

T.C.
DENİZLİ
İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2022/2010

KARAR NO : 2023/917

AHEF KAZANIR!

DAVACI _____ :

VEKİLİ _____ : AV. SERVET AKTAN
-UETS[16402-04179-29995]

DAVALI _____ : DENİZLİ VALİLİĞİ

VEKİLİ _____ : AV.

DAVANIN ÖZETİ : Denizli İli, Merkezefendi ilçesi, 12 nolu Aile Hekimliği birimde sözleşmeli aile hekimi olarak görev yapan davacı tarafından, idarece hiç bir sebep belirtilmeden "diğer kesintiler" başlığı altında haziran 2022 maaşından yapılan 1.767,17.-TL'lik kesintiye dair işlemin; hukuka aykırı olduğu, savunma hakkının ihlal edildiği, idarenin re'sen kesinti yapma hakkına haiz olmadığı, keyfi uygulama yapılarak hak kaybına sebebiyet verildiği, haziran ayında eksiksiz çalışmasına rağmen maaşından kesinti yapıldığı, bu nedenle yapılan kesintinin gerekçesinin anlaşılacağı, bir kamu zararı nedeniyle tahsili amaçlanan tazminat var ise, özel hukuk hükümlerine göre adli yargı mercilerinde dava açmak suretiyle zararın tazmini yoluna gidilmesi gerektiği ileri sürülerek iptali ile maaşlarından yapılan söz konusu kesintilerin kesinti tarihinden itibaren işleyecek faiziyle birlikte tarafına ödenmesine karar verilmesi istenilmektedir.

SAVUNMANIN ÖZETİ : Davanın süresi içerisinde açılmadığı, aile sağlığı çalışanlarına çalıştığı gün sayısı kadar ödeme yapılacağı, davacının 14-16/03/2022 tarihinde yapılan mesai denetiminde görev başında olmadığı tespit edildiği ve tanzim edilen tutanak ile kayıt altına alındığı, eksik maaş ödemesinin sendikal eyleme katılma sebebiyle verilen bir ceza mahiyetinde olmadığı, ceza mahiyetinde bir işlem olmadığından savunma alınması gerekmediği, sendikal eylemle ilgili aile sağlığı çalışanlarının görevlerinin başında bulunamayacağına dair mevzuatlarında hiç bir hüküm bulunmadığı, tesis edilen işlemlerin hukuka uygun olduğu belirtilerek, haksız ve hukuki dayanaktan yoksun olarak açılan davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Denizli İdare Mahkemesi Hakimliği'nce davalı idarenin usule ilişkin itirazı yerinde görülmeyle, dava dosyası incelenmek suretiyle işin gereği düşünüldü:

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 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. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz." hükmüne yer verilmiş olup, **657 sayılı Kanun'un 22. maddesinde;** "Devlet memurları, Anayasada ve özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler" hükmüne, 90.maddesinin son fıkrasında; "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

T.C.
DENİZLİ
İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2022/2010

KARAR NO : 2023/917

milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır." hükmüne yer verilmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin dernek kurma ve toplantı özgürlüğünün düzenlendiği 11.maddesinde; "Herkesin asayışı bozmayan toplantılar yapmak, dernek kurmak, ayrıca çıkarlarını korumak için başkalarıyla birlikte sendikalar kurmak ve sendikalara katılmak haklarına sahip olduğu, bu hakların kullanılmasının, demokratik toplumda zorunlu tedbirler niteliğinde olarak, ulusal güvenliğin, kamu emniyetinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağliğin veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amaçlarıyla ve ancak yasayla sınırlandırılabilceği, bu maddenin, bu hakların kullanılmasında silahlı kuvvetler, kolluk mensupları veya devletin idare mekanizmasında görevli olanlar hakkında meşru sınırlamalar konmasına engel olmadığı" kuralına yer verilmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları 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 tabi tutulamaz ve görevlerine son verilemez." hükmü bulunmaktadır.

Öte yandan, **5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun Personelin statüsü ve malî haklar başlıklı 3/1. maddesinde;** Sağlık Bakanlığı'nın; Bakanlık veya diğerk kamu kurum veya kuruluşları personeli olan uzman tabip, tabip ve aile sağliğı elemanı olarak çalıştırılacak sağliğı personelinin, kendilerinin talebi ve kurumlarının veya Bakanlığın muvafakatı üzerine, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğerk 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 yetkili olduğu, aynı maddenin 5. fıkrasının 1. cümlesinde; Sözleşme yapılan aile hekimi ve aile sağliğı elemanlarına, 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (B) bendine göre belirlenen en yüksek brüt sözleşme ücretinin aile hekimi için (6) katını, aile sağliğı elemanı için (1,5) katını aşmamak üzere tespit edilecek tutarın, çalışılan ay sonuçlarının ilgili sağliğı idaresine bildiriminden itibaren onbeş gün içerisinde ödeneceği, aynı Kanun'un **8/2. maddesinde;** Aile hekimi ve aile sağliğı 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 nedenlerin, Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak, Sağlık Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği kuralına yer verilmiştir.

Aile Hekimliği Kanununun 8.maddesinin ikinci fıkrasına dayanılarak hazırlanan, 30/06/2021 tarihli ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren **Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nin** "Aile hekimi ödeme esasları" başlıklı 18 inci maddesinde ödemelerin unsurları ve hesaplama yöntemi detaylı olarak yer almakla birlikte birinci fıkrasının "Sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimine çalışılan gün sayısına göre ödeme yapılır." hükmüne yer verildiği görülmektedir.

Anayasa Mahkemesi, üyesi olduğu sendikanın çağrısına uyarak görevine gitmeyen ve mazeretsiz olarak göreve gelmediğinden bahisle uyarma cezası ile cezalandırılan iki başvuru hakkında verdiği, 18.09.2014 tarihli, 2013/8463 başvuru numaralı ve 06.01.2015 tarihli, 2013/8517 başvuru numaralı kararlarında; demokrasilerde vatandaşların biraraya gelerek ortak amaçları izleyebileceği örgütlerin varlığının sağliğı bir toplumun önemli bir bileşeni olduğu, demokrasilerde böyle bir örgütün Devlet tarafından saygı gösterilmesi ve korunması gereken temel haklara sahip olduğu, istihdam alanında kendi üyelerinin menfaatlerinin korunmasını amaçlayan örgütler olan sendikaların, bireylerin kendi menfaatlerini korumak için kolektif oluşumlar meydana getirerek biraraya gelebilme özgürlüğü olan örgütlenme özgürlüğünün önemli bir parçası olduğu, **örgütlenme özgürlüğünün, bireylere topluluk halinde siyasal, kültürel, sosyal ve ekonomik amaçlarını geliştirme imkanı sağladığı,** sendika

T.C.
DENİZLİ
İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2022/2010

KARAR NO : 2023/917

hakkını kullanan bireylerin, çoğulculuk, hoşgörü ve açık fikirlilik gibi demokratik toplumun temel ilkelerinin korunmasından yararlanacağı, **şiddete teşvik etme veya demokratik ilkelerin reddi söz konusu olmadığı** sürece sendika hakkı çerçevesinde dile getirilen bazı görüşler veya bunların dile getirilme biçimi yetkili makamların gözünde kabul edilmez olsa dahi, ifade, örgütlenme ve sendikal özgürlükleri ortadan kaldırmaya yönelik tedbirlerin demokrasiye hizmet edemeyeceği ve hatta tehlikeye düşüreceği belirtilmiş ve başvuruya konu disiplin cezası değerlendirmesinde, **dava konusu eylem gününün, tüm ülkede önceden bildirildiği, söz konusu eylemin yapılmasına yetkili merciler tarafından itiraz edildiği de ileri sürülmediğinden başvurucunun bu eyleme katılarak sendikal hakkını kullandığına** karar verilmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 15/09/2009 tarihli *Kaya ve Seyhan-Türkiye* kararında (Başvuru No: 30946/04); sendika üyesi kamu görevlilerinin, alınan karar uyarınca düzenlenen bir günlük ulusal eyleme katılmaları nedeniyle göreve gelmedikleri için disiplin cezası verilmesinin, sendika üyelerinin çıkarlarını korumak için meşru grev ya da eylem günlerine katılmaktan vazgeçirecek bir nitelik taşıdığı, öğretmenlere verilen disiplin cezasının "*acil bir sosyal ihtiyaca*" tekâbül etmediği ve bu nedenle "*demokratik bir toplumda gerekli*" olmadığı sonucuna varmış, başvuranların gösteri yapma özgürlüğünü etkili bir şekilde kullanma haklarının orantısız olarak çiğnendiği gerekçesiyle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11. maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi, Ahmet Parmaksız [GK] (B. No: 2017/29263, 22/5/2019) kararında sendika hakkının koruma alanına ilişkin önemli değerlendirmelerde bulunmuştur. Buna göre anılan kararda sendika hakkının kapsamının belirlenmesinde ilgili Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihadı ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) konuya ilişkin karar ve ilkeleri de dikkate alınarak sınırlı sayıda olmamak üzere bazı ölçütler geliştirilmiştir. Bu ölçütler; eylemin mesleki çıkarları koruma amacı güdüp gütmeyeceği, sendikaların çekirdek faaliyet alanı içinde olup olmadığı, üyelerinin çıkarlarını koruma amacı olmaksızın salt bir siyasi amaç içerip içermediği ve buna bağlı olarak devlete tanınan takdir marjının genişliği şeklinde belirlenmiştir (Ahmet Parmaksız, § 55).

Anayasa Mahkemesi, sendikaların çekirdek faaliyet alanının sendika üyelerinin çalışma hayatına ilişkin mesleki, ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak amacıyla gerçekleştirilen eylemleri kapsadığını, uluslararası hukukta da sendika üyelerinin ekonomik ve sosyal menfaatlerini koruma amacının her zaman öne çıkan asli amaçlar arasında olduğunu belirtmiştir. Kamu sendikaları söz konusu olduğunda ise ilgili Kanun'da öngörülen; çalışma koşulları, yükümlülükleri, iş güvenlikleri ile sağlık koşullarının geliştirilmesi konularında görüş bildirmek, işverenlerle bu konularda ortak çalışmalar yürütmek, üyelerin mesleki yeterliliklerinin artırılması ve sorunlarının çözülmesi ile sendikal faaliyetlerinin geliştirilmesine yönelik kurs, seminer ve sosyal amaçlı toplantılar düzenlemek, üyelerin ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini ilgilendiren konularda yetkili makamlara sunmak üzere çalışmalar yapmak ve üyelerine hukuki destek vermek gibi faaliyetlerin sendikal faaliyetlerin çekirdek alanında kalan faaliyetler arasında sayılabileceği ifade edilmiştir (Ahmet Parmaksız, §§ 61, 62).

Öte yandan Anayasa Mahkemesi, siyasi otorite karşısında kamu politikalarının oluşmasında etkili birer baskı grubu olan sendikaların çekirdek faaliyet alanı dışında özellikle demokrasinin yerleşmesi ve gelişmesi amacıyla yürüttükleri ikincil nitelikte kabul edilebilecek faaliyetleri de olduğunu belirtmiştir. Sendikaların bu kapsamdaki çalışmalarının üyelerinin çıkarları ile birlikte toplumun çıkarlarına da yönelik olup salt sendikal faaliyet niteliğinde görülemeyeceğini ifade eden Anayasa Mahkemesi, bu çalışma ya da eylemlerin bireylerin üye oldukları örgütün çağrısına uyarak toplu şekilde ve siyasi otorite karşısında baskı grubunun birer katılımcısı olarak yaptıkları faaliyet niteliğinde bulunduğu, dolayısıyla sendikaların çekirdek faaliyet alanında kalmayan bu eylemlerin sendika hakkı korumasında olduğundan bahsedilemeyeceği sonucuna ulaşmıştır (Ahmet Parmaksız, § 62).

T.C.
DENİZLİ
İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2022/2010

KARAR NO : 2023/917

O hâlde bir eylemin sendika hakkının sağladığı korumadan yararlandığının iddia edilebilmesi için eylemin gerçekleştirilmesi konusunda sendika kararı bulunduğu ileri sürülmesi yeterli değildir. Bunun yanında gerçekleştirilen **eylemin sendikaların çekirdek faaliyet alanı kapsamında kaldığının da somut bilgi ve belgelerle ortaya konması gerekir.**

Anayasa Mahkemesi, kamu görevlisi olmanın sağladığı birtakım ayrıcalıklar ve avantajların yanında bazı külfet ve sorumluluklara katlanmayı ve diğer kişilerin tabi olmadığı sınırlamalara tabi olmayı da gerektirdiğini belirtmiştir. Kişinin kamu görevine kendi isteği ile girmekle bu statünün gerektirdiği ayrıcalıklardan yararlanmayı ve külfetlere katlanmayı kabul etmiş sayıldığını, kamu hizmetinin kendine has özelliklerinin bu avantaj ve sınırlamaları zorunlu kıldığını ifade etmiştir (İhsan Asutay, B. No: 2012/606, 20/2/2014, § 38). Bu kapsamda kamu görevlileri, yükümlülükleri doğrultusunda kendileri hakkında disiplin cezasına hükmedilmesini gerektirecek davranışlardan kaçınma yükümlülüğü altındadır. Bu yükümlülük, özellikle ifade özgürlüğü ile toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının kullanımı yönünden kamu görevlilerini diğer vatandaşlardan daha kısıtlı bir konuma sokabilir. Diğer yandan bu kısıtlama kamu görevlilerini, temel haklarını kullanmalarını tamamen imkânsızlaştıracak şekilde aşırı bir yükümlülük altında da bırakmamalıdır. Bu noktada temel hakkın kullanımı ile kamu görevlisi statüsünden kaynaklanan gereklilikler arasında adil bir denge kurulmalıdır (Gülistan Atasoy ve diğerleri, B. No:2017/15845, 21/1/2021, §§ 67, 68).

Dava dosyasının incelenmesinden; davacının üyesi olduğu Aile Hekimleri çalışanları Sendikasının; 30 Haziran 2021 tarihinde 31527 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 01.07.2021 tarihinde yürürlüğe giren Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği Aile hekimliği çalışanlarının özlük haklarında kayıplara neden olduğu, iş güvencesini ortadan kaldırarak uygulanabilirliği olmayan kronik hastalık izlemleri ile hak ediş kayıplarına yol açtığı, Aile hekimliği çalışanlarının hak kaybına neden olan Sözleşmenin ilgili maddelerinin yeniden düzenlenmesi, caydırıcı ve etkin bir sağlıkta şiddet yasası çıkarılabilmesi, yıllarca süregelen hak ediş ve cari gider kayıplarının telafi edilmesi, amacı ile 17-18 şubat 2022 tarihinde 2 (iki) gün, taleplere olumlu yanıt verilmediği takdirde 14-15-16 mart 2022 tarihinde 3 (üç) günlük iş bırakma kararı çerçevesinde 14/16.03.2022 tarihlerinde işe gelmediği tespit edildiğinden bahisle haziran 2022 maaşından yapılan 1.767,17-TL'lik kesintiye dair işlemin iptali ile söz konusu tutarın kesinti tarihinden itibaren işleyecek yasal faizi ile tazmini istemi ile bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer verilen Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliği uyarınca çalıştırılan aile hekimlerine ödenecek ücret belirlenirken çalışılan gün sayısının esas alınacağı ve çalışılan gün sayısı üzerinden ücretin ödeneceği hüküm altına alınmış, **aynı düzenlemeye yıllık izin veya görevlendirme gibi istisnalar getirilerek fiilen çalışılmaması durumunda da ödeme yapılabileceği** hüküm altına alınmıştır.

Dava konusu olayda, davacının üyesi olduğu sendikanın yetkili kurullarınca alınan karar doğrultusunda sendikal eylemde bulunduğu, bu eylemin yukarıda alıntısı yapılan Uluslararası Sözleşme hükmü uyarınca mazeret olarak kabulünün gerekeceği, mazeret olarak kabul edilen sendikal faaliyet sebebiyle, ilgililer hakkında ayrıca eyleme katıldıkları günlerin kesinti yapılarak ücretlerine yansıtılmasının örgütlenme ve sendikal faaliyetlerde bulunma hürriyetine doğrudan etki doğuracağı ve Anayasa ve Uluslararası Sözleşmeler kapsamında güvence altına alınan "*çıkartmalarını korumak için sendika kurma ve sendikaya girme hakkı dahil, başkalarıyla birlikte örgütlenme özgürlüğü hakkı*"nın zedelenmesine sebep olacağı ve sendikal eylemin sendikaların çekirdek faaliyet alanı içinde kaldığı açık olduğundan, sendikal eylemin kabul edilebilir mazeret olarak değerlendirilmesi gerekirken, aksi yorumla tesis edilen ve davacının ücretinde kesintiye sebep olan dava konusu işleminde hukuka ve mevzuata uyarlık bulunmamaktadır.

T.C.
DENİZLİ
İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2022/2010

KARAR NO : 2023/917

Açıklanan nedenlerle, dava konusu işlemin **iptaline**, davacının maaşından yapılan 1.767,17-TL kesintinin kesinti tarihinden itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte davacıya ödenmesine, aşağıda dökümü yapılan 269,90- TL yargılama gideri ile karar tarihinde yürürlükte bulunan Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi 13/2.maddesi uyarınca belirlenen 1.767,00-TL vekalet ücretinin davalı idareden alınarak davacıya verilmesine, artan posta giderinin talep edilmemesi halinde resen davacıya iadesine, 2577 sayılı Kanunun 45/1. maddesi uyarınca **kesin olarak (istinaf/temyiz yolu kapalı)**, 25/04/2023 tarihinde karar verildi.

HAKİM

YARGILAMA GİDERİ		:
Başvuru Harcı	:	80,70 TL
Karar Harcı	:	80,70 TL
Vekalet Harcı	:	11,50 TL
Posta Gideri	:	97,00TL
TOPLAM	:	269,90 TL