

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2008/37

Karar Sayısı : 2010/116

Karar Günü : 16.12.2010

R.G. Tarih-Sayı : 05.02.2011-27837

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN :Danıştay Onbirinci Dairesi

İTİRAZIN KONUSU :27.12.2005 günlü, 5437 sayılı 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 32. maddesinin (d) fıkrasının, Anayasa'nın 87., 88., 161. ve 162. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Ek ödemenin eksik yapıldığı ileri sürülerek bu ödemeye esas işlemlerin iptali ve eksik ödenen tutarların yasal faiziyle birlikte tazmini için Sağlık Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı'na karşı açılan davada, idari işlemin dayanağını oluşturan itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan mahkeme, iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

27.12.2005 günlü, 5437 sayılı 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 32. maddesinin itiraz konusu (d) fıkrası şöyledir:

'd) 4.1.1961 tarihli ve 209 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin ikinci fıkrasından sonra gelen hükümleri aşağıdaki şekilde uygulanır:

Personelin katkısıyla elde edilen döner sermaye gelirlerinden, döner sermayeli sağlık kurum ve kuruluşlarında görevli olan memurlar ile bu kurum ve kuruluşlarda 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. Sağlık kurum ve kuruluşlarında Bakanlıkça belirlenen hizmet sunum şartları ve kriterleri de dikkate alınmak suretiyle, bu ödemenin oranı ile esas ve usulleri; 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 paragrafta yer alan hükme 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 yüzde 250'sini, serbest çalışmayanlara yüzde 500'ünü, uzman tabip, Tıpta Uzmanlık Tüzüğünde belirtilen dallarda bu Tüzük hükümlerine göre uzman olanlar ve uzman dış tabiplerinden serbest

Çalışanlara yüzde 350'sini, serbest çalışmayanlara yüzde 700'ünü, serbest çalışmayan klinik Őef ve Őef yardımcılara yüzde 800'ünü, diğfer personele ise yüzde 150'sini geçemez. İŞin ve hizmetin özelliği dikkate alınarak yoğun bakım, doğumhane, yeni doğan, süt çocuğu, yanık, diyaliz, ameliyathane, kemik iliği nakil nitesi ve acil servis gibi özellikli hizmetlerde çalışan personel için yüzde 150 oranı, yüzde 200 olarak uygulanır. 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 st sınırını geçemez.

Personelin katkısı ile elde edilen döner sermaye gelirlerinden, o birimde görevli personele yapılacak ek ödeme toplamı, ikinci ve üçüncü basamak sağlık kurumlarında, ilgili birimin cari yıldaki döner sermaye gelirinin yüzde 50'sini, birinci basamak sağlık kuruluşlarında ise, ilgili birimin cari yıldaki döner sermaye gelirinin yüzde 65'ini aŐamaz.

Sağlık Bakanlığına bağlı döner sermaye iŐletmeleri, sağlık hizmetlerinin iyileŐtirilmesi, kaliteli ve verimli hizmet sunumunun teŐvik edilmesi, sağlık kurum ve kuruluşlarının kendi imkanlarıyla karŐılayamadıkları ihtiyaçların giderilmesi, eğitim, araŐtırma ve geliŐtirme faaliyetlerinin desteklenmesi, birinci basamak sağlık kuruluşlarının desteklenmesi ve Bakanlık merkez teŐkilatında görev yapan memurlar ile sözleşmeli personele ek ödemede bulunulması amacıyla Bakanlıkça yapılacak giderlere iŐtirak etmek için aylık gayrisafı hasılatı aylık tahsil edilen tutarın yüzde 2'sini geçmemek üzere Sağlık Bakanlığınca belirlenecek oranı Bakanlık Döner Sermaye Merkez Saymanlığı hesabına aktarırlar. Bu hesapta toplanacak tutarların dağılım ve harcanmasına ilişkin kriterler ile personele yapılacak ek ödemenin oran, esas ve usulleri Maliye Bakanlığının uygun görüşü zerine Sağlık Bakanlığınca belirlenir. Personele yapılacak ek ödemenin tutarı, en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) yüzde 200'n geçemez. Ek deme tutarı; görev yapılan birim ve iŐ 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 diğfer ilave demeler dikkate alınarak belirlenir. Merkez teŐkilatında görev yapan personele bu fıkra kapsamında yapılacak toplam ek ödeme, döner sermaye iŐletmelerinden cari yılda aktarılan tutarın yüzde 50'sini geçemez ve bu demeler gelir vergisine tabi tutulmaz.

2547 sayılı Kanunun 38 inci maddesine göre Sağlık Bakanlığı merkez teŐkilatı ve bağlı sağlık kurum ve kuruluşlarında görevlendirilenler, aynı maddede belirtilen ilave ödemelerden yararlanmamak kaydıyla, Bakanlık merkez veya bağlı sağlık kurum ve kuruluşunda görev yaptıkları unvan için belirlenen ek ödemeden faydalandırılır.

Birinci basamak ve koruyucu sağlık hizmetlerinin geliŐtirilmesi ve bölgelerarası geliŐmiŐlik farklarının giderilmesi amacıyla, döner sermayeli iŐletmelerden uygun görülenlerin merkeze aktaracağı payı yüzde 4'e kadar yükseltmeye Sağlık Bakanı yetkilidir. 24.11.2004 tarihli ve 5258 sayılı Kanun kapsamında, aile hekimliği uygulamasına geçilen illerde, il sağlık müdürlüğü ve birinci basamak sağlık hizmeti sunan kurum ve kuruluşlarda çalışan personele (aile hekimi ve aile sağlığı elemanı olarak çalışanlar hariç) merkeze aktarılan yüzde 2 oranına kadar olan paya ilave olarak alınacak paydan karŐılanmak üzere Maliye Bakanlığının uygun görüşü zerine Sağlık Bakanlığınca belirlenecek esas ve usullere göre ek ödeme yapılabilir. Merkeze aktarılan yüzde 2 oranına kadar olan paya ilave olarak alınacak tutarlar, bu fıkroda belirtilen amaçlar dışında kullanılamaz.

Döner sermayeli işletmelerin mali imkanı elverişli olanlarından, mali durumu yetersiz olanlara karşılıksız veya borç olarak kaynak aktarmaya Sağlık Bakanı yetkilidir.'

B- Dayanılan ve İlgili Görülen Anayasa Kuralları

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

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca, Haşim KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Sacit ADALI, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Mustafa YILDIRIM, Cafer ŞAT, A. Necmi ÖZLER, Serdar ÖZGÜLDÜR, Şevket APALAK ve Serruh KALELİ'nin katılımlarıyla 2.5.2008 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 ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 89. maddesi yönünden de incelenmiştir.

5437 sayılı 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 32. maddesinin (d) fıkrasında, 209 sayılı Yasa'nın 5. maddesinin ikinci fıkrasından sonra gelen hükümlerinin 1.1.2006 tarihinden itibaren uygulanma şeklinin 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.

İtiraz konusu kuralın gerekçesinde de '*sağlık kurumlarında döner sermaye gelirlerinden yapılan ödemelerin hizmetin özelliğine uygun olarak belirli bir standarda kavuşturulmasına yönelik düzenleme yapılmaktadır.*' denilmiştir.

Anayasa'nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri belirtilirken bütçe yasa tasarısını görüşmek ve kabul etmek dışında diğer yasaları koymak, değiştirmek ve kaldırmak biçiminde bir ayırım yapılmıştır. Bütçe yasalarını öteki yasalardan ayrı tutan bu kural karşısında, herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe

yasası ile düzenlenmesi veya herhangi bir yasada yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesi ve kaldırılması olanaksızdır.

Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif, görüşme usul ve esasları ile yayımlanması düzenlenirken bütçe yasalarının görüşme usul ve esasları 162. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeyle bütçe yasa tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, genel kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş ve Anayasa'nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe yasalarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Öte yandan, Anayasa'nın 163. maddesinde bütçede değişiklik yapılabilme esasları ayrıca düzenlenmiş, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmemiştir.

Anayasa'da birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen bu iki yasalaştırma yönteminin doğal sonucu olarak, olağan yasa konusuna giren bir işin, bütçe yasası ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaksızdır.

Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında, '*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*' denilmektedir. 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 harcamayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde '*bütçe ile ilgili hükümlerden*' sayılmasına yetmez. Her yasada değişik türde gidere neden olabilecek kurallar bulunabilir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin eğitim, savunma, sağlık, yargı, 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 gerçekleştirmesi gereken yasama işlemleridir. '*Bütçe ile ilgili hüküm*' sözcüklerine 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 yönünden uygulanamaz duruma düşürür.

Anayasa'nın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe yasalarında, bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe yasalarını bütçeyle ilgili olmayan kurallardan uzak tutmak ve kendi yapısı içinde bütünleştirmektir.

5437 sayılı 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 32. maddesinin itiraz konusu (d) fıkrası ile 209 sayılı Yasa'nın 5. maddesi değiştirilmiştir.

Açıklanan nedenlerle, 5437 sayılı 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 32. maddesinin itiraz konusu (d) fıkrası, Anayasa'nın 87., 88., 89., 161. ve 162. maddelerine aykırıdır. Kuralın iptali gerekir.

VI- SONUÇ

1-7.5.2010 günlü, 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun uyarınca, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun ile ilgili gerekli düzenlemeler yapılmadan,

Esas Sayısı : 2008/37
Karar Sayısı : 2010/116

Mahkeme'nin çalışıp çalışamayacağına ilişkin ön meselenin incelenmesi sonucunda; Mahkeme'nin çalışmasına bir engel bulunmadığına, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, Fettah OTO, Zehra Ayla PERKTAŞ ile Celal Mümtaz AKINCI'nın, gerekçesi 2010/68 esas sayılı dosyada belirtilen karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2-27.12.2005 günlü, 5437 sayılı 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 32. maddesinin (d) fıkrasının Anayasa'ya aykırı oluşuna ve İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE,

16.12.2010 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Haşim KILIÇ	Osman Alifeyyaz PAKSÜT	Fulya KANTARCIOĞLU
Üye	Üye	Üye
Ahmet AKYALÇIN	Mehmet ERTEN	Fettah OTO
Üye	Üye	Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR	Zehra Ayla PERKTAŞ	Recep KÖMÜRCÜ
Üye	Üye	Üye
Alparslan ALTAN	Burhan ÜSTÜN	Engin YILDIRIM

Esas Sayısı : 2008/37
Karar Sayısı : 2010/116

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI