



REPUBLIKA E KOSOVËS - РЕПУБЛИКА КОСОВО - REPUBLIC OF KOSOVO
GJYKATA KUSHTETUESE
УСТАВНИ СУД
CONSTITUTIONAL COURT

Priştine, 26 Nisan 2012
Nr. Ref.: RK227/12

KABUL EDİLMEZLİK KARARI

Dava No: KI 05/11

Başvurucu

Kosova Sağlık Sendikaları Federasyonu

**122/08 sayı ve 14 Ekim 2008 tarihli Ortak Deklarasyon'un Anayasa uygunluğu
denetimi**

KOSOVA CUMHURİYETİ ANAYASA MAHKEMESİ

Aşağıdaki yapıdadır:

Enver Hasani, Başkan
Kadri Kryeziu, Başkanvekili
Robert Carolan, Üye
Altay Suroy, Üye
Almiro Rodrigues, Üye
Snezhana Botusharova, Üye
Ivan Čukalović, Üye
Gjyljeta Mushkolaj, Üye
Iliriana Islami, Üye

Başvurucu

1. Başvurucu, Kosova Sağlık Sigortaları Federasyonu (bundan sonra: KSSF) Başkanı Bay Blerim Syl'a'nın imzasını taşıyan 13 Ocak 2011 tarihli vekaletе göre Mitroviçalı avukat Bay Armend Shkoza tarafından temsil edilen KSSF.

İtiraz edilen karar

2. Başvurucu, kendisi, Grev Merkez Konseyi ile Kosova Cumhuriyeti Sağlık Bakanlığı (bundan sonra: "Bakanlık") arasında 14 Ekim 2008 tarihinde imzalanan 122/08 sayılı Ortak Deklarasyon'a itiraz etmiştir.

Dava konusu

3. Başvurucu, Kosova Cumhuriyeti Anayasası'nın (bundan sonra: "Anayasa") 93. maddesi [Hükümetin Yetkileri] 6 ve 7. fıkraları, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 23.2 maddesi ve 03-L-040 sayılı Yerel Özerk Yönetim Yasası'nın 62. maddesi [Belediye Müdürleri] 3. fıkrası ve 24 maddesi [Belediye Maliyesi Temel İlkeleri] 4. fıkrasının ihlal edildiğini ileri sürmüştür.

Hukuki dayanak

4. Anayasa'nın 113.7 maddesi, 03/L-121 sayılı Kosova Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi Hakkında Yasa'nın (bundan sonra: "Yasa") 22. maddesi ve Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün (bundan sonra: "İçtüzük") 56. (2) kuralı.

Davanın Mahkeme'deki seyri

5. Başvurucu 17 Ocak 2011 tarihinde Kosova Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi'ne (bundan sonra: "Mahkeme") başvurmuştur.
6. Mahkeme Başkanı'nın GJR KI 05/11 sayı ve 14 Şubat 2011 tarihli kararı ile Üye Iliriana Islami raportör yargıç olarak görevlendirmiş, Başkanın aynı tarih ve KSH KI 05/11 sayılı kararı ile Üye Snezhana Botusharova başkanlığında üyeler Almiro Rodrigues ve Kadri Kryeziu'dan oluşan Ön İnceleme Heyeti belirlenmiştir.
7. Mahkeme 4 Mayıs 2011 tarihinde başvuru hakkında Hükümet ve 14 belediyeye (bkz. Ek A) bildirimde bulunmuştur.
8. Anayasa Mahkemesi 16 Haziran 2011 tarihinde başvurucu, Hükümet ve belediyelerden ilave bilgi talebinde bulunmuştur.
9. Kosova Ovası Belediyesi 24 Haziran 2011 tarihinde gönderdiği cevabında Ortak Deklarasyonu tamamen uyguladıklarını belirtmiştir.
10. Lipyan Belediyesi 27 Haziran 2011 tarihinde gönderdiği cevabında 2011 yılına ilişkin bütçe gözden geçirildikten sonra kalan tutarı mümkün olan en kısa sürede tazmin edeceklerini bildirmiştir.
11. Başvurucu 28 Haziran 2011 tarihinde gönderdiği cevabında belediyelerden Ortak Deklarasyonu uygulanmasını talep ettiğini ve Merkezi Hükümete Ortak Deklarasyonun tam uygulanmadığını bildirdiğini ifade etmiştir.
12. Vıçitrın Belediyesi 1 Temmuz 2011 tarihinde verdiği cevapta Ortak Deklarasyona ilişkin tüm sorumlulukları yerine getirdiğini belirtmiştir.
13. Klina Belediyesi 6 Temmuz 2011 tarihinde verdiği cevapta kalan tutarı mümkün olan en kısa sürede sağlık çalışanlarına ödeyeceğini belirtmiştir.

14. Klina Belediyesi 18 Temmuz 2011 tarihinde kalan tutarın sağlık çalışanlarına ödenmesi için ayrılan mali kaynağa ilişkin kararı Anayasa Mahkemesi'ne göndermiştir.
15. Bilgi talebine 11 belediye cevap göndermemiştir.
16. Anayasa Mahkemesi, 28 Temmuz 2011 tarihinde Hükümet, Sağlık Bakanlığı, Kamu İdaresi Bakanlığı ve Ekonomi ve Maliye Bakanlığında ilave bilgi talebinde bulunmuş ve söz konusu kurumlardan 9, 10, 11 ve 15 Ağustos tarihlerinde cevap alınmıştır.
17. Mahkeme 13 Ekim 2011 tarihinde başvurucudan KSSF üyelerinin KSSF Başkanı Bay Blerim Sylla adına düzenlenmiş vekâletini ve her belediyeye ait sağlık hizmetleri çalışanlarının 44 avro tutarındaki ikramiyeleri ödeyen ve ödemeyen belediyelere ait listelerin teslim edilmesini talep etmiştir.
18. Mahkeme 21 Mart 2012 tarihinde başvurucudan Anayasa Mahkemesi nezdinde yapılan başvuru konusuyla alakalı olarak Kosova'daki hukuk mahkemelerinde adli herhangi bir süreç başlatıp başlatmadıklarıyla ilgili bilgi talebinde bulunmuştur.
19. Başvurucu 22 Mart 2012 tarihinde Anayasa Mahkemesi'ne gönderdiği cevabında KSSF ile Kosova Hükümeti arasında imzalanan Ortak Deklarasyon hakkında karar verme yetkisinin sadece Anayasa Mahkemesi'ne ait olduğu için Kosova'daki hukuk mahkemelerinde başlatılmış bir sürecin bulunmadığını bildirmiştir. Devamında güya İdari Uyuşmazlık Yasasının idari dava açma imkanı sunmadığı belirtilmiştir.
20. Ön İnceleme Heyeti 19 Nisan 2012 tarihinde raportör yargıcın raporunu görüştüğünden sonra Mahkeme Heyetine başvurunun kabul edilmezliğine ilişkin öneri sunmuştur.

Olguların özeti

21. Başvurucu, Çalışma ve Sosyal Refah Bakanlığı'nın 200/06 sayı ve 11 Nisan 2006 tarihli kararı ve 531 sayı ile 1 Şubat 2010 tarihli kararıyla tüzel kişilik olarak kaydedilmiştir.
22. Sağlık çalışanları olan üyelerinin çıkarlarını temsil eden başvurucu 13 Ekim 2008 tarihinde ülke çapında sağlık çalışanlarının istemlerini yerine getirmek amacıyla bir grev organize etmiştir.
23. Başvurucu, Grev Merkez Konseyi ile Sağlık bakanlığı arasında yapılan görüşmeler sonucunda Sağlık Bakanlığı ve grev tarafı arasında Ortak Deklarasyon imzalanmıştır.
24. 14 Ekim 2008 tarihinde imzalanan Ortak Deklarasyonla 12.247 sağlık çalışanına 44 avro tutarında ikramiye verilmesi öngörülmüştür. İkramiye iki yıl boyunca Hükümetin gerekli mali kaynakları sağlayacağı belediyeler tarafından ödenecekti.
25. Deklarasyonun imzalanmasından sonra tarafların bunu farklı şekillerde yorumlamalarından kaynaklanan sorunlar uygulanma esnasında ortaya çıkmaya başlamıştır.
26. Bunun sonucunda Yerel Özerk Yönetim Yasasına göre birincil sağlık hizmetlerini yönetmekle yükümlü olan belediyeler 44 avroluk ikramiyeyi ödememişlerdir.
27. Sağlık çalışanları 14 Ekim 2008 tarihli Ortak Deklarasyonun uygulanması için 24 şubat 2009 tarihinde greve gitmişlerdir.

28. Bu sorunu aşmak amacıyla Başbakan 3 Mart 2009 tarihinde, başvurucunun ulusal düzeydeki Konsey üyeleri ve Ortak Deklarasyonun uygulanmasının devamında garantör ve üçüncü taraf olarak İnsan Hak ve Özgürlüklerini Koruma Kurulu'nun katıldığı bir açık toplantıyı belediye başkanlarıyla düzenlemiştir. Bu toplantıda Başbakan, belediye başkanlarından Ortak Deklarasyonun uygulanmasının devam etmesini talep etmiştir.
29. Ekonomi ve Maliye Bakanlığı olası yanlış anlaşılmaları önlemek amacıyla 26 Ağustos 2009 tarihinde tüm belediye başkanlarından 44 avro tutarındaki ikramiye ödemelerinin deva etmesini talep etmiştir.
30. Başvurucu Ortak Deklarasyonun kabulünden itibaren uygulamaları gözlemiş ve birincil sağlık hizmetleri sektörünün yönetiminden sorumlu olan belediyeler tarafından ortaya çıkan engelleri tespit etmiştir.
31. Ekonomi ve Maliye Bakanlığı 23 Ağustos 2010 tarihinde tüm belediyelere bütçe sirkülerini göndererek birincil sağlık hizmetleri sektörü çalışanlarına 44 avro tutarındaki ikramiyenin ödenmesi için kaynak aktarımında bulunduğunu teyit etmiştir.

Başvurucunun iddiaları

32. Başvurucu 14 belediyenin (bkz. Ek A) 2009 ve 2010 yılı boyunca 44 avroluk ikramiye ödemelerine ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmediğini ileri sürmüştür.
33. Başvurucu, söz konusu belediyelerin hareketleriyle Kosova Cumhuriyeti anayasa ve hukuk düzenini ile uluslar arası anlaşma ve belgeleri ihlal ettiklerini ileri sürmüştür.
34. Hükümetin 44 avroluk ikramiyeye ilişkin Ortak deklarasyonunu uygulamayarak özellikle Anayasa'nın 93. maddesi 1, 6 ve 7. fıkralarını, Yerel özerk Yönetim Yasasının 62 (3) ve 24 (4). maddelerini ve İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 23 (2). maddesini ihlal ettiklerini ileri sürmüştür.
35. Başvurucu, birincil sağlık hizmetleri çalışanlarının bir kısmına ve ikincil ile üçüncül sağlık hizmetleri çalışanlarına 44 avro tutarında ikramiye ödenip (5892 çalışandan) yaklaşık 3545 birincil sağlık hizmetleri çalışanına ödenmeyerek Ortak Deklarasyonun doğru uygulanmayışından ikramiye ödenmeyenlere ayrımcılık yapıldığını ileri sürmüştür.
36. Bundan başka başvurucu söz konusu belediyelerin, birincil sağlık hizmetleri çalışanlarına 44 avro tutarında ikramiyenin belediyeler tarafından ödenmesini öngören 2010 yılına ait **Konsolide Kosova Bütçesi Yasası Değişikliği Hakkında Yasayı (03/L-177 sayı ve 4 Ocak 2010 tarihli yasa)** uygulamadıklarını ileri sürmüştür.
37. Son olarak başvurucu Mahkeme'de şu talepte bulunmuştur:
 - Birincil sağlık hizmetleri çalışanlarının tamamına yönelik 44 avro tutarında ikramiyelerin ödenmesine ilişkin belediyelerin yükümlülüğünü teyit etmek ve Anayasa'nın VI. Kısımındaki 93. madde 1 ve 6. fıkralardan kaynaklanan Hükümet yetkileriyle ilgili anayasal uygunluk ile Konsolide Kosova Bütçesi Yasası Değişikliği Hakkında Yasanın uygulanmasıyla ilgili meşruiyet ihlalini önlemek;
 - Söz konusu belediyelere 2009 ve 2010 yılına ait bu yükümlülüklerini 2011 yılının ilk üç aylık dönemini aşmayacak şekilde yerine getirmeleri için talimat vermek;

- 14 Ekim 2008 tarihli Ortak Deklarasyonun devamını teyit etmek;
- Belediye organlarının mali yükümlülüklerini Konsolide Kosova Bütçesi Yasası Değişikliği Hakkında Yasaya (03/L-177) uygu şekilde yerine getirmeleri konusunda talimat vermek;
- 44 avro tutarındaki ikramiyenin günlük yemek ücreti olarak verilemeyeceği konusunda güvence verip mevcut mevzuata göre öngörülen izinlerden herhangi birinden yararlanıp yararlanmadıklarına bakılmaksızın tüm çalışanların bu haktan yararlanmalarını sağlamak;
- Performans ödeneklerini tanımlayıp 44 avro tutarındaki ikramiyenin performans ödeneğinden ayrı tutulmasını sağlamak;
- Yargılamadan dolayı ödenecek tüm masraflardan başvuruçuların tamamını muaf tutmak.

Hükümet ve ilgili bakanlıkların cevabı

38. Hükümet ve ilgili bakanlıklar 5 Ağustos 2011 tarihinde şu cevabı sunmuşlardır:

“Birincil sağlık hizmetleri tamamen belediyelerin sorumluluk sınırı içerisinde, harcamaların Maliye Bakanlığundan desantarlizasyonu, belediye bütçesinin doğru ve zamanında yönetilmesi yerel düzeyde bütçe organlarının yetkisinde olduğuna göre 44 avro tutarındaki ikramiyeyi ödemek için belediyelerin özkaynaklarından ödenek sağlamaları gerekmektedir. Bu ödenekler için ilgili belediyelerce kaynak bulunduğu anda Kamu Hizmetleri Bakanlığı ödemeleri yapılmaya hazırdır.”

Başvurunun kabul edilirlığının değerlendirilmesi

39. Mahkeme, başvuruçunun Anayasa'nın 93. maddesi [hükümetin yetkileri] 6 ve 7. fıkralarının, insan Hakları Evrensel Beyannamesinin 23.2 maddesinin ve 03/L-040 sayılı Yerel Özerk Yönetim yasasının 24. maddesi [Belediye Maliyesinin Temel İlkeleri] 4. fıkrasının ihlal edildiği iddiasını ileri sürdüğünü tespit etmiştir.
40. ancak başvuruçunun başvurusu hakkında bir karara varabilmek için Mahkeme'nin öncelikle Anayasa'da belirlenip Yasa ve İçtüzükte açıkça belirtilen ve özellikle Anayasa'nın 113.7 ile Yasa'nın 47.2 maddelerinde yer alan kabul edilirlilik koşullarının yerine getirilip getirilmediğini görüşmesi gerekmektedir.
41. Kanun yollarının tüketilmesi kuralının gerekçesi, hukuk mahkemeleri de dâhil olmak üzere söz konusu otoritelere olası Anayasa ihlalinin önleme veya düzeltmeye fırsat vermektir. Bu kural Kosova hukuk sisteminin olası Anayasal hak ihlalleriyle ilgili etkin kanun yolları geliştireceği varsayımından hareketle konmuştur (*bkz. Maliqi ve diğerleri v. Kosova Barosu* davasına ilişkin 16 Aralık 2010 tarihli kararı ve *mutatis mutandis*, AİHM 25803/94 sayılı Selmouni – Fransa davası 28 Temmuz 1999 tarihli kararı).
42. Söz konusu başvuruyla ilgili olarak Mahkeme, Kosova Kamu Hizmetleri hakkında 2001/36 sayılı UNMIK Yönetmeliğinin 1. maddesine göre “*Kosova Konsolide Bütçesinden maaşı ödenen bir organda istihdam edilmiş her kişi*”nin sağlık sistemi çalışanları da dahil olmak üzere kamu hizmetlisi sayıldığını tespit etmiştir.

43. Kamu hizmetlisi olan başvuru, Kosova Kamu Hizmetleri hakkında 2001/36 sayılı UNMIK Yönetmeliğinin 10 ve 11. maddelerine dayanarak bu süreci Bağımsız Denetleme Kurulu nezdinde başlatabilirdi.
44. Ancak Mahkeme, 03/L-149 sayılı Kosova Cumhuriyeti Kamu Hizmetleri Yasasının 4. maddesine [Kamu Hizmetleri Sistemi içerisinde yer almayan kamu çalışanları kategorileri] göre sağlık görevlilerinin bu sistemin dışında bırakıldıklarını tespit etmiştir.
45. Mahkeme, bundan bağımsız olarak sağlık sistemi çalışanlarının 03/L-149 sayılı Çalışma Yasasının 78. maddesi [Çalışanların haklarının Korunması] ve 79. maddesine [Çalışanın Yargı Yoluyla Korunması] göre hukuk mahkemelerine dava açabileceklerini tespit etmiştir.
46. Fakat başvuru sunulan evrakta Kosova Kamu Hizmetleri hakkında 2001/36 sayılı UNMIK Yönetmeliği veya 03/L-212 sayılı Kosova Kamu Hizmetleri Yasasında belirlenen usullere başvurmamış olduğu anlaşılmaktadır.
47. Öyle ki Mahkeme, başvuru sunulan başvuru kanun yollarını tüketmediği sonucuna varmıştır.
48. Buna dayanarak Anayasa'nın 113.7 ve Yasa'nın 47.2 maddesine göre başvurunun reddedilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır.

BU SEBEPLERDEN DOLAYI

Anayasa'nın 113.7 maddesine, Yasa'nın 47.2 maddesine ve İçtüzüğü'nün 56. (2) kuralına dayanarak Anayasa Mahkemesi'nin 19 Nisan 2012 tarihli duruşmasında oybirliğiyle:

- I. Başvurunun kabul edilmez olarak REDDİNE karar verilmiştir.
- II. İşbu karar Yasanın 20.4 maddesi uyarınca taraflara bildirilip Resmi Gazetede yayımlanır.
- III. Karar derhal yürürlüğe girer.

Raportör Yargıç

Anayasa Mahkemesi Başkanı

Dr. Iliriana Islami, imza

Prof. Dr. Enver Hasani, imza

Ek A

Belediyeler

1. Yakova Belediyesi
2. Poduyeva Belediyesi
3. Kamenice Belediyesi
4. Lipyan Belediyesi
5. İpek Belediyesi
6. Mitroviça Belediyesi
7. Vıçitırın Belediyesi
8. Klina Belediyesi
9. Rahovça Belediyesi
10. Ştime Belediyesi
11. Kastriot Belediyesi
12. Priştine Belediyesi
13. Kosova Ovası Belediyesi
14. Gilan Belediyesi