

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2005/13

Karar Sayısı : 2009/141

Karar Günü : 8.10.2009

R.G. Tarih-Sayı :19.03.2010-27526

İPTAL DAVASINI AÇANLAR: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Ali TOPUZ ve Kemal ANADOL ile birlikte 123 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 6.1.2005 günlü, 5283 sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanun'un 4. maddesinin;

1- İlk tümcesinin, Sosyal Sigortalar Kurumu yönünden,

2- (b) bendinin (2) numaralı alt bendinin, birinci, üçüncü ve son tümcelerinin,

3- (g) bendinin,

Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 11., 13., 35., 60., 90., 123. ve 128. maddelerine aykırılığı savıyla iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Yasa Kuralları

İptali istenilen kuralları da içeren 6.1.2005 günlü, 5283 sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanun'un 4. maddesi şöyledir;

'Kamu kurum ve kuruluşlarına ait tüm sağlık birimleri; bunlara ilişkin her türlü görev, hak ve yükümlülükler, taşınır, taşınmazlar ve taşıtlarla birlikte, Sosyal Sigortalar Kurumuna ait olanlar rayiç bedeli karşılığında, diğerleri bedelsiz olarak aşağıdaki usul ve esaslar çerçevesinde Bakanlığa devredilmiştir:

a) Genel ve katma bütçeli idarelerden devredilen sağlık birimlerinde istihdam edilen personele ve buralarda kullanılan araç, gereç, malzeme, demirbaş ve taşıt alımı ile bunların bakım ve onarım giderlerine ilişkin olarak belirlenmiş bütçe ödeneklerinin devir tarihi itibarıyla kalan tutarlarını, Bakanlık bütçesinin ilgili tertiplerine aktarmaya Maliye Bakanı yetkilidir.

b) Bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren üç ay içinde;

1) Devredilen sağlık birimleri için biri Bakanlık, biri Maliye Bakanlığı ve ikisi de sağlık birimi devredilen kamu kurum ve kuruluşundan olmak üzere dört kişilik komisyonlar kurulur. Komisyon başkanlığını Maliye Bakanlığı adına görevlendirilen kişi yapar ve oyların eşitliği

halinde başkanın taraf olduğu görüş kararlaştırılmış sayılır. Komisyonlar tarafından sağlık birimlerinin devre konu taşınır, taşınmazlar, taşıtları ve mevcut personeli tespit edilerek tutanağa bağlanır. Komisyonların personel tespitine ilişkin tutanakları ile devredilen sağlık birimlerine ait boş kadro ve pozisyonlar Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığınca kesinleştirilir.

2) 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. Anılan bedel Hazine tarafından karşılanır. Bu bedelin, on yılı geçmemek üzere ödenme süresi ve şartları Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir. Komisyonlar, bedel tespit ederken gerektiğinde, bedelin hesabında kullanılacak fiyatları, belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturur. Taşınmazlarda bu işler için kanunların verdiği yetkiye dayanılarak ilgili dairelerce tespit edilmiş birim fiyatlar varsa, bunlar da dikkate alınır. **Komisyonların teşkili ile çalışma usûl ve esasları Bakanlık ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görüşü alınarak Maliye Bakanlığınca belirlenir.**

c) Devredilen sağlık birimleri ile ilgili olarak; bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihe kadar, Sosyal Sigortalar Kurumunun sağlık hizmeti satın almasına ilişkin sözleşmeleri hariç, kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılmış sözleşmeler, kredi anlaşmaları, yatırım projeleri ile kamu kurum ve kuruluşları leh ve aleyhine adli ve idarî yargıda sağlık hizmeti sunumundan, iyileştirici tıbbî malzeme alımından dolayı ve sağlık hizmeti sunan personelle ilgili açılmış ve açılacak davalar ile icra takipleri, Bakanlık husumetiyle yürütülür, bütün hak, yetki, yükümlülük, alacak ve borçlarıyla birlikte Bakanlığa geçer.

Devredilen sağlık birimleriyle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına; sözleşmeler, kredi anlaşmaları, yatırım projeleri ve davalar dolayısıyla bankalarca verilmiş olan teminat mektupları ile ipotek belgeleri hiçbir işleme gerek olmadan Bakanlık muhatap alınarak verilmiş sayılır.

d) Devredilen sağlık birimleri ile bunlara ait taşınır, taşınmaz ve taşıtlardan ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına şartlı olarak bağışlananların, devirden sonra da bağışlama şartlarına uygun olarak kullanılmasına devam edilir.

e) Devredilen sağlık birimlerinin, kamu kurum ve kuruluşlarına ait arazi, arsa ve binaların bir kısmında hizmet vermesi halinde, bunların komisyonlarca tespit edilecek kısımları gerektiğinde ifraz edilerek veya kat mülkiyeti ya da kat irtifakı kurularak Bakanlığa devredilir. Bu kısımların tespitinde; Sosyal Sigortalar Kurumunun ihtiyacı, hizmetin etkin ve verimli sunulması ve geleceğe yönelik kapasite ihtiyacı göz önünde bulundurulur. Binaların bir kısmında hizmet sunulan sağlık birimlerinin devrinde komisyonlarca, devrin taşınır, taşıtlar ve personel ile sınırlı tutulmasına da karar verilebilir.

f) Bu Kanunla Bakanlığa devredilen sağlık birimlerine ait taşınmazların mülkiyeti tapuda re'sen Hazine adına tescil edildikten sonra bu taşınmazlar Bakanlığa tahsis edilmiş sayılır.

Sağlık yardım sandıklarının fiilen devredilen sağlık birimleri tarafından kullanılmakta olan taşınır ve taşınmazlarının komisyonca belirlenecek bedeli, sandıkça kabul edilmesi halinde bu sandıklara ödenir.

g) 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 yapmaya, esas ve usûlleri belirlemeye Maliye Bakanı yetkilidir.'

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 11., 13., 35., 60., 90., 123. ve 128. maddelerine dayanılmıştır.

III- 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;

1- Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine,

2- Yürürlüğü durdurma isteminin bu konudaki raporun hazırlanmasından sonra karara bağlanmasına,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

IV- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

6.1.2005 günlü, 5283 sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanun'un 4. maddesinin;

1- İlk tümcesinin, Sosyal Sigortalar Kurumu yönünden,

2- (b) bendinin (2) numaralı alt bendinin, birinci, üçüncü ve son tümcelerinin,

3- (g) bendinin,

Yürürlüklerinin Durdurulması İsteminin, koşulları oluşmadığından REDDİNE, 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 17.2.2005 gününde yapılan toplantıda, Fulya KANTARCIOĞLU, Mustafa YILDIRIM, Fazıl SAĞLAM ile Serdar ÖZGÜLDÜR'ün karşıoylarıyla ve OYÇOKLUĞUYLA karar verildi.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenilen Yasa kuralları, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Yasa'nın 4. maddesinin İlk Tümcesinin, Sosyal Sigortalar Kurumu Yönünden İncelenmesi

Dava dilekçesinde, kurumun mal varlığının büyük bir bölümünün işçi ve işveren primlerinden elde edilen gelir sayesinde kazanıldığı, bu mal varlığı üzerindeki her türlü tasarruf yetkisinin Kurum Yönetim Kuruluna ait olduğu, Kurum mal varlığının devletin mamelekinde olmadığı, bunların yasa hükümlerinde devlet malı olarak isimlendirilmesinin üçüncü şahıslara ve yöneticilere karşı korunmaları yönünden olduğu, mülkiyeti işçilere ait olan kurum mallarının, yönetim kurulunun yetkisi ve idaresi dışında hazineye devrinin mümkün bulunmadığı, Anayasa'nın 35. maddesiyle tanınan güvencenin, devlete de yasal düzenlemelerde ve yönetimde mülkiyete saygılı olmayı emrettiği, yasama gücünün özel mal varlıklarına el atma biçiminde kullanılamayacağı, kurum mallarının yönetim kurulu iradesi dışında devlete devredilemeyeceği, kurumun sağlık birimleri üzerindeki mülkiyet hakkının ölçüsüzce ve özünden zedelendiği, İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetlerini Koruma Sözleşmesi Ek Protokolü'nün birinci maddesi hükmüne aykırı olduğu, özerk bir tüzel kişi olan Kurum malları üzerindeki tasarruf yetkisinin yasayla bertaraf edilmesinin yerinden yönetim esaslarına aykırı ve özerkliğe müdahale niteliğinde olduğu belirtilerek kuralın Anayasanın 2., 11., 13., 35., 60., 90., ve 123. maddelerine aykırılığı ileri sürülmüştür.

5283 sayılı Yasa'nın 2. maddesinde, Yasa'nın, Cumhurbaşkanlığı, yüksek mahkemeler, Sayıştay, Türk Silahlı Kuvvetleri, Milli İstihbarat Teşkilatı, üniversiteler, mahalli idareler ve mazbut vakıflara ait sağlık birimleri hariç olmak üzere, bakanlıkları, bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kurumları ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarını kapsadığı; 3. maddenin (d) bendinde, sağlık biriminin, kurum tabiplikleri hariç olmak üzere, kamu kurum ve kuruluşlarına ait hastane, dispanser, sağlık merkezi veya istasyonu ile her ne ad altında olursa olsun insan sağlığı ile ilgili hizmet sunan tüm birimleri ifade ettiği belirtilmiştir.

İptal konusu tümcede, kamu kurum ve kuruluşlarına ait tüm sağlık birimlerinin, bunlara ilişkin her türlü görev, hak ve yükümlülüklerin, taşınır, taşınmaz ve taşitlarla birlikte, Sosyal Sigortalar Kurumuna ait olanlar rayiç bedel karşılığında, diğerleri bedelsiz olarak Sağlık Bakanlığı'na maddede belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde devredilmesi kurala bağlanmıştır. Böylece Sosyal Sigortalar Kurumu'nun görev alanı daraltılmış, sağlık hizmeti ile sosyal güvenlik hizmeti birbirinden ayrılarak daha önce Kurum tüzel kişiliği tarafından yürütülen sağlık hizmetlerinin Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülmesi öngörülmüştür.

Yasa'nın genel gerekçesinde konuyla ilgili olarak, sağlık kuruluşlarının Sağlık Bakanlığı çatısı altında toplanması ile kurumsal farklılıkların ortadan kaldırılması, sağlık hizmetlerinin maliyetlerinin daha iyi kontrol edilmesi, tıbbi cihaz, ilaç ve diğer tıbbi sarfların temininde ortak yöntemlerin kullanılması sağlanarak kaynak kullanımının rasyonel hale getirilmesi, sağlık yatırımları ve sağlık insan gücü planlamasının daha gerçekçi yapılması ve uygulanmasının temin edilmesi, kurumlara ait binaların ve donanımın daha verimli kullanılmasının sağlanması, halkın sağlık hizmetine daha kolay ulaşmaya başlaması ve daha kaliteli bir hizmetin eşit şartlarda alması gibi sonuçların elde edilmesinin beklendiği belirtilmiştir.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve yasalarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.

Anayasa'nın 35. maddesinde, herkesin, mülkiyet ve miras haklarına sahip olduğu, bu hakların ancak kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanabileceği, mülkiyet hakkının kullanılmasının toplum yararına aykırı olamayacağı hükme bağlanmış; temel hak ve özgürlüklerin sınırını gösteren 13. maddesinde ise temel hak ve özgürlüklerin, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabileceği, bu sınırlamaların, Anayasa'nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamayacağı belirtilmiştir.

Anayasa'nın 123. maddesinde, 'İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.' denilmiştir.

Kamu tüzelkişiliğinin veya organlarının yasayla veya yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulması zorunluluğu, usulde paralellik ilkesi gereği aynı zamanda kamu tüzelkişiliğinin veya organlarının ortadan kaldırılması bakımından da geçerli bulunmaktadır.

Sosyal hukuk devletinin somut göstergelerinden olan sosyal güvenlik hakkının yer aldığı, Anayasa'nın 60. maddesinde, 'Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.' denilerek bu görevin, Devlet tarafından oluşturulacak kuruluşlar yoluyla yerine getirilmesi öngörülmüştür.

