

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU PROGRAMI
DOKTORA TEZİ

İDARE HUKUKU AÇISINDAN
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU VE YARGISAL
DENETİMİ

Ercan ŞAMLIOĞLU

Danışman
Prof. Dr. Meltem KUTLU GÜRSEL

İZMİR - 2022

TEZ ONAY SAYFASI



YEMİN METNİ

Doktora Tezi olarak sunduğum “İdare Hukuku Açısından Sosyal Güvenlik Kurumu ve Yargısal Denetimi” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerkere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

21/10/2022

Ercan ŞAMLIOĞLU



ÖZET

Doktora Tezi

İdare Hukuku Açısından Sosyal Güvenlik Kurumu ve Yargısal Denetimi

Ercan ŞAMLIOĞLU

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Kamu Hukuku Programı

Ülkemizde gerçekleşen sosyal güvenlik reformu kapsamında, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı Genel Müdürlüklerinin tüzel kişilikleri sona erdirilerek, sosyal güvenlik mevzuatı ile kapsam ve sınırları belirlenen sosyal güvenlik hizmetlerini sunmak üzere, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî açıdan özerk, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının vesayet denetimi altında faaliyet gösteren, ilgili Kanunlarda aksi belirtilmeyen durumlarda özel hukuk hükümlerine tabi olan SGK kurulmuştur.

Kurum işlemlerinin yargısal denetiminde İş Mahkemeleri genel görevli mahkeme olarak belirlenmiş olsa da Kurumca gerçekleştirilen çoğu işlemin idari niteliği haiz olduğu görülmektedir. Bu açıdan Kurumun, özel hukuk ve kamu hukuku alanında gerçekleştirmiş olduğu işlemlerin hukuki niteliği konusunda gerek doktrinde gerekse yargı içtihatlarında tam bir fikir birliği bulunduğundan söz etmek mümkün değildir.

Kurum işlemlerinin özel hukuk ve kamu hukuku niteliklerinin belirlenmesindeki güçlüğü ilave olarak, uygulanan mevzuatın çok sık değişikliğe uğraması, sistematığının bulunmaması, dilinin sade olmaması da hukuki güvenlik ilkesi ile çelişmekte, ayrıca bu durum bireylerin sosyal güvenlik hizmetine erişim hakkını olumsuz etkilemektedir.

SGK'yı idare hukuku açısından incelemekteki amacımız; niteliği itibariyle bir kamu hizmeti olan sosyal güvenlik hizmetini sunmakta olan Kurumun idari yapısını analiz ederek, Türk idare sistemi içerisindeki yerini tam olarak açıklamak, sunmuş olduğu hizmetleri, hukuki güvenlik ve sosyal güvenlik

hizmetine hakim olan ilkeler açasından değerlendirmek, işlemlerinin hukuki niteliklerini ortaya koymak suretiyle, Kurumun yargısal denetimi kapsamında, adli idari yargı ayrımı bakımından ortaya çıkan görev uyuşmazlıklarını değerlendirmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Kurumu, Sosyal Güvenlik Hizmeti, İdari İşlem, Yargısal Denetim.



ABSTRACT
Doctoral Thesis
Doctor of Philosophy(PhD)
Social Security Institution And It's Judicial Review
In Terms Of Administrative Law
Ercan ŞAMLIOĞLU

Dokuz Eylül University
Graduate School of Social Sciences
Department of Public Law
Public Law Program

Within the scope of Social Security Reform realized in Turkey, the legal entities of Social Insurances Institution (SSK), Pension Fund (ES) and Social Security Organization for Artisans and Self-employed (BAĞKUR) were terminated and in order to provide social security services of which scope and limits are defined by social security legislation, administratively and financially autonomous Social Security Institution (SGK) was established in accordance with private law unless otherwise stated in relevant laws, having a legal entity under the tutelage of Ministry of Labour and Social Security.

Even though the labor courts are designated as general jurisdiction courts in the judicial review of the Institution's transactions, it is seen that many of the transactions of the Institution are within administrative scope. In this respect, it is not possible to say that there is a complete consensus on the legal nature of transactions carried out by Institution in the fields of private law and public law, both in the doctrine and jurisprudence.

In addition to the difficulty in determining the private law and public law qualifications of the transactions of the Institution, the frequent changes in the applicable legislation, lack of systematicity, and not using plain language contradict the legal security principle, and this situation adversely affects the right of individuals to access social security services.

Our objective in examining SGK in terms of administrative law; is to fully explain the Institution’s place in Turkish administrative system by analysing the administrative structure of the Institution, that provides social security service, which is a public service by its nature, to assess the services provided by the Institution in terms of the principles that dominate the legal security and social security service, and to evaluate the conflicts of the duties of the Institution within judicial audits that arise in terms of the judicial administrative judiciary distinction by revealing the legal characteristics of the Institution transactions.

Keywords: Social Security, Social Security Institution, Social Security Service, Administrative Transaction, Judicial Review.

**İDARE HUKUKU AÇISINDAN
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU VE YARGISAL DENETİMİ**

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xix
TABLolar LİSTESİ	xxi
ŞEKİLLER LİSTESİ	xxii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

**SOSYAL GÜVENLİK HAKKI, SOSYAL GÜVENLİK HİZMETİ KAVRAMI
VE SOSYAL GÜVENLİK HİZMETİNİN GELİŞİMİ**

I. SOSYAL GÜVENLİK HAKKI KAVRAMI	4
A. Sosyal Güvenlik Kavramı	4
1. Dar Anlamda Sosyal Güvenlik	5
2. Geniş Anlamda Sosyal Güvenlik	6
B. Sosyal Güvenlik Hakkının Doğuşu	8
C. Sosyal Güvenlik Hakkının Kapsamı	11
1. Sosyal Güvenlik Hakkının Kişiler Yönünden Kapsamı	12
2. Sosyal Güvenlik Hakkının Sosyal Riskler Yönünden Kapsamı	13
3. Sosyal Güvenlik Hakkının Sağladığı Güvence Seviyesi Yönünden Kapsamı	14
D. Sosyal Güvenlik Hakkının Temel Hak ve Özgürlükler İçerisindeki Yeri	14
II. SOSYAL GÜVENLİK HİZMETİ KAVRAMI	16
A. Genel Olarak Sosyal Güvenlik Hizmeti	16

1. Sosyal Güvenlik Hizmetinin Doğuşu	17
2. Sosyal Güvenlik Hizmetinin Kapsamı	19
3. Sosyal Güvenlik Hizmetinin Unsurları	21
a. Organik Açıdan Sosyal Güvenlik Hizmeti	21
b. Şekli Açıdan Sosyal Güvenlik Hizmeti	21
c. Maddi Açıdan Sosyal Güvenlik Hizmeti	23
4. Sosyal Güvenlik Hizmetinin Hukuki Niteliği	24
5. Sosyal Güvenlik Hizmetinin Sağlanma Usulleri	25
a. Sosyal Sigortalar	26
b. Sosyal Yardımlar	27
c. Sosyal Hizmetler	28
6. Sosyal Güvenlik Hizmetine Hâkim Olan İlkeler	30
a. Zorunluluk İlkesi	31
b. Süreklilik İlkesi	31
c. Değişkenlik İlkesi	32
d. Eşitlik İlkesi	32
e. Meccanilik İlkesi	34
7. Karşılaştırmalı Hukukta Sosyal Güvenlik Hizmeti	34
a. Bismarch Sistemi	35
b. Beveridge Sistemi	36
c. Amerikan Sistemi	37
d. İskandinav Sistemi	37
e. Yeni Zelanda Sistemi	38
f. Şili Sistemi	39
B. Ulusal Hukukta Sosyal Güvenlik Hizmeti	40
1. Genel Olarak	40
2. 1920-1944 Dönemi	42
3. 1945-2000 Dönemi	43
a. İşçilere Yönelik Sosyal Güvenlik Hizmetleri	44
b. Memurlara Yönelik Sosyal Güvenlik Hizmetleri	45
c. Bağımsız Çalışanlara Yönelik Sosyal Güvenlik Hizmetleri	46
d. Diğer Toplumsal Sınıflara Yönelik Sosyal Güvenlik Hizmetleri	47

4. 2000 Sonrası Dönem	48
a. Reform Öncesi Sosyal Güvenlik Sisteminin Genel Görünümü	48
b. Sosyal Güvenlik Mevzuatında Yaşanan Gelişmeler	50
c. Kurumsal Yapıda Yaşanan Gelişmeler	51
III. SOSYAL GÜVENLİK HİZMETİ İLE İLGİLİ HUKUKİ KAYNAKLAR	54
A. Uluslararası Hukuk Kaynakları	55
1. Birleşmiş Milletler Düzenlemeleri	55
a. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi	56
b. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme	56
c. ILO'nun Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşmesi	58
2. Avrupa Konseyi Düzenlemeleri	58
a. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi	59
b. Avrupa Sosyal Şartı	60
c. Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu ve Ek Protokolü	61
d. Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi	62
3. Avrupa Birliği Düzenlemeleri	62
a. 1408/71 ve 883/2004 sayılı Tüzükler	63
b. Temel Haklar Şartı	64
4. İkili Anlaşmalar	65
B. Ulusal Hukuk Kaynakları	66
1. Anayasa	66
2. İlgili Yasalar	70
a. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu	70
b. 3201 Sayılı Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun	73
c. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu	74
3. İdarenin Düzenleyici İşlemleri	75
IV. HUKUKİ GÜVENLİK İLKESİ AÇISINDAN SOSYAL GÜVENLİK HİZMETİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	76

A. Genel Olarak Hukuki Güvenlik İlkesi ve Sosyal Güvenlik Hizmetine Erişim Hakkı	76
B. Sosyal Güvenlik Mevzuatı Açısından Hukuki Güvenlik İlkesi	79
1. Mevzuatın Çeşitliliği ve Değişkenliği	79
2. Mevzuatın Dili	81
C. Sosyal Güvenlik Uygulamaları Açısından Hukuki Güvenlik İlkesi	83
D. Sosyal Güvenlik Uyuşmazlıkları Açısından Hukuki Güvenlik İlkesi	88

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN İDARİ YAPISI VE T.C. İDARİ TEŞKİLATI İÇERİSİNDEKİ YERİ

I. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN KURULUŞ AMACI	91
II. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN KURUMSAL ÖZELLİKLERİ	92
A. SGK'nın Kamu Tüzel Kişiliği	92
B. SGK'nın Tabi Olduğu Hukuk Düzeni	95
C. SGK'nın Özerkliği	97
D. SGK'nın Merkezi İdare İle İlişkisi	100
E. SGK Personelinin Hukuki Niteliği	102
F. SGK'nın Bütçesi	103
G. SGK'nın Merkezi	104
III. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN İDARİ TEŞKİLAT İÇERİSİNDEKİ YERİ	104
IV. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN İDARİ YAPISI VE ORGANLARI	105
A. Genel Kurul	105
1. Oluşumu	106
2. Görevleri	107
B. Yönetim Kurulu	108
1. Oluşumu	109
2. Görevleri	110
C. Başkanlık Teşkilatı	110
1. Merkez Teşkilatı	111

a. Kurum Başkanı	111
b. Hizmet Birimleri	112
2. Taşra Teşkilatı	113
a. Sosyal Güvenlik İl Müdürlükleri	113
b. Sosyal Güvenlik Merkezleri	114
(1) Sosyal Güvenlik Merkezi	114
(2) Sağlık Sosyal Güvenlik Merkezi	115
(3) Mali Hizmetler Sosyal Güvenlik Merkezi	116
(4) Rehberlik Sosyal Güvenlik Merkezi	116
V. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN GÖREV VE YETKİLERİ	117
A. Görevleri	117
1. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Kuruma Verilen Görevler	119
a. Sosyal Güvenlik Kayıtlarının Tutulması Görevi	119
(1) Sigortalılar ve Genel Sağlık Sigortalılarına İlişkin Kayıtlar	119
(2) İşyerlerine İlişkin Kayıtlar	120
b. Primlerin Hesaplanması ve Bildirilmesi Görevi	120
c. Sosyal Güvenlik Yardımlarının Sağlanması Görevi	121
d. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Görevi	123
2. İşsizlik Sigortası Kanunu İle Kuruma Verilen Görevler	124
3. Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun İle Kuruma Verilen Görevler	124
B. Yetkileri	125
1. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Kuruma Verilen Yetkiler	125
a. Düzenleme Yetkisi	125
b. Bilgi ve Belge Toplama Yetkisi	127
c. Denetleme ve Kontrol Yetkisi	128
d. Asgari İşçilik Uygulama Yetkisi	129
e. Res'en Kayıt Altına Alma Yetkisi	130

f. Yaptırım Uygulama Yetkisi	132
2. İşsizlik Sigortası Kanunu İle Kuruma Verilen Yetkiler	133
3. Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun İle Kuruma Verilen Yetkiler	134
4. Amme Alacakları Tahsili Usulü Hakkında Kanun İle Kuruma Verilen Yetkiler	135
a. Kurum Alacaklarının Korunmasına İlişkin Yetkiler	136
b. Ödeme ve Tecile İlişkin Yetkiler	137
c. Kurum Alacaklarının Cebren Tahsiline İlişkin Yetkiler	138
VI. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN İŞLEMLERİNİN TÜRLERİNE GÖRE HUKUKİ NİTELİKLERİ	138
A. SGK'nın Tek Yanlı İşlemlerinin Hukuki Nitelikleri	139
1. Tescil İşleminin Hukuki Niteliği	139
2. Tahakkuk İşleminin Hukuki Niteliği	140
3. Tahsis İşleminin Hukuki Niteliği	142
4. Takip İşleminin Hukuki Niteliği	143
B. SGK'nın İki Yanlı İşlemlerinin Hukuki Nitelikleri	143
1. Kamu Tüzel Kişileri İle İmzalanan Sözleşmelerin Hukuki Niteliği	144
a. Türk Eczacılar Birliği İle İmzalanan İlaç Temin Sözleşmesinin Hukuki Niteliği	145
b. Sağlık Bakanlığı İle İmzalanan Sağlık Hizmeti Satın Alım Sözleşmesinin Hukuki Niteliği	147
c. Devlet ve Vakıf Üniversite Hastaneleri İle İmzalanan Sağlık Hizmeti Satın Alım Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği	148
2. Özel Hukuk Kişileri İle İmzalanan Sözleşmelerin Hukuki Niteliği	149
a. Özel Hastaneler İle İmzalanan Sağlık Hizmeti Satın Alım Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği	149
b. Bağlantılı (Afiliye) Hastaneler İle İmzalanan Sağlık Hizmeti Satın Alım Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği	152
c. Eczaneler İle İmzalanan İlaç ve Tıbbi Malzeme Temin Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği	153

VII. SOSYAL GÜVENLİK KURUMU PERSONELİNİN HUKUKİ REJİMİ VE YARGILANMA USULÜ	155
A. SGK Personelinin Hukuki Rejimi	155
1. Memurlar	157
a. Üst Kademe Yöneticiler	157
b. Denetim ve Kontrolle Görevli Memurlar	160
c. Diğer Memurlar	160
2. Sözleşmeli Personel	161
a. İdari Sözleşmeyle İstihdam Edilen Personel (657 Sayılı Kanunun 4/b Maddesi)	161
b. Özel Hukuk Sözleşmesiyle İstihdam Edilen Personel (5502 Sayılı Kanunun 28. Maddesi)	161
3. İşçiler	162
B. SGK Personelinin Yargılanma Usulü	163
VIII. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN MALİ YAPISI	165
A. SGK'nın Finansman Kaynakları	165
1. Sosyal Sigorta ve Genel Sağlık Sigortası Prim Gelirleri, İdarî Para Cezaları, Gecikme Cezaları, Gecikme Zamları ve Katılım Payları	166
a. Prim Gelirleri	166
b. İdari Para Cezaları	167
c. Gecikme Cezaları, Gecikme Zamları	168
d. Katılım Payları	168
2. Sosyal Sigorta ile Genel Sağlık Sigortasına Yapılan Devlet Katkısı	169
3. Taşınır ve Taşınmaz Gelirleri	169
4. Eğitim ve Danışmanlık Hizmetlerinden Elde Edilen Gelirler	170
5. Merkezî Yönetim Bütçesinden Yapılan Transferler	170
6. Diğer Gelirler	171
B. SGK'nın Giderleri	171
1. Sigortalı ve Hak Sahiplerine Ödenen Gelir, Aylık ve Ödenekler	173
a. Geçici İş Göremezlik Geliri	173
b. Sürekli İş Göremezlik Geliri	174
c. Malullük Aylığı	175

d. Yaşlılık ve Ölüm Aylığı	175
e. Evlenme ve Cenaze Ödenekleri	176
2. Sağlık Harcamaları	176
3. Genel yönetim giderleri	177
4. Faiz Giderleri; Eğitim, Araştırma, Danışmanlık Hizmet Giderleri ve Diğer Giderler	178
C. SGK'nın Gelirlerinin Ödenekleştirilmesi	178
D. SGK'nın Finansal Hedefleri ve Hedeflerin İzlenme Usulü	179
E. SGK'nın Mali Yönden Denetimi	181
1. Kurum İçi Denetim	184
a. İç Denetim Birimi Başkanlığı Tarafından Gerçekleştirilen Denetim	184
b. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Tarafından Gerçekleştirilen Denetim	184
2. Kurum Dışı Denetim	187

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN İŞLEMLERİNİN YARGISAL DENETİMİ

I. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN DÜZENLEYİCİ İDARİ İŞLEMLERİNİN İPTAL DAVASI YOLUYLA DENETİMİ	189
A. İlk İnceleme Aşamasına İlişkin Özellik Arz Eden Durumlar	190
1. Görev	190
2. Ehliyet ve Husumet	191
3. Süre	193
4. Dava Konusu Edilebilir İşlem	194
B. Esas Yönünden Denetim	195
C. İlk Derece Mahkemesi Kararının Temyizi ve Kesinleşmesi	200
D. İptal Kararının Hukuki Sonuçları	201
1. Kurum Açısından Sonuçları	202
2. Davacı Açısından Sonuçları	203

3. Üçüncü Kişiler Açısından Sonuçları	203
II. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN BİREL İDARİ İŞLEMLERİNİN YARGISAL DENETİMİ	204
A. Birel İdari İşlemlerden Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda Genel Görevli Mahkeme: İş Mahkemesi	204
1. Genel Olarak	204
a. Anayasa Mahkemesinin Görev Konusuna Yaklaşımı	207
b. Uyuşmazlık Mahkemesinin Görev Konusuna Yaklaşımı	210
c. Görev Konusuna İlişkin Genel Değerlendirme	210
2. SGK'ya Karşı İş Mahkemelerinde Açılan Başlıca Dava Türleri	213
a. İş Kazası Tespiti Davası	214
b. Maluliyet Tespiti Davası	215
c. Menfi Tespit Davası	215
3. SGK'nın Fer'i Müdahil Olarak Hizmet Tespit Davasına Katılması	216
4. İş Mahkemesinin Yargılama Usulüne İlişkin Özellik Arz Eden Durumlar	218
a. Yetkili Mahkeme	219
b. Ehliyet, Husumet ve Hukuki Yarar	220
c. Dava Açma Süresi	222
(1) Hizmet Tespitinden Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda Dava Açma Süreleri	222
(2) Tahakkuk İşleminde Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda Dava Açma Süreleri	223
(3) Tahsil İşlemlerinden Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda Dava Açma Süreleri	223
(4) Diğer Süreler	224
d. Dava Konusu İşlemler	225
e. İş Mahkemesine Dava Açılmadan Önce Dava Şartı Olarak Kuruma Başvuru Zorunluluğu	226
(1) Başvurudan İstisna Tutulan Uyuşmazlık Türleri	228
(2) Başvuru Üzerine Kurum Tarafından Gerçekleştirilen İşlemler	230

(3) Başvurunun Reddedilmesinin Sonuçları	233
(4) Başvuru Sırasında Geçen Sürelerin Durumu	234
5. İş Mahkemesinin Kararlarına Karşı Kanun Yolları ve Kararların Kesinleşmesi	234
a. Olağan Kanun Yolları	235
b. Olağanüstü Kanun Yolları	237
B. Birel İdari İşlemlerden Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda İstisnai Görevli Mahkeme: İdare Mahkemesi	238
1. SGK'nın İdari Yargının Görev Alanına Giren Uyuşmazlıklarının İptal Davası Yoluyla Denetimi	239
a. İlk İnceleme Aşamasına İlişkin Özellik Arz Eden Durumlar	239
(1) Görev ve Yetki	239
(2) Ehliyet ve Husumet	240
(3) Süre	240
(4) Dava Konusu Edilebilir İşlem	241
b. Esas Yönünden Denetim	248
2. İlk Derece Mahkemesi Kararlarına Karşı Kanun Yolları ve Kararın Kesinleşmesi	249
a. Olağan Kanun Yolları	249
b. Olağanüstü Kanun Yolları	252
3. İptal Kararının Hukuki Sonuçları	253
a. Kurum Açısından Sonuçları	254
b. Davacı Açısından Sonuçları	255
c. Üçüncü Kişiler Açısından Sonuçları	255
III. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN BİREL İDARİ İŞLEMİ İLE BİRLİKTE DAYANAĞI DÜZENLEYİCİ İDARİ İŞLEMİNİN HUKUKA AYKIRILIĞI İDDİASININ YARGISAL DENETİMİNDE GÖREVLİ MAHKEME	255
A. Birel İdari İşlemin Yargısal Denetimi İş Mahkemesinin Görev Alanında İse Konunun Değerlendirilmesi	256
B. Birel İdari İşlemin Yargısal Denetimi İdari Yargının Görev Alanında İse Konunun Değerlendirilmesi	258

IV. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN TARAF OLDUĞU	
SÖZLEŞMELERDEN DOĞAN UYUŞMAZLIKLARIN YARGISAL	
DENETİMİ	259
A. Sözleşmeden Doğan Uyuşmazlıklarda Görevli Mahkeme	260
B. Sözleşmeye Aykırılık Nedeniyle Uygulanan Cezai Şartın Ayrılabilir İşlem	
Kuramı Çerçevesinde Değerlendirilmesi	261
V. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN TARAF OLDUĞU	
UYUŞMAZLIKLARDA İÇ HUKUK YOLLARININ TÜKETİLMESİ	
DURUMUNDA MÜLKİYET HAKKI İHLALİ İDDİASIYLA BİREYSEL	
BAŞVURU YOLU	262
SONUÇ	266
KAYNAKÇA	274

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABAD	Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABRG	Avrupa Birliği Resmî Gazetesi
AÇSHB	Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AİBÜ	Abant İzzet Baysal Üniversitesi
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AYM	Anayasa Mahkemesi
bkz.	bakınız
BM	Birleşmiş Milletler
C.	Cilt
CB	Cumhurbaşkanlığı
Çev.	Çeviren
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
D.	Daire
DEÜHFD	Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
Dn.	Danıştay
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
E.	Esas
Ed.	Editör
HD	Hukuk Dairesi
HMK	Hukuk Muhakemeleri Kanunu
HukukB	Hukuk Bölümü
ILO	International Labour Organisation
IMF	International Monetary Fund
İ.D.D.K.	İdari Dava Daireleri Kurulu
İHEB	İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi
İYUK	İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	Karar
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
md.	Madde

No.	Numara
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RG.	Resmi Gazete
s.	Sayfa
S.	Sayı
SBF	Siyasal Bilgiler Fakültesi
SETA	Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı
SGD	Sosyal Güvenlik Dergisi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
ss.	Sayfa Sayısı
SSGSSK	Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
SUT	Sağlık Uygulama Tebliği
T.	Tarih
TAAD	Türkiye Adalet Akademisi Dergisi
TBB	Türkiye Barolar Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	Türk Ceza Kanunu
TDK	Türk Dil Kurumu
TEPAV	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği
UM	Uyuşmazlık Mahkemesi
vb.	ve benzeri
vd.	ve devamı

TABLÖLAR LİSTESİ

- Tablo 1:** Sosyal Güvenlik Kurumunda Görevli Personelin 31.12.2020 Tarihi
İtibariyle Hukuki Statüleri ve Görev Yerlerine Göre Dağılımını Gösterir
İcmal Tablosu s. 103
- Tablo 2:** Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Giderlerinin 2020 Yıl Sonu İtibariyle
Gider Kalemlerine Göre Dağılım Tablosu s.177



ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: 2014-2018 Yılları Arasında OECD Ülkeleri Tarafından Gerçekleştirilen Sosyal Güvenlik Harcamalarını Gösterir Grafik

s. 172



GİRİŞ

Tarihin her döneminde bireyler, kendi iradeleri dışında gelişen risklere karşı korunma ihtiyacı hissetmiş ve bu ihtiyacı karşılamak amacıyla farklı metotlar uygulamışlardır. Günümüzde bu ihtiyacı karşılamaya yönelik en etkili ve gelişmiş araç olarak karşımıza çıkan sosyal güvenlik hakkının ana hedefi; tüm bireylere, karşılaşılabilecekleri çeşitli riskler karşısında, yoksulluğa düşmeksizin ve özgürlüklerinden ödün vermeksizin insan onuruna yaraşır bir hayat düzeyi sağlamaktır.

Niteliği itibariyle ekonomik ve sosyal haklar arasında yer alan sosyal güvenlik hakkı, ikinci kuşak insan haklarındandır. Anayasal bakımdan pozitif statü hakkı olarak nitelendirilen bu hakkın hayata geçirilebilmesi için devletin birtakım adımlar atması, hakkın kullanılmasını sağlayıcı tedbirler alması yükümlülüğü vardır. Bu yükümlülüğü göz önünde bulunduran asli kurucu iktidar, sosyal güvenlik hakkını Anayasamızın Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler başlıklı üçüncü bölümünde düzenlemek suretiyle anayasal düzeyde korumaya kavuşturmuştur. Anayasamızın 60. maddesinde sosyal güvenlik hakkı tüm bireylere tanındıktan sonra, devletin bu hakkın hayata geçirilmesi için gerekli olan tedbirleri almak ve sosyal güvenlik hizmeti sunmakla görevli teşkilatı kurmakla yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Ülkemizde siyasi iktidarların, ekonomik dengeleri hiçe sayarak almış oldukları popülist kararların bir sonucu olarak, sosyal güvenlik sistemimiz sürekli olarak zayıflamış, buna ilaveten nüfusun yaşlanmasına bağlı olarak artan sağlık harcamaları ve sistemin kurgusundan kaynaklanan nedenlerin de etkisiyle; başta sağlık ve emeklilik olmak üzere, sosyal güvenlik hizmetinin sunumunda arzu edilen hizmet kalitesi yakalanamamıştır.

Hizmet sunumunda yaşanan sorunların giderilmesi amacıyla 20.05.2006 tarih ve 26173 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile SGK Başkanlığı ihdas edilmiş ve aynı kanun ile sosyal güvenlik alanında faaliyette bulunan Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı ile Bağ-Kur ve Emekli Sandığı Genel Müdürlüklerinin tüzel kişilikleri sona erdirilerek, adı geçen kurumların sosyal güvenlik alanında sunmuş oldukları hizmetlerin yürütümü SGK bünyesinde tek çatı altında birleştirilmeye çalışılmıştır.

2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliğini müteakip parlamenter sistemde görev yapan son bakanlar kurulu tarafından yayımlanan 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK ile Çalışma Bakanlığı ve SGK da dahil olmak üzere Bakanlıklar ve birçok kamu kurumunun teşkilat yasaları lağvedilmiştir. Bu kapsamda, anılan KHK'nın 88. maddesinin a fıkrası ile 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun adı Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun şeklinde değiştirilmiş, aynı maddenin ç fıkrası ile de 5502 sayılı Kanunun, SGK'nın kuruluşu, idari yapısı ve işleyişini düzenleyen çok sayıda maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu düzenlemenin sonucu olarak, 5502 sayılı Kanun'da yer alan Kurumun teşkilât, kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemelerin tamamı yürürlükten kaldırılmış, anılan Kanunun Kurumun gayrimenkul iktisabı, gayrimenkul ve menkul mal varlıkları ile gayri maddi haklarının hukuki durumunu düzenleyen 35. maddesi, Kurumun faaliyetleri dolayısıyla yapmış olduğu bir kısım hukuki işlemlerde vergi, resim ve harçlardan muafiyetini düzenleyen 36. maddesi, Kurumun elde ettiği gelirlerin yönetilmesi ve genel yönetim giderlerinin toplam gelirler içindeki azami payını düzenleyen 37. maddesi ile, sağlık hizmet sunucularına ait faturaların örnekleme yöntemiyle incelenmesini düzenleyen 1 no.lu ek maddesi ise yürürlüğünü sürdürmüştür.

Akabinde 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 403 ila 433 sayılı maddelerinde Kurumun teşkilât, kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemelere yer verilerek, anılan Kararname Kurumun hukuki dayanağı haline getirilmek suretiyle, ikinci bir reform olarak adlandırılabilir köklü değişiklikler yapılmıştır.

Kurum tarafından gerçekleştirilen hukuki işlemlerin yargısal denetimiyle ilgili olarak ise, İş Kanunu'nda yapılan değişikliklerin sonucu olarak Kuruma başvuru dava şartı olarak kabul edilmiştir. Bunun yanı sıra Kurumun gerçekleştirdiği işlem türleri itibariyle farklı yargı kollarının görevli olduğu görülmektedir. Nitekim 5510 sayılı SSGSSK'nun 101. maddesinde, anılan Kanundan kaynaklanan uyuşmazlıklarda İş Mahkemelerinin genel görevli olduğu hüküm altına alındıktan

sonra, aynı Kanunun 102. maddesinde bu hükme istisna getirilmek suretiyle, idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların yargısal denetimi konusunda idare mahkemelerine görev verilmiştir. Buna ilave olarak, 5510 sayılı Kanunun sağlık hizmetlerinin temin usulünü düzenleyen 73. maddesi uyarınca Kurum ile Sağlık Bakanlığı, devlet ve vakıf üniversiteleri, özel hastaneler ve serbest eczaneler arasında imzalanmış sağlık hizmeti satın alım sözleşmelerinden kaynaklanan uyuşmazlıklarda görevli yargı yeri anılan sözleşmelerin hukuki nitelikleri esas alınmak suretiyle belirlenmektedir. Görev konusunda ortaya çıkan bu karmaşık durum, bir kısım işlemlerde görevli yargı organının ancak Uyuşmazlık Mahkemesi kararıyla belirlenebilmesine yol açmaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumunu idare hukuku açısından incelemekteki öncelikli amacımız, niteliği itibarıyla bir kamu hizmeti olan sosyal güvenlik hizmetini sunan Kurumun Türk idare sistemi içerisindeki yerini tam olarak açıklamak ve Kurumu idare hukuku açısından analiz etmektir. Bu analiz sırasında, mevcut hukuki altyapının, Kurumun sosyal güvenlik hizmeti sunma görevini tam ve noksansız şekilde yerine getirebilmesine olanak tanıyıp tanımadığı ve ayrıca bireylerin sosyal güvenlik hizmetine erişim haklarını engeller nitelikte olup olmadığı hususlarında ortaya çıkan sorulara yanıt aranmaya çalışılmıştır.

Diğer taraftan, Kurum tarafından gerçekleştirilen işlemlerin hukuki niteliklerinin idare hukuku esasları dahilinde değerlendirilmesi de önem arz etmektedir. Zira bu işlemlerin yargısal denetimleri sırasında idari ve adli yargının görev alanının kapsamının ne olduğu ya da olması gerektiği ancak bu işlemlerin hukuki niteliklerinin ortaya konulması ile mümkündür. Bu konuda değerlendirmeler yapılırken, başta Uyuşmazlık Mahkemesi olmak üzere Yüksek Mahkemeler tarafından verilen kararlar da çalışmamız kapsamında incelenecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK HAKKI, SOSYAL GÜVENLİK HİZMETİ KAVRAMI VE SOSYAL GÜVENLİK HİZMETİNİN GELİŞİMİ

I.SOSYAL GÜVENLİK HAKKI KAVRAMI

A.Sosyal Güvenlik Kavramı

Sosyal güvenlik kavramını meydana getiren kelimelerden ilki olan “sosyal” kelimesi, dilimize batı dillerinden geçerek içtimai kelimesinin yerini almış Latince kökenli bir kelimedir¹. İçtimai kelimesi ise, “toplumla ilgili”, “toplumsal” anlamına gelmektedir². Emniyet anlamına karşılık gelen “güvenlik” terimi³ ise tehlikeden uzak olma durumudur.

Sosyal güvenlik, meydana geldiği sosyal ve güvenlik kelimeleri ile bağlantılı olmakla birlikte bu iki kelimenin tekil anlamlarından daha farklı, daha kapsayıcı bir anlamı ihtiva etmekte ve temelinde sosyal risk kavramı bulunmaktadır. Zira sosyal güvenlik politikalarının öncelikli amacı toplumsal sınıfların çeşitli güvenlik ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. Bu güvenlik ihtiyacının nedeni ise bireylerin maruz kaldıkları ve/veya kalma ihtimali bulunan sosyal risklerdir⁴. Dolayısıyla, sosyal güvenlik hakkının niteliğini ortaya koymak ve bu kavramı doğru şekilde anlayabilmek için öncelikle risk ve sosyal risk kavramlarının açıklanmasına da ihtiyaç vardır.

Özel sigorta hukukunda risk terimi, gerçekleşmesi ilgilinin iradesinden bağımsız, gelecekte ortaya çıkması ihtimal dâhilinde olan belirsiz bir olayı ifade etmektedir. Bu olay insan açısından olumlu, yani çocuğunun doğması gibi ona mutluluk veren bir olay olabileceği gibi, onu sıkıntıya ve zor bir duruma sokan kaza, hastalık türü bir olay da olabilir. Risk tanımı içinde yer alan bu tür olaylar ister

¹ James Migdley ve B. Martin Tracy, **Challenges Facing Social Security An International Exploration**, Auburn House, London, 1996, s.2.

² TDK Sözlük, www.tdk.gov.tr, (08.11.2018).

³ TDK Sözlük, www.tdk.gov.tr, (08.11.2018).

⁴ Süleyman Ulutürk ve Kutlu Dane, “Sosyal Güvenlik: Teori, Dönüşüm ve Türkiye Uygulaması”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:8, Sayı:29, 2009, <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/esosder/article/viewFile/5000068255/5000063318>, (08.11.2018), s.115.

bireye mutluluk versin, isterse onu sıkıntıya soksun daima bir gider artışına veya gelir azalmasına yol açmaktadır. Bu tür olayların ortaya çıkardığı zararlı etkileri yok etme ya da en azından azaltma ihtiyacı sosyal risk kavramının dayanağını oluşturmaktadır. Bu ihtiyaç temelinde sosyal riski, toplum tarafından özel bir önem atfedilen ve yarattığı etkilerden bireylerin korunmasının amaçladığı riskler olarak tanımlamak mümkündür⁵.

Sosyal risklerin yol açtığı zararların telafisi temelinde kavramı ele alan yazarlar sosyal güvenliği dar anlamda tanımlarken, bir kısım yazarlar sosyal güvenlik kavramını insan hakları temelinde esas almakta ve geniş anlamda tanımlamaktadır. Sosyal güvenlik hakkı kavramının daha iyi ortaya koyulabilmesi için öncelikle dar ve geniş anlamda sosyal güvenlik kavramlarının açıklanması yararlı olacaktır.

1. Dar Anlamda Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenlik kavramının dar anlamını esas alan yazarlardan Ali SEYYAR'a göre sosyal güvenlik, birtakım sosyal riskler nedeniyle kazançları azalan bireylerin, üçüncü kişilerin yardımı olmaksızın yaşama ve geçinme ihtiyaçlarını karşılayan sistemler bütünüdür⁶. Henry RICHARDSON ise sosyal güvenliği, çalışma güçlerini, beden veya ruh sağlıklarını sürekli veya geçici olarak kaybedenlere toplumsal olarak yardım sağlanarak, bu kişilerin ihtiyaçlarının esaretinden kurtarılmaya çalışıldığı sistem şeklinde tanımlamıştır⁷. Benzer başka bir tanımda sosyal güvenlik, bir bireyin yaşamı sürecinde mutlak surette karşılaşacağı veya karşılaşma ihtimali bulunan tehlikelerin sonuçlarına karşı gelir garantisi sağlamak suretiyle, bireyi muhtaçlık riskine karşı koruma altına almanın genel adı olarak tanımlanmıştır⁸. Sosyal risk ve kurumsal yapıya vurgu yapan başka bir tanımda sosyal güvenlik kavramı; kazançları ne olursa olsun, sosyal risklere maruz kalmış

⁵ Kenan Tunçomağ, **Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar**, Beta Yayınevi, İstanbul, 1988, s.2.

⁶ Ali Seyyar, "Sosyal Güvenlik Nedir?", **Sosyal Siyaset Kürsüsü**, <http://www.sosyalsiyaset.net/documents/sg.htm>, (02.11.2018).

⁷ Henry Richardson, **İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik**, (Çev. Turan Yazgan), İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınevi, İstanbul, 1970, s.16.

⁸ Kadir Arıcı, **Türk Sosyal Güvenlik Hukuku**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2015, s.4.

bireylere, ekonomik yönden güvence sağlamakla görevlendirilmiş kurum veya kurumlar topluluğu⁹ olarak ifade edilmiştir.

ILO'nun 1944 Filedelfiya Konferansı'nda yaptığı tanımlama ise şöyledir¹⁰: “Halkın hastalık, işsizlik, yaşlılık, ölüm sebebiyle geçici veya sürekli olarak kazançtan mahrum kalması durumunda düşeceği fakirliğe karşı tıbbi bakımdan dolayı, çocuk sayısının artması ve analık halinde korunmasına yönelik umumi tedbirler sistemidir.”

Bu tanımlardan anlaşılacağı üzere sosyal güvenlik kavramı, birtakım sosyal risklerin telafisini amaçlayan düşünce sistemi ile bu düşünceyi hayata geçirecek idari yapıyı kapsamaktadır. Kavram tanımlanırken düşüncel ve idari yapı olmak üzere her iki boyutun da esas alındığı görülmektedir. Sosyal güvenlik kavramını dar anlamda tanımlamayı tercih eden yazarların sosyal güvenliği, sosyal risklerin gerçekleşmesi sonucunda meydana gelen çeşitli zararların, artı maliyetlerin veya bireylerin uğramış oldukları kazanç kayıplarının kısmen veya tamamen telafi edilmesini amaçlayan ekonomik güvence mekanizması olarak ele aldıkları, dolayısıyla hangi tehlikelerin ve hangi zararların nasıl ve ne miktarda karşılanacağı konusu ile ilgilendikleri anlaşılmaktadır. Bu itibarla dar anlamda sosyal güvenlik tanımının tüm yönleriyle sosyal güvenlik kavramını açıklamakta yetersiz kaldığı, daha ziyade bir sosyal güvenlik tekniği olarak karşımıza çıkan sosyal sigortalar kavramını açıkladığı söylenebilir.

2.Geniş Anlamda Sosyal Güvenlik

Çağdaş sosyal güvenliğin ana hedefi; her bireye, yaşamları sırasında karşılaşabilecekleri birtakım olaylar karşısında, yoksulluğa düşmeksizin ve özgürlüklerinden mahrum kalmadan insan onuruna yaraşır bir yaşam standardı temin etmektir. Bu hedef doğrultusunda getirilen kuralların esas amacı, yeterli ekonomik kaynağı olmayan, bir başka anlatımla insan onuruna uygun bir yaşam sürmek için yeterli gelire sahip olmayan bireyleri koruma altına almaktır. Dolayısıyla bazı yazarlar kavramı tanımlarken münhasıran sosyal riskleri ve bu riskler sonucu

⁹ Tunçomağ, s.5.

¹⁰ Dilek Baybora, **İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Yayınevi, Eskişehir, 2013, s.196.

meydana gelen zararların telafisini gerçekleştiren idari yapıyı esas almak yerine, insan hakları temelinde bu kavramı genişletmişlerdir. Bu genişlemenin sonucu olarak, sosyal riskler sonucu oluşan zararların karşılanması yanı sıra, riskleri ortaya çıkaran etmenlerin yok edilmesi ve kişiliğin geliştirilmesi gibi konular da sosyal güvenliğin kapsamına dahil edilmiştir¹¹.

Sosyal güvenliği geniş anlamda ele alan TALAS'a göre; bir ülkede yaşayan bireylerin bugünü ve geleceği için güvence oluşturmayı amaçlayan sosyal güvenlik, birbirine sıkı bir şekilde bağlı ve birbiriyle uyumlu kurumlar bütünüdür¹².

Sosyal güvenliği geniş anlamda ele alan bir diğer yazar GÖKÇEOĞLU'nun ise sosyal güvenliği; çalışanların kendilerini tehdit eden sosyal risklere karşı korunmalarının yanı sıra, muhtaç durumda bulunan bireylerin insan onuru ile bağdaşır bir yaşam sürdürebilmek için asgari gelir güvencesini, engelleri nedeniyle topluma uyum sağlamakta zorluk çekenlerin ise toplumsal yaşama katılmalarını sağlayacak olanaklara erişebilmeyi bir hak olarak devletten talep edebilmeleri şeklinde tanımlamak suretiyle, kavramı herkesin insan onuruna yaraşır yaşam düzeyi hakkı yönüyle ele aldığı ve temel bir insan hakkı olarak değerlendirdiği görülmektedir¹³.

EROL ise geniş anlamda sosyal güvenliği, dar anlamda sosyal güvenliğin anlam ve kapsamını genişleten ve ortaya çıkma nedeni ne olursa olsun muhtaçlık ve yoksulluk oluşturan her türlü riske karşı korunma garantisi sağlayan koruma yöntemi şeklinde tanımladıktan sonra, geniş anlamda sosyal güvenliğin sosyal sigortaların oluşturmuş olduğu güvence sistemine ek olarak, devletin gelir transferleri suretiyle sağladığı güvenceyi de içerdiğini belirtmektedir¹⁴.

Sosyal güvenliğin dar anlamı; işgöremezlik nedeniyle ortaya çıkan gelir kayıplarının telafisi, hastalık durumunda yapılacak sağlık yardımları ile aile ve işsizlik sigortasını kapsamakta iken, geniş anlamda sosyal güvenliğin istihdam, genel ve mesleki eğitim, meslek edinmede ve meslek seçiminde yardım, genel sağlık ve konut edinme yardımı gibi konuları kapsamına aldığı söylenebilir. Dolayısıyla dar

¹¹ Nüvit Gerek ve A. İlhan Oral, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Yayınevi, Eskişehir, 2004, s.4.

¹² Cahit Talas, **Toplumsal Ekonomi**, İmge Yayınevi, Ankara, 1997, s.398.

¹³ Şebnem Gökçeoğlu, "İnsan Hakları Perspektifinden Sosyal Güvenlik Hakkının Anlamı ve Kapsamı", **VII. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu**, Denizli, 2015, s.139.

¹⁴ Sevgi Işık Erol, "Sosyal Güvenlik Sistemi: Sosyal Sigorta, Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Bileşenleri Bağlamında", **Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:23, 2019, s.2.

anlamda sosyal güvenlik sosyal sigortalar ile sınırlı iken, geniş anlamda sosyal güvenlik, sosyal sigortaların yanı sıra, sosyal yardım ve sosyal hizmetleri de bünyesinde ihtiva bir kavramdır. Bu itibarla dar anlamda tanım daha çok çalışanları hedef alırken, geniş anlamda tanım bütün vatandaşları kapsamaktadır¹⁵. Hatta sosyal güvenliğe insan hakları boyutundan yaklaşıldığında, bireylerin kültürel yaşama katılmasını sağlamanın da sosyal güvenliğin kapsamına dâhil olduğu ileri sürülmektedir¹⁶.

Sosyal güvenlik hakkı kavramı da geniş anlamda sosyal güvenlik kavramı gibi insan hakları temelinde ele alınması gereken bir kavramdır. Zira bu hak, insan onurunun korunmasını hedef alan, insan olunmasından kaynaklanan bir haktır. Bu açıdan sosyal güvenlik hakkını; sosyal devletin temel unsurlarından biri olan sosyal güvenlik ilkesi kapsamında, toplumdaki yoksul, muhtaç veya engelli bireylere, insan onuru ile bağdaşır düzeyde asgari bir hayat standardı sağlanmasının yanı sıra, bireyleri sosyal risklere karşı koruma yükümlülüğü olan devletten gerekli koruma tedbirlerini alması, sosyal güvenlik hizmeti sunmakla görevli teşkilatları kurması ve bu suretle toplumda sosyal adaleti sağlaması hususlarında ortaya çıkan talep hakkı şeklinde tanımlamak mümkündür¹⁷.

B. Sosyal Güvenlik Hakkının Doğuşu

Sosyal güvenliğe ihtiyaç insanlıkla birlikte doğmuştur. Tarihin her döneminde bireyler, maruz kalma ihtimalleri bulunan riskleri önlemek amacıyla ferdi veya toplu şekilde birtakım tedbirler almaya çabalamışlar ve bu konuda bir ölçüde başarılı da olmuşlardır. Sosyal risklerden korunma gereksiniminin bütünüyle aile üyeleri veya bireyin yakın çevresi tarafından karşılandığı binlerce yıllık dönemden, sosyal güvenliğin temel bir insan hakkı olarak ortaya çıktığı döneme geçilmesi

¹⁵ Mustafa Kılıç, “Sosyal Güvenlik Hakkının Kapsamı ve Sınırı”, **İş ve Hayat**, Cilt:3, Sayı:5, 2017, s.380.

¹⁶ Ali Nazım Sözer, **Sosyal Sigorta İlişkisi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınevi, İzmir, 1991, s.7.

¹⁷ Mehmet Akad, **Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı**, Kazancı Yayınevi, İstanbul, 1992, s.10.

sürecinin, insanlık tarihi hesaba katıldığında oldukça kısa bir geçmişe sahip olduğu görülmektedir¹⁸.

18. yüzyılda ortaya çıkan felsefi düşüncelerde, bireylerin topluma karşı muhtaçlıktan kurtarılmayı talep etme haklarının olduğu, mevcut yardım müesseselerinin ise bireylerin onurunu zedeledikleri yönünde görüşler bildirilmeye başlanmıştır. Montesquieu Kanunların Ruhu isimli eserinde, “Sokakta dağıttığımız sadaka ile devletin yükümlülüğü yerine getirilmiş olmaz; devlet, tüm vatandaşlara belirli bir güvence sağlamak; yiyecek, elbise vermek ve sağlığına aykırı olmayacak bir yaşam düzeyi hazırlamakla yükümlüdür” şeklinde ifade etmek suretiyle bu yöndeki düşüncesini ortaya koymuştur¹⁹. Bu söylem sosyal güvenliğin bir hak olmasının yanı sıra devlet tarafından sunulması zorunlu bir hizmet olması yönünde yeni bir bakış açısını ortaya çıkarmıştır.

Fransız devrimini müteakip, sosyal güvenlik hakkına siyasi tarihte yapılan ilk atıf Güney Amerikalı devrimci lider Simon BOLIVAR’a aittir²⁰. 1819 yılında Simon BOLIVAR, mükemmel yönetim sisteminin unsurlarından birinin de azami sosyal güvenlik olduğunu belirtmek suretiyle, sosyal güvenlik hakkının önemine vurgu yapmıştır²¹.

Sosyal güvenlik tarihinde önemli bir figür olarak çıkan ABD eski başkanlarından ROOSEVELT ise, ulusal bir sosyal güvenlik programının Kongre tarafından hazırlanacağı yönündeki açıklamasını 1934 yılının Temmuz ayında gerçekleştirmiştir²². Bu açıklamayı takip eden yıl işsizlik ve yaşlılık sigortası kollarında düzenlemeler içeren Social Security Act kabul edilerek yasalaşmış ve bu yasayla sosyal güvenlik kavramı dünyada ilk defa yasal bir metinde kullanılmaya başlanılmıştır²³.

Sosyal güvenlik hakkının şekillenmesinde önemli basamak taşlarından bir diğeri ise 1942 tarihli Beveridge Raporu’dur. William BEVERIDGE tarafından ‘sosyal devrim’ şeklinde nitelendirilen söz konusu raporda, çağdaş toplumların

¹⁸ Sadık Kılıç, “AB Ülkeleri ve Türkiye Arasında Sosyal Güvenlik Sorunlarının Genel Bir Karşılaştırması”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:64-65, 2013, s.90.

¹⁹ Ali Güzel, Ali Rıza Okur ve Nurşen Canıklioğlu, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Beta Yayınevi, 18. Baskı, İstanbul, 2020, s.14.

²⁰ Tankut Centel, **Türk Sosyal Güvenlik Hukuku**, Oniki Levha Yayınevi, İstanbul, 2021, s.1.

²¹ Citizendium, https://en.citizendium.org/wiki/Social_security, (06.10.2021).

²² June Axinn, “Social Security: History and Prospects”, **Current History- University of California Press**, Vol:65, August 1973, s.52.

²³ Steven G. Livingston, **U. S. Social Security**, ABC-CLIO, Santa Barbara California, 2008, s.6.

yüzkarası olarak tanımlanan fakirliğin, sistemli bir sosyal güvenlik programı ile ortadan kaldırılması gerektiği belirtilmektedir²⁴.

Beveridge Raporuna kadar olan dönemde dünyada yaşanan gelişmeler insan hakları ve sosyal adalet ilkelerinin ortaya çıkışının ana motivasyonu olarak kabul edilmekle birlikte, bu dönemde sosyal güvenlik hakkı kapsamında sağlanan koruma önlemlerinin genel olarak ikincil önemde olduğu ve toplumda sınıflar arası dengelerin sağlanmasına öncelik verildiği görülmektedir²⁵.

1944 yılında ILO genel direktörlüğü görevine gelen WINANT tarafından sosyal güvenliğe insan hakları temelli bir yaklaşımda bulunulmuş ve sosyal güvenlik kavramı bireysel nitelikten çıkarılarak toplumun güvenliği şeklinde tanımlanmıştır²⁶. Nitekim 1944 tarihli ve 67 sayılı Gelir Garantisi (Güvencesi) Sağlanmasına Dair Tavsiye Kararında, “gelir güvencesi planları, yaşlılık da dahil olmak üzere, çalışma yetisini yitirme, gelir getirici iş bulamama ya da ailenin gelir getiren üyesinin ölümü nedeniyle ortaya çıkan ihtiyacı, yeterli bir ölçüde gidermeli ve zararı telafi etmelidir.” ve yine aynı yıl yayımlanan 69 sayılı Tıbbi Bakım Tavsiye Kararında ise “tıbbi bakım hizmeti bireyin tıbbi ihtiyaçlarının tıp mesleğinin erbapları tarafından karşılanmasını sağlamalı ve bu hizmet tüm aile bireylerini kapsamalıdır” ifadelerine yer verilmek suretiyle günümüzde de geçerliliğini koruyan ve şu ana kadar ileri sürülmüş en gelişmiş sosyal güvenlik standartlarını içeren bir yaklaşım ortaya koyulmuştur²⁷.

1945 yılında yayımlanan İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile sosyal güvenlik hakkı temel bir insan hakkı olarak kabul edilmiş olmasına karşın, ILO tarafından savaş sırasında ortaya çıkan idealist yaklaşımın sürdürülmediği, 1952 yılında konferans delegeleri tarafından kabul edilen, sosyal güvenlik sistemleri tarafından kapsama alınacak risklerin ve asgari standartların belirlendiği 102 sayılı Sözleşmede, sınırlı bir korumanın öngörüldüğü görülmektedir²⁸.

²⁴ Mustafa Koç, “Sosyal Güvenlik ve Beveridge Raporu” **Mali Çözüm**, Sayı:76, 2006, s.96.

²⁵ Angelika Nußberger, “Evaluating the ILO’s Approach to Standard-Setting and Monitoring in the Field of Social Security”, **Social Security As Human Right**, (Ed. Eibe Riedel), Springer, Berlin, 2007, s.107.

²⁶ Nußberger, s.108.

²⁷ Varol Dur, “Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (ILO) Sosyal Güvenlik Politikalarındaki Dönüşüm”, **Karatahta İş Yazıları Dergisi**, Sayı:3, Aralık 2015, s.130.

²⁸ Nußberger, s.108.

Buna rağmen, sosyal güvenlik anlayışında, Beveridge Raporu ile birlikte başta Avrupa ülkeleri olmak üzere tüm dünyada ortaya çıkan büyük etkinin sonucu olarak, özellikle ekonomik gelişmişlik düzeyini yakalamış ülkeler tarafından vatandaşlarının büyük kısmını kapsamına alan ve sosyal risklerin çoğuna karşı güvence sağlayan sosyal güvenlik sistemleri oluşturulmaya başlanılmış ve bu hakkın yaşama geçirilmesiyle on milyonlarca insan yaşlandığında, sakatlandığında ya da ölümleri durumunda onların bakmakla oldukları kimseler yoksulluk tehlikesi ile karşı karşıya kalmaktan kurtulmuşlardır²⁹.

C. Sosyal Güvenlik Hakkının Kapsamı

Bireylerin sosyal güvenlik hakkına erişimi ve bu hakkı somut olarak kullanmaya başlamaları sosyal güvenlik hakkının kapsamı ile doğrudan ilgilidir. ILO'nun sosyal güvenlik ideali olarak özetlenen “Herkesin, iradesi dışında maruz kaldığı bütün sosyal risklerin zararlarından kurtarılarak, yaşadıkları toplum içinde onurlarını koruyacak ve şahsiyetlerini geliştirecek şekilde, insan haysiyetine yaraşır seviyede karşılanması hedefi” şeklinde yaptığı tanımlamadan hareketle sosyal güvenlik hakkının kişi yönünden, sosyal riskler yönünden ve seviye yönünden olmak üzere üç farklı kapsamı bulunduğu söylenebilir³⁰.

ILO'ya göre, sosyal sigorta politikalarının etkinliği ve programların uygulanması, bireylerin katılımının sağlanması ve sosyal güvenlik sisteminin sağladığı korumanın güçlendirilmesi sosyal güvenlik hakkının kapsamını oluşturmaktadır ve bu alanda devletler aşağıda sayılan beş temel ilkeye uymalıdır³¹:

-Sosyal sigorta politikaları tüm çalışanların refahını temin etmek üzere çalışma çağındaki nüfusun tamamını kapsamalıdır.

-Sosyal sigorta politikaları katılan tüm grupların eşit fayda sağlamalarını temin etmelidir.

²⁹ Hasan Şenocak, Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:56, 2009, s.421.

³⁰ Yusuf Alper, “Sosyal Güvenlik Hakkı ve Sosyal Güvenliğin Finansmanı”, **Sosyal Güvenlik Üzerine Yazılar**, Ankara, 2019, 571.

³¹ ILO, “Enhancing Social Security Right For Everyone”, **Policy Brief**, Vol:3, 2014, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-anoi/documents/publication/wcms_428970.pdf, (20.04.2020), s.1.

-Sosyal sigorta politikaları haklar ve yükümlölükler yönünden şeffaf ve bilinebilir olmalıdır.

-Sosyal sigorta alanındaki gelişmeler, sosyal sigorta fonunun sürdürebilirliğine yönelik olmalıdır.

-Nihayetinde devletler tüm vatandaşlarının sosyal sigorta sistemine katılmasını sağlamalı ve her bir spesifik grup için uygun çözümler üretmelidir.

1.Sosyal Güvenlik Hakkının Kişiler Yönünden Kapsamı

10.12.1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 22. maddesinde “Her kişinin toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu” hüküm altına alınmak suretiyle sosyal güvenliğin herkese tanınan bir hak olduğu belirtilmiştir.

ILO ise sosyal güvenliğin kişiler yönünden kapsamını Adil Bir Küreselleşme İçin Sosyal Adalet Bildirgesi'nin 2. maddesinde “Teknolojik, toplumsal, demografik ve ekonomik değişimlerin hızından kaynaklanan yeni ihtiyaç ve belirsizliklerin giderilmesi amacıyla sosyal güvenliğin herkesi kapsayacak şekilde genişletilmesi” şeklinde açıklamıştır³².

ILO tarafından sosyal güvenlik hakkının kişi yönünden kapsamı yatay kapsam olarak ifade edilmekte ve asgari düzeyde de olsa toplumun tamamının sosyal güvenlik koruması altında bulunması gerektiği ifade edilmektedir³³. Görüleceği üzere sosyal güvenlik kişi yönünden; dil, din, mezhep, ırk, etnik köken, cinsiyet veya gelir seviyesi farkı gözetilmeksizin toplumun tamamına tanınmış bir hak şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

³² ILO, “Adil bir Küreselleşme için Sosyal Adalet Bildirgesi”, **Uluslararası Çalışma Konferansı**, Cenevre, 07 Ekim 2015, https://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_412373/lang--tr/index.htm, (21.04.2020).

³³ Michelle Bachelet, **Social Protection Floor For A Fair And Inclusive Globalization**, International Labour Office, Cenevre, 2011, s.11.

2.Sosyal Güvenlik Hakkının Sosyal Riskler Yönünden Kapsamı

Sosyal güvenlik hakkının sosyal risk yönünden kapsamı ILO tarafından sosyal güvenliğin dikey boyutu olarak adlandırılmakta ve ILO standartlarına uygun şekilde kademeli olarak daha yüksek koruma seviyesi olarak tanımlanmaktadır³⁴.

Sosyal güvenlik hakkının sosyal riskler yönünde kapsamı ILO'nun 1952 tarih ve 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşmesi'nde; hastalık halinde sağlık yardımları, hastalık ödenekleri, analık, sakatlık, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, ölüm, aile ve işsizlik sigortası olmak üzere dokuz farklı sosyal risk şeklinde sayılmış ve sözleşmenin 2. maddesiyle üye devletlerin anılan sosyal risklerden en az üçüne ilişkin hükümleri tatbik etmesinin zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır³⁵.

Sosyal güvenlik hakkının ortaya çıkış nedeni, ekonomik yönden güçsüz toplum kesimlerinin muhtaçlıktan kurtarılarak, onlara asgari düzeyde bir yaşam standardı sağlamak olmakla birlikte, günümüz çağdaş devletlerinde söz konusu amacın ötesine geçildiği ve asgari geçim şartlarının da üzerinde bir yaşam standardı şeklinde amacın revize edildiği görülmektedir³⁶. Kavramın gün geçtikçe daha geniş bir kapsamı ifade etmesi beraberinde terim değişikliğine neden olmuş ve son yıllarda sosyal güvenlik kavramı yerine, kapsayıcılık açısından daha geniş bir anlam ifade eden sosyal koruma kavramı kullanılmaya başlanılmıştır³⁷. Diğer taraftan doktrinde, kapsamın bu denli genişletilmesinin, sınırlarını belirlemeyi olanaksız hale getireceği, buna bağlı olarak toplumsal sorunların neredeyse tamamının sosyal güvenlik hakkı kapsamı içinde yer alacağı yönünde eleştiriler de bulunmaktadır³⁸.

³⁴ Bachelet, s.11.

³⁵ ILO, 102 No.lu Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi, https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377270/lang--tr/index.htm, (22.04.2020).

³⁶ Murat Şen, "Hukuk Devleti İlkesi Bağlamında Sosyal Güvenlik Hakkı", **Melikşah Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:3, Sayı:2, Aralık 2014, s.195.

³⁷ Alper, Sosyal Güvenlik Hakkı ve Sosyal Güvenliğin Finansmanı, s.568.

³⁸ Güzel, Okur ve Caniklioğlu, s.8.

3. Sosyal Güvenlik Hakkının Sağladığı Güvence Seviyesi Yönünden Kapsamı

Sosyal güvenliğin yeterli koruma sağlama hedefi olarak adlandırılan seviye yönünden kapsamıyla, devletlerin uygulamaya koydukları sosyal güvenlik programlarının sağladığı garantinin yeterliliği, bireylerin ihtiyaçlarını karşılama derecesi, sunulan sosyal güvenlik hizmetinin standardı ve bireylerdeki tatmin düzeyi ifade edilmektedir³⁹.

Sosyal güvenliğin ortaya çıkış nedeni yoksullukla mücadele olmakla birlikte, süreç içerisinde sosyal güvenlik hakkının kapsamı seviye yönünden sürekli ilerleme kaydetmiş ve günümüzde insan onuruna yaraşır hayat düzeyi olarak kabul edilmeye başlanmıştır.

D. Sosyal Güvenlik Hakkının Temel Hak ve Özgürlükler İçerisindeki Yeri

Ahlakilik düşüncesinden kaynaklanan insan hakları en üst ahlaki taleptir⁴⁰. Zira insan hakları tarafından korunan temel değer, en üstün ahlaki değer olan insan onurudur. İnsan onurunun korunabilmesi, her bireyin insan onuruna yaraşır, insanca bir yaşamı sürdürebilmesi ancak insan haklarının güvence altına alınması ile mümkündür⁴¹.

İnsan hakları devletten önce de var olmakla birlikte, hakkın devlet güvencesine kavuşması, başka bir anlatımla devletlerin anayasalarında somutlaşması durumunda temel hak niteliği kazanmaktadır⁴². İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 22. maddesi uyarınca insan hakkı olarak kabul edilen ve çağdaş tüm devletlerin anayasalarına dahil olması nedeniyle temel hak niteliği kazanan sosyal güvenlik hakkının da nihai amacı tüm bireylerin insan onuruna yaraşır asgari bir hayat seviyesine sahip olmalarını sağlamaktır.

³⁹ Alper, Sosyal Güvenlik Hakkı ve Sosyal Güvenliğin Finansmanı, s.572.

⁴⁰ Muhlis Ögütçü, "Doğal Hukuk ve Pozitif Hukuk Işığında İnsan Hakları Alanındaki Bazı Kavramlar", Prof. Dr. İrfan Baştuğ Anısına Armağan, **DEÜHFD**, Cilt:7, Özel Sayı, 2005, s.561.

⁴¹ Oktay Uygun, **İnsan Hakları Kuramı**, Yapı Kredi Yayınevi, İstanbul, 2000, s.14.

⁴² Meltem Dikmen Caniklioğlu, "Anlamı, Kapsamı ve Sınırlarıyla Temel Haklar ve Anayasalarımız", **DEÜ Hukuk Fakültesi Mahmut Tevfik Birsal Armağanı**, İzmir, 2001, s.468.

İnsan haklarının tümü, mahiyetleri itibariyle insan onurunu korumaya yönelmiş olmakla birlikte her biri farklı bir içeriğe, işleve veya sınırlandırma rejimine tabi olduklarından çeşitli açılardan sınıflandırılmaktadır⁴³.

Temel hak ve özgürlükleri sınıflandırılmada yararlanılan yaygın yöntemlerden biri, Alman Hukukçu Georg JELLINEK tarafından birey ile devlet arasındaki statü ilişkisi esas alınmak suretiyle geliştirilen ve Jellinek Üçlüsü olarak adlandırılan yöntemdir. Bu yöntem uyarınca temel hak ve özgürlükler; negatif statü hakları, pozitif statü hakları ve aktif statü hakları olmak üzere üç grupta sınıflandırılmaktadır⁴⁴.

Kişisel haklar olarak da adlandırılan negatif statü hakları, bireylerin sahip olduğu, devlet tarafından aşılması ve dokunulmaması gereken özel alanın sınırlarını belirleyen hak ve hürriyetlerdir. Kişi güvenliği, din ve inanç hürriyeti, düşünce hürriyeti, mülkiyet hakkı gibi devletin karışmama veya gölge etmeme ödeviyle yükümlü olduğu haklar bu kategori içerisinde yer almaktadır⁴⁵.

İsteme hakkı olarak da adlandırılan pozitif statü hakları, bireylere devletten olumlu bir davranışta bulunmasını, bu kapsamda bir hizmeti sunmasını veya bir yardımda bulunmasını isteme imkanı sağlayan haklardır. Sağlık hakkı, sosyal güvenlik hakkı, çalışma hakkı, konut hakkı gibi devletin ancak olumlu bir edimde bulunması durumunda hayata geçen haklar bu kategori içerisinde yer almaktadır⁴⁶. Pozitif statü haklarının realize edilmesi sırasında devletlerin yapacağı düzenleyici işlemler, her bir devletin ekonomik ve mali imkanları ile sınırlıdır. Dolayısıyla bu haklara ilişkin normlar, bireyin talep hakkını teminat altına almakla birlikte, hakkın realize edilmesi için bireye dava hakkı vermemektedir⁴⁷.

Tarihsel sürece bakıldığında, sanayi devrimini müteakip işçi sınıfının ortaya koyduğu mücadele sonucunda elde edildiği görülen bu hakların dayanaklarını kanunların veya uluslararası sözleşmelerin oluşturduğu görülmektedir⁴⁸.

⁴³ Durmuş Tezcan, Mustafa Ruhan Erdem, Oğuz Sancakdar ve Rıfat Murat Önok, **İnsan Hakları El Kitabı**, Seçkin Yayınevi, 7. Baskı, Ankara, 2018, s.60.

⁴⁴ Neslihan Aybike Ceylan, Kamu Hukuku (Genel Kamu Hukuku) Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Hakların Bütünlüğü İlkesi, **Anasay**, Sayı:2, 2017, s.221.

⁴⁵ Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunu Genel Esasları**, Ekin Kitapevi, 7. Baskı, Bursa, 2015, s.411.

⁴⁶ Gözler, Anayasa, s.411.

⁴⁷ Fatih Karaosmanoğlu, **İnsan Hakları**, Seçkin Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, 2011, s.93.

⁴⁸ Tezcan, Erdem, Sancakdar ve Önok, s.62.

Katılma hakları olarak da adlandırılan aktif statü hakları, bireyin devlet idaresine katılmasına olanak tanıyan haklardır. Seçme hakkı, seçilme hakkı, siyasi parti kurma hakkı, siyasi faaliyette bulunma hakkı gibi siyasi nitelikteki haklar anılan kategori içerisinde yer almaktadır⁴⁹.

1982 Anayasasında temel hak ve hürriyetlerin bu sınıflandırma esas alınmak suretiyle düzenlendiği görülmektedir⁵⁰. Anayasanın ikinci kısmında 12-74 maddeleri arasında yer alan temel hak ve özgürlükler dört bölümde ele alınmıştır. Birinci bölümde ‘genel hükümler’, ikinci bölümde ‘kişi hakları ve ödevleri’, üçüncü bölümde ‘sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler’ ve dördüncü bölümde ise ‘siyasi haklar ve ödevler’ yer almaktadır.

Sosyal güvenlik hakkının yalnızca devletler tarafından tanınmış olması bu hakkın yaşama geçmesi için yeterli değildir. Bireylerin sosyal güvenlik hakkını elde etmesi ancak ilgili devletin bu konuda olumlu edimde bulunması, başka bir anlatımla sosyal güvenlik hizmetini sunmak üzere gerekli teşkilatı kurması ve bu alanda gerekli yasal düzenlemeleri yapması ile mümkündür.

II. SOSYAL GÜVENLİK HİZMETİ KAVRAMI

A. Genel Olarak Sosyal Güvenlik Hizmeti

Öncelikli amacı toplumsal eşitliği sağlamak olan sosyal hakların başında, kişilerin yaşamlarını doğrudan sürdürebilmeleri için vazgeçilmez nitelikte olması nedeniyle çalışma hakkı ve özgürlüğü ve bu bağlamda sosyal güvenlik hakkı gelmektedir⁵¹. Uluslararası belgelerde insan hakkı olarak tanımlanan ve aynı zamanda yasalarla güvence altına alınması nedeniyle temel haklar arasında yerini alan sosyal güvenlik hakkı, devletlerin sağlama yükümlülüğünde olduğu bir haktır ve devletler bu hakkın yaşama geçirilebilmesi için aktif bir çaba göstermek, diğer bir anlatımla olumlu bir edimde, hizmette bulunmak zorundadır. Sosyal devlet anlayışının bir sonucu olarak devletler, sosyal güvenlik hizmeti sunmakla

⁴⁹ Gözler, Anayasa, s.412.

⁵⁰ Mahmut Gökpınar, Bir Kavram Olarak İnsan Hakları ve Çeşitli Açılardan Sınıflandırılması, **TBB Dergisi**, Sayı:120, 2015, s.40.

⁵¹ İbrahim Kaboğlu, “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar”, **Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı**, 9-13 Ocak 2001, TBB Yayınevi, Ankara, 2001, s.112.

yükümlüdürler⁵². Bu sebeple sosyal güvenlik, bireylerin sahip oldukları bir hak, devletlerin ise sunmakla yükümlü olduğu bir hizmettir⁵³.

1.Sosyal Güvenlik Hizmetinin Doğuşu

Eski çağda Yunanlılar, yerleşik bir yaşam sürmelerinin sonucu olarak, ticaretin yanı sıra tarımla da uğraşmaktaydı. Sosyal güvenliğin ekonomik güvenlik olarak kabul edildiği söz konusu dönemde zeytinyağı bu güvenliği sağlamanın başlıca aracıydı. Çok besleyici olması ve nispeten uzun süre bozulmadan saklanabilmesi nedeniyle Eski Yunanda zeytinyağı depolamak bireyler açısından ekonomik yönden güvence anlamına geliyordu⁵⁴. Muhtaç kişilerin sosyal güvenliği ise komşular veya aile üyelerinin yasal dayanağı bulunmayan yardımlarıyla sağlanmakta iken, süreç içerisinde sosyal ve ekonomik yapıda meydana gelen değişimlerin sonucu olarak devlet müdahalesi suretiyle güvenlik ihtiyacı giderilmeye çalışılmıştır⁵⁵.

Endüstrileşme öncesi dönemde yalnızca aile, korporasyon, karşılıklı yardım sandıkları ve dinsel nitelik taşıyan hayır kurumlarının, muhtaç durumda bulunan insanlara destek olarak onların sosyal güvenlik ihtiyacını karşılama işlevini üstlendikleri görülmektedir. Ortaçağ Avrupa'sında dini kuruluşların, halktan topladıkları bağışlar ile oluşturulan fonları kullanmak suretiyle muhtaç kimselere yardım yapmalarına karşın, 16. yüzyıldan itibaren kilise denetimindeki yardım kuruluşlarına ilave olarak devletin katkı verdiği müesseseler oluşturulmuş ve yardım faaliyetleri bu kuruluşlar eliyle yerine getirilmeye başlanmıştır⁵⁶.

18. yüzyılda başlayan ve 19. yüzyılda büyük bir gelişim gösteren Sanayi Devrimin bir sonucu olarak, sanayileşmenin yaşandığı ülkelerde kentleşme ve köylerden kentlere göç hızlanmış ve bu nedenle fabrikaların yoğunlaştığı bölgelerdeki işçilerin çalışma ve sağlık koşulları giderek kötüleşmiştir. Çalışma

⁵² Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayınevi, 6. Baskı, Ankara, 2015, s.558.

⁵³ Ertuğrul Yuvalı, **Sosyal Güvenlik Hukukunda Merkezi (Kamusal) Yardımlar**, Turhan Kitapevi, Ankara, 2017, s.32.

⁵⁴ SSA, Historical Background and Development of Social Security, <https://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>, (20.04.2020).

⁵⁵ Şenocak, s.417.

⁵⁶ Güzel, Okur ve Caniklioğlu, s.14.

sürelerinin uzunluğu, bireylerin yeterli gelir elde edememeleri, yaşam koşullarının elverişsizliği, işsizliğin artması gibi nedenlere ilave olarak, 1873 yılında başlayan ekonomik buhran, olumsuz yaşam koşullarını daha kötüleştirmiş, bu gelişme gelir seviyesine bakılmaksızın tüm toplumsal gruplar üzerinde olumsuz etkiler doğurmuştur. Tüm bu gelişmelerin neticesinde; hastalık, iş kazası ve maluliyet gibi sosyal risklere karşı Almanya’da zorunlu sigorta sistemi başlatılmıştır⁵⁷. Sosyal güvenlik hizmetinin sunulmasında en etkili tekniklerden biri olan sosyal sigorta tekniğini dünyada ilk defa uygulayan ülke Almanya’dır. Bu teknik ilk olarak Almanya’da Bismarck döneminde uygulandığı için “Bismarck Modeli” olarak da anılmakta ve dünya çağdaş sosyal güvenlik sisteminin tarihsel sürecinde ilk durak noktası olarak kabul edilmektedir⁵⁸.

Bismarck tarafından 15.06.1883 tarihinde İşçilerin Hastalık Sigortası Kanunu, 06.07.1884 tarihinde Endüstride İş Kazası Sigortası Kanunu ve 22.06.1889 tarihinde ise Maluliyet ve İhtiyarlık Sigortası Kanunu yürürlüğe konularak işçilerin himayesi konusunda geniş kapsamlı hukuki düzenlemelerin yapılmasını müteakip, işçi sınıfının sosyal güvenliği fikri tüm Avrupa’da yayılmış ve akabinde Winston CHURCHİLL, Lloyd George BEVERİDGE ve Lord ASQUITH’in gayretleriyle daha önce uygulamaya giren sigorta kollarından farklı olarak 1911 yılında İngiltere’de işsizlik sigortası yürürlüğe konulmuştur⁵⁹.

Amerika Birleşik Devletleri’nde ise 19. yüzyılın ilk çeyreğinde yalnızca endüstride iş kazalarının tazmini sigortasının yürürlükte olduğu, bu sigorta kolunun ise yalnızca sekiz eyalette uygulamasının bulunduğu görülmektedir⁶⁰. Sosyal güvenlik hizmetinin Bismarck modeli esas alınarak Almanya’da sunulmaya başlanılmasından yaklaşık yarım asır sonra ABD eski başkanlarından Franklin Delano ROOSEVELT Amerikan sosyal güvenlik tarihinde önemli bir figür olarak ortaya çıkmış ve işsizlik ve yaşlılık sigortası kollarında düzenlemeler içeren Social Security Act 1935 yılında yasalaşmıştır.

⁵⁷ Şeniz Özmert Koçer, **Almanya Federal Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sistem İçerisinde Sosyal Sigorta Uygulamaları**, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara, Nisan 2014, s.3 vd.

⁵⁸ Lei Delsen, Nicolette van Gestel ve Frans Pennings, “Changes In European Social Security”, **Social Security And Solidarity In The European Union**, (Ed. Joss P.A van Vugt ve Jan M. Peet), Springer-Verlag Berlin Heidelberg GmbH, Physica, Heidelberg, 2000, s.2.

⁵⁹ İhsan Erkul, “Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihi Gelişimine Kısa Bir Bakış”, **Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi**, Cilt:4, Sayı:2, 1968, s.195.

⁶⁰ Erkul, s.196.

Aynı dönemde İngiltere’de endüstride istihdam edilen işçiler arasında işsizlik oranının %10’un üzerinde bulunmasının yarattığı sosyal ve ekonomik sorunlara karşı ulusal sigorta sisteminin yetersiz kaldığı görülmüş ve iktisatçılar tarafından transfer ödemesi olarak adlandırılan yeni bir vergi türü gündeme getirilmiştir⁶¹. 1942 yılında, yoksulluğun önlenerek herkese asgari bir yaşam düzeyi sunulması, işsizliğin asgari düzeye indirgenmesi, ulusal bir sağlık sisteminin kurulması hedef alınarak, ülkedeki yetişkin her bireyin gelir azalmasına neden olan temel risklere karşı zorunlu sigorta kapsamında korunması gerektiğini ortaya koyan bir rapor William BEVERIDGE tarafından hazırlanmıştır⁶².

Halk sigortası olarak da adlandırılan bu sistemde, sigorta yardımlarında kullanılacak fona yalnızca işçilerin değil, işveren ve devletin de katkılarının alınarak ortaya çıkan maliyetin bu üçlü yapı üzerine bırakılması, ödemelerin doğrudan vergilendirilmeyip, kaynakta kesme prensibiyle tahsilatın sağlanması, gelirleri farklı olsa dahi herkesin aynı miktarda prim ödeyeceği ve aynı miktarda yardım alacağı, asgari düzeyi aşan miktarda yardım almak isteyenlerin ise kişisel tasarruf yoluna veya özel sigorta şirketlerine yönlendirileceği bir yapının oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir⁶³.

Bismarck tarafından kurulan ve ilk modern sosyal güvenlik sistemi olarak kabul edilen işçi sigortası modeli ile Beveridge tarafından kurulan halk sigortası modeli, takip eden süreçte sosyal güvenlik hizmetinin finansman yöntemi olarak pek çok ülke tarafından benimsenmiştir⁶⁴.

2.Sosyal Güvenlik Hizmetinin Kapsamı

Devletlerin izlediği sosyal politikalar hem sosyal güvenlik hakkının hem de sosyal güvenlik hizmetinin kapsamını şekillendirmektedir. Tarihsel süreçte bakıldığında sosyal güvenlik hakkının kapsamına paralel olarak sosyal güvenlik

⁶¹ Brian Roders, **The Battle Against Poverty**, Taylor & Francis Group, New York, 2005, ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/deulibrary-ebooks/detail.action?docID=1539395>, (17.11.2020), s.36.

⁶² Burcu Ezer, “Tarihçesi ve Bugünü İle Birleşik Krallık Sosyal Güvenlik Sisteminin Esasları”, **Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı:3, 2016, s.91.

⁶³ Ezer, s.92.

⁶⁴ Zeynep Özmen, “Avrupa’da Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanı: Farklı Refah Devletleri Üzerine Bir İnceleme”, **Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:7 Sayı:2, 2017, s.603.

hizmetinin de gerek sosyal riskler açısından gerekse kişiler açısından sürekli bir genişleme eğilimi içinde olduğu görülmektedir⁶⁵.

Sosyal güvenliğin milletlerarası belgelerde insan hakkı olarak kabul edilmesini müteakip sosyal güvenlik hizmetinden faydalanma açısından vatandaş olanlarla vatandaş olmayanlar arasındaki ayrım teoride kaldırılmış, bu suretle vatandaş olmayan kimselere yani yabancılara, vatansızlara ve mültecilere, mülklik esası dahilinde, bulundukları ülkenin sosyal güvenlik hizmetinden faydalanma olanağı tanınmıştır⁶⁶.

Bu kapsamda herkesin, insan onuruna yaraşır yaşam düzeyine sahip olabilmek amacıyla sosyal güvenlik hizmetinden faydalanma ihtiyacı bulunmakla birlikte; küreselleşme, teknolojik devrim, neo-liberal politikalar, esnek çalışma biçimleri, sağlık giderlerinin pahalı olması gibi olgularla sistemin dışına itilen dezavantajlı bazı grupların, sosyal güvenlik hizmetlerinden faydalanamadığı görülmektedir⁶⁷.

Sosyal güvenlik hizmetinin sosyal riskler açısından kapsamının ise, ILO'nun, Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 sayılı Sözleşmesinde; yaşlılık, malullük, ölüm, iş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık, analık, işsizlik ve aile yükleri şeklinde sıralanan dokuz sosyal riske karşı sunulan hizmetlere ilave olarak, devletlerin sosyal yardım ve sosyal hizmetler kapsamında sunmuş oldukları hizmetlerden oluştuğu görülmektedir. Kişi yönünden kapsamda olduğu gibi sosyal riskler yönünden kapsamın da yeterli olduğunu, başka bir anlatımla tüm devletler tarafından sayılan tüm bu sosyal risklere karşı gerekli ve yeterli korumanın sağlandığını söylemek mümkün değildir.

Zira fiiliyatta sosyal güvenlik hizmetinin kapsamı belirlenirken, toplumun sosyal güvenlik ihtiyacının esas alınması gerekmektedir birlikte, hizmetin sunumunda ülkenin ekonomik gücü önemli bir faktör olarak ortaya çıkmakta ve sahip olunan ekonomik güç sunulan hizmetin sınırını oluşturmaktadır⁶⁸.

⁶⁵ Mustafa Kılıç, s.384.

⁶⁶ Arıcı, Sosyal Güvenlik Hukuku, s.44.

⁶⁷ Gökçeoğlu, s.131.

⁶⁸ Sosyal güvenlik hizmeti Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında vurgulandığı gibi, T.C. Anayasanın 65. maddesinde yer alan 'mali hakların yeterliliği ölçüsü' dahilinde, hizmet ile amaçlanan kamu yararı gözetilerek sunulmak zorundadır. Anayasa Mahkemesine göre devletin, sosyal güvenlik alanında alınacak tedbirlerin kapsamının, içeriğinin, şeklinin ve usulünün tespitinde Anayasa'ya aykırı olmamak kaydıyla geniş bir takdir yetkisi bulunmaktadır. AYM, T.21.10.1986,

3.Sosyal Güvenlik Hizmetinin Unsurları

a. Organik Açıdan Sosyal Güvenlik Hizmeti

Yasa koyucu tarafından bir kamu idaresinin belirli bir kamu hizmetini sunmakla görevlendirilmesi, bu kapsamda söz konusu kamu hizmetinin ya bizzat ilgili kamu tüzel kişisi tarafından veya kamu tüzel kişisinden aldığı yetkiyle ya da kamu tüzel kişisinin denetimine tabi olarak bir özel hukuk kişisi tarafından yürütülmesi, hizmetin organik unsurunu oluşturmaktadır⁶⁹.

Ülkemiz açısından ele alındığında Anayasanın 60. maddesinde sosyal güvenlik hakkı tanındıktan sonra, devletin sosyal güvenlik alanında hizmet verecek teşkilatı kurmakla yükümlü kılındığı görülmektedir. Kamu hizmetinin sunulması belirli bir teşkilatın kurulmasını gerekli kıldığından, idarenin kanuniliği ilkesinin bir sonucu olarak sosyal güvenlik hizmeti sunmakla görevli idari teşkilatın da ya kanunla kurulması ya da kanunun verdiği açık yetkiye dayanması gerekmektedir. Anılan madde hükmünden hareketle, sosyal güvenlik sistemi başta Kurum olmak üzere Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve buna ilave olarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından yönetilmekte ve hizmet ağırlıklı olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından sunulmaktadır. Dolayısıyla adı geçen bakanlıklar ve bu bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşları sosyal güvenlik hizmetinin organik unsurunu oluşturmaktadır.

b. Şekli Açıdan Sosyal Güvenlik Hizmeti

Sosyal güvenlik hizmeti şekli unsur açısından ele alındığında, hizmetin sunumu sırasında genel itibariyle kamusal yetki ve usullerin kullanıldığı, diğer bir anlatımla kamu gücüne dayanan yöntemlerle hizmetin yerine getirildiği görülmektedir.

E.1986/16, K.1986/25; AYM, T.19.04.1988, E. 1987/16, K.1988/8; AYM, T.05.10.2020, E.2019/46, K.2020/55, (kazanci.com.tr).

⁶⁹ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Cilt II**, Ekin Yayınevi, 3. Baskı, Bursa, 2019, s.256.

T.C. Anayasasına göre sosyal güvenlik yalnızca bir hak değil aynı zamanda devlet açısından yükümlülüktür. Çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinin en sık kullandığı tekniğin başında gelen sosyal sigorta tekniğinin doğal sonucu olarak sigortalı olmak bir zorunluluktur. Zorunlu sigortanın temelinde kişilerin devlet zoru ile kendi sosyal güvenliklerini sağlamak üzere yatırımda bulunması yer almaktadır. Anayasa, devleti sosyal güvenlik alanında gerekli tedbirleri alma ve hizmet sunumu için gerekli olan teşkilatı kurma konusunda yükümlendirirken, gereğini yapma konusunda da yetkilendirmektedir. 1961 Anayasası'nda sosyal sigorta sisteminin kurulmasından açıkça söz edilmişken, 1982 Anayasası'nda bu durum açıkça belirtilmemiş, ancak zorunlu sisteme yer verilmiştir.

Sosyal sigorta ilişkisi, kamu idareleri ile kanunen sigortalı sayılanlar arasında kanundan doğan hukuki bir ilişkidir. Kanundan doğan bu ilişki sözleşme ile değiştirilemez veya uygulanması bertaraf edilemez. Bu yönüyle sosyal sigorta ilişkisini, kanundan kaynaklanan, taraf iradeleri ile değiştirilmesi mümkün olmayan, zorunlu bir ilişki türü olarak da tanımlamak mümkündür.

Bu durum 5510 sayılı Kanunun 4/a maddesiyle, hizmet sözleşmesi kapsamında bir veya daha çok sayıda işveren tarafından istihdam edilen kişilerin sigortalı sayılacakları hüküm altına alınmak suretiyle pozitif hukuktaki yerini almıştır. İşverenler tarafından sigortalı işe giriş bildirgesi Kanunun 8. maddesinde öngörülen süre içerisinde Kuruma verilmemiş olsa dahi Kanundan doğan zorunlu sigortalılık ilişkisi doğmakta ve tarafların serbest iradeleri ile bu ilişkiyi ortadan kaldırmaları mümkün olamamaktadır. Benzer şekilde Kanunun 60. maddesi kapsamına giren kişiler de sosyal güvenliğin zorunluluğu ilkesinin bir sonucu olarak, bu konudaki iradelerine bakılmaksızın genel sağlık sigortalısı sayılmaktadır.

Ayrıca, anılan Kanunun 92. maddesinin birinci fıkrasında, kanun kapsamında yer alan bireyler açısından sigortalı olmanın zorunlu olduğu düzenlendikten sonra, Kanunda düzenleme alanı bulan hak ve yükümlülükleri ortadan kaldırmak, azaltmak, vazgeçmek veya başkasına devretmek hususlarındaki sözleşme hükümlerinin geçersiz olacağı belirtilmek suretiyle, sosyal sigorta ilişkisinin kanundan doğan zorunlu bir hukuki ilişki olduğu ve bu ilişkinin sözleşme ile değiştirilmesinin veya ortadan kaldırılmasının imkân dâhilinde bulunmadığı açık şekilde hüküm altına alınmıştır.

Sosyal güvenlik sistemine katılımın zorunlu olması, sistemin devletçe kurulması ve yönetilmesi ve bu yönetim sırasında kamusal yetki ve usullerin kullanılması nedeniyle sosyal güvenlik hizmetinin şekli açıdan da kamu hizmeti olarak nitelendirilmesi mümkündür.

c. Maddi Açıdan Sosyal Güvenlik Hizmeti

Bir faaliyet Anayasa ile kamu hizmeti olarak nitelendirilebileceği gibi yer ve zaman koşulları içerisinde, yasa koyucu tarafından da bazı faaliyetlerin kamu hizmeti olarak düzenlenmesi mümkündür⁷⁰. Ancak bu durumda, yasa koyucunun bu konuda sınırsız bir takdir yetkisi bulunduğu söylenemez. Zira bir faaliyetin kamu hizmeti şeklinde düzenlenebilmesi için, o konuda toplumda genel ve ortak bir ihtiyacın mevcut olması, süreklilik taşıyan bu ihtiyacın bir kere giderilmekle tükenmemesi ve hizmetin görülmemesi durumunda bireyler arasında bir huzursuzluğun baş gösterme tehlikesinin bulunması gibi bazı unsurların da bir araya gelmesi gerekmektedir⁷¹.

Anayasal kamu hizmetlerinde asli veya tali kurucu iktidar tarafından toplumsal ihtiyacın karşılanmasında kamu yararı olduğu varsayılmakta ve kamu hizmeti tesis edilmekte iken, anayasada düzenlenmeyen kamu hizmetlerinde yasa koyucunun iradesi ön plana çıkmakta ve kamu hizmeti yasa veya yasanın verdiği yetkiye dayanarak idare tarafından kurulmaktadır⁷².

Sosyal güvenlik hizmeti, genel olarak özel sektör tarafından yürütülmesi mümkün olmayan veya karlılık unsuru olmaması nedeniyle özel sektörün yürütmeyi tercih etmediği bir hizmettir. Zira sosyal güvenlik, sosyal hizmet ve sosyal yardımlar açısından devletin genel anlamda herhangi bir karşılık gözetmeksizin yerine getirdiği, sosyal sigortalar açısından ise katılımcıların genellikle süreç içerisinde sisteme yaptıkları katkıdan çok daha fazla imkana sahip oldukları bir hizmet türüdür.

Bu halde sosyal güvenlik hizmetini genel anlamda kamuya bir menfaat temin etmek üzere yapılan faaliyetler olarak da belirtmek mümkündür. Tüm idari

⁷⁰ Aydın Gülan, “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Sayı:56, 1998, s.104.

⁷¹ Gürsel Kaplan, “İdarenin Sağlık Kamu Hizmetinin Yürütülmesinden Kaynaklanan Hukuki Sorumluluğu Alanında Yeni Gelişmeler”, **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi**, Sayı:19, 2004, s.175.

⁷² Onur Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti**, 2. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 2004, s.266.

faaliyetlerin genel ve değişmez amacı olan kamu yararı kavramı, sosyal güvenlik hizmeti için de evleviyetle geçerlidir. Zira, sosyal güvenlik hizmetinin sunulması ile, toplumu oluşturan tüm bireylere insan onuru ile bağdaşır nitelikte bir hayat seviyesi sağlanmakta, bu suretle sosyal devlet ilkesi hayata geçirilerek, nihayetinde kamu yararının gerçekleşmesi amaçlanmaktadır.

Sosyal güvenlik hizmeti, Anayasal niteliği haiz olmasının yanı sıra diğer kamu hizmetlerinde olduğu gibi toplumun ortak ve genel gereksinimlerini karşılamak amacıyla ve nihai olarak kamu yararı amacıyla sunulan bir hizmet türü olduğundan bu hizmet türü açısından maddi unsurun gerçekleştiği tartışmasızdır.

4.Sosyal Güvenlik Hizmetinin Hukuki Niteliği

Sosyal devlet anlayışı, kişilerin insan onuruna yaraşır asgari yaşam standartlarına sahip olmasını hedefleyen, bu kapsamda milli gelirin adil dağıtılması suretiyle sosyal adaleti sağlayan, devletin ekonomik ve sosyal hayata yapacağı aktif müdahalelerle, kişisel ve siyasal haklar yanında, sosyal ve ekonomik hakların da hayata geçirilmesine imkan tanıyan anlayışı ifade etmektedir⁷³. Bireylerin sosyal haklarının sağlanmasına yönelik olarak devletler tarafından sunulan hizmetler ise, doktrinde ağırlıklı olarak ayrı bir kamu hizmeti türü olarak kabul edilmekte ve sosyal kamu hizmetleri olarak adlandırılmaktadır⁷⁴.

Sosyal kamu hizmetleri toplumun refahı ile doğrudan ilgili olduğundan, devlet bu hizmeti sunarken yalnızca hizmetin iyi işlemlerini değil, kişiler üzerindeki etkilerini de dikkate almalıdır⁷⁵. Kişilerin refahının artması ve insan onuruna yaraşır yaşam sürmelerini amaçlayan bu hizmet türünde, klasik kamu hizmetlerine göre

⁷³ Ali Tarık Gümüş, “Sosyal Devlet Anlayışının Gelişimi ve Dönüşümü”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:18, Sayı:2, 2010, s.122.

⁷⁴ Gözler ise sosyal kamu hizmetlerinin bu hizmet türüne yönelik ayrı bir yargı yolu bulunmasından hareketle, idari veya iktisadi kamu hizmetlerinden birine dahil olduğunu savunmaktadır. Yazara göre idari kamu hizmeti ve iktisadi kamu hizmeti dışında sosyal kamu hizmeti başlığı altında üçüncü bir ayırım yapmak yersizdir. Sosyal alandaki kamu hizmetleri yasa koyucu tarafından başkaca bir nitelendirme yapılmadığı müddetçe, mahiyetleri esas alınmak suretiyle ya idari kamu hizmeti ya da iktisadi kamu hizmeti olarak kabul edilmeli ve buna göre yargı yolu belirlenmelidir. Gözler, Cilt II, s.274.

⁷⁵ Esin Özü, “Sosyal Kamu Hizmeti”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Sayı:36, 1970, s.218.

kamu yararı son derece belirgin olduğundan, karlılık ve verimlilik kaygısı bulunmamaktadır⁷⁶.

Sosyal devlet ilkesinin sonucu olarak, bireylerin sosyal güvenliğini sağlama ve bu alanda gerekli altyapı ve hizmeti sunmakla görevli olan kuruluşların sunmuş olduğu hizmeti sosyal kamu hizmeti olarak tanımlamak mümkündür⁷⁷.

Sosyal güvenliğin ortaya çıktığı ilk dönemlerde, sosyal güvenliğin sağlanmasına yönelik teknikler, özel hukuk teknikleri olarak kabul edilmekte iken günümüzde bu olgu önemini tamamıyla yitirmiş ve sosyal güvenlik devletler tarafından sunulması zorunlu olan bir kamu hizmeti niteliğini kazanmıştır⁷⁸. Sosyal kamu hizmetlerinin bir türü olarak karşımıza çıkan sosyal güvenlik hizmetini organik, maddi ve şekli unsurları yönünden değerlendirdiğimizde de kamu hizmeti niteliğini haiz olduğu görülmektedir. Nitekim sosyal güvenlik hizmeti, ya bir idari teşkilat tarafından kamusal yetki ve usuller kullanılmak suretiyle ya da bu idari teşkilatın denetimine tabi olarak bir özel hukuk kişisi tarafından sunulmaktadır. Buna ilave olarak hizmetin amacı toplumun ortak ve genel gereksinimlerini karşılamaktır. Dolayısıyla bu hizmet türü, bir kamu hizmetinde yer alması zorunlu olan tüm unsurları ihtiva etmektedir⁷⁹. Nitekim sosyal güvenlik hizmetinin kesintiye uğraması durumunda toplumda kaos ortamının oluşması ve kamu düzeninin bozulması muhtemeldir.

5.Sosyal Güvenlik Hizmetinin Sağlanma Usulleri

Sosyal güvenlik hakkının, hak süjelerine ulaştırılması, bir başka anlatımla sosyal güvenlik hizmetinin sunulması sırasında çeşitli usul, metot ve yollar

⁷⁶ Metin Günday, **İdare Hukuku**, 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2015, s.340.

⁷⁷ Doktrinde ağırlıklı olarak kamu hizmetleri konularına göre; idari, iktisadi, sosyal ve bilimsel/teknik/kültürel kamu hizmetleri olarak dört grup altında incelenmekte ve devletin sosyal güvenliğe yönelik hizmetleri sosyal kamu hizmeti olarak adlandırılmaktadır. Konularına göre kamu hizmetleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Günday, **İdare Hukuku**, s. 338. vd., Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar**, 10. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 2014, s.586-588, Oğuz Sancakdar, **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, 4. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2014, s.589.

⁷⁸ Güzel, Okur ve Caniklioğlu, s. 69.

⁷⁹ T.C. Anayasanın sosyal güvenlik ile ilgili 60, 61 ve 62. maddeleri birlikte değerlendirildiğinde; kurucu iktidarın sosyal güvenliği, yalnızca bir hak olarak tanımakla kalmadığı, devleti de bu hakkın hayata geçirilmesi için gerekli olan hizmeti sunmakla görevli kıldığı; dolayısıyla, sosyal güvenliğin anayasal bir hak olmasının yanı sıra anayasal bir kamu hizmeti olarak da düzenlediği görülmektedir.

kullanılmakta ve bu usuller genel olarak sosyal güvenlik tekniği olarak adlandırılmaktadır. Toplumsal hayatta meydana gelen değişikliklerin, devletlerin sosyal güvenlik alanında sunmuş olduğu hizmetlerin farklılaşmasına ve çeşitlenmesine yol açmasının sonucu olarak, sosyal güvenlik teknikleri süreç içerisinde değişime uğramıştır⁸⁰.

Başlangıçta aile içi yardımlaşma, bireylerin yapmış oldukları kişisel tasarruflar, dini kurumlar tarafından gerçekleştirilen yardımlar, bireyin yakın çevresinin dayanışması gibi geleneksel koruma yöntemleri şeklinde karşımıza çıkan bu tekniklerin zamanla etkinliğinin azaldığı ve yerlerini çağdaş sosyal güvenlik teknikleri olan sosyal sigortalar, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlara bırakmaya başladıkları görülmektedir⁸¹.

Son yıllarda bu tekniklere ilave olarak, sosyal güvenliğin konusunu oluşturan risklere karşı, özellikle sosyal sigortayı tamamlamak üzere özel sigorta tekniği de kullanılmaya başlanılmıştır. Ancak isteğe bağlı oluşu ve devlet garantisinden yoksun olması nedenleriyle sosyal güvenlikle özel sigorta tekniği sosyal sigortalar kadar yaygınlaşmamıştır⁸². Günümüzde gerek ülkemizde gerekse dünyada yaygın uygulaması bulunan başlıca çağdaş sosyal güvenlik teknikleri aşağıda incelenmiştir.

a. Sosyal Sigortalar

Sosyal sigortaları kısaca, çalışanların maruz kalabilecekleri belli sayıdaki sosyal riskin, devletçe kurulan ve yönetimi devlete ait olan bir kurum tarafından karşılanması ve bu süreçte işçi ve işverenin katılımının zorunlu tutulması esasına dayanan bir sigorta tekniği olarak tanımlamak mümkündür⁸³.

Bu sigorta tekniği özünde özel sigortaların temel unsurlarını barındırmakla birlikte, katılımın zorunlu olması, önemli oranda devlet katkısı içermesi veya hizmetin bizzat devlet tarafından sunulması hususlarında özel sigortalardan

⁸⁰ A. Can Tuncay ve Ömer Ekmekçi, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, 20. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, 2019, s. 11.

⁸¹ Sevgi Işık Erol, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Sosyal Güvenlik Ahlâkı”, **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt:13, Sayı:3, 2014, s.42.

⁸² Arıcı, Sosyal Güvenlik Hukuku, s.24-25.

⁸³ Tuncay ve Ekmekçi, s.17.

ayrılmaktadır⁸⁴. Nitekim Amerikan Risk ve Sigorta Birliği'ne göre sosyal sigortalar; yasal zorunluluk gereği genellikle devlete ait bir organizasyona transfer yapılmak suretiyle çeşitli kayıplara uğrayan kişilere nakit olarak yada hizmet yoluyla yardımda bulunmak amacıyla risklerin havuzlanması tekniği olarak tanımlandıktan sonra, özel sigortalardan farklı olarak sosyal sigortaların kapsamının ve bireylere sağlayacağı faydaların yalnızca kanunla belirleneceği ve yeniden dağıtım ilkesi uyarınca düşük ücret alanların veya bakmakla yükümlü kişi sayısı fazla olan kişilerin sisteme yaptıkları katkıdan daha fazla fayda elde edecekleri belirtilmiştir⁸⁵.

Ülkemizin de taraf olduğu, ILO'nun 1952 tarih ve 102 sayılı Sözleşmesi'nde⁸⁶ sosyal sigortaların; hastalık halinde sağlık yardımları, hastalık ödenekleri, analık, sakatlık, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, ölüm, aile ve işsizlik sigortası olmak üzere dokuz ana kolu bulunduğu hüküm altına alınmıştır⁸⁷.

b. Sosyal Yardımlar

Sosyal devlet ilkesinin bir sonucu olarak devlet, toplumda sahip olduğu güç ve imkanlarla kendisinin veya ailesinin geçimini yeterli ölçüde sağlayamayan bireylere yardımda bulunmalıdır. Sosyal yardım olarak nitelendirilen bu katkıyı, yokluğa veya tehlikeye maruz kalan bireylerin devlet tarafından sıhhi ve ekonomik yönden korunması olarak tanımlamak mümkündür⁸⁸.

Kamusal yardımlar olarak da adlandırılan sosyal yardımlar, toplumda muhtaç durumda bulunan bireylere, devlet bütçesinden yardım yapılması esasına dayanmaktadır. Herhangi bir karşılık esasına dayanmadan yoksul, bakıma muhtaç,

⁸⁴ Martin Feldstein, "Rethinking Social Insurance", **American Economic Review**, Vol:95, 2005, s.2.

⁸⁵ E.George Rejda, **Social Insurance And Economic Security**, 7. Baskı, Routledge, New York, 2015, s.16.

⁸⁶ RG. 10.08.1971, S.13922.

⁸⁷ 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (RG. 16.06.2006, S.26200) ise sosyal sigorta kollarını; kısa vadeli sigorta kolları, uzun vadeli sigorta kolları ve genel sağlık sigortası olmak üzere üç ana başlık altında toplamıştır. Kanunun Kısa Vadeli Sigorta Kolları başlıklı üçüncü bölümünde 13-24. maddeleri arasında iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık ve analık sigortaları, Uzun Vadeli Sigorta Kolları Başlıklı dördüncü bölümde 25-42. maddeleri arasında malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ve Kanunun Genel Sağlık Sigortası Hükümleri Başlıklı 3. kısmında 60-78. maddeleri arasında hastalık halinde yapılacak sağlık yardımlarını düzenleyen genel sağlık sigortasına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. İşsizlik sigortasına ilişkin düzenleme ise 1999 yılında kabul edilen 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda (RG. 08.09.1999, S.23810) yer almaktadır.

⁸⁸ Sözer, Sosyal Sigorta İlişkisi, s.8.

yaşlı, engelli veya sair özel nedenleri olan kişileri kapsamına alması ve prim yerine vergilerle finanse edilmesi yönleriyle sosyal sigortalardan ayrılmaktadır⁸⁹. Sosyal sigorta sisteminin sağladığı güvencenin dışında kalan bireylere koruma sağlayan sosyal yardımlar, sosyal güvenlik sisteminin açıklarını kapatmaları nedeniyle primsiz rejim olarak da adlandırılmaktadır⁹⁰.

Sosyal yardım almaya hak kazanmanın temel koşulu bireyin muhtaç durumda bulunmasıdır. Muhtaçlık durumu, yardımda bulunacak mercii tarafından takdir edilir ve değerlendirilir. Zira yapılacak yardımın miktarı, bireyin ihtiyaç ve içinde bulunduğu sıkıntının derecesi esas alınarak belirleneceğinden, somut her bir başvuruda ihtiyaç durumunun araştırılarak değerlendirilmeye tabi tutulması gerekmektedir. Burada kullanılan muhtaç teriminin eleştiriye açık olduğu ortadadır⁹¹. Zira her ne kadar bu durum insan haklarının temelini oluşturan insan onuru ile bağdaşmasa da, yardımın etkinlik derecesinin yükselmesi için kişilerin özel durum ve ihtiyaçlarına göre ayarlanması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır⁹².

Sosyal yardımların amaca uygun yapılması ve yardım süresinin de bu amaca uygun olarak belirlenmesi önem taşımaktadır. Zira yardımların nihai amacı bireyi muhtaçlıktan kurtarmak olduğuna göre, yardımlar bireyin ekonomik özgürlüğünü elde etmesine yönelik olmalı ve her halükârda ilgili şahıs çalışma gücünü kazandığında yardımlar sonlandırılmalıdır. Aksi uygulamalar sosyal devlet ilkesi ile bağdaşmayacağı gibi eşitlik ilkesine de aykırı sonuçlar doğuracaktır.

c. Sosyal Hizmetler

Sosyal hizmetlerden, bireylerin, vatandaşı olduğu ülkenin içinde bulunduğu şartlar dahilinde, insan onuru ile bağdaşır şekilde yaşamlarını idame ettirebilecekleri bir ortam oluşturmaya yönelik olarak sunulan tüm hizmetler anlaşılmaktadır. Çocukların bakımından, kimsesiz çocukların korunmasına, yaşlı, engelli ve hastaların bakımından, dar gelirliilere ücretsiz sağlık hizmeti sunulmasına veya konut

⁸⁹ Tuncay ve Ekmekçi, s.18.

⁹⁰ Eyüp Zengin, Şahin Ayhan ve Salih Özcan, “Türkiye’de Sosyal Yardım Uygulamaları”, **Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı:19, 2012, s.134.

⁹¹ Şebnem Gökçeoğlu Balcı, **Sosyal Güvenlik Hakkı Bakımından Yaşlı Bakımı**, Oniki Levha Yayınevi, İstanbul, 2017, s.12.

⁹² Tunçomağ, s.8.

ihtiyaçlarının karşılanmasına kadar çok farklı hizmet türü bu kapsamda yer almaktadır⁹³.

Sosyal yardımları etkileyen, biçimlendiren önemli bir değişken olarak karşımıza çıkan sosyal hizmetler; konusunda uzmanlaşmış kurumlarda ve/veya uzmanların desteğiyle evde yürütülen, muhtaç veya toplumda dezavantajlı konumda bulunan yaşlıların, kadınların, çocukların veya engellilerin yaşamlarında iyileştirme sağlanmasını öngören uygulamalardır⁹⁴. Bu itibarla sosyal hizmetler daha ziyade devletin muhtaç durumda bulunan bireye belirli bir hizmeti sunması, sosyal yardımlar ise maddi yönden katkı sağlanması şeklinde gerçekleşmektedir.

Sosyal sigorta, sosyal hizmet ve sosyal yardım alanında kuramsal çerçeve ve sınırlar günümüzde kesin çizgilerle belirlenmiş değildir. Doktrinde, birtakım konular aynı anda sosyal sigortaların, sosyal hizmetlerin veya sosyal yardımların arasında gösterilebilmekte, bu kavramların her biri ayrı birer disiplin veya birbirinin alt dalları olarak da kabul edilebilmektedir. Benzer şekilde, bir ülkede sosyal sigortaların bir parçası olarak yürütülen bir uygulama, başka bir ülkede sosyal hizmetler veya sosyal yardımlar alanlarında ya da bu hizmetleri görmekle yükümlü kılınan örgütlere bağlı olarak yürütülebilmekte ve hatta bazı durumlarda devletin yetki alanı dışına çıkabilmektedir. Yine birçok ülkede, sosyal güvenlik sistemi, sosyal hizmetleri ve sosyal yardımları da içermekte ve bunlar sosyal güvenliğin bir başka yönü, görünümü olarak kabul edilmektedir⁹⁵.

Günümüzde, sosyal sigortalar, sosyal hizmetler ve sosyal yardımların sosyal politikanın ayrı unsurlarını oluşturmadığı iddia edilmekte, bunların insan refahının yükseltilmesi amacına yönelik, yeni gelişimlerin birbirine sıkı biçimde bağlı yönleri olduğu görüşü ağırlık kazanmaktadır⁹⁶.

⁹³ Tuncay ve Ekmekçi, s.20.

⁹⁴ Ülker Şener, “Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları”, **TEPAV Politika Notu**, 2010, s.15.

⁹⁵ Sait Dilik, “Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:35, Sayı:1, 1980, s.78.

⁹⁶ Dilik, s.78.

6. Sosyal Güvenlik Hizmetine Hâkim Olan İlkeler

Sosyal güvenliğin uluslararası sözleşmelerde ve çağdaş devletlerin anayasalarında temel bir hak olarak kabul edilmesi sonrası, hemen hemen tüm ülkeler, birbirleriyle benzer ilkelere dayanan ulusal sosyal güvenlik sistemleri oluşturmaya başlamışlardır. Sosyal güvenlik hizmetinin sunumunda ortaya çıkan bu ilkeler, her bir ülkenin gelişmişlik düzeyine göre farklılık göstermekle birlikte, ortak ilkelerin belirlenmesi sosyal güvenlik hakkının elde edilmesinde ortaya çıkan sorunların çözümüne katkı sağlamaktadır⁹⁷.

Doğumu itibarıyla ekonomik yönden güçsüz durumda olup, insan onuru ile bağdaşır bir hayat sürmesi için yeterli geliri olmayanları korumayı amaçlayan sosyal güvenlik alanında, devletlerin yeterli düzeyde hizmet sunabilmesi, toplumda ekonomik yönden güçlü olanların katkı sağlamasına bağlıdır. Bu olgudan hareketle, sosyal güvenlik sisteminin en önemli birleşeni olan sosyal sigortalara katılım, bireylerin iradelerine bırakılmamış ve yasalarla zorunlu kılınmıştır⁹⁸. Genel itibarıyla zorunluluk esasına dayanan sosyal güvenlik hizmeti, yukarıda belirtildiği üzere hukuki niteliği itibarıyla aynı zamanda bir kamu hizmetidir. Dolayısıyla, bu hizmetin düzenlenmesi sırasında kamu hizmetlerinin genel ilkeleri arasında yer alan süreklilik, değişkenlik, eşitlik ve bedelsizlik ilkelerine de uyulması gerekmektedir.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki, sosyal güvenlik hizmetinin sunulması sırasında kullanılan farklı sosyal güvenlik tekniklerinin her biri amaç, kapsam ve uygulanış yönünden kendilerine has birtakım özellikler ihtiva etmektedir. Dolayısıyla, farklı sosyal güvenlik teknikleri kullanılarak sunulan hizmetler açısından, tüm ilkelerin tamamen aynı şekilde uygulandığını söylemek doğru olmayacaktır. Bu ilkeler farklı sosyal güvenlik tekniklerini konu alan hizmetler açısından farklı uygulanış biçimleri ile karşımıza çıkmaktadır.

⁹⁷ Güzel, Okur ve Caniklioğlu, s. 47.

⁹⁸ Abdurrahman, Ayhan, “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri”, **SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt:2, Sayı:1, 2012, s. 48.

a. Zorunluluk İlkesi

Sosyal güvenlik hizmetinin kapsamı, hizmet sözleşmesine tabi olarak işverenler tarafından ücretli şekilde istihdam edilen işçilerin sigortalı sayılmaları ile genişlemeye başlamıştır. Anılan kişilerin sisteme dahil edilerek, bu kişilere sosyal güvenlik hizmeti sunulması, sosyal güvenlik kapsamına dahil olan kitlenin sayıca büyük bir artış göstermesine ve bu alandaki koruma tedbirlerinin fazlalaşmasına yol açmıştır⁹⁹.

Hizmet akdinin kurulması ile birlikte, hizmet ilişkisine bağlı ama ondan ayrı bir hukuki ilişki türü olan sosyal sigorta ilişkisi başkaca bir işleme gerek kalmaksızın kendiliğinden doğmaktadır. Bir özel hukuk ilişkisi olan hizmet ilişkisinden farklı olarak kendiliğinden ortaya çıkan ve zorunlu niteliği haiz olan bu ilişki türü bir kamu hukuku ilişkisidir¹⁰⁰. Bunun sonucu olarak, sosyal güvenlik sisteminin en önemli birleşeni olan sosyal sigortalara katılım bireylerin iradelerine bırakılmamış ve yasalarla zorunlu kılınmıştır¹⁰¹.

b. Süreklilik İlkesi

Temelde kamu yararı esas alınmak suretiyle gerçekleştirilen kamu hizmetleri, sürekli ve düzenli şekilde gerçekleştirilmek zorundadır. Süreklilik kavramının bir yönü zaman bakımından devamlılığa karşılık gelirken, diğer bir yönü içerik ve yoğunluk bakımından devamlılığa yani istikrara karşılık gelmektedir¹⁰². Sosyal güvenlik hizmeti de diğer kamu hizmetleri gibi sürekli ve düzenli şekilde sunulmak zorundadır.

⁹⁹ Ayhan, s. 49.

¹⁰⁰ Tuncay ve Ekmekçi, s. 155.

¹⁰¹ Türk sosyal güvenlik hukukunda zorunluluk ilkesi 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 4/a maddesinde, hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanların sigortalı sayılacakları hüküm altına alınmak suretiyle pozitif hukuktaki yerini almıştır. İşverenler tarafından sigortalı işe giriş bildirgesi Kanunun 8. maddesinde öngörülen süre içerisinde Kuruma verilmemiş olsa dahi Kanundan doğan zorunlu sigortalılık ilişkisi doğmakta ve tarafların serbest iradeleri ile bu ilişkiyi ortadan kaldırmaları mümkün olamamaktadır. Benzer şekilde anılan Kanunun 60. maddesi kapsamına giren kişiler de sosyal güvenliğin zorunluluğu ilkesinin sonucu olarak, bu konudaki iradelerine bakılmaksızın genel sağlık sigortalısı sayılmaktadırlar.

¹⁰² Sancakdar, s.567.

Sosyal güvenlik hizmetinin, bu konuda görevli kuruluşlar tarafından gerek zaman gerek içerik ve yoğunluk bakımından sürekli olarak ve bir düzen dahilinde sunulmaması, örneğin aylık ve gelirlerin belirli bir süre ödenmeyerek hizmetin kesintiye uğraması durumunda, kamu düzeni bozulacak, dolayısıyla kamu hizmetinin esaslı unsurlarının başında gelen kamu yararı gerçekleşmeyecektir.

c. Değişkenlik İlkesi

Süreklilik ilkesinin devamı olarak kabul edilen değişkenlik, bir diğer anlatımıyla uyum ilkesi, kamu hizmetinin süreç içerisinde farklılaşan koşullara ve kamunun ihtiyaçlarına uyumlu biçimde görülmesi, teknoloji alanında ortaya çıkan gelişmelerin dikkate alınması, hizmetin nitel ve nicel yönden geliştirilmesi olarak tanımlanmaktadır¹⁰³. Sosyal güvenlik hizmeti toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda süreç içerisinde gelişmekte ve değişime uğramaktadır. Sosyal güvenlik hizmeti sunmakla görevli kuruluşlar da bu değişime uygun şekilde, özellikle teknolojik gelişmeleri yakından takip etmek suretiyle hizmeti yerine getirmekle görevlidir.

Değişkenlik ilkesiyle amaçlanan bir diğer husus, hizmetten yararlananların her koşulda hizmete ulaşabilmesinin sağlanmasıdır. Bu da ancak sosyal güvenlik hizmetinin değişen koşullarda da kolay erişilebilir olmasıyla mümkündür. Sosyal güvenlik hizmetinde ‘tek durak noktası’ olarak adlandırılan yaklaşımla, hizmetin tek bir merkezden sunulmaya çalışılması ve hizmetten yararlananların bürokrasiye takılmadan tek elden hizmet almalarının sağlanması bu ilkenin bir sonucudur¹⁰⁴.

d. Eşitlik İlkesi

Sosyal güvenlik hizmetinin, diğer kamu hizmetleri gibi idare tarafından, kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak, objektif şekilde, herkese eşit olarak sunulması gerekmektedir. Pek tabi ki bu ilkede yer alan eşitlik anlayışı matematiksel bir eşitlik olmayıp, kamu hizmetinin daha önce konulmuş objektif kurallara uygun

¹⁰³ Gözübüyük ve Tan, s.594.

¹⁰⁴ Christine Bellamy, “Transforming Social Security Benefits Administration For The Twenty-First Century: Towards One-Stop Services And The Client Group Principle?”, **Public Administration**, Vol:74, Issue:2, 1996, s.174.

şekilde sunulması ve yalnızca aynı niteliklere sahip olanlar arası bir eşitliğin sağlanması, diğer bir anlatımla hizmetin gerektirdiği eşitsizliklerin korunmasıdır¹⁰⁵.

Sosyal güvenlik hizmeti bakımından eşitlik ilkesinin temel uygulama biçimi, devletin sosyal güvenlik alanında sahip olduğu düzenleme yetkisini eşitlik ilkesine uygun şekilde kullanmasıdır. Bu bağlamda, devlet tarafından sağlanan haklar ve sunulan hizmetlerin kapsam ve muhatapları belirlenirken objektif kriterler esas alınmalıdır. Sosyal güvenlik hakkının yalnızca toplumun belirli kesimlerine tanınması, bazı toplum kesimlerinin tamamen veya kısmen, herhangi bir objektif kriterle dayanmaksızın sosyal güvence kapsamından çıkarılması veya haklı bir neden olmaksızın bir kısım sigortalılara hizmetlerden yararlanması için daha ağır şartlar getirilmesi eşitlik ilkesine aykırılık oluşturacaktır¹⁰⁶.

Sosyal güvenlik hizmetinin eşitlik ilkesine uygun şekilde sunulması uluslararası anlaşmalar yoluyla da güvenceye kavuşturulmuştur. Bu bağlamda ILO'nun Sosyal Güvenlikte Eşit Muameleye Dair 118 sayılı Sözleşmesi¹⁰⁷ öne çıkmaktadır. Sözleşmenin 3. maddesinde, sözleşmeyi uygulayan her üye devletin, kendi ülkesinde ikamet eden sözleşmeye taraf diğer üye devlet vatandaşlarına, sosyal güvenlik hakkına sahip olma ve sunulan sosyal güvenlik hizmetinden yararlanma bakımından, kendi vatandaşlarıyla ile eşit işlem yapacağı; 4. maddesinde ise yardımlardan faydalanma bakımından karşılıklılık ilkesi hariç ikamet şartına bakılmayacağı hususlarının hüküm altına alındığı görülmektedir.

ILO'nun yanı sıra Avrupa Birliği de, üye devletlerin sosyal güvenlik alanında eşitlik ilkesine uygun hareket etmesini amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda yayımlanan 79/7/EEC sayılı Direktifte,¹⁰⁸ sosyal güvenlik hakkının kapsamı ve bu haktan yararlanma koşullarıyla ilgili olarak cinsiyete dayalı doğrudan ya da medeni durum veya aile durumu nedeniyle dolaylı bir ayrımcılığın yapılmaması düzenlenmiştir¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s.556.

¹⁰⁶ Faruk Barış Mutluay, **Sosyal Sigorta Yardımlarına Hak Kazanma Koşulları ve Eşitlik İlkesi**, Beta Yayınevi, İstanbul, 2014, s.47.

¹⁰⁷ ILO, 118 No.lu Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi, https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377276/lang--tr/index.htm (19.01.2021).

¹⁰⁸ ABRG. 10.1.1979, S.L6/24.

¹⁰⁹ Aybike Elif Bolcan, "Avrupa Birliği Direktifleri Işığında Türk Çalışma Mevzuatında Kadın", **Çalışma ve Toplum**, Cilt:24, Sayı:1, 2010, s.260.

e. Meccanilik İlkesi

İdare tarafından az sayıda kamu hizmeti sunulduğu dönemlerde, hizmetten yararlanan kimselerden hizmetin karşılığı olarak herhangi bir ücret alınmasa da, sunulan kamu hizmetlerinin süreç içerisinde çeşitlenmesi ve hizmetten yararlanan kişi sayısının artmasının sonucu olarak, bedelsiz şekilde sunulan hizmetlerin yükününün, o hizmet türünden herhangi bir fayda sağlamayanlara yüklenmemesini teminen, bir kısım kamu hizmetleri katılım payı altında bir bedel karşılığında sunulmaya başlanmıştır¹¹⁰.

Sosyal sigorta alanında faaliyet gösteren kuruluşlar, sosyal taraflardan tahsil ettikleri primler ile sair gelirlerini değerlendirmek suretiyle, sosyal riske maruz kalan bireylere yardım sağlayan kuruluşlardır. Sosyal sigortaların karşılıklılık niteliğinin bir sonucu olarak, devlet tarafından bu hizmet karşılıksız sunulmamaktadır¹¹¹. Sigorta yardımlarının karşılık esasına dayanması nedeniyle, karşılıksız olarak yapılan hibe ve sadaka gibi yardımlardan farklı olarak istenebilir bir hak özelliğini haiz olduğu kabul edilmektedir¹¹². Dolayısıyla sosyal sigortaların bedelsizliğinden söz etmek mümkün olmamakla birlikte, sosyal yardım ve sosyal hizmet alanında gerçekleştirilen hizmetler büyük ölçüde bedelsiz olarak sunulmaktadır¹¹³.

7. Karşılaştırmalı Hukukta Sosyal Güvenlik Hizmeti

Sosyal güvenlik hakkının temel esasları ve muhtevası uluslararası belgelerde belirlenmiş olmakla birlikte, sosyal güvenlik hizmetinin çağdaş standartlarda ve sürdürülebilir nitelikte sunulması, ilgili ülkelerin ekonomik düzeyleri, demografik yapıları, kentleşme ve sanayileşme durumları gibi pek çok sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasal etmene bağlıdır. Bunun sonucu olarak her ülke kendi sosyal, ekonomik ve kültürel yapılarını gözeterek, kendi toplumları için en uygun sosyal güvenlik

¹¹⁰ Günday, İdare Hukuku, s. 336.

¹¹¹ Ali Nazım Sözer, **Türkiye’de Sosyal Hukuk**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1994, s.26.

¹¹² Erol, Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, s.42.

¹¹³ Her ne kadar sosyal sigortaların bedelsizliği söz konusu olmasa da, sosyal denge ilkesi uyarınca sigortalılardan, kişisel rizikolarına bakılmaksızın, gelirleriyle orantılı şekilde prim tahsilatı yapılmakta, bu şekilde düşük gelirli sigortalılar lehine sigortalılar arası yeniden gelir dağılımı sağlanmaktadır. Dikey gelir dağılımı için bkz. Arıcı, Sosyal Güvenlik Hukuku, s.39; Hasan Kayırgan, **Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda Yaşlılık Sigortası**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2021, s.38.

sistemini kurmaya ve sosyal güvenlik hizmetini kurmuş olduğu sistem dahilinde sunmaya çalışmaktadır¹¹⁴.

Sosyal güvenlik sistemleri, sunulan hizmetin kapsamı, hizmetin finansman yöntemi, hizmet sunumunda devletin üstlendiği rolün niteliği gibi esaslı unsurlar bakımından birbirlerinden ayrılmaktadır. Ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin oluşturulmasında etki doğuran ve kendine has özellikleri bulunan başlıca sistemler aşağıda kısaca açıklanmıştır.

a. Bismarch Sistemi

Şansölye Otto von BISMARCK tarafından hazırlanan ve dünyada sosyal sigortaların başlangıcı olarak kabul edilen 17.11.1881 tarihli Alman İmparatorluk kararnamesi ile, başta Avusturya, İtalya, Hollanda, Belçika gibi Avrupa Devletleri olmak üzere, dünyada pek çok ülke tarafından örnek alınan bir sosyal güvenlik modeli hayata geçirilmiştir¹¹⁵.

Bismarck sisteminin temel ilkelerini; bütün sanayi işçileri için sigortanın zorunlu olması, emekli aylıklarının fon (biriktirme) yöntemi ile karşılanması, işverenlerin ve devletin sisteme katkıda bulunması, sosyal tarafların sosyal sigorta kurumlarında temsili sağlanarak yönetimde söz sahibi olmaları şeklinde sıralamak mümkündür¹¹⁶.

Sistemin uygulamaya başlandığı ilk dönemlerde sosyal güvenlik hizmeti esas itibariyle sosyal sigorta tekniğine dayalı olarak sunulmakta, dolayısıyla, sosyal güvenlik açısından toplumun genelini kapsayan bir korumadan ziyade sadece primli sistemde sigortalı olarak çalışan kesim için bir güvence sağlanmasına karşın, süreç içerisinde bireylerin ihtiyaçları doğrultusunda gerekli ilave kamusal yardımlar sağlanarak sosyal güvenlik hizmetinden toplumun tamamının faydalanması sağlanmıştır¹¹⁷.

¹¹⁴ Arıcı, Sosyal Güvenlik Hukuku, s.45; Osman Bayri, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Kurum ve Kapsam Olarak Gelişimi ve Sosyal Güvenlik Adaleti”, **SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt:3, Sayı:2, 2013, s.28.

¹¹⁵ Tuncay ve Ekmekçi, s.24.

¹¹⁶ Koçer, s.4; Hicran Atatanır, “Sosyal Güvenlik Sisteminde Primsiz Ödemeler: Almanya Örneği” **Çalışma ve Toplum**, Sayı:3, 2021, s.2030.

¹¹⁷ İsmail Barış ve Emine Ataman, “Kamusal Sosyal Yardımlar: Türkiye-Almanya Örneği”, **Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, Cilt:6, Sayı:2, 2019, s.94.

b. Beveridge Sistemi

Sir William BEVERIDGE tarafından 1942 yılında açıklanan ünlü rapora dayanan Beveridge sisteminin temel ilkelerini; genellik, sigorta yardımlarında teklik, yönetimde birlik ve sistemin vergilerle desteklenmesi şeklinde sıralamak mümkündür¹¹⁸.

Raporda yer alan yönetimde birlik ilkesi kapsamında, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere bir Sosyal Güvenlik Bakanlığı önerilmiş ise de, İngiltere’de bu öneri ancak 1966 yılında hayata geçirelebilmüş, mamafih bakanlık kuruluşundan iki yıl sonra kapatılmıştır. Ülkede 1968 yılından buyana Sağlık ve Sosyal Güvenlik Dairesi tarafından sosyal güvenlik hizmeti sunulmaktadır¹¹⁹.

Çağdaş İngiliz sosyal güvenlik sisteminin temelini oluşturan bu sistem, bütün dünyada yankılar uyandırmış, özellikle II. Dünya Savaşından sonraki dönemde gelişmekte olan birçok ülkenin sosyal güvenlik sistemini etkilemiştir¹²⁰.

Bismarck tarafından kurulan ve işçi sigortası olarak adlandırılan model ile Beveridge tarafından kurulan ve halk sigortası olarak adlandırılan model, sosyal güvenlik hizmetinin finansman yöntemi olarak pek çok ülke tarafından uygulanmakla birlikte, sosyal güvenlik hizmetinin finansmanında bu iki sistemin özelliklerini bir arada uygulayan ülkeler de mevcuttur. Karma model olarak adlandırılan bu uygulamada sosyal güvenlik hizmeti, mesleki faaliyet ölçütüne dayalı işçi sigortası modelinin ve tüm vatandaşları kapsamına alan halk sigortası modelinin unsurlarını içeren karma modeller esas alınmak suretiyle finanse edilmektedir¹²¹. Bu sistemlerin en belirgin ortak özelliği, hizmetin daha ziyade kamu otoritesi eliyle sunulması, bu itibarla özel sektörün katkısının sınırlı düzeyde olmasıdır.

¹¹⁸ Güzel, Okur ve Caniklioğlu, s.22; Tuncay ve Ekmekçi, s.29 vd.

¹¹⁹ Tuncay ve Ekmekçi, s.34.

¹²⁰ Arıcı, Sosyal Güvenlik Hukuku, s.46.

¹²¹ Namig Hüseyinov, “Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihi Gelişimi ve Örnek Modeller”, **Azerbaycan Elmi Məqalələr Məcmuası**, Sayı: 22, 2008, s.328.

c. Amerikan Sistemi

Sahip olduğu liberal ekonomik ve siyasi sistemin bir sonucu olarak, kamunun piyasa mekanizmasına müdahalesine karşı olan ABD, 1935 yılında çıkarılan Sosyal Güvenlik Kanunu ile işçi sigortası modeli olarak adlandırılan sosyal sigorta esasına dayanan sistemi kabul etmiş, ayrıca söz konusu kanunla, sosyal güvenliği kavram olarak yasal bir metinde kullanan ilk ülke unvanına sahip olmuştur¹²².

Kuzey Amerika modeli olarak da adlandırılan bu sistem bireycilik üzerine kurulmuş olup, sosyal güvenlik esas olarak bireyin sorumluluğuna terkedilmiştir. Devletin sosyal güvenlik hizmetinin sunumundaki sorumluluğu nihai aşamada söz konusu olmakta, yalnızca asgari düzeyde emeklilik rejimi ve buna ilave olarak emekli ve yoksullara yapılacak sağlık yardımını kapsamaktadır¹²³.

ABD sosyal güvenlik kavramını ilk defa yasal metinde kullanan ülke olmasına karşın, geçen süreç içerisinde sosyal güvenlik alanında sunulan hizmetlerin gelir adaletsizliğini azaltma konusunda yeterli başarıyı sağlamadığı görülmektedir¹²⁴. Nitekim ABD sosyal güvenlik sisteminin yumuşak karnı olarak kabul edilen sağlık hizmetlerinde, 2014 yılından itibaren sigorta şirketlerinin yetişkinler arasında ayrımcılık yapması, bu kapsamda kadın ve erkeklerden farklı primler alması yasaklanmış, buna ilave olarak düşük gelirlilerin sağlık hizmetlerinden faydalanabilmeleri için yıllık geliri 250 bin doların üzerinde olanlara yüzde 3,8 oranında ek vergi getirilerek, gelir adaletsizliğinin giderilmesi yönünde adımlar atılmaya başlanmıştır¹²⁵.

d. İskandinav Sistemi

İskandinav ülkelerinde hakim olan sosyal politikaların sonucu olarak ortaya çıkan İskandinav sisteminin ayırt edici özelliği herkese yetecek istihdamın

¹²² Yusuf Alper, “ABD Sosyal Güvenlik Sistemi Bir Model Olabilir Mi?”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:22, Sayı:2, 2008, s.8.

¹²³ Ali Güzel, “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?”, **Çalışma ve Toplum**, Cilt:4, 2005, s.66.

¹²⁴ Mitchell Barnes, Lauren Bauer, Wendy Edelberg, Sara Estep, Robert Greenstein and Moriah Macklin, “The Social Insurance System In The US: Policies To Protect Workers And Families”, **Brookings**, 23.06.2021, <https://www.brookings.edu/research/the-social-insurance-system-in-the-u-s-policies-to-protect-workers-and-families>, (11.10.2021).

¹²⁵ Tuncay ve Ekmekçi, s.49-51.

sağlanması ve yine devletçe herkese asgari sosyal güvenlik hizmetinin sunulmasıdır¹²⁶.

İskandinav refah modeli olarak da tanımlanan İskandinav sosyal sisteminde; temel sosyal konularda kapsamlı kamu otoritesi sorumluluğunun bulunduğu, tüm sosyal konularda devletin güçlü şekilde rol aldığı, tüm vatandaşların işgücü piyasasındaki rollerine bakılmaksızın temel sosyal güvenlik hizmetlerinden faydalandıkları, herkese asgari bir gelir garantisi sunulduğu, cinsiyete dayalı eşitsizliklerin ortadan kaldırılması ve sosyal yardımların vergiler yoluyla finanse edilmesi suretiyle sosyal gruplar arasında gelir adaletsizliğinin önlenmeye çalışıldığı görülmektedir¹²⁷. Nakdi ve aynı yardımların yanı sıra sosyal hizmetlere de ağırlıklı veren bu sistem, beşikten mezara kadar herkese sosyal güvenlik hizmeti sunmayı amaçlayan bir tekniğe dayanmaktadır¹²⁸.

e. Yeni Zelanda Sistemi

Sosyal güvenlik alanında sağlanan yardımların oldukça köklü bir geçmişi olan Yeni Zelanda'da; 1898 yılından itibaren yaşlılık aylığı, 1911 yılından itibaren dul aylığı, 1912 yılından itibaren harp malullüğü aylığı, 1926 yılından itibaren çocuk yardımı ve 1930 yılından itibaren işsizlik sigortası yardımı hayata geçirilmiş ve tüm bunların akabinde 1938 yılında Sosyal Güvenlik Kanunu yasalaşmıştır¹²⁹.

1938 yılında kurulan sistemin diğer sistemlere göre ayırt edici özellikleri; her vatandaşın devletten nafaka alacağını var olduğunu kabul etmesi, belirli bir yaşın üstündeki herkesin sosyal güvenliğinin devlet garantisi altında olması ve bu yükümlülük kapsamında devlet tarafından sunulacak sosyal güvenlik hizmetlerinin tamamının vergi gelirleriyle finanse edilmesidir¹³⁰.

¹²⁶ Arıcı, Sosyal Güvenlik Hukuku, s.46.

¹²⁷ Jesper Munk Marcussen, **Social Protection in the Nordic Countries Scope, Expenditure and Financing**, Nordic Social Statistical Committee, 2017, <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1148493/FULLTEXT02.pdf>, (08.09.2021), s.16.

¹²⁸ Tuncay ve Ekmekçi, s.53.

¹²⁹ Jacob Fisher, "The New Zealand Social Security Program", **SSA Social Security Bulletin**, Eylül 1945, <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v8n9/v8n9p3.pdf>, (11.10.2021).

¹³⁰ Arıcı, Sosyal Güvenlik Hukuku, s.47; Güzel, Okur ve Caniklioğlu, s.21.

f. Şili Sistemi

Şili, sosyal güvenlik sistemini dünyada özelleştiren ilk ülkedir¹³¹. 11.09.1973 tarihinde Genel Kurmay Başkanı General A. PINOCHET tarafından ülkede gerçekleştirilen darbe sonrasında sosyal ve ekonomik politikalarda radikal değişiklikler yapılarak, devletin sosyal ve ekonomik alandaki rolü azaltılmaya çalışılmıştır. Bu eğilimin sonucu olarak, sağladığı haklar ve sunduğu hizmetler açısından aralarında büyük farklılıklar bulunan ülkede mevcut 32 adet sosyal güvenlik kurumu ve 230'un üzerindeki sosyal güvenlik programı ortadan kaldırılarak tek düze bir sistem hayata geçirilmiştir¹³².

Şili sistemini diğer sosyal güvenlik sistemlerinden ayıran temel özellik, zorunluluk esasına dayanan sosyal sigorta sisteminin devlet yönetimi dışında özel sektör eli ile işletilmesidir¹³³.

Geçmiş çok eskiye dayanmamakla birlikte Şili sistemi, bir çok Güney Amerika ülkesine esin kaynağı oluşturmuş; Peru, Arjantin ve Uruguay gibi ülkeler sosyal güvenlik sistemlerini Şili örneğine uygun şekilde yenilemişlerdir¹³⁴.

Özel sektör eli ile işletilmekte olan Şili modeli sosyal güvenlik sisteminde, sosyal güvenliğin tasarruf ve sigorta fonksiyonları ön plana çıkmasına karşın, gelirin yeniden dağılıtılması fonksiyonunun ihmal edildiği, dolayısıyla sistemin sosyal niteliği haiz olmadığı savunulmaktadır¹³⁵.

¹³¹ Barbara E. Kritzer, "Privatizing Social Security: The Chilean Experience Social Security", **SSA Social Security Bulletin**, Vol:59, No:3, 1996, <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v59n3/v59n3p45.pdf>, (11.10.2021), s.45.

¹³² Tuncay ve Ekmekçi, s.43

¹³³ Arıcı, Sosyal Güvenlik Hukuku, s.48.

¹³⁴ Kritzer, s.53

¹³⁵ Yusuf Alper, "Sosyal Güvenlik ve Tamamlayıcı Sosyal Güvenlik Kurumları", **Sosyal Güvenlik Üzerine Yazılarım**, Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınevi, Ankara, 2019, s.596.

B. Ulusal Hukukta Sosyal Güvenlik Hizmeti

1. Genel Olarak

Sosyal güvenliğin dünyadaki gelişimine paralel olarak, sosyal güvenlik alanında Anadolu Selçuklu döneminde başlayan gelişmeler Osmanlı döneminde de devam etmiş ve bu kapsamda birtakım oluşumlar hayata geçirilmiştir.

Osmanlı Devleti'nde bireylerin sosyal risklerden korunmasında; aile içi dayanışma, meslek örgütlerinin katkısı ve sosyal yardımların temel oluşturduğu görülmektedir. Çoğu toplumlarda olduğu gibi Osmanlı toplumunda da aile, sosyal risklerden korunma konusunda etkili bir işleve sahip olmuş, bu kapsamda aileye mensup üyelerden birinin maruz kaldığı sosyal riskler kapsamında gelir kaybı yaşaması durumunda, aile mensubu diğer üyelerin katkılarıyla oluşan gelir kaybı telafi edilmeye çalışılmıştır¹³⁶.

Meslek örgütleri çerçevesinde yardımlaşma kapsamında fonksiyon icra eden kuruluş ise Anadolu Selçuklular döneminde temeli atılan ahiliktir. Anadolu'da 13. yüzyılda kurulan ve 500 yıla yakın bir süre hizmet veren ahilik teşkilatı, faaliyet gösterdiği dönemde sosyal ve ekonomik açıdan günümüz sosyal güvenlik kuruluşları benzeri birtakım işlevleri yerine getirmiştir¹³⁷.

Temel gayesi mensupları arasında karşılıklı yardımlaşmanın sağlanması ve dayanışma düşüncesinin yaygınlaştırılması olan ahilik teşkilatı, XIV. yüzyıldan itibaren etkinliğini yitirmeye başlamış, bu örgütler yerlerini dönemin gereksinimlerine daha iyi cevap verebilen loncalara bırakmıştır. Loncaların kurucusu olduğu orta sandığı olarak adlandırılan yardımlaşma sandıkları marifetiyle, lonca üyelerinin ve bunların aile bireylerinin hastalık, doğum, yeni iş kurma, evlenme, ölüm veya işini kaybetme gibi çeşitli sosyal riskler kapsamında korunmaları sağlanmıştır¹³⁸.

¹³⁶ Murat Şen, "Osmanlı Devleti'nde Sosyal Güvenlik: Ahi Birlikleri, Loncalar ve Vakıflar", **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:16, Sayı:6, 2002, s.23.

¹³⁷ Mehmet Selvi, "Uluslararası Kuruluşların Türkiye'deki Sosyal Güvenlik Mevzuatının Oluşmasındaki Etkileri", **T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü Yurtdışı İşçi Hizmetleri Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2014, s.113.

¹³⁸ Şen, s.24 vd.

Tanzimat fermanı ile başlayan batılılaşma hareketinin etkisiyle devlet memurları, devletten düzenli maaş alır hale getirilmiş, ayrıca memurların emeklilik dönemlerindeki sosyal güvenlik ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla modern sosyal güvenlik kurumları oluşturulmaya başlanmıştır. Ülkemiz sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısının temelini oluşturan bu kurumların kuruluş tarihi itibarıyla 1881 yılında Almanya’da kurulan ilk sosyal güvenlik kurumundan daha eski tarihlere dayanması dikkat çekicidir. Bu kurumların başlıcaları şöyledir¹³⁹:

- Askeri Tekaüt Sandığı (Kuruluş Yılı: 1866)
- Sivil Memurlar Emekli Sandığı (Kuruluş Yılı: 1881)
- Seyri Sefain Tekaüt Sandığı (Kuruluş Yılı: 1890)
- Askeri ve Mülki Tekaüt Sandıkları (Kuruluş Yılı: 1909)
- Şirketi Hayriye Tekaüt Sandığı (Kuruluş Yılı: 1917),

Tanzimatı müteakip sivil ve askeri memurların, dünyadaki örnekleri ile kıyaslandığında, dönemin koşullarından daha ileri düzeyde sosyal güvenceye kavuşturulmuş olmalarına karşın, bu süreçte Maden Nizamnamesi kapsamında alınan bazı tedbirler dışında işçiler adına yapılmış kapsamlı bir sosyal güvenlik düzenlemesinin bulunmadığı görülmektedir. Diğer taraftan bu süreçte, kapsamı oldukça sınırlı da olsa, kamuda görev yapan sürekli işçilerin sosyal güvenliklerini sağlamak adına, sosyal sigorta benzeri işlev gören çeşitli sandıklar oluşturulmaya başlanılmıştır. Mamafih aynı dönemde, devlet tarafından münhasıran bağımsız çalışanlara yönelik olarak sunulan herhangi bir sosyal güvenlik hizmeti bulunmamaktadır¹⁴⁰.

Diğer taraftan, Osmanlı’nın son döneminde kurulan ve yapmış olduğu sosyal yardım faaliyetlerini günümüzde dahi devam ettiren müesseseler de bulunmaktadır. Halihazırda Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren Darülaceze, İstanbul’daki kimsesiz ve muhtaç çocukları bir araya getirip, gerekli eğitimleri vererek sanat sahibi yapmak amacıyla 1892 yılında kurulmuştur¹⁴¹. Bir diğer sosyal yardım müessesesi ise Darüşafaka’dır. Kapalıçarşı ve çevresinde çalışan çırakların eğitilmesi amacıyla 1873 yılında kurulan Darüşafaka, fakir çocuklara

¹³⁹ Yusuf Alper, **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi Sosyal Sigortalar Hukuku**, Dora Yayınevi, 8. Baskı, Bursa, 2016, s.9.

¹⁴⁰ Saadettin Orhan, “Osmanlı Devleti’nde Tanzimat Sonrası Dönemde Sosyal Güvenlik Düzenlemeleri”, **İş ve Hayat Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, 2015, s.195.

¹⁴¹ Darulaceze, <http://www.darulaceze.gov.tr/Kurumsal/KurulusAmaci>, (21.04.2018).

bakım ve eğitim hizmeti sunan ve faaliyetleri günümüzde de devam eden bir sosyal yardım kurumudur¹⁴².

2.1920-1944 Dönemi

Birinci TBMM tarafından sosyal güvenlik alanında yapılan ilk düzenleme, Ereğli ve Zonguldak'ta faaliyet gösteren maden ocaklarında çalışan işçiler hakkındadır¹⁴³. 1921 yılında kabul edilen ve toplam dört maddeden oluşan yasal düzenleme ile, kömür tozlarının satışı suretiyle elde edilecek gelirlerin, maden işçilerinin birtakım ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik kullanım şartları belirlenmiştir.

Aynı yıl kabul edilen 151 sayılı Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun¹⁴⁴ ise, sosyal güvenlik hizmeti alanında daha kapsamlı düzenlemeler ihtiva etmektedir. 15 maddeden oluşan kanunla, hastalanan veya kazaya uğrayan işçilerin işveren tarafından tedavilerinin sağlanması amacıyla işyerinde doktor istihdam edilmesi, ölümle sonuçlanan kazalarda işverene tazminat yükümlülüğü yüklenmesi ve işçilere emekli aylığı bağlanmasını teminen ihtiyat ve teavün sandıkları kurulması hüküm altına alınmıştır. Bu sandıklar 22.07.1923 tarihinde Bakanlar Kurulu (İcra Vekilleri Heyeti) tarafından onaylanan Amelebirliği Talimatnamesi ile birleştirilmiş ve Cumhuriyet döneminin ilk sosyal yardım kuruluşu fiili olarak hayat bulmuştur¹⁴⁵.

Cumhuriyetin ilanından sonraki dönemde ise, ilk olarak 1926 yılında kabul edilen Borçlar Kanunu'nda işçilerle ilgili birtakım koruyucu hükümlere yer verildiği ve 1930 yılında kabul edilen Umumi Hıfzısıhha Kanunu ile de ilk kez çocuk ve kadın işçileri korumaya yönelik düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Akabinde, 1936 yılında kabul edilen 3008 sayılı İş Kanunu'nda, sosyal sigortaların kuruluşuna ilişkin kurallara yer verilmiştir¹⁴⁶.

¹⁴² Darulşafaka, <https://www.darussafaka.org/hakimizda/cemiyet/tarihce>, (21.04.2018).

¹⁴³ TBMM, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100114.pdf, (21.04.2018).

¹⁴⁴ Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.151.pdf>, (21.04.2019).

¹⁴⁵ AÇSHB, <https://www.ailevecalisma.gov.tr/amelebirligi/contents/baskanlik/tarihce>, (21.04.2019).

¹⁴⁶ Resul Kurt, **Sosyal Güvenlik Reformu Rehberi**, Tiem Yayınevi, İstanbul, 2009, s.7-8.

3008 sayılı İş Kanunu'nun 'Sosyal Yardımlar' başlıklı 7. faslında (md. 100-107); kurulacak sigorta kolları, bunların öncelik sırası, sosyal sigortaların zorunluluğu ve sosyal sigortaların kişi yönünden kapsamı düzenlenmiştir. Kanun kapsamında sosyal korunma sağlanacak riskler ise Kanunun 100. maddesinde; "iş kazaları ve meslek hastalıkları, analık, yaşlılık, işten çıkarma, hastalık ve ölüm" şeklinde sıralanmıştır. Bu riskler kapsamında sunulacak sosyal güvenlik hizmetini sağlamak üzere, aynı maddede, 'İşçi Sigorta İdaresi'nin kurulması öngörülmüş, sosyal sigortaların kuruluşu ise ancak 1945 yılından sonra gerçekleştirilebilmiştir¹⁴⁷.

3.1945-2000 Dönemi

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, savaşın tahribatını gidermek ve komünizm tehdidini bertaraf etmek isteyen Batı bloku ülkelerinde yaşanan iktisadi, sosyal ve siyasi gelişmeler sosyal güvenlik ile ilgili konuların daha sık gündeme gelmesine neden olmuştur¹⁴⁸. Bu ülkelerde 'sosyal devlet', 'refah devleti', 'sosyal politika' uygulamalarının süratle hayata geçirilmeye çalışılması, doğal olarak ülkemizi de etkilemiştir. Bu etkinin sonucu olarak Devlet Dairelerinin Bakanlıklara Ayrılması Hakkındaki 3271 sayılı Kanunun 1. maddesine dayanılarak Çalışma Bakanlığı kurulmuş ve akabinde 22.06.1945 tarih ve 4763 sayılı Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun çıkarılmıştır¹⁴⁹.

Sosyal güvenlik hakkı ve bu kapsamda sunulacak sosyal güvenlik hizmetine yönelik olarak bu dönem içerisindeki en önemli gelişme 1961 Anayasa'nın yürürlüğe girmesi ile yaşanmıştır. Zira ülkemizde sosyal güvenlik hakkı, ilk olarak 1961 Anayasası'nın 48. maddesiyle anayasal düzeyde koruma altına alınmıştır. Anılan maddeyle, "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurma ve kurdurmak devletin ödevlerindendir." hükmü getirilmiş, takip eden maddelerde ise kişilerin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmeleri, öğrenim olanaklarından yararlanmaları ve toplumsal kesimlerin

¹⁴⁷ Güzel, Okur ve Caniklioğlu, s.34.

¹⁴⁸ Samet Yaşar, "İşçi Sigortaları Kurumunun Kuruluşu", **SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt:7, Sayı:2, 2017, s.214.

¹⁴⁹ RG. 27.06.1945, S.6042.

korunması konularında devlete verilen ödevlerin yerine getirilmesinde ekonomik gelişme düzeyi ve mali kaynakların yeterliliği ölçüt olarak belirlenmiştir.

a. İşçilere Yönelik Sosyal Güvenlik Hizmetleri

1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu'nda yer alan ancak hayata geçirilemeyen sosyal sigortalara ilişkin düzenlemeler, Çalışma Bakanlığının kurulmasını müteakip ivedi şekilde hayata geçirilmeye başlanmıştır. Bu doğrultuda, ilk olarak İş Kanunu kapsamına dahil olan çalışanların sosyal güvenliklerini temin etmek üzere 1945 yılında 4792 sayılı Kanunla İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur¹⁵⁰.

Çalışma Bakanlığının bağlı kuruluşu olarak, ilgili sosyal sigorta kanunlarını uygulamak üzere 1946 yılında faaliyete geçen İşçi Sigortaları Kurumu, günümüz sosyal güvenlik kuruluşlarına benzer şekilde işlev gösteren ülkemizin ilk sosyal güvenlik kuruluşudur¹⁵¹. Kurumun kurulmasını müteakip, 3008 sayılı Kanunda belirtilen temel ilkeler esas alınmak suretiyle, gerekli kanunlaştırma faaliyetleri gerçekleştirilmeye başlanmıştır¹⁵².

27.06.1946 tarih ve 4772 sayılı Kanunla “İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları ile Analık Sigortası”¹⁵³, 02.06.1949 tarih ve 5417 sayılı Kanunla “İhtiyarlık Sigortası”¹⁵⁴, 04.01.1950 tarih ve 5502 sayılı Kanunla “Hastalık ve Analık Sigortası”¹⁵⁵ ve 04.02.1957 tarih ve 6900 sayılı Kanunla da “Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları”¹⁵⁶ oluşturulmasını müteakip, 17.07.1964 tarihinde kabul edilen ve 01.03.1965 tarihinde yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile İşçi Sigortaları Kurumu yerini Sosyal Sigortalar Kurumuna bırakmıştır¹⁵⁷.

Çeşitli kanunlarda dağınık halde yer alan sigorta kollarına ilişkin tüm düzenlemeleri bünyesinde birleştiren bu kanunla, ülkemizde ilk defa ‘sosyal sigorta’ adıyla bir sosyal güvenlik kuruluşu hayata geçirilmiştir. Kanunda ayrıca, ‘Prim İtiraz Komisyonları’, ‘Yüksek Sağlık Kurulu’ gibi birtakım idari birimlerin kurulması,

¹⁵⁰ RG. 16.07.1945, S.6058.

¹⁵¹ Şükrü Soykan, “Türkiye’de Sosyal Sigortaların Kuruluşu ve Gelişmesi” **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:15, 2011, s.75.

¹⁵² Alper, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, s.16-17.

¹⁵³ RG. 07.07.1945, S.6051.

¹⁵⁴ RG. 08.06.1949, S.7227.

¹⁵⁵ RG. 10.01.1950, S.7402.

¹⁵⁶ RG. 13.02.1957, S.9534.

¹⁵⁷ RG. 29, 30, 31.07.1964-01.08.1964, S.11766-11779.

evlilik nedeniyle işten ayrılan kadın işçilere toptan ödeme yapılması, 60 olan emeklilik yaşının, maden ocaklarında çalışanlar ile kadın işçiler açısından 55'e indirilmesi gibi sosyal güvenlik alanında önemli yeniliklere imza atılmıştır¹⁵⁸. Ayrıca tarım işlerinde hizmet akdiyle çalışanların sosyal güvenliğinin sağlanmasını teminen çıkarılan 2925 sayılı Kanun ile, kapsama dahil olan tarım çalışanlarının, 01.01.1984 tarihinden itibaren Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından sunulan sosyal güvenlik hizmetlerinden faydalanmaları sağlanmıştır¹⁵⁹.

b. Memurlara Yönelik Sosyal Güvenlik Hizmetleri

Kamu görevlilerinin sosyal güvenliğini sağlamak amacıyla 1866 yılında kurulan Askeri Tekaüt Sandığı ile başlayan kurumsallaşma süreci, farklı kurumların ilavesiyle süreç içerisinde dağınık bir yapıya bürünmüştür. 1934 yılında çeşitli kamu kamu kuruluşlarına ait dokuz farklı sandığın daha kurulmasına rağmen, sistemin kapsamının yeterli genişlikte olmamasının sonucu olarak devlet bankaları, KİT'ler, özel idareler ve belediyeler için özel yasalar ile ayrı emekli sandıkları oluşturulmuş, bunun sonucu olarak, hizmetin sunumu sırasında, kurum değişikliği yapan memurların emeklilik statüsünün tespiti başta olmak üzere çeşitli sorunlar gün yüzüne çıkmıştır¹⁶⁰.

1949 yılında yayımlanan 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu¹⁶¹ ile kamu görevlilerine yönelik sosyal güvenlik hizmetleri tek yasa altında birleştirilmiştir. Bahis konusu kanun ile yukarıda bahsettiğimiz kamu görevlilerine yönelik düzenlemeler başta olmak üzere, sosyal güvenlik/emeklilik ile ilgili toplam 75 ayrı kanun yürürlükten kaldırılmış, sandıklar tek çatı altında toplanmaya çalışılmıştır¹⁶².

Bu Kanun ile memurların kendileri, ölümleri halinde eşleri, çocukları ile anne ve babalarının, yaşlılık, malullük ve ölüm riskleri kapsamında sosyal güvenceye kavuşturulmaları öngörülmüş, ayrıca emeklilerin sağlık yardımı da Sandık tarafından

¹⁵⁸ Ekmel Zedil, "506 sayılı Kanunun Getirdiği Yenilikler", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı:19, 1968, s.260 vd.

¹⁵⁹ RG. 20.10.1983, S.18197.

¹⁶⁰ TÜSİAD, **2000'li Yıllara Doğru Türkiye'nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: Sosyal Güvenlik**, TÜSİAD Yayınevi, İstanbul, 1997, s.13-14.

¹⁶¹ RG. 17.06.1949, S.7235.

¹⁶² Mustafa Cerit, "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Kısa Tarihçesi", *İstanbul Üniversitesi Siyasal Vakfı Dergisi*, Sayı:49, 2017, s.18.

sağlanmıştır. Maliye Bakanlığının bağlı kuruluşu olarak faaliyet gösteren Sandığın başlıca gelir kaynağını ise, iştirakçilerden kesilen kesenekler ve kurumlardan alınan karşılıklar oluşturmuştur.

c. Bağımsız Çalışanlara Yönelik Sosyal Güvenlik Hizmetleri

Ülkemizde 1800’lü yılların ikinci yarısından itibaren memur ve işçilerin sosyal güvenlik ihtiyaçlarını karşılamak üzere çeşitli kurumsal yapılar oluşturulmasına karşın, bağımsız çalışanların sosyal güvenliklerine yönelik ilk düzenleme 1969 yılında 1136 sayılı kanun ile avukatlara yönelik olarak oluşturulan topluluk sigortasıdır. Bu kanun ile avukatlar sakatlık, yaşlılık ve ölüm sigortalarına karşı zorunlu güvenceye kavuşmuşlar, diğer sigorta kolları ise ihtiyari bırakılmıştır. 02.09.1971 tarih ve 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu¹⁶³ ile daha önce sosyal güvenlik hizmetinden faydalanamayan bağımsız çalışanlar sosyal güvenceye kavuşturularak, hizmetten yararlanmaları sağlanmıştır. Kamu tüzel kişiliğini haiz olan, idari ve mali açıdan özerk şekilde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının vesayet denetimi altında faaliyet göstermek üzere kurulan kurumun kısa adı Bağ-Kur’dur.¹⁶⁴

Sosyal güvenlik hizmeti sunduğu kişi sayısı açısından Sosyal Sigortalar Kurumundan sonra ikinci sırada yer almakta olan Bağ-Kur; yalnızca esnaf ve sanatkârları değil, bunlara ilave olarak muhtarları, şirket ortaklarını ve ev kadınlarını da kapsamına almış ve bu kişilerin sağlık, yaşlılık, maluliyet ve ölüm risklerine karşı sosyal güvenliklerini sağlamış olmakla birlikte, 1479 sayılı Kanunda 506 sayılı Kanundan farklı olarak, iş kazası ve meslek hastalıkları sigortasına yer verilmemiştir¹⁶⁵.

1983 yılında Bağ-Kur’un sunduğu hizmetin kişi yönünden kapsam alanı daha da genişletilmiş, 17.10.1983 tarih ve 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına

¹⁶³ RG. 14.09.1971, S13956.

¹⁶⁴ Fikret Yağmur, “Türk Sosyal Güvenliği ve Bağımsız Çalışanların Bu Sistem İçindeki Yeri”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:35-36, 1986, s.65.

¹⁶⁵ Alper, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, s.18; Coşkun Saraç, “Sosyal Sigortalarda Risklerin Birleşmesi: Birden Fazla Gelir ve Aylık Bağlanması”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:15, Sayı:2, 2001, s.30 vd.

Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu¹⁶⁶ ile hizmet akdine dayalı olmaksızın tarımda kendi nam ve hesabına üretim yapan çiftçiler de Kurumun sunduğu sosyal güvenlik hizmetinden faydalandırılmaya başlanmıştır.

d. Diğer Toplumsal Sınıflara Yönelik Sosyal Güvenlik Hizmetleri

1945 yılında kurulan İşçi Sigortaları Kurumunun ilk etapta münhasıran 3008 sayılı İş Kanunu kapsamındaki işçilere sosyal güvence sağlaması ve 1960 yılına kadar olan süreçte bankacılık ve sigortacılık sektörünün İş Kanunu kapsamında yer almamasının sonucu olarak, bankalar, sigorta şirketleri, ticaret ve sanayi borsaları gibi kuruluşlarda çalışanlar sosyal güvenlik bakımından korumasız kalmışlardır¹⁶⁷.

Sosyal güvenlik koruması dışında bırakılan bu kuruluşlar, diğer sektörlerden daha fazla mali imkana sahip olmalarının avantajıyla kendi çalışanlarına sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere sigortacılık ilkelerine göre faaliyet gösteren sandıklar kurmuşlardır¹⁶⁸. 506 sayılı Kanunun 20. maddesi kapsamında kurulan bu sandıkların amacı, bağımsız birer sosyal güvenlik kuruluşu şeklinde faaliyet göstererek, üyelerinin sigorta ve sağlık alanında ihtiyaç duyduğu sosyal güvenlik hizmetini sağlamaktır¹⁶⁹.

Tüm bunlara ilave olarak; Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK), Polis Bakım ve Yardım Sandığı, Amele Birliği Biriktirme ve Yardımlaşma Sandığı, İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı (İLKSAN) gibi geniş kitlelere hitap eden kurumların yanı sıra, bazı bankalar, devlet kurumları veya mesleki örgütlere bağlı olarak dernek veya vakıf statüsünden faaliyet gösteren, tamamlayıcı nitelikte programlar da mevcuttur. Sosyal güvenlik kurumlarının sunmuş olduğu sosyal güvenlik hizmetinden daha kapsamlı bir hizmet sunmayı amaçlayan bu programların bir kısmına katılım zorunlu iken, bir kısmına katılım ihtiyari niteliktedir¹⁷⁰.

¹⁶⁶ RG. 20.10.1983, S.18197.

¹⁶⁷ Alper, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, s.19.

¹⁶⁸ Bankalar, sigorta şirketleri ile sanayi ve ticaret borsaları tarafından istihdam edilen çalışanlara sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere faaliyetlerini sürdürmekte olan 18 Sandık bulunmaktadır. Bu sandıklar için bkz. BANK-SEN, **Banka Sandıkları Raporu**, Kasım 2012, http://banksen.org.tr/wp-content/uploads/2016/10/egitim_raporlar_bankasandiklari-raporu.pdf, (23.04.2019).

¹⁶⁹ Güzel, Okur ve Caniklioğlu, s.137.

¹⁷⁰ Bayrı, s.27-28.

4. 2000 Sonrası Dönem

a. Reform Öncesi Sosyal Güvenlik Sisteminin Genel Görünümü

Nüfus yapısında meydana gelen değişimlerin de etkisiyle, uygulanmakta olan sosyal güvenlik sisteminin yoksulluğu ortadan kaldırmada başarılı olamaması, bu alanda hizmet sunan kurumların aktüeryal yapısındaki bozulmaya bağlı olarak ortaya çıkan açıklarının ülke ekonomisinde yarattığı olumsuz etki, sosyal güvenlik hizmetinin kişi yönünden kapsamının darlığı gibi yapısal sorunlara ilave olarak, sosyal güvenlik kurumlarının yönetim yapıları ve altyapı yetersizlikleri sonucu ortaya çıkan sorunların hizmet sunumunu güçleştirmesi nedeniyle, sosyal güvenlik alanında köklü bir reform kaçınılmaz hale gelmiştir.

Nitekim 2000 yılına gelindiğinde Türk sosyal güvenlik sistemi, özellikle sosyal sigorta mevzuatı bakımından parçalı bir yapıya bürünmüştür. Bu dönemde, hizmet sözleşmesi kapsamında çalışanlara 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, kendi adına bağımsız çalışanlara 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu, statü içinde bulunan memurlara 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu; hizmet akdine dayalı olarak tarım kesiminde çalışanlara 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, kendi adına ve hesabına tarımsal faaliyette bulunan çiftçilere 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu olmak üzere, sosyal güvenlik hizmetini düzenleyen beş farklı kanun kapsamında hizmet sunumunun sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir.

Aynı dönemde, sosyal güvenlik hizmeti sunan kamu kuruluşlarının da Türk idari sistemi içerisinde dağınık bir yapıda olduğu, bu bağlamda, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve T.C. Emekli Sandığı olmak üzere üç farklı sosyal güvenlik kuruluşu tarafından sosyal güvenlik hizmetinin sunulmaya çalışıldığı görülmektedir. Ayrıca bu kuruluşlara ilave olarak, banka, sigorta şirketleri ile ticaret ve sanayi odaları çalışanlarına sosyal güvenlik hizmeti sunmakla görevli 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu hükümleri dahilinde faaliyet gösteren sandıklar da bulunmaktadır.

Gerek emeklilik rejimi gerek sağlık yardımları ve gerekse idari yapıdaki bu parçalı yapı, sosyal güvenlik hizmetinin etkin ve yeterli seviyede sunulmasını imkânsız hale getirmiş, bunun sonucu olarak sosyal güvenlik, 2000’li yıllarda

ülkenin ana gündem maddelerinden biri olmaya devam etmiş ve dolayısıyla reform çalışmalarına hız verilmiştir.

Zira reform öncesi dönemde; emekli aylığı bağlanmasından, sağlık hizmetine erişime kadar birçok alanda hizmet alanlar uzun süre beklemek zorunda kalmakta, altyapıdaki eksiklikler nedeniyle kurumlar tarafından sigortalı sayıları tam olarak bilinmemekte, kurumlar alacaklarını izleyemedikleri gibi gelir ve giderlerinin takiplerini de yapamamakta, tüm bunların sonucu olarak sosyal güvenlik kurumları tarafından yeterli ve kaliteli sosyal güvenlik hizmetinin sunulmadığı hususunun toplum tarafından genel olarak kabul gördüğü anlaşılmaktadır. Bunun yanında, kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamında gerçekleştirilen denetimlerin yetersizliği de kayıt dışı istihdamın dolayısıyla prim kaçaklarının artması sonucunu doğurmuştur.

Nitekim, 2002 yılı Kasım ayında yapılan seçimlerden sonra oluşturulan 58. T.C. Hükümeti tarafından, sosyal güvenlik alanında yapılacak reform kapsamında, 15.01.2003 tarihinde Çalışma Bakanlığının internet sayfasında ‘Hükümet Programı ve Acil Eylem Planı Çerçevesinde ÇSGB’nın Sorumluluğunda Yürütülen Faaliyetler’ başlığı altında, ‘Sosyal Güvenliğin Tek Çatı Altında Toplanması ve Genel Sağlık Sigortasının Oluşturulması’ ile ilgili bir rapor kamuoyu ile paylaşılmıştır. Raporda, sosyal güvenlik alanında yapılacak esaslı değişiklikler;

“Sağlık hizmetlerinin sunumu ile finansmanının ayrılması, genel sağlık sigortası sistemi ve kurumunun kurulması, uzun vadeli ve kısa vadeli sigorta programlarının birbirinden ayrılması, prim karşılığı olmayan ödemelerin kaldırılması, bütünleştirilmiş bir sosyal güvenlik ağının kurulması, bütünleştirilmiş bir sosyal hizmet ve yardım ağı ile kurumsal yapının oluşturulması, sosyal güvenlik kuruluşlarında norm ve standart birliğinin sağlanması”

şeklinde sıralanmıştır¹⁷¹.

Yine reform öncesi dönemde, T.C. Başbakanlığı tarafından yayımlanan çalışma kitabında sosyal güvenlik reformunun birbirini tamamlayan dört ana bileşenden oluşacağı ifade edilmiştir. Bunlardan ilki, kişi yönünden ülke nüfusunun tamamını kapsayan genel sağlık sigortası oluşturulması, ikinci olarak, primsiz ödemeler ile sosyal yardımların toplulaştırılarak, muhtaç durumda bulunan tüm bireylere hizmet sunan bir yapının hayata geçirilmesi, üçüncü olarak, sağlık dışında kalan tüm sigorta kollarını kapsamına alan tek bir emeklilik sigortasının kurulması,

¹⁷¹ Yusuf Alper, Çağaçan Değer ve Serdar Sayan, **2050’ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: (Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış**, TÜSİAD Yayınevi, İstanbul, 2012, s.53.

dördüncü olarak ise, yukarıda belirtilen hizmetlerin sunumunu sağlayacak yeni bir kurumsal yapının hayata geçirilmesi olarak sıralanmıştır¹⁷².

b. Sosyal Güvenlik Mevzuatında Yaşanan Gelişmeler

T.C. Başbakanlığı tarafından yayımlanan çalışma kitabında reformun dört birleşeninden ikisini oluşturan; sağlık hizmetlerini finanse etmek üzere, kişi yönünden ülke nüfusunun tamamını kapsamına alan genel sağlık sigortası ile sağlık dışında kalan tüm sigorta kollarını kapsamına alan tek bir emeklilik sigortasının kurulması yönündeki hedef doğrultusunda, TBMM tarafından gerekli yasama faaliyetinde bulunulmuş ve bu kapsamda hazırlanan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hukuk alemindeki yerini almıştır¹⁷³.

Kanunun Kısa Vadeli Sigorta Hükümleri başlıklı 2. Kısım 3. Bölümü altında 13 - 24 maddeleri arasında iş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık, Uzun Vadeli Sigorta Hükümleri başlıklı 2. Kısım 4. Bölümü altında 25 - 42 maddeleri arasında malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları, ayrıca Genel Sağlık Sigortası Hükümleri başlıklı 3. Kısımının 60 - 78. maddeleri arasında sağlık sigortasına ilişkin düzenlemelere yer verilmek suretiyle, reformun yukarıda bahsi geçen iki birleşeni hayata geçirilmeye çalışılmıştır.

Primli rejimin kapsamında yer almamaları nedeniyle sosyal güvenlik hizmetine en fazla ihtiyaç duyan toplum kesimlerine yapılacak sosyal yardımların toplulaştırılması hedefi doğrultusunda, Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu tasarısı hazırlanmış olmakla birlikte, kanunun yasalaşması yönünde somut bir gelişme yaşanmamıştır¹⁷⁴.

¹⁷² Başbakanlık, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 9- Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Başbakanlık Yayınevi, Ankara, 2005, s.33-55.

¹⁷³ RG. 16.06.2006, S.26200.

¹⁷⁴ Coşkun Saraç, “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Primsiz Ödemeler ve Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarılarına İlişkin Genel Bir Değerlendirme” **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:8, Sayı:1, 2006, s.337 vd.

c. Kurumsal Yapıda Yaşanan Gelişmeler

Kurumlar arasında sağlanan hak ve yardımlarda kriter ve standart farklılıkları ile mevzuattaki dağınıklığın sonucu olarak ortaya çıkan koordinasyon ve iş birliği ihtiyacı, sosyal güvenliğin ortak çatı altında yapılandırılmasını gündeme getirmiş ve bu doğrultuda ilk etapta 2000 yılında yayımlanan 618 sayılı KHK ile Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Kurumun amacı Kuruluş KHK'sının 1. maddesinde düzenlenmiştir. Bu kapsamda Kurum, Çalışma Bakanlığına bağlı faaliyet gösteren sosyal güvenlik kurumlarının kendi aralarındaki ve bu kurumlar ile Türkiye İş Kurumu arasındaki koordinasyonu ve standart birliğini sağlamak, bu kurumların mali yapılarını izleyerek, çalışmalarının kuruluş amaçları doğrultusunda gerçekleşip gerçekleşmediğini tespit etmek, ayrıca sigortalılar açısından ortak bir veri tabanı oluşturulması için gerekli çalışmaları yapmakla görevlendirilmiştir.

Kurumun işlerlik kazanmasıyla, kapsamda yer alan sigortalılara tek bir veri tabanına kayıtlı tek bir sosyal güvenlik numarası verilmesi, insan kaynağının daha iyi yönetilmesi, teknoloji, altyapı ve finansman kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı, sosyal hizmet ve yardım hizmetlerinin tek elden yürütülmesi, sağlık hizmetlerinde temel bir teminat paketinin belirlenmesi ve fiyatlamanın yapılması, primlerin sağlıklı tespiti konularında sosyal güvenlik kuruluşlarının sağlam ve düzgün işleyen yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır¹⁷⁵.

Maliye Bakanlığına bağlı olan Emekli Sandığı Genel Müdürlüğünü kapsam dışı bırakan ve münhasıran Çalışma Bakanlığına bağlı kuruluşlar üzerinde bir çatı organizasyon oluşturan Sosyal Güvenlik Kurumunu kuran 618 sayılı KHK, Anayasa Mahkemesinin 2000/35¹⁷⁶ sayılı kararı ile iptal edilmiş ve anılan Kurum 2003 yılında yayımlanan 4947 sayılı Kanunla¹⁷⁷ tekrar yasal dayanağa kavuşturulmuştur.

¹⁷⁵ Ercüment Öztürk, "Sosyal Güvenlik Kurumlarında Tek Çatı Çalışmaları Üzerine", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:56, 2004, s.99.

¹⁷⁶ 29.06.2000 tarihli ve 4588 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkarılmış olan 618 sayılı KHK, yetki yasasının Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi ve bu nedenle yasal ve anayasal dayanaktan yoksun kalmasından bahisle Anayasa Mahkemesinin 31.10.2000 tarihli ve 2000/35 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. RG. 08.11.2000, S.24224.

¹⁷⁷ RG. 24.07.2003, S.25178.

Sosyal Güvenlik Kurumu, oluşturulma amaçlarına uygun bir idari yapılanmayı gerçekleştiremediğinden, yasada belirtilen amaçlara ulaşılmasında etkisiz kalmış, dolayısıyla kâğıt üzerinde bir kurum olmaktan öteye geçememiştir¹⁷⁸.

T.C. Başbakanlığı tarafından yayımlanan raporda, reformun dördüncü birleşeni olarak ifadesini bulan kurumsal yapı, 16.05.2006 tarihinde TBMM’de kabul edilen ve 20.05.2006 tarih ve 26173 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile hayata geçirilmiştir. Bu kanun ile SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığının tüzel kişilikleri sona ermiş ve tüm toplumsal kesimlere tek elden sosyal güvenlik hizmetini sunmak üzere Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı tarafından 2007 yılında yayımlanan Dokuzuncu Kalkınma Planında, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında parçalı yapıda hizmet veren kurumlar arasında bütünlüğü tesis etmek amacıyla, bu alanda hizmet veren, özerk ve sosyal diyaloga açık, denetim mekanizması içinde sivil toplum kuruluşlarının da bulunduğu, Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında faaliyet gösteren tek bir kurum kurulması yönünde görüş açıklanmış olmasına rağmen, gerekli adımlar siyasi irade tarafından atılmamıştır¹⁷⁹.

Bu alandaki dağınık kurumsal yapı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulmasıyla giderilmeye çalışılmış, 2011 yılında yürürlüğe konulan 633 sayılı KHK¹⁸⁰ ile kadın, çocuk, engelli ve muhtaçlara yönelik olarak yapılacak sosyal yardım hizmetlerinin, yeni kurulmuş olan söz konusu Bakanlık tarafından tek elden yürütülmesi karara bağlanmıştır. Anılan KHK’nın 35. maddesiyle; Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Özürlüler İdaresi Başkanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı bünyesinde faaliyet gösteren Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü lağvedilerek, adı geçen kurum ve kuruluşlar maddi varlıkları ve kadrolarıyla anılan Bakanlığın kapsamına alınmıştır¹⁸¹.

¹⁷⁸ Yusuf Alper, “Kurumsal Yapıda ‘Tek Çatı’ Hayata Geçti”, **Sosyal Siyaset Konferans Dergisi**, Sayı:53, 2007, s.143.

¹⁷⁹ DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyon Raporu**, DPT Yayın No: 2729, Ankara, 2007, s.77.

¹⁸⁰ RG. 08.06.2011, S.27958.

¹⁸¹ 633 Sayılı KHK’nın geçici 10. maddesiyle, Kuruma ait olan Ankara 75. Yıl Dinlenme ve Bakımevi, İstanbul Etiler Dinlenme ve Bakımevi, İzmir Narlıdere Dinlenme ve Bakımevi ile Salihli Huzurevi de Bakanlığa devredilmiştir.

16.04.2017 tarihinde yapılan referandum ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliği¹⁸² sonrası parlamenter sistemde görev yapan son bakanlar kurulu tarafından yayımlanan 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname¹⁸³ ile Çalışma Bakanlığı ve Kurum da dahil olmaz üzere Bakanlıklar ve birçok kamu kurumunun teşkilat yasaları lağvedilmiştir. Bu kapsamda, anılan KHK'nın 88. maddesinin a fıkrası ile 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun adı Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun şeklinde değiştirilmiş, aynı maddenin ç fıkrası ile de 5502 sayılı Kanunun 1 ila 5. maddeleri, 6. maddesinin 1. ila 4. fıkraları, 7 ila 27. maddeleri, 28. maddesinin 1. fıkrası, 29 ila 34. maddeleri ile 38 ila 43. maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu düzenlemenin sonucu olarak, 5502 sayılı Kanunda yer alan Kurumun teşkilât, kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemelerin tamamının yürürlüğü sona ermiş, anılan Kanunun Kurumun gayrimenkul iktisabı ile menkul ve gayrimenkul varlıkları ile gayri maddi haklarının hukuki durumunu düzenleyen 35. maddesi, Kurumun faaliyetleri dolayısıyla yapmış olduğu bir kısım hukuki işlemlerde vergi, resim ve harçlardan muafiyetini düzenleyen 36. maddesi, Kurumun elde ettiği gelirlerin yönetilmesi ve genel yönetim giderlerinin toplam gelirler içindeki azami payını düzenleyen 37. maddesi ile sağlık hizmet sunucularına ait faturaların örnekleme yöntemiyle incelenmesini düzenleyen Ek 1 no.lu maddesinin ise yürürlüğü devam ettirilmiştir.

Akabinde 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin¹⁸⁴ 403 ila 433 sayılı maddelerinde Kurumun teşkilât, kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemelere yer verilmiş, bu suretle anılan Kararname Kurumun hukuki dayanağı haline gelmiştir.

¹⁸² 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG. 11.02.2017, S.29976.

¹⁸³ RG. 09.07.2018, S.30473, (3. Mükerrer).

¹⁸⁴ RG. 15.07.2018, S.30479.

III. SOSYAL GÜVENLİK HİZMETİ İLE İLGİLİ HUKUKİ KAYNAKLAR

Bir hukuk dalının yürürlük kaynakları, normlar sistemi içinde o hukuk dalına biçimini veren ve hukuk düzeni içinde hayatiyet kazanmasını sağlayan düzenleme ve eserlerdir¹⁸⁵. Biçimsel kaynak olarak da nitelendirilen bu kaynakların başında hukuk devleti ilkesinin doğal sonucu olarak anayasa ve yasama organı tarafından çıkarılan kanunlar gelmektedir¹⁸⁶. Normlar hiyerarşisine uygun olarak, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yönetmelik, genelge gibi düzenleyici işlemler de diğer kaynakları oluştururlar. Pek tabi ki mahkeme içtihatları ve bilimsel görüşler de diğer hukuk dallarında olduğu gibi sosyal güvenlik hukukunu, dolayısıyla sosyal güvenlik hizmetini düzenleyen kaynaklar arasında önemli bir yer tutar¹⁸⁷.

Sosyal güvenlik hizmetini düzenleyen ulusal kaynakların yanı sıra, uluslararası kaynaklar da iç hukuk nezdinde etkilidir. Zira 1982 Anayasası'nın 90. maddesinin son bendinde "...Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır." denilmek suretiyle, insan haklarına yönelik uluslararası anlaşma ve sözleşmelerin iç hukuktaki yaptırım gücü ve evrensel niteliğine vurgu yapılmıştır. Bu hükmün sonucu olarak, sosyal güvenlik alanındaki bir kanun ile ülkemizin taraf olduğu milletlerarası bir anlaşmanın aynı konuyu düzenlemesi durumunda, milletlerarası anlaşma hükümleri yürürlük kazanmaktadır¹⁸⁸.

Anayasa'nın 90. maddesinde yapılan bu düzenleme ile ülkemiz; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nı onaylayan ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin yargı yetkisini kabul eden bir devlet olarak, sosyal güvenlik hakkının hayata geçirilmesi ve geliştirilmesi, bu kapsamda sosyal

¹⁸⁵ Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınevi, 20. Baskı, İstanbul, 2016, s.9.

¹⁸⁶ Erdal Kuluçlu, "Türk Hukuk Sisteminde Normlar Hiyerarşisi ve Sayıştay Denetimine Etkileri", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:71, 2008, s.7.

¹⁸⁷ Paul Bockelmann, "Hukukun Kaynakları", (Çev. F. Nur Başar), **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi** Cilt:2, Sayı:4, 2010, s.326.

¹⁸⁸ Anayasanın 90. maddesi uyarınca sosyal güvenliğe ilişkin çok uluslu sözleşmeler ve ikili sosyal güvenlik anlaşmaları normlar hiyerarşisi açısından kanunlardan üstün konumdadır. Temel hak ve hürriyetlere ilişkin milletlerarası anlaşmaların değeri konusunda bkz. Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınevi, 19. Baskı, Bursa, 2015, s.279.

güvenlik hizmetinin çağdaş standartlarda sunulması yönünde çok önemli bir adım atmıştır¹⁸⁹.

Aşağıda öncelikle bu hakkın tanınması ve bu hizmetin ifasına yönelik olarak; Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği gibi uluslararası örgütlerce ihdas edilen önemli hukuksal belgeler ile ikili sosyal güvenlik anlaşmalarına değinilecek, akabinde pozitif hukukumuzda sosyal güvenlik hizmetini düzenleyen ulusal kaynaklar üzerinde durulacaktır.

A. Uluslararası Hukuk Kaynakları

Dünyada uluslararası veya bölgesel nitelikteki çeşitli teşkilatlar tarafından sosyal güvenlik hakkının kullanımı, sosyal güvenlik hizmetinin sunulması ve hizmetin içeriğine ilişkin esasların belirlenmesine yönelik çeşitli sözleşme veya tavsiye kararları bulunmaktadır. Çok taraflı anlaşma olarak nitelendirilen söz konusu sözleşmeler prensip açıklayıcı nitelikte olabileceği gibi sözleşmeye taraf ülkeler açısından yeni bir yasanın yapılmasını, yani iç hukuka aktarılmasını gerektirici nitelikte de olabilirler. Bu nedenle çok taraflı anlaşmaların sosyal güvenlik hizmetinin kapsamına ve sunumuna belirli bir standart getirmeye yönelik olduğu söylenebilir¹⁹⁰.

Aşağıda sosyal güvenlik alanında Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği gibi uluslararası örgütlerce vücuda getirilen başlıca belgeler hakkında kısaca bilgi verilecek akabinde ikili sosyal güvenlik anlaşmaları üzerinde durulacaktır.

1. Birleşmiş Milletler Düzenlemeleri

Başta ILO olmak üzere, Birleşmiş Milletler çatısı altında ekonomik ve sosyal konularda faaliyetlerde bulunan birçok kuruluş veya program tarafından, ülkelerin sosyal güvenlik politikalarının oluşturulmasına yönelik olarak demokratik

¹⁸⁹ Kadir Arıcı, “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Sosyal Güvenlik Hakkı”, **VII. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu Kitabı**, 10-11 Aralık 2015, Denizli, s.190.

¹⁹⁰ Ali Nazım Sözer, “İkili Anlaşmalarla Sosyal Hukukun Koordinasyonu”, **Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, Cilt:2, Sayı:5, 2005, s. 206.

yaklaşımlarla birtakım teklifler sunulmakta ve bu suretle başta sosyal güvenlik alanında sunulan hizmetler olmak üzere devletlerin sosyal konularda sunmuş olduğu hizmetlerin gelişimine katkı sağlanmaktadır¹⁹¹.

Bu kapsamda, Birleşmiş Milletler nezdinde kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, anılan Bildirgede kabul edilen hakları güvenceye kavuşturmak amacıyla vücuda getirilen Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme ile Birleşmiş Milletlerin Uzmanlık Kuruluşu olan ILO'nun Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 sayılı Sözleşmesi, sosyal güvenlik hakkının uluslararası düzeyde tanınması ve sosyal güvenlik hizmetinin genele yayılması açısından büyük önem taşımaktadır.

a. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

Sosyal güvenlik kavramını uluslararası düzeyde temel bir hak olarak tanımlayan ilk belge, Birleşmiş Milletler nezdinde kabul edilen 10.12.1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'dir.

Anılan Bildirgenin 22. maddesinde, “her kişinin toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu” hüküm altına alındıktan sonra, bireylerin ihtiyaç duydukları ekonomik, sosyal ve kültürel haklara, ülkelerin sahip oldukları kaynaklar doğrultusunda, ulusal çaba ve uluslararası iş birliği ile kavuşabilecekleri belirtilmiştir.

Bildirge uyarınca, sosyal güvenlik hakkının hayata geçirilmesi için sunulması gerekli olan sosyal güvenlik hizmetinin, bireylere ekonomik anlamda güvence oluşturmaya ilave olarak, bireyin kişiliklerini geliştirme fonksiyonunu da yerine getirmesi gerekmektedir¹⁹².

b. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme ile, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde yer verilen ekonomik, sosyal ve kültürel

¹⁹¹ Hakkı Büyükbaş ve Kenan Ören, “Küreselleşme, Birleşmiş Milletler ve Uluslararası Sosyal Düzen Arayışı”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:13, 2005, s.115.

¹⁹² Güzel, Okur ve Caniklioğlu, s.34.

alandaki insan haklarının belirli esaslara bağlanarak, güvenceye kavuşturulması amaçlanmıştır¹⁹³. 16.12.1966 tarihinde imzaya açılan bu sözleşme, katılma belgelerinin 35 devlet tarafından Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği'ne verilmesini müteakip, 03.01.1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Ülkemiz 1966 tarihli BM'nin ikiz sözleşmesini 2000 yılında imzalamış ve anılan sözleşmelerin 04.06.2003 tarihinde 4867 ve 4868 sayılı Kanunlarla onaylanmasıyla sözleşme tarafları arasına katılmıştır¹⁹⁴.

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 9. maddesi, sözleşmenin tarafı olan devletlerin, herkesin sosyal sigorta dahil sosyal güvenlik hakkı olduğunu kabul ettiklerine ilişkindir. Sözleşmenin devam eden maddelerin de ise taraf devletlerin, sosyal güvenlik hizmeti sunarken alacakları zorunlu önlemler açıklanmıştır.

Her ne Kişisel ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası sözleşme, ikiz sözleşmeler olarak adlandırılrsa da, her iki hak kategorisinin kendi doğalarından kaynaklanan birtakım farklılıklar taşımalarının sonucu olarak, ekonomik, sosyal ve kültürel haklar öncelik ve önem bakımından ikincil konuma düşmüştür. Bu ikincilleştirilmenin en temel nedeni, başta sosyal güvenlik hizmeti olmak üzere, sosyal haklara ilişkin hizmetlerin büyük ölçüde devletlerin ekonomik kaynaklarına bağlı olması ve sosyal güvenlik hizmetinin kapsam ve sınırını ekonomik gelişmişlik düzeyinin belirlemesidir. Zira bu husus Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nde ifade bulan 'aşamalı sağlama' (progressive realization) kavramı ile teyit edilmiştir¹⁹⁵.

¹⁹³ Mehmet Dalar, "Birleşmiş Milletlerin İnsan Haklarıyla İlgili İkiz Sözleşmelerine Türkiye'nin Beyan ve Çekinceleri", **AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:15, Sayı:2, 2015, s.210.

¹⁹⁴ RG. 18.06.2003; S.25142.

¹⁹⁵ Rabia İlay Akbulut Peerzada, "Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakların İkincilleştirilmesinin Bir Nedeni Olarak "Aşamalı Sağlama" Kavramı", **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, Cilt:3, Sayı:1, 2018, s.4-5.

c. ILO'nun Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşmesi

ILO, Milletler Cemiyeti ile birlikte 1919 yılında kurulmuştur. BM'nin çalışma yaşamı ve sosyal haklar konusundaki ilk uzmanlık kuruluşu olan ILO'nun temel amacı, sosyal güvenlik hakkı da dahil olmak üzere bireylerin çalışma yaşamına ilişkin haklarının iyileştirilmesi ve bu sayede sosyal adaletin temin edilmesidir. Bu amaç kapsamında çalışmalarını sürdüren ILO'nun, çalışma yaşamına ilişkin evrensel yaptırımların üyeleri tarafından kabul edilmesi ve hayata geçirilmesi konularında önemli bir rolü bulunmaktadır¹⁹⁶.

Sosyal güvenlik alanında yürüttüğü çalışmalar neticesinde, uluslararası nitelikli birçok belgenin ortaya çıkmasını sağlayan ILO'nun, bu alanda oluşturduğu en önemli belge, sosyal güvenlik sistemleri tarafından kapsama alınacak risklerin ve asgari standartların belirlendiği 102 sayılı Sözleşme'dir.

Anılan Sözleşmede; yaşlılık, malullük, ölüm, iş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık, analık, işsizlik ve aile yükleri şeklinde sıralanmak suretiyle, toplam dokuz sosyal riske yer verilmiş, ayrıca bu riskler kapsamında ülkeler tarafından sağlanacak yardımların asgari standartları ve bu yardımlarda bulunması gerekli nitelikler konularında düzenlemeler yapılmıştır.

Sözleşmede sosyal güvenlik alanında yapılan bir diğer düzenleme, sosyal güvenlik hizmetinin eşitlik ilkesine uygun şekilde sunulmasına ilişkindir. Anılan Sözleşmenin 68. maddesinde, bir ülkede ikamet eden yabancılar ile ülke vatandaşlarının hizmetin sunumunda ayrıma tabi tutulmamaları, hizmetin gerek yabancılar gerekse vatandaşlara eşit şekilde sunulması yönünde hüküm bulunmaktadır.

2. Avrupa Konseyi Düzenlemeleri

Avrupa'nın ilk siyasal kuruluşu olarak 1949 yılında kurulan Avrupa Konseyi'nin öncelikli hedefi, temel hak ve özgürlüklerin geliştirilmesi ve

¹⁹⁶ Selvi, s.7.

korunmasıdır¹⁹⁷. Sosyal haklar alanında yapmış olduğu düzenlemelerde, ILO'dan da destek alan Konseyin, sosyal güvenlikle ilgili olarak hayatiyet kazandırdığı önemli belgelerin başında Avrupa Sosyal Şartı gelmektedir. Konseyin, sosyal güvenlik alanında oluşturduğu diğer önemli belgeler, Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu ve Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi'dir. Yukarıda sayılan belgelere ilave olarak, Konsey tarafından oluşturulan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi de, özellikle sosyal güvenlik alanında gerçekleşen insan hakları ihlallerinin uluslararası düzeyde denetimi konusunda üzerinde durulması gereken önemli bir belgedir.

a. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

10.12.1948 tarihinde BM Genel Kurulu tarafından İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin kabul edilmesi sonrasında, bildirgede yer alan hakları uygulamaya koyacak ve denetimini sağlayacak bir organa ihtiyaç duyulmuştur¹⁹⁸. Bu ihtiyacın giderilmesi amacıyla Avrupa Konseyi tarafından Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi hazırlanmış ve anılan sözleşme 03.09.1953 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne baktığımızda, üye devletler tarafından insan hakları ihlali bulunup bulunmadığını denetleme yükümlüğünün, 31.10.1998 tarihine kadar üç organa ait olduğu görülmektedir. Bu organlar; Avrupa İnsan Hakları Komisyonu, Avrupa İnsan Hakları Divanı ve Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'dir¹⁹⁹.

11 no.lu Protokolün 1998 yılında yürürlüğe girmesini müteakip, komisyon ve divan yerlerini Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine bırakmıştır²⁰⁰. Her ne kadar Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin yargı yetkisi birinci kuşak haklarla sınırlı olsa ve yine her ne kadar sosyal güvenlik hakkı kategorik olarak birinci kuşak haklar arasında yer almasa da, Mahkeme kararlarına baktığımızda sosyal güvenlik hakkı da dahil olmak üzere birçok sosyal hakkın birincil kuşak haklarla ilişkilendirildiği ve bu kapsamda sosyal hakların ihlal edilmesinin aynı zamanda medeni ve siyasi hakların

¹⁹⁷ Rona Aybay, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Konusunda Bazı Genel Gözlemler ve 14. Protokol", **TBB Dergisi**, Sayı:88, 2010, s.227.

¹⁹⁸ Şeref Ünal, **Temel Hak ve Özgürlükler ve İnsan Hakları Hukuku**, Yetkin Yayınevi, Ankara, 1997, s.144.

¹⁹⁹ Şükrü Yurttaş, **Avrupa Topluluğu Hukuku**, Yöntem Matbaası, İstanbul, 1989, s.156.

²⁰⁰ Vahit Bıçak, "Yeni Yapısıyla Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi", **Liberal Düşünce Dergisi**, Sayı:17, 2000, s.50.

ihlal edilmesi sonucunu doğuracağından hareketle üye devletleri mahkum edildiği ve Mahkemenin içtihatlarıyla sosyal hakların gelişmesine katkı sağladığı görülmektedir²⁰¹.

Bunun yanı sıra Mahkeme tarafından bir kısım idari uyuşmazlıkların da AİHS'nin 6. maddesinde hüküm altına alınmış olan adil yargılanma hakkı yönünden yargısal denetime tabi tutulduğu görülmektedir²⁰². Nitekim idari bir merci tarafından tesis edilen işlem ve gerçekleştirilen eylemler iç hukukta, ceza davasına konu olan işlem ve eylemler ile idari davalara konu olan idari işlem ve eylemler olmak üzere, adli veya idari yargı düzeninin görev alanına girmelerine göre ayrıma tabi tutulmakta iken, AİHM tarafından konu, sosyal güvenlik hizmeti sunulurken sözleşme ile koruma altına alınmış hakların ihlal edilip edilmediği yönünden değerlendirilmekte, sözleşmeye aykırı bulunan işlem ve eylemler genellikle maddi veya manevi yaptırımlara konu edilirken, bazen de devletlerin konuya ilişkin mevzuatının değiştirilmesine yönelik kararlar verilebilmektedir²⁰³.

b. Avrupa Sosyal Şartı

Konut, sağlık, eğitim, istihdam, sosyal güvenlik ve ayrımcılığın önlenmesi gibi sosyal haklara ilişkin konularda düzenlemeler ihtiva eden Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni tamamlayıcı nitelikte bir belgedir. 26.02.1965 tarihinde yürürlüğe giren Şart'ın kapsamı, 1988 yılında kabul edilen ek protokol ile genişlemiştir. Anılan protokolün 4. maddesi yaşlıların sosyal güvenlik hakkına ilişkindir. Kabul edilen söz konusu ek protokolde yaşlılara ayrı bir kategoride yer verilmiş olması, Şartın münhasıran çalışma hayatına yönelik olmayıp, toplumda yer

²⁰¹ Ulaş Karan, "Sosyal Hakların Güçlendirilmesi Açısından Bir İmkân 'Bütüncül Yaklaşım'", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:40, Sayı:3, 2007, s.48 vd.; Burak Gemalmaz, "Kişilerin Sosyal Güvenlik Hukukundaki Statülerinin Mülkiyet Hakkı Kapsamında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince Korunması", **Prof. Dr. Tankut Centel'e Armağan: İş Dünyası ve Hukuk, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi**, Cilt:720, 2011, s.709; AİHM'nin sosyal güvenlik hakkının ihlaline ilişkin emsal kararları çalışmamızın III. numaralı bölümünün V. Sosyal Güvenlik Kurumunun Taraf Olduğu Uyuşmazlıklarda İç Hukuk Yolları Tüketilmesi Durumunda Mülkiyet Hakkı İhlali İddiasıyla Bireysel Başvuru Yolu başlığı altında ele alınmıştır.

²⁰² Bayram Keskin, "İdari Yargılamada Makul Süre Kavramının Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında İncelenmesi", **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:9, Sayı:2, 2018, s.405.

²⁰³ Şükran Ertürk, **İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Pratik Çalışmaları**, Seçkin Yayınevi, 5. Baskı, Ankara, 2016, s.447.

alan tüm kesimlerin sosyal haklarıyla ilgilenen geniş kapsamlı bir belge olduğunu belirgin biçimde ortaya çıkarmıştır²⁰⁴.

Bu yönüyle Sosyal Şartı; temel sosyal ve ekonomik haklara koruma getiren, medeni ve siyasi hakları garanti altına alan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni kuvvetlendiren bir Avrupa Sözleşmesi olarak tanımlanmak mümkündür²⁰⁵.

Şartın 12. maddesi uyarınca devletler, bir sosyal güvenlik sistemi kurmak suretiyle, bu sistem dahilinde sosyal güvenlik hizmetlerini sunmayı taahhüt etmektedir. Şartta, devletler tarafından sunulacak sosyal güvenlik hizmetinin sağlayacağı asgari koruma düzeyi ile ilgili olarak, Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu referans gösterilmektedir²⁰⁶.

c. Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu ve Ek Protokolü

Avrupa Konseyinin sosyal güvenliğe ilişkin diğer önemli belgesi olan 'Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu' ve 'Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu Protokolü' 16.04.1964 tarihinde kabul edilip imzaya açılmış ve 17.03.1968 tarihinde yürürlüğe girmiştir²⁰⁷.

Sosyal riskler kapsamında, sosyal sigorta kollarına ilişkin olarak 102 sayılı ILO Sözleşmesi'nde yer alan düzenlemelerle, Kod'da yer alan düzenlemelerin paralel nitelikte olduğu görülmektedir. İki hukuki düzenleme arasındaki temel farklılık, Kod'un, Avrupa Konseyi üyesi devletlere yönelik olması ve bu bağlamda Konsey üyesi devletlerin sosyal güvenlik alanında 'Avrupa düzeyini' temsil eden daha üst düzey bir koruma sağlamalarını teşvik etmek amacıyla Kod'un onaylanması için kabul edilmesi zorunlu olan bölüm sayısının ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesinin kabulü için öngörülen asgari sayıdan fazla olmasıdır²⁰⁸. Nitekim akit taraflardan her birinin sözleşmeye konu sosyal risklerden en az altısını onaylaması ve bu risklere

²⁰⁴ Melda Sur, **İş Hukukunun Uluslararası Kaynakları**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınevi, İzmir, 1995, s.87.

²⁰⁵ Gülnür Erdoğan, "Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı", **TBB Dergisi**, Sayı:77, 2008, s.123.

²⁰⁶ Bülent Çiçekli, **Avrupa Sosyal Şartı Temel Rehber**, Seçkin Yayınevi, 1. Baskı, Ankara, 2001, s.28.

²⁰⁷ Kod ve Protokolün tam metni için bkz.<https://www.coe.int/en/web/conventions/fulllist//convention/s/treaty/048>, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list//conventions/treaty/048A> (18.04.2018).

²⁰⁸ Selvi, s.57.

yönelik sosyal güvenlik hizmeti sunması zorunludur. ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesinde ise bu sayı üçtür.

d. Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi

Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'nu ikmal etmek üzere oluşturulan Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, 14.12.1972 tarihinde Paris'te imzalanmış, 01.03.1977'de yürürlüğe girmiştir²⁰⁹. Sosyal güvenlik hakkında hareketle eşitlik ilkesine vurgu yapan sözleşme ile, hiç kimsenin gelir yetersizliği nedeniyle temel hak ve ihtiyaçlarından yoksun kalmaması ilke olarak kabul edilmiştir²¹⁰. Bu ilke uyarınca devletlerin, toplumdaki en alt gelir grubunda yer alan bireyler de dahil olmak üzere, toplumun tamamına sosyal güvenlik hizmeti sunmaları, böylece sosyal güvenlik hizmetinin toplumdaki tüm bireyleri kapsamına alması amaçlanmıştır.

Uygulanacak mevzuat sözleşmenin 14. maddesi ile hüküm altına alınmış ve 'çalışılan ülke mevzuatının üstünlüğü kuralı'²¹¹ getirilmek suretiyle, işin icra edildiği taraf devletin mevzuatının esas alınacağı açıkça düzenlenmiştir. Anılan madde uyarınca sözleşmeye taraf devletlerden birinde istihdam olunan işçiler, sözleşmeye taraf bir başka devletin ülkesinde ikamet etmiş olsalar veya bunları istihdam eden kuruluşun iş merkezi veyahut işverenin ikametgâhı sözleşmeye taraf bir başka ülkede olsa bile, ülkesinde çalıştıkları üye devletin mevzuatına tabi olacaklar, dolayısıyla bu kişilerin sosyal güvenlik hakları ile bu hak kapsamında alacakları hizmetler bu mevzuat esaslarına göre belirlenecektir.

3. Avrupa Birliği Düzenlemeleri

Roma Antlaşması'nda sosyal haklara ilişkin bir bölüme yer verilmediği ve bu konuda Avrupa Topluluğu'na tanınmış olan bir yasama yetkisinin bulunmadığı görülmektedir. Sadece AET 188. maddesinde "Sosyal konularda üye ülkeler

²⁰⁹ Council Of Europe, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680074611>, (Erişim: 19.04.2018).

²¹⁰ Berna Balcı İzgi, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Son Gelişmeler", **Çalışma ve Toplum**, Sayı:1, 2008, s.87-88.

²¹¹ Çalışılan ülke mevzuatının üstünlüğü kuralı (lex loci laboris rule) hakkında bkz. ILO, "Social Security Coordination For Non-EU Countries In South And Eastern Europe - A Legal Analysis", **International Labour Organization**, 1. Baskı, Hungary, 2012, s.10.

arasındaki iş birliğinin geliştirilmesi, Komisyon'un görevidir" denilmek suretiyle, sosyal güvenlik de dahil olmak üzere birtakım sosyal konular açısından üye devletlerin iş birliği içinde olması hüküm altına alınmıştır. Buna ilave olarak Antlaşmanın 51. maddesinde (değişikliklerden sonra madde 42 CE), göçmen işçilerin, çalıştıkları farklı ülkelerin mevzuatları uyarınca geçerli kabul edilen tüm çalışma dönemlerinin toplanması suretiyle, sosyal güvenlik yardımlarından faydalandırılmaları öngörülmüştür. Bu son hüküm temel alınarak, Avrupa Konseyi'nin 14.06.1971 tarihli ve 1408/71 sayılı AET Tüzüğü uygulamaya konulmuştur²¹². Uzun süre yürürlükte kalan bu tüzük, 2009 yılında yerini 883/2004 sayılı Tüzüğe bırakmıştır. Sosyal güvenlik alanında diğer önemli bir belge ise Avrupa Birliği Komisyonu tarafından 07.12.2000 tarihinde onaylanan Temel Haklar Şartı'dır. Ayrıca ABAD içtihatları da Avrupa Birliği sosyal güvenlik hukukunun kaynakları arasında önemli bir role sahiptir.

a. 1408/71 ve 883/2004 sayılı Tüzükler

AB üyesi devletlerin sosyal güvenlik sistemleri arasındaki koordinasyonun sağlaması, bu suretle üye ülke vatandaşlarının sosyal güvenlik hizmetlerine erişim engellerinin ortadan kaldırılması amacıyla yürürlüğe konulan 1408/71 sayılı Tüzük, farklı sistemler arasındaki bir uyumlaştırmadan ziyade, sistemler arası koordinasyonu sağlamaya yönelik bir çalışmadır²¹³. Tüzük, yıllar itibariyle üzerinde çok sayıda değişiklik yapılmasına ve akabinde yürürlükten kaldırılmasına rağmen, günümüzde dahi uygulanabilen yasal çerçeveyi teşkil etmektedir. Tüzük iki temel ilkeye dayanmaktadır. Bunlardan ilki serbest dolaşım, diğeri ise işlem eşitliğidir²¹⁴. Bu suretle üye ülke vatandaşlarının, serbest dolaşım hakkının kullanılması sırasında sosyal güvenlik hakkını kullanmaları, dolayısıyla sosyal güvenlik hizmetine erişimlerinin sağlanmaları amaçlanmaktadır²¹⁵. 1408/71 sayılı Tüzüğün uygulanma prosedürü 574/72 sayılı Tüzük ile oluşturulmuştur²¹⁶. 883/2004 sayılı Tüzük ile birlikte, uzun yıllar uygulamada kalan 1408/71 sayılı Tüzüğün yürürlüğü sona ermiştir. Yapılan tüm bu düzenlemeler, ülkelerin sosyal güvenlik mevzuatları

²¹² Olivier De Schutter, *La Charte Sociale Européenne: Une Constitution Sociale Pour l'Europe*, Bruvland, Louvain, 2010, (Türkçe Baskı: *Avrupa Sosyal Şartı: Avrupa İçin Yeni Bir Sosyal Anayasa*, Council Of Europe, Ankara, 2010), s.90.

arasındaki farklılıkları organize ederek, bireylerin mağdur olmalarını engellemektir²¹⁷.

b. Temel Haklar Şartı

Temel Haklar Şartı'nın kabulüne yönelik çabalar 1999 yılında başlamıştır. Avrupa Konseyi, 1999 yılı Haziran ayında yapılan Köln Zirvesi'nde aldığı bir kararla temel hakların korunmasını, Avrupa Birliği meşruiyetinin vazgeçilmez koşulu olarak tanımlamış ve AİHS'nin sosyal haklar ile Birlik vatandaşlığına bağlı hakları içermemesi nedeniyle yeni bir haklar kataloğu olan Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın hazırlanması öngörülmüştür²¹⁸. Hazırlanan taslak metin Avrupa Birliği'nin ilgili organları tarafından onaylanmasını takiben 18.12.2000 tarihli Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır²¹⁹.

Şartın Dayanışma Hakları başlıklı IV no.lu bölümünde aile ve iş hayatı, sosyal yardımlar ve sosyal güvenlik ile sağlık konularında ayrıntılı düzenlemeler yapılmak suretiyle söz konusu sosyal haklar tanımlanmıştır.

Şartın sosyal güvenlik ve sosyal yardımları düzenleyen 34. maddesinin ilk fıkrasında, Avrupa Birliğinin doğum, hastalık, iş kazaları, bakıma muhtaç olma, yaşlılık ve işten çıkarılma gibi sosyal risklere karşı güvence sağlayan sosyal güvenlik yardımlarından yararlanma hakkını tanıdığı ve saygı göstermekte olduğu

²¹³ SGK, **Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik**, Yayın No.46, Ankara, 2012, s.12.

²¹⁴ 1408/71 sayılı Tüzüğün tam adı, Avrupa Topluluğu Üyesi Ülkelerde Yer Değiştiren Ücretli ve Ücretsiz Çalışanlar ile Bunların Aile Bireyleri ve Hak Sahiplerinin Sosyal Güvenliğine İlişkin Tüzük'tür.

²¹⁵ Erken emekliliğe müstahak olabilmesi için 55 yaşını ikmal etmesi, asgari 30 yıllık sigortalılık süresi bulunması ve prim ödemeksizin Polonya'da geçirdiği sürelerin, ödeyerek geçen sürenin 1/3'ünü geçmemesi gereken Polonya vatandaşı davacı hakkında yerel mahkeme tarafından aylığa müstahak bulunmadığı yönünde verilen kararın ABAD önüne taşınması üzerine Mahkeme 03.03.2011 tarihli kararında; 1408/71 sayılı Tüzüğün, Birlik üyesi devletlerde geçirilen sürelerin, ilgilinin vatandaşı olduğu devlette geçirilmişçesine işleme tabi tutulmasını esas alan 45(1). maddesine atıfta bulunmak suretiyle, davacının Polonya dışındaki ülkelerde geçirdiği sürenin de erken emekliliğe hak kazanılmasına yönelik hesaplama dikkate alınması gerektiğine hükmetmiştir. Case C-440/09, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:62009CJ0440>, (19.04.2018).

²¹⁶ 574/72 sayılı Tüzük, sosyal güvenlik yardımlarını yapmakla görevli üye devlet kurumlarını, ilgililerin yardımdan yararlanabilmeleri için ibraz etmek zorunda oldukları belgeleri ve sürece ilişkin formaliteleri düzenlemektedir.

²¹⁷ De Schutter, s.91.

²¹⁸ Metin, Yüksel, "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:57, Sayı:4, 2002, s.41 vd.

²¹⁹ ABRG. 18.12.2000, S.C-364/1.

vurgulandıktan sonra, Avrupa Birliğinde yasal olarak ikamet ve dolaşım hakkına sahip olan herkesin, AB hukuku ve ulusal yasalar kapsamında sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlanma hakkına sahip olduğu hüküm altına alınmıştır. Birlik üyesi devletlerin birçok sınırlamalar ve yasaklarla dolu yabancılar hukukunun uygulama alanları bu surette daraltılmış ve ABAD içtihatlarına uygun şekilde AB üyesi devletlerde çalışan yabancı işçilerin ve bunların aile bireylerinin de Birlik hukukunun koruması altına alınması sağlanmıştır²²⁰.

Avrupa Birliği Anayasasına dahil edilmek suretiyle yürürlüğe konulması planlanan Şart, Anayasa taslağının bir kısım üye devletlerde yapılan halkoylamaları sonucu reddedilmesini müteakip, Lizbon Antlaşması'na dahil edilmiş ve suretle bağlayıcılık kazanabilmiştir²²¹.

4. İkili Anlaşmalar

Küreselleşme sonucu emeğin uluslararası hareketliliği, ülkelerde yaşanan toplumsal olaylar nedeniyle zorunlu göçler veya turizm, eğitim, sağlık gibi amaçlarla gerçekleştirilen seyahatler, bireylerin zaman içerisinde birbirinden farklı sosyal güvenlik sistemlerine tabi olarak yaşaması sonucunu doğurmakta ve bu durum sosyal güvenlik haklarının uluslararası alanda nasıl korunacağı ve bu kişilere sosyal güvenlik hizmetinin hangi ülke mevzuatına göre verileceği sorununu beraberinde getirmektedir²²².

Mülklik esasına göre yapılandırılan sosyal güvenlik sistemlerinin, bireylerin çeşitli sebeplerle gerçekleştirdikleri uluslararası hareketliliğin beraberinde getirdiği sosyal güvenlik meselelerini çözmede yetersiz kalması, sosyal güvenliğin milletlerarası boyut kazanması sürecini hızlandırmış ve devletler yurt dışındaki vatandaşlarına sosyal güvenlik hizmeti sunabilmek amacıyla, ikili sosyal güvenlik anlaşmaları imzalanmıştır. Bu anlaşmalarla, yurt dışında sosyal güvenliğe tabi olarak geçen sürelerin yurt içinde geçmiş gibi kabul edilmesi ya da yurt içinde sosyal

²²⁰ Hacı Can, "Avrupa Toplulukları Adalet Divanının "Kurz" Kararı", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:9 Özel Sayı, 2007, s.274.

²²¹ Ümmühan Kaygısız, "Avrupa Birliği'nde Son Dönem Demokratikleşme Çabaları: Lizbon Antlaşması'nın Demokratikleşmeye Katkısı", **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, Cilt:3, Sayı:6, 2012, s.96 vd.

²²² Sözer, İkili Anlaşmalarla Sosyal Hukukun Koordinasyonu, s.203.

güvenliğe tabi geçen sürelerin yurt dışına taşınarak, taşınan ülkede geçmiş olarak kabulü sağlanarak, hem bireylerin sosyal güvenlik hizmetinden faydalanmaları, hem de bu konuda hukuki uyumsuzlukların önlenmesine katkı sağlanmıştır²²³.

Bu itibarla ikili sosyal güvenlik anlaşmalarının temel amacının sosyal güvenlik haklarının ülkeden ülkeye devredilebilmesi ve bu sayede bireylerin sosyal güvenlik hizmetinden faydalanmasını sağlamak olduğu söylenebilir. Zira bu anlaşmalarla genel itibariyle kazanılmış ve kazanılmakta olan sosyal güvenlik haklarının meslek, milliyet ve ikametgâha bağlı olmadan korunması, sürdürülmesi ve göç edilen ülkeye nakledilmesi düzenlenmektedir²²⁴.

Milli hukuktan ayrı bir hak oluşturmayan ikili anlaşmalar, mevcut kuralları tamamlama ve modifiye etme işlevini yerine getirirler. Bireyin sosyal güvenlik hakkı milli hukuktan yola çıkılarak belirlenmekte ve sosyal güvenlik hizmeti bu kapsama uygun şekilde sunulmakta, ancak hak belirlenirken ikili anlaşma hükümleri dikkate alınmaktadır²²⁵.

B. Ulusal Hukuk Kaynakları

1. Anayasa

Sosyal devlet ilkesi, devleti sosyal güvenlik alanında teşkilatlanmaya ve bu teşkilatlar vasıtasıyla sosyal güvenlik hizmeti sunmaya sevk eden en önemli etmendir.

Anayasanın 2. maddesinde “Türkiye Cumhuriyeti, ... sosyal bir hukuk devletidir.” şeklinde ifade edilmek suretiyle, sosyal devlet ilkesi Cumhuriyet’in bir niteliği olarak tescil edilmiştir. Bu kapsamda devlete sosyal hakları gerçekleştirme konusunda ‘normatif yükümlülük’ verilmiştir²²⁶. Anayasa’nın 10. maddesinin 2. fıkrasıyla devlet, temel hak ve özgürleri sınırlayan sosyal adalet ve hukuk devleti ilkelerine aykırı tüm engelleri kaldırmakla yükümlü tutulmuş, buna ilave olarak aynı

²²³ Arıcı, Sosyal Güvenlik Hukuku, s.42-43.

²²⁴ Seçil Paçacı Elitok, “Türkiye ve Almanya Arasındaki İkili Sosyal Güvenlik Anlaşması: Yasal Boşluklar, Uygulamadaki Aksaklıklar ve Politika Önerileri”, **Marmara Türkiye-Almanya Araştırmaları Dergisi**, Sayı:5, 2016, s.57.

²²⁵ Sözer, İkili Anlaşmalarla Sosyal Hukukun Koordinasyonu, s. 205.

²²⁶ İbrahim Ö. Kaboğlu, **Anayasa’da Sosyal Haklar: Alanı ve Sınırları**, Anayasal Sosyal Haklar, (Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), Legal Yayınevi, İstanbul 2012, s.43.

madde ile devlete, bireyin maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli olan şartları hazırlama görevi verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi yakın tarihli bir kararında, sosyal hukuk devletinde, sosyal güvenlik hakkının yaşama geçirilmesinin ve toplumda güçsüz konumda bulunanların güçlülere karşı korunarak sosyal adaletin sağlanmasının zorunlu olduğunu vurguladıktan sonra, sosyal hukuk devletinin tüm kurum ve kurallarıyla Anayasa'nın özüne ve ruhuna uygun şekilde tesis edilerek işletilmesinin ve bu suretle fertlerin refah, huzur ve mutluluğunun sağlanmasının çağdaş devlet anlayışının bir gereği olduğunu belirtmiştir²²⁷.

Anılan Mahkemenin bir başka kararında, “Sosyal güvenlik, sosyal hukuk devleti niteliğini oluşturan temel kavramlardan birisidir. Aralarında ayrılmaz bir ilişki vardır.”²²⁸ şeklinde açıklandığı üzere, sosyal güvenlik hakkı ile sosyal hukuk devleti arasında ayrılmaz bir ilişki bulunmaktadır. Bu itibarla, sosyal güvenlik alanındaki tüm düzenlemelerin, öz itibarıyla sosyal hukuk devleti ilkesine uygun şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

1982 Anayasası’nda sosyal hakların Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler başlığını taşıyan ikinci kısım üçüncü bölümde düzenlendiği görülmektedir. Bu hakları; çalışma hakkı ve ödevi (md. 49), çalışma şartları ve dinlenme hakkı (md. 50), sendika kurma hakkı (md. 51), toplu iş sözleşmesi hakkı (md. 53), grev hakkı ve lokavt hakkı (md. 54), ücrette adalet sağlanması (md. 55), sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması (md. 56) ile sosyal güvenlik hakkı (md. 60) şeklinde sıralamak mümkündür.

Bu haklar bir bütün olarak sosyal güvenlik hakkı ile ilintili olmakla birlikte, gerek sosyal devlet ilkesinin hayata geçirilmesi, gerekse Kurumun sunduğu hizmetler göz önüne alındığında, devletin asli görevleri arasında bulunması nedeniyle sağlık hakkı ve bireylerin hayatlarını idame ettirebilmeleri açısından zorunlu olması nedeniyle de çalışma hakkı ile sosyal güvenlik hakkının öne çıktığı görülmektedir. Anayasa Mahkemesi sosyal hukuk devletinin “sağlık hizmetlerinden bireylerin yeteri kadar yararlanmasını sağlayan devlet” olduğunu vurgulamış ve bunun insan haklarının gereği olduğunu belirtmiştir²²⁹. Nitekim Anayasanın Sağlık Hizmetleri ve

²²⁷ AYM, T.30.03.2011, E.2008/15, K.2011/57, (kazanci.com.tr).

²²⁸ AYM, T.26.10.1988, E.1988/19, K.1988/33, (kazanci.com.tr).

²²⁹ AYM, T.22.11.2007, E.2004/114, K.2007/85, (kazanci.com.tr).

Çevrenin Korunması başlıklı 56. maddesiyle devlete, tüm bireylerin yaşamlarını beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmelerini teminen, sağlık kuruluşlarını tek elden planlanıp hizmet sunulmasını düzenleme konusunda görev verilmiştir. Anılan madde uyarınca devlet, sağlık hizmetlerini, kamu veya özel sağlık hizmet sunucularından faydalanmak suretiyle, hizmeti bizzat sunarak veya hizmet satın aldığı kuruluşları denetleyerek yerine getirecektir. Ayrıca anılan maddede, sağlık hizmetlerinin yerine getirilmesini teminen genel sağlık sigortası kurulabileceği de hüküm altına alınmıştır.

Anayasanın 60. maddesinde sosyal güvenlik hakkı tüm bireylere tanındıktan sonra, devlet sosyal güvenlik hakkının yaşama geçirilmesi için gerekli tedbirleri alma ve teşkilatı kurma konularında yükümlendirilmiştir. Anayasadaki bu açık düzenleme sosyal güvenlik alanında hizmet vermek üzere kurulan Kurumun da anayasal düzeyde dayanağını oluşturmaktadır.

Anayasanın 61. maddesinde harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri, malûl ve gaziler, engelliler, yaşlılar ve muhtaç çocuklar sosyal güvenlikleri bakımından özel olarak korunması gereken kişiler olarak sayıldıktan sonra, devlet özel olarak korunması gereken söz konusu bireyler için gerekli teşkilat ve tesisleri kurmakla görevlendirilmiştir.

Anayasadaki eşitlik ilkesi uyarınca devletin vatandaşların hepsine eşit muamelede bulunma zorunluluğu bulunmaktadır. Diğer taraftan dezavantajlı konumda olan bireylerin özel birtakım uygulamalara tabi tutulmaları gerekebilmektedir. Nitekim bu nitelikteki bireylere yapılacak özel uygulamaları anayasal düzeyde güvenceye kavuşturacak adımlar, kurucu iktidar tarafından 2004 yılında atılmış ve pozitif ayrımcılık Anayasamızdaki yerini almıştır. Bu kapsamda, Anayasanın 10. maddesinin 2. fıkrasında, kadın ve erkekler arasında eşitliğin sağlanmasına yönelik olarak alınacak tedbirlerin eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmayaacağı belirtilmiş, akabinde 07.05.2010 tarihinde yapılan değişiklikle, “Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz” şeklinde hüküm ilave edilmek suretiyle, AB hukukuna uygun olarak pozitif ayrımcılık Anayasal düzeyde temel bir ilke olarak kabul edilmiştir²³⁰.

²³⁰ Devrim Ulucan, “Eşitlik İlkesi ve Pozitif Ayrımcılık”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:15, Özel Sayı, 2013, s.371.

Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin yaklaşımının da aynı doğrultuda olduğu görülmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi Anayasa değişikliği öncesi vermiş olduğu bir kararında dahi, muhtaç durumda bulunanlara insan onuru ile bağdaşır bir yaşam sürmeleri için ihtiyaç duydukları geliri sağlamanın sosyal devletin amaçlarından biri olduğunu belirtmiştir. Yüksek Mahkemeye göre muhtaç durumda bulunanlara gelir desteği verilmesi suretiyle gerçekleştirilecek pozitif ayrımcılık, eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmeyeceğini gibi, bu şekilde sosyal devlet ve sosyal adalet ilkelerine uygun olarak toplumdaki eşitsizliklerin bir ölçüde azaltılması mümkün olacaktır²³¹.

Kurucu iktidar, Anayasanın 61. maddesinin son fıkrasında, devletin anılan maddede belirtilen amaçları gerçekleştirmek üzere gerekli teşkilat ve tesisleri kuracağını veya kurduracağını düzenlemek suretiyle, bu alanda özel sektör tarafından da hizmet sunulmasına imkan tanıyan bir düzenleme yapmıştır²³². Dolayısıyla devletin, özel olarak korunması gereken toplum kesimlerine bizzat kendi kuracağı teşkilat ve tesisler marifetiyle hizmet sağlayabileceği gibi bu hizmetleri özel sektörden hizmet alımı suretiyle yerine getirmesi de imkan dahilindedir.

Anayasa sosyal güvenlik alanında yalnızca harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri, malul ve gaziler, engelliler, yaşlılar ve korunmaya muhtaç çocuklara pozitif ayrımcılık yapılmasını öngörmemiş, anılan toplum kesimlerine ilave olarak, Anayasanın 62. maddesiyle yurtdışında bulunan Türk vatandaşlarının da sosyal güvenliklerinin sağlanması konusunda devlete gerekli tedbirleri hayata geçirme konusunda yükümlülük vermek suretiyle sosyal güvenlik hakkının muhtevasını olabildiğince geniş tutmuştur.

Anılan madde hükmünden hareketle, yurt dışında çalışmakta olan Türk vatandaşlarına sosyal güvenlik hizmeti sunulması kapsamında iki farklı yol izlenmiştir. Bunlardan ilki, vatandaşlarımızın yoğun olarak çalıştıkları ülkelerle ikili sosyal güvenlik anlaşmaları yapmak suretiyle anlaşma tarafı ülkelerdeki sosyal sigortaya tabi sürelerin taşınması ve bu amaçla birleştirilmesi imkânı sağlanmıştır²³³.

²³¹ AYM, T.11.03.2003, E.2001/351, K.2003/10, (kazanci.com.tr).

²³² Arıcı, Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında, s.189.

²³³ Ülkemiz ile 28 ülke arasında ikili sosyal güvenlik sözleşmesi imzalamış olup, bu sözleşmelerden 23 adedinin yürürlüğü devam etmektedir. Ülkemizin taraf olduğu ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri için bkz. SGK, **Yurtdışındaki Vatandaşların Sosyal Güvenlik Hakları ve Yurtdışı Borçlanma**, Sosyal Güvenlik Bilgi Serisi, Yayın No.68, 2013, s.1.

İkili sosyal güvenlik anlaşmalarına ilave olarak, yurtdışında çalışan Türk vatandaşlarına borçlanma hakkı tanınarak, bu kişilerin uzun vadeli sigorta kollarından faydalanmaları sağlanmıştır²³⁴.

Sosyal güvenlik hakkı Anayasamızda oldukça geniş bir muhteva ile yer almasına karşın, bir hakkın tanınması ve salt anayasada yer alması, hakkın uygulanması için yeterli değildir. Zira bu hakkın anayasada yer alıyor olması, kişilere dava yoluyla talep edebilecekleri sübjektif kamu hakları vermez. Sosyal güvenlik hakkının pozitif statü hakları içerisinde yer almasının sonucu olarak, bu hakkın hayata geçmesi devletin olumlu edimde bulunmasına bağlıdır²³⁵.

Anayasanın sosyal ve ekonomik hakların sınırı başlıklı 65. maddesi uyarınca devlet, Anayasa ile kendisine tevdi edilmiş olan sosyal ve ekonomik haklara ilişkin yükümlülüklerini, bu yükümlülükler ile amaçlanmış olan öncelikleri en uygun şekilde gözeterek, sahip olduğu ekonomik kaynakları dahilinde yerine getirecektir. Bu düzenlemeden hareketle, Anayasamızda yer alan sosyal haklara ilişkin hükümlerin doğrudan doğruya uygulanabilir niteliği haiz olmadıkları, bu hükümlerin yasama organına yol gösterici nitelikte siyasal direktifler olduğu sonucuna varılmaktadır²³⁶.

2. İlgili Yasalar

a. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu

Kamu görevlileri, hizmet akdine dayalı olarak bir işveren tarafından ücretli olarak istihdam edilen işçiler, kendi adına ve hesabına çalışanlar, tarımsal işlerde ücretli olarak çalışanlar ile kendi adına tarımsal faaliyette bulunanları kapsamına alan beş farklı sosyal güvenlik rejimine son verilerek, bu kişilerin hak ve yükümlülükler açısından eşit olacağı ortak bir sisteme dahil edilmeleri amacıyla²³⁷ ülkemizde

²³⁴ Borçlanma hakkını düzenleyen 3201 Sayılı Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanuna ilişkin diğer açıklamalar bu bölümün 2/b başlığı altında yer almaktadır.

²³⁵ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 77.

²³⁶ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 77-78.

²³⁷ TBMM 22. Dönem 4. Yasama Yılı 1189 sayılı Komisyon Raporu, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c121/tbmm22121108ss1189.pdf>, (10.11.2018).

gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu kapsamında 5510 sayılı SSGSSK ilk olarak 2006 yılında yasalaşmış ve 01.01.2007 tarihinde yürürlüğe girmek üzere Resmi Gazete’de yayımlanmıştır²³⁸.

Kanun yürürlüğe girmeden önce, özellikle memurlara ilişkin olan düzenlemelerin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla konu Anayasa Mahkemesine taşınmıştır. Anayasa Mahkemesi 5510 sayılı Kanun ile ilgili olarak vermiş olduğu 15.12.2006 tarihli kararıyla, Kanunun memurlara ilişkin hükümlerini iptal etmiştir²³⁹. Anayasa Mahkemesinin söz konusu iptal kararından sonra 17.04.2008 tarih ve 5754 sayılı Kanunla²⁴⁰ 5510 sayılı Kanunda değişiklikler yapılmış ve 5754 sayılı Kanundan önce memur olanların emekliliklerinde, yürürlükten kaldırılan hükümleriyle beraber 5434 sayılı Kanun hükümlerinin esas alınması, anılan tarihten sonra memuriyete girenlerin ise 5510 sayılı Kanuna tabi olmaları düzenlenmiştir.

Bunun sonucu olarak 5510 sayılı Kanun; 506, 1479, 2925 ve 2926 sayılı Kanunları, yürürlüğü geçici madde olarak devam eden maddeleri hariç tamamen, 5434 sayılı Kanunu ise ilk defa 5510 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra sigortalı olanlar için mülga hale getirecek şekilde birleştirmek suretiyle yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile ILO’nun, Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 sayılı Sözleşmesinde sayılan dokuz sosyal riskten; yaşlılık, malullük, ölüm, iş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık ve analık olmak üzere yedisi iç hukukumuzda düzenleme alanı bulmuştur.

Doktrinde yeni kanunun, gerekçesinde yer alan mevcut sosyal güvenlik sisteminin yoksulluğu önlemede etkin olamaması, toplumun tüm kesimlerini içine alan kapsamlı bir koruma sağlayamaması, nüfustaki yaşlanma hızının seyrine karşı kayıtsız olması, ekonomik yönden sürekli olarak açık veren sistemin ekonomi üzerinde büyük bir yük oluşturması, sosyal güvenlik kuruluşlarının yapısının dağınık olması, kuruluşlar arası norm ve standart birliğinin bulunmaması şeklinde sıralanan

²³⁸ RG. 16.06.2006, S.26200.

²³⁹ Devletin en temel işlevlerinden olan kamu hizmetinin görülmesindeki yeri tartışmasız olan kamu görevlileri için statülerine, yaptıkları görevin gereklerine uygun, emeklileri için de önceki statüleri ile uyumlu ayrı yasal düzenleme yapılmasının gerekli olduğunu vurgulayan Anayasa Mahkemesi, aynı hukuksal konumda bulunmayan memurlar ve diğer kamu görevlileri ile bunlar dışında kalan sigortalıların 5510 sayılı Kanunda aynı sisteme bağlı tutulmasının Anayasa’nın 2., 10. ve 128. maddelerine aykırılık oluşturacağından bahisle iptal kararı vermiştir. AYM, T.15.12.2006, E.2006/111, K.2006/112, (kazanci.com.tr).

²⁴⁰ RG. 08.05.2008, S.26870.

sorunları²⁴¹ çözmekten uzak olduğu, sosyal güvenlik açıklarının finansmanına yönelik herhangi bir katkı da sağlamayacağı konularında bir çok haklı eleştiri yapılmıştır.

Sosyal güvenliğin temel amacını bireylerin karşılamış olduğu sosyal risklere karşı ekonomik yönden güvence sağlanması şeklinde belirten GÜZEL'e göre, bu güvencenin yeterli düzeyde olması durumunda bireyin yoksulluğa düşmesinin önlenmesi mümkündür. Reform ile öngörülen modelde yoksulluğun ne şekilde ortadan kaldırılacağı belirsizdir. Dolayısıyla, yeni sosyal güvenlik sistemi ile gözetilen amaç ve reformun dayandığı temel başlangıcından itibaren hatalıdır. Halihazırda uygulanmakta olan sistemin revize edilmesi suretiyle de aynı amaç ve sonuca varmak mümkündür²⁴².

GÖKBAYRAK'a göre; sosyal güvenlik reformu olarak açıklanan düzenleme sistemin özgün sorunlarını çözmekten uzaktır. Ülkemiz sosyal güvenlik sistemi, gelişim ve kapsam yönünden oldukça sınırlıdır. Sistemin sorunları gelişmiş bir refah devletinin sınırlarına ulaşılmasından değil, sistemin üzerinde yükseldiği ekonomik ve sosyal yapıdaki olumsuzlukların sisteme olan etkisinden kaynaklanmaktadır²⁴³.

GEREK'e göre, mevcut sistemin esasının korunarak olumsuzlukların giderilmesinin mi daha doğru olduğu, yoksa sistemin bütünüyle değişmesinin mi daha doğru olduğu konusu ciddi tereddütler yaratmaktadır. Bütün eleştirilere rağmen, bütün olumsuzluklara rağmen, güçlüklerle rağmen sosyal güvenlik sistemimiz 60 yıllık tecrübe birikimine sahiptir. Nüfusun tamamı değilse de %85-90'ını sosyal güvenlik şemsiyesi altına alabilmiştir. Çok iyi ön hazırlıklar yapılmadan ve yeterli bir geçiş dönemi öngörülmeden, sistemin bütünüyle esastan değişmesi halinde sonucun bir reform değil bir çıkmaz olabileceği izlenimi edinilmektedir²⁴⁴.

ŞAKAR'a göre, IMF'nin talebi üzerine çıkarılan 5510 sayılı Kanunun amacı sosyal güvenlik hakkının muhtevasını genişletmek değil, genel bütçeden sisteme daha az kaynak aktarılmasını sağlamaktır. Bu nedenle toplumun bütün kesimleri

²⁴¹ TBMM 23. Dönem 2. Yasama Yılı 119 sayılı Komisyon Raporu, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d23/c017/tbmm23017083ss0119.pdf>, (10.01.2018)

²⁴² Güzel, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform, s.72-73.

²⁴³ Şenay Gökbayrak, "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü", **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:2 2010, s.158.

²⁴⁴ Nüvit Gerek, "Sosyal Güvenlik Reformu Mu Yoksa Sosyal Güvenlik Çıkmazı Mı?", **Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Dergisi**, Cilt:19, Sayı:6, 2005, s.16.

reforma karşı tepkilidir. Ehliyetsiz bürokratlar ile IMF ve Dünya Bankası uzmanları tarafından hazırlanan reform, ekonomik çöküş hızını daha da arttıracak, finansal krizi daha da derinleştirecek ve tüm bunların sonucunda birkaç yıl içinde sosyal güvenlik alanında yeni reformlar gündeme gelecektir²⁴⁵.

Nitekim Kanun, 16.06.2006 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanmasından sonra gerçekleştirilen değişiklikler ve hukuki güvenlik ilkesiyle çelişen birtakım düzenlemelerin ilavesiyle, ilk halinden büyük oranda farklılaşmış, süreç içerisinde adeta ikinci bir reform daha hayata geçirilmiştir²⁴⁶.

b. 3201 Sayılı Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun

5510 sayılı Kanun ile farklı sosyal güvenlik rejimlerine ilişkin sigorta kanunları yürürlükten kaldırılmakla birlikte, 3201 sayılı Kanunda²⁴⁷ birtakım değişiklikler yapılması ile yetinilmiş ve anılan kanunun yürürlüğüne son verilmemiştir. Bu nedenle, anılan kanun kapsamına giren kişilerin yurtdışında geçen hizmetlerinin borçlanması işlemi daha önce olduğu gibi 3201 sayılı Kanun hükümleri esas alınmak suretiyle gerçekleştirilmektedir.

Bu kanun ile, Anayasa’nın 62. maddesiyle devlete verilen yurtdışındaki vatandaşların sosyal güvenliklerini sağlama görevi kapsamında, yurtdışında çalışan Türk vatandaşlarına, yurtdışında geçen hizmetleri ile ev kadını olarak geçirmiş olduğu süreleri borçlanma hakkı tanınarak, bu kişilerin yurtdışı hizmetleri Türkiye’de geçmiş gibi değerlendirilmekte ve bu kişiler emeklilik, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarından yararlandırılmaktadır. Bu kapsamda, anılan niteliği haiz kişilerin yurtdışında geçirmiş oldukları sigortalılık süreleri ile bu sigortalılık süreleri arasında veya sonundaki işsizlik sürelerinden her birinin bir yıla kadar olan kısmını

²⁴⁵ Müjdat Şakar, “Kazanılmış Haklar Bağlamında Uzun Vadeli Sigortalar ve 5510 sayılı Yasa Uygulamasında Çıkacak Sorunlar”, **Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunları ve Gerçekler Sempozyumu**, İstanbul, 26-27.01.2007, s.121-131.

²⁴⁶ 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nda gerçekleştirilen değişikliklerin hukuki güvenlik ilkesi karşısındaki durumu çalışmamızın bu bölümünün IV.Hukuki Güvenlik İlkesi Açısından Sosyal Güvenlik Hizmetinin Değerlendirilmesi-B.Sosyal Güvenlik Mevzuatı Açısından Hukuki Güvenlik İlkesi başlığı altında değerlendirilmiştir.

²⁴⁷ RG. 22.05.1985, S.18761.

borçlanabilmeleri suretiyle, bu sürelerin sosyal güvenlikleri bakımından değerlendirilmesi imkanı sağlanmıştır. Kanun kapsamına giren vatandaşlar, borçlanma işlemini müteakip aylık bağlama şartlarına haiz olmaları durumunda aylığa hak kazanmaktadır.

c. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu

ILO'nun, Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 sayılı Sözleşmesinde sayılan dokuz sosyal riskten biri olan işsizlik sigortası; kendi istek veya kusurları dışındaki sair nedenlerle işini kaybetmiş olan sigortalıların uğramış oldukları gelir kayıplarının telafi edilmesini sağlamak üzere, bireylerin sigortalı oldukları süreyle bağlı olarak belirli bir süre boyunca işsizlik ödeneğinden yararlandırılması, hastalık ve analık sigortası primlerinin karşılaması ve bu kapsamda olan kişilerin yeni bir işe girebilmelerini teminen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitime tabi tutulmaları amacıyla kurulmuş olan zorunlu bir sigorta koludur²⁴⁸.

İşsizlik yardımları sigortasına ilişkin ülkemizdeki ilk yasal düzenleme, 1999 yılında kabul edilen 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile yapılmıştır. Anılan Kanunun 53. maddesi ile oluşturulan işsizlik sigortası fonunun gelir kaynağını oluşturan sigorta primlerinin toplanması görevi Kuruma aittir. Sigorta primlerinin toplanması dışında kalan diğer sair işlemlerin yerine getirilmesi ve hizmetlerin sunumundan ise 05.07.2003 tarihli ve 4904 sayılı Kanun kapsamında, Türkiye İş Kurumu sorumludur²⁴⁹.

²⁴⁸ Alper, Sosyal Sigortalar Hukuku, s.385; Selvi, s.144.

²⁴⁹ 5510 sayılı Kanunun 4/b ve 4/c maddeleri kapsamında sigortalı sayılan, kendi nam ve hesabına çalışanlar ile devlet memurları işsizlik sigortası kapsamında yer almamaktadır.

3. İdarenin Düzenleyici İşlemleri

Yasama organının yanı sıra devletin diğer organlarının da Anayasa veya kanunların kendilerine vermiş oldukları yetkiye dayanarak, kendi görev alanlarına ilişkin konularda kural koymaları mümkündür²⁵⁰.

Anayasada 2017 yılında 6771 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile yürütmenin düzenleyici işlem yapabilme yetkisinde ciddi değişiklikler yapılarak, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve kanunların uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelikler çıkarma yetkisi verilmiştir²⁵¹. Ancak bu yetkinin konu açısından sınırlandırıldığı ve Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrası uyarınca Cumhurbaşkanının, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle, dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapmaya yetkili olmadığı görülmektedir. Anayasanın üçüncü bölümünde düzenlenen sosyal güvenlik hakkı, anılan düzenlemede yer alan yetki sınırlamasının dışında kalmaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı tarafından sosyal güvenlik hakkı, bu kapsamda devlet tarafından sunulan sosyal güvenlik hizmetine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleme yapılması mümkündür²⁵². Nitekim ülkemizde sosyal güvenlik hizmeti sunmakla görevlendirilen kurumların başında gelen Kurumun teşkilat yapısı, görev ve yetkilerine ilişkin düzenleme, 4 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmıştır²⁵³.

Ayrıca Kurum ve İŞKUR başta olmak üzere, sosyal güvenlik hizmeti sunmakla görevlendirilen kamu idareleri tarafından, ilgili kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinden almış oldukları yetkiye dayanarak, kendi görev alanlarına ilişkin konularda; yönetmelik, genelge, esas ve usuller, tebliğ,

²⁵⁰ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s.396.

²⁵¹ Güzel, Okur ve Caniklioğlu, s.67.

²⁵² Ömer Keskinsoy, Semih Batur Kaya ve Temel Meri, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:75, Sayı:4, 2020, s.1385.

²⁵³ RG. 15.07.2018, S.30479.

talimat, talimatname, iç emir adı altında yayınlanmış olan çok sayıda genel düzenleyici işlem bulunmaktadır²⁵⁴.

Kurum tarafından yayımlanan başlıca yönetmelikleri; Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği²⁵⁵, Genel Sağlık Sigortası Tescil, Prim ve Müstehaklık İşlemleri Yönetmeliği²⁵⁶, Genel Sağlık Sigortası Uygulamaları Yönetmeliği²⁵⁷, Maluliyet Tespiti İşlemleri Yönetmeliği,²⁵⁸ Sosyal Güvenlik Kurumu Asgari İşçilik Tespit Komisyonunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik²⁵⁹, Asgari İşçilik İncelemelerinde Uzlaşma Yönetmeliği²⁶⁰, Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Sigortalı Ve İşyeri Bildirimlerinin Bazı Kurumlara Yapılması Gereken Bildirimler Yerine Geçmesine Dair Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik²⁶¹ şeklinde sıralamak mümkündür. Sigortalı ve işverenlerin hak ve yükümlülükleri ile Kurum tarafından sosyal güvenlik hizmetinin sunulma esasları konusunda, Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği ve Genel Sağlık Sigortası Uygulamaları Yönetmeliğinin uygulamada öne çıktığı görülmektedir²⁶².

IV. HUKUKİ GÜVENLİK İLKESİ AÇISINDAN SOSYAL GÜVENLİK HİZMETİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

A. Genel Olarak Hukuki Güvenlik İlkesi ve Sosyal Güvenlik Hizmetine Erişim Hakkı

Bir hukuk devletinde bireylerin kendilerini hukuk güvenliği içinde hissetmeleri için, tabi tutulacakları hukuki normları önceden bilme ve kendi davranışlarını önceden ihdas edilmiş bu normlara uygun şekilde ayarlayabilme imkanlarının bulunması zorunludur²⁶³. Bireyin devlete güven duyması ve kendini

²⁵⁴ Sosyal güvenlik hukukunun ikincil mevzuatı olarak adlandırılan başlıca düzenleyici işlemler için bkz. kms.kaysis.gov.tr, statik.iskur.gov.tr, (19.07.2018).

²⁵⁵ RG. 12.05.2010, S.27579.

²⁵⁶ RG. 18.04.2014, S.28976.

²⁵⁷ RG. 18.04.2014, S.28976.

²⁵⁸ RG. 03.08.2013, S.28727.

²⁵⁹ RG. 27.09.2008, S.27010.

²⁶⁰ RG. 25.04.2009, S.27210.

²⁶¹ RG. 21.07.2009, S.27295.

²⁶² Centel, s. 34.

²⁶³ Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s.87.

güvende hissetmesi, ancak hukuki güvenliğinin sağlandığı, dolayısıyla hukuk normlarının öngörülebilir olduğu bir hukuk devlet düzeninde mümkün olabilir²⁶⁴.

Alman ve Fransız idare hukuku sistemlerinin hukuk devleti ilkesine yaklaşımlarının ortak noktasını referans alan Avrupa Birliği hukukuna göre hukuki güvenlik ilkesi, devletler tarafından temel hukuki değerlere saygı gösterilmesi, bireylerin ise saygı gösterileceğine olan güvenleri olarak kabul edilmektedir²⁶⁵.

Anayasa Mahkemesi ise ilkeyi, hukuk kurallarının öngörülebilir olması, bireylerin devlete güven duyması, devletin de yapmış olduğu yasama faaliyetleri sırasında bireylerin güvenliğini sarsacak yöntemlerden kaçınması şeklinde açıklayarak Avrupa Birliği hukuku ile benzer yaklaşımı sergilediği ve “Hukuksal güvenliğin bir sonucu da kazanılmış haklara saygı gösterilmesidir.” şeklinde ifade etmek suretiyle ilkenin unsurlarından biri olan kazanılmış hak kavramını öne çıkardığı görülmektedir. Yüksek Mahkeme; kazanılmış hakkın bireyin içinde bulunduğu statüden doğduğunu, birey açısından kesinleştiğini ve kişisel alacak niteliğine dönüştüğünü, bireylerin hukuk düzenine güvenerek elde etmiş oldukları bu hakların, hukuki güvenlik ilkesi gereğince sonradan yürürlüğe konulacak yasal düzenlemelerle ihlal edilemeyeceğini belirtmiştir²⁶⁶.

Anayasa Mahkemesinin ilkeyi tanımlarken öngörülebilirlik, belirlilik ve hukuki istikrar unsurlarına vurgu yaptığı görülmektedir. Nitekim hukuk devleti ilkesinin de temelini oluşturan bu kavramın doğru biçimde açıklanması ancak kavramın temel unsurlarının ortaya konulmasına bağlıdır. Bu anlamda kavramın temel unsurlarını; belirlilik, öngörülebilirlik ve hukuki istikrar olarak çerçevelendirmek mümkündür²⁶⁷.

Anayasa Mahkemesi yakın tarihli bir kararında belirlilik ilkesini, hukuk kurallarının kişiler tarafından önceden bilinmesi ve bireylerin davranışlarını önceden bildikleri bu kuralları esas almak suretiyle güvenle belirleyebilmeleri şeklinde açıkladıktan sonra, “Hukuki belirlilik ilkesinde asıl olan, bir hukuk normunun

²⁶⁴ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s.140.

²⁶⁵ Mehpare Çaptuğ, **İdare Usul Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2020, s.53.

²⁶⁶ AYM, T.04.05.2006, E.2006/64, K.2006/54 (RG. 05.10.2006, S.26310).

²⁶⁷ Mehpare Çaptuğ, “Hukuki Güvenlik İlkesinin Kavramsal Gelişimi”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı:17, 2021, s.156.

uygulanmasıyla ortaya çıkacak sonuçların o hukuk düzeninde öngörülebilir olmasıdır.” şeklinde ortaya koymuştur²⁶⁸.

Temel amacı kamu yararını sağlamak olan ve bu kapsamda kamu gücü kullanma yetkisini haiz olan idarenin başlıca görevi, kaliteli, verimli ve güvenilir şekilde hizmet sunarak toplumun mutluluğunu ve huzurunu sağlamaktır²⁶⁹. Bu amaca ulaşılabilmesi için devletlerin, hukuk kurallarını çok sık şekilde değiştirmeyerek hukuki istikrarı ve belirliliği yok etmemesi, yürürlüğe konulacak normların kazanılmış haklara dokunmaması ve bu suretle bireylerin temel hak ve özgürlüklerine güvence sağlamaları gereklidir²⁷⁰.

Oldukça dinamik ve bireyler açısından beklenen hakların oldukça yoğun olduğu sosyal güvenlikte, hukuk normlarının belirliliği ve öngörülebilirliği hukukun diğer alanlarında olduğu gibi son derece önemlidir. Sosyal güvenlik alanında belirliliğin sağlanması ve öngörülebilirliğin tesisi için yasa koyucunun kazanılmış haklara dokunmaması, beklenen haklar üzerindeki tasarruf yetkisini ise sosyal devlet ilkesinin öngördüğü sınırlar dahilinde kullanması, tüm bunlara ilave olarak mevzuatsal değişiklikleri hukuki istikrarı bozmayacak şekilde gerçekleştirmesi zorunludur²⁷¹. Örneğin yasama organının, ülkedeki ortalama yaşam süresini, çalışma şartlarını dikkate almadan emeklilik koşullarını ağırlaştıran düzenlemeler yapması sosyal devlet ilkesi uyarınca Anayasaya aykırılık oluşturacaktır. Benzer şekilde mevzuatın çok sık aralıklarla değişikliğe uğraması da hukuki güvenlik ilkesine aykırılık teşkil edecektir.

Ancak diğer sosyal haklarda olduğu gibi sosyal güvenlik hakkı açısından da hukuksal düzenlemelerin belirli ve öngörülebilir olması hakkın elde edilebilmesi için yeterli değildir. Aynı zamanda mevzuatın açık, net ve anlaşılır bir dil ile kaleme alınması ve hizmetin hak subjeleri tarafından kolay erişilebilir şekilde sunulması da zorunludur. Aksi durumda bireyin, hakkın varlığından haberdar olması veya haberdar

²⁶⁸ AYM, T.10.12.2020, E.2016/144, K.2020/75 (RG. 01.10.2021, S.31615).

²⁶⁹ Meltem Kutlu Gürsel, “Hukuk Devleti İlkesinden Hukukun Üstünlüğüne Geçiş Sürecinde Yönetimde Demokrasinin Gereklerinden Biri Olarak Birey ile İdare Arasındaki İlişkilerin Düzenlenmesi ve Fransa Örneği”, **148. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu**, Danıştay Yayınevi, No:91, 10 Mayıs 2016, Ankara, s.175.

²⁷⁰ Mehmet Altundış, “Hukuki Güvenlik İlkesi”, **Yasama Dergisi**, Sayı:10, 2008, s.61.

²⁷¹ Ali Nazım Sözer, “Kanunların Önceye Etki Yasağı: Sosyal Sigortalar Hukuku Bakımından Bir Değerlendirme”, **Yaşar Üniversitesi E-Dergisi**, Cilt:8, Özel Sayı, 2013, <https://dergipark.org.tr/tr/pub/jyasar/issue/19146/203220>, (14.10.2021), s.2504.

olsa bile hizmetin sunumunda var olan engeller nedeniyle sosyal güvenlik hizmetine erişmesi mümkün olmayacaktır.

Sosyal güvenlik hukuku bağlamında hukuki güvenlik ilkesini; sosyal güvenlik hizmetine ilişkin kuralların belirli, istikrarlı ve öngörülebilir olması, ilgili hak sahiplerinin bu hizmetlere kolayca erişebilmeleri, hizmetin kendilerine sunumu sırasında gerçekleştirilen tüm işlemlerde işlemi tesis eden idari makama güven hissetmeleri ve bu güven duygusunun pozitif hukuk tarafından koruma altına alınması şeklinde tanımlamak mümkündür.

Bu tanımdan hareketle, sosyal güvenlik hizmeti sunulurken hukuki güvenlik ilkesinin gereği olarak; uygulanacak normların ilgili hak sahipleri tarafından kolay anlaşılabilir şekilde önceden düzenlenmiş olması, hizmetin sunumuna ilişkin yapılacak yeni düzenlemelerin öngörülebilir nitelikte olması, sosyal güvenlik mevzuatı oluşturulurken bireylerin haklı beklentilerine uygun davranılması, hukuka ve devlete olan güveni zedeleyici hususlardan kaçınılması, kazanılmış haklara saygı gösterilmesi ve zorunlu haller dışında değişikliklerden kaçınılması mümkün olduğu ölçüde hukuki istikrarın sağlanması zorunludur.

B. Sosyal Güvenlik Mevzuatı Açısından Hukuki Güvenlik İlkesi

1. Mevzuatın Çeşitliliği ve Değişkenliği

Hukuki öngörülebilirlik, mevcut düzenlemelerin bireylere tanıdığı hakların ve oluşturduğu güvenin muhafaza edilmesini sağlar. Dolayısıyla bireylerin hukuk kurallarını, bu kuralların etki ve sonuçlarını yeterli derecede öngörebilmeleri hukuki güvenlik ilkesi açısından zorunluluktur²⁷². Bu nedenle, tüm hukuk normları gibi sosyal güvenlik hakkını ve bu bağlamda sosyal güvenlik hizmetini düzenleyen hukuk normlarının da genel nitelikte olması, geçmişe yönelik uygulanmaması ve çok sık değişikliğe uğramaması önemlidir.

Mamafih sosyal güvenliğin dinamik yapısının bir sonucu olarak, bu alanı düzenleyen mevzuatın belirli aralıklarla değiştirilmesi gündeme gelmektedir. Türk sosyal güvenlik sistemi de özellikle sosyal sigorta mevzuatı bakımından ele

²⁷² Mesut Köksoy, **İcra Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018, s.37.

alındığında, tarihsel süreç içerisinde sürekli olarak parçalı bir yapıda olmuş ve çok sık değişikliğe uğramıştır. Reform öncesi dönemde, bireylerin çalışma statüleri esas alınmak suretiyle ihdas edilmiş olan beş farklı sosyal güvenlik kanunu yürürlükte kalmıştır²⁷³. Hem 506, hem de 5434 sayılı Kanunlar, zaman içinde ilave olunan ek ve geçici maddelerin de etkisiyle, yürürlüğe girdikleri ilk tarihe göre önemli oranda değişikliğe uğramış, neredeyse değiştirilmeyen herhangi bir maddesi kalmayan bu kanunlar, anlaşılması zor ve sosyal taraflarca takip edilmesi imkansız bir yapıya dönüşmüştür²⁷⁴.

Dağınık halde bulunan hukuksal yapının birleştirilmesi hedefiyle, 5510 sayılı Kanun 2006 yılında kabul edilmiştir. Anılan Kanun, 16.06.2006 tarih ve 26200 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan ilk metninde 109 asıl ve 13 geçici madde ihtiva etmekte iken, 22.01.2022 tarihinde yürürlüğe giren 7351 sayılı Kanunla getirilen değişikliklerin sonucu olarak Kanun; 109 asıl, 20 ek ve 86 geçici madde olmak üzere toplam madde sayısı 215’e ulaşmıştır. Süreç içerisinde 65 Kanun, 6 KHK ve 6 Anayasa Mahkemesi kararı olmak üzere toplam 77 değişikliğin yapılması neticesinde, Kanunun yürürlük tarihinden 14 yıl gibi kısa bir süre geçtikten sonra, 2022 yılı itibariyle büyük oranda değişikliğe uğradığı, bu açıdan mülga kanunlar gibi tabiri caizse yamalı bohçaya döndüğü görülmektedir. Bu anlamda reformun sosyal sigorta mevzuatını sadeleştirmeye yönelik amacından büyük ölçüde saparak, takip eden süreçte adeta ikinci bir reformun daha hayata geçirildiğini söylemek yanlış olmayacaktır²⁷⁵.

Bir konuda yeni bir düzenleme yapılırken, bu denli kısa süre içerisinde ve bu denli yoğun şekilde değişiklik yapılmasının savunulabilir tarafı olmadığı, başka bir anlatımla, önceden çok yoğun ve karmaşık madde hükümleri ile belirlenmiş bir

²⁷³ Reform öncesi dönemde uygulama alanı bulan, sosyal sigorta kanunlarındaki toplam madde sayısı 1016’dır. Bunlar; 506 sayılı Kanunda 143 madde, 49 ek madde, 30 geçici madde, 3 ek geçici madde olmak üzere toplam 285 madde, 5434 sayılı Kanunda 137 madde, 80 ek madde, 218 geçici madde, 23 ek geçici madde olmak üzere toplam 458 madde, 1479 sayılı Kanunda 54 madde, 21 ek madde, 24 geçici madde, 23 ek geçici madde olmak üzere toplam 152 madde, 2925 sayılı Kanunda 42 madde, 2 geçici madde olmak üzere toplam 44 madde, 2926 sayılı Kanunda 64 madde, 3 ek madde, 10 geçici madde olmak üzere toplam 77’dir. M. Fatih Uşan, “Kanun Yapmak Bu Kadar Kolay Mı, Yahut Bu Kadar Zor Mu? (5510 sayılı Kanun Uygulaması Çerçevesinde Bir Tespit)”, **Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı:1, 2016, s.211.

²⁷⁴ Yusuf Alper, “8. Yılına Girerken Sosyal Güvenlik Reformu: Hedefler, Beklentiler ve Gerçekleşmeler”, **Sosyal Güvenlik Üzerine Yazılarım**, Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınevi, Ankara, 2019, s.365.

²⁷⁵ Yusuf Alper, “5510 sayılı Kanunda Yeni Değişiklikler ve Düzenlemeler Yapma İhtiyacı”, **Karatahta İş Yazıları Dergisi**, Sayı:8, 2017, s.6.

alandan, yeni bir düzenleme yapılırken kanun koyucunun en uygun ve problemsiz düzenlemeyi yapması gerekirken, yeni düzenlemenin çok az sayıda madde içermesi, ancak sonrasında değiştirilen hükümlerin defalarca yeniden değişikliğe uğramasının açıklanabilir olmadığı hususu doktrinde haklı olarak eleştirilmektedir²⁷⁶.

Buna ilave olarak, 5510 sayılı Kanunda yer alan geçici maddelerle, Kanunun yürürlük tarihi olan 01.10.2008 tarihinden önce sigortalı olanların emekli aylığına hak kazanma şartları, sigortalı çalışmaya başladıkları tarihte yürürlükte olan mevzuat hükümlerine, emeklilik aylıklarının hesaplanması, çalışma sürelerinde geçerli olan Kanun hükümlerine göre orantılı olarak (506 veya 1479 sayılı Kanun ile 5510 sayılı Kanun), maluliyet ve ölüm aylığı bağlanmasıyla diğer sair sigortalılık işlemlerinde ise 5510 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütüleceği hüküm altına alınmak suretiyle, sosyal güvenlik hizmetine ilişkin mevzuatın parçalı yapısının daha da artmasına ve meri mevzuatın çeşitlenmesine sebep olunmuştur.

Bu dağınık ve değişken mevzuat yapısının, hak sahiplerinin müstahak oldukları hizmetin varlığından haberdar olmalarını engellediği gibi, hizmet sunmakla görevli personelin de yenilenen mevzuatı takip ve hukuka uygun şekilde uygulamasını güçleştirdiği, dolayısıyla hukuki güvenlik ilkesini zedelediği ortadadır. Nitekim TÜİK tarafından her yıl yayımlanan Yaşam Memnuniyeti Araştırmasına göre vatandaşların kamu hizmetlerinden memnuniyet düzeyleri incelendiğinde; 2020 yılında Kurum tarafından sunulan sosyal güvenlik hizmetinden memnun olan vatandaşların oranının %63,9'da kaldığı görülmektedir²⁷⁷.

2. Mevzuatın Dili

Hukuki güvenliğin sağlanabilmesi için kanunların ve diğer hukuk kurallarının açık ve anlaşılır olması zorunludur. Zira bunların hukuka uygun bir şekilde uygulanabilmesi, en başta anlaşılır olmalarına bağlıdır²⁷⁸. Anlaşılır olmayan mevzuat yoruma açık olacağından, uygulayıcıların mevzuatı farklı şekilde yorumlamaları ve

²⁷⁶ Uşan, 226.

²⁷⁷ TÜİK, 2020 Yaşam Memnuniyeti Araştırması, 18.02.2021, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Yasam-Memnuniyeti-Arastirmasi-2020-37209>, (17.10.2021).

²⁷⁸ Köksoy, s.35.

aynı durumda bulunan hak sahiplerine farklı şekilde hizmet sunmaları sonucu ortaya çıkacaktır.

Anayasa Mahkemesi de hukuki güvenliğini hukuk devletin ön koşulu olarak nitelediği bir kararında, kanun metnlerinin, kişilerin hangi eylem ve olguya hangi hukuki sonucun bağlandığını açık ve kesin olarak öngörebilmelerine olanak sağlayacak şekilde kaleme alınmaları gerektiğini belirtmiştir²⁷⁹.

Yasayla düzenlenmesi gereken alanın kapsamının geniş, ilişkiler ağının karmaşık, politik ve toplumsal zeminde tartışmalı olması, buna ilave olarak yasal düzenlemenin konusunun teknik olması ve sınırlarının belirsizliği; açık, kesin ve anlaşılabilir bir yasa metninin hazırlanmasını zorlaştırmaktadır²⁸⁰. Bu nedenle sosyal güvenlik hizmetini düzenleyen kanunların; açık, kesin ve anlaşılabilir bir metin olarak hazırlanmasının güç olduğunu kabul etmek gerekir. Zira bu tür kanunlar, kişi yönünden toplumun tamamını kapsamına alan, politik ve toplumsal zeminde oldukça tartışmalı olan sigortalı, işveren ve devlet arasındaki sosyal güvenlik hukukundan kaynaklanan karmaşık ilişkileri düzenleyen teknik kanunlardır. Bu nedenle yasa yapıcının kanun metnini hazırlarken çok sayıda gönderme yapmaktan kaçınması, uzun maddeler ve cümleler ile yasanın yoğunluğunu arttırmaması, dolayısıyla yasa metnini anlaşılabilir olmaktan çıkarmaması hukuki güvenliğin sağlanması açısından zorunludur.

Sosyal güvenlik hizmetini düzenleyen 5510 sayılı Kanunu, yukarıdaki açıklamalar ışığında değerlendirdiğimizde, Türkçesinin bozuk olduğu, terimlerin rastgele kullanıldıkları, sistematığının bulunmadığı, maddelerin genellikle uzun cümlelerden oluştuğu, birçok maddenin sayfalarca devam ettiği, gerek kendi içinde gerekse diğer yasalara yapılan çok sayıda atıfla maddelerin anlaşılmasının güçleştirildiği, kullanılan dilin ise sadelikten çok uzak olduğu görülmektedir²⁸¹. Bu nedenle anılan Kanunun hukuki güvenlik ilkesine uygun olarak kaleme alındığını söylemek mümkün değildir.

²⁷⁹ AYM, T.22.05.2013, E.2013/39, K.2013/65. (RG. 12.07.2013, S.28705).

²⁸⁰ Selda Çağlar, “Hukuk Devleti Açısından Hukuki Belirlilik-Hukuk Güvenliği İlişkisi”, **Kamu Hukukçuları Platformu Hukuk Güvenliği**, Türkiye Barolar Birliği Yayınevi: 277, 8-9 Kasım 2013, Ankara, s.102.

²⁸¹ Güzel, Okur, Caniklioğlu, s.837.

C. Sosyal Güvenlik Uygulamaları Açısından Hukuki Güvenlik İlkesi

Yürürlükte bulunan hukuka göre bireyler lehine oluşan hukuki durumları ifade eden kazanılmış hak (hak yaratıcı işlem²⁸²), bir hukuk normunun yürürlüğe girmesini müteakip, kişilerin o norma uygun şekilde, hukuksal tüm sonuçları ile elde ettikleri, hakkın kazanılmasından sonra gerçekleştirilecek mevzuat değişikliklerinden ya da geri alma işlemlerinden etkilenmeden hukuki varlıklarını devam ettiren haklardır²⁸³. Kazanılmış haktan söz edebilmek için öncelikle birel işlemin tesis edilmesi ve bu işlem ile bireyler açısından hukuka uygun şekilde kişisel bir kazanım elde edilmiş olması gereklidir²⁸⁴. İçinde bulunulan statüden kaynaklanan, bireylerin geleceğe yönelik beklenti içinde oldukları haklar bu niteliği haiz değildir. Dolayısıyla yasal mevzuatta yapılan değişiklikler kazanılmış hakları etkilemediği ve kişilerin hukuki güvenliklerini zedelediği sürece, bu değişikliklerin hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmadığı ileri sürülemez²⁸⁵.

Sosyal güvenlik hukuku açısından kazanılmış hak ve beklenen hak kavramları, dinamik niteliği nedeniyle kendine has özellikler taşımaktadır. Şöyle ki, bu alanda gerçekleştirilen değişiklikler geleceği etkileyerek, bireyleri henüz kazanılmış hak niteliği olmayan hukuki konumlarından kısmen veya tamamen uzaklaştırmakta, başka bir anlatımla hakkın kazanılmasını zorlaştırmakta veya geciktirmekte ise gerçek olmayan bir etki söz konusudur. Bu durumda bireylerin mevcut yasal düzenlemenin devamına olan güvenleri ve bu güvenin onlar için önemi ile yeni gerçekleştirilen yasal düzenlemenin kamusal refah bakımından önemi tartışarak, bu değerlendirmenin sonucuna göre hareket edilmelidir²⁸⁶. Bu nedenle, bir hukuki durum kazanılmış hak niteliğini haiz olmasa bile, hakkın elde edileceğine

²⁸² Terminolojik olarak kazanılmış hak yerine hak yaratıcı işlem terimini kullanan Gözler'e göre 'hak' kelimesi, sübjektif hakları ifade etmemektedir. Yazara göre hak yaratıcı işlemler aslında hak değil avantaj yaratmaktadır. Kemal Gözler, **İdare Hukuk Cilt I**, Ekin Yayınevi, 3. Baskı, Bursa, 2019, s.1246.

²⁸³ Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara, 2019, s.88, Yücel Oğurlu, **İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Hakkı Beklenti Sorunu**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003, s.28; Ayşegül Çoban Atik, "İdare Hukukunda Kazanılmış Hak İlkesi", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:21, Sayı:1, 2013, s.12.

²⁸⁴ Ramazan Çağlayan, **İdare Hukuku Dersleri**, Adalet Yayınevi, 5. Baskı, Ankara, 2018, s.322.

²⁸⁵ Oğuz Sancakdar, Lale Burcu Önüt, Eser Us Doğan, Mine Kasaoğlu Turhan ve Serkan Seyhan, **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, Seçkin Yayınevi, 9. Baskı, Ankara, 2020, s.57

²⁸⁶ Sosyal güvenlik hukukunda kazanılmış hak kavramı için bkz. Sözer, Kanunların Önceye Etki Yasağı, s.2504 vd.

ilişkin kişinin makul beklentisi ne derece güçlüyse bu beklentinin bir hukuk devletinde o düzeyde korunması, dolayısıyla temel haklara yönelik değişikliklerde, kanunun anlamı ve amacı dikkate alınarak geçiş dönemi kuralları oluşturulması hukuki güvenlik açısından zorunluluktur²⁸⁷.

Ülkemizde sosyal güvenlik mevzuatı açısından hukuki istikrarın sağlanamamasının ortaya çıkardığı sorunların başında, yaşlılık aylığına hak kazanma koşullarında gerçekleştirilen değişikliklerin neden olduğu problemler gelmektedir. Bu alanda kanun koyucu tarafından getirilen geçiş hükümleri, kazanılmış ve beklenen hak kavramları yönünden oldukça tartışmaya açık bir alan ortaya çıkarmıştır. Buna ilave olarak, yıllar boyunca sürekli olarak emeklilik süresiyle ilgili değişiklikler yapılması ve ilk işe giriş tarihlerine göre farklı kademeli geçiş hükümlerinin getirilmesinin sonucu olarak emeklilik yaşı hesaplama işi tam bir bulmacaya dönüştürülmüş ve bu alanda ayrı bir uzmanlık dalı ortaya çıkmıştır²⁸⁸.

Özellikle 90'lı yıllarda siyasi otoritenin emeklilik sistemine yönelik popülist yaklaşımlarının bir sonucu olarak, kadınlara 38, erkeklere 43 yaşında yaşlılık aylığı bağlanabilmesinin önü açılmış, nispeten kısa süreli sigortalılık süresi karşılığında oldukça uzun yıllar yaşlılığı aylığı ödenecek olması, Kurumların aktif/pasif dengesini bozmuş ve bu durum bütçe üzerinde ağır bir yük oluşturmaya başlamıştır²⁸⁹.

Pasif sigortalı sayısındaki artışın azaltılması amacıyla, 1999 yılında çıkartılan 4447 sayılı Kanunla²⁹⁰ emeklilikte köklü bir değişikliğe gidilerek, emeklilik yaşı kadınlarda 58, erkeklerde ise 60 olarak düzenlenmiş, ayrıca 1999 yılından önce sigortalılık statüsüne girmiş olanlar için kademeli geçiş hükümleri kabul edilmiştir²⁹¹. Anılan kanunla getirilen geçiş hükümleri ile mevcut sigortalılar açısından emeklilik yaşları 3 ila 17 yıl arasında uzamıştır²⁹².

²⁸⁷ Efe Yamakoğlu, “4447 Sayılı Kanundan Önce Sigortalı Olanlar Bakımından Emeklilikte Yaş Şartına İlişkin Bir Değerlendirme”, **İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:19, Sayı:1, 2020, s.102.

²⁸⁸ Mehmet Bulut, “Emeklilikte Yaşa Takılma Sorununun Ekonomik Gereçekler ve ‘Hak’ Kavramı İle Ele Alınması ve Değerlendirilmesi”, **İş ve Hayat**, Cilt:5, Sayı:9, 2019, s.164.

²⁸⁹ Esra Ceyhan, “4447 Sayılı Kanunun Yirminci Yılında Hizmet Akdine Tabi Sigortalılar Yönünden Yaşlılık Aylığına Hak Kazanma Koşulları ve EYT”, **Mali Çözüm**, Sayı:159, 2020, s.300.

²⁹⁰ RG. 08.09.1999, S.23810.

²⁹¹ 4447 sayılı Kanunun emeklilikte kademeli geçişi düzenleyen maddeleri Anayasa Mahkemesinin 23.02.2001 tarihli ve 1999/42 esas sayılı kararıyla iptal edilmiştir (RG. 23.11.2001, S.24592). Anayasa Mahkemesinin iptal kararından sonra yasalara 4759 sayılı Kanunla kademeli emeklilik sistemi yeniden düzenlenmiştir (RG. 01.06.2002, S.24772).

²⁹² Bulut, Emeklilikte Yaşa Takılma, s.164.

Bu uygulamanın sonucu olarak toplumda; yasal mevzuatta öngörülen hizmet süresini tamamlamasına ve emekliliğe hak kazanabilmek için mevzuatın aradığı gün sayısına sahip olmasına rağmen, kademeli geçiş sistemi ile uygulamaya konulan yaş şartını gerçekleştirememesi nedeniyle, emekli aylığının bağlanması için yaş beklemek zorunda kalan, kamuoyunda Emeklilikte Yaşa Takılanlar olarak adlandırılan ve kısaca EYT olarak bilinen bir grup oluşmuştur²⁹³. 08.09.1999 tarihinden önce işe başlayan kişilerden oluşan bu grupta yer alanların sayısının 700 bin ile 1 milyon arasında değiştiği kabul edilmektedir²⁹⁴.

4447 sayılı Kanunla yapılan kademeli geçişe ilişkin düzenlemeyi; makul, adil ve ölçülü olmamasından bahisle iptal eden Anayasa Mahkemesi, beklenen ve kazanılmış hak ayrımını ortaya koyan bir başka kararında da, bir statüde bulunulması nedeniyle geleceğe dönük beklenen hakların, kazanılmış hak niteliği taşımadıklarına hükmetmiştir²⁹⁵. Anayasa Mahkemesine göre bu nitelikteki beklentiler kazanılmış hak niteliğinde olmasa da yasa koyucunun düzenlemeleri sırasında bireylerin sosyal güvenlik durumlarını ve beklentilerini gözetmemesi hukuki güvenlik ilkesi ile çelişmektedir²⁹⁶.

Doktrinde, 4447 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği sırada emeklilik hakkını elde edememiş sigortalıların, kazanılmış hak sahipleri kadar olmasa da korunmaya değer menfaatlerinin varlığı ağırlıklı olarak savunulmakta, buna karşın genç yaşta emekliliğin ortadan kaldırılması ile büyük bir yanıltan dönüldüğü, bu süreçte getirilmiş olan geçiş hükümlerinin hukuki güvenlik ilkesine aykırılık teşkil etmediği de kabul edilmektedir²⁹⁷. Her ne kadar bu konuda getirilen geçiş hükümlerinin hukuki güvenlik ilkesi ile çelişmediği kabul edilse bile, emeklilik hakkının elde edilme şartlarına ilişkin normların bu denli sık değişikliğe uğramasının hukuki güvenlik ilkesine aykırılık teşkil ettiğine şüphe yoktur.

²⁹³ Filiz Torun Nalbant ve Ahmet Kuntay Demiral, “Çalışma Hayatında Bulunan Emeklilikte Yaşa Takılanların Kendini İşe Verme Düzeyleri Üzerine Bir Alan Araştırması”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:34, 2019, s.185.

²⁹⁴ Yusuf Alper, “10. Yılında Sosyal Güvenlik Reformu: 2008-2018: Sorunlar ve Öneriler, **Sosyal Güvenlik Üzerine Yazılar**’ım, Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınevi, Ankara, 2019, s.446.

²⁹⁵ AYM, T.23.02.2001, E.1999/42, K.2001/41 (RG. 23.11.2001, S.24592); AYM, T.11.06.2003, E.2001/346, K.2003/63, (RG. 08.11.2003, S.25283).

²⁹⁶ AYM, T.18.06.2013, E.2012/147, K.2013/78, (RG. 18.01.2014, S.28886).

²⁹⁷ Arıcı, Sosyal Güvenlik Hukuku, s.381; Yamakoğlu, s.104; Mehmet Bulut, s.168; TÜRK-İŞ, **Emeklilikte Yaşa Takılanlar**, 23. Olağan Genel Kurul, 05-07.12.2019, s.16, <http://www.turkis.org.tr/dosya/7uqU936vf58o.pdf>, (19.10.2021).

Hukuki güvenlik ilkesiyle çelişen bir başka uygulama ise çok sık aralıklarla tekrarlanır hale gelen prim af ve yapılandırmalarına ilişkin düzenlemelerdir. Bu tür uygulamaların toplum üzerindeki olumlu ve olumsuz etkilerinin iyi analiz edilmesi, ülkedeki mevcut şartlara göre zamanlamasının belirlenerek rutin bir uygulama olmaktan çıkarılması ve politik bir araç olarak kullanılmaması gerekirken, bu hususlar göz ardı edilerek, 2011-2019 yılları arasındaki dönemde altı farklı af ve yapılandırma düzenlemesi hayata geçirilmiştir²⁹⁸. Toplumda her yıl yenilenen “Nasıl olsa yeni bir prim affı gelecek?” beklentisine uygun şekilde, 2020 yılı son çeyreğinde 7256 sayılı Kanunla²⁹⁹, 2021 yılının ikinci çeyreğinde ise 7326 sayılı Kanunla³⁰⁰ prim af ve yapılandırmalarına yönelik yeni düzenlemeler yapılmak suretiyle son 10 yıllık dönemdeki yapılandırma sayısı sekize yükselmiştir.

İçinde bulunduğumuz salgın hastalık gibi olağanüstü dönemlerde başvurulması gereken prim affı veya yapılandırması gibi uygulamalara, süreklilik arz eder şekilde başvurulması, toplumun kamusal yükümlülüklerine uyma eğilimi az olan kesiminin sosyal güvenlik hizmetinden bedelsiz olarak veya daha az bedel ödeyerek yararlanmaları ve/veya sosyal güvenlik ile ilgili yükümlülüklerini yerine getirmeme alışkanlığı edinmeleri sonucunu doğurmaktadır. Toplumsal barışı bozan bu tür uygulamaların sosyal güvenlik hizmetine hâkim olan ilkeler ile hukuki güvenlik ilkesine aykırılık teşkil ettiği ortadadır.

Neredeyse her yıl tekrarlanır hale gelen prim af ve yapılandırmalarına ilave olarak, prim alacaklarına ilişkin gerçekleştirilen birtakım özel düzenlemelerle de hukuki güvenlik ilkesi ihlal edilebilmektedir. Bu düzenlemelerden en belirgin olanı, 6824 sayılı Torba Kanun³⁰¹ ile genel sağlık sigortası priminin hesaplanma usulünün değiştirilmesidir.

Anılan Kanun ile 5510 sayılı Kanunun 80. maddesi değiştirilmek suretiyle genel sağlık sigortası kapsamında gerçekleştirilen gelir testi sistemi yeniden düzenlenmiştir. Buna ilave olarak, Torba Kanunun 20. maddesi ile, 5510 sayılı Kanuna geçici 73. madde eklenerek, 01.04.2017 tarihinden önceki dönemde

²⁹⁸ Mehmet Emin Turan ve Hünkar Güler, “Türkiye ve Bazı OECD Ülkelerindeki Vergi Aflarının Kanuni Dayanaklarının Karşılaştırılması”, **Vergi Raporu**, Sayı:252, 2020, s.18.

²⁹⁹ RG. 17.11.2020, S.31307.

³⁰⁰ RG. 09.06.2021, S.31506.

³⁰¹ RG. 08.03.2017, S.30001.

uygulanan sistem ile yeni sistem arasındaki geçişin ne şekilde olması gerektiği ve önceki döneme ait prim borçlarının yapılandırılma esasları hüküm altına alınmıştır.

Bu düzenlemeler ile 01.04.2017 tarihinden önce tahakkuk etmiş prim borçlarına ilişkin gecikme zammı ve gecikme cezası gibi ferî alacakların Kurum tarafından tahsilinden vazgeçilmiş, ayrıca 01.04.2017 tarihinden önce gelir testi başvurusu bulunmayanlara ait genel sağlık sigortası primlerinin, yapılacak gelir testi doğrultusunda tescil başlangıç tarihinden itibaren tahakkuk ettirilmesine imkan sağlanmıştır³⁰².

Bunun sonucu olarak, düzenleme öncesi dönemde iki asgari ücret üzerinden ve %12 olarak tahakkuk ettirilen genel sağlık sigortası primlerinin, düzenleme sonrası dönemde asgari ücretin %3'ü olarak tahakkuk ettirilmesi durumu ortaya çıkmıştır. Buna karşın, anılan maddenin yürürlüğe girdiği tarihe kadar ödenmiş olan genel sağlık sigortası primleri ile gecikme cezası ve gecikme zammı tutarlarına ilişkin iade ve mahsup işlemi yapılmayacağı hüküm altına alınmak suretiyle; önceki dönemde %12 üzerinden tahakkuk ettirilen genel sağlık sigortası primlerini, yasal süresi içerisinde ödeyen hak sahipleri bir anlamda cezalandırılmış, bir başka anlatımla yükümlülüğünü süresi içerisinde yerine getirmeyen hak sahiplerine, önceki döneme ilişkin borçlarından kurtulma imkanı sağlanmıştır³⁰³.

Yasal düzenlemelerin yanı sıra, Kurum tarafından çıkarılan ve ikincil mevzuat olarak nitelendirilen yönetmelik ve genelge gibi düzenleyici işlemlerle de hukuki güvenlik ilkesine aykırı birtakım uygulamaların yapıldığı görülmektedir. Bu uygulamaların en tipik örneklerinden biri, sigortalıların iş yerinde bulunduğu sırada geçirmiş olduğu kalp krizi olaylarına ilişkin olarak, Kurum tarafından verilen kararların süreç içerisinde uğradığı değişikliktir.

5510 sayılı Kanunun 13. maddesinde düzenlenen iş kazasının, sigortalının işyerinde olduğu zaman diliminde meydana gelen olaylara ilave olarak, işyeri dışına görevli olarak gönderildiğinde asıl işini yapmaksızın geçen zamanlarda meydana gelen olayları da kapsayacak şekilde geniş bir çerçevede tanımlanmış olmasının sonucu olarak, yargı organları tarafından işyerinde meydana gelen kalp krizi olayları

³⁰² SGK, Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü Genel Sağlık Sigortası Tescil ve Prim Daire Başkanlığı, 2019/17 no.lu Genelge, (kms.kaysis.gov.tr).

³⁰³ Emre Karabacak, "Genel Sağlık Sigortası ve Gelir Testinde Yeni Dönem", **Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı:5, 2017, s.36.

iş kazası olarak değerlendirilmektedir. Bu karşın, Kurum tarafından yayımlanan 2011/50 sayılı genelgede³⁰⁴, sigortalının işyerinde bulunduğu sırada geçirmiş olduğu kalp krizi sonucu vefatı durumunda, olayın ancak dışarıdan bir etkinin varlığına bağlı olarak iş kazası olarak kabul edilebileceği hüküm altına alınarak, Kanunda yer almayan bir sebebe dayandırılmak suretiyle iş kazasının kapsamı daraltılmıştır³⁰⁵.

Hukuki güvenlik ilkesine aykırı bu uygulamasını yıllarca sürdüren Kurum, yargı kararlarının da etkisiyle bu hatalı uygulamasından 2016 yılında dönmüş, 2016/21 sayılı Genelge ile yapılan düzenleme neticesinde, iş yerinde geçirilen kalp krizi olaylarını iş kazası olarak kabul etmeye başlamıştır³⁰⁶.

D. Sosyal Güvenlik Uyuşmazlıkları Açısından Hukuki Güvenlik İlkesi

Sosyal güvenlik hizmetinin sunumu sırasında; sosyal sigorta işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar, idari para cezalarından kaynaklanan uyuşmazlıklar, kamu ve özel sağlık hizmet sunucuları ile serbest eczanelerle Kurum arasında akdedilmiş sözleşme ve protokollerden kaynaklanan uyuşmazlıklar, kesinleşen ve ödeme emrine bağlanan Kurum alacaklarından kaynaklanan uyuşmazlıklar gibi birbirinden farklı hukuki ilişkilerden kaynaklanan çok fazla sayıda uyuşmazlık türü ortaya çıkmaktadır.

7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu'nun 5. maddesinin b bendinde, idari para cezalarına itirazlar ile 5510 sayılı Kanunun 5434 sayılı Kanuna tabi memurlar ve kamu görevlileri açısından geçiş hükümlerini düzenleyen geçici 4. maddesi kapsamındaki uyuşmazlıklar hariç olmak üzere, Kurum veya Türkiye İş Kurumunun taraf olduğu iş ve sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan uyuşmazlıklara ilişkin davalarda İş Mahkemelerinin görevli olduğu hüküm altına alınmıştır.

Benzer şekilde, 5510 sayılı Kanunun Uyuşmazlıkların Çözüm Yeri başlıklı 101. maddesinde de, "Bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde

³⁰⁴ SGK, Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü, 2011/50 no.lu Genelge, (kms.kaysis.gov.tr).

³⁰⁵ Oğuz Mülâyim, "SGK Uygulamaları ve Yargı Kararları Çerçevesinde Kalp Krizi Olaylarının İş Kazası Bağlamında Değerlendirilmesi", <https://www.alomaliye.com/2012/06/14/sgk-uygulamalari-ve-yargi-kararlari-cercevesinde-kalp-krizi-olaylarinin-is-kazasi-baglaminda-degerlendirilmesi>, (17.10.2021).

³⁰⁶ SGK, Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 2016/21 no.lu Genelge, (kms.kaysis.gov.tr).

görlür.” şeklinde hüküm ihdas edilmek suretiyle, Kanun kapsamında ortaya çıkan uyuşmazlıklarda iş mahkemeleri genel görevli mahkeme olarak belirlenmiştir.

Ancak 5510 sayılı Kanun incelendiğinde, genel görevli olan iş mahkemeleri dışında, birtakım uyuşmazlıklar yönünden farklı yargı mercilerine görev verildiği görülmektedir. Nitekim Kanunun 102. maddesinde, Kurum tarafından uygulanan idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların idari yargıda çözümleneceği, 103. maddesinde ise sağlık hizmet sunucuları hakkındaki takiplerin genel hükümlere göre yapılacağı düzenlenmiştir.

Sosyal güvenlik hizmetinin sunumunda farklı hizmet türleri için farklı yargı kollarının belirlenmiş olması, yargılama sürecinde görevli mahkemenin tespitini güçleştirmekte ve mahkemeler arasında görev uyuşmazlıklarına neden olmaktadır. Görevli yargı yerinin belirlenmesi sorunu, sosyal güvenlik hizmetine erişimi zorlaştırdığı gibi hukuki güvenlik ilkesi ile de çelişmektedir³⁰⁷.

Buna ilave olarak sosyal güvenlik uyuşmazlıklarına ilişkin davalarda tutarlılık ve hukuki istikrarın sağlanması, başka bir anlatımla yargısal kararların da hukuki güvenlik ilkesine uygun olması sosyal güvenlik hizmetine erişim hakkı açısından büyük önem taşımaktadır³⁰⁸. Zira aynı konuda çok kısa aralıklarla değişen kararlar verilmesi bireylerin hukuka olan güvenini sarsacağı gibi uyuşmazlıkları yargısal yolla çözüme iradelerini de etkileyecektir³⁰⁹. Buna karşın, ihtisas alanı iş ve sosyal güvenlik hukuku olan farklı Yargıtay dairelerinin aynı zaman dilimi içerisinde birbirleriyle çelişen kararlar verdikleri, doğal olarak bu durumun hukuki güvenlik ilkesine aykırılık oluşturduğu görülmektedir.

506 sayılı Kanunun 120. maddesinin uygulaması kapsamında, tahsis işlemlerinde yargılama sonucu düzeltilmiş olan doğum tarihinin esas alınıp alınamayacağına ilişkin olarak Yargıtay 21. Hukuk Dairesi, davacının yaş tashihi müracaat tarihinden itibaren emekliliğe hak kazandığının tespitine karar verilmesi yönündeki talebini haklı bulan yerel mahkemenin kararını, sigortalıların ilk defa çalışmaya başladıkları tarihte nüfus kütüklerinde kayıtlı bulunan doğum tarihlerinin

³⁰⁷ Kurumun taraf olduğu uyuşmazlıklarda adli-idari yargı ayrımı açısından görevli yargı yerinin belirlenmesi konusu çalışmamızın III numaralı bölümünün “II.Sosyal Güvenlik Kurumunun Birel İdari İşlemlerinin Yargısal Denetimi” başlığı altında ele alınmıştır.

³⁰⁸ Okan Taşdelen, “Çelişkili Yargı Kararlarının Adil Yargılanma Hakkı Bağlamında Değerlendirilmesi”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı:7, 2016, s.998.

³⁰⁹ İsmail Köküsarı, “Hukuk Devletinde Bireyin Hukuki Güvenliği ve Önemi”, **Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi**, Sayı:51-52, 2008, s.22.

esas alınacağını gerekçe göstererek bozmuş olmasına karşın³¹⁰, 10. Hukuk Dairesi aynı yıl içerisinde vermiş olduğu kararında anılan hükmün uygulamada birliği sağlamak için konulduğunu belirterek, yaşlılık aylığının bağlanmasında, daha sonra mahkemece verilen yaş tashihiine ilişkin kararda yer alan tarihin esas alınması gerektiğine hükmetmiştir³¹¹.

506 sayılı Kanunun 120. maddesinin yorumlanmasında olduğu gibi 5510 sayılı Kanunun 80. maddesi ile hüküm altına alınan sigorta primine esas kazanç tutarlarının tespitine ilişkin uyuşmazlıklarda da anılan iki daire tarafından verilen kararların çelişmesi üzerine konu, hukuki güvenlik ilkesi ve bu bağlamda adil yargılanma hakkını ihlal ettiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine taşınmıştır. Anayasa Mahkemesi bu durumun hukuki belirlilik ve öngörülebilirlik ilkelerine ters düşeceğini,

“...dairelerin benzer davalarda tatmin edici bir gerekçe göstermeksizin farklı sonuçlara ulaşmaları, bir kararın belirli bir daireye düştüğü takdirde onanacağı, başka bir daire tarafından ele alındığı takdirde bozulacağı gibi ihtimale dayalı ve birbirine zıt sonuçları ortaya çıkartır.”

şeklinde açıklayarak, olayda hak ihlali bulunduğu yönünde karar vermiştir³¹².

Söz konusu örnekler, sosyal güvenlik uyuşmazlıklarında yargısal kararların hukuki güvenlik ilkesine uygun olmasının hakkın kazanılması ve hizmetin hukuka uygun sunulması açısından büyük önem taşıdığını ortaya koymaktadır. Zira bu ilkenin ihlali durumunda, açılan davalar sonrasında yerel mahkemelerce verilen kararların Yargıtayın hangi dairesi tarafından incelendiğine göre bireylerin hukuki durumları değişebilmekte, benzer hukuki durumda olan hak sahiplerinden bazıları emeklilik hakkını elde ederken, diğer bazı hak sahiplerinin bu hizmetten yararlanamaması veya hesaplanan aylık miktarlarının farklı olması durumu ortaya çıkabilmektedir.

³¹⁰ Yargıtay HGK, T.02.06.2004, E.2004/316, K.2004/322; Yargıtay 21. HD, T.18.03.2004, E.2003/10156, K.2004/419; T.24.06.2003, E.2003/5142, K.2003/5996. (hukukturk.com).

³¹¹ Yargıtay 10. HD, T.22.01.2004, E.2003/6953, K.2004/2074. (hukukturk.com).

³¹² AYM, T.22.09.2016, BN.2014/1182, (RG. 16.12.2016, S.29920).

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN İDARİ YAPISI VE T.C. İDARİ TEŞKİLATI İÇERİSİNDEKİ YERİ

I.SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN KURULUŞ AMACI

Sosyal güvenliğin temel amacı, bireylerin gelir güvenliğini sağlamak ve başta sağlık hizmetleri olmak üzere insan onuruna yaraşır şekilde yaşamlarını sürdürebilecekleri temel hizmetlere ulaşmasını temin etmektir. Bu amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak, her ülkede farklı aktörler, farklı şekillerde devreye girebilmektedir. Bu aktörleri; aile ve yerel dayanışma örgütleri, sivil toplum kuruluşları, sosyal güvenlik kurumları ve son olarak uluslararası topluluk şeklinde sıralamak mümkün olmakla birlikte, çoğu ülkede sosyal güvenlik sisteminin organizasyonu ve sosyal yardımların sağlanması esas olarak kamu otoritelerinin sorumluluğundadır³¹³. Diğer çoğu ülkelerde olduğu şekilde, ülkemizde de sosyal güvenlik hizmeti genel olarak kamu kuruluşları vasıtasıyla sunulmakta ve bu kuruluşlar arasında hizmet sunduğu toplumsal kesimin büyüklüğü, sahip olduğu bütçe ve personel sayısı gibi unsurlar yönünden Kurum ilk sırada yer almaktadır.

Kurum, sosyal güvenlik reformunun başarıya ulaşması için zorunlu olarak yapılması gereken değişiklik alanlarından biri olarak kabul edilen ve reform öncesi dönemde Başbakanlık tarafından hazırlanan raporda; çağdaş, etkin ve ülke vatandaşlarının günlük hayatlarını kolaylaştıracak şekilde sosyal güvenlik hizmeti sunumuna imkan veren yeni bir kurumsal yapının hayata geçirilmesi olarak belirlenen hedef doğrultusunda, Anayasanın 60. maddesi ile devlete yüklenilmiş olan sosyal güvenlik hizmetini, sosyal güvenlik mevzuatı ile belirlenen esaslara uygun şekilde, kapsam dahilinde bulunan tüm bireylere sunmak amacıyla kurulmuştur³¹⁴. Reformla birlikte oluşturulacak yeni kurumsal yapının; tam otomasyonlu şekilde, işlem süresini kısaltan, elektronik hizmet anlayışı doğrultusunda talep olunan bilgilere yeterli içerikte ve ivedi olarak ulaşılmasını sağlayan, hizmet sunumu

³¹³ ILO, Report VI Social Security: Issues, Challenges and Prospects, **International Labour Conference**, Genova, 2001, s.61.

³¹⁴ Başbakanlık, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**: 9, Ankara, 2005, s.33 vd.

sırasında oluşabilecek sahtecilik ve suiistimalleri otokontrol mekanizmaları ile en aza indiren bir işleyişe sahip olması amaçlanmıştır³¹⁵.

Nitekim kuruluş Kararnamesinin 405. maddesinin 1. fıkrasında Kurumun temel amacı; sosyal güvenlik sistemini, sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve malî açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda yürütmek olarak açıklanmıştır.

Dolayısıyla Kurumun temel amacı yalnızca sosyal güvenlik hizmeti sunması değil, bu hizmeti sunarken aynı zamanda sosyal güvenlik sistemini aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir şekilde ve çağdaş standartlara uygun olarak yönetmesidir.

Kurumun bu amaçları gerçekleştirirken uyacağı temel ilkeler de ilgili maddede belirtilmiştir. Kurum, sosyal güvenlik sistemini etkin, adil ve kolay erişilebilir şekilde yönetirken sosyal sigortacılık ilkelerini esas almak zorundadır. Bu kapsamda Kurumun öncelikli amacı, zorunluluk ilkesi kapsamında kayıt dışı istihdamla etkin mücadele ederek, tüm çalışanların sosyal sigorta kapsamına alınmasını sağlayarak, sosyal güvenlik hizmetinin genele yayılmasını temin etmektir.

Ayrıca Kurum, sosyal güvenlik hizmetinin sürekliliği, değişkenliği ve eşitliği ilkeleri kapsamında, bu hizmeti sürekli ve düzenli olarak, değişen koşullara ve kamunun gereksinimlerine uyumlu şekilde, objektif kriterleri gözeterek sunmak zorundadır.

Kurumun bir diğer amacı ise, sigortalılar arası yeniden gelir dağılımı ya da diğer bir ifadeyle sosyal denge ilkesi uyarınca yüksek gelirli sigortalılardan daha yüksek oranda prim tahsil etmek suretiyle sosyal dengeyi tesis etmektir.

II. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN KURUMSAL ÖZELLİKLERİ

A. SGK'nın Kamu Tüzel Kişiliği

Yerinden yönetim ilkesinin uygulanmasının sonucu olarak, bir devlet içerisinde, devlet tüzel kişiliğinin yanı sıra, birden ziyade kamu tüzel kişisinin ortaya çıkması kaçınılmazdır³¹⁶.

³¹⁵ Alper, Sosyal Sigortalar Hukuku, s.56.

Anayasanın 123. maddesinde, idarenin merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine dayandırılmış olan kuruluş esaslarının kanunla düzenleneceği ve kamu tüzel kişiliğinin kanunla kurulacağı hüküm altına alınmış iken, 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile kamu tüzel kişiliğinin kanunun yanı sıra, kanunun verdiği açık bir yetki olmasa bile Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de kurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Buna ilave olarak, Anayasa'nın 106. maddesinin son fıkrasında; bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilmiştir.

İdare hukukunun temel ilkelerinden biri olarak kabul edilen idarenin kanuniliği ilkesini düzenleyen Anayasa'nın 123/1. maddesine dokunulmaksızın, kamu tüzel kişiliğinin kurulması ve bu tüzel kişiliğin teşkilat yapısının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğine ilişkin yapılan yeni düzenlemelerin birbirleriyle bağdaşmadığı doktrinde haklı olarak eleştirisi konusu yapılmıştır³¹⁷.

Kamu tüzel kişileri ister kanunla, ister Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulsun, özel hukuk tüzel kişilerinden farklı olarak, özel hukuka tabi bir işlemle değil, yasa veya kararname şeklinde bir devlet işlemi ile kurulmak zorundadır. Dolayısıyla Anayasa'nın 123. maddesindeki bu düzenlemeyi “herkes tarafından kurulabilme değil, yalnızca devlet tarafından ve kamu gücüne dayanılarak kurulma” olarak, yani idari işlemle kurulma şeklinde anlamak yerinde olacaktır³¹⁸.

Kamu tüzel kişilerini özel hukuk tüzel kişilerinden ayıran bir diğer ölçüt ise, kamu tüzel kişiliklerine sağlanan üstün birtakım ayrıcalık ve yetkililerdir. Kamu tüzel kişileri, öteki gerçek ve tüzel kişilerle eşit statüde olmayıp, onlarla yapacağı hukuki işlemlerde, kendisine Anayasa veya kanunlarla verilmiş olan üstün yetkilere sahiptir³¹⁹. Bu kapsamda kamu tüzel kişileri, muhataplarının rızalarına dayanmaksızın, tesis ettikleri tek yanlı işlemlerle yeni hukuki durumlar yaratabilir veya muhataplarının mevcut hukuki durumlarında değişiklik meydana

³¹⁶ Serkan Ağar, “Kamu Kurumları (Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları) Teorisi”, **TBB Dergisi**, Sayı:65, 2006, s.303.

³¹⁷ M. Artuk Arıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:75, 2017, s.37.

³¹⁸ Sancakdar, Teorik Çalışma, s.120.

³¹⁹ Gözler, Cilt I, s.227.

getirebilirler³²⁰. Kamu hizmeti sunmak üzere kamu yararı amacıyla kurulmaları, işlemlerinin icrai niteliği bulunması, tesis etmiş oldukları tek yanlı işlemler ile muhataplarının hukuki durumlarını değiştirebilmeleri, bu kapsamda kişilere ve mallara yükümlülükler getirebilmeleri, istihdam etmiş oldukları personelin devlet memuru statüsünde olması, personelinin ve mallarının özel bir korumaya tabi tutulması, bunun sonucu olarak mallarının haciz edilememesi veya iflaslarının istenememesi, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerden muafiyetlerinin bulunması, alacaklarının yasa ile özel olarak düzenlenen ayrı bir tahsil usulü ile tahsil olunması gibi özellikler, kamu tüzel kişilerine sağlanan ve özel hukuku aşan üstün ve yetki ve ayrıcalıklardandır³²¹.

Sosyal güvenlik hizmetinin organik unsurunu oluşturan Kurum, Anayasa'nın 123. maddesinin Cumhurbaşkanına tanıdığı yetkiye dayanılarak, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulmuştur. Dolayısıyla Kurumun kamu tüzel kişiliği kazanması için gerekli olan idari işlemle kurulma şartı gerçekleşmiştir. Gerek Kurumun kuruluşunu düzenleyen 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve 5502 sayılı Kanunun yürürlükte olan hükümleri, gerekse Kuruma görev veren başta 5510 sayılı Kanun olmak üzere, sosyal güvenlikle ilgili yasal düzenlemeler incelendiğinde, Kurumun özel hukuk tüzel kişilerini aşan birçok üstün yetki ve ayrıcalıklarla da donatıldığı görülmektedir.

Nitekim Kurum, 5510 sayılı Kanunda belirtilen yükümlülüklerini yerine getirmeyen sigortalılar ve işverenler hakkında, re'sen tescil ve tahakkuk işlemleri gerçekleştirmekte, ayrıca bu kişilerin fiillerinin kanuni tanıma uygunluğu halinde, Kanunun 102. maddesinde düzenlenen idari para cezalarını uygulamak suretiyle, hizmet sunduğu kişilerin rızalarına dayanmayan tek yanlı işlemlerle onlar hakkında yeni hukuki durumlar yaratabilmekte veya mevcut hukuki durumlarında değişiklik meydana getirebilmektedir.

Ayrıca 5502 sayılı Kanunun 28. maddesinin 6. fıkrası uyarınca Yönetim Kurulu üyeleri ile Kurum personeli, Türk Ceza Kanunu uygulaması açısından kamu görevlisi sayılmaktadır. Anılan madde uyarınca Kurum personeli; 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, 3628 sayılı

³²⁰ Günday, İdare Hukuku, s.78.

³²¹ Ramazan Çağlayan, "Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları", **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı:7, 2016, s.384.

Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ile 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine tabidir. Yine anılan Kanunun 35. maddesi uyarınca Kurumun malları, alacakları ve banka hesapları 2004 sayılı İcra ve İflâs Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun uygulaması bakımından Devlet malı hükmündedir. Dolayısıyla Kuruma ait gayrimenkul ve menkuller ile Kurumun hak ve alacaklarının haczedilmesi mümkün değildir. Kurumun dava ve icra işlemleri nedeniyle teminat yatırma mükellefiyeti bulunmadığı gibi, Kanunun 36. maddesiyle Kurum, kendisine verilen sosyal güvenlik hizmeti sunma görevi kapsamında gerçekleştireceği işlemler yönünden 492 sayılı Harçlar Kanunu'na göre alınan harçlardan da muaf tutulmuştur.

Özel hukuk tüzel kişilerini aşan söz konusu üstün yetki ve ayrıcalıklarla donatılan Kurumun, kamu tüzel kişiliğine haiz olduğu hususu 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 403. maddesinin 2. bendi ile de hüküm altına alınmıştır.

B. SGK'nın Tabi Olduğu Hukuk Düzeni

Kamu hizmetlerinin farklı hukuki rejimlere tabi olabilmelerinin bir sonucu olarak, kamu hizmetlerine ilişkin uyuşmazlıklarda birden fazla yargı alanının görevli olması mümkündür³²². Benzer şekilde bir tüzel kişiliğin kamu tüzel kişiliğine sahip olması, o tüzel kişiliğin tüm işlemlerinin kamu hukukuna tabi olması anlamına gelmemektedir³²³. Keza bir tüzel kişi, kamu tüzel kişisi olmasına karşın, birtakım işlemleri yönünden özel hukuka tabi olabileceği gibi, özel hukuk tüzel kişilerinin de birtakım işlemleri yönünden kamu hukukuna tabi olmaları mümkündür. Zira kamu tüzel kişilerinin, yetkilendirilmiş olmaları şartıyla özel hukuk sözleşmesi akdedebilmeleri, özel hukuka tabi olarak personel istihdam edebilmeleri veya yine özel hukuka uygun şekilde mal iktisap etmeleri imkan dahilindedir³²⁴.

Örneğin Fransa'daki 'sınai ve ticari kamu kurumları' ve bizdeki 'kamu iktisadi teşebbüsleri', kamu tüzel kişiliğini haiz olmalarına karşın, bu kurumların

³²² Gözler, Cilt II, s.287.

³²³ Gözler, Cilt I, s.220.

³²⁴ Kemal Gözler, "Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı Neye Yarar?", <http://www.idare.gen.tr/kamu-tuzel-kisiligi.pdf>, (18.12.2018).

iktisadi kamu hizmeti sunma kapsamında üçüncü kişilerle olan ilişkilerine özel hukuk hükümleri uygulanmaktadır. Anayasa Mahkemesi kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgili vermiş olduğu bir kararda “Kamu iktisadî teşebbüsünün özel hukuk kurallarına bağlı olarak faaliyette bulunması onun kamusal niteliğini değiştirmez. Çünkü kamu idareleri ve idarî kamu kurumları da gerektiğinde özel hukuk kuralları uyarınca işlem yapabilmektedir” şeklinde hüküm tesis etmek suretiyle, kamu idarelerinin gerekli olan durumlarda özel hukuk kurallarına göre işlem yapabilmelerinin imkan dahilinde olduğuna vurgu yapmıştır³²⁵.

Kamu iktisadi teşebbüslerinde olduğu gibi sosyal kamu kurumları da ifa etmiş oldukları sosyal kamu hizmetlerinin bir gereği olarak, dışı yönelik bazı işlem ve faaliyetlerini özel hukuk hükümleri kapsamında gerçekleştirmek zorundadır. Örneğin Kurum, 5510 sayılı Kanunun 63. maddesi kapsamında finansman sağlama yükümlülüğü altında bulunduğu sağlık hizmetlerinin önemli bir bölümünü, aynı Kanun’un 73. maddesi uyarınca sağlık hizmet sunucuları ile yapmış olduğu sözleşmeler vasıtasıyla yerine getirmektedir. Konu, amaç ve idareye tanınan yetkiler bakımından bu sözleşmeleri değerlendiren yargı mercilerinin, sözleşmelerin bir kısmını süreç içerisinde özel hukuk sözleşmeleri olarak niteledikleri, dolayısıyla bu sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıkların adli yargıda çözümlendiği görülmektedir.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki; re’sen tescil, re’sen tahakkuk, idari para cezasına hükmetme gibi muhataplarının rızasına dayanmayan, tek yanlı işlemlerle yeni hukuki durumlar yaratabilme yetkisine sahip olan Kurumun, sosyal kamu hizmeti sunarken gerçekleştirmiş olduğu işlemler ise genellikle idari niteliktedir.

Kurumun kuruluşunu düzenleyen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 403. maddesinin 2. fıkrasında Kurumun, “...5502 sayılı Kanunda ve bu Bölümde hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tâbi...” olacağı hüküm altına alınmıştır.

Uyuşmazlık Mahkemesi, Sosyal Sigortalar Kurumu ile ilgili vermiş olduğu bir kararında, anılan Kurumun kamu hizmeti sunmakla görevli olduğunu, bu kapsamda hizmetin gerektirdiği tek yanlı, yönetsel, kesin ve yürütülmesi zorunlu

³²⁵ AYM, 22.12.1994, E.1994/70, K.1994/65-2, (hukukturk.com).

kararlar alabileceğini açıklamıştır³²⁶. Sunmakta olduğu sosyal kamu hizmeti bakımından, Sosyal Sigortalar Kurumu ile benzer nitelikte görev ve yetkileri haiz olan Kurumun, bu hizmeti ifa ederken idari karar alma ve uygulama yetkisine sahip olduğu ortadadır³²⁷.

Kısaca özetlemek gerekirse, Kurumun, "...5502 sayılı Kanunda ve bu Bölümde hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tâbi..." olacağını öngören kuralı; Kurumun hizmet sunduğu kişiler ve bu kapsamda sözleşme imzaladığı muhataplarıyla gerçekleştirmiş olduğu işlemlerde kanunda hüküm bulunmaması durumunda kural olarak özel hukuk hükümlerine tabi olduğu, diğer taraftan 5502 sayılı Kanunda veya 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Kuruma ilişkin düzenlemeleri içeren bölümünde düzenleme konusu yapılan işlemler ile kurumsal işleyişe yönelik iç düzen işlemleri yönünden ise idare hukukuna bağlı olduğu şeklinde yorumlamak ve bu ölçüde uygulamak uygun olacaktır³²⁸.

C.SGK'nın Özerkliği

Sözlük anlamı itibariyle, "bir topluluğun, bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı" şeklinde tanımlanan özerklik³²⁹, hukuki açıdan ölçüsü kanunla belirlenmek şartıyla kısmen veya tamamen bağımsız olma, kanunla kendisine verilmiş olan görevleri ifa ederken serbest şekilde karar alma ve sorumluluğu altında bu kararları uygulama yetkisini ifade etmektedir³³⁰.

İdari özerklik, ilgili kuruluşun icrai karar alabilmesi, mali özerklik ise ayrı bir bütçeye sahip olmasıdır. İdari özerkliğe sahip kuruluşlar, kanunda belirtilen sınırlar dahilinde hiçbir makamdan izin almaksızın icrai nitelikte kararlar alma ve bu kararları uygulama yetkisine sahipken³³¹, mali özerkliğe sahip kuruluşların, merkezi yönetimden bağımsız olarak, yasalar ile kendilerine verilmiş olan görevleri ifa etme, merkezi bütçenin dışında ayrı gelire ve mal varlığına sahip olma ve kanunun çizdiği

³²⁶ UM, T.13.07.1981, E.1981/9, K.1981/19, RG. 02.12.1981, 17532.

³²⁷ Sosyal Sigortalar Kurumunun görev ve yetkileri için bkz. Serdal Baytar, **Türk İdari Teşkilatında Sosyal Sigortalar Kurumu ve İşlevi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2014, s.98 vd.

³²⁸ Centel, s.62; Ağar, s.300.

³²⁹ TDK Sözlük, www.tdk.gov.tr, (10.11.2018).

³³⁰ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s.188.

³³¹ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s.186.

sınırlar dahilinde kendi organları tarafından alınan kararlar uyarınca harcama yapabilme yetkisi³³² bulunmaktadır.

İdari bir organa özerklik tanınmasındaki esas amaç, etkin kararlar almak suretiyle, kamusal faydası yüksek hizmetler üretebilmesini teşvik etmektir. Yerel yönetimlerin, hizmet sundukları toplum kesimlerinin ihtiyaçlarına uygun şekilde çalışabilmeleri ve verimlilikleri, özerkliklerinin sağlanması ile yakından ilgilidir³³³.

Sosyal güvenlik kurumları için özerklik, “sistemin karar ve yönetim sürecinde siyasi iktidarların etki alanını sınırlandıracak şekilde sosyal güvenlik sistemi ile ilgili tarafların temsil edilmesi ve karar sürecine katılmalarına imkân sağlanması” şeklinde tanımlanmaktadır³³⁴.

Nitekim Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan özel ihtisas raporunda sosyal güvenlik sisteminde ortaya çıkan mevcut sorunların, sosyal güvenlik alanında hizmet sunan kamu idarelerinin tek bir tüzel kişilik altında birleştirilmemesinden kaynaklanmadığı, asıl sorunun söz konusu idarelerin özerkliklerinin korunamaması olduğu vurgulandıktan sonra, idarelerin özerk bir yapıya kavuşturulamaması durumunda, sosyal güvenlik alanında faaliyet gösteren tüm kurumların tek çatı altında toplanmasının ve dahası ülke bütçesine yakın bir sosyal güvenlik bütçesi oluşturulmasının bile bu alandaki sorunlara çare olamayacağı yönünde görüş belirtilmiştir³³⁵. Anılan rapordan, sosyal güvenlik alanındaki sorunların ancak siyasi müdahalelere açık olmayan, özerk nitelikli bir kurumsal yapının hayata geçirilmesi ile çözülebileceği anlaşılmaktadır.

Dünyadaki örneklerle baktığımızda, sosyal güvenlik kurumlarının yönetimleri oluşturulurken özerk statünün temel ilke olarak kabul edildiği görülmektedir. Zira bu kurumların özerk niteliği haiz olmaları, siyasal iktidarın popülist kararlar almasını

³³² Ahmet Akbulut ve Recep Tekeli, “Mali Özerk Yerel Yönetimlerde Gelir Kaynakları”, **Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:40, Sayı:1, 2016, s.353.

³³³ Ahmet Ulusoy ve Tekin Aydemir, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:12, Sayı:21, 2009, s.264.

³³⁴ Alper, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, s.68.

³³⁵ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Ankara, 2007, s.78.

güçleştirecek ve kamu kaynaklarının popülist emeller uğruna verimsiz şekilde kullanılmasının önüne geçecektir³³⁶.

Kuruluş Kararnamesi'nin 403. maddesinin 2. fıkrasında “*idari ve mali açıdan özerk*” bir statüde olduğu belirtilen Kurum, bu hükümden hareketle kendi karar organları vasıtasıyla icrai nitelikte kararlar alma ve bütçesini oluşturma yetkisine de sahiptir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun uygulanması yönünden genel yönetim kapsamındaki idarelerden biri olan Kurum, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ile birlikte Sosyal Güvenlik Kurumlarını ihtiva eden Kanunun IV sayılı cetvelinde yer almakta ve mali özerkliğinin sonucu olarak, merkezi yönetim bütçesinden ayrı “sosyal güvenlik kurumları bütçesi” olarak adlandırılan bütçesi bulunmaktadır.

İdari özerkliğin bir sonucu olarak ise, Kurumun karar organı konumundaki yönetim kurulunda işçi ve işveren temsilcilerine de yer verildiği ve bu suretle devletle birlikte sosyal tarafların da yönetimde söz hakları bulunduğu görülmektedir. Diğer taraftan yönetim kurulunda atanmış ve seçilmiş üye sayıları eşit olsa da çoğunluk sağlanamaması durumunda daima idare tarafından atanmış olan başkanın bulunduğu tarafın çoğunluk sayılması nedeniyle, devleti temsil eden üyelerin hilafına karar alınmasının imkânsızlaştırıldığı ve bu açıdan özerkliğin uygulamada pek de hayata geçirilemediği söylenebilir.

Özerkliğe etki eden durumlardan biri de kurumların ilgili olduğu idare ile arasındaki ilişkinin yoğunluğudur. Her kamu kurumu, merkezi veya yerel idare ile ilişkili olup, onun denetimine tabidir. Kamu kurumunun ilgili olduğu idare ile arasındaki ilişkinin ve buna bağlı olarak da denetimin yoğunluğu arttıkça, Kurumun özerkliği azalmaktadır. Dolayısıyla, ilişkinin yoğunluğu ile özerklik arasında ters orantılı bir ilişki olduğu söylenebilir³³⁷.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu olması nedeniyle, bakanlığın vesayet denetimi altında faaliyet gösteren Kurumun, icrai nitelikteki birçok işlemi ancak bakanlığın onayı ile gerçekleştirilebilmektedir. Nitekim Kuruluş

³³⁶ Müslim Demir, “Sosyal Güvenlik Kurumunun Özerlik Sorunu”, **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, 16. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi, Özel Sayı, 2015, s.187.

³³⁷ Gözübüyük ve Tan, s.269.

Kararnamesinin 409. maddesi uyarınca, Yönetim Kurulu'nun Genel müdürlükler ile Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesindeki daire başkanlıklarının, taşrada ise sosyal güvenlik merkezlerinin kurulmasına veya kapatılmasına yönelik kararları ancak bakan oluru ile yürürlüğe girmekte, benzer şekilde Kurum alacaklarının tahsilat işlemlerinin, kamu gelirlerinin toplanması ve takibinden sorumlu olan kamu idarelerinden hizmet alınmak suretiyle gerçekleştirilmesi yönündeki kararlarda onay yetkisi bakanlığa ait bulunmaktadır.

Kurumun icra organı olan Yönetim Kurulunun yapısı ve atanmış Kurul üyelerinin karar alma sürecindeki etkin rollerinin yanı sıra Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yoğun vesayet denetimi göz önüne alındığında, kuruluş kararnamesinde belirtilen özerk statünün işlevsel hale gelmediği görülmektedir.

D.SGK'nın Merkezi İdare İle İlişkisi

Yerinden yönetim kuruluşlarının merkezi idareyle hiyerarşik bağı olmadığından, bu kuruluşların hiyerarşik denetim yoluyla denetlenmeleri mümkün değildir³³⁸. Bu nedenle Anayasa'nın 127. maddesinde, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisi olduğu hüküm altına alınmak suretiyle, idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında, ayrı tüzel kişiliğe sahip olan bu tür kuruluşların devlet tüzel kişiliği ile ilişkilendirilmesi ve aynı zamanda merkezi idare tarafından idari olarak denetlenmeleri sağlanmıştır³³⁹.

Bu düzenlemeden hareketle idari vesayet denetimini, Anayasa'nın 123. maddesinde düzenlenen idarenin bütünlüğü ilkesinin bir sonucu olarak, merkezi yönetimin, merkezi yönetim dışında kalan idareler üzerinde yasada ayrıntılı olarak öngörülmesi durumunda yürüttüğü idari denetim şeklinde tanımlamak mümkündür³⁴⁰. Her ne kadar Anayasada, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının vesayet denetime tabi oldukları yönünde açık bir hüküm bulunmasa da, özerklikleri çok daha fazla olan yerel yönetimler açısından verilmiş bu anayasal

³³⁸ Gözler, Cilt I, s.257.

³³⁹ F.Ebru Gündüz, "Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet" **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:20, Sayı:33, 2015, s.66.

³⁴⁰ Meltem Kutlu Gürsel, **İstanbul Menkul Kıymetler Borsası İdare Hukuku Açısından Bir İnceleme**, Turhan Kitabevi Yayınevi, Ankara 2003, s.149.

yetkinin, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları için de mevcut olduğunu evleviyetle kabul etmek gerekecektir³⁴¹.

703 sayılı KHK'nın 41. maddesinin 1. fıkrasıyla, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli III sayılı cetvelde yer alan kurumlar da dahil olmak üzere, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların, Cumhurbaşkanınca, Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilgilendirilebileceği hüküm altına alınmıştır. Bu ilave olarak, anılan KHK'nın 41. maddesinin 2. fıkrasıyla, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarını ilgili kuruluş olarak düzenleyen 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanun'un 11. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.

Her ne kadar anılan KHK ile 3046 sayılı Kanunun 11. maddesinde düzenlenen ilgili kuruluş tanımı yürürlükten kaldırılmış olsa da, birer yerinden yönetim kuruluşu olan mahalli idareler ile merkezi idare arasındaki bağ ve ilginin kanunla düzenleneceğini hüküm altına alan Anayasa'nın 127. maddesinin son fıkrası ile, ilgili kuruluşların bakanlıklarla olan ilişkisinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile belirleneceğini öngören 703 sayılı KHK'nın 41. maddesinin 1. fıkrasını bağdaştırmanın güçlüğü ortadadır.

Netice itibariyle, yapılan tüm bu düzenlemelerin sonucu olarak, kamu kurumları ile Cumhurbaşkanlığı veya ilgili bakanlıklar arasındaki ilişkinin, kuruluşların özel kanunlarının yanı sıra Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile de belirlenmesi mümkündür. Nitekim 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 403. maddesiyle Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu olarak belirlenmiştir³⁴².

703 sayılı KHK'nın 4. maddesiyle, 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanunun adı "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Alanında Bazı Mali Hükümler Hakkında Kanun" şeklinde değiştirilerek, bakanın bağlı ve ilgili kuruluşlar üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisini düzenleyen 5. maddesi yürürlükten kaldırılmış olmakla birlikte, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı

³⁴¹ Günday, İdare Hukuku, s.85, Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s.189.

³⁴² Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının ilgili kuruluşu olarak faaliyet göstermeye başlayan Kurum, 2021 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının kurulmasını müteakip, 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 48. madde hükmüyle adı geçen bakanlığın ilgili kuruluşu haline getirilmiştir. (RG. 21.04.2021, S.31461).

Kararnamesi'nde yer alan, Kurumun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu olduğuna ilişkin düzenlemenin yürürlüğü devam etmektedir.

Kurum Başkanının görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 411. maddesinde ise Başkanın Kurumu, Anayasa ve kanunların yanı sıra Cumhurbaşkanınca belirlenen politika ve stratejilere uygun olarak yönetmekle görevli olduğu hüküm altına alınmıştır.

Anılan hükümler birlikte değerlendirildiğinde, kuruluşların özel kanunları veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ilgili kuruluşu olarak belirlendiği bakanlıkların, anılan kuruluşlar üzerinde vesayet yetkisine sahip olacağını düzenleyen 703 sayılı KHK'nın 41. maddesi uyarınca Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kurumun faaliyet, işlem ve hesaplarını denetleme konusunda vesayet yetkisine sahiptir.

E. SGK Personelinin Hukuki Niteliği

Kurum, sunmuş olduğu sosyal güvenlik hizmetini, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesine tabi olarak istihdam ettiği memurları, sözleşmeli personeli ve işçileri eliyle gördürmektedir.

5018 sayılı Kanuna ekli I, II ve IV sayılı cetvellerde yer alan idarelere ait kadro ve pozisyonların ihdası, iptali ve kullanılmasına dair esas ve usuller 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi³⁴³ ile düzenlenmiştir. Anılan Kararnamenin 5. maddesi uyarınca, Kurum da dahil olmak üzere, Kararname kapsamına giren kuruluşlara ait kadroları ihdas etme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Bu kuruluşların 657 sayılı Kanuna tabi memur kadroları Kararname eki I sayılı cetvelde, sözleşmeli personel pozisyonları IV sayılı cetvelde, işçi kadroları ise V sayılı cetvelde yer almaktadır.

Kurum, 31.12.2020 tarihi itibarıyla toplam 33.354 personel ile hizmet vermekte olup, bu personelin hukuki statüleri itibarıyla merkez ve taşra teşkilatına göre dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir³⁴⁴.

³⁴³ RG. 10.07.2018, S.30474.

³⁴⁴ Kurum tarafından istihdam edilen personelin hukuki statüsü ve bunların yargılanma usulü bu bölümde yer alan VII.SGK Personelinin Hukuki Rejimi ve Yargılanma Usulü başlığı altında ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Tablo 1: Sosyal Güvenlik Kurumunda Görevli Personelin 31.12.2020 Tarihi İtibariyle Hukuki Statüleri ve Görev Yerlerine Göre Dağılımını Gösterir İcmal Tablosu

	Memur	Sözleşmeli	İşçi	Toplam
Merkez Teşkilatı	3.506	419	940	4.865
Taşra Teşkilatı	23.022	263	5.204	28.489
TOPLAM	26.528	682	6.144	33.354

Kaynak: SGK, 2020 Yılı Faaliyet Raporu, www.sgk.gov.tr/2020FaaliyetRaporu.pdf, (11.10.2021), s.19.

F. SGK'nın Bütçesi

5018 sayılı Kanunun 12/6. maddesinde sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan ve kanuna ekli IV sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesi şeklinde tanımlanmıştır. Kanunun ekli IV sayılı cetvelinde yer alan Kurum, mali özerkliğine uygun olarak merkezi yönetim bütçesi dışında 'sosyal güvenlik kurumu bütçesi' olarak tanımlanan ayrı bir bütçeye sahiptir.

Kurum bütçesinin hazırlanmasında esas alınacak usul, ilke ve standartların belirlenmesi amacıyla Yönetim Kurulu'nun 27.09.2012 tarih ve 2012/352 sayılı onayıyla yürürlüğe giren Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçe Yönergesi'nin 4. maddesinin f fıkrasında bütçe; Kurumun belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminlerinin yer aldığı, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren ve yönergede belirtilen usule uygun şekilde yürürlüğe konulmuş olan belge şeklinde tanımlanmıştır. Anılan Yönergenin 5. maddesi uyarınca Kurum bütçesini karara bağlama yetkisi Yönetim Kurulu'na aittir.

G.SGK'nın Merkezi

Birçok kamu kuruluşunda olduğu gibi Kurumun da merkezi Ankara'dır. Kurum Başkanlığı'nın merkez teşkilatında yer alan hizmet birimlerinin tamamı Ankara'da bulunmaktadır. Diğer taraftan Kuruluş Kararnamesi'nin 427. maddesi uyarınca, her ilde kurulmuş olan sosyal güvenlik il müdürlükleri ile sosyal güvenlik il müdürlüklerine bağlı olarak kurulan sosyal güvenlik merkezleri Kurum teşkilat yapısı içerisinde yer almaktadır.

III. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN İDARİ TEŞKİLAT İÇERİSİNDEKİ YERİ

Merkezi idare, başkent teşkilatı yanı sıra kendisine hiyerarşi adı verilen bir hukuki bağ ile bağlı olan taşra teşkilatından oluşmaktadır. Merkezde, yönetimde bakanlıklar devlet tüzel kişisi içerisinde yer aldıklarından ayrı birer tüzel kişiliğe sahip değildir³⁴⁵. Yerinden yönetim ilkesi, merkezden yönetim ilkesinin aksine topluma sunulacak hizmetlerin, merkezden ve tek bir elden değil, merkezi idare teşkilatı içerisinde yer almayan, kendisine yetki verilen konularda uzmanlaşmış ve teknik yeterliliğe sahip olan kamu tüzel kişilikleri marifetiyle yerine getirildiği yönetim şeklidir³⁴⁶. Yerinden yönetim ilkesinin uygulanmasının sonucu olarak, bir devlet içerisinde, devlet tüzel kişiliğinin yanı sıra, birden ziyade kamu tüzel kişiliğinin ortaya çıkması kaçınılmazdır³⁴⁷.

Yerinden yönetim, coğrafi bir alanın tabi olduğu yönetim biçimini anlatmasının yanı sıra, belirli bir hizmete veya belirli bir faaliyet türüne ilişkin uygulamaları da kapsamına almaktadır. Bu nedenle yerinden yönetim ilkesi, yer yönünden yerinden yönetim ilkesi ve hizmet yönünden yerinden yönetim ilkesi olmak üzere iki farklı şekilde uygulanmaktadır³⁴⁸.

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları şeklinde örgütlenmiş kamu tüzel kişilikleri şeklinde ortaya çıkan bu kuruluşların ortaya çıkış nedeni, devletin

³⁴⁵ Gözler, Cilt I, s.170.

³⁴⁶ Gözler, Cilt I, s.177.

³⁴⁷ Açar, s.286.

³⁴⁸ Gözübüyük ve Tan, s.146.

sunmuş olduğu hizmetlerin son derece artması, çeşitlenmesi ve yoğunlaşmasının sonucudur. Özel teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren hizmetleri sunmak üzere devlet tüzel kişiliğı dışında ayrı bir tüzel kişiliğı sahip olan, bunun sonucu olarak devletten ayrı iradesi, malvarlığı ve bütçesi bulunan bu kuruluşlar merkezi idarenin hiyerarşisine dahil değillerdir³⁴⁹.

Hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşlarının başlıca özelliklerini; yasa veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kendilerine kamu tüzel kişiliğı verilmesi, gördükleri kamu hizmetinin özelliğıne uygun ve gördükleri hizmet alanlarına göre değişen derecede özerkliklerinin bulunması, belli kamusal görev ve yetkilerle donatılmış olmalarına karşın konularına bağdaştığı oranda özel hukuk hükümlerine tabi olması, kendine özgü malvarlığı ve bütçelerinin bulunması ve son olarak genel yönetimin veya bağlı oldukları kuruluşların ‘vesayet denetimi’ altında faaliyet göstermeleri şeklinde sıralamak mümkündür³⁵⁰.

Sosyal güvenlik mevzuatının uygulanması gibi, teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren bir konuda faaliyet gösteren Kurumun, müstakil bir tüzel kişiliğinin bulunması, kendine ait karar ve icra organlarına sahip olması, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu olarak adı geçen bakanlığın vesayet denetimi altında bulunması hususları birlikte değerlendirildiğinde, Kurumun, Türk idari teşkilatı içerisinde hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşu olarak teşkilatlandırıldığı sonucuna ulaşılmaktadır. Sunduğı hizmetin türü dikkate alındığında Kurum, hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşları arasında yer alan bir sosyal kamu kurumudur.

IV.SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN İDARİ YAPISI VE ORGANLARI

A. Genel Kurul

Kamu kuruluşlarında, özellikle hizmetten yararlananların katılımının istendiğı durumlarda, sınırlı da olsa karar yetkisi bulunan, genel kurul adında organlar

³⁴⁹ Günday, İdare Hukuku, s.73.

³⁵⁰ Sancakdar, Teorik Çalışma, s.276.

oluşturulmak suretiyle, karar alma sürecine hizmetten yararlanan kesimlerin de dahil edildikleri gözlenmektedir³⁵¹.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 406. maddesinde Kurumun organları arasında sayılan genel kurulun; oluşumu, görevleri ve toplanmasına ilişkin düzenlemelere anılan Kararnamenin 407. maddesinde yer verilmiştir³⁵². Genel Kurulun toplanması, çalışması, temsilcilerin görevlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar ise, Sosyal Güvenlik Kurumu Genel Kurulunun Toplanması, Çalışması, Temsilcilerin Görevlendirilmesi ve Yönetim Kurulunun Seçilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik³⁵³ ile belirlenmiştir.

1.Oluşumu

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı veya görevlendireceği bir yetkilinin başkanlığında, Bakanın çağrısı üzerine üç yılda bir olağan toplantısını gerçekleştiren Genel Kurula temsilci gönderecek kuruluşlar ve temsilci sayıları Kararnamenin 4. maddesinin 1. fıkrasında belirtilmiştir. Anılan madde hükmü uyarınca Genel Kurul:

-Kurumu temsilen; Kurum Başkanı, Emeklilik Hizmetleri, Sigorta Primleri, Genel Sağlık Sigortası ve Hizmet Sunumu Genel Müdürleri, Strateji Geliştirme Başkanı, Rehberlik ve Teftiş Başkanı ile Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanı olmak üzere toplam sekiz temsilci,

-Kurum dışında kalan diğer kamu kurum ve kuruluşlarını temsilen on temsilci,

-İşverenler, sigortalılar, kamu görevlileri, tarımda kendi nam ve hesabına çalışanlar, esnaf ve sanatkarlar ile emekli dul ve yetimleri temsilen; bu kişilerin üyesi oldukları sendika, meslek örgütü veya sair kuruluşlar tarafından üye sayılarına orantılı şekilde belirlenen dokuzar temsilci,

³⁵¹ Gözübüyük ve Tan, s.267.

³⁵² Başbakanlık Hükümet sistemine geçişle birlikte, çok sayıda kamu kurumunun teşkilat yapısını içinde barındıran 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde, Kurumun yanı sıra Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (md. 229), Mesleki Yeterlilik Kurumu (md.242), Türk Standartları Enstitüsü (md.553) gibi kurumların teşkilat yapıları içerisinde de en yüksek karar organı olarak genel kurula yer verildiği görülmektedir.

³⁵³ RG. 07.11.2018, S.30588.

-Diğer meslek kuruluşlarını temsilen; yukarıda zikredilenler dışında kalan ve kamu kurumu niteliğindeki en üst meslek kuruluşları tarafından görevlendirilecek birer temsilci³⁵⁴,

-Doktrini temsilen; iş ve/veya sosyal güvenlik hukuku alanında Bakan tarafından belirlenecek iki öğretim üyesi

Olmak üzere 70'den fazla sayıda temsilcinin iştirak etmesi suretiyle oluşturulmuştur.

Genel Kurula temsilci gönderen kuruluşlar ve temsilci sayıları incelendiğinde; devlet, sigortalı, işveren ve sosyal güvenlik hukuku alanındaki doktrin temsilcilerinin iştirakinin sağlanarak geniş katılımlı bir yapının oluşturulduğu, bu açıdan sosyal taraf olarak nitelendirilen tüm çıkar gruplarının temel ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesinde söz sahibi olmalarının sağlanarak, sosyal diyalog ilkesine uygun bir yapılanmanın tesis edilmeye çalışıldığı görülmektedir³⁵⁵.

2.Görevleri

Genel Kurulun görevleri Kararnamenin 403. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenmiştir. Anılan madde uyarınca Genel Kurulun en temel görevi sosyal güvenlik politika ve uygulamaları hakkında görüş bildirmek ve önerilerde bulunmaktır. Bu kapsamda Genel Kurul, Kurumun bütçe ve bilançolarını, faaliyet raporlarını, performans programlarını, performans hedef ve sonuçlarını, gelir gider dengesini, aktüeryal hesap sonuçlarını değerlendirerek görüşünü bildirmekle görevlidir. Ayrıca Genel Kurulun bir diğer görevi, Kurum Yönetim Kurulunda görev alacak, seçimle gelen üyeleri belirlemektir.

³⁵⁴ Anılan düzenleme uyarınca, dayanağını Anayasa'nın 135. maddesinden alan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcilerinin genel kurulda yer alması öngörülmüş olmakla birlikte, kurula temsilci gönderecek bu nitelikte meslek kuruluşlarının isimleri kararnamede sayma yoluyla belirtilmemiştir. Yönetmeliğin 4. maddesiyle, temsilci gönderecek kuruluşlar ve bu kuruluşların göndereceği temsilci sayılarının, kuruluşların sahip oldukları üye sayıları dikkate alınmak suretiyle Bakanlık tarafından belirleneceğinin hüküm altına alındığı ve bu surette anılan nitelikteki meslek kuruluşlarından hangilerinin genel kurulda temsil edileceğini belirleme konusunda ilgili bakanlığın yetkili kılındığı görülmektedir.

³⁵⁵ Semih Serkant Aktuğ, "Avrupa Birliği'nde Sosyal Diyalog Mekanizmaları", **Siirt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:5, 2015, s.50.

Genel Kurulun, klasik anlamda bir karar veya denetim organı olmaktan ziyade, istişari birtakım görevler ile donatılan, görüş açıklayıcı bir organ niteliğini haiz olduğu görülmektedir. Bu anlamda Genel Kurulun görevi, sosyal güvenlik politikaları hakkında görüş bildirmek ve Kurum işlemlerinin bu politikalara uygunluğu noktasında değerlendirme ve önerilerde bulunmakla sınırlı olup, yönetim kurulunun seçimle gelen asıl ve yedek üyelerini seçme dışında icrai nitelikte herhangi bir görevi bulunmamaktadır.

403. maddenin 5. fıkrası uyarınca seçimle gelen Yönetim Kurulu üyeleri, sosyal tarafları temsil eden meslek örgütlerinin veya kuruluşlarının Genel Kuruldaki temsilcileri tarafından belirlenmektedir. İlgili kuruluşlar, Yönetim Kurulunda yer alacak asıl ve yedek üyelerini, Yönetmeliğin 18. maddesi uyarınca gizli oy, açık tasnif usulüne göre seçmekte ve oy çokluğu ile karar verilmektedir. Asıl üyenin üyeliğinin seçim dönemi içerisinde herhangi bir sebeple sona ermesi durumunda yerini yedek üye almakta ve üyeliği yerini aldığı üyenin görev süresi sonuna kadar devam etmektedir.

Doktrinde, sosyal güvenlik sisteminin işleyişinde ortaya çıkan sorunların kamuoyunda daha sık yer alması ayrıca tüm sosyal tarafların sistemin işleyişi ile ilgili talep, öneri ve şikayetlerinin tartışılabildiği bir platform olma niteliğinin sağlanması amacıyla üç yılda bir yapılan toplantıların yıllık olarak yapılması gerektiği savunulmaktadır³⁵⁶.

B. Yönetim Kurulu

Sosyal sigorta geleneğinin güçlü olduğu Fransa ve Almanya gibi ülkeler başta olmak üzere, Afrika, Asya ve Latin Amerika ülkelerinin çoğunda sosyal güvenlik sistemi yönetim kurulu veya mütevelli heyeti olarak adlandırılan bir heyet tarafından denetlenen özerk bir kamu kuruluşu tarafından yönetilmektedir. İşveren, işçi ve hükümet temsilcilerinin katılımı ile oluşturulan yönetim kuruluna bazı durumlarda bankacılar, doktorlar gibi konusunda uzman kişiler de katılabilmektedir. Kurumun

³⁵⁶ Alper, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, s.62.

başında ise genellikle siyasi otorite tarafından atanan bir yönetici bulunmakta ve günlük işler bu yönetici tarafından yürütülmektedir³⁵⁷.

Kararnamenin 406. maddesinde sayılan Kurum organlarından bir diğeri, Dünyadaki örneklerine benzer şekilde oluşturulmuş olan ve karar organı olarak görev yapan yönetim kuruludur.

1.Oluşumu

Kararnamenin 408. maddesi uyarınca yönetim kurulu; biri Kurum Başkanı, ikisi Kurum Başkan Yardımcıları, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Kurum üzerinde vesayet yetkisine sahip olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığını temsil etmek üzere ataması Cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilen üç üye, işverenler, işçiler, memurlar, tarımda kendi nam ve hesabına çalışanlar, Kurumdan gelir veya aylık alanlar ile esnaf ve sanatkarları temsilen seçilecek birer üye olmak üzere 12 üyeden oluşmaktadır³⁵⁸.

Kurum Başkanı ve Kurum Başkan Yardımcıları dışında kalan Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıl olarak belirlenmiştir. Seçimle görevlendirilen üyelerin herhangi bir nedenle görev sürelerini tamamlamadan Yönetim Kurulu üyeliğinden ayrılmaları durumunda, bu üyelerin yerleri yedek üyeler tarafından doldurulmakta ve bu şekilde göreve gelen yeni üyeler, yerlerini aldıkları üyenin kalan görev süresi boyunca görevini sürdürmektedir.

Kurum Başkanı, Başkanın bulunmadığı zamanlarda ise Başkana vekalet eden kişinin başkanlığında haftada en az bir defa ve en az yedi üyenin katılımıyla toplanan kurul, toplantıya katılan üyelerin çoğunluğu ile karar almakta, oyların eşit olması durumunda ise Başkanın yer aldığı taraf çoğunluk sayılmaktadır. Her ne kadar yönetim kurulu altısı atanmış, altısı seçilmiş üyelerden oluşmuş olsa da çoğunluk sağlanamaması durumunda Başkanın bulunduğu tarafın çoğunluk sayılması nedeniyle, meslek örgütü temsilcilerinin, devleti temsil eden üyelerin hilafına karar

³⁵⁷ ILO, International Labour Conference, s.63.

³⁵⁸ 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun yürürlüğe giren ilk metninde 10 olarak belirlenen Yönetim Kurulu üye sayısı, anılan Kanunun 6. maddesinde 6385 sayılı Kanun (RG. 19.01.2013, S.28533) ile yapılan değişiklikle 12'ye yükseltilmiş, 2018 yılında yayımlanan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde ise üye sayısında değişikliğe gidilmemiştir.

almaları olasılığı bulunmamaktadır. Özerk yönetim anlayışına ters düşen bu durum, yapılan düzenlemenin anlamsız kalmasına neden olmaktadır³⁵⁹.

2.Görevleri

Yönetim Kurulunun görevleri Kararnamenin 409. maddesi düzenlenmiştir. Anılan düzenleme uyarınca Yönetim Kurulunun en temel görevi Kurum bütçesini karara bağlamaktadır. Bu kapsamda Kurul, Kurum bütçesindeki bölümler içinde aktarma yapmaya, bu bölümler arasındaki ek ve olağanüstü ödenek tekliflerini karara bağlamaya yetkilidir. Buna ilave olarak, Kurum yararının bulunması halinde merkezi yönetim bütçe kanununda gösterilen miktara kadar olan hak ve alacakların terkinine, prim ve primlerden kaynaklanan alacakların dışında kalan sair alacaklara ilişkin uyuşmazlıkların dava açılmadan veya icra takibi yapılmadan uzlaşma veya tahkim yoluyla çözümlenmesine karar verme yetkisi de bulunmaktadır.

Yönetim Kuruluna verilen bir diğer görev daire başkanlıkları ve merkez müdürlüklerinin kuruluşuna ilişkindir. Bu görev kapsamında Yönetim Kurulu, Kurum teşkilat yapısı içerisinde yer alan genel müdürlükler ile strateji geliştirme başkanlığı bünyesindeki daire başkanlıklarının, taşrada ise sosyal güvenlik merkezlerinin kurulmasına veya kapatılmasına karar vererek, bu kararı Kurumun vesayet denetimi altında olduğu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının onayına sunmaya yetkilidir.

Kurumun sosyal güvenlik alanında sahip olduğu düzenleme yetkisine istinaden çıkarmış olduğu yönetmelikleri karara bağlayan Yönetim Kurulu, Kurum personeline ödenecek ek ödeme, ikramiye ve fazla mesai ücretine ilişkin gerekli düzenleyici işlemleri yapmakla da görevlidir.

C.Başkanlık Teşkilatı

Kurumun icra organı olan Başkanlık, Başkanın başkanlığında, merkez ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Kurum Başkanlık teşkilatının görev yetki ve

³⁵⁹ Güzel, Okur ve Caniklioğlu, s.221.

sorumlulukları, Kararnamenin 410 – 427. maddeleri arasında her bir hizmet birimi esas alınmak suretiyle ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir.

1. Merkez Teşkilatı

Bir kamu kuruluşunun, kendisine verilen görev kapsamında sunmak zorunda olduğu hizmetlerin yürütülebilmesi, anılan hizmetlere ilişkin amaç ve politikaların tespiti, hizmetlerin planlanarak, bu hizmetlerin sunumu için gerekli olan mali kaynakların temin edilmesi ile hizmetin sunumu için gerekli olan denetim ve danışma faaliyetlerinin yerine getirilmesi amacıyla merkez (başkent) teşkilatı kurulmaktadır³⁶⁰.

703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılan 3046 sayılı Kanunun 6. maddesinde kuruluşların merkez teşkilatları; ana hizmet birimleri, yardımcı birimler ile danışma ve denetim birimleri şeklinde üç kategoriye ayrılmış ve kamu kuruluşları genel itibariyle bu yapılanma esasları dâhilinde teşkilatlandırılmış olmasından hareketle, 5502 sayılı Kanunda Kurumun merkez teşkilatı da ana, yardımcı ve danışma hizmet birimlerinden oluşturulmuştu. Ancak 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde, merkez teşkilatı bünyesinde mevcut olan hizmet birimleri genel itibariyle korunmuş olmasına karşın, bu birimler arasında ana hizmet birimleri ile danışma ve yardımcı hizmetler şeklindeki ayrım son verilmiştir.

Kararnamenin 413. maddesinin 1. fıkrasında Kurum Başkanı'na bağlı olarak faaliyet gösteren toplam 13 adet hizmet birimi sayılmıştır. Ayrıca 5018 sayılı Kanunun 63. maddesinin 2. fıkrası uyarınca kurulan İç Denetim Birimi Başkanlığı ile Kurumun merkez teşkilatında yer alan hizmet birimleri sayısı 14'e ulaşmıştır.

a. Kurum Başkanı

Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin eki I sayılı cetvelde yer alan Kurum Başkanı kadrosuna atama işlemi, anılan Kararnamenin 2. maddesinin 2. fıkrası uyarınca Cumhurbaşkanı kararıyla yapılmaktadır.

³⁶⁰ Günday, İdare Hukuku, s.395.

Başkanlık icraatlarından ve Kurum tarafından tesis edilen işlemlerden Yönetim Kuruluna karşı sorumlu olan Başkan, Kurum Başkanlığının en üst amiridir.

Başkanın yükümlülükleri 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 411. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan madde uyarınca Başkanın temel görevi, Kurumu sosyal güvenlik alanında yürürlükte olan yasal mevzuata uygun olarak, Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen politika ve stratejiler doğrultusunda yönetmek, Yönetim Kurulu tarafından verilen kararları uygulamak ve Kurumu temsil etmektir. Bu kapsamda Başkan, Kurumun politika ve stratejini geliştirmekle, bu politika ve stratejilerle uyumlu yıllık hedef ve amaçları belirlemekle ve Kurum uygulamalarının belirlenen strateji, hedef ve performans ölçütleri doğrultusunda gerçekleşmesini temin etmekle yükümlüdür.

Kurum bütçesini hazırlayarak Yönetim Kuruluna sunmakla görevli olan Başkan, aynı zamanda Kurumun faaliyetlerini ve işlemlerini denetleterek, sosyal güvenlik hizmetinin kamu hizmetine hakim olan ilkelere uygun şekilde sunulmasını sağlamakla da görevlidir.

Kararnamenin 412. maddesi uyarınca başkana görevlerinde yardımcı olmak üzere ve yine başkana karşı sorumlu olan üç başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Başkan yardımcısı kadroları da Kurum Başkanlığı kadrosu gibi 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi eki I sayılı cetvelde yer alan kadrolardan olup, atamaları Cumhurbaşkanlığı kararıyla yapılmaktadır.

b. Hizmet Birimleri

Yasa ile kurulmuş bulunan bir idari kuruluşun hangi birimlerden oluşacağı bazen bizzat ilgili kuruluşun kuruluş yasasıyla belirlenirken, bazen de yasada bu birimlerin bizzat idare tarafından idari bir kararla kurulmasına olanak tanınmaktadır³⁶¹. Benzer şekilde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulmuş kuruluşlarda bazı birimler kararnameyle bilfiil düzenlenirken, bazı birimlerin kuruluşu konusunda ilgili idari mercilerin karar organlarına yetki verildiği görülmektedir.

³⁶¹ Günday, İdare Hukuku, s.286.

Bu kapsamda 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 406. maddesinde Kurumun organları genel kurul, yönetim kurulu ve başkanlık şeklinde sayıldıktan sonra, Kararnamenin 410. maddesinde başkanlığın merkez ve taşra teşkilatından oluşacağı hüküm altına alınmıştır.

Kararnamenin 413. maddesinin 1. fıkrasında Kurum Başkanı'na bağlı olarak faaliyet gösteren Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü, Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Personel Daire Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı, İnşaat ve Emlak Daire Başkanlığı, Eğitim, Araştırma ve Geliştirme Merkezi Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ile Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği olmak üzere toplam 13 adet hizmet birimi sayılmıştır. Ayrıca 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 63. maddesinin 2. fıkrası uyarınca kurulan İç Denetim Birimi Başkanlığı ile Kurumun merkez teşkilatında yer alan hizmet birimleri sayısı 14'e ulaşmıştır. Her bir genel müdürlük bünyesinde kurulabilecek daire başkanlığı sayısı ise Kuruluş Kararnamesinin 413. maddesinin 2. fıkrası ile sınırlandırılmıştır. Anılan hüküm uyarınca, Yönetim Kurulu kararı ile en fazla 11'er adet daire başkanlığı kurulması imkân dâhilindedir.

2. Taşra Teşkilatı

Kurumun taşra teşkilatına ilişkin düzenleme Kararnamenin 427. maddesinde yapılmıştır. Anılan maddenin 1. fıkrası uyarınca taşra teşkilatı, her ilde kurulan sosyal güvenlik il müdürlükleri ve bu müdürlüklere bağlı olarak faaliyet gösteren sosyal güvenlik merkezlerinden oluşmaktadır.

a. Sosyal Güvenlik İl Müdürlükleri

Sosyal Güvenlik İl Müdürlükleri, Kuruma verilen sosyal güvenlik hizmeti sunma görevini ifa etmek üzere, Başkanlığa bağlı olarak her il bazında oluşturulan taşra teşkilatının en üst birimidir.

İl Müdürlükleri bünyesinde oluşturulması gerekli olan servisler Sosyal Güvenlik Kurumu Taşra Teşkilatı Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin³⁶² 7. maddesinde düzenlenmiştir. Kuruma verilen sosyal güvenlik hizmeti sunma görevinin geniş kapsamı ve konunun teknik boyutu dikkate alınarak, servis adedinin olabildiğince fazla tutulmaya çalışıldığı görülmektedir.

b. Sosyal Güvenlik Merkezleri

427. maddenin 2. ve 3. fıkraları uyarınca, sosyal güvenlik il müdürlüklerine bağlı olarak faaliyet göstermek üzere, hizmet sunulan ilin nüfusu, ilde mevcut sigortalı, genel sağlık sigortalısı ve işyeri sayıları, il işlemlerinin yoğunluğu gibi kriterler esas alınmak suretiyle sosyal güvenlik merkezlerinin kurulması mümkündür.

Sosyal Güvenlik Kurumu Taşra Teşkilatı Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 6. maddesinde sosyal güvenlik merkezleri; sosyal güvenlik merkezi, sağlık sosyal güvenlik merkezi, mali hizmetler sosyal güvenlik merkezi ile rehberlik sosyal güvenlik merkezi olarak üzere idari işlemler yönünden dört farklı kategoriye ayrılmıştır.

Kararnamenin 409. maddesi uyarınca sosyal güvenlik merkezlerinin kurulması ve kapatılması konusunda karar alma yetkisi Yönetim Kurulu'na aittir. Yönetim Kurulu'nun merkezlerin kurulması veya kapatılması yönündeki kararları vesayet makamı olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının onayı ile yürürlüğe girmektedir.

(1) Sosyal Güvenlik Merkezi

Kurum Yönetim Kurulu'nun kararıyla, merkezin kurulacağı ilçede ikamet eden sigortalı sayısı veya ilçenin nüfusu dikkate alınarak, sosyal güvenlik il müdürlüklerine bağlı faaliyet göstermek üzere bir veya birden fazla sayıda sosyal güvenlik merkezi açılması mümkündür.

Sosyal güvenlik merkezlerinin görevleri Yönetmeliğin 11. maddesinin 1. fıkrasında belirtilmiştir. Anılan düzenleme uyarınca sosyal güvenlik merkezlerinin

³⁶² RG. 01.10.2010, S.27716.

başlıca görevleri; sosyal güvenlik kayıtlarının tutulması görevi kapsamında sigortalıların ve işyerlerinin tescil edilmesi, Kurum gelirlerinin tahsil edilmesini teminen gerekli prim tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yürütülmesi, Kurumun idari yaptırım uygulama yetkisi kapsamında idari para cezalarının tebliğ ve tahsilatının gerçekleştirilmesi, kayıt dışı istihdamla mücadele görevi kapsamında gerekli işlemlerin tesisi ile Kurumun hizmet sunmuş olduğu sigortalılara ilişkin kısa ve uzun vadeli sigorta kolları bakımından ilgili yasal mevzuat ile Kuruma yüklenen yükümlülükleri yerine getirmektir.

Yönetmeliğin 6. maddesinin 7. fıkrası uyarınca, bir il veya ilçede birden fazla sosyal güvenlik merkezinin faaliyet göstermesi durumunda, merkez müdürlüklerinin görev alanı sınırları ve faaliyet konuları, il müdürünün önerisi ve Hizmet Sunumu Genel Müdürünün görüşü doğrultusunda Kurum Başkanının onayı ile belirlenmektedir.

(2) Sağlık Sosyal Güvenlik Merkezi

Kurum Yönetim Kurulu'nun kararıyla, sosyal güvenlik il müdürlüklerine bağlı faaliyet göstermek üzere, nüfusu 1.000.000 ve üzeri olan illerde bir, nüfusu 2.000.000 ve üzeri olan illerde ise birden fazla sayıda sağlık sosyal güvenlik merkezi açılması mümkündür.

Sağlık sosyal güvenlik merkezlerinin görevleri Yönetmeliğin 12. maddesinin 1. fıkrasında belirtilmiştir. Anılan madde uyarınca bu merkezlerin başlıca görevi, 5510 sayılı Kanunun 73. maddesinin Kuruma vermiş olduğu yetki kapsamında, sağlık hizmet sunucuları ile sözleşme akdedilmesi ve bu sözleşmelere istinaden gerçekleştirilen ödeme, itiraz ve denetimlere ilişkin işlemleri yürütmektir.

Ayrıca genel sağlık sigortalılarının yol, gündelik ve refakatçi giderlerine ait ödeme ve katılım payı işlemleri ile genel sağlık sigortalılarının Kurumla sözleşmesi bulunmayan sağlık hizmeti sunucularından, bizzat ücretleri kendileri tarafından ödenmek suretiyle almış oldukları sağlık hizmeti bedellerinin, şahıs ödemesi yöntemi kullanılmak suretiyle ilgililere ödenmesi de sağlık sosyal güvenlik merkezleri tarafından gerçekleştirilmektedir.

Yönetmeliğin 6. maddesinin 8. fıkrası uyarınca bir ilde birden fazla sayıda sağlık sosyal güvenlik merkezinin bulunması durumunda bu merkezler arasındaki görev dağılımı, il müdürünün önerisi ve Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürünün görüşü alınmak suretiyle, Hizmet Sunumu Genel Müdürünün teklifi ve Kurum Başkanının onayı ile belirlenmektedir.

(3) Mali Hizmetler Sosyal Güvenlik Merkezi

Kurum Yönetim Kurulu'nun kararıyla, sosyal güvenlik il müdürlüklerine bağlı faaliyet göstermek üzere, İstanbul dışındaki her il için birer adet mali hizmetler sosyal güvenlik merkezi kurulması mümkündür. İstanbul'da ise, her iki yakasında birer adet olacak şekilde, toplam iki adet mali hizmetler sosyal güvenlik merkezi kurulabilecektir.

Mali hizmetler sosyal güvenlik merkezlerinin görevleri Yönetmeliğin 12. maddesinin 2. fıkrasında belirtilmiştir. Anılan madde uyarınca bu merkezlerin başlıca görevleri; 5018 sayılı Kanunun 61. maddesi kapsamında Kurum gelirlerinin tahsil edilmesi, Kurumdan gelir veya aylık almakta olan hak sahiplerine gerekli tediye işlemlerinin gerçekleştirilmesi, Kuruma ait para ve emanetlerin alınarak saklanması ile Kurumun gerçekleştirmiş olduğu tüm işlemlere ait mali kayıtların standartlara uygun şekilde tutulması ve raporlanmasıdır.

(4) Rehberlik Sosyal Güvenlik Merkezi

Kurum Yönetim Kurulu'nun kararıyla, merkezin kurulacağı ilçede ikamet eden sigortalı sayısı veya ilçenin sosyal güvenlik merkezi bulunan en yakın ilçeye olan uzaklığı esas alınarak, sosyal güvenlik il müdürlüklerine bağlı faaliyet göstermek üzere rehberlik sosyal güvenlik merkezi kurulması mümkündür.

Rehberlik sosyal güvenlik merkezlerinin görevleri Yönetmeliğin 12. maddesinin 3. fıkrasında belirtilmiştir. Anılan madde uyarınca bu merkezlerin başlıca görevleri; Kurumun hizmet sunmuş olduğu hak sahipleri tarafından kendilerine yapılan talep ve şikayetleri alarak, bu talep ve şikayetlerin sonuçlandırılmasına ilişkin işlemleri yürütmektir. Ayrıca bu merkezler, sosyal güvenlik kayıtlarının

tutulması görevi kapsamında Kuruma yapılacak bildirimleri esas almak suretiyle gerekli tescil işlemlerini de gerçekleştirmektedir.

Rehberlik sosyal güvenlik merkezlerinin bir diğer görevi ise, kısa vadeli sigorta kollarına ilişkin olarak iş kazası, meslek hastalığı, analık ve hastalık sigortaları kapsamında kendisine yapılan geçici iş göremezlik ödeneği ödenmesine ilişkin bildirimleri kabul ederek, bu bildirimleri değerlendirmek ve karara bağlamaktır.

V. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN GÖREV VE YETKİLERİ

A. Görevleri

Genel olarak sosyal kamu kurumlarının görevleri, bireylerin ihtiyaç duydukları sağlık, emeklilik, iş bulma gibi sosyal ve ekonomik gereksinimlerini karşılamak ve bu suretle hizmet sunduğu bireylerin sosyal güvenlik hakkına ulaşmasını sağlamaktır³⁶³.

Ülkemizde sosyal kamu kurumu olarak faaliyet gösteren kuruluşların başında gelen Kurumun görevleri, Kararnamenin 405. maddesinin 2. fıkrasında açıklanmıştır. Anılan madde uyarınca Kurum; ulusal kalkınma strateji ile belirlenmiş olan hedefler doğrultusunda sosyal güvenlik politikalarını uygulamak, hizmet sunduğu gerçek ve tüzel kişileri sosyal güvenlik uygulamalarından kaynaklanan hakları ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirmek, sosyal güvenliğin uluslararası boyutunu da takip etmek suretiyle yabancı ülkelerle imzalanması planlanan ikili sosyal güvenlik sözleşmeleriyle ilgili çalışmalar yapmak, bu sözleşmelerin uygulamasını gerçekleştirmek, kendi görev alanı ile ilgili konularda eğitim, araştırma ve danışmanlık faaliyetleri yürütmek ve sosyal güvenlik alanında yürürlükte bulunan mevzuatı esas almak suretiyle sosyal güvenlik hizmeti sunmakla görevlidir.

Kurum, 5510 sayılı Kanun başta olmak üzere, sosyal güvenlik alanında kanunların kendisine verdiği görevler ve bu kapsamda sahip olduğu yetkiler dâhilinde sosyal güvenlik hizmeti sunmak ve bu suretle hizmet sunduğu bireylerin sosyal güvenlik hakkını elde etmesini sağlamakla yükümlü olmakla birlikte, görev

³⁶³ Ağar, s.299.

tanımının bununla sınırlı olmadığı anlaşılmaktadır. Kurum sosyal güvenlik hizmeti sunma görevinin yanı sıra, sosyal güvenlik politikalarını uygulamak, geliştirmek ve stratejilerini belirlemekle de yükümlüdür³⁶⁴. Bu kapsamda Kurum, sosyal güvenlik hizmetine hâkim olan değişkenlik ilkesine uygun şekilde, sosyal güvenliğe ilişkin konularda uluslararası gelişmeleri yakından takip ederek, sosyal güvenlik politikalarının geliştirilmesine yönelik çalışmalar yürütmek zorundadır.

Kurumun diğer bir görevi ise, sosyal güvenlik hizmeti sunduğu gerçek ve tüzel kişileri hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirmektir. Yapılacak bilgilendirme faaliyetleri ile bireylerin, sosyal güvenlik hizmetine erişim hakları kapsamında, hukuki güvenlik ilkesine uygun şekilde hizmet almalarının sağlanması, buna ilave olarak sosyal güvenlikle ilgili yükümlüklerini daha rahat şekilde yerine getirmeleri amaçlanmaktadır.

Özellikle, sosyal güvenlik alanındaki karmaşık mevzuat yapısı dikkate alındığında, Kurumun bilgilendirme görevini gerektiği şekilde ifa etmemesi durumunda belirlilik ilkesinin, dolayısıyla hukuk devleti ilkesinin ihlal edileceği ortadadır. Zira bu alandaki bilgilendirme faaliyetlerinin yeterince yapılmaması, muhatapların sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan haklarını zamanında ve noksansız olarak almalarını imkânsızlaştıracak, aynı zamanda özellikle işverenlerin yasal süreler içerisinde yükümlülüklerini yerine getirememelerinin bir sonucu olarak, haklarında idari para cezası uygulanması durumu ortaya çıkacaktır.

Kurumun iş ve işlemlerinin büyük çoğunluğunu Kuruluş Kararnamesinin 405. maddesinin 2. fıkrasının 5. bendi ile Kuruma tevdi edilmiş olan sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasına ilişkin görevler oluşturmaktadır. Bu görevleri ilgili oldukları kanunlar bazında aşağıdaki şekilde sınıflandırmak mümkündür.

³⁶⁴ Tuncay ve Ekmekçi, s.112.

1. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Kuruma Verilen Görevler

a. Sosyal Güvenlik Kayıtlarının Tutulması Görevi

(1) Sigortalılar ve Genel Sağlık Sigortalılarına İlişkin Kayıtlar

Sosyal sigortaların zorunluluğu ilkesinin bir sonucu olarak, sosyal sigorta ilişkisi kanunda belirtilen şartların oluşması durumunda başkaca herhangi bir işleme gerek kalmaksızın kendiliğinden kurulmaktadır. İşçiler iş sözleşmesi ile işe alınıp fiilen çalışmaya başladıklarında, kendi adına bağımsız çalışanlar bağımsız çalışma faaliyetine başladıklarında, memurlar ise atama işlemleri tamamlanıp göreve başladıklarında sosyal sigorta ilişkisinin tarafı haline gelmekte ve bu kişiler hakkında Kuruma gerekli bildirimlerin yapılması gerekmektedir.

Reform kapsamında sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası olmak üzere farklı iki tasarının TBMM'ye sunulmuş olmasına karşın, Meclisteki görüşmeler sırasında söz konusu tasarıların birleştirilerek tek bir kanun olarak yasalaşmasının sonucu olarak, 5510 sayılı Kanunun kişi yönünden kapsamında sigortalı ve genel sağlık sigortalısı olmak üzere iki farklı sigortalı türü yer almıştır³⁶⁵.

Kurum, kendisine tevdi edilen sigortalıların kayıtlarının tutulması görevi kapsamında sigortalıları, Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin 16. maddesi kapsamında düzenlenmiş olan işe giriş bildirgelerini esas almak suretiyle dijital ortamda tutmakta olduğu tescil kütüğüne kaydetmekle görevlidir.

Aynı zamanda Kurum, anılan Yönetmeliğin 20-22. maddeleri uyarınca, sigortalıların zorunlu sigorta kapsamında gerçekleştirmiş oldukları çalışmalarına ilişkin gün ve kazançları ile çalışma hayatına ilişkin diğer bilgilerini ihtiva eden hizmet kayıtlarını doğru, güncel ve eksiksiz oluşturmakla da görevli kılınmıştır. Zira Kurumun sosyal güvenlik hizmeti sunduğu hak sahiplerine yapacağı ödeme tutarlarının hesaplanması ile sağlık yardımına müstehaklık durumlarının tespiti, her bir sigortalı için dijital olarak oluşturulan hizmet kütüğü kayıtları esas alınmak suretiyle gerçekleştirilmektedir.

³⁶⁵ Alper, Sosyal Sigortalar Hukuku, s.88.

Genel Sağlık Sigortası Tescil, Prim ve Müstehaklık Yönetmeliği'nin³⁶⁶ 9. maddesinde, 5510 sayılı Kanunun 60. maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentleri kapsamında genel sağlık sigortalısı sayılanların tescillerini müteakip herhangi bir bildirimde gerek olmaksızın genel sağlık sigortalısı sayılacakları ve bu kapsamdaki kişilerin tesciline ilişkin tüm işlemler ile genel sağlık sigortası kayıtlarının tutulması ve düzeltilmesinde Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin ilgili hükümlerinin uygulanacağı hüküm altına alındığından, genel sağlık sigortalılarının kayıt işlemleri de, sigortalı kayıtlarının tutulmasında uygulanan usul ve esaslara göre gerçekleştirilmektedir.

(2) İşyerlerine İlişkin Kayıtlar

Sosyal sigorta ilişkisinin kurulması ile birlikte, sigortalıların istihdam edildikleri işyerleri, sigortalı işyeri haline gelmektedir. Bu sebeple işverenler 5510 sayılı Kanunun 11. maddesinin 3. fıkrası uyarınca Kuruma işyeri bildirgesi vermekle yükümlü tutulmuşlardır. İşverenler bu yükümlüğünü, sigortalı istihdam etmeye başladıkları tarihe kadar yerine getirmek zorundadır³⁶⁷.

Bu bildirim müteakip Kurum, Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin 28. maddesine istinaden “Mahiyet Kodu, İşkolu Kodu, Ünite Kodu, Sıra Numarası, İl Kodu, İlçe Kodu ve Kontrol Numarası”nı ihtiva eden bir işyeri sicil numarası vermek ve bu numarayı işverene tebliğ etmekle görevli olup, işyerine ilişkin Kurum kayıtları bu numara esas alınmak suretiyle düzenlenmekte ve yine Kurum nezdinde gerçekleştirilecek işlemlerde bu numara kullanılmaktadır.

b. Primlerin Hesaplanması ve Bildirilmesi Görevi

Sosyal güvenlik sisteminin finansmanı kapsamında, prim belgelerinin düzenlenmesi ve primlerin tahsili konusunda Kuruma verilen görevler 5510 sayılı Kanunun 86-91. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Kanunun 86/1. maddesi uyarınca

³⁶⁶ RG. 18.04.2014, S.28976.

³⁶⁷ 5510 sayılı Kanunun 11. maddesinde yapılan değişiklikle (7099 sayılı Kanunun 18 ve 19. maddeleri), ticaret şirketlerinin ticaret sicil müdürlüklerine yapmış oldukları kuruluşlarına ait bildirimlerin Kuruma yapılmış olması sağlanmış, bu suretle anılan şirketlerin Kuruma işyeri bildirgesi verme yükümlülüğü ortadan kaldırılmıştır. RG. 10.03.2018, S.30356.

Kurum, işverenlerin istihdam etmiş oldukları sigortalılar için vermekle yükümlü bulundukları muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinin şeklini, içeriğini, eklerinde bulunması gereken belgeleri, ilgili oldukları dönemi ve verilme süresini genel düzenleyici işlemle belirleme konusunda yetkili kılınmıştır.

Kurum, bu alanda sahip olduğu düzenleme yetkisini, Sosyal Sigortalar İşlemleri Yönetmeliği ile kullanarak, beyannamelerin düzenlenmesi, verilmesi ve saklanması ile ilgili hususları anılan Yönetmeliğin 102. maddesiyle hüküm altına almıştır. Bu düzenleme uyarınca işverenler; bir ay içinde istihdam ettikleri sigortalılar hakkında gerekli bildirimde bulunmak üzere, Yönetmelik ekinde yer alan muhtasar ve prim hizmet beyannamesini Kuruma vermekle yükümlü tutulmuşlardır³⁶⁸. Görüleceği üzere bu beyanname, Kurum tarafından gerçekleştirilecek prim tahakkukunun ve dolayısıyla Kurumun sunmuş olduğu sosyal güvenlik hizmetinin dayanağını teşkil etmektedir.

Kurum, işverenler tarafından belge verme yükümlülüğünün yerine getirilmesini müteakip, beyannamede kayıtlı ‘Toplam Tahakkuk Bilgileri’ üzerinden 5510 sayılı Kanun’un 4/a ve 4/c bendine göre sigortalı olanlar için kazançlarının belli bir yüzdesini, 4/b bendine göre sigortalı olanlar için ise prime esas alt ve üst sınırlar dahilinde kendileri tarafından belirlenen bir meblağı esas alarak gerekli hesaplama işlemlerini gerçekleştirmek ve ödenecek prim tutarını gösterir tahakkuk makbuzunu işverenlere vermekle görevlidir.

c. Sosyal Güvenlik Yardımlarının Sağlanması Görevi

5510 sayılı Kanunun Tanımlar başlıklı 4 numaralı maddesinde gelir “İş kazası veya meslek hastalığı halinde sigortalıya veya sigortalının ölümü halinde hak sahiplerine, yapılan sürekli ödeme” şeklinde tanımlanmıştır. Anılan Kanunun 13-24. maddeleri arasında düzenlenen kısa vadeli sigorta kolları yönünden, kanuni tanıma uygun iş kazası veya meslek hastalığı olaylarından birinin gerçekleşmesi durumunda, Kanunun 16. maddesi uyarınca sigortalıya sürekli iş göremezlik geliri bağlanmakta,

³⁶⁸ Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannamesi Genel Tebliği ile vergi dairesine verilmesi gereken ‘Muhtasar Beyanname’ ile Kuruma verilmesi gereken ‘Aylık Prim ve Hizmet Belgesi’ birleştirilerek “Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannamesi” adında tek bir belge oluşturulmuştur. RG. 18.02.2017, S.29983.

gerçekleşen olay neticesinde sigortalının ölmesi durumunda ise, ölen sigortalının hak sahiplerine gelir bağlanmaktadır.

Aylık ise Kanunun 4. maddesinde, “Malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile vazife malûllüğü halinde yapılan sürekli ödeme” şeklinde tanımlanmıştır. Nitekim Kanunun 25-42. maddeleri arasında düzenlenen uzun vadeli sigorta kollarının uygulaması bakımından kanunda sayılan malullük, vazife malullüğü, yaşlılık veya ölüm sigortalarından yararlanma koşullarının gerçekleşmesi durumunda, sigortalılara veya hak sahiplerine aylık bağlanmakta veya toptan ödeme yapılmaktadır.

Bu kapsamda Kurum, tahsis talebinde bulunan sigortalıları, kısa ve uzun vadeli kolları kapsamında geçen sigortalılık süreleri, ödenmiş prim gün sayıları ve yaş kriterleri yönünden sosyal güvenlik mevzuatı açısından değerlendirerek ilgililerin müstehaklık durumlarını tespit etmek, bunun sonucunda ilgilere gelir veya aylık ödemesinde bulunmakla görevlidir.

Kurumun, 5510 sayılı Kanunun 63. maddesi kapsamında finansman sağlama yükümlülüğü altında bulunduğu sağlık hizmetlerini, hangi yöntemlerle sağlayacağı ve bu giderlerin ödenmesi usulü, yine aynı Kanunun 73. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan madde uyarınca sağlık hizmetleri, Kurumun sağlık hizmeti sunucularından hizmet satın alması suretiyle ve/veya genel sağlık sigortalılarının Kurumla sözleşmesi bulunmayan sağlık hizmeti sunucularından satın aldıkları sağlık hizmetlerine ilişkin giderlerin şahıs ödemesi yöntemiyle, diğer bir anlatımla harcamanın hak sahibi tarafından finanse edilmesini müteakip, gider belgelerinin ibrazı karşılığında doğrudan hak sahibine ödenmesi suretiyle sağlanmaktadır.

Kurum, 5510 sayılı Kanunun 63. maddesi kapsamında finansman sağlama yükümlülüğü altında bulunduğu sağlık hizmetlerine ilişkin olarak ilgili sağlık hizmet sunucularıyla yapılacak sözleşmeleri hazırlamak, bu sözleşmeler kapsamında veya bizzat hak sahipleri tarafından şahıs ödemesi kapsamında kendisine intikal ettirilen faturaları uygunluk açısından değerlendirmek ve uygun olması durumunda ilgililere ödemekle görevlidir.

d. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Görevi

Genel olarak kayıt dışı istihdam, işverenlerin vergi, sosyal güvenlik ve çalışma hayatına ilişkin sair mevzuata ilişkin yükümlülüklerinden kaçınmak suretiyle, kamu idareleri tarafından tutulan kayıtlarda yer almaksızın işçi istihdam etmeleri veya kişilerin kendi nam ve hesabına kayıt dışı olarak çalışması şeklinde tanımlanmaktadır³⁶⁹. Kayıt dışı ekonomilerde, işveren, işçi veya kendi adına bağımsız faaliyette bulunan kişiler, birtakım mali yükümlülüklerini yerine getirmeksizin, ekonomik olarak kayıt dışı faaliyetlerde bulunmakta ve elde etmiş oldukları gelirler ile istihdam etmiş oldukları sigortalılara ilişkin yasal bildirimleri yapmaktan kaçınmaktadırlar³⁷⁰.

Sosyal güvenlik hukuku açısından kayıt dışı istihdam, 5510 sayılı Kanun kapsamında gerekli bildirimlerin yapılmaması sonucu işçinin sigortasız olarak çalıştırılması, mevzuatta öngörülen sürelerin geçmesini müteakip bildirimin yapılması sonucu kısmen sigortasız çalıştırılma veya bildirimin süresi içerisinde gerçekleştirilmesine karşın, eksik gün ya da kazanç bildirilmesi sonucu istihdam edilen işçiler adına ödenmesi gerekenden daha az prim ödenmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir³⁷¹. Görüleceği üzere sigortasız işçi çalıştırma gibi, çalışma sürelerinin veya çalışanlara ödenen ücretlerin Kuruma eksik bildirilmesi de kayıt dışı istihdam olarak değerlendirilmektedir.

5510 sayılı Kanunun 59. maddesiyle Kurum, anılan kanun hükümlerinin uygulanmasına ilişkin işlemleri denetlemekle yükümlü tutulmuştur. Bu kapsamda Kurum, sigortalılığın zorunluluğu ilkesine aykırı şekilde kayıt dışı olarak istihdam edilen sigortalıları denetim ve kontrolle yetkili memurları vasıtasıyla veya diğer kurum ve kuruluşlardan elde etmiş olduğu bilgi ve verileri analiz etmek suretiyle tespit etmek ve bu tespitlerle ilgili gerekli tahakkukları gerçekleştirmekle görevlidir.

³⁶⁹ Kuvvet Lordoğlu, Nurcan Özkaplan ve Mete Törüner, **Çalışma İktisadı**, Beta Yayınevi, İstanbul, 1999, s.123.

³⁷⁰ Ali Osmanoğlu, “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Sorunu ve Mücadele Stratejileri”. **The Journal of Social Science**, Cilt:4, Sayı:7, 2020, s.136.

³⁷¹ M.Kemal Oktar, “Kayıt Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik”, **TBB Dergisi**, Sayı:53, 2004, s.266.

2. İşsizlik Sigortası Kanunu İle Kuruma Verilen Görevler

İşsizlik yardımı kapsamında ülkemizde uygulamaya giren 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile işsizlik sigortası fonu kurulmuş ve bu fonun yönetimi görevi, ilgili Kanunun 53. maddesi ile Türkiye İş Kurumuna verilmiştir.

Fon Türkiye İş Kurumu tarafından yönetilmekle birlikte, Kanunun 46. maddesiyle prim tahsil etme görevi Kuruma verilmiştir. Kurumun, primlerin toplanmasının yanı sıra, Kanunun 49. maddesi uyarınca sigortalıları ve işyerlerini esas almak suretiyle gerekli kayıtları tutma, yersiz olarak tahsil etmiş olduğu primleri ilgililerine iade etme, işsizlik sigortası kapsamında tahsil etmiş olduğu primler ile bu primlere ilişkin gecikme zammı ve cezalarını Fona aktarma görevleri de bulunmaktadır. Kurum tahsil ettiği primler ile gecikme cezası ve zamlarını, 4447 sayılı Kanunun 49/7. maddesine uygun olarak, her bir tahsil kalemini ayrıntılı şekilde göstermek suretiyle, tahsil ayını takip eden ayın on beşine kadar Fona aktarmaktadır.

3. Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun İle Kuruma Verilen Görevler

Anayasa'nın 62. maddesiyle devlete verilen yurtdışındaki vatandaşların sosyal güvenliklerini sağlama görevi kapsamında yürürlüğe giren 3201 sayılı Kanun ile, yurtdışında bulunan Türk vatandaşlarının, çalışarak veya ev kadını olarak geçirmiş oldukları süreleri borçlanabilmesi imkanı getirilmiş ve bu işlemleri yürütme görevi Kuruma verilmiştir. Kurum, kanun kapsamına giren hak sahiplerinin borçlanma işlemlerini gerçekleştirmek, borçlanma sonrası gerekli şartları sağlayan sigortalıları emeklilik, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarından yararlandırmakla görevlidir.

B. Yetkileri

1. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Kuruma Verilen Yetkiler

a. Düzenleme Yetkisi

Yürütme ve idarenin genel, soyut, objektif, sürekli, bir defa uygulanmakla tükenmeyen, bireysel nitelikte olmayan kural işlemler yapma yetkisi düzenleme yetkisi; bu yetkinin kullanılması sonucu yapılan ve yönetmelik, talimat, genelge gibi farklı isimler taşıyan işlemler ise düzenleyici işlemler olarak adlandırılmaktadır³⁷². Bu şekilde yasada düzenlenmiş bir konu daha detaylı olarak düzenlenmekte ya da yasanın veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin verdiği bir yetkiyle belirli bir konuda düzenleme yapılmaktadır³⁷³.

Anayasanın 124. maddesinde, Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

İdarenin düzenleyici işlemleri Anayasa’da düzenlenen yönetmelik ile sınırlı olmayıp, yürütme organının, Anayasa, Kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine uygun olmak kaydıyla başkaca düzenleyici işlemler yapması da mümkündür. Zira düzenleyici işlem yapma yetkisi yürütme organının takdir yetkisinden kaynaklanmaktadır³⁷⁴.

Sosyal güvenliğin bireyler açısından bir hak, idare açısından ise sunulması zorunlu bir kamu hizmeti olmasının sonucu olarak, devletin bu yükümlüğünü yerine getirebilmek için sosyal güvenlik alanında gerekli düzenlemeleri yapması kaçınılmazdır.

Bu kapsamda, sosyal güvenlik hizmeti sunmakla görevlendirilmiş olan Kurum, ilgili kanunlarla kendisine verilmiş olan görevleri yaparken düzenleme yetkisini kullanarak genel düzenleyici işlemler yoluyla ilgili yasa maddelerinin

³⁷² Gözübüyük ve Tan, s.96.

³⁷³ Sancaktar, Teorik Çalışma, s.392.

³⁷⁴ Yavuz Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, Seçkin Yayınevi, 11. Baskı, Ankara, 2017, s.286.

somut olaylara uygulanmasını sağlamak zorundadır. Ancak pek tabi ki kanuni idare ilkesi gereğince bu yetkinin kullanımı ancak Anayasa tarafından kanunların uygulanmasını sağlamakla görevlendirilmesi veya bu konuda ihdas edilmiş bir kanunun varlığı ile mümkündür³⁷⁵. Nitekim Kuruma sosyal güvenlik hizmeti sunma görevi veren en kapsamlı yasal düzenleme olan 5510 sayılı Kanunda çoğu kez “Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usûl ve esaslar Kurum tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.” şeklinde ifade edildiği üzere, anılan Kanunun birçok maddesi yönünden Kurumun düzenleyici işlem yapma konusunda özel olarak yetkilendirildiği görülmektedir³⁷⁶.

Kurum düzenleme konusunda genel olarak başka bir organın katılımı olmaksızın tek başına yetkili olmakla birlikte, bir kısım düzenleyici işlemleri, o düzenlemeyle ilgili diğer bazı idari organların iştirakiyle gerçekleştirmek veya düzenleme öncesi ilgili idari organların görüşlerine başvurmak zorundadır³⁷⁷.

³⁷⁵ Emre Akbulut, **Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi**, Beta Yayınevi, İstanbul, 2013, s.226.

³⁷⁶ 5510 sayılı Kanunun Sigortalı Sayılanlar başlıklı 4. maddesi, Sigortalı Sayılmayanlar başlıklı 6. maddesi, Sigortalı Bildirimi ve Tescili başlıklı 8. maddesi, Sigortalılığın Sona Ermesi başlıklı 9. maddesi, İşyeri, İşyerinin Bildirilmesi, Devri, İntikali ve Nakli başlıklı 11. maddesi, İşveren, İşveren Vekili, Geçici İş İlişkisi Kurulan İşveren ve Alt İşveren başlıklı 12. maddesinin b bendi, İş Kazasının Tanımı, Bildirilmesi ve Soruşturulması başlıklı 13. maddesi, Meslek Hastalığının Tanımı, Bildirilmesi ve Soruşturulması başlıklı 14. maddesi, Geçici İş Göremezlik Ödeneği başlıklı 18. maddesi, Sürekli İş Göremezlik Gelirine Hak Kazanma, Hesaplanması, Başlangıcı ve Birden Çok İş Kazası ve Meslek Hastalığı Hali başlıklı 19 maddesi, Sigortalının Kendisinden Kaynaklanan Sebeplerle Tedavi Süresinin Uzaması, İş Göremezliğinin Artması Başlıklı, 22. maddesi, Malûl Sayılma başlıklı 25. maddesi, Yaşlılık Sigortasından Sağlanan Haklar ve Yararlanma Şartları başlıklı 28. maddesi, Fiilî Hizmet Süresi Zammı başlıklı 40. maddesi, Vazife Malûllüğü başlıklı 47. maddesi, Aylık Ve Gelirlerin Birleşmesi başlıklı 54. maddesi, Gelir ve Aylıkların Düzeltilmesi, Yükseltilmesi, Alt Sınırı, Ödenmesi ve Yoklama İşlemleri başlıklı 55. maddesi, Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulu 58. maddesi, Genel Sağlık Sigortalılığının Başlangıcı, Bildirimi ve Tescili başlıklı 61. maddesi, Kurumca Finansmanı Sağlanmayacak Sağlık Hizmetleri 64. maddesi, Yol Gideri, Gündelik ve Refakatçi Giderleri başlıklı 65. maddesi, Yurt Dışında Tedavi başlıklı 66. maddesi, Sağlık Hizmetlerinden Yararlanma Şartları başlıklı 67. maddesi, Katılım Payı Alınması başlıklı 68. maddesi, Kimlik Tespiti ve Acil Haller başlıklı 71. maddesi, Sağlık Hizmetlerinin Ödenecek Bedellerinin Belirlenmesi başlıklı 72. maddesi, Sağlık Hizmetlerinin Sağlanma Yöntemi ve Sağlık Giderlerinin Ödenmesi başlıklı 73. maddesi, Prime Esas Kazançlar başlıklı 80. maddesi, Asgari İşçilik Uygulaması ve Uzlaşma başlıklı 85. maddesi, Prim Belgeleri ve İşyeri Kayıtları başlıklı 86. maddesi, Primlerin Ödenmesi başlıklı 88. maddesi, Kontrol Muayenesi başlıklı 94. maddesi, Yersiz Ödemelerin Geri Alınması başlıklı 96. maddesi, Bilgi ve Belge İsteme Hakkı, Bilgi ve Belgelerin Kuruma Verilme Usûlü başlıklı 100. maddesi, Kuruma Yapılan Bazı Bildirimlerin Yeterli Sayılması başlıklı Ek 1. maddesi ve Bazı Kısmi Süreli Çalışanların Sigortalılıkları başlıklı, Ek 6. maddesiyle ilgili olarak Kurum, söz konusu maddelerin uygulanması konusunda yönetmelik çıkarmakla görevlendirilmiştir.

³⁷⁷ Kurum 5510 sayılı Kanunun Finansmanı Sağlanan Sağlık Hizmetleri ve Süresi başlıklı 63. maddesinin uygulanmasına ilişkin genel düzenleyici işlemleri ihdas ederken Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığının görüşünü almak, Sağlık Raporlarının Usûl ve

Kanunda özel olarak Kurum tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmış konulara ilave olarak, yine Kanunun 107. maddesinde “...bu Kanunun diğer maddelerinin uygulanmasına ilişkin usûl ve esasları yönetmelik ile düzenleme yetkisine sahiptir.” şeklinde hüküm ihdas edilmek suretiyle 5510 sayılı Kanunun muhteviyatına giren tüm konularda Kuruma genel bir düzenleme yetkisi verildiği de görülmektedir. Anılan yetki kapsamında Kurum tarafından yayımlanan çok sayıda düzenleyici işlem bulunmaktadır.

b. Bilgi ve Belge Toplama Yetkisi

Sosyal güvenlik hizmeti sunmakla görevlendirilen Kurum, sigortalılığın zorunluluğu ilkesinin bir sonucu olarak, bireylerin bankalar, kamu idareleri ve diğer kurum ve kuruluşlarda gerçekleştirdikleri işlemlere ait bilgileri analiz etmek suretiyle sigorta ilişkisini doğuran olayları tespit etmekte ve bu doğrultuda ilgili hak sahiplerinin sigortalılıklarını sağlamaktadır.

5510 sayılı Kanunun 8. maddesinin 7. fıkrası uyarınca kamu idareleri ve bankalar, Kurum tarafından belirlenmiş olan işlemlere münhasır olmak üzere, işlem yaptıkları muhatapların sigorta tescilinin bulunup bulunmadığını kontrol ederek, sigortasız olduğunu tespit ettiği kişileri, Kurum tarafından sağlanacak elektronik altyapıyı kullanmak suretiyle Kuruma bildirmekle yükümlüdürler.

Ayrıca Kanunun 59. madde hükmü gereğince kamu idarelerinde görev yapan denetim ve kontrolle görevli memurlar, kendi mevzuatları kapsamında işyerlerinde yapacakları incelemeler sırasında, çalışanların kayıt dışı istihdam edilip edilmediğini tespit ederek, kayıt dışı istihdam edilenleri Kuruma bildirmek zorundadır. Buna ilave olarak anılan kurumlar, yürütmüş oldukları çalışmalar sırasında gerçekleştirdikleri çalışanların gün ve/veya kazançlarının eksik bildirildiğine ilişkin tespitlerini, tespiti müteakip bir ay içinde Kuruma bildirmekle yükümlüdürler.

Tüm bunlara ilave olarak, Kanunun 100. maddesiyle Kurum, kişilerin sosyal güvenliğinin sağlanması ve 6183 sayılı Kanuna kapsamında takip olunan alacaklarının tahsili konularıyla sınırlı olmak üzere, özel kanunlardaki yasaklayıcı ve

Esaslarının Belirlenmesi başlıklı 95. maddesine ilişkin genel düzenleyici işlemleri ise Sağlık Bakanlığı ile müştereken hazırlamak zorundadır.

sınırlayıcı hükümler dikkate alınmaksızın, gizli dahi olsa her türlü bilgi ve belgeyi ilgili kuruluşlardan talep etme konusunda yetkilendirilmiştir.

Kurumun bilgi ve belge talep etme yetkisinin sunmuş olduğu sosyal güvenlik hizmeti kapsamında 5510 sayılı Kanun ve diğer kanunlarla Kuruma verilmiş olan bireylerin sosyal güvenliğini sağlama görevi ve bunun bir uzantısı olan 6183 sayılı Kanun kapsamına giren alacaklarının takip ve tahsiline yönelik olduğu görülmektedir. Bu itibarla Kurumun, kendi iç işleyişine yönelik konulardaki işlemleri ile genel hükümlere göre takibini yürüttüğü alacaklarına yönelik olarak, anılan düzenlemelerden yararlanmak suretiyle bilgi ve belge talebinde bulunması mümkün değildir. Bu maddeye istinaden yapılacak bilgi ve belge taleplerini muhatap kuruluşlar, devletin güvenliği, özel ve aile hayatının gizliliği ile savunma hakkına yönelik hükümler dışında, özel kanunlar ile getirilen yasaklamaları ve sınırlamaları dikkate almaksızın gizli dahi olsa yerine getirmekle yükümlüdürler.

c. Denetleme ve Kontrol Yetkisi

Devlet bir yandan çalışma hayatını düzenlemek üzere iş ve sosyal güvenlik hukuku alanında gerekli düzenlemeleri yaparken, diğer yandan sosyal kamu düzenini korumak amacıyla yapılan düzenlemelere uyulup uyulmadığını denetleyerek çalışma hayatına müdahale etmektedir³⁷⁸. Denetim, sosyal güvenlik mevzuatının uygulanıp uygulanmadığını, uygulamada karşılaşılan meselelerin tespitini ve düzeltilmesini sağlama fonksiyonlarının yanı sıra, sosyal güvenlik mevzuatının geliştirilmesine de katkı sağlamaktadır³⁷⁹.

5510 sayılı Kanunun 59. maddesinde, anılan Kanunun uygulanmasına ilişkin işlemlerin denetiminin, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları eliyle yürütüleceği hüküm altına alınmıştır. Maddenin devamında, bu memurların Kurum alacağını doğuran olaylara ilişkin tespitlerini, yemin hariç her türlü delile dayandırabilecekleri, bu kapsamda düzenlemiş oldukları tutanakların aksi sabit oluncaya kadar geçerli olduğu hüküm altına alınarak, denetim yetkisinin etkinliğinin sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir.

³⁷⁸ Çavuş, s.526.

³⁷⁹ Arıcı, Sosyal Güvenlik Hukuku, s.292.

Anılan madde uyarınca Kurum, etkin bir denetim mekanizması kurma, sigortalı ve işverenlerin yasal yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini denetlemek suretiyle kayıt dışılığı önlenme konularında gerekli tedbirleri almaya yetkilidir³⁸⁰.

5510 sayılı Kanunun 78. maddesinde Kurumun, sunmuş olduğu sosyal güvenlik hizmeti kapsamında sağlık hizmet sunucuları tarafından gerçekleştirilen işlemleri kontrol yetkisine sahip olduğu hüküm altına alınmak suretiyle, sigorta olaylarının yanı sıra, genel sağlık sigortası hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili olarak da denetim ve kontrol yetkisini haiz olduğu görülmektedir. Bu yetki kapsamında Kurum, işverenler, sağlık hizmet sunucuları ve diğer gerçek ve tüzel kişiler nezdindeki defter, belge ve bilgileri inceleme ve bunların ibrazını isteme konusunda yetkilidir.

Ayrıca Kurum, 5510 sayılı Kanunun 94. maddesiyle; genel sağlık sigortası uygulamaları kapsamında, kendisiyle sözleşme akdeden sağlık hizmet sunucuları tarafından faturalandırılan sağlık hizmetlerinin ilgili hak sahiplerine gerçekten sunulup sunulmadığını, sigortalının, isteğe bağlı sigortalının veya bunların hak sahiplerinin malullük, iş göremezlik raporlarında belirtilen rahatsızlıklarının mevcut olup olmadığını tespit amacıyla kontrol muayenesi ve tetkik yapılmasını talep etmeye de yetkilidir.

Kurum, Kanunda sayılan tüm bu yetkilerini, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına bağlı olarak görev yapan müfettişleri ve il müdürlüklerine bağlı olarak görev yapan denetmenleri vasıtasıyla kullanmaktadır.

d. Asgari İşçilik Uygulama Yetkisi

Kurumun kayıt dışı istihdamla mücadele görevi sırasında sahip olduğu en etkili araçların başında, asgari işçilik incelemeleri gelmektedir. Daha önce ölçümleme adı altında benzer teknikler uygulanmakla birlikte, ilk olarak 01.12.1993 tarihinde kabul edilen 3917 sayılı Kanun³⁸¹ ile Sosyal Sigortalar Kurumu

³⁸⁰ Kurum, sigorta olayları dolayısıyla sahip olduğu denetim yetkisine ilişkin olarak, 5510 sayılı Kanunun 13. ve 14. maddeleri kapsamında iş kazası ve meslek hastalığı olaylarını incelemeye, ayrıca Kanunun 59. maddesi kapsamında ihaleli iş ve özel bina inşaatları ile 85. maddesi kapsamında devamlı işyerinde asgari işçilik incelemelerini gerçekleştirmeye yetkilidir.

³⁸¹ RG. 08.12.1993, S.27782.

Kanunu'nun 6. maddesinde yapılan değişiklik sonucu hukuk sistemimize giren asgari işçilik uygulaması, 5510 sayılı Kanunun 85. maddesi ile yeniden düzenlenmiştir.

Anılan düzenlemeyle Kurum, yapılan işin niteliği, kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan sigortalı sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurları dikkate almak suretiyle, işin yürütümü açısından gerekli olan asgarî işçilik tutarını tespit etme konusunda yetkili kılınmıştır.

Asgari işçilik uygulaması ile bildirim eksikliği sonucu oluşan kayıt dışı istihdamın önlenmesi, buna ilave olarak Kurumun prim ve devletin vergi gelirinin güvence altına alınması amaçlanmaktadır³⁸².

Vergi Usul Kanunu'nun 20. maddesinde³⁸³ düzenlenen vergi tarhına benzerlik gösteren asgari işçilik uygulaması ile işin yürütümü açısından gerekli olan asgari işçilik tutarı ve dolayısıyla işverenin Kuruma ödenmesi gereken sigorta primi tespit edilmektedir.

e. Res'en Kayıt Altına Alma Yetkisi

5510 sayılı Kanunun 86. maddesinin 5754 sayılı Kanunun 33. maddesiyle ek 7. fıkrasında Kurumun, kayıt dışı istihdamla mücadele görevi kapsamında gerçekleştirdiği çalışmalar neticesinde tespit etmiş olduğu fiili çalışmalarla ilgili olarak, Kurum tarafından kendilerinden talep edilen belgeleri bir aylık süre içerisinde vermeyen veya vermiş olduğu belgelerde eksiklik bulunan işverenler hakkında res'en belge düzenlemeye ve tahsil olunması gerekli prim tutarını hesaplayarak işverenlere tebliğ etmeye yetkili olduğu hüküm altında alınmıştır.

Anılan düzenlemenin sonucu olarak Kurum, kayıt dışı istihdamla mücadele görevi kapsamında gerek denetim ve kontrole görevli memurlarının yapmış olduğu tespitler gerekse diğer kamu kurum ve kuruluşları ile bankalar tarafından Kuruma yapılan bildirimler sonucunda ortaya çıkardığı kayıt dışı istihdam ilişkilerine yönelik

³⁸² Süleyman Başterzi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Sosyal Sigortalar Hukuku Açık Ders, https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/52112/mod_resource/content/0/Hafta%205%20-%20Asgari%20%C4%B0%C5%9F%C3%A7ilik.pdf, (09.05.2019).

³⁸³ 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 20. maddesinde vergi tarhı, vergi alacağının kanunlarında gösterilen matrah ve nispetler üzerinden vergi dairesi tarafından hesaplanarak bu alacağı miktar itibarıyla tespit eden idari muamele şeklinde tanımlanmaktadır.

olarak öncelikle işverenden gerekli bildirimde bulunmasını talep etmek zorundadır. İşverenin kayıt dışı olarak istihdam ettiği ve/veya gün/kazançlarını Kuruma eksik bildirdiği sigortalılara ait belgeleri tebligata rağmen bir ay için vermemesi veya eksik vermesi durumunda Kurum bu belgeleri res'en düzenlemeye yetkilidir. Bu yetkiyle Kuruma, sigortalıların tescili ve buna ilişkin primlerin tahakkuk işlemlerini, işverenin bildirimini aramaksızın res'en gerçekleştirme ve bu suretle kayıt dışı istihdamla mücadele görevi kapsamında yapmış olduğu tespitlere istinaden gerekli hesaplama ve tahakkuk işlemleri sonucunda ortaya çıkan alacaklarını tahsil etme imkânı sağlanmıştır.

Kayıt dışı istihdama yönelik tescil ve tahakkuk işlemlerinin yanı sıra Kurum, bir kısım genel sağlık sigortalılarının tescili konusunda da herhangi bir bildirim aramaksızın res'en yetkili kılınmıştır. Bilindiği üzere 5510 sayılı Kanunun 60. maddesinde genel sağlık sigortalısı sayılanlar belirlendikten sonra, Kanunun 61. maddesiyle genel sağlık sigortalılığının başlangıcı, bildirimi ve tescili düzenlenmiştir. Anılan düzenleme uyarınca Kurum, Kanunun 4/a, 4/b ve 4/c maddeleri kapsamında sigortalı sayılanların, isteğe bağlı sigortalıların, sosyal güvenlik sisteminden sosyal güvenlik kanunlarına göre gelir veya aylık almakta olanların, genel sağlık sigortalılarının 18 yaşından küçük çocuklarının ve 657 sayılı Kanunun 86. maddesine göre açıktan vekil olarak atanmış olanların genel sağlık sigortalılığı tescillerini herhangi bir bildirimde gerek kalmaksızın res'en gerçekleştirmektedir.

Ayrıca genel sağlık sigortalısı sayılanları düzenleyen 60. maddenin g bendinde, düzenleme konusu maddenin ilgili bentlerinde sayılmayan ve başka bir ülkede sağlık sigortasından yararlanma hakkı bulunmayan, bir başka anlatımla herhangi bir sosyal güvencesi olmayan vatandaşların da genel sağlık sigortalısı sayılacakları hüküm altına alınmış, Kanunun 61. maddesinin f bendiyle de bu kapsamdaki kişileri res'en tescil etme konusunda Kurum yetkili kılınmıştır³⁸⁴.

Tüm bunlara ilave olarak Kurum, denetim ve kontrol ile görevli memurları veya diğer kamu idarelerinin denetim elemanları tarafından yürütülen soruşturma,

³⁸⁴ Bu kapsamda yer alan genel sağlık sigortalılarının gelir testi ve prim tahakkuk işlemleri Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 2019/17 sayılı Genelge hükümleri dahilinde gerçekleştirilmektedir. SGK, Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2019/17 no.lu Genelge, (kms.kayis.gov.tr).

denetim veya incelemeler sırasında kayıt dışı faaliyette bulunduğu tespit olunan işyerlerini, Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin 32. maddesi uyarınca re'sen tescil etmeye yetkilidir.

f. Yaptırım Uygulama Yetkisi

5510 sayılı Kanun ile başta işverenler olmak üzere, sigortalılar, bankalar, sigorta şirketleri, ticaret ve sanayi odaları, tarımsal faaliyette bulunanlar gibi oldukça geniş bir kitleye birtakım yükümlülükler yüklenmiştir. Amacı tüm toplumu sosyal güvenlik şemsiye altına sokmak, sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan usulsüzlüklere karşı caydırıcılığı artırmak ve sosyal güvenlik hizmetinin bir düzen dahilinde yürütümünü sağlamak olan Kurum, Kanunun ilgililere yüklemiş olduğu mükellefiyetlerin yerine getirilmemesi durumunda, bu amaçları tesis etmek üzere gerekli idari yaptırımları uygulamakla yetkili kılınmıştır³⁸⁵.

5510 sayılı Kanunun 102. maddesinde, Kurumca dayanağı belirtilmek suretiyle diğer kanunlarda aşağıda belirtilen fiiller için idari para cezası öngörülmüş olsa dahi idari para cezası uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Anılan madde kapsamında idari para cezası uygulanması gerektiren fiilleri ana başlıklar itibariyle aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

-İşe Giriş ve Genel Sağlık Sigortası Giriş Bildirgesinin süresi içerisinde verilmemesinden doğan cezalar,

-İşyeri Bildirgesinin yasal süresi içerisinde verilmemesinden doğan cezalar,

-Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannamesinin yasal süresi içerisinde verilmemesinden doğan cezalar,

-Eksik işçilikten kaynaklanan cezalar,

-İşverenlerin tutmakla yükümlü oldukları defter ve belgelerin ibraz edilmemesi veya ibraz edilen kayıtların geçersiz sayılmasından kaynaklanan kabahatler ve cezalar,

³⁸⁵ Müslim Demir, “Sosyal Güvenlik Mevzuatına Aykırılıktan Doğan Suçlar ve Kabahatler ile Cezalarına İlişkin Genel Değerlendirmeler/Öneriler”, **SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt:4, Sayı:2, 2014, s.125.

-Asgari işçilik uygulaması kapsamında Kurum tarafından talep olunan bilgilerin/belgelerin zamanında gönderilmemesinden kaynaklanan kabahatler ve cezalar,

-Bağımsız çalışanlara ait bildirimlerin yasal süresi içinde yapılmamasından kaynaklanan cezalar,

-Vazife malullüğüne ilişkin bildirimlerin yasal süresi içinde yapılmamasından kaynaklanan cezalar,

-İhaleyi kazanan işverenlerin bildirilmemesinden kaynaklanan cezalar,

-Kişilerin kayıt dışı olarak istihdam edilmesinden kaynaklanan cezalar,

-İstihdama ilişkin bildirimlerin yapılmamasından kaynaklanan cezalar,

-Denetim ve kontrolle görevli memurların görevlerini yapmalarına engel olunmasından kaynaklanan cezalar,

-Kanunun 100. maddesi kapsamına giren bilgi ve belgelerin Kuruma verilmemesinden kaynaklanan cezalar,

-İşten ayrılış bildirgesinin Kuruma verilmemesinden kaynaklanan cezalar,

-Bankalar, sigorta şirketleri, ticaret ve sanayi odaları ile borsalarda çalışanlara ait bildirimlerin yapılmamasından kaynaklanan cezalar,

-Genel sağlık sigortalılarına ilişkin bilgi girişlerinin süresinde yapılmamasından kaynaklanan cezalar,

-Şoförlere ve sanatçılara ait bildirimlerin yapılmamasından kaynaklanan cezalar,

-Tarımsal kesinti (tevkifat) işlemlerine ait yükümlülüklerin yerine getirilmemesinden kaynaklanan cezalar.

Kurumun uygulamış oldukları cezalar genellikle nisbi nitelikte olduğundan, kanuni tanıma uygun fiillerin gerçekleşmesi durumunda, ödenecek ceza miktarının belirlenmesinde Kurumun herhangi bir takdir hakkı bulunmamaktadır³⁸⁶.

2. İşsizlik Sigortası Kanunu İle Kuruma Verilen Yetkiler

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun uygulaması ile olarak, Kanunun 46. maddesi kapsamında yalnızca işsizlik sigortası primlerinin toplanması görevi

³⁸⁶ 5510 sayılı Kanunun 102. maddesinde idari para cezaları düzenlenirken, asgari ücretin belirli katları veya oranı esas alınmak suretiyle nisbi hesaplama usulünün tercih edildiği görülmektedir.

Kuruma verilmiş, kanun kapsamında gerçekleştirilecek diğer her türlü hizmet ve işlemlerin yapılması Türkiye İş Kurumunun sorumluluğuna bırakılmıştır.

Kanunun 49. maddesi uyarınca işsizlik sigortası primleri, 5510 sayılı Kanunla belirlenen prime esas kazançlar esas alınmak suretiyle %1 sigortalı, %2 işveren ve %1 devlet hissesi olmak suretiyle hesaplanmakta, sigortalı ve işveren hisseleri işverenler tarafından düzenlenen muhtasar ve prim hizmet beyannamesi ile Kuruma bildirilmektedir.

Kurum, işverenler tarafından düzenlenen muhtasar ve prim hizmet beyannamesi ile kendisine bildirilen primleri tahsil etmeye, ayrıca 4447 sayılı Kanunun 52/d maddesi ile kendisine tanınan yetki kapsamında, prim tahsil görevine ilişkin konularla sınırlı olmak üzere gerekli teftiş, kontrol ve denetlemeleri yapmaya yetkilidir.

3.Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun İle Kuruma Verilen Yetkiler

3201 sayılı Kanun ile yurtdışında yaşayan Türk vatandaşlarının borçlanma işlemlerini yürütme görevi Kuruma verilmiş olmakla birlikte, anılan Kanun kapsamında düzenleme yapma yetkisi, 5510 sayılı Kanundan farklı olarak, Kuruma bırakılmamıştır. 3201 sayılı Kanunun 12. maddesiyle Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bu konuda yetkili kılınmıştır.

Anılan madde uyarınca Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından Yurt Dışında Geçen Sürelerin Borçlandırılması ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik hazırlanarak yürürlüğe girmiştir³⁸⁷.

Borçlanma başvurusunda Kurum tarafından talep edilecek belgeleri düzenleyen Yönetmeliğin 7. maddesinde; ilgili hak sahipleri tarafından borçlanma başvurularının, örneği Kurumca hazırlanan ve Kurumun internet sayfasında yayımlanan Yurtdışı Süreleri Borçlanma Talep Dilekçesi ile yapılacağı, talep dilekçesine borçlanılacak süreye uygun belge asıllarının eklenmesinin zorunlu olduğu hüküm altına alındıktan sonra, ilgili maddenin son fıkrasında Kurumun, belge

³⁸⁷ RG. 06.11.2008, S.27046.

asılları yerine örneğini ve borçlanma işlemini tamamlamak için ihtiyaç duyduğu diğer belgeleri istemeye yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kurum, 3201 sayılı Kanun kapsamındaki borçlanma işlemlerini gerçekleştirmekle görevlendirilmiş olmakla birlikte, bu kanun kapsamında düzenleyici işlem ihdas etme yetkisi Kurum üzerinde vesayet denetim yetkisine sahip olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına aittir. Kurumun yalnızca, anılan Kanun kapsamında gerçekleştireceği işlemleri ikmal edebilmek için ihtiyaç duyduğu belgeleri talep etme konusunda sınırlı bir yetkisi bulunmaktadır.

4. Amme Alacakları Tahsili Usulü Hakkında Kanun İle Kuruma Verilen Yetkiler

5510 sayılı Kanunun 79. maddesiyle kendisine verilen sigorta primlerini tahsil etme görevi kapsamında Kurum, süresi içerisinde ödenmeyen prim, gecikme zammı ve gecikme cezalarının tahsili konusunda gerekli takibatı yapmakla yetkilidir. Kanunun 88. maddesinde, Kurumun süresi içinde ödenmeyen prim ve diğer alacaklarının tahsilinde, 6183 sayılı Kanunun 51, 102 ve 106. maddeleri hariç, diğer maddelerinin uygulanacağı, anılan Kanun kapsamında takip edilen alacaklarının amme alacağı niteliğinde olduklarından imtiyazlı oldukları hüküm altına alınmıştır³⁸⁸.

Alacaklarının korunması, takip ve tahsili konularında, 6183 sayılı Kanun ile Maliye Bakanlığı ile diğer kamu kurum ve kuruluşları ve mercilere verilen yetkilere sahip olan Kurumun, bu yetkilerini kullanmasına ilişkin usul ve esaslar, Sosyal Güvenlik Kurumunca 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanuna Göre Kullanılacak Yetkilere İlişkin Yönetmelik ile belirlenmiştir³⁸⁹.

Kuruma, süresi içerisinde ödenmeyen prim, gecikme zammı ve gecikme cezalarının tahsili konusunda 6183 sayılı Kanun ile verilen yetkiler, Kanun ve Yönetmelikteki sistematığe uygun şekilde, Alacaklarının Korunmasına İlişkin

³⁸⁸ 6183 sayılı Kanunun 51. maddesi gecikme zammı, nispet ve hesabı, 102. maddesi tahsil zamanasını, 106. maddesi ise tahsil kabiliyetinin kalmaması nedeniyle alacağın terkinin hususlarını düzenlemektedir. İstisna tutulan söz konusu hükümlerle ilgili olarak, Kurumun prim alacakları yönünden 5510 sayılı Kanunda ayrıca düzenleme yapılmıştır.

³⁸⁹ RG. 27.09.2008, S.27010.

Yetkiler, Ödeme ve Tecile İlişkin Yetkiler ile Kurum Alacaklarının Cebren Tahsiline İlişkin Yetkiler başlıkları altında aşağıda açıklanmıştır.

a. Kurum Alacaklarının Korunmasına İlişkin Yetkiler

Yönetmeliğin 5. maddesi uyarınca Kurumun tahsilatla görevli ünitesi, Kurum alacağının tahsilinin tehlikede olduğu durumlarda, Türkiye’de ikametgahı bulunmayan borçludan teminat istemeye yetkilidir.

Kurumun teminat olarak kabul edilebileceği değerler 6183 sayılı Kanunun 10. maddesinde belirtilmiştir. Kurum anılan maddede sayılan; para, süresiz teminat mektupları, devlet iç borçlanma senetleri ve tahvilleri ile ilgililer veya ilgililer lehine üçüncü şahıslar tarafından gösterilen ve Kurum tarafından haciz varakasına dayanılarak haczedilen menkul ve gayrimenkul malları teminat olarak kabul etmeye yetkilidir.

Yönetmeliğin 6. maddesi uyarınca, yukarıda sayılan teminatlardan herhangi birini gösteremeyen borçluların, borç ödemedede iyiniyetli ve mali gücü yüksek olan bir kişiyi müteselsil kefil ve müşterek müteselsil borçlu olarak göstermeleri mümkün olmakla birlikte, Kurumun tahsil dairesi, şahsi kefaleti veya gösterilen şahsın kefaletini kabul edip etmeme konusunda yetkili kılınmıştır.

Kurumun alacaklarının korunmasına ilişkin sahip olduğu bir diğer yetki ihtiyati hacizdir. İhtiyati haciz işlemi uygulanacak haller 6183 sayılı Kanunun 13. maddesinde gösterilmiştir. Anılan madde uyarınca Kurum; Türkiye’de ikametgahı bulunmayan borçlunun durumunun Kurum alacağının tahsilinin tehlikede olduğunu göstermesi, borçlunun belirli bir ikametgahının bulunmaması, borçlunun kaçması, mallarını kaçırmaması veya hileli yollara sapma ihtimallerinin bulunması, borçludan teminat gösterilmesi istendiği halde belirlenen süre zarfında teminat veya kefil göstermemesi yahut gösterdiği kefilin Kurum tarafından kabul edilmemesi, mal bildirimine çağrılan borçlunun kendisine verilen süre zarfından mal bildiriminde bulunmaması veya noksan bildirimde bulunması hallerinden birinin varlığı halinde, Yönetmeliğin 7. maddesi uyarınca, herhangi bir süreye tabi olmaksızın, ünite müdürü tarafından verilecek karar üzerine borçlu hakkında ihtiyati haciz işlemi uygulamaya yetkilidir.

Teminat talep etme veya ihtiyati haciz uygulama yetkilerine ilave olarak Kurum, alacaklarının korunmasını sağlamak amacıyla ihtiyati tahakkuk işlemi tesis etmeye de yetkilidir. Kurumun ihtiyati tahakkuk işlemi gerçekleştirebileceği haller 6183 sayılı Kanunun 17. maddesinde gösterilmiştir. Anılan madde uyarınca Kurum, borçlunun kaçması, mallarını kaçırmaması veya hileli yollara sapması gibi ihtimallerin varlığı halinde, gecikme cezası, gecikme zammı ve idari para cezaları da dahil olmak üzere henüz tahakkuk etmemiş tüm borçları derhal tahakkuk ettirmeye yetkilidir. Bu konudaki yetki Kurumun tahsilatla görevli sosyal güvenlik il müdürü veya sosyal güvenlik merkez müdüründe olup, Yönetmeliğin 8. maddesi uyarınca Ünitenin ilgili birimleri bu emri derhal tatbik etmeye mecburdur.

b. Ödeme ve Tecile İlişkin Yetkiler

Yönetmeliğin 10/5. maddesinde Kurumun, ödemenin özel ödeme şekilleri kullanılmak suretiyle yapılması zorunluluğunu getirmeye yetkili olduğu hüküm altına alınmış, bu yetki kapsamında Kurum tarafından uygulamaya konulabilecek özel ödeme şekilleri ise Yönetmeliğin 11. maddesinde belirtilmiştir.

Anılan düzenlemeler uyarınca Kurum, alacaklarının postaneler, anlaşmalı olduğu bankalar veya katılım bankaları aracılığı ödemesini talep etme ve bu kapsamda ödeme işleminin çizgili çek kullanılmak suretiyle, prim ödeme yükümlüsü veya borçlu hesabından Kurumun anlaşmalı olduğu banka veya katılım bankalarındaki hesabına aktarılma suretiyle, Kurumun anlaşmalı banka veya katılım bankalarındaki hesaplarına ödenmesi suretiyle, postaneler aracılığıyla veya banka kartı, kredi kartı veya benzeri kartlar kullanılmak suretiyle gerçekleştirilmesi hususunda gerekli düzenlemeleri yapmaya yetkilidir.

Ayrıca Yönetmeliğin 13. maddesi uyarınca Kurumun, alacağın vadesinde ödenmesi veya haczin tatbiki veyahut haczolunmuş malların paraya çevrilmesi halinde borçlunun çok zor duruma düşmesi durumlarında, teminat almak şartıyla alacağı tescil etmek yetkisi bulunmaktadır.

c. Kurum Alacaklarının Cebren Tahsiline İlişkin Yetkiler

Kurum, süresinde ödenmeyen primlerin ve diğer alacaklarının tahsilini sağlamak üzere 6183 sayılı Kanun hükümleri uyarınca borçlular hakkında doğrudan takip yapmaya yetkilidir. Kurumun bu kapsamda sahip olduğu yetkilerinin kullanım usulleri Yönetmeliğin 15-27. maddelerinde düzenlenmiştir. Anılan düzenlemeler uyarınca Kurum; mal varlığı araştırması yapmaya, haciz kağıtlarını imzalamaya, satış komisyonları kurmaya, gayrimenkullerde değer tespitine, hacizli malların satış ilanlarında yer, süre ve satış şekillerini belirlemeye, takibin iflasa dönüştürülmesi veya borçlunun hapisle tazyik edilmesi hususlarında talepte bulunmaya yetkili kılınmıştır.

VI. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN İŞLEMLERİNİN TÜRLERİNE GÖRE HUKUKİ NİTELİKLERİ

Her idari teşkilat gibi Kurum da yasalar ile kendisine verilmiş olan sosyal güvenlik hizmeti sunma görevi kapsamında birtakım hukuki tasarruflarda bulunmak, dolayısıyla hukuki işlem veya sözleşmeler yapmak zorundadır. Kurumun yapmış olduğu hukuki işlem ve sözleşmelerin büyük çoğunluğu kamu hukukuna ilişkindir.

Bilindiği üzere idari işlem; işlevsel anlamda idare tarafından, hukuk alanında bir etki doğurmaya yönelik olarak, kamu gücü kullanılmak suretiyle yapılan tek yanlı irade açıklamalarıdır³⁹⁰. Bu tanımdan hareketle idari işlemin unsurlarını tek yanlılık, icrailik, res'en uygulanabilirlik ve kamu yararına yönelik olma şeklinde sıralamak mümkündür³⁹¹.

Kurumun sosyal güvenlik hizmeti sunma görevi kapsamında gerçekleştirmiş olduğu tescil, tahsis, tahakkuk, takip gibi başlıca işlemlerinin unsurları incelendiğinde, bu işlemlerin hukuk alanında sonuç doğurabilmesi için Kurumun tek yanlı iradesinin yeterli olduğu, icrai niteliklerinin bulunduğu, dolayısıyla Kurum dışındaki başka bir makam ya da merciin onama ya da benzeri bir işlemine gerek kalmaksızın hukuki sonuç doğurdukları, ayrıca bu işlemlerin sosyal güvenlik

³⁹⁰ Çağlayan, İdare, s.295; Günday, İdare Hukuku, s.121; Gözler, Cilt I, s.759.

³⁹¹ Çağlayan, İdare, 298-299; Şulenur Göztepe, **İdari İşlem Teorisi Açısından Vergilendirme İşlemleri ve Yargısal Denetimi**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2021, s.22.

hizmetine hakim olan süreklilik ve değişkenlik ilkeleri kapsamında kamu yararı esas alınmak suretiyle gerçekleştirildiği ve Kurum tarafından res'en icra edildikleri görölmektedir. Bu itibarla, idari işlemin tüm unsurlarını taşıyan söz konusu işlemleri idari işlem olarak nitelendirmek mümkündür.

Diğer taraftan Kurumun kamu gücüne dayanmayan, kamu gücü ayrıcalıkları içermeyen birtakım işlemleri de bulunmaktadır ki, bunlar nitelikleri itibariyle idari işlem değil, özel hukuk işlemidir³⁹². Bu işlem türlerine örnek olarak; Kurumun mülkiyetinde bulunan gayrimenkullerinin satışı veya kiralanmasına yönelik sözleşmeler veya Kurumun ihtiyaç duyduğu ekipmanların teminine ilişkin alım işlemleri gösterilebilir.

Aşağıda Kurum tarafından gerçekleştirilen başlıca işlemler, idari işlem ve idari sözleşmelerin zorunlu unsurları açısından değerlendirilerek, bu işlem ve sözleşmelerin hukuki nitelikleri ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

A.SGK'nın Tek Yanlı İşlemlerinin Hukuki Nitelikleri

1.Tescil İşleminin Hukuki Niteliği

Sözlük anlamı itibariyle tescil; bir şeyi resmi olarak kaydetme, kütüğe geçirme olarak tanımlanmaktadır³⁹³. Kendisine tevdi edilen sosyal güvenlik kayıtlarını tutma görevi kapsamında sigortalıları, işverenleri ve genel sağlık sigortalılarını tescil etmekte olan Kurum, bu görevi esas itibariyle ilgililerin bildirimlerine istinaden gerçekleştirmektedir. Diğer taraftan kayıt dışı olduğu veya Kanunda yer alan yükümlölüklerini tam ve zamanında yerine getirmediği tespit olunanlar hakkında Kurumun, 5510 sayılı Kanun ile kendisine tanınan yetki kapsamında bu işlemi res'en gerçekleştirmesi de mümkündür.

Sosyal sigorta ilişkisinin kanunda belirtilen şartların oluşması durumunda başkaca herhangi bir işleme gerek kalmaksızın kendiliğinden kurulmasının bir

³⁹² Gözler, Cilt I, s.761.

³⁹³ TDK Sözlük, www.tdk.gov.tr, (08.07.2021).

sonucu olarak, Kurum tarafından gerçekleştirilen tescil işlemi, özel hukuktan farklı şekilde kurucu niteliği olmayan, yalnızca açıklayıcı nitelikte bir işlemdir³⁹⁴.

Tescil işlemi; ister sigortalı, işveren veya genel sağlık sigortalılarının Kuruma yapacakları bildirimlere istinaden, ister Kurumca res'en gerçekleştirilsin, idari işlem teorisine uyan bir birel işlem niteliğindedir.

2. Tahakkuk İşleminin Hukuki Niteliği

Sözlük anlamı itibariyle tahakkuk; bir hakkın doğması, gerçekleşmesi ve yerine gelmesi olarak tanımlanmaktadır³⁹⁵. Kelimenin sosyal güvenlik hukuku uygulamasında da benzer anlamda kullanıldığı görülmektedir. Nitekim Kurum, işverenler tarafından düzenlenen Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannamesinde kayıtlı ‘Toplam Tahakkuk Bilgileri’ üzerinden 5510 sayılı Kanunun 4/a ve 4/c bendine göre sigortalı sayılanlar için kazançlarının belirli bir yüzdesini, 4/b bendine göre sigortalı sayılanlar için ise prime esas kazanç sınırları arasında kalmak şartıyla kendileri tarafından belirlenen meblağı esas alarak gerekli tahakkuk işlemini gerçekleştirmekte ve bu suretle prim borcu işverenler açısından ödenebilir hale gelmektedir.

Tahakkuk işleminin işverenin beyanı doğrultusunda gerçekleştirilmesi esas olmakla birlikte, kayıt altına alma ve asgari işçilik uygulama konusunda yetkili olan Kurumun, Kanunda yer alan yükümlülüklerini tam ve zamanında yerine getirmeyen işverenler hakkında res'en tahakkukta bulunması da mümkündür.

Kurum prim tahakkuku konusunda gerçekleştirmiş işlemlere ilave olarak, yaptırım uygulama konusunda sahip olduğu yetkiler kapsamında, tespit ettiği hukuka aykırı fiiller nedeniyle ilgililer hakkında idari para cezası tahakkuku da gerçekleştirmektedir.

Sözcük anlamı itibariyle yaptırım³⁹⁶, “Kanun, ahlak gibi kurumların buyruklarının yerine getirilmesini sağlama, müeyyide” olarak tanımlanmaktadır.

³⁹⁴ Eşya hukukunda geçerli olan tescil ilkesine göre, tapuya kayıtlı gayrimenkuller üzerindeki aynı haklar ancak tapu sicillerine yapılacak tescil işlemleri ile kurulabildiğinden, gerçekleştirilen tescil işlemleri kurucu niteliği haizdir. Eşya hukukunda tescil işleminin hukuki niteliği için bkz. Mehmet Ayan, *Eşya Hukuku I Zilyetlik ve Tapu Sicili*, Adalet Yayınevi, 13. Baskı, Ankara, 2016, s.220; Gökhan Antalya ve Murat Topuz, *Eşya Hukuku Cilt. IV/1*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2019, s.143.

³⁹⁵ TDK Sözlük, www.tdk.gov.tr, (08.07.2021).

³⁹⁶ TDK Sözlük, www.tdk.gov.tr, (07.12.2018).

Anayasa Mahkemesi bir kararında idari yaptırımını, “idarenin bir yargı kararına gerek olmaksızın, yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak, idare hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlem ile uyguladığı yaptırımlarla verdiği cezalar” şeklinde tanımlamıştır³⁹⁷.

SANCAKDAR’a göre idari yaptırımlar, idare hukukunda organik ölçütün, idare işlevi ile tamamlanması sonucu idari makam ve mercilerin, idari işlem niteliğindeki zorlayıcı, yükümlendirici kararlarıdır³⁹⁸.

GÜNDAY’a göre ise, bireylerin ve toplulukların idari düzene aykırı fiillerine yönelik olarak idarece verilen cezalardır. Bu yaptırımların amacı; bireylerin idare tarafından konulan yasaklara ve tesis edilmiş olan işlemlere uymalarını sağlayarak, idareye karşı olan borç ve yükümlülüklerinin yerine getirilmesini temin etmektir³⁹⁹.

İdari yaptırımlar hakkında yapılan tanımlara bakıldığında, yaptırım şeklinde gerçekleştirilen işlemin idari niteliğinin ön plana çıktığı görülmektedir. Dolayısıyla idari yaptırımdan söz edebilmek için kanunla yetki verilen bir idarenin, idari bir işlem tesis etmek suretiyle, idari düzene aykırı hareketi bulunan kişiye uyguladığı bir yaptırımın bulunması zorunludur. Zira idari düzeni korumak, idarenin önde gelen görevlerinden biridir. İdari işlemlerin fonksiyonlarını yerine getirebilmeleri, başka bir anlatımla caydırıcı olmaları gerekliliğinin sonucu olarak idari yaptırımlar uygulanmaktadır⁴⁰⁰.

Ayrıca idari yaptırımlar; basit bir usulle tesis edilmeleri, derhal uygulanabilir nitelikleri, yargı kararına ihtiyaç duymamaları ve sosyal açıdan kabul edilebilirlikleri gibi birtakım avantajlara sahip olduklarından, özellikle sosyal güvenlik gibi karmaşık hükümleri bulunan teknik alanlarda etkili bir cezalandırma aracı olarak kabul edilmektedir⁴⁰¹.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun⁴⁰² 2. maddesinde kabahat “Kanunun, karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık” olarak tanımlanmış, ayrıca Kanunun 3. maddesinde, anılan Kanunun genel hükümlerinin diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Kanunun

³⁹⁷ AYM, T.23.01.1996, E.1996/48, K.1996/41, (kazanci.com.tr).

³⁹⁸ Sancaktar, Teorik Çalışma, s.774.

³⁹⁹ Günday, İdare Hukuku, s.233.

⁴⁰⁰ Sibel Can, “İdari Para Cezası”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Sayı:29, 2017, s.411.

⁴⁰¹ Gözübüyük ve Tan, s.672.

⁴⁰² RG. 31.03.2005, S.25772.

16. maddesinde ise kabahatler karşılığında uygulanacak olan idarî yaptırımlar, idarî para cezası ve idarî tedbirler olarak belirlenmiştir. Genel nitelikteki bu düzenlemenin yanı sıra 5510 sayılı Kanunun 102. maddesinin son fıkrasında da anılan Kanun kapsamında uygulanacak idarî para cezaları hakkında, 5510 ve 5502 sayılı Kanunda hüküm bulunmayan hallerde Kabahatler Kanunu hükümlerinin uygulanacağı özel olarak hüküm altına alınmıştır.

Genel itibariyle bakıldığında, 5510 sayılı Kanun ile düzenlenen idari para cezaları, ilgililerin yasa ile belirlenmiş olan usule aykırı eylemlerini esas alan, usule ilişkin cezalardır. Bu yapıları itibariyle Kurum tarafından tahakkuk ettirilen idari para cezaları ile vergi uygulamalarındaki genel usulsüzlük ve özel usulsüzlük cezaları benzerlik göstermektedir⁴⁰³.

Tahakkuk işlemi, ister işveren tarafından düzenlenen Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannamesine istinaden, ister Kurumca res'en gerçekleştirilsin, Kurum tarafından tek taraflı olarak gerçekleştirilmesi ve işverenin hukuk düzeninde sonuç doğurması dikkate alındığında, bu işlemi birel idari işlem olarak nitelendirmek mümkündür.

3. Tahsis İşleminin Hukuki Niteliği

Sözlük anlamı itibariyle tahsis; bir şeyi bir kimseye veya bir yere ayırma olarak tanımlanmaktadır⁴⁰⁴. Sigortalılar ile ölen sigortalıların hak sahiplerine bağlanacak olan gelir ve aylıklarla, yapılacak olan toptan ödeme, evlenme yardımı ve cenaze masrafı karşılıklarına ilişkin tahsis işleminin Kurum tarafından gerçekleştirilmesi için, hak sahipleri tarafından 2018/38 sayılı Genelgenin 2 no.lu ekinde yer alan Gelir/Aylık/Ödenek Talep Belgesinin doldurularak Kuruma verilmesi gerekmektedir.

Sosyal güvenlik yardımlarından yararlanmak üzere Kurumdan tahsis talebinde bulunan sigortalılar, sigortalılık süresi, prim ödeme gün sayısı ve yaş kriterleri yönünden sosyal güvenlik mevzuatı açısından değerlendirmekte, ilgililerin

⁴⁰³ Mehmet Bulut, **Sosyal Güvenlik Uyuşmazlıkları ve Çözüm Yolları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2017, s.21.

⁴⁰⁴ TDK Sözlük, www.tdk.gov.tr, (19.09.2021).

müstehaklık durumlarının tespiti yapılarak gelir veya aylık ödemesinde bulunmaktadır.

Tahsis işlemi de tescil ve tahakkuk işlemi gibi, idari işlem teorisine uyan bir birel işlem niteliğindedir.

4. Takip İşleminin Hukuki Niteliği

Cebri tahsil, süresi içerisinde ödenmeyen bir kamu alacağının, alacaklısı veya alacaklı adına kamu gücü kullanma konusunda yetkisi bulunan makamlar tarafından, kamu gücü kullanılmak suretiyle tahsil edilmesidir⁴⁰⁵. Sahip olunan bu kamusal güç, ilgili kamu idaresinin alacağını bizzat kendisinin tahakkuk ettirerek, gerekli takip işlemlerini gerçekleştirmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla takip işlemleri, muhatabının hukuki durumunda değişiklik meydana getirmesi ve icrai niteliği nedeniyle, idari işlem olarak kabul edilmektedir⁴⁰⁶.

5502 sayılı Kanunun 35. maddesiyle, Kurumun malları, alacakları, banka hesapları 2004 sayılı İcra ve İflâs Kanunu ile 6183 sayılı Kanun bakımından Devlet malı hükmünde olduğu düzenlenmiştir. Anılan düzenlemeye ek olarak, 5510 sayılı Kanunun 88. maddesinde, Kurumun süresi içerisinde ödenmeyen prim ve diğer alacaklarının tahsilinde 6183 sayılı Kanunun 51, 102 ve 106. maddeleri hariç diğer maddelerinin uygulanacağı, adı geçen Kanun kapsamında takip edilen alacaklarının amme alacağı niteliğinde olduklarından imtiyazlı oldukları belirtilmiştir. Bu itibarla Kurumun, 6183 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirdiği takip işlemleri, idari işlem teorisine uygun birel işlemlerdir.

B. SGK'nın İki Yanlı İşlemlerinin Hukuki Nitelikleri

Sosyal güvenlik hizmeti sunma görevi kapsamında Kurum tarafından gerçekleştirilen tescil, tahakkuk, tahsis, takip gibi işlemler genel olarak emanet usulü uyarınca Kurum kaynakları, Kurum personeli ve Kurum hizmet araçları kullanılmak

⁴⁰⁵ Özgecan Gök, “Kamu İcra Hukuku’nda Ödeme Emrine Karşı Dava Açma Süresi ve Anayasaya Uygunluğu”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:12, Özel Sayı, 2010, s.388.

⁴⁰⁶ Alper Işık, “İcra İşleminin Yapısı ve Hukuki Rejimi”, **Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:9, Sayı:1, 2021, s.64.

suretiyle gerçekleştirilmesine karşın, Kurum tarafından sağlanan sağlık yardımları büyük ekseriyetle Kurumun özel veya kamu sağlık hizmeti sunucuları ile imzalamış olduğu sağlık hizmeti satın alım sözleşmeleri veya serbest eczanelerle imzalamış olduğu ilaç temin sözleşmeleri vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir.

Kurumun, 5510 sayılı Kanunun 63. maddesi kapsamında finansman sağlama yükümlülüğü altında bulunduğu sağlık hizmetlerini, hangi yöntemlerle sağlayacağı ve bu giderlerin ödenmesi usulü, yine aynı Kanunun 73. maddesinde düzenlenmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Hizmeti Satın Alım Sözleşmelerinin/Protokollerinin Hazırlanması ve Akdedilmesine İlişkin Yönetmeliğin 6. maddesinde ise sözleşme ve protokollerin Kurum tarafından hazırlanacağı, özel sağlık hizmeti sunucuları ile yapılacak sözleşme ve protokollerin Kurum onayı ile yürürlüğe gireceği, Kurum ve taraflarca imzalanması ile geçerlilik kazanacağı hüküm altına alınmıştır.

1. Kamu Tüzel Kişileri İle İmzalanan Sözleşmelerin Hukuki Niteliği

İdarenin yaptığı bir sözleşmenin, idari sözleşme sayılabilmesi için sözleşmenin taraflarından en az birinin idare olması, sözleşmenin kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin olması, sözleşmenin amacının kamu yararı olması ve sözleşme ile idareye, sözleşmenin karşı tarafına tanınmayan üstün yetkilerin ve ayrıcalıkların tanınmış olması gerekmektedir⁴⁰⁷.

Her iki tarafı da idare olan bir sözleşmenin, hukuki niteliği itibariyle idari bir sözleşme olduğu yönünde karine ortaya çıkmaktadır. Nitekim Fransa Uyuşmazlık Mahkemesi 21.03.1983 tarihli Union des Assurances de Paris kararında iki kamu tüzel kişisi arasında akdedilen sözleşmenin ilke olarak idari sözleşme olduğunu belirtmiştir⁴⁰⁸.

5510 sayılı Kanun ile Kuruma verilen sağlık hizmeti sunma görevi kapsamında, Kurum ile Türk Eczacılar Birliği arasında ‘Sosyal Güvenlik Kurumu Kapsamındaki Kişilerin Türk Eczacıları Birliği Üyesi Eczanelerden İlaç Teminine İlişkin Protokol’, Kurum ile Hazine ve Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve

⁴⁰⁷ Zehra Odyakmaz, “Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:II, Sayı:1-2, 1998, s.149.

⁴⁰⁸ Gözler, Cilt II, s.23.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı arasında ‘Global Bütçe Protokolü’, Kurum ile üniversiteler arasında ‘Sosyal Güvenlik Kurumu/Üniversiteler Sağlık Hizmetleri Protokolü’, ‘Sosyal Güvenlik Kurumu/Vakıf Üniversiteleri Sağlık Hizmetleri Protokolü’ ve ‘Sosyal Güvenlik Kurumu İle Vakıf Üniversiteleri Arasında Kısmi Branş/Sağlık Hizmeti Satın Alım Sözleşmesi’ adları altında sözleşmeler imzalanmakta, sözleşme tarafı kamu kuruluşlarına bağlı veya üye olan sağlık hizmet sunucuları tarafından anılan sözleşme hükümleri esas alınmak suretiyle hizmet ifa edilmektedir.

a. Türk Eczacılar Birliği İle İmzalanan İlaç Temin Sözleşmesinin Hukuki Niteliği

6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanunu’nun 39. maddesinin j fıkrasıyla Türk Eczacılar Birliği; eczanelerden sağlık hizmeti alacak kuruluşlarla anlaşmalar yapmak, imzalanan sözleşmeye uygun ‘tip sözleşme’leri bastırmak ve eczanelere dağıtmak hususlarında yetkili kılınmıştır.

Sosyal güvenlik hizmeti sunmakla görevlendirilen Kurum, 5510 sayılı Kanunun 73. maddesi ile Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Hizmeti Satın Alım Sözleşmelerinin/Protokollerinin Hazırlanması ve Akdedilmesine İlişkin Yönetmelik hükümleri çerçevesinde, yapmış olduğu sözleşmeler kapsamında kamu ve özel sağlık hizmet sunucularından hizmet alımı gerçekleştirmek suretiyle bu hizmeti ifa etmektedir.

Bu kapsamda Kurum ile Türk Eczacılar Birliği arasında, genel sağlık sigortası kapsamında finansmanı sağlanan hak sahiplerine serbest eczanelerden ilaç ve tıbbi malzeme temin edilmesini konu alan, “Sosyal Güvenlik Kurumu Kapsamındaki Kişilerin Türk Eczacıları Birliği Üyesi Eczanelerden İlaç Teminine İlişkin Protokol’ imzalanmakta ve söz konusu hukuki belge belirli aralıklarla yenilenmektedir.

Her ne kadar taraflar arasında imzalanan belge protokol olarak adlandırılmış olsa da, sözleşme taraflarından her ikisinin de kamu tüzel kişiliğini haiz olmaları, sözleşme ile Kurumla sözleşme imzalayacak serbest eczanelerin uymakla yükümlü bulundukları kural ve esasların belirlenmiş olması karşısında imzalanan söz konuyu

belgeyi özel hukuk sözleşmesi olarak nitelendirmenin isabetli olmayacağı anlaşılmaktadır.

Nitekim Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, Türk Eczacılar Birliği ve Sosyal Sigortalar Kurumunun taraf olduğu, mevcut protokol ile benzer hükümler ihtiva eden protokolü, hukuki niteliği açısından irdelediği bir kararında,

“...Sosyal Sigortalar Kurumu ile ...Türk Eczacılar Birliği'nin görev alanlarını ilgilendiren bir konuda bir araya gelerek, kapsamına aldığı kişilerin uyacakları esasları belirledikleri protokolün, iki idari organın birlikte tesis ettiği tek yanlı idari işlem olduğunda kuşku bulunmamaktadır.”⁴⁰⁹

şeklinde hüküm tesis ederek, protokolü imzalayan her iki organın da kamu tüzel kişiliğini haiz olduğuna ve tesis edilen idari işlemin tek yanlılığına vurgu yapmıştır.

Kararda Danıştayın protokolü, birden fazla idari organın biraya gelerek tek bir irade açıklamasında bulunduğu genel, soyut ve sürekli bir işlem olarak tanımladığı, dolayısıyla anılan protokolü idarenin bir düzenleyici işlemi olarak kabul ettiği görülmektedir.

Danıştay, Türk Eczacılar Birliği ve Sosyal Sigortalar Kurumu arasındaki protokolün hukuki niteliğine ilişkin içtihadını, Kurum ile Türk Eczacılar Birliği arasında imzalanan protokolün hukuki niteliğini irdelediği kararında da devam ettirmiştir. Yüksek Mahkeme protokol hükümlerini, birden fazla idari organın bir araya gelerek beraberce tesis ettikleri tek yanlı işlem şeklinde değerlendirerek, protokolün düzenleyici idari işlem olduğuna karar vermiştir⁴¹⁰.

Uyuşmazlık Mahkemesinin yaklaşımı ise Danıştaya göre farklılık göstermektedir. Protokolün karşılıklı olarak her iki tarafa hak ve yükümlülükler getirdiğini, tarafların serbest iradeleriyle oluşturulduğunu, ticari niteliği haiz olduğunu, dolayısıyla kamu gücünün anılan sözleşmede yerinin bulunmadığını belirtilen Uyuşmazlık Mahkemesinin,

“...Protokolde, tarafların karşılıklı fesih yetkilerinin bulunduğu, belirlenen oranda indirim yapan her eczane ile anlaşma yapılacağı gibi hususlara yer verildiği görülmektedir. Bu durum karşısında, sözleşme kamu hukuku ağırlıklı değil, tarafların serbest iradesi ile oluşmaktadır. İdarenin sözleşmedeki fesih ve diğer yetkilerinin karşı taraftan fazla bulunması, bu sözleşmenin özel sözleşme niteliğini etkilemediği gibi; kamu hizmetine ilişkin bulunsu da idarenin üstün yetkilerle donatıldığı sonucunu doğurmamaktadır.”

⁴⁰⁹ Dn. İDDGK, T.08.02.2007, E.2006/4286, K.2007/60, (kazanci.com.tr).

⁴¹⁰ Dn. İDDK, T.15.11.2016, E.2015/3748, K.2016/2919, (hukukturk.com).

şeklinde hüküm tesis etmek suretiyle Danıştayın görüşünden ayrıldığı görülmektedir⁴¹¹.

Ancak kararın karşı oy yazısında; protokolün, iki kamu tüzel kişinin karşılıklı irade açıklamaları ile vücuda gelmiş, sözleşme tarafları açısından bağlayıcı niteliği olan, Kurumun serbest eczanelerden ilaç teminini konu alan sözleşmelere uygulanacak usul ve esasların belirlendiği, genel, objektif ve normatif nitelikte bir idari düzenleme olduğu savunulmuştur.

5510 sayılı Kanunun 103. maddesiyle, sunulmamış sağlık hizmetini fatura ettiği, fatura veya faturaya dayanak teşkil eden belgeleri gerçeğe aykırı şekilde düzenlediği, kapsam dışı sağlık hizmetlerini kapsama dahil sağlık hizmetleri gibi gösterdiği, tavanın üzerinde ilave ücret aldığı tespit olunan sağlık hizmeti sunucuları hakkında genel hükümlere göre takip yapılacağına hüküm altına alınmış olması kanaatimizce anılan sözleşmenin hukuki niteliğini etkilememektedir. Zira söz konusu sözleşme, iki kamu tüzel kişinin aynı yöndeki karşılıklı irade açıklamaları ile vücuda getirilen ve muhatabı olan eczaneler açısından genel, objektif ve normatif nitelikte kurallar ihtiva eden, Kurumun kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olduğu bir düzenlemedir. Bu nedenle Kurum ile Türk Eczacılar Birliği arasında imzalanan ilaç temin sözleşmesinin düzenleyici idari işlem olarak nitelendirilmesi gerekmektedir.

b. Sağlık Bakanlığı İle İmzalanan Sağlık Hizmeti Satın Alım Sözleşmesinin Hukuki Niteliği

Hazine ve Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı arasında her yıl yenilenen Global Bütçe Protokolü ile, 5018 sayılı Kanuna ekli I, II ve IV sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerince, Sağlık Bakanlığı bünyesindeki sağlık kurum ve kuruluşları tarafından sunulan tedavi hizmetlerinin satın alma yöntemi ve hizmet bedelinin belirli bir ödeme planı çerçevesinde ödenmesi hususu düzenlenmektedir⁴¹². Global Bütçe protokolüne

⁴¹¹ UM, HukukB. T.08.04.2013, E.2012/131, K.2013/471, benzer nitelikteki diğer kararları için bkz. UM; HukukB. T. 29.04.2019, E.2019/269, K.2019/304, UM, HukukB. T. 28.5.2020, E.2020/258, K.2020/317, (kazanci.com.tr).

⁴¹² 2021 yılı Protokolü için bkz. <https://www.saglikaktuel.com/d/file/2021-yili-global-protokolupdf.pdf>, (10.06.2022).

uygun olarak Kurum ile Sağlık Bakanlığı arasında imzalanan sözleşmeye istinaden sağlık hizmeti satın alımı gerçekleştirilmektedir.

Global Bütçe Protokolü'nün 5. maddesinde Kurumun, Sağlık Bakanlığı bünyesinde yer alan sağlık kuruluşlarının sunduğu sağlık hizmetlerini 5510 sayılı Kanunun 73. maddesinin 8. fıkrasına göre Sağlık Bakanlığı ile müştereken belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde satın alacağı düzenlenmiştir.

Anılan sözleşme incelendiğinde, sözleşmenin konusunun, bir kamu hizmeti olan sağlık hizmetinin sunulması, amacının ise kamu yararı olduğu görülmektedir. Ayrıca sözleşmenin taraflarının kamu tüzel kişileri olmaları nedeniyle de organik açıdan idari sözleşme unsuru gerçekleşmektedir.

Tüm bunlara ilave olarak Global Bütçe Protokolünde, sağlık hizmet sunucularının faturalandırma ve ödeme işlemlerini Kurumun ve/veya Kurum ile birlikte Sağlık Bakanlığının belirleyeceği mevzuata uygun şekilde gerçekleştirecekleri hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm muhavesinde, Sağlık Bakanlığı ile Kurum arasındaki bahis konusu sözleşmeyi idari sözleşme olarak nitelendirmek yerinde olacaktır.

c. Devlet ve Vakıf Üniversite Hastaneleri İle İmzalanan Sağlık Hizmeti Satın Alım Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği

Kurum, 5510 sayılı Kanunun 73. maddesi uyarınca Türk Eczacılar Birliği ve Sağlık Bakanlığının yanı sıra bünyesinde hastane bulunan devlet ve vakıf üniversiteleriyle de sözleşmeler imzalamaktadır. Bu kapsamda Kurum, devlet üniversiteleri ile 'Sosyal Güvenlik Kurumu/Üniversiteler Sağlık Hizmetleri Protokolü', vakıf üniversiteleri ile ise 'Sosyal Güvenlik Kurumu/Vakıf Üniversiteleri Sağlık Hizmetleri Protokolü' ve 'Sosyal Güvenlik Kurumu İle Vakıf Üniversiteleri Arasında Kısmi Branş/Sağlık Hizmeti Satın Alım Sözleşmesi' adları altında imzalamış olduğu sözleşmeler uyarınca sağlık hizmeti satın alımı gerçekleştirmektedir⁴¹³.

Vakıf üniversiteleri yürüttükleri kamu hizmetinin niteliği ve kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları açısından devlet üniversiteleri ile benzerlik taşımakta ve söz

⁴¹³ Sözleşme metinleri için bkz. <https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Kurum/22620739>.

konusu üniversitelerin işlemlerinin birçoğu kamu hukuku ilke ve kuralları esas alınmak suretiyle gerçekleştirilmektedir⁴¹⁴.

Kurum ile vakıf üniversiteleri arasında imzalanan sözleşmeler gerek organik, gerekse sözleşmenin taraflara yüklediği yükümlülükler açısından değerlendirildiğinde, anılan sözleşmelerin devlet üniversiteleri ile imzalanan sözleşmelerle benzer nitelikte olduğu görülmektedir. Zira bu sözleşmelerin hükümleri incelendiğinde, ilgili sağlık kuruluşlarının SUT, Ödeme Genelgesi ve Kurumca belirlenecek diğer usul ve esaslara uymayı kabul ve taahhüt ettikleri görülmektedir.

Sözleşmelerin amacı ile taraflara yüklediği hak ve yükümlülük dikkate alındığında, ‘Sağlık Bakanlığı Global Bütçe Protokolü’ gibi, bahis konusu sözleşmelerin de idari sözleşme olarak nitelendirilmesi gerekmektedir.

2.Özel Hukuk Kişileri İle İmzalanan Sözleşmelerin Hukuki Niteliği

Kurum, 5510 sayılı Kanunun 73. maddesi uyarınca kamu tüzel kişileri ile imzalamış olduğu sözleşmelere ilave olarak, özel sağlık hizmet sunucuları ve serbest eczaneler gibi özel hukuk kişileriyle de sözleşmeler imzalamaktadır. Anılan sözleşmelerin hukuki niteliği, her bir sözleşme bazında aşağıda değerlendirilmiştir.

a. Özel Hastaneler İle İmzalanan Sağlık Hizmeti Satın Alım Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği

Kurum, 5510 sayılı Kanunun 73. maddesi ve Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Hizmeti Satın Alım Sözleşmelerinin/Protokollerinin Hazırlanması ve Akdedilmesine İlişkin Yönetmelik hükümleri doğrultusunda hazırlamış olduğu Sosyal Güvenlik Kurumu Özel Sağlık Hizmeti Sunucularından Sağlık Hizmeti Satın Alım Sözleşmesi ile özel sağlık hizmet sunucularından hizmet alımı gerçekleştirmektedir⁴¹⁵.

⁴¹⁴ Çiğdem Sever, “Bir Kamu Kurumu Olarak Vakıf Üniversiteleri ve Bu Üniversitelerde Çalışan Akademisyenlerin Hukuki Statüsü”, **Legal Hukuk Dergisi**, Cilt:4, Sayı:159, 2016, s.1187.

⁴¹⁵ 2017 yılı Sosyal Güvenlik Kurumu Özel Sağlık Hizmeti Sunucularından Sağlık Hizmeti Satın Alım Sözleşme metni için bkz. kms.kaysis.gov.tr.

İdarenin taraf olduğu sözleşmelerin hukuki niteliklerinin belirlenmesinde esas alınan kriterler doğrultusunda anılan sözleşme incelendiğinde, akit taraflardan birinin kamu tüzel kişiliğini haiz Kurum olması nedeniyle, sözleşmenin idari sözleşme sayılması için gerekli olan organik şartın gerçekleştiği görülmektedir. Ayrıca sözleşmenin konusu bir kamu hizmeti olan sağlık hizmetinin sunulması, bu doğrultuda amacı da kamu yararadır.

Anılan Sözleşmesinin 7.1.2 maddesinde, Kurumun ödeme politikalarında ve karşı tarafın tabi olacağı mevzuatta tek taraflı olarak değişikliğe gidebileceği, 7.2.1. maