

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1994/90

Karar Sayısı : 1995/22

Karar Günü : 27.6.1995

R.G. Tarih-Sayı :10.08.1995-22370

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Yargıtay 10. Hukuk Dairesi.

İTİRAZIN KONUSU : 4.5.1994 günlü, 3986 sayılı "Ekonomik Denge İçin Yeni Vergiler İhdası ile 1.7.1964 Tarihli ve 488 Sayılı, 2.7.1964 Tarihli ve 492 Sayılı, 7.11.1984 Tarihli ve 3074 Sayılı, 25.10.1984 Tarihli ve 3065 Sayılı, 31.12.1960 Tarihli ve 193 Sayılı, 21.7.1953 Tarihli ve 6183 Sayılı, 2.2.1981 Tarihli ve 2380 Sayılı, 15.7.1963 Tarihli ve 277 Sayılı Kanunların Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un geçici 1. maddesinin, Anayasa'nın 10. ve 60/2. maddelerine aykırı olduğu savıyla, "Belediyeler" sözcükleri ile sınırlı olarak iptali istemidir.

I. OLAY

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun, işveren Belediye işyerinin ödenmeyen prim ve gecikme zamları nedeniyle giriştiği icra kovuşturmasının, borçlu davacı Belediyenin itirazıyla durdurulması üzerine açılan davanın reddine ilişkin iş mahkemesi kararı, Yargıtay 10. Hukuk Dairesi'nce bozulmuştur.

Bozma kararı uyarınca iş mahkemesinin kararına karşı yapılan temyiz isteminin incelenmesi evresinde Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, itiraz konusu kuralı Anayasa'ya aykırı görerek iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.

III. YASA METİNLERİ

A. İptali İstenen Yasa Kuralı

4.5.1994 günlü, 3986 sayılı Yasanın "Belediyeler" sözcükleri ile sınırlı olarak iptali istenen geçici 1. maddesi şöyledir:

"Geçici Madde 1- Büyükşehir belediyeleri, belediyeler, il özel idareleri, bunlara ait tüzel kişilerin veya bunlara bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların 1.4.1994 tarihine kadar birikmiş olan Sosyal Sigortalar Kurumu prim borçları asılları ve ferileri ile 6183 sayılı Kanun Hükümlerine göre takip olunan amme borçları asılları 1.4.1994 tarihinden itibaren herhangi bir zam, faiz uygulanmaksızın 2.2.1981 tarihli ve 2380 sayılı, 27.6.1984 tarihli ve 3030 sayılı Kanunlar uyarınca kendilerine verilen paylardan ilk taksit Kanunun yürürlüğe girdiği ayı takip eden aydan başlamak ve eşit taksitlerle olmak üzere 36 ay süre ile ilgisine göre Maliye Bakanlığı veya İller Bankası tarafından kesilerek belirlenecek hesaplara nakden veya hesaben ödenir. Bu borçlara (Sosyal Sigortalar Kurumuna olanlar hariç) 1.4.1994 tarihine kadar uygulanan gecikme zammı, gecikme faizi ve vergi cezaları ile diğer cezaların tahsilinden vazgeçilir."

B. Dayanılan Anayasa Kuralları

İtiraz yoluna başvuran mahkemenin iptal istemi gerekçesine dayanak yaptığı Anayasa kuralları şunlardır:

1. "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."

2. "MADDE 60 (İkinci fıkra).- Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar."

IV. İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Haşım KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER ve Lütfi F. TUNCEL'in katılmalarıyla 27.12.1994 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine Oybirliği ile karar verilmiştir.

V. ESASIN İNCELENMESİ

İşin esasına ilişkin rapor, başvuru kararı ve ekleri, itiraz konusu yasa kuralı ile dayanan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri ve öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Sınırlama Sorunu

İtiraz yoluna başvuran Daire, 4.5.1994 günlü, 3986 sayılı Yasa'nın geçici 1. maddesinin "Belediyeler" sözcükleriyle sınırlı olarak iptalini istemektedir.

Anayasanın 152. ve 2949 sayılı "Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun"un 28. maddelerine göre, bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir yasa yada yasa hükmünde kararnamenin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık savının ciddi olduğu kanısına varırsa Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilir.

İtiraz yoluna başvuran Daire'nin temyizden incelemekte olduğu dava, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun, belediye iş yerine ait 15.2.1993 - 14.3.1993 dönemine ilişkin prim ve gecikme zamlarını tahsil edememesi nedeniyle 3986 sayılı Yasanın geçici 1. maddesinin, "belediyelerin" Sosyal Sigortalar Kurumu pirim borçları asılları ve ferileri ile ilgili bölümünün, uygulanmasından doğmuştur.

Bu nedenle, bakılmakta olan davada uygulanacak kural durumunda bulunan 3986 sayılı Yasanın geçici 1. maddesine ilişkin esas inceleme, bu maddedeki "belediyeler" sözcüğünün, "...Sosyal Sigortalar Kurumu prim borçları asılları ve ferileri..." bölümüyle sınırlı olarak yapılmalıdır.

B. Konu ve Kavramlar

1. Sosyal Güvenlik Kavramı

Sosyal güvenlik, sosyal hukuk devletinin dayanaklarından biridir. Sosyal güvenlik hukuku alanında oluşturulacak tüm kuralların, özde, sosyal devlet kavramı anlayışına uygun olması zorunludur. Sosyal hukuk Devleti, niteliğinin gereği olarak, sosyal güvenlik kavramını yaşama geçirerek somutlaştırır.

Sosyal güvenlik, kısaca, kişinin yarınından emin olma gereksinmesini karşılayan bir kavramdır. Tehlikeyle karşılaşan ve yoksulluğa düşen bireye asgarî bir güvence sağlamak, sosyal güvenliğin varoluş nedenidir. Çağdaş hukuk sistemlerinde sosyal güvenlik, "sosyal risk" karşısında uğranılan zararın giderilmesi düşüncesine dayanır. Sosyal güvenlik, bir meslekî, fizyolojik ya da sosyoekonomik riskten ötürü geliri sürekli yada geçici olarak kesilen kimselerin geçinme ve yaşamı devam ettirme gereksinimlerini karşılamayı amaçlayan bir sistemdir.

Sosyal güvenlik, herşeyden önce, herhangi bir nedenle kısmen ya da tamamen çalışamayanlara ve bu nedenle gelir kaybına uğrayarak muhtaç duruma düşenlere, insan onuruna yaraşır asgarî bir hayat sürmeleri için gerekli olan gelirin sağlanmasını öngörür. Sosyal güvenlik, ekonomik yönden güçsüzleri, insanca yaşamak için yeterli geliri olmayanları koruyup kollar.

Sosyal güvenlik hizmeti, sosyal sigortalar ve sistemin uygulayıcı kurumları yoluyla gerçekleşir. Bu kurumlar, sosyal sigorta tekniğine ve "primli rejim"e uygun olarak çalışırlar. Sosyal sigorta kurumları sigortalının karşılaştığı rizikoyu çok kişilere dağıtarak karşılarlar. Sigorta şu iki ögeyi içinde taşımak zorundadır. Bunlardan birincisi, tehlike ortaklığıdır. Yani aynı tehlikelere açık kişilerin bir arada toplanmış olmasıdır. İkincisi, tehlike ortaklığı bütünlüğünde, bağımsız talep hakları ile rizikonun denkleştirilmesidir. Sosyal sigorta, bireysel zararların sigortalı çoğunluğa yayılması anlamına gelir.

Sosyal sigorta, özel bir tür sosyal güvenlik sağlar. Burada rizikonun karşılanması yanında, sosyal denkleştirme de önem taşır. Esasen bu yüzden primlerin ve yapılacak yardımların miktarı sosyal görüşler esas tutularak saptanmıştır. Primler, kural olarak, sigorta edilen riskden çok, sigortalının ödeme gücüne göre saptanır. Türk sosyal sigorta sistemi, başlangıçtan beri, özel ve isteğe bağlı sigortadan ayrı düzenlenmiş, sigortanın ve sosyal yardım kurumlarının öğelerini içinde birleştirmiştir.

Anayasanın 60. maddesinde, "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir" denilmekle, bireylere, gelecekte karşılaşacakları sosyal riskler karşısında yoksulluğa düşmemeleri için asgarî ölçüde bir yaşam düzeyinin amaçlandığı belirtilmektedir. Bu amaç, sosyal sigorta kuruluşlarınca, kendi kuralları çerçevesinde gerçekleştirilir ve yerine getirilir.

Anayasanın 60. maddesinin ikinci fıkrası, devlete bu güvenliği sağlayacak gerekli önlemleri alma ve teşkilatını kurma görevini vermiştir. Bu kuruluşlar, Anayasal görevlerini yapabilmek için, önceden gelir (prim) elde etmek ve bu gelirleri finans yöntemlerine göre değerlendirmek, sonuçta, risklere mâruz kalanlara, kendi ilkelerine göre dağıtmakla yükümlüdürler. Sosyal sigorta kuruluşları, yükümlülüklerini yerine getirebilmek için, zorunlu olarak sosyal sigorta hukukunun temel ilkelerini uygularlar.

Sosyal güvenlik, uluslararası hukuk belgelerinde ve çağdaş anayasalarda temel bir hak niteliğinde görülerek, "ekonomik ve sosyal haklar" bölümü içinde düzenlenmiştir. Toplumun tüm bireylerini kapsamına alma çabalarının bir sonucu olarak sosyal güvenlik, temelde insan haklarının bir unsuru görünümünü kazanmıştır.

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 10 Aralık 1948'de kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 22. maddesinde, "Her kişinin, toplumun üyesi olarak sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu" ilkesi konulduktan sonra, bu hakkın gelişimi için gerekli ekonomik, sosyal ve kültürel hakların her ülkenin ekonomik kaynakları gözönünde tutularak, ulusal çaba ve uluslararası işbirliğinin katkısıyla sağlanabileceği vurgulanmıştır.

Bu sözleşmede de belirtildiği gibi, sosyal güvenliğin sağlanması her şeyden önce finansman sorununun çözümüne bağlıdır. Her ülke, konuya kendi ekonomik olanaklarının elverdiği oranda yaklaşır.

1982 Anayasası, sosyal güvenlik görevini, Devletin malî gücü ile sınırlamıştır. Bu maddeye göre Devletin sosyal güvenliği sağlama görevine iki sınır çizilmiştir. Bu sınırlardan biri, Devletin, kişilere, malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde sosyal güvenlik sağlamasıdır. İkinci sınır ise Devletin, sosyal güvenliğe malî kaynaklarını ayırırken, ekonomik istikrarın bozulmamasına dikkat etmesi ve sosyal güvenlik alanına, ekonomik istikrarı bozmayacak derecede malî kaynak aktarılması ile yetinmesidir.

2. Sosyal Sigortalar Kurumu ve Prim Esası

Ülkemizde primli sosyal güvenlik rejimi içinde yer alan Sosyal Sigortalar Kurumu, 4792 sayılı Yasa ile kurulmuş olup, hizmet aktiyle çalışanların sosyal güvenliğini sağlamak amacını gütmektedir.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun, amacına uygun etkinlikte bulunabilmesi büyük oranda sahip olacağı parasal kaynaklarına bağlıdır.

Sosyal sigortalar sistemi, çalışanların ücretlerinden kesilen işçi payı ile işverence ödenen paydan oluşan sigorta primi esasına dayanır. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun en önemli kaynağını prim gelirleri oluşturmaktadır. 506 sayılı Yasaya göre, iş kazalarıyla meslek hastalıkları, hastalık, analık, malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortalarının gerektirdiği her türlü yardım ve ödemelerini ve her çeşit yönetim giderlerini karşılamak üzere, Kurum'ca prim alınacaktır (md.72). Sosyal Sigortalar primi, Yasanın öngördüğü sosyal risklerden birinin gerçekleşmesi durumunda sigortalıya yapılacak yardım ile kurum yönetim giderleri karşılığı olarak sigortalı ve işverenden işçinin kazancına göre, belli bir oranda alınan paydır.

Primli sosyal sigorta sisteminde primlerin zamanında ödenmesi ile sosyal güvenlik hizmetlerinin sağlanması arasında çok yakın bir ilişki vardır. Bu sistemde sosyal güvenlik, prim varsa vardır. Öte yandan, sosyal güvenliğin, kişiler ve sosyal riskler açısından kapsamının genişlemesi, yapılan yardımların artması ve özellikle sağlık yardımlarının pahalı olması, ayrıca erken emekliliğe özendirme ve sosyal yardım zammı uygulamaları, günümüzde finansman sorununa ciddi boyut kazandırmıştır. Özellikle Sosyal Sigortalar Kurumu yönünden çeşitli zamanlarda çıkarılan ve kuruma yük getiren yasalar ve emekli sayısının sürekli artması nedeniyle aktif/pasif sigortalı oranı sürekli kurum aleyhine bozulmuştur. Örneğin 1970 yılında 9.03 çalışan bir emekliyi finanse ederken bu oran 1993 de 1.86 ya düşmüştür. Sosyal Güvenlik hizmetinin yapılabilmesi, kuşkusuz, her şeyden önce yeterli finansman gereksiniminin

karşılanmasına bağlıdır. 506 sayılı Yasanın 137. maddesine göre, her hesap yılı sonunda o yıl içinde elde edilen primlerden ve öteki gelirlerinden yasada öngörülen karşılıkları ayırarak aktüaryal hesaplarını yapmak durumunda bulunan Kurum'un, gelirlerini elde edememesi durumunda söz konusu karşılıkları ayıramaz duruma düşecektir. Primlerin ödenmemesi, sistemin işlerliğini tehlikeye düşürür.

3. Süresinde Ödenmeyen Primlerin Tahsili Konusu

Sosyal Sigortalar Kurumunun en önemli parasal kaynağını oluşturan pirimler, Sigortalılar ve İşverenlerden alınır. Sosyal Sigortalar Kurumu açısından işveren; 506 sayılı Yasa'nın 2. maddesinde belirtilen sigortalıları çalıştıran gerçek veya tüzel kişilerdir. İşverenin gerçek veya tüzel kişi ya da özel hukuk veya kamu hukuku tüzel kişisi olmasının prim borcu açısından önemi yoktur. 506 sayılı Yasanın 80/1. maddesine göre işveren, kendine ait prim borcunu sigortalının primleri ile birlikte en geç ertesi ayın sonuna kadar kuruma ödemesi gerekir.

Süresinde ödenmeyen sigorta primi için Sosyal Sigortalar Kurumu, İcra İflâs Yasası hükümlerine göre tahsilât yaparken, 1.12.1993 günlü, 3917 sayılı Yasa, 506 sayılı Yasanın 80. maddesini değiştirerek, "Kurumun süresi içinde ödenmeyen prim ve diğer alacaklarının tahsilinde, 21.7.1953 tarih ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır. Kurum söz konusu kanun uygulamasında Maliye Bakanlığı, Kamu Kurum ve Kuruluşları ve mercilere verilen yetkileri kullanır." kuralını getirmiştir.

Maddeye göre, yetkilerin kullanılmasına ilişkin yöntem ve ilkeler yönetmelikle düzenlenecektir.

506 sayılı Yasaya, 3917 sayılı Yasanın 2. maddesi ile eklenen geçici 79. maddeye göre ise, yönetmelik yürürlüğe girinceye kadar açılmış olan icra kovuşturmaları önceki hükümlere göre sonuçlandırılacaktır.

Söz konusu yönetmelik, yayımlanarak, 1.10.1994'de yürürlüğe girmiştir.

Öte yandan 3986 sayılı Yasa'nın 17. maddesi ile 2380 sayılı Yasa'ya eklenen "Ek Madde 4"e göre, Belediyelerin Sosyal Sigortalar Kurumuna olan prim borçlarının, bundan böyle, İller Bankası tarafından dağıtılan belediye payından kesilerek ödenmesi yöntemi getirilmiştir.

Bunun yanında, 3986 sayılı Yasa'nın 18. maddesi ile, "5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile Diğer Kanunlarla Belediyelere Verilen Payların Belediye Vergi ve Resimleri Hükümünde Olduğuna Dair 15.7.1963 tarih ve 277 sayılı Kanun"un 1. maddesi değiştirilmiş ve yeni düzenlemeye göre, belediyelere verilmekte olan tüm payların, belediye vergi ve resimleri hükümünde olduğu, ancak, belediyelerin 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Yasa hükümlerine göre tahsili gereken borçları nedeniyle haczedilebileceği kuralı getirilmiştir.

Bu duruma göre; Sosyal Sigortalar Kurumu'nun gecikmiş primlerinin borçlu kuruluşlardan tahsilinde;

a) Gecikmiş prim borçları için icra işlemine başlananlar, aynı yolla kovuşturulacak;

Henüz icra kovuşturmasına başlanmamış gecikmiş prim borçlarının tahsilinde, 3986 sayılı Yasanın yürürlük tarihine kadar, İcra İflas Yasasına göre hareket edilecektir.

b) 3986 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesinden sonra ise, Belediyeler ile bunlara ait tüzel kişilerin veya bunlara bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların borçları öncelikle İller Bankası'ndan alacakları paylardan kesilmek suretiyle, ya da gerektiğinde 6183 sayılı Yasa'ya göre alınacaktır.

C. İtiraz Konusu Kuralın Anlam ve Kapsamı

3986 sayılı Yasa'nın geçici 1. maddesinin "Belediyeler" sözcükleriyle sınırlı olarak itiraz edilen kuralı, belediyelerin 1.4.1994'e kadar birikmiş olan Sosyal Sigortalar Kurumu prim borçları asılları ve ferileri için 1.4.1994 tarihinden başlayarak herhangi bir zam, faiz uygulanmaksızın 2380 sayılı Yasa uyarınca kendilerine verilen paylardan ilk taksit, Yasanın yürürlüğe girdiği ayı izleyen aydan başlamak ve eşit taksitlerle olmak üzere 36 ay süre ile İller Bankası tarafından kesilerek belirlenecek hesaplara nakden ve hesaben ödeneceğini öngörmektedir.

Bu maddenin son tümcesine göre, hernekadar, belediyelerin Sosyal Sigortalar Kurumuna olan prim borçları asılları ve ferilerine 1.4.1994 tarihine kadarki dönem için gecikme zammı, gecikme faizi uygulanacak ise de; 1.4.1994 tarihinden sonraki dönemde 36 aylık tahsil süresi için zam ve faiz uygulanmayacaktır.

D. Anayasaya Aykırılık Sorunu

1- 10. Madde Yönünden İnceleme

İtiraz yoluna başvuran Yargıtay 10. Hukuk Dairesi; tüm işverenlerin, durumları ne olursa olsun, sosyal sigortalar hukuku sistemi içinde yükümlülüklerini yerine getirmede, Sosyal Sigortalar Kurumu'na karşı, aynı konumda ve aynı hukuksal statüde bulunmalarına karşın, itiraz konusu kuralın, belediyeleri sosyal sigorta prim borçlarını ödemede özel ve öteki kamu kuruluşları karşısında ayrıcalıklı bir duruma getirdiğini ve bu durumun haklı bir nedeni de bulunmadığını ve bu yönüyle Anayasanın eşitlik ilkesine aykırı düştüğünü ileri sürmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararında vurgulandığı gibi, Anayasa'nın 10. maddesinde öngörülen yasa önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı olacağı anlamına gelmez. Yasaların uygulanmasında dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayrılığı gözetilmesi ve bu nedenlerle eşitsizliğe, yol açılması Anayasa katında geçerli görülemez. Bu mutlak yasak, birbirinin aynı durumda olanlara ayrı kuralların uygulanmasını ve ayrıcalıklı kişi ve toplulukların yaratılmasını engellemektedir. Kimi yurttaşların haklı bir nedene dayanılarak değişik kurallara bağlı tutulmaları eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaz. Durum ve konumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve değişik uygulamaları gerekli kılabilir. Özellikle, aykırılıklara dayandığı için haklı olan nedenler, ayrı düzenlemeyi aykırı değil, geçerli kılar. Aynı durumda olanlar için ayrı düzenleme aykırılık oluşturur. Anayasa'nın amaçladığı eşitlik, eylemli değil hukuksal eşitliktir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar ayrı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'nın öngördüğü eşitlik çiğnenmiş olmaz. Başka bir anlatımla, kişisel nitelikleri ve durumları özdeş olanlar arasında, yasalara konulan kurallarla değişik uygulamalar yapılamaz. Durumlardaki değişikliğin doğurduğu zorunluluklar, kamu yararı ya da başka haklı nedenlere dayanılarak yasalarla farklı uygulamalar getirilmesi durumunda Anayasa'nın eşitlik ilkesinin çiğnendiği

sonucu çıkarılamaz. Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre, eşitliği bozduğu iddia edilen kural haklı bir nedene dayanmakta veya kamu yararı amacıyla yürürlüğe konulmuş ise bu kuralın eşitlik ilkesini zedelediğinden söz edilemez.

İtiraz konusu kural ile, birikmiş borçların ödenmesi yönünden belediyelerin ayrıcalıklı bir duruma getirilmesinin haklı bir nedeni olup, olmadığının incelenmesi gerekmektedir.

Belediyelerin de içinde yer aldığı yerel yönetimler Anayasa'nın 127. maddesinde, "il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kanunla belirlenen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir" biçiminde tanımlanmıştır.

Öte yandan 4792 sayılı Yasa ile 1945 yılında kurulan Sosyal Sigortalar Kurumu da, hizmet aktiyle çalışanların sosyal güvenliğini sağlamak amacıyla çalışan bir sosyal güvenlik kuruluşu olup, iş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık, analık, malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortası kollarında götürmeye çalıştığı hizmeti, öteki gelirleri yanında ağırlıklı olarak işçi ve işverenlerin ödedikleri primlerle sağlamaya çalışmakta ve bu yolla kamu hizmeti yapmaktadır.

506 sayılı Yasa'da, Sosyal Sigortalar primlerinin kovuşturma ve alımında gerçek ve tüzel kişiler ile özel ve kamu tüzel kişileri arasında hiç bir ayırım bulunmamaktadır. Bu duruma göre, gerçek ve tüzel kişiler ile özel ve kamu tüzelkişileri arasında Kurum'a karşı yükümlülüklerini yerine getirmede ve ödenmeyen prim alacaklarının tahsilinde bir ayırım yoktur.

Belediyelerin, Kurum'a borçlu öteki işverenlerden ayrı statüye sokularak 1.4.1994 tarihine kadarki birikmiş prim borçları ve gecikme zamlarının eşit taksitlerle 36 ayda İller Bankası tarafından ilgili kuruluşlara verilen paylardan kesilerek kuruma ödenmesi ve ayrıca 1.4.1994 tarihinden itibaren gecikme zammı ve faizinin uygulanmaması suretiyle sağlanan ayrıcalığın haklı bir nedeni bulunmadığından, itiraz konusu kuralın sınırlı biçimde incelenen bölümü Anayasanın 10. maddesine aykırıdır.

2. 60. Madde Yönünden İnceleme

Yargıtay Onuncu Hukuk Dairesi başvuru kararında, itiraz konusu kuralın Sosyal Sigortalar Kurumunu, gelirleri yönünden dar boğaza sokacak bir düzenleme öngördüğünü ve bu kural nedeniyle belediyeler gibi, çok yaygın bir biçimde ve çok sayıda sigortalıyı içeren kuruluşların işveren olarak prim borçlarını ödemelerinin yıllara yayıldığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nun gelir kaybına uğratıldığını, bu durumun Anayasa'nın 60. maddesinin ikinci fıkrasındaki, devletin sosyal güvenliği sağlamak yönündeki gerekli önlemleri almak ve bu alanda örgüt kurmak yükümüne aykırı düştüğü ileri sürülmektedir.

Anayasa'nın "Sosyal güvenlik hakkı" başlıklı 60. maddesinin birinci fıkrasında, "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir.", ikinci fıkrasında da "Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilâtı kurar" denilmektedir.

Bu kural bireylere yaşlılık, hastalık, kaza, ölüm ve malûllük gibi sosyal riskler karşısında asgarî ölçüde bir yaşam düzeyi sağlamak amacını gerçekleştirmeye yöneliktir. Maddenin ikinci fıkrasında bu görevin Devlet tarafından oluşturulacak kuruluşlar yoluyla yerine getirileceği öngörülmüştür. Bu zorunluluk, madde gerekçesinde; "Sosyal güvenlik hakkı çalışanların yarını ve güvencesidir. Devlet, esasen gerekli teşkilâtı kurmuştur. Maddede

kurulması öngörülen teşkilâtın modernleştirilmesini rasyonel çalışmasını sağlamak, Devlet tarafından gerçekleştirilecektir." biçiminde belirtilmektedir.

Çağdaş uygarlığın simgesi olarak tüm toplumlarca benimsenmiş ve evrensellik kazanmış olan sosyal güvenlik kavramı, özde bireyin karşılaşacağı tehlikelere karşı güvence arayışının ürünüdür. Bireye, güç günlerinde asgarî bir güvence sağlamak sosyal güvenliğin temel amacıdır. Günümüzde, sosyal güvenlik politikalarının temelini, sosyal risklerin, bireyler üzerindeki etkilerinin giderilmesi çabaları oluşturmaktadır.

Sosyal Sigortalar Kurumu, ülkemizde sosyal güvenliği sağlayan kurumların başında gelir. Kurum, yasaların yüklediği alanda iş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık, analık, malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortası kollarında hizmet vermektedir. Kurum, Anayasa'nın 60. maddesinin tüm yurttaşlar yararına Devlete yüklediği sosyal güvenlik hakkını sağlamak ödevini yurttaşlardan bir bölümü yönünden yerine getirmek ve yine Anayasa'nın 49. maddesinin ikinci fıkrasına göre, Devlete çalışma hayatı ve çalışanlar yararına yüklenen ödevleri hizmet aktiyle çalışanlar bakımından gerçekleştirmek üzere kurulmuştur.

Anayasa'nın 2. maddesi uyarınca, sosyal devlet, vatandaşların sosyal durumlarıyla, refahlarıyla ilgilenen, onlara asgarî bir yaşam düzeyi sağlamakla kendini görevli sayan devlettir. Anayasanın 5. maddesinde de, ... 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 kaldırmak insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamak Devletin temel amaç ve görevleri arasında olduğu sayılmıştır.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun sosyal sigorta alanında kendisine yasayla verilen görevi yerine getirebilmesi, büyük oranda, işçi ve işverenlerin ödemeleri gereken primleri tahsil edebilmesine bağlıdır.

Bu amaçla, 506 sayılı Yasa primlerin tahsil edilebilmesinin güvence altına alınmasına ve yükümlülüklerini yerine getirmeyenler hakkında çeşitli yaptırımlar uygulanmasına ilişkin kurallar getirmiştir.

Kurumun temel gelir kaynağı olan primlerin zamanında ve eksiksiz tahsil edilebilmesi kurumun yasayla kendisine yüklenen sosyal güvenlik hizmetini yerine getirmesi açısından yaşamsal önem arz etmektedir.

İtiraz konusu kural, belediyelerin 1.4.1994 tarihine kadar birikmiş Sosyal Sigortalar Kurumu prim borçları asılları ve ferilerinin 1.4.1994 tarihinden itibaren herhangi bir zam, faiz uygulanmaksızın 36 ay vadeye bağlı olarak eşit taksitlerle ödenmesini öngörmektedir.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun sunduğu dosyadaki belgeye göre belediye, başkanlıklarının, 1.4.1994 tarihi itibarıyla ödenmeyen prim ve gecikme zamları toplamı 10.185.178.945.133 TL'dir ve bu miktar kurum toplam alacağının % 43.44 ünü oluşturmaktadır.

Belediye başkanlıklarının belirtilen borçlarının uzun vadede taksitle bağlanması, gecikme zammı ile faiz alacağının dondurulmasının, aktüaryal dengenin bozulmasına, kurumunun, % 100'leri aşan enflasyon oranı karşısında iş yapamaz duruma düşmesine neden

Esas Sayısı : 1994/90
Karar Sayısı : 1995/22

olacağı açıktır. Kurum böylece Anayasal görevini yerine getiremez duruma düşecektir. İncelenen kural bu yönüyle Anayasa'nın 60. maddesine aykırılık oluşturmaktadır.

Açıklanan nedenlerle 3986 sayılı Yasa'nın geçici 1. maddesinin, sınırlama kararı kapsamı içinde incelenen bölümünün iptali gerekir.

VI- SONUÇ

Sınırlama kararı uyarınca incelenen 4.5.1994 günlü, 3986 sayılı "Ekonomik Denge İçin Yeni Vergiler İhdası ile 1.7.1964 Tarihli ve 488 Sayılı, 2.7.1964 Tarihli ve 492 Sayılı, 7.11.1984 Tarihli ve 3074 Sayılı, 25.10.1984 Tarihli ve 3065 Sayılı, 31.12.1960 Tarihli ve 193 Sayılı, 21.7.1953 Tarihli ve 6183 Sayılı, 2.2.1981 Tarihli ve 2380 Sayılı, 15.7.1963 Tarihli ve 277 Sayılı Kanunların Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un geçici 1. maddesindeki "... Belediyeler," sözcüğünün aynı maddedeki "... Sosyal Sigortalar Kurumu prim borçları asılları ve ferileri ..." sözcükleri yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

27.6.1995 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Yılmaz ALİEFENDİOĞLU	İhsan PEKEL
Üye	Üye	Üye
Selçuk TÜZÜN	Ahmet N. SEZER	Samia AKBULUT
Üye	Üye	Üye
Yalçın ACARGÜN	Mustafa BUMİN	Sacit ADALI
Üye	Üye	
Ali HÜNER	Nurettin TURAN	