

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2023/175

Karar Sayısı : 2024/184

Karar Tarihi : 5/11/2024

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Afyonkarahisar Milletvekili Burcu KÖKSAL, İstanbul Milletvekili Gökhan GÜNAYDIN, Mersin Milletvekili Ali Mahir BAŞARIR ile birlikte 129 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 25/10/2023 tarihli ve 7464 sayılı Konutların Turizm Amaçlı Kiralanmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 20. maddesiyle 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na eklenen geçici 98. maddenin;

A. Dördüncü fıkrasının,

B. Yedinci fıkrasının ikinci cümlesinin,

Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 10., 60., 65., 87., 104., 123., 153. ve 161. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

Kanun'un 20. maddesiyle 5510 sayılı Kanun'a eklenen dava konusu kuralların da yer aldığı geçici 98. madde şöyledir:

"GEÇİCİ MADDE 98- (Ek:25/10/2023-7464/20 md.)

Kurumca bu Kanun ve ilgili mevzuat uyarınca 2023 yılı Ekim ödeme döneminde gelir veya aylık ödemesi yapılanlara dosya bazında 5.000 TL tutarında bir defaya mahsus olmak üzere ödeme yapılır.

Birinci fıkrada belirtilen ödemenin yapılmasında;

a) İş kazaları ve meslek hastalıkları sigortasından sürekli iş göremezlik geliri almakta olanlara, gelir bağlanmasına esas olan sürekli iş göremezlik derecesi oranı,

b) Hak sahiplerinin hisseleri oranı,

c) İş kazası veya meslek hastalığı sonucu meslekte kazanma gücünü %50 oranının altında kaybetmesi nedeniyle sürekli iş göremezlik geliri bağlanmış iken ölenlerden, ölümü iş kazası veya meslek hastalığına bağlı olmayanların hak sahiplerine, sigortaya gelir bağlanmasına esas olan sürekli iş göremezlik derecesi üzerinden hak sahiplerinin hisseleri oranı,

ç) Yabancı ülkelerle akdedilen sosyal güvenlik sözleşmeleri uyarınca kısmi gelir veya aylık alanlara, ülkemiz mevzuatına tabi olarak geçen prim ödeme gün sayılarının, sosyal güvenlik sözleşmesine göre nazara alınan toplam prim ödeme gün sayısına olan oranı, esas alınır.

Birden fazla dosyadan gelir ve aylık alanlara en fazla ödemeye imkân veren bir dosya üzerinden ödeme yapılır.

Gelir veya aylık almakta iken 2023 yılı Ekim ayı içinde bu Kanun veya 506 sayılı Kanunun geçici 20 nci maddesi kapsamında sigortalı olarak çalışanlar ve bu Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamına girecek şekilde faaliyette bulunanlar ile sigortalı olup olmadıklarına bakılmaksızın 5335 sayılı Kanunun 30 uncu maddesinin ikinci fıkrasında sayılan işyerlerinde aylıkları kesilmeksizin çalışanlara bu madde uyarınca ödeme yapılmaz. Ancak, ölüm geliri ve aylığı almakta olanlar hakkında bu fıkra hükümleri uygulanmaz.

Bu madde kapsamında yapılan ödemelerden kesinti yapılamaz ve bu ödemeler haczedilemez.

Yersiz yapıldığı anlaşılan ödemeler, ilgilinin varsa almakta olduğu gelir veya aylıklarından %25 oranında kesilmek suretiyle, yoksa genel hükümlere göre geri alınır.

Bu madde kapsamında yapılacak ödemeleri karşılamak amacıyla gerekli olan tutar, yazılı talebe istinaden ayrıca fatura aranmaksızın Hazine tarafından Kuruma ödenir. Yapılacak ödemeler kapsamında ortaya çıkan ödenek ihtiyacını karşılamak amacıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin ilgili tertibine 2023 yılında ödenek eklemeye Cumhurbaşkanı yetkilidir.

Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar ile ödeme tarihini belirlemeye Kurum yetkilidir.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR ve Muhterem İNCE'nin katılımlarıyla 30/11/2023 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Fatih TORUN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu kanun hükümleri, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Kanun'un 20. Maddesiyle 5510 Sayılı Kanun'a Eklenen Geçici 98. Maddenin Dördüncü Fıkrasının İncelenmesi

3. Dava konusu kural 27/12/2023 tarihli ve 7491 sayılı Kanun'un 54. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

4. Açıklanan nedenle konusu kalmayan iptal talebi hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar vermek gerekir.

B. Kanun'un 20. Maddesiyle 5510 Sayılı Kanun'a Eklenen Geçici 98. Maddenin Yedinci Fıkrasının İkinci Cümlesinin İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

5. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla Cumhurbaşkanına Hazine ve Maliye Bakanlığı (Bakanlık) bütçesinin ilgili tertibine 2023 yılında ödenek ekleme yetkisi verilmesinin kanunilik ilkesiyle bağdaşmadığı, bütçe kanunlarında yer alması gereken bir hususun genel kanunla düzenlendiği, bu suretle bütçe hakkının ihlal edildiği, kuralın kamu yararı amacı taşımadığı, hukuki güvenlik ve belirlilik ile idarenin kanuniliği ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkelerine aykırı olduğu, hiçbir organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağı, Anayasa Mahkemesinin daha önce vermiş olduğu iptal kararlarına rağmen benzer düzenlemelerin tekrar ihdas edilmesinin kuvvetler ayrılığı ilkesiyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 87., 104., 123., 153. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

6. Dava konusu kural 5510 sayılı Kanun'un geçici 98. maddesi uyarınca yapılacak ödemeler kapsamında ortaya çıkan ödenek ihtiyacını karşılamak amacıyla Bakanlık bütçesinin ilgili tertibine 2023 yılında ödenek eklemeye Cumhurbaşkanının yetkili olduğunu öngörmektedir.

7. Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrasında "*Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır*", dördüncü fıkrasında "*Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanır.*", yedinci fıkrasında ise "*Merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.*" denilmek suretiyle kamu idarelerinin harcamalarının yıllık bütçeler ile yapılacağı ve bütçelerle verilen ödeneğin idarelerin harcayabileceği sınırı gösterdiği belirtilmiş ve harcanabilecek tutarın aşılabileceğine dair bütçe kanunuyla dahi Cumhurbaşkanına yetki verilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Bütçe kanunlarının harcanabilecek sınırı göstermesi gerekliliği, ödenek tutarlarının önceden belirlenmesini ve bu doğrultuda izin verilmesini zorunlu kılmaktadır. Bütçe kanununun ve geçici bütçenin çıkarılamaması durumunda dahi kamu idarelerinin harcamaları serbest

bırakılmamakta, önceki yıl bütçesiyle bir bağlantı kurularak harcamalar sınırlandırılmaktadır (AYM, E.2021/133, K.2022/120, 13/10/2022, § 7).

8. Anayasa'nın anılan maddesinin ikinci fıkrasında ise mali yıl başlangıcı, merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usullerin kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu kanunda yer alan düzenlemelerin anılan maddenin birinci, dördüncü ve yedinci fıkralarında belirtilen önceden izin alma kuralına uygun olması gerektiği açıktır.

9. Bütçeler genel olarak belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgelerdir. Bununla birlikte bütçe kanunları, yasama organı tarafından yürütme organına yıllık olarak kamu gelirlerinin toplanması ve giderlerin yapılması için yetki ve izin verilmesini öngören kanunlardır. Yürütmeye verilen bu izin ve yetki, özünde yasama organının halktan aldığı bütçe hakkının gereğidir. Başka bir deyişle bütçe hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme, onaylama ve bütçe harcamalarının sonuçlarını denetleme hakkıdır (AYM, E.2016/47, K.2018/10, 14/2/2018, §§ 25, 26; E.2020/33, K.2023/161, 28/9/2023, § 12).

10. Anılan Kanun'un geçici 98. maddesinin birinci fıkrasında Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığınca (Kurum) bu Kanun ve ilgili mevzuat uyarınca 2023 yılı Ekim ödeme döneminde gelir veya aylık ödemesi yapılanlara dosya bazında 5.000 TL tutarında bir defaya mahsus olmak üzere ödeme yapılacağı öngörülmüştür.

11. Söz konusu maddenin yedinci fıkrasında da bu madde kapsamında yapılacak ödemeleri karşılamak amacıyla gerekli olan tutarın, yazılı talebe istinaden ayrıca fatura aranmaksızın Hazine tarafından Kuruma ödeneceği düzenlenmiş, anılan fıkranın dava konusu ikinci cümlesinde ise bu madde kapsamında yapılacak ödemelerden dolayı ortaya çıkan ödenek ihtiyacını karşılamak amacıyla Bakanlık bütçesinin ilgili tertibine 2023 yılında ödenek eklemeye Cumhurbaşkanlığı yetkili kılınmıştır.

12. Yasama organının kamu harcamalarının çeşit ve miktarı ile kaynağını önceden belirleme ve onaylama yetkisi bütçe hakkının bir gereğidir. Kuralla Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) ait bu yetkiler Cumhurbaşkanına devredilmektedir. Anayasa'nın 161. maddesine göre kamu idarelerinin harcamalarının bütçeler ile yapılabileceği, merkezi yönetim bütçe kanunuyla verilen ödeneğin harcanabilecek tutarın sınırını gösterdiği ve harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair hüküm konulamayacağı gözetildiğinde bütçe kanununa veya diğer kanunlara ödenek üstü harcama yapılabileceğine ilişkin bir hükmün konulamayacağı açıktır.

13. Ayrıca Anayasa'nın anılan maddesinin sekizinci fıkrasında cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tekliflerinde öngörülen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Bütçe kanunlarında belirtilen ödenek tutarlarının artırılması suretiyle bütçe kanunlarının değiştirilmesinin ek bütçe niteliğinde olduğu gözetildiğinde bütçe hakkı gereğince bu tür değişikliklerin de bütçe kanunları için belirlenen usul ve esaslara tabi olması gerekmektedir.

14. Bu itibarla kural TBMM'nin bütçe kanunlarıyla ödenek tutarlarının önceden belirlenmesini, bu doğrultuda önceden izin verilmesini zorunlu kılan ve bütçeyle verilen ödeneğin üstünde harcama yapılamayacağını belirten anayasal hükümlere aykırılık oluşturmakta ve bütçe hakkıyla bağdaşmamaktadır.

15. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Muhterem İNCE bu görüşe katılmamıştır.

Kural, Anayasa'nın 161. maddesine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7., 87., 104., 123. ve 153. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

16. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralların uygulanmaları hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğabileceği belirtilerek yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

25/10/2023 tarihli ve 7464 sayılı Konutların Turizm Amaçlı Kiralanmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 20. maddesiyle 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na eklenen geçici 98. maddenin;

A. Yedinci fıkrasının ikinci cümlesine yönelik yürürlüğün durdurulması talebinin, koşulları oluşmadığından REDDİNE,

B. Dördüncü fıkrasına yönelik iptal talebi hakkında 5/11/2024 tarihli ve E.2023/175, K.2024/184 sayılı kararlar karar verilmesine yer olmadığına karar verildiğinden bu fıkra ile ilişkin yürürlüğün durdurulması talebi hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA,

5/11/2024 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

25/10/2023 tarihli ve 7464 sayılı Konutların Turizm Amaçlı Kiralanmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 20. maddesiyle 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na eklenen geçici 98. maddenin;

A. Dördüncü fıkrasına ilişkin iptal talebi hakkında KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA OYBİRLİĞİYLE,

B. Yedinci fıkrasının ikinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Muhterem İNCE'nin karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA

5/11/2024 tarihinde karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğu, 25/10/2023 tarihli ve 7464 sayılı Konutların Turizm Amaçlı Kiralanmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 20. maddesiyle 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na eklenen geçici 98. maddenin yedinci fıkrasının ikinci cümlesinin bütçe hakkıyla bağdaşmadığı gerekçesiyle Anayasa'nın 161. maddesine aykır olduğunu belirterek iptaline karar vermiştir.

2. Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrasında kamu idarelerinin harcamalarının bütçeler ile yapılabileceği belirtilmiştir. Yıl içinde tahminden fazla mali kaynak olduğu fark edildiğinde bu kaynakların harcanmasına karar verme yetkisi bütçe hakkı gereğince TBMM'ye aittir. Anılan maddenin yedinci fıkrasında da merkezî yönetim bütçe kanunuyla verilen ödenğin harcanabilecek tutarın sınırını gösterdiğinin ve harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair hüküm konulamayacağını belirtildiği gözetildiğinde bütçe kanununa veya diğer kanunlara ödenek üstü harcama yapılabileceğine ilişkin bir hüküm konulamayaacağı açıktır.

3. Öte yandan Anayasa'nın 161. maddesinin sekizinci fıkrasında cari yıl bütçesindeki ödenek artışı öngören değişiklik tekliflerinde öngörülen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Yılı bütçe kanunlarında belirtilen ödenek tutarlarının artırılması suretiyle yılı bütçe kanunlarının değiştirilmesinin ek bütçe niteliğinde olduğu gözetildiğinde bütçe hakkı gereğince bu tür değişikliklerin bütçe kanunları için belirlenen usul ve esaslara tabi olması gerektiği izahtan varestedir.

4. Bununla beraber, ek bütçe niteliğinde olmayan ve bütçe içi ödenek aktarma yetkisi tanıyan kurallar ise Anayasa'nın 161. maddesine aykırı değildir. Dolayısıyla dava konusu kuralın öncelikle niteliğinin belirlenmesi gerekmektedir.

5. Dava konusu kuralın yer aldığı maddenin birinci fıkrasında Sosyal Güvenlik Kurumunca 5510 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat uyarınca 2023 yılı Ekim ödeme döneminde gelir veya aylık ödemesi yapılanlara dosya bazında 5.000 TL tutarında bir defaya mahsus olmak üzere ödeme yapılması öngörülmüştür. Kanun koyucu tarafından dava konusu kuralın madde gerekçesi belirtilmemiştir. Bununla beraber kuralın emeklilere Cumhuriyet'in 100. Yılı münasebetiyle bir kez ikramiye ödenmesi amacıyla düzenlendiği anlaşılmaktadır.

6. Dava konusu kuralda ise yapılacak ödemeler kapsamında ortaya çıkan ödenek ihtiyacını karşılamak amacıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin ilgili tertibine 2023 yılında ödenek eklemeye Cumhurbaşkanı yetkili olduğu belirtilmiştir. Ödemenin amacı gözetildiğinde ikramiyeyle ilişkin ödenğin zaten Cumhurbaşkanlığı bütçesinde yer aldığı ve fakat 29 Ekim öncesinde açıklanması nedeniyle Maliye Bakanlığı bütçesine aktarılacağını öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Dolayısıyla kuralda yer alan "ekleme" ibaresinin "aktarma" olarak anlaşılması gerekmektedir.

7. Bu itibarla bütçe içi ödenek aktarma yetkisi veren kuralın Anayasa'nın 161. maddesine aykırı olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

8. Açıklanan nedenlerle kuralın Anayasa'nın 161. maddesine aykırı olmadığı sonucuna ulaşıldığından, çoğunluğun görüşüne iştirak edilmemiştir.

Üye
Muhterem İNCE