

“25.10.2023 tarihli ve 7464 sayılı Konutların Turizm Amaçlı Kiralanmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 20. maddesiyle 31.05.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’na eklenen geçici madde 98’in dördüncü fıkrası ile yedinci fıkrasının ikinci cümlesinin Anayasa’ya aykırılığı

a) 25.10.2023 tarihli ve 7464 sayılı Konutların Turizm Amaçlı Kiralanmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 20. maddesiyle 31.05.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’na eklenen geçici madde 98’in dördüncü fıkrasının Anayasa’ya aykırılığı

25.10.2023 tarihli ve 7464 sayılı Kanun’un 20. maddesi ile 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’na eklenen geçici madde 98 ile yaşlılık, maluliyet aylığı ve gelir almakta olan sigortalılar ile ölüm aylığı almakta olan hak sahiplerine hisseleri oranında bir defaya mahsus olarak 5000 TL ikramiye verilmesi öngörülmüştür. Söz konusu madde ile ikramiye verilmesi öngörülen pasif sigortalıların kapsamı hususunda bir istisnai düzenleme yapılmış ve hâlihazırda 5510 sayılı Kanun ile 506 sayılı Kanun’un geçici 20. maddesi kapsamında olup sigortalı olarak çalışanlar, 5510 sayılı Kanun’un 4/b maddesi kapsamında kendi nam ve hesabına çalışanlar ile 5335 sayılı Kanun’un 30. maddesinin ikinci fıkrasında sayılan genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, döner sermayeler, fonlar, belediyeler, il özel idareleri, belediyeler ve il özel idareleri tarafından kurulan birlik ve işletmeler, sosyal güvenlik kurumları, bütçeden yardım alan kuruluşlar ile özel kanunla kurulmuş diğer kamu kurum, kurul, üst kurul ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bunların bağlı ortaklıkları ile müessese ve işletmelerinde ve sermayesinin %50’sinden fazlası kamuya ait olan diğer ortaklıklarda aylıkları kesilmeksizin çalışan bir kısım emekli bu ikramiye ödemesinin kapsamı dışında tutulmuştur.

Söz konusu düzenleme ile pasif sigortalılar arasında ayırım yapılmış ve sosyal güvenlik hakkı zedelenecek Anayasa’nın 60. maddesinde belirlenen yükümlülük ve ödeve aykırı bir durum ortaya çıkmıştır.

Bu nedenle 7464 sayılı Konutların Turizm Amaçlı Kiralanmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 20. maddesi ile 5510 sayılı Kanun’a eklenen geçici madde 98’in dördüncü fıkrası, Anayasa’nın “sosyal hukuk devleti ilkesi”ne, sosyal güvenlik hakkına ilişkin hükümlerine aykırı olduğu gibi kanun önünde eşitlik ilkesine de aykırıdır. Bir başka deyişle söz konusu düzenleme Anayasa’nın 2, 10, 60 ve 65. maddelerine aykırıdır. Aşağıda sırasıyla ayrıntılı olarak söz konusu fıkranın Anayasa’nın ilgili maddelerine aykırılıkları tanımlanacaktır.

7464 sayılı Konutların Turizm Amaçlı Kiralanmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 20. maddesi ile 5510 sayılı Kanun’a eklenen geçici madde 98’in dördüncü fıkrası ile 5510 sayılı Kanun ile 506 sayılı Kanun’un geçici 20. maddesi kapsamında olup sigortalı olarak çalışanlar, 5510 sayılı Kanun’un 4/b maddesi kapsamında kendi nam ve hesabına çalışanlar ile 5335 sayılı Kanun’un 30. maddesinin ikinci fıkrasında sayılan genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, döner sermayeler, fonlar, belediyeler, il özel idareleri, belediyeler ve il özel idareleri tarafından kurulan birlik ve işletmeler, sosyal güvenlik kurumları, bütçeden yardım alan kuruluşlar ile özel kanunla kurulmuş diğer kamu kurum, kurul, üst kurul ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bunların bağlı ortaklıkları ile müessese ve işletmelerinde ve sermayesinin %50’sinden fazlası kamuya ait olan diğer ortaklıklarda aylıkları kesilmeksizin çalışan yaşlılık ve malullük aylığı veya geliri alan sigortalıların 5000

TL ikramiye ödemesinde kapsam dışı bırakılmasına dair düzenleme, Anayasa'nın 60.maddesinde yer alan "sosyal güvenlik hakkı" ile çelişmektedir.

Sosyal güvenlik hakkı, ikinci kuşak insan haklarındandır. Sosyal güvenlik hakkı, niteliği itibarı ile ekonomik ve sosyal haklar arasında yer alan bir haktır. Sosyal güvenlik hakkı, insan haklarına dair bütün milletlerarası belgelerde kabul edilen bir insan hakkıdır.

Sosyal güvenlik hakkı, bir insan hakkı olarak vatandaş olsun ya da olmasın bütün insanlara tanınması gereken bir haktır. Niteliği itibarı ile ekonomik ve sosyal bir hak olarak sosyal güvenlik hakkı Devlete bu hakkı hayata geçirmek için gereken tedbirleri almak ve teşkilatı kurmak gibi bir yükümlülük yükler. Sosyal güvenlik hakkı bu anlamda pozitif statü hakları arasında yer alır. Devlete sosyal güvenliği sağlama gibi bir görev yükler. Sosyal güvenlik bu anlamda insanlar için bir hak, devletler için ise bir ödev, bir yükümlülüktür. Sosyal güvenlik hakkı kişilere Devletten sosyal güvenliğini sağlamak için gerekeni yapmayı talep etme hakkı verir.

1982 Anayasası bu özelliklere uygun bir muhteva içerisinde sosyal güvenlik hakkını düzenlemiştir. Asıl olarak sosyal güvenlik hakkı Anayasa'nın 60. maddesinde düzenlenmiştir: "Madde 60: "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğini sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.". Bu maddeye göre Anayasa'da sosyal güvenlik hakkı tanımlanmıştır.

Anayasa bu hakkı sosyal ve ekonomik bir hak olarak düzenlemekle yetinmemiş ayrıca bu niteliğin sonuçlarını vurgulamak için "Devlet, bu güvenliğini sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar" (m. 60/2) hükmüne yer vermiştir. Şu halde Devlet sosyal güvenliğini sağlamak için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür. Devlet; sosyal güvenlik hakkını hayata geçirmek üzere kanuni düzenlemeleri yapmakla, kanunların uygulama esaslarını tüzük ve yönetmelikler çıkararak düzenlemekle ve herkesin sosyal güvenliğini sağlayacak tedbirleri almakla yükümlüdür.

Çağdaş dünyada devletler sosyal güvenliğini sağlamak için bir teşkilat ve bir sistem kurmakla yükümlüdürler. Anayasamız da Devleti sosyal güvenlik teşkilatlanmasını yapmakla ve sosyal güvenliğini sağlayacak bir sistemi kurmakla yükümlü kılmıştır. Nitekim, Anayasa Mahkemesi'nin çeşitli kararlarında da bu yükümlülüğün altı çizilmiştir:

"Anayasa'nın 60. maddesinde, herkesin, sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu, Devletin, bu güvenliğini sağlayacak gerekli tedbirleri alacağı ve örgütü kuracağı kurala bağlanmıştır. Bu maddeye göre, sosyal güvenlik herkes için bir hak ve bunu gerçekleştirmek ise Devlet için bir görevdir. Sosyal güvenlik hakkı, sosyal sigorta kuruluşlarınca kendi kuralları çerçevesinde yerine getirilir. Sosyal güvenliğin ve sigortanın varlık nedeni sosyal risklerin karşılanmasıdır. Devletin Anayasa'da güvence altına alınan sosyal güvenlik haklarının yaşama geçirilmesi için gerekli önlemleri alması, sosyal güvenlik politikalarını bilimsel verilere göre belirlemesi ve bunun için gerekli yasal düzenlemeleri yapması doğaldır. Nesnel ve sürekli kurallarla sağlam ve sağlıklı temellere oturtulmayan bir sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilir olması düşünülemez. Bu düzenin korunması Anayasa'nın 60. maddesinde yer alan sosyal güvenlik hakkının güvenceye alınması için de zorunludur."

(AYM, E: 2011/42, K: 2013/60, R.G. Tarih-Sayı 25.7.2014-29071; AYM, E. 2006/111, K: 2006/112, R.G. Tarih/Sayı: 30.12.2006/26392 5. Mükerrer)

Görüleceği üzere Anayasa Mahkemesi kararlarında da Anayasa'nın 60. maddesinde, sosyal güvenlik, bireyler yönünden "hak", Devlet yönünden "ödev" olarak öngörülmüştür. Anayasa koyucu, Devleti yalnızca sosyal güvenliği sağlayacak önlemleri almak ve gerekli örgütü kurmakla görevlendirmemiş, aynı zamanda bunu Devletin yükümlülüğü olarak görmüş ve olumlu edim yükümlülüğü getirmiştir. Toplumsal dayanışmanın kurumsal duruma getirilmesini anlatan sosyal güvenlik sisteminin, Devletin, Anayasa'nın 60. maddesi gereğince kurmakla görevli ve yükümlü olduğu sosyal güvenlik örgütü ile yine Devletin sosyal güvenliği sağlamak için alacağı önlemlerin tümünü kapsadığı da yine bu kararlarda ifade edilmiştir. Mahkeme, yukarıda belirtilen kararda da görüleceği üzere sosyal güvenlik hakkının hayata geçirilmesinde nesnel ve sürekli kurallar oluşturulması gereğini de belirtmiştir.

Devlet, ekonomik ve sosyal risklerden yurttaşlarını korumak ve sosyal güvenlik hakkının hayata geçirilmesi için çeşitli sigortaları kurmuş ve bu sigorta kollarını yönetmek için de Sosyal Güvenlik Kurumunu (SGK), kurmuştur. SGK, iş kazası, meslek hastalığı sigortası, hastalık sigortası, genel sağlık sigortası şeklindeki kısa vadeli sigorta kolları sigortalıların ekonomik ve sosyal haklarının korunmasını ile uzun vadeli sigorta kolları olan yaşlılık, ölüm ve maluliyet sigortaları ile sigortalıların ve bunların hak sahiplerinin ekonomik haklarının korunması için 5510 sayılı Kanun ile tanımlanmış haklarının hayata geçirilmesi ile görevlendirilmiştir.

Sosyal güvenlik hakkı kavramı içinde yer alıp, prime dayalı katkılar üzerinden güvence sağlayan sosyal sigortalar sistemi, sigortalıların karşılaştıkları değişik riskler karşısında uğradıkları geçici veya sürekli gelir kayıplarıyla gider artışlarını karşılayarak, sigortalının insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyini sürdürmesini sağlamaktadır. Ancak, sosyal sigortaların güvence kapsamına aldığı riskler ve bu risklerin doğurduğu etkilerin farklılığı, farklı sigorta kolları oluşumunu ve bu kollar üzerinden değişik oranda prim tahsili ve güvence sağlanması sonucunu doğurmuştur. Bu çerçevede sosyal güvenlik hakkının bir unsuru olan sosyal sigorta sisteminin kurulması ve işletilmesinde de bu nesnellik ve sürekliliğin sağlanması Devlete yüklenmiş bir ödevdir. Bu nesnellik ekonomik ve sosyal risklere karşı kurulan kısa ve uzun vadeli her bir sigorta kolu için de geçerli olmalıdır.

Nitekim, sosyal güvenlik sistemlerinin ekonomik bir risk olarak kabul ettikleri yaşlılık, maluliyet ve ölüm olaylarının bireyin ekonomik durumuna etkisi iki yönlüdür. Bunlardan ilki olan aylık veya gelir kişinin çalışmama durumundan dolayı gelir güvencesini sağlar; ikincisi ise sigortalının yaş nedeniyle ortaya çıkabilecek olağanüstü giderleri (ilaç, doktor, hastane, katılım payı, muayene ücreti gibi) karşılamasına katkı sağlar. Bu nedenle yaşlılık, maluliyet ve ölüm sigortası (uzun vadeli sigorta kolları) hem parasal kayıpları, hem de sağlık yardımları veya sağlık harcamaları nedeniyle ortaya çıkacak olumsuzlukları karşılayarak sigortalının ekonomik ve sosyal risklere karşı korunmasını sağlar.

Bu gelir desteği, bir yardım değildir. Sosyal sigorta sisteminin temel mantığı çerçevesinde sigortalının çalışma yaşamı boyunca ödemiş olduğu primler karşılığında kendisinin hakkıdır. Bu hak da nesnel ve kanuni olarak ödenen primlerin güncellenmesi çerçevesinde bulunan toplam tasarruf miktarının aylığa dönüştürülmüş bir halidir. Devletin görevi de bu sistemin sağlıklı işlemlerini sağlamak, sistemin sürdürülebilirliğini sağlamak ve sosyal devlet olma yükümlülüğünden dolayı sisteme katkı koymaktır. Yaşlılık, maluliyet ve ölüm aylıkları açısından sigortalılara yapılan ödemeler aylık biçiminde olabileceği gibi çeşitli şekillerde ve zamanlarda da farklı ödemeler şeklinde olabilir. Örneğin 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamında aylıklara ek olarak yapılan sosyal yardım zammı, yine 5454 sayılı Kanun'un 1. maddesi uyarınca yapılan ek ödeme de bu şekilde çıplak aylıklara yapılan

bir ek ödeme türüdür. Yine 5510 sayılı Kanun'un ek 18. maddesinde belirlenen bayram ikramiyesi adı altındaki ödeme türü de bu sigorta kolları çerçevesinde tanımlanan gelirlerdendir. Ayrıca, Kurum, bu sigorta kollarına yönelik genel anlamda gelir desteği de tanımlayabilir. Örneğin 5510 sayılı Kanun'un ek 19. maddesi gereğince gelir ve aylıkların 7500 TL'nin altında olmayacağına ve hesaplanan gelir ve aylığın bu rakamın altında olması halinde Kurum tarafından aradaki farkın ödenmesine ilişkin düzenleme de aylık veya gelir alan sigortalıları koruyucu olarak tanımlanmış özel bir gelir türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla, adı her ne olursa olsun Kurum tarafından gelir ve aylık almaya hak kazanan sigortalılara ödenen tüm ödeme türleri aylık veya gelirin bir parçası niteliğindedir ve geçmişte ödenen primlerin karşılığı olarak tanımlanmış gelir türleridir. Bu çerçevede 7464 sayılı Kanun'un 20. maddesiyle gelir veya aylık almakta olan sigortalılara bir defaya mahsus yapılan "ikramiye ödemesi" de bu kapsamda ele alınması gereken bir ödeme türüdür.

Hal böyle iken 7464 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme ile yukarıda kapsamı belirtilen ve kısaca çalışmakta olan gelir ve aylık alan sigortalıların bu ödemenin kapsamı dışında tutulmasına yönelik düzenleme ile ayırım yapılmakta ve bu ödemeden bu sigortalıların yararlanması sınırlandırılmaktadır.

