

Editöre Mektup

Derginizin Nisan 1995 sayısında Doç. Dr. Cemil Özcan imzasıyla yayınlanan "Üniversite hastanelerinin yönetim yapısının incelenmesi ve yeni bir model önerisi" isimli makaleyi ilgi ile okudum. Bu makalede öne sürülen görüşlerin bir çoğu uygulanmakta olan mevzuat hükümlerine ve temel hukuki kavramlara aykırı hususlar içermektedir (1). Temel hukuki kavramları yeterince bilmeden veya anlamadan hukuki konularda görüş beyan etmek yanılığara neden olabilmektedir.

Yazıda belirtilen görüşlerin eleştirisine geçmeden önce bazı hususları açıklamak yerinde olacaktır. Bunlar:

1- Türkiye Cumhuriyetinin Temel Kanunlarından olan Türk Medeni Kanununun Başlangıç Bölümünde 1. maddede "Kanun, lafzıyla ve ruhiyle temas ettiği meselelerde mer'idir..." ibaresi yer almaktadır (2). Burada kanunların lafzı ve ruhi ile bir bütün olduğu belirtilmiş maddenin devamında hakkında hüküm bulunmayan hallerde nasıl davranılacağı düzenlenmiştir. İdare hukuku alanında bazı boşlukların bulunması halinde bu boşlukların doldurulmasında örneksene (kıyas) veya hukukun genel ilkelerinden yararlanılır (3,4).

2- Ülkemizde diğer ülkelerde olduğu gibi hukuk normları arasında bir hiyerarşinin varlığı kabul edilmiştir. Normlar hiyerarşisinde Anayasa en başta yer alır; bunu yasalar, kanun hükmünde kararname, tüzükler, yönetmelikler, yüksek mahkemelerin içtihatları, yönerge ve bazı hallerde o konuda toplumda yerleşmiş bulunan teamüller takip eder. Ayrıca ülkemizde diğer ülkelerde olduğu gibi yasaların anayasaya aykırı

olamayacağı hükmü ile bir altaki normun bir üstteki norma aykırı olamayacağı kuralı getirilmiştir (5).

3-Yönetim Hukukunda iki temel yönetim ilkesi vardır: Bunlardan biri Merkezden Yönetim İlkesi diğeri ise Yerinden Yönetim İlkesidir (1,3,4) . Tarihi gelişim olarak Merkezden Yönetim İlkesi, eski tarihli olup sosyolojik olarak mekanik dayanışma ile yakından ilişkilidir. Bu yönetim ilkesinin doğal sonucu olarak gelişen hiyerarşik denetim; bu yönetimlerde en önemli denetim şeklidir. Toplumlar geliştikçe işbölümü ve iş birliği esaslarına uygun olarak Organik dayanışma gelişmiştir. Bununla birlikte Yerinden Yönetim İlkesi çağdaş yönetimlerin vazgeçilmez ilkesi haline gelmiştir. Bu yönetim ilkesinin doğal uzantısı vesayet denetimidir. Bilimsel çalışmaların özgürlük içinde gelişebileceği düşüncesiyle üniversiteler yerinden yönetim ilkesine uygun olarak örgütlenmiştir. Bir başka deyişle 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu çağdaş bir yönetim anlayışı olan Yerinden Yönetim İlkesini benimsemektedir (6). Bunun doğal sonucuda bu kanuna tabi kuruluşlarda vesayet denetiminin varlığıdır.

4- Kanunlar kendi arasında Özel ve Genel Kanunlar olarak ikiye ayrılırlar. Bir konuda özel bir kanun varsa o taktirde o kanun hükümleri uygulanır. Bu husus, Roma Hukukundan bu yana geçerli olan genel bir hukuk kuralıdır (Lex specialis kuralı) (1). Özel kanunda hüküm yoksa o taktirde genel kanun uygulanır. Yasa koyucu özel yasaların cercevesini özel olarak düzenlemeyi düşündüğü hususlar ile sınırlı tutmakta; özellikle genel kanunlarda düzenlenmemiş hükümleri yasa

kapsamına almakta bu kanunlara koyduğu birer madde ile diğer hususlar için genel kanunlara atıfda (göndermede) bulunmaktadır. 2547 sayılı yasa üniversitelerimiz yönünden özel bir kanundur (6). Bu kanunun başlangıç maddelerinde kapsam ve amacı düzenlenmiştir. Bu kanunla yakın ilişkili olan diğer bir yasa ise, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Yasasıdır (7). Bu yasa Yükseköğretim Kurumlarındaki personellerin durumlarını düzenlemektedir. Bu kanunun 20. maddesinde “ Bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 2547 sayılı kanun hükümleri uygulanır.” hükmü yer almaktadır. Benzer şekilde 2547 sayılı yasanın 62. maddesinde “ Bu Kanunda hüküm olmayan hallerde genel hükümlerin uygulanacağı”.. hükmü yer almaktadır.

5- 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununda (Muhasebei Umumiye Kanunu) devlet bütçesi adı altında genel bütçe yönetimi düzenlenmiştir (m:28-114). Bu kanunun 115. maddesinde Katma Bütçe düzenlenmiştir (8). Üniversiteler bu arada Araştırma ve Uygulama Hastaneleri Katma Bütçeli kuruluşlardır. Hastanelerdeki İta ve Tahakkuk memurlukları bu yasanın belirlediği çerçevede yürütülmektedir. Katma bütçeli kuruluşların bu arada hastanelerin her türlü mali denetimleri Devlet adına Sayıştay tarafından yürütülmektedir. Bu denetim her yıl yapılmaktadır.

Yukarıda belirttiğim genel hukuki bilgilerin ışığında Dr. Özcan'ın makalesindeki hukuki yanıtlara geçmek istiyorum. Bu yazıda (238. sayfada) “Başhekim ünvanı yüksek öğretim ile ilgili mevzuatta yer almamaktadır. Buna karşın tüm üniversitelerde aynı uygulama sürdürülmekte Sağlık Bakanlığının hastane yapılanması taklit edilmektedir” denmektedir. 2547 sayılı yasanın metninde Başhekim ünvanının yer almadığı hususu doğrudur. Bilindiği üzere 2547 sayılı yasa, tüm üniversitelerin daha çok akademik yapısını ve işleyişini düzenleyen özel bir yasadır. Türkiye’de 50 nin üstünde üniversite vardır. Fakat bunların

yaklaşık yarısında Araştırma ve Uygulama Hastanesi bulunmaktadır. Bu nedenle bu yasada Başhekim ünvanının yer almaması normaldir. Çünkü bu kanunun amacı başhekimlik gibi yönetsel bir görevi düzenlemek değildir. Yasa koyucu 2547 ve 2914 sayılı yasalarda yukarıda belirttiğim göndermelerle 657 sayılı yasa ve genel hükümlere bunlarla bağlantılı olarak Yataklı Tedavi Kurumları İşletme Yönetmeliğine gidilmesini öngörmektedir (9). Bir başka değişle genel mevzuatta düzenlenmiş bir hususun özel bir kanun olan 2547 sayılı yasada düzenlenmesini yasa koyucu uygun görmemiştir. Bu durum kanun yapma tekniğindedir uygundur. Yazarın öne sürdüğü mantıkla hareket edilirse benzer şekilde 1111 sayılı Askerlik Kanunda Askeri Hastanelerin Başhekimliklerine ait bir düzenleme olmadığı için Askeri Hastanelerin Başhekimliklerindeki yok saymak gerekir (10). Yazıda”Sağlık Bakanlığı hastanelerinin yapılanması taklit edilmektedir.” denmektedir. Burada taklit değil yapılan gönderme nedeniyle genel mevzuat hükümlerinin uygulanması söz konusudur. Danıştay 5. Dairesinin verdiği Erciyes Üniversitesi Araştırma ve Uygulama Hastanesi Başhekimisi ile ilgili 1988/357 karar sayılı gerekçeli kararında “Başhekimliğin akademik bir görev değil yönetsel bir görev olduğu; bu kişilere verilecek Başhekimlik tazminatı için 657 sayılı yasanın 88. ve 175. maddelerinin uygulanması gerektiği belirtilmiştir(11). Dr. Özcan'ın Yükseköğretimle ilgili mevzuatta Başhekim ünvanı bulunmadığı savı da yerinde değildir. Yüksek Öğretim Üst Kuruluşları ile Yüksek Öğretim Kurumları Sicil Yönetmeliğinin 4. maddesinde sicil vermeye yetkili 1. ve 2. sicil amirleri düzenlenmiştir(12). Burada Başhekimlerin kimlerin 1. ve 2. sicil amiri oldukları ayrıntılı olarak belirtilmektedir. Yazarın bahsi geçen bu yönetmelik ile 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Yasasının varlığından habersiz oluşu bu yazının yeterince inceleme yapılmadan yazıldığını göstermektedir.

Yazarın Şekil l'de (sayfa 239) Üniversite hastanelerinin temel organizasyon yapısı ile ilgili şemasıda gerçeklerden uzaktır. Şöyle ki şemada başhekime bağlı başhemşire ve diğer birimler gibi bir ayırım yapılmış, başmüdür ise genel sekretere bağlanmıştır. Bu şema yanlıştır. Üniversite Hastanelerinde Hemşirelik hizmetleri Müdürlükler şeklinde örgütlenmiş olup başhemşire gibi kavramlar kullanılmamaktadır (12,13). Yukarıda belirtilen sicil yönetmeliğinde Başmüdürün 1. sicil amiri Genel Sekreter; 2. sicil amiri ise Başhekimdir. Buradanda görüleceği üzere Başhekimlik Genel Sekreterliğin üstünde bir yere oturtulmuştur. Bir başka deyişle 1. sicil amiri olarak Üniversitedeki 657 sayılı yasaya tabi diğer personellerle koordinasyonun sağlanması amacıyla Hastane Başmüdürü ile Genel Sekreter arasında ilişki kurdurulmuştur. Bir başka ifadeyle şematik dizilim Rektör.....> Başhekim.....> Genel Sekreter.....> Başmüdür.....> Hastane Müdürleri (Hemşirelik Hizmetleri Müdürü gibi) olmalıydı. Hastane Başmüdürlerinin 2. sicil amirlerinin Başhekim olması, ikisinin aynı ortamda çalışıyor olmaları, Genel Sekreterin gerek sicil gerekse disiplin yönünden yetkilerinin kullanılmasını sınırlandırmaktadır. Kaldı ki 2547 sayılı yasa yerinden yönetimi ilke edindiği ve vesayet denetimini öngördüğü için böyle hiyerarşik bir yapılanmayı zaten öngörmemektedir.

Dr. Özcan'ın yazısında Yataklı Tedavi Kurumları İşletme Yönetmeliğinin bir yasaya dayanmadığını ifade etmesi bu haliyle bu yönetmeliğin Anayasanın 124. maddesine aykırı olduğunu ileri sürmesi de hukuki yönden isabetsizdir. Anayasanın 124. maddesinde "Başbakanlık, Bakanlıklar ve Kamu tüzel kişilikleri kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilirler" hükmü yer almaktadır. Kamu kuruluşlarının kendi görev alanlarına giren konularda yönetmelik çıkarması düzenli yönetim

ilkesinin bir gereğidir. Kamu yönetimi yönetmelik çıkarma yetkisine kendiliğinden sahiptir (3,4). Yönetmelik çıkarmak için ayrıca yetkili kılınmasına gerek yoktur(3,4). Sağlık Bakanlığının kendi görev alanına giren konularda yönetmelik çıkarması adı geçen Anayasa maddesinin bir sonucudur. Sağlık Bakanlığı ile ilgili sağlık hizmetlerinin organizasyonu ve işleyişini düzenleyen bütün yasalar Sağlık Bakanlığına bu yetkiyi zaten vermektedir. Üst hukuk kurallarına aykırı olan yönetmeliklerin iptali için Danıştaya dava açılabilir. Dr. Özcan yazısında öne sürdüğü görüşlerinde ısrarlı ise bu yönetmeliğin iptali için Danıştaya dava açılabilir. Dr. Özcan'ın bu görüşünde yanılmasının sebebi kanunların lafzına göre hareket etmesi ve bu arada ruhunu gözden kaçırmaması olsa gerek.

2547 sayılı Yükseköğretim Yasası temelde yerinden yönetim ilkesini benimsediği için Yazarın Üniversite Hastanelerinin Tıp Fakültelerine bağlanması önerisi bence yerinde değildir. Bilindiği üzere Üniversite Hastaneleri sadece Tıp Fakültelerinin değil sağlıkla ilgili tüm fakülte ve yüksek okulların (diş hekimliği, eczacılık, hemşirelik, beslenme, fizik tedavi ve rehabilitasyon, sağlık idaresi v.b. gibi) araştırma ve uygulama merkezleridir. 2547 sayılı yasa Tıp Fakülteleri ile yukarıda belirtilen diğer fakülte ve yüksek okulların Üniversite Hastanelerinden eşit şekilde yararlanımları gözönüne alınarak kanun koyucu tarafından çıkarılmıştır. Tıp Fakültelerine bağlanmaları diğer fakülte ve yüksek okulların bu hastanelerden faydalanımlarını güçleştirecek idari bir çok sorunu beraberinde getirebilecektir. Bu hastanelerin Tıp Fakültesine bağlanmaları, dekan yardımcılarının birinin başhekim olması önerisi de 2547 sayılı yasanın ruhuna terstir. Dr. Özcan, önerdiği yeni organizasyon yapısı ile hiyerarşik denetimi ve Tıp Fakültesine merkezleşmiş merkezden yönetimi arzulamaktadır. Bu yönetim anlayışı, çağdaş yönetim anlayışına da uygun değildir.

Başhekimlik yukarıda belirtilen yargı kararlarında ve genel yönetim anlayışı itibarıyla yönetsel bir görevdir. Akademik bir görev olmadığı gibi akademik bir görevle de bağlantılı değildir. O nedenle Dr. Özcan'ın belirttiğinin aksine Başhekimin Profesör olması da şart değildir. Yönetsel bir görev olan Başhekimliğin Tıp Fakültesinin Anabilim Dallarıyla olan ilişkisi yönetim hukukunun genel hükümlerine ve yerinden yönetim ilkesinin gereklerine uygun olarak vesayet denetimi sınırları içinde sürdürülebilir. Yeterki Tıp Fakülteleri kendi sorumluluk ve görev alanlarını bilsinler, kendi dışında olan kurumları kontrol etme iddiasında olmasınlar. Üniversite Araştırma ve Uygulama Hastaneleri ile Tıp Fakültesi dışındaki Yüksekokul ve Fakülteler arasında Tıp Fakülteleri ile olan sorunlara benzer sorunların olmayışı ve ülkemizde yerinden yönetim ilkesine uygun olarak çok iyi işletilen Üniversite hastanelerinin varlığı gerçekleri unutulmamalıdır.

Yazıda öne sürülen diğer görüşlere yukarıda belirttiğim çerçevede karşı çıkılabilmir. Bu husus uzun ve yer kaplayıcı olabileceği için bu editöre mektup dışında ayrı bir yazı konusu yapılması yerinde olacaktır.

KAYNAKLAR

1. Gözübüyük AŞ: Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları, Turhan Kitabevi, Ankara, 1993.
2. Türk Medeni Kanunu (Kanun No: 743; 4/4/1926 tarih ve 309 sayılı Resmi Gazete).
3. Gözübüyük AŞ, Akıllıoğlu T: Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 1993.
4. Yayla Y: İdare Hukuku. Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990.
5. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Kanun No: 2709; 20/10/1992 tarih ve 17844 sayılı Resmi Gazete).
6. Yükseköğretim Kanunu (Kanun No: 2547; 4/11/1981 tarih ve 17506 sayılı Resmi Gazete).
7. Yükseköğretim Personel Kanunu (Kanun No: 2914; 13/10/1983 tarih ve 18190 sayılı Resmi Gazete).
8. Muhasebe Umumiye Kanunu (Kanun No: 1050; 9/6/1927 tarih ve 606 sayılı Resmi Gazete).
9. Yataklı Tedavi Kurumları İşletme Yönetmeliği; 13/1/1983 tarih ve 17927 sayılı Mük. Resmi Gazete.
10. Askerlik Kanunu (Kanun No:1111; 17/7/1927 tarih ve 635 sayılı Resmi Gazete).
11. Danıştay 5. Dairesinin 1988/357 Karar Nolu kararı
12. Yüksek Öğretim Üst Kuruluşları ile Yüksek Öğretim Kurumları Sicil Yönetmeliği
13. Hacettepe Üniversitesi Hastaneleri İşletme Yönetmeliği; 5/1/1988 tarih ve 19686 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan son değişikliklerle birlikte.

Yard. Doç. Dr. Ahmet Çolak
İnönü Üniversitesi Tıp Fakültesi
Nöroşirürji Anabilim Dalı Öğretim Üyesi
Malatya