

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

**Esas No : 2021/61**

**Karar No: 2024/31**

**Karar Tarihi: 1/2/2024**

**İPTAL DAVASINI AÇAN:** Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 129 milletvekili

**İPTAL DAVASININ KONUSU:** 15/4/2021 tarihli ve 7316 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A. 3. maddesiyle 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un değiştirilen 90. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesinin,

B. 7. maddesiyle 25/8/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na eklenen geçici 30. maddenin;

1. Birinci fıkrasında ve dördüncü fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan "...Fondan..." ibarelerinin,

2. Altıncı fıkrasında yer alan "...Fon tarafından..." ibaresinin,

C. 9. maddesiyle 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 17. maddesinin;

1. Değiştirilen birinci fıkrasının,

2. Üçüncü fıkrasının (b) bendinde yer alan "...üç aylık..." ibaresinin madde metninden çıkarılmasının,

Anayasa'nın 2., 6., 7., 10., 70., 104., 128. ve 130. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

### I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

Kanun'un iptali talep edilen kuralların da yer aldığı;

1. 3. maddesiyle 6183 sayılı Kanun'un değiştirilen 90. maddesi şöyledir:

"Satış ve satış komisyonları:

Madde 90 – (Değişik: 15/4/2021-7316/3 md.)

Gayrimenkuller, satış komisyonlarınca fiziki veya elektronik ortamda açık artırma ile satılır. Satış komisyonunun oluşumu alacaklı amme idarelerince belirlenir. Komisyonun çalışma usul ve esaslarını belirlemeye Hazine ve Maliye Bakanlığı yetkilidir."

## 2. 7. maddesiyle 4447 sayılı Kanun'a eklenen geçici 30. madde şöyledir:

“Geçici Madde 30- (Ek:15/4/2021-7316/7 md.)

*Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla NACE Rev.2 Ekonomik Faaliyet Sınıflamasına göre 56 kodunda faaliyet gösteren işyerleri ile 61.90.05, 85.51.03, 93.11.01, 93.12.07, 93.13.01, 93.19.05, 93.21.01, 93.29.02, 93.29.03, 96.02.01, 96.04.01, 96.04.02 veya 96.04.03 kodlarında faaliyet gösteren özel sektör işyerlerinde 2021 yılı Mart ayına/dönemine ait muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinde bu Kanun kapsamında bildirilen sigortalılar için 2021 yılı Nisan ve Mayıs aylarına ilişkin 5510 sayılı Kanunun 82 nci maddesi uyarınca belirlenen prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigortalı ve işveren hissesi primlerinin tamamı, bu işverenlerin Sosyal Güvenlik Kurumuna ödeyecekleri tüm primlerden mahsup edilmek suretiyle **Fondan** karşılanır.*

*İşyeri ile ilgili muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinin yasal süresi içerisinde verilmemesi, primlerin yasal süresinde ödenmemesi, mahkeme kararıyla veya yapılan kontrol ve denetimlerde çalıştığı kişilerin sigortalı olarak bildirilmediğinin veya bildirilen sigortalının fiilen çalıştırılmadığının tespit edilmesi ve Sosyal Güvenlik Kurumuna prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borcu bulunması durumlarında bu maddede belirtilen destekten yararlanılamaz. Ancak Sosyal Güvenlik Kurumuna olan prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borçlarını 6183 sayılı Kanununun 48 inci maddesine göre tecil ettiren ve taksitlendiren veya ilgili diğer kanunlar uyarınca yapılandırılan işverenler bu taksitlendirme veya yapılandırma devam ettiği sürece bu madde hükmünden yararlandırılır.*

*Bu madde kapsamında prim desteğinden yersiz yararlandığının tespiti halinde, yararlanılan prim desteği tutarı işverenden 5510 sayılı Kanununun 89 uncu maddesinin ikinci fıkrası uyarınca gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte tahsil edilir.*

*Bu madde kapsamında prim desteğinden yararlanan işverenler; aynı sigortalı için destekten yararlanılan süre boyunca, bu Kanun ile diğer kanunlarda yer alan diğer sigorta primi teşvik, destek ve indirimlerinden yararlanamaz. **Fondan** bu madde kapsamında karşılanan tutarlar, gelir ve kurumlar vergisi uygulamalarında gelir, gider veya maliyet unsuru olarak dikkate alınmaz.*

*Bu madde hükümleri; 5335 sayılı Kanununun 30 uncu maddesinin ikinci fıkrası kapsamına giren kurum ve kuruluşlara ait işyerleri ile 2886 sayılı Kanuna, 4734 sayılı Kanuna ve uluslararası anlaşma hükümlerine istinaden yapılan alım işleri ile 4734 sayılı Kanundan istisna olan alım işlerine ilişkin işyerleri ile sosyal güvenlik destek primine tabi çalışanlar, yurt dışında çalışan sigortalılar hakkında uygulanmaz.*

*Bu madde kapsamında **Fon tarafından** işverene sağlanan, sigortalı hissesine karşılık gelen destek tutarının sigortalıya ödenmesi işverenden talep edilemez.*

*Bakanlık, bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye ve ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye yetkilidir.”*

## 3. 9. maddesiyle 5510 sayılı Kanun'un birinci fıkrası değiştirilen ve madde metninden ibarenin çıkarıldığı 17. maddesi şöyledir:

“Ödenek ve gelirlere esas tutulacak günlük kazanç

**MADDE 17-** (Değişik birinci fıkra:15/4/2021-7316/9 md.) *İş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık hallerinde verilecek ödeneklerin veya bağlanacak gelirlerin hesabına esas tutulacak günlük kazanç; iş kazasının olduğu, meslek hastalığında ise iş göremezliğin başladığı tarihten önceki oniki aydaki son üç ay içinde; analık ve hastalık halinde ise iş göremezliğin başladığı tarihten önceki oniki aydaki 80 inci maddeye göre hesaplanacak prime esas kazançlar toplamının, bu kazançlara esas prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle hesaplanır. Ancak, iş göremezliğin başladığı tarihten önceki son bir yıl içerisinde 180 günden az kısa vadeli sigorta primi bildirilmiş olanlara hastalık ve analık halinde ödeneğe esas tutulacak günlük kazanç, iş göremezliğin başladığı tarihteki günlük prime esas kazanç alt sınırının iki katını geçemez.*

*Oniki aylık dönemde çalışmamış ve ücret almamış olan sigortalı, çalışmaya başladığı ay içinde iş kazası veya meslek hastalığı nedeniyle iş göremezliğe uğrarsa verilecek ödeneklerin veya bağlanacak gelirlerin hesabına esas günlük kazanç; çalışmaya başladığı tarih ile iş göremezliğinin başladığı tarih arasındaki sürede elde ettiği prime esas günlük kazanç toplamının, çalıştığı gün sayısına bölünmesi suretiyle; çalışmaya başladığı gün iş kazasına uğraması halinde ise aynı veya emsal işte çalışan benzeri bir sigortalının günlük kazancı esas tutulur.*

*4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi gereği sigortalı sayılanların ödenek veya gelire esas günlük kazançlarının hesabında:*

*a) Prim, ikramiye ve bu nitelikteki arazi ödemeler dikkate alınmış ise ödenek ve gelire esas alınacak günlük kazanç, ücret toplamının ücret alınan gün sayısına bölünmesiyle hesaplanacak günlük kazançta, %50 oranında bir ekleme yapılarak bulunan tutardan çok olamaz.*

*b) İdare veya yargı mercilerince verilen karar gereğince yapılan ücret, ikramiye, zam, tazminat ve bu mahiyetteki ödemelerden, ödenek ve gelirin hesabına esas alınan üç aylık dönemden önceki aylara ilişkin olanlar dikkate alınmaz.*

*Meslek hastalığı, sigortalının sigortalı olarak çalıştığı son işinden ayrıldığı tarihten bir yıl geçtikten sonra meydana çıkmış ise, günlük kazancı bu son işinden ayrıldığı tarih esas alınarak yukarıdaki fıkralara göre hesaplanır.*

*İş kazası ile meslek hastalığı sigortasından bağlanacak gelirlere esas tutulacak aylık kazanç, yukarıdaki hükümlere göre hesaplanacak günlük kazancın otuz katıdır.”*

## **II. İLK İNCELEME**

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI ve İrfan FİDAN'ın katılımlarıyla 24/6/2021 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, Raportörler Abdullah TEKBAŞ ve Ömer MENCİK tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin raporlar, dava konusu kanun hükümleri, dayanan ve

ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüştülüp düşünüldü:

## **A. Kanun'un 3. Maddesiyle 6183 Sayılı Kanun'un Değiştirilen 90. Maddesinin Birinci Fıkrasının İkinci Cümlesinin İncelenmesi**

### **1. İptal Talebinin Gerekçesi**

3. Dava dilekçesinde özetle; satış komisyonunun kimlerden oluşacağına kanunla belirlenmesi gerektiği ve dava konusu kural öncesinde idarenin kanuniliği ilkesine uygun olarak satış komisyonunun kimlerden oluşacağına açıkça belirtildiği, kuralla satış komisyonunun oluşumu hususunda alacaklı kamu idaresine sınırları belirli olmayan bir takdir yetkisinin tanındığı, alacaklı idareler nezdinde farklı satış komisyonlarının oluşturulmasının satılacak taşınmazların haklı bir nedene dayanmaksızın farklı biçimde fiyatlandırılmalarına neden olacağı, kuralda bunu önlemeye yönelik güvencelere yer verilmediği, satış komisyonunun oluşumunu belirleme yetkisini idareye bırakmanın borçlunun taşınmazının gerçek değerinin doğru tespit edilememesine ve dolayısıyla borçlunun mülkiyet hakkına ölçsüz bir şekilde müdahale edilmesine neden olacağı, bu durumun Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşme hükümleriyle de bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 7., 10., 13., 35., 90. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### **2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

4. Dava konusu kuralla haczedilen taşınmazların satışını gerçekleştirecek satış komisyonlarının alacaklı kamu idarelerince belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

5. Anayasa'nın 7. maddesinde "*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.*" denilmektedir. Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olması ve bu yetkinin devredilememesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir. Bu hükme yer veren Anayasa'nın 7. maddesinin gerekçesinde yasama yetkisinin parlamentoya ait olması "*demokrasi rejimini benimseyen siyasi rejimlerde kaçınılmaz bir durum*" olarak nitelendirilmiştir. Ayrıca, gerekçede "*Millet adına kanun koyma yetkisini yasama meclisi yerine getirir. Bu yetki devredilemez. Ancak, Anayasanın 99 ve 129 uncu maddeleri hükümleri saklıdır*" denilmek suretiyle bu ilkenin anlamı ve istisnaları belirtilmiştir. Madde gerekçesinden de anlaşılacağı üzere yasama yetkisinin devredilemezliği, esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında başka bir organca kullanılmaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi ile yasaklanan, kanun yapma yetkisinin devredilmesidir (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2021/73, K.2022/51, 21/04/2022, § 15).

6. Türevsel nitelikteki düzenleyici işlemler bakımından yürütmenin düzenleme yetkisi; sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu işlemler bakımından kural olarak kanun koyucunun genel ifadelerle yürütme organını yetkilendirmesi yeterli olmakla birlikte Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda genel ifadelerle yürütme organına düzenleme yapma yetkisi verilmesi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturabilmektedir. Bu nedenle Anayasa'da temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin konması ve memurların atanması, özlük hakları gibi münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda kanunun temel esasları, ilkeleri ve

çerçeveyi belirlemiş olması gerekmektedir. Anayasa koyucunun açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda yasama organının temel kuralları saptadıktan sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmenin türevsel nitelikteki işlemlerine bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013).

7. Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında "*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*" denilmektedir. Bu hüküm uyarınca, bir kamu idaresini düzenleyen kanunun bu idarenin organlarını da düzenlemesi gerekir.

8. 6183 sayılı Kanun'un 1. maddesine göre devlete, il özel idarelerine ve belediyelere ait belli kamu alacakları hakkında bu kanun hükümleri uygulanacaktır. Bunların yanı sıra ilgili kanunlarında bu Kanun hükümlerine göre tahsil edileceği belirtilen alacaklar da Kanun hükümleri gereğince tahsil edilecektir.

9. Kanun'un 54. maddesinde kamu borçlusunun borcuna yetecek miktardaki mallarının haczedilerek paraya çevrilmesi cebren tahsil usullerinden biri olarak öngörülmüştür. 62. maddede borçlunun, mal bildiriminde gösterilen veya tahsil dairesince tespit edilen borçlu veya üçüncü şahıslar elindeki menkul malları ile taşınmazlarından, alacak ve haklarından kamu alacağına yetecek miktarının tahsil dairesince haczolunacağı hüküm altına alınmıştır. Kanun'un 88. ila 99. maddelerinde taşınmazların haczi ve satışı düzenlenmiştir.

10. Kanun'un dava konusu kuralın da yer aldığı 90. maddesinin 7316 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle değiştirilmeden önceki hâlinde satış komisyonunun, il ve ilçelerde en büyük mal memurunun veya görevlendireceği kişinin başkanlığında belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilmiş bir kişi ile alacaklı kamu idaresinin yetkili bir memurundan ve taşınmazın bulunduğu yer tapu sicil muhafızı veya görevlendireceği bir kişiden oluşacağı hüküm altına alınmıştı. Kuralda ise satış komisyonlarının oluşumunun alacaklı kamu idarelerince belirleneceği öngörülmek suretiyle il ve ilçe düzeyinde tüm taşınmazlar bakımından tek bir satış komisyonu uygulamasından vazgeçilerek her kamu idaresi için ayrı bir satış komisyonunun görev alması esası benimsenmiştir.

11. 90. maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesiyle taşınmazların fiziki ve elektronik ortamda açık artırma ile satışı görev ve yetkisi satış komisyonuna verilmiştir.

12. 91. madde gereğince taşınmazın değeri satış komisyonunca belirlenecek olsa da değer belirleme işi sadece satış komisyonu tarafından yapılmamaktadır. 59. maddeye göre mal bildiriminde bulunan borçlunun gerek kendisinde gerekse üçüncü şahıslar elinde bulunan mal, alacak ve haklarından borcuna yetecek miktarın, nevini, mahiyetini, vasfını, değerini ve her türlü gelirini veya haczi kabil mal veya geliri bulunmadığını ve yaşayış tarzına göre geçim kaynaklarını ve buna nazaran borcunu ne suretle ödeyebileceğini yazıyla veya sözle tahsil dairesine bildirmesi gerekmektedir. Bu kapsamda bildirilen taşınmazların değeri de öncelikle borçlu tarafından tespit edilerek bildirilecektir. Borcun daha önce ödenmesi nedeniyle taşınmazın satışının gerekmesi hâlinde 91. madde gereğince satışa çıkarılacak taşınmazlar hakkında bilirkişinin mütalaası alınmak suretiyle satış komisyonu tarafından rayiç değer biçilecektir. Bu konuda idareye takdir yetkisinin tanınmadığı gözetildiğinde bilirkişinin

mütalaasının alınması zorunluluğunun bulunduğu açıktır. Bu itibarla söz konusu taşınmazın değeri ancak bilirkişi mütalaasının alınmasının ardından belirlenecektir.

13. Diğer yandan 92. ila 99. maddeler arasında taşınmazların satışına ilişkin ihale sürecinde yapılacak işlemler de ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir.

14. Anılan hükümlerden haczedilen taşınmazların değerinin belirlenmesinden satışına ve satış sonrası işlemlere kadar olan sürecin Kanun'da yeterli açıklıkta düzenlendiği anlaşılmaktadır. Kural gereğince satış komisyonu değişiklik öncesinde olduğu gibi yine idari personelden oluşmakta, tek bir komisyon yerine farklı komisyonların oluşturulmasının önu açılmakta, kanunla belirlenen idari personel veya bunların belirleyeceği idari personelin yerini her kurumun kendi belirleyeceği idari personel almaktadır. Satılacak taşınmazın değerinin belirlenmesinin ve yürütülecek satış sürecinin aşamalarının ayrıntılı olarak kanunda düzenlendiği gözetildiğinde komisyon üyelerinin ilgili kurumlarca belirlenecek olmasının idarenin kanuniliği ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkelerine aykırı olmadığı anlaşılmaktadır.

15. Öte yandan Anayasa'nın 125. maddesi gereğince idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu gözönünde bulundurulduğunda satış komisyonlarınca değer belirleme ve ihale sürecinin bu kapsamda yargı denetimine tabi olmasının yeterli güvence sağladığı da açıktır.

16. Açıklanan nedenlerle kural. Anayasa'nın 7. ve 123. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 7. ve 123. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir. Diğer yandan kuralın Anayasa'nın 35. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de doğrudan ilgisi bulunmaması nedeniyle Anayasa'nın 35. maddesi yönünden ayrıca inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 10., 13. ve 90. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

**B. Kanun'un 7. Maddesiyle 4447 Sayılı Kanun'a Eklenen Geçici 30. Maddenin Birinci Fıkrasında ve Dördüncü Fıkrasının İkinci Cümlesinde Yer Alan "...Fondan..." İbareleri ile Altıncı Fıkrasında Yer Alan "...Fon tarafından..." İbaresinin İncelenmesi**

### **1. Anlam ve Kapsam**

17. 4447 sayılı Kanun'un geçici 30. maddesinin birinci fıkrasında anılan maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla NACE Rev.2 Ekonomik Faaliyet Sınıflamasına göre 56 kodunda faaliyet gösteren işyerleri ile 61.90.05, 85.51.03, 93.11.01, 93.12.07, 93.13.01, 93.19.05, 93.21.01, 93.29.02, 93.29.03, 96.02.01, 96.04.01, 96.04.02 veya 96.04.03 kodlarında faaliyet gösteren özel sektör işyerlerinde 2021 yılı Mart ayına/dönemine ait muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinde bu Kanun kapsamında bildirilen sigortalılar için 2021 yılı Nisan ve Mayıs aylarına ilişkin 5510 sayılı Kanun'un 82. maddesi uyarınca belirlenen prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigortalı ve işveren hissesi

primlerinin tamamının, bu işverenlerin Sosyal Güvenlik Kurumuna (Kurum) ödeyecekleri tüm primlerden mahsup edilmek suretiyle Fondan karşılanacağı hükme bağlanmıştır. Anılan fıkra da yer alan "...Fondan..." ibaresi dava konusu kurallardan ilkinin oluşturmaktadır.

18. Söz konusu geçici 30. maddenin dördüncü fıkrasının ikinci cümlesinde de Fondan bu madde kapsamında karşılanan tutarların, gelir ve kurumlar vergisi uygulamalarında gelir, gider veya maliyet unsuru olarak dikkate alınmayacağı öngörülmüş olup anılan cümlede yer alan "...Fondan..." ibaresi dava konusu diğer kuralı oluşturmaktadır.

19. Maddenin altıncı fıkrasında ise bu madde kapsamında Fon tarafından işverene sağlanan, sigortalı hissesine karşılık gelen destek tutarının sigortalıya ödenmesinin işverenden talep edilemeyeceği hükme bağlanmış olup söz konusu fıkra da yer alan "...Fon tarafından..." ibaresi dava konusu diğer kuralı oluşturmaktadır.

## **2. İptal Talebinin Gerekçesi**

20. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kurallarla sigortalı ve işveren hissesi primlerinin iki aylık tutarının İşsizlik Sigortası Fonundan (Fon) karşılanmasının öngörüldüğü, Anayasa gereğince kişilerin sosyal güvenlik hakkının sağlanabilmesi için devletin sosyal güvenlik teşkilatı kurma yükümlülüğünün bulunduğu, bu kapsamda oluşturulan Fonun amacının işsiz kalmış kapsam dâhilindeki sigortalılara işsiz kaldıkları süre boyunca *işsizlik ödeneği* adı altında belirli miktarda gelir sağlamak olduğu, devletin sigortalının sosyal sigorta primlerini ödeme yükümlülüğünün bulunmadığı, dolayısıyla sosyal güvenlik primlerinin ödenmesinin Fonun amaçları arasında olmadığı, kurallarla öngörülen prim desteğinin işsizliği önlemeye yönelik olmadığı ve işsizlik sigortasının işleyişini bozucu nitelikte olduğu, kurallara konu desteğin devletin idari bir tasarrufu nedeniyle ortaya çıkan geçici bir durumun yaratabileceği ekonomik sorunları gidermeye yönelik olduğu ve merkezi bütçeden karşılanması gerektiği belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 60. ve 65. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

## **3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

21. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 49. maddesi yönünden de incelenmiştir.

22. Anayasa'nın 60. maddesinde devlete sosyal güvenlik hakkını sağlayacak gerekli tedbirleri alma ödevi yüklenmiş iken 49. maddesine göre devletin ayrıca işsizliği önlemeye yönelik ekonomik bir ortam yaratma yükümlülüğü de bulunmaktadır. Anayasa'ya aykırı olmamak kaydıyla bu kapsamda alınacak tedbirleri, bu tedbirlerin kapsamını, içeriğini, şeklini ve usulünü belirleme konusunda kanun koyucunun takdir yetkisi bulunmaktadır (benzer yöndeki değerlendirme için bkz. AYM, E.2008/57, K.2010/26, 4/2/2010).

23. 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 devletin pozitif yükümlülükleri çerçevesinde sosyal güvenlik kuruluşları oluşturularak ve/veya diğer araçlarla kişilerin

yaşlılık, hastalık, malullük, kaza, ölüm ve işsizlik gibi sosyal risklere karşı asgari yaşam düzeylerinin korunması amaçlanmaktadır (AYM, E.2008/57, K.2010/26, 4/2/2010).

24. Bu kapsamda oluşturulan işsizlik sigortası, bir iş ya da işyerinde çalışırken çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına karşın tamamen kendi istek ve kusuru dışında işini kaybeden çalışanlara bir yandan yeni bir iş bulunmasına gayret edilirken diğer yandan da bunların işsiz kaldıkları süreçte uğradıkları gelir kaybını kısmen de olsa karşılayarak kendisinin ve ailesinin zor duruma düşmesini önlemek amacı ile belirli süre ve ölçüde ödemeyi kapsayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, devlet tarafından kurulmuş zorunlu bir sigorta koludur (AYM, E.2008/57, K.2010/26, 4/2/2010). Bu sigorta koluna ilişkin hizmetler de dâhil olmak üzere 4447 sayılı Kanun'un gerektirdiği görev ve hizmetler için mali kaynak sağlamak, piyasa şartlarında kaynakları değerlendirmek ve anılan Kanun'un öngördüğü ödemelerde bulunmak üzere Fon kurulmuştur.

25. Sosyal güvenlik programlarıyla ekonomik ve sosyal yapının karşılıklı etkileşim içinde olduğu ve sosyal güvenlik sisteminin yapısını ekonomik ve sosyal şartların belirleyeceği bilinen bir gerçektir (AYM, E.2019/46, K.2020/55, 15/10/2020, § 14). Dolayısıyla işsizlik sigortasının kapsamının ve şartlarının belirlenmesinde de ekonomik ve sosyal durumun etkili olacağı ortadadır. Anayasa'nın kişilere sağlanacak sosyal güvenlik hakkının ölçütleri konusunda ayrıntılı ilkeler koymadığı da dikkate alındığında işsizlik sigortasından yararlanmanın şartlarının yumuşatılmasının veya ağırlaştırılmasının istihdam, iş gücü verimliliği, gelir dağılımı, enflasyon, ücretler üzerindeki etkilerini değerlendirmek ve buna göre bu şartları belirlemek kanun koyucunun takdirindedir (AYM, E.2008/57, K.2010/26, 4/2/2010).

26. Kanun'un geçici 30. maddesinin birinci fıkrasında anılan maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla belirtilen NACE kodlarında faaliyet gösteren özel sektöre ait yiyecek ve içecek sunan işyerleri ile oyun salonu, internet kafe, kurs, spor tesisi, eğlence yeri, düğün salonu, güzellik salonu, kaplıca, hamam işletmelerine ait işyerlerinde 2021 yılı Mart ayında istihdam edilmekte olan sigortalılar için 2021 yılı Nisan ve Mayıs aylarının sigortalı ve işveren hissesi primlerinin tamamının, bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri tüm primlerden mahsup edilmek suretiyle Fondan karşılanacağı hüküm altına alınmıştır. Bu içeriğiyle kuralın koronavirüs pandemisi zorlayıcı sebebine dayalı olarak işveren, işçi ve diğer kişilere yönelik prim desteği, nakdi ücret desteği, genel sağlık sigortası desteği, sosyal yardım gibi desteklerin sağlanmasına yönelik kurulan sistemin bir parçası olarak ihdas edildiği anlaşılmaktadır.

27. Dava konusu kurullarla da işverene ve sigortalılara sağlanacak prim desteği tutarının Fondan karşılanmasının öngörülmesi suretiyle geçici 30. madde kapsamındaki işyerlerinde istihdam seviyesinin korunmasına yönelik tedbirlerin alınmasının amaçlandığı değerlendirilmektedir.

28. Kanun'un 46. maddesinde Kanun'da öngörülen hizmetlerin verilmesinin sağlanmasının işsizlik sigortasının amaçları arasında sayıldığı, 53. maddesinde işsizlik ödeneği dışındaki bazı işler için de Fondan gider yapılacağı kabul edildiği dikkate alındığında kanun koyucunun Anayasa'nın 49. maddesiyle devlete verilen istihdam seviyesini koruma görevini yerine getirmek amacıyla almış olduğu çeşitli tedbirlerle ilgili finansman ihtiyacını Fon kaynaklarından karşılamayı uygun gördüğü anlaşılmaktadır. Dolayısıyla Kanun'un geneline bakıldığında, Fonun yalnızca sigortalılara işsiz kalmaları hâlinde



yapılacak ödeme ve hizmetler için değil işsizliği önlemek, istihdamı seviyesini ve verimlilik düzeyini korumak ve artırmak, böylelikle ekonomik ve sosyal kalkınmayı gerçekleştirmek amacıyla da oluşturulduğu anlaşılmaktadır (bkz. AYM, E.2008/57, K.2010/26, 4/2/2010).

29. Nitekim Anayasa Mahkemesi de istihdamın teşviki amacıyla oluşturulan bazı projelerin Fon kaynaklarıyla desteklenmesini Anayasa'ya aykırı görmemiştir (AYM, E.2008/57, K.2010/26, 4/2/2010; E.2019/46, K.2020/55, 15/10/2020, § 17).

30. Öte yandan kurallar sosyal güvenlik hakkının sağlanmasına hizmet eden işsizlik sigortasının işleyişinde herhangi bir değişiklik öngörmemekte, işsizlik durumunda sigortalıya yapılan ödeme ve sunulan hizmetlerde herhangi bir sınırlamada bulunmamaktadır. Sigortalı, kurallar öncesinde sahip olduğu imkânları kurallar sonrasında da aynen muhafaza etmeye devam etmektedir. Bu itibarla işveren ve sigortalılara sağlanan prim desteği tutarının Fondan karşılanmasının öngörülmesinin sigortalıların sosyal güvenlik hakları bakımından bir kayba yol açtığı söylenemez (AYM, E.2019/46, K.2020/55, 15/10/2020, § 18).

31. Diğer yandan Kanun'un 49. maddesi uyarınca işsizlik sigortası priminin sigortalının prime esas aylık brüt kazançlarından %1 sigortalı, %2 işveren ve %1 devlet payı olarak alındığı gözönünde bulundurulduğunda Fonun başlıca geliri olan anılan primin yalnızca sigortalı tarafından ödenen meblağdan oluşmadığı ve sigortalıdan daha yüksek oranda işverenin ve devletin anılan prime katkıda bulunduğu açıktır. Kanun'un 53. maddesinde Fonun açık vermesi durumunda devletçe sağlanacak katkıların da Fonun gelirleri arasında sayılmış olması karşısında belirli şartlar dâhilinde işverene ve sigortalılara sağlanan prim desteği tutarının kural uyarınca Fondan karşılanmasının Fonun zayıflamasına yol açacağı ve bu suretle işsiz kalan sigortalılara yapılacak ödemeleri olumsuz etkileyeceği ileri sürülemez (AYM, E.2019/46, K.2020/55, 15/10/2020, § 19).

32. Ayrıca kuralların yer aldığı maddede işverene verilecek desteğin nakdî ödeme şeklinde yapılamayacağı ve işverenin Kuruma ödeyecekleri tüm primlerden mahsup yoluyla sağlanacağı açıkça düzenlenmek suretiyle Fondan çıkan kaynağın amaca aykırı kullanılmasını önleyecek tedbirlerin de alındığı görülmektedir (AYM, E.2020/74, K.2021/94, 16/12/2021, § 33).

33. Hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak 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).

34. Geçici 30. madde gereğince devletin prim alacağından vazgeçmesi ve bu sebeple ortaya çıkacak açığın Fondan karşılanması söz konusudur. Anılan madde prim ödeme yükümlülüğünün kaldırılması yönüyle işverenlerle ilgili olup ortaya çıkan prim açığının Fondan karşılanacağına ilişkin kuralların esas olarak işverenlerle ilgisi bulunmamaktadır. Bu bağlamda maddenin dördüncü fıkrasında Fondan karşılanan tutarların, gelir ve kurumlar vergisi uygulamalarında gelir, gider veya maliyet unsuru olarak dikkate alınmayacağı hüküm

altına alınmıştır. Böylelikle söz konusu prim ödemelerinin işverenlerin vergilendirilmesinde dikkate alınıp alınmayacağına ilişkin tereddütlerin giderilmesi suretiyle keyfî uygulamalara karşı kişileri koruyucu bir düzenlemenin de öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

35. Maddenin altıncı fıkrasında Fon tarafından işverene sağlanan, sigortalı hissesine karşılık gelen destek tutarının sigortalıya ödenmesinin işverenden talep edilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Maddeyle sağlanan destek, işverenin sigortalı çalıştırması dolayısıyla katlanmak durumunda olduğu toplam maliyetin azaltılmasına yönelik olup sigortalının destek öncesi mali durumuyla destek sonrası mali durumu arasında bir fark bulunmamakta, ödenmesi gereken primler de Fondan karşılanmaktadır. Dolayısıyla sigortalının ücret hakkı ve sosyal güvenlik hakkı bakımından bir kaybı söz konusu değildir. Bu durumda sigortalı hissesinin işverenden talep edilebilmesi önceki duruma göre daha fazla gelir elde etmesi ve işverene sağlanan destek miktarının azalması sonucunu doğuracak, kurullarla sağlanan desteğin amacına ulaşmasını güçleştirecektir. Bu itibarla kurulların maddenin amacına uygun olarak ihdas edildiği anlaşılmaktadır.

36. Açıklanan nedenlerle kurullar, Anayasa'nın 2., 49. ve 60. maddelerine aykırı değildir. İptalleri talebinin reddi gerekir.

Kurulların Anayasa'nın 65. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

### **C. Kanun'un 9. Maddesiyle 5510 Sayılı Kanun'un 17. Maddesinin Değiştirilen Birinci Fıkrasının ve Üçüncü Fıkrasının (b) Bendinde Yer Alan "...üç aylık..." İbaresinin Madde Metninden Çıkarılmasının İncelenmesi**

#### **1. Anlam ve Kapsam**

37. 5510 sayılı Kanun'un İkinci Kısımının Üçüncü Bölümü'nde hizmet akdiyle veya kendi ad ve hesabına bağımsız çalışan sigortalıların tabi olduğu kısa vadeli sigorta hükümlerine yer verilmiştir. Kısa vadeli sigortaya tabi riskler olarak iş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık hâlleri kabul edilmiştir. Anılan Kanun'un 15. maddesinin birinci fıkrasında sigortalının, iş kazası ve meslek hastalığı dışında kalan ve iş göremezliğine neden olan rahatsızlıklar *hastalık hâli* olarak, ikinci fıkrasında sigortalı kadının veya sigortalı erkeğin sigortalı olmayan eşinin, kendi çalışmalarından dolayı gelir veya aylık alan kadının ya da gelir veya aylık alan erkeğin sigortalı olmayan eşinin gebeliğinin başladığı tarihten itibaren doğumdan sonraki ilk sekiz haftalık, çoğul gebelik hâlinde ise ilk on haftalık süreye kadar olan gebelik ve analık hâliyle ilgili rahatsızlık ve engellilik hâlleri *analık hâli* olarak tanımlanmıştır.

38. Kanun'un 16. maddesinde iş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık sigortasından sağlanan haklara yer verilmiş olup geçici iş göremezlik ödeneği de bunlar arasında sayılmıştır. Geçici iş göremezlik, sigortalının iş kazası geçirmesi, meslek hastalığına tutulması veya hastalık ya da analık hâllerinde Kurum tarafından yetkilendirilen hekim veya sağlık kurulu raporlarında belirtilen istirahat süresince geçici olarak çalışmama hâlidir. Geçici iş göremezlik ödeneği ise iş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık hâllerinde Kanun'da belirtilen geçici iş göremezlik sürelerinde verilen ödenektir. Geçici iş göremezlik hâllerinde sigortalı geçici olarak çalışmadığı için aylık ya da haftalık kazancında eksilme olmakta ve

gelir kaybı yaşamaktadır. Bu gelir kaybının telifisi geçici iş göremezlik ödeneğiyle sağlanmaktadır.

39. 18. maddede geçici iş göremezlik ödeneğinin ödeneceği süreler, 80. maddede ise geçici iş göremezlik ödeneğinin hesaplanmasında da kullanılan prime esas kazanç kapsamındaki gelirlere yer verilmiştir.

40. Kısa vadeli sigorta sisteminin gerektirdiği finansmana ilişkin olarak 79. maddede ilgililerin prim ödemek zorunda oldukları hüküm altına alınmış, 81. maddede ise prim oranları ve devlet katkısına ilişkin düzenleme yapılmıştır. 81. maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde kısa vadeli sigorta kolları prim oranının %2 olduğu, bu primin tamamının işverence ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

41. 17. maddede ödenek ve gelirlere esas tutulacak günlük kazançla ilişkin düzenleme yapılmıştır. Anılan maddenin dava konusu birinci fıkrasında iş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık hâllerinde verilecek ödeneklerin veya bağlanacak gelirlerin hesabına esas tutulacak günlük kazancın; iş kazasının olduğu, meslek hastalığında ise iş göremezliğin başladığı tarihten önceki on iki aydaki son üç ay içinde; analık ve hastalık hâlinde ise iş göremezliğin başladığı tarihten önceki on iki aydaki 80. maddeye göre hesaplanacak prime esas kazançlar toplamının, bu kazançlara esas prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle hesaplanacağı, ancak iş göremezliğin başladığı tarihten önceki son bir yıl içerisinde 180 günden az kısa vadeli sigorta primi bildirilmiş olanlara hastalık ve analık hâlinde ödeneğe esas tutulacak günlük kazancın, iş göremezliğin başladığı tarihteki günlük prime esas kazanç alt sınırının iki katını geçemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Bu itibarla hastalık ve analık hâllerinde günlük kazanç hesabının diğer hâllerdeki hesaptan farklı bir yöntemle yapılacağı öngörülmüştür. Bu farklı hesaplama yöntemine göre hastalık ve analık risklerinin gerçekleşmesi durumunda sigortalıya ödenecek geçici iş göremezlik ödeneğinin miktarı diğer risklere maruz kalanlara ödenenlere göre daha az olacaktır.

42. Maddenin üçüncü fıkrasının (b) bendinde ise 4. maddenin birinci fıkrasının (a) bendi gereği sigortalı sayılanların ödenek veya gelire esas günlük kazançlarının hesabında idare veya yargı mercilerince verilen karar gereğince yapılan ücret, ikramiye, zam, tazminat ve bu mahiyetteki ödemelerden, ödenek ve gelirin hesabına esas alınan üç aylık dönemden önceki aylara ilişkin olanların dikkate alınmayacağı hüküm altına alınmış iken 7316 sayılı Kanun'la anılan bentte yer alan "...üç aylık..." ibaresi madde metninden çıkarılmıştır. Söz konusu ibarenin madde metninden çıkarılması dava konusu kuralı oluşturmaktadır. Bu itibarla kural öncesinde ödenek veya gelire esas günlük kazançlarının hesabında idare veya yargı mercilerince verilen karar gereğince yapılan ücret, ikramiye, zam, tazminat ve bu mahiyetteki ödemelerden, ödenek ve gelirin hesabına esas alınan üç aylık dönemden önceki aylara ilişkin olanların dikkate alınmaması söz konusu iken kural sonrasında ödenek ve gelirin hesabına esas alınan dönemden önceki aylara ilişkin olanlar gözönünde bulundurulmayacaktır.

## **2. İptal Talebinin Gerekçesi**

43. Dava dilekçesinde özetle; sosyal güvenliğin bireyler yönünden hak devlet yönünden görev olduğu, devletin sosyal güvenlik teşkilatı kurma yükümlülüğünün bulunduğu, böylelikle kişilerin ortaya çıkabilecek ekonomik ve sosyal risklere karşı

korunabileceği, bu risklerden olan hastalık ve analık hâllerinde kişiye geçici iş göremezlik ödeneği ödenmekte olduğu, ödenek miktarının nesnel olarak belirlenmesi için önceki düzenlemede son üç aylık kazancın çalışılan günlere bölünmesi suretiyle hesaplama yapılmakta iken dava konusu kurallarla diğer kısa vadeli sigortalardan analık ve hastalık sigortalarının ayrılarak bunlarda günlük kazancın hesaplanmasında on iki aylık sürenin dikkate alınacağına öngörüldüğü, kısa vadeli sigortanın amacının riskin gerçekleşmesi durumunda çalışamayacak hâle gelen sigortalıya belirli bir miktar geliri güvence etmek olduğu, farklı risk türlerine maruz kalan işçilerin sosyal güvenlik hakkından yararlanma ihtiyacı bakımından aynı durumda olmalarına rağmen hastalanan veya hamile kalan işçilerin kurallarla dezavantajlı duruma düşürülmeleri suretiyle ayrımcılık yapıldığı, hastalık ve analık hâllerinde çalışmanın son bir yıl içinde yüz seksen günden az olması hâlinde geçici iş göremezlik ödeneğine esas olacak günlük kazancın iş göremezliğin başladığı tarihteki günlük prime esas kazancın alt sınırının iki katını geçemeyeceğinin öngörülmesiyle sigortalının yararlanması gereken parasal hakka bir üst sınırın getirildiği, diğer risklere maruz kalanlarla bunlar arasında nesnel olmayan ve haklı nedene dayanmayan ayrımcılık yapıldığı belirtilerek kuralların Anayasa'nın 2., 10. ve 60. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

### 3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

#### a. Birinci Fıkra

**i. Birinci Cümlede Yer Alan "...hastalık ve analık..." ve "...analık ve hastalık halinde ise iş göremezliğin başladığı tarihten önceki oniki aydaki..." İbareleri ile İkinci Cümle**

44. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 13. maddesi yönünden de incelenmiştir.

45. 5510 sayılı Kanun'un 17. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde iş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık hâllerinde verilecek ödeneklerin veya bağlanacak gelirlerin hesabına esas tutulacak günlük kazancın; iş kazasının olduğu, meslek hastalığında ise iş göremezliğin başladığı tarihten önceki on iki aydaki son üç ay içinde; analık ve hastalık hâlinde ise iş göremezliğin başladığı tarihten önceki on iki aydaki 80. maddeye göre hesaplanacak prime esas kazançlar toplamının, bu kazançlara esas prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle hesaplanacağı hükme bağlanmış olup anılan cümlede yer alan "...hastalık ve analık..." ve "...analık ve hastalık halinde ise iş göremezliğin başladığı tarihten önceki oniki aydaki..." ibareleri dava konusu kurallardan ikisini oluşturmaktadır.

46. Anılan fıkranın dava konusu ikinci cümlesiyle ise iş göremezliğin başladığı tarihten önceki son bir yıl içinde 180 günden az kısa vadeli sigorta primi bildirilmiş olanlara hastalık ve analık hâlinde ödeneğe esas tutulacak günlük kazancın, iş göremezliğin başladığı tarihteki günlük prime esas kazanç alt sınırının iki katını geçemeyeceği öngörülmüştür.

47. Anayasa'nın 60. maddesi uyarınca devlet, tüm çalışanlara sosyal güvenlik hakkını sağlamak ve bunun için gerekli önlemleri almakla yükümlüdür (AYM, E.2019/104, K.2021/3, 14/01/2021, § 7). Bu kapsamda devletin bu görevi yerine getirmek için gelir elde etmek, bu gelirleri finansman yöntemlerine göre değerlendirmek ve sonuçta risklere maruz

kalanlara dağıtmak yükümlülüğü bulunmaktadır (AYM, E.2006/111, K.2006/112, 15/12/2006).

48. Sosyal güvenlik ödemeleri kişilerin insan onuruna yaraşır biçimde biyolojik ve sosyal varlıklarını devam ettirebilmelerini sağlamak üzere yapılan ödemelerdir. Bu ödemeler kişinin geçimini sağlayamayacak hâle gelmesi durumunda özellikle önem taşımaktadır.

49. Anayasa'nın 60. maddesi uyarınca devlete yüklenen sosyal güvenliği sağlayıcı tedbirleri alma yükümlülüğü, sosyal güvenlik sistemine yapılan mali transferlerin doğru ve etkin bir şekilde yönetimini gerektirir. Gerektiğinde sosyal güvenlik ödemelerinin yapılabilmesi için öncesinde veya sonrasında bazı yükümlülüklerin getirilmesi sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği ve aktüeryal dengenin sağlanması bakımından gerekli olup bu konuda düzenlemeler yapmak kanun koyucunun takdir yetkisindedir. Bu kapsamda kanun koyucunun sosyal güvenliğe ilişkin yükümlülüklerin yerine getirilmemesi veya gerçeğe aykırı beyanlarla hak edilmeyen ödemelerin yapılmasının sağlanması gibi durumlarda gerekli tedbirleri almak üzere düzenlemeler yapması mümkündür.

50. Dava konusu kurullarla analık ve hastalık hâllerinde ödenecek geçici iş göremezlik ödeneği miktarının azaltılmasının öngörülmesi suretiyle bu risklere maruz kalanların sosyal güvenlik hakkına yönelik sınırlama yapılmıştır.

51. 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.

52. Kanunilik ölçütü uyarınca sosyal güvenlik hakkını sınırlamaya yönelik bir kanuni düzenlemenin şeklen var olması yeterli olmayıp yasal kurulların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olması gerekir (AYM, E.2019/62, K.2019/98, 25/12/2019, § 13).

53. Esasen temel hakları sınırlayan kanunun bu niteliklere sahip olması, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. 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 icap eden 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 bağlanan hukuk devleti ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

54. Anılan Kanun'un 13., 14. ve 15. maddelerinde hizmet akdiyle veya kendi adına ve hesabına bağımsız çalışan sigortalıların tabi olduğu kısa vadeli sigorta hükümlerine yer

verilmiş, söz konusu maddelerde iş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık hâlleri tanımlanmıştır. Kanun'un 16. maddesinde kısa vadeli sigorta kollarında sağlanan haklar arasında geçici iş göremezlik ödeneğine yer verilmiş, bu ödeneğin ödeneceği süreler ise 18. maddede düzenlenmiştir. Bunun yanı sıra 80. maddede geçici iş göremezlik ödeneğinin hesaplanmasında kullanılan prime esas kazanç kapsamındaki gelirlere yer verilmiştir.

55. Söz konusu hükümlerin yanı sıra kurullarla hastalık ve analık hâllerinde verilecek ödeneklerin veya bağlanacak gelirlerin hesabına esas tutulacak günlük kazancın herhangi bir tereddüde yer vermeyecek şekilde açık ve net olarak düzenlendiği gözetildiğinde kurulların belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olduğu ve kanunilik şartını taşıdığı sonucuna ulaşılmıştır.

56. Anayasa'nın 60. maddesinde, sosyal güvenlik hakkı için herhangi bir sınırlama nedeni öngörülmemiş olmakla birlikte özel sınırlama nedeni öngörülmemiş hakların da hakkın doğasından kaynaklanan bazı sınırlarının bulunduğu kabul edilmektedir. Öte yandan 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.2019/104, K.2021/3, 14/1/2021, § 11).

57. Kurulların gerekçesinde; sahte sigortalılık yapılarak ve iş göremezliğin başladığı dönemden önceki son üç aylık dönemde ödeneğe esas kazancın daha yüksek gösterilerek yüksek geçici iş göremezlik ödeneklerinin alındığı, kurullarla ödeneğe esas günlük kazancın hesabında üç aylık dönemin on iki aya çıkarılması ve belirli prim ödeme gün sayısı şartını sağlamayan sigortalılara ödenek tutarında üst limitin belirlenmesi suretiyle fazla ödenek ödenmesinin engellenmesinin amaçlandığı ifade edilmiştir. Anılan gerekçe gözetildiğinde kurulların, devletin sosyal güvenlik hakkını sağlamak amacıyla gerekli teşkilatı kurma ve sürekliliğini sağlama yükümlülüğü kapsamında ihdas edildiği; ödenek biçimindeki giderlerin azaltılması suretiyle usulsüzlüklerin önlenmesi ve sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesinin ve sürdürülebilirliğinin sağlanması biçiminde kamu yararına yönelik olduğu anlaşılmaktadır.

58. Sosyal güvenlik hakkına yönelik sınırlamanın Anayasa'ya uygun olabilmesi için kamu yararına yönelik olması yanında ölçülü olması da gerekmektedir. Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan ölçülülük ilkesi *elverişlilik*, *gereklilik* ve *orantılılık* olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik* öngörülen sınırlamanın ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, *gereklilik* ulaşılmak istenen amaç bakımından sınırlamanın zorunlu olmasını diğer bir ifadeyle aynı amaca daha hafif bir sınırlama ile ulaşılmamasının mümkün olmamasını, *orantılılık* ise hakka getirilen sınırlama ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir.

59. Ödeneğe esas günlük kazanç hesaplama döneminin üç aydan on iki aya çıkarılmasına ve belirli prim ödeme gün sayısı şartını sağlamayan sigortalılara ödenek tutarında üst limitin belirlenmesine ilişkin kurulların usulsüz ve yersiz ödemelerin engellenmesi bakımından elverişli olmadığı söylenemez. Bu bağlamda meslek hastalığı ve iş kazasında istirahat zamanının ve süresinin önceden öngörülememesine karşılık analık ve bazı hastalık hâllerinde söz konusu durumların önceden öngörülebilir olması nedeniyle bu hâllere ilişkin şartların farklılaştırılmasının usulsüzlüklerin önlenmesinde etkili olabileceği de açıktır.

60. Anılan Kanun'un 59. maddesinde Kanun'un uygulanmasına ilişkin işlemlerin denetiminin, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları eliyle yürütüleceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla Kurumun Kanun'un uygulanmasına ilişkin her tür işlemi denetlemeye yetkisi olduğu açıktır. Diğer yandan Kanun'un 96. maddesinde Kurumca yapılan denetimlerde 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 Kanun kapsamındaki her türlü ödemelerin geri alınacağı belirtilmiştir.

61. Bu itibarla kuralların gerekçesi olarak gösterilen usulsüzlüklerin denetimle ortaya çıkarılabileceği, hatta yapılan yersiz ödemelerin de kişilerden geri alınabileceği gözetildiğinde gerek etkin denetim gerekse istirahat dönemi sonrasına ilişkin daha hafif sınırlama gerektiren tedbirlerle usulsüzlüklerin önlenmesi mümkün iken analık ve hastalık riskine maruz kalan bütün sigortalılar bakımından geçici iş göremezlik ödeneğinin azalmasını sağlayacak biçimde sınırlama getiren kuralların gerekli olduğu söylenemez.

62. Kurullarla analık ve hastalık hâllerinde ödenek biçiminde elde edilebilecek ortalama günlük kazanç miktarları azaltılmıştır. Kurullara aykırı davranarak sistemi suistimal edenlerin yanı sıra kurallara uygun davranan ve analık veya hastalık riskine maruz kalan sigortalılar da bu azalıştan olumsuz etkileneceklerdir. Kurullarda bu sigortalıları sistemi suistimal edenlerden ayırmaya yönelik güvencelere yer verilmemiştir. Dolayısıyla kuralların getirdiği sınırlamanın açıklanan sonuçları itibarıyla kurullara uygun davranan ve analık veya hastalık riskine maruz kalan sigortalılara aşırı külfet yüklediği, bu nedenle orantılı olduğunun da söylenemeyeceği sonucuna ulaşılmıştır.

63. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 13. ve 60. maddelerine aykırıdır. İptalleri gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 60. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kurallar, Anayasa'nın 13. ve 60. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 10. maddesi yönünden incelenmemiştir.

## **ii. Fıkranın Kalan Kısmı**

64. Fıkranın kalan kısmı iş kazası ve meslek hastalığı risklerine maruz kalanlara ödenecek geçici iş göremezlik ödeneğinin hesaplanmasına ilişkindir. Kural devletin sosyal güvenliği sağlamak üzere teşkilat kurması ve bu kapsamda sistemin aktüeryal dengesinin ve sürdürülebilirliğinin sağlanması için gerekli gelirleri elde etmesi ve bununla uyumlu gider miktarlarını belirlemesi yetkisi kapsamındadır.

65. Açıklanan nedenle kural, Anayasa'nın 60. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 60. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 10. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

### **b. Üçüncü Fıkranın (b) Bendinde Yer Alan "...üç aylık..." İbaresinin Madde Metninden Çıkarılması**

66. 5510 sayılı Kanun'un 17. maddesinin birinci fıkrasının 7316 sayılı Kanun'la değiştirilmeden önceki hâlinde ödenek bağlanmasında dikkate alınacak kazançların iş göremezliğin başladığı tarihten önceki on iki aydaki son üç ay içinde 80. maddeye göre hesaplanacağı hüküm altına alınmış, buna uygun olarak anılan maddenin üçüncü fıkrasının (b) bendinde de "...üç aylık..." ibaresine yer verilmiştir. Birinci fıkrada yapılan söz konusu değişiklikle kazanç hesabında üç aylık sürenin yanı sıra on iki aylık sürenin de kabulüyle birlikte iki farklı süre ortaya çıkmış, bu değişikliğe uyum sağlamak üzere kanun koyucu tarafından anılan ibarenin madde metninden çıkarıldığı görülmektedir. Bu ibare olmaksızın (b) bendinde "...ödenek ve gelirin hesabına esas alınan dönem..." ibaresine yer verilmiş olup anılan ibareyle birinci fıkrada yer verilen hesaplama dönemine atıfta bulunmaktadır. Bu itibarla bentte yer verilip herhangi bir yenilik getirmeyen, tekrar niteliğindeki ibarenin kaldırılmasının söz konusu bentte herhangi bir anlam değişikliğine neden olmadığı ve sigortalıların sosyal güvenlik haklarını sınırlamadığı anlaşılmaktadır.

67. Açıklanan nedenle kural, Anayasa'nın 60. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 60. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 10. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

### **IV. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU**

68. Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında "*Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.*" denilmekte, 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanmak suretiyle Anayasa Mahkemesinin gerekli gördüğü hâllerde Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırabileceği belirtilmektedir.

69. 5510 sayılı Kanun'un 17. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...hastalık ve analık..." ve "...analık ve hastalık halinde ise iş göremezliğin başladığı



*tarihten önceki oniki aydaki...*" ibareleri ile ikinci cümlesinin iptal edilmeleri nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince iptal hükümlerinin kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

## **V. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ**

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

15/4/2021 tarihli ve 7316 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

**A.** 9. maddesiyle 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 17. maddesinin değiştirilen birinci fıkrasının;

**1.** Birinci cümlesinde yer alan "*...hastalık ve analık...*" ve "*...analık ve hastalık halinde ise iş göremezliğin başladığı tarihten önceki oniki aydaki...*" ibarelerine,

**2.** İkinci cümlesine,

yönelik iptal hükümlerinin yürürlüğe girmelerinin ertelenmeleri nedeniyle bu cümleye ve ibarelere ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

**B. 1. 3.** maddesiyle 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un değiştirilen 90. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesine,

**2.** 7. maddesiyle 25/8/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na eklenen geçici 30. maddenin;

**a.** Birinci fıkrasında ve dördüncü fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan "*...Fondan...*" ibarelerine,

**b.** Altıncı fıkrasında yer alan "*...Fon tarafından...*" ibaresine,

**3.** 9. maddesiyle 5510 sayılı Kanun'un 17. maddesinin;

**1.** Değiştirilen birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "*...hastalık ve analık...*" ve "*...analık ve hastalık halinde ise iş göremezliğin başladığı tarihten önceki oniki aydaki...*" ibareleri dışında anılan cümlelerin kalan kısmına,

**2.** Üçüncü fıkrasının (b) bendinde yer alan "*...üç aylık...*" ibaresinin madde metninden çıkarılmasına,

yönelik iptal talepleri 1/2/2024 tarihli ve E.2021/61, K.2024/31 sayılı kararla reddedildiğinden bu cümleye, ibarelere, kısma ve madde metninden çıkarılmaya ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE,

1/2/2024 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

## VI. HÜKÜM

15/4/2021 tarihli ve 7316 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A. 3. maddesiyle 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un değiştirilen 90. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE,

B. 7. maddesiyle 25/8/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na eklenen geçici 30. maddenin;

1. Birinci fıkrasında ve dördüncü fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan "...*Fondan...*" ibarelerinin,

2. Altıncı fıkrasında yer alan "...*Fon tarafından...*" ibaresinin,

Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE,

C. 9. maddesiyle 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 17. maddesinin;

1. Değiştirilen birinci fıkrasının;

a. i. Birinci cümlesinde yer alan "...*hastalık ve analık...*" ve "...*analık ve hastalık halinde ise iş göremezliğin başladığı tarihten önceki oniki aydaki...*" ibarelerinin Anayasa'ya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE, iptal hükümlerinin Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE,

ii. Birinci cümlesinin kalan kısmının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE,

b. İkinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, iptal hükümünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE,

2. Üçüncü fıkrasının (b) bendinde yer alan "...*üç aylık...*" ibaresinin madde metninden çıkarılmasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE,

1/2/2024 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan  
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili  
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili  
Kadir ÖZKAYA

Üye  
Engin YILDIRIM

Üye  
M. Emin KUZ

Üye  
Rıdvan GÜLEÇ

Üye  
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye  
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye  
Selahaddin MENTEŞ

Üye  
Basri BAĞCI

Üye  
İrfan FİDAN

Üye  
Kenan YAŞAR

Üye  
Muhterem İNCE