

İnceleme Makalesi – Review Article

Türk Hukukunda Refakat İzni ve Uygulamadaki Yeri (Dokuz Eylül Üniversitesi Hastanesi Örneği)¹

Accompanying Permit of Healthcare Professionals and its Applications (A Case off Dokuz Eylül University Hospital)

Namık HÜSEYİNLI*

ID 0000-0003-2518-5622

Kezban ÖZÇELİK KAYNAK**

ID 0000-0002-1487-6033

Sosyal Güvenlik Dergisi / Journal of Social Security
Cilt: 10 Sayı: 1 Yıl: 2020 / Volume: 10 Issue: 1 Year: 2020
Sayfa Aralığı: 59-74 Pages: 59-74
DOI: 10.32331/sgd.752131

ÖZ

Çalışma hayatında yer alan çalışanların, bakıma ihtiyacı olan yakınlarına karşı yükümlülüğünü yerine getirebilmesi için gerekli yasal düzenlemelerin yapılması çağdaş toplum olmanın gereğidir. Özellikle dünya genelinde olduğu gibi ülkemizde de iyileşen yaşam koşulları ve sağlık hizmetlerinin yaygınlaşması yaşlı nüfusun genel nüfusa oranında yaşanan artışı gözler önüne sermiştir. Yaşlı nüfus sayısında artışın ortaya çıkaracağı sorunlar günümüzde daha fazla tartışılmaya başlanmıştır. Günümüzde değişen aile yapıları, ekonomik ve sosyal gelişmelerle gençlerin ve kadınların çalışma hayatına katılması öz bakım yetileri azalan yaşlıların bakımı konusunu önemli bir sosyal sorun olarak karşımıza çıkarmaktadır. Ülkemizde de 2011 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 105. maddesinde yapılan düzenleme ile memurlara bakıma muhtaç ana, baba, eş ve çocukları ile kardeşleri için aylık ve özlük hakları korunarak, altı aya kadar izin kullanabilmesi imkanı sağlanmıştır. Çalışmamızda ilgili yasal düzenlemenin yürürlüğe girdiği andan itibaren Dokuz Eylül Üniversitesi Hastanesi çalışanlarının bu haktan yararlanma oranlarının yıllar bazında tespiti yapılmıştır. Böylece bir kamu sağlık kuruluşunda görev yapan kişilerin bakmakla yükümlü oldukları yakınlarının ne tür hastalıkları için ne kadar süre ile refakat ihtiyacı duydukları saptanmaya çalışılmıştır. Söz konusu veriler doğrultusunda ilgili yasal düzenlemeye başvuru sıklığı, uygulanabilirliği ve çalışanlara sağladığı kolaylıklar ile içinde bulunduğumuz dönemde, nüfusun yaşlanmaya başlamasıyla birlikte yasanın nasıl bir ihtiyacı karşıladığının tespiti yapılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Refakat izni, bakım izni, sağlık çalışanları, yaşlı bakımı

ABSTRACT

To be a modern society there is a need of essential law regulation to provide obligation to employees who are in the work-life and their relatives in the need of care. As in the rest of the world, especially the improved living conditions and the spread of health services in Turkey have revealed the increase in the proportion of the aged population to the general population. The fact that we have a young population has begun to lose its reality due to the fact that it has increased the importance of old age and old age phenomenon. Today, changing family structures, economic and social developments, the participation of young people and women in the working life, the maintenance of the elderly people with reduced self-care issues is an important social problem. In our country, in 2011, with the amendment made to the Article 105 of the Civil Servants Law No. 657, the officer was obliged to allow up to six months of leave for the mother, father, spouse and children and siblings. In our study, from the moment when the relevant legal regulation came into force, the right to benefit ratio of employees of Dokuz Eylül University Hospital was determined on a yearly basis. In this way, it has been tried to determine how long the relatives of the staff working in a public health institution need to be accompanied by their relatives. In line with this data, the frequency, applicability and ease of application to the relevant legal regulations have been made and the age of the population has started to be determined and the need for the law has been determined.

Keywords: Companion permit, overhaul permit, health workers, elderly care

Önerilen atıf şekli: Hüseyinli, N. ve Özçelik Kaynak, K. (2020). Türk Hukukunda Refakat İzni ve Uygulamadaki Yeri (Dokuz Eylül Üniversitesi Hastanesi Örneği). *Sosyal Güvenlik Dergisi (Journal of Social Security)*. 10(1). 59-74.

Geliş Tarihi/Received: 14/11/2019 • Güncelleme Tarihi/Revised: 03/04/2020 • Kabul Tarihi/Accepted: 16/06/2020

* Dr. Öğr. Üyesi, Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, İnsan Kaynakları Yönetimi Bölümü, namik.huseyinli@alanya.edu.tr

** Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi Rektörlüğü, kezban.kaynak@deu.edu.tr

¹ Bu çalışma, Erzurum'da 28-30.09.2018 tarihli 24. Ulusal Ergonomi Kongresinde sunulan, "Devlet Memurları Kanununda Refakat İzni ve Yaşlı Bakımı" başlıklı bildiri konusu esas alınarak hazırlanmıştır.

GİRİŞ

Refakat izni bakım ihtiyacı olan kişilerin bu gereksinimini karşılamak için öngörülen bir düzenlemedir. Bu izni kullanacak olanın bir yakınının fiziki hareketlerinin ve aklı becerilerinin kısıtlılığı nedeniyle onun yardımına ihtiyaç duyması gerekir. İhtiyaç duyan kişinin beden temizliği ve beslenme gereksinimleri için ev ortamında sürekli olarak bir bakımının düzenli bakımına muhtaçlığı bu izni zorunlu kılmaktadır (Seyyar ve Oğlak, 2004), (Ağören, 2017: 3). Ülkemizde devlet memurlarının tabi olduğu 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 105. maddesi ile bu maddeye dayanılarak hazırlanmış ve “Devlet Memurlarına Verilecek Hastalık Raporları İle Hastalık ve Refakat İznine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”² 29.10.2011 tarihinden bu yana memurların refakat iznini düzenlemektedir.

Kanunda öngörülen yakınının bakımı için, en fazla 6 aya kadar alınabilen refakat izninin kapsamına kamuda görev yapan sözleşmeli personeller de dâhil edilmiş, yasanın uygulama kapsamı genişletilmiştir. Nitekim 21.06.2018 tarihinde “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar” ile kamu kurum ve kuruluşlarında sözleşmeli personel olarak görev yapan çalışanlar da bu haktan yararlandırılmıştır. Ancak 4857 sayılı İş Kanunu'nda henüz bir düzenleme gerçekleştirilmemiştir. Bu son düzenleme ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/a ve 4/b bendi kapsamında istihdam edilenler refakat izin hakkını kullanabiliyor iken 4/c ve 4/d'ye tabi geçici ve sürekli işçiler 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi oldukları için kapsam dışında kalmışlardır. Nitekim çalışan kavramını işçi memur ayrımı gözetilmeksizin esas alan 1982 Anayasası karşısında kanun koyucunun eşit davranması gerekir. Çünkü başta refakat izni olmak üzere memurlara verilen mali ve sosyal haklar oldukça geniş olarak belirlenmiştir. İki çalışan kesimi açısından düzenlenen farklı uygulamalar eşitlik ilkesine aykırılığı göstermektedir (Mülayim, 2018: 353; Ekin ve Kayırgan, 2013: 1059).

Bu çalışmada ülkemizde memur ve kamuda çalışan sözleşmeli personellerin yararlandığı refakat iznine ilişkin yasal düzenlemeler ve Devlet Personel Daire Başkanlığının uygulamaya yönelik mütalaaları ele alınarak refakat izninin uygulanması incelenmiştir. Yine çalışmanın ikinci kısmında hedef kitle olarak başvurduğumuz İzmir Dokuz Eylül Üniversitesi Hastanesinde görev yapmakta olan kadrolu 1450 çalışana ilişkin refakat izni kullanımı verileri esas alınarak izin kullanım oranları yıllar bazında incelenmiş, ilgili yasal düzenlemenin uygulanabilirliği ve karşıladığı ihtiyacın tespiti analiz edilmeye çalışılmıştır. Böylece çalışmamızda örneklem grubunun bu yasal düzenlemenin yararlanma ihtiyacı ve zorunluluğuna dikkat çekilmiştir. Söz konusu ilgili yasal düzenlemenin önemli bir sektör olan sağlık alanındaki yansımalarının tespit edilmesi, sosyal bir politika örneği olarak refakat izninin doldurduğu boşluğun görülmesini sağlayacağı kanaatindeyiz.

I- BAKIM İHTİYACI ÇERÇEVESİNDE REFAKAT İZİNİNİN NİTELİĞİ

Anayasa'nın 50'nci maddesi dinlenme hakkının çalışanların hakkı olduğu, bu hakların ve şartlarının kanunla düzenleneceği hükmüne yer vererek Anayasal güvence getirmiştir. Bu çerçevede, 4857 sayılı İş Kanunu ile işçilere ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile memurlara birçok izin hakları tanınmıştır. 25 Şubat 2011 tarih ve 6111 sayılı Torba Kanun olarak bilinen düzenleme ile memurların izin hakları yeniden düzenlenmiştir. Devlet Memurlar Kanunu 104–108 maddelerinde düzenlenen mazeret izinleri, hastalık ve refakat izinleri ile aylıksız izin uygulamaları açısından yenilikler getirilmiştir. Bu çerçevede yapılan düzenlemeyle, toplumun ihtiyaçları ele alınarak izin süreleri arttırılmış ve izinlerin

² Resmî Gazete 29 Ekim 2011, Sayı: 28099.

bazılarının amirin takdir yetkisiyle değil, bağlı yetkisiyle verilmesi öngörülmüştür (Erol, 2011: 91). Doğal olarak izinlerin kullanımında amirler yasadan ve uygulamadan kaynaklı yetki ve sorumlulukları üstlenmiş olacaktır.

Özellikle izin haklarının kullandırılması açısından memurlar arasında ayrımcılık ve diğer olumsuz uygulamalar amirin sorumluluğunu doğuracaktır. Örneğin, izinlerin kullanımında ayrımcı uygulamalara yer verilmemesi ve eşit davranılması gerekmektedir. 6701 sayılı “Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu”, cinsiyet ayrımcılığı başlığı altında “...cinsiyet, ırk, renk, dil, din, inanç, mezhep, felsefi ve siyasi görüş, etnik köken, servet, doğum, medeni hâl, sağlık durumu, engellilik ve yaş temellerine dayalı ayrımcılık...”, yasaklanmıştır. Bu hususta genel nitelikte bir düzenleme olarak DMK md. 10’da amirin maiyetindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranacağı düzenlenmiş olup bu düzenlemenin dışında başka bir hüküm bulunmamaktadır (Baybora, 2017: 226).

Devlet memurları, söz konusu Kanunda yer alan süre ve şartlarla izin hakkından yararlanacaktır. Kanunda yıllık izin, mazeret izni, hastalık ve refakat izni ve aylıksız izin başlıkları altında düzenleme yapılmış olup bu izinlerden bir kısmı memurun yakınlarının bakım ihtiyacı ile ilgili verilen haklardır. Söz konusu izinler memurun yakınlarının beslenme, sağlık ve refakat gibi ihtiyaçların karşılanması için öngörülmüştür. Örneğin, erkek memurlara babalık izni olarak eşinin doğum yapması hâlinde, isteği üzerine verilen on gün izin süresi (md. 104/B), kadın memura doğum sonrası analık izni süresinin bitim tarihinden itibaren kullandırılan süt izni (md. 104/D), engelli ya da süreğen hastalığı olan çocuğunun bakımı için on gün mazeret izni (md. 104/E), analık izninin bitiminden itibaren kadın memura isteği üzerine yirmi dört aya kadar aylıksız izin (md. 108/B) ve evlat edinmelerde eşlere istekleri üzerine yirmi dört aya kadar aylıksız izin (md. 108/C) hakları aslında memurlara yakınlarının ihtiyacı veya bakımı için verilen izin süreleridir. Kanunda belirtilen olayların vukuundan itibaren kullanma imkânı tanınan bu haklar (Sökmen, 2012), mazeret izinleri olarak tanımlanmış olup, memurların mazeretlerini karşılamakla birlikte iş-aile yaşamı uyumu sürecindeki sorunlarının aşılmasında da önemi olan haklardır (Kablay ve Elma, 2018: 86).

“Bakım izni” kavramı kanunda yer almamakla birlikte, genellikle çalışanın yakınlarının ihtiyacı için kullanacağı izin hakkı olarak ifade edilebilir. Literatürde insanların bakım ihtiyacı “bakıma muhtaçlık” kavramı ile ifade edilmekte olup, “*kişinin, bedensel hareket edebilirliğinin engellenmesi veya kısıtlanması sonucunda gerek beden temizliğinde, gerek beslenmede, gerekse ev idaresinde değişik sıklık ve yoğunlukla bakıcı aile fertlerinin düzenli bakımına ihtiyaç duyma hâli*” olarak açıklanmıştır. Bu doğrultuda bakıma muhtaç olan kişi, günlük yaşamında kendi ihtiyacını karşılayamamakta kişiler temizliklerinde, beslenmelerinde veya diğer durumlarda aile fertlerinin düzenli bakımına ihtiyaç duymaktadırlar. Nitekim insanlar, genellikle tedavisi mümkün olmayan bir hastalık, malullük, özürülük veya ileri yaşlılık gibi sebeplerle bakıma muhtaç kalabilmektedir (Seyyar, 2003). Bu çerçevede, ister memurlar ister de işçiler için, ilgili kanunlarda yakınlarının ihtiyacı nedeniyle kullandırılan izin hakları analık izinleri veya mazeret izinleri kapsamında düzenlenmiştir.

Söz konusu hakların dışında mevzuatta öngörülen hallerde bakım hizmetine ilişkin düzenlemeler de aynı amaca hizmet etmektedir. Çalışmamızın konusunu teşkil eden refakat izni bu düzenlemelerden farklı olarak çalışan kesiminden sadece memurların bakım ihtiyacı olan yakınları için izin kullanmayı ve onların bakım ihtiyacını kapsamaktadır. Bazı ülke örneklerinde mevzuatımızda yer alan refakat izni niteliğinde izin hakkının düzenlenmiş olduğu görülmektedir. Örneğin Alman hukukunda, “Bakım İzni Kanunu” çalışanlara acil ve zorunlu hallerde 10 işgününe kadar önceden izin almaksızın çalışmama hakkı ve 6 aya kadar

bakım izni hakkı öngörmüştür. Kanunda genel bir ifade olarak “çalışan” ibaresi kullanılmıştır. Daha önemlisi, memurların bu hakkın kapsamı dışında tutulmuş olduğu görülmektedir (Kabakçı, 2012: 64-67)³. Alman hukukunun benzeri olarak 4857 sayılı İş Kanunu’nda işçilere doğum izni sonrasında verilen çocuğun bakımı ve sağlığının korunması için öngörülen ve çocuk bakım izni olarak nitelendirilen 6 aylık ücretsiz izin hakkı düzenlenmiştir (Ekonomi, 2009: 26; Taşoğlu ve Limoncuoğlu, 2010: 82-83). Ancak Türk mevzuatında bakım izni olarak tek izin hakkının sadece memurlar için düzenlenmiş olan refakat izninin olduğu ifade edilebilir.

Tarihi süreç içinde, bakım ihtiyacının karşılanması genellikle geleneksel yöntemler ile karşılanmaktaydı. Nitekim Osmanlı Devleti’nde bir nevi üretim ve tüketim birliği niteliği taşıyan aile, kişinin sosyal risklere karşı korunması bakımından çok önemli bir rol oynamıştır. Gerçekten aile üyelerinden birinin hastalık, kaza ve ölümü halinde ortaya çıkan boşluk, aile fertleri ve diğer üyelerin katkı ve yardımları ile giderilmiştir. Aile içi yardımlaşma sosyal güvenlik sisteminin temelini oluşturmuş (Şen, 2002: 22) ve “ocak” niteliği taşıyan bir sosyal güvenlik müessesesi niteliği taşımıştır. Bu doğrultuda bakıma muhtaç olanların ihtiyacı aile bireyleri tarafından giderilmiştir. Özellikle bu ocakta bakım yükümlülüğü öncelikle çocukların sorumluluğunda olduğu için ailedeki çocuk sayısının çokluğuna dikkat edilmekteydi. Ailelerde çok çocuk sahibi olmanın temel sebeplerinden biri yaşlılık döneminde bakımın çocuklar tarafından karşılanacağı ve “yaşlandığımız zaman biri bakmaz ise diğeri bakar” düşüncesi nüfus ve sosyal güvenlik arasındaki bağlantıyı güçlendirmekteydi (Alper, 2017: 7; Cam, 2015: 7).

Sanayi devrimi akabinde oluşan sosyal gereksinimler yönündeki talepler, Avrupa’da sosyal koruma tedbirlerini ortaya çıkarmıştır. Ancak Osmanlı coğrafyasında sanayileşme sürecine girilmemesi devletin bu çerçevede sosyal politika tedbirleri geliştirmesini önlemiş ve gerekli sosyal güvenceler sağlanamamıştır. Genel çerçevede karşılıklı yardımlaşma anlayışı içinde aile içi yardımlaşma, meslek teşekkülleri çerçevesinde yardımlaşma ve sosyal yardım uygulamaları ağırlık kazanmıştır (Şen, 2002: 22). Batıdaki düzenlemeler örnek alınarak yapılan çağdaş düzenlemeler ancak Cumhuriyetin kuruluşundan sonra mümkün olmuştur (Şakar, 2018: 11).

Günümüzde çalışma hayatında yaşanan gelişim ve değişimlere paralel olarak çalışan insanlara yönelik çeşitli haklar verilmekte ve sosyal hizmet politikaları uygulanmaktadır. İstihdam edilen işçi veya memur olması gözetilmeksizin, çalışmasını sürdürebilmesi, ücret ve ücrete bağlı diğer sosyal hakların dışında birçok ihtiyaçlarının karşılanması ile yakından ilişkilidir. Çalışanlarının istihdamını destekleyici düzenlemelerle onların çalışmalarını sektöre uğratabilecek sorunlara yönelik öngörülen uygulamalar bu ihtiyaçlarının karşılanması için önem arz etmektedir.

Diğer yandan, günümüzde nüfusun bakım ve tedavi giderlerinde artışlar yaşanmakta, aile ilişkilerinde ailenin geleneksel bakım rolü ortadan kalkmaktadır. Ayrıca sanayileşme ile birlikte toplumlarda aileler giderek küçüldüğü için bakım hizmetlerinin ailelerce karşılanması zorlaşmaktadır (Dilik, 1998: 3). Nitekim devlet eskiden bu yana uygulanan yatılı bakım uygulamalarından uzaklaşarak ağırlıklı olarak evde bakım ve gündüzlü hizmetler gibi toplum temelli bakım modellerine yönelmektedir (Danış ve Danış, 2006: 308). Bakım hizmetinin ev merkezli yapılmasına yönelik şekil değiştirmesi ile kısmi süreli bakım

³ “Alman Bakım İzni Kanununa göre, çalışan açısından iki hak olmazsa olmaz niteliktedir: Bakıma muhtaç yakınla ilgili baştan öngörülemeyen, zorlayıcı hallerde kısa süreli çalışmama hakkı ve ücretsiz izin benzeri şekilde uzun süreli bakım izni hakkı. Bu iki hakka benzer düzenlemeler mevzuatımızda mevcut olup, bunların bakıma muhtaç yakınlarla ilgili genişletilmesi gerekmektedir”.

uygulanması ağırlık kazanmış ve bakıma muhtaç insana evinden ve sosyal muhitinden uzaklaştırılmadan alışkın olduğu ortamda hizmet sağlanması öne çıkmıştır (Seyyar, 2006).

Bakıma muhtaç bireylerin ihtiyacının karşılanması için devletin kurumsal olarak vermiş olduğu hizmetlerin dışında, bireyin bakımının karşılanması için çalışan aile bireylerinin bu sürece katılımını sağlayan düzenlemeler mevcuttur. Doğal olarak ilk akla gelen doğrudan yasal düzenleme olarak memurlar için öngörülen “refakat izni” bu çerçevede değerlendirilebilir. Kanunda öngörülen koşullar olduğu hallerde, söz konusu hakkı kullanmak isteyen memurlar izin hakkını kullanabilecek ve yakınının bakımını kendisi karşılayabilecektir. Refakat izni dışında, 657 sayılı DMK’nın 108. maddesi ile verilen “Aylıksız İzin” hakkından Kanun’un 105. maddesinde belirtilen kişilerin yararlanacağı da öngörülmüştür. Buna göre: “Ayrıca, memurun bakmakla yükümlü olduğu veya memur refakat etmediği takdirde hayatı tehlikeye girecek ana, baba, eş ve çocukları ile kardeşlerinden birinin ağır bir kaza geçirmesi veya tedavisi uzun süren bir hastalığının bulunması hâllerinde, bu hâllerin sağlık kurulu raporuyla belgelendirilmesi şartıyla”, talepleri üzerine on sekiz aya kadar aylıksız izin verilmesi de refakat amacına hizmet etmektedir. İzin hakkından yararlanacak olan memur bu süreyi geçmemek kaydıyla ihtiyaç olduğu süre kadar ücretsiz izin hakkını kullanabilir (Canbolat ve Özkan, 2018: 115).

Çalışan kavramı çok geniş bir kesimi ifade etmekte olup, mevzuatımızda şimdilik sadece memurlara refakat izni hakkının verilmiş olduğu bilinmektedir. Kanun koyucu bakıma muhtaç olma halini dikkate almış ve 657 sayılı Kanun içinde “refakat izni” başlığı altında düzenleme yapmıştır. Nitekim 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun⁴ ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile çalışanların sosyal güvenlik haklarında yeknesaklığın sağlanması amaç edinmiştir. Ancak bu amaca aykırı olarak, işçi ve memurlar çalışma alanında farklı düzenlemelere tabi tutulmuş ve memurlara eşitlik ilkesine aykırı olarak daha fazla haklar tanınmıştır (Uğur ve Uğur, 2017: 682-683; Ekin ve Kayırgan, 2013: 1059). Nitekim başta refakat izni olmak kaydıyla birçok haklarda bu iki kesim çalışanlar farklı uygulamalar öngörülmüştür. Özellikle memurların bakım ihtiyaçlarının karşılanmasını amaçlayan ücretli izin hakları işçilere göre daha uzun süreli düzenlenmiştir. Bu durum işçiler açısından olumsuz bir tablo oluşmasına neden olmaktadır (Kablay ve Elma, 2018: 90).

Devlet Memurlar Kanunu’nda 2004 yılında değişiklik yapılana kadar işçiler ve memurlar açısından izin süreleri farklı düzenlenmiş ve memurlara daha fazla ayrıcalıklar verilmiştir. Bu tarihte kanunda yapılan değişiklik ve sonrasında 6663 sayılı Kanunla getirilen düzenlemeler ile çalışma ilişkilerinin hukuki niteliğine bağlı olmayan izin sürelerinde memur ve işçi kesimi açısından benzeri düzenlemeler yapılarak bu farklılık giderilmeye çalışılmıştır (Baybora, 2017: 229). Memur ve işçiler açısından farklı düzenlemeler, eşitsizlik yaratan uygulamalar olarak görülmekte ve haklı olarak işçi kesimi açısından itirazlara sebep olmaktadır. Ancak devletin memurlara tanımış olduğu bu hakların özel sektör tarafından nasıl karşılanacağına da göz ardı edilmemesi gerekir. Örneğin, doktrinde kadın çalışanlara İş Kanunu çerçevesinde tanınan doğum izni, 6 aylık ücretsiz izin, haftalık çalışma süresinin yarısı kadar ücretsiz izin ve çocuk okula başlayana kadar kısmi süreli çalışma hakkı özel sektörde olumsuz karşılanmakta ve kadın çalışanların istihdam edilmesini olumsuz etkileyeceği yorumu yapılmaktadır (Şakar, 2018: 61-62). Aynı şekilde memurlara tanınan ölçüde işçilere de refakat izni hakkının tanınması bu çerçevede tartışmaya açık bir konudur. Nitekim kanun koyucu “Mazeret izni” başlığı altında İş Kanunu’nda engelli veya süregelen hastalığı olan çocuğunun tedavisinde kullanılmak üzere çalışan ebeveynlerden birinin

⁴ Bu Kanun’un adı “Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu” iken 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK’nin 88 inci maddesi ile metne işlendiği şekilde değiştirilmiştir.

kullanması kaydıyla 10 güne kadar ücretli izninin verilmesi ile yetinmiştir. Bu çerçevede en azından işçiler için refakat izni gerektiren hallerin kapsamının genişletilmesinin uygun olacağı kanaatindeyiz.

II- MEVZUATTA REFAKAT İZİNİN DÜZENLENMESİ

A- Refakat İzninin Kapsamı

Bakım izni olarak nitelendireceğimiz ve mevzuatımızda bakım izninin karşılığı olan düzenleme refakat izni adı altında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 105. maddesi ile düzenlenmiştir. Bu kanuna istinaden çıkartılan 29/10/2011 tarih 28099 sayılı Devlet Memurlarına Verilecek Hastalık Raporları ile Hastalık ve Refakat İznine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 10. maddesi refakat iznine ilişkin esasları düzenlemiştir.

Kanunla, memurun bakmakla yükümlü olduğu veya memur tarafından refakat edilmediği takdirde hayatı tehlikeye girecek yakınları için refakat izni kullanabilecek. Yakınları kavramı kapsamına ana, baba, eş ve çocukları ile kardeşleri dâhildir. Bu yakınlardan birinin ağır bir kaza geçirmesi veya tedavisi uzun süren bir hastalığının bulunması hâllerinde memur izin kullanabilecektir. İzin kullanan memurun aylık ve özlük hakları korunacaktır.

Kanunda memurun refakat edeceği kişiler iki gruba ayrılmıştır. Bunlardan birincisi bakmakla yükümlü olduğu anne, baba, eş veya çocuklarının ağır bir kaza geçirmesi veya tedavileri uzun süren bir hastalık halidir. İkincisi ise, bakmakla yükümlü olmadığı anne, baba, eş, çocuk veya kardeşlerinin refakat edilmediği takdirde hayatı tehlikeye girecek şekilde ağır bir kaza geçirmeleri veya tedavileri uzun süren bir hastalıklarının bulunması halinde izin hakkı tanınmıştır.

Refakat izninin kapsamının genişletilmesi için son yıllarda bazı teklifler gündeme gelmektedir. 2018 yılında sunulan bir teklife göre, aile fertlerinden olan kaynana ve kayınbabaya da kişinin bakmakla yükümlü olduğuna vurgu yapılmış ve refakat etmediği takdirde hayatı tehlikeye girecek olan bu kişiler için refakat izni tanınması gerektiği yasa teklifi ile gündeme gelmiştir⁵.

Kamuda görev yapan sözleşmeli personeller de iznin kapsamına dâhil edilmişlerdir. Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda değişiklik yapılarak, kamuda görev yapan sözleşmeli personelleri bu haktan yararlandırılmaya başlanmıştır⁶. Düzenleme tarihine kadar sözleşmeli personele refakat izni verilip verilemeyeceği tartışmaları sürmüş ve konuya ilişkin bazı çelişkiler dile getirilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/B maddesi kapsamında sözleşmeli personel olarak, istihdam edilen kamu görevlilerinin izin hakları Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'da düzenlenmiş olup, ancak bu düzenlemede refakat izninden bahsedilmemektedir. Refakat izni dışında yıllık izin, doğum izni, süt izni, mazeret izni, sağlık

⁵ 11 Aralık 2018 tarihinde İstanbul Milletvekili İzzet Ulvi Yöner, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda değişiklik öngören kanun teklifini, TBMM Başkanlığına sunmuştur. Yöner'e göre: "Yaşadığımız dönemde aile yaşantısı içerisinde devlet memurlarının bakmakla yükümlü olduğu veya memur refakat etmediği takdirde hayatı tehlikeye girecek olan aile fertleri içerisinde kaynana ve kayınbabanın da yer alması açıktır, gerçektir. Aileyi oluşturan taraf konumundaki eşlerin birbirlerinin anne ve babalarına bakma sorumluluğu hayatın ve Türk İslam kültürünün doğal akışının bir gereğidir. Bundan dolayı aileyi oluşturan fertlerin sadece kendi anne ve babalarından mesul olmasına dayalı bir refakat izni düzenlemesinin toplumda ciddi mağduriyetlere neden olduğu bilinmektedir. Kanuna, refakat izni verilebilecek kişiler arasında ailenin vazgeçilmez unsuru olan kayınbaba ve kayınvalide eklenmesi ve böylelikle Anayasa'nın vazeddiği 'Ailenin Korunması' ilkesi de tam anlamıyla gerçekleştirilmiş olacaktır."

⁶ Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar, 2018/2, (Ek: 14/5/2018-2018/11809).

izni ve hastalık izni haklarından sözleşmeli personelin yararlanacağı belirtilmiştir. Diğer yönden 4924 sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun metninden sözleşmeli personelin de memurlara tanınan haklardan yararlanabileceği anlaşılmaktadır. Kanun kapsamında istihdam edilecek sözleşmeli personelin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uyarınca izin kullanacakları belirtildiğinden, bu kapsamdaki sözleşmeli personel de refakat izni kullanabilmektedir. Ancak konuya ilişkin yargı kararları da bu çelişkileri sürdürmüş ve ortaya olumlu ve olumsuz kararlar çıkmıştır. Sözleşmeli personellerle ilgili davalarda mahkemelerin bazı kararlarında, sözleşmeli personelin kendi mevzuatında açık hüküm bulunmadığı durumlarda, "*kadrolu memurlara*" uygulanan hükümlerin kıstas alınarak uygulanabileceği yönünde değerlendirmeler yapılmıştır.

Danıştay'ın sözleşmeli personelin refakat izni kullanamayacağı yönünde verilmiş kararı, Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda da refakat izni hakkına yer verilmediği gerekçesi ile mahkeme kararını bozmuştur⁷. Kamuda çalışan sözleşmeli personeller de refakat edilmediği takdirde hayati tehlike söz konusu olan anne, baba, eş, çocuk ve kardeşlerden birinin tedavisine eşlik edebilmek açısından en fazla 6 aya kadar alınabilen refakat izninden 3 ay yararlanabilecekler⁸. Sözleşmeli personele yeni bir refakat izninin kullandırılabilmesi, ya kişinin değişmesi ya da aynı kişiyle ilgili olarak önceki hastalığından tamamen bağımsız yeni bir hastalığın veya vakanın ortaya çıkması durumunda mümkün olacaktır.

B- Refakat İzni Süresi

Refakat izni kullanacak memura, bu durumu sağlık kurulu raporuyla belgelendirilmesi şartıyla, üç aya kadar izin verilecektir. Yine kanuna göre gerektiğinde bu süre bir katına kadar uzatılabilir. Bu durumda memurun en fazla 6 ay olarak izin alınabilmesine fırsat tanınmıştır. Düzenlemeden de anlaşıldığı üzere aynı kişinin aynı hastalığı için verilecek refakat izninin toplam süresi altı ayı geçemeyecektir.

İzinin verilebileceği süre açısından aynı hastalık ve kaza olgusu esas alınmıştır. Bu durumda, sağlık kurulu raporu esas alınarak aynı hastalık veya kazaya bağlı olarak memuriyet süresi içinde azami 6 ay refakat izni verilebilecektir⁹.

Refakati gerektiren hastalığın izin süresi sona ermeden iyileşmesi ve bakımı gerektiren bir durum kalmadığı andan itibaren memurun izni sona erecektir. Memurun bu hallerde iznin sona ermesini beklemezsizin tekrar işine geri dönmesi gerekir. 29/10/2011 tarih ve 28099

⁷ Danıştay 5. Dairesinin 22.04.2015 tarih ve E:2014/6391, K:2015/4101 sayılı Kararı: "657 sayılı Yasa'da düzenlenen refakat izninin, yalnızca memurlara özgü bir hak olduğu, sözleşmeli personelin bu haktan yararlanmasına imkan veren yasal bir düzenleme olmadığı gibi, sözleşmeli personelin sahip olduğu haklara ilişkin hükümler içeren Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda da refakat izni hakkına yer verilmediği görülmüş olup; refakat izni hakkı bulunmayan davacının başvurusunun reddine ilişkin dava konusu işlemden hukuka aykırılık, işlemin iptali yolunda verilen Mahkeme kararında ise hukuki isabet bulunmamıştır".

⁸ 6/6/1978 tarih ve 7/15754 sayılı Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar,: "Sözleşmeli personelin, bakmakla yükümlü olduğu veya sözleşmeli personel refakat etmediği takdirde hayatı tehlikeye girecek ana, baba, eş ve çocukları ile kardeşlerinden birinin ağır bir kaza geçirmesi veya tedavisi uzun süren bir hastalığının bulunması hâllerinde, bu hâllerin sağlık kurulu raporuyla belgelendirilmesi şartıyla, istekleri üzerine üç aya kadar ücretli izin verilir. Refakat sebebiyle izin verilmesine esas teşkil edecek sağlık kurulu raporunda: refakati gerektiren tıbbî sebepler, refakat edilmediği takdirde hayati tehlike bulunup bulunmadığı, sürekli ve yakın bakım gerekip gerekmediği, üç ayı geçmeyecek şekilde refakat süresi ve varsa refakatçinin sahip olması gereken özel nitelikler belirtilir (mad. 9)."

⁹ Devlet Personel Daire Başkanlığı, (DPB). "Refakat izninin parça parça kullandırılıp kullandırılmayacağı ve söz konusu iznin bir takvim yılı içinde mi yoksa memuriyet süresi boyunca mı kullanılacağı hk. (03/08/2011-14536 sayılı mütalaa). Devlet Personel Daire Başkanlığının 03.09.2015 tarih ve 5725 sayılı mütalaa.

nolu Devlet Memurlarına Verilecek Hastalık Raporları İle Hastalık ve Refakat İznine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik gereğince, izin süresi içinde refakati gerektiren durumun ortadan kalkması veya izin süresinin sonunda görevine başlamayan memurlar izinsiz ve özürsüz olarak görevlerini terk etmiş sayılacaktır. Söz konusu memurlar haklarında 657 sayılı Kanun ve özel kanunların ilgili hükümlerine göre işlem yapılacaktır (mad. 10/6).

657 sayılı Kanun gereğince, göreve başlamadığı için izinsiz ve özürsüz olarak görevlerini terk etmiş sayılan memurların 10 güne kadar göreve başlamama halinde memur hakkında görevden çekilmiş sayılmaya ilişkin hükümler uygulanacaktır. Ancak daha az sürenin olduğu hallerde aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezası göreve gelinmeyen gün sayısı dikkate alınarak uygulanabilecektir.

Refakat izni alınmadan önce bu izni gerektiren hastalıkların muayenesi veya muayene sonrası tetkik ve tahlillerde geçirilen sürelerle ilişkin 657 sayılı Kanunda bir düzenleme yapılmamıştır. Ancak Devlet Personel Başkanlığı 10.05.2013 tarih ve 6759 sayılı mütalaası konuya açıklık getirmiş olup, memurun bakmakla yükümlü olduğu eşi, çocukları, anne ve babasının hastalıkları sebebiyle sağlık kurum ve kuruluşlarına müracaat etmesi halinde, memura izin verilmesi hususunda gerekli kolaylığın sağlanması gerektiği açıklanmıştır. İznin suiistimal edilmemesi için kamu kurum ve kuruluşlarca bahsi geçen duruma ilişkin belge istenebilecektir. Ayrıca mütalaada, muayene sırasında veya muayene sonrası tetkik ve tahlil sürelerinin personelin yıllık izninden veya mazeret izninden düşülmemesi gerektiği belirtilmemiştir.

C- İzin Kullanım Şekli

Refakat izni kullanacak memurun izni kullandığı bakıma ihtiyacı olan yakını için aynı tarihte başka bir memur yakınının izin kullanıyor olmaması gerekir. Aynı kişi için iki memurun bakım izni kullanması mümkün değildir. Aksi taktirde bu durum biliniyor ise izin verilmeyecektir. Daha sonra ortaya çıkması halinde memur hakkında ceza uygulanması kaçınılmaz olacaktır. Ancak aynı kişi için azami 6 aylık refakat süresi içinde kalmak kaydıyla, memur olan diğer aile fertlerinin izin kullanması mümkündür.

Refakat izni kullanabilecek durumda olan diğer aile bireyleri var ise, kurumun talebi geri çevirip çeviremeyeceği konusunda uygulamada bazı tereddütler doğmuştur. Durumu açıklığa kavuşturmak için Devlet Personel Daire Başkanlığı 03.09.2015 tarih ve 5725 sayılı mütalaa ile sorunun çözümü için açıklama getirmiştir. Mütalaada, Hastalık ve Refakat İzni Yönetmeliği md. 10/3 gereğince; hasta olan kişiye bakacak başka yakınların bulunması halinde memura refakat izni verilmeyeceğine dair bir düzenlemenin kanun ve yönetmelik hükmünde yer almadığına dikkat çekilmiştir. Hasta olan kişiye bakacak başka kardeşlerin veya eşin bulunması memurun refakat izni kullanımına engel olmadığı görüşü açıklanmıştır.

Devletin uygulamış olduğu bakım hizmeti ve bakım ücretinden yararlanan kişinin refakat izni kullanmasına izin verilmemektedir. Nitekim Devlet Personel Başkanlığı'nın 19/08/2011 tarih ve 13830 sayılı görüşüne göre; "2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu gereği, bakım hizmeti ve bakım ücretinden yararlanan kişinin refakat ihtiyacı karşılanması sebebiyle bu durumdakilerin memur olan yakınlarının refakat izninden yararlandırılmayacağı", açıklanmıştır¹⁰.

¹⁰ 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu'nun ek 7 nci maddesi, "Her ne ad altında olursa olsun her türlü gelirleri toplamı esas alınmak suretiyle; kendilerine ait veya bakmakla yükümlü olduğu birey sayısına göre kendilerine düşen ortalama aylık gelir tutarı bir aylık net asgari ücret tutarının 2/3'ünden daha az olan bakıma muhtaç özürülere, resmî veya özel bakım merkezlerinde ya da ikametgâhlarında bakım hizmeti verilmesi sağlanır. Bakıma muhtaç özürülere sunulacak bakım hizmetlerinin kapsamına, bakım hizmetinden yararlanabileceklerin başvuru şekline ve bu hizmetleri verecek olan gerçek ve tüzel kişilerin izin, çalışma, denetim, ücretlendirme ile bakım hizmeti karşılığı yapılacak ödemelere ilişkin usul ve esaslar; Kurumun koordinatörlüğünde, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Özürülüler İdaresi Başkanlığınca müştereken çıkarılacak yönetmelikle belirlenir."

İzni kullanan memur üst üste 3 aylık süre izin kullanabilecektir. Bunun için mevzuatta belirtildiği üzere yakınının bakıma ihtiyacı olduğunu sağlık raporu ile belgelemesi gerekmektedir. İzinleri arka arkaya veya farklı zamanlarda kullanan memur Yönetmeliğin 10. maddesi gereğince, tek seferde kullanabileceği izni süresinin 3 ayı geçmemesi kaydıyla azami süre dahilinde kısım kısım da kullanılması mümkündür. İşçi 3 aylık süre içinde hastanın sağlığına erken kavuşması halinde daha erken işe dönebilecek ve kalan süresi baki kalacaktır. Ancak konuya açıklık getiren DPB'nın 06/04/2016 tarih ve 2109 sayılı mütalaasından anlaşıldığı üzere, refakat izninin her kısmında sağlık kurulu raporunun yenilenmesi gerekecektir. Örneğin, üç aylık refakat izninin bir kısmını kullandıktan sonra görevine devam eden memur refakat izni aldığı hastanın, belirli bir süre sonra rahatsızlığının artması sebebiyle tekrar refakat izni talep edebilecektir. Bu durumda personelin Yönetmeliğe uygun sağlık kurulu raporunu tekrar alması gerekir. Bu rapora göre, memura tek seferde verilecek refakat izni süresi üç ayı geçmemelidir. Ancak kendisi için izin kullanılan hastanın aynı hastalığı sebebiyle verilecek refakat izninin kalan kısmı kendisine kullanılabilir (DPB, 28.03.2013 tarih ve 3780 sayılı mütalaa). Yine memurun talebi üzerine refakat izninin mevzuatta belirtilen azami sürelerden daha az verilmesi de mümkündür.

Çalışmamızın konusu olan devlet memuru olan sağlık çalışanları açısından önemli bir husus, bakım izni niteliğindeki izin dönemi için döner sermayeden katkı payı ödenip ödenmeyeceği hususudur. Konuya ilişkin Danıştay Sekizinci Dairesinin 2007 tarihli bir kararında (E. 2005/5657, K. 2007/1700); “yıllık izin, şua izni, mazeret izni, doğum öncesi, doğum esnasında ve sonrasında kullanılan izinlerde ve evlilik izinlerinde döner sermayeden katkı ödenmesi”, yönünde karar verilmiştir (https://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/12_03_2014_104214.pdf). Ancak Danıştay'ın bu kararının 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 58. maddesine aykırı olduğu ifade edilmektedir (Varol, 2010: 86). Kanun'un 58. maddesinde personele katkı ödenebilmesi için fiilen katkı sağlaması gerekmektedir. Bu husus katkı ödenebilmesinin zorunlu şartıdır. Bu nedenle sayılan izin durumlarında döner sermaye gelirlerinden katkı ödenmemesi hususu belirtilmektedir (Varol, 2010: 84).

D- Refakat İzninin Kullanımı İçin Gereken Belgeler

Memura refakat izni verilmesi için Yönetmeliğin 10/2 maddesine göre, sağlık kurulu raporu aranmaktadır. İzne esas teşkil edecek sağlık kurulu raporunda, “*refakati gerektiren tıbbî sebepler, refakat edilmediği takdirde hayatı tehlike bulunup bulunmadığı, sürekli ve yakın bakım gerekip gerekmediği, üç ayı geçmeyecek şekilde refakat süresi ve varsa refakatçinin sahip olması gereken özel niteliklerin yer alması*”, gerekmektedir. Alınan sağlık kurulu raporunda bu sayılan hususlardan herhangi birinin yer almaması durumunda memura refakat izni verilemeyecektir.

Özellikle, sağlık kurulu raporunda “*refakat edilmediği takdirde hayatı tehlike bulunduğu*” ve “*sürekli ve yakın bakım gerektirdiği*” ifadelerinin her ikisinin de yer almasının zorunlu olduğu DPB mütalaasında belirtilmiştir (01/10/2012-15706). Ayrıca raporda memurun hastaya bakmakla yükümlü olup olmadığına göre farklılık göstermediği için refakatçinin adı ve soyadının yazılmasına gerek olmadığı hususuna söz konusu mütalaa açıklık getirilmiştir.

Yönetmeliğe göre, hastalık izni verilmesi için, “*hastalık raporlarının aslının veya bir örneğinin en geç raporun düzenlendiği günü takip eden günün mesai saati bitimine kadar elektronik ortamda veya uygun yollarla bağlı olunan disiplin amirine intikal ettirilmesi; örneği gönderilmiş ise, rapor süresi sonunda raporun aslının teslim edilmesi zorunludur*” (md. 7/3). Hastalık izni için aranacak olan bu usul refakat izni açısından ayrıca düzenlenmemiştir. Söz konusu refakat izni kullanılmasında da aynı şekilde uygulamanın takip edileceği DPB mütalaasında belirtilmiştir (06/04/2016-2109).

Yönetmelik gereğince, “*Hastalık raporlarının bu Yönetmelik ile tespit edilen usûl ve esaslara uygun olmaması hâlinde bu durum memura yazılı olarak bildirilir. Bildirim üzerine memur, bildirim yapıldığı günü takip eden gün göreve gelmekle yükümlüdür*”. Memurlar bildirimle rağmen halen görevlerine başlamadığında ise, izinsiz ve özürsüz olarak görevlerini terk etmiş sayılacaktır (md. 7/5). Bu anlamda refakat izninin verilebilmesi için sağlık kurulu raporları geciktirilmeden kuruma intikal edilecek ve ivedilikle söz konusu raporların mevzuata uygun olup olmadığı değerlendirilecektir (DPT, 03/09/2015–5725). Ancak 657 sayılı Kanununun 105. maddesi ve Yönetmeliğin 10. maddesi gereğince, aranan şartların gerçekleştiği hususu Sağlık Kurulu Raporu ile sabit ise, söz konusu izin talebinde bulunan refakat edecek memurun izin talebinin karşılanmak zorundadır. Çünkü mevzuattan da anlaşıldığı üzere, memur açısından bakmakla yükümlü olması şartı veya memura refakat izni verilebilmesi için bakıma muhtaç kişiye bakabilecek başka bir yakını bulunmaması şartı aranmamaktadır.

Bir diğer önemli husus ise, izin süresinin hangi tarihten itibaren başlayacağıdır. Refakat izni için sunulacak sağlık raporu mevzuatta belirtilen sürelerde kuruma intikal etmektedir. Ancak uygulamada rapor alındığı tarihten itibaren memur izni kullanmaya başlayacaktır. Bu durumda refakat izninin başlangıç tarihinin rapor tarihi mi, yoksa kurumun kararından sonra mı başlayacağı konusunda bazen çelişkiler doğmaktadır. Kurum tarafından talebin onaylandığı tarihin iznin başlangıç tarihi olarak kabul edilecek olması memurun mağduriyetine sebebiyet verecektir. Diğer açıdan rapor tarihinin esas alınmaması kamu kurumunun başka bir kurumun görev alanına müdahalesi olarak algılanmalıdır. Hasta olan kişinin refakate ihtiyaç duyduğu tarihin belirlenmesinde yetkili olan sağlık kurulunun yerine karar verilmesi karar makamı olmadığı halde bu rolü üstlenme sayılacak ve Kurulun görevine müdahale anlamına gelecektir. Sonuç olarak, duruma açıklık getiren DPB mütalaasında rapor tarihinin esas alınması gerektiğini belirtmiştir (06/04/2016-2109). Kurumun raporu uygun bulunmaması üzerine, durumun memura bildirilmesi ve memurun bildirim yapıldığı günün akabinde göreve gelmesi gerekecek olup, aksi takdirde memurun sorumluluğu doğacaktır.

III- YÖNTEM

A- Çalışmanın Amacı

Bu çalışmada İzmir Dokuz Eylül Üniversitesi Hastanesinde görev yapmakta olan kadrolu 1450 çalışanın 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 105. maddesi ile düzenlenen refakat iznini kullanım oranları yıllar bazında incelenmiştir. Kurumda görev yapmakta olan 230 sözleşmeli personel (657/4-b) yasal düzenlemeden 2018 yılı Haziran ayı itibariyle yararlanmaya başlamışlar ancak çalışma döneminde bu izni kullanan kimse olmamıştır. Çalışma 29.10.2011 ile 31.12.2018 tarihleri arasında kullanılan refakat izinlerini kapsamaktadır.

İzne başvurmayı gerektiren hastalıklar ile bakıma muhtaç durumda bulunan kişilerin memur ile yakınlığı, iznin sonlanış şekli değerlendirmeye alınmıştır. Bu şekilde araştırmanın amacı olan ilgili yasal düzenlemenin uygulanabilirliği ve karşıladığı ihtiyacın tespitini ortaya koymak mümkün olabilecektir. Çalışmada verilerin toplaması için personel veri tabanında yer alan bilgilere başvurulmuş, elde edilen veriler tablolaştırılarak mevcut durum analiz edilmeye çalışılmıştır.

B- Bulgular ve Tartışma

Sağlık hizmeti sunan hastaneler farklı unvanlarda meslek sınıflarının görev yaptığı yerler olması sebebiyle çalışmada refakat izni kullanan personeller unvan bazında incelenmiştir. Bu bağlamda refakat izni kullanan personel sayısının en fazla olduğu meslek grubu hemşire, en az ise biyolog, diyetisyen ve aşçı olarak karşımıza çıkmaktadır. Refakat izni kullanan

personel oranını (rapor kullanan çalışan sayısı/toplam çalışan sayısı*100) hesapladığımızda en yüksek oranın şef ve tabip kadrosunda görev yapan çalışanlarda olduğu, en düşük oranın ise biyolog ve memur grubunda olduğu görülmektedir. Yıllar itibariyle çalışanların %11'inin bu izin türünden yararlandığı tespit edilmiştir.

Tablo 1. Refakat İzni Kullananların Unvan Dağılımı

Hizmet Sınıfı	Unvanı	Refakat İzni Kullanan Personel Sayısı	Ortalama Personel Sayısı	Refakat İzni Kullanan Personel Oranı
Sağlık Hizmetleri Sınıfı	Tabip	3	15	% 20,00
	Hemşire	96	679	% 14,14
	Sağlık Teknikeri	11	204	% 5,39
	Biolog	1	35	% 2,86
	Diyetisyen	2	14	% 14,29
Genel İdari Hizmetler Sınıfı	Şef	2	8	% 25,00
	Bilgisayar İşlet.	13	79	% 16,46
	Veri Hazırlama	2	33	% 6,06
	Memur	8	175	% 4,57
Teknik Hizmetler Sınıfı	Teknisyen	2	27	% 7,41
Yardımcı Hizmetler Sınıfı	Hastabakıcı	4	40	% 10,00
	Aşçı	1	8	% 12,50
TOPLAM		145	1317	% 11,07

Refakat iznini düzenleyen yasanın 2011 yılının son çeyreğinde yürürlüğe girdiği göz önünde bulundurulduğunda izin kullanım sayısı 2011 yılında oldukça azdır. Yıllar itibariyle kullanılan izinde bir artış yaşandığı Tablo 2' de görülebilmektedir. Bu artışın sebebi izne olan ihtiyacın yıllar içinde artmasından değil, farkındalığın artmasından kaynaklı olduğu düşünülmektedir. Hem bakıma muhtaçlık kararını veren hekimler hem de idareciler kanalıyla bu yasal hakkın kullanımı desteklenmiştir. Yasa, refakat izninin kullanım şeklini idarenin inisiyatifinde tutarak, çalışanın talebine ve 3 hekim imzalı heyet kararına bağlamıştır. Bu da hekim onayı ile çalışanın talep etmesi halinde yönetimin bu izni kullandırma zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Herhangi bir sosyal hak ve ücret kaybının olmaması da çalışanların bu izni kullanmayı tercih etme eğilimlerini arttırmaktadır. Yaşanan döner sermaye kesintisi ise çalışanın içinde bulunduğu bakım verme zorunluluğu sebebiyle tolare edilebilmektedir. Çalışmada 2011-2018 yılları arasında refakat izinli geçen gün sayısı toplamının 7973 gün olduğu tespit edilmiş, Tablo 3 de kullanılan refakat izinlerinin süreleri aralıklar halinde özetlenmeye çalışılmıştır. 30 gün ve üzeri izinlerin sayıca fazla olması yasa da yer alan "tedavisi uzun süren bir hastalığa yakalanma" şartı ile uyum göstermektedir.

Tablo 2. Refakat İzin Yıllar Bazında Dağılımı

Yıl	Sayı
2011	1
2012	9
2013	7
2014	16
2015	19
2016	22
2017	34
2018	37
TOPLAM	145

Tablo 3. Refakat İzin Süreleri

Süre	Sayı
0-1 Ay	25
1-3 Ay	56
3-6 Ay	64
TOPLAM	145

Yasal düzenleme ile memurlara; anne, baba, eş, çocuk ve kardeşlerinin bakımı için en fazla 2 kez uzatılarak 6 aya kadar refakat izni alma hakkı tanınırken, refakat edilen kişinin vefatı halinde izin kendiliğinden sona ermektedir.

İncelemeyi gerçekleştirdiğimiz kurumda daha çok ebeveynlerin bakımı için bu izne başvurulduğu ve bu izinlerin yaklaşık beşte birinin vefat ile sonlandığı görülmektedir. Evlat ve kardeş için alınan izin sayıları birbirine yakın olmakla birlikte iznin bitiş şekli yasal sürenin sonuna gelinmesi halidir.

Tablo 4. Refakat Edilen Kişi

Yakınlık Durumu	İznin Bitiş Şekli	
	Vefat	Süre Bitimi
Anne	15	59
Baba	5	29
Çocuk	0	9
Eş	0	17
Kardeş	2	9
TOPLAM		145

Tablo 5. Refakat İzni Alınan Bölüm

Bölüm	Sayı
Acil Servis	2
Beyin Cerrahi	10
Çocuk	5
Dahiliye	6
Enfeksiyon	5
Fizik Tedavi	3
Gastroloji	2
Genel Cerrahi	8
Geriatri	2
Göğüs	4
Üroloji	1
Hematoloji	8
KBB	3
Kadın Doğum	2
Kalp Damar	7
Kardiyoloji	3
Nefroloji	2
Nöroloji	14
Onkoloji	19
Ortopedi	38
Psikiyatri	1
TOPLAM	145

Refakat izninin kullanımı ile ilgili yasanın sağlık kurulunun alınması gereken bölüm ile ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Yasanın düzenlediği alan, çalışanın refakat etmemesi halinde hayati tehlike ortaya çıkaracak durumu tanımlanmaktadır. Geçirilmiş olan ağır bir kaza veya uzun süreli tedavi gerektiren bir hastalığın sağlık kurulunca tespiti incelendiğinde Dokuz Eylül Üniversitesi Hastanesi'nde kullanılan 145 refakat izninin alındığı bölümler ve sebepleri Tablo 5 ve 6'da özetlenmiştir. Ortopedi ve onkoloji bölümlerinden alınan rapor sayıları uzun süreli tedavi gerektiren özellikle kanser ve kırık gibi hastalıkların tespit yeri olduğu için bölüm ve tanı örtüşmektedir. Tanımlanamamış ağrı, diyabet, nakil, solunum bozuklukları gibi hastalıklar Tablo 6'da diğer başlığı altında toplanmış olup; özellikle beyin ile ilgili felç, demans, alzheimer gibi hastalıkların da sayısının yüksekliği dikkat çekmektedir.

Tablo 6. Refakat İznine Sebep Olan Hastalıklar

Hastalık	Sayı
İskelet Sistemi Hastalıkları / Kırık	41
Kanser	37
Diğer	19
Felç / ALS / MS	17
Enfeksiyon / Solunum Yolu Hastalıkları	13
Kalp Rahatsızlıkları	10
Alzheimer / Demans	8
TOPLAM	145

Son yıllarda kardiyovasküler hastalıklar, kanser, kronik solunum hastalıkları ve diyabet gibi bulaşıcı olmayan hastalıklar dünyada yaygın olarak görülmektedir. Bu hastalıkların yaygınlaşması ister gelişmiş ister de gelişmekte olan ülkeler açısından önemli bir sağlık sorunu gibi dikkate alınmaktadır¹¹.

Tablo 6'da verilen bulgularla örtüşen bu saptama ilerleyen yıllarda uzun süreli bakım gerektiren hastalıkların yaygınlaşacağı tezini desteklemektedir.

SONUÇ

Devlet Memurları Kanunu ile çalışanlara tanınan refakat izni düzenlemesi memurların bakım yükümlülükleri ihtiyaçlarını karşılamak adına önemli bir düzenlemedir. Çalışma hayatına getirilen bu yasal düzenleme ile ailede herhangi bir bireyin bakım ihtiyacına dâhil olunması, aile birliğini güçlendirmenin yanı sıra bakım problemine bütüncül bir çözüm getirmiştir. Yıllar içinde refakat izni kullanma oranının artması, risk altında bulunan aile bireylerini koruyabilmek adına aile içi sosyal dayanışmayı da arttıracaktır. 2011 yılından itibaren uygulanan bu hakkın kapsamının 2018 yılında biraz daha genişletilmesi, önümüzdeki yıllarda iş kanunu kapsamında bağımlı çalışan işçilere de tanınması beklentisini ortaya çıkarmıştır. Böylece farklı statülerde görev yapmakta olan çalışanlar bu haktan yararlanabilecek, istihdam türünden kaynaklanan farklılıklar en aza indirilecektir. Sonuçta her çalışanın böyle bir izne ihtiyaç duyma oranının azımsanamayacak düzeyde olduğu çalışmamızla tespit edilmiş olup; gerekli düzenlemenin en kısa zamanda yapılarak, memurlar dışında diğer çalışan kesimler için de gerekli düzenlemeler yapılması önerilmektedir.

¹¹ Bulaşıcı Olmayan Hastalıkların Önlenmesine ve Kontrolüne İlişkin Küresel Eylem Planı 2013-2020, (<https://sbu.saglik.gov.tr/Ekutuphane/kitaplar/bula%C5%9F%C4%B1c%C4%B1%20olmayan%20hastal%C4%B1klar.pdf>) 27.09.2019.

Refakat izninin kullanımında yöneticinin takdir yetkisinin olmaması, hekim tarafından verilen karar doğrultusunda hem ihtiyaç sahibini hem de çalışanı korumakta ve iznin kullanımını kolaylaştırmaktadır. Ücret kaybının olmaması çalışanın bakım sürecinde maddi kayba uğramasını da engellemektedir. Bu noktada çalışanların ve hekimlerin yasa ile ilgili farkındalıklarını arttıracak bilgilendirme toplantıları düzenlenerek, bakım ihtiyacı olmasına rağmen yasadan haberdar olmayan kişiler bilinçlendirilmeli, her ne kadar işgücü kaybı söz konusu olacaksa da mağduriyet yaşanmamalıdır.

Türkiye İstatistik Kurumunun verilere göre özellikle yaşlı nüfusun dolaşım sistemi hastalıkları, kanser ve artan oranda da alzheimer gibi beyin hastalıkları sebebiyle hayatını kaybediyor olması çalışmamızda yer verilen bulgularla paralellik göstermektedir. Uzun süreli bakım gerektiren bu hastalıklar için verilen izin süresinin toplamda 6 ayı geçemediği ancak ihtiyacın ortadan kalkmaması durumunda çalışanlara yarı zamanlı çalışma gibi düzenlemelerin planlanması tavsiye edilmektedir.

Çalışmamızı yürüttüğümüz kurumun bir sağlık kuruluşu olması, çoğunlukla sağlık meslek gruplarının görev yapıyor olması bu hastalıklar ile ilgili en azından temel düzeyde bilgi sahibi olduğu varsayımını ortaya çıkarmaktadır. Ancak bu tür hastalık veya yaşlılığın getirdiği problemlerle ilk kez karşılaşan çalışanların da olacağı göz önünde bulundurulduğunda sosyal bir sorun olan yaşlı ve hasta bakımında ailenin rolünü ve etkinliğini arttırabilmek adına profesyonel danışmanlık hizmeti veren birimler oluşturulmalıdır.

Özellikle ilerleyen yıllarda öneminin daha iyi anlaşılacağını düşündüğümüz bu yasal düzenleme oldukça büyük bir sosyal soruna cevap olmuştur. Refakat izni kullanan kişilerle yapılacak bir anket çalışması ile bakım yüklerinin tespiti yapılabilir, eksiklikler tespit edilebilir ve memnuniyet ölçümü yapılarak daha doğru öneriler sunulabilir.

Kaynakça

- Ağören, V. (2017). Bakım Sigortası ve Türkiye İçin Model Önerisi. *Sosyal Güvence Dergisi*. 6(12). (1-26).
- Alper, Y. (2017). *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku*. Bursa.
- Baybora, D. (2017). Türkiye’de İşte Aile Haklarına Bakış (Son Yapılan Değişikliklerle). *Journal of Business Research Turk*. 9(1). (221-248).
- Bulaşıcı Olmayan Hastalıkların Önlenmesine ve Kontrolüne İlişkin Küresel Eylem Planı. 2013-2020. [<https://sbu.saglik.gov.tr/Ekutuphane/kitaplar/bula%C5%9F%C4%B1c%C4%B1%20olmayan%20hastal%C4%B1klar.pdf>]. (Erişim: 27.09.2019).
- Cam, E. (2015). Devlet-i Aliyye-i Osmâniyye’de Sosyal Güvenlik. *SGK Vizyon* 15. 15 / Temmuz - Ağustos – Eylül. (6-9).
- Canbolat, T. ve Özkan, S. D. (2017) Doğum Borçlanması Yapılabilecek Süreler. *İş ve Hayat Dergisi*. 6(105-136).
- Danış, M. Z. ve Danış, Y. (2006). Küreselleşme Sürecinde Toplum Temelli Bakım Anlayışı ve Sosyal Hizmet: Türkiye Örneğinde Bir Model Önerisi, T.C. Başbakanlık Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu. *Küreselleşen Dünyada Sosyal Hizmetin Konumu, Hedefleri ve Geleceği Sempozyumu*. Antalya. (307- 322).
- Dilic, S. (1998). Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Sosyal Sigorta Kolu: Bakım Sigortası. *Kamu-İş Dergisi*. Ocak Ayı. 4(3). (1-15).
- Ekin, A. ve Kayırgan, H. (2013). Uluslararası Alanda ve Türk Hukukunda Eşit Davranma İlkesi Bağlamında Ebeveyn İzni. *D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi* 15. Özel Sayı. (1045-1066).
- Ekonomi, M. (2009). Kadın İşçilerin Gebelik ve Doğum Halinde Feshe Karşı Korunması, *Çalışma ve Toplum*. 3(22). (11-33).
- Erol, S. (2011). 6111 Sayılı Kanun’un Çalışma Yaşamına Etkisinin Değerlendirilmesi. *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*. 3(4). (81-98).

Kabakcı M. (2012). İş ile Aile Hayatının Bağdaştırılması: Bakım İzni. *Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 1(56-82).

Kablay, S. ve Elma, Y. (2018). İş-Aile Yaşamı Dengesini Sağlamaya Yönelik Türkiye Uygulamaları. *Politik ve Ekonomik Sosyal Bilimler Dergisi*. 2(2). (77-94).

Mülayim, B. O. (2018). Kalkınma Ajansları Personel Ücret Rejimi Karmaşası. *Çalışma ve Toplum*. 3(58). (1335-1360).

Seyyar, A. (2003). Bakıma Muhtaç Yoksulların Evde Bakımının Kurumlaştırılması (Almanya Örneği). Sosyal Hizmet Sempozyumu. Yoksulluk ve Sosyal Hizmetler. Antalya. 9-11 Ekim 2003. [http://www.sosyalsiyaset.net/documents/yoksullarin_evde_bakimi.htm]. (Erişim: 13.03.2020).

Seyyar, A. (2006). Bakıma Muhtaç Yoksulların Evde Bakımının Kurumlaştırılması (Almanya Örneği). [http://sosyalsiyaset.net/documents/yoksullarin_evde_bakimi.htm]. (Erişim: 26. 04. 2019).

Seyyar, A. ve Oğlak, S. (2004). Danimarka ve Hollanda Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Bakım Hizmetleri (Mukayeseli Bir Değerlendirme). [http://www.sosyalsiyaset.net/documents/danimarka_hollanda.htm#_ftn2]. (Erişim: 14. 07. 2019).

Sökmen, U. (2012). Mazeret İzni Yıllık İzinden Düşülür Mü? [<https://www.maliyeokulu.org.tr/index.php/ouractivities/articles/discipline/467-mazeret-zni-yllk-zinden-dueueluer-mue.html>]. (Erişim: 11.09.2019).

Şakar, M. (2018). *İş Hukuku Uygulaması*. İstanbul.

Şen, M. (2002). Osmanlı Devleti'nde Sosyal Güvenlik: Ahi Birlikleri, Loncalar ve Vakıflar. *Çimento İşveren Dergisi*. 16(6). Kasım .18-40.

Taşoğlu J. ve Limoncuoğlu, S. A. (2010). 4857 Sayılı Kanun Kapsamında Esnek Çalışma. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*. 2(2). (77-85).

TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu). (2017). *İstatistiklerle Yaşlılar*. [<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24644>]. (Erişim: 01.09.2018).

Uğur, S. ve Uğur, Ö. (2017). İş Kanunu ve Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Çalışanların Ebeveynliğe İlişkin Hakları. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 22(3). (663-684).

Ulusal Hastalık Yükü Çalışması Sonuçları ve Çözüm Önerileri 2017. [http://www.tip.hacettepe.edu.tr/ekler/df/ulusal_program.pdf]. (Erişim: 26. 06. 2019).

Varol, A. (2010). İzinli Sağlık Personeline Katkı Ödenmesindeki Bazı Çelişkiler ve Tam Gün Yasası. *Denetim Dergisi*. 4(82-87).

