

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2024/70

Karar Sayısı : 2025/36

Karar Tarihi : 11/2/2025

R.G.Tarih-Sayı : 29/4/2025-32885

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Burcu KÖKSAL, Gökhan GÜNAYDIN, Ali Mahir BAŞARIR ile birlikte 128 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 25/1/2024 tarihli ve 7495 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A. 1. maddesiyle 25/8/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun ek 2. maddesinin dördüncü fıkrasının değiştirilen yedinci cümlesinin,

B. 2. maddesiyle 4447 sayılı Kanun'un geçici 10. maddesinin değiştirilen on ikinci fıkrasının ikinci cümlesinin,

C. 6. maddesiyle 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na eklenen geçici 101. maddenin;

1. Birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...ve bu tutar İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır." ibaresinin,

2. Üçüncü fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...İşsizlik Sigortası Fonu..." ve "...İşsizlik Sigortası Fonunca..." ibarelerinin,

3. Altıncı fıkrasında yer alan "...İşsizlik Sigortası Fonunca..." ibaresinin,

4. Dokuzuncu fıkrasında yer alan "...İşsizlik Sigortası Fonu..." ibaresinin,

Ç. 8. maddesiyle 20/6/2012 tarihli ve 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 24. maddesinin (2) numaralı fıkrasının yürürlükten kaldırılmasının,

D. 9. maddesiyle 6331 sayılı Kanun'a eklenen 24/A maddesinin (2) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin "...10/6/1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile 4/7/1934 tarihli ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanununun verdiği yetkiler çerçevesinde yapacağı değerlendirme sonucunda bu talebi uygun bulursa..." bölümünün,

Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 5., 7., 8., 10., 13., 17., 49., 56., 60., 65., 90., 123. ve 128. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN VE İLGİLİ GÖRÜLEN KANUN HÜKÜMLERİ

A. İptali İstenen Kanun Hükümleri

Kanun'un iptali talep edilen kuralların da yer aldığı;

1. 1. maddesiyle 4447 sayılı Kanun'un ibarenin ve cümlelerin eklendiği ve değişikliklerin yapıldığı ek 2. maddesi şöyledir:

“Kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği

Ek Madde 2 – (Ek: 15/5/2008-5763/18 md.; Değişik: 13/2/2011-6111/73 md.)

Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz, genel salgın ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde, işyerinde üç ayı aşmamak üzere kısa çalışma yapılabilir.

Bu Kanuna göre sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işveren, kısa çalışma talebini, derhal gerekçeleri ile birlikte Türkiye İş Kurumuna, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya bir yazı ile bildirir. Talebin uygunluğunun belirlenmesine ilişkin usul ve esaslar, ilgili kurum ve kuruluşların da görüşü alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

Kısa çalışma halinde İşsizlik Sigortası Fonundan kısa çalışma ödeneği ödenir. (Değişik cümle:25/1/2024-7495/1 md.) Sigortalının kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için, kısa çalışma başlama tarihinden önceki son 120 gün hizmet akdine tabi olması ve son üç yılda en az 450 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olması gerekir.

*Günlük kısa çalışma ödeneği; sigortalının son oniki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 60'ıdır. Bu şekilde hesaplanan kısa çalışma ödeneği miktarı, 4857 sayılı Kanunun 39 uncu maddesine göre 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının % 150'sini geçemez. (Ek cümleler:25/1/2024-7495/1 md.) Kısa çalışma ödeneği, her ayın beşinde aylık olarak sigortalının kendisine ödenir. Ödeme tarihini öne çekmeye Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı yetkilidir. Kısa çalışma ödeneği, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz, nafaka borçları dışında onda birinden fazlası haczedilemez veya başkasına devir ve temlik edilemez. Kısa çalışma ödeneğinden yararlananlara ait sigorta primlerinin aktarılması ve sağlık hizmetlerinin sunulmasına ilişkin işlemler 5510 sayılı Kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde yürütülür. (Değişik cümle:25/1/2024-7495/1 md.) **Kısa çalışma ödeneği olarak ödenen süreler, kısa çalışma başlama tarihinden itibaren 3 yıl içindeki hizmet akdi fesihlerine istinaden yapılacak işsizlik ödeneği ödemelerine ilişkin hak sahipliği sürelerinden düşülür.***

Zorlayıcı sebeplerle kısa çalışma yapılması halinde, kısa çalışma ödeneği ödemeleri 4857 sayılı Kanunun 24 üncü maddesinin (III) numaralı bendinde ve aynı Kanunun 40 ıncı maddesinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlar.

Bu maddede yer alan kısa çalışma ödeneğinin süresini altı aya kadar uzatmaya ve işsizlik ödeneğinden mahsup edilip edilmeyeceğini belirlemeye Cumhurbaşkanı yetkilidir.

İşverenin hatalı bilgi ve belge vermesi nedeniyle yapılan fazla ödemeler, yasal faizi ile birlikte işverenden tahsil edilir. (Ek cümle:25/1/2024-7495/1 md.) Sigortalının kusurundan kaynaklanan fazla ödemeler ise yasal faizi ile birlikte sigortalıdan tahsil edilir, ölen sigortalılara ait fazla ödemeler geri tahsil edilmez.”

2. 2. maddesiyle 4447 sayılı Kanun'un on ikinci fıkrası değiştirilen geçici 10. maddesi şöyledir:

“Geçici Madde 10 – (Ek: 13/2/2011-6111/74 md.)

31/12/2015 tarihine kadar işe alınan her bir sigortalı için geçerli olmak üzere, bu maddenin yürürlük tarihinden itibaren özel sektör işverenlerince işe alınan ve fiilen çalıştırılanların; işe

alındıkları tarihten önceki altı aya ilişkin Sosyal Güvenlik Kurumuna verilen prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı sigortalılar dışında olmaları, aynı döneme ilişkin işe alındıkları işyerinden bildirilen prim ve hizmet belgelerindeki sigortalı sayısının ortalamasına ilave olmaları ve bu maddede belirtilen diğer koşulları da sağlamak kaydıyla, 5510 sayılı Kanunun 81 inci maddesinde sayılan ve 82 nci maddesi uyarınca belirlenen prime esas kazançları üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin işveren hisselerine ait tutarı, işe alındıkları tarihten itibaren İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır.

Bu maddede belirtilen destek unsuru;

a) 18 yaşından büyük ve 29 yaşından küçük erkekler ile 18 yaşından büyük kadınlardan;

1) Mesleki yeterlik belgesi sahipleri için kırksekiz ay süreyle,

2) Mesleki ve teknik eğitim veren orta veya yüksek öğretimi veya Türkiye İş Kurumunca düzenlenen işgücü yetiştirme kurslarını bitirenler için otuzaltı ay süreyle,

3) (1) ve (2) numaralı alt bentlerde sayılan belge ve niteliklere sahip olmayanlar için yirmidört ay süreyle,

b) 29 yaşından büyük erkeklerden (a) bendinin (1) ve (2) numaralı alt bentlerinde sayılan belge ve niteliklere sahip olanlar için yirmidört ay süreyle,

c) (a) ve (b) bentleri kapsamına girenlerin Türkiye İş Kurumuna kayıtlı işsizler arasından işe alınmaları halinde ilave olarak altı ay süreyle,

ç) 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında çalışmakta iken, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra mesleki yeterlik belgesi alanlar veya mesleki ve teknik eğitim veren orta veya yüksek öğretimi bitirenler için oniki ay süreyle,

d) 18 yaşından büyüklerden bu fıkranın (a), (b) ve (ç) bentlerine girmeyenlerin Türkiye İş Kurumuna kayıtlı işsizler arasından işe alınmaları halinde altı ay süreyle,

uygulanır.

Bu maddede sayılan belge ve nitelikler nedeniyle destek unsurundan yararlanabilmek için sigortalıların sahip oldukları mesleki yeterlik, mesleki ve teknik eğitim veren orta veya yüksek öğretim kurumları veya Türkiye İş Kurumunca düzenlenen işgücü yetiştirme kurslarına ilişkin belgelerde belirtilen meslek ya da alanlarda işe alınmaları ve/veya çalışıyor olmaları gerekir.

Bu maddeyle sağlanan destek unsurundan aynı sigortalı için bir kez yararlanılabilir. Sigortalı, destek süresini tamamlamadan işsiz kalması halinde, kalan süreden yeniden yararlanamaz. Ancak ikinci fıkranın (a) bendi kapsamına girenlerin, aynı bent kapsamında yeniden işe alınmaları ve (1) veya (2) numaralı alt bentlerde sayılan belge ve nitelikleri bu dönemde temin etmeleri halinde destekten yeniden yararlanabilirler. Bu durumda ilk yararlanma süresi, ikincisinden düşülür ve toplam yararlanma süresi en son yararlanılan destek için maddede öngörülen süreyi aşamaz.

İşveren hissesine ait primlerin Fondan karşılanabilmesi için işverenlerin çalıştırdıkları sigortalılarla ilgili olarak; 5510 sayılı Kanun uyarınca aylık prim ve hizmet belgelerini yasal süresi içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumuna vermesi, sigortalıların tamamına ait sigorta primlerinin sigortalı hissesine isabet eden tutarını yasal süresi içinde ödemesi ve kapsama giren sigortalının

iş e alındığı iş yerinden dolayı Sosyal Güvenlik Kurumuna prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borcu bulunmaması şarttır.

Sosyal Güvenlik Kurumuna olan prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borçlarının 6183 sayılı Kanunun 48 inci maddesine göre tecil ve taksitlendirilmiş veya ilgili diğer kanunlar uyarınca prim borçlarının yeniden yapılandırılmış ve taksitlendirilmiş olması, bu tecil, taksitlendirme ve yeniden yapılandırma devam ettiği sürece iş verenlerin bu fıkra hükmünden yararlanmasına engel teşkil etmez.

Bu madde hükümleri; 21/4/2005 tarihli ve 5335 sayılı Kanunun 30 uncu maddesinin ikinci fıkrası kapsamına giren kurum ve kuruluşlara ait iş yerleri ile 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa, 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa ve uluslararası anlaşma hükümlerine istinaden yapılan alım ve yapım işleri ile 4734 sayılı Kanundan istisna olan alım ve yapım işlerine ilişkin iş yerleri, sosyal güvenlik destek primine tabi çalışanlar ve yurt dışında çalışan sigortalılar hakkında uygulanmaz.

5510 sayılı Kanun gereğince yapılan kontrol ve denetimlerde, çalıştırdığı kişileri sigortalı olarak bildirmediği tespit edilen iş verenler bir yıl süreyle bu maddeyle sağlanan destek unsurlarından yararlanamaz.

Bu maddeyle sağlanan destek unsuru, 5510 sayılı Kanunun 81 inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendi uygulandıktan sonra kalan sigorta primlerinin iş veren hisselerine ait oranı üzerinden, bu maddede belirtilen esaslar dikkate alınarak uygulanır.

Bu maddede düzenlenen teşvik, 5510 sayılı Kanun kapsamında bulunanlarla aynı şartlarda olmak üzere 506 sayılı Kanunun geçici 20 nci maddesi kapsamındaki sandıkların statülerine tabi personeli için de uygulanır.

Fondan karşılanan prim tutarları, gelir ve kurumlar vergisi uygulamalarında gider veya maliyet unsuru olarak dikkate alınmaz.

*(Değişik fıkra: 25/1/2024-7495/2 md.) Bu madde hükümleri 31/12/2025 tarihine kadar uygulanmaya devam edilir. **Cumhurbaşkanı, bu maddenin uygulanma süresini 31/12/2026 tarihine kadar uzatmaya yetkilidir.***

Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlık tarafından belirlenir.”

3. 6. maddesiyle 5510 sayılı Kanun’a eklenen geçici 101. madde şöyledir:

“GEÇİCİ MADDE 101- (Ek: 25/1/2024-7495/6 md.)

4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında haklarında uzun vadeli sigorta kolları hükümleri uygulanan sigortalıları çalıştıran iş verenlerce;

a) 2023 yılının aynı ayına ilişkin Kuruma verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde veya muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinde prime esas günlük kazancı 671 Türk lirası ve altında bildirilen sigortalıların toplam prim ödeme gün sayısını geçmemek üzere, 2024 yılında cari aya ilişkin verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde veya muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinde bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının,

b) 2024 yılı içinde ilk defa bu Kanun kapsamına alınan iş yerlerinden bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının,

2024 yılı Ocak ile Aralık ayları/dönemi için günlük 23,33 Türk lirası ile çarpımı sonucu bulunacak tutar, bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edilir **ve bu tutar İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır.** Ancak (a) bendinde belirtilen prime esas günlük kazanç tutarı, 6356 sayılı Kanun hükümleri uyarınca toplu iş sözleşmesine tabi özel sektör işverenlerine ait işyerleri için 1.341 Türk lirası olarak esas alınır.

Bu madde kapsamında destekten yararlanılacak ayda/dönemde, 2023 yılı Ocak ile Aralık aylarında/döneminde aylık prim ve hizmet belgesi veya muhtasar ve prim hizmet beyannamesi ile 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında uzun vadeli sigorta kollarından en az sigortalı bildirimi yapılan aydaki/dönemdeki sigortalı sayısının altında bildirimde bulunulması hâlinde bu madde hükümleri uygulanmaz.

Mevcut bir işletmenin kapatılarak değişik bir ad ve unvan altında ya da bir iş birimi olarak açılması veya yönetim ve kontrolü elinde bulunduracak şekilde doğrudan veya dolaylı ortaklık ilişkisi bulunan şirketler arasında istihdamın kaydırılması, şahıs işletmelerinde işletme sahipliğinin değiştirilmesi gibi **İşsizlik Sigortası Fonu** katkısından yararlanmak amacıyla muvazaalı işlem tesis ettiği anlaşılan veya sigortalıların prime esas kazançlarını 2024 yılı Ocak ile Aralık ayları/dönemi için Kuruma bildirmediği veya eksik bildirdiği tespit edilen işyerlerinden **İşsizlik Sigortası Fonunca** karşılanan tutar, gecikme cezası ve gecikme zammıyla birlikte geri alınır ve bu işyerleri hakkında bu madde hükümleri uygulanmaz. Ancak, ilgili ayda 2024 yılı Ocak ile Aralık aylarına/dönemine ait aylık brüt asgari ücretin onda birini geçmeyecek tutarda eksik prime esas kazanç bildirimi yapıldığının tespiti durumunda Kurumca yapılacak ihtar üzerine on beş günlük süre içinde söz konusu eksikliği gideren işyerleri hakkında bu madde hükümleri uygulanmaya devam eder.

İşyerinde çalıştırılan sigortalılarla ilgili 2024 yılı Ocak ile Aralık aylarına/dönemine ait aylık prim ve hizmet belgelerinin veya muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinin yasal süresi içinde verilmediği, sigorta primlerinin yasal süresinde ödenmediği, denetim ve kontrolle görevli memurlarca yapılan soruşturma ve incelemelerde; çalıştırılan kişilerin sigortalı olarak bildirilmediği veya bildirilen sigortalının fiilen çalıştırılmadığı durumlarının tespit edilmesi, Kuruma prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borcunun bulunması hâllerinde bu maddeye ilişkin hükümler uygulanmaz. Ancak Kuruma olan prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borçlarını 6183 sayılı Kanunun 48 inci maddesine göre tecil ve taksitlendiren ya da ilgili diğer kanunlar uyarınca yapılandıran işverenler bu tecil ve taksitlendirme veya yapılandırma devam ettiği sürece bu madde hükümlerinden yararlandırılır. Bu maddenin uygulanmasında bu Kanunun ek 14 üncü maddesi hükümleri uygulanmaz.

Birinci fıkranın (a) bendinin uygulanmasında, bir önceki yılın aynı ayına ilişkin olarak aylık prim ve hizmet belgesi veya muhtasar ve prim hizmet beyannamesi verilmemiş olması hâlinde bildirim yapılmış takip eden ilk aya ilişkin aylık prim ve hizmet belgesindeki veya muhtasar ve prim hizmet beyannamesindeki bildirimler esas alınır. 2023 yılından önce bu Kanun kapsamına alınmış ancak 2023 yılında sigortalı çalıştırmamış işyerleri hakkında birinci fıkranın (b) bendi hükümleri uygulanır.

Sigortalı ve işveren hisselerine ait sigorta primlerinin Devlet tarafından karşılandığı durumlarda işverenin ödeyeceği sigorta priminin **İşsizlik Sigortası Fonunca** karşılanacak tutardan az olması hâlinde sadece sigorta prim borcu kadar mahsup işlemi yapılır.

3213 sayılı Kanunun ek 9 uncu maddesi uyarınca ücretleri asgari ücretin iki katından az olamayacağı hükme bağlanan “Linyit” ve “Taşkömürü” çıkarılan işyerlerinde yer altında çalışan

sigortalılar için birinci fıkranın uygulanmasında (a) bendi uyarınca belirlenecek günlük kazanç 1.789 Türk lirası olarak ve 2023 yılının aynı ayına ilişkin Kuruma verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde veya muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinde bildirilen prim ödeme gün sayısının bir buçuk katını geçmemek üzere, 2024 yılında cari aya ilişkin verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde veya muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinde bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısı dikkate alınır.

Bu madde hükümleri, 5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde sayılan kamu idarelerine ait kadro ve pozisyonlarda 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında çalışan sigortalılar için uygulanmaz.

4734 sayılı Kanunun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için bu maddenin birinci fıkrası uyarınca **İssizlik Sigortası Fonu** tarafından karşılanacak tutarlar bu idarelerce işverenlerin hak edişinden kesilerek Türkiye İş Kurumuna iade edilir.

2024 Ocak ila Aralık aylarına/dönemine ilişkin yasal süresi dışında Kuruma verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde veya Hazine ve Maliye Bakanlığına verilecek muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinde kayıtlı sigortalılar için bu madde hükümleri uygulanmaz.

Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Türkiye İş Kurumunun görüşleri alınmak suretiyle Kurum tarafından belirlenir.”

4. 8. maddesiyle 6331 sayılı Kanun’un (2) numaralı fıkrası yürürlükten kaldırılan 24. maddesi şöyledir:

“Teftiş, inceleme, araştırma, müfettişin yetki, yükümlülük ve sorumluluğu

MADDE 24 – (1) Bu Kanun hükümlerinin uygulanmasının izlenmesi ve teftişi, iş sağlığı ve güvenliği yönünden teftiş yapmaya yetkili Bakanlık iş müfettişlerince yapılır. Bu Kanun kapsamında yapılacak teftiş ve incelemelerde, 4857 sayılı Kanunun 92, 93, 96, 97 ve 107 nci maddeleri uygulanır.

(2) Bakanlık, işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği konularında ölçüm, inceleme ve araştırma yapmaya, bu amaçla numune almaya ve eğitim kurumları ile ortak sağlık ve güvenlik birimlerinde kontrol ve denetim yapmaya yetkilidir. Bu konularda yetkilendirilenler mümkün olduğu kadar işi aksatmamak, işverenin ve işyerinin meslek sırları ile gördükleri ve öğrendikleri hususları tamamen gizli tutmakla yükümlüdür. Kontrol ve denetimin usul ve esasları Bakanlıkça düzenlenir.

(3) Askeri işyerleriyle yurt güvenliği için gerekli maddeler üretilen işyerlerinin denetim ve teftişi konusu ve sonuçlarına ait işlemler, Millî Savunma Bakanlığı ve Bakanlıkça birlikte hazırlanacak yönetmeliğe göre yürütülür.”

5. 9. maddesiyle 6331 sayılı Kanun’a eklenen 24/A maddesi şöyledir:

“Bakanlığın inceleme, kontrol, denetim yetki ve sorumluluğu

MADDE 24/A- (Ek: 25/1/2024-7495/9 md.)

(1) Bakanlık bu Kanun kapsamındaki eğitim kurumları, ortak sağlık ve güvenlik birimleri, ekipman muayene kuruluşları, iş hijyeni ölçüm, test ve analiz laboratuvarlarında inceleme, yetkilendirme, kontrol ve denetim yapmaya yetkilidir. Bakanlık adına inceleme, kontrol ve denetim İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğünde görevli çalışma uzmanı ve çalışma uzman yardımcısı, mühendis, fizikçi, kimyager, biyolog ve tabip unvanlı personel tarafından yerine getirilir. Bu madde kapsamında görevlendirilen personel inceleme, kontrol ve denetim esnasında mümkün olduğu kadar işi aksatmamak, işverenin ve işyerinin meslek sırları ile gördükleri ve öğrendikleri hususları tamamen gizli tutmakla yükümlüdür. Görevlendirilen personele işveren veya çalışanlar tarafından gereken kolaylık sağlanır. Bu fıkra ile ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça düzenlenir.

(2) Bu madde kapsamında görev yapan Bakanlık personeli kolluk kuvvetlerinin yardımına ihtiyaç duydukları takdirde, askeri işyerleri hariç olmak üzere, durumu ilgili mülki idare amirine iletirler. Mülki idare amiri 10/6/1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile 4/7/1934 tarihli ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanununun verdiği yetkiler çerçevesinde yapacağı değerlendirme sonucunda bu talebi uygun bulursa yeteri kadar kolluk kuvveti görevlendirir.

(3) Bu madde kapsamında inceleme, kontrol ve denetim için görevlendirilenler hakkında 10/2/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanununun 33 üncü maddesinin (b) fıkrası hükmü uygulanır.”

B. İlgili Görülen Kanun Hükmü

4447 sayılı Kanun’un 50. maddesi şöyledir:

“İşsizlik ödeneğinin; miktarı, ödeme süreleri ve zamanı ile sigorta primleri

Madde 50 – (Değişik birinci fıkra: 15/5/2008-5763/15 md.) Günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde kırkıdır. Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, 4857 sayılı İş Kanununun 39 uncu maddesine göre onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde seksenini geçemez.

Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde;

a) 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün,

b) 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün,

c) 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün,

süre ile işsizlik ödeneği verilir.

(Değişik birinci ve ikinci cümle: 28/11/2017-7061/55 md.) İşsizlik ödeneği başvuruları izleyen ayın sonuna kadar sonuçlandırılır. İşsizlik ödeneği, her ayın beşinde aylık olarak işsizine kendisine ödenir. (Ek cümle: 28/11/2017-7061/55 md.) Ödeme tarihini öne çekmeye Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı yetkilidir. İşsizlik ödeneği damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz. İşsizlik ödeneği, nafaka borçları dışında haciz veya başkasına devir ve temlik edilemez. Sigortalının kusurundan kaynaklandığı belirlenen fazla ödemeler yasal faizi ile birlikte geri alınır. (Ek cümle: 15/5/2008-5763/15 md.) Ölen sigortalı işsizlere ait fazla ödemeler geri

tahsil edilmez. (Ek cümle: 10/9/2014-6552/25 md.) 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununun 21 inci maddesi gereği işe iade davası nedeniyle yatırılan primlerin son günü esas alınarak işsizlik ödeneği hak sahipliği belirlenir ve işsiz geçen dönem için ödeme yapılır.

Sigortalı, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini doldurmadan tekrar işe girer ve işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanmak için bu Kanunun öngördüğü şartları yerine getiremeden yeniden işsiz kalırsa, daha önce hakettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar bu haktan yararlanmaya devam eder. Bu Kanunun öngördüğü şartları yerine getirmek suretiyle yeniden işsiz kalınması halinde ise sadece bu yeni hak sahipliğinden doğan süre kadar işsizlik ödeneği ödenir.

(Mülga beşinci fıkra: 31/5/2006-5510/106 md.; Yeniden düzenleme: 11/8/2009-5921/1 md.) İşsizlik ödeneği alanların; işe alındığı tarihten önceki aydan başlayarak işe alan işyerine ait son altı aylık dönemde, prim ve hizmet belgelerinde bildirilen ortalama sigortalı sayısına ilave olarak işe alınması kaydıyla, 5510 sayılı Kanunun 81 inci maddesinde sayılan ve 82 nci maddesi uyarınca belirlenen prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan kısa vadeli sigorta primi tutarının yüzde biri olmak üzere işçi ve işveren payı sigorta primleri ile genel sağlık sigortası primi, kalan işsizlik ödeneği süresince Fondan karşılanır. Bu süre başlangıçta belirlenen toplam hak sahipliği süresinden düşülür. Söz konusu primlerin İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanabilmesi için işverenlerin çalıştırdıkları sigortalılarla ilgili olarak 5510 sayılı Kanun uyarınca aylık prim ve hizmet belgelerini yasal süresi içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumuna vermesi, varsa prime esas alt kazanç sınırı ile prime esas kazanç arasındaki fark ve kısa vadeli sigorta kollarına ilişkin prim tutarı farkı ile işsizlik sigortası primlerini Sosyal Güvenlik Kurumuna ödemiş olması şarttır. Bu maddede düzenlenen teşvik, 5510 sayılı Kanun kapsamında bulunanlarla aynı şartlarda olmak üzere 506 sayılı Kanunun geçici 20 nci maddesi kapsamındaki sandıkların statülerine tabi personeli için de uygulanır. Bu maddeyle düzenlenen destek unsurundan diğer ilgili mevzuat uyarınca ayrıca yararlanmakta olan işverenler; aynı dönem için ve mükerrer olarak bu destek unsurundan yararlanamaz. Bu durumda, işverenlerin tercihleri dikkate alınmak suretiyle uygulama, destek unsurlarından sadece biriyle sınırlı olarak yapılır. Ayrıca, işçinin, işten ayrıldığı işyerinde tekrar işe başlaması halinde bu teşvik hükümlerinden yararlanılamaz. Bu fıkra düzenlenenen teşvik, 21/4/2005 tarihli ve 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 30 uncu maddesinin ikinci fıkrası kapsamına giren kurum ve kuruluşlara ait işyerlerinde çalışmaya başlayanlar hakkında uygulanmaz.

İşsizlik sigortasının ödenme süresi içinde ödenmesi gereken geçici işgöremezlik ödeneğinin miktarı işsizlik ödeneği miktarından fazla olamaz. (Mülga ikinci cümle: 31/5/2006-5510/106 md.)(...)”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Kadir ÖZKAYA, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR, Muhterem İNCE ve Yılmaz AKÇİL'in katılımlarıyla 4/4/2024 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

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

A. Kanun'un 1. Maddesiyle 4447 Sayılı Kanun'un Ek 2. Maddesinin Dördüncü Fıkrasının Değiştirilen Yedinci Cümlesinin İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

3. 4447 sayılı Kanun'un ek 2. maddesinde kısa çalışmaya ve kısa çalışma ödeneğine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

4. Anılan maddenin birinci fıkrasında genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz, genel salgın ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen ya da kısmen geçici olarak durdurulması hâllerinde, işyerinde üç ayı aşmamak üzere kısa çalışma yapılabileceği belirtilmiştir.

5. Maddenin ikinci fıkrasında anılan Kanun kapsamında sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin kısa çalışma talebini derhâl gerekçeleri ile birlikte Türkiye İş Kurumuna, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya bir yazı ile bildireceği öngörülmüştür.

6. Üçüncü fıkranın birinci cümlesinde ise talebin kabul edilmesi hâlinde işverenin işyerinde çalışan sigortalılara İşsizlik Sigortası Fonundan (Fon) kısa çalışma ödeneği ödeneceği hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla kısa çalışma ödeneğinin bir işyerindeki çalışma sürelerinin geçici olarak azaltılması veya durdurulması hâllerinde üç ayı aşmamak üzere sigortalılara gelir desteği sağlayan bir uygulama olduğu anlaşılmaktadır.

7. Anılan fıkranın ikinci cümlesinde kısa çalışma ödeneğine hak kazanılabilmesi için gerekli olan şartlar düzenlenmiştir. Buna göre sigortalının kısa çalışmaya başlama tarihinden önceki son 120 gün hizmet akdine tabi olması ve son üç yılda en az 450 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primini ödemesi gerekmektedir.

8. Dördüncü fıkranın birinci cümlesinde günlük kısa çalışma ödeneğinin sigortalının son on iki aylık prime esas kazançlarının dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 60'ı olduğu; ikinci cümlesinde ise bu şekilde hesaplanan kısa çalışma ödeneği miktarının 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu'nun 39. maddesine göre 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının % 150'sini geçemeyeceği belirtilmiştir.

9. Söz konusu fıkranın dava konusu yedinci cümlesinde ise kısa çalışma ödeneği olarak ödenen sürelerin kısa çalışmanın başladığı tarihten itibaren üç yıl içindeki hizmet akdi fesihlerine istinaden yapılacak işsizlik ödeneği ödemelerine ilişkin hak sahipliği sürelerinden düşüleceği öngörülmüştür.

10. İşsizlik ödeneği, sigortalı işsizlere 4447 sayılı Kanun'un 51. maddesinde belirtilen şartları taşımaları hâlinde işsiz kaldıkları dönem için belli süre ve miktarda yapılan mali desteği ifade etmektedir. İşsizlik ödeneğinin miktarı, ödeme süreleri ve zamanı ile sigorta primlerine ilişkin hususlar anılan Kanun'un 50. maddesinde düzenlenmiştir.

11. Söz konusu maddenin birinci fıkrasına göre günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde kırkı olup bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, on altı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının %80'ini geçemeyecektir.

12. Maddenin ikinci fıkrasında hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün hizmet akdine tabi olanlardan, son üç yıl içinde;

-600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün,

-900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün,

-1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün,

süreyle işsizlik ödeneği verileceği belirtilmiştir.

13. Bu itibarla dava konusu kural gereğince kısa çalışma ödeneği olarak ödenen sürelerin işsizlik ödeneği ödemelerine ilişkin hak sahipliği sürelerinden düşülmesi nedeniyle sigortalı işsizler Kanun'un 50. maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen sürelerden daha kısa sürelerle işsizlik ödeneğinden yararlanacaklardır.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

14. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kural nedeniyle kısa çalışma ödeneğinden yararlanan bir işçinin koşulları sağlamasına rağmen işsizlik ödeneğinden gereği gibi yararlanamadığı, bu durumun işçilere gelir güvencesi sağlayan işsizlik sigortasının sosyal güvenlik hakkını temin eden araç olma özelliğini ortadan kaldırdığı, kuralda öngörülen üç yıllık sürenin orantılı olmadığı, kuralın aynı süre ile çalışmış ve aynı primi ödemiş iki işçi arasında işsizlik ödeneği alma süresi bakımından farklılaşmaya yol açtığı, bu durumun ise sosyal devlet ilkesi ve uluslararası sözleşme hükümleriyle çeliştiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 5., 13., 49., 60. ve 90. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

15. Sosyal hukuk devletin temel kavramlarından biri olan sosyal güvenlik hakkı Anayasa'nın 60. maddesinin "*Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir*" şeklindeki birinci fıkrasıyla güvence altına alınmıştır.

16. 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.2021/5, K.2023/109, 1/6/2023, § 9; E.2008/57, K.2010/26, 4/2/2010).

17. 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 kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını kısmen de olsa karşılayarak kendisinin ve ailesinin zor duruma düşmesini önlemek amacıyla belirli süre ve ölçüde ödemeyi kapsayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, devlet tarafından kurulmuş zorunlu bir sigorta koludur (AYM, E.2021/5, K.2023/109, 1/6/2023, § 10; E.2008/57, K.2010/26, 4/2/2010).

18. Kural kapsamında kısa çalışma ödeneğine ilişkin sürelerin işsizlik ödeneğiyle ilgili hak sahipliği sürelerinden düşülmesi kişilerin daha az sürelerle işsizlik ödeneğinden yararlanmaları sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla kuralın sosyal güvenlik hakkıyla ilgili olduğu ve söz konusu hakka sınırlama getirdiği açıktır.

19. Sosyal güvenlik hakkına sınırlama getirilirken temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin genel ilkeleri düzenleyen Anayasa'nın 13. maddesinin gözönünde bulundurulması gerekmektedir.

20. 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. Anayasa'nın anılan maddesi uyarınca sosyal güvenlik hakkı ancak kanunla sınırlanabilir.

21. Anayasa Mahkemesinin sıkça vurguladığı gibi temel hakları sınırlayan kanunun şeklen var olması yeterli olmayıp yasal kuralların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir düzenlemeler niteliğinde olması gerekir.

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

23. Kısa çalışma ödeneği ile işsizlik ödeneğinin şartları ve yararlanma süreleri 4447 sayılı Kanun'un 50. ve ek 2. maddelerinde düzenlemiştir. Ayrıca işsizlik ödeneği ödemelerine ilişkin hak sahipliği sürelerinden mahsup edilecek süre ile bunun başlangıcı ve mahsubun uygulanacağı döneme ilişkin hususlara da kuralda açıkça yer verilmiştir. Bu itibarla kuralın hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuyla yer vermeyecek şekilde açık ve net olarak düzenlendiği, bu yönüyle kanunilik şartını taşıdığı anlaşılmaktadır.

24. Öte yandan Anayasa'nın 13. maddesinde temel hak ve özgürlüklerin yalnızca Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak sınırlandırabileceği belirtilmiştir. Anayasa'nın 60. maddesinde sosyal güvenlik hakkı için herhangi bir sınırlama nedeni öngörülmemiştir. Ancak özel sınırlama nedeni öngörülmemiş hakların da sınırlandırabileceği, bu hakların doğasından kaynaklanan bazı sınırlarının bulunduğu kabul edilmektedir. Bunun yanında 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.2021/61, K.2024/31, 1/2/2024, § 56).

25. Anılan Kanun'un ek 2. maddesinin üçüncü fıkrasında kısa çalışma hâlinde yapılacak ödemelerin Fondan karşılanacağı öngörülmüştür. Aynı şekilde hizmet akdi feshi nedeniyle öngörülen işsizlik ödeneği de Kanun'un 53. maddesinin birinci fıkrası gereğince Fondan karşılanmaktadır. Bu itibarla her iki ödemenin temelde primlerin oluşturduğu ancak gerektiğinde Hazine katkısının da sağlandığı Fon kaynağının esas alınarak aktüerya hesaplamaları sonucunda gerçekleşen bir sosyal ödeme olduğu anlaşılmaktadır. Bu çerçevede bir işçiyi yakın dönemlerde her iki ödenekten de faydalandırmanın Fonun aktüeryal dengesini bozacağı söylenebilir. Bu nedenle kural söz konusu mahsuplaşmayı öngörmek suretiyle genel olarak Fonun ve bu suretle sosyal

güvenlik sisteminin sağlıklı bir şekilde işlemlerini amaçlamaktadır. Dolayısıyla kuralın kamu yararı amacına yönelik olarak ihdas edildiği ve bu yönüyle sınırlamanın anayasal açıdan meşru bir amaca dayandığı anlaşılmaktadır.

26. Bununla birlikte sosyal güvenlik hakkına yönelik sınırlamanın kanunilik ve meşru amaç şartlarını taşıması yeterli olmayıp aynı zamanda ölçülü olması gerekir. Anayasa'nın 13. maddesinde güvence altına alınan *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 hakla getirilen sınırlama ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir.

27. Kural kapsamında kısa çalışma ve işsizlik nedeniyle aynı işçiye yapılacak ödemeler arasında mahsuplaşma öngörülmesinin Fonun aktüeryal dengesinin korunması ve sağlıklı bir şekilde işlemesi amacına ulaşmak bakımından elverişli olduğu açıktır.

28. Öte yandan Anayasa'da kişilere sağlanacak sosyal güvenlik hakkının kapsamı konusunda ayrıntılı ilkeler konulmamıştır. Sosyal güvenlik sisteminin yapısını ekonomik ve sosyal şartların belirleyeceği bilinen bir gerçektir. Çünkü sosyal güvenlik programlarıyla ekonomik ve sosyal yapı karşılıklı etkileşim içindedir (AYM, E.2019/46, K.2020/55, 15/10/2020, § 14). Dolayısıyla işsizlik sigortasından yararlanmanın şartları belirlenirken bunun istihdam, iş gücü verimliliği, gelir dağılımı, enflasyon, ücretler üzerindeki etkilerini dikkate alarak düzenleme yapma konusunda kanun koyucunun takdir yetkisinin olduğu kuşkusuzdur (kısmen bkz. AYM, E.2008/57, K.2010/26, 4/2/2010).

29. Bu itibarla Fonun aktüeryal dengesinin korunması için kısa çalışma ve işsizlik ödemelerinde mahsuplaşma öngörülmesinin de söz konusu yetki kapsamında değerlendirilebilecek araçlardan olduğu açıktır. Dolayısıyla kuralla getirilen sınırlamanın söz konusu meşru amaca ulaşma bakımından gerekli olmadığı da söylenmez.

30. Kuralla sosyal güvenlik hakkına getirilen sınırlama aynı zamanda meşru amaç yönünden orantılı olmalıdır. Kanun'un 53. maddesinin üçüncü fıkrasının (A) bendinde Fonun gelirlerinin işsizlik sigortası primlerinden, bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlardan, Fonun açık vermesi durumunda devletçe sağlanacak katkılardan oluştuğu belirtilmiştir. Dolayısıyla Fonun başlıca gelir kaynağını, işsizlik sigortası primi ile bunun kazanç ve iratları oluşturmaktadır. 49. madde uyarınca işsizlik sigortası primi, sigortalının prime esas aylık brüt kazançlarından %1 sigortalı, %2 işveren ve %1 devlet payı olarak alınmaktadır.

31. Buna göre mahsuplaşmaya konu olan işsizlik ödeneği için işçi tarafından işsizlik sigortası primi adı altında Fona bir ödemenin yapıldığı ancak kısa çalışma ödeneğiyle ilgili olarak işçinin söz konusu Fona herhangi bir katkısının olmadığı anlaşılmaktadır. Diğer yandan devlet ve işverenin de işsizlik sigortası primi ödemesinde bulunduğu gözetildiğinde gerektiğinde Hazine desteğiyle beslenen Fondan bu kapsamda yapılacak destek ve transferlerin sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesinin dikkate alınarak yapılması gerektiği açıktır.

32. Dolayısıyla kural kapsamında kaynağını Fonun oluşturduğu kısa çalışma ve işsizlik ödeneği arasında öngörülen mahsuplaşmanın sosyal güvenlik sisteminin etkin bir şekilde işletilmesinden kaynaklanan kamusal yarar ile sosyal güvenlik hakkı arasındaki dengeyi ortadan kaldırdığı söylenemez. Öte yandan kuralda kısa çalışma ödeneği alan işçilerin işsizlik ödeneğinden yararlanma imkânları tamamen ortadan kaldırılmadığı gibi söz konusu mahsuplaşmanın üç yıl içindeki fesihlerle sınırlandırıldığı başka bir deyişle süresiz bir mahsuplaşmanın da öngörülmediği

açıktır. Bu itibarla kural kişiler üzerinde aşırı ve olağan dışı bir külfet yüklememekte bu suretle sosyal güvenlik hakkına orantısız bir sınırlama getirmemektedir.

33. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 13. ve 60. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2., 5. ve 49. maddelerine de 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., 5. ve 49. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 90. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

B. Kanun'un 2. Maddesiyle 4447 Sayılı Kanun'un Geçici 10. Maddesinin Değiştirilen On İkinci Fıkrasının İkinci Cümlesinin İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

34. 4447 sayılı Kanun'un geçici 10. maddesinde ilave istihdamın sağlanması ve özel politika gerektiren kadın, genç ve mesleki yeterlilik belgesi sahibi olan işsizlerin istihdamının desteklenmesi için teşvik verilmesi öngörülmüştür.

35. Anılan maddenin birinci fıkrasına göre 31/12/2015 tarihine kadar işe alınan her bir sigortalı için geçerli olmak üzere bu maddenin yürürlük tarihinden itibaren özel sektör işverenlerince işe alınan ve fiilen çalıştırılanların işe alındıkları tarihten önceki altı aya ilişkin olarak Sosyal Güvenlik Kurumuna (Kurum) verilen prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı sigortalılar dışında olmaları, aynı döneme ilişkin olarak işe alındıkları işyerinden bildirilen prim ve hizmet belgelerindeki sigortalı sayısının ortalamasına ilave olmaları ve maddede belirtilen diğer koşulların da sağlanması kaydıyla bu kişilerin sigorta primlerinin işveren hisselerine ait tutarının işe alındıkları tarihten itibaren Fondan karşılanması öngörülmüştür.

36. Maddenin on ikinci fıkrasının birinci cümlesinde bu madde hükümlerinin 31/12/2025 tarihine kadar uygulanmaya devam edileceği belirtilmiştir. Anılan fıkranın dava konusu ikinci cümlesinde ise Cumhurbaşkanının bu maddenin uygulanma süresini 31/12/2026 tarihine kadar uzatmaya yetkili olduğu hükme bağlanmıştır.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

37. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralda sosyal güvenlik hakkına dair bir düzenlemenin öngörüldüğü, kanunla düzenlenmesi gereken bir alanda Cumhurbaşkanına düzenleme yapma yetkisi tanındığı, yasama yetkisinin genelliği ilkesi çerçevesinde kanunda genel bir çerçeve belirlenmeden tüm yetkinin Cumhurbaşkanına bırakıldığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 7., 8. ve 60. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

38. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 49. maddesi yönünden de incelenmiştir.

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

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

40. Anayasa'nın anılan maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri *belirliliktir*. Belirlilik ilkesi; düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesini değil bunların kanun metninde kurallaştırılmasını gerekli kılar. Kurallaştırma ise düzenlenen alanda temel ilkelerin ortaya konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder. Buna karşılık söz konusu düzenlemelerin tamamının aynı kanunda yapılması zorunlu olmayıp incelenen kanun dışındaki kanunlar ya da başka kanunlarla yapılmış olması da belirlilik ilkesi açısından yeterlidir.

41. Anayasa'nın 49. maddesinin birinci fıkrasında “*Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir*” denilmek suretiyle herkesin çalışma hakkına sahip olduğu hüküm altına alındıktan sonra anılan maddenin ikinci fıkrasında devlete çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma yaşamını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği gidermeye elverişli ekonomik bir ortam oluşturmak için gerekli tedbirleri alma ödevi de verilmiştir (AYM, E.2019/46, K.2020/55, 15/10/2020, § 11).

42. Sosyal güvenlik hakkının güvence altına alındığı Anayasa'nın 60. maddesinin ikinci fıkrasında “*Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar*” denilerek bu görevin devlet tarafından oluşturulacak kuruluşlar yoluyla yerine getirilmesi öngörülmüştür.

43. Anayasa'nın 49. ve 60. maddeleri uyarınca devlete yüklenen görevler devletin pozitif yükümlülükleri kapsamındadır (AYM, E.2019/46, K.2020/55, 15/10/2020, § 13). Bu yükümlülükler çerçevesinde devletin bir yandan çalışma hakkını temin için istihdamı artırmaya diğer yandan da sosyal güvenliğı sağlamaya yönelik tedbirleri alması gerekmektedir (AYM, E.2020/74, K.2021/94, 16/12/2021, § 13).

44. 4447 sayılı Kanun'un dava konusu kuralın da yer aldığı geçici 10. maddesinde işverenlerin yeni işe aldıkları kişiler için ödemesi gereken sigorta primlerine belirli bir tutarda destek verilmesinin ve bu destek tutarının Fondan karşılanmasının öngörülmesiyle ilave çalışan istihdamının kolaylaştırılmasının hedeflendiğı açıktır. Bu yönüyle anılan madde devletin işsizliğı önlemeye yönelik ekonomik bir ortam yaratma yükümlülüğü kapsamında aldığı bir tedbir niteliğindedir (benzer bir değerlendirme için bkz. AYM, E.2019/46, K.2020/55, 15/10/2020, § 17). Bu itibarla Cumhurbaşkanına söz konusu teşviki 31/12/2026 tarihine kadar uzatma yetkisi veren kuralın çalışma hakkı ve sosyal güvenlik hakkıyla çelişen bir yönü bulunmamaktadır.

45. Kural kapsamında Cumhurbaşkanına uzatma yetkisi verilen ilave istihdam teşvikinden yararlanmanın koşulları, teşvikin süresi, miktarı ve sona ermesi sebepleri anılan maddede herhangi bir tereddüde yer vermeyecek şekilde açık ve net olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla maddede öngörülen ilave istihdam teşvikine ilişkin olarak kanunda temel ilke ve esasların belirlendiğı, genel çerçevenin çizildiğı anlaşılmıştır. Öte yandan kuralla Cumhurbaşkanına verilen uzatma yetkisinin sınırsız olmadığı görülmektedir. Bu itibarla süre uzatımı konusunda Cumhurbaşkanına tanınan yetkinin kapsam ve sınırlarının belirli olmadığı söylenemez (Cumhurbaşkanına süre uzatma yetkisi veren benzer nitelikteki kuralların incelendiğı bazı kararlar için bkz. AYM, E.2021/5, K.2023/109, 1/6/2023, § 99; E.2019/93, K.2023/87, 4/5/2023, § 215).

46. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2., 49. ve 60. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 7. maddesine de aykırı olduğı ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 2., 49. ve 60. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler

kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 7. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 8. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

C. Kanun'un 6. Maddesiyle 5510 Sayılı Kanun'a Eklenen Geçici 101. Maddenin Birinci Fıkrasının Birinci Cümlesinde Yer Alan "...ve bu tutar İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır." İbaresinin, Üçüncü Fıkrasının Birinci Cümlesinde Yer Alan "...İşsizlik Sigortası Fonu..." ve "...İşsizlik Sigortası Fonunca..." İbarelerinin, Altıncı Fıkrasında Yer Alan "...İşsizlik Sigortası Fonunca..." İbaresinin ve Dokuzuncu Fıkrasında Yer Alan "...İşsizlik Sigortası Fonu..." İbaresinin İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

47. 5510 sayılı Kanun'un geçici 101. maddesinde işverenlerin çalıştırdıkları işçiler için 2024 yılında ödeyecekleri sigorta primine yönelik desteğe ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

48. Söz konusu maddenin birinci fıkrasında anılan Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında haklarında uzun vadeli sigorta kolları hükümleri uygulanan sigortalıları çalıştıran işverenlerce anılan maddedeki esaslara göre bildirilen toplam prim ödeme gün sayısının 2024 yılı Ocak ile Aralık ayları/dönemi için günlük 23,33 Türk lirası ile çarpımı sonucu bulunacak tutarın, bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edileceği ve bu tutarın Fondan karşılanacağı öngörülmüştür. Söz konusu fıkra da yer alan "...ve bu tutar İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır." ibaresi dava konusu ilk kuralı oluşturmaktadır.

49. Maddenin ikinci fıkrasına göre bu madde kapsamında destekten yararlanılacak ayda/dönemde 2023 yılı Ocak ile Aralık aylarında/döneminde aylık prim ve hizmet belgesi veya muhtasar ve prim hizmet beyannamesi ile 4. maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında uzun vadeli sigorta kollarından en az sigortalı bildirimi yapılan aydaki/dönemdeki sigortalı sayısının altında bildirimde bulunulması hâlinde bu madde hükümleri uygulanmayacaktır.

50. Üçüncü fıkranın birinci cümlesinde mevcut bir işletmenin kapatılarak değişik bir ad ve unvan altında ya da bir iş birimi olarak açılması veya yönetim ve kontrolü elinde bulunduracak şekilde doğrudan veya dolaylı ortaklık ilişkisi bulunan şirketler arasında istihdamın kaydırılması, şahıs işletmelerinde işletme sahipliğinin değiştirilmesi gibi Fon katkısından yararlanmak amacıyla muvazaalı işlem tesis ettiği anlaşılan veya sigortalıların prime esas kazançlarını 2024 yılı Ocak ile Aralık ayları/dönemi için Kuruma bildirmediği veya eksik bildirdiği tespit edilen işyerlerinden Fonca karşılanan tutarın gecikme cezası ve gecikme zammıyla birlikte geri alınacağı ve bu işyerleri hakkında bu madde hükümlerinin uygulanmayacağı öngörülmüştür. Anılan cümlede yer alan "...İşsizlik Sigortası Fonu..." ve "...İşsizlik Sigortası Fonunca..." ibareleri dava konusu diğer kuralları oluşturmaktadır.

51. Dördüncü fıkranın birinci cümlesinde ise işyerinde çalıştırılan sigortalılarla ilgili 2024 yılı Ocak ile Aralık aylarına/dönemine ait aylık prim ve hizmet belgelerinin veya muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinin yasal süresi içinde verilmediği, sigorta primlerinin yasal süresinde ödenmediği, denetim ve kontrolle görevli memurlarca yapılan soruşturma ve incelemelerde; çalıştırılan kişilerin sigortalı olarak bildirilmediği veya bildirilen sigortalının fiilen çalıştırılmadığı durumlarının tespit edilmesi, Kuruma prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borcunun bulunması hâllerinde bu madde hükümlerini uygulanmayacağı öngörülmüştür.

52. Altıncı fıkarda sigortalı ve işveren hisselerine ait sigorta primlerinin devlet tarafından karşılandığı durumlarda işverenin ödeyeceği sigorta priminin Fonca karşılanacak tutardan az olması hâlinde sadece sigorta prim borcu kadar mahsup işleminin yapılacağı düzenlenmiştir. Söz konusu fıkarda yer alan “...İşsizlik Sigortası Fonunca...” ibaresi dava konusu bir diğer kuralı oluşturmaktadır.

53. Dokuzuncu fıkarda 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 2. maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkının ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için bu maddenin birinci fıkrası uyarınca Fon tarafından karşılanacak tutarların bu idarelerce işverenlerin hak edişinden kesileceği ve Türkiye İş Kurumuna iade edileceği öngörülmüştür. Anılan fıkarda yer alan “...İşsizlik Sigortası Fonunca...” ibaresi dava konusu diğer kuralı oluşturmaktadır.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

54. Dava dilekçesinde özetle; işsizlik sigortasının sosyal güvenlik sisteminin bir parçası olduğu, çalışanların işsiz kalması hâlinde ekonomik güvence sağlamak amacıyla Fonun oluşturulduğu, dava konusu kurallarla öngörülen desteğin işsizliği önlemeye yönelik bir düzenleme olmadığı, Fonun işverenlere destek sağlama amacının bulunmadığı, kurallarla işverenlere yönelik olarak getirilen desteğin giderlerinin Fondan karşılanmasının öngörülmesinin Fonun amacı dışında kullanılması sonucunu doğurduğu, bu durumun Fon kaynaklarının tüketilmesine, dolayısıyla ihtiyaç durumunda işçilere ödeme yapılamamasına neden olacağı belirtilerek kuralların Anayasa’nın 2., 60. ve 65. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

55. 6216 sayılı Kanun’un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgileri nedeniyle Anayasa’nın 49. maddesi yönünden de incelenmiştir.

56. İşsizlik sigortası 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 (AYM, E.2021/5, K.2023/109, 1/6/2023, § 10).

57. 5510 sayılı Kanun’un dava konusu kuralların da yer aldığı geçici 101. maddesinin birinci fıkrasında anılan Kanun’un 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında haklarında uzun vadeli sigorta kolları hükümleri uygulanan sigortalıları çalıştıran işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerine yönelik olarak belirli bir tutarda destek verilmesi öngörülmüştür. Dava konusu ilk kural işverenlere verilecek bu desteğin Fondan karşılanacağını düzenlemektedir.

58. Dava konusu diğer kurallar ise destekten hangi hâllerde yararlanılamayacağını ve bu desteğin amaca aykırı kullanılmasını önleyecek tedbirleri düzenlemektedir.

59. Kuralların da yer aldığı anılan maddenin “*Madde ile; işverenlerin işgücü maliyetlerinin düşürülerek istihdamın artırılması ve kayıtlı istihdamın korunması amacıyla 2016 yılından bu yana uygulanan asgari ücret desteğinin 2024 yılında aylık 700 Türk lirası olarak uygulanması amaçlanmaktadır.*” şeklindeki gerekçesine göre kurallarla istihdamın artırılmasının ve kayıtlı istihdamın korunmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır.

60. 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).

61. Kurallarla işverene, çalıştırdıkları kişiler için ödemesi gereken sigorta primlerine belirli bir tutarda destek verilmesinin ve bu destek tutarının Fondan karşılanmasının öngörülmesiyle hem mevcut çalışanların işten çıkarılmasının önüne geçilmesinin hem de ilave çalışan istihdamının kolaylaştırılmasının hedeflendiği açıktır. Bu yönüyle kurallar devletin pozitif yükümlülüğünün bir gereği olarak işsizliği önlemeye yönelik olarak aldığı tedbir kapsamındadır (benzer yönde değerlendirme için bkz. AYM, E.2019/46, K.2020/55, 15/10/2020, § 17).

62. 4447 sayılı Kanun'un 46. maddesinde *Kanun'da öngörülen hizmetlerin verilmesinin* işsizlik sigortasının amaçları arasında sayıldığı, 53. maddesinde işsizlik ödeneği dışındaki bazı işler için de Fondan gider yapılacağı belirtilmiştir ve bu kapsamda örneğin söz konusu Kanun'un geçici 6. maddesi uyarınca bazı yatırımların desteklenmesi amacıyla Fonun nema gelirlerinin bir kısmının kullanılabilmesi gözetildiğinde kanun koyucunun Anayasa'nın 49. maddesiyle devlete verilen istihdamı artırma görevini yerine getirmek amacıyla çeşitli tedbirler aldığı ve bu 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, istihdam seviyesini ve verimlilik düzeyini korumak ve artırmak, böylelikle ekonomik ve sosyal kalkınmayı gerçekleştirmek amacıyla da oluşturulduğu anlaşılmaktadır (benzer yönde değerlendirmeler için bkz. AYM, E.2008/57, K.2010/26, 4/2/2010; E.2021/61, K.2024/31, 1/2/2024, § 28).

63. 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. Bunun yanı sıra Fonun başlıca geliri olan ve Kanun'un 49. maddesinde düzenlenen primin yalnızca sigortalı ve işverence ödenen meblağdan oluşmadığı gibi Kanun'un 53. maddesi uyarınca Fonun açık vermesi durumunda devletçe sağlanacak katkıların da Fonun gelirleri arasında sayıldığı, dolayısıyla belirli şartlar dâhilinde işverene sağlanan prim desteği tutarının kurallar uyarınca Fondan karşılanmasının Fonun zayıflamasına yol açarak işsiz kalan sigortalılara yapılacak ödemeleri olumsuz etkileyeceği ve bu suretle sigortalıların sosyal güvenlik hakları bakımından herhangi bir kayba yol açacağı söylenemez (benzer değerlendirmeler için bkz. AYM, E.2019/46, K.2020/55, 15/10/2020, §§ 18, 19).

64. Ayrıca kuralların yer aldığı maddede işverene verilecek desteğin işverenin ödeyeceği sigorta primlerinden mahsup edilmesi yoluyla sağlanacağının öngörüldüğü, diğer yandan 5510 sayılı Kanun'un geçici 101. maddesinin üçüncü fıkrasında mevcut bir işletmenin kapatılarak değişik bir ad, unvan ya da bir iş birimi olarak açılması veya yönetim ve kontrolü elinde bulunduracak şekilde doğrudan veya dolaylı ortaklık ilişkisi bulunan şirketler arasında istihdamın kaydırılması, şahıs işletmelerinde işletme sahipliğinin değiştirilmesi gibi destekten yararlanmak amacıyla muvazaalı işlem tesis ettiği anlaşılan veya sigortalıların prime esas kazançlarını 2024 yılı Ocak ile Aralık ayları/dönemi için Kuruma bildirmediği veya eksik bildirdiği tespit edilen işyerlerinden Fon tarafından karşılanan tutarın gecikme cezası ve gecikme zammıyla birlikte geri alınacağının hüküm altına alındığı, böylece Fondan çıkan kaynağın amacına aykırı olarak kullanılmasını önleyebilecek tedbirler alındığı gibi anılan maddenin dördüncü fıkrası gereğince söz konusu prim desteğinden yararlanma hakkının kötüye kullanıldığı durumlarda destek uygulamasının sona erdirilerek bu alandaki suiistimallerin önüne geçildiği anlaşılmaktadır.

65. Bu itibarla kurallar kapsamında sigorta prim desteğinin Fondan karşılanması, devletin sosyal güvenlik ve çalışma hakkından kaynaklanan gerekli tedbirleri alma yükümlülüğüyle çelişmemektedir.

66. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 49. ve 60. maddelerine aykırı değildir. İptalleri talebinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 49. ve 60. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralların Anayasa'nın 65. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

Ç. Kanun'un 8. Maddesiyle 6331 Sayılı Kanun'un 24. Maddesinin (2) Numaralı Fıkrasının Yürürlükten Kaldırılmasının İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

67. 6331 sayılı Kanun'un 24. maddesinde teftiş, inceleme, araştırma, müfettişin yetki, yükümlülük ve sorumluluğu düzenlemiştir.

68. Anılan maddenin (1) numaralı fıkrasında söz konusu Kanun hükümlerinin uygulanmasının izlenmesinin ve teftişinin iş sağlığı ve güvenliği yönünden teftiş yapmaya yetkili Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Bakanlık) iş müfettişlerince yapılacağı, Kanun kapsamında yapılacak teftiş ve incelemelerde 4857 sayılı Kanun'un 92., 93., 96., 97. ve 107. maddelerinin uygulanacağı öngörülmüştür.

69. 6331 sayılı Kanun'un 24. maddesinin dava konusu kuralla yürürlükten kaldırılan (2) numaralı fıkrasında Bakanlığın işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği konularında ölçüm, inceleme ve araştırma yapmaya, bu amaçla numune almaya ve eğitim kurumları ile ortak sağlık ve güvenlik birimlerinde kontrol ve denetim yapmaya yetkili olduğu, bu konularda yetkilendirilenlerin mümkün olduğu kadar işi aksatmamak, işverenin ve işyerinin meslek sırları ile gördükleri ve öğrendikleri hususları tamamen gizli tutmakla yükümlü olduğu, kontrol ve denetimin usul ve esaslarının Bakanlıkça düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

70. Anılan maddenin (3) numaralı fıkrasında ise askerî işyerleriyle yurt güvenliği için gerekli maddeler üretilen işyerlerinin denetim ve teftişi konusunun ve sonuçlarına ait işlemlerin Millî Savunma Bakanlığı ve Bakanlıkça birlikte hazırlanacak yönetmeliğe göre yürütüleceği düzenlenmiştir.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

71. Dava dilekçesinde özetle; 6331 sayılı Kanun'un 24. maddesinin yürürlükten kaldırılan (2) numaralı fıkrasında yer alan ve Bakanlığa tanınan yetkinin bir bölümünün anılan Kanun'un 24/A maddesine taşındığı ancak dava konusu kuralla Bakanlığın *işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği konularında ölçüm, inceleme ve araştırma yapma, bu amaçla numune alma* yetkilerine son verildiği, böylece iş hukuku mevzuatıyla işverene, sendikalara ve diğer hukuki aktörlere yüklenen yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediğinin denetlenemeyeceği, bu durumun ise işverenlerin iş sağlığına ve güvenliğine dair sorumlulukları yerine getirmemesine neden olacağı, diğer yandan kural nedeniyle denetim faaliyetinin sadece özel kişilerce gerçekleştirilebileceği, kamu hizmetlerinin gerektirdiği bir hizmetin özel kişilerce yapılmasının işçilerin sağlıksız ve güvensiz çalışma ortamlarında çalışmalarına neden olabileceği, ayrıca bu durumun çalışma ve sosyal

güvenlik hakları ve uluslararası sözleşme hükümleriyle de bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 5., 17., 49., 56., 60., 90. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

72. Anayasa'nın 17. maddesinin birinci fıkrasında “*Herkes, yaşama, maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir*” denilerek kişinin yaşam ve vücut dokunulmazlığı güvence altına alınmıştır. Kişinin yaşam hakkı ve maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkı, birbiriyle sıkı bağlantıları olan, devredilemez ve vazgeçilemez haklardandır. Devlet, yaşam hakkının bir gereği olarak bireylerin yaşamlarına saygı göstermekle ödevli olduğu gibi bireyleri üçüncü kişilerden kaynaklanan risklere karşı da koruma yükümlülüğü altındadır. Bu kapsamda insanın çalışma hayatında bazı risklerle karşı karşıya kalması veya çeşitli nedenlerle zarar görmesi ihtimal dâhilinde olup kişinin bu risklerden korunmayı istemesi de kişinin *yaşama, maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme hakkı* kapsamında kalmaktadır (benzer değerlendirmeler için bkz. AYM, E.2014/177, K.2015/49, 14/5/2015; E.2017/156, K.2019/37, 15/5/2019, § 73).

73. Diğer yandan Anayasa'nın 49. maddesinde devlete yüklenen çalışanların yaşam düzeyinin yükseltilmesi ve çalışma yaşamının geliştirilmesi için çalışanların korunması ödevi, çalışanların güvenli ve sağlıklı bir iş ortamında çalışmalarının temin edilmesini de kapsamaktadır. Bu itibarla devletin çalışanların güvenli ve sağlıklı bir iş ortamında çalışmalarını temin edici yasal ve idari tedbirler alması, Anayasa'nın 17. maddesinde güvenceye bağlanan hakların bir gereği olduğu kadar 49. maddesinde düzenlenen çalışma hakkı yönünden de bir zorunluluktur (AYM, E.2014/177, K.2015/49, 14/5/2015).

74. Kanun koyucu, anılan anayasal hükümlerle devlete yüklenen bu ödevleri ifa etmek amacıyla 6331 sayılı Kanun'u ihdas etmiştir. Anılan Kanun'un 1. maddesinde Kanun'un amacının işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması ve mevcut sağlık ve güvenlik şartlarının iyileştirilmesi için işveren ve çalışanların görev, yetki, sorumluluk, hak ve yükümlülüklerini düzenlemek olduğu ifade edilmiştir.

75. Kanun'un 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise kamu ve özel sektöre ait bütün işlere ve işyerlerine, bu işyerlerinin işverenleri ile işveren vekillerine, çırak ve stajyerler de dâhil olmak üzere tüm çalışanlarına faaliyet konularına bakılmaksızın bu Kanun'un uygulanacağı belirtilmiştir.

76. Diğer yandan 4., 6., 10., 11., 12., 13., 14., 15., 16., 17., 18. ve 20. maddelerde işverenlere iş sağlığı ve güvenliği konularında birçok mükellefiyet yüklenmiş, çalışanlara ise çeşitli haklar tanınmıştır.

77. Anılan maddelerde belirtilen mükellefiyetlerin, çalışanların güvenli ve sağlıklı bir iş ortamında çalışmalarını temin etmek üzere devletin bu alandaki yükümlülüğünün bir gereği olarak düzenlendiği açıktır. Ancak işverenlerin iş sağlığı ve güvenliği konusundaki mükellefiyetlerine ilişkin yasal düzenlemeler yapılmış olması, devletin çalışanların her türlü tehlikeye karşı maddi varlıklarının korunması yükümlülüğünü yerine getirdiği anlamına gelmez. Pozitif yükümlülüğün maddi boyutunu teşkil eden bu yükümlülük aynı zamanda iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin düzenlemelerin uygulanmasını sağlayacak etkili bir mekanizmanın oluşturulmasını da gerekli kılar.

78. Dava konusu kuralla Bakanlığın işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği konularında ölçüm, inceleme ve araştırma yapabilmesini, bu amaçla numune alabilmesini ve eğitim kurumları ile ortak sağlık ve güvenlik birimlerinde kontrol ve denetim yapabilmesini, bu denetim sırasında elde edilen meslek sırlarının gizli tutulmasını ve denetimin usul ve esasların Bakanlıkça düzenlenmesini öngören 24. maddenin (2) numaralı fıkrası yürürlükten kaldırılmaktadır. Bu itibarla kuralın anayasallık incelemesinde, Bakanlığın denetim yetkisine dair düzenlemenin yürürlükten

kaldırılmasıyla çalışanların iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin korumalardan yararlanmalarının imkânsız hâle getirilip getirilmediğinin ve bu suretle devletin iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin kanunların uygulanmasını sağlayacak etkili mekanizma kurma yükümlülüğüne aykırı davranılıp davranılmadığının değerlendirilmesi gerekir.

79. Kuralın gerekçesinde Bakanlığın Kanun kapsamında yer alan işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği konularında ölçüm, inceleme ve araştırma yapma, bilgi, belge ve numune alma, Kanun kapsamındaki eğitim kurumları, ortak sağlık ve güvenlik birimleri, ekipman muayene kuruluşları, iş hijyeni ölçüm, test ve analiz laboratuvarlarına ilişkin inceleme, kontrol, denetim yetki ve sorumluluğuna ilişkin hükümlerin yargı kararları çerçevesinde Kanun'un 24/A maddesinde düzenlenmesi nedeniyle 24. maddenin (2) numaralı fıkrasının yürürlükten kaldırıldığı belirtilmiştir.

80. Mülga (2) numaralı fıkra Bakanlığa hiçbir ayırım olmadan *tüm işyerleri için ölçüm, inceleme ve araştırma yapma, numune alma* yetkisi tanınmıştır. Söz konusu düzenlemenin yerine ihdas edilen 24/A maddesinin (1) numaralı fıkrasına göre Bakanlığın bu Kanun kapsamındaki eğitim kurumları, ortak sağlık ve güvenlik birimleri, ekipman muayene kuruluşları, iş hijyeni ölçüm, test ve analiz laboratuvarlarında inceleme, yetkilendirme, kontrol ve denetim yapmaya yetkili olduğu, Bakanlık adına inceleme, kontrol ve denetimin ise İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğünde görevli çalışma uzmanı ve çalışma uzman yardımcısı, mühendis, fizikçi, kimyager, biyolog ve tabip unvanlı personel tarafından yerine getirileceği öngörülmüştür.

81. Bu itibarla anılan fıkra mülga düzenlemede olduğu gibi eğitim kurumları ile ortak sağlık ve güvenlik birimleri için kontrol ve denetim yapma yetkisinin dışında farklı işyerleri için de aynı nitelikte denetim yetkisi öngörülmüş, bu yerlerdeki denetimlerin ise Bakanlığın başka biriminde görevli kişilerce yerine getirileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak mülga (2) numaralı fıkra Bakanlığa tüm işyerleri için denetim yetkisi tanınırken 24/A maddenin (1) numaralı fıkrasında belli bazı işyerleri için denetim yetkisi tanınmıştır. Dolayısıyla Bakanlığa tanınan yetkinin kapsam itibarıyla sınırlandırılmış anlaşılmaktadır.

82. Bununla birlikte devletin iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin düzenlemelerin uygulanmasını sağlayacak etkili mekanizma kurma yükümlülüğünün ifa edilip edilmediğinin değerlendirilmesinde 24. maddenin (1) numaralı fıkrası ve bu fıkra uyarınca atıfta bulunulan 4857 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri çerçevesinde iş müfettişlerine tanınan denetim yetkisinin de dikkate alınması gerekir.

83. 6331 sayılı Kanun, iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin mükellefiyetlerin işverenlerce yerine getirildiğinin takip edilebilmesi ve çalışanların iş sağlığı ve güvenliğine yönelik korumalardan gereği gibi yararlanabilmesi için teftiş mekanizması öngörmüştür. Anılan Kanun'un 24. maddesinin (1) numaralı fıkrasında bu Kanun hükümlerinin uygulanmasının izlenmesinin ve teftişinin iş sağlığı ve güvenliği yönünden teftiş yapmaya yetkili Bakanlık iş müfettişlerince yapılacağı, yapılacak teftiş ve incelemelerde ise 4857 sayılı Kanun'un 92., 93., 96., 97. ve 107. maddelerinin uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

84. 6331 sayılı Kanun'un atıfta bulunduğu 4857 sayılı Kanun'un 92. maddesinde iş müfettişlerinin denetim yetkileri belirlenmiştir. Anılan maddede iş müfettişlerinin, işyerlerini ve eklentilerini, işin yürütülme tarzını ve ilgili belgeleri, araç ve gereçleri, cihaz ve makineleri, ham ve işlenmiş maddelerle iş için gerekli olan malzemeyi gerektiği zamanlarda ve işçilerin yaşamına, sağlığına, güvenliğine, eğitimine, dinlenmesine veya oturup yatmasına ilişkin tesis ve tertipleri her zaman görmek, araştırmak ve incelemek yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir.

85. Anılan Kanun'un 107. maddesinin ikinci fıkrasında ise iş müfettişlerinin kanunlardan doğan her çeşit teftiş, denetleme yetki ve görevleri gereğince görevlerinin yerine getirilmesi

sırasında görevlerini yapma ve sonuçlandırmaya engel olan kimselere fiil suç oluşturmadığı takdirde idari para cezası verileceği öngörülmüştür.

86. Kanun'un 93. maddesinde de iş müfettişlerinin yükümlülüklerine yer verilmiştir. Anılan maddeye göre iş hayatını izleme, denetleme ve teftiş yetkisi olan iş müfettişleri, görevlerini yaparlarken işin normal gidişini ve işyerinin işlemlerini, inceledikleri konunun niteliğine göre mümkün olduğu kadar aksatmamak, durdurmamak ve güçleştirmemekle ve resmî işlemlerin yürütülüp sonuçlandırılması için açıklanması gerekmedikçe, işverenin ve işyerinin meslek sırları ve şartları, ekonomik ve ticari hâl ve durumları hakkında gördükleri ve öğrendikleri hususları tamamen gizli tutmak ve kendileri tarafından bilgileri ve ifadeleri alınan yahut kendilerine başvuran veya ihbarda bulunan işçilerin ve başka kişilerin isimlerini ve kimliklerini açıklamamakla yükümlüdürler.

87. Öte yandan 6331 sayılı Kanun'un 25. maddesi ve devamında idari para cezaları dâhil olmak üzere işverenlerin iş sağlığı ve güvenliği konularında anılan Kanun'da öngörülen mükellefiyetlerini yerine getirmelerini sağlayacak tedbirlere ayrıca yer verilmiştir.

88. Anılan düzenlemeler dikkate alındığında Bakanlığın Kanun'un 2. maddesinin (2) numaralı fıkrasında öngörülen istisnalar kapsamında kalan işyerleri dışındaki her tür işyerinde iş sağlığı ve güvenliği konularında denetim yetkisine sahip olduğu anlaşılmaktadır.

89. Çalışanların iş sağlığı ve güvenliğine yönelik korumalardan tamamen yoksun bırakılmaları sonucunu doğurmadığı sürece iş sağlığı ve güvenliğine yönelik ne tür tedbirler alınacağını belirlemek kanun koyucunun takdirindedir. Dava konusu kuralla Bakanlığın teftiş yetkisine dair düzenlemeler içeren Kanun'un 24. maddesinin (2) numaralı fıkrası yürürlükten kaldırılmış ise de Kanun'un diğer maddeleri ve bu Kanun'un atıfta bulunduğu 4857 sayılı Kanun'un anılan maddeleri birlikte değerlendirildiğinde çalışanların iş sağlığı ve güvenliği konularında korumasız bırakıldığını söylemek mümkün değildir. Dolayısıyla kuralla Kanun'un 24. maddesinin (2) numaralı fıkrasının yürürlükten kaldırılması, devletin yaşam hakkı ile kişinin maddi ve manevi varlığını geliştirme ve çalışma hakkından kaynaklanan yükümlülükleriyle çelişmemektedir.

90. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 17. ve 49. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. ve 5. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 17. ve 49. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 5. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 56., 60., 90. ve 128. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

D. Kanun'un 9. Maddesiyle 6331 Sayılı Kanun'a Eklenen 24/A Maddesinin (2) Numaralı Fıkrasının İkinci Cümlesinin "...10/6/1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile 4/7/1934 tarihli ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanununun verdiği yetkiler çerçevesinde yapacağı değerlendirme sonucunda bu talebi uygun bulursa..." Bölümünün İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

91. 6331 sayılı Kanun'un 24/A maddesinde Bakanlığın eğitim kurumları, ortak sağlık ve güvenlik birimleri, ekipman muayene kuruluşları, iş hijyeni ölçüm, test ve analiz laboratuvarlarına ilişkin inceleme, kontrol, denetim yetki ve sorumluluğu düzenlenmiştir.

92. Anılan maddenin (1) numaralı fıkrasında Bakanlığın söz konusu Kanun kapsamındaki eğitim kurumları, ortak sağlık ve güvenlik birimleri, ekipman muayene kuruluşları, iş hijyeni ölçüm,

test ve analiz laboratuvarlarında inceleme, yetkilendirme, kontrol ve denetim yapmaya yetkili olduğu, Bakanlık adına inceleme, kontrol ve denetimin İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğünde görevli çalışma uzmanı ve çalışma uzman yardımcısı, mühendis, fizikçi, kimyager, biyolog ve tabip unvanlı personel tarafından yerine getirileceği, bu madde kapsamında görevlendirilen Bakanlık personelinin inceleme, kontrol ve denetim esnasında mümkün olduğu kadar işi aksatmamak, işverenin ve işyerinin meslek sırları ile gördükleri ve öğrendikleri hususları tamamen gizli tutmakla yükümlü olduğu, görevlendirilen personele işveren veya çalışanlar tarafından gereken kolaylığın sağlanacağı, bu fıkra ile ilişkin usul ve esasların ise Bakanlıkça düzenleneceği öngörülmüştür.

93. Kanun'un 3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (d) bendinde eğitim kurumunun, iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi ve diğer sağlık personelinin eğitimlerini vermek üzere Bakanlıkça yetkilendirilen kamu kurum ve kuruluşlarını, üniversiteleri ve 13/1/2011 tarihli ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na göre faaliyet gösteren şirketler tarafından kurulan müesseseleri ifade ettiği belirtilmiştir. Anılan fıkranın (m) bendinde ise kamu kurum ve kuruluşları, organize sanayi bölgeleri ile 6102 sayılı Kanun'a göre faaliyet gösteren şirketler tarafından işyerlerine iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerini sunmak üzere kurulan gerekli donanım ve personele sahip olan ve Bakanlıkça yetkilendirilen birim ortak sağlık ve güvenlik birimi olarak tanımlanmıştır.

94. Kanun'da ekipman muayene kuruluşları ile iş hijyeni ölçüm, test ve analiz laboratuvarlarıyla ilgili tanım yapılmamıştır. Ancak 25/4/2013 tarihli ve 28628 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İş Ekipmanlarının Kullanımında Sağlık ve Güvenlik Şartları Yönetmeliği'nin 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (f) bendinde iş ekipmanının işin yapılmasında kullanılan herhangi bir makine, alet, cihaz, teçhizat, tesis ve tesisatı ifade ettiği belirtilmiştir. Anılan fıkranın (j) bendinde ise muayenenin, iş ekipmanlarının bir veya birden çok özelliğinin ölçüm, inceleme ve/veya deneme yöntemiyle bu Yönetmelik'in, ürünün ilgili standardının ve/veya imalatçının belirlediği ve/veya risk değerlendirmesi sonucu belirlenmiş teknik ölçütlere göre durumunun kontrol edildiği faaliyetler olduğu düzenlenmiştir. Yönetmelik'te ekipman muayene kuruluşuna ilişkin bir tanım yer almamakla birlikte anılan kuruluşların kontrol faaliyetlerini icra eden kurumlar olduğu açıktır.

95. Diğer yandan 27/1/2023 tarihli ve 32086 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İş Hijyeni Ölçüm, Test ve Analizleri Hakkında Yönetmelik'in 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (ğ) bendinde iş hijyeninin çalışma şartlarından kaynaklanan ve çalışan sağlığını olumsuz yönde etkileyebilecek her türlü gürültü, titreşim, aydınlatma, iyonlaştırıcı olmayan radyasyon gibi fiziksel; toz, gaz, buhar gibi kimyasal ve virüs, bakteri, mantar gibi biyolojik etmenlerden çalışanların korunmasına yönelik faaliyetler anlamına geldiği, anılan fıkranın (j) bendinde ise laboratuvarın iş hijyeni ölçüm, test ve/veya analizi yapmak üzere yetkilendirilmiş kuruluşları ifade ettiği belirtilmiştir.

96. 6331 sayılı Kanun'un 24/A maddesinin (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde bu madde kapsamında denetim görevi yapan Bakanlık personelinin kolluk kuvvetlerinin yardımına ihtiyaç duydukları takdirde askeri işyerleri hariç olmak üzere durumu ilgili mülki idare amirine ileteceği düzenlenmiştir.

97. Anılan fıkranın ikinci cümlesinde ise mülki idare amirinin 10/6/1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile 4/7/1934 tarihli ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu'nun verdiği yetkiler çerçevesinde yapacağı değerlendirme sonucunda bu talebi uygun bulursa yeteri kadar kolluk kuvvetini görevlendireceği öngörülmüştür. Söz konusu cümlelerin "...10/6/1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile 4/7/1934 tarihli ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet

Kanununun verdiği yetkiler çerçevesinde yapacağı değerlendirme sonucunda bu talebi uygun bulursa...” bölümü dava konusu kuralı oluşturmaktadır.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

98. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla 6331 sayılı Kanun’un 24/A maddesi kapsamında görev yapan Bakanlık personelinin kolluk kuvvetlerinin yardımına ihtiyaç duyması durumunda, bu kişilerin taleplerinin yerine getirilmesinin mülki idare amirinin takdirine bırakıldığı, bu takdir yetkisine dair genel çerçevenin çizilmediği, işin özel niteliği dikkate alındığında kuralda atıf yapılan kanun hükümlerinin genel çerçeve oluşturamayacağı, bu durumun devletin iş sağlığı ve güvenliği alanındaki denetleme faaliyetinin etkin ve verimli olarak gerçekleştirilememesine neden olacağı, 4857 sayılı Kanun’un 97. maddesinde idareye zabıta yönünden bağlı yetki verilirken kuralda idareye kolluk kuvvetleri yönünden sınırsız takdir yetkisi tanınmasının farklı muamele niteliği taşıdığı, kural nedeniyle işçilerin sağlıksız ve güvensiz çalışma ortamlarında çalışmak zorunda kalacakları, bu durumun yaşam, çalışma ve sosyal güvenlik hakları ile uluslararası sözleşme hükümlerini de ihlal ettiği belirtilerek kuralın Anayasa’nın 2., 5., 7., 10., 17., 49., 56., 60., 90. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

99. 6331 sayılı Kanun’un 24/A maddesinin devletin iş sağlığı ve güvenliği konusundaki kanunların işverenler hakkında öngördüğü mükellefiyetlerin uygulanmasını sağlayacak etkili mekanizma kurma yükümlülüğünün bir gereği olarak ihdas edildiği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda anılan maddeyle çalışanların güvenli ve sağlıklı bir iş ortamında çalışmalarının temin edilebilmesi için bazı işyerlerinin Bakanlık tarafından denetlenebilmesine imkân tanınmıştır.

100. Çalışanların güvenli ve sağlıklı bir iş ortamında çalışmalarının temin edilebilmesi, bu konuda yapılacak denetimlerin etkin olmasını gerektirir. Denetimin etkin olmasını sağlayacak araçlardan birisi de denetimin icrasına engel oluşturabilecek fiilleri önleyecek ya da durduracak zor kullanma yetkisinin varlığıdır. Maddenin (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde Bakanlık teftiş görevlilerinin denetim sırasında kolluk kuvvetinin yardımına ihtiyaç duymaları durumunda, bu hususta mülki idare amirinden talepte bulunabilecekleri belirtilmiştir.

101. Anılan Kanun’un verdiği yetki çerçevesinde kamu hizmeti icra eden Bakanlık teftiş görevlilerine karşı görevlerini yapmalarını engelleyecek fiillerin kamusal düzeni bozacak nitelikte olduğu açıktır. Bu durumda kamu düzeninin sağlanması için söz konusu fiillerin önlenmesi ya da sona erdirilmesi ise ancak zor kullanma güç ve yetkisine sahip olan kolluk kuvvetinin yardımıyla mümkün olabilecektir. Dolayısıyla madde kapsamında denetim yapan Bakanlık görevlilerinin kolluğun yardımına ihtiyaç duymaları ancak denetim yapılacak yerde bir direnişle karşılaşmaları durumunda gündeme gelecektir.

102. 5442 sayılı Kanun’un 9. ve 27. maddelerinde illerde valiler, ilçelerde ise kaymakamlar mülki idare amiri olarak belirlenmiştir. Anılan Kanun’un 11. maddesinin birinci fıkrasının (A) bendinde valinin, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiri olduğu, suç işlenmesini önlemek, kamu düzenini ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alacağı, bu maksatla devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam edeceği öngörülmüştür. Söz konusu bentte kolluk teşkilatı amir ve memurlarının vali tarafından verilen emirleri derhâl yerine getirmekle yükümlü olduğu düzenlenmiştir.

103. Diğer yandan Kanun’un 32. maddesinin birinci fıkrasının (A) bendinde kaymakamların, ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiri olduğu; (B) bendinde ise kaymakamların suç işlenmesini önlemek, kamu düzeni ve güvenliğini korumak için gereken

tedbirleri alacağı, bu maksatla devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam edeceği, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış bulunan karar ve tedbirlerin yürütülmesi için emirler vereceği öngörülmüştür. (B) bendinde ayrıca kolluk teşkilatı amir ve memurlarının kaymakam tarafından verilen emirleri derhâl yerine getirmekle yükümlü oldukları hüküm altına alınmıştır.

104. Kolluk kuvvetinin mülki idare amirlerinin emri altında görev icra etmelerini dikkate alan kanun koyucu 6331 sayılı Kanun'un 24/A maddesinin (2) numaralı fıkrasında Bakanlık teftiş görevlilerinin kolluk kuvveti yardım talebini mülki idare amirlerine iletmelerini ve bu husustaki görevlendirmenin mülki idare amirleri tarafından yapılmasını düzenlemiştir. Anılan fıkranın ikinci cümlesinde yer alan dava konusu kural Bakanlık teftiş görevlilerinin kolluk kuvveti yardımı talep etmesi durumunda bu talebin yerine getirilmesi konusunda mülki idare amirlerine 5442 sayılı Kanun ile 2559 sayılı Kanun'un verdiği yetkiler çerçevesinde bir takdir yetkisi tanımaktadır.

105. Kolluğun faaliyet alanının iç güvenlik hizmeti olması nedeniyle söz konusu teşkilatın güç, silah ve benzeri araçlar kullanma yetkisinin yanında adli soruşturma ve kovuşturmalarla ilgili de yetkileri bulunmaktadır. Bu yönüyle kolluk kuvvetleri, diğer kamu görevlilerinden farklı olarak kişilerin temel hak ve özgürlüklerine müdahale niteliği taşıyan iş ve işlemleri yapma konusunda daha fazla yetkiye sahiptir. Dolayısıyla kolluk kuvvetinin yetkilerini kullanması konusunda bu teşkilat üzerinde doğrudan emir ve talimat verme yetkisi olan mülki idare amirlerine takdir yetkisinin tanınması, kolluk kuvvetlerince yürütülen hizmetin niteliğinin ve hassasiyetinin gerektirdiği bir durumdur.

106. Öte yandan kuralda mülki idare amirlerine tanınan takdir yetkisi -atıfta bulunulan kanunlar da dikkate alındığında- işyeri denetimi sırasında kolluk kuvveti yardımının gerekli olup olmadığı hususuyla sınırlıdır. Başka bir deyişle mülki idare amirinin takdir yetkisinin Bakanlık teftiş görevlilerinden kolluk kuvveti yardımı talebi geldiğinde, bu görevlilerin denetlenen yerlerde engellemeye karşılaşıp karşılaşmadıklarını, bu durumun kolluk kuvvetinin zor kullanma yetkisini kullanmasını gerektirip gerektirmediğini değerlendirmeye yönelik olduğu açıktır. Dolayısıyla mülki idare amirinin teftiş yapılacak yerde iş sağlığı ve güvenliği konusunda bir denetleme yapılmasının gerekip gerekmediğine karar verme yetkisine sahip olmadığı açıktır.

107. Bu itibarla mülki idare amirine sadece zor kullanmanın gerekli olup olmadığı hususuyla sınırlı bir değerlendirme yetkisi tanıyan kuralın iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması amacıyla yapılan denetimin etkinliğini ortadan kaldırdığı söylenemez. Dolayısıyla kuralın devletin yaşam hakkı, kişinin maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkı ve çalışma hakkından kaynaklanan yükümlülükleriyle çelişen bir yönü bulunmamaktadır.

108. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 17. ve 49. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. ve 5. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 17. ve 49. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 5. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 7., 10., 56., 60., 90. ve 123. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

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

25/1/2024 tarihli ve 7495 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A. 1. maddesiyle 25/8/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun ek 2. maddesinin dördüncü fıkrasının değiştirilen yedinci cümlesine,

B. 2. maddesiyle 4447 sayılı Kanun'un geçici 10. maddesinin değiştirilen on ikinci fıkrasının ikinci cümlesine,

C. 6. maddesiyle 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na eklenen geçici 101. maddenin;

1. Birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...ve bu tutar İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır." ibaresine,

2. Üçüncü fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...İşsizlik Sigortası Fonu..." ve "...İşsizlik Sigortası Fonunca..." ibarelerine,

3. Altıncı fıkrasında yer alan "...İşsizlik Sigortası Fonunca..." ibaresine,

4. Dokuzuncu fıkrasında yer alan "...İşsizlik Sigortası Fonu..." ibaresine,

Ç. 8. maddesiyle 20/6/2012 tarihli ve 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 24. maddesinin (2) numaralı fıkrasının yürürlükten kaldırılmasına,

D. 9. maddesiyle 6331 sayılı Kanun'a eklenen 24/A maddesinin (2) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin "...10/6/1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile 4/7/1934 tarihli ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanununun verdiği yetkiler çerçevesinde yapacağı değerlendirme sonucunda bu talebi uygun bulursa..." bölümüne,

yönelik iptal talepleri 11/2/2025 tarihli ve E.2024/70, K.2025/36 sayılı kararla reddedildiğinden bu cümlelere, bölüme, ibarelere ve yürürlükten kaldırmaya ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE 11/2/2025 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

25/1/2024 tarihli ve 7495 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un;

A. 1. maddesiyle 25/8/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun ek 2. maddesinin dördüncü fıkrasının değiştirilen yedinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE,

B. 2. maddesiyle 4447 sayılı Kanun'un geçici 10. maddesinin değiştirilen on ikinci fıkrasının ikinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE,

C. 6. maddesiyle 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na eklenen geçici 101. maddenin;

1. Birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan “...ve bu tutar İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır.” ibaresinin,

2. Üçüncü fıkrasının birinci cümlesinde yer alan “...İşsizlik Sigortası Fonu...” ve “...İşsizlik Sigortası Fonunca...” ibarelerinin,

3. Altıncı fıkrasında yer alan “...İşsizlik Sigortası Fonunca...” ibaresinin,

4. Dokuzuncu fıkrasında yer alan “...İşsizlik Sigortası Fonu...” ibaresinin,

Anayasa’ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE,

Ç. 8. maddesiyle 20/6/2012 tarihli ve 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nun 24. maddesinin (2) numaralı fıkrasının yürürlükten kaldırılmasının Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE,

D. 9. maddesiyle 6331 sayılı Kanun’a eklenen 24/A maddesinin (2) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin “...10/6/1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile 4/7/1934 tarihli ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanununun verdiği yetkiler çerçevesinde yapacağı değerlendirme sonucunda bu talebi uygun bulursa...” bölümünün Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE,

11/2/2025 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Esas Sayısı : 2024/70
Karar Sayısı : 2025/36

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI