

TÜRK TABİPLERİ BİRLİĞİ
MERKEZ KONSEYİ BAŞKANLIĞINA

Sağlık Bakanlığı Sertifikalı Eğitim Yönetmeliği taslağı tarafımızca incelenmiş olup, aşağıda taslağın hukuka aykırı ve eksik olduğunu düşündüğümüz yönlerine ilişkin değerlendirmemiz yer almaktadır.

Yönetmelik taslağının 'Amaç' başlıklı 1. ve 'Kapsam' başlıklı 2. maddesi birlikte değerlendirildiğinde, Yönetmelik ile **Sağlık alanında diploma ve uzmanlık belgesi verilmesine yönelik eğitimler ile uzmanlık eğitimi sonrası eğitimler hariç olmak üzere, Bakanlık, Üniversiteler, kamu kurum ve kuruluşları ile özel hukuk tüzel kişileri ve gerçek kişilerce düzenlenmesi öngörülen** sağlık alanına ilişkin sertifikalı eğitim programlarının usul ve esaslarının düzenlediği anlaşılmaktadır. Yönetmelik hekimlik dışındaki sağlık mesleklerini de kapsamakta ve özel hukuk tüzel kişileri ile gerçek kişilerce sağlık alanına ilişkin sertifika programlarının düzenlenmesine olanak vermektedir.

Taslağın 'Dayanak' başlıklı 3. maddesinde de, Sağlık Bakanlığının bu düzenlemeleri Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun 3. ve 9. maddeleri ile 181 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 12. ve 43. maddelerine dayanarak yaptığı ifade edilmektedir.

Taslakta, sertifikalı eğitim taleplerini değerlendirmek, karara bağlamak ve konuya ilişkin diğer usul ve esasları belirlemek Sertifikalı Eğitim Bilim Komisyonunun görevi olarak sayılmıştır. Taslağın 9. maddesinde komisyonunun Bakanlığın kendi içinden ve üniversitelerden seçeceği uzmanlardan oluşacağı belirtilmiştir.

Taslağın genelinden, düzenlenecek sertifika programlarının standart ve içeriklerinin, programlarda görev alacak eğiticiler ile eğitimin gereği gibi yürütülmesini sağlayacak eğitim sorumlularının niteliklerinin, yurt dışından alınan sertifikaların denklik kriterlerinin, eğitim merkezlerinin taşınması gereken özelliklere ve denetimlerine ilişkin esasların Sertifikalı Eğitim Bilim Komisyonu tarafından daha sonra belirleneceği anlaşılmaktadır. Sertifika eğitim sürelerinin ise 1 ay ila 12 ay arasında değişeceği belirtilmiştir.

Buna ek olarak, her sertifika karşılığı Maliye Bakanlığı tarifesi üzerinden ücret alınacağına, bu yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten önce alınan sertifikaların tescili için yürürlük tarihinden itibaren 6 ay içinde Sağlık Eğitimi Genel Müdürlüğü'ne başvurulması gerektiğine ilişkin maddeler taslağın dikkat çeken hükümleridir.

Taslağın sertifikalı eğitimler konusunda belirlediği genel sistematiği bu şekilde özetledikten sonra ilk olarak, Taslağın 'Dayanak' başlıklı maddesinde atıf yapılan Kanun ve KHK hükümlerinin Sağlık Bakanlığına bu tür bir Yönetmeliği çıkarma konusunda yetki verip vermediğinin değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Sonrasında ise Taslakta yer verilen düzenlemelerin hukuka ve sağlık hizmetinin kamusal bir hizmet olma niteliğine uygun olup olmadığı konusundaki değerlendirmemize yer verilecektir.

I. Yönetmelik Taslağı, Yetki Unsuru Yönünden Hukuka Uygun Değildir.

Yönetmelik taslağının dayanağı olarak gösterilen 181 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 12. maddenin (a) (b) ve (c) fıkralarında,

— *“Sağlık insan gücü planlaması yapmak, nicel ve nitel olarak ihtiyaca uygun insan gücü yetiştirilmesi için ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak.*

— *Tıpta uzmanlık eğitimi ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek.*

— *Personel eğitim planını hazırlamak, eğitim programlarını düzenlemek, uygulamak veya uygulanmasını sağlamak ve koordine etmek”* Sağlık Eğitimi Genel Müdürlüğü'nün görevi olarak sayılmıştır.

Dayanakta atıf yapılan Kanun Hükmünde Kararnamenin 43. maddesi ise Bakanlığın yerine getirmekle görevli olduğu hizmetleri tüzük, yönetmelik, tebliğ, genelge ve diğer idari metinlerle düzenleme yetkisiyle ilgilidir.

Yönetmeliğin dayanağı olarak gösterilen 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun 3. maddesinin (g) bendinde ***‘Ülke ihtiyacına uygun nitelikli sağlık personeli yetiştirilmesi amacıyla hizmet öncesi eğitim programları için Yükseköğretim Kurulu ile koordinasyonu sağlamak, serbest ya da kamu kuruluşlarında mesleklerini icra eden sağlık ve yardımcı sağlık personeline hizmet içi eğitim yaptırmak’*** Sağlık Bakanlığının görevleri arasında sayılmıştır.

Tüm bu düzenlemeler incelendiğinde, Sağlık Bakanlığının genel olarak kendi personeline vereceği hizmet içi eğitimi, bu eğitimin usul ve esaslarını belirleme konusunda yetkili olduğu anlaşılmaktadır. Ancak Bakanlığın ülke genelindeki nicel ve nitel olarak ihtiyaca uygun insan gücü yetiştirilmek amacıyla yapacağı sağlık insan gücü planlamasını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak suretiyle yürütebileceği ortadadır. Başka bir deyişle Sağlık Bakanlığı sağlık insan gücü yetiştirmeyi ancak yetkili kurum ve kuruluşlar eliyle yürütebilecektir. Bu nedenle Sağlık Bakanlığının bu alanda kendini tek yetkili kılarak söz konusu Yönetmelik taslağını hazırlamasının hukuka uygun olmadığı düşüncesindeyiz.

181 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 12. maddesinin (a) bendinde atıf yapılan ‘yetkili kurum ve kuruluş’ ibaresinden ne anlaşılması gerektiğine gelince;

Öncelikle belirtmek gerekir ki, Tıpta uzmanlık eğitimi ve sonrasında verilecek sertifika programları da Yönetmelik taslağının dışında bırakıldığından, Tıpta Uzmanlık Kurulunun konuya ilişkin yetkisinin ihlal edilip edilmediği tartışma dışı kalmaktadır.

Genel olarak kursların düzenlenmesine ilişkin hükümler Milli Eğitim mevzuatı içinde yer almaktadır. 5580 Özel Öğretim Kurumları Kanununun 2. maddesinin g) bendinde hizmet içi eğitim kapsamına giren faaliyetler dışında kalan kurs, dersane vb. her türlü eğitim-öğretim faaliyetleri düzenleme konusunda söz konusu Bakanlık yetkilendirilmiştir.

Aynı maddede izne tabi faaliyetler içinde düzenlenen kurslar; “*kişilerin sosyal, kültürel ve mesleki alanlarda bilgi, beceri, yetenek ve deneyimlerini geliştirmek veya isteklerine göre serbest zamanlarını değerlendirmek üzere düzenlenen faaliyetler*” olarak tanımlanmıştır.

21 Eylül 2006 tarihinde kabul edilen 5544 sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu ile bir meslek uygulamasına esas oluşturacak kursları düzenleyerek sertifika verecek kuruluşları yetkilendirmek bu Kurumun görev ve yetkileri içinde sayılmıştır. Aynı Kanunun birinci maddesinin ikinci fıkrası ile “**Tabiplik, dış hekimliği, hemşirelik, ebelik, eczacılık, veterinerlik, mühendislik ve mimarlık meslekleri ile en az lisans düzeyinde öğrenimi gerektiren ve mesleğe giriş şartları kanunla düzenlenmiş olan meslekler** bu Kanun kapsamı dışında” tutulmuştur.

Hal böyleyken incelenen Sağlık Bakanlığı Sertifikalı Eğitim Yönetmeliği taslağında belirlenen usul ve esaslar konusunda Milli Eğitim Bakanlığının veya Mesleki Yeterlilik Kurumunun bir yetkisinin bulunmadığı görülmektedir.

Ancak Anayasa'nın 130 ve 131. maddeleri uyarınca yüksek öğretim kurumlarının Yönetmelik taslağı kapsamında belirlenen sağlık eğitim sertifika programlarını düzenlemek konusunda bu yetkiye sahip olduğu açıktır. Nitekim Anayasanın sayılan hükümlerinde ve 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 12.maddesinde **ortaöğretime dayalı her türlü eğitim öğretim faaliyeti ile ülkenin ihtiyacı olan dallarda ve sayıda insan gücü yetiştirmek** yükseköğretim kurumlarının görevleri arasında sayılmıştır.

Bu anlamda Üniversiteler nitelikli sağlık insan gücü yetiştirilmesi konusunda gerekli eğitim programlarını düzenleme ve yürütme konusunda Anayasa ve Yükseköğretim Kanununun ilgili maddeleri uyarınca yetkilidir.

Sağlık Bakanlığı tarafından hazırlanan Yönetmelik taslağında ise, üniversiteler tarafından bu alanda verilecek eğitimler de özel kurum ve kuruluşlarca ve gerçek kişilerce düzenlenen kurslar ile birlikte izin vb. prosedürlere tabi tutulmaktadır. Başka bir deyişle Bakanlık, Anayasa ve Yükseköğretim Kanunu ile bu alanda yetkilendirilen üniversiteleri sağlık insan gücü yetiştirme konusundaki faaliyetleri için kendisinden izin almaya tabi tutmakta ve bu eğitimin içeriğini, ölçütlerini belirleme konusunda kendisini yetkili görmektedir. Bakanlık çıkardığı Yönetmelikle bırakın 181 sayılı KHK hükümlerine uygun olarak alandaki yetkili kurum ve kuruluşlarca işbirliği yapmayı, üniversitelerin alandaki yetkilerini gasp etmiştir.

Tüm bu nedenlerle Yönetmeliğin dayanağı olarak gösterilen mevzuat hükümlerinin Sağlık Bakanlığına ülke genelinde sağlık insan gücü yetiştirme konusunda sertifika, kurs. vb. ad altında eğitim düzenleme ve bu alanda düzenleme yetkisi vermediği ve bu nedenle yönetmeliğin yetki unsuru yönünden hukuka aykırı olduğu düşünülmektedir. Ayrıca Yönetmelikte Üniversitelerin Anayasa ve Yükseköğretim Kanunu ile belirlenmiş alandaki yetkilerinin yok sayılması da Yönetmeliği hukuka aykırı kılan diğer bir unsur olarak görülmektedir.

II. Kamusal Bir Hizmet Olan Sağlık Hizmetinin Özel Kuruluşlara Aktarılması Hukuka Aykırıdır.

Anayasanın 17. maddesinde herkesin, yaşama, maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahip olduğu düzenlenmiştir. Yine 56. maddesinde bireylerin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı düzenlenmiş, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak devletin görevi olarak sayılmıştır. Yani devletin nitelikli sağlık hizmeti sunma konusunda yükümlülüğü bulunmakta olup, sağlık hizmeti ve buna bağlı olarak sağlık insan gücü yetiştirilmesi kamusal bir nitelik taşımaktadır.

Oysa hazırlanan Yönetmelik taslağında sağlık insan gücü yetiştirme konusunda özel kurum ve kuruluşlara yetki verildiği görülmektedir. Her ne kadar özel kurum ve kuruluşlar tarafından yürütülecek eğitim faaliyetlerinin esaslarının Bakanlık tarafından belirleneceği ve denetimlerinin yapılacağı ifade edilse de, insan sağlığına ve nitelikli sağlık hizmeti sunumuna doğrudan etki edecek olan sağlık insan gücü yetiştirme faaliyetinin özel sektöre aktarılmasının hukuka uygun olmadığı düşüncesindeyiz.

III. Yönetmelik Taslağı Hukuka Aykırı ve Noksan Düzenlemeler İçermektedir.

Yönetmelik taslağında;

- Sertifika eğitiminin özelliğine göre eğitici ve eğitim sorumlularının niteliklerine,
- Sertifikalı eğitimler sonunda uygulanacak sınavların usul ve esaslarına,
- Yurt dışından alınan sertifikaların denklik ölçütlerine, sertifika geçerlilik sürelerine,
- Eğitimlerin ve eğitim merkezlerinin denetimiyle ilgili usul ve esaslara ilişkin düzenlemelere yer verilmemiş, tüm bu hususların Sağlık Bakanlığı bünyesinde oluşturulacak Sertifikalı Eğitim Bilim Komisyonu tarafından daha sonra belirleneceği ifade edilmiştir.

Ancak Yönetmelikte yer verilmeyen hususlar, verilecek eğitimin niteliklerini, dolayısıyla da bu eğitim süreciyle belli bir alanda yetkili kılınan sağlık personelinin niteliklerini doğrudan etkileyecek önemli konulardır. Bu konularda düzenleme yapılmayarak hukuki boşluk yaratılması ve alana ilişkin düzenlemenin Bakanlığın keyfiyetine bırakılması hukuka uygun değildir.

Nitekim yine benzer nedenlerle 15.02.2008 tarih ve 26788 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Ayakta Teşhis ve Tedavi Yapılan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmeliğin bazı hükümlerinin iptali için tarafımızca dava açılmıştır. Danıştay 10. Dairesi verdiği 2008/2745 Esas nolu ve 24.07.2008 tarihli kararda, Yönetmelik kapsamındaki sağlık kuruluşlarında bulunması gereken acil hizmetlerine, muayenehanelerde yapılabilecek girişimsel işlemlerin neler olduğuna ilişkin temel esasların Yönetmelikte belirlenmemesini ve çıkarılacak bir tebliğde düzenlenmesini hukuka uygun bulmamış ve bu yöndeki hükümlerin yürütmesini durdurmuştur.

Hal böyleyken Yönetmelik taslağında yukarıda sayılan hususların düzenlenmemesinin noksan düzenleme niteliğinde olduğu ve düzenlemenin bu haliyle nitelikli sağlık insan gücü yetiştirmeye hizmet edemeyeceği kanısındayız.

IV. SONUÇ

Sonuç olarak, Sertifikalı Eğitim Yönetmeliği'nin dayanağı olarak gösterilen mevzuat hükümlerinin Sağlık Bakanlığına bu alanda tek başına düzenleme yapma yetkisi vermeyeceği, üstelik Yönetmelikte yer alan düzenlemelerin üniversitelerin alandaki eğitim yetkilerini Bakanlığın iznine tabi kılmasının hukuka aykırı olduğu düşünülmektedir. Buna ek olarak sertifikalı eğitim sürecine ilişkin temel usul ve esasların, bu alanda eğitim verecek özel kurum ve kuruluşlarını taşıması gereken asgari standartların ve denetimlerine ilişkin ölçütlerin belirlenmeden, kamusal bir nitelik taşıyan sağlık hizmeti ve buna ilişkin eğitimin özel sektöre bırakılmasının hukuka uygun olmadığı kanısındayız. 03.03.2010

Av. Ziyet Özçelik