

Prof. Dr. Murat ŞEN

Melikşah Üniversitesi Hukuk Fakültesi

5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortasından Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda Görevli Mahkeme (Anayasa Mahkemesi'nin 22.12.2011 Tarihli Kararı Çerçevesinde)

1. GİRİŞ

1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 142. maddesine göre, “Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir.”

Bilindiği üzere, yargı sistemleri yargı birliği (Anglo-Sakson Sistemi) ve yargı ayrılığı (Kara Avrupası Sistemi, idari yargı) sistemi olmak üzere iki başlık altında ele alınmaktadır.

Kamu hukuku-özel hukuk gibi bir ayrıma yer verilmeyen ABD, İngiltere, Kanada ve Güney Afrika gibi Anglo-Sakson ülkelerinde yargı birliği sistemi uygulanmakta, uyuşmazlığın içeriği ne olursa olsun görevli mahkemeler, sadece adliye mahkemeleri olmaktadır. İdare mahkemelerine yer verilmeyen bu sistemde hem özel hukuk kişilerinin hem de idarenin işlem ve eylemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar adliye mahkemeleri tarafından denetlenmektedir¹. Bu ülkelerde idare mahkemeleri isimli mahkemelerin olması sonucu değiştirmemekte çünkü bunların ayrı bir yargı kolu oluşturma-

dığı ve bunların ayrı bir üst mahkemesinin bulunmadığı bilinmektedir².

Kamu hukuku-özel hukuk ayrımına yer verilen Fransa, Almanya, İspanya, İtalya ve Türkiye gibi Kara Avrupası hukuk sisteminde ise yargı ayrılığı (idari yargı) sistemi geçerli olup idarenin eylem ve işlemlerinden kaynaklanan idari uyuşmazlıklar adliye mahkemelerinde değil, sırf bu amaçla kurulmuş özel mahkemelerde (idare mahkemelerinde) özel hukuk uyuşmazlıklarından farklı usul ve kurullarla çözümlenmektedir³. Bu sistemde idari yargı, idari makamların (devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin) kamu (idare) hukuku alanındaki faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıkların çözümüne uğraşmaktadır. Adli yargı ise, Anayasa yargısı, idari yargı ve askeri (ceza) yargısı dışında kalan bütün yargısal faaliyeti kapsayan ve en geniş uygulama alanı bulunan bir yargı kolu olarak görülmektedir⁴.

Ülkemizdeki yargı sistemi ise yargı ayrılığını esas almış ve temelde Anayasa yargısı, adli yargı, idari yargı ve askeri (ceza) yargısı gibi yargı

yollarıyla incelenmiştir. İdarenin faaliyetlerinden hangilerinin adli yargı, hangilerinin de idari yargı denetimine tabi olacağı başta Anayasa olmak üzere kanunlar ve yargı içtihatları ile belirlenmektedir⁵. Buna rağmen, özellikle adli yargı-idari yargı ayrımı bağlamında, hangi tür uyuşmazlıkların adli yargı kapsamına gireceği ve hangilerinin de idari yargı alanına dahil olacağı konusunda düzenleme getiren kanun hükümlerinin dönem dönem Anayasa'daki hükümlere aykırı olduğu hususunda tartışmalar da yaşanabilmektedir.

Bu tartışmalardan biri, itiraz (def'i, somut norm denetimi) yoluyla Anayasa Mahkemesinin önüne giden 31.05.2006 tarih ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 101. maddesinde yer alan "Bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür" hükmünün "...bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür" bölümünün Anayasaya aykırılığının ileri sürülmesi şeklinde ortaya çıkmıştır.

Bu çalışmada, söz konusu hükmün Anayasa'ya aykırı olup olmadığı hususu, hem itiraz yoluna başvuran Danıştay Onbirinci Dairesinin hem de Anayasa Mahkemesinin gerekçeleri göz önünde bulundurularak pozitif hukuk açısından bir değerlendirmeye tabi tutulacak ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası ile 4857 sayılı İş Kanunu'ndan doğan uyuşmazlıkların hangi mahkemelerde ele alındığı ve alınması gerektiği yargı kararları ve öğretilerdeki görüşler ışığında açıklanacaktır.

II. ANAYASA MAHKEMESİ KARARI⁶

A. Genel Olarak

Çalışmaya konu Anayasa Mahkemesi kararı, somut norm denetimi (itiraz) yoluyla Anayasa Mahkemesinin önüne gitmiş bir olaya ilişkindir. Bilindiği üzere, somut norm denetimi, bir mahkemede görülmekte olan bir davanın karara bağlanmasının, o davada kullanılacak hukuk

normunun anayasaya uygun olup olmamasına bağlı olması halinde yapılan denetimdir. Öğretilerde bu denetim yolu için itiraz veya def'i (exceptio) yolu ifadeleri de kullanılmaktadır⁷. Bu yolun işletilmesi sadece tarafların itirazı ile değil, davayı görmekte olan mahkemenin davaya uygulanacak olan normu Anayasaya aykırı görmesi suretiyle de başlatılabilmektedir⁸.

Söz konusu uyuşmazlıkta, Danıştay Onbirinci Dairesi itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesinden 31.05.2006 tarihli ve 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'ya aykırılığı savıyla iptalini ve yürürlüğünün durdurulmasını istemiştir.

B. İtiraz Yoluna Başvuran: Danıştay Onbirinci Dairesi

1. İtirazın 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 uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür" bölümünün, Anayasa'nın 2., 37., 125. ve 155. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

2. 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 Dairesi, söz konusu hükmün iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.

3. İtirazın Gerekçesi

Başvuru kararının gerekçe bölümü şöyledir: "Anayasanın 2. maddesinde belirtilen sosyal devlet, bireyin huzur ve gönencini gerçekleştire-

ren 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 irdelemesi 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 Resmi 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, ibdası, 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 hükme 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 Kanunun 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 sigortalılara, 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 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 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 isteğe 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 devle-

tinin 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 savcılığı 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 kaldırarak 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 uyumsuzluğun çözümünde adli yargının görevlendirilmesi konusunda yasa koyucunun takdir yetkisi bulunmamaktadır.

Öte yandan, Anayasanın 157. maddesinin birinci fıkrasında "Askerî Yüksek İdare Mahkemesi, askerî olmayan makamlarca tesis edilmiş olsa bile, asker kişileri ilgilendiren ve askerî hizmete ilişkin idarî işlem ve eylemlerden doğan uyumsuzlukların 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 uyumsuzluğun çözümününün 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 belirtildi-

ği üzere, adli yargının amacı, taraflar arasındaki uyuşmazlığın hak ve nesafet kurallarına göre çözümlenerek haksızlığın giderilmesi ve varsa zararın tazmin ettirilmesi olduğu halde, idari 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 idari işlemin iptal edilmesine ilişkin karar, geçmişe yürür, yani sakat idari işlemin yapıldığı andan itibaren hüküm ifade eder. Bundan dolayı iptal hükmü idareye iptal edilen idari 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 idari 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 idari işlemlere karşı açacakları davaların görüm ve çözümünü farklı yargı yerlerine tabi kılmak, idari 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 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.

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 ulaşılmaması 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.”

C. Anayasa Mahkemesi’nin İtiraz Konusu Yasa Kuralına İlişkin İncelemesi

1. Yasa Metinleri

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 uygulanma-

siyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür.”

b. Dayanılan Anayasa Kuralları

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

2. İlk İnceleme

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü’nün 8. maddesi uyarınca, Haşim KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AK-YALÇIN, 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.

3. Esasın İncelenmesi

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 karşılama 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 ge-

rek 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 Sanatkârlar 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 sistematüğünde sosyal sigortalardan yararlanacak kişiler ve sağlanacak haklar, bu haklardan yararlanma koşulları, finansman ve karşılanma 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 ge-

nel 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.

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 adli 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 birin-

ci fıkrasında, “Hâkimler ve savcılar adlî ve idarî yargı hâkim ve savcılarını 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 kurala, 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.

Fulya KANTARCIOĞLU ile Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

4. Yürürlüğün Durdurulması İstemi

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 kararlar reddedildiğinden, bu bölüme ilişkin YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE, 22.12.2011 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

5. 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.

6. Karşioy Gerekçeleri

a. “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 kurullarla Türk hukuk sistemindeki tarih-

sel gelişime de paralel olarak idari ve adli yargı ayrımını 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 istisnaların 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 içermektedir.

Açıklanan nedenlerle itiraz konusu kuralın, Anayasa'nın 125., 140. ve 155. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyorum.”⁹

b. “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 savcılar adli ve idari yargı hakim ve savcılar 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” öngörülme 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.”¹⁰

III. KARARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

A. Genel Olarak

Değerlendirmeye esas alınan Anayasa Mahkemesi kararı, somut norm denetimi (itiraz) yoluyla Anayasa Mahkemesinin önüne gelmiş bir olaya ilişkindir.

Söz konusu uyuşmazlıkta, Danıştay Onbirinci Dairesi itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesinden 31.05.2006 tarihli ve 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 cumhuriyetin niteliklerini belirten 2. maddesine, kanuni hakim güvencesine yer veren 37. maddesine, yargı yolunu düzenleyen 125. maddesine ve Danıştay'a ilişkin 155. maddelerine aykırılığı savıyla iptalini ve yürürlüğünün durdurulmasını istemiştir.

B. Uyuşmazlığa Konu Olay

Uyuşmazlığın temelindeki somut olayda, davalı idarenin (Sosyal Güvenlik Kurumu'nun) bilgisayar sisteminden kaynaklanan bir hata nedeniyle, davacıya vefat eden babasından dolayı 2001 yılında Emekli Sandığı tarafından bağlanan yetim aylığının, fazla ödendiğinin tespiti üzerine 5510 sayılı Kanununun 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 (SGK'ca) kamu gücü kullanılarak tesis edilmiş bulunan bir idari işlem davaya konu edilmiştir.

Söz konusu fazla tutarın kesileceğine ilişkin işlemin iptali için ilgililer İdare Mahkemesi'nde dava açmışlar, açılan dava görev yönünden reddedilmiş, ilgililer de söz konusu kararı temyiz ederek uyuşmazlığın Danıştay Onbirinci Daire'sinin önüne gelmesini sağlamışlardır. Danıştay Onbirinci Dairesi de, davanın idare

mahkemesinde görülmesi gerekirken iş mahkemesinde görülmesine dayanak olan 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" hükmünün Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varmış ve Anayasa'nın 2., 37., 125. ve 155. maddelerine aykırı olduğunu ileri sürmüş, söz konusu hükmün iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.

Gerçi Anayasa Mahkemesi kararında da yer verildiği üzere, olayın seyri dikkate alındığında, T.C. Emekli Sandığı'na tabi iken daha sonra bu kurumun Sosyal Güvenlik Kurumuna devredilmesi nedeniyle idare mahkemesinde SGK'ya açılan davanın, 5510 sayılı SSGSSK'nın geçici birinci maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesindeki "...Bu gelir ve aylıkların durum değişikliği nedeniyle artırılması, azaltılması, kesilmesi veya yeniden bağlanmasında, bu Kanunla yürürlükten kaldırılan ilgili kanun hükümleri uygulanır." hükmü ile geçici madde 4/II'de yer alan "...bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce 5434 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsis talebinde bulunanlardan işlemleri devam edenler hakkında, bu Kanunla yürürlükten kaldırılan hükümleri de dahil 5434 sayılı Kanun hükümlerine göre işlem yapılır." hükmü gereği, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerinin uygulanacak olması nedeniyle, idare mahkemesinin bu uyuşmazlığa yönelik olarak görevsizlik kararı vermemesi gerekirdi. Ancak bir taraftan 5510 sayılı Kanun'un, T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerinin uygulanacağını belirttiği geçici m.1/II ve geçici m.4/II hükümleri, diğer taraftan da 5510 sayılı Kanun'un 101. maddesindeki iş mahkemesini yetkili kılan hüküm, tartışmayı da beraberinde getirmiş ve idare mahkemesinin görevsizlik kararının Danıştay'ın önüne gitmesine neden olmuştur.

C. İtiraz Yoluna Başvuran Danıştay Onbirinci Dairesinin Hükmün İptal Edilmesi İçin Dayandığı Gerekçeler

Danıştay Onbirinci Dairesi, 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" hükmünün Anayasa'nın Cumhuriyetin niteliklerini belirten 2. maddesine, kanuni hakim güvencesine yer veren 37. maddesine, yargı yolunu düzenleyen 125. maddesine ve Danıştay'a ilişkin 155. maddelerine aykırı olduğu için iptal edilmesi gerektiğini ileri sürmüştür.

Danıştay Onbirinci Dairesi, söz konusu hükmün Anayasa'ya aykırı olduğu hükmüne ulaşırken uzun ve birbiri ile bağlantılı gerekçelere yer vermiştir. Anayasanın 2. maddesinde belirtilen sosyal devletin, sosyal adaleti, sosyal gönenç, sosyal güvenliği ve toplumsal dengeyi sağlayan devlet olduğu, Anayasa gereği (m. 60) herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip bulunduğu ve Devletin, bu güvenliği sağlayacak gerekli önlemleri alıp teşkilatı kuracağı, sosyal güvenliğin bireyler yönünden "hak", Devlet yönünden "ödev" olarak öngörüldüğü, 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, 5502 sayılı Kanun ile kurulan Sosyal Güvenlik Kurumunun da Devletin sosyal güvenlik ödevini yerine getirmek üzere kurulmuş kamu tüzel kişiliğini haiz bir kamu kurumu bulunduğu, bu bağlamda, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun, sosyal güvenlik hizmetlerini yerine getirirken uygulayacağı 5510 sayılı Kanun hükümlerinin irdelenmesi gerektiği, 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 buluşturulmasının amaçlandığı, yasanın, 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 kuruluşlarını kapsadığı, Yasa'da, sosyal sigortalardan yararlanacak kişilerin ve sağlanacak hakların, bu haklardan yararlanma koşullarının, finansman ve karşılama yöntemlerinin belirlendiği, sosyal sigortaların ve genel sağlık sigortasının işleyişine ilişkin ilke ve yöntemlerin yer aldığı, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabi olarak istihdam edilen personel tarafından yürütüldüğü, kurumun malları, alacakları ve banka hesaplarının Devlet malı hükmünde olduğu, alacaklarının da imtiyazlı alacaklar olarak kabul edildiği ve kurumun taşınır ve taşınmazları ile bankalardaki mevduatları dahil her türlü alacaklarının haczedilemeyeceğinin hükme bağlandığı, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda sosyal sigorta ve genel sağlık sigortasından yararlandırılmaya ilişkin hükümlerin emredici nitelikte olduğunun görüldüğü, kamu tüzel kişisi olduğu kuruluş yarasında 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 bulunduğu, 5510 sayılı Kanunun kapsamında bulunanların, isteklerine bakılmaksızın kendiliğinden ve zorunlu olarak sigortalı ve genel sağlık sigortalısı statüsüne girdiği, bu statü uyarınca, ödeyecekleri primler, primlerin oranları, çalışma süresi gibi yükümlülüklerin ve bu yükümlülükleri yerine getirmeleri sonucu elde edecekleri yaşlılık veya malullük aylığından faydalanma ve sağlık sigortasından yararlanma gibi hakların önceden belirlendiği, Anayasa'da Türkiye Cumhuriyetinin demokratik bir hukuk devleti olduğu vurgulanırken, Devlet içinde tüm kamusal yaşam ve yönetimin yargı denetimine bağlı olmasının amaçlandığı, idarenin her

türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu, bu kuralın idarenin kamu hukuku ya da özel hukuk alanına giren tüm eylem ve işlemlerini kapsadığı, tarihsel gelişime paralel olarak Anayasa'da adli ve idari yargı ayırımına gidildiği, kimi maddelerinde bu ayırma ilişkin kurallara yer verildiği, 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 olduğu, Anayasada idari yargı sisteminde geçerli olan ilkelerin belirlendiği, idari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adli yargının görevlendirilmesi konusunda yasa koyucunun takdir yetkisinin bulunmadığı, Kamu kurum ve kuruluşlarının kamu hizmetleriyle veya bu hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili kararlarının idarî nitelik taşıyan kararlar olduğu, adlî yargının amacının, taraflar arasındaki uyuşmazlığın hak ve nesafet kurallarına göre çözülerek haksızlığın giderilmesi ve varsa zararın tazmin ettirilmesi, idarî yargı denetiminin ana ereğinin ise, idarenin, hukuk alanı ve kanun çerçevesi içinde kalmasını sağlamak olduğu, hukuka aykırı olması nedeniyle bir idarî işlemin iptal edilmesine ilişkin kararın geçmişe yürür, yani sakat idarî işlemin yapıldığı andan itibaren hüküm ifade edeceği, dolayısıyla iptal hükmü idareye iptal edilen idarî işlemde önce mevcut olan ve bu işlemle değiştirilmiş bulunan hukukî durumu aynen iade etme zorunluluğunu yüklediği, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından, 5510 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması sonucu tesis edilen işlemlere karşı iş mahkemelerinde açılan davaların, “tespit” ve “eda” davası niteliğinde olup bu davalar sonucunda hukuka aykırı işlemlerin iptal edilmediği, hukuk alanında varlığını sürdürdüğü, davanın kabulü veya reddi şeklindeki mahkeme kararlarının taraflar arasındaki uyuşmazlığın hak ve nesafet kurallarına göre çözümünü sağladığı, idarenin hukuk alanı ve kanun çerçevesi içinde kalmasını sağlamaya yönelik amacın bu tür kararlarla gerçekleşmediği, idari yargının görev alanı belirlenirken, kişiler hakkında tesis edilen işlem ile bu işlemin dayanağı olan yasa kuralının niteliği ve işlemi tesis eden idarenin hukuki sta-

tüsünün bir bütün olarak değerlendirilmesi gerektiği, Sosyal Güvenlik Kurumunun 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 sahip olduğu, sosyal sigorta işlemleri hakkında kamu hukukuna özgü kuralları içeren 5510 sayılı Kanunun bu Kanun kapsamında bulunan kişilere uygulanmasının öngörüldüğü, Kurum tarafından tesis edilen idari işlemlere karşı açacakları davaların görüm ve çözümünü farklı yargı yerlerine tabi kılmanın, idari işlemleri ilgili bireylere göre ayırtırmak sonucunu doğuracağı ve bu sonucun, kamu hizmeti kuramıyla bağdaştırılmasının olanaksız olduğu, 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 çıkartıldığı 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 işlemin davaya konu edildiği, bu itibarla Sosyal Güvenlik Kurumunca kamu hizmeti yerine getirilirken kamu gücü kullanılarak 5510 sayılı Kanun kapsamında bulunan sigortalılar hakkında tesis edilen tüm işlemlerin idari işlem niteliğinde bulunduğu ve bu işlemler nedeniyle idare ile ilgililer arasında çıkan uyuşmazlıkları çözmekle görevli yargı yerinin idari yargı olduğu, 5510 sayılı Kanunun 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 gerekçelerine dayanılmıştır.

Görüldüğü üzere, Danıştay Onbirinci Dairesinin gerekçeleri, sosyal devlette herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu, bir kamu

hizmeti olan sosyal güvenlik ödevini Devletin kamu tüzel kişiliğini haiz Sosyal Güvenlik Kurumu ile yerine getirdiği, tarihsel gelişime paralel olarak Anayasa'da adli ve idari yargı ayrımının bulunduğu ve Sosyal Güvenlik Kurumunca kamu hizmeti yerine getirilirken kamu gücü kullanılarak 5510 sayılı Kanun kapsamında bulunan sigortalılar hakkında üstün ve ayrıcalıklı yetkilerini kullanmak suretiyle tesis edilen tüm işlemlerin idari işlem niteliğinde olduğu ve bu işlemler nedeniyle idare ile ilgililer arasında çıkan uyuşmazlıkları çözmekle görevli yargı yerinin de idari yargı olduğu temelinde özetlenebilir.

D. Anayasa Mahkemesi'nin Söz Konusu Hükmün Anayasa'ya Aykırı Olmadığına İlişkin Gerekçeleri

Anayasa Mahkemesi öncelikle uyuşmazlığın temelini teşkil eden Emekli Sandığı Kanunu'na ilişkin uygulamayı baz alarak, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'yla, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu'nun bazı maddelerinin yürürlükten kaldırıldığı, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı'nın kamu tüzel kişiliğine sahip Sosyal Güvenlik Kurumuna devredildiği tespitinde bulunmuştur. Bu bağlamda geçici maddelerle korunan haklar dışında 5510 sayılı Kanun'un yürürlüğünden sonra göreve başlayanlar yönünden tek bir sosyal güvenlik sisteminin bulunduğunu ifade etmiştir.

17.4.2008 tarihli ve 5754 sayılı "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile 5510 sayılı Kanun'a eklenen Geçici 1'inci ve Geçici 4'üncü maddelerle, bu Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamına alınanlar ile bunların dul ve yetimleri hakkında 5434 sayılı Kanun hükümlerine göre işlem yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Başka bir ifadeyle, 5754 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce memur ve diğer kamu görevlisi olarak çalışmakta olanlar, önceden olduğu gibi 5434 sayılı Kanun hükümlerine tâbi olacaklar ve bunların emeklilikleri bakımından da aynı

Kanun hükümleri uygulanmaya devam edecek dolayısıyla uyuşmazlıklarda idari yargı görevli olacaktır¹¹. Bu nedenle 101. maddede, "bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan haller" sözcüklerine de yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi, söz konusu hükmün Anayasa'ya aykırı olmadığını tespit ederken şu gerekçelere dayanmıştır. 5502 sayılı Kanunla kurulu Sosyal Güvenlik Kurumunun artık sosyal sigortacılık esasına göre faaliyet gösteren bir kurum olduğu ve yaptığı işlem ve muamelelerin de idari işlem sayılamayacağı ve bu Kurumun, kanununda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tâbi bulunduğu; mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri işleyişi ve yargılama usullerinin kanunla düzenleneceği, tarihsel gelişime paralel olarak Anayasa'da adli ve idarî yargı ayrımına gidildiği, idarî yargının denetimine bağlı olması gereken idarî bir uyuşmazlığın çözümünün, haklı neden ve kamu yararının bulunması halinde yasa koyucu tarafından adli yargıya bırakılabileceği, 5510 sayılı Kanun ile birlikte sosyal güvenliğin tek çatı altında toplanıp özel hukuk niteliği ağır basan sosyal güvenlik hukuku alanı oluştuğu, iş mahkemelerinin iş hukuku alanındaki uyuşmazlıkları çözmekle görevli, ihtisaslaşmış adli yargı mahkemeleri olduğu, yasa koyucunun 5510 sayılı Kanun kapsamındaki iş ve işlemleri, prim esasına dayalı yeni sistemin niteliğine bağlı olarak iş mahkemelerinin görev alanı kapsamına alabileceği, sosyal güvenlik hukuku kapsamında aynı konuya ilişkin tüm uyuşmazlıkların, bu alanda görevli uzman mahkeme olan iş mahkemelerinde görülmesinin, hak arama özgürlüğünü kolaylaştırıcı nitelikte olduğu gerekçelerine yer vermiştir.

Anayasa Mahkemesinin oyçokluğuyla aldığı bu kararına iki üye muhalif kalmıştır. Muhalif üyelerin gerekçeleri, özel hukuk alanına giren konularda adli yargının haklı neden ve kamu yararı gibi hizmet gerekleri ile görevli kılınabileceğine ilişkin istisna hükmünün sınırlarının çok dar tutulması gerektiği, bu konuda yasa koyucunun mutlak bir takdir yetkisinin bulunmadığı, yasa koyucunun yerine geçerek yargı kararı ile herhangi bir mahkemenin görevine ilişkin kural konulamayacağı, sosyal güvenlik

hakkının devlete Anayasa ile verilen ve yerine getirilmesi zorunlu bulunan bir kamu hizmetinin sonucu olduğu, kamu gücü kullanılarak tesis edilen işlemlerin de idari işlem niteliğinde olduğu, dolayısıyla da idari yargının görevli bulunması gerektiği hususlarına dayanmaktadır.

E. İdari Yargı Sisteminin ve İdare Mahkemelerinin Özellikleri

İdari yargı sisteminin kaynağı Anayasa olup, Danıştay biçiminde örgütlenmiştir¹²; ancak idari yargının görev alanı Anayasayla değil kanunlarla belirlenmiştir¹³. İdarenin işlem ve eylemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklara karşı idari yargıda dava açılması için özel bir yasa hükmüne gerek bulunmamakta; aksi durumda ise yani idari işlemlere karşı adli yargıda dava açılabilmesi için açık bir yasa hükmüne ihtiyaç duyulmaktadır¹⁴. İdare mahkemelerinin idari yargı yetkisi, idari işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır ve idari işlem veya eylem niteliğinde yargı kararı veremezler¹⁵. Özel hukuk kişilerine karşı da idari yargı yerlerinde idari dava açılmaz¹⁶.

İdari yargının görev alanı belirlenirken çeşitli ölçütlerden yararlanılmaktadır. Kamu gücü (hakimiyet-temşiyet) ölçütünde, idarenin kamu gücünü kullanarak yaptığı işlemler (hakimiyet) ile kamu gücünü kullanmadan yaptığı işlemler (temşiyet) dikkate alınmakta, kamu gücünü kullanarak yaptığı işlemler idari yargının görev alanında görülmektedir. Fransa'da 19. yüzyıl sonlarına kadar, Türkiye'de de 1950'ye kadar bu ölçütten yararlanılmış olup bu tarihten sonra, Uyuşmazlık Mahkemesi bu ölçütün kullanılmasından vazgeçmiştir¹⁷. Bunun gibi, kamu hizmeti, kamu kanunu, idarenin idare hukuku esaslarına dayanarak yaptığı idari işlemler, kamu gücüne dayanarak yaptığı eylemler, idari sözleşmeler gibi ölçütler idari yargının görevine girecek uyuşmazlıkları tespit etmekte yararlıdır. Kamu hizmeti kavramının içeriğini tümüyle saptama ve tanımını tam olarak yapma olanağı bulunamadığı için, kamu hizmeti ölçütü de zamanla önemini yitirmiştir¹⁸. Bu ölçütlerden bir kısmı terkedilmiştir¹⁹. Kamu hizmeti ölçütü ise tüm eleştirilere rağmen idari yargının görev alanının belirlenmesinde yararlı bir ölçüttür²⁰.

Ülkemizde idari yargının görev alanı geniş tutulmuştur²¹. İdari yargının konusu, idari makamların idare hukuku alanındaki faaliyetinden doğan idari uyuşmazlıklar olup, idari yargı, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin, idare hukuku alanındaki faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıkların çözülmesi ile uğraşır. Bu bağlamda idarenin kamu hizmetini yerine getirirken yaptığı eylem ve işlemlerden hakkı ve menfaati zedelenmiş olanların idare aleyhine açacakları davalar idari dava olarak nitelendirilir²² ve kural olarak, idarenin idare hukuku alanında taraf olduğu uyuşmazlıklar idari yargıda çözülür. Başka bir anlatımla, kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülüklerinin bulunduğu, özel hukuku aşan şartların olduğu bütün durumlarda idare hukuku kurallarının uygulanması ve uyuşmazlıkların idari yargıda çözülmesi beklenir. Bir uyuşmazlığın doğduğu hukuki ilişkide icrai işlemler yapma yetkisi, cebri icra, re'sen icra, hukuka uygunluk karesi, haciz yasağı, kamu görevlisi sayılma, zorunlu üyelik, zorunlu aidat, vergi muafiyeti, tahkim yasağı gibi birer kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülükleri varsa bu uyuşmazlık kural olarak idare hukuku alanındaki bir uyuşmazlıktır ve idari yargıda çözülmesi gerekir²³. Sosyal güvenlik hizmetlerinin sunulması ve bu hizmetlere ilişkin kaynakların tahsilinin birer idari işlem olarak kabul edilmesi nedeniyle sosyal güvenlik kurumunun görev yetki ve sorumluluklarının da idare hukukunun konusuna girmesi gerektiği düşünülmektedir²⁴.

Ancak normalde idari yargının görev alanına girebilecek idari uyuşmazlıklar, kanunlarla adli yargının görev alanına sokulabilmektedir²⁵. Örneğin kamulaştırma Kanunu'nun uygulanmasından doğan bazı davalar, nüfus kayıtlarının düzeltilmesine ilişkin davalar, tapu sicili ile ilgili davalar ve idari para cezalarına karşı yapılacak itirazlar ve Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'ndan doğan bir takım uyuşmazlıklar kanunla adli yargının görev alanına sokulmuştur²⁶. Fransa ve Türkiye'de uygulanan bu anlayışta kural olarak idari yargı alanındaki bir takım uyuşmazlıklar, haklı neden ve kamu yararı gibi amaçlarla adli yargıda görülebilmektedir²⁷.

F. Adli Yargı Kapsamındaki İş Yargılamasının ve İş Mahkemelerinin Özellikleri

İhtisas (uzmanlık) mahkemelerinden olan İş Mahkemeleri 30.01.1950 tarih ve 5521 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu²⁸ ile kurulmuştur. İş Mahkemeleri Kanunu, iş yargısının kendine özgü kurallarının yer aldığı bir kanun olup, İş ve Sosyal Güvenlik Hukukunun gereklerine cevap verecek şekilde düzenlenmiştir²⁹. Bilindiği üzere, sosyal güvenliğin iş kazaları ve meslek hastalıkları gibi belirli risklere karşı çalışanı ve özellikle işçiyi koruma anlayışı, sosyal güvenliği iş hukukunun bir parçası olarak algılanmasını sağlamış ve böylelikle iki hukuk dalı arasında yakın bir ilişki kurulmuştur³⁰.

İşçi-işveren arasındaki bireysel ve toplu hak uyuşmazlıkları yanında çalışanların sosyal güvenlik sorunları ile sendikal ihtilafların da yargılama yöntemi açısından masrafsız, kolaylık ve çabukluk gibi özelliklere sahip olan İş Mahkemelerinde çözümlenmesi öngörülmüştür³¹.

İş Mahkemeleri Kanunu'nun birinci maddesinin b) bendi hükmüne göre, "İşçi Sigortaları Kurumu ile sigortalılar veya yerine kaim olan hak sahipleri arasındaki uyuşmazlıklardan doğan itiraz ve davalara da bakarlar." hükümlerine yer verilmiştir. Buradaki işçi sigortaları kurumunun karşılığı 2006 yılından itibaren Sosyal Güvenlik Kurumudur³². Yargıtay, Kurum ile sigortalı arasındaki uyuşmazlıkların çözümünde, bazen ilgili kanunun göreve ilişkin hükümlerine bazen de bu bende dayanarak görev konusunu karara bağlamaktadır³³. 5510 sayılı Kanun'un 101. maddesi hükmü çerçevesinde uyuşmazlığın tarafı, Kurum ile işveren veya sigortalı olmasa bile, uyuşmazlığa iş mahkemesinde aksine hüküm bulunmayan bir husus ise uyuşmazlığa iş mahkemesinde bakılmalıdır³⁴.

Görüldüğü üzere, iş mahkemeleri sosyal sigorta uyuşmazlıkları yönüyle uzmanlaşmış mahkemeler olduklarından 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'ndan kaynaklanacak uyuşmazlıklara da aksi öngörülmediği sürece bakacak görevli mahkemeler olarak kabul edilmekte-

dir³⁵. Bunun gibi, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'ndan doğan uyuşmazlıklara (m.134)³⁶, 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) Kanunu'ndan doğan uyuşmazlıklara (m.70)³⁷ ve 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu'nun uygulanmasından doğan uyuşmazlıklara da (m. 55) iş mahkemelerinde bakılması öngörülmüştür³⁸.

G. 5510 Sayılı Kanundan Doğan Uyuşmazlıklarda Görevli Mahkeme

1. Kural: İş Mahkemesi

5510 sayılı Kanun, uyuşmazlıkların yargı aşamasında çözümü açısından, idari para cezalarına itiraz ve 08.05.2008 tarihinden önce memur ve kamu görevlisi olarak çalışıp 5434 sayılı Kanun hükümleri uygulananlar dışında iş mahkemelerini görevli kabul etmiştir³⁹.

5510 sayılı SSGSSK.m.83/V hükmü gereği, işverenler ile 4/b kapsamında sigortalı sayılanlar, tehlike sınıf ve derecesi ile prim oranı hakkında Kurumca yapılacak yazılı bildirim aldıktan sonra bir ay içinde kuruma itiraz edebilirler. Kurumun kararı üzerine de yetkili iş mahkemesine başvurabilirler. Bunun gibi 85/III ve 86/VII hükümleri gereği, tebliğ edilen prim borcuna karşı kuruma itiraz edebilir, itirazın reddi halinde de işveren bir ay içinde yetkili iş mahkemesine başvurabilirler. 86/IX hükmü, aylık prim ve hizmet belgesi işveren tarafından verilmeyen veya çalıştıkları Kurumca tespit edilemeyen sigortalıların, çalıştıklarını hizmetlerinin geçtiği yılın sonundan başlayarak beş yıl içerisinde iş mahkemesine başvurarak ispatlayabileceklerini düzenlemiştir. Kurumun prim ve diğer alacaklarının tahsilinde de 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un uygulamasından doğacak uyuşmazlıkların çözümlenmesinde de İş Mahkemesi görevlidir. Görüldüğü üzere sosyal güvenlik kurumunun yükümlülüklerine ilişkin uyuşmazlıklarının yargı yoluyla çözümlenmesinde asli merci iş mahkemeleridir⁴⁰.

2. İstisna: İdare Mahkemesi

a. İdari Para Cezaları

5510 sayılı Kanun'un 102. maddesiyle düzenlenmiş olan "Kurumca verilecek idari para cezaları"na yönelik düzenlemede ise idare mahkemesi görevli kılınmıştır⁴¹. Söz konusu hükme göre, "İdarî para cezaları ilgiliye tebliğ ile tahakkuk eder. Tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ya da Kurumun ilgili hesaplarına yatırılır veya aynı süre içinde Kuruma itiraz edilebilir. İtiraz takibi durdurur. Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurabilirler. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde, idari para cezası kesinleşir."

102. maddenin ilk halindeki idari para cezalarına karşı sulh ceza mahkemesine başvurulması gerektiğine yönelik hükmün Anayasa'ya aykırılığı iddiasına karşı Anayasa Mahkemesi, "yaptırımın adının "idari" olmasının, bu tür bir yaptırım uygulanacak eylemlerin gerçekte ceza hukuku alanına giren suç olma özelliğini etkilemeyeceği..." gerekçesine yer vermiş⁴² ancak, daha sonra, 506 sayılı "Sosyal Sigortalar Kanunu"nun 140. maddesinin, 8.2.2006 günlü, 5454 sayılı Yasa'nın 5. maddesiyle değiştirilen dördüncü fıkrasının "Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvurabilirler." biçimindeki üçüncü tümcesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline yönelik hüküm kurmuştur⁴³. Buna göre de, en son olarak 17.04.2008 tarih ve 5754 sayılı Yasa ile 5510 sayılı Kanun açısından idari para cezalarına karşı idari mahkemelerine gidileceği düzenlenmiştir⁴⁴.

Görüldüğü üzere, 101. maddede yer verilen "Bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde" ancak iş mahkemesinin görevli olduğu hükmü, idari para cezalarında idare mahkemesinin görevli olmasına imkan tanıyan bir düzenlemedir. Bu çerçevede, Aydın Bölge İdare Mahkemesi'nin 31.05.2006 tarih ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 17.04.2008 tarih ve 5754 sayılı Kanun'un 60. maddesiyle değiştirilen 102.

maddesinin dördüncü fıkrasının "Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurabilirler" biçimindeki dördüncü cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğu saviyle iptalini istediği uyuşmazlıkta da Anayasa Mahkemesi, "itiraz başvurusuna konu olan idarî para cezası, idare tarafından kamu gücü kullanılarak Kanunda belirtilen kurallara uymayanlara idarî bir yaptırımın uygulanması niteliğinde olduğundan, çıkacak uyuşmazlıkların çözümünde de idarî yargının görevli kılınmasında Anayasa'ya aykırılık bulunmamaktadır." gerekçelerine yer vererek bu kurumun idari para cezalarını kamu gücünü kullanarak verdiğini ve idare mahkemelerinin görevli olduğunu ifade etmiş bulunmaktadır⁴⁵.

b. 08.05.2008 tarihinden Önce Memur ve Diğer Kamu Görevlisi Olarak Çalışıp 5434 Sayılı Kanun Kapsamında Olanlar

Bunun yanı sıra 5510 sayılı Kanun'a eklenen Geçici 1'inci ve Geçici 4'üncü maddelerle⁴⁶ bu Kanun'un 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamına alınanlar ile bunların dul ve yetimleri hakkında 5434 sayılı Kanun hükümlerine göre işlem yapılacağı hüküm altına alındığından, 5754 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce memur ve diğer kamu görevlisi olarak çalışmakta olanlar için de, önceden olduğu gibi 5434 sayılı Kanun hükümlerine tâbi olacaklar ve bunların emeklilikleri bakımından da aynı Kanun hükümleri uygulanmaya ve dolayısıyla idari yargı görevli olmaya devam edecektir⁴⁷.

H. 4857 Sayılı İş Kanunu'ndan Doğan İdari Para Cezalarında Görevli Mahkeme

1. Genel Olarak

10.06.2003 tarih ve 4857 sayılı İş Kanunu'ndan kaynaklanan idari para cezalarına yönelik olarak ise 4857 sayılı İş Kanunu'nun 108. maddesinin ilk halinde "...tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesi-

ne itiraz edilebilir.” denilerek idare mahkemeleri görevli kılınmış; ancak daha sonra gerek 01.06.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanunu⁴⁸ ve gerekse 5728 sayılı Kanun’un⁴⁹ İş Kanunu’nun 108/II hükmünü yürürlükten kaldırmasına yönelik hüküm birlikte değerlendirilerek, İş Kanunu’ndan kaynaklanan idari para cezalarına karşı onbeş gün içinde sulh ceza mahkemesine başvurulabileceği hüküm altına alınmıştır⁵⁰.

2. 4857 sayılı İş Kanunu ile 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası’ndaki İdari Para Cezalarına İlişkin Uyuşmazlıklarda Yargı Yolu Farkının Nedeni

İş Kanunu’ndan kaynaklanan idari para cezalarına yönelik olarak İş K.m.108 gereği olarak Çalışma Bölge Müdürlüğü ve İşkur İl Müdürlüğü (şimdi Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü⁵¹) tarafından verilen idari para cezalarına doğrudan sulh ceza mahkemesine itiraz söz konusu iken; 5510 sayılı Kanun çerçevesinde verilen idari para cezalarına karşı önce onbeş gün içinde Kuruma itiraz, Kurumca itirazı reddedilenler açısından otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine başvuru şartı aranmıştır. Dolayısıyla 5510 sayılı Kanun açısından idari para cezasına karşı doğrudan doğruya yargı yoluna gidilememekte ancak itirazın reddedilmesi halinde Kurumun red kararına karşı idare mahkemesine başvurulabilmektedir. İş Kanunu’ndan kaynaklanan para cezalarına karşı ise doğrudan sulh ceza mahkemesine başvurulabilmektedir. İdari para cezasının niteliği yönüyle her iki kanun açısından bir farklılık bulunmamakta ise de buna karşı uygulanan itiraz usulü açısından farklılık söz konusudur.

İş Kanunu’ndaki idari para cezaları açısından görevli yargı yeri idare mahkemesi olmayıp adli mahkeme olarak sulh ceza mahkemesidir. Kanaatimizce, öğretilerde de ileri sürüldüğü üzere, her ne kadar adli yargı yeri olan sulh ceza mahkemeleri bu tür uyuşmazlıkların çözümünde görevli ise de bunun yerine iş mahkemesinin görevli olması daha isabetli olurdu.

Zira, iş mahkemesi hakimleri yargı sistemi içinde yer alan diğer hakimlere göre sosyal güvenlik hukukuna daha hakim konumdadır. Bunun yanı sıra idari para cezalarına ilişkin hususlarda sosyal sigortalılık, genel sağlık sigortalılığı, finansmanı kurumca sağlanacak hizmet gibi konularda hukuki ilişkiyi belirlemede daha pratik ve uzmandırlar⁵².

Şu halde, yukarıda gerekçeleriyle açıklandığı üzere 5510 sayılı Kanun’un 102. maddesi gereği, Sosyal Güvenlik Kurumunca verilecek idari para cezalarına karşı idare mahkemesi görevlidir. 4857 sayılı İş Kanunu’ndan kaynaklanan idari para cezalarından kaynaklanan uyuşmazlıklarda ise idare mahkemesi değil sulh ceza mahkemesi görevli kabul edilmektedir. Görüldüğü üzere, gerek 5510 sayılı Kanun ve gerekse 4857 sayılı Kanun açısından idari para cezasına yönelik uyuşmazlıklarda iş mahkemesi görevli kabul edilmemekte, ilki açısından idare mahkemesi, ikincisi açısından ise sulh ceza mahkemesi görevli sayılmaktadır.

Denilebilir ki, Anayasa Mahkemesine iptal edilmesi için başvurulmuş 5510 sayılı Kanun’un “uyuşmazlıkların çözüm yeri” başlıklı 101. maddesi hükmünün gerekçesinde her ne kadar “Kanunun uygulanmasından doğan uyuşmazlıkların çözümünde iş mahkemeleri yetkili kılınmıştır.” denilerek niçin iş mahkemelerinin görevli kılındığı ifade edilmese bile bu konuda, yasa koyucunun uzmanlık mahkemeleri olması düşüncesinden hareket ettiği söylenebilir. Buna yönelik olarak Anayasa Mahkemesi de “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.” gerekçesi ile bu durumu ifade etmiştir.

SONUÇ

Görüldüğü üzere, Danıştay Onbirinci Dairesinin itiraz (somut norm denetimi, def'i) yoluyla Anayasa Mahkemesi'nin önüne getirdiği, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun "uyuşmazlıkların çözüm yeri" kenar başlıklı 101. maddesinde yer alan "... bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür." hükmünün, Anayasa'nın cumhuriyetin niteliklerini belirten 2. maddesine, kanuni hakim güvencesine yer veren 37. maddesine, yargı yolunu düzenleyen 125. maddesine ve Danıştay'a ilişkin 155. maddelerine aykırılığı savıyla iptalini talep ettiği başvuruya ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi 101. maddenin "... bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür." bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi itirazı kabul etmeyerek söz konusu hükmü Anayasa'ya aykırı bulmazken, artık sosyal sigortacılık esasına göre faaliyet gösteren ve yaptığı işlem ve muameleler idari işlem sayılmayacak bir sosyal güvenlik kurumunun varlığından söz etmiş, 5502 sayılı Kanunla kurulu Sosyal Güvenlik Kurumu'nun özel hukuk yönü ağır basan bir kurum olduğuna işaretle bulunmuş ve iş mahkemelerinin iş hukukundan doğan uyuşmazlıklara bakmak üzere kurulan uzmanlaşmış mahkemeler olduklarına vurgu yapmıştır. Bu bağlamda da 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 konuların, iş hukuku ile de yakından bağlantılı uzmanlaşmış iş mahkemelerine bırakılması gerektiği sonucuna ulaşmıştır.

Gerçekten de, iş ve sosyal güvenlik hukuku alanındaki kanunlardan doğacak uyuşmazlıkların çözümünün, uzmanlık gerektiren mahkemeler olan iş mahkemelerine bırakılması hak arama özgürlüğünü kolaylaştırdığı gibi yargılamanın da daha kısa sürede sonuçlanması

sağlar. Her ne kadar tarihsel gelişime paralel olarak Anayasa'da adlî ve idarî yargı ayırımına gidilmiş ise de, mahkemelerin kuruluş, görev ve yetki, işleyiş ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir. Bu nedenle Anayasa'nın daha açık bir şekilde mahkemelerin görevine ilişkin hüküm getirmemesi göz önünde bulundurularak, idarî yargının denetimine bağlı olması düşünülebilecek bir takım idari uyuşmazlıkların, hak arama özgürlüğünü kolaylaştırma, daha kısa sürede sonuç alma, daha pratik ve hızlı bir şekilde karar verebilme ve haklı neden ile kamu yararı kavramları da gözetilerek uzmanlaşmış olan iş mahkemelerinde görülmesine yönelik yasal düzenlemeler yapılabilir. Bu gerekçelerle yasa koyucu, diğer iş ve sosyal güvenlik hukuku alanındaki kanunlarda olduğu gibi, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'ndan doğacak uyuşmazlıklarda kural olarak iş mahkemelerini görevli kabul etmiştir. Anayasa Mahkemesi de isabetli bir şekilde, 5510 sayılı Kanun'dan doğan uyuşmazlıkların iş mahkemesinde görüleceğine ilişkin hükmü Anayasa'ya aykırı görmemiştir.

DİPNOTLAR

- 1 Kemal Gözler, İdare Hukuku Dersleri, Bursa 2010, s. 813; Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, 2. B., Ankara 1983, s. 236; Halil Kalabalık, Temel Hukuk Bilgisi, İstanbul 2003, s. 342.
- 2 Gözler, İdare, s. 813.
- 3 Ramazan Arslan/Süha Tanrıver, Yargı Örgütü Hukuku, Ankara 2001, s. 134; Kalabalık, Hukuk, s. 342; Gözler, İdare, s. 813.
- 4 Bkz. Şaban Kayıhan, Hukukun Temel Kavramları, Ankara 2011, s. 140-146; Gözler, s. 343; Kalabalık, Hukuk, s. 347, 350; Ayrıca bkz. Arslan/Tanrıver, s. 53.
- 5 Fatih Uşan (editör), Hukuka Giriş, Konya 2003, s. 236; Gözübüyük, s. 258.
- 6 Anayasa Mahkemesi Kararı, 22.12.2011, E. 2010/65, K. 2011/169 (RG., 25.01.2012, S. 28184)
- 7 Kemal Gözler, Anayasa Hukukuna Giriş, 7. B., Bursa 2006, s. 363; Yavuz Atar, Türk Anayasa Hukuku, 5. B., Konya 2009, s. 317; Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, 5. B., İstanbul 1998, s. 195; Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 1986, s. 375.
- 8 Atar, s. 317; Özbudun, s. 375.
- 9 Üye Fulya KANTARCIOĞLU'nun karşı oy gerekçesi.
- 10 Üye Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşı oy gerekçesi.
- 11 Bu konu hakkında ayrıca bkz. M. Fatih Uşan, Türk Sosyal Güvenlik Hukukunun Temel Esasları, 2. B., Ankara 2009,

- s. 47-48.
- 12 Gözübüyük, s. 236-237.
- 13 Gözler, İdare, s. 821.
- 14 Gözübüyük, s. 237.
- 15 Halil Kalabalık, İdari Yargılama Hukuku, İstanbul 2003, s. 13.
- 16 Yahya Zabunoğlu, İdari Yargı Hukuku Dersleri, Ankara 1982, s. 99-100; Kalabalık, İdari, s. 83.
- 17 Gözübüyük, s. 260; Kalabalık, İdari, s. 84-85.
- 18 İsmet Giritli/Pertev Bilgen/Tayfun Akgüner, İdare Hukuku, İstanbul 2006, s. 39.
- 19 Gözübüyük, s. 259-261.
- 20 Kalabalık, İdari, s. 86.
- 21 Kalabalık, İdari, s. 32, 37.
- 22 Necip Bilge, Hukuk Başlangıcı, Ankara 2010, s. 157.
- 23 Gözler, İdare, s. 821.
- 24 Mehmet Bulut, Sosyal Parafiskal Yükümlülükler Yönüyle Sosyal Güvenlik Usul Hukuku, Ankara 2010, s. 31.
- 25 Anayasa Mahkemesi Kararı, 26.01.1989, E. 1989/3, K. 1989/5, RG., 03.02.1989, S. 20069, s. 39 vd.; Gözler, İdare, s. 823; Gözübüyük, s. 237; Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, İdare Hukuku, C. II, İdari Yargılama Hukuku, Ankara 1999, s. 187.
- 26 Bkz. Gözler, İdare, s. 823-825.
- 27 Bkz. Kalabalık, İdari, s. 44.
- 28 RG. 04.02.1950, S. 7424.
- 29 Cevdet İlhan Günay, İş Mahkemeleri Kanunu Şerhi, Ankara 2000, s. 22-27.
- 30 Mustafa Çenberci, Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi, Ankara 1977, s. 72; Can Tuncay/Ömer Ekmekçi, Yeni Mevzuat Açısından Sosyal Güvenlik Hukukunun Esasları, 2. B., İstanbul 2009, s. 126-127; Kenan Tunçomağ, Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, 4. B., İstanbul 1988, s. 202-204; Bulut, s. 30.
- 31 Günay, s. 25.
- 32 Ali Güzel/Ali Rıza Okur/Nurşen Caniklioğlu, Sosyal Güvenlik Hukuku, 12. B., İstanbul 2009, s. 215.
- 33 Bkz. Mustafa Çenberci, Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi, Ankara 1977, s. 811.
- 34 Bkz. Resul Aslanköylü, Sosyal Sigortalar Kanunu Yorumu, Ankara 2003, s. 1011; Çenberci, s. 812.
- 35 Baki Kuru, Hukuk Muhakemeleri Usulü, 4. B., C. IV, Ankara 1984, s. 3855; Günay, s. 62.
- 36 İlgili Kanun'dan doğan uyuşmazlığın çözüm yerinin idari yargı olamayacağına dair karar için bkz. Erkan Ertürk, Sosyal Sigortalar Kanunu Uygulaması, Ankara 1999, s. 1021.
- 37 Bkz. Orhan Yalçınkaya, Bağ-Kur Kanunu Açıklamalar Kararlar İlgili Mevzuat, Ankara 1999, s. 273.
- 38 Günay, s. 61-63.
- 39 Uşan, s. 47-48.
- 40 Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı, 02.02.2009, E. 2008/47, K. 2009/4, RG., 24.07.2009, S. 27298; Uşan, s. 47-48; Bulut, s. 134.
- 41 5510 sayılı Kanun'un 102. maddesinin ilk halinde yani 5754 sayılı Kanun'un 60. maddesi ile değiştirilmesinden önceki halinde, idari para cezalarına karşı sulh ceza mahkemesine başvurulacağı hüküm altına alınmıştı: "İdari para cezaları ilgiliye tebliğ ile tahakkuk eder. Tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ya da Kurumun ilgili hesaplarına yatırılır veya aynı süre içinde Kuruma itiraz edilebilir. İtiraz takibi durdurur. Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvurabilirler. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde, idari para cezası kesinleşir." Daha sonra ise, isabetli olmayan bir şekilde iş mahkemeleri görevli kılınması gerekirken idare mahkemesi görevli kabul edilmiştir. Bkz. Yalçın Bostancı, Sosyal Güvenlik Hukukunda Genel Sağlık Sigortası, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Konya 2007, s. 276; Uşan, s. 48; Güzel/Okur/Caniklioğlu, s. 216. Ayrıca bkz. Tuncay/Ekmekçi, s. 127.
- 42 Anayasa Mahkemesi Kararı, 01.03.2006, E. 2005/108, K. 2006/35 (RG., 22.07.2006, S. 26236). Konuya ilişkin olarak ayrıca bkz. Özkan Bilgili, Sosyal Güvenlik Kılavuzu, İzmir 2006, s. 306-307.
- 43 Anayasa Mahkemesi Kararı, 04.10.2006, E. 2006/75, K. 2006/99 (RG., 06.04.2007, S. 26485) ve kararın değerlendirilmesi hakkında bkz. Aydın Gülan, "Sosyal Sigortalar Kanunu'na Dayanılarak Verilen İdari Para Cezalarına Karşı Muhatabın Hangi Yargı Mercisine Başvuracağını "Bir Bilen" Var mıdır?", Sicil İş Hukuku Dergisi, Haziran 2007, S. 6, s. 207-218.
- 44 Utkan Araslı, "İdari Para Cezası Uyuşmazlıklarında Yargı Yerine İlişkin Yaşanan Kaos ve Sorunun Çözümü", Sicil İş Hukuku Dergisi, S. 10, Haziran 2008, s. 191, 194.
- 45 Anayasa Mahkemesi Kararı, 20.10.2011, E. 2010/55, K. 2011/140, RG., 14.02.2012, S. 28204.
- 46 17.4.2008 tarihli ve 5754 sayılı "Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", RG., 08.05.2008, S. 26870.
- 47 "...mülga 5434 Sayılı Kanun uygulamalarından doğan uyuşmazlıklar idari yargının görev alanına girdiğinden 5434 Sayılı Kanun gereğince davaya bakma görevinin idari yargıya ait olduğu açık olduğu halde mahkemeye davaya bakmaya idari yargı yeri görevli olduğundan dava dilekçesinin yargı yolu nedeni ile reddine karar verilmesi gerekirken davanın esası hakkında karar verilmesi usul ve yasaya aykırı olup bozma nedenidir.", Y.21.HD., 5.5.2011, E. 2010/3859, K. 2011/4354; Bu konu hakkında ayrıca bkz. Uşan, s. 48-49.
- 48 RG., 31.03.2005, S. 25772. Kanun'un yürürlük tarihi 01.06.2005 olarak kararlaştırılmıştır (m.44).
- 49 RG., 08.02.2008, S. 26781.
- 50 Araslı, s. 191; Hamdi Mollamahmutoğlu/Muhittin Astarlı, İş Hukuku, 4. B., Ankara 2011, s. 127-128.
- 51 KHK No: 665/25, RG., 02.11.2011, S. 28103 Mükerrer.
- 52 Ercan Akyiğit, "İş Yasası'ndaki İdari Para Cezalarında Son Durum", Sicil İş Hukuku Dergisi, Eylül 2008, S. 11, s. 160; Ercan Akyiğit, "İş Yasası'ndaki İdari Para Cezalarında Görevli Yargı Yeri Değişti", Sicil İş Hukuku Dergisi, S. 9, s. 185; Araslı, s. 205; Mollamahmutoğlu/Astarlı, s. 128; Bostancı, s. 276; Uşan, s. 48; Ayrıca bkz. Tuncay/Ekmekçi, s. 127. Pek çok yabancı ülkede olduğu gibi ülkemizde de ayrı bir sosyal güvenlik yargısının oluşturulması da bir çözüm olarak önerilmektedir. Bkz. Güzel/Okur/Caniklioğlu, s. 216.