



ANAYASA MAHKEMESİ 5510 SAYILI SOSYAL SİGORTALAR VE GENEL SAĞLIK SİGORTASI KANUNUNDAN DOĞAN UYUŞMAZLIKLARDA "İŞ MAHKEMESİ" NİN GÖREVLENDİRİLMESİNİ ANAYASAYA AYKIRI BULMADI

ÖZET : Anayasa Mahkemesince 31.5.2006 günlü, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 101. maddesinin "... bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür." bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına hükmedilmiştir.

31.5.2006 günlü, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun "*Uyuşmazlıkların çözüm yeri*" başlığını taşıyan 101. maddesinde aşağıdaki hüküm yer almaktadır.

MADDE 101- Bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür.

Diğer taraftan, 5510 sayılı Yasanın 99 uncu maddesinde sosyal güvenlik hak ve yükümlülükleri ile ilgili yapılacak her türlü kanunî düzenlemeler bu Kanunda yapılacağı, bu Kanun gereğince yapılacak bildirimler hakkında, 11.2.1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümleri uygulanacağı, 88 inci maddesinde de *Sosyal Güvenlik Kurumu'nun prim ve diğer alacaklarının tahsilinde, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usûlü Hakkında Kanunun uygulamasından doğacak uyuşmazlıkların çözümlenmesinde Kurumun alacaklı biriminin bulunduğu yer iş mahkemesi yetkili olduğu, yetkili iş mahkemesine başvurulması alacakların takip ve tahsilini durdurmayacağı hüküm altına alınmıştır.*

5510 sayılı Yasadan doğan uyuşmazlıklarda yetkili mahkemenin iş mahkemesi olarak belirlenmesini anayasaya aykırı olarak değerlendiren Danıştay onbirinci dairesi, 5510 sayılı Kanunu'nun 101 inci maddesinin "*...bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür*" bölümünün iptali talebi ile itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Danıştay onbirinci dairesi talebinde özetle;





- ✓ 5502 sayılı Kanun ile kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu, Devletin sosyal güvenlik ödevini yerine getirmek üzere kurulmuş, kamu tüzel kişiliğini haiz bir kamu kurumu olduğu,
- ✓ 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu genel olarak incelendiğinde ise, sosyal sigorta ve genel sağlık sigortasından yararlandırılmaya ilişkin hükümlerin emredici nitelikte olduğu,
- ✓ Kamu tüzel kişisi olduğu kuruluş yasasında açıkça belirtilen Sosyal Güvenlik Kurumunun, Devletin Anayasada işaret edilen sosyal güvenliğe ilişkin ödev ve yükümlülüklerini, (kamu hizmetini) yerine getirmek için kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılan, yasa gereği kendiliğinden ve zorunlu olarak sigortalı kapsamına alınanların hukuki statülerinde tek taraflı değişiklik yapmaya yetkili bir kamu tüzel kişisi olduğu ve dolayısıyla bu kişiler hakkında tesis ettiği tüm işlemlerin idari işlem niteliğinde olduğu,
- ✓ Anayasa'nın belirlemiş olduğu kurallar, İdari Yargılama Usulü Kanununda da yer alan idari yargılama usul ve esaslarının ana kurallarıdır. Anayasanın değişik maddelerinde kurumsallaşan ve 125. ile 155. maddelerinde belirtilen idari - adli yargı ayırımına ilişkin düzenlemeler nedeniyle idari yargının görev alanına giren bir uyumsuzluğun çözümünde adli yargının görevlendirilmesi konusunda yasa koyucunun takdir yetkisi bulunmadığı,
- ✓ Kamu kurum ve kuruluşlarının kamu hizmetleriyle veya bu hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili kararları idarî nitelik taşıyan kararlardır. Anayasanın 155. maddesinin birinci fıkrasında, "Danıştay, idarî mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir" kuralına yer verilerek Danıştay'ın görevi açık ve kesin bir biçimde belirlenmiştir. Kuralın açıklığı ve kesinliği karşısında, Danıştay'ın görev alanına giren bir uyumsuzluğun çözümünün adli yargı yerine bırakılması konusunda yasama organının takdir yetkisine ve seçme hakkına sahip olduğunu ileri sürmek mümkün değildir. Tersî durum, Anayasa'nın "Kanunî hakim güvencesi" başlıklı 37. maddesinin birinci fıkrasındaki buyurucu kurala aykırılık oluşturduğu,
- ✓ Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından, 5510 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması sonucu tesis edilen işlemlere karşı iş mahkemelerinde açılan davalar, "tespit" ve "eda" davası niteliğinde olup, bu davalar sonucunda hukuka aykırı işlemler iptal edilmediğinden, hukuk alanında varlığını sürdürmektedir. Davanın kabulü veya reddi şeklindeki





mahkeme kararları taraflar arasındaki uyuşmazlığın hak ve nesafet kurallarına göre çözümünü sağlamaktadır. Dolayısıyla idarî yargının varlık nedeni olan idarenin hukuka aykırı işlem ve eylemlerinden ilgilileri koruma amacı ve idarenin hukuk alanı ve kanun çerçevesi içinde kalmasını sağlamaya yönelik amaç bu tür kararlarla gerçekleşmediği,

- ✓ 5510 sayılı Kanun kapsamında bulunan sigortalılar hakkında tesis edilen tüm işlemler idari işlem niteliğinde bulunduğu ve bu işlemler nedeniyle idare ile ilgililer arasında çıkan uyuşmazlıkları çözmekle görevli yargı yeri Anayasal düzenlemelere göre idari yargı olduğundan, 5510 sayılı Kanununun 101. maddesinde yer alan “bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür” tümcesinin Anayasa’nın 2., 37., 125., ve 155. maddelerine aykırı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Yukarıdaki gerekçeleri değerlendiren Anayasa Mahkemesi, 25.01.2012 tarihli ve 28184 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 22.12.2011 Tarihli, Esas:2010/65, Karar:2011/169 Sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı’nda, 1.5.2006 günlü, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun 101. maddesinin “... bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür.” bölümünün Anayasa’ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Fulya KANTARCIOĞLU ile Zehra Ayla PERKTAŞ’ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 22.12.2011 gününde karar vermiştir. Dolayısıyla, Anayasa Mahkemesi 5510 sayılı Kanununun 101 inci maddesini anayasaya aykırı bulmamıştır. Karar, bu sirkülerimize eklenmiştir. Anayasa Mahkemesi de söz konusu kararında özetle;

“... ”

İtiraz konusu kuralın yer aldığı 101. maddede, 5510 sayılı Kanunun uygulanmasından doğan uyuşmazlıkların çözüm yeri konusunda genel bir hüküm getirilmiştir. Maddeye göre, bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülecektir. Maddede, “bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan haller” sözcükleri kullanılmak suretiyle, getirilen genel kuralın istisnaları, genel gönderme yoluyla gösterilmiştir.

5510 sayılı Kanun’un 102. maddesinde, aynı Kanunda öngörülen bazı yükümlülüklerin zamanında ya da usulünce yerine getirilmemesi halinde Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından verilecek idarî para cezaları





ile ilgili hükümler düzenlenmiştir. Maddenin dördüncü fıkrasında, bu cezaların ne şekilde tahakkuk edeceği, ödeneceği, buna karşı ödeme süresi içinde Kuruma itiraz edilebileceği, itirazın takibi durduracağı, **itirazın reddi üzerine de kararın tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili “idare mahkemesi”ne başvurulabileceği belirtilmiştir.** 102. maddenin dördüncü fıkrasının dördüncü cümlesi, yapılan itiraz başvurusu incelenmiş ve Anayasa Mahkemesi'nin 20.10.2011 günlü, E.2010/55, K.2011/140 sayılı kararıyla Anayasa'ya aykırılık savı reddedilmiştir.

İş mahkemeleri, iş hukukundan doğan uyuşmazlıklara bakmak üzere 5521 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu'na dayanılarak kurulmuştur. İptali istenilen kuralda, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun prim ve diğer alacaklarının hesaplanması, sigortalı olma hakkının kazanılması ya da kaybedilmesi, ihbar, kıdem ve diğer tazminatlardan doğan uyuşmazlıklar sonucunda hükmolunan miktarların ve bunlara uygulanacak faiz oranlarının hesaplanması gibi kendi içinde bütünlük ve ihtisas gerektiren konular, iş hukuku ile de yakından bağlantılı ihtisaslaşmış bu mahkemelere bırakılmıştır.

Anayasa, Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratik bir hukuk devleti olduğunu vurgularken, devlet içinde tüm kamusal yaşam ve yönetimin yargı denetimine bağlı olmasını amaçlamıştır. Yargı denetimi demokrasinin “olmazsa olmaz” koşuludur. Anayasa'nın “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” kuralıyla benimsediği husus da etkili bir yargısal denetimdir. Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında yer alan kural, yönetimin kamu hukuku ya da özel hukuk alanına giren tüm eylem ve işlemlerini kapsamaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin daha önceki kimi kararlarında da belirtildiği üzere, tarihsel gelişime paralel olarak Anayasa'da adli ve idari yargı ayırımına gidilmiş ve idari uyuşmazlıkların çözümünde idare ve vergi mahkemeleriyle Danıştay yetkili kılınmıştır. Bu nedenle, kural olarak idare hukuku alanına giren konularda idari yargı, özel hukuk alanına giren konularda adli yargı görevli olacaktır. Bu durumda idari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adli yargının görevlendirilmesi konusunda yasa koyucunun mutlak bir takdir hakkının bulunduğunu söylemek olanaklı değildir. Ancak idari yargının denetimine bağlı olması gereken idari bir uyuşmazlığın çözümü, haklı neden ve kamu yararının bulunması halinde yasa koyucu tarafından adli yargıya bırakılabilir.





5510 sayılı Kanun ile birlikte sosyal güvenlik tek çatı altında toplanmış, özel hukuk niteliği ağır basan sosyal güvenlik hukuku alanı oluşmuştur. İtiraz konusu kuralda, ayırım yapılmaksızın 5510 sayılı Kanundaki iş ve işlemler hakkında genel bir düzenleme yapılmış ve aksine hüküm bulunmayan hallerde, Kanun kapsamındaki uyuşmazlıkların çözüm yeri olarak iş mahkemeleri gösterilmiştir. İş mahkemeleri, iş hukuku alanındaki uyuşmazlıkları çözmekle görevli, ihtisaslaşmış adli yargı mahkemeleridir. Yasa koyucu 5510 sayılı Kanun kapsamındaki iş ve işlemler, prim esasına dayalı yeni sistemin niteliğine bağlı olarak iş mahkemelerinin görev alanı kapsamına alabilir. Sosyal güvenlik hukuku kapsamında aynı konuya ilişkin tüm uyuşmazlıkların, bu alanda görevli uzman mahkeme olan iş mahkemelerinde görülmesinin, hak arama özgürlüğünü kolaylaştırıcı nitelikte olduğu, bu suretle kısa sürede sonuç alınmasını olanaklı kıldığı da açıktır.

Bu bakımdan 5510 sayılı Kanunun yürürlüğünden sonra, prim esasına dayalı yeni sistemin içeriği ve Kanun kapsamındaki iş ve işlemlerin niteliği göz önünde bulundurulduğunda, itiraz konusu kuralla, yargılamanın bütünlüğü ve uzman mahkeme olması nedeniyle Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde iş mahkemelerinin görevlendirilmesinde Anayasa'ya aykırılık görülmemiştir.

Ancak, yukarıda açıklandığı üzere 5754 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce statüde bulunan memurlar ve diğer kamu görevlileriyle ilgili sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasından doğan idari işlem ve eylem niteliğindeki uyuşmazlıklarda idari yargının görevinin devam edeceği açıktır.

Açıklanan nedenlerle, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 101. maddesinde yer alan "...bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür" bölümü, Anayasa'nın 2., 37., 125. ve 155. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

...

Ülkemizde görevli yargı yerinin belirlenmesinde ve dava açma sürelerinde karmaşa yaşandığı kuşkusuzdur. Anayasa Mahkemesi Kararında da açıklandığı 5510 sayılı Yasa açısından görevli mahkeme, özel düzenleme var ise özel düzenlemeye göre, yoksa, bu Yasadan doğan





uyuşmazlıklarda İş Mahkemeleri yetkili kılınmıştır. Örneğin, 5510 sayılı Yasaya göre takibe alınan Sosyal Güvenlik Kurumu alacakları, 6183 sayılı AATUHK hükümlerine göre takip edilmesine rağmen, ödeme emrine istinaden 7 gün içinde İŞ MAHKEMESİ'nde dava açılması gerekmektedir. Diğer taraftan, sosyal güvenlik ile ilgili olarak bugün itibariyle genel olarak iki yasa bulunmaktadır. Bunlar;

- 1- 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu,
- 2- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu.

Bahse konu kararda yer alan ayrışık oyda da belirtildiği üzere, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun, Anayasa ile güvence altına alınan sosyal güvenliğin sağlanması ve korunması konusundaki görev ve yükümlülüğünü yerine getirebilmesi için yaptırım uygulama yetkisine sahip bulunduğu, bu yaptırımın da idari nitelikte olduğu ve idari yargı rejimine bağlı tutulması gerektiği açıktır. Bu bağlamda, Kurum'un, 5502 ve 5510 sayılı Kanunlara göre yaptığı işlemler kamu gücü kullanılarak yapılan tek taraflı idari işlemlerdir. Nitekim, Anayasa Mahkemesi'nin 20.10.2011 günlü, Esas: 2010/55 Karar: 2011/140, sayılı kararında Kurum'un idari bir organ olup, yaptığı tek taraflı işlemlerin de idari işlem olduğu belirtilmiştir. Bu durumda, 5502 sayılı Yasaya göre çıkarılan düzenleyici işlemler açısından yetkili mahkeme idari yargı olurken, 5510 sayılı Yasaya dayanılarak çıkarılan düzenleyici işlemlerde ise yetkili mahkeme iş mahkemesi olmaktadır.

Yukarıda da özetlenmeye çalışıldığı üzere, uygulamada ortaya çıkan uyuşmazlıkların belirlenmesinde görevli yargı organının belirlenmesi hukuken önem arz ettiği hususunun gözönünde bulundurulmasında yarar bulunmaktadır.

Saygılarımızla...





25 Ocak 2012, Çarşamba

Sayı : 2884

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı: 2010/65

Karar Sayısı: 2011/169

Karar Günü: 22.12.2011

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay Onbirinci Dairesi

İTİRAZIN KONUSU : 31.5.2006 günlü, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 101. maddesinde yer alan "...bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyumsuzluklar iş mahkemelerinde görülür" bölümünün, Anayasa'nın 2., 37., 125. ve 155. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

I- OLAY

Emekli Sandığı tarafından 2001 yılında bağlanan yetim aylığının, idareden kaynaklanan hata nedeniyle fazla ödendiğinin tespit edilmesi üzerine, fazla tutarın kesileceğine ilişkin işlemin iptali istemiyle İdare Mahkemesi'nde açılan davanın görev yönünden reddi yolundaki kararın temyiz incelemesinde, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Danıştay Onbirinci Daire iptali için başvurmuştur.

II- İTİRAZIN GEREKÇESİ

Başvuru kararının gerekçe bölümü şöyledir:

"Anayasanın 2. maddesinde belirtilen sosyal devlet, bireyin huzur ve gönencini gerçekleştiren ve güvenceye alan, kişi ve toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma yaşamının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, ekonomik ve mali önlemleri alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve ulusal gelirin adalete uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı önlemleri alan devlettir.

Anayasa Mahkemesi'nin konuya ilişkin kararlarına egemen olan görüşe göre de, sosyal devletin görevi, kişinin onurlu bir yaşam sürdürmesi ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirmesi için gerekli koşulları oluşturmak, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği, yani sosyal adaleti, sosyal gönenci, sosyal güvenliği ve toplumsal dengeyi sağlamaktır.

Anayasa'nın 60. maddesinde, "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli önlemleri alır ve teşkilatı kurar." kuralına yer verilmiş olup maddede, sosyal güvenlik, bireyler yönünden "hak", Devlet yönünden "ödev" olarak öngörülmüştür. Anayasa koyucu, Devlet'i yalnızca sosyal güvenliği sağlayacak önlemleri almak ve gerekli örgütü kurmakla görevlendirmemiş, aynı zamanda bunu Devlet'in yükümlülüğü olarak düzenlemiştir.

Sosyal güvenlik hakkının, yurttaşlarının sosyal durumu ve gönenciyle ilgilenen, onlara insanlık onuruna yaraşır asgari yaşama düzeyi sağlayan "sosyal devletin gereği ve zorunlu sonucu olduğu, sosyal güvenliğin sağlanmasının Devlete Anayasa ile verilen ve yerine getirilmesi zorunlu bulunan bir kamu hizmeti olduğu kuşkusuzdur.





5502 sayılı Kanun ile kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu, Devletin sosyal güvenlik ödevini yerine getirmek üzere kurulmuş, kamu tüzel kişiliğini haiz bir kamu kurumudur.

Anayasanın 123. maddesinin 3. fıkrasında, „kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” hükmüne yer verilmiş olup, genel olarak kamu tüzel kişileri, Devlet tarafından kamu yararının gerçekleştirilmesi amacıyla kurulan, kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılan tüzel kişilerdir. Bu tüzel kişilerin özel hukuk tüzel kişilerinden farklı olarak üstün ve ayrıcalıklı yetkilere sahip olmasıyla güdülen amaç kamu yararının sağlanması ve kamu hizmetinin en iyi şekilde yerine getirilmesidir.

Bu bağlamda, Sosyal Güvenlik Kurumunun kurulmasına ilişkin 5502 sayılı Kanunun ve bu Kanun uyarınca kurulan Kurumun, sosyal güvenlik hizmetlerini yerine getirirken uygulayacağı 5510 sayılı Kanun hükümlerinin irdelenmesi gerekmektedir.

5510 sayılı Kanun ile Devlet memurları ve diğer kamu görevlileri, hizmet akdine dayalı ücretle çalışanlar, tarımsal işlerde ücretle çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar ve tarımsal alanda kendi hesabına çalışanları kapsayan beş ayrı emeklilik rejiminin, aktüeryal olarak hak ve yükümlülüklerin eşit olacağı tek emeklilik rejiminde buluşturulması amaçlanmaktadır.

Yasa, sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortasından yararlanacak kişileri, işverenleri sağlık hizmeti sunucularını, bu Yasa'nın uygulanması yönünden gerçek kişiler ile her türlü kamu ve özel hukuk tüzel kişilerini ve tüzel kişiliği olmayan diğer kurum ve kuruluşları kapsamaktadır.

Yasada, sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortası yönünden kişileri güvenceye alacak düzenlemelere yer verilmektedir. Bu bağlamda, Yasa'da, sosyal sigortalardan yararlanacak kişiler ve sağlanacak haklar, bu haklardan yararlanma koşulları, finansman ve karşılanma yöntemleri belirlenmekte, sosyal sigortaların ve genel sağlık sigortasının işleyişine ilişkin ilke ve yöntemler yer almaktadır.

20.5.2006 tarihli Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun 1. maddesinde, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kamu tüzel kişiliğini haiz olduğu, 28. maddesinde, kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabi olarak istihdam edilen personel tarafından yürütüleceği, 29. maddesinde, kurum kadrolarının tespiti, ihdası, kullanılması ve iptali ile kadrolara ilişkin diğer hususlarda 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerinin uygulanacağı, 35. maddesinde kurumun malları, alacakları ve banka hesaplarının, 2004 sayılı Kanun ve 6183 sayılı Kanun bakımından Devlet malı hükmünde olduğu, alacaklarının imtiyazlı alacaklar olduğu ve kurumun taşınır ve taşınmazları ile bankalardaki mevduatları dahil her türlü alacaklarının haczedilemeyeceği hükmüne bağlanmıştır.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu genel olarak incelendiğinde ise, sosyal sigorta ve genel sağlık sigortasından yararlandırılmaya ilişkin hükümlerin emredici nitelikte olduğu görülmektedir. Nitekim, anılan Kanununun 7. maddesinde, sigortalılığın Kanunda öngörülen biçimde çalışmaya başlama ya da statüye geçmekle kendiliğinden başlayacağı, 12. maddesinde, işyeri, işyerinin bildirilmesi, devri, intikali ve nakline ilişkin bilgileri kuruma bildirmenin zorunlu olduğu, 11. maddesinde belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyenler hakkında 102. madde uyarınca idari para cezası uygulanacağı, 92. maddesinin 1. fıkrasında, kısa ve uzun vadeli sigorta kapsamındaki kişilerin sigortalı ve genel sağlık sigortalısı olması, genel sağlık sigortası





kapsamındaki kişilerin ise genel sağlık sigortalısı olmasının zorunlu olduğu, bu Kanunda yer alan sigorta hak ve yükümlülüklerini ortadan kaldırmak, azaltmak, vazgeçmek veya başkasına devretmek için sözleşmelere konulan hükümlerin geçersiz olduğu, 98. maddesinde, sosyal sigortalara, özel sigortalar konusundaki yasa hükümlerinin uygulanmayacağı, 102. maddesinde, prim borcunu ödemeyen veya yasanın öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmeyenler hakkında Kurumun idari para cezası verme yetkisine sahip olduğu, 92. maddesinin 2. fıkrasında, prim borcunu gösteren ve Kurumca düzenlenen belgelerin, resmi makamların usulüne göre verdikleri belgeler niteliğinde olduğu, 92. maddesinin 3. fıkrasında, sigortalılığın bu Kanunda sayılan sigortalı sayılma şartlarının kaybedilmesi veya ölüm halinde sona ereceği, 96. maddesinde ise, Kurumca işverenlere, sigortalılara, isteğe bağlı sigortalılara gelir veya aylık almakta olanlara ve bunların hak sahiplerine, genel sağlık sigortalılarına ve bunların bakmakla yükümlü olduğu kişilere, fazla veya yersiz olarak yapıldığı tespit edilen bu Kanun kapsamındaki her türlü ödemelerin, ilgililerin Kurumdan alacağı varsa bu alacaklarından mahsup edileceği kurala bağlanmıştır.

Bu Kanun maddelerinden de anlaşılacağı üzere, kamu tüzel kişisi olduğu kuruluş yasında açıkça belirtilen Sosyal Güvenlik Kurumunun, Devletin Anayasada işaret edilen sosyal güvenliğe ilişkin ödev ve yükümlülüklerini, (kamu hizmetini) yerine getirmek için kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılan, yasa gereği kendiliğinden ve zorunlu olarak sigortalı kapsamına alınanların hukuki statülerinde tek taraflı değişiklik yapmaya yetkili bir kamu tüzel kişisi olduğu ve dolayısıyla bu kişiler hakkında tesis ettiği tüm işlemlerin idari işlem niteliğinde olduğu açıktır.

Tarafların serbest iradeleriyle belirlenmiş hukuki ilişkilerin bulunmadığı idare hukukunda, kanunla önceden belirlenmiş statüler mevcuttur, idare hukukunda, özel hukuktan farklı olarak kamu yararı amacıyla idare kamu gücünü kullanarak kişilerin hukuki statüsünde tek taraflı olarak değişiklikler yapabilir. Bir idari işlemin yapılabilmesi için o işlemin ilgilisi tarafından kabul edilmesine gerek yoktur, idarenin tesis ettiği idari işlemler, ilgili kişi istese de istemese de hukuki sonuçlarını doğurur.

5510 sayılı Kanunun kapsamında bulunanlar, isteklerine bakılmaksızın kendiliğinden ve zorunlu olarak sigortalı ve genel sağlık sigortalısı statüsüne girerler. Bu statü uyarınca, ödeyecekleri primler, primlerin oranları, çalışma süresi gibi yükümlülükleri ile bu yükümlülükleri yerine getirmeleri sonucu elde edecekleri yaşlılık veya malullük aylığından faydalanma ve sağlık sigortasından yararlanma gibi hakları önceden belirlenmiştir, ilgililer sigorta türlerinden (5510 sayılı Kanunun 4/1-a.b ve c kapsamında sigortalı olma yönünden) istediklerini seçme hakkına sahip olmadıkları gibi hangi kapsamda sigortalı sayılacakları da Kanunla önceden belirlenmiştir.

Anayasa'da Türkiye Cumhuriyetinin demokratik bir hukuk devleti olduğu vurgulanırken, Devlet içinde tüm kamusal yaşam ve yönetimin yargı denetimine bağlı olması amaçlanmıştır. Çünkü yargı denetimi hukuk devletinin olmazsa olmaz koşuludur. Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" kuralıyla amaçlanan etkili bir yargısal denetimdir. Bu kural, idarenin kamu hukuku ya da özel hukuk alanına giren tüm eylem ve işlemlerini kapsamaktadır.

Tarihsel gelişime paralel olarak Anayasa'da adli ve idari yargı ayırımına gidilmiş, kimi maddelerinde bu ayırma ilişkin kurallar yer almıştır. Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasındaki "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır", 140. maddesinin birinci fıkrasındaki "Hakimler ve savcılar adli ve idari yargı hakim ve savcılar olarak görev yaparlar", 142.





maddesindeki “mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir” ve 155. maddesinin birinci fıkrasındaki “Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar” biçimindeki düzenlemeler idari-adli yargı ayrılığının kurumsallaştığının kanıtıdır. Kural olarak, idarenin kamu gücü kullandığı kamu hukuku alanına giren işlem ve eylemlerinin idari yargı, özel hukuk alanına giren eylem ve işlemlerinin ise adli yargı denetimine tabi olacağı Anayasa’nın “Kanuni hakim güvencesi” başlıklı 37. maddesinde belirtilen, “Hiç kimse kanunen tâbi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarılamaz.” amir hükmünün zorunlu sonucudur.

Anayasanın yürütme bölümünde yer alan 125. maddesinin ilk fıkrasından sonra gelen fıkraları idari yargı sisteminde geçerli olan ilkeleri belirlemede olup, sözü edilen fıkralarda değinilen idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden itibaren başlaması, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verme yasağı, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gerekli olan koşullar, yürütmenin durdurulması kararına getirilebilecek sınırlamalar ve idarenin verdiği zararı ödeme yükümlülüğü, ağırlıklı olarak adli yargı sistemi için değil, idari yargı sistemi için geçerli olan temel ilkelerdir.

Anayasa’nın belirlemiş olduğu bu kurallar, İdari Yargılama Usulü Kanununda da yer alan idari yargılama usul ve esaslarının ana kurallarıdır. Anayasanın değişik maddelerinde kurumsallaşan ve 125. ile 155. maddelerinde belirtilen idari - adli yargı ayırımına ilişkin düzenlemeler nedeniyle idari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adli yargının görevlendirilmesi konusunda yasa koyucunun takdir yetkisi bulunmamaktadır.

Öte yandan, Anayasanın 157. maddesinin birinci fıkrasında “Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, askerî olmayan makamlarca tesis edilmiş olsa bile, asker kişileri ilgilendiren ve askerî hizmete ilişkin idarî işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıkların yargısal denetimini yapan ilk ve son derece mahkemesidir” kuralına yer verilmek suretiyle, özel görevli bir idari yargı yeri olan Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin görev alanı anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Bu bağlamda, asker kişileri ilgilendirmeyen ve askerî hizmete ilişkin olmayan idarî eylem ve işlemlerin yargısal denetiminin de Danıştay’da ya da öteki idari yargı yerlerinde yapılacağı sonucuna ulaşılabileceği açıktır.

Kamu kurum ve kuruluşlarının kamu hizmetleriyle veya bu hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili kararları idarî nitelik taşıyan kararlardır. Anayasanın 155. maddesinin birinci fıkrasında, “Danıştay, idarî mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir” kuralına yer verilerek Danıştay’ın görevi açık ve kesin bir biçimde belirlenmiştir. Kuralın açıklığı ve kesinliği karşısında, Danıştay’ın görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünün adli yargı yerine bırakılması konusunda yasama organının takdir yetkisine ve seçme hakkına sahip olduğunu ileri sürmek mümkün değildir. Tersî durum, Anayasa’nın “Kanunî hakim güvencesi” başlıklı 37. maddesinin birinci fıkrasındaki buyurucu kurala aykırılık oluşturur.

Anayasa Mahkemesinin 22.5.1976 tarih ve E:1976/1, K:1976/28 sayılı kararında belirtildiği üzere, adli yargının amacı, taraflar arasındaki uyuşmazlığın hak ve nesafet kurallarına göre çözülerek haksızlığın giderilmesi ve varsa zararın tazmin ettirilmesi olduğu halde, idarî yargı denetiminin ana ereği, idarenin, hukuk alanı ve kanun çerçevesi içinde kalmasını sağlamaktır. Başka bir anlatımla, idari yargı denetiminin amacı, idarenin kanunların verdiği yetkileri aşması veya kötüye kullanması ya da hukuka aykırı işlem tesis etmesi veya eylemde bulunması hallerinde bu işlemleri iptal etmek veya





hukuka aykırı eylem nedeniyle ilgililere verilen zararın tazminine hükmetmek suretiyle idareyi hukuk alanı içinde kalmaya zorlamaktır. Hukuka aykırı olması nedeniyle bir idarî işlemin iptal edilmesine ilişkin karar, geçmişe yürür, yani sakat idarî işlemin yapıldığı andan itibaren hüküm ifade eder. Bundan dolayı iptal hükmü idareye iptal edilen idarî işlemde önce mevcut olan ve bu işlemle değiştirilmiş bulunan hukukî durumu aynen iade etme zorunluluğunu yükler.

Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından, 5510 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması sonucu tesis edilen işlemlere karşı iş mahkemelerinde açılan davalar, “tespit” ve “eda” davası niteliğinde olup, bu davalar sonucunda hukuka aykırı işlemler iptal edilmediğinden, hukuk alanında varlığını sürdürmektedir. Davanın kabulü veya reddi şeklindeki mahkeme kararları taraflar arasındaki uyuşmazlığın hak ve nesafet kurallarına göre çözümünü sağlamaktadır. Dolayısıyla idarî yargının varlık nedeni olan idarenin hukuka aykırı işlem ve eylemlerinden ilgilileri koruma amacı ve idarenin hukuk alanı ve kanun çerçevesi içinde kalmasını sağlamaya yönelik amaç bu tür kararlarla gerçekleşmemektedir.

İdari yargının görev alanı belirlenirken, kişiler hakkında tesis edilen işlem ile bu işlemin dayanağı olan yasa kuralının niteliği ve işlemi tesis eden idarenin hukuki statüsünün bir bütün olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce, hizmet akdine dayalı olarak bir işverene bağımlı çalışan ve sosyal güvence yönüyle Sosyal Sigortalar Kurumuna tabi bulunan işçiler ile kendi adlarına bağımsız olarak çalışan ve sosyal güvence yönüyle Bağ-Kur’a tabi olan sigortalılar ve kamu idarelerinde çalışan ve sosyal güvence yönüyle Emekli Sandığına tabi olan memur ve diğer kamu görevlileri çalışma hayatlarında kendilerine uygulanan mevzuatın niteliği gözetilmeksizin Sosyal Güvenlik Kurumunun kurulması ile tek bir sosyal güvence altında birleşmiştir.

Anayasa’nın 2. ve 60. maddeleri uyarınca, bireylerin sosyal güvenlik hakkını sağlayacak sosyal güvenlik teşkilatının kurulması zorunluluğu karşısında, kanunla kurulan ve kamu tüzel kişiliğini haiz bulunan Sosyal Güvenlik Kurumu kendisine yasa ile verilen kamu hizmetini yerine getirirken yasa gereği zorunlu olarak sigortalı olanlar hakkında tesis ettiği işlemlerde üstün ve ayrıcalıklı yetkilerini kullanmak suretiyle hukuki statülerinde tek taraflı olarak değişiklik yapma yetkisine sahiptir. 5510 sayılı Kanunun 98. maddesinde, “...bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde özel sigortalara ilişkin hükümler, bu Kanun hükümlerinin uygulanmasında dikkate alınmaz.” ve 99. maddesinde, “Sosyal güvenlik hak ve yükümlülükleri ile ilgili yapılacak her türlü kanunî düzenlemeler bu Kanunda yapılır.” kurallarına yer verilerek sosyal sigorta işlemleri hakkında kamu hukukuna özgü kuralları içeren 5510 sayılı Kanunun bu Kanun kapsamında bulunan kişilere uygulanması öngörülmüştür.

Öte yandan, 5510 sayılı Kanun kapsamına alınan kişilerin çalışma hayatlarında tabi oldukları hukuki statülerini gözeterek Kurum tarafından tesis edilen idarî işlemlere karşı açacakları davaların görüşüm ve çözümünü farklı yargı yerlerine tabi kılmak, idarî işlemleri ilgili bireylere göre ayırtırmak sonucunu doğurur ki bu sonucun, kamu hizmeti kuramıyla bağdaştırılması olanaksızdır.

Uyuşmazlık konusu olayda, davalı idarenin bilgisayar sisteminden kaynaklanan bir hata nedeniyle, davacıya vefat eden babasından dolayı bağlanan yetim aylığının, fazla ödendiğinin tespiti üzerine 5510 sayılı Kanunun 96. maddesi ve bu madde hükmü uyarınca yürürlüğe konulan “Fazla ve Yersiz Ödemelerin Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”in 10. maddesi uyarınca, 11.173,95-TL borç çıkartılmış ve 2009 yılı Ağustos ayından itibaren yetim aylığından 1/4 oranında





kesinti yapılmak suretiyle tahsil yoluna gidileceği hususunda davalı idarece kamu gücü kullanılarak tesis edilmiş bulunan bir idari işlem davaya konu edilmiştir.

Bu itibarla Sosyal Güvenlik Kurumunca kamu hizmeti yerine getirilirken kamu gücü kullanılarak 5510 sayılı Kanun kapsamında bulunan sigortalılar hakkında tesis edilen tüm işlemler idari işlem niteliğinde bulunduğundan ve bu işlemler nedeniyle idare ile ilgililer arasında çıkan uyuşmazlıklarını çözmekle görevli yargı yeri Anayasal düzenlemelere göre idari yargı olduğundan, 5510 sayılı Kanununun 101. maddesinde yer alan “bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür” tümcesinin Anayasa’nın 2., 37., 125., ve 155. maddelerine aykırı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Açıklanan nedenlerle; Anayasanın 152. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 28. maddesinin birinci fıkrası gereğince, 5510 sayılı Kanunun “Uyuşmazlıkların çözüm yeri” başlıklı 101. maddesinde yer alan “bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür” tümcesinin Anayasa’nın 2., 37., 125., ve 155. maddelerine aykırı olduğu kanısına ulaşılması nedeniyle tümcenin iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulmasına, dosyada bulunan belgelerin onaylı birer örneğinin Anayasa Mahkemesi Başkanlığı’na gönderilmesine, 24.02.2010 tarihinde oyçokluğu ile karar verildi.”

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

31.5.2006 günlü, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun itiraz konusu kuralı içeren 101. maddesi şöyledir:

“Bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür.”

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında, Anayasa’nın 2., 37., 125. ve 155. maddelerine dayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü’nün 8. maddesi uyarınca, Haşim KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Fettah OTO, Serdar ÖZGÜLDÜR, Şevket APALAK, Serruh KALELİ, Zehra Ayla PERKTAŞ ile Engin YILDIRIM’ın katılımlarıyla yapılan ilk inceleme toplantısında: Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına, 22.9.2010 gününde oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu Yasa kuralı, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:





A- Anlam ve Kapsam

5510 sayılı Kanun, sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortası bakımından kişileri güvence altına almak; bu sigortalardan yararlanacak kişileri ve sağlanacak hakları, bu haklardan yararlanma şartları ile finansman ve karşılanma yöntemlerini belirlemek; sosyal sigortaların ve genel sağlık sigortasının işleyişi ile ilgili usûl ve esasları düzenlemek amacıyla getirilmiştir. Kanun, sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortasından yararlanacak kişileri, işverenleri, sağlık hizmeti sunucularını, bu Kanunun uygulanması bakımından gerçek kişiler ile her türlü kamu ve özel hukuk tüzel kişilerini ve tüzel kişiliği olmayan diğer kurum ve kuruluşları kapsamaktadır.

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'yla, 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu'nun bazı maddeleri yürürlükten kaldırılmış, kamu tüzel kişiliğine sahip Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı, hiç bir işleme gerek kalmaksızın, bu Kanunun yürürlük tarihi itibarıyla, görevleri ile birlikte, 1. maddeye dayanılarak kurulan kamu tüzel kişiliğine sahip Sosyal Güvenlik Kurumuna devredilmiştir.

5510 sayılı Kanunla 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu kapsamında bulunanlar, geçici maddelerle korunan haklar dışında, sosyal güvenlik ve sağlık hizmetleri yönünden yeni bir sisteme bağlı tutulmuş ve 5510 sayılı Kanun'un yürürlüğünden sonra göreve başlayanlar yönünden, prim esasına dayalı sigorta sistemine geçilmiştir. Bu sistemle, devlet memurları ve diğer kamu görevlileri, hizmet akdine göre ücretle çalışanlar, tarım işlerinde ücretle çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar ve tarımda kendi hesabına çalışanları kapsayan beş farklı emeklilik rejimi, aktüeryal olarak hak ve yükümlülükler yönünden tek bir sosyal güvenlik sistemi altında toplanmıştır.

5510 sayılı Kanun'un iptali için açılan iki ayrı iptal davası birleştirilmiş ve Anayasa Mahkemesi'nin 15.12.2006 günlü, E.2006/111, K.2006/112 sayılı kararıyla, anılan Kanun'un birçok maddesiyle birlikte, bu Kanun'un yürürlük tarihinden önce 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine tâbi olarak görev yapmakta olan memurlar ve diğer kamu görevlilerini diğer sigortalılarla aynı sisteme tâbi kılan hükümlerin iptaline karar verilmiştir. İptal kararını takiben kabul edilen 17.4.2008 günlü, 5754 sayılı "Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile Anayasa Mahkemesi iptal kararı doğrultusunda 5510 sayılı Kanunda düzenlemeler yapılmış ve anılan Kanun'a eklenen Geçici 1 inci ve Geçici 4 üncü maddelerle 5754 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla bu Kanun'un 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamına alınanlar ile bunların dul ve yetimleri hakkında, bu Kanunla yürürlükten kaldırılan hükümleri de dahil 5434 sayılı Kanun hükümlerine göre işlem yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Diğer bir deyişle, 5754 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce memur ve diğer kamu görevlisi olarak çalışmakta olanlar, evvelce olduğu gibi 5434 sayılı Kanun hükümlerine tâbi olacaklar ve bunların emeklilikleri bakımından da aynı Kanun hükümleri uygulanmaya devam edecek; ancak 5754 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra memur ve diğer kamu görevlisi olarak çalışmaya başlayanlar ise 5510 sayılı Kanun'un 4/c maddesi uyarınca, bu Kanun hükümlerine tâbi sigortalı sayılacak ve haklarında 5434 sayılı Kanun





değil 5510 sayılı Kanun'un öngördüğü kural ve esaslar uygulanacak; ihtilaf halinde de adli yargı görevli bulunacaktır.

5754 sayılı Kanun'un yürürlüğüyle birlikte, artık sosyal sigortacılık esasına göre faaliyet gösteren ve yaptığı, tesis ettiği işlem ve muameleler idari işlem sayılamayacak bir sosyal güvenlik kurumunun varlığından söz etmek gerekli bulunmaktadır. 5754 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce iştirakçi sıfatıyla çalışmakta olan memurlar ve diğer kamu görevlileri ile emekli sıfatıyla 5434 sayılı Kanun'a göre emekli, dul ve yetim aylığı almakta olanlar ve ayrıca memurlar ve diğer kamu görevlilerinden ileride emekliliğe hak kazanacaklar yönünde ise Sosyal Güvenlik Kurumu'nun tesis edeceği işlem ve yapacağı muameleler "idari işlem" niteliğini korumaya devam edecek bunlara ilişkin ihtilaflarda da evvelce olduğu gibi idari yargı yeri görevli olmaya devam edecektir.

5754 sayılı Kanunla değişik 5510 sayılı Kanun'un sistematüğinde sosyal sigortalardan yararlanacak kişiler ve sağlanacak haklar, bu haklardan yararlanma koşulları, finansman ve karşılama yöntemleri belirlenmekte, sosyal sigortalının ve genel sağlık sigortasının işleyişine ilişkin ilke ve yöntemler yer almaktadır. 5502 sayılı Kanunda, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun, "bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tâbi" olduğu belirtilmiştir.

İtiraz konusu kuralın yer aldığı 101. maddede, 5510 sayılı Kanunun uygulanmasından doğan uyuşmazlıkların çözüm yeri konusunda genel bir hüküm getirilmiştir. Maddeye göre, bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülecektir. Maddede, "bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan haller" sözcükleri kullanılmak suretiyle, getirilen genel kuralın istisnaları, genel gönderme yoluyla gösterilmiştir.

5510 sayılı Kanun'un 102. maddesinde, aynı Kanunda öngörülen bazı yükümlülüklerin zamanında ya da usulünce yerine getirilmemesi halinde Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından verilecek idarî para cezaları ile ilgili hükümler düzenlenmiştir. Maddenin dördüncü fıkrasında, bu cezaların ne şekilde tahakkuk edeceği, ödeneceği, buna karşı ödeme süresi içinde Kuruma itiraz edilebileceği, itirazın takibi durduracağı, itirazın reddi üzerine de kararın tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili "idare mahkemesi"ne başvurulabileceği belirtilmiştir. 102. maddenin dördüncü fıkrasının dördüncü cümlesi, yapılan itiraz başvurusu incelenmiş ve Anayasa Mahkemesi'nin 20.10.2011 günlü, E.2010/55, K.2011/140 sayılı kararıyla Anayasa'ya aykırılık savı reddedilmiştir.

İş mahkemeleri, iş hukukundan doğan uyuşmazlıklara bakmak üzere 5521 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu'na dayanılarak kurulmuştur. İptali istenilen kuralda, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun prim ve diğer alacaklarının hesaplanması, sigortalı olma hakkının kazanılması ya da kaybedilmesi, ihbar, kıdem ve diğer tazminatlardan doğan uyuşmazlıklar sonucunda hükümlenen miktarların ve bunlara uygulanacak faiz oranlarının hesaplanması gibi kendi içinde bütünlük ve ihtisas gerektiren konular, iş hukuku ile de yakından bağlantılı ihtisaslaşmış bu mahkemelere bırakılmıştır.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

Başvuru kararında, sosyal hukuk devletinde sosyal güvenliğin, bireyler yönünden hak olarak öngörüldüğü, bireylere sağlanan bu anayasal güvencenin yaşama geçirilebilmesi için devletin tüm çalışanlara sosyal güvenlik hakkını sağlamak ve bunun için gerekli önlemleri almakla yükümlü





olduğu, devlete Anayasa ile verilen bu zorunlu kamu hizmetinin kamu tüzelkişiliğine sahip Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yerine getirildiği, kamu yararının gerçekleştirilmesi amacıyla kurulan Kurumun kamu gücüyle üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatıldığı, 5510 sayılı Kanunda sosyal sigortadan yararlanmaya ilişkin hükümlerin emredici nitelikte olduğu ve tek taraflı olarak değiştirilebileceği, idarenin tesis ettiği işlemlerin kişiler yönünden hukuksal sonuç doğuracağı, sigortalılığın isteğe bağlı olmayıp zorunlu olduğu, Anayasa’da idarî ve adlî yargı ayırımına gidildiği, kanunî hakim güvencesinin de bu ayırımı gerektirdiği, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda idarî yargının görevli olacağı, bu konuda kanun koyucunun takdir yetkisinin bulunmadığı, idarî yargının görev alanı belirlenirken, kişiler hakkında tesis edilen işlem ile bu işlemin dayanağı olan kuralın niteliği ve işlemi tesis eden idarenin hukuki statüsünün bir bütün olarak değerlendirilmesi ve sosyal güvenlik işlemleri hakkında kamu hukukuna özgü kuralların uygulanması gerektiği, bu nedenlerle itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 2., 37., 125. ve 155. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 1.10.2008 günü yürürlüğe giren “Uyuşmazlıkların Çözüm Yeri” başlıklı 101. maddesinde, bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıkların iş mahkemelerinde görüleceği belirtilmiştir; bu hükümle, Kanunun 102. maddesindeki idarî para cezalarıyla ilgili davaların idare mahkemelerinde görülmesi dışında, Kanun kapsamındaki tüm uyuşmazlıkların iş mahkemelerinde görülmesi öngörülmüştür.

Anayasa'nın, Cumhuriyetin niteliklerinin belirlendiği 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin insan haklarına saygılı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik, sosyal bir hukuk devleti olduğu vurgulanmıştır. Hukuk devleti, insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyucu adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu sürdürmekle kendini yükümlü sayan, bütün işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlettir.

Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında, “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır”; 140. maddesinin birinci fıkrasında, “Hâkimler ve savcılar adlî ve idarî yargı hâkim ve savcıları olarak görev yaparlar”; 142. maddesinde, “Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir”; 155. maddesinin birinci fıkrasında da, “Danıştay, idarî mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunda gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar” kurallarına yer verilmiştir. Anayasa'nın 37. maddesinde ise “Hiç kimse kanunen tâbi olduğu mahkemeden başka bir merci önüne çıkarılamaz” denilmiştir.

Anayasa, Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratik bir hukuk devleti olduğunu vurgularken, devlet içinde tüm kamusal yaşam ve yönetimin yargı denetimine bağlı olmasını amaçlamıştır. Yargı denetimi demokrasinin “olmazsa olmaz” koşuludur. Anayasa'nın “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” kuralıyla benimsediği husus da etkili bir yargısal denetimdir. Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında yer alan kural, yönetimin kamu hukuku ya da özel hukuk alanına giren tüm eylem ve işlemlerini kapsamaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin daha önceki kimi kararlarında da belirtildiği üzere, tarihsel gelişime paralel olarak Anayasa’da adlî ve idarî yargı ayırımına gidilmiş ve idarî uyuşmazlıkların çözümünde idare ve vergi mahkemeleriyle Danıştay yetkili kılınmıştır. Bu nedenle, kural olarak idare hukuku alanına giren konularda idarî yargı, özel hukuk alanına giren konularda adlî yargı görevli olacaktır. Bu durumda idarî yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adlî yargının





görevlendirilmesi konusunda yasa koyucunun mutlak bir takdir hakkının bulunduğunu söylemek olanaklı değildir. Ancak idarî yargının denetimine bağlı olması gereken idarî bir uyuşmazlığın çözümü, haklı neden ve kamu yararının bulunması halinde yasa koyucu tarafından adlî yargıya bırakılabilir.

5510 sayılı Kanun ile birlikte sosyal güvenlik tek çatı altında toplanmış, özel hukuk niteliği ağır basan sosyal güvenlik hukuku alanı oluşmuştur. İtiraz konusu kuralda, ayırım yapılmaksızın 5510 sayılı Kanundaki iş ve işlemler hakkında genel bir düzenleme yapılmış ve aksine hüküm bulunmayan hallerde, Kanun kapsamındaki uyuşmazlıkların çözüm yeri olarak iş mahkemeleri gösterilmiştir. İş mahkemeleri, iş hukuku alanındaki uyuşmazlıkları çözmekle görevli, ihtisaslaşmış adlî yargı mahkemeleridir. Yasa koyucu 5510 sayılı Kanun kapsamındaki iş ve işlemler, prim esasına dayalı yeni sistemin niteliğine bağlı olarak iş mahkemelerinin görev alanı kapsamına alabilir. Sosyal güvenlik hukuku kapsamında aynı konuya ilişkin tüm uyuşmazlıkların, bu alanda görevli uzman mahkeme olan iş mahkemelerinde görülmesinin, hak arama özgürlüğünü kolaylaştırıcı nitelikte olduğu, bu suretle kısa sürede sonuç alınmasını olanaklı kıldığı da açıktır.

Bu bakımdan 5510 sayılı Kanunun yürürlüğünden sonra, prim esasına dayalı yeni sistemin içeriği ve Kanun kapsamındaki iş ve işlemlerin niteliği göz önünde bulundurulduğunda, itiraz konusu kuralla, yargılamanın bütünlüğü ve uzman mahkeme olması nedeniyle Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde iş mahkemelerinin görevlendirilmesinde Anayasa'ya aykırılık görülmemiştir.

Ancak, yukarıda açıklandığı üzere 5754 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce statüde bulunan memurlar ve diğer kamu görevlileriyle ilgili sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasından doğan idarî işlem ve eylem niteliğindeki uyuşmazlıklarda idarî yargının görevinin devam edeceği açıktır.

Açıklanan nedenlerle, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 101. maddesinde yer alan "...bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür" bölümü, Anayasa'nın 2., 37., 125. ve 155. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Fulya KANTARCIOĞLU ile Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

VI- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

31.5.2006 günlü, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 101. maddesinin "... bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür." bölümüne yönelik iptal istemi, 22.12.2011 günlü, E.2010/65, K.2011/169 sayılı kararla reddedildiğinden, bu bölüme ilişkin YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE, 22.12.2011 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

VII- SONUÇ

31.5.2006 günlü, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 101. maddesinin "... bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür." bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Fulya KANTARCIOĞLU ile Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 22.12.2011 gününde karar verildi.





Başkan	Başkanvekili	Başkanvekili
Haşim KILIÇ	Serruh KALELİ	Alparslan ALTAN
Üye	Üye	Üye
Fulya KANTARCIOĞLU	Ahmet AKYALÇIN	Mehmet ERTEN
Üye	Üye	Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR	Osman Alifeyyaz PAKSÜT	Zehra Ayla PERKTAŞ
Üye	Üye	Üye
Recep KÖMÜRCÜ	Burhan ÜSTÜN	Engin YILDIRIM
Üye		Üye
Nuri NECİPOĞLU		Hicabi DURSUN
Üye		Üye
Celal Mümtaz AKINCI		Erdal TERCAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 1.10.2008 günü yürürlüğe giren "Uyuşmazlıkların Çözüm Yeri" başlıklı 101. maddesinde, bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıkların iş mahkemelerinde görüleceği belirtilmiş; böylece, Kanun'un 102. maddesindeki idari para cezalarıyla ilgili davaların idare mahkemelerinde görüleceğine ilişkin kural dışında kalan Kanun kapsamındaki tüm uyuşmazlıkların, adli ve idari yargı ayrımı yapılmaksızın iş mahkemelerinde görülmesi öngörülmüştür.

Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında, "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır"; 140. maddesinin birinci fıkrasında, "Hâkimler ve savcılar adli ve idari yargı hâkim ve savcıları olarak görev yaparlar"; 142. maddesinde, "Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir"; 155. maddesinin birinci fıkrasında da, "Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunda gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar" denilmektedir.

Bu kurallarla Türk hukuk sistemindeki tarihsel gelişime de paralel olarak idari ve adli yargı ayrımı kabul edilerek idari uyuşmazlıkların çözümünde idare ve vergi mahkemeleriyle Danıştay yetkili kılınmıştır. Buna göre, idare hukuku alanına giren konularda idari yargı; özel hukuk alanına giren konularda da adli yargı görevli olacaktır. Ancak, Anayasa Mahkemesi kararlarıyla haklı neden ve kamu yararı gibi hizmet gereklerinin zorunlu kıldığı bazı durumlarda bu kurala istisna getirilebileceği kabul edilmiştir. Bununla birlikte Anayasa'daki idari ve adli yargı ayrımının korunabilmesinin getirilecek istisnanın sınırlarının çok dar tutulmasına bağlı olduğu açıktır. Bu konuda yasa koyucunun mutlak bir takdir yetkisinin bulunduğu söylenemez.

SGK, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'na göre, bu Kanun ile Kuruma görev ve yetki veren diğer kanunların hükümlerini uygulamak üzere; kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali açıdan özerk, bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tabi bir kamu kurumudur. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olup, gelirleri kamu geliri,





giderleri kamu gideri olan Kurum, Sayıştay'ın denetimine tabidir. Kurumun malları, alacakları, banka hesapları Devlet malı hükmünde, alacakları ise imtiyazlı alacaklardır.

Kurum'un, Anayasa ile güvence altına alınan sosyal güvenliğin sağlanması ve korunması konusundaki görev ve yükümlülüğünü yerine getirebilmesi için yaptırım uygulama yetkisine sahip bulunduğu, bu yaptırımın da idari nitelikte olduğu ve idari yargı rejimine bağlı tutulması gerektiği açıktır. Bu bağlamda, Kurum'un, 5502 ve 5510 sayılı Kanunlara göre yaptığı işlemler kamu gücü kullanılarak yapılan tek taraflı idari işlemlerdir. Nitekim, Anayasa Mahkemesi'nin 20.10.2011 günlü, Esas: 2010/55 Karar: 2011/140, sayılı kararında Kurum'un idari bir organ olup, yaptığı tek taraflı işlemlerin de idari işlem olduğu belirtilmiştir.

Bu durumda, 5510 sayılı Yasa'nın uygulanmasıyla ilgili idari para cezaları dışında, idare hukuku alanına giren başka uyuşmazlıkların da bulunduğu göz ardı edilerek Kanun'un 102. maddesindeki idari para cezalarıyla ilgili uyuşmazlıklar dışındaki tüm uyuşmazlıkların iş mahkemelerinde görüleceğinin hükme bağlanmasının, yasa koyucuyu bu yönde bir düzenleme yapmaya zorlayan hizmetin gereklerinden kaynaklanan haklı bir neden de olmadığı dikkate alındığında Anayasa'nın idari ve adli yargı ayırımını kabul eden sistemiyle bağdaşmadığı görülmektedir.

Öte yandan, Anayasa'nın 142. maddesinde Mahkemelerin, kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usullerinin kanunla düzenleneceği belirtildiğinden, yasa koyucunun yerine geçerek yargı kararı ile herhangi bir mahkemenin görevine ilişkin kural konulamaz. Bu nedenle itiraz konusu kuralla 5510 sayılı Yasa'dan doğan uyuşmazlıklarda açıkça adli yargı görevli kılınmasına karşın, Karar'ın 5510 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesinden önce Emekli Sandığına bağlı olarak çalışanlarla ilgili geçici hüküm kapsamında kalanlar yönünden doğacak uyuşmazlıklarda, idari yargının görevli olacağına ilişkin yorum yoluyla ulaşılan red gerekçesinin de Anayasa'ya uygunluğundan söz edilemez. Kaldı ki, Kurum'un idare hukuku alanına giren işlemleri sadece Emekli Sandığı iştirakçilerine ilişkin uyuşmazlıklarla sınırlı olmadığından, yorumlu red kararı, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya uygunluğunun sağlanması için bu yönüyle de yeterli bir gerekçe içermemektedir.

Açıklanan nedenlerle itiraz konusu kuralın, Anayasa'nın 125., 140. ve 155. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

KARŞIOY GEREKÇESİ

31.5.2006 günlü, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 101. maddesinde yer alan "... bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür." bölümünün itiraz yolu ile iptali istenilmektedir.

Anayasa'nın 9. maddesinde, yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı, 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğu, 140. maddesinde hakimler ve savcılarının adli ve idari yargı hakim ve savcıları olarak görev yapacakları, 155. maddesinde Danıştay'ın idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari





yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merci olduğu Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakacağı belirtilmektedir.

Söz konusu kurallarda belirtildiği gibi, Anayasa’da idari ve adli yargı ayrılığının kabul edildiği açıktır. Bu ayırım uyarınca idarenin kamu gücünü kullanarak kamu hukuku esaslarına göre tesis ettiği işlemleri ile eylemleri idari yargı, özel hukuk alanına giren işlemleri ise adli yargı denetimine tabi olacaktır.

Bu durumda idari eylem ve işlemler konusunda genel yetkili yargı yerinin idari yargı olduğu açık olup idari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adli yargının görevlendirilmesi konusunda yasakoyucunun takdir hakkı bulunmamaktadır. Nitekim, Anayasa’nın 155. maddesinde, “Kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı” denilerek, yasakoyucuya verilen takdir yetkisi idari yargı yerini belirlemekle sınırlandırılmıştır.

Sosyal güvenlik hakkı yurttaşların sosyal durumu ve refahını sağlamakla görevli sosyal hukuk devletinin gereği ve Devlete Anayasa ile verilen ve yerine getirilmesi zorunlu bulunan bir kamu hizmetinin sonucudur. Bu durumda sosyal güvenlikle ilgili hizmetin yerine getirilmesi sırasında kamu gücü kullanılarak tesis edilen işlemlerin idari işlem niteliğinde olduğu açıktır.

İtiraz konusu kuralda ise Anayasa’nın ve Anayasa Mahkemesinin bu konudaki kararlarına karşın, idari ve adli yargı ayrımı yapılmadan “5510 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıkların iş mahkemelerinde görülmesi” öngörülmek suretiyle, kamu hukukuna giren işlemler ve özel hukuka giren işlemler ayırımına ve buna bağlı olarak idari yargı adli yargı ayırımına uyulmamıştır.

Açıklanan nedenle 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun 101. maddesinde yer alan “... bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür.” bölümünün Anayasa’nın 2., 37., 125. ve 155. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği düşüncesi ile çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

