

"...

I- İPTAL VE YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN GEREKÇESİ

Milletvekillerinin 4.2.2005 günlü dava dilekçesinin gerekçe bölümü şöyledir:

'III. GEREKÇE

1) 06.01.2005 Tarih ve 5283 Sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanunun 4 üncü Maddesinin Birinci Cümlesinin, Anayasaya Aykırılığı

06.01.2005 tarih ve 5283 sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanunun 2 nci maddesinde Sosyal Sigortalar Kurumu, sağlık birimleri kapsam dışında bırakılan kamu kurum ve kuruluşları arasında sayılmamış ve iptali istenen 4 üncü maddesinin birinci cümlesinde de, 'Sosyal Sigortalar Kurumuna ait olanlar rayiç bedeli karşılığında, diğerleri bedelsiz olarak aşağıdaki usul ve esaslar çerçevesinde Bakanlığa devredilmiştir:' hükmüne yer verilmiştir. Bu durumda, iptali istenen 4 üncü maddenin birinci cümlesi uyarınca Sosyal Sigortalar Kurumuna ait tüm sağlık birimleri, bunlara ilişkin her türlü görev, hak ve yükümlülükler, taşınırlar, taşınmazlar ve taşıtlarla birlikte, rayiç bedeli karşılığında Sağlık Bakanlığına devredilmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumunu kapsam dışında tutmayan böyle bir düzenleme; 'yasaların kamu yararına dayanması' ilkesiyle bağdaştırılması mümkün olmayan, İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesine ek Protokolün 1 inci maddesine ve Anayasanın 2 nci, 11 inci, 13 üncü, 35 inci, 60 ıncı, 90 ıncı ve 123 üncü maddelerine aykırı olan bir düzenlemedir.

4792 Sayılı Kanun ile kurulmuş olan ve 29.07.2003 tarih ve 4958 sayılı Kanunla yeniden yapılandırılan Sosyal Sigortalar Kurumu; sigortalı emekli ve bunların eş ve çocuklarından oluşan 20 milyon vatandaşımızın sosyal güvenliğini sağlayan mali ve idari bakımdan özerk bir kamu tüzel kişisidir. Kurumun gelirleri büyük ölçüde işverenlerin ve bazı sigorta kolları için ayrıca işçi ve hizmetlilerin ödedikleri primlerden oluşmaktadır. Sosyal Sigortaların finansmanı kural olarak primlerle karşılanır; Tüm gelirlerin % 86,53'ünü primler, % 2'sini tahvil gelirleri, % 26'sını kira gelirleri, % 6,19'unu faizler oluşturmaktadır (SSK. 1990 Faaliyet Raporu, 125). Bu nedenle, Sosyal Sigortalar Kurumunun mal varlığının büyük bir bölümünün işçi ve işveren primlerinden elde edilen gelir sayesinde kazanıldığı kuşkusuzdur. Bu mal varlığı üzerindeki her türlü tasarruf yetkisi ise, kurumun en yetkili organı olan yönetim kuruluna aittir (4958 sayılı Kanun m. 22).

Nitekim, Anayasa Mahkemesinin 27.11.1997 tarih ve E.1997/37, K.1997/69 sayılı Kararında da 'SSK'nın taşınmaz malları üzerindeki satış yetkisi, bu mallar üzerindeki mülkiyet hakkının doğal sonucudur. Kurum, yedek akçelerini değerlendirmek amacıyla taşınmaz mal satın alabileceği gibi, yine aynı amaçla Yasa'nın belirlediği usul ve esaslara uymak kaydıyla bu malları satabilir.' denilmek suretiyle, Kurumun mal varlığı üzerindeki her türlü tasarruf yetkisinin Kuruma ve dolayısıyla Kurumun en yetkili organı olan yönetim kuruluna ait olduğu vurgulanmıştır (R.G. 15.01.1999, sa. 23584).

5283 sayılı Kanunun iptali istenen 4 üncü maddesinin birinci cümlesi ile getirilen düzenleme, kurumun iradesi dışında mallarının Sağlık Bakanlığına devrini öngörerek yönetim kuruluna ait olan bir karar yetkisini ortadan kaldırmaktadır. Yönetim kurulu, mevcut sistemde, gerek görürse gayrimenkullerini satışa çıkarmaya her zaman yetkilidir. Getirilen düzenleme ise,

mülkiyeti işçilere ait olan kurum mallarının, yönetim kurulu yetkisi ve iradesi dışında satışını öngörmektedir.

Anayasa Mahkemesinin 06.10.1993 gün ve E.1993/34, K.1993/33 sayılı Kararındaki 'İptal Kararına Katılma Gerekçesi'nde aynen şöyle denilmiştir:

'Sosyal Sigortalar Kurumunun gelirleri kamu kaynaklı gelirlerdir. Kurumun mal varlığı temelde sigortalılardan ve işverenden alınan primlerden oluşmuştur. Kurumun işçi ve işverenden aldığı primler ile diğer gelirleri kanunlarla belirlenmiş ve bu gelirlerin tahsili diğer devlet gelirleri gibi kanunlarla güvence altına alınmıştır. Kurumun mal varlığı yasalarımıza göre devlet malı ve kurumun kendisi de devlet kurumudur.

Sosyal Sigortalar Kurumunun malları diğer devlet mallarından daha değişik niteliktedirler. Devlet, gerek hazine gerekse kamu tüzelkişileri üzerlerinde bulunan mal varlığının mülkiyetinde değişiklikler yapabilir. Bunların mülkiyetini yeniden düzenleyebilir veya hazine üzerinde toplayabilir. Devlet mallarının yönetimi, Anayasal sınırlar içinde hizmet anlayışına ve siyasal takdire göre yasalarda değişik tarzda biçimlenebilir. Ancak, Sosyal Sigortalar Kurumunun mal varlığı tıpkı vakıf mallarda olduğu gibi devletin yönetiminde ve siyasetinde olmasına rağmen devletin (hazine veya diğer kamu tüzelkişileri) mamelekinde değildir. Bunların yasa hükümlerinde devlet malı olarak isimlendirilmeleri ancak üçüncü şahıslara ve yöneticilerine karşı korunmaları yönündendir. Sosyal Sigortalar Kurumunun mallarının herhangi bir yönetim işlemi düzeyini aşan bir tarzda tümüyle hazineye devri mümkün değildir. Anayasamızın 35 inci maddesi mülkiyet hakkını güvence altına almıştır. Mülkiyet hakkının verdiği güvence, özel kişileri karşı devlete koruyuculuk görevi yüklediği gibi, devlete de yasa düzenlemede ve yönetimde mülkiyete saygılı olmayı emretmektedir. Yasama gücü özel mal varlıklarına el atma biçiminde kullanılamaz. SSK malvarlığı geçmişten geleceğe pek çok kuşağın teminatı ve varlığıdır. Bunların kanun ve KHK hükmü ile devlete devri Anayasanın 35 inci maddesi ile 60 ıncı maddelerine aykırılık oluşturur' (R.G. 06.10.1993, sa. 29).

T.C. Emekli Sandığının varlıklarını satma konusunda 4227 sayılı Kanun ile Bakanlar Kuruluna yetki veren düzenleme Anayasa Mahkemesinin 20.05.1997 gün ve E.1997/36, K.1997/52 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin bu kararında aynen şöyle denilmiştir:

'Anayasanın 35 inci maddesi, mülkiyet hakkını Anayasal bir kurum olarak düzenlemekte ve Anayasal güvenceye bağlamaktadır. Bu maddeye göre herkes mülkiyet hakkına sahiptir; bu hak kamu yararı amacıyla yasayla sınırlanabilir ve bu hakkın kullanılması toplum yararına aykırı olamaz. T.C. Emekli Sandığının varlıklarının satılması, kamu mülkiyet konusunda sınırlama getirmektedir. Bu satışa ilişkin usul ve esasların yasa ile düzenlenmesi Anayasanın 35 inci maddesinin gereğidir. Anayasanın 35 inci maddesinin kişiler için öngördüğü güvenceden malik sıfatıyla devletin ve diğer kamu kuruluşlarının yararlanması doğaldır. Çünkü 35 inci maddede, gerçek kişi ' tüzel kişi ayrımı yapılmaksızın mülkiyet hakkı 'herkes' için öngörülmüştür. Bu maddenin gerekçesinde malik sıfatını taşıyan gerçek ve tüzel kişilerin bu güvenceden yararlanabilecekleri ve onu dermeyen edebilecekleri açık olarak belirtilmiştir.

Fon birikimi sistemi temeline dayalı olarak kurulan T.C. Emekli Sandığının varlıklarının salt gelir amaçlı olarak 'ne pahasına olursa olsun' zihniyetiyle ve Bakanlar Kurulunca belirlenecek usul ve esaslara göre satılması, 4227 Sayılı Yasa'nın 1 inci maddesinin

dördüncü fıkrasını Anayasanın 35 inci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarına aykırı kılmaktadır. Çünkü böyle bir satış işlemine ilişkin usul ve esasların yasa ile belirlenmesi zorunlu olduğu gibi bu yoldan yapılacak satış işleminin toplum yararına uygun olduğunu ileri sürmek de mümkün değildir.'

Bütün bu açıklamalar, iptali istenen 4 üncü maddenin birinci cümlesindeki düzenlemenin Sosyal Sigortalar Kurumu bakımından, Anayasanın 35 inci maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkına aykırı olduğunu ortaya koymaktadır.

İptali istenen cümle, Sosyal Sigortalar Kurumunun özel ve özerk tüzelkişiliğini ve mallar ile ilgili tasarruf yetkisinin Yönetim Kuruluna ait olduğu hususunu dikkate almaksızın, Kuruma ait sağlık birimlerinin diğer tüm Kamu Kurum ve Kuruluşlarına ait tüm sağlık birimleri gibi Başkanlığa devrini öngördüğü; Kurumu bu düzenlemenin dışında tutmadığı için söz konusu Anayasaya aykırılığa yol açmıştır.

İptali istenen düzenlemenin Sosyal Sigortalar Kurumunun kendisine ait sağlık birimleri üzerindeki mülkiyet hakkını ölçüsüzce ve özünden zedelediği; bu nedenle Anayasanın 13 üncü maddesine aykırı düştüğü de görülmektedir.

Çünkü kurumun malları adeta bir tür kamulaştırma yapılıyor gibi iradesi söz konusu olmaksızın mülkiyetinden çıkarılarak Bakanlığa devredilmekte; karşılığında ise herhangi bir peşin ödeme yapılmamaktadır. Bedelin ödenmesi ise Bakanlar Kurulunca belirlenecek koşullara bırakılmakta ve ödenmesinin devirden on yıl sonraya kadar uzanabilecek bir zaman diliminde ödenmesine imkan tanınmaktadır. Böyle bir düzenlemenin mülkiyet hakkının özünü zedelediği ve ölçsüz olduğu yadsınamaz.

Diğer yandan özerk bir tüzelkişi olan Sosyal Sigortalar Kurumunun malları üzerindeki tasarruf yetkisi 4958 sayılı Kanunla Kurumun Yönetim Kuruluna bırakılmış iken, yasa ile yapılan bir düzenleme sonucu bu yetkinin bertaraf edilmesi, Kurumun Tüzelkişiliğine ve özerkliğine ve Anayasanın 123 üncü maddesinin ikinci fıkrasında belirtilmiş olan yerinden yönetim esaslarına aykırıdır. Çünkü idarenin, bir özerk hizmet yerinden yönetim tüzelkişisinin organlarına verilmiş olan bir yetkiyi onun yerine geçerek kullanması veya bertaraf etmesi mümkün değildir. Çünkü bu, özerkliğe müdahale anlamına gelir.

Yasama fonksiyonunun bir hizmet yerinden yönetim biriminin organlarına verilmiş olan bir yetkinin aşılması ve bu hizmet yerinden yönetim birimine ait olan mülkiyet hakkına müdahale için kullanılması ise, açık bir fonksiyon saptırmasıdır. Böyle bir durum da, Anayasanın 2 nci maddesinde ifade edilen hukuk devleti ilkesi ile çelişir.

Sosyal Sigortalar Kurumunun temelinde sosyal güvenlik, sosyal güvenliğin temelinde ise bireyin karşılaşacağı ve yaşamı için tehlike oluşturan olaylara karşı bir güvence arayışı yatmaktadır. Anayasanın 60 ıncı maddesinde, herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu, Devletin, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alacağı ve teşkilatı kuracağı belirtilmiştir. Sosyal güvenlikle ilgili konularda, Anayasa ile görevlendirilmiş olan Devletin, yalnız, bu alandaki teşkilatı kurmakla değil, kurulmuş olanları da, en verimli biçimde sürdürmekle yükümlü olduğu açıktır. Bu yükümlülük, Anayasanın 35 inci maddesindeki 'mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz' biçimindeki kuralla birlikte değerlendirildiğinde, yaptığı hizmet nedeniyle SSK mallarının Sağlık Bakanlığına bu şekilde devredilmesi, Anayasa Mahkemesinin kararlarında vurgulandığı üzere, hukuk devletinin vazgeçilmez öğeleri içinde yer alan 'yasaların kamu yararına dayanması' ilkesiyle de bağdaştırılamaz. Çünkü yapılan

Esas Sayısı : 2005/13
Karar Sayısı : 2009/141

düzenleme kamu yararı amacını gerçekleştirmemektedir. Bu durumu söz konusu 5283 sayılı Kanunun Tasarı aşamasında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yaptığı değerlendirmeler açıkça ortaya koymaktadır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından düzenlenen ve 24.09.2004 tarih ve 2986 sayılı yazı ekinde Başbakanlığa gönderildiği basında yer alan ve tekzip de edilmeyen inceleme Raporunda;

- SSK Hastahanelerinin Sağlık Bakanlığına devredilmesi halinde, 2004 yılında SSK'ya 3,7 katrilyon TL, 2005 yılında ise 4,2 katrilyon TL. ek yük getireceği,

- Hizmet satın alım çalışmalarının SSK tarafından tamamlanmamış olmasının maliyetleri artıracığı,

- İşletme özerkliği sağlanmadığı sürece ilaç ve tıbbi malzeme alımında maliyet artışları olmasının kaçınılmaz olduğu,

- Sağlık sisteminin tek çatı altında toplanması ve Genel Sağlık Sigortasına geçilmesi düşünülen bir ortamda bilgi teknolojileri alt yapısı kurulmadan uygulamanın ciddi maliyet artışları ile sonuçlanacağı,

açıklanmıştır.

Raporda şu değerlendirmeler de yer almaktadır:

'Sosyal Sigortalar Kurumu hastanelerinin Sağlık Bakanlığına devredilerek daha verimli işletilebileceği ve daha kaliteli hizmet sunulacağı savı da yerinde değildir.

Sağlık Bakanlığının işlettiği hastanelerin sigorta hastanelerinden daha iyi işletildiğini söylemek imkansızdır.

Sosyal Sigortalar Kurumunun kişi başına düşen sağlık giderlerinin, devlet hastanelerinden sağlık hizmetlerini satın alan Bağ ' Kur ve T.C. Emekli Sandığının sağlık giderleri ile karşılaştırıldığında, bu durum daha somut olarak görülmektedir.

Sosyal Sigortalar Kurumu Sağlık Bakanlığına ait hastane sayısının beşte birinden daha az hastane sayısı ile, 36.000 insana hizmet vermektedir. Sosyal Sigorta Kurumu ülkemizde kendi sağlık hizmetini kendisi veren tek sosyal güvenlik kuruluşudur. Son yapılan hesaplamalara göre kurumun yıllık kişi başına düşen sağlık gideri 186 milyon lira iken, Bağ ' Kur'da 512 milyon lira, T.C. Emekli Sandığında 996 milyon liradır.

01.01.2004 tarihinden itibaren uygulamaya konan Sağlık Tesislerinin Ortak Kullanımı Protokolü ile sigortalı hastalara Sağlık Bakanlığına ait sağlık tesislerine sevksiz başvurma imkanı getirilmiştir. Bu uygulama kuyrukları kaldırmadığı gibi, kurumun sağlık giderlerinin artmasına neden olmuştur.

Ortak kullanım protokolünün Sosyal Sigortalar Kurumuna getireceği ek yükün 1 katrilyon liranın üstünde olacağı hesaplanmaktadır.

Bütün bu hususlar da, Tasarı'nın 'yasaların kamu yararına dayanması' ilkesiyle bağdaştırılmasının mümkün olmadığına açık bir göstergesidir.

Mal ve mülk edinme hürriyeti, insan haklarının en önemlilerinden biridir. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi 17 nci maddesiyle bu hakkı açıkladıktan sonra, hiç kimsenin keyfi olarak mal ve mülkünden yoksun edilemeyeceğini ilân etmiştir. Bunun gibi devletimizin de 6366 sayılı Kanunla katıldığı İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesine ek Protokolün 'Mülkiyetin korunması' başlığını taşıyan 1 inci maddesinde 'Her gerçek ve tüzel kişinin mal ve mülk dokunulmazlığına saygı gösterilmesini isteme hakkı vardır. Herhangi bir kimse, ancak kamu yararı sebebiyle ve yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilir.' hükmüne yer verilmiştir.

İptali istenen düzenlemenin Sosyal Sigortalar Kurumuna ait sağlık birimleri bakımından kamu yararı amacına yönelik olmadığını, bu nedenle hukuk devleti ilkesine aykırı düştüğünü açıklayan bu hususlar aynı zamanda, iptali istenen düzenlemenin Anayasanın 60 ıncı maddesinde güvence altına alınan sosyal güvenlik hakkı ile uyuşmadığını da ortaya koymaktadır. Anayasanın 60 ıncı maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hüküm, sosyal güvenlik hakkının yaşama geçirilmesi için gerekli önlemleri almak ve teşkilatı kurmak görevini devlete vermektedir. Kuşkusuz devlet, bu hükmün gereğini yerine getirmek için söz konusu teşkilatın verimli ve hizmete elverişli bir biçimde çalışması için gerekli önlemleri de almak durumundadır. Yukarıda sözü edilen Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı raporu ise yapılan düzenlemenin Sosyal Sigortalar Kurumuna ait sağlık birimleri bakımından verimsiz olacağına dikkati çekmektedir. Bu değerlendirmeler, Sosyal Sigortalar Kurumunu ayırık tutmadığı için, iptali istenen düzenlemenin Anayasaya aykırı olduğunu kanıtlamaktadır.

Sosyal Sigortalar Kurumunun sağlık birimlerinin Sağlık Bakanlığına devri 'kazanılmış hakların' korunması ilkesine de aykırı düşmektedir.

Yasa ile yapılan düzenlemelerde, Anayasanın kanun önünde eşitlik ilkesine, hukuk devleti ilkesine uygun hareket edilmesi ve ilgililerin kazanılmış haklarına dokunulmaması gerekir. Kazanılmış hakların korunması, hukuk devleti ilkesinin gereğidir. Hukuk devletinde bütün devlet faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygun olması önemli ve temel bir ilkedir. Tasarı ile yapılan düzenleme sosyal sigortalı olanların kazanılmış haklarını ihlal eden bir düzenlemedir. Zira yukarıda da değinildiği üzere Kurumun mal varlığı temelde sigortalılardan ve işverenden alınan primlerden oluşmuştur ve Sosyal Sigortalar Kurumunun malvarlığı geçmişten bugüne pek çok kuşağın (sigortalının) teminatı ve varlığıdır ve bu onlar için kazanılmış bir hak oluşturur.

Anayasada yer alan hukuk devleti ilkesi, Anayasanın temel ilkelerinden biridir. Hukuk devleti; yönetilenlere hukuk güvenliği sağlayan, adaletli bir hukuk sistemine dayanan devlet düzeninin adıdır. Hukuka güvenin, kamu düzeninin ve istikrarın korunması da, kazanılmış hakların korunması ilkesine bağlılık ile mümkündür.

Kazanılmış haklar, hukuk devleti kavramının temelini oluşturan en önemli unsurdur. Kazanılmış hakları ortadan kaldırıcı nitelikte sonuçlara yol açan uygulamalar, Anayasanın 2 nci maddesinde açıklanan 'Türkiye Cumhuriyeti sosyal bir hukuk devletidir.' hükmüne aykırılık oluşturacağı gibi, toplumsal kararlılığı ve hukuksal güvenceyi ortadan kaldırır, belirsizlik ortamına neden olur ve kabul edilemez.

İptali istenen düzenleme, devletimizin 6366 sayılı Kanunla katıldığı protokole yukarıda belirtildiği şekilde aykırı olduğu için, Anayasanın 90 ıncı maddesinin temel unsurlarından biri olan ahde vefa ilkesine ve dolayısı ile Anayasanın 90 ıncı maddesine de aykırı düşmektedir.

Açıklanan nedenlerle, 5283 sayılı Kanunun Sosyal Sigortalar Kurumunu ayırık tutmadığı için iptali istenen 4 üncü maddesinin birinci cümlesi, kamu yararına olarak geleceği düzenleyici, mücerret şahsi olmayan, genel hukuk kuralları koymadığı, aksine olarak yayımlanmasından önce kazanılmış hakları ortadan kaldırdığı için Anayasanın 2 nci maddesine; yasama erki Anayasaya aykırı biçimde kullanıldığı için 11 inci maddesindeki Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkesine; mülkiyet hakkını ölçüsüzce ve özünden zedeleyecek biçimde sınırlandırdığı için Anayasanın 13 üncü maddesine; Sosyal Sigortalar Kurumunun mallarının iradesi dışında Bakanlığa devrini öngördüğü için Anayasanın 35 inci maddesine; sosyal güvenlik hakkını zedelediği için Anayasanın 60 ıncı maddesine; İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesine ek Protokolün 1 inci maddesine aykırı düştüğü için Anayasanın 90 ıncı maddesine; yerinden yönetim ilkeleriyle bağdaşmadığı için Anayasanın 123 üncü maddesine aykırı olup, iptali gerekir.

2) 06.01.2005 Tarih ve 5283 Sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanunun 4 üncü maddesinin (b) fıkrasının (2) numaralı bendindeki 'Sosyal Sigortalar Kurumuna ait sağlık birimlerinin devre konu taşınır, taşınmaz ve taşıtlarının bedeli Maliye Bakanlığı temsilcisinin koordinatörlüğünde, Bakanlık ve Sosyal Sigortalar Kurumu temsilcilerinden oluşan komisyonlar tarafından tespit edilir.' Cümlesinin Anayasaya Aykırılığı

Söz konusu cümlede, devre konu taşınır, taşınmaz ve taşıtların bedelini tespit için Maliye Bakanlığı temsilcisinin koordinatörlüğünde Bakanlık ve Sosyal Sigortalar Kurumu temsilcilerinden oluşacak bir komisyonların kurulacağı belirtilmektedir. Ancak Kanun bu komisyonların koordinatörünün ve üyelerinin nasıl atanacağına, temsilcilerin kaçar kişiden oluşacağına ilişkin hiçbir düzenleme yapmamaktadır. Halbuki idare ve yürütmenin kanuniliği ilkesi idarenin ve yürütmenin yetkilerini kanundan aldığını ifade eder ve bu ilke Anayasanın 8 inci ve 123 üncü maddelerinde yer almaktadır. Diğer yandan Anayasanın 128 inci maddesi memur ve kamu görevlilerinin niteliklerinin, atanmalarının, görev, yetki ve yükümlülükleri ile özlük işlerinin kanunla düzenleneceğini bildirmektedir.

Bu konularda kanunla herhangi bir düzenleme yapılmaması ve kurul üyelerinin sayısının, görevlendirme esaslarının, yetkilerinin idarenin takdirine bırakılması; Anayasanın 128 inci maddesine aykırı düşeceği gibi; yürütmeye ' idareye bırakılan bu yetkinin asli bir düzenleme yetkisi niteliğini kazanmasına yol açar.

Anayasanın 8 inci maddesi ise; Anayasada belirtilen ayırık haller dışında yürütmenin ' idarenin asli düzenleme yetkisi olmadığını ortaya koymaktadır. Bu yetki yasamanındır ve Anayasanın 7 nci maddesine göre devredilemez. Devredilirse bu kökenini Anayasadan almayan dolayısı ile Anayasanın 6 ncı maddesine aykırı bir yetki olur.

Bu bakımlardan, iptali istenen birinci cümle Anayasanın 6, 7, 8, 123 ve 128 inci maddelerine aykırıdır. Anayasanın herhangi bir hükmüne aykırı bir düzenleme Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddelerinde ifade edilen hukuk devleti, Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleriyle de bağdaşmaz.

Bu nedenlerle söz konusu cümle iptali gerekir.

3) 06.01.2005 Tarih ve 5283 Sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanunun 4 üncü Maddesinin (b) Fıkrasının (2) Numaralı Bendindeki 'Bu bedelin, on yılı geçmemek üzere ödeme süresi ve şartları Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir' Cümlesinin Anayasaya Aykırılığı

Anayasanın 35 inci maddesi, mülkiyet hakkını Anayasal bir kurum olarak düzenlemekte ve Anayasal güvenceye bağlamaktadır. Bu maddeye göre, herkes mülkiyet hakkına sahiptir; bu hak kamu yararı amacıyla yasa ile sınırlandırılabilir ve bu hakkın kullanılması toplum yararına aykırı olamaz. Sosyal Sigortalar Kurumunun sağlık birimlerine ait taşınır ve taşınmaz mallarının Sağlık Bakanlığına devri nedeniyle bu Kuruma ait kamu mülkiyeti konusunda sınırlama getirilmektedir. Bu ilişkin usul ve esasların sadece biçimsel olarak değil gerçek anlamda yasa ile düzenlenmesi, Anayasanın 35 inci maddesinin gereğidir. Anayasanın 35 inci maddesinin kişiler için öngördüğü güvenceden malik sıfatıyla devletin ve diğer kamu kuruluşlarının yararlanması doğaldır. Çünkü 35 inci maddede; gerçek kişi ' tüzel kişi ayrımı yapılmaksızın, mülkiyet hakkı herkes için öngörülmüştür. Bu maddenin gerekçesinde malik sıfatını taşıyan gerçek ve tüzel kişilerin bu güvenceden yararlanabilecekleri ve onu dermeyeran edebilecekleri açık olarak belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin birçok kararında belirtildiği gibi, Anayasada yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına (bakanlar kuruluna) genel sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz takdir yetkisinin çok geniş olarak kullanılmasına yol açabilecek düzenleme yetkisi verilemez. Yürütmeye devredilen yetkinin Anayasaya uygun sayılabilmesi için yasada temel esaslar belirlenerek bir çerçeve çizilmesi, bunun içinde kalan konuların düzenlenmesinin ise yürütme organına bırakılması gerekmektedir. Yürütmenin düzenleme yetkisi sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Yetki devrinin yasayla yapılmış olması da yasayla düzenleme anlamına gelmez. Anayasanın 8 inci maddesinde 'yürütme yetkisi ve görevi, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir' biçiminde tanımlanan 'idarenin kanuniliği' ilkesi de, bir konuda yapılacak düzenlemenin, yasama yetkisinin devrine yol açmayacak belirginlikte olmasını gerektirir.

5283 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (b) fıkrasının (2) numaralı bendindeki iptali istenen 'Bu bedelin, on yılı geçmemek üzere ödeme süresi ve şartları Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir' cümlesi ile; Sosyal Sigortalar Kurumuna ait sağlık birimlerinin devre konu taşınır, taşınmaz ve taşıtlarının oluşturulacak komisyonlar tarafından tespit edilecek bedellerinin, on yılı geçmemek üzere ödenme süresinin ve şartlarının Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesi öngörülmüştür. İptali istenen bu düzenlemede; tespit edilen bedelin ödenme süresi ve şartları konusunda sadece on yıl gibi çok uzun bir zaman dilimini içeren bir ölçüt getirilmiş; bunun dışında başkaca bir kurala yer verilmemiştir.

Anayasa Mahkemesinin yukarıda da değinilen 27.11.1997 tarih ve E.1997/37, K.1997/69 sayılı Kararında, 'Anayasaya göre yasa ile düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına, genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir düzenleme yetkisi verilemez. Yasada temel esasların belirlenmesi koşuluyla, uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların düzenlenmesinin yürütmeye bırakılması Anayasaya aykırılık oluşturmaz.' denilmiştir.

İptali istenen cümle ile, yürütme organına ' Bakanlar Kuruluna genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir düzenleme yetkisi verilmiştir. Bakanlar Kuruluna verilen ve sınırları çizilmeyen bu yetkinin, keyfi uygulamalara zemin hazırladığından idarenin kanuniliği ilkesine ters düştüğü ve Anayasanın 8 inci maddesine aykırı olduğu açıktır.

Yürütmeye ' idareye tanınan bu geniş yetkinin açık bir yetki devri oluşturduğunda duraksamaya yer olmadığı kuşkusuzdur. Çünkü Bakanlar Kurulu, on yıl içinde 2003 tarihi itibarıyla Sosyal Sigortalar Kurumuna ait 148 adet yataklı sağlık tesisi ve 425 adet de yataksız sağlık tesisi olmak üzere toplam 573 adet sağlık tesislerinin taşınır, taşınmaz malları ve taşıtları ile birlikte rayiç bedelinin ödenme süre ve şartlarını başkaca bir sınırlamaya bağlı olmaksızın dilediği gibi belirleyebileceğinden, yürütmenin ' idarenin yapacağı bu düzenlemeler, asli düzenleme niteliği taşıyacaktır. Halbuki Anayasanın 8 inci maddesinden, Anayasada gösterilen ayırık haller dışında yürütmenin ' idarenin, asli düzenleme yetkisi olmadığı; bu yetkinin Anayasanın 7 nci maddesinde yasamaya verildiği ve devredilemeyeceği açıkça anlaşılmaktadır.

Bu kurallar rağmen asli düzenleme yetkisinin yürütmeye devri, devredilen yetkiyi Anayasal kökenden yoksun bırakacak ve aynı zamanda Anayasanın 6 ncı maddesine de aykırı düşürecektir.

Diğer yandan, iptali istenen söz konusu cümledeki düzenleme ödemenin tümünün, devirden on yıl sonra yapılmasına, on yıl boyunca hiçbir ödeme yapılmamasına imkan tanınması, Sosyal Sigortalar Kurumu bakımından mülkiyet hakkını özünden zedeleyerek ölçüsüzce sınırlandırmaktadır.

Çünkü Sosyal Sigortalar Kurumunun taşınır, taşınmaz malları ve taşıtları, Kurumun Yönetim Kurulunun iradesi olmaksızın Sağlık Bakanlığına devredilmekte; bu devir nedeniyle ödenmesi gereken bedelin ne zaman ve hangi koşullarla malike ödeneceğine ise Bakanlar Kurulu karar vermektedir. Halbuki mülkiyet hakkı malike malını satıp satmama konusunda özgürce karar vermek, satarsa satış bedeli ve ödeme koşullarını özgür iradesi ile belirlemek imkanı tanımaktadır.

İptali istenen düzenleme bu imkanı mülkiyet hakkı sahibinden alarak onu Bakanlar Kurulunun iradesine bağımlı kılmakta dolayısı ile Anayasanın 35 inci maddesinde güvence altına alınmış olan mülkiyet hakkına aykırı bir nitelik taşımaktadır.

Böyle bir düzenlemenin mülkiyet hakkını özünden zedelediği ve ölçüsüzce sınırlandırdığı da kuşkusuzdur. Çünkü demokratik toplum düzeninin gerekleri, hakkın özünü zedeleyecek sınırlamalara imkan tanımaz.

Mülkiyet hakkında, malikin iradesi olmaksızın mülkünün başkasına devredilmesine imkan tanıyan bir düzenleme ile sınırlandırma yapılması halinde, mülkiyet hakkının özünün korunabilmesi için, en azından hak sahibine mülkünün bedelinin ödenmesi gerekmektedir. Halbuki iptali istenen düzenlemede, belirlenecek bedelin ödenmesinin on yıl gibi, günümüzün ekonomik koşullarında makul sayılmayacak bir süre sonra ödenmesine imkan tanınması, bu bedelin değerini yitirmesine yol açacak; on yıl mal sahibi mülkiyet hakkının bedele dönüşmüş halinden yararlanmak olanağını bulamayacaktır. Böyle bir düzenlemenin kamu yararı amacıyla yapıldığını söylemek de durumu değiştirmeyecektir. Zira ortada amaçla oranlı bir sınırlandırmanın değil; hakkı özünden zedelediği için amacı aşan ölçüde bir sınırlandırmanın olduğu açıktır.

On yıl boyunca ödenmeyebilecek bir bedelin malik açısından yol açabileceği değer kaybını karşılayacak veya bedelin ödemesinin en azından on yıla yayılacak belli taksitlerle yapılmasını sağlayacak hiçbir hükmün getirilmemiş olması, bu duruma daha belirgin bir nitelik kazandırmaktadır.

Öte yandan, Anayasanın 146 ncı maddesinde; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıkları peşin ödenmek şartıyla kamulaştırma yapılabileceği hükme bağlanmıştır. Bu maddenin gerekçesinde 'Kamulaştırma, özel mülkiyete Devletin bir müdahalesidir. Bu müdahalenin bedelinin kesintisiz, nakden ve peşin ödenmesi Anayasal bir mecburiyet olarak kabul edilerek haklı görülebileceği kuralı getirilmiştir' denilmiştir. Burada ifade edilen Anayasal mecburiyet dahi; Sosyal Sigortalar Kurumunun iradesi dışında Kurum mallarının Sağlık Bakanlığına devri nedeniyle ödenmesi gereken bedelin, ödeme süresi ve şartlarını Bakanlar Kurulunun takdirine bıraktığı için iptali istenen düzenlemenin, ne kadar haksız, adil olmayan ve Anayasaya açıkça aykırı düşen bir düzenleme niteliğini taşıdığının diğer bir kanıtını teşkil etmektedir.

İptali istenen hüküm ile yapılan sınırlandırmanın ise, Anayasanın 13 üncü maddesiyle bağdaşmayacağı kuşkusuzdur.

Diğer taraftan, bir yasa kuralının Anayasanın herhangi bir kuralına aykırılığının tespiti onun kendiliğinden Anayasanın 11 inci maddesine de aykırılığı sonucunu doğuracaktır (Anayasa Mahkemesinin 03.06.1988 tarih ve E.1987/28, K.1988/16 sayılı kararı, AMKD., sa. 24, shf. 225).

Açıklanan nedenlerle, 06.01.2005 tarih ve 5283 sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanunun 4 üncü Maddesinin (b) Fıkrasının (2) numaralı Bendindeki 'Bu bedelin, on yılı geçmemek üzere ödeme süresi ve şartları Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir' cümlesinin, Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 11 inci, 13 üncü ve 35 inci maddelerine aykırı olup iptali gerekmektedir.

4) 06.01.2005 Tarih ve 5283 Sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanunun 4 üncü maddesinin (b) fıkrasının (2) numaralı bendindeki 'Komisyonların teşkili ile çalışma usul ve esasları Bakanlık ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görüşü alınarak Maliye Bakanlığınca belirlenir.' Cümlesinin Anayasaya Aykırılığı

Söz konusu son cümlede Komisyonların teşkili ile çalışma usul ve esaslarının Bakanlık ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görüşü alınarak Maliye Bakanlığınca belirleneceği bildirilmiştir. Ancak, kanunda komisyonların teşkili ve çalışma usul ve esasları ile ilgili temel nitelikteki ilkeleri belirtecek asli bir düzenleme yapılmamış; dolayısı ile asli düzenleme yetkisi yürütmeye bırakılmıştır. Halbuki Anayasanın 8 inci maddesi, Anayasada gösterilen ayrık haller dışında yürütmenin asli düzenleme yetkisi olmadığını göstermektedir. Bu yetki, Anayasanın 7 nci maddesine göre yasamanındır ve devredilemez. Bu nedenle söz konusu cümlede yapılan düzenleme Anayasanın 7 ve 8 inci maddelerine aykırıdır ve kökenini Anayasadan almayan dolayısı ile Anayasanın 6 ncı maddesine de aykırı olan bir yetki devri niteliğini taşımaktadır.

Diğer yandan kamu görevlilerinin çalışma usul ve esasları Anayasanın 128 inci maddesine göre kanunla düzenlenmesi gereken bir husustur. İptali istenen düzenleme ise, kanunla gösterilmesi gereken hususları, Maliye Bakanlığına bıraktığı için Anayasanın 128 inci maddesine de aykırıdır.

Anayasanın herhangi bir hükmüne aykırı olan bir düzenlemenin Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddelerinde ifade edilen hukuk devleti, Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleriyle bağdaşmayacağı da açıktır.

Bu nedenlerle Anayasanın 2, 6, 7, 8, 11 ve 128 inci maddelerine aykırı olan söz konusu cümlelerin iptali gerekmektedir.

5) 06.01.2005 Tarih ve 5283 Sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanunun 4 üncü Maddesinin (g) Fıkrasının Anayasaya Aykırılığı

5283 Kanunun 4 üncü maddesinin iptali istenen (g) fıkrasında, bu Kanunla kamu kurum ve kuruluşlarına ait sağlık birimlerinin Bakanlığa devredilmesi ile ilgili olarak gerekli görülen her türlü bütçe ve muhasebe işlemleri ile bu işlemlere ilişkin gerekli düzenlemeleri yapma, esas ve usûlleri belirleme yetkisi, Maliye Bakanına verilmiştir.

Maliye Bakanına verilen böyle bir yetki, esasları yasa ile belirlenmediği için asli bir düzenleme yetkisi niteliğini taşımaktadır. Halbuki yürütmenin ' idarenin, asli düzenleme yetkisi, Anayasada gösterilen ayrık haller dışında yoktur. Bu yetki, yasamanındır ve devredilemez.

Getirilen bu düzenleme, Maliye Bakanına asli bir düzenleme yetkisi verdiği için Anayasanın 8 inci maddesine, yasama yetkisinin devri niteliğini taşıdığı ve devredilen yetki Anayasadan kökenlenmediği için Anayasanın 6 ve 7 nci maddelerine aykırı düşmektedir.

Anayasanın 2 nci maddesinde yer alan hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasaya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasakoyucunun da uyması gereken temel hukuk ilkeleri ve Anayasanın bulunduğu bilincinde olan devlettir. Bu nedenle söz konusu hüküm, Anayasaya aykırı bir nitelik taşıdığı ve adil olmadığı için hukuk devleti ilkesine ve dolayısı ile Anayasanın 2 nci maddesine de aykırı düşmektedir.

Diğer taraftan, bir yasa kuralının Anayasanın herhangi bir kuralına aykırılığının tespiti onun kendiliğinden Anayasanın 11 inci maddesine de aykırılığı sonucunu doğuracaktır (Anayasa Mahkemesinin 03.06.1988 tarih ve E.1987/28, K.1988/16 sayılı kararı, AMKD., sa. 24, shf. 225).

Açıklanan nedenlerle 06.01.2005 tarih ve 5283 sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanunun 4 üncü maddesinin (g) fıkrası, Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 11 inci maddelerine aykırı olup iptali gerekmektedir.

IV. YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEMİNİN GEREKÇESİ

Sosyal Sigortalar Kurumunun geçmişten geleceğe pek çok iştirakçisinin teminatı olan malvarlığının, Kurumun iradesi dışında ve kamu yararına aykırı olarak Sağlık Bakanlığına devredilmesini öngören ve bu Kurum yönünden iptali istenen 06.01.2005 tarih ve 5283 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci cümlesinin uygulanması halinde, sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız zarar ve durumların doğacağı kuşkusuzdur.

5283 sayılı Kanunun 4 üncü Maddesinin (b) Fıkrasının (2) numaralı Bendindeki iptali istenen cümleler ile; yürütme organına ' Anayasaya aykırı olarak genel, sınırsız, esasları ve

çerçevesi belirsiz şekilde verilen düzenleme yetkilerinin bedel tespit komisyonlarının oluşum, çalışma usul ve esasları ile doğrudan Kurumun elinden iradesi dışında alınan malvarlığının ödeme süresi ve şartlarına ilişkin olması da, bu cümlelerin uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız durum ve zararlar doğabileceğinin açık bir göstergesidir.

5283 Kanunun 4 üncü maddesinin iptali istenen (g) fıkrası ile Maliye Bakanına verilen yetki, esasları yasa ile belirlenmediği için asli bir düzenleme yetkisi niteliğini taşımakta ve bu nedenle Anayasaya aykırı düşmektedir. Anayasal düzenin en kısa sürede hukuka aykırı kurallardan arındırılması, hukuk devleti sayılmanın gereğidir. Anayasaya aykırılığın sürdürülmesinin, bir hukuk devletinde subjektif yararların üstünde, özenle korunması gereken hukukun üstünlüğü ilkesini de zedeleyeceği kuşkusuzdur. Hukukun üstünlüğü ilkesinin sağlanamadığı bir düzende, kişi hak ve özgürlükleri güvence altında sayılamayacağından, bu ilkenin zedelenmesinin hukuk devleti yönünden giderilmesi olanaksız durum ve zararlara yol açacağına duraksama bulunmamaktadır.

Arz ve izah olunan nedenlerle, Anayasaya açıkça aykırı olan söz konusu hükümler hakkında yürürlüklerinin durdurulması da istenerek iptal davası açılmıştır.

V. SONUÇ VE İSTEM

Yukarıda açıklanan gerekçelerle, 06.01.2005 tarih ve 5283 sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanunun;

1) 4 üncü Maddesinin birinci cümlesinin, Sosyal Sigortalar Kurumu yönünden Anayasanın 2 nci, 11 inci, 13 üncü, 35 inci, 60 ıncı, 90 ıncı ve 123 üncü maddelerine aykırı olduğundan,

2) 4 üncü maddesinin (b) fıkrasının (2) numaralı bendindeki 'Sosyal Sigortalar Kurumuna ait sağlık birimlerinin devre konu taşınır, taşınmaz ve taşıtlarının bedeli Maliye Bakanlığı temsilcisinin koordinatörlüğünde, Bakanlık ve Sosyal Sigortalar Kurumu temsilcilerinden oluşan komisyonlar tarafından tespit edilir.' cümlesinin, Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 11 inci, 123 üncü ve 128 inci maddelerine aykırı olduğundan,

3) 4 üncü Maddesinin (b) Fıkrasının (2) numaralı bendindeki 'Bu bedelin, on yılı geçmemek üzere ödeme süresi ve şartları Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir' cümlesinin, Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 11 inci, 13 üncü ve 35 inci maddelerine aykırı olduğundan,

4) 4 üncü maddesinin (b) fıkrasının (2) numaralı bendindeki 'Komisyonların teşkili ile çalışma usul ve esasları Bakanlık ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görüşü alınarak Maliye Bakanlığınca belirlenir.' cümlesinin, Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 11 inci ve 128 inci maddelerine aykırı olduğundan,

5) 4 üncü maddesinin (g) fıkrasının, Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 11 inci maddelerine aykırı olduğundan,

iptallerine ve uygulanmaları halinde sonradan giderilmesi güç yada olanaksız zarar ve durumlar doğacağı için, iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesine ilişkin istemimizi saygı ile arz ederiz."