

Sağlık personelinin tam gün çalışmasına ilişkin kanun taslağı

Prof. Dr. H. Fehim Üçışık



1943 yılında İstanbul'da doğdu. 1964'te İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ni bitirdi. 1982 yılında doktor, 1983'de yardımcı doçent, 1986'da doçent ve 1992'de profesör oldu. Marmara Üniversitesi'nde İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim dalında çalıştığı dönemde Rektör Yardımcılığı, Hukuk Fakültesi Dekanlığı, Beden Eğitimi ve Spor Yüksekokulu Müdürlüğü yaptı, 2001 yılında emekli oldu. 1992-1993 ve 2003-2005 yıllarında Sağlık Projesi Koordinatörlüğü'nde kısmi statülü danışman olarak görev yaptı. Halen Doğuş Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanlığı görevini yürütüyor.

Sağlık personelinin tam gün çalışmasını sağlamak üzere hazırlanan kanun taslağı, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, 209 sayılı Sağlık Bakanlığı'na Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun'da, 2547

sayılı Yükseköğretim Kanunu'nda, 2955 sayılı Gülhane Askeri Tıp Akademisi Kanunu'nda, 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun'da ve 4857 sayılı İş Kanunu'nda değişiklikler yapılmasını ve 2368 sayılı Sağlık Personelinin Tazminat ve Çalışma Esaslarına Dair Kanun'un yürürlükten kaldırılmasını öngörmektedir.

2368 sayılı kanunun yürürlükten kaldırılmasıyla sağlık personelinin çalışma süreleri diğer devlet memurları gibi 40 saat olmaktadır. 1219 sayılı kanun (m.12) değiştirilerek muayenehane açan bir hekimin başka bir sağlık kuruluşunda mesleğini icra etmesi yasaklanmaktadır.

Devlet Memurları Kanunu'nda yapılacak değişikliklerle, mesleklerini artık serbest olarak icra edemeyecek olan





Fikrimizce hekimlerin birden fazla muayenehane açmalarına imkân tanınmalı, böylece bir hekim günün belirli saatlerinde veya haftanın belirli günlerinde ayrı semtlerde veya yerleşim merkezlerinde yahut yılın belirli dönemlerinde farklı şehir veya beldelerde hizmet sunabilmelidir.

Aşağıda bu taslak, gerekçesiyle birlikte değiştirilmek istenen başlıca düzenlemeler ve mevcut uygulamayla karşılaştırılmaya ve değerlendirilmeye çalışılacaktır.

I. Taslağın gerekçesi

Taslağın genel gerekçesinde, 31.12.1980 tarih ve 2368 sayılı Sağlık Personelinin Tazminat ve Çalışma Esaslarına Dair Kanun'la belirli sağlık personeline, "Tam Gün Yasası" olarak da bilinen 2162 sayılı kanunda öngörülen mali hakların ortadan kaldırılması nedeniyle mağduriyete yol açılmaması için hem kamuda hem de özel olarak çalışma imkânı tanındığı, 2003 yılından itibaren tüm sağlık personeline döner sermayeden yeterli düzeyde performans dayalı ek ödeme yapıldığı, kamu sağlık kurum ve kuruluşlarında tam gün çalışan hekimlerin oranı 2003 yılında % 11 iken bu uygulamaya geçilmesiyle % 62 olduğu, kamuda çalışan hekimlerin tüm mesailerini kendi kurumlarına hasretmemesinin kamu hizmetlerini layıkıyla sunulmasını engellediği, toplumda serbest çalışan muayenehanelere hasta yönlendirildiği söylentilerinin yaygınlaştığı, bunun da kamu hastanelerine olan güvene ve hekimlerin saygınlığına gölge düşürür hale geldiği, bu tür istenmeyen olayların bu taslağın kanunlaşmasıyla tamamen ortadan kalkacağı belirtilmektedir.

II. Değiştirilmesi öngörülen başlıca düzenlemeler

a) Çalışma hak ve sürelerine ilişkin düzenlemeler:

1219 sayılı Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanuna göre, bir tabibin, ikametgâhı müstesna olmak üzere, müteaddit yerlerde muayenehane açarak icrayı sanat etmesi memnurdur (m.12/III).

uzman tabipler, tabipler, diş hekimleri, Tıpta Uzmanlık Tüzüğü'nde belirtilen dallarda uzmanlık belgesi alan veya doktora yapmış olanlar ile eczacılar ve biyologların ek göstergeleri yükseltilmekte, ek hükümle (m.99) iyonlaştırıcı radyasyonla teşhis, tedavi ve araştırmanın yapıldığı yerler ile bu iş veya işlemlerde çalışan personelin, radyasyon dozu limitleri içinde, haftada 40 saat çalıştırılabilmesi kabul edilmektedir.

Yükseköğretim Kanunu'nda, Gülhane Askeri Tıp Akademisi Kanunu'nda ve Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nda da aynı amaçlar doğrultu-

sunda değişiklikler yapılmaktadır.

Hekimler artık hem kamuda hem de özel sektörde çalışamayacaklarından işyeri hekimi bulmakta zorluk olmaması için İş Kanunu'na (m.81) hüküm eklenerek işyeri hekimliği hizmetlerinin Sağlık Bakanlığı'na bağlı sağlık kuruluşlarından da alınmasına imkân tanınmaktadır.

209 sayılı kanunda değişiklik yapılarak Devlet Memurları Kanunu'na (m.4/B) göre çalıştırılan sözleşmeli personele de döner sermayeden ek ödeme yapılması öngörülmektedir.

Döner sermaye gelirlerinden ek ödemelerin, aynı katkıyı sağlayan kişilere muayenehanede çalışıp çalışmamaya göre farklı miktarlarda olması bizce isabetsizdir. Şu da var ki muayenehanesi olanlar eşit katkıyı diğerlerinden daha kısa olarak belirlenmiş çalışma süresinde sağlamaktadırlar. Taslağın yalnızca tam gün çalışmayı öngörmesiyle bu eşitsizlik de giderilmiş olacaktır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre memurların haftalık çalışma süresi genel olarak 40 saattir. Bu süre, cumartesi ve pazar günleri tatil olmak üzere düzenlenir. Ancak özel kanunlarla yahut bu kanuna veya özel kanunlara dayanılarak çıkarılacak tüzük ve yönetmeliklerle, kurumların ve hizmetlerin özellikleri dikkate alınmak suretiyle farklı çalışma süreleri tespit edilebilir (m.99).

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'na göre, üniversitede devamlı statüde görev yapan profesör ve doçentler bütün mesailerini üniversite ile ilgili çalışmalara hasrederler. Bunlar, kural olarak, yükseköğretim kurumlarından başka yerlerde ücretli veya ücretsiz, resmi veya özel başkaca herhangi bir iş görmezler, ek görev alamazlar, serbest meslek icra edemezler. Öğretim üyelerinin üniversite yönetim kurulunca işbirliğine karar verilen kamu kuruluşlarında, kamu yararına hizmet amacını güden kuruluşların işletmelerinde veya diğer özel kuruluşlardaki çalışmaları üniversitede sürdürülmüş sayılır. Bu kurumlardan alınan her türlü ücretler, döner sermayeden pay alan profesör ve doçentin bağlı bulunduğu birimin döner sermayesine gelir kaydedilir. Üniversitede kısmi statüde görev yapan profesör ve doçentler haftada en az yirmi saat üniversitede bulunmak, eğitim - öğretim, uygulama ve araştırmaları bölüm başkanının gösterdiği yerde ve onun denetimi altında yapmakla yükümlüdürler. Bunlar, üniversite ödeneği, idarî görev ödeneği, geliştirme ödeneği ve döner sermaye gelirlerinden pay veya ücret alamazlar. Devamlı statüde görev yapan emsali

profesör ve doçentlerin yararlandığı makam, temsil veya görev tazminatlarından 1/2 oranında yararlanırlar. Yardımcı doçentler üniversite ve bağlı birimlerinde sadece devamlı statüde çalıştırılırlar (m.36).

2955 sayılı Gülhane Askeri Tıp Akademisi Kanunu'na göre, öğretim elemanlarının haftalık çalışma süresi 40 saattir. Öğretim elemanları, mesailerini kurumlarındaki çalışmalara hasrederler. Yetkili olan öğretim elemanları, gerektiğinde hasta muayenesi ve tedavisi de yaparlar. Ancak profesör ve doçentler çalışma saatleri dışında meslek ve sanatlarını serbest olarak icra edebilirler (m.32/1).

2368 sayılı Sağlık Personelinin Tazminat ve Çalışma Esaslarına Dair Kanun'a göre, yürürlükten kaldırılmış olan 2162 sayılı kanun kapsamına giren personele hak edilen aylık, yakacak yardımı, iş riski, iş güçlüğü, teminindeki güçlük zammı ve mahrumiyet yeri ödeneği ödenir (m.1/1). Kamu sağlık hizmetlerinde çalışan personelin haftalık kanunî çalışma süresi 45 saat, mesai saatleri dışında serbest olarak çalışma hakkından yararlananlar için ise 40 saattir. Ancak bu personelden iyonlaştırıcı radyasyon ile teşhis, tedavi veya araştırmanın yapıldığı yerler ile bu iş veya işlemlerde çalışan personel, Sağlık Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmelikte belirlenen radyasyon dozu limitleri içinde çalıştırılabilir (m.2). Özel kanunlarına göre meslek ve sanatlarını serbest olarak icra etme hak ve yetkisine sahip olanlar, kanunda belirtilen görevlerde bulunanlar dışında, bu kanunda (m.1) öngörülen tazminat hakkından yararlanmamak şartı ile mesai saatleri dışında serbest olarak çalışabilirler. Bunlara iş güçlüğü, iş riski ve teminindeki güçlük zamları veya bu mahiyetteki zamlar ödenmez (m.4).

b) Ek ödeme konusundaki başlıca düzenlemeler:

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre uzman tabip, tabip, diş hekimi, eczacı, biyolog, Tıpta Uzmanlık Tüzüğü'nde belirtilen dallarda uzmanlık belgesi alanlar veya bu dallarda uzmanlık unvanını doktora aşaması ile kazanmış bulunanlar için derecelerine göre şu ek göstergeler uygulanmaktadır:

Derece	Gösterge
1	3600
2	3000
3	2200
4	1600
5	1300
6	1150
7	950
8	850

Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları İle Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun'a göre, personelin katkısıyla elde edilen döner sermaye gelirlerinden, döner sermayeli sağlık kurum ve kuruluşlarında görevli olan memurlar ile bu kurum ve kuruluşlarda 4924 sayılı kanun ve 181 sayılı kanun hükmünde kararname (Ek m.3) uyarınca istihdam edilen sözleşmeli personele, mesai içi veya mesai dışı ayrımı yapılmaksızın ek ödeme yapılabilir. Sağlık kurum ve kuruluşlarında Bakanlıkça belirlenen hizmet sunum şartları ve kriterleri de dikkate alınmak suretiyle, bu ödemenin oranı ile esas ve usulleri, personelin unvanı, görevi, çalışma şartları ve süresi, hizmete katkısı, performans, serbest çalışıp çalışmaması ile muayene, ameliyat, anestezi, girişimsel işlemler ve özellikle arz eden riskli bölümlerde çalışma gibi unsurlar esas alınarak Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşü üzerine Sağlık Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Personele bir ayda yapılacak bu ek ödemenin tutarı, ilgili personelin bir ayda alacağı aylık (ek gösterge dahil), yan ödeme ve her türlü tazminat (makam, temsil ve görev tazminatı hariç) toplamının, pratisyen tabip ve dış tabiplerinden serbest çalışanlar için yüzde 250'sini, serbest çalışmayanlar için yüzde 500'ünü, uzman tabip, Tıpta Uzmanlık Tüzüğü'nde belirtilen dallarda bu tüzük hükümlerine göre uzman olanlar ve uzman dışı tabiplerinden serbest çalışanlar için yüzde 350'sini, serbest çalışmayanlar için yüzde 700'ünü, serbest çalışmayan klinik şef ve şef yardımcılar için yüzde 800'ünü, hastane müdürü ile eczacılar için yüzde 250'sini ve başhemsireler için yüzde 200'ünü, diğer personel için ise yüzde 150'sini geçemez. İşin ve hizmetin özelliği dikkate alınarak yoğun bakım, doğumhane, yeni doğan, süt çocuğu, yanık, diyaliz, ameliyathane, kemik iliği nakil ünitesi ve acil servis gibi özellikli hizmetlerde çalışan personel için yüzde 150 oranı, yüzde 200 olarak uygulanır. Personelin katkısı ile elde edilen döner sermaye gelirlerinden personele yapılacak ek ödeme toplamı, ikinci ve üçüncü basamak sağlık kurumlarında, ilgili birimin cari yıldaki döner sermaye gelirinin yüzde 50'sini, birinci basamak sağlık kuruluşlarında ise, ilgili birimin cari yıldaki döner sermaye gelirinin yüzde 65'ini aşamaz (m.5/III, IV, V).

Yükseköğretim Kanunu'na göre, her eğitim-öğretim, araştırma veya uygulama birimi veya bölümü ile ilgili öğretim elemanlarının katkısıyla toplanan döner sermaye gayrisafi hâsılatının en az yüzde 35'i o kuruluş veya birimin araç, gereç, araştırma ve diğer ihtiyaçlarına ayrılır. Kalan kısmı ise üniversite yönetim kurulunun belirleyeceği oranlar çer-

çevesinde, bağlı bulunduğu üniversitenin bilimsel araştırma projeleri ile döner sermaye gelirinin elde edildiği fakülte, enstitü, yüksekokul, konservatuar ile uygulama ve araştırma merkezlerinde görevli öğretim elemanları ve aynı birimlerde görevli Devlet Memurları Kanunu'na tâbi personel ile aynı kanuna (m.4/B) göre sözleşmeli olarak çalışan personel arasında katkıları da dikkate alınmak suretiyle paylaşılır. Öğretim elemanlarına döner sermayeden bir ayda ayrılacak payın tutarı, bunların bir ayda alacakları aylık (ek gösterge dahil), yan ödeme, ödenek (geliştirme ödeneği hariç) ve her türlü tazminat (makam, temsil ve görev tazminatı hariç) toplamının yüzde 200'ünü, diğer öğretim elemanları ile 657 sayılı kanuna tâbi personel için ise yüzde 100'ünü geçemez. Bu oran, tıp ve diş hekimliği fakülteleri uygulama ve araştırma merkezlerinde (hastaneler dahil) görev yapan 657 sayılı kanuna tâbi personelden başhemsire için yüzde 200, diğerleri için yüzde 150, işin ve hizmetin özelliği dikkate alınarak yoğun bakım, doğumhane, yeni doğan, süt çocuğu, yanık, diyaliz, ameliyathane, kemik iliği nakil ünitesi ve acil serviste çalışan sağlık personeli için yüzde 200 olarak uygulanabilir (m.58/a, IV).

III. Değerlendirme

Bizce, 2368 sayılı Sağlık Personelinin Tazminat ve Çalışma Esaslarına Dair Kanun'un belirli sağlık çalışanlarına ilişkin özel hükümleri, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun çalışmaya ilişkin düzenlemesiyle bağdaşmamaktadır. 657 sayılı kanun, çalışma esas ve süreleriyle ilgili olarak yalnızca kurumların ve hizmetlerin özellikleri dolayısıyla farklı düzenleme yapılabilmesini öngörmektedir. Oysa 2368 sayılı kanun, hem kamuda hem de özel olarak çalışma imkânını, taslağın gerekçesinde belirtildiği üzere, kurumların ve hizmetlerin özellikleri dolayısıyla değil, "Tam Gün Yasası" diye de bilinen 2162 sayılı kanunda öngörülen mali hakların ortadan kaldırılması nedeniyle mağduriyete yol açılmaması için tanımıştır.

657 sayılı kanuna göre, memurlara, kural olarak, kamu kurum ve kuruluşlarında ikinci görev verilemez (m.87/I). Bu kanuna tabi kurumlarda çalışan devlet memurlarına esas görevlerinin yanında, mesleki bilgisi ile ilgili olarak, hizmet olanakları elverişli bulunmak ve atamaya yetkili amir tarafından uygun görülme şartıyla kamu kurum ve kuruluşlarının tabiplikleri, diş tabiplikleri, eczacılıkları ile Adli Tıp Kurumu uzmanlıkları ikinci görev olarak verilebilir. Asıl görevlerinin yanında, tabiplere, sağlık müdürlüğü, sağlık müdür yardımcılığı, sağlık grup başkanlığı, baştabiplik ve baştabip yardımcılığı, diş

hekimlerine, meslekleri ile ilgili baştabiplik, dişhekimliği ve eczacılara, baştabip yardımcılığı ikinci görev olarak yaptırılabilir (m.88). Bir memurun üstünde birden çok ücretli vekâlet görevi veya ikinci görev bulunamaz (m.90). Memurlar kural olarak Türk Ticaret Kanunu'na göre tacir veya esnaf sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kolektif şirkette ortak veya komandite ortak olamazlar. Eşleri, reşit olmayan veya mahcur olan çocukları, yasaklanan faaliyetlerde bulunan memurlar bu durumu 15 gün içinde bağlı oldukları kuruma bildirmekle yükümlüdürler (m.28). Ticaret yapanlara veya devlet memurlarına yasaklanan diğer kazanç getiriçi faaliyetlerde bulunanlara kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilir (m.125/D,g).

2368 sayılı kanundaki özel düzenleme Anayasanın dinlenme hakkıyla ilgili hükmüne (m.50/III) de aykırıdır. Fikrimizce, sağlık hizmetleri, kendi isteğiyle ikinci bir işte çalışması nedeniyle de olsa, dinlenme hakkını kullanmamış kişiler tarafından sunulmamalı ve sunulamamalıdır.

Fikrimizce, kamu görevlisi sağlık meslek mensuplarının çalışma şartları ve özlük hakları, yürürlükteki mevzuat çerçevesinde değerlendirildiğinde dahi buldukları yörelerdeki özel sağlık kuruluşunda çalışanlarla uyumlu hale getirilmeli, böylece, günlük mesai dışında çalışmalarına imkan tanınan sağlık meslek mensupları tam gün çalışmanın ardından sırf özlük haklarının yetersizliği dolayısıyla ek çalışma yapmak durumunda kalmamalıdır.

657 sayılı kanun memurların haftalık çalışma süresini 40 saat olarak öngörmüş iken 2368 sayılı kanunun kamu sağlık hizmetlerinde çalışan personelin kanuni çalışma süresini kural olarak 45 saat şeklinde belirlemesi, bizce, tutarsız ve eşitliğe aykırıdır. Taslakta bu gereksiz farklılığın giderilmesini uygun bulmaktayız.

Fikrimizce hekimlerin birden fazla muayenehane açmalarına imkan tanınmalı, böylece bir hekim günün belirli saatlerinde veya haftanın belirli günlerinde ayrı semtlerde veya yerleşim merkezlerinde yahut yılın belirli dönemlerinde farklı şehir veya beldelerde hizmet sunabilmelidir. Bir hekimin birden fazla muayenehane çalışması, sunulan sağlık hizmeti açısından herhangi bir sakınca olmadıkça, bu hizmetten daha çok kişinin kolaylıkla yararlanmasına imkan sağladığından, bizce, Anayasada öngörülen, insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırma ilkesinin (m.56)

ve Hasta Hakları Yönetmeliği'nde belirtilen, sağlık hizmetlerinin kolayca ulaşılabilecek şekilde düzenlenmesi (m.5/c) esasının bir uygulaması niteliğindedir.

Bize göre, sağlık kurum ve kuruluşlarının işleyişiyle ilgili düzenlemelerde kamu kesimi ile özel kesim arasında gereksiz farklılıklar olması, bu kuruluşların hizmetleri ve bu hizmetlerden yararlanan kişiler açısından eşitsizliğe yol açmaktadır. Oysa Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu'nda belirtildiği üzere, sağlık kurum ve kuruluşlarının yurt dışında eşit, kaliteli ve verimli hizmet sunması esastır ve bunun için anılan kanun, bu kuruluşların Sağlık Bakanlığı'nca planlanmasını, koordine edilmesini, mali yönden desteklenmesini ve geliştirilmesini öngörmektedir (m.3/a). Anılan kanunda kamu ve özel ayırımı yapılmaksızın öngörülen, sağlık kuruluşlarının tespit edilen standart ve esaslar içinde hizmet vermesinin sağlanması esası (m.3/d) da kamuya özgü hususlar dışında düzenleme farklılığı olmasını gerektirmektedir.

Tasarıda öngörüldüğü gibi, muayenehane açan bir hekimin özel kesim sağlık kurum ve kuruluşlarında çalışmasının yasaklanması bizce belirtilen ilke ve esasların gereğidir.

Bize göre, sağlık çalışanlarına döner sermaye gelirlerinden, öğretmenlere ek ders ücretinin maaş karşılığı verdikleri veya vermeleri gereken belirli ders sayısının aşılması halinde ödemesi gibi, maaş karşılığı hizmetin ötesindeki katkılar için ek ödeme yapılabilir. Bu ek ödeme, kesinlikle maaş yetersizliğini telafi niteliğinde olmamalıdır. Sağlık personelinin hangi hizmetlerinin veya hizmetlerinin hangi kısmının maaş karşılığı olduğu açıkça belirtilmelidir. Aylık ve döner sermaye gelirleri, diğer ödemelerle birlikte, ancak aslında olması gereken maaş miktarı kadar ise bu gelirlerin emeklilikte esas alınıp alınmaması tartışılmalıdır.

Döner sermaye gelirlerinden ek ödemelerin, aynı katkıyı sağlayan kişilere muayenehanede çalışıp çalışmamaya göre farklı miktarlarda olması bizce isabetsizdir. Şu da var ki muayenehanesi olanlar eşit katkıyı diğerlerinden daha kısa olarak belirlenmiş çalışma süresinde sağlamaktadırlar. Taslağın yalnızca tam gün çalışmayı öngörmesiyle bu eşitsizlik de giderilmiş olacaktır.