

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı: 1986/16

Karar Sayısı : 1986/25

Karar Günü : 21/10/1986

R.G. Tarih-Sayı :31.01.1987-19358

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Ankara 4. İş Mahkemesi.

İTİRAZIN KONUSU : 24/2/1984 günlü, 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun'un 19. maddesindeki "...Bu Kanun kapsamına giren ve inşaatı tamamlanmış yapılara Sosyal Sigortalar Kurumu prim ve cezaları uygulanmaz." hükmünün Anayasa'nın 5, 10, 11, 13, 36, 60. ve 65. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali istemidir.

I- OLAY :

Sosyal Sigortalar Kurumu Ankara Bölge Müdürlüğünde işlem gören bina inşaatı işyeri ile ilgili olarak % 14'ün altında işçilik bildirildiği gerekçesiyle yapılmış olan ölçümlemeye karşı 506 sayılı Kanunun 79. maddesi gereğince Kurum Bölge Müdürlüğü nezdinde yapılan itiraz kabul edilerek ölçümlemenin kısmen iptaline karar verilmiştir.

Kurum Bölge Müdürlüğünce verilen bu kararın iptali için 11/6/ 1984 tarihinde, Ankara Prim İtiraz Komisyonuna yapılan itirazdan önce 2981 sayılı "İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun" yürürlüğe girmiş ve bunun üzerine davacı vekili Ankara 4. İş Mahkemesine başvurarak, anılan Yasanın 19. maddesinde yer alan "Bu Kanun kapsamına giren ve inşaatı tamamlanmış yapılara Sosyal Sigortalar Kurumu prim ve cezaları uygulanmaz." hükmüne dayanarak kurumca tahakkuk ettirilip, takip konusu yapılan 438937 TL. prim borcunun bulunmadığının tespitine karar verilmesini istemiştir.

Yargılama sırasında davalı Kurum vekilince 24/2/1986 tarihli dilekçe ile 2981 sayılı Yasanın 19. maddesinin Anayasa'nın 10, 11. ve 13. maddelerine aykırı bulunduğunun öne sürülmesi üzerine Mahkeme, davalı Sosyal Sigortalar Kurumu vekilinin Anayasa'ya aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına vararak yukarıda sözü edilen hükmün iptaline karar verilmesi için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.

III- METİNLER :

A- İptali İstenilen Yasa Hükmü :

2981 sayılı Yasanın, iptali istenen hükmünde içeren 19. maddesi şöyledir :

"Madde 19 - Bu Kanuna göre ruhsat ve kullanma izni verilen yapılara 6785 sayılı İmar Kanununun 18 ve 20 nci maddelerine göre ceza tahakkuk ettirilemez ve tahakkuk ettirilmiş cezalar terkin edilir. Bu kanun kapsamına giren ve inşaatı tamamlanmış yapılara Sosyal

Sigortalar Kurumu prim ve cezaları uygulanmaz. Ancak ödenmiş olan primler iade edilmez. Müteahhit veya taşeron vasıtasıyla yaptırılan kamu inşaatları için bu madde hükümleri uygulanmaz"

B- Dayanılan Anayasa Kuralları :

Madde 5.- Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin Bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.

Madde 10.- Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.

Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz.

Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.

Madde 11.- Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.

Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz.

Madde 13.- Temel hak ve hürriyetler, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, millî egemenliğin, Cumhuriyetin, millî güvenliğin, kamu düzeninin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlâkın ve genel sağlığın korunması amacı ile ve ayrıca Anayasa'nın ilgili maddelerinde öngörülen özel sebeplerle, Anayasa'nın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlanabilir.

Temel hak ve hürriyetlerle ilgili genel ve özel sınırlamalar demokratik toplum düzenin gereklerine aykırı olamaz ve öngörüldükleri amaç dışında kullanılamaz.

Bu maddede yer alan genel sınırlama sebepleri temel hak ve hürriyetlerin tümü için geçerlidir.

Madde 36.- Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir.

Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz.

Madde 60.- Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir.

Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilâtı kurar.

Madde 65.- Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.

IV- İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 15. maddesi uyarınca, H. Semih Özmert, Orhan Onar, Necdet Darıcıoğlu, Kenan Terzioğlu, Yekta Güngör Özden, Muammer Turan, Mehmet Çınarlı, Servet TÜZÜN, Mahmut C. Cuhruk, Mustafa Şahin ve Adnan Kükner'in katılmalarıyla 27.5.1986 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada bulunmayan kimi belgelerle ilgili eksiklik tamamlanmış bulunduğundan işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ :

İşin esasına ilişkin rapor, başvuru kararı, iptali istenilen yasa kuralı, dayanan Anayasa maddeleri ve bununla ilgili yasama belgeleri ve öteki metinler okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

A- Genel Açıklama :

İptali istenilen hükmün Anayasa kuralları karşısındaki durumunun incelenmesine geçmeden önce, konunun bütün ayrıntılarıyla ortaya konulmasını temin bakımından 2981 sayılı Yasanın getirilmiş nedenleri ve içeriğiyle, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile düzenlenmiş bulunan Türk Sosyal Sigorta Sistemi'nin kimi temel ilkelerine genel hatlarıyla kısaca değinmekte yarar görülmüştür.

1- 2981 sayılı Yasanın getiriliş nedenleri Yasanın genel gerekçesinde özetle; .yurdumuzda bir imar kargaşası mevcuttur. Büyük şehirlerimizdeki imar mevzuatına aykırı yapılaşma ise düzenli yapılara oranla daha büyük boyutlara ulaşmıştır. Hızlı nüfus artışına, katlanarak büyüyen şehirleşme olayına karşılık inşaata hazır arsa arzı ve sosyal konut üretimi yeterli ölçü ve oranda gerçekleştirilememiştir. Fizikî planlama ve bunlarla ilgili uygulama işlemlerini yürütmekle görevli belediyelerin nitelikli teknik eleman ihtiyacı gereğince karşılanamamış, vatandaşlar, planlı şehirleşme konusunda yeterince bilinçlendirilememiş, ekonomik ve sosyal nedenlerle şehirlere göç eden vatandaşların çoğunluğunun asgarî fen ve sağlık koşullarına uygun olmasa dahi bir barınağa sahip olma istekleri bugünkü çarpık yapılaşmanın sebeplerini oluşturmuştur. Aynı düzensizlik sanayi, turistik ve benzeri yapı ve tesisler açısından da söz konusudur. Vatandaşların inşa ettirdikleri sayısı büyük rakamlara ulaşan yapılardaki bazı ölçü, yapım, yerleşme, hata ve kusurları yüzünden iskan müsaadesini alamamaları bu yapılardan faydalanmayı önlemiş bu arada vatandaşlar kimi belediye hizmetlerinden yararlanamamak durumuyla karşı karşıya kalmışlardır denilmekte ve ayrıca vatandaşların bu konudaki bütün dert ve ihtiyaçlarını gidermek, plan fikri zedelenmeden imar mevzuatı ve planlara uygun hale getirilebilecek yapıları belli şartlarla hukukileştirmek ve bundan böyle bu tür yapılanmaları kesin olarak önlemek maksadıyla 16/3/1983 günlü ve 2805 sayılı "İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak İşlemler Hakkında Kanun"un yürürlüğe konulduğu ancak; Kanunun sisteminin girift ve karmaşıklığı nedeniyle istenilen sonuca ulaşılabilmesi uzun zamana ve yoğun ceza uygulamasına ihtiyaç gösterdiği, vatandaşların büyük çoğunluğunun gecekondu ve kaçak yapı sorununa yine de köklü bir çözüm getirilememiş olduğu kısa sürede ortaya çıkmıştır. 2805 sayılı Kanunla sağlıklı bir neticeye ulaşılmasının 10-15 yıllık bir zamana ihtiyaç gösterdiği, 25-3, milyon civarında olması beklenen kaçak yapı başvurusuna karşılık ilgili kuruluşlara ancak 15-2 milyon civarında başvuru yapılmış olması birçok vatandaşın gecekonduyunun ya da kaçak yapısının yıktırılabilceği endişesi ile başvurudan kaçındıklarına değinilmiş, imar affının süratli bir biçimde işlenmesini temin için günün koşullarına uygun ve güvence sağlayan bir kanunun çıkarılması zaruretine işaret edilmektedir.

Hazırlanan bu Kanun tasarısı ile :

a) Vatandaşın Yasalara aykırı yapılarıyla ilgili sorunlarının, açık, çabuk, kolay, kesin ve külfetsiz bir şekilde çözümlenmesine çalışıldığı,

b) Gecekondulara tapu verilerek bu problemin köklü bir şekilde neticelendirilmesinin düşünüldüğü,

c) Hisseli parseller bir defaya mahsus olmak üzere meşrulaştırılarak imar-ıslah planlarının tamamlanmasından sonra yapılanmaya izin verildiği, bundan sonra hisseli parsellenmeye kesinlikle izin verilmeyeceği,

d) 2805 sayılı Kanun uyarınca ilgili kuruluşlara süresinde başvuruda bulunmamış olan gecekondu ve kaçak yapı sahiplerine af getirilerek yeniden başvuru imkânı tanındığı,

e) Vatandaşlara tapuları hazırlanıp tevzi edilinceye kadar kendi beyanlarına güven esasına göre (tapu tahsis belgesi) verilmesi, imar planları yapıldıktan sonra tapularının dağıtılması esasının kabul edildiği,

f) 2805 sayılı Kanunda yer alan ve büyük sıkıntılar getirdiği görülen arsa kullanım bedeli alınmasına ilişkin hükümle, birden çok gecekondu olanlara bunlardan sadece seçeceği birinin bırakılmasını öngören esaslardan vazgeçildiği belirtilmiştir.

2- Türk Sosyal Sigorta Sistemi'nin iptal istemiyle ilgisi bulunan kimi ilkelerine gelince :

Sosyal sigorta sistemimizin en belirgin özelliğini sigortalılığın mecburiliği ilkesi oluşturmaktadır. 506 sayılı Yasa'nın 6. maddesinde yer alan bu ilkeye göre "Çalıştırılanlar, işe alınmalarıyla kendiliğinden sigortalı olurlar. Sigortalılar ile bunların işverenleri hakkında sigorta hak ve yükümleri sigortalının işe alındığı tarihten başlar. Bu suretle sigortalı olmak hak ve yükümünden kaçınılamaz ve vazgeçilemez. Sözleşmelere sosyal sigorta yardım ve yükümlerini azaltmak veya başkasına devretmek yolunda hükümler konulamaz."

İşveren, sigortalı çalıştırılmaya başladığı tarihten itibaren en geç bir ay içinde örneği kurumca hazırlanmış işyeri bildirgesini kurumun ilgili teşkilâtına vermekle veya taahhütlü olarak göndermekle (SSK m. 8) keza çalıştırdığı sigortalıları örneği kurumca hazırlanmış bildirimlerle en geç bir ay içinde kuruma bildirmeğe (SSK m. 9) mecburdur.

Sigortalı çalıştırılmaya başlandığının süresi içinde kuruma bildirilmemesi, halinde, bildirgenin sonradan verildiği veya sigortalı çalıştırıldığının kurumca tesbit edildiği tarihten önce meydana gelen iş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık hallerinde ilgililerin sağlık yardımları kurumca sağlanır.

Çalışma hayatının ortaya çıkardığı çeşitli meslekî ve sosyal risklere karşı kollektif bir güvence düzeninden yararlanan çalışanlarla bunları çalıştıranların, düzenin parasal gereksinimlerine katılma payı olarak tanımlanması mümkün bulunan primler çoğu yabancı memlekette olduğu gibi ülkemizde de Sosyal Sigortalar Kurumunun en önemli parasal kaynağını oluştururlar. Sigorta yardımını zorunlu kılan riskin özelliğine göre sigortalı ya da işverenden veya Yasanın öngördüğü oranlar içerisinde her ikisinden ortaklaşa alınan primleri,

sigortalının payını da ücretinden keserek, kendi prim borcu ile birlikte en geç ertesi ayın sonuna kadar kuruma yatırmakla işveren yükümlü tutulmuştur.

Amacı, kuruluş yasasının 1. maddesinde "iş hayatında türlü hallerde karşı sigorta yasasını uygulamak" şeklinde belirlenmiş bulunan Sosyal Sigortalar Kurumu üstlenmiş olduğu bu görevin üstesinden gelebilmesi için sigortalı çalıştıran işveren yönünden getirilmiş ve bazılarına yukarıda işaret edilmiş bulunan yükümlülükler yanında, kurum ve sigortalılar da bazı hak ve yetkilerle donatılmış bulunmaktadır.

Nedenleri 506 sayılı Yasanın 79/2. maddesinde yazılı olan ölçümleme kavramı Sosyal Sigorta İşlemleri Tüzüğünde "Kanuni sebeplerin mevcudiyeti halinde sigorta primlerine esas tutulacak kazançlar toplamının bulunmasına ilişkin bir işlem" olarak tanımlanmıştır. Kurum bu yolla prim alacağını, itiraz vukuunda yargının denetimine tabi olmak kaydı ile resen tesbit yetkisine sahip bulunmaktadır.

Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 79/5. maddesine göre de, usul ve esasları tüzükte tesbit edilmiş olan belgeleri, işveren tarafından hangi nedenle olursa olsun kuruma verilmemiş olan yani kaçak çalıştırılmış bulunan sigortalı, hizmetin geçtiği, başka bir deyimle çalıştığı yılın sonundan itibaren 5 yıl içinde mahkemeye başvurarak zamanında kuruma bildirilmemiş olan çalışmasının tesbitini isteyebilir.

B- Anayasaya Aykırılık Sorunu :

1- Anayasanın 5. Maddesi Yönünden :

2981 sayılı Kanunun 19. maddesinde yer alan itiraz konusu kurala göre, bu kanun hükümlerince ruhsat ve kullanma izni verilmiş bulunan yapılar için işverenler hakkında sosyal sigorta prim ve cezaları uygulanmayacaktır. İptali istenilen bu hükmün uygulanabilmesi; anılan kanun kapsamına giren yapının yasanın yürürlüğe girdiği 8/3/ 1984 tarihinden önce inşasının tamamlanmış olduğunun belgelenmiş ve tahakkuk ettirilmiş primlerin tahsil edilmemiş bulunması koşullarına bağlı tutulmuştur. Böyle bir hükmün İmar Kanununa göre alınan kimi cezalardan muafiyeti öngören 19. maddeye, yasa tasarısının Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi sırasında eklenmiş olmasının nedenleri yukarıda da değinildiği üzere, düzensiz ve çarpık yapılaşma sonucu inşa edilmiş sayıları büyük rakamlara ulaşan ve çok büyük bir kesimi gecekondü niteliğinde, daha ziyade işçi çalıştırılmadan karşılıklı yardımlaşma suretiyle yapılmış yapı sahiplerinin gerçekte Sosyal Sigortalar Kurumuna prim borçlusu sayılmalarının doğru olamayacağı gibi bir düşünceye dayandığı söylenebilir.

İtiraz yoluna başvuran mahkeme, Anayasa'nın bu maddesine ilişkin olarak iptal isteminin gerekçesinde özetle; insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmakla yükümlü olan devletin, bu şartların gelişmesi için kurulan sosyal güvenlik kuruluşlarının kaynaklarını azaltma yetkisine sahip olmadığını; kaynak azalması sonucunu yaratacak olan itiraza konu hükmün Anayasa'nın 5. maddesine aykırı olduğunu ileri sürmüştür.

Devletin temel amaç ve görevleri arasında insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak, kişiyi mutlu kılmak, onların hayat mücadelesini kolaylaştırmak, insan haysiyetine uygun bir ortam içinde yaşamalarını sağlamak gibi hususlarda yer alırlar.

Gerçekten, yarattığı gelecek güvencesiyle bu mutluluğa hizmet eden araçlardan biri de kişinin sosyal güvenliğinin temin edilmiş olmasıdır. Devletin, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşunun kimi kaynaklarından elde etmekte olduğu gelirlerinden bir bölümünü daha önemli telakki ettiği sosyal çıkarlar için borçlularından almaktan vazgeçmesi iddia edildiği biçimde sosyal güvenlik kuruluşlarını göstermelik birer kuruluş haline getirecek bir davranış olarak nitelenemez.

4792 sayılı Yasa ile "İşçi Sigortaları Kurumu" adıyla kurulmuş iken, 1965 yılında yürürlüğe konulan 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 136. maddesiyle adı "Sosyal Sigortalar Kurumu" olarak değiştirilen ve Anayasa'nın 60. maddesinde öngörülen örgütlerden biri durumunda bulunan kurum, kuruluş yasasının 1. maddesine göre, iş hayatında türlü hallere karşı ilgili sigorta yasası hükümlerini uygulamak üzere kurulmuş, özel hukuk hükümlerine tabi, malî ve idarî bakımdan özerk ve tüzelkişilikte bir devlet kurumudur. İdarenin bütünlüğü içerisinde yer alır. İdarî kamu tüzelkişiliği çeşitlerinden olan mahalli idarelerden sonra ikinci ve en geniş kategoriye teşkil eden üniversiteler, iktisadi devlet teşekkülleri ve Emekli Sandığı gibi kamu tüzelkişiliği niteliğindedir. Hizmet akdine dayalı olarak çalışanların sosyal güvenliklerini sağlamak gibi önemli bir kamu hizmetini devlet adına gerçekleştirme ödevini üstlenmiştir.

Kişinin sosyal güvenliğini sağlamak için gerekli tedbirleri almak ve teşkilâtı kurmak devletin ödevidir. Bu ödevini yine Anayasa'nın bir başka kuralına göre ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde üstlenen devletin bu alanda kaynağı belirlemek, yeni kaynaklar yaratmak, kimilerinden vazgeçmek, tüm sosyal güvenlik kuruluşlarını birleştirmek, icabında başka bir yapıya sahip kılmak hususunda geniş takdir yetkisine sahip olduğu söz götürmez. Kurum kaynaklarının yetmezlik gösterdiği alanlarda ona yardım edecek olan yine devlettir.

Bu durumda yukarıda yer yer açıklanan gerekçelerle getirilmiş imar affını başarılı bir sonuca ulaştırmak gibi bir amaçla ancak nazari açıdan sigorta prim borçlusu telakki edilebilecek kimi yapı sahiplerinden prim ve cezalarının tahsilatından vazgeçilmiş olmasının Anayasa'nın 5. maddesine aykırı bir yanı bulunmamaktadır.

2- Anayasa'nın 10. Maddesi Yönünden :

İtiraz yoluna başvuran mahkeme bu noktaya ilişkin olarak itirazın gerekçesinde Anayasa'nın 10. maddesinde belirtildiği üzere, herkesin kanun önünde eşit olduğu, hiçbir kişiye imtiyaz tanınamayacağı, devlet organları ve idare makamlarının bütün işlemlerinde eşitlik ilkesine uygun hareket etmek zorunda oldukları, oysa; 2981 sayılı Yasanın 19. maddesi gereğince kamu inşaatı yapan bir müteahhit veya taşeron ile yine imar yasası çerçevesinde, yasaya uygun olarak inşaatını yapan bir işverenin prim ve cezalarını ödeyeceği, buna karşılık tamamen yasaya aykırı davranan, kaçak işçi çalıştıran ve bu işçilerin ücretlerinden kestiği primleri dahi sosyal güvenlik kuruluşuna yatırmayan ve durumu 19. maddenin iptali istenilen hükmüne uygun bulunan işverenin sosyal sigorta prim ve cezalarından kurtulacağı ve bunun ise Anayasa'nın 10. maddesindeki eşitlik ilkesine aykırı düşeceği öne sürülmüştür.

Bu kanun kapsamına giren yapı sahiplerinin bir yandan imar yasasına göre verilmiş cezalar, öteyandan sosyal sigorta prim ve cezalarından yasada öngörülmüş koşullarla muaf tutulmuş olmalarının ayrımlı bir işlem niteliğinde ve eşitlik ilkesine ters düşebilecek bir görünüme sahip olduğu söz götürmez. Ne var ki; Anayasanın eşitlik ilkesinin çiğnenmiş

sayılabilmesi, eşitliği bozar gibi görünen kuralın herhangi bir kamu yararına veya haklı bir nedene dayanılmadan getirilmiş bulunmasına bağlıdır.

Anayasa'nın 10. maddesinde yer alan eşitlik kavramıyla kanun önünde eşitlik yani hukuki eşitlik kastedilmiştir. Bu ilkeyle bir tek kişiye veya kimi topluluklara, aynı durumda bulunan yurttaşlardan daha çok veya daha geniş hak ve yetkiler tanımak yoluyla kanun karşısında eşitlik ilkesinin çiğnenmesi yasaklanmaktadır.

Kanun karşısında eşitlik demek bütün yurttaşların hepsinin, her yönden aynı hükümlere bağlı tutulmaları demek değildir. Kimi yurttaşların başka hükümlere bağlı tutulmaları haklı bir nedene dayanmakta ise eşitlik ilkesinin ihlalinin söz edilemez.

Anayasadaki eşitlik ilkesinin amacının, aynı durumda bulunan kişilerin yasalarca aynı işleme bağlı tutulmasını sağlamak ve yurttaşlara, yasa karşısında dil, ırk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ve benzeri sebeplerle ayrımcı davranılmasını önlemek olduğu Anayasa Mahkemesi'nin çeşitli kararlarında vurgulanmıştır.

Şu hale göre; İmar Yasası uygulamasında kimi topluluklara ayrıcalıklı bir durum yaratmış olan itiraz konusu hükmün hangi koşullar içerisinde ve ne gibi nedenlerin etkisiyle getirildiği, yapılan düzenleme ile güdülen amacın anayasa koyucunun iradesine ters düşüp düşmediği konuları üzerinde kısaca durmak gerekmektedir.

2981 sayılı Yasa'nın gerekçesinde; vatandaşın çeşitli yönleri itibariyle yasalara uygun olmayan yapılarıyla ilgili tüm dertlerinin açık, çabuk, kolay, kesin ve külfetsiz şekilde çözümlenmesinin amaçlandığı açıkça belirtilmiştir. İtiraz konusu kuraldan yararlanacak olanlar, daha ziyade belediye hudutları dışında mücavir alanlarda yapılmış olan gecekondular ile kimi kaçak yapılar ve mücavir alan içindeki köylerde büyük bir kesimi işçi çalıştırılmadan aile bireylerince ya da karşılıklı yardımlaşma suretiyle yapılmış yapıların sigorta prim ve cezalarını ödeme gücü bulunmayan ya da son derece sınırlı olan sahipleridir.

Yapımları sırasında büyük ölçüde işçi çalıştırılmamış yapılar için Sosyal Sigortalar Kurumunca istenecek prim ve cezalarını affederek vatandaşla idare arasındaki sonu gelmez uyuşmazlıkların bu yolla kolay, kesin ve külfetsiz bir biçimde çözümlenmesinde kamu yararı olduğu hiçbir şekilde yadsınamaz.

Yukarıda açıklanan nedenlerle itiraza konu olan kuralın Anayasa'nın 10. maddesinde yer alan eşitlik ilkesiyle çelişen bir yanı bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

3- Anayasa'nın 11., 13. ve 36. Maddeleri Yönünden :

İtiraz yoluna başvuran mahkeme, itirazın gerekçesinde bu konuya ilişkin olarak, 2981 sayılı Kanunun 19. maddesinde yer alan ".Bu Kanun kapsamına giren ve inşaatı tamamlanmış yapılara Sosyal Sigortalar Kurumu prim ve cezaları uygulanmaz." biçimindeki itiraz konusu hükümle, yapı sahibi işverenler yönünden getirilmiş muafiyet sonucu, primi ödenmeyen günlerin bu işte çalışmış olan sigortalıların prim ödeme gün sayısına eklenemeyeceği, Sosyal Sigortalar Kurumu prim borcunun yasanın belirlediği biçimde yerine getirilmemesinin, sigortalının kimi sigorta dalları için öngörülmüş yardımlardan yararlanamama ve bazı sigortaların uygulanmasında sigortalı niteliğinin yitirilmiş sayılması sonuçlarını doğuracağı, bireylere sosyal güvenlik haklarının tanınmasında primlerin ödenmesinin şart olduğu, bu

nedenlerle de söz konusu hükmün Anayasa'nın 11., 13. ve 36. maddelerine aykırı bulunduğu öne sürülmüştür.

İptal isteminin gerekçesinde referans norm olarak dayandırılan, Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ile ilgili 11, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması ile ilgili 13, hak arama özgürlüğü ile ilgili 36. maddelerinin konu ile ilişkisi görülmemiş ise de : İtiraza konu hükmün kapsamına giren yapılarda hizmet aktine dayalı olarak çalışmış bulunan kimselerin sigorta hukukundan doğan kimi haklarının iddia olunduğu üzere kayba uğrayıp uğramadığı sorunu üzerinde kısaca durmak gerekmektedir.

Sosyal sigortalar sistemimize egemen olan ve bazılarını yukarıda değinilmiş bulunan kurallara göre, işverence 506 sayılı Yasa'nın kendisine yüklediği kimi yükümlülüklerin yerine getirilmemiş bulunmasının sigortalının, yasadan doğan haklarını olumsuz yönde etkilememesi temel kuraldır.

506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 80. maddesi hükmüne göre kuruma karşı prim borcundan işveren sorumludur. Bir işyerinde sigortalı çalıştırıldığını herhangi bir biçimde öğrenmiş olan Kurumun ödenmemiş bulunan prim alacaklarını yasada öngörülen yöntemlerle derhal tahsile yönelmesi görevi icabıdır.

İşverenin primi süresi içinde ve tam olarak ödememesinin yaptırımı gecikme zammı ile faizidir. Sadece işveren bakımından söz konusu olan bu yaptırımlar sigortalıya uygulanmaz. İşveren, ödemek durumunda kaldığı gecikme zammı ile faizi, payı oranında sigortalıdan isteyemez.

İtiraz konusu hüküm, sadece kapsama giren yapı sahiplerinden kuruma prim borcu ve cezası bulunanların bundan muaf tutulmalarını öngörmektedir. Başka bir anlatımla bu gibiler hakkında prim borcu ve cezası tahakkuk ettirilmeyecek; ettirilmiş ise bunların tahsili cihetine gidilmeyecektir. Denilebilir ki, Kurum bu hükümle kimi prim alacaklarından vazgeçmiş bulunmaktadır. Bu husus dışında, kapsama giren yapı sahibi işverenlerin, 506 sayılı Yasaya göre sıfatlarından doğan her türlü hak ve yükümlülüklerinde herhangi bir değişiklik söz konusu değildir. Ayrıca sigortalı yönünden de 506 sayılı Yasada öngörülen tüm hak arama yolları açık bulunmaktadır.

Sözü edilen hükümle, kuruma ödenmeyen primler nedeniyle kapsama giren yapılardaki çalışmaların sigortalıların prim ödeme gün sayılarına eklenemeyeceği yolundaki iddiaya gelince :

2981 sayılı Yasanın yürürlüğe girdiği tarihte yapımı tamamlanmış yapılarda hizmet aktine dayanarak çalışmış olan sigortalılar için aşağıdaki hallerden biri söz konusu olabilir:

a) İşveren, çalıştırdığı işçiler hakkında Kuruma gereken her türlü bilgi ve belgeyi vermiş ve primleri de ödemiştir.

b) İşveren, çalıştırdığı kimseler hakkında Kuruma bildirge vermiş ancak primleri kısmen ya da tamamen ödememiştir.

c) İşveren, işinde çalıştırdığı kimseleri Kuruma bildirmediği gibi bunlar için prim de ödememiştir. Uygulamadaki adıyla işçi kaçak olarak çalıştırılmıştır.

Birinci halde, sigortalının hakkı herhangi bir biçimde kayba uğramış değildir.

İkinci halde, ancak işverenin kuruma prim borcu olduğundan söz edilebilir. Ne var ki; kuruma bildirge verildiği için Kurumun prim alacağını tahsil etme görevi doğmuş demektir. Kurum bu görevi yerine getirmediği takdirde üçüncü kişi durumunda bulunan sigortalının bundan zarar görmesi düşünülemez. Bu çalışma süreleri primleri, ödenmemiş olsa dahi sigortalının hizmet süresi içinde sayılır ve prim ödeme gün sayısına eklenir. Nitekim Yargıtay uygulaması da öteden beri bu doğrultudadır.

Üçüncü halde, işçi kaçak olarak çalıştırılmıştır. Bu gibi hallerde Kuruma bildirilmemiş olan çalışmaların 506 sayılı Yasanın 79/5. maddesine göre iş mahkemesince tesbiti gerekir. Süresi içerisinde mahkemeye başvuran sigortalının bu durumda da herhangi bir kaybı söz konusu değildir.

506 sayılı Yasanın yukarıdan beri açıklanan esaslarına göre sözü edilen muafiyet hükmü nedeniyle ödenmeyen primlerin sigortalıların prim ödeme gün sayılarına ve çalışma sürelerine etkisi bulunmadığı cihetle bu noktalara ilişkin Anayasaya aykırılık savlarının varit bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

4- Anayasa'nın 60. ve 65. Maddeleri Yönünden :

İtiraz konusu hükmün Anayasa'nın sosyal güvenlik hakkı ile ilgili 60, sosyal ve ekonomik hakların sınırını belli eden 65. maddeleriyle ilişkisi dikkate alınamayacak derecede dolaylı ve uzaktır. Getirilen muafiyet hükmünün kurum olanaklarını azalttığı ve kurumun sağladığı sosyal güvenliğı göstermelik hale soktuğı yolundaki iddia ise Anayasa'nın 5. maddesine aykırılık nedeniyle yeterince incelenerek red edildiğinden burada yinelenmesine gerek görülmemiş iddia bu nedenlerle varit bulunmamıştır.

Necdet DARICIOĞLU, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, ve Selâhattin METİN yukarıda açıklanan görüşlere tümüyle katılmamışlardır.

VI- SONUÇ :

24/2/1984 günlü, 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanunu'nun Bir Maddesinin Değıştirilmesi Hakkında Kanun'un 19. maddesinin ".Bu Kanun kapsamına giren ve inşaaı tamamlanmış yapılara Sosyal Sigortalar Kurumu prim ve cezaları uygulanmaz." biçimindeki hükmünün Anayasaya aykırı olmadığına ve itirazın reddine Necdet DARICIOĞLU, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU ve Selâhattin METİN'in karşıoyları ve oyçokluğuyla 21/10/1986 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Orhan ONAR	Mahmut C. CUHRUK	Necdet DARICIOĞLU

Üye

Yılmaz
ALİEFENDİOĞLU

Üye

Yekta Güngör ÖZDEN

Üye

Muammer TURAN

Üye

Mehmet ÇINARLI

Üye

Selâhattin METİN

Üye

Servet TÜZÜN

Üye

Mustafa ŞAHİN

Üye

Adnan KÜKNER

KARŞIOY YAZISI

1- 2981 sayılı Yasa'nın 19. maddesine göre, bu Yasa kapsamına giren ve inşaaı tamamlanan yapılar da Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) prim ve cezaları alınmayacak, ancak müteahhit ve taşeron vasıtasıyla yaptırılan kamu inşaatları için bu madde hükmü uygulanmayacaktır. Bu durumda, örneğin, bir kamu kuruluşuna yapı yapan müteahhidin, zamanında ödemediği SSK primlerini daha sonra cezalı ödemesi gerektiği halde; benzeri yapıyı aynı zamanda ticari amaçla bitiren ve zamanında SSK primlerini ödemeyen müteahhit ise, bu Yasa kapsamına girmekte olması nedeniyle, yalnız cezayı değil, borcu olan SSK primlerini de ödemek zorunda kalmayacaktır.

Öte yandan bu Yasa, yasa dışı yollarla (yapı ruhsatı alınmadan ya da ruhsata aykırı olarak) inşaaı tamamlanmış yapıların prim borçlarının ve cezalarının tahsilini önlerken; ruhsatlı ve ruhsata uygun olarak yapılan yapılar da prim ve cezaların tahsiline imkân tanımaktadır. Hatta, yapının bir bölümünün ruhsatlı, öteki bölümünün ruhsatsız ya da ruhsata aykırı yapılmış olması durumunda; bu madde hükmüne göre, sadece, binanın yasa dışı yolla yapılan kısmı için prim borcu ve ceza ödenmeyecek, yasalara uygun yapılan kısma ait prim borcu cezalı olarak ödenecektir.

Ayrıca, durumu bu maddedeki koşullara uymakla beraber, prim ve cezalarının bu Yasanın yayımından önce iyi niyetle ödemiş olanlar, ödediklerini geri alma imkânı bulamazken, çeşitli yollarla ödemeden kaçınanlar bu Yasadan yararlanarak ödeme borcundan kurtulacaklar; iyiniyet adeta cezalandırılmış olacaktır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle 2981 sayılı Yasa'nın 19. maddesinin itiraz konusu hükmü, Anayasa'nın 2. maddesindeki sosyal hukuk devleti ile 10. maddesinde öngörülen yasa önünde eşitlik ilkelerine aykırı düşmektedir.

2- Sosyal Sigortalar Kurumu primi, yasa gereğince, sigortalı ve işveren ile Kurum arasındaki sosyal güvenlik ilişkisinden kaynaklanmaktadır. SSK primi işveren açısından borç, Kurum açısından alacak niteliğindedir. Bu borcun ödenmemesi sigortalının sigorta yardımlarından yararlanamaması sonucu doğurmaktadır. Sigorta primlerinin önemli bir bölümünün işverence ödenmesi sigortalı adına ve hesabındır. Bu açıdan işverenin primleri ödememesi işçiyi doğrudan etkileyecek ve sigortalının çalışma gün ve sayısının noksan gözükmeye neden olacaktır. İşveren yalnız kendi prim payını değil, sigortalının ücretlerinden kestiği payı da Kuruma yatırmakla yükümlüdür.

Her ne kadar Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğünün VIII-SİGORTA-79 sayılı genelgesinin 10. maddesinde, "...hizmet tesbit davası sonucunda mahkemelerce verilen ilâmlarda belirtilen süreler için tahakkuk eden sigorta primlerinin 2981 sayılı Kanunun 19 uncu maddesi hükmü şumulünde mütalâa edilmemesi, binnetice bu kabil ilâmların sigorta primlerinin gecikme zammı ve faizi ile birlikte tahsili kaydıyla işleme konulması"ndan söz edilmekte ise de, bilahare bu tahsilatın yapılabilmesindeki güçlük bir yana, Yasa hükmüne uygun gözükmeyen bu genelgenin prim ve ceza borçluları yönünden hiçbir etkisi olmayacağı ve tahsilata imkân vermeyeceği açıktır. Böylece 2981 sayılı Yasa uygulaması sonucunda, sigortalılar hizmet kaybına uğrayacaklardır. Sigortalıların hizmet tesbit davasını kazanmaları durumunda ise, Kurum, alacaklı olduğu primleri tahsil edememesine karşın, mahkemece belirlenen hizmet yılı üzerinden maaş bağlama zorunda kalarak, güçsüzleşecektir.

İtiraz konusu hüküm, SSK ile bu madde kapsamına giren işveren (müteahhit) arasındaki hak ve yüküm doğurucu nitelikteki alacaklı -borçlu ilişkisine doğrudan müdahale etmek suretiyle, işvereni ödeme borcundan kurtarmakla, Kurumu önemli miktarlara varan alacağını tahsil edemez duruma düşürmektedir. Böylece, Kurumun, sosyal güvenlik kuruluşu olarak görevlerini yerine getirmesinin de görelisi olarak aksamaya doğaldır. Bu nedenle iptali istenen hüküm, Anayasa'nın 5. maddesinin öngördüğü kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamakla görevli devlet ilkesine ve;

Anayasa'nın 60. maddesinde yer alan, "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir.

Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilâtı kurar" biçimindeki kurala aykırı düşmektedir.

Sonuç olarak, itiraz konusu hükmün, Anayasa'nın 2, 5, 10. ve 60. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali gerektiğinden, "itirazın reddine" ilişkin 21/10/1986 günlü karara katılmamaktayız.

Üye

Necdet DARICIOĞLU

Üye

Yılmaz ALİFENDİOĞLU

Üye

Selâhattin METİN