

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2005/9

Karar Sayısı : 2005/95

Karar Günü : 29.11.2005

Resmi Gazete Tarih-Sayısı : 8.12.2006-26370

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay Onbirinci Daire

İTİRAZIN KONUSU : 29.3.2003 günlü, 4833 sayılı 2003 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 51. maddesinin (r) fıkrasının, Anayasa'nın 87., 88., 161. ve 162. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Davacının kendisine ödenen döner sermaye katkı payının geri istenmesine ilişkin işlem ile bu işlemin dayanağını oluşturan yönergenin iptali istemiyle açtığı davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Danıştay Onbirinci Dairesi iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

4833 sayılı 2003 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 51. maddesinin itiraz konusu (r) fıkrası şöyledir:

“4.1.1961 tarihli ve 209 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkraları 1.4.2003 tarihinden itibaren aşağıdaki şekilde uygulanır:

Personelin katkısıyla elde edilen döner sermaye gelirlerinden; o birimde görevli personele ek ödeme yapılabilir. Bir ayda yapılacak ek ödemenin tutarı, tabip ve dış tabiplerinde bir ayda alacakları aylık (ek gösterge dahil), yan ödeme ve her türlü tazminat (makam, temsil ve görev tazminatı hariç) toplamının % 100'ünü, diğer personelde ise %80'ini geçemez.

Ancak uygulanacak oranlar;

1) Vardiyalı çalışma sistemi uygulanan hastanelerde normal günlük çalışma saatleri dışında ikinci vardiyada yürütülen hizmetler kapsamında fiilen çalışılan günler için % 30'una,

2) Yoğun bakım, doğumhane, yeni doğan, süt çocuğu, yanık, diyaliz, ameliyathane, kemik iliği nakil ünitesi ve acil serviste çalışan sağlık personeline (tabipler hariç, anestezi uzmanı ve asistanları dahil) % 50'sine,

3) Serbest çalışmayan hastane başhekimlerine % 200'üne,

Kadar fazlasıyla tespit edilebilir. Bu şekilde yapılacak ek ödemelerin oran, usul ve esasları Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Sağlık Bakanlığınca belirlenir.

Sağlık Bakanlığı talep ve hizmet özelliklerini dikkate alarak eğitim hastaneleri ve en az 100 yatağa sahip hastanelerde şef, şef yardımcısı ve uzmanlar tarafından acil vakalar hariç, saat 16.00'dan sonra olmak üzere mesai saatleri dışında özel sağlık hizmetleri verebilir. Bu hizmetlerden elde edilen ücretler döner sermayeye gelir kaydedilir. Bu şekilde döner sermayeye kaydedilen gelirlerden bu hizmetlerde görev alacak personele yapılacak ek ödemelerin oranı, usul ve esasları ile hizmet ücret tarifesi Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Sağlık Bakanlığınca belirlenir. Ancak, özel sağlık hizmetlerine iştirak eden personele bir ayda yapılacak ek ödeme tutarı, bu personelin bir ayda alacağı aylık (ek gösterge dahil), yan ödeme ve her türlü tazminat (makam, temsil ve görev tazminatı hariç) toplamının serbest çalışan tabiplere % 100'ünü, serbest çalışmayan tabiplere % 300'ünü, bunlar dışında kalan sağlık personeli ve diğer personele ise %20'sini geçemez.”

B- Dayanılan ve İlgili Görülen Anayasa Kuralları

Başvuru Kararında, Anayasa'nın 87., 88., 161. ve 162. maddelerine dayanılmış, 89. maddesi ile de ilgili görülmüştür.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, Mustafa BUMİN, Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Tülay TUĞCU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Mustafa YILDIRIM, Fazıl SAĞLAM, A.Necmi ÖZLER ve Serdar ÖZGÜLDÜR'ün katılımlarıyla 10.2.2005 gününde 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 kuralı, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile 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 hükümler dışında hiçbir hükmün konulamayacağı, bu nedenle ayrı bir yasayla düzenlenmesi gereken itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 87., 88., 161. ve 162. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2949 sayılı “Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun”un 29. maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesi ileri sürülen gerekçelerle bağlı olmadığından, itiraz konusu kural ilgisiz nedeniyle Anayasa'nın 89. maddesi yönünden de incelenmiştir.

4833 sayılı 2003 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 51. maddesinin itiraz konusu (r) fıkrasında, 209 sayılı Yasa'nın 5. maddesinin üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarının 1.4.2003 tarihinden itibaren uygulanması değiştirilerek, personelin katkısıyla elde edilen döner sermaye gelirlerinden, o birimde görevli personele ek ödeme yapılması hususunun, uygulanacak oranların ve ödemenin usul ve esaslarının yeniden düzenlenmesi öngörülmüştür.

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 imkan bulunmamaktadır.

Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde yasa tasarısı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce görüşülmesi usul ve esasları ile yayımlanması düzenlenirken, bütçe yasa tasarılarının görüşülme usul ve esasları 162. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeye göre, bütçe yasa tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurul'da 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 yasalaştırma yönteminin doğal sonucu olarak birinin konusuna giren bir işin, ötekiyle ilgili yöntemin uygulanması ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması mümkün bulunmamaktadır.

Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında, “Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” denilmektedir. Maddenin gerekçesinde de belirtildiği gibi, bütçe yasalarının öteki yasalardan ayrı olmaları nedeniyle, 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, yasa koyucunun 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 düşürmektedir.

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.

2003 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 51. maddesinin itiraz konusu (r) fıkrası ile 209 sayılı Yasa'nın ilgili kuralları 2003 yılı için değiştirilmiştir.

Açıklanan nedenlerle, diğer yasalarla düzenlenmesi gereken bir konunun Bütçe Kanunu ile düzenlenmesi Anayasa'nın 87., 88., 89., 161. ve 162. maddelerine aykırıdır. Kural'ın iptali gerekir.

VI- SONUÇ

29.3.2003 günlü, 4833 sayılı “2003 Malî Yılı Bütçe Kanunu”nun 51. maddesinin (r) 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
Üye	Üye	
Serruh KALELİ	Osman Alifeyyaz PAKSÜT	