Öncelikle, söz konusu düzenleme ile sosyal güvenlik hakkı çerçevesinde aynı statüde olan pasif sigortalıların maruz kaldığı risklere karşı gelir desteği sağlayan aylık veya gelirler açısından statüye dayalı olmayan, kişinin çalışma hayatıyla olan ilişkisine göre tanımlanmış olan bir farklılaştırma yapılmıştır. Sosyal sigorta sistemi açısından külfet ve nimet sistemine göre kişilerin aldıkları aylık veya gelirler, geçmişte ödenen primlerinin karşılığıdır. Bir sosyal yardım değildir. Dolayısıyla, kişinin belli yükümlülükleri ve hak kazanma koşullarını sağlaması halinde bir hak olarak elde ettiği bir mülkiyet hakkıdır. Bu hakkın sınırlandırılması veya bu hakka yönelik olarak bir ayırım ancak sosyal güvenlik sisteminin mali açıdan sürdürülemez duruma gelmesi halinde Anayasa'nın 65. maddesi çerçevesinde genel olarak yapılacak bir sınırlandırma olabilir. Örneğin aylık miktarlarına yapılacak zamların veya hak kazanma koşullarının, miktarlarının değiştirilmesi bu gibi durumları yansıtır. Ancak bu sınırlandırma, kişinin çalışma hayatıyla bağlantısına yönelik yapılamaz. Çünkü, yaşlılık aylığına hak kazanmış aylık almaya başlayan bir sigortalının tekrar çalışma hayatına dönmesi halinde geçmiş çalışmaları dikkate alınmamakta, aksine bugünkü çalışmaları dikkate alınarak bir prim ödemesi tahakkuku gerçekleştirilmektedir. Sosyal Güvenlik Destek Primi denilen bu prim türü de sigortalının geçmiş çalışmalarından dolayı almakta olduğu emekli aylığını etkilememektedir. Sosyal güvenlik hakkı çerçevesinde Devletin bu gelir türünü her emekliye sağlaması bir yükümlülüktür. Bu çerçevede, emeklilik, emeklilik aylığı ile çalışma arasında ayırım yapma sosyal güvenlik hakkını zedeleyen bir uygulamadır. Söz konusu ikramiye ödenmesinde emekliler arasında bir ayırım yapılması Anayasa'nın 60 ile 65. maddelerinde tanımlanan sosyal güvenlik hakkını zedeleyici niteliktedir.

Dolayısıyla aynı statüde olan sigortalılar açısından Kanunlarda belirlenmiş olan primleri ödemiş, aylık almaya hak kazanmış ve bu çerçevede Kanunlarda tanımlı aylık veya gelirleri almakta olan sigortalıları, konu açısından yükümlülüklerini aynı biçimde yerine getirmiş olmalarına ve haklara hak kazanmış olup olmadıklarını dikkate almadan, bir ayırma tabi tutmak da sosyal güvenlik hakkının zedelenmesinin yanında kanun önünde eşitlik ilkesini de zedeleyen bir düzenlemedir.

Şöyle ki, sosyal sigorta sistemi yukarıda da belirtildiği üzere külfet ve nimet esasına dayalı bir sistemdir. Sigortalılar kendileri açısından yükümlülükleri olan prim ödeme yükümlülüğünü yerine getirerek ve Kanunda belirlenmiş hak kazanma koşullarını sağlayarak

aylık veya gelire hak kazanırlar. Bu çerçevede geciktirilmiş bir ücret türü olan aylık veya gelirlerini almaya başlarlar. Dolayısıyla, emekli olduktan sonra yeniden çalışmaya başlamış olmaları ile aldıkları aylıklar arasında bir bağ kurmak nitelik açısından iki farklı ücret arasında bağ kurmak anlamına gelir. Birincisi geçmiş çalışmaları nedeniyle hak kazandıkları ücrettir, ikincisi ise bugünkü çalışmaları nedeniyle hak kazandıkları ücrettir. Dolayısıyla bu anlamda kanun önünde eşit olmaları gerekirken bugünkü çalışmaları nedeniyle ikramiye ödemesi gibi geciktirilmiş ücretin bir parçasının bugünkü çalışmaları nedeniyle ödenmemesi Anayasa'nın 10. maddesinde tanımlanan eşitlik ilkesini zedeleyici bir düzenlemedir. Dolayısıyla aynı statüde olan iki sigortalıya yönelik olarak ikramiye ödemede yapılan bu ayırım, Anayasa'daki kanun önünde eşitlik ilkesini zedelediği gibi eşit sosyal güvenlik hakkı ilkesini de zedeleyici niteliktedir. Bu nedenle söz konusu düzenleme Anayasa'nın 10 ve 60. maddelerine aykırıdır, iptali gerekir.

Anayasa'nın 2. maddesi: "Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir." hükmünü içermektedir.

Hukuk devleti ilkesinin genel olarak anlam ve içeriği ile bir hukuk devletinin temel amaç ve işlevleri Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında şu şekilde belirtilmiştir: "Anayasa'nın 2. maddesinde, Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılan hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa'nın bulunduğu bilincinde olan devlettir. Bu bağlamda, hukuk devletinde yasa koyucu, yasaların yalnız Anayasa'ya değil, evrensel hukuk ilkelerine de uygun olmasını sağlamakla yükümlüdür" (Anayasa Mahkemesi Kararı, E.1999/43, K.2001/46, RG: 20.3.2002-24701) .

Anayasa Mahkemesi hukuk devletinin belirtilen genel ilkelerini, incelenen konunun özelliğine göre somutlaştırmakta ve bu bağlamda çoğu zaman birbirleriyle iç içe geçmiş çeşitli alt ilkeler ortaya koyarak sonuca ulaşmaktadır. Bu ilkelerden birisi de "Hukuki Güvenlik İlkesi'dir.

Hukuki güvenlik ilkesi, kanunların geçmişe yürümesini engellemesinin yanında genel olarak yürürlükteki kanunlara güvenin korunmasına da dayanak teşkil eden önemli bir ilke durumundadır. Hukuki güvenlik, kişilerin gelecekle ilgili plan, düşünce ve kararlarında mevcut hukuk kurallarına güvenerek hareket etmelerinin hukuken korunması gereğini ifade eder. Devletin, vatandaşların mevcut kanunlara olan güvenine saygılı davranması, bu güvenlerini boşa çıkaracak uygulamalardan kaçınması gerekir. Bu durum hukuk devleti ilkesinin bir gereği olduğu kadar Anayasa'nın 5. maddesiyle Devlete yüklenen, vatandaşların refah, huzur ve mutluluk içinde yaşamalarını sağlama, maddi ve manevi varlıklarını geliştirmek için gerekli ortamı hazırlama ödevinin de bir sonucudur. Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında bu ilke Devlete güvenle özdeşleştirilerek şöyle ifade edilmiştir: "Devlete güven ilkesi vazgeçilmez temel öğelerdendir. Devlete güven hukuk devletinin sağlamak istediği huzurlu ve istikrarlı bir ortamın sonucu olarak ortaya çıkar. Yasaların Anayasaya uygunluğu karinesi asıldır. Yasalara gösterilen güven ve saygıdan kaynaklanan oluşumların sonuçlarını korumak gerekir". (Anayasa Mahkemesi Kararı, E.1989/11, K.1989/48, RG: 22.1.1990-20410)

Devletin yükümlülüğünde olan sosyal güvenlik hakkını zedeleyici nitelikte olan ve aynı statüde olan sigortalılar arasında hak kaybı yaratan ve ayrımcılık içeren düzenleme de Anayasa'da tanımlanan sosyal hukuk devleti ilkesini ve hukuki güvenlik ilkesini zedelemekte ve Anayasa'nın 2. maddesine aykırılık taşımaktadır. Bu nedenle iptali gerekir.

Yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı 7464 sayılı Kanun'un 20. maddesi ile 5510 sayılı Kanun'a eklenen geçici 98. maddenin dördüncü fıkrası, Anayasa'nın 2, 10, 60 ve 65. maddelerine aykırıdır, iptali gerekir.

b) 25.10.2023 tarihli ve 7464 sayılı Konutların Turizm Amaçlı Kiralanmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 20. maddesiyle 31.05.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na eklenen geçici madde 98'in yedinci fıkrasının ikinci cümlesinin Anayasa'ya aykırılığı

7464 sayılı Kanun, henüz teklif aşamasında Plan ve Bütçe Komisyonu nezdinde görüşülürken; gittikçe kötüleşen ekonomik koşullar karşısında hayatını idame ettiremeyecek noktaya gelen emeklilere (2023 yılı Ekim ödeme döneminde gelir veya aylık ödemesi yapılanlara); Sosyal Güvenlik Kurumunca (Kurum) bir defaya mahsus olmak üzere dosya bazında 5 bin TL tutarında ödeme yapılmasına ilişkin madde ihdasında bulunulmuştur. Nitekim bu husus, iptali talep edilen cümlelerin yer aldığı geçici maddenin gerekçesinde vurgulanmıştır.

Söz konusu geçici maddenin muhtelif fıkralarında, 5 bin TL tutarındaki ödemeye hak kazananların kimler olduğu; yapılacak ödemenin oransal olarak hesaplanma usulü; birden fazla dosyadan gelir ve aylık alınması halinde izlenecek usul; bu türden bir ödemenin yapılmayacağı haller ve istisnaları; kesinti yapıp yapılamayacağı, haczedilip edilmeyeceği; yersiz ödeme yapılması halinde kullanılacak yöntem düzenlenmiştir. Yine anılan geçici maddenin yedinci fıkrasının ilk cümlesine göre bu geçici madde kapsamında yapılacak ödemeleri karşılamak amacıyla gerekli olan tutar, yazılı talebe istinaden ayrıca fatura aranmaksızın Hazine tarafından Kuruma ödenecektir. Anılan yedinci fıkranın iptali talep edilen ikinci cümlesine göre yapılacak ödemeler kapsamında ortaya çıkan ödenek ihtiyacını karşılamak amacıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin ilgili tertibine 2023 yılında ödenek eklemeye Cumhurbaşkanı yetkili olacaktır.

Ancak Cumhurbaşkanı'na 2023 yılında Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin ilgili tertibine ödenek ekleme yetkisi veren ve iptali talep edilen cümle, Anayasa'ya aykırıdır. Aşağıda, söz konusu kuralın aykırı olduğu Anayasa maddeleri ve ilgili aykırılık gerekçeleri ifade edilecektir.

i) Anayasa'nın 161. maddesine aykırılık:

Öncelikle anılan hukuki normun kanuni vasıflandırmasını yapmak gerekmektedir. Diğer bir deyişle anılan cümlelerin hukuki içerik itibarıyla bütçe kanunu mahiyetini haiz olup olmadığı belirlenmelidir. Bu tespit, kanun koyma sürecini başlatan (kanun teklifini sunacak olan) Anayasal aktörü değiştirecektir. Nitekim Anayasa'nın 161. maddesi uyarınca bütçe kanun teklifini sunmaya yalnız Cumhurbaşkanı; 88. maddesi uyarınca bütçe kanunu dışındaki kanun tekliflerini sunmaya Milletvekilleri yetkilidir. Ancak Anayasa'nın 87. maddesi uyarınca her iki durumda da teklifleri görüşme ve kabul etme, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkisindedir. Başka bir anlatımla, Anayasal sistemimizde bütçe kanunu teklifi, monist yapılı yürütme organının başı konumunda bulunan Cumhurbaşkanı'nın siyasal programının ifasına yönelik finansmanı teminen Cumhurbaşkanı tarafından sunulmakta; TBMM ise kamu

gelirlerini toplama ve kamu harcamaları yapma yetkisine istinaden bu mali politikanın belirli usul ve esaslar çerçevesinde yürütülmesini teminen bu teklifi, Anayasa'nın 161. maddesi ve TBMM İktüzüğü gereğince özel usullerle görüşmekte ve kabul etmektedir.

Anılan cümle de, bütçe kanunu mahiyetini haizdir. Zira 31.12.2022 tarihli ve 32060 sayılı (1. Mükerrer) Resmi Gazete'de yayınlanan 16.12.2022 tarihli ve 7427 sayılı 2023 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun "Gelir ve finansman" başlıklı 2. maddesi:

"Gelir ve finansman

MADDE 2- (1) Gelirler: Bu Kanuna bağlı (B) işaretli cetvellerde gösterildiği üzere, 5018 sayılı Kanuna ekli;

a) (I) sayılı cetvelde yer alan genel bütçenin gelirleri 3.762.439.808.000 Türk Lirası,

b) (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idarelerin gelirleri 37.133.891.000 Türk Lirası öz gelir, 329.737.621.000 Türk Lirası Hazine yardımı olmak üzere toplam 366.871.512.000 Türk Lirası,

c) (III) sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumların gelirleri 19.102.343.000 Türk Lirası öz gelir, 433.004.000 Türk Lirası Hazine yardımı olmak üzere toplam 19.535.347.000 Türk Lirası,

olarak tahmin edilmiştir.

(2) Finansman: Bu Kanuna bağlı (F) işaretli cetvellerde gösterildiği üzere, 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idarelerin net finansmanı 372.785.000 Türk Lirası olarak tahmin edilmiştir."

şeklindedir.

Anılan cümle ise; 2023 yılında Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin ilgili tertibine ödenek ekleneceğini ve ödenek eklenmesine yönelik hukuki işlemin Cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirileceğini öngörmüştür. Halbuki iptali talep edilen cümlenin lafzında açıkça belirtildiği üzere; anılan geçici 98. madde kapsamında yapılacak ödemeler kapsamında ortaya çıkan ödenek ihtiyacının karşılanması için müntesip Bakanlığın bütçesinin ilgili tertibine ödenek eklenmesi, tam da bütçe kanununun maddi anlamda konusunu teşkil etmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin 30.01.1992 tarihli ve 1991/8 E.; 1992/5 K. sayılı kararında belirtildiği üzere bütçenin uygulanmasına yönelik hüküm ihtiva eden söz konusu cümlenin, "bütçe ile ilgili hüküm" olduğu ve Anayasa Mahkemesi'nin 13.10.2021 tarihli ve 2020/93 E.; 2021/72 K., §14 sayılı kararında belirtildiği üzere doğrudan bütçe kanunda yer alması gerektiği izahtan varestedir.

Öte yandan bu türden durumlarda ilgili mali yılın bütçe kanununda değişiklik yapılması diğer bir söyleyişle ek bütçe kanunu çıkarılması gerekmektedir. Başka bir anlatımla 5018 sayılı Kanun'un "Merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin görüşülmesi" başlıklı 19. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülmeyen hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla, kanunla ek bütçe yapılabilir. Ek bütçenin konu olacağı kanunun nevinin bütçe kanunu formunda olacağı madde başlığının lafzından dahi

anlaşılmaktadır. Nitekim, 19.11.2003 tarihli ve 5004 sayılı 2003 Malî Yılı Bütçe Kanunu ile Bağlı Cetvellerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1. maddesi "29.3.2003 tarihli ve 4833 sayılı 2003 Malî Yılı Bütçe Kanununa bağlı (A) işaretli cetvelin ilişik (I) sayılı Cetvelde yazılı tertiplerinde toplam 4 521 000 000 000 000 liralık ek ödenek verilmiştir." şeklindedir. Kanun koyucunun, dolaylı olarak Anayasa'nın amir bir hükmünün etkililiğini ortadan kaldıracak şekilde kanun çıkarma yetkisi yoktur. O halde iptali talep edilen düzenlemenin Anayasa'nın ve TBMM İçtüzüğü'nün ilgili maddelerinde öngörülen özel usuller (söz gelimi Anayasa'nın 161. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı tarafından sunulması) çerçevesinde kanun formuna getirilmesi gerekirken; bütçe kanun teklifi dışındaki kanunlar gibi teklif edilmesi, görüşülmesi ve kabul edilmesi Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır.

Kanun koyucu, eldeki dava konusuna çok benzer bir hükmü (22.12.2021 tarihli ve 7349 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 7. maddesiyle 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na eklenen geçici 23. maddenin "19.12.2020 tarihli ve 7258 sayılı 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda yer alan genel bütçe gelir tahmini üzerinde gerçekleşen gelir kadar, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine ödenek eklemeye Cumhurbaşkanı yetkilidir." şeklindeki birinci cümlesi), daha önce kanunlaştırmış; ve fakat bu hüküm, Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa'nın 161. maddesine aykırı olduğundan bahisle iptal edilmiş idi (13.10.2022 tarihli ve 2021/133 E.; 2022/120 K. sayılı Kararı). Anayasa Mahkemesi'nin anılan kararda yaptığı hukuki değerlendirmesi, mutatis mutandis eldeki somut dava konusuna uygulandığında; anılan cümlenin de Anayasa'nın 161. maddesine aykırı olduğu ortaya çıkacaktır.

Bu noktada belirtmek gerekir ki iptali talep edilen cümlenin yer aldığı geçici maddeyi ihtiva eden 7464 sayılı Kanun, TBMM gündeminde iken; 2024 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifine yönelik bütçe takvimi işlemeye başlamıştır. O halde Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu iptal kararının akabinde; bu türden hükümlerin bütçe kanunu ile ihdas edilmesi gerektiğinin bilincinde olan kanun koyucu tarafından; iptali talep edilen cümleye yönelik 2023 Yılı Merkezi Bütçe Kanunu'na yönelik bir ek bütçe şeklinde ihdas edilmesi ve 2024 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifi ile birlikte ya da bu tekliften önce Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülmesi gerekirken niçin bu türden bir hukuki yol izlenmediğinin nedeni anlaşılammaktadır. Halbuki kanun koyucu, pekâlâ 5018 sayılı Kanun'un 19. maddesi mucibince gelir göstermek suretiyle bir ek bütçe kanunu çıkartabilirdi. Kaldı ki kanun koyucu, 2023 yılı bakımından ek bütçe yapmıştır (15.07.2023 tarihli ve 7457 sayılı 2023 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Bağlı Cetvellerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, yürürlüğe konulmuştur).

Ne yazık ki kanun koyucu, "bütçelerin ilgili tertiplerine ödenek eklenmeye Cumhurbaşkanını yetkili kılma" hususundaki hukuka aykırı tutumunu alışkanlık haline getirmiştir. Söz gelimi 14.07.2023 tarihli ve 7456 sayılı 06.02.2023 Tarihinde Meydana Gelen Depremelerin Yol Açtığı Ekonomik Kayıpların Telafisi İçin Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi İhdası ile Bazı Kanunlarda ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un geçici 1. maddesiyle Cumhurbaşkanına bu türden bir yetki tanınmıştır. Anılan geçici 1. maddenin Anayasa'nın Başlangıç bölümüne, 2, 6, 7, 87, 104, 123, 153 ve 161. maddelerine aykırı olduğundan bahisle yürürlüğünün durdurulması ve iptal edilmesi talebi, Mahkemeniz nezdindeki 2023/143 E. sayılı dava dosyasına konudur.

ii) Anayasa'nın Başlangıç bölümüne, 6 ve 87. maddelerine aykırılık:

Yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. “Bütçe hakkı”, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme ve onaylama hakkıdır. Bu hak, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasama organına aittir. Bütçe, yürütmenin Meclis’e karşı temel sorumluluk düzeneğidir. Meclis, bütçe ile yürütmeye gelir toplama ve gider yapma yetkisi vermekte, bütçede yıllık gelir ve giderleri arasında fark bulunması halinde bu farkın ne kadarının borçlanma yöntemiyle karşılanacağı hususunu da belirlemekte, bu yetkinin uygun kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan kesin hesap kanunu ile denetlemektedir.

Anayasa Mahkemesi’nin çeşitli kararlarında da belirtildiği üzere, “Yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırlarını belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. (...) Bu hak, demokratik parlamenter yönetim sistemini benimsemiş olan ülkelerde, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan ve en yetkili organ olan yasama organına ait bulunmaktadır. (...) Bütçe yapısının fonksiyonunu ifa edebilmesi, temel bütçe ilkelerine uyulması ile mümkün olmaktadır. Bütçe ilkeleri; bütçenin hazırlanması, görüşülüp onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi ile ilgili olarak göz önünde bulundurulması gereken kuralları ifade eder. Bu ilkeler, devlet bütçelerinin temel özellikleri ve amaçlarının gerçekleşmesi için uygulanması zorunlu olan ulusal ve uluslararası alanda kabul görmüş klasik maliye biliminin ilkeleridir.” (Anayasa Mahkemesi’nin 30.12.2010 tarihli ve 2008/84 E.; 2010/121 K. ve 27.12.2012 tarihli ve 2012/102E.; 2012/207 K. sayılı Kararları).

Bütçe hakkı, Anayasa’nın 87. maddesiyle, yalnızca TBMM’ye tanınmıştır. Bu nedenle bütçe hakkının diğer organlar tarafından kullanılması; bir fonksiyon gaspına sebep olacak, Anayasa’nın Başlangıç bölümünde yer alan kuvvetler ayrılığı ilkesini ve 6’ncı maddesinde yer alan hiçbir organın kaynağını Anayasa’dan almayan bir devlet yetkisi kullanmamasına yönelik hükmü ihlal edecektir.

Ne var ki yürütme organı, anılan cümleyle bütçe kanun formu dışındaki bir yasama işlemiyle 2023 yılında Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin ilgili tertiplerine ödenek eklenmesi hususunda yetkilendirilmiştir. Diğer bir deyişle 5510 sayılı Kanun’a geçici 98. madde eklenmek suretiyle Anayasal bütçe yapım usulü bertaraf edilerek; TBMM’nin bütçe hakkı, erkler ayrılığı ilkesi, hiçbir organın kaynağını Anayasa’dan almayan bir devlet yetkisi kullanmamasına yönelik hüküm ihlal edilmiştir.

Bu nedenlerle iptali talep edilen cümle, Anayasa’nın Başlangıç bölümüne, 6 ve 87. maddelerine aykırıdır.

iii)Hukuk devleti, yasama yetkisinin devredilmezliği ve idarenin kanuniliği ilkelerine aykırılık:

Hukuk devleti, bütün işlem ve eylemlerinin hukuk kurallarına uygunluğunu başlıca geçerlik koşulu sayan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurmayı amaçlayan ve bunu geliştirerek sürdüren, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, insan haklarına saygı duyarak bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, Anayasa’ya ve hukuk kurallarına bağlılığa özen gösteren, yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasa koyucunun da uymak zorunda olduğu temel hukuk ilkeleri ile Anayasa’nın bulunduğu bilinci olan devlettir (Anayasa Mahkemesi’nin 02.06.2009 tarihli ve 2004/10 E.; 2009/68 K. sayılı Kararı). Hukuk devletinin ön koşullarından olan hukuki güvenlik

ilkesi, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, hukuki belirlilik ilkesi de kanun hükümlerinin şüpheye yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılabilir olmasını ve ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesini ifade etmektedir (bkz. AYM 9.2.2017, 2016/143 E.– 2017/23 K. par. 13; RG. 12.4.2017-30036) (Anayasa Mahkemesi'nin 04.05.2017 tarihli ve 2015/41 E.; 2017/98 K. sayılı Kararı). Başka bir deyişle, hukuk devleti ilkesi gereğince, idareye davranışta bulunurken veya görevlerini yerine getirirken belirli oranda hareket serbestliği sağlayan takdir yetkisinin kullanımı mutlak, sınırsız, keyfi biçimde gerçekleşemez; idarenin takdir yetkisinin sınırları, keyfi işlem ve eylemleri önlemek amacıyla kanunla çizilmelidir. Anayasa'nın 123. maddesinde yer alan idarenin kanuniliği ilkesinin iki boyutu bulunmaktadır. İlk boyutu, idarenin secundum legem özelliğidir (kanuna dayanma ilkesidir). Bu ilkeye göre idarenin düzenleme yetkisi kanundan kaynaklanır. İkinci boyutu, idarenin intra legem özelliğidir (kanuna aykırı olmama ilkesidir). Bu ilkeye göre idarenin işlem ve eylemleri kanunun çizdiği sınırlar içinde kalmalıdır.

Bu nedenle yasama organı, bütçe hakkına istinaden kamu gelirlerinin toplanması ve kamu harcamalarının yapılması hususunda yürütme organını bütçe kanunu aracılığıyla yetkilendirirken; bu yetkinin normlar hiyerarşisinin ana halkası olarak hukuk devletinin temel taşı olan maddi anlamdaki kanunilik kıstasının gereklerinin karşılanması ve kanuna dayanması ile kanuna aykırı olmaması için; genel çerçevesinin keyfi uygulamaya yer vermeyecek açıklıkta bütçe kanunu düzeyinde çizilmesi gerekmektedir. Ancak kanun koyucu; bu yetkiyi (hukuka aykırı olarak) bütçe kanunu dışındaki bir kanun formuyla vermekle yetinmemiş; dahası Cumhurbaşkanına ödenek ekleme konusunda –Anayasal ilkelerin aksine- sınırsız bir takdir yetkisi bırakmıştır. Halbuki kanunda kalem kalem ödenek tutarı, ödeneğin tahsis edildiği idare ve ilgili program, açıklama ve nerede kullanılacağı bölümü yer almalıdır. Zira iptali istenen düzenleme, dönemsellik ilkesinin aksine ilgili olduğu 2023 mali yılının sona ermesine yaklaşık iki ay kala TBMM'nin huzuruna sunulduğundan bu türden muhasebatın belirli olmadığı savı, hayatın olağan akışına aykırıdır. Kaldı ki yukarıda açıklandığı üzere iptali talep edilen cümlelerin yer aldığı geçici maddeyi ihtiva eden 7464 sayılı Kanun'un TBMM gündeminde iken; 2024 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifine yönelik bütçe takvimi işlemeye başlamıştır. Diğer bir deyişle kanun koyucu, 2023 mali yılının sona ermesine yaklaşık iki ay kala bütçedeki gelir-gider dengesine ilişkin bilgiye vakıf olduğundan; pekâlâ belirli (veyahut belirlenebilir) nitelikteki (iptali talep edilen cümleye konu) ödenek ihtiyacı hakkında ek bütçe kanun teklifi verilebilirdi. Diğer bir deyişle Sosyal Güvenlik Kurumu'nun veri tabanı kullanılmak suretiyle anılan geçici 98. maddenin kapsamına kalan kişi sayısı tespit edilerek; ödenek ihtiyacına yönelik meblağ, takribi olarak ortaya konulabilir ve ek bütçe yapılabilirdi.

Buna ilave olarak anılan cümlelerin lafzında (“yapılacak ödemeler kapsamında ortaya çıkan ödenek ihtiyacını karşılamak” şeklindeki) amaç gibi Cumhurbaşkanını kayıtlayan unsurun mevcut olduğu ileri sürülse de; bu unsur, Cumhurbaşkanını sınırlandırıcı mahiyeti olan nesnel, objektif, somut, net, anlaşılabilir kriterler değildir. Kaldı ki Cumhurbaşkanının ödenek eklemeye yönelik asli yetkisi, Anayasa'ya aykırı olduğundan; yetkili makamı sınırlandırdığı ileri sürülen unsur da kendiliğinden Anayasa'ya aykırı hale gelecektir.

Öte yandan Anayasa Mahkemesi, bir kararında; “Kuralda, kurumlar arası ödenek aktarmanın ancak genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu aşmamak kaydıyla ve kamu idarelerinin yıl içinde ortaya çıkabilecek ihtiyaç fazlası ödeneklerinin diğer kamu idarelerinin ödenek ihtiyacının karşılanmasında kullanılmasını sağlamak amacıyla yapılabileceği belirtilerek ödenek aktarmaya ilişkin çerçeve ve Maliye Bakanına verilen ödenek aktarma yetkisinin sınırları belirlenmiştir. Kuralın cari yıl bütçesinde ödenek artışına imkân tanınması veya doğrudan ödenek üstü harcama yapmaya sebebiyet vermesi söz konusu değildir. Bu

İtibarla bütçenin hazırlanması, uygulanması ve yönlendirilmesinden sorumlu olan Maliye Bakanına belirtilen sınırlar içinde ödenek aktarma konusunda yetki veren kural, Meclise ait olan bütçe hakkını da ihlal etmemektedir.” şeklindeki gerekçeyi kaleme almıştır (Anayasa Mahkemesi’nin 24.09.2020 tarihli ve 2018/27 E.; 2020/49 K. sayılı Kararı, § 30). Anayasa Mahkemesi’nin söz konusu kararına karşın; kanun koyucu, ödenek ekleme hususunda Cumhurbaşkanına yetki verirken herhangi bir yasal kayıt getirmediği gibi; cari yıl bütçesinde ödenek artışına olanak tanıyan bu hükmü, bütçe kanunu formunda düzenlememiştir.

Bu nedenlerle iptali talep edilen cümle, Anayasa’nın 2 ve 123. maddelerine aykırıdır.

Bunun yanında; bütçe hakkının TBMM’ye tanınmasıyla sağlanan yürütme organının hesap verilebilir ve saydam bir mali politika yönetmesi, keyfi harcamalarının önlenmesi, öngörülebilir bir ekonomik denge oluşturulması, gerçekçi ekonomik değerlendirme yapılması kazanımları da ihlal edilmiştir. İptali talep edilen cümlelerin muhtevasının, ilgili mali yılın bütçe kanunu dışında bir kanunda yer alması ve dolayısıyla ilgili mali yılın kesin hesap kanununun kapsamı dışında bırakılması; bütçe oluşturulması için öngörülen anayasal usullerin ortadan kaldırılması suretiyle yasama organının yürütme organı üzerindeki mali denetimini (bütçe hakkının kullanımı) etkisiz hale getirmekte, kamu gelirlerinin aktarımı üzerinde kontrolü imkansız kılmakta, bütçe dengesini bozarak yürütme organının kendi siyasi programını ifa ederken yaptığı harcamaların meşruluğuna hanel getirmektedir. Halbuki Anayasa’nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesi gereğince, yasama işlemlerinin kişisel yararları değil kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla yapılması zorunludur (Anayasa Mahkemesi’nin 17. 06. 2015 karar tarihli ve 2014/179 E.; 2015/54 K. sayılı Kararı). İhtilafli düzenleme, yine bu cihetle de Anayasa’nın 2. maddesine aykırıdır.

Öte yandan, Anayasa’nın 7. maddesinde temelini bulan yasama yetkisinin devredilmezliği kuralına göre, yasama yetkisi yalnız Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne aittir. Bu nedenle idareye düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının temel ilkeleri ortaya koyması ve çerçeveyi çizmesi gerekir. Diğer bir deyişle, yürütme ve idareye sınırsız ve belirsiz bir düzenleme yetkisi bırakılamaz. Nitekim idarenin düzenleme yetkisi; sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Yasa ile yetkilendirme, Anayasa’nın öngördüğü biçimde yasa ile düzenleme anlamını taşımamaktadır (Anayasa Mahkemesi’nin 02.05.2008 tarihli ve 2005/68 E.; 2008/102 K. sayılı Kararı). İptali talep edilen cümle hükmünde olduğu gibi temel ilkeleri belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin; yürütmeye (Cumhurbaşkanına); 2023 yılında Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin ilgili tertibine ödenek eklenmesi hususunda yetki veren yasa hükmü, Anayasa’nın 7. maddesine aykırılık oluşturur.

iv)Anayasa’nın Başlangıç bölümüne, 6 ve 104. maddelerine aykırılık: Anayasa’nın 104. maddesinde, Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri sayılmıştır. Bu görev ve yetkiler arasında “anılan geçici 98. madde kapsamında yapılacak ödemeler kapsamında ortaya çıkan ödenek ihtiyacını karşılamak amacıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin ilgili tertibine 2023 yılında ödenek ekleme” görev ve yetkisi sayılmadığı gibi; bu türden düzenlemeleri yapmayı dayandırabileceği (Anayasa’nın 104. maddesinde) bir hüküm de bulunmamaktadır. Yasama organı, görevi ve yetkisi dahilinde olmayan bir konuda Cumhurbaşkanını yetkilendirmek suretiyle; Anayasa’nın Başlangıç bölümünde yer alan kuvvetler ayrılığı ilkesini ve 6’ncı maddesinde yer alan hiçbir organın kaynağını Anayasa’dan almayan bir devlet yetkisi kullanamamasına yönelik hükmü ve 104. maddesini ihlal etmiştir. Bu nedenlerle iptali talep edilen cümle, Anayasa’nın Başlangıç bölümüne, 6 ve 104. maddelerine aykırıdır.

v)Kuvvetler ayrılığı ilkesi, hiçbir kimsenin veya organın Anayasa'dan kaynaklanmayan bir yetkiyi kullanamaması ve Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı bakımından: Anayasa Mahkemesi kararlarında Anayasa'nın 153. maddesinde belirtilen bağlayıcılık ilkesine aykırılıktan söz edilebilmesi için iptal edilen kuralla dava konusu yeni düzenlemenin içerik ve kapsam bakımından aynı ya da benzeri olması gerektiği belirtilmektedir (Anayasa Mahkemesi'nin 12.11.1991 tarihli ve 1991/7 E.: 1991/43 K. sayılı Kararı).

Kanun koyucu, eldeki dava konusuna çok benzer bir hükmü daha önce kanunlaştırmış; bu hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş idi. Başka bir anlatımla 22.12.2021 tarihli ve 7349 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 7. maddesiyle 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na eklenen geçici 23. maddenin "19.12.2020 tarihli ve 7258 sayılı 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda yer alan genel bütçe gelir tahmini üzerinde gerçekleşen gelir kadar, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine ödenek eklemeye Cumhurbaşkanı yetkilidir." şeklindeki birinci cümlesinin, Anayasa'nın Başlangıç bölümü ile 2, 6, 7, 87, 123 ve 161. maddelerine aykırı olduğundan bahisle Cumhuriyet Halk Partisi tarafından Anayasa Mahkemesi nezdinde iptal davası açılmıştır. Bunun üzerine Anayasa Mahkemesi, iptal davasına konu cümlenin, Anayasa'nın 161. maddesine aykırı olduğuna ve bu cihetiyle iptaline karar vermiştir. Anılan iptal kararının gerekçesinin müteallik bölümü:

"7. Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrasında "Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır", dördüncü fıkrasında "Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek uygulanır.", yedinci fıkrasında ise "Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz." hükümlerine yer verilmek suretiyle kamu idarelerinin harcamalarının yıllık bütçeler ile yapıla-cağı ve bütçelerle verilen ödeneğin idarelerin harcıyabileceği sınırı gösterdiği belirtilmiş ve harcana-bilecek tutarın aşılabileceğine dair bütçe kanunuyla dahi Cumhurbaşkanı'na yetki verilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Bütçe kanunlarının harcanabilecek sınırı göstermesi gerekliliği, ödenek tutarlarının önceden belirlenmesini ve bu doğrultuda izin verilmesini zorunlu kılmaktadır. Bütçe kanununun ve geçici bütçenin çıkarılmaması durumunda dahi kamu idarelerinin harcamaları serbest bırakılmamakta, önceki yıl bütçesiyle bir bağlantı kurularak harcamalar sınırlandırılmaktadır.

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

9. Bütçeler genel olarak belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgelerdir. Bununla birlikte bütçe kanunları, yasama organı tarafından yürütme organına yıllık olarak kamu gelirlerinin toplanması ve giderlerin yapılması için yetki ve izin verilmesini düzenleyen kanunlardır. Yürütmeye verilen bu izin ve yetki, özünde yasama organının halktan aldığı bütçe hakkının gereğidir.

10. Bir başka deyişle bütçe hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme, onaylama ve bütçe harcamalarının sonuçlarını denetleme hakkıdır (AYM, E.2016/47, K.2018/10, 14/2/2018, §§ 25, 26).

11. Anayasa'nın 161. maddesinde yıllık bütçelerle yapılması gereken harcamalar belirli kaynakların belirli amaçlara yönlendirilmesini ve kullanılmasını ifade etmektedir. Anayasa'nın 73. maddesinin birinci fıkrasında da vergi ödeme yükümlülüğü kamu hizmetinin karşılanması ile sınırlandırılarak meşrulaştırılmıştır. Bu itibarla harcamanın yapılması için gerekli olan gelirin toplanması ve belirli amaçlarla yönlendirilerek giderleştirilmesi birbirine bağımlı süreçlerdir.

12. Bütçe kanunlarıyla kamu tüzel kişilerine verilen gelirlerin toplanması yetkisi, gelirlere dayanak teşkil eden kanunların bir yıllık süreyle işlerlik kazandırılması yoluyla gerçekleştirilmektedir. Bu gelir kanunlarının uygulanması suretiyle elde edilecek gelir tutarları, bütçe yılında gerçekleşen ekonomik faaliyetlerin miktarına göre değişebileceğinden bütçe kanununda gelir tutarlarına tahminî olarak yer verilmektedir.

13. Anayasa'nın 161. maddesinde belirtildiği üzere bütçe gelirlerinin aksine bütçe giderleri, kamu tüzel kişilerine verilen azami harcama tutarlarını belirtilen bir izin mahiyetindedir. 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 1. maddesinde idarelere verilen ödenek tutarları, 2. maddesinde ise tahmin edilen gelir tutarları belirtilmiştir. Buna göre bütçede tahmin edilenden fazla gerçekleşen gelir tutarı kamu idarelerince tahsil edilecektir.

14. Dava konusu kuralla 2021 yılında tahmin edilenden fazla gelirin elde edilmesi durumunda fazla gerçekleşen gelir tutarını genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine ödenek eklemeye Cumhurbaşkanı yetkili kılınmaktadır.

15. Yasama organının kamu harcamalarının çeşit ve miktarı ile kaynağını önceden belirleme ve onaylama yetkisi bütçe hakkının bir gereğidir. Kuralla Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) ait bu yetkiler Cumhurbaşkanı'na devredilmektedir. Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrasında da kamu idarelerinin harcamalarının bütçeler ile yapılabileceği belirtilmiştir. Yıl içinde tahminden fazla mali kaynak olduğu fark edildiğinde bu kaynakların harcanmasına karar verme yetkisi bütçe hakkı gereğince TBMM'ye aittir. Anılan maddenin yedinci fıkrasında da merkezî yönetim bütçe kanunuyla verilen ödeneğin harcanabilecek tutarın sınırını gösterdiğinin ve harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair hüküm konulamayacağı belirtilmiştir. Gözetildiğinde bütçe kanununa veya diğer kanunlara ödenek üstü harcama yapılabileceğine ilişkin bir hüküm konulamayacağı açıktır.

16. Ayrıca Anayasa'nın 161. maddesinin sekizinci fıkrasında cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tekliflerinde öngörülen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Yılı bütçe kanunlarında belirtilen ödenek tutarlarının arttırılması suretiyle yılı bütçe kanunlarının değiştirilmesinin ek bütçe niteliğinde olduğu gözetildiğinde bütçe hakkı gereğince bu tür değişikliklerin bütçe kanunları için belirlenen usul ve esaslara tabi olması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

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

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

Kuralın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7. ve 87. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususlar Anayasa'nın 161. maddesi kapsamında ele alınmış olduğundan Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 7. ve 87. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 123. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.”

şeklindedir (Anayasa Mahkemesi'nin 13.10.2022 tarihli ve 2021/133 ve 2022/120 sayılı Kararı). Anayasa Mahkemesi'nin verdiği iptal kararı karşısında; kanun koyucunun Anayasa'nın 161. maddesine -benzer sakatlıktan muzdarip olması hasebiyle- aykırı olan iptali talep edilen cümleyi kanunlaştırması, Anayasa'nın 153. maddesini ihlal ettiği gibi, hiçbir kimse ve organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağını öngören 6'ncı maddesine ve Anayasa'nın Başlangıç bölümünde yer alan kuvvetler ayrılığı ilkesine de halel getirmektedir.

Bu noktada bir hususu belirtmekte fayda bulunmaktadır. 7349 sayılı Kanun'un 7. maddesiyle 5018 sayılı Kanun'a eklenen geçici 23. maddenin iptal edilen birinci cümlesi, 7349 sayılı Kanun'un 12. maddesinin delaletiyle 25.12.2021 tarihinde yürürlüğe girmiş ve fakat Anayasa Mahkemesi'nin 13.10.2022 tarihli kararıyla iptal edilmiş ve anılan iptal kararı, 27.12.2022 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmasıyla hukuk dünyasında hüküm ve sonuçlarını doğurmuştur. Başka bir anlatımla iptal edilen hüküm, uygulanmakla tükendikten sonra; Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bu durumda milli ekonomi bakımından Anayasa Mahkemesi kararının uygulamada bir karşılığı kalmamıştır. O nedenle hukuk ve iktisat perspektifinde mahiyeti gereği eldeki dava konusu hakkında Anayasa Mahkemesi'nin ivedilikle karar vermesi milli ekonomi bakımından ehemmiyet arz etmektedir.

Tüm bu nedenlerle 7464 sayılı Kanun'un 20. maddesiyle 31.05.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na eklenen geçici madde 98'in yedinci fıkrasının ikinci cümlesi, Anayasa'nın Başlangıç bölümüne, 2, 6, 7, 87, 104, 123, 153 ve 161. maddelerine aykırıdır; anılan cümlelerin iptali gerekir.

III. YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEMİNİN GEREKÇESİ

25.10.2023 tarihli ve 7464 sayılı Konutların Turizm Amaçlı Kiralanmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 20. maddesiyle 31.05.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na eklenen geçici 98. madde, birtakım hukuka aykırılıklar barındırmaktadır. Bu kapsamda yukarıda detaylı biçimde açıklandığı üzere; ağır ekonomik koşullar içinde hayatını idame ettirmeye çabalayan halihazırda çalışmakta olan emeklilere bir defaya mahsus ödeme yapılmasının sosyal güvenlik hakkı bağlamında ayrımcılık yapılmak suretiyle önüne geçilmekte ve bütçe hakkının hilafına anılan geçici madde kapsamında yapılacak ödemeler bakımından Cumhurbaşkanına ödenek ekleme yetkisi tanınmaktadır. Halihazırda çalışmakta olan emeklilerin derin bir geçim sıkıntısı içinde olduğu ve 5000 TL tutarındaki ödemenin 2023 yılı Kasım ayı içinde yapılacağı ve söz konusu ödenek ekleme yetkisinin bütçe dengesini bozduğu nazara alındığında; iptali talep edilen düzenlemelerin bir an evvel yürürlüğünün durdurulması gerekliliği ortaya çıkacaktır.

Başka bir anlatımla kamu yararına aykırı olan, telafisi mümkün olmayacak sonuçlara yol açacak bu düzenlemelerin iptal davası sonuçlanana kadar yürürlüğünün durdurulması gerekmektedir.

Nitekim anayasal düzenin hukuka aykırı kural ve düzenlemelerden en kısa sürede arındırılması, hukuk devleti sayılmanın en önemli gerekleri arasında sayılmaktadır. Anayasa'ya aykırılıkların sürdürülmesi, özenle korunması gereken hukukun üstünlüğü ilkesini de zedeleyecektir. Hukukun üstünlüğünün sağlanamadığı bir düzende, kişi hak ve özgürlükleri güvence altında sayılamayacağından, bu ilkenin zedelenmesi hukuk devleti yönünden giderilmesi olanaksız durum ve zararlara yol açacaktır.

Bu zarar ve durumların doğmasını önlemek amacıyla, Anayasa'ya açıkça aykırı olan ve iptali istenen hükmün iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüğünün de durdurulması istenerek Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmıştır.

IV. SONUÇ VE İSTEM

25.10.2023 tarihli ve 7464 sayılı Konutların Turizm Amaçlı Kiralanmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 20. maddesiyle 31.05.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na eklenen geçici madde 98'in dördüncü fıkrası, Anayasa'nın 2, 10, 60 ve 65. maddelerine; yedinci fıkrasının ikinci cümlesi, Anayasa'nın Başlangıç bölümüne, 2, 6, 7, 87, 104, 123, 153 ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptaline ve uygulanması halinde giderilmesi güç ya da olanaksız zarar ve durumlar olacağı için, iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesine ilişkin istemimizi saygı ile arz ederiz.

”