

Avrupa Birliği'nde sağlık mesleklerinin serbest dolaşımı

Dr. P. Elif Bor Ekmekçi



1971 yılında Ankara'da doğdu. TED Ankara Koleji'ni bitirdikten sonra Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi'nden dereceyle mezun oldu. Daha sonra Anadolu Üniversitesi İşletme Fakültesi'nde lisans eğitimini tamamladı. 2005 yılında "Imperial College Tanaka Business School"da burslu olarak öğrenim gördü. Hâlihazırda Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi'nde "Tıp Tarihi ve Tıp Eğitimi" alanında doktora yapmaktadır. 2008 yılı Haziran ayından bu yana Sağlık Bakanlığı Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı görevini yürütmektedir.

Azmi Ekmen



1977 yılında Ankara'da doğdu. 1999 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü'nden mezun oldu. 2007 yılında Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri" alanında yüksek lisansını tamamladı. AB sağlık politikaları, AB mali yardımları ve mesleklerin serbest dolaşımı konularında çalışmaları bulunan Ekmen, 2001 yılından bu yana Sağlık Bakanlığı Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı'nda Avrupa Birliği Uzmanı olarak görev yapmaktadır.

Serbest dolaşım kavramının hukuki temeli

Avrupa Birliği'nde serbest dolaşım kavramının hukuki temeli 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması'dır. Bu antlaşma ile temelleri atılan AB'nin kabul ettiği temel özgürlükler arasında, üye ülke vatandaşlarının ve hizmetlerin serbest dolaşımı

da yer almaktadır. Dört temel özgürlük (malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı) üzerine inşa edilmiş olan AB, ekonomik bütünleşmeyi ve iç pazarı oluşturabilmek amacıyla işgücünün ve hizmetlerin serbest dolaşımı konusuna büyük önem vermiştir.

İşgücünün ve hizmetlerin serbest dolaşımında temel hedef, hizmet sunumunda şirketlere ve farklı üye

ülke vatandaşlarına ilişkin tüm kısıtlamaların kaldırılmasıdır. Hatta Roma Antlaşması'nda ilk değişikliği yapan ve 1987'de yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi (Single European Act) ile birlikte hizmet sunumu serbestisinin topluluk içinde yerleşik üçüncü ülke vatandaşı hizmet sunucularına da sağlanması öngörülmüştür. Serbest dolaşım; üye ülke vatandaşlarının, bir başka üye ülkeye herhangi bir sınırlama olmadan serbestçe gire-





Doktorluk, hemşirelik, diş hekimliği, eczacılık, veterinerlik, ebelik ve mimarlık meslekleri dışındaki mesleklerde, topluluk, üye ülkeleri serbest bırakmıştır. Mesleğini icra etmek üzere başka bir ülkeye gitmek isteyenler bu mesleklerde topluluk kurallarına değil, gitmek istediği ülkenin o meslekle ilgili düzenlemelerine uymak zorundadır. Eğer gitmek istediği ülkede o meslekle ilgili bir düzenleme bulunmuyor ise bu takdirde mesleğini serbestçe icra edebilmektedir.

bilmesi, o ülkede ikamet edebilmesi, işe başvurabilmesi, mesleğini icra edebilmesi ve söz konusu üye ülkede, o ülkenin vatandaşları ile eşit şartlarda sosyal haklardan yararlanabilmesi anlamına gelmektedir.

Bu yönleriyle hizmetlerin serbest dolaşımı alanındaki mevzuat, iş kurma (yerleşme) hakkı ve hizmet sunum serbestisi mevzuatı ile de yakından ilgilidir. Bu nedenle AB müktesebatında daha önce "Kişilerin Serbest Dolaşımı" ve "Hizmetlerin Serbest Dolaşımı" başlıkları altında düzenlenen ikamet hakkı, mesleki yeterliliklerin ve diplomaların tanınması gibi serbest dolaşım ile ilgili hususlar, 3 Ekim 2005 tarihinde başlayan müzakere sürecinde AB tarafından tek bir başlık altında toplanmış ve bu alandaki düzenlemeler "İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunum Serbestisi" faslında görüşülmeye başlanmıştır.

Avrupa Birliği müzakere sürecinde hizmet sunum serbestisi

"İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi", AB Müktesebatı'nın 3 numaralı faslını oluşturmaktadır. Bu fasıl çerçevesinde üye ülkeler, AB genelinde herhangi bir AB vatandaşının yer-

leşme ve iş kurma hakkı ile hizmet sunma özgürlüğü yönündeki engelleri kaldırmakla yükümlüdür. Bu çerçevede, belli mesleklerin icrasını kolaylaştırmak amacıyla, mesleki niteliklerin ve diplomaların karşılıklı tanınmasına ilişkin özel kurallar getirilmektedir. Belli meslekler bakımından, söz konusu mesleki niteliğin AB üyesi bir devlette otomatikman tanınması için belirli bir müfredatın izlenmesi gerekmektedir.

Her ne kadar AB, iş kurma hakkı ve hizmet sunum serbestisine ilişkin engellerin kaldırılmasını ve ulusal mevzuatta bir mesleğin icrası için belirlenen kriterlerin herkese uygulanmasını öngörse de, bu alandaki farklı uygulamaların ve olası ayrımcılığın önüne geçmek ve serbest dolaşım ilkesinin etkili şekilde uygulanabilmesini sağlamak amacıyla bazı çalışmalar başlatmıştır. Bu çerçevede mesleklerin icrası için gerekli kriterlere ilişkin ulusal mevzuatın birbiri ile uyumlaştırılması amacı ile AB, 1960 yılından beri bir dizi meslek için asgari eğitim koşullarının ve karşılıklı tanıma ilkelerinin belirlendiği bir takım sektörel direktifler yayımlanmıştır. Bu uyumlaştırma çalışmalarında en büyük ilerleme sağlık sektöründe gerçekleştirilmiş olup doktorlar, diş hekimleri, eczacılar, veterinerler, hemşireler ve ebeler için asgari eğitim koşulları ve mesleki yeterliliklerin tanınması konusunda AB genelinde yeknesak uygulama hayata geçirilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere "İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunum Serbestisi" faslına ilişkin en önemli hususlardan biri diplomaların ve mesleki yeterliliklerin karşılıklı tanınmasıdır.

Karşılıklı tanıma nedir?

Karşılıklık (mütekabiliyet) en geniş anlamıyla, bir devletin, başka bir devletin vatandaşlarına uyguladığı hukuki veya fiili davranış biçimine karşılık, diğer devletin de o ülkeye aynı şekilde davranması anlamına gelmektedir. İş kurma hakkı ve hizmet sunum serbestisi faslında çalışmalar doğrultusunda ise "mesleki yeterliliklerin karşılıklı tanınması" ibaresi kullanılmaktadır ki bu da bir üye ülkede edinilen mesleki yeterliliklerin diğer bir üye ülkede tanınması, aynı zamanda diğer ülkenin de bu ülkede edinilen mesleki yeterliliği tanınması anlamına gelmektedir.

Mesleki yeterliliklerin karşılıklı tanınması sistemi, üye ülke vatandaşlarının edinmiş oldukları mesleki yeterliliklerinin topluluk genelinde tanınmasını öngörmektedir. Yani sistem, herhangi bir üye ülkede edinilmiş bir mesleği icra etmeye yeterli bir kişinin, bu yeterliliğinin diğer bir üye ülkede tanınmasını gerek-

mektedir. Üye ülkelerin vatandaşları, mesleki yeterliliklerini edinmiş olduğu ülke dışındaki başka bir üye ülkede mesleğini icra etme hakkına sahiptir.

Mesleki yeterliliklerin karşılıklı tanınması ile ilgili AB Mevzuatı

Kurucu antlaşmaların yanı sıra konuya ilişkin AB tarafından çıkarılan en son düzenleme 2005/36 sayılı direktiftir. Direktifin 13. maddesi de karşılıklı tanıma ile ilgili hükümler içermektedir. Bu maddeye göre ev sahibi üye ülke, kendi vatandaşları için geçerli olan koşullar altında, diğer üye ülke vatandaşlarına söz konusu mesleği icra etmesi için izin verecektir.

Ancak serbest dolaşım ve mesleğin icrası, üye ülkelerin kendi ulusal çıkarlarını korumak amacıyla bazı kısıtlamalar ve yasaklamalar getirmesini de engellemektedir. Örneğin, uyuşturucu madde kaçakçılığı yapan bir kişinin serbest dolaşımı kamu düzeni ya da kamu güvenliği nedeniyle engellenebileceği gibi, HIV virüsü taşıyan bir kişinin serbest dolaşım hakkı da halk sağlığını tehdit edebileceği için engellenebilmektedir. AB, bu tür serbest dolaşımı kısıtlayıcı durumların haksız gerekçelerle yapılmasını engellemek amacıyla da, 64/221 sayılı direktifle hangi hastalıkları taşıyanların serbest dolaşımının halk sağlığını koruma nedeniyle engellenebileceğini de açıklamıştır. Bu hastalıklara örnek olarak halk sağlığını tehdit eden verem, AIDS gibi bulaşıcı hastalıklar, kamu düzenini tehdit eden uyuşturucu bağımlılığı gibi hastalıklar ile Dünya Sağlık Örgütü'nün 1951 tarihli ve 2 no'lu tüzüğüne göre karantina uygulanan hastalıklar verilebilir.

Mesleki yeterliliklerin karşılıklı tanınması sisteminin işleyişi ve sağlık mesleklerinin durumu

Avrupa Birliği'nde meslek grupları ikkiye ayrılmaktadır ve bu iki gruba iki ayrı sistem uygulanmaktadır.

Birinci grupta yer alan meslekler; asgari eğitim şartları, müfredat, ders süreleri gibi hususların açıkça düzenlendiği ve tüm toplulukta aynı şekilde uygulamanın zorunlu olduğu mesleklerdir. Bu meslekler; doktorluk, diş hekimliği, eczacılık, veterinerlik, ebelik, hemşirelik ve mimarlık meslekleridir.

AB üyesi tüm ülkelerde bu meslekler için gerekli eğitimler, AB düzenlemelerinde belirtilen asgari şartlara göre verilmek zorundadır. AB üyesi ülkeler, bu mesleklerle ilişkin eğitimleri, ilgili direktiflerin öngördüğü asgari şartlara göre vermek durumundadırlar.

Bu zorunluluk nedeniyle, yukarıda sayılan düzenlenmiş mesleklerde, mesle-

ki yeterliliğin "otomatik tanınması" sistemi uygulanmaktadır. Örneğin, İngiltere'de hemşirelik eğitimi alan bir İngiliz vatandaşının mesleğini Hollanda'da icra etmek istemesi durumunda, her iki ülkede de hemşirelik eğitiminde ilgili topluluk mevzuatı uygulandığından, İngiliz hemşirenin mesleki eğitim aldığına dair sunduğu belge Hollanda makamları tarafından otomatik olarak tanınmaktadır. Hizmet sunucudan, direktifte sayılan belgeler dışında belge talep edilemez ve ilke olarak başvurunun reddedilmesi de mümkün değildir.

İkinci grup meslekler ise, AB'de o mesleğin icrası için herhangi bir düzenlemenin bulunmadığı meslek gruplarıdır. Üye ülkeler bu mesleklere dair kendi iç düzenlemelerini yapıp yapmamakta serbesttir. Diğer taraftan, bu mesleklerle ilişkin herhangi bir düzenleme yapacaksa, o mesleğin icrası için asgari şartları belirleme konusunda da serbest bırakılmışlardır.

AB'nin sektörel direktifle düzenlemediği ve üye ülkeleri düzenleme yapma konusunda serbest bıraktığı "düzenlenmemiş mesleklerde" kısaca genel sistem olarak adlandırılan bir yaklaşım benimsenmiştir. Buna göre herhangi bir üye ülke, başka bir üye ülke vatandaşının mesleki niteliğini tanıyacak ancak kendi ülkesinde bu mesleğin edinilmesi hukuki bir düzenlemeye tabi kılınmış ise, o mevzuat hükümlerine göre ilave bir staj ya da bir sınav talep edebilecektir. Bahse konu mesleğin edinilmesine ilişkin hiçbir düzenleme yer almaması durumunda ise kişinin mesleği doğrudan tanınmak durumunda olacaktır.

Özetle; doktorluk, hemşirelik, diş hekimliği, eczacılık, veterinerlik, ebelik ve mimarlık meslekleri dışındaki mesleklerde, topluluk, üye ülkeleri serbest bırakmıştır. Mesleğini icra etmek üzere başka bir ülkeye gitmek isteyenler bu mesleklerde topluluk kurallarına değil, gitmek istediği ülkenin o meslekle ilgili düzenlemelerine uymak zorundadır. Eğer gitmek istediği ülkede o meslekle ilgili bir düzenleme bulunmuyor ise bu takdirde mesleğini serbestçe icra edebilmektedir. Örneğin bir Almanya'da eğitim almış Alman anestezi teknisyeninin mesleğini Fransa'da icra etmek istemesi halinde, eğer Fransa'da anestezi teknisyenliği ile ilgili bir yasal düzenleme mevcutsa, bu kişi mevcut bu yasal düzenlemenin hükümleri doğrultusunda mesleğini icra edebilmektedir. Ancak Fransa'da bu mesleğe ilişkin bir yasal düzenleme yoksa herhangi bir kısıtlama ile karşılaşmadan mesleğini icra etme hakkına sahiptir.

Ülkemizde mevcut durum

AB'nin özel direktifle düzenlediği ve

tüm üye ülkelerde aynı düzeyde eğitimin uygulandığı sağlık meslekleri olan doktorluk, diş hekimliği, eczacılık, ebelik ve hemşirelikte ülkemizde AB standartlarında eğitim verilmektedir. 3 Ekim 2005 tarihinde başlayan müzakere sürecinde konuyla ilgili görüşmelerde tespit edilen, eğitim süreleri ve müfredatla ilişkin uyumsuzluklar giderilmiş ve bu beş meslekte söz konusu direktifte yer alan asgari eğitim şartları sağlanmıştır.

Ancak ülkemizde hâlihazırda icra edilmesine rağmen yasal olarak düzenlenmemiş olan mesleklerle ilgili bazı uyumsuzluklar söz konusudur. Bu düzenlenmemiş mesleklerin AB'ye tam üye oluncaya kadar düzenleme altına alınması gerekmektedir.

Bu eksikliği gidermek ve ulusal ve uluslararası meslek standartlarını temel alarak, teknik ve mesleki alanlarda ulusal yeterliliklerin esaslarını belirlemek amacıyla 2006 yılında 5544 sayılı kanunla "Mesleki Yeterlilik Kurumu" kurulmuştur. Bu kurumun kurulmasıyla birlikte ülkemizdeki düzenlemesi bulunmayan mesleklerle ilgili düzenlemelerin yapılması için gerekli çalışmalar başlatılmıştır. AB'ye tam üyelik sonrasında ülkemize çalışmak üzere gelecek AB vatandaşlarının ülkemiz yasal düzenlemelerine tabi tutulması ya da diğer taraftan bakıldığında ülkemizden diğer ülkelere gidecek vatandaşlarımızın önünde engel olmadan mesleğini icra edebilmesi göz önüne alındığında "Mesleki Yeterlilik Kurumu" nun önemi ortaya çıkmaktadır.

Sonuç

Avrupa Birliği'nde mesleklerin serbest dolaşımı topluluğun ekonomik ve siyasi bütünlüğünün en önemli unsurlarından biridir. Roma Anlaşması serbest dolaşımını sağlamak için tasarlanmış olsa da, üye ülkelerdeki yanlış uygulamalar zaman zaman serbest dolaşımın önünde bir engel oluşturmuştur. Bu tür uygulamaların önüne geçmek amacıyla 1960'lı yıllardan itibaren özel direktifler yayınlayan AB, en büyük başarıyı sağlık mesleklerinde sağlamıştır. Ülkemizde de hekimlerin, eczacıların, diş hekimlerinin, hemşirelerin ve ebelerin asgari eğitim koşulları ve eğitim müfredatları AB direktiflerine tam uyumludur. Diğer mesleklerdeki uyum çalışmaları ise konuyla ilgili yetkili otorite olan Mesleki Yeterlilik Kurumu koordinasyonunda devam etmektedir.

Kaynaklar

Avrupa Birliği ve Türkiye, Dış Ticaret Müsteşarlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü Yayınları, 6. Baskı, Ankara, 2007.

Avrupa Birliği'nin Kişilerin Serbest Dolaşımı Mük-

Avrupa Birliği'nde mesleklerin serbest dolaşımı topluluğun ekonomik ve siyasi bütünlüğünün en önemli unsurlarından biridir. Ancak üye ülkelerdeki yanlış uygulamalar zaman zaman serbest dolaşımın önünde bir engel oluşturmuştur. Bu tür uygulamaların önüne geçmek amacıyla 1960'lı yıllardan itibaren özel direktifler yayınlayan AB, en büyük başarıyı sağlık mesleklerinde sağlamıştır. Ülkemizde de hekimlerin, eczacıların, diş hekimlerinin, hemşirelerin ve ebelerin asgari eğitim koşulları ve eğitim müfredatları AB direktiflerine tam uyumludur.

tesebati ve Türkiye'nin Uyumu, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul, 2002.

Coşkun, Enis, Avrupa Birliği'nde Hizmetlerin Serbest Dolaşımı ve Türkiye, Türkiye Avrupa Vakfı Yayınları, Yayın no:3, İstanbul, 2005.

Günoğur, Haluk, Avrupa Topluluğunda Gümrük Birliği ve Tek Pazar, Ankara, 1993.

Handoll, John, Free Movement of Persons in the EU, Sussex 1995.

Hizmet Ticaretinin Serbestleştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Yayın No: DPT:2566-ÖK:582, Ankara, 2000.

Karluk, Rıdvan, Avrupa Birliği ve Türkiye, Beta Yayınları, İstanbul, 2005.

Özdemir, Sahir, AET, AT, Avrupa Toplulukları, AB, Roma Anlaşması, Avrupa Tek Senedi, Maastricht Anlaşması, Amsterdam Anlaşması, Nice Anlaşması (Kavramlara İlişkin Açıklayıcı Not), Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Haziran 2001

http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/100/default_en.htm , erişim tarihi: 13.01.2010.

http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/living_and_working_in_the_internal_market/free_movement_of_workers/index_en.htm , erişim tarihi: 12.01.2010.