

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2004/115

Karar Sayısı : 2005/92

Karar Günü : 29.11.2005

Resmi Gazete Tarih-Sayısı : 07.02.2006 - 26073

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu

İTİRAZIN KONUSU: 24.12.2003 günlü, 5027 sayılı 2004 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 49. maddesinin (k) fıkrasının Anayasa'nın 87., 88., 161. ve 162. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

9.4.2004 günlü, 417 sayılı Sağlık Bakanlığı'na Bağlı İkinci ve Üçüncü Basamak Sağlık Kurumlarında Görevli Personele Döner Sermaye Gelirlerinden Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönerge'nin kimi madde, fıkra ve ibarelerinin iptali ve yürütmenin durdurulması talebiyle açılan davada, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, dava konusu kuralın iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

5027 sayılı 2004 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 49. maddesinin itiraz konusu (k) fıkrası şöyledir:

“k) 4.1.1961 tarihli ve 209 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin ikinci fıkrasından sonraki hükümleri aşağıdaki şekilde uygulanır:

Personelin katkısıyla elde edilen döner sermaye gelirlerinden, 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (A) bendine göre çalışanlardan döner sermaye biriminde görevli olan personel ile bu birimde 10.7.2003 tarihli ve 4924 sayılı Kanun uyarınca sözleşmeli olarak istihdam edilen sağlık personeline, mesai içi veya mesai dışı ayrımı yapılmaksızın ek ödeme yapılabilir. Bu ödemenin oranı ile usul ve esasları; personelin unvanı, görevi, çalışma şartları ve süresi, hizmete katkısı, performansı, serbest çalışıp çalışmaması ile muayene, ameliyat, anestezi, girişimsel işlemler ve özellik arz eden riskli bölümlerde çalışma gibi unsurlar esas alınarak Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Sağlık Bakanlığınca belirlenir.

Yukarıdaki fıkraya göre personelin katkısıyla elde edilen döner sermaye gelirlerinden personele bir ayda yapılacak ek ödemenin tutarı, ilgili personelin bir ayda alacağı aylık (ek gösterge dahil), yan ödeme ve her türlü tazminat (makam, temsil ve görev tazminatı hariç) toplamının; pratisyen tabip ve dış tabiplerinden serbest çalışanlara % 300'ünü, serbest çalışmayanlara % 500'ünü, uzman tabip, Tıpta Uzmanlık Tüzüğünde belirtilen dallarda bu

tüzük hükümlerine göre uzman olanlar ve uzman dış tabiplerinden serbest çalışanlara % 500'ünü, serbest çalışmayanlara %700'ünü, serbest çalışmayan klinik şef ve şef yardımcılarında %800'ünü, işin ve hizmetin özelliği dikkate alınarak yoğun bakım, doğumhane, yeni doğan, süt çocuğu, yanık, diyaliz, ameliyathane, kemik iliği nakil ünitesi ve acil servis gibi özellikli hizmetlerde çalışan sağlık personeli için (tabipler hariç) % 200'ünü, diğer personele ise %150'sini geçemez. 10.7.2003 tarihli ve 4924 sayılı Kanun uyarınca sözleşmeli olarak istihdam edilen sağlık personeline yapılacak ek ödemenin tutarı ise aynı birimde aynı unvanlı kadroda çalışan ve hizmet yılı aynı olan emsali sağlık personeli esas alınarak belirlenir ve bunlara yapılacak ek ödeme, hiçbir şekilde emsaline yapılabilecek ek ödeme üst sınırını geçemez.

Sağlık Bakanlığına bağlı döner sermaye işletmeleri; sağlık hizmetlerinin iyileştirilmesi, kaliteli ve verimli hizmet sunumunun teşvik edilmesi, sağlık kurum ve kuruluşlarının kendi imkânlarıyla karşılayamadıkları ihtiyaçların giderilmesi, eğitim, araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin desteklenmesi ve Bakanlık merkez teşkilatı kadrolarında 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (A) bendine göre görev yapan personele ek ödemede bulunulması amacıyla Bakanlıkça yapılacak giderlere iştirak etmek için aylık gayrisafi hasılatı aylık tahsil edilen tutarın % 2'sini geçmemek üzere Sağlık Bakanlığınca belirlenecek oranı Bakanlık Döner Sermaye Merkez Saymanlığı hesabına aktarırlar. Bu hesapta toplanacak tutarların dağılım ve sarfına ilişkin kriterler ile personele yapılacak ek ödemenin oran, usul ve esasları Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Sağlık Bakanlığınca belirlenir. Personele yapılacak ek ödemenin miktarı, en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) % 200'ünü geçemez. Ek ödeme miktarı; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, çalışma süresi, personelin sınıfı, kadro unvanı, derecesi ve atanma biçimi gibi kriterler ile personele aylık ve özlük hakları dışında ilgili mevzuatına göre yapılan diğer ilave ödemeler dikkate alınarak belirlenir. Merkez teşkilatı kadrolarında görev yapan personele bu fıkra kapsamında yapılacak toplam ek ödeme, döner sermaye işletmelerinden cari yılda aktarılan tutarın % 50'sini geçemez ve bu ödemeler gelir vergisine tâbi tutulmaz.

Personelin katkısı ile elde edilen döner sermaye gelirlerinden, o birimde görevli personele yapılacak ek ödeme toplamı (ilgili birimin cari yıldaki), döner sermaye gelirinin % 50'sini aşamaz.”

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İtiraz başvurusunda Anayasa'nın 87., 88., 161. ve 162. maddelerine dayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, Mustafa BUMİN, Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Ertuğrul ERSOY, Tülay TUĞCU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Fazıl SAĞLAM, A.Necmi ÖZLER ve Serdar ÖZGÜLDÜR'ün katılımlarıyla 29.12.2004 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu yasa kuralları, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleriyle diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvuru kararında, bütçe yasalarının görüşülme usul ve esaslarının diğer yasalardan ayrı olarak Anayasa'da gösterildiği, Bütçe Yasalarına bütçeyle ilgili olmayan hiçbir hükmün konulamayacağı, bu nedenle, 5027 sayılı 2004 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 49. maddesinin (k) fıkrasının iptal edilmesi gerektiği ileri sürülmüştür.

2004 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 49. maddesinin (k) fıkrasında, *“4.1.1961 tarihli ve 209 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin ikinci fıkrasından sonraki hükümleri aşağıdaki şekilde uygulanır”* denilmek suretiyle 209 sayılı Yasa'nın 5. maddesinin ikinci fıkrasından sonraki hükümlerinin değiştirilerek, personelin katkısıyla elde edilen döner sermaye gelirlerinin görevli personele ödenmesi usûl ve esasları 2004 mali yılı için yeniden belirlenmektedir.

Anayasa'nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak yanında bütçe yasa tasarısını görüşmek ve kabul etmek olarak belirtilmiştir. Bütçe yasalarıyla diğer yasalar arasında yapılan bu ayrım karşısında, herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesine veya herhangi bir yasada yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesine ve kaldırılmasına olanak bulunmamaktadır.

Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde yasa tasarısı ve tekliflerinin Büyük Millet Meclisi'nce görüşülmesi usul ve esasları ile yayımlanması düzenlenirken, bütçe yasa tasarılarının görüşülme usul ve esasları hariç tutularak bunlar 162. maddede ayrıca düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, bütçe yasa tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, genel kurulda üyelerin gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiştir. Anayasa'nın 89. maddesinde de, Cumhurbaşkanı'na bütçe yasalarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Öte yandan, Anayasa'nın 163. maddesinde, bütçelerde değişiklik yapılabilmesi esasları ayrıca düzenlenmiş, Bakanlar Kurulu'na Kanun Hükmünde Kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmemiştir.

Anayasa'da birbirinden tamamen ayrı ve değişik biçimde düzenlenen bu iki yasalastırma yönteminin doğal sonucu olarak birinin konusuna giren bir işin, ötekiyle ilgili yöntemin uygulanması ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaklı değildir.

Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında, *“Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz”* denilmekte, gerekçesinde de, bütçe kanunlarına bütçe dışı hüküm konulmaması, mevcut kanunların hükümlerini açıkça veya dolaylı değiştiren veya kaldıran hükümler getirilmemesi ilkelerine Anayasal kuvvet ve hüküm tanındığı belirtilmektedir. Bu nedenle, bir yasa kuralı nasıl aynı nitelikte bir yasa kuralıyla değiştirilebilirse bütçe yasalarının da aynı yöntemle hazırlanmış ve kabul edilmiş bir bütçe yasası ile değiştirilmesi gerekir. Yasa konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla *“bütçe ile ilgili hükümler”* ifadesi de bütçeyi açıklayıcı, uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemeler olarak değerlendirilmelidir.

Bir yasa kuralının bütçeden gider yapmayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde *“bütçe ile ilgili hükümlerden”* sayılmasına yetmez. Her yasada gidere neden olabilecek değişik türde kurallar bulunabilir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin, yargı, savunma, eğitim, sağlık, tarım, ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların bütçeyle ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse, bu konulardaki yasaların değiştirilip kaldırılması için de bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilir. Oysa, bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, yasakoyucunun başka amaçla ve bütçe yasalarından tümüyle değişik yöntemlerle

gerçekleştirilmesi gereken yasama işlemleridir. 161. maddedeki “bütçe ile ilgili hüküm” ibaresine dayanılarak, gider ya da gelirle ilgili bir konuyu olağan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlemek, Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerini bu tür yasalar bakımından uygulanamaz duruma düşürür.

Anayasa'nın 161. ve 162. maddelerinin getiriliş amacı, bütçe yasalarında yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe yasalarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir.

5027 sayılı Bütçe Kanunu'nun itiraz konusu 49. maddesinin (k) fıkrasıyla, 209 sayılı Yasa'nın 5. maddesinin ikinci fıkrasından sonraki hükümlerinin uygulanma şekli değiştirilerek personelin katkısıyla elde edilen döner sermaye gelirlerinin görevli personele ödenmesi usûl ve esasları 2004 mali yılı için yeniden düzenlenmektedir. Böylece 209 sayılı Yasa'nın ilgili hükümleri 2004 mali yılı bakımından değiştirilmiştir. Bu nedenle diğer yasalarla değiştirilmesi gereken bir konunun bütçe yasasıyla düzenlenmesi Anayasa'nın 87., 88., 161. ve 162. maddelerine aykırılık oluşturduğundan itiraz konusu kuralın iptali gerekir.

VI- SONUÇ

24.12.2003 günlü, 5027 sayılı “2004 Malî Yılı Bütçe Kanunu”nun 49. maddesinin (k) fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 29.11.2005 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Tülay TUĞCU	Haşim KILIÇ	Sacit ADALI
Üye	Üye	Üye
Fulya KANTARCIOĞLU	Ahmet AKYALÇIN	Mehmet ERTEN
Üye	Üye	Üye
Mustafa YILDIRIM	A. Necmi ÖZLER	Serdar ÖZGÜLDÜR

Esas Sayısı : 2004/115
Karar Sayısı : 2005/92

Üye

Serruh KALELİ

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT