

Kanun Numarası	5283
Başlığı	BAZI KAMU KURUM VE KURULUŞLARINA AİT SAĞLIK BİRİMLERİNİN SAĞLIK BAKANLIĞINA DEVREDİLEMESİNE DAİR KANUN
Kabul Tarihi	06/01/2005
Kabul Edildiği Birleşim	22.Dönem 3.Yasama Yılı 48.Birleşim
Cumhurbaşkanlığına Gidiş Tarihi	07/01/2005
Cumhurbaşkanlığından Geliş Tarihi	19/01/2005
Cumhurbaşkanınca Yapılan İşlem	Onay
Resmi Gazete Tarihi	19/01/2005
Resmi Gazete Numarası	25705
Diğer Bilgiler	Tasarı/Teklif Bilgileri ve Komisyon Raporları
Kanun Tasarısının Metni	
Dönemi ve Yasama Yılı	22/3
Esas Numarası	1/918
Başkanlığa Geliş Tarihi	01/11/2004
Tasarının Başlığı	Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanun Tasarısı
Tasarının Özeti	Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Yüksek Mahkemeler, Türk Silahlı Kuvvetleri, Üniversiteler, Mahalli İdareler ve Mazbut vakıflara ait sağlık birimleri ile Gençlik ve Spor Müdürlüğüne ait sporcu eğitim ve sağlık merkezleri hariç olmak üzere, bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait kurum tabiliği dışındaki hastane, sağlık merkezi veya istasyonu gibi her ne ad altında olursa olsun insan sağlığı ile ilgili hizmet sunan birimlerin Sağlık Bakanlığına devredilmesiyle ilgili usul ve esaslar belirlenmektedir.
Tasarının Son Durumu	KANUNLAŞTI

Komisyon Tipi	Adı	Giriş Tarihi	Çıkış Tarihi	Yapılan İşlem	Karar Tarihi
Esas Komisyon	Plan ve Bütçe Komisyonu	05/11/2004	26/11/2004	Raporunu Verdi	24/11/2004
Tali Komisyon	Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu	05/11/2004	11/11/2004	Raporunu Verdi	

Esas Komisyon Raporu(Sirasayısı) 686

Kanun Numarası: 5283

AYRIŞIK OY

Hükümet Sosyal Güvenlik Kurumlarının tek bir çatı altında toplanması, Genel Sağlık Sigortası, Sosyal Güvenlik Reformu gibi üç temel konuyu gündemine aldığını ve bu konularda çalışmalar yaptığını kamuoyuna duyurmuştur. Durum böyle olduğu yani bu konularda Hükümet tarafından hiçbir tasarı TBMM'nin gündemine getirilmediği halde başta SSK olmak üzere bazı kamu kurum ve kuruluşlarına ait sağlık birimlerinin Sağlık Bakanlığına devredilmesine ilişkin bir Tasarının hazırlanıp gündeme getirilmiş olmasını tutarlı bulmuyoruz. Hükümet tarafından "reform" olarak ilan edilen bu çalışmalar içerisinde nereye oturduğu belli olmaksızın bir konunun çekilip alınarak yasalaştırılmaya çalışılmasını son derece yanlış buluyoruz.

Ayrıca Tasarı sosyal tarafların görüşleri alınmaksızın hazırlanmış olup her türlü temelden yoksundur. Sağlık hizmetlerinin tek elden yürütülmesi gibi bir amacın yanında "sağlık sistemindeki maliyetlerin sistemdeki kaçaklar nedeniyle çok arttığı" Tasarının gerekçesi olarak ifade edilmektedir. Bu maliyetlerin ne olduğu ve artan maliyetlerin hangi alanlardan kaynaklandığı açıklanmış değildir. Ayrıca konuya ilişkin olarak yapılan bir çalışmada Tasarının gerekçesinde belirtilen aksine bazı veriler bulunmaktadır. Bu verilere göre SSK'nın Bağ-Kur ve T. C. Emekli Sandığına göre kişi başına sağlık giderleri önemli ölçüde düşük seviyelerde oluşmaktadır. 2003 yılı verilerine göre kişi başına sağlık harcaması; SSK'da 186.718.570 lira iken, bu harcama Bağ-Kur'da 512.000.000 lira, Emekli Sandığında ise 995.718.570 lira olarak gerçekleşmiştir. Buna göre SSK sağlık hizmetlerini diğer sosyal güvenlik kurumlarından daha ucuza mal etmektedir.

Tasarı ayrıca şu yanlışlık ve eksiklikleri de taşımaktadır.

Tasarının 4 üncü maddesinde "Kamu kurum ve kuruluşlarına ait tüm sağlık birimleri; bunlara ilişkin her türlü görev, hak ve yükümlülükler, taşınırlar, taşınmazlar ve taşıtlarla birlikte, Sosyal Sigortalar Kurumuna ait olanlar rayiç bedeli karşılığında, diğerleri bedelsiz olarak aşağıdaki usul ve esaslar çerçevesinde Bakanlığa devredilmiştir" hükmüne yer verildikten sonra (b) fıkrasının (2) numaralı bendinde de rayiç bedelin tespiti ve ödenmesine ilişkin olarak yapılan düzenlemede de "Bu bedelin ödenme süresi ve şartları Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir" denilmiştir.

Bu hükümler ile kamu tüzelkişiliğine sahip, kamu kurum ve kuruluşları ve bu bağlamda idarî ve malî özerkliğe sahip Sosyal Sigortalar Kurumuna ait tüm sağlık birimleri rayiç bedeli karşılığında Sağlık Bakanlığına devredilmekte, bedelin ödenme süresi ve şartlarının da Bakanlar Kurulu tarafından belirleneceği öngörülmektedir.

1. Sosyal Sigortalar Kurumuna ait tüm sağlık birimlerinin bunlara ilişkin her türlü görev, hak ve yükümlülükler, taşınırlar, taşınmazlar ve taşıtlarla birlikte Sağlık Bakanlığına devrine ilişkin 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, 8 inci, 11 inci, 35 inci ve 60 ıncı maddelerine aykırı olan bir düzenlemedir.

4792 sayılı Kanun ile kurulmuş olan ve 29.7.2003 tarih ve 4958 sayılı Kanunla yeniden yapılandırılan Sosyal Sigortalar Kurumu; sigortalı emekli ve bunların eş ve çocuklarından oluşan 20 milyon vatandaşımızın sosyal güvenliğini sağlayan malî ve idarî bakımdan özerk bir kamu tüzel kişisidir. Kurumun gelirleri büyük ölçüde işveren ve işçilerin ödedikleri primlerden oluşmaktadır. Bu nedenle, Sosyal Sigortalar Kurumu mal varlığının, 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.

Tasarı 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 dışında satışını öngörmektedir. 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 farklı niteliktedir. 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 SSK'nın 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. SSK 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 kişilere 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. Sosyal Sigortalar Kurumunun temelinde sosyal güvenlik, sosyal güvenliğin temelinde ise bireyin karşılaşacağı ve yaşamı için tehlike oluşturan olaylara karşı bir güvence arayışı yatmaktadır. SSK malvarlığı geçmişten geleceğe pek çok kuşağın teminatı ve varlığıdır. Bunların kanun hükmü ile devlete devri Anayasanın 35 inci maddesi ile 60 ıncı maddelerine aykırılık oluşturur.

Anayasanın 60 ıncı maddesinde, herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu, Devletin bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alacağı ve teşkilâtı kuracağı belirtilmiştir. Sosyal güvenlikle ilgili konularda, Anayasa ile görevlendirilmiş olan Devletin, yalnız bu alandaki teşkilâtı 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 mallarının devredilmesinin Anayasa Mahkemesinin kararlarında vurgulandığı üzere, hukuk devletinin vazgeçilmez öğeleri içinde yer alan “yasaların kamu yararına dayanması” ilkesiyle bağdaştırılması da mümkün değildir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından düzenlenen ve 24.9.2004 tarih ve 2986 sayılı yazı ekinde Başbakanlığa gönderildiği basında yer alan İnceleme 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 artıracacağı,

- İşletme özerkliği sağlanmadığı sürece ilaç ve tıbbî 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. Bütün bu hususlar da, Tasarının “yasaların kamu yararına dayanması” ilkesiyle bağdaştırılmasının mümkün olmadığı açık bir göstergesidir.

Yine 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 1 inci maddesinde her gerçek veya tüzel kişinin mallarının dokunulmazlığına riayet edilmesi hakkına sahip olduğu, herhangi bir kimsenin ancak kamu yararına olarak kanunun öngördüğü şartlar ve devletler hukukunun genel prensipleri içinde mülkünden yoksun edilebileceği açıklanmıştır.

2. SSK başta olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarının sağlık birimlerinin Sağlık Bakanlığına devri “kazanılmış hakların” korunması ilkesine de aykırılık teşkil eder.

Diğer taraftan 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 SSK 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.

Tasarı ile yapılan söz konusu düzenlemeler, açıklanan ilke ve hükümler ile karşılaştırılarak incelendiği zaman yapılan bu düzenlemenin kamu yararına olarak geleceği düzenleyici, mücerret şahsi olmayan, genel hukuk kuralları koymadığı, aksine olarak yayımlanmasından önce kazanılmış hakları ortadan kaldıran, SSK'nın iradesi dışında mallarına adeta özel bir müsadere hükmü getirdiği açıkça görülmektedir. Bu nedenle söz konusu düzenleme, İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesine ek Protokolün 1 inci maddesine ve Anayasanın 2 nci, 8 inci, 11 inci, 35 inci ve 60 ıncı maddelerine aykırılık teşkil etmektedir.

3. Tasarının 4 üncü maddesinin (b) fıkrasının (2) numaralı bendinde de rayiç bedelin tespiti ve ödenmesine ilişkin olarak yapılan düzenlemede de “Bu bedelin ödenme süresi ve şartları Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir” denilmiştir. Bu düzenleme Anayasanın 2 nci, 8 inci ve 35 inci maddelerine aykırıdır.

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. SSK'nın sağlık birimlerine ait taşınır ve taşınmaz mallarının Sağlık Bakanlığına devri nedeniyle bu Kuruma ait kamu mülkiyeti konusunda sınırlama getirilmektedir. Buna 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 çevrevesi 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.

Oysa, Tasarının 4 üncü maddesinin (b) fıkrasının (2) numaralı bendinde “bedelin ödenme süresi ve şartları” konusunda hiçbir ölçüt getirilmemiştir. Bu durumda, Bakanlar Kurulu, Kurumun sağlık birimleri ile bu birimlerdeki taşınır ve taşınmaz mallarının ödenme süresi ve şartlarını herhangi bir sınırlamaya bağlı olmaksızın istediği gibi belirleyebilecektir. İdareye tanınan bu geniş yetkinin açık bir yetki devri oluşturduğunda duraksamaya yer yoktur.

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 tesisi bulunmaktadır. Bütün bu tesislerin taşınır, taşınmaz malları ve taşıtları ile birlikte rayiç bedelinin ödenme süre ve şartlarını herhangi bir sınırlamaya bağlı olmaksızın istediği gibi belirleyebilme yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilmesinin hiçbir şekilde “Hukuk Devleti” ilkesi ile bağdaştırılması da mümkün bulunmamaktadır.

4. Tasarının 7 nci maddesindeki “Devir ve tesbit işlemlerinde ve komisyon çalışmalarında bu Kanunun uygulanmasından dolayı ortaya çıkacak anlaşmazlık ve tereddütleri gidermeye Başbakan yetkilidir” şeklindeki hüküm kamu yönetiminde örneğine rastlanmayan, idare hukukunun esaslarına aykırı sakıncalar yaratacak bir düzenlemedir.

Bu nedenlerle Tasarıya katılmıyoruz.

M. Akif Hamzaçebi	Ali Kemal Kumkumođlu	Ali Kemal Deveciler
Trabzon	İstanbul	Balıkesir
Osman Kaptan	M. Mesut Özakcan	Bülent Baratalı
Antalya	Aydın	İzmir
Kemal Kılıçdaroğlu	Birgen Keleş	Enis Tütüncü
İstanbul	İstanbul	Tekirdađ
Gürol Ergin	Kazım Türkmen	Mustafa Özyürek
Muđla	Ordu	Mersin