

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2024/86

Karar Sayısı : 2024/230

Karar Tarihi: 25/12/2024

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Ankara Bölge Adliye Mahkemesi 3. Hukuk Dairesi

İTİRAZIN KONUSU: 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na 22/12/2022 tarihli ve 7429 sayılı Kanun'un 5. maddesiyle eklenen geçici 90. maddenin ikinci fıkrasının Anayasa'nın 2., 13., 35. ve 36. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Kurum zararı nedeniyle açılan alacak davasında itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un iptali talep edilen kuralın da yer aldığı geçici 90. maddesi şöyledir:

“GEÇİCİ MADDE 90- (Ek:22/12/2022-7429/5 md.)

Genel sağlık sigortası kapsamında yer alan kişilere, finansmanı sağlanan sağlık hizmetlerine ilişkin olarak Kurum ile götürü bedel üzerinden hizmet alım sözleşmesi imzalayan kamu üniversitesi sağlık hizmeti sunucularının sözleşmeyi imzaladıkları mali yıldan önce düzenleyerek 97 nci maddenin yedinci fıkrasına göre Kuruma teslim ettikleri fatura ve eki belgelerin, belirlenen sürelerde inceleme sürecinin tamamlanamaması nedeniyle, ödenen avans tutarları bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihi takip eden bir ay içerisinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın Kurumca giderleştirilir.

Götürü bedel üzerinden hizmet alım sözleşmesi imzalamış kamu üniversitesi sağlık hizmeti sunucularınca sözleşme öncesinde incelenen fatura dönemine ait oluşan kesinti tutarlarına karşı açtıkları davalardan kesinleşmemiş olanlarının tamamından bu maddenin birinci fıkrasında belirtilen süre içerisinde feragat ederler.

Sağlık hizmeti sunucusu tarafından itiraza konu edilmemiş olsa da bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce incelenen fatura dönemine ait oluşan tutarlardan sağlık hizmet sunucusunun mahsup edilmeyen alacakları Kurum tarafından terkin edilir.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Kadir ÖZKAYA, Hasan Tahsin GÖKCAN, Basri BAĞCI, Engin YILDIRIM, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR, Yılmaz AKÇİL ve Ömer ÇINAR'ın katılımlarıyla 9/5/2024 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Ahmet Hakan SOYTÜRK tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüştülüp düştüldü:

A. Anlam ve Kapsam

3. 5510 sayılı Kanun'un 1. maddesinde sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortasından yararlanacak kişileri ve sağlanacak hakları, bu haklardan yararlanma şartları ile finansman ve karşılanma yöntemlerini belirlemenin anılan Kanun'un amaçları arasında yer aldığı belirtilmiştir.

4. Kanun'un 73. maddesinde sağlık hizmetlerinin sağlanma yöntemine ve sağlık giderlerinin ödenmesine ilişkin usul ve esaslar düzenlemiştir. Anılan maddenin birinci fıkrasına göre sağlık hizmetleri, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı (Kurum) ile yurt içindeki veya yurt dışındaki sağlık hizmeti sunucuları arasında yapılan sözleşmeler yoluyla ve/veya bu Kanun hükümlerine uygun olarak genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sözleşmesiz sağlık hizmeti sunucularından satın aldıkları sağlık hizmeti giderlerinin ödenmesi suretiyle sağlanmaktadır.

5. Maddenin sekizinci fıkrasında ise birinci fıkrada belirtilen yöntemler dışında Kurumun, kamu idarelerince verilecek sağlık hizmetlerini götürü bedel üzerinden hizmet alım sözleşmesiyle de sağlamaya yetkili olduğu, götürü bedel üzerinden sözleşme yapıldığı takdirde kamu idaresi sağlık hizmeti sunucularının sözleşmede belirtilen götürü bedel karşılığında genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilere sözleşme kapsamında verilmesi gereken her türlü sağlık hizmetini sunmakla yükümlü oldukları hükme bağlanmıştır. Anılan fıkrada ayrıca sözleşmede belirtilen götürü bedel dışında Kurumdan veya genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerden Kanun'da belirtilen ilave ücretler ve katılım payları dışında ayrıca bir bedel talep edemeyecekleri, götürü bedel üzerinden hizmet alım sözleşmesiyle temin edilen hizmetler için Kuruma ayrıca fatura ve dayanağı belgenin gönderilmeyeceği belirtilmiştir.

6. Kanun'un 97. maddesinin yedinci fıkrasında sağlık hizmeti sunucularının, sunmuş oldukları hizmetlere ilişkin bir ay içinde düzenledikleri fatura ve eki belgeleri izleyen ayın on beşine kadar Kuruma teslim edecekleri, fatura bedelinin tamamının fatura teslim tarihinden itibaren altmış gün içinde sağlık hizmet sunucularına avans olarak ödeneceği hüküm altına alınmıştır. Anılan fıkraya göre fatura ve eki belgelerin, fatura teslim tarihinden itibaren üç ay içinde Kurum tarafından incelenerek avans hesabının kapatılması gerekmektedir. İnceleme süresinin takip eden mali yıla sirayet ettiği durumlarda ise avans artıkları hakkında 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 35. maddesindeki akreditiflere ilişkin hükümler uygulanacaktır.

7. 5510 sayılı Kanun'un 96. maddesinde de Kurumca işverenlere, sigortalılara, isteğe bağlı sigortalılara, gelir veya aylık almakta olanlara ve bunların hak sahiplerine, genel sağlık sigortalılarına ve bunların bakmakla yükümlü olduğu kişilere fazla veya yersiz olarak yapıldığı tespit edilen bu Kanun kapsamındaki her türlü ödemelerin hesaplanacak olan kanuni

faizi ile birlikte ilgililerin Kurumdan alacağı varsa bu alacaklarından mahsup edileceği, alacakları yoksa genel hükümlere göre geri alınacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda Kurum tarafından yapılacak inceleme sonucunda fazla veya yersiz olarak yapıldığı tespit edilen ödemelerin sağlık hizmetleri sunucusunun Kurumdan alacağının olması hâlinde bu alacaklarından mahsup edileceği, aksi durumda ise genel hükümlere göre tahsil edileceği anlaşılmaktadır.

8. Anılan Kanun'un itiraz konusu kuralın da yer aldığı geçici 90. maddesinde Kurum ile götürü bedel üzerinden hizmet alım sözleşmesi imzalamış kamu üniversitesi sağlık hizmeti sunucuları tarafından sözleşmenin imzalandığı mali yıldan önce düzenlenerek Kanun'un 97. maddesinin yedinci fıkrasına göre Kuruma teslim edilen fatura tutarlarına dair Kurum tarafından yapılacak mali işlemler ve bu faturalardan kaynaklı davalarla ilgili düzenlemeler yer almaktadır.

9. Geçici 90. maddenin birinci fıkrasında kamu üniversitesi sağlık hizmeti sunucularının Kuruma teslim ettikleri fatura ve eki belgelerin belirlenen sürelerde inceleme sürecinin tamamlanamaması nedeniyle ödenen avans tutarlarının bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihi takip eden bir ay içinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın Kurumca giderleştirileceği düzenlenmiştir.

10. Anılan maddenin itiraz konusu ikinci fıkrasında götürü bedel üzerinden hizmet alım sözleşmesi imzalamış kamu üniversitesi sağlık hizmeti sunucularının sözleşme öncesinde incelenen fatura dönemine ait Kurum tarafından yapılan kesinti işlemleri nedeniyle açtıkları davaların kesinleşmemiş olanlarının tamamından bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihi takip eden bir ay içinde feragat edecekleri hükme bağlanmıştır.

11. Maddenin üçüncü fıkrasında ise sağlık hizmeti sunucusu tarafından itiraza konu edilmemiş olsa da bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce incelenen fatura dönemine ait oluşan tutarlardan sağlık hizmet sunucusunun mahsup edilmeyen alacaklarının Kurum tarafından terkin edileceği belirtilmiştir.

B. İtirazın Gerekçesi

12. Başvuru kararında özetle; itiraz konusu kuralla kamu üniversitelerinin haksız kesinti sebebiyle Kuruma karşı açmış oldukları davalardan feragat etmesi zorunluluğu öngörülerek karar hakkına ve mülkiyet hakkına ölçsüz bir sınırlama getirildiği, kamu üniversitelerinin alacak hakkından herhangi bir telafi edici imkân tanınmadan feragat etmelerinin ve genel hükümlere göre yargılama giderleri ile vekâlet ücretinden sorumlu tutulmalarının kamu yararı amacına yönelik olmadığı gibi hukuki güvenlik ve kanunların geriye yürümezliği ilkeleriyle de bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 13., 35. ve 36. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

13. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 130. maddesi yönünden de incelenmiştir.

14. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil

bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

15. Hukuk devletinın korumakla yükümlü olduğu evrensel ilkelerden biri hukuk güvenliği ilkesidir. Hukuk güvenliği ilkesi; hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılan ortak değerdir. Kural olarak hukuk güvenliği kanunların geriye yürütülmemesini zorunlu kılar. Daha önce tesis edilmiş bulunan işlemlerin doğurduğu hukuki sonuçları ortadan kaldıracak şekilde yasama tasarrufunda bulunulması, hukuk güvenliği ilkesine aykırılık oluşturur. “*Kanunların geriye yürümezliği ilkesi*” uyarınca kanunlar, kamu yararı ve kamu düzeninin gerektirmesi, kazanılmış hakların korunması, mali hakların iyileştirilmesi gibi ayrıksı durumlar dışında ilke olarak yürürlük tarihlerinden sonraki olay, işlem ve eylemlere uygulanmak üzere çıkarılır. Yürürlüğe giren kanunların geçmişe ve kesin nitelik kazanmış hukuksal durumlara etkili olmaması, hukukun genel ilkelerindendir (AYM, E.2018/103, K.2019/4, 13/2/2019, § 15; E.2018/108, K.2019/5, 13/2/2019, § 20). Ancak kanun koyucunun kişilerin lehine haklar sağlayan kanuni düzenlemeleri geçmişe etkili olarak düzenlemesinde takdir yetkisine sahip olduğu kuşkusuzdur.

16. Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında kanunların geriye yürümezliği ilkesi ile ilgili olarak gerçek geriye yürüme ve gerçek olmayan geriye yürüme ayrımı yapılmaktadır. Gerçek geriye yürüme, yeni getirilen kuralın eski kural döneminde tamamlanmış ve hukuki sonuçlarını doğurmuş hukuksal durum, ilişki ve olaylara uygulanmasıdır. Gerçek olmayan geriye yürüme ise yeni getirilen kuralın eski kural yürürlükte iken başlamakla beraber henüz sonuçlanmamış hukuksal durum, ilişki ve olaylara uygulanması anlamına gelmektedir (AYM, E.2016/150, K.2017/179, 28/12/2017, § 310; E.2010/93, K.2012/20, 9/2/2012).

17. Kazanılmış haklara saygı ilkesi, hukukun genel ilkelerinden biri olup hukuk güvenliği ilkesinin bir sonucudur. Kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni kanundan önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekir. Kazanılmış hak, kişinin bulunduğu statüden doğan, kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel niteliğe dönüşmüş haktır. Bir statüye bağlı olarak ileriye dönük beklenen haklar ise bu nitelikte değildir. Kanunlarda yapılan değişiklikler kazanılmış hakları etkilemediği ve hukuk güvenliğini zedelediği sürece bu değişikliklerin hukuk devleti ilkesine aykırı oldukları ileri sürülemez (AYM, E.2019/94, K.2022/32, 24/3/2022, § 57).

18. Kuralda söz konusu feragat zorunluluğunun kuralın yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla henüz kesinleşmemiş davalar bakımından uygulanması öngörülmektedir. Başka bir ifadeyle kural, tamamlanmış ve sona ermiş hukuksal durumlara yönelik bir etkide bulunmamaktadır. Dolayısıyla taraflar arasında devam eden bir hukuki ilişki bulunduğundan kazanılmış haktan ya da kesinleşmiş işlemlerden söz edilemez.

19. Devletin sosyal niteliğinin hayata geçirilmesinde etkili bir yöntem olan sosyal sigortalar, sosyal güvenliğin sağlanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Sosyal sigortaların kişi ve güvence sağladığı sosyal riskler bakımından kapsamı Kurumun güçlü bir mali yapıya sahip olmasını gerektirmektedir (AYM, E.2022/15, K.2022/73, 1/6/2022, § 34).

20. Diğer yandan Kurumun amacına uygun olarak hizmet verebilmesi sahip olduğu parasal kaynaklara bağlıdır. Bu bakımdan sosyal güvenlik sisteminin sağlıklı bir şekilde sürdürülmesi ve korunması amacına yönelik olarak düzenleme yapılması da sistemin devamlılığının bir gereğidir.

21. 5510 sayılı Kanun'un itiraz konusu kuralın da yer aldığı geçici 90. maddesinin gerekçesinde de “*Kamu üniversite sağlık hizmeti sunucularının hizmetin ifasında mali güçlükler yaşamamaları ve sağlık hizmetlerinin sürdürülebilirliği bakımından söz konusu sağlık hizmeti sunucularının finansal yeterliliğine katkı sağlanması ile önceki yıllara ait incelemeler sonucu cari yılda parasal bir kesintiye uğramamaları ve geri ödeme birimi olan SGK'nın sağlık hizmeti sunucularının cari dönemde finansal ihtiyaçlarını sağlayan Kurum olmaktan çıkartılması[nın] amaçlan[dığı]*” ifade edilmiştir.

22. Öte yandan Anayasa'nın 141. maddesinin dördüncü fıkrasında “*Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması yargının görevidir.*” hükmüne yer verilmiştir. Buna göre davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması devletin pozitif yükümlülüklerindendir. Bu bağlamda kanun koyucunun uyuşmazlıkların bir an önce sonuçlandırılması ve yeni uyuşmazlıkların ortaya çıkmasının önüne geçilerek dava sayısının azaltılması suretiyle adalet hizmetlerinin iyi bir şekilde işlemlerini sağlamak ve böylece toplumsal barışın tesis edilmesine de katkıda bulunarak nihai olarak kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla belirli konulardaki uyuşmazlıklara ilişkin davaların ortadan kaldırılmasına yönelik düzenlemeler yapma konusunda takdir yetkisine sahip olduğu açıktır.

23. Götürtü bedel üzerinden Kurumla hizmet alım sözleşmesi imzalayan kamu üniversitesi sağlık hizmeti sunucularının sözleşme öncesinde incelenen fatura dönemine ilişkin kesinti tutarlarından kaynaklanıp yargıya intikal eden uyuşmazlıklara ilişkin davalardan kural uyarınca feragat etmek zorunda bırakılmalarının uyuşmazlıkların bir an önce çözüme kavuşturulması amacına yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Bu yönüyle kuralın davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması ile Kurumun mali yapısının korunmasına yönelik kamu yararını hedeflediği söylenebilir.

24. Öte yandan Anayasa'nın 130. maddesinde üniversiteler anayasal bir kuruluş olarak kabul edilmiş ve anılan maddenin birinci fıkrasında üniversitelerin tüzel kişiliğe ve bilimsel özerkliğe sahip olduğu ve kanunla kurulacağı belirtilmiştir. Maddenin dokuzuncu fıkrasında da yükseköğretim kurumlarının mali işleri ile devletin sağladığı mali kaynakların kullanılması gibi birçok hususun kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

25. Anayasa Mahkemesinin sıkça vurguladığı gibi kanunun şeklen var olması yeterli olmayıp yasal kurallar keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olmalıdır. Esasen kanunun bu niteliklere sahip olması, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. Dolayısıyla Anayasa'nın 130. maddesinde yer verilen kanunilik ölçütü, Anayasa'nın 2. maddesinde güvence altına alınan hukuk devleti ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

26. Hukuk devletinde, kanuni düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Kanunda bulunması gereken bu nitelikler hukuki

güvenliğin sağlanması bakımından da zorunludur. Nitekim bu ilke hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar (AYM, E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, §§ 153, 154).

27. İtiraz konusu kuralla kamu üniversitesi sağlık sunucularının açmış oldukları hangi tür davalardan ne kadar süre içinde feragat edeceklerinin herhangi bir tereddüde yer vermeyecek şekilde açık ve net olarak düzenlendiği gözetildiğinde kuralın belirsiz ve öngörülemez olduğundan söz edilemez. Dolayısıyla kuralın Anayasa'nın 130. maddesinde düzenlenen kanunilik ölçütüne aykırı olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

28. Ayrıca Anayasa'nın anılan maddesinde düzenlenen üniversitelerin bilimsel özerkliği, idari ve mali özerklikle birlikte üniversitelerin özerkliği için olmazsa olmaz nitelikte bir bütünün parçalarını oluşturmaktadır. Bu unsurlardan herhangi birine yapılacak müdahale diğer unsurların da olumsuz şekilde etkilenmesine neden olacaktır (AYM, E.2015/61, K.2016/172, 2/11/2016, § 45; E.2020/55, K.2023/228, 28/12/2023, § 65). Kuşkusuz yükseköğretim kurumlarına sağlanacak mali kaynakları belirleme yetkisi kanun koyucuya aittir. Ancak kanun koyucunun bu yetkisini anayasal sınırlar içinde özellikle üniversitelerin mali özerkliğini gözeterek kullanması gerekir.

29. Davadan feragat 12/1/2011 tarihli ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Anılan Kanun'un 307. maddesinde feragat "*...davacının, talep sonucundan kısmen veya tamamen vazgeçmesidir.*" şeklinde tanımlanmış, 311. maddesinde de feragatin kesin hüküm gibi sonuç doğuracağı belirtilmiştir.

30. Kuşkusuz özel hukuk borç ilişkisinde davacının talep sonucundan kendi iradesi ile vazgeçmesi mümkündür. Bununla birlikte ilke olarak kanun koyucunun davacıyı talebinden vazgeçmesi yönünde irade açıklamasında bulunmaya zorlaması mümkün değildir. Diğer yandan kamu otoritelerinin özel hukukta olduğu gibi bu yönde özgürlükleri bulunmayıp açıklayacakları iradenin kanuna uygun olması esastır. Başka bir ifadeyle idare makamları kanun koyucunun öngördüğü usul ve esaslara uygun şekilde irade beyanında bulunmak zorundadır. Bu bağlamda kanun koyucunun kamu yararını gözeterek alacak iddiası ile dava açan kamu üniversitesi sağlık sunucularını davadan feragat etmesi yönünde zorlayıcı düzenlemeler öngörmesi söz konusu olabilir. Ancak anılan düzenlemelerin üniversitelerin özerkliğine yönelik anayasal güvencelerle çelişmemesi gerekir (bazı farklılıklarla birlikte bkz. AYM, E.2019/93, K.2023/87, 4/5/2023, §§ 256-259).

31. Kuralda kamu üniversitelerinin kesinti tutarlarına ilişkin olarak Kuruma karşı açtıkları ve henüz kesinleşmemiş davalardan feragat etmeleri zorunlu kılınmıştır. Kurala göre kamu üniversiteleri sağlık sunucuları açmış oldukları alacak davalarından feragat edeceklerse de kuralın Kurumla *götürü bedel üzerinden hizmet alım sözleşmesi* imzalayan kamu üniversitesi sağlık hizmeti sunucularının bu yöneme geçişi sonrasında önceki döneme ilişkin olarak Kurumla olan ihtilaflarını tasfiye etmeyi amaçlayan geçici bir düzenleme olduğu anlaşılmaktadır.

32. Ayrıca kural kapsamındaki feragat zorunluluğu sağlık hizmeti sunucularının tüm gelirleriyle ilgili olmayıp sadece sözleşme öncesinde incelenen fatura dönemine ait oluşan kesinti tutarlarıyla ilgili ihtilaflarla sınırlıdır.

33. Öte yandan kuralın da yer aldığı 5510 sayılı Kanun'un geçici 90. maddesinin birinci fıkrası uyarınca anılan sözleşmeyi imzalayan kamu üniversitesi sağlık hizmeti sunucularının sözleşmeyi imzaladıkları mali yıldan önce düzenleyerek Kuruma teslim ettikleri fatura ve eki belgelerin belirlenen sürelerde inceleme sürecinin tamamlanamaması nedeniyle ödenen avans tutarlarının Kurumca giderleştirileceği ve bu suretle incelenmemiş faturalardan dolayı kamu üniversitesi sağlık hizmeti sunucularından bir kesintinin yapılması imkânının ortadan kaldırıldığı açıktır.

34. Yine anılan maddenin üçüncü fıkrası uyarınca kamu üniversitesi sağlık hizmeti sunucuları tarafından itiraza konu edilmemiş olsa da söz konusu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce incelenen fatura dönemine ait oluşan tutarlardan sağlık hizmet sunucusunun mahsup edilmeyen alacakları Kurum tarafından terkin edilecek ve bu suretle kamu üniversitesi sağlık hizmeti sunucularından kesinti yapılmasını gerektiren durumlar tespit edilmiş olsa dahi kesinti yapılmayacaktır.

35. Bu hususlar gözetildiğinde kuralın kamu üniversiteleri açısından önemli bir gelir kaybına yol açmayacağı söylenebilir.

36. Diğer yandan 6100 sayılı Kanun'un 312. maddesinin (1) numaralı fıkrasında feragat beyanında bulunan tarafın davada aleyhine hüküm verilmiş gibi yargılama giderlerini ödemeye mahkûm edileceği, 323. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (ğ) bendinde vekille takip edilen davalarda kanun gereğince takdir olunacak vekâlet ücretinin de yargılama giderleri arasında olduğu hüküm altına alınmıştır.

37. Kuralda vekâlet ücreti ve diğer yargılama giderlerine ilişkin bir istisnaya yer verilmemişse de bu bağlamda ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların somut olayın özelliği dikkate alınarak kuralın amacına uygun şekilde yorumlanması suretiyle mahkeme içtihatlarıyla çözülmesi de mümkündür. Nitekim güncel yargı kararlarında da kural uyarınca davadan feragatin dava açıldıktan sonra yapılan yasal düzenleme gereği olduğu dikkate alınarak davacı kamu üniversitesinin vekâlet ücretinden sorumlu olmayacağı belirtilmiştir (Yargıtay 3. Hukuk Dairesi, E.2023/3590, K.2024/1480, 30/4/2024; E.2023/3442, K.2024/1393, 25/4/2024).

38. Bu itibarla kuralda hukuk devleti ve üniversitelerin özerkliği ilkeleriyle çelişen bir yön bulunmamaktadır.

39. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. ve 130. maddelerine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM ve Selahaddin MENTEŞ bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 13., 35. ve 36. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

IV. HÜKÜM

31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na 22/12/2022 tarihli ve 7429 sayılı Kanun'un 5. maddesiyle eklenen geçici 90. maddenin ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM ile Selahaddin MENTEŞ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA 25/12/2024 tarihinde karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
İrfan FIDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Kural ile kamu üniversitelerinin Kuruma karşı önceki fatura dönemine ilişkin olarak açtıkları ve henüz kesinleşmeyen davalardan üniversite idarelerinin feragat etmeleri düzenlenmiştir. Bu emredici düzenleme sonucu üniversite rektörlükleri anılan davalardan feragat etmek zorundadır. Düzenleme anayasal açıdan ilk olarak kanunların geriye yürütmezliği ilkesiyle ilgilidir. Fakat doğrudan bireylerle ilgili bir ilişkinin düzenlenmemesi ve iki kamu kurumu arasındaki uyumsuzlukların giderilmek istenilmesi dolayısıyla bu konunun yasama yetkisinin takdir alanında kaldığı ileri sürülebilir. Diğer taraftan düzenlemenin anayasal ve özerk bir kurum olan üniversitelerin gelirleriyle ilgili olması karşısında konunun bu açıdan değerlendirilmesi gereklidir.

2. Anayasa'nın 130. maddesinde üniversitelerin, *“kamu tüzelkişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip olmaları”* ve *“kanunla kurulmaları”* öngörülmüştür. Maddenin dokuzuncu fıkrasında da yükseköğretim kurumlarının kuruluş ve organları ile işleyişleri ve bunların seçimleri, görev, yetki ve sorumluluklarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Yasama organının kanunla düzenlemede bilimsel özerklik ilkesini göz önünde tutması zorunludur. Bilimsel özerkliğin amacı, üniversitelerde hiçbir düşünce, siyasi, sosyal akım ve toplumsal baskıya tabi olunmaksızın bilimsel ölçütler ve etik kurallar çerçevesinde eğitim, öğretim, araştırma ve yayın yapabilme imkanlarının güvence altına alınmasıdır.

3. Öte yandan anılan anayasal güvence, üniversitelerin bilimsel özerklik içerisinde ve özgür düşünceyle bilimsel faaliyet yürütebilmeleri için yönetim ve bütçe gibi konularda da genel idareden ve siyasi organlardan bağımsız olmayı zorunlu kılmaktadır. Zira belirtilen özerklik; eğitim, araştırma, yayın ve benzeri etkinliklerin planlanması, düzenlenmesi ve icra edilmesi aşamalarında, yönetim yetkisinin serbestçe kullanılabilmesini, belirtilen faaliyetlerle ilgili üniversite kaynaklarının kullanımına yönelik kararların üniversite yönetim organlarında serbestçe alınabilmesini gerekli kılmaktadır. Bu nedenle *bilimsel özerklik güvencesinin idari ve mali özerkliği de zorunlu kıldığı* kabul edilmelidir. Nitekim bu yorum Mahkememizin ilgili kararlarında ifade edilmiştir (bkz. AYM, E.2015/61, K.2016/172, 02/11/2016, par. 45). Başka bir ifadeyle üniversitelerin yalnızca bilim yapma, öğretme gibi işlevlerine değil, bunlarla ilgili planlama, icra etme, yönetme ve mali kaynaklarına müdahale etme anlamındaki kısıtlamalar da Anayasa'nın 130. maddesindeki güvenceye aykırı olacaktır. AYM bir kararında *“Bilimsel özerklik, idari ve mali özerklikle birlikte üniversitelerin özerkliği için zorunlu bir bütünün parçalarını oluşturmaktadır. Bu unsurlardan herhangi birine yapılacak müdahale diğer unsurların da olumsuz şekilde etkilenmesine neden olacaktır.”* sözleriyle (AYM, E.2020/55, K.2023/228, 28/12/2023, par. 65) bu hususu vurgulamıştır.

4. Çoğunluk gerekçesinde düzenlemenin kurumlar arasında geçmişe yönelik bir tasfiye amacıyla yapıldığı ve geçici olduğu belirtilmiştir. Gerekçede ayrıca kural kapsamında sözleşme mali yılından önceki faturalar nedeniyle yapılması söz konusu kesintilerden üniversitelerin kurtarıldığı, başka deyişle bir taraftan lehlerine bir sonuç doğurduğu, karşılıklı mahsuplaşma anlamına geleceği ve kamu üniversitelerinin önemli bir gelir kaybına maruz kalmayacakları ifade edilmiştir. Bununla birlikte gerekçede mahsuplaşmaya dair değerlendirme bir varsayımdan ibarettir. Bunun gerçekte ülke imkanları ölçüsünde kıt kaynaklarla faaliyet yürüten kamu üniversitelerinin ne kadar yararlarına olduğuna dair bir hesaba dayanmadığı da anlaşılmaktadır. Ayrıca bu hesaplamanın hangi tarafın yararına olduğu, her bir üniversitenin özel durumuna, davalara konu uyumsuzlukların kapsamına da

bağlıdır. Sonuç olarak kural ile kamu üniversitelerinin daha önce doğmuş alacaklarından kanun yoluyla feragate zorlanması Anayasa'nın 130. maddesine aykırı şekilde üniversitelerin mali özerkliğine müdahale teşkil ettiğinden iptal edilmesi gerektiği görüşündeyim.

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. 5510 sayılı Kanun'un itiraz konusu ikinci fıkrasında götürü bedel üzerinden hizmet alım sözleşmesi imzalamış kamu üniversitesi sağlık hizmeti sunucularının, sözleşme öncesinde incelenen fatura dönemine ait Kurum tarafından yapılan kesinti işlemleri nedeniyle açmış oldukları davaların kesinleşmemiş olanlarının tamamından bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihi takip eden bir ay içerisinde feragat edecekleri hükme bağlanmıştır.

2. Çoğunluk kuralın "önceki döneme ilişkin Kurumla olan ihtilaflarını tasfiye etmeyi amaçlayan geçici bir düzenleme olduğu ve anılan sağlık hizmeti sunucularının tüm gelirleriyle ilgili olmayıp sadece sözleşme öncesinde incelenen fatura dönemine ait oluşan kesinti tutarlarıyla ilgili ihtilaflarla sınırlı olduğu; incelenmemiş faturalardan dolayı kamu üniversitesi sağlık hizmeti sunucularından bir kesintinin yapılması ihtimalinin kalmadığı ve kamu üniversitesi sağlık hizmeti sunucuları tarafından itiraza konu edilmemiş olsa da söz konusu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce incelenen fatura dönemine ait oluşan tutarlardan kamu üniversitesi sağlık hizmeti sunucularından kesinti yapılmasını gerektiren durumlar tespit edilmiş olsa dahi kesinti" yapılmayacağını belirtmiştir. Bu tespitlerden hareket eden çoğunluk kuralın kamu üniversiteleri açısından önemli bir gelir kaybına neden olmayacağına dikkat çekmiştir. Bununla beraber bu husus tüm kamu üniversiteleri için aynı önem ve ölçüde olmayabilir, zira gelirinin önemli bir bölümünü sağlık hizmeti sunucusu birimlerden karşılayan kamu üniversiteleri için ilgili meblağ büyük boyutlara ulaşabilir.

3. Sosyal Güvenlik Kurumunun (Kurum) mali yapısının korunmasında kamu yararı olduğu açıktır. Aynı şekilde kamu üniversitesi sağlık hizmeti sunucularının da mali yapılarının korunmasında da kamu yararı olduğu yadsınamaz. Anılan kuralla kanun koyucu, Kurumun mali yapısının korunmasının kamu üniversitesi sağlık hizmeti sunucularının mali yapının korunmasına göre daha çok kamu yararı içerdiğini kabul etmiştir. Mahkememizin yerleşik içtihadına göre "...bir kanun hükmünün gereksinimlere uygun olup olmadığı, hangi araç ve yöntemlerle kamu yararının sağlanabileceği kanun koyucunun takdirinde olduğundan bu kapsamda kamu yararı değerlendirmesi yapmak anayasa yargısıyla bağdaşmaz." (AYM, E.2020/53, K.2021/55, 14/07/2021, § 23). Dolayısıyla, bu husus kanun koyucunun takdir alanı içinde kalmaktadır.

4. Buradaki esas mesele, kuralın kamu yararı gerekçesiyle alacak iddiası ile dava açan kamu üniversitesi sağlık sunucularını davadan feragat etmeleri yönünde zorlayıcı bir düzenleme getirmesinin Anayasa'nın 130. maddesinde güvenceye alınan üniversite özerkliğine aykırılıklar taşımasıdır.

5. Anayasa'nın 130. maddesinde üniversiteler anayasal kurumlar olarak kabul edilmiş ve anılan maddenin birinci fıkrasında üniversitelerin tüzel kişiliğe ve bilimsel özerkliğe sahip olduğu belirtilmiştir.

6. Özerklik, kişi ve kuruluşların kanunla belirlenen sınırlar içinde kalmak şartıyla kendi faaliyetlerine ilişkin kararları alma ve uygulama konusunda gerekli yetkiyle donatılmış olması anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda kurumların dış etkilere karşı korunmasını ifade eder. Kamu kuruluşlarına özerklik tanınmasının nedeni faaliyetlerini hizmetin gereklerine ve kamu yararına uygun bir şekilde sürdürmelerini güvence altına almaktır (AYM, E.2019/112, K.2020/35, 25/6/2020, § 31).

7. Üniversitelerin bilimsel özerkliği; üniversitelerde yürütülen eğitim, araştırma, yayın ve benzeri etkinliklerin planlanması, düzenlenmesi ve icra edilmesi aşamalarında yönetim yetkisinin serbestçe kullanılabilmesini, belirtilen faaliyetlerle ilgili üniversite kaynaklarının kullanımına yönelik kararların üniversite yönetim organlarınca serbestçe alınabilmesini gerektirmektedir. Bilimsel özerklik, idari ve mali özerklikle birlikte üniversitelerin bağımsızlığı için olmazsa olmaz nitelikte bir bütünün parçalarını oluşturur. Bu unsurlardan herhangi birine yapılacak müdahale diğer unsurların da olumsuz şekilde etkilenmesine neden olacaktır (AYM, E.2015/61, K.2016/172, 2/11/2016, § § 43- 45; E.2022/90, K.2023/201, 31/11/2023, § 57).

8. Anayasa'nın 130. maddesinin sekizinci fıkrasında üniversitelerin bütçelerinin kendileri tarafından hazırlanacağı açıkça belirtilmek suretiyle mali konularda anayasal sınırlar gözetilerek karar alma yetkisinin üniversitelere ait olduğu hüküm altına alınmıştır (AYM, E.2022/90, K.2023/201, 31/11/2023, § 59).

9. Dava konusu kural, sağlık hizmeti sunucusu kamu üniversitelerinin idari ve mali özerkliğiyle uyumlu değildir. Kamu üniversitelerinin herhangi bir hukuki uyumsuzlukta davadan feragat etmeleri idari özerklikle ilgili bir husustur. Bu üniversitelere kural kapsamında açmış oldukları davalardan feragat zorunluluğu getirilerek kesinti miktarlarını talep etme haklarının ellerinden alınması ne idari özerklikle ne de mali özerklikle bağdaşmaktadır.

10. Belirtilen gerekçelerle itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 130. maddesine aykırılık taşıdığı sonucuna ulaştığımdan, çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye
Engin YILDIRIM

KARŞI OY

1. 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na 22/12/2022 tarihli ve 7429 sayılı Kanun'un 5. maddesiyle eklenen geçici 90. maddenin ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın reddine sayın çoğunluk tarafından karar verilmiştir.

2. Aşağıdaki gerekçelerle sayın çoğunluğun görüşüne katılmıyorum.

3. Mahkemenin kararında, iptal istemi, hükme itiraz gerekçeleri özetlenmiştir.

4. Dava konusu kural ile kamu üniversitelerin kuruma karşı açtıkları davalarda feragat zorunluluğu getirilmiştir. Bölge Adliye Mahkemesince görülmekte olan davada uygulanacak kural Anayasa'ya aykırılığı iddiası ile mahkememizin önüne getirilmiştir.

5. Anayasa'nın 35. Maddesinde "herkes mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar ancak kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkını kullanması toplum yararına aykırı kullanılamaz denilmektedir. Anayasa'nın anılan maddesi ile güvenceye bağlanan mülkiyet hakkı ekonomik değer ifade eden ve para ile değerlendirilebilen her türlü mal varlığı hakkını kapsamaktadır (AYM, E.2015/39, K. 2015/62).

6. Anayasa'nın 36. maddesinde "*Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir./Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz.*" denilmektedir. Anılan maddeyle güvence altına alınan dava yoluyla hak arama özgürlüğü, bir temel hak niteliği taşımasının ötesinde diğer temel hak ve özgürlüklerden gereken şekilde yararlanılmasını ve bunların korunmasını sağlayan en etkili güvencelerden birini oluşturmaktadır. Kişinin bir haksızlığa uğradığını iddia edebilmesinin ya da maruz kaldığı haksız bir uygulama veya işleme karşı haklılığını ileri sürüp kanıtlayabilmesinin, uğradığı zararı giderebilmesinin en etkili ve güvenceli yolu yargı mercileri önünde dava hakkını kullanabilmesidir (AYM, E.2004/25, K.2008/42, 17/1/2008; E.2008/102, K.2010/14, 21/1/2010; E.2017/178, K.2018/82, 11/7/2018, § 11).

7. Mahkemeye erişim hakkı bir uyumsuzluğu mahkeme önüne taşıyabilmek ve uyumsuzluğun etkili bir şekilde karara bağlanmasını isteyebilmek anlamına gelmektedir (Özkan Şen, B. No: 2012/791, 7/11/2013, § 52).

8. Anayasa'nın 13. maddesinde "*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*" denilmektedir. Buna göre temel hak ve özgürlüklere sınırlama getiren düzenlemelerin kanunla yapılması, Anayasa'da öngörülen sınırlama sebebine uygun ve ölçülü olması gerekir.

9. Bu itibarla mahkemeye erişim hakkını sınırlayan kanunun şeklen var olması yeterli olmayıp yasal kuralların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olması gerekir.

10. Esasen temel hakları sınırlayan kanunun bu niteliklere sahip olması, Anayasa'nın 2. maddesinde güvence altına alınan hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. Hukuk devletinin temel unsurlarından olan hukuki belirlilik ilkesi uyarınca kanuni düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Kanunda bulunması gereken bu nitelikler hukuki güvenliğin sağlanması bakımından da zorunludur. Zira bu ilke hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar (AYM, E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, §§ 153, 154). Dolayısıyla Anayasa'nın 13. maddesinde sınırlama ölçütü olarak belirtilen kanunilik, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

11. Kuralda üniversitelere mülkiyet hakkı kapsamında aldıkları açmış oldukları davalardan feragat etme zorunluluğu getirilmektedir. Kural uyumsuzluğun esasının yargı merciileri tarafından incelenme imkanını ortadan kaldırmaktadır.

12. Anayasa'nın 36. maddesinde adil yargılanma hakkı için herhangi bir sınırlama nedeni öngörülmemiş olmakla birlikte özel sınırlama nedeni öngörülmemiş hakların da o hakkın doğasından kaynaklanan bazı sınırlarının bulunduğu kabul edilmektedir. Ayrıca Anayasa'nın başka maddelerinde yer alan hak ve özgürlükler ile devlete yüklenen ödevler, özel sınırlama sebebi gösterilmemiş hak ve özgürlüklere sınır teşkil edebilir (AYM, E.2023/79, K.2024/80, 14/3/2024, § 16).

13. Adil yargılanma hakkı, niteliği gereği devletin düzenleme yapmasını gerektiren bir haktır. Zira bu hakkın Anayasa'da zikredilmiş olması kendi başına bir anlam ifade etmemekte, bireylerin bu haktan yararlanabilmesi için devletin en azından yargı teşkilatını kurması ve yargılama usullerini belirlemesi gerekmektedir. Devletin düzenleme yetkisini haiz olduğu alanlarda belli ölçüde takdir yetkisine sahip olduğunun kabulü gerekir. Bu sebeple adil yargılanma hakkına yönelik sınırlamalar getirilirken kanun koyucuyu bağlayan belli bir meşru amaçlar listesi bulunmamaktadır. Ancak kanun koyucunun bu takdir yetkisinin Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olduğu açıktır (*Bekir Sözen* [GK], B. No: 2016/14586, 10/11/2022, § 74).

14. İtiraza konu kanuni düzenleme kamu üniversitelerine davayı açmakla elde edilen menfaatin kapsamı belirlenmeden davadan feragat zorunluluğu getirilmiştir. Kural bu yönüyle üniversitelere aşırı ve orantısız bir külfet getirmektedir. Mülkiyet hakkına getirilen ölçsüz sınırlamanın davanın esasını incelenmeden feragat ile sonuçlandırılması hak arama özgürlüğüne yapılmış ölçsüz bir müdahale teşkil etmektedir. İptali gerekir.

15. Yukarıda belirtilen gerekçelerle söz konusu kuralın Anayasa'nın 2., 13., 35. ve 36. Maddeleri uyarınca Anayasa'ya aykırı olduğu ve iptali gerektiği düşüncesiyle sayın çoğunluğun görüşüne katılmadım.