



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



SAYI : 2022/10053-S.22.15479
BAŞVURU NO : 2022/7334
KARAR TARİHİ : 09/08/2022

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN : [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

BAŞVURUYA KONU İDARE : SAĞLIK BAKANLIĞI

BAŞVURUNUN KONUSU : Başvuranın disiplin cezasının iptali talebi hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ : 20/05/2022

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Kurumumuza yapmış olduğu başvuruda başvuran özetle, [REDACTED] İli [REDACTED] ilçesi [REDACTED] Aile Sağlığı Merkezinde aile hekimi olarak görev yaptığını, mesai saatlerine uymadığı gerekçesi ile 6 (altı) ceza ihtar puanı verildiğini, ilgili soruşturma sürecinde sözlü yerine yazılı ifade vermek istediğini belirtmesine rağmen yazılı ifadesinin alınmadığını, gerek sözlü ifadeye çağrıldığında gerekse savunması istendiğinde talep ettiği soruşturmaya esas tutanaklar ile soruşturma raporunun ve muhakkik görevlendirme yazısının kendisine verilmediğini, hangi konuda ne için ifade vermesi gerektiğinin kendisine açıklanmadığını iddia ve ifade ederek disiplin cezası olarak verilen 6 ceza ihtar puanının iptal edilmesini talep etmektedir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Gaziantep Valiliği İl Sağlık Müdürlüğünün 31.05.2022 tarih ve [REDACTED] sayılı cevabi yazısında özetle;

2.1. Başvuranın soruşturma kapsamında ifade vermek üzere muhakkik tarafından 27.01.2022 tarihli ve [REDACTED] sayılı yazıyla davet edildiği, ancak buna icabet etmediği ve ifade vermeye gitmediği, bunun yerine soruşturma dosyasındaki bir takım belgeleri talep ettiği, bu talebinin 4982 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesi kapsamında uygun görülmediği,

2.2. 11.02.2022 tarih ve [REDACTED] sayılı yazılı ile başvurana hangi sebepten soruşturma başlatıldığı ve neden savunmasının istendiğinin bildirildiği, başvurana Aralık ayında yapılan denetimde mesaisine gelmediği gerekçesiyle savunma istendiğinin belirtildiği, başvuranın savunma süresi içerisinde yazılı savunmasını

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

sunmadığı, cevabi olarak soruşturma raporu ile makam onayını talep ettiği, bu talebinin de 4982 sayılı Kanun'un 19 maddesi kapsamında uygun görülmediği,

2.3. Soruşturma sırasında istenen ifadenin savunma kapsamında olmadığı, ceza teklifi sonrasında disiplin amiri tarafından talep edilen savunma yazısında başvuranın talebini karşılayan bilgi ve belgelerin bulunduğu ve 7 günlük süre tanındığı, başvuranın savunma hakkının ihlal edilmediği,

2.4. Başvurana disiplin amiri tarafından 06/04/2022 tarihli ve [REDACTED] sayılı yazı ile 6 ceza ihtar puanı uygulanması kararı verildiği, başvuranın cezaya yaptığı itirazın kabul edilmediği, açıklamalarına yer verilmektedir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

3. 18/10/1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın ;

3.1. “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74 üncü maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında; *“Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.”*,

3.2. “Görev ve sorumlulukları, disiplin kovuşturulmasında güvence” başlıklı 129 uncu maddesinin ikinci fıkrasında; *“Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez.”*,

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. 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun;

5.1. “Denetim, sorumluluk ve mal bildirimi” başlıklı 6 ncı maddesinde, *“Aile hekimleri ve aile sağlığı elemanları, mevzuat ve sözleşme hükümlerine uygunluk ile diğer konularda Bakanlık, ilgili mülkî idare ve sağlık idaresinin denetimine tâbidir. Aile hekimi ve aile sağlığı elemanları, görevleriyle ilgili ya da görevleri başında işledikleri veya kendilerine karşı işlenen suçlarda Devlet memurları gibi kabul edilir. ..”*,

5.2. “Yönetmelikler” başlıklı 8 inci maddesinde; *“Aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarının çalışma usul ve esasları; çalışılan yer, kurum ve statülerine göre öncelik sıralaması; ...çalışma ve denetime ilişkin usul ve esaslar, Sağlık Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir....”*,

6. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun “İdarî soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler” başlıklı 19 uncu maddesinde; *“Kurum ve kuruluşların yetkili birimlerince yürütülen idarî soruşturmalarla ilgili olup, açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde;*

- a) Kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale sonucunu doğuracak,
- b) Kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını ya da güvenliğini tehlikeye sokacak,
- c) Soruşturmanın güvenliğini tehlikeye düşürecek,

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

d) Gizli kalması gereken bilgi kaynağının açığa çıkmasına neden olacak veya soruşturma ile ilgili benzeri bilgi ve bilgi kaynaklarının temin edilmesini güçleştirecek, bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.”,

7. 30/06/2022 tarihli ve 31527 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliğinin;

7.1. “Sözleşmenin ihtaren sona erdirilmesi” başlıklı 11 inci maddesinin birinci, ikinci fıkraları ile üçüncü fıkrasının (a) bendinde; *“Bu Yönetmeliğin eki (Ek-3 Aile Hekimliği Uygulamasında Uygulanacak İhtar Puanı Cetveli)’nde yer alan fiilleri işlediği tespit edilen sözleşmeli aile hekimi ve aile sağlığı çalışanına; a) Müdürlüğün halk sağlığı hizmetlerinden sorumlu başkanınca, b) Tespitin Bakanlık tarafından yapılması halinde Bakanlıkça, yazılı ihtar yapılır.*

Sözleşmeli aile hekimi veya aile sağlığı çalışanına, ihtarın tebliğinden itibaren savunma yapması için yedi gün süre verilir. Yapılan savunmalar uygun görülmediği takdirde veya süresi içinde savunma yapılmaması durumunda ihtar puanı verilir. Bir sözleşme dönemi içerisinde herhangi bir fiilin ikinci ve devam eden ihlallerinde, ihtar puanı iki kat olarak uygulanır.

İhtar puanının kendisine tebliğ edilen ilgili aile hekimi ve aile sağlığı çalışanı, tebliğ tarihinden itibaren yedi gün içinde; a) Müdürlüğün halk sağlığı hizmetlerinden sorumlu başkanının verdiği ihtar puanına karşı, il sağlık müdürüne... itirazda bulunabilir. İtiraz mercileri otuz gün içinde itirazı inceleyerek karara bağlar ve karar ilgisine yazılı olarak bildirilir.”,

7.2. “Denetim” başlıklı 14 üncü maddesinin birinci fıkrasında; *“Aile sağlığı merkezi, aile hekimleri ve aile sağlığı çalışanları, asgari altı ayda bir, mevzuat ve sözleşme hükümlerine uygunluk ile diğer konularda Bakanlık, ilgili mülki idare amirleri ve yerel sağlık idare amirleri veya bunların görevlendireceği personelin denetimine tabidir. İlgili mevzuat ve sözleşme şartlarına aykırılık halinde müdürlükçe/Bakanlıkça incelemeci veya soruşturmacı görevlendirilir...”*,

düzenlemelerine yer verilmiştir.

IV. KAMU DENETÇİSİ SADETTİN KANLANKAN’IN KAMU BAŞDENETÇİSİ’NE ÖNERİSİ

8. Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; başvuranın yazılı ve sözlü ifadelerinin alınmasından önce kendisine muhakkik görevlendirmesi hakkındaki Makam Olur’u, öninceleme/soruşturma raporlarının verilmemesinin 4982 sayılı Kanun kapsamında reddedilmesinin hukuka ve hakkaniyete uygun olduğu; ancak idarenin disiplin cezası teklif edilmesinden sonra tebliğ ettiği savunma davet yazısında başvuranın kendisine yapılan isnadın nedeninden ayrıntılı ve açık olarak haberdar olmadığı değerlendirilerek başvurana verilen disiplin cezasının iptal edilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine varılarak İdareye bu yönde tavsiye verilmesinde ilişkin öneri Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

9. Aile hekimi olarak görev yapmakta olan başvuran, mesai saatlerine uymadığı gerekçesiyle verilen 6 ceza ihtar puanının, savunma hakkını kullanmak için talep ettiği muhakkik görevlendirilmesine ilişkin Makam Oluru, ön inceleme ve soruşturma raporları kendisine verilmeden sözlü ifadesinin ve yazılı savunmasının

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

istenmesinin hukuka uygun olmadığını belirterek Kurumumuzdan bu cezanın iptal edilmesini talep etmektedir.

10. Anayasamız kamu görevlilerine savunma hakkı tanınmadan disiplin cezası verilemeyeceğini hüküm altına almıştır. 5258 sayılı Kanun'da ise, aile hekimlerinin mevzuat ve sözleşme hükümlerine uygunluk ile diğer konularda Bakanlık, ilgili mülki idare ve sağlık idaresinin denetimine tabi olduğu, bu konudaki hususların Sağlık Bakanlığınca çıkarılacak Yönetmelikle belirleneceği düzenlenmektedir. Bu kapsamda yayımlanan Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliği'nde aile hekimlerinin asgari altı ayda bir mevzuat ve sözleşme hükümlerine uygunluk ve diğer konularda Bakanlık, ilgili mülki idare amirleri ve yerel sağlık idare amirleri veya bunların görevlendireceği personelin denetimine tabi olduğu, ilgili mevzuat ve sözleşme şartlarına aykırılık halinde müdürlükçe/Bakanlıkça incelemeci veya soruşturmacı görevlendirileceği belirtilmektedir.

11. Anılan Yönetmelik ekindeki Aile Hekimliği Uygulamasında Uygulanacak İhtar Puanı Cetvelindeki fiilleri işleyen sözleşmeli aile hekimine, ihtarın tebliğinden itibaren savunma yapması için yedi gün süre verileceği, yapılan savunmalar uygun görülmediği takdirde veya süresi içinde savunma yapılmaması durumunda ihtar puanı verileceği, ihtar puanına karşı il sağlık müdürüne itirazda bulunulabileceği belirtilmektedir.

12. Başvuru konusu olayda; [REDACTED] İlçe Sağlık Müdürlüğü tarafından aile sağlığı merkezlerine ve aile hekimi birimlerine mesai denetimleri yapılması ve denetimler sonucunda gerek görülürse disiplin soruşturması yürütülmesi amacıyla İl Sağlık Müdürlüğünden bir kişi görevlendirildiği anlaşılmaktadır. Başvuranın görev yaptığı [REDACTED] Aile Sağlık Müdürlüğünde belirli bir gün ve saatte yapılan denetimde başvuranın da aralarında bulunduğu bazı kişilerin mazeretsiz mesaide olmadığı tutanak altına alınmıştır. Bunun üzerine, bu kişiler hakkında soruşturma başlatıldığı ve başvuranın bu kapsamda sözlü ifadeye 27.01.2022 tarihli ve 2 sayılı yazıyla davet edildiği belirlenmiştir. Başvuranın ise, makam oluru, muhakkik görevlendirmesi ve soruşturmaya esas tutanakların bulunduğu soruşturma raporunun tarafına verilmesini talep ederek ifadesini yazılı vereceğini beyan ettiği tutanak altına alınmıştır. Başvuranın bilgi ve belge talebi, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 19 uncu maddesi kapsamında İdarece reddedilmiştir.

13. İdarenin 11.02.2022 tarihli ve 647 sayılı yazısında ise; başvuranın 02.02.2022 tarihinde tamamlanan inceleme neticesinde Aile Hekimliği Sözleşme ve Ödeme Yönetmeliği'nin ekindeki ceza ihtar puanı cetveline göre "çalışma saatleri planına uymamak" maddesi gereğince 6 ceza ihtar puanı ile tecziye edildiğinin başvurana bildirildiği görülmektedir.

14. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 17.02.2011 tarihli, [REDACTED] sayılı kararı; *"Anılan Anayasa hükmünün gerekçesinde, 'yapılacak disiplin kovuşturmalarında ve disiplin cezası uygulamasında ilgiliye isnad olunan hususun bildirilmesi, dinlenilmesi, savunmasını yapma imkanı tanınması bu madde ile güvence altına alınmaktadır' ifadelerine yer verilerek, disiplin cezaları ile ilgili olarak Anayasal güvenceye bağlanan savunma hakkının içeriği belirtilmiştir. Anayasa Mahkemesinin, Avrupa İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşme'nin, savunma hakkının önemini ve gereğini vurgulayan 6. maddesini de dikkate alarak savunma hakkının niteliğini vurguladığı, 14.7.1998 günlü, [REDACTED] sayılı kararında, herkesin kendisine yönelik isnadın nedeninden ve niteliğinden en kısa zamanda, anladığı bir dille ve ayrıntılı olarak haberdar edilmek hakkına sahip olduğu; olayı,*

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

isnadın nedenini ve hukuki niteliğini bilmeyen kişinin kendisini yeterince savunamayacağına açık olduğu, bu hususun, savunma hakkının temelini oluşturduğu belirtilmiştir. Anayasa hükmü, gerekçesi ve Anayasa Mahkemesi kararı karşısında, disiplin cezaları ile ilgili olarak savunma hakkı kullandırılmadan disiplin cezası verilmesinin hukukten olanaklı olmadığı; savunma hakkının hukuka uygun şekilde kullanılabilmesi için de, ilgili kamu görevlisinin hakkındaki iddiaları, bu iddiaların dayandığı delilleri, üzerine atılı fillerin hukuki nitelendirmesini ve önerilen disiplin cezasını bilmesi gerektiği sonucuna varılmakta olup, tüm bu hususlar kendisine bildirilmeyen kişinin kendisini yeterince savunamayacağı açıktır.” Şeklinde dir.

15. Başvurana inceleme/soruşturma sonucu teklif edilen ceza hakkında gönderilen savunma yazısı talebi ile Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun Kararı birlikte değerlendirildiğinde; yazıda başvurana hakkındaki iddialara cevap verebileceği şekilde hangi gün ve saatte çalışma planına uygun davranmadığının açıkça belirtilmediği, başvuranın kendisine yönelik isnadın nedeninden ayrıntılı olarak haberdar edilme hakkından mahrum bırakıldığı, dolayısıyla savunma hakkını tam olarak kullanamadığı belirlenmiştir.

16. Kurumumuzca yapılan değerlendirme neticesinde; başvuranın makam oluru, muhakkik görevlendirmesi ve soruşturmaya esas tutanakların bulunduğu soruşturma raporunun kendisine verilmesi talebi işleminde herhangi bir hukuka aykırılık tespit edilememiş ise de İdarenin yazılı ifade talep ettiği yazının savunma hakkının tam olarak kullanılmasına elverişli bilgileri içermemesi nedeniyle başvurana verdiği disiplin cezasının iptal edilmesinin hukuka ve hakkaniyete uygun olacağı belirlenmiştir.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

17. 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; İdarenin başvurana verdiği cevapta hangi sürede hangi mercilere başvurabileceğini göstermemesi nedeniyle “karar karşı başvuru yollarının gösterilmesi” ilkesine uymadığı anlaşılmış olup, İdareden bundan böyle bu ilkeye de uyması beklenmektedir.

18. Ayrıca, idare tarafından sözlü ifadeye davet yazısında başvuranın kendisine yapılan isnadın nedeninden ve niteliğinden ayrıntılı olarak haberdar olması için sözlü ifade davet yazısında başvuranın ifadesine başvurulacak konunun nedeninin ayrıntılı olarak bildirilmesinin iyi yönetim ilkelerinden olan “savunma hakkı”, “bilgi edinme hakkı” ve “kararların gerekçeli olması” ilkelerine uygun olacağı değerlendirilmiştir.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

19. 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 Gaziantep İdare Mahkemelerinde yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Açıklanan gerekçelerle **BAŞVURUNUN KABULÜNE;**

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

İdarenin yazılı ifade talep ettiği yazının savunma hakkının tam olarak kullanılmasına elverişli bilgileri içermemesi nedeniyle başvurana verdiği disiplin cezasının iptal edilmesi yönünde **SAĞLIK BAKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA**,

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, Sağlık Bakanlığınca bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın başvurana ve Sağlık Bakanlığına tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi'nce karar verildi.

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.