**ANAYASA MAHKEMESİ KARARI**

**Esas Sayısı : 2013/40**

**Karar Sayısı : 2013/139**

**Karar Günü : 28.11.2013**

**R.G. Tarih-Sayı : 09.05.2014-28995**

**İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN :**Edirne İş 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 beşinci fıkrasının üçüncü cümlesinin, Anayasa'nın 2. ve 36. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istemidir.

**I- OLAY**

Sosyal Güvenlik Kurumunca verilen idarî para cezasını peşin ödeyen davacının bu cezaya karşı açtığı davanın reddedilmesi üzerine, idarece para cezasının peşin ödeme nedeniyle tahsil edilmemiş dörtte birlik kısmı için düzenlenen ödeme emrinin iptali istemiyle açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

**III- YASA METİNLERİ**

**A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı**

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 102. maddesinin dördüncü fıkrası ile itiraz konusu cümlenin yer aldığı beşinci ve devamı fıkraları şöyledir:

*“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, idarî para cezası kesinleşir.*

*İdarî para cezalarının, Kuruma itiraz edilmeden veya yargı yoluna başvurulmadan önce tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde peşin ödenmesi halinde, bunun dörtte üçü tahsil edilir. Peşin ödeme idarî para cezasına karşı yargı yoluna başvurma hakkını etkilemez.****Ancak Kurumca veya mahkemece Kurum lehine karar verilmesi halinde, daha önce tahsil edilmemiş olan dörttebirlik ceza tutarı, 89 uncu maddenin ikinci fıkrası hükmü de dikkate alınarak tahsil edilir.***

*Mahkemeye başvurulması idarî para cezasının takip ve tahsilini durdurmaz. Tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde ödenmeyen idarî para cezaları, 89 uncu madde hükmü gereğince hesaplanacak gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte tahsil edilir.*

*İdarî para cezaları on yıllık zamanaşımı süresine tabidir. Zamanaşımı süresi, fiilin işlendiği tarihten itibaren başlar.*

*İdarî para cezaları hakkında, bu Kanun ve 16/5/2006 tarihli ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununda hüküm bulunmayan hallerde 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri uygulanır.”*

**B- İlgili Görülen Yasa Kuralı**

5510 sayılı Kanun'un ilgili görülen 89. maddesinin ikinci fıkrası şöyledir:

*“Kurumun prim ve diğer alacakları süresi içinde ve tam olarak ödenmezse, ödenmeyen kısmı sürenin bittiği tarihten itibaren ilk üç aylık sürede her bir ay için % 3 oranında gecikme cezası uygulanarak artırılır. Ayrıca, her ay için bulunan tutarlara ödeme süresinin bittiği tarihten başlamak üzere borç ödeninceye kadar her ay için ayrı ayrı Hazine Müsteşarlığınca açıklanacak bir önceki aya ait Yeni Türk Lirası cinsinden iskontolu ihraç edilen Devlet iç borçlanma senetlerinin aylık ortalama faizi bileşik bazda uygulanarak gecikme zammı hesaplanır. Ancak, ödemenin yapıldığı ay için gecikme zammı günlük hesaplanır. Bakanlar Kurulu, ilk üç ay için uygulanan gecikme cezası oranını iki katına kadar artırmaya veya bu oranı % 1 oranına kadar indirmeye, yeniden kanunî oranına getirmeye ve uygulama tarihini belirlemeye yetkilidir. Dava ve icra takibi açılmış olsa bile, prim ve diğer Kurum alacaklarının ödenmemiş kısmı için gecikme cezası ve gecikme zammı tahsil edilir.”*

**C- Dayanılan Anayasa Kuralları**

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

**IV- İLK İNCELEME**

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Mehmet ERTEN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, Zühtü ARSLAN ve M. Emin KUZ'un katılımlarıyla 2.5.2013 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

**V- ESASIN İNCELENMESİ**

Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Evren ALTAY tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu ve ilgili görülen yasa kuralları, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvuru kararında, kişilerin mahkemeye erişiminin kolaylıkla sağlanması ve bu konuda herhangi bir sınırlamayla karşılaşılmamasının hak arama özgürlüğü ve adil yargılanma hakkının bir gereği olduğu, herkesin iddialarını mahkeme önüne taşıma hakkının Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince de adil yargılanma hakkının bir unsuru olarak kabul edildiği ve bu konuda hakkın özüne etkili olmayacak şekilde yapılabilecek düzenlemelerin ölçülü olması gerektiğinin belirtildiği, açılan davanın kaybedilmesi durumunda davacının dava konusu idarî para cezasının dörtte birini ödemeye zorlanmasının mahkemeye erişim hakkını kısıtlayıcı nitelik taşıdığı, itiraz konusu kural benzeri bir düzenlemeye Kabahatler Kanunu'nda yer verilmediği hususu dikkate alındığında benzer nitelikteki idarî para cezaları yönünden farklı düzenlemeler getirilmesinin hukuk devletinin öngörülebilirlik ve belirlilik ilkelerine aykırılık oluşturduğu, Devlet tarafından hak arama yollarının açık tutulmasının yeterli olmadığı, bu yolların etkinliğinin de sağlanması gerektiği, mahkemeye başvurmayı caydırıcı şekilde davacılara ek mali külfet yüklenmesinin meşru ve haklı bir amacının bulunmadığı gibi orantılı da olmadığı belirtilerek itiraz konusu kuralın, Anayasa'nın 2. ve 36. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

5510 sayılı Kanun'un 102. maddesinin beşinci fıkrasında, idarî para cezalarının Sosyal Güvenlik Kurumuna itiraz edilmeden veya yargı yoluna başvurulmadan önce tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde peşin ödenmesi halinde, bunun dörtte üçünün tahsil edileceği ve peşin ödemenin idarî para cezasına karşı yargı yoluna başvurma hakkını etkilemeyeceği belirtildikten sonra, itiraz konusu üçüncü cümlede, Sosyal Güvenlik Kurumunca veya mahkemece Kurum lehine karar verilmesi halinde daha önce tahsil edilmemiş olan dörtte birlik ceza tutarının, Kanun'un 89. maddesinin ikinci fıkrası hükmü de dikkate alınarak tahsil edileceği hükme bağlanmıştır. Kanun'un 89. maddesinin ikinci fıkrası, Sosyal Güvenlik Kurumunun alacaklarının süresi içinde ödenmemesi halinde gecikme cezası ve gecikme zammı uygulanmasını öngörmektedir.

Anayasa'nın 36. maddesinin birinci fıkrasında, “*Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.*” hükmüne yer verilmiştir. Maddeyle güvence altına alınan hak arama özgürlüğü ve adil yargılanma hakkı, kendisi bir temel hak niteliği taşımasının yanında, diğer temel hak ve özgürlüklerden gereken şekilde yararlanılmasını ve bunların korunmasını sağlayan en etkili güvencelerden biridir.

Mahkemeye erişim hakkı, hak arama özgürlüğünün bir gereği olmakla birlikte, hak arama özgürlüğünün varlığının kabulü için tek başına yeterli bulunmamaktadır. Kişilere yargı mercileri önünde dava açma hakkı tanıyan bir düzenlemenin, mahkemeye erişimi etkisiz kılacak ya da yargı yoluna başvurmayı önemli ölçüde zorlaştırıcı veya caydırıcı nitelikte kurallar içermesi halinde bu düzenlemenin hak arama özgürlüğüne uygun olduğundan söz edilemez.

Kanun koyucu, idarî para cezalarının Sosyal Güvenlik Kurumuna itiraz edilmeden veya yargı yoluna başvurulmadan önce tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde peşin ödenmesi halinde, bunun dörtte üçünün tahsil edilmesini öngörmüş ve peşin ödemenin idarî para cezalarına karşı yargı yoluna başvurma hakkını etkilemeyeceğini belirtmiştir. Peşin ödeme halinde para cezasının dörtte üçünün tahsil edilmesi, peşin ödemenin özendirilmek suretiyle alacağın bir an önce tahsili amacını gütmektedir.

Peşin ödeme sonrasında idarî para cezasına karşı idareye itiraz veya yargı yoluna başvurulması ve bu başvurunun reddine karar verilmesi durumunda, daha önce tahsilinden vazgeçilmiş olan dörtte birlik ceza tutarının tahsil edileceğinin öngörülmesi, bu cezalara karşı hak arama özgürlüğünü kullanan kişilere bir tür yaptırım uygulanması sonucunu doğurmaktadır. Peşin ödedikleri idarî para cezası tutarı dışında yeni bir ödeme ile yükümlü kılınmaları, kişilerin bu cezalara karşı itiraz veya dava yoluna başvurmalarını caydırıcı bir nitelik taşımaktadır. Peşin ödeme sonrası itiraz yoluna başvurulmadığı ya da dava açılmadığı takdirde idarece hiçbir zaman istenilemeyecek olan bir tutarın, bu yollara başvuran ve başvurusu reddedilen kişilerden tahsil edileceğinin öngörülmesi, hak arama özgürlüğünün ihlaline yol açan açık bir müdahaledir.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 36. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa'nın 36. maddesine aykırı görülerek iptal edildiğinden Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca incelenmesine gerek görülmemiştir.

Alparslan ALTAN, Burhan ÜSTÜN, Nuri NECİPOĞLU, Erdal TERCAN ile M. Emin KUZ bu görüşe katılmamışlardır.

**VI- SONUÇ**

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 beşinci fıkrasının üçüncü cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Alparslan ALTAN, Burhan ÜSTÜN, Nuri NECİPOĞLU, Erdal TERCAN ile M. Emin KUZ'un karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 28.11.2013 gününde karar verildi.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Başkan  Haşim KILIÇ | Başkanvekili  Serruh KALELİ | Başkanvekili  Alparslan ALTAN |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Üye  Mehmet ERTEN | Üye  Serdar ÖZGÜLDÜR | Üye  Osman Alifeyyaz PAKSÜT |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Üye  Zehra Ayla PERKTAŞ | Üye  Recep KÖMÜRCÜ | Üye  Burhan ÜSTÜN |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Üye  Engin YILDIRIM | Üye  Nuri NECİPOĞLU | Üye  Hicabi DURSUN |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Üye  Celal Mümtaz AKINCI | Üye  Erdal TERCAN | Üye  Muammer TOPAL |

|  |  |
| --- | --- |
| Üye  Zühtü ARSLAN | Üye  M. Emin KUZ |

**KARŞIOY GEREKÇESİ**

5510 sayılı Kanunun 102. maddesinin beşinci fıkrasının üçüncü cümlesinin Anayasaya aykırılığı itirazı üzerine anılan hüküm Anayasanın 36. maddesine aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

Beşinci fıkrada, idarî para cezalarının, Sosyal Güvenlik Kurumuna itiraz edilmeden veya yargı yoluna başvurulmadan önce onbeş gün içinde peşin olarak ödenmesi hâlinde dörtte üçünün tahsil edileceği ve peşin ödemenin idarî para cezasına karşı yargı yoluna başvurma hakkını etkilemeyeceği; aynı fıkranın iptal edilen üçüncü cümlesinde ise, Kurumca veya mahkemece Kurum lehine karar verilmesi hâlinde, daha önce tahsil edilmemiş olan dörtte birlik ceza tutarının da tahsil edileceği belirtilmiştir. Kararda, bu hükmün hak arama özgürlüğüne uygun olmadığı gerekçesiyle iptaline hükmedilmiştir.

Anılan maddenin dördüncü fıkrasında, idarî para cezalarının tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde ödeneceği veya aynı süre içinde Kuruma itiraz edilebileceği ve itirazın takibi durduracağı; Kurumca itirazı reddedilenlerin ise otuz gün içinde mahkemeye başvurabileceği hükme bağlanmıştır. Buna göre, idarî para cezasına karşı Kuruma itiraz edilmesi mümkün olduğu gibi yargı yoluna gidilmesi de mümkündür. Üstelik, itirazın takibi durduracağı belirtilerek hak arama hürriyetini güçlendiren önemli bir güvence de sağlanmıştır.

Cezanın dörtte üçünü ödedikten sonra Kuruma itiraz eden veya mahkemeye müracaat eden yükümlüden, Kurumun lehine karar verilmesi hâlinde cezanın ödenmeyen dörtte birinin de tahsil edileceğinin öngörülmesi ilgiliye yeni bir yükümlülük getirmemektedir. Kaldı ki, gereksiz başvuruların önlenerek dava sayısının azaltılması ve böylece mahkemelerin fuzulî yere meşgul edilmeksizin uyuşmazlıkları makul sürede bitirebilmesi gibi kamu yararının gerektirdiği durumlarda başvuruculara yeni yükümlülükler getirilmesi de mümkündür. Anayasa Mahkemesi, bireysel başvurulara ilişkin çeşitli kararlarında, bu yükümlülüklerin kapsamını belirlemenin kamu otoritelerinin takdir yetkisi içinde olduğunu ve öngörülen yükümlülükler dava açmayı imkânsız hale getirmedikçe veya aşırı derecede zorlaştırmadıkça mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğinin söylenemeyeceğini hükme bağlamaktadır (Örn. B.No: 2013/1613, 2/10/2013).

Anayasa Mahkemesi, hak arama özgürlüğünü engellediği iddiasıyla Anayasaya aykırılığı iddia edilen ve kamu alacağı ile ilgili kendisine ödeme emri tebliğ edilen borçlunun itirazında tamamen veya kısmen haksız çıkması hâlinde hakkındaki itirazın reddolunduğu miktardaki kamu alacağının %10 zamla tahsil edileceğini öngören 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 58. maddesinin beşinci fıkrasına ilişkin 3/2/2011 tarihli ve E.2009/83, K.2011/29 sayılı kararında da, kişilerin yargı mercileri önünde sahip oldukları anayasal hakların engellenmediği, idarî para cezalarına karşı yargı yolunun kapatılmadığı ve mahkemelerin bu işlemlerle ilgili davaları inceleyerek gerekli kararları vermekten alıkonulmadığı gerekçesiyle kuralın hak arama hürriyetini engelleyen bir yönünün bulunmadığına hükmetmiştir. İtiraz konusu kuralda da, idarî para cezalarına karşı itiraz edilmesi ve yargı yoluna başvurulması engellenmemiş, aksine itirazın takibi durdurması öngörülmüş, Kurumca itirazı reddedilenlerin mahkemeye başvurabilecekleri ve peşin ödemenin idarî para cezasına karşı yargı yoluna başvurma hakkını etkilemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Bu itibarla, peşin ödemenin teşvik edilmesi, tahsilâtın hızlandırılması ve dava sayısının azaltılması amacıyla getirildiği anlaşılan mezkûr kuralla, şartlı olarak tahsilinden vazgeçilen meblağın da haksız çıkma hâlinde ödeneceğinin hükme bağlanması, ilgililere getirilmiş yeni bir yükümlülük olarak değerlendirilemeyeceği gibi böyle sayılsa bile mahkemeye erişimi etkisiz kılacak veya yargı yoluna başvurmayı önemli ölçüde zorlaştırıcı veya caydırıcı nitelikte, dolayısıyla da hak arama hürriyetine uygun olmayan bir düzenleme olarak değerlendirilemez.

Açıklanan sebeplerle, itiraz konusu kuralın Anayasanın 36. maddesine aykırı olmadığı ve iptal talebinin reddine karar verilmesi gerektiği düşüncesiyle iptal yönündeki çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Başkanvekili  Alparslan ALTAN | Üye  Burhan ÜSTÜN | Üye  Nuri NECİPOĞLU |

|  |  |
| --- | --- |
| Üye  Erdal TERCAN | Üye  M. Emin KUZ |