

"...

II- İTİRAZIN GEREKÇESİ

Başvuru kararının gerekçe bölümü şöyledir:

“2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'nun 38. maddesi uyarınca Sağlık Bakanlığı Dr. Muhittin Ülker Acil Yardım ve Travmatoloji Hastanesi Baştabibliğinde başhekim olarak görevlendirilen davacı tarafından, Sağlık Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı'nın 26.3.2004 gün ve 1314 sayılı yazısı, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün 18.3.2004 gün ve 4771 sayılı yazısı ile anılan işlemlerin dayanağı 8.6.2003 tarih ve 1863 sayılı makam onayı ile 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 51. maddesinin (r) bendi uyarınca hazırlanarak yürürlüğe giren Sağlık Bakanlığına Bağlı Döner Sermayeli Kurum ve Kuruluşlarda Görevli Personele Döner Sermayeden Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönerge'nin 19. maddesinin birinci fıkrasının iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle Sağlık Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı'na karşı açılan davaya ait dosya incelenerek görüşüldü:

Anayasa'nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri belirtilirken, bütçe kanun tasarısını görüşmek ve kabul etmek dışında diğer kanunları koymak, değiştirmek ve kaldırmak biçiminde bir ayırım yapılmış; 88. maddesinde kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülme usul ve esaslarının içtüzükle düzenleneceği belirtilmişken; bütçenin görüşülme usul ve esasları, Anayasa'nın 162. maddesinde hüküm altına alınmış; 89. maddesinde de Cumhurbaşkanı'na Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilen diğer yasaların aksine bütçe yasalarının bir daha görüşülmek üzere Meclis'e geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

Görüldüğü üzere Anayasa'da bütçe yasalarını diğer yasalardan ayrı tutan bir düzenleme yapılmış olup, birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen bu iki yasalaraştırma yönteminin doğal sonucu olarak, herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesine veya herhangi bir yasa da yer alan hükmün bütçe yasası ile değiştirilmesine ve kaldırılmasına olanak bulunmamaktadır.

Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.” kuralı yer almıştır. Maddenin gerekçesinde de belirtildiği üzere, bütçe yasaları diğer yasalardan ayrı olması sebebiyle, bir yasa kuralı nasıl aynı nitelikteki bir yasa kuralıyla değiştirilebilirse bütçe yasaları da aynı biçimde hazırlanmış ve kabul edilmiş bir bütçe yasası ile değiştirilebilir. “Bütçe ile ilgili hükümler” deyiminin; mali nitelikteki hükümler değil bütçenin uygulanmasıyla ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı veya yasa konusu olabilecek yeni bir kuralı kapsamamak koşuluyla açıklayıcı hükümler olarak anlaşılması zorunludur.

Bir yasa kuralının bütçeden harcamayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, onun bütçeyle ilgili hükümlerden sayılmasını gerektirmemektedir. Anayasa'nın 161. maddesindeki, anılan kuralla, bütçe yasalarını kendi yapısına yabancı hükümlerden ayıklamak, bütçe kavramı dışında kalan konulara bütçe yasalarında yer verilmemesini sağlamak amaçlanmıştır.

Diğer yandan; Anayasa Mahkemesi kararlarında da belirtildiği üzere, döner sermayeli işletmelerin kuruluş ve işleyişlerinin ancak yasa ile düzenlenmesi zorunludur.

Nitekim 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarına İlişkin Kanun'un 40. maddesinde; “Bakanlıklar ve bağlı kuruluşlar ihtiyaç halinde döner sermaye işletmeleri kurabilirler. Döner sermaye işletmelerinin kurulması, sermayesi, işleyiş ve denetimi ile ilgili esas ve usuller kanunla düzenlenir.” hükmü yer almıştır.

Belli bir konu için döner sermayeli bir devlet işletmesi kurulması, sermayesinin oluşturulması, işlemlerinin ve kârlarının hangi kurallara bağlanması gibi konuların bütçe ile ilgili yönü olmayıp yasalarla düzenlenmesinin zorunlu olduğunda kuşku yoktur. İşin bütçe ile ilgili yönü, sadece sermayesinin oluşması için bütçeden ödenek ayrılmasının veya kârlarının bir bölümünün ya da tümünün bütçeye devrinin Yasada öngörülmesi hallerinde, Yasada belirtilen ödenek miktarlarının bütçeye konulmasından ve gelir bütçesinde yer alacağı tertibi göstermekten ibarettir.

209 sayılı Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun ile Sağlık Bakanlığı kurum ve hastaneleriyle, rehabilitasyon merkezlerinde döner sermaye işletmesi kurulmuş ve Kanunun 5. maddesinin değişik üçüncü fıkrası ve devamında, personelin katkısıyla elde edilen döner sermaye gelirlerinden, o birimde görevli personele belirli oranlarda ek ödeme yapılabileceği kurala bağlanmıştır.

Buna karşılık 4833 sayılı 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 51. maddesinin (r) bendinde “4.1.1961 tarihli ve 209 sayılı Kanunun 5. maddesinin üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkraları 1.4.2003 tarihinden itibaren aşağıdaki şekilde uygulanır.” denilmek suretiyle, personelin katkısıyla elde edilen döner sermaye gelirlerinden, personele yapılacak ek ödemelerin oran, usul ve esasları değiştirilerek yeniden düzenlenmiştir.

Dava konusu “Sağlık Bakanlığına Bağlı Döner Sermayeli Kurum ve Kuruluşlarda Görevli Personele Döner Sermayeden Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönerge” 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 51. maddesinin (r) bendine dayanılarak hazırlanmış ve yürürlüğe konulmuş bulunmaktadır.

Buna göre bakılan uyuşmazlıkta uygulanacak kural niteliğinde bulunan 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 51. maddesinin (r) bendi ile, yasa konusu olan hususlar düzenlenerek yürürlükteki 209 sayılı Kanunun 5. maddesinin üçüncü fıkrası ve devamı fıkraları hükümlerine aykırı ve değişiklik yapar nitelikte düzenlemeye gidilmiş bulunmaktadır.

Açıklanan nedenlerle ve bir davaya bakmakta olan mahkemenin o dava sebebiyle uygulanacak bir Kanunun Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına götüren görüşünü açıklayan kararı ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurmasını gerektirdiğini düzenleyen 2949 sayılı Kanun'un 28. maddesinin 2. fıkrası gereğince, 4833 sayılı 2003 Mali Yılı Bütçe Kanununun 51. maddesinin (r) bendinin Anayasa'nın 87., 88., 161. ve 162. maddelerine aykırı olduğu kanısına ulaşılması nedeniyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına, dosyada bulunan belgelerin onaylı bir örneğinin Anayasa Mahkemesi Başkanlığı'na gönderilmesine 8.11.2004 gününde oybirliğiyle karar verildi.”