

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2010/55

Karar Sayısı : 2011/140

Karar Günü : 20.10.2011

R.G. Tarih-Sayı : 14.02.2012-28204

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Aydın Bölge İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU : 31.5.2006 günlü, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 17.4.2008 günlü, 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 başvurulabilirler*' biçimindeki dördüncü cümlesinin Anayasa'nın 2., 36., 125., 141. ve 155. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğün durdurulması istemidir

I- OLAY

Akaryakıt satışı faaliyetinde bulunan şirketin işyerinde yapılan incelemede defter ve belgelerin incelemeye ibraz edilmemesi nedeniyle kesilen idari para cezasına karşı İdare Mahkemesi'nde açılan davanın kabul edilerek cezanın kaldırılmasına ilişkin kararın itiraz incelemesinde, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Bölge İdare Mahkemesi iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

31.5.2006 günlü, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 17.4.2008 günlü, 5754 sayılı Kanun'un 60. maddesiyle değiştirilen, itiraz konusu kuralı da içeren 102. maddesinin dördüncü fıkrası şöyledir:

'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 otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurulabilirler. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde, idari para cezası kesinleşir.'

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında, Anayasa'nın 2., 36., 125., 141. ve 155. maddelerine dayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca, Haşim KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, Serdar ÖZGÜLDÜR,

Şevket APALAK, Serruh KALELİ, Recep KÖMÜRCÜ, Alparslan ALTAN, Burhan ÜSTÜN ile Engin YILDIRIM'ın katılımlarıyla yapılan ilk inceleme toplantısında; dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına, 24.6.2010 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

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

A- Anlam ve Kapsam

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 102. maddesinde, aynı Kanunda öngörülen bazı yükümlülüklerin zamanında ya da usulünce yerine getirilmemesi halinde Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından verilecek idari para cezaları düzenlenmiştir. Maddenin ilk fıkrasında hangi eylemlere ne miktarda idari para cezası verileceği, itiraz konusu dördüncü fıkrasında ise bu cezaların ne şekilde tahakkuk edeceği ve 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 mahkemesine başvurulabileceği belirtilmiştir.

5510 sayılı Kanun'un 102. maddesinin, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesi bağlamında 'aksine hüküm' içeren bir düzenleme olduğu görülmektedir. Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinde yer alan, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunup bulunmamasına ilişkin ibareden, diğer kanunlarda yer alan ve idari yaptırım kararlarına yönelik itirazları inceleme görevini idari yargı yerlerine veren düzenlemelerin kastedildiği açıktır. 5510 sayılı Kanun'un 102. maddesinin idari para cezalarında görevli mahkemeyi belirleyen itiraz konusu cümlesi, Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinde 5560 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikten sonra, açıkça idari yargıyı görevli kılan istisnai düzenlemelerden birisidir.

5510 sayılı Kanun'un getirdiği yeni 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 rejimi altında toplanmıştır. Bu Yasa, sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortasından yararlanacak kişileri, işverenleri, sağlık hizmeti sunucularını, bu Yasa'nın uygulanması bakımından gerçek kişiler ile her türlü kamu ve özel hukuk tüzel kişilerini ve tüzel kişiliği olmayan diğer kurum ve kuruluşları kapsamaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu; farklı emeklilik rejimlerinin, aktüeryal olarak hak ve yükümlülükler yönünden tek bir emeklilik rejimine dönüştürülebilmesi için Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü ve Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü'nü aynı çatı altında toplayan 16.5.2006 günlü, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile kurulmuştur. Kurum, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî açıdan özerk, 5502 sayılı Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tâbidir; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşudur.

İtiraz konusu kuralın yer aldığı 5510 sayılı Kanun'un 102. maddesinde düzenlenen idari para cezaları, Kanunda belirtilen yükümlülüklere aykırı davranışların önlenmesi amacıyla,

araya yargısal bir karar girmeden, idarenin doğrudan işlemiyle idare hukukuna özgü usullerle kesilen ve maddenin birinci fıkrasında sayılan işlem ve eylemlere uygulanan yaptırımlardır. İdari para cezasını gerektiren eylemin işlendiğini saptamak ve Kanunda gösterilen şekilde asgari ücretle bağlantılı olarak cezanın tutarını belirlemek tamamıyla idari makam olan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kararıyla oluşmaktadır. Yaptırım, tümüyle idari işleme dayanmaktadır. Yargı organlarının müdahalesi olmadan, kamu gücüne dayanılarak, idarece kararlaştırılmakta ve uygulanmaktadır.

Gelişen, büyüyen, çeşitlenen ve çoğalan toplumsal gereksinimleri yerinde, zamanında ve etkin bir biçimde karşılayabilmek için çağdaş yönetimlerde idareye geniş ve değişik alanlarda yaptırım yetkileri tanınmakta, önemsiz görülen bazı fiiller ceza hukuku alanından çıkarılarak idari yaptırımlara konu edilmektedir.

Anayasa Mahkemesi kararlarında idari yaptırım, 'idarenin bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak idare hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya uyguladığı yaptırımlar', idari yaptırımlar içinde önemli bir yer tutan idari para cezaları ise, 'toplumsal düzene aykırılık oluşturan eylemler nedeni ile yasanın açıkça izin verdiği durumlarda idarenin yargı organına başvurmadan kendisinin bizzat uyguladığı ve bir miktar paranın alınması biçiminde gerçekleştiren mali nitelikte yaptırımlar' olarak tanımlanmaktadır. İdari yaptırımların, bir idari organ veya makam tarafından kamu gücü kullanılarak yapılan tek yanlı idari bir işlem olması ve yasal veya düzenleyici idari işleme uyulmamasının bir ceza içermesi olmak üzere belirleyici iki özelliği bulunmaktadır.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

Başvuru kararında, sosyal güvenlik uyuşmazlıklarında karmaşa, belirsizlik ve güvensizlik olduğu, aynı işveren hakkında aynı işyeri, aynı maddi olay ve aynı denetim raporu uyarınca tesis edilen ayrı işlemler için farklı mahkemenin görevlendirildiği, davacının her bir yargı yerinde haklılığını ayrı ayrı ispatlamaya çalıştığı, farklı yargı yerlerinin birbirlerini bekletici mesele yapmayı tercih etmesinin yargılamanın çabukluğuna zarar verdiği, aynı işyeri ve aynı maddi olaya göre farklı yargı kolunda haklılık mücadelesi verilmesi sonucu, hem belirlilik ve hukuki güvenlik ilkelerinin hem de adil yargılanma ve etkili başvuru ilkelerinin ihlal edildiği, işlem her ne kadar idari nitelikte ise de, aynı maddi olaya dayalı yaptırımlarla ilgili tüm uyuşmazlıkların tek yargı kolunda toplanmasında haklı neden ve kamu yararı bulunduğu, yargı yerlerinden farklı kararlar çıkmasının yargıya olan güvenin sarsılması ve hak arama özgürlüğünün ihlali anlamına geldiği, 5510 sayılı Kanun'dan sonra sosyal güvenlik yaptırımlarının hukuki niteliğinin de farklılaştığı, yeni rejimle özel hukuk niteliği ağır basan sosyal güvenlik hukuku alanı oluşturulduğu, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun işlem ve eylemlerinin kamu hukukundan ziyade özel hukuk ağırlıklı olduğu, aynı maddi olay ve aynı hukuki rejime tabi olan ihtilafların uzman mahkeme olan adli mahkemede görülmesinin davaların az maliyetle daha kısa sürede sonuçlanmasını sağlayacağı, bu nedenlerle itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 2., 36., 125., 141. ve 155. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 17.4.2008 günlü, 5754 sayılı Kanun'un 60. maddesiyle değiştirilen 102. maddesinde Kanunda öngörülen bazı yükümlülüklerin zamanında ya da usulüne uygun yerine getirilmemesi halinde Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından verilecek idari para cezaları ile ilgili yaptırımlar düzenlenmiştir. Maddenin ilk fıkrasında hangi eylemlere ne miktarda idari para cezası verileceği, itiraz konusu cümleyi de içeren dördüncü fıkrasında ise bu cezaların ilgiliye tebliği ile tahakkuk edeceği, tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde ödeneceği veya aynı süre içinde Kuruma itiraz

edilebileceği, itirazın reddi üzerine de otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurulabileceği belirtilmiştir.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk Devleti, insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyucu adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu sürdürmekle kendini yükümlü sayan, bütün işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan Devlettir.

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

Anayasa, 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.

İdarenin hizmetlerini gereği gibi ve ivedilikle görebilmesi için, yaptırım uygulama yetkilerine gereksinimi vardır. İdare bu yetkilerle, kamu düzeni ve güvenliğini, kamu sağlığını, ulusal kaynakları zamanında ve gereği gibi koruyabilir. Bu nedenle, idareye, geniş ve çeşitli yaptırımlar uygulama yetkisi tanınmıştır. İdarî cezalar, idarî yaptırımların en önemlilerinden biridir. İdarî cezalar arasında yer alan para cezaları da bu amaçla etkin ve yaygın bir biçimde uygulanmaktadır. İdarî para cezalarını diğer cezalardan ayıran en belirgin nitelik, onların idarî makamlar tarafından kamu gücü kullanılarak verilmesidir.

Anayasa Mahkemesi'nin daha önceki 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.

Yasa koyucu, 102. madde kapsamında verilen idari para cezalarında görevli yargı yerini idare mahkemesi olarak belirtirken, söz konusu idari para cezalarına karşı dava açma süresini idare mahkemelerinde dava açma süresinden farklı belirleyerek sosyal güvenlik konusunun niteliğine uygun önlemini de almıştır.

Yargılamanın ekonomikliği nedeniyle 5510 sayılı Kanun kapsamındaki tüm işlemlerin tek yargı yerinde toplanması önerisi, Anayasa'nın 153. maddesinde yer alan, Anayasa Mahkemesi'nin 'kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesisi edemez' kuralı karşısında Anayasa yargısının konusu olmadığı gibi, itiraz konusu kuralda, idari işlemlerin idarî yargının dışına çıkarılarak adlî yargıya bırakılması da söz konusu değildir.

İtiraz konusu kuralda olduğu gibi, Anayasa'ya ve Anayasa Mahkemesi kararlarına uygun olarak düzenlenen bir konunun, farklı gerekçeler ya da nedenlerle farklı düzenlenmesi gerektiği savı Anayasa'ya aykırılık konusu olamaz. Niteliği gereği idari olan eylem ve işlemlere ilişkin davaların, Anayasa gereği, idari yargı yerlerinde görülmesi esastır. Yasaların, belirsizlik ve kargaşa yaratması değil önlemesi esas olduğuna göre, yasa koyucunun da Anayasa'daki idarî ve adlî yargı ayrılığını esas alması, idarenin kamu gücü kullandığı ve kamu hukuku alanına giren işlem ve eylemlerinin, idari yargı denetimine tabi olması Anayasa'ya uygunluğun gereğidir.

İtiraz 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.

Açıklanan nedenlerle, 31.5.2006 günlü, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 17.4.2008 günlü, 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 cümlesi Anayasa'nın 2., 125. ve 155. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

İtiraz konusu kuralın, yargı yerini belirten niteliği nedeniyle Anayasa'nın 36. ve 141. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

VI- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

31.5.2006 günlü, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 17.4.2008 günlü, 5754 sayılı Yasa'nın 60. maddesiyle değiştirilen 102. maddesinin dördüncü fıkrasının '*Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurabilirler*.' biçimindeki dördüncü cümlesine yönelik iptal istemi, 20.10.2011 günlü, E.2010/55, K.2011/140 sayılı kararla reddedildiğinden, bu cümleye ilişkin YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE, 20.10.2011 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

VII- SONUÇ

31.5.2006 günlü, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 17.4.2008 günlü, 5754 sayılı Yasa'nın 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 olmadığına ve itirazın REDDİNE, 20.10.2011 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Başkanvekili
Haşim KILIÇ	Osman Alifeyyaz PAKSÜT	Serruh KALELİ

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Mehmet ERTEN

Üye

Fettah OTO

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Alparslan ALTAN

Üye

Burhan ÜSTÜN

Üye

Engin YILDIRIM

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Erdal TERCAN