

# PROFESYONEL MESLEKLERDE BAĞIMSIZLIK VE ÖZERKLİK: SAĞLIK TORBA YASASI GEREKÇELERİ KOMİSYON VE GENEL KURUL TUTANAKLARI ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRME

Kasım AKBAŞ\*

**Öz:** Sosyal bir sorun tek bir açıdan ele alınarak değerlendirilemez. Politik kriz sonuçlarını her alanda ortaya koyuyor. Bu sonuçların farklı perspektiflerden, farklı disiplinlerin kavram ve araçlarından yararlanılarak tartışılması gerekiyor. Politik krizin ortaya çıkardığı demokrasi tartışmalarının uç verdiği başlıklardan biri meslek örgütleridir. Neo-liberal dönüşümün etkilediği profesyonel meslekler, otoriterleşmenin muhatabı ve mağdurlarıdır. Profesyonel meslek dendiğinde özetle üç ölçütten söz edilmektedir: Özel bir uzmanlık eğitimine dayalı yüksek düzeyde bilgi, meslek örgütüne üyelik ve devlet iktidarına karşısında özerklik. Özerklik kavramı, mesleki denetim ve kontrolün meslektaşlar tarafından yapılmasını; mesleğe kabul ve meslekten çıkarılma esaslarının meslek örgütü tarafından belirlenmesini içermektedir. Son yıllarda profesyonel meslekler ve örgütlerine yönelik olarak çok özel bir devlet müdahaleciliği uygulaması ile karşı karşıyayız. Darbe girişiminin de katkıda bulunduğu otoriterleşme atmosferi içerisinde, profesyonel mesleklerin demokratik örgütlülükleri ve özerklikleri ciddi bir saldırı altındadır. Nitekim Sağlık Torba Yasası'na eklenen özel birkaç madde aracılığıyla, mesleki özerklik aşınmasının yeni bir evresine geçilmiş; soyut terör suçlamaları ile hekimlik meslek faaliyetinin sürdürülmesi engellenmeye çalışılmıştır.

**Anahtar sözcükler:** profesyonel meslekler, meslek örgütleri, mesleki özerklik ve bağımsızlık

## *Independence and Autonomy in Professional Occupations: An Evaluation within the Light of the Health Omnibus Act's Rationale, the Commission and General Assembly Minutes*

**Abstract:** No social problem can be taken and evaluated from a single angle. Political crisis manifests its outcomes in all spheres. These outcomes need to be discussed from various perspectives, by using concepts and tool from different disciplines. Professional organizations constitute an area where there are debates on democracy stemming from the on-going political crisis. Professional occupations affected by neo-liberal transformation are the targets and victims of rising authoritarianism. Roughly, three criteria are relevant with respect to any professional occupation: High level of knowledge based on education and specialization in a specific area; membership to relevant professional organization; and autonomy from state power. The concept of autonomy entails peer supervision of professional performance and the authority of the professional organization concerned to decide on such matters as admission to and expulsion from the organization. In recent years we are confronted with a quite special state intervention to professional occupations. In the environment of rising authoritarianism also triggered by the failed coup attempt, democratic organizations and autonomy of professional occupations are under serious attacks. As a matter of fact, erosion in professional autonomy reached a new phase with some special articles added to the Omnibus Law on Health with attempts to restrain professional medical practice backed up by groundless accusations of "terrorism".

**Key words:** professional occupations, professional organizations, professional autonomy and independence

## 1. Giriş

Kamu gücü kullanan iktidarlar, bu keyfiyeti sınırlandırmak istemezler. Ne var ki, modern demokrasiler, tam da bu sınırlamaları hayata geçirmek üzere kurgulanmıştır. Kuvvetler ayrılığı dediğimiz sistem, kamunun kuvvetlerini birbirinden ayırır ki, kuvvet tekelleşmesin. Bununla da yetinilmez; klasik kuvvetlerin -yasama, yürütme ve yargı- ötesinde bir denetim sistemi oluşturulmaya çalışılır. Yerinden yönetimlerin kuvvetlendirilmesi bunun bir sonucudur. Merkezi devlet iktidarının kısıtlanabilmesi

adına, yerel ve yerinden yönetimlere yetki aktarımı yapılır. Keza basın-yayın organlarının bir başka kuvvet olarak kabul edilmesi gerektiği -bugün çok uzamızda görülsede- uzun süre tartışılmıştır.

Yerinden yönetimin kuvvetlendirilmesine ilişkin uygulamaların örneklerinden biri, kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütlerine Anayasa tarafından kamu gücü kullanma noktasında tanınan yetkilerdir. 1960'lı yıllarda yürürlüğe konulan bu uygulamalar,

\*Dr., Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi, Eskişehir Okulu (ORCID No: 0000-0001-6917-578X)

Geliş Tarihi / Received : 24.01.2019

Kabul Tarihi / Accepted : 01.02.2019

sadece mesleki çıkarların korunmasına yönelik değildir elbette. Bunun altında aynı zamanda kamu yararının korunması ve demokrasinin güçlendirilmesi fikri de yatar. Bir başka deyişle, mesleki örgütlenme, salt korporatif değil aynı zamanda politik de bir meseledir.

Çalışmamızın ilk bölümünde, profesyonel meslekler dediğimiz alanı ve buna yönelik sosyolojik ilgiliyi betimlemeye çalışacağız. Böylece iki temel kısımdan ibaret olacak şekilde kurguladığımız bu çalışmanın ilk kısmında, genel anlamda profesyonel meslekler, mesleki denetim ve kontrolün bu süreçteki değeri ve önemi ve son olarak da buna ilişkin tehditler ele alınmaya çalışılacaktır. Bu minvalde, hekimlik mesleğine örnek kabilinden değinilerde bulunulacaktır.

Türkiye'nin genel demokrasi karnesindeki gerilemenin son dönemde hız kazanmasında kritik dönüm noktalarından birini darbe girişimi oluşturuyor. Darbe girişiminin bizatihi kendisi anti-demokratik olduğu kadar, girişim sonrasında tesis edilen yeni nizam içerisinde, ülke gündemindeki neredeyse her meselenin "terör" ile irtibatlı değerlendirilme imkânına kavuşmuş olması da anti-demokratik sonuçlar doğurmaktadır.

İktidarın mesleki örgütlenme alanına müdahalelerinde de aynı formül kolayca işletilebilmektedir. Nitekim bunun son örneği, sağlık alanına yönelik bir düzenleme yapılırken, konunun bir anda hekimlerin mesleki faaliyetlerini sürdürmelerinin sınırlandırılmasına ulaşılmış olmasıdır. Getirilen teklifle, iktidarların mesleki alana açıkça müdahalesinin önü açılmıştır. Böylece çalışmamızın ikinci kısmı, güncel bir tartışma olarak Sağlık Torba Yasası özelinde ortaya çıkan tartışmalara odaklanmaktadır. Bu çerçevede, teklifin ortaya çıktığı koşullar, teklifin genel ve madde gerekçeleri, komisyon ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda yürütülen tartışmalar ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu tartışmalar içerisinde mesleki özerkliğe yönelik ağır ihlal olabilecek iki düzenleme özellikle öne çıkmaktadır. Bu düzenleme tekliflerinin seyri de ilgili kısımda değerlendirilmektedir.

Meslekler sosyolojisi çok geniş ama bir o kadar da ihmal edilen bir alan... Ülkenin genel demokrasi tartışmalarının aciliyeti içerisinde, bu alanın güncelliği zaman zaman gözden kaçırılıyor olabilir. Nitekim bu çalışmaya konu olan Kanun'un müzakereleri esnasında da meselenin genel bir mesleki özerklik temelinde ele alınmayıp, insani ve hukuki

bir perspektiften değerlendirildiği görülmektedir. Sorunların yakıcılığı karşısında elbette "en azından insani" perspektifin korunması bile bir anlam ifade ediyor. Ancak gelecek kuşaklara aktarılabilecek bir demokrasinin ancak teorik ve ilkesel çerçevenin de korunmasıyla mümkün olabileceği görmezden gelinmemelidir.

## 2. Profesyonel meslekler giriş

Profesyonel meslekleri ele alan sosyolojik disipline meslekler sosyolojisi diyoruz. Meslekler sosyolojisinin temelleri Emile Durkheim'ın, üstelik ilk kez Türkçe'de yayımlanan çalışmalarına dayandırılır.<sup>1</sup> Ne var ki, Türkçe literatürde daha sonra bu alana dair ortaya bir şeyler konabildiğini söylemek güçtür. Bu çalışma kapsamında atıf yapacağımız bir elin parmaklarını geçmeyen çalışma dışında meslekler sosyolojisi literatürü dışında bir eser çeşitliliği söz konusu değildir. Zira profesyonel gruplar sanayileşmenin sonucu olarak görülmektedir. Bu durum, meslekler sosyolojisinin sanayileşmiş ülkelerde bir araştırma alanı olarak gelişmesini beraberinde getirir. Gelişmekte olan ülkeler ise kendileri bu konuda literatür geliştirmenin uzağındadır; merkez ülkelerin araştırmacıları ise ilgilerini bu tür ülkelere yöneltmiş değillerdir.

### 2.1. Sosyolojik bir inceleme alanı olarak profesyonel meslekler

Literatürde profesyonel meslekler yirminci yüzyıla özgü oluşumlar olarak kabul edilir ve bu yaklaşım Durkheim'a dayanır.

"Durkheim, sanayileşme sonrasında Fransa'da yaşanan sosyo-ekonomik bunalımın ve ahlak yozlaşmasının ancak yeni yeni ortaya çıkan yüksek düzeyde eğitim almış kişilerce yavaşlatılıp, yok edilebileceğine inandı. Profesyonel grupları, karşılıklı güven temeli üzerine kurulu, evrensel ahlak kurallarının geçerli olduğu bir ortamda yaşayan bir tür aile üyelerine benzetti" (Cirhinlioğlu, 2000).

Salt sosyolojik bir ilginin bizi götüreceği yer sosyolojizmdir. Bu yaklaşımda meslek mensupları, toplumsal birer gruptur ve bireye dışsal, birey için baskı ve zorlama anlamına gelen herhangi bir toplumsal olgu nasıl incelenebilirse, meslek grupları da aynı şekilde incelenebilecektir. Nitekim Durkheim, mesleki bir toplumsal grubun, bir başka deyişle korporasyonun karakterini veya niteliğini incelerken şöyle der:

"Onları bir zamanki halleriyle restore etmenin söz konusu olamayacağı açıktır. Eğer ölmüşlerse, demek

ki içinde buldukları halde yaşamaları olanaksızdır. Ama şimdi hangi biçimlere bürünebilirler? Cevabı hiç de kolay olmayan bir sorudur bu. Onu biraz yöntemli ve nesnel bir tarzda çözmek için, korporatif düzenin geçmişte hangi tarzda geliştiğini, bu evrimi hangi koşulların belirlediğini saptamak gerekir. Ancak o zaman, toplumlarımızın içinde buldukları verili güncel koşullarda, bu düzenin nasıl bir dönüşüm geçireceği hakkında belli öngörüler yapılabilir” (Davy, 2010).

Ne var ki, özellikle profesyonel mesleklerin yapısı ve örgütlenmesi klasik bir meslekler sosyolojisinin boyutlarını aşan; politik-ekonomi, siyaset bilimi, hukuk disiplinlerine doğru taşınan bir içeriğe sahip olabilmektedir. Zira profesyonel bir mesleğin örgütlenmesi, aynı zamanda siyasal toplumun örgütlenişine dair de bir meseledir.

Ama öncelikle profesyonel meslek terimi ile ne kastedildiği ifade edilmelidir. Profesyonel meslek, daha çok “beyaz” ve “mavi yakalı” işçi terimleriyle de karşılanmaya çalışılan, hekimlik, hukukçuluk, öğretmenlik, mühendislik gibi meslekleri ifade eder.

## 2.2. Profesyonel meslekler için kriterler

Profesyonel meslekler iki özellik bakımından diğer meslek, uğraş veya işlerden ayrılır: 1) uzun bir eğitim sonucunda elde edilen yüksek düzeyde bilgi ve 2) bir meslek örgütüne üyelik. Bir başka deyişle, bir mesleğin, profesyonel meslek sayılabilmesi için, özel bir bilgiyi gerektirmesi, üyelerinin bir örgüt etrafında toplanması gibi zorunlu nitelikleri taşıması gerekir. Buna bir üçüncü kıstası daha ilave etmek gerekir: Devlet karşısında özerk bir konum edinmesi (Cirhinlioğlu, 1997). Çoğu durumda bu üç özelliği birbirine bağlayan şey mesleğe giriş öncesi yapılan sınav benzeri bir engelin bulunmasıdır. Yapılan sınav, mesleğin gerektirdiği üst düzey bilgiyi ölçmekte, meslek örgütü üyeliğinin koşulu olarak kabul edilmekte ve mesleğe girişi, devletin değil, bilginin gerektirdiği koşullara bağlı olmasını sağlamaktadır.

Mesleğe girişte ve meslek içerisinde yapılan sınavlar, staj vs. benzeri uygulamalar, meslek dışarısında olanların sahip olamayacağı bir bilgiyi, yalnızca meslek mensuplarına özgü hâle getirir. Ayrıca meslek mensupları, yalnızca meslek mensuplarının tabi oldukları bazı kurallara tabidirler. Bu kurallar o kadar etkilidir ki, ihlal edilmeleri hâlinde meslekten çıkarılmak bile söz konusu olabilir.

“Hata yapan üyenin hatası ancak yine diğer bir üyece saptanabilir. Başka bir deyişle, meslekten olmayanlar

profesyonel meslek üyesinin hatasını bulabilecek durumda değildirler. Örneğin, bir doktorun hatasını yine başka bir doktor bulabilir” (Cirhinlioğlu, 2010).

Meslek mensuplarının hatalarının tespiti, mesleğin bir başka niteliği ile ilişkilidir; profesyonel meslekler, her ne kadar mensupları bu iş karşılığı bir gelir elde etseler de, esasen kamu çıkarları ile ilgilidir ve mesleğin bilgi, usul ve kurallarına uygun, eksiksiz ve hatasız yerine getirilmesi kamu yararına. Bu kamu yararının elde edilebilmesi ancak mesleki denetimin meslek içerisinde yapılabilmesi ile mümkün olabilir.

Tam da bu nedenle, 1960’lı yılların meslek sosyologlarının etkilendikleri kuramlar genelde meslek ahlâkı üzerinde durmuşlardır (Cirhinlioğlu, 1997, s. 18; örnek olması açısından bkz. Hughes, 2000; Barber, 2000). Sözelimi Barber’a göre, profesyonelliğe ilişkin dört temel özellikten biri “kendi aralarında kurulan dernekler [mesleki birlikler] aracılığıyla oluşturulan etik kanunlar sayesinde oto-denetim sağlayabilmektir” (Barber, 2000).

Buradaki genel yaklaşım, profesyonel mesleklerin tek tek ele alınarak incelenmiş olması nedeniyle eleştirilmiştir. Zira bu şekildeki bir yaklaşım, mesleklerle ilişkin gelişmeleri kapsamlı bir şekilde açıklamaktan uzaktır (Cirhinlioğlu, 1997). 1970’lerde ise, araştırmalar, mesleklerin *nasıl profesyonel* meslek hâline geldikleri, profesyonel meslek sahiplerinin *hangi koşullar* altında çalıştıkları ve *toplumsal statüleri* üzerine yoğunlaşır. Sözelimi M.S. Larson’ın çalışmaları, bu kapsamda değerlendirilmektedir. Larson’a göre, profesyonel meslek sahiplerinin üretimleri<sup>2</sup>, sanayi işçisinin üretiminden farklıdır (Larson, 1979). Profesyonel mesleklerde, kişi, kendi kişiliğini de ürününe yansıtmaktadır. Dolayısıyla profesyonellerin ürünlerinden oluşan pazarın ya da piyasanın da, klasik anlamdaki pazardan farklı olması gerektiği düşünülebilir. Her şeyden önce, bu pazardaki ürünlerde belli bir *standardın* ya da *istikrarın* sağlanması zorunluluğu, diğer pazarlardan daha büyük bir gereksinim olarak ortaya çıkmaktadır (Cirhinlioğlu, 1997).

Larson, profesyonel pazarların ancak, özel bir denetim mekanizması ile kurulabileceğini ileri sürmektedir. Özel denetim mekanizmasının ise iki araç kullanılarak gerçekleştirilmesi mümkündür: Birincisi, pazara sunulacak üretime ilişkin bilginin standartlaşması ve tekelleştirilmesidir. Daha açık ifadesi ile, profesyonel meslek sahibi olmak isteyenlerin

-genelde üniversiteler aracılığıyla sağlanan eğitim standardizasyonuna kavuşturulmaları, pazarın ve pazardaki ürünün istikrarının sağlanmasındaki ilk önemli adımdır.<sup>3</sup> Larson bu süreçte, profesyonel ilerlemenin *bilişsel temeli* (cognitive base) adını vermektedir (**Cirhinlioğlu, 1997**). İkinci olarak ise, özel bir yöntemle mesleğin iç ilişkilerinin düzenlenmesi gelmektedir. Meslek ahlâki ilkeleri, asgarî ücret tarifesi gibi, meslek içi rekabet koşullarına ilişkin ölçütler, pazardaki profesyonel meslek sahiplerinin ürünlerini standartlaştırmayı sağlamaktadır. Özellikle gelişmiş kapitalist sistemde, mesleğe giriş koşulları, ahlaki kurallar ve ücretler denetim altına alınarak, hizmetin ya da ürünün kalitesinin artırılması umulmaktadır. Bu süreç de, *mesleksenel tasarım* (professional project) olarak adlandırılmaktadır (**Cirhinlioğlu, 1997**). T.J. Johnson da, profesyonel mesleklerin en önemli özelliğinin, çok özel, kurumlaşmış bir denetimin oluşturulması olduğunu ileri sürmektedir (**Johnson, 1980; Cirhinlioğlu, 1997**).

Özetle, profesyonel meslekler özerk gruplardır; kamu yararının sağlanabilmesi için siyasi iktidarlardan da bağımsız bir toplumsal güç oluşturmaları beklenir.

Gelişmekte olan ülkelerde, doktorluk, hukukçuluk, mühendislik, öğretmenlik gibi mesleklerin profesyonelleşemediğine dikkat çeken işlevselciler, bunun nedenini, bu mesleklerin kendi ahlâk kurallarını ve disiplinlerini oluşturamamalarında aramaktadırlar (**Cirhinlioğlu, 2000**). Buna göre, "gelişmekte olan ülkelerde yaşayan profesyonel meslek üyeleri, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, kamu yararını, kendi bireysel ve mesleksenel çıkarlarının üstünde tutamazlar. Halkın gözünde yeteri kadar itibar kazanmamış, müşterileri ile karşılıklı güven esasına dayalı bir ilişki kuramamışlardır" (**Cirhinlioğlu, 2000**).

Pek açık ki, meslek ahlâki ve ilkeleri, piyasa açısından, "gelişmişliğin"<sup>4</sup> ölçütü olarak kabul edilecek denli önemlidir. Gerçekten, kapitalist pazar mekanizmasının işleyişinde ahlâki kodlara duyulan gereksinim, liberal kuramların önemli özelliklerinden biridir. Çünkü, "ahlâki altyapısı olmayan bir kapitalist ekonominin olamayacağı" düşünülmektedir (**Arslan, 2003**). Yaşama hakkına saygı, mülkiyet vb. gibi bazı ahlâki kodların doğuştan geldiği kabul edilmektedir. Böylece ahlâki, bireyde ve vicdanında aramak zorunda kalınmaktadır. Bilindiği üzere, meslek veya uğraş ile ahlâk arasında bir ilişki kuran en ünlü çalışma Max Weber'in *Protestan Ahlâki ve Kapitalizmin Ruhu* başlıklı kitabıdır (**Bkz. Weber, 2000**).

Weber çalışmasında, topluluğu veya grubu değil, kapitalist gelişmenin temelinde yer alan bireyin ahlâkını esas alır (**Sennett, 2012**).

Buradaki çelişki göze çarpacaktır. Zira, aslında piyasa koşullarına terk edilen bir alanda ahlâktan söz etmek anlamsızdır. Zira en açık ve kısa ifadesi ile, *piyasanın (toplumsal anlamda) ahlâki ilkesi olmaz<sup>5</sup>*; piyasanın adını anmaya degecek tek ilkesi "*laissez faire*"dir.

### 2.3. Profesyonel mesleklere yönelik tehditler

Bu çerçevede, hekimler ve avukatların da içinde olduğu profesyonel mesleklere yönelik tehditler, iki temel açıdan düşünülmelidir: Piyasa kaynaklı tehditler ve kamu otoritesi kaynaklı tehditler.

En önde geleni piyasalaşmadır. Piyasalaşma profesyonel meslekler alanına özellikle kamu algısında yaşanan neo-liberal dönüşüm dolayısıyla yansımaktadır. Söz gelimi sağlık hizmetleri kamusal bir hizmet olmaktan çıkarak, piyasa kuralları çerçevesinde metalaşmıştır. "Sağlığın metalaşması ile sağlık hizmetlerinin ortak yarar, yani toplumun 'fiziksel, ruhsal ve toplumsal açıdan iyilik hâlinde olmasını' sağlama amacıyla üretilmesi ve sunulması yerine kâr maksimizasyonu hedeflerine göre örgütlenmiş ticari amaçlarla üretilmeye başlanması ifade edilmektedir" (**Ünlütürk Ulutaş, 2011**).

Piyasalaşmanın doğal bir sonucu, hizmet üreticilerinin emek süreci içerisindeki konumlarının proleterleşme olarak yaşanmasıdır. Proleterleşme, profesyonel mesleklere yönelik en ciddi tehdittir zira profesyonel mesleklerin en temel özelliği olan bağımsızlık ve özerkliğin ortadan kalkması anlamına gelir. Proleterleşen profesyoneller; kendi hesaplarına çalışamaz hâle, mesleki kurallar dışında denetimin nesnesi hâline gelmiş olurlar. Bu nedenle de özerkliklerini kaybetmiş olurlar (**Hekimlere yönelik bu minvalli tartışma için bkz. Soyer, 2005, s. 32; ayrıca bkz. Terzi, 2001**).

Böylece mesleki dayanışmanın ve kamu yararı odaklı denetimin yerini, meslek içi rekabet almaya başlar. Zira meslektaşlar, kamu yararına faaliyet gösteren özerk meslek mensupları değil, piyasada kâr amaçlı iş gören kişiler hâline gelmiştir. Dolayısıyla aralarındaki ilişki bir dayanışma ilişkisi değil, rekabet ilişkisidir (**bkz. Sennett, 2011**).

Mesleki bağımsızlık ve özerkliğe yönelik ikinci önemli tehdit odağı devlettir. Kuşkusuz burada söz

konusu olan neo-liberal dönüşüme uğramış kamu algısı çerçevesindeki devlettir. Dolayısıyla odağında kamusal veya toplumsal fayda olan müdahaleler değil, piyasa çıkarına düzenleme yapma ilkesi bulunur. Sennett bu konuda şöyle diyor:

*“Toplumsal olan her şey böyle böyle küçülürken kapitalizm yerinde duruyor. Eşitsizlik giderek artan bir şekilde yalıtıma bağlanıyor. Siyasetçiler ise bu tuhaf dönüşümü kamu alanındaki ‘reformlar’ için bir model olarak kullanıyor” (Sennett, 2011).*

Sağlık alanında bu durum 2006 mali yılı bütçe görüşmeleri esnasında Plan ve Bütçe Komisyonu’ndaki müzakerelerde dönemin Sağlık Bakanı Recep Akdağ tarafından “kürek çeken değil, dümen tutan teşkilat” ifadesiyle dile getirilmiştir (**Aktaran Ünlütürk Ulutaş, 2011**). Aile hekimliği sistemi, toplam kalite yönetimi, esnek istihdam ve ücret düzenlemeleri gibi hususlar bu kapsamda ele alınabilir. Hükümet’in alana müdahalesi kamu adına denetim değil, mesleki profesyonelleşmenin aşındırılmasına yöneliktir.

### **3. “Sağlıkla İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1186)”nin mesleki özerklik ve bağımsızlık bakımından değerlendirilmesi**

Profesyonel mesleklere ve örgütlerine yönelik müdahaleler, devletin neo-liberal dönüşümünün yaşanmaya başladığı 1980’lerle ortaya çıkar. 1980 askeri darbesinin profesyonel meslek örgütlerini hedef almış olması kuşkusuz tesadüf değildir. 2002’den itibaren Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) Hükümetleri, 21. yüzyıl Türkiye’sinde bu eğilimi sürdürmüştür. Barolara yönelik, mühendis-mimar odalarına yönelik, hekim ve eczacılık örgütlerine, bu mesleklerin kendi bağımsız ve özerk alanlarına yönelik müdahale girişimleri, daima gündemde olagelmıştır. Zaman zaman bir tür “egemenlik mücadelesi” biçimine bürünen bu müdahale ve savunma ilişkisi, 15 Temmuz darbe girişimi ile otoriter devlet aygıtı lehine asimetrik bir görünüm kazanır. Zira darbe girişimi, güncel siyasal mücadeleler veya basit ekonomik çıkarlar çerçevesinde devam eden ilişkiyi bir anda, bir güvenlik ve “devletin bekası” tartışması hâline getirmiştir.

#### **3.1. Sağlık Torba Yasası teklifinin genel seyri ve gerekçesi**

Sağlık sektörü çerçevesinde hekimlik alanına müdahalenin son aracı kamuoyunda Sağlık Torba Yasası olarak bilinen Sağlıkla İlgili Bazı Kanun ve Kanun

Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1186) ve özellikle bu düzenleme önerisinin 5. maddesi olmuştur.

Süreci kısaca hatırlayalım, 30 Ekim 2018’de AKP Samsun Milletvekili Ahmet Demircan ve arkadaşları tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına Sağlıkla İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi ve gerekçesi içerikli dilekçe sunulur. Dilekçenin genel gerekçesinde, Sağlıkta Dönüşüm Programı’nın 2003 yılından itibaren uygulamaya konduğuna atıf yapılmaktadır.

Buna göre ilk olarak, birinci basamak sağlık hizmetleri sisteminde değişiklik yapılarak Aile Hekimliği sistemine geçilmiştir. Hatırlanacak olursa, Sağlık Bakanlığı bu sisteme geçişin gerekçesi olarak “aile hekiminin kolay ulaşılabilir olabilirliği, hizmet verdiği toplumu her yönüyle tanıyarak; aile, çevre ve iş ilişkilerini değerlendirmesi, ailenin bütün üyelerinin sağlık durumlarını, yaşam koşullarını ve dolayısıyla koruyucu sağlık uygulamalarını ve sağlık eğitiminin bu bireylere nasıl uygulanabileceğini en iyi bilen kişi olması; bireyleri bütünsel biçimde biyo-psikolojik yaklaşımla değerlendirmesi; çok disiplinli yapısı ve sevk zincirinde başarı sağlaması” gibi nedenler sunmuştur (**Aktaran Ünlütürk Ulutaş, 2011**). Ne var ki, henüz uygulama öncesinde dile getirilen endişelerin zaman içerisinde gerçekleştiği görülmüş, aile hekimliği sisteminin bütüncül ve multidisipliner bir yaklaşımı hayata geçiremediği bir olgu olarak ortaya çıkmıştır. Sistem, yukarıda profesyonel mesleklere yönelik tehditler arasında saydığımız piyasalaşma, meslek içi rekabetin artması ve hekimler başta olmak üzere sağlık çalışanları üzerinde mesleki olmayan bir “toplam kalite yönetimi” odaklı denetimin artması gibi sonuçlar doğurarak, mesleki bağımsızlık ve özerkliğin aşınmasına neden olmuş; üstelik kamu yararı perspektifi yitirildiğinden yurttaşlar açısından da nitelikli sağlık hizmeti imkânı doğuramamıştır.

Torba Kanun’un genel gerekçesinde dikkat çekilen ikinci husus, sosyal güvenlik sisteminin entegrasyonunun 2006’da sağlanmış olmasıdır. Sosyal güvenlik reformu olarak anılan dönüşümün gerekçelerinden biri sağlık hizmetlerine erişimin sağlanmasıdır. Bilindiği üzere sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi ve sağlık kurumlarının Sağlık Bakanlığı çatısı altında toplanması, ayrıca özel sağlık kurumlarından hizmet alımlarının genişletilmesi şeklinde gündeme gelen uygulamalar, başlarda yurttaşlar

tarafından olumlu karşılanmakla birlikte, sağlığa piyasalaşmanın artması, hekim emeğinin üretim süreci içerisindeki konumunun dönüşmesi gibi sonuçlar doğurmuştur.

AKP Hükümetlerinin ilk günlerinden beri gündeminde olan sağlığa dönüşüm programlarının bir taraftan neo-liberal piyasalaşma sürecinin gereklerini yerine getirirken öte taraftan gerek sağlık sektörü çalışanlarının gerekse sağlık hizmetinden yararlanılan yurttaşların ihtiyaçlarını aynı anda karşılaması mümkün olmadığından, söz konusu programlarda kısa vadeli revizyonlar gerçekleştirilmesi kaçınılmazdır. Her revizyonun da kamuoyuna "iyileştirme", "eksiklerin giderilmesi" gibi söylemler altında sunulması ve "popülist" denilebilecek düzenlemelerin öne çıkarılması; ancak esas olarak neo-liberal gündemin takip edilerek hem sağlık hizmetlerinin piyasalaşma sürecinin hem de hekimlerin profesyonel mesleki özerkliklerinin aşındırılması hedefinin sürdürülmesi de bir o kadar zorunludur. Genel gerekçeden okuyalım:

"Bugün artık, sağlık hizmetlerinde dün yakınma konusu olan konular gündemden kalkmış, kuyruklar değil hasta memnuniyeti ve güvenliği, sağlık hizmetinin kalitesi; aşılama oranlarındaki düşüklükler yerine aşı takvimine yeni aşılardan eklenmesi gibi konular ele alınmakta ve uygulamaya konulmaktadır.

Daha iyi bir gelecek için sağlığın geliştirilmesi ve sağlıklı hayat programları, sektörler arası işbirliği için çok yönlü sağlık sorumluluğu, uluslararası alanda ülkenin gücünü artıracak sınır ötesi sağlık hizmetleri ve sağlık turizmi gibi konular üzerinde çalışılmaktadır.

Diğer taraftan sosyodemografik dönüşüm, hızla gelişen teknoloji, sürekli değişen ve artan sosyal ihtiyaç ve talepler, her sistemin sürekli olarak revizyonunu ve iyileştirilmesini gerekli kılar. İdarenin fonksiyonlarından biri olan kontrol aşamasında elde edilen sonuçlara göre sistemde gereken düzeltme ve değişikliklerin yapılması elzemdir. Keza Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne uyum için icap eden düzenlemelerin yapılması da zaruridir. Bu çerçevede, kanun gerektiren alanları tanzim etmek üzere işbu Kanun Teklifi hazırlanmıştır" (**Sağlıkla İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi 2/1186, Genel Gereğesi**).

Teklif ile şu konularda düzenleme yapılmaktadır:

- İlaç ve eczacılık alanında ihtiyaç duyulan bazı düzenlemelerin yapılması ve idari yaptırımların güncellenmesi,

- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş için yapılan kanuni düzenlemelere bağlı bazı teknik düzeltmelerin yapılması,

- Sağlık çalışanlarına karşı şiddetin önlenmesi ve sağlık hizmetlerinin daha iyi, etkili ve verimli yürütülebilmesinin sağlanması,

- Nesebin korunmasına yönelik olarak üremeye yardımcı tedavi uygulamalarında donasyon, üreme hücreleri ve embriyonun başkalarında kullanılmaması, taşıyıcı annelik gibi hususların düzenlenmesi ve aykırı davranışlara yaptırımlar getirilmesi,

- Tütün ürünlerinin, markanın ve ambalajın cezbedici özellikleri ortadan kaldırılarak tek tip olarak tasarlanmış düz ve standart paket biçiminde piyasaya arz edilmesi ve kapalı dolaplarda, kişilerin doğrudan ulaşamayacağı ve göremeyeceği şekilde satışa sunulması,

- Anayasa Mahkemesi kararları ve uygulamada karşılaşılan problemler dikkate alınarak, sözleşmeli aile hekimleri ve aile sağlığı çalışanlarının çalışma yaş hadleri ve izin hakları ile aile hekimliğine ilişkin bazı hususların düzenlenmesi,

- Üremeye yardımcı tedavi (tüp bebek) uygulamalarında genel sağlık sigortası kapsamının genişletilmesi,

- Halk sağlığının korunması ve halkın aldatılmaması amacıyla gıdanın etiketi, tanıtımı veya reklâmında kullanılacak sağlık beyanları için Sağlık Bakanlığı'nın uygunluk görüşünün alınması ve farmasötik formdaki takviye edici gıdaların üretim, ithalat, ihracat ve kontrolüne ilişkin usul ve esasların Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu'nca belirlenmesi,

- Tabip ve dış tabiplerinin çalışma izinleri Sağlık Bakanlığı'nca verilmekte olduğundan, birden fazla tabiplik ve dış tabipliği görevi için meslek odasından izin alınması zorunluluğuna ilişkin düzenlemelerin yürürlükten kaldırılması,

- Terör örgütü üyeliği, mensubiyeti veya iltisakı sebebiyle kamu görevinden çıkarılan veya güvenlik soruşturması sonucuna göre kamu görevine alınmayan tabip ve dış tabiplerinin özel mesleki faaliyetlerine

ilişkin kurallar (bunların sadece sosyal güvenlik kuruluşu ile sözleşmesi bulunmayan sağlık kuruluşlarında veya muayenehanede çalışabilmesi ve düzenledikleri raporların yargı kararlarına ve idari işlemlere esas alınmaması) getirilmesi.

Görüldüğü üzere, tütün ürünleri reklamı yapılmasından taşıyıcı anneliğe, gemi Sağlık Kanunu'ndan ilaç ithaline, aile hekiminin belirlenmesinden tüp bebeğe, kaynak sularına yönelik yaptırımlardan Sağlık Bakanlığı müfettişlerinin kadro durumuna kadar geniş bir yelpazede düzenlemeler getirilmektedir. Ayrıca bu genişlikteki bir konu yelpazesi içerisinde dahi herhangi bir konuma yerleştirilemeyecek bir düzenleme yapılarak "Terör örgütlerine veya Millî Güvenlik Kurulunca Devletin millî güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara üyeliği, mensubiyeti veya iltisakı yahut bunlarla irtibatı olduğu değerlendirilerek kamu görevinden çıkarılan veya güvenlik soruşturması sonucuna göre kamu görevine alınmayan tabipler ve dış tabiplerinin meslek icralarına ilişkin kurallar getirilmektedir". Her şeyden evvel bu durumun kendisinin yasa yapma tekniği bakımından sakıncalı olduğu açıktır.

### 3.2. Teklif sahibinin ve lehte milletvekillerinin görüşleri

İlgili teklif Meclis Başkanlığı tarafından esas olarak Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu ile tali olarak ise Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilmiştir. Teklif esas komisyon olan Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu'nda 1, 5 ve 6 Kasım tarihlerinde görüşülerek kabul edilmiştir. Teklif sahibi Samsun Milletvekili Ahmet Demircan'ın konuşmasına bakıldığında, yukarıda tarif etmeye çalıştığımız izleğin takip edildiği açıkça görülmektedir. Demircan 2003'ten beri uygulamaya konulan sağlıkta dönüşüm programlarının olumluluklarını şu başlıklar altında sıralamaktadır:

- Birinci basamak aile hekimliği ihdas edilmiş; koruyucu sağlık hizmetlerine ücretsiz ulaşım imkânı sağlanmış; alt yapılar iyileştirilerek hizmet mekânlarının ve hizmetin kalitesi yükseltilmiştir.
- Yatak kapasitesi artırılmıştır.
- Sosyal güvenlik sistemleri birleştirilerek herkesin sağlık hizmetlerine eşit erişim imkânı sağlanmıştır.
- Uluslararası Sağlık Hizmetleri Anonim Şirketi kurulmuştur.

Ardından Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'nin gerekleri ve yürütmenin ihtiyaçlarından söz edilerek

öncelikle "sağlık çalışanlarına yönelik şiddet" düzenlemesi ön plana çıkarılmakta; "İnsanların dardına deva bulmaya çalışan, insanların ıstırabını dindirmeye çalışan sağlık çalışanlarına şiddeti anlayabilmenin mümkün olmadığı, Teklif ile şiddeti uygulayan faillerin Savcılığa götürülüp, orada işlemlerinin tamamlanmasından sonra salınıp salıverilmeyeceğine karar verileceği, cezai müeyyidelerin artırılıp artırılmayacağına ilişkin düzenlemelerin ise önümüzdeki günlerde Adalet Bakanlığı'nın Türk Ceza Kanunu üzerinde yapacağı çalışmalarda gündeme gelmesinin beklendiği" ifade edilmektedir. Hemen ardından da kamu-özel işbirliği modeline göndermede bulunmaktadır. Teklif sahibinin komisyondaki görüşlerini şu şekilde takip edebilmek mümkündür: "2003'ten beri sağlık sistemimiz iyidir; yeni sistemde bazı ihtiyaçlar ortaya çıktı; sağlık çalışanlarına yönelik şiddet cezalandırmayı planlıyoruz; kamu-özel işbirliği".

### 3.3. Muhalefet milletvekillerinin görüşleri ve tartışılan düzenlemeler

Komisyon'da aleyhte söz alan milletvekillerinin görüşlerini ise şu şekilde listelemek mümkündür:

- Teklif çok detaylı, alt komisyonda görüşülmesi gerekir.
- Sağlıkta şiddet konusu ile ilgili yeterli miktarda düzenleme yok.
- Özel hastanelerde çalışan hekimlerin çalışma alanları sınırlandırılıyor, haklarında terörle iltisak iddiası bulunan hekimler ve dış hekimleri sosyal güvenlik kurumları ile anlaşması olmayan yerlerde çalıştırılabilir demek, aslında fiilen çalışma hürriyetlerinin engellenmesi anlamına gelmektedir.
- Hekimlerin birden çok ilde çalışmasına izin verme yetkisi hekimlerin meslek kuruluşlarından alınmaktadır.
- İlaçların ithalatı düzenlemeleri, ilaçların kamusal niteliğini ortadan kaldırarak ticari bir meta olarak görülmesine yol açacaktır.

Özetle ifade edersek, teklifin yukarıda belirttiğimiz doğrultuda, piyasalaşma ve mesleki özerkliğin aşındırılması anlamına geldiği sonucu ortaya konulmaktadır.

Teklifte mesleki özerkliğin aşındırılmasına ilişkin iki düzenleme ön plana çıkmaktadır. Birincisi, 11/4/1928 tarihli ve 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı

San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanuna Ek Madde 15'in eklenmesini öngören 5. maddedir:

"Terör örgütlerine veya Millî Güvenlik Kurulunca Devletin millî güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara üyeliği, mensubiyeti veya iltisakı yahut bunlarla irtibatı olduğu değerlendirilerek ilgili mevzuat çerçevesinde kamu görevinden çıkarılan veya güvenlik soruşturması sonucuna göre kamu görevine alınmayan tabipler ve dış tabipleri, sadece 12 nci maddenin ikinci fıkrasının (c) bendi kapsamındaki sağlık kurum ve kuruluşlarında mesleklerini icra edebilir. Ancak bunlardan Devlet hizmeti yükümlüsü olanlar, kamu görevine alınmamasına karar verildiği tarihten itibaren, 7/5/1987 tarihli ve 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun ek 3 üncü maddesinin birinci fıkrasında birinci grup ilçe merkezleri için belirlenen Devlet hizmeti süresi kadar müddetle mesleklerini icra edemezler. Devlet yükümlülüğünü yerine getirirken kamu görevinden çıkarılanların hizmet süreleri bu süreden düşülür. Bunların düzenledikleri raporlar, yargı kararlarına ve idari işlemlere esas alınmaz".

Teklifteki ilginç bir husus da kamu görevine girişlerinde engel saptanan kişilerin tanzim ettikleri raporların, yargı kararları ve idari işlemler bakımından sonuç doğuramayacağı yönündeki düzenlemedir. Gerçekten hekimin düzenleyeceği raporun içeriğinin terör örgütü ile irtibatlı veya iltisaklı olması ile hiçbir ilişkisi bulunmaz iken, mesleki faaliyetin bir ürünü olan belgenin yasal bir düzenleme aracılığıyla geçersiz sayılacak olması, hekimlik mesleğinin sanki parlamento icazeti ile yapılabileceği yönünde bir kanı uyandırmaktadır.

İkincisi, "23/1/1953 tarihli ve 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu'nun 5. Maddesi'nin birinci, ikinci ve üçüncü fıkrası ile ek 1. Maddesi'ni yürürlükten kaldıran" 11. Maddedir. Yürürlükten kaldırılması teklif edilen düzenlemeler, hekimlerin birden fazla işyerinde çalışma izinlerinin Türk Tabipleri Birliği (TTB) tarafından verilmesine ilişkindir.

15 Temmuz darbe girişiminin ardından kamu çalışanlarına yönelik olarak terör örgütleri ile iltisak irtibat ve üyeliği iddiasıyla getirilen sınırlandırmalar uzun bir süredir tartışılmaktadır. Bu konuda Kanun Hükmünde Kararnamelerle gerçekleştirilen ihraçların hukuka, Anayasa'ya ve Yasa'ya aykırılığı bir yana, sağlık çalışanlarına yönelik böyle bir düzenlemenin torba yasa kapsamında gündeme getirmiş olması, hekimlik mesleğinin bağımsızlık ve özerkliğine

yönelik bir ihlal niteliği taşımaktadır. Hekimlerin kesinleşmiş bir yargı kararı olmaksızın idari soruşturmalarla ve sübjektif değerlendirmelerle mesleklerini yapamaz hâle getirilmeleri, kamu yararına da aykırıdır.

Bu bağlamda, teklifin 5. Maddesi özellikle dikkat çekmektedir. Teklife ilişkin muhalefet şerhi yazan bir kısım milletvekilinin de belirttikleri üzere, OHAL sürecinde çok sayıda anayasal hak ihlal edilmiş, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi geçici süreli askıya alınmış ve bu süreçte en yaygın olarak ihlal edilen hak çalışma hakkı olmuştur. Kanun Hükmünde Kararnamelerle 1927'si Sağlık Bakanlığı'ndan 1417'si tıp fakültelerinden olmak üzere toplam 3344 hekim meslekten ihraç edilmiştir. Ayrıca güvenlik soruşturması nedeniyle 1500 kadar yeni mezun tıp doktoru da mesleklerini yapamamaktadırlar. Kanun Hükmünde Kararname ihraçlarına yapılan itirazları değerlendirmek üzere kurulan OHAL Komisyonu'na yapılan başvuruların değerlendirilmesi sonucunda ihraçların %7'sinden fazlasının haksız olduğu sonucuna varılmıştır. Eğer bu tür başvurular, olağan dönemde bağımsız mahkemelere yapılabilsede idi, ihraçların çok daha fazlasının haksızlığa uğradığının ortaya çıkacağı açıktır. İhraç edilen bu hekimler, yapılan düzenleme ile SGK anlaşması olan sağlık kurum ve kuruluşlarında çalışamayacaktır. Halbuki, özel sağlık kuruluşlarının yaklaşık %99'u SGK anlaşması olan kuruluşlardır.

Özellikle 15 Temmuz sonrası darbe girişimi bahane edilerek sürdürülen ihraçlarda kullanılan irtibat ve iltisaklı olma kavramı soyuttur; sübjektif değer yargılarına dayalıdır. Bu nedenle de, hukuk devleti ilkesi ile aleni bir çelişki içermektedir. İltisak ya da irtibat hukuki ölçütlere vurulabilecek kavramlar değildir. Bu hâliyle söz konusu kavramlar yürürlükteki Türk Ceza Hukuku kurallarında bile düzenlenmiş değildir. Keza, irtibat ve iltisaka kimin karar vereceği de belirsizdir.

Kamu görevine alınacak kişilerin güvenlik soruşturmasına tâbii tutulmaları hususu 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesinde yer alan, devlet memurluğuna alacaklarda aranan genel şartlar arasına 676 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile eklenmiştir.

Aslında güvenlik soruşturması meselesi 4045 sayılı Kanun'un 1. Maddesi'nde düzenlenmiştir. Bu madde uyarınca yalnızca "Genelkurmay Başkanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, Jandarma, Emniyet, Sahil Güvenlik ve İstihbarat teşkilatlarında çalıştırılacak



kamu personeli ile ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde çalışacak personel hakkında güvenlik soruşturması" yapılacağı düzenlenmektedir. Görüldüğü üzere ilgili maddede hekimlerin ve diğer kamu çalışanlarının güvenlik soruşturmasına tâbi olduklarına ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır. Ne var ki, bir OHAL Kanun Hükmünde Kararnamesi ile buradaki genel düzenleme, devlet memurlarının hepsini kapsayacak şekilde genişletilmiş; hatta daha ileri gidilerek, devlet memuru olmayan hekimler için de benzer bir şart getirilmiştir.

Hekimlik mesleğine ilişkin düzenlemeler yalnızca hekimleri ilgilendirmez. Zira hekimlik, halk sağlığı ve kamu yararı kıstasları ile değerlendirilmesi ve düzenlenmesi gereken bir meslektir.

Teklifin kamu yararına aykırı sonuçlar doğurabilecek bir diğer düzenlemesi 11. Madde'de yer almaktadır. Buna göre birden fazla işyerinde çalışmak isteyen hekimler daha evvel Türk Tabipleri Birliği ve Tabip Odası'ndan izin almakta iken yeni düzenlemeyle söz konusu zorunluluk kaldırılmıştır. Böylece mesleki çalışma iznini veren bakanlık yetkili hâle gelmiştir. Muhalefet şerhini kaleme alan milletvekillerine göre, TTB teklif ile kaldırılmak istenen yetkiyi kullanırken, bir hekimin birden çok yerde çalışması durumunun sağlık hizmetlerine, sağlık hizmeti ortamına ve dolayısıyla kamu sağlığına olası etkilerini gözeterek hareket etmektedir. Yetkinin kullanımında temel amaç, kamu yararının sağlanmasıdır. Teklif bu yetkiyi kaldırmak suretiyle aslında kamu yararına aykırı sonuçlar doğuracaktır. Sağlık Bakanlığı'nca kullanılan izin verme yetkisi, çalışma belgesi verilmesinden ibarettir. Bu yetkinin kullanımı sırasında, hekimlerin birden fazla yerde çalışmasının diğer sağlık kuruluşlarındaki çalışmalarına ve dolayısıyla sağlık hizmetlerinin akışına, sağlık hizmetlerinden yararlanacak olan hastalara etkisi dikkate alınmamaktadır. Keza Bakanlık tarafından düzenlenen çalışma belgesi yeni bir uygulama olmamakla birlikte tabip odaları tarafından kamu yararını inceleyerek yapılan değerlendirmelerin de alternatifi değildir.

Meslek örgütlerinin güçlendirilmesi demokratik bir zorunluluktur. Bu, demokrasinin gelişmesinin ve güçlendirilmesinin vazgeçilmez unsurlarından birisidir. Meslek mensuplarının meslek odası ile bağının güçlendirilmesi yerine, aksine etkisiz kılınmalarına yönelinmesi, yetkilerinin ortadan kaldırılması, mesleki özerkliğin aşındırılmasının bir başka ifadesidir. Oysa Anayasa Mahkemesi geçmişte benzeri konularda verdiği kararında şu hususu gündeme getirmiştir:

"Bir meslek örgütüne üyelik, işlevsiz olur ve biçimsel üyelikten öteye geçemezse demokratik bir örgütlenmeden de söz edilemez. Bu tür işlevsiz örgütlenmeler, kuramsal ve somut olarak olmalarına karşın, gerçek anlamda varlıkları tartışmalı ve etkisiz hâle gelir. Kamu hukuku kurallarına göre yönetilmesi anayasal güvence altında bulunan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının işleve etkileri de hukukun koruması altındadır. İşlevsizliği ve biçimsel örgütlenmeyi aşmanın yolu, mesleğin tüm alanlarında ve meslekle ilgili işlemlerde ilgili meslek kuruluşları ile organik bağlantının meslek kuruluşunun kimlik ya da belgesinin esas alınması, diğer bir deyişle meslekle ilgili faaliyetlerde meslek kuruluşu arasındaki olgusal bağın koparılmamasıdır" (**Anayasa Mahkemesi, 6.11.2008 tarih ve E. 2007/66, K. 2008/157 sayılı kararı**).

Teklifeye yönelik muhalefet şerhi kaleme alan bir diğer milletvekili grubu, yukarıda dile getirdiğimiz bir hususu hatırlatmaktadır. Buna göre, 1) Farklı alanlardaki düzenlemelerin tek bir teklif içerisine yerleştirilerek torba yasa şeklinde gündeme getirilmesi bir alışkanlık hâline getirilmiştir ve bu husus hukuka aykırıdır. 2) Torba kanun teklifi içerisinde toplumsal duyarlılığın yüksek olduğu bir konuda yetersiz de olsa bir düzenleme getirilerek geri kalan maddelerde gizli bir siyasi ajanda yürütülmektedir.

Nitekim söz konusu teklif ile ilgili olarak sağlık çalışanlarına yönelik şiddetin engellenmesi kamuoyu önüne sunulan bir olumsuzluk olarak gösterilmekte iken, esasen gerek sağlık çalışanlarına gerekse yurtaşlarımızın sağlığına yönelik olumsuz sonuçlar yaratacak düzenlemeler yapıldığı görülmektedir.

Bu muhalefet şerhinde kaleme alan milletvekillerine göre hükûmetin bugüne kadarki sağlık politikaları, kamusal bir hak perspektifinden ziyade kaynak ve gelir yaratma, sağlığı piyasaya tâbi hâle getirme temelindedir. Milletvekilleri, OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri ile kamu çalışanlarına yönelik getirilen tedbirleri Giorgio Agamben'in Kutsal İnsan/Homo Sacer kavramı ile karşılamaktadırlar.

Teklifin TTB'nin sağlık alanındaki bağımsız otoritesini zayıflatmaya yönelik düzenlemeler içerdiği bu muhalefet şerhinde de dile getirilmektedir. Bu durumun demokrasilerde meslek odalarının korunması ve örgütlenmeleri önündeki engellerin kaldırılması yönünde bir adım atılması gerekirken aksine antidemokratik bir husus olduğuna da dikkat çekilmektedir.

Yasama sürecinin işleyişi uyarınca, komisyonda kabul edilen teklifler, kırk sekiz saat geçtikten sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul gündemine alınabilmektedir. Ne var ki, konu edindiğimiz kanun teklifi ile ilgili olarak AKP'nin kırk sekiz saat geçmeden Genel Kurul gündemine alınması yönünde bir önerisi olduğu görülmektedir. Muhalefet milletvekillerinin, teklifin kırk sekiz saat geçmeden gündeme alınmasına ilişkin yoğun itirazlarına rağmen AKP'nin önerisi kabul edilmiştir. Böylece Sağlıkla İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi 13, 14 ve 15 Kasım 2018 tarihli birleşimlerde görüşülmüştür.

Teklifin geneli üzerine yapılan görüşmelerde İYİ Parti grubu adına konuşan Tuba Vural Çokal teklifi; sunum biçiminde kamuoyuna sanki sağlıkta çalışanların yaşamış oldukları şiddeti engellemeye yönelik bir torba yasaymış gibi lanse edilen ama sadece bir maddesi sağlıkta çalışanların uğradığı şiddetle ilgili bir madde içerdiği için eleştirmektedir. Üstelik söz konusu şiddete dair düzenleme de, sorunu çözmekten ziyade usule ilişkin bir maddedir ve sağlık çalışanlarının uğradıkları şiddete yönelik engelleyici veya caydırıcı bir madde hükmü içermemektedir.

Teklifte genel görüşmeler esnasında Milliyetçi Hareket Partisi adına konuşma yapan Sefer Aycan da, her ne kadar Cumhur İttifakı çerçevesinde AKP'nin hazırlanmış olduğu yasa lehinde oy kullanacaklarını belirtse de, kanunun sağlıkta şiddeti engellemeye yönelik düzenlemelerinin yetersiz olduğu yönünde görüş bildirmektedir. Milliyetçi Hareket Partisi sözcüsünün hekimlerin mesleğe kabulünde veya meslekten çıkarılmalarına ilişkin düzenleme konusuna değinmediği dikkat çekmektedir.

Teklifin aleyhinde söz alan diğer muhalefet milletvekilleri yukarıda ifade edilen muhalefet şerhindeki görüşleri çeşitli biçimlerde tekrar etmişlerdir.

Aleyhte görüşlerin şu hususlarda yoğunlaştığı görülmektedir:

- Teklif sağlık çalışanlarına yönelik şiddetin önlenmesi hususunda yetersizdir.
- Bir OHAL tedbiri olan terörle irtibat veya iltisaklı olanların kamu görevinden ihracın, mesleğin hiçbir şekilde yapılamaması sonucunu doğuracak şekilde yeniden düzenlenmesi hukuki ve insani değildir.
- Birden fazla işyerinde çalışma izni verme yetkisinin TTB'den alınmış olması kamu yararına aykırıdır.

- Teklifte genel olarak sağlık alanını piyasalaştıran bir yaklaşım söz konusudur.

5. Madde'nin görüşmeleri esnasında milletvekilleri tarafından ikisi aynı mahiyette olmak üzere dört önerge verilmiştir. Aynı mahiyette olan iki önerge, ilgili maddenin kanun teklifinden tamamen çıkartılması yönündedir. Cumhuriyet Halk Partisi ve Halkların Demokratik Partisi milletvekilleri tarafından ayrı ayrı verilen önergelerin altında Meral Daniş Beştaş, Serpil Kemalbay Pekgözegü, Semra Güzel, Mahmut Toğrul, Adnan Selçuk Mızraklı, Ünal Demirtaş, Burhanettin Bulut, İbrahim Özden Kaboğlu, Kani Beko, Ali Şeker, Ömer Fethi Gürer, Ali Fazıl Kasap, Çetin Arık, Neslihan Hancıoğlu imzaları bulunmaktadır.

İYİ Partili milletvekillerinin madde üzerindeki değişiklik önergesi de genel kurul tarafından reddedilmiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi milletvekilleri tarafından verilen bir başka değişiklik önergesi ise kabul edilmiş ve maddenin yeni hâli şu şekle kavuşmuştur:

"Terör örgütlerine veya Millî Güvenlik Kurulunca Devletin millî güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara üyeliği, mensubiyeti veya iltisakı yahut bunlarla irtibatı olduğu değerlendirilerek ilgili mevzuat çerçevesinde kamu görevinden çıkarılan veya güvenlik soruşturması sonucuna göre kamu görevine alınmayan tabiilerden Devlet hizmeti yükümlüsü olanlar, çıkarılma veya göreve alınmama kararının verildiği tarihten itibaren, 7/5/1987 tarihli ve 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun ek 3 üncü maddesinin birinci fıkrasında üçüncü grup ilçe merkezlerine bağlı yerleşim yerleri ile dördüncü grup ilçe merkezleri için belirlenen Devlet hizmeti süresinin sonunda mesleklerini icra edebilirler. Devlet hizmeti yükümlülüğünü yerine getirirken kamu görevinden çıkarılanların hizmet süreleri bu süreden düşülür".

Önerge sahibi Muhammet Emin Akbaşoğlu'nun ifadesi ile,

"Daha önce sadece Sosyal Güvenlik Kurumlarıyla anlaşması olmayan hastanelerde çalışabilme imkânı söz konusuysen şimdi yapılan bu değişiklik hakikaten özel sektörün tüm boyutlarında, ister serbest meslek erbabı olarak ister SGK'yle anlaşması olsun veya olmasın, bütün özel hastanelerde çalışabilme imkânı getiriliyor... daha önce düzenlenen raporlar geçerli sayılmazken geçerli hâle getiriliyor ve hizmet yükümlülüğüyle ilgili de, değerli arkadaşlar, diğer devlet hizmet yükümlüsü olan hekimlerin

durumuyla aynı şekilde bir bekleme süresinden sonra çalışabilme imkânı getiriliyor... bu konuda herhangi bir problem yaşanmaması hususunda da gerekli hassasiyetler uygulamada da gösterilmek suretiyle bu düzenleme burada teklif edilmiştir. Ve şunu da ifade edeyim ki herhangi bir spekülasyona sebebiyet vermeden. Değerli arkadaşlar, Bakanlıkta yaptığımız görüşme neticesinde güvenlik soruşturmalarının bir ay gibi bir sürede sonuçlandırıldığı şu anda ifade edilmiştir, onu da paylaşıyorum”.

Özetle, düzenlemenin kabul edilen son hâlinde, ihraç hekimlerin SGK ile anlaşması bulunan kurumlarda da çalışabilmesine yönelik engelden vazgeçilmiş ve güvenlik soruşturması engellerinin de bir ay içerisinde kaldırılacağı AKP milletvekili tarafından Genel Kurul’da ifade edilmiştir.

Teklifin geneli, 15 Kasım 2018 Perşembe günü Genel Kurul’da oylanarak kabul edilmiş; 26 Kasım’da Cumhurbaşkanlığı’na gönderilmiş; 4 Aralık 2018’de Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak 5 Aralık 2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Muhalefet milletvekillerinin insani ve hukuki bir düzenleme gerçekleştirilmesi yönündeki önemli çabalarına rağmen, ileri sürdükleri argümanlar arasında mesleki özerklik ve bağımsızlık iddialarına yer vermedikleri de bir gerçeklik olarak karşımızda durmaktadır.

#### 4. Sonuç

Sosyal bir sorun asla tek bir açıdan ele alınarak değerlendirilemiyor. Politik kriz sonuçlarını her alanda ortaya koyuyor. Bu sonuçların farklı perspektiflerden, farklı disiplinlerin kavram ve araçlarından yararlanılarak tartışılması gerekiyor.

Politik krizin ortaya çıkardığı demokrasi tartışmalarının uç verdiği başlıklardan biri meslek örgütleri... Hekim örgütleri, avukat örgütleri, mühendis ve mimar örgütleri; bir süredir yıpratıcı bir gündemin içerisinde yer alıyorlar. Neo-liberal dönüşümün etkilediği profesyonel meslekler, otoriterleşmenin muhatabı ve mağdurdurlar.

Profesyonel meslek tartışmaları, sosyolojinin kurucularından Emile Durkheim’a kadar uzanır. Aslında günümüzün gündemine uygun bir şekilde Durkheim profesyonel mesleklerin, sosyo-ekonomik krizin çözümünde etkin olabileceğini düşünüyordu. Profesyonel meslek dendiğinde özetle üç ölçütten söz edilmektedir: Özel bir uzmanlık eğitimine dayalı

yüksek düzeyde bilgi, meslek örgütüne üyelik ve devlet iktidarı karşısında özerklik. Özerklik kavramı, mesleki denetim ve kontrolün meslektaşlar tarafından yapılmasını; mesleğe kabul ve meslekten çıkarılma esaslarının meslek örgütü tarafından belirlenmesini içermektedir. Dolayısıyla profesyonel meslekler, bir tür “meslek ahlâkı” alanı oluştururlar.

Neo-liberal dönüşümle birlikte profesyonel mesleklere yönelik piyasa ve devlet kaynaklı tehditler ortaya çıkmıştır. Bu tehditler kabaca piyasalaşma, proleterleşme, rekabet ve devlet müdahaleciliği başlıkları altında ele alınabilir.

Son yıllarda profesyonel mesleklere ve örgütlerine yönelik olarak çok özel bir devlet müdahaleciliği uygulaması ile karşı karşıyayız. Darbe girişiminin de katkıda bulunduğu otoriterleşme atmosferi içerisinde, profesyonel mesleklerin demokratik örgüt-lülükleri ve özerklikleri ciddi bir saldırı altındadır. Nitekim Sağlık Torba Yasası’na eklenen özel birkaç madde aracılığıyla, mesleki özerklik aşınmasının yeni bir evresine geçilmiş; soyut terör suçlamaları ile hekimlik meslek faaliyetinin sürdürülmesi engellenmeye çalışılmıştır. Söz konusu düzenleme yürürlüğe konulurken görece yumuşatılmışsa da, otoriter iktidarlarının bu yöndeki girişimlerinden vazgeçmeyecekleri açıktır.

#### Dipnotlar

1. Sosyoloji biliminin kurucularından olan ve yalnızca Fransızca eserler veren Durkheim’ın bir çalışmasının ilk kez Türkçe’de yayımlanmış olması ilginçtir. 1930’lu yıllarda, Durkheim’ın devlet anlayışı üzerine bir tez hazırlamakta olan Hüseyin Nail Kubalı, Durkheim’ın -kendisi de ünlü bir etnograf olan- yeğeni Marcel Mauss’a ulaşır ve karşılaşmayı hiç ummadığı yayımlanmamış bazı el yazmalarını elde eder. Daha ziyade meslek ahlâkı üzerine ders notlarını içeren bu el yazmalarını 1947’de İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi’nde tefrika eder. Bu el yazmaları daha sonra toplanarak Durkheim’ın en ünlü çalışmalarından biri olan *Sosyoloji Dersleri* başlıklı kitabı meydana getirir. Çalışma Fransızca *Lerons de Sociologie* [Sosyoloji Dersleri] ve İngilizcede *Professional Ethics and Civic Morals* [Meslek Ahlâkı ve Sivil Değerler] olarak yayımlanmıştır (Bkz. Kubalı, 2010 ve Parin, 2010).
2. Profesyonel meslek sahiplerinden söz ederken, “üretim”, “ürün” –hatta “mal”- gibi kavramları, bu dipnotta olduğu gibi tırnak içerisinde kullanmak gerekebilir. Zira bu “üretim”in ve “ürünleri”nin klasik anlamdaki üretim ve üründen farklılığı tartışma götürmez bir gerçektir. Yine de, bu terimler, yazı içerisinde her seferinde ayrıca vurgulanmasa dahi, bu dipnottaki parantezle birlikte değerlendirilecekleri beklentisi ile kullanılmaktadır.
3. Eğitimin hem kendisinin bir standartlaşma sürecine sahip olması, hem de pazar malları üzerindeki standartlaştırıcı etkisi nedeniyle, egemen sınıf ile olan ilişkisi bir başka

yazının konusunu oluşturacak kapsamda olduğundan ayrıca ele alınmayacaktır.

**4.** Burada "gelişmişliği", eleştirel açıdan, "kapitalistleşme" ya da daha basit ve bir başka düzeydeki ifadesi ile "piyasalaşma" şeklinde okumayı öneriyorum.

**5.** Nitekim şirketlerin kâr yapmanın ötesinde bir sorumluluklarının olup olmadığı da tartışma konusu yapılmaktadır. Sözelimi Norman Barry, "iş dünyasının kendiliğinden gelişen ve pozitif hukuktan önce gelen bir konvansiyonlar dünyasında, kendi ahlâkını göstermek zor değildir" derken, bu ahlâkın piyasaya özgü mülkiyeti ve sözleşmeleri koruduğunu, aksi halde iş dünyasının yaşayamayacağını vurgulamaktadır. Şu ifadeleri ise çok daha çarpıcıdır: "Kâr, iş ahlakıyla uğraşanların tercih ettiği ahlak için esastır. İş âleminin sosyal sorumluluğuna abartılı biçimde inananlar, ahlaki sosyalleştirme ve sonunda bireysel ahlaki sorumluluk unsurunu ortadan kaldırma noktasına ulaşırlar." Bkz. Barry, 2003, s. 117).

### Kaynakça

- Anayasa Mahkemesi*, 6.11.2008 tarih ve E. 2007/66, K. 2008/157 sayılı kararı
- Arslan, M.** (2003), *Dr. Mahmut Arslan ile Max Weber'den Sabri Ülgener'e Ahlâk ve Piyasa' Üzerine Söyleşi*, *Piyasa Dergisi*, 5: 91-110.
- Barber, B.** (2000), *Meslekler Sosyolojisinde Bazı Sorunlar*, in Zafer Cirhinlioğlu (Ed.), *Meslekler ve Sosyolojisi* (İkinci baskı), Ankara: Gündoğan Yayınları.
- Barry, N. P.** (2003), "Şirketlerin Kâr Yapmanın Ötesinde Bir Sorumluluğu Var mıdır?", *Atilla Yayla* (Çev.), *Piyasa Dergisi*, 5: 111-117.
- Cirhinlioğlu, Z.** (1997), *Türkiye'de Hukuk Mesleği*. Ankara: Gündoğan Yayınları.
- Cirhinlioğlu, Z.** (2000), Önsöz, in Zafer Cirhinlioğlu (Ed.), *Meslekler ve Sosyolojisi* (İkinci baskı), Ankara: Gündoğan Yayınları.
- Davy, G.** (2010), *Giriş*, in Emile Durkheim, *Sosyoloji Dersleri*, Ali Berktaş (Çev.), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Hughes, E. C.** (2000), *Meslekler*, in Zafer Cirhinlioğlu (Ed.),

*Meslekler ve Sosyolojisi* (İkinci baskı), Ankara: Gündoğan Yayınları.

**Johnson, T. J.** (1980). *Work and Power*, in G. Esland & G. Salaman (Eds.), *The Politics of Work and Occupations*, UK: Open University Press.

**Larson, M. S.** (1979), *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*, Berkeley and California: University of California Press.

**Kubalı, H. N.** (2010), *Birinci Baskıya Önsöz*, in Emile Durkheim, *Sosyoloji Dersleri*, Ali Berktaş (Çev.), İstanbul: İletişim Yayınları.

**Parin, S.** (2010), *Durkheim Sosyolojisi'nde Türkiye'den Hukukçu Bir İsim: Hüseyin Nail Kubalı ve Sosyoloji Dersleri*, *Sosyoloji Dergisi*, 21: 137-146.

**Sağlıkla İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1186), Genel Gereçesi**, Erişim Tarihi 31 Ocak 2019 <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss12.pdf>

**Sennett, R.** (2011), *Yeni Kapitalizmin Kültürü*, İkinci basım, Aylin Onocak (Çev.), İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

**Sennett, R.** (2012), *Karakter Aşınması*, Altıncı basım, Barış Yıldırım (Çev.), İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

**Soyer, A.** (2005), *Hekimlerin Sınıfsal Kökeni*, İkinci basım, İstanbul: Sorun Yayınları.

**Terzi, C.** (2001), *Tıp Eğitimi*, İkinci basım, İstanbul: İletişim Yayınları.

**Ünlütürk Ulutaş, Ç.** (2011), *Türkiye'de Sağlık Emek Sürecinin Dönüşümü*, Ankara: Notabene Yayınları.

**Weber, M.** (2000). *Protestan Ahlâkı ve Kapitalizmin Ruhu*, Milay Köktürk (Çev.), Ankara: Bilgesu Yayıncılık.