üye  Hicabi DURSUN |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Üye  Celal Mümtaz AKINCI | Üye  Erdal TERCAN | Üye  Muammer TOPAL |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Üye  Zühtü ARSLAN | Üye  M. Emin KUZ | Üye  Hasan Tahsin GÖKCAN |