Sosyal güvenlik, bireylerin istek ve iradeleri dışında oluşan sosyal risklerin, kendilerinin ve geçindirmekle yükümlü oldukları kişilerin üzerlerindeki gelir azaltıcı ve harcama artırıcı etkilerini en aza indirmek, ayrıca sağlıklı ve asgari hayat standardını güvence altına alabilmektir. Bu güvencenin gerçekleştirilebilmesi için sosyal güvenlik kuruluşları oluşturularak, kişilerin yaşlılık, hastalık, malûllük, kaza ve ölüm gibi sosyal risklere karşı asgari yaşam düzeylerinin korunması amaçlanmaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu da Devlet tarafından, Anayasa'nın 123. maddesi kapsamında yasayla kurulmuş, yasaların görevlendirdiği alanlarda iş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları kollarında hizmet veren kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî açıdan özerk, Yasa'da hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tâbi bir kurumdur. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun malvarlığı ve gelirleri, Sosyal Güvenlik Kurumu'ndan yararlananlara ayrılmış olmasına karşın, kurumun alacakları, devlet alacakları derecesinde imtiyazlı, Kurum'un geliri Devlet geliri, malı Devlet malı ve kendisi de Devlet kurumudur.

İptale konu tümcede belirtildiği gibi devir işlemi sonucunda Sosyal Sigortalar Kurumu'na ait taşınırın, taşınmazların ve taşıtların yanı sıra bu Kuruma ait sağlık birimleriyle ilgili her türlü görev, hak ve yükümlülükler de Sağlık Bakanlığı'na devredilmiştir. Buna göre, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun sağlık birimlerinden yararlanan hak sahiplerine sağlık hizmetleri Sağlık Bakanlığı tarafından verileceğinden hak sahipleri açısından sosyal güvenlik hakları korunmaktadır.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun özel bütçeli ve devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu, Sağlık birimleri ile bunlara ait her türlü taşınır, taşınmaz ve taşıtların devredildiği Sağlık Bakanlığı'nın ise genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında yer aldığı açıktır. Belirtilen bu kamu tüzel kişilikleri arasında iş bölümü yapılması, gerektiğinde

malvarlıklarına son verilmesi, birleştirilmesi, devir veya satış yapılması yasa koyucunun takdirindedir.

Açıklanan nedenlerle iptal konusu kural, Anayasa'nın 2., 13., 35., 60., ve 123. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

İptal konusu kuralın Anayasa'nın 11. ve 90. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

Fulya KANTARCIOĞLU ve Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamıştır.

B- Yasa'nın 4. Maddesinin (b) Bendinin (2) Numaralı Alt Bendinin, Birinci ve Son Tümcelerinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Yasa'da komisyon koordinatörünün ve üyelerinin nasıl atanacağına, temsilcilerin kaçar kişiden oluşacağına ilişkin düzenleme yapılmadığı, kurul üyelerinin sayısının, görevlendirme esaslarının, yetkilerinin, idarenin takdirine bırakılarak asli düzenleme yetkisinin yürütmeye devredildiği, diğer taraftan kamu görevlilerinin çalışma usul ve esaslarının Anayasa'nın 128. maddesine göre kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilerek kuralların, Anayasa'nın 2., 6., 7., 11., 123. ve 128. maddelerine aykırılığı ileri sürülmüştür.

İptal konusu birinci tümcede, Sosyal Sigortalar Kurumuna ait sağlık birimlerinin devre konu taşınır, taşınmaz ve taşıtlarının bedeli Maliye Bakanlığı temsilcisinin koordinatörlüğünde, Sağlık Bakanlığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu temsilcilerinden oluşan komisyonlar tarafından tespit edileceği belirtilerek komisyonlarda bulunacak temsilciler sayılmış; son tümcede ise komisyonların teşkili ile çalışma usul ve esasları Sağlık Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görüşü alınarak Maliye Bakanlığınca belirleneceği kurala bağlanmıştır.

Yasa'nın 4. maddesinin (b) bendinin (1) numaralı alt bendinin ilk tümcesinde, 'Devredilen sağlık birimleri için biri Bakanlık, biri Maliye Bakanlığı ve ikisi de sağlık birimi devredilen kamu kurum ve kuruluşundan olmak üzere dört kişilik komisyonlar kurulur.'denilmiş ve sağlık birimlerinin devrinde komisyonların kaçar kişiden oluşacağı; (2) numaralı alt bendinin dördüncü tümcesinde, 'Komisyonlar, bedel tespit ederken gerektiğinde, bedelin hesabında kullanılacak fiyatları, belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturur. Taşınmazlarda bu işler için kanunların verdiği yetkiye dayanılarak ilgili dairelerce tespit edilmiş birim fiyatlar varsa, bunlar da dikkate alınır.' denilerek komisyonlarca bedel tespitinin nasıl ve ne şekilde yapılacağı belirtilmiştir.

Aynı maddenin (e) bendinde ise ' Devredilen sağlık birimlerinin, kamu kurum ve kuruluşlarına ait arazi, arsa ve binaların bir kısmında hizmet vermesi halinde, bunların komisyonlarca tespit edilecek kısımları gerektiğinde ifraz edilerek veya kat mülkiyeti ya da kat irtifakı kurularak Bakanlığa devredilir. Bu kısımların tespitinde; Sosyal Sigortalar Kurumunun ihtiyacı, hizmetin etkin ve verimli sunulması ve geleceğe yönelik kapasite ihtiyacı göz önünde bulundurulur. Binaların bir kısmında hizmet sunulan sağlık birimlerinin devrinde komisyonlarca, devrin taşınır, taşıtlar ve personel ile sınırlı tutulmasına da karar verilebilir. ' denilmiştir.

Anayasa'nın 7. maddesinde yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu, bu yetkinin devredilemeyeceği kuralı yer almaktadır. Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa'nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetimin düzenlemesine

bırakmaması gerekir. Bununla birlikte, yasada temel esasların belirlenmesi koşuluyla, uzmanlık, özel ihtisas ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların düzenlenmesinin yürütmeye bırakılması Anayasa'ya aykırılık oluşturmaz.

Anayasa'nın 7. ve 128. maddelerine paralel olarak Yasa'da kurulma esasları ve bedel tespit yöntemi belirlendikten sonra komisyonların uzmanlık, özel ihtisas ve teknik bilgi gerektiren çalışma usul ve esaslarına ilişkin ayrıntıların düzenlenme yetkisinin idareye verilmesi, yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemez.

Açıklanan nedenlerle iptal konusu kurallar, Anayasa'nın 2., 7. ve 128. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

İptal konusu kuralların, Anayasa'nın 6., 11. ve 123. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

Fulya KANTARCIOĞLU ve Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamıştır.

C- Yasa'nın 4. Maddesinin (b) Bendinin (2) Numaralı Alt Bendinin Üçüncü Tümcisinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun maliki olduğu taşınır, taşınmaz ve taşıtların Kurum Yönetim Kurulu'nun iradesi dışında Sağlık Bakanlığı'na devredilmesi yanında bu devir nedeniyle ödenmesi gereken bedelin ne zaman ve hangi koşullarda ödeneceğine ilişkin Bakanlar Kuruluna sınırları belirlenmeyen, keyfi uygulamalara neden olabilecek nitelikte bir yetki verildiği, bunun asli düzenleme yetkisinin devri niteliğinde ve idarenin kanuniliği ilkesine aykırı olduğu gibi Anayasa'nın 35. maddesiyle güvence altına alınmış olan mülkiyet hakkını da özünden ve ölçüsüzce sınırlandırdığı belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 11., 13. ve 35. maddelerine aykırılığı ileri sürülmüştür.

İptal konusu tümcede, Sosyal Sigortalar Kurumu'na ait sağlık birimlerinin devre konu taşınır, taşınmaz ve taşıtlarının, Maliye Bakanlığı temsilcisinin koordinatörlüğünde, Bakanlık ve Sosyal Sigortalar Kurumu temsilcilerinden oluşan komisyonlar tarafından tespit edilecek bedelinin, on yılı geçmemek üzere ödeme süresi ve şartlarının Bakanlar Kurulu tarafından belirleneceği kurala bağlanmıştır.

Sosyal Sigortalar Kurumu'na ait taşınır, taşınmaz ve taşıtların Sağlık Bakanlığı'na devri aşamasında tespit edilecek bedellerin ödeme süresinin on yılı geçmemek üzere kurala bağlanmış olması Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin sınırını göstermektedir. Bu sınır içinde devredilen mal bedellerinin ödeme şartlarına ilişkin düzenleme konusunda ise yürütme organına verilen yetkinin ülkenin ekonomik koşulları, bütçe imkanları ve sağlık alanındaki gelişmeler gözetilerek kullanılacağı doğal olduğundan Anayasa'ya aykırılık bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle iptal konusu kural, Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir

İptal konusu kuralın Anayasa'nın 6., 8., 11., 13. ve 35. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

Fulya KANTARCIOĞLU ve Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamıştır.

D- Yasa'nın 4. Maddesinin (g) Bendinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Maliye Bakanına esasları yasa ile belirlenmeyen asli bir düzenleme yetkisi verilmek suretiyle yasama yetkisinin devredildiği belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., ve 11. maddelerine aykırılığı ileri sürülmüştür.

İptal konusu kural, kamu kurum ve kuruluşlarına ait sağlık birimlerinin Sağlık Bakanlığına devredilmesi ile ilgili olarak gerekli görülen her türlü bütçe ve muhasebe işlemleri ile bu işlemlere ilişkin gerekli düzenlemeleri yapmaya, esas ve usulleri belirlemeye Maliye Bakanı'nın yetkili olduğu belirtilmiştir.

Anayasa'nın 7. maddesinde yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu, bu yetkinin devredilemeyeceği; 8. maddesinde de yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği kuralı yer almaktadır. Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa'nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir. Bununla birlikte, yasada temel esasların belirlenmesi koşuluyla, uzmanlık, özel ihtisas ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların düzenlenmesinin yürütmeye bırakılması Anayasa'ya aykırılık oluşturmaz.

Kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek amacıyla çıkarılan ve genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsayan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3. maddesinde gelir, gider, harcama, bütçe, mali yönetim, mali kontrol tanımlamalarına, birinci kısmın ikinci bölümünde gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılmasını içeren kamu maliyesinin temel ilkelerine, üçüncü bölümünde kamu kaynağının kullanılmasının genel esaslarına yer verilmiş, ikinci kısmında bütçe ile ilgili genel kurallar, bütçelerin uygulama esasları, harcama yapılması, gelirlerin toplanması, kesin hesap gibi temel kurallar, beşinci kısmında ise iç kontrol sistemi ile ilgili genel kurallar, muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir.

Buna göre, Maliye Bakanı, iptal konusu kuralı uygularken 5018 sayılı Yasa hükümlerine göre bütçe ve muhasebe işlemlerini yapacak, usul ve esasları belirleyecektir.

5018 sayılı Yasa'da, iptal konusu kuralda yer alan hususlara ilişkin temel kurallara yer verilerek, çerçevenin çizildiği, teknik ayrıntıya ilişkin hususların yönetmeliklere veya idari düzenlemelere bırakıldığı anlaşıldığından yasama yetkisinin devrinden söz edilemez.

Açıklanan nedenlerle iptal konusu kural, Anayasa'nın 2., 7. ve 8. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

İptal konusu kuralın Anayasa'nın 6. ve 11. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

Fulya KANTARCIOĞLU ve Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamıştır.

VI- SONUÇ

6.1.2005 günlü, 5283 sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanun'un 4. maddesinin;

- 1- Birinci fıkrasının ilk tümcesinin, 'Sosyal Sigortalar Kurumu' yönünden,
- 2- (b) bendinin (2) numaralı alt bendinin birinci, üçüncü ve son tümcelerinin,
- 3- (g) bendinin,

Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Fulya KANTARCIOĞLU ile Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 8.10.2009 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Haşim KILIÇ	Osman Alifeyyaz PAKSÜT	Sacit ADALI

Üye	Üye	Üye
Fulya KANTARCIOĞLU	Ahmet AKYALÇIN	Mehmet ERTEN

Üye	Üye	Üye
Mustafa YILDIRIM	Serdar ÖZGÜLDÜR	Şevket APALAK

Üye	Üye
Serruh KALELİ	Zehra Ayla PERKTAŞ

KARŞIOY GEREKÇESİ

6.1.2005 günlü 5283 sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrasının; 'Sosyal Sigortalar Kurumu' yönünden iptali istenen dava konusu ilk tümcesinde, kamu kurum ve kuruluşlarına ait tüm sağlık birimlerinin; bunlara ilişkin her türlü görev, hak ve yükümlülükler ile taşınır ve taşınmazların, taşıtlarla birlikte Sosyal Sigortalar Kurumuna ait olanların rayiç bedeli karşılığında, diğerlerinin bedelsiz olarak Yasa'da belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde Sağlık Bakanlığına devri öngörülmüş, (b) bendinin (2) numaralı alt bendinin, birinci, üçüncü ve son tümceleri ile (g) bendinde de devre ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.

Anayasa'nın 123. maddesinin ikinci fıkrasında, 'idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.' denilerek, yerinden yönetim birimi olarak yapılandırılan kamu tüzel kişileri için bu yönetim biçimine ilişkin esasların geçerli olacağı vurgulanmıştır. Buna göre, yerinden yönetimlere bu özelliklerini korudukları sürece Yasa'yla da olsa yerinden yönetim esaslarıyla bağdaşmayacak müdahalelerde bulunulması olanaklı değildir.

16.5.2006 günlü 5502 sayılı Yasa ile yürürlükten kaldırılan 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'nun 1. maddesine göre Sosyal Sigortalar Kurumu, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mâli özerkliğe sahip, özel hukuk hükümlerine tâbi bir kuruluştur. Bu tanımlama biçimiyle bir tür hizmet yerinden yönetimi olarak yapılandırılan Kurum'un, özerkliğinin doğal sonucu ise, kendi karar organlarıyla yönetilmesi, ayrı bir mal varlığı ve bütçeye sahip olması, gelir elde etmesi ve harcama yapabilmesidir. Oysa, dava konusu düzenleme ile Sosyal Sigortalar Kurumu'nun taşınır ve taşınmazları üzerindeki tasarruf yetkisine son verilip, söz konusu malların rayiç bedelleri karşılığında Sağlık Bakanlığı'na devri sağlanarak özerkliği yerinden yönetim ilkesiyle bağdaşmayacak biçimde ihlâl edilmiştir. Yapılan yasal düzenlemenin, bazı gereksinimleri karşılamak için kamu yararı amacına yönelik düşüncelerin sonucu olması da özerk bir kuruluşun demokratik işleyişine müdahalenin haklı nedenini oluşturamaz. Hukuk devletinde esas olan Anayasa'ya ve hukuka uygun yasalarla kamu yararını gerçekleştirmektir. Tersine bir durumun varlığı, başka bir neden aranmaksızın doğrudan kamu yararının ihlâli anlamına geleceğinden bu kavram gerekçe gösterilerek, Anayasa ve hukuka aykırılığın yok göz ardı edilmesi olanaklı değildir.

Açıklanan nedenlerle dava konusu kuralların Anayasa'nın 2 ve 123. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

KARŞIOY GEREKÇESİ

06.01.2005 günlü, 5283 Sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığı'na Devredilmesine Dair Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrasının Sosyal Sigortalar Kurumu yönünden iptali istenilen ilk tümcesinde, (aynı yasanın 2. maddesinde kapsam dışında kaldığı belirtilen kurumlar dışında kalan) 'Kamu Kurum ve kuruluşlarına ait tüm sağlık birimleri bunlara ilişkin her türlü görev, hak ve yükümlülükler ile taşınır ve taşınmazları ve taşıtlarla birlikte Sosyal Sigortalar Kurumuna ait olanların rayiç bedeli karşılığında, diğerleri bedelsiz olarak aşağıda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde Bakanlığa devredilmiştir.'denilmekte, aynı fıkranın (b) bendinin 2 numaralı alt bendinin birinci, üçüncü ve son cümleleri ile (g) bendinde devre ilişkin usul ve esaslar düzenlenmektedir.

Sosyal Sigortalar Kurumu 09.07.1945 günlü, 4792 sayılı Yasa ile kurulmuş olup, Yasanın 1. maddesinin ikinci fıkrasında; ' Kurum bu Kanun ve özel hukuk hükümlerine tabidir. Mali ve idari bakımdan muhtardır ve tüzel kişilikte bir devlet kurumudur.' denilmekte, kurumun yeniden yapılandırılmasını düzenleyen 27.05.2003 günlü 4958 sayılı Yasa'nın 1. maddesinde de Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili kuruluşu olup kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip özel hukuk hükümlerine tabi bir devlet kurumu olduğu belirtilmektedir. 16.05.2006 günlü 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kanunu'nun 1. maddesinin 2. fıkrasında ise ' Bu Kanun ile kuruma görev ve yetki veren diğer kanunların hükümlerini uygulamak üzere; kamu tüzel kişiliğini haiz idari ve mali açıdan özerk, bu kanunda hüküm bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabi sosyal güvenlik kurumu kurulmuştur.'hükmü yer almıştır.

4958 sayılı Yasa'nın 7. maddesinin, onbirinci bendinde kurumun malvarlığı üzerindeki tasarruf yetkisinin Yönetim Kuruluna ait olduğu belirtilmiş olup, 19. maddesinde kurumun gelirleri işçi ve işveren primleri, menkul kıymetler gelirleri, kurumun sahibi olduğu iştirak ve işletmelerden elde edilecek gelirler, genel bütçeden yapılacak yardımlar, gayrimenkul satış ve kira gelirleri, bağış ve vasiyetler, menkul kıymet gelirleri olarak sayılmıştır. (Nitekim kurumun 1990 yılına ait faaliyet raporunda gelirlerinin % 86,53'nü işçi ve işveren primleri, % 2 tahvil gelirleri, % 6,19 faizler, % 2,6 kira gelirlerinin oluşturduğu belirtilmektedir.)

Bütün bu düzenlemelerden Sosyal Sigortalar Kurumu'nun kamu tüzel kişiliğini haiz idari ve mali özerkliğe sahip özel hukuk hükümlerine tabi bir kamu kurumu olduğu açıktır. Kurum, bir tür hizmet yerinden yönetimi olarak idari ve mali özerkliğe sahip olduğundan, kendi karar organlarıyla yönetilmesi, ayrı bir mal varlığı ve bütçeye sahip olması gelir elde etmesi ve harcama yapabilmesi bunun sonucudur.

Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği, idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükme bağlanarak yerinden yönetim birimi olarak yapılandırılan kamu tüzel kişileri için bu yönetim biçimine ilişkin esasların geçerli olacağı belirtilmiştir.

Bu durumda, idari ve mali açıdan özerk ve tüzel kişiliği haiz Sosyal Sigortalar Kurumu adına kayıtlı bulunan taşınır ve taşınmaz mallar üzerindeki tasarruf yetkisi kuruma ait olup, 5283 sayılı Yasa'nın 4. maddesinin birinci cümlesinde 'Sosyal Sigortalar Kurumuna ait olanlar rayiç bedeli karşılığında aşağıda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde Sağlık Bakanlığına devredilmiştir.' şeklindeki düzenleme ile bu yetkinin bertaraf edilmesi suretiyle kurumun

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

özerkliği Anayasa'da belirtilen yerinden yönetim ilkesiyle bağdaşmayacak şekilde ihlal edilmiştir.

Bu nedenle dava konusu düzenleme Anayasa'nın 123. maddesinde belirtilen yerinden yönetim esaslarına aykırıdır.

Diğer taraftan yukarıda iptali istenilen 4. maddenin devrin esas ve usullerini düzenleyen fıkra ve ibareleri de aynı nedenle Anayasa'ya aykırıdır.

Açıklanan nedenlerle 06.01.2005 günlü, 5283 sayılı Yasa'nın 4. maddesinin dava konusu edilen fıkra ve ibarelerinin iptali gerektiği oyu ile verilen karara katılmıyorum.

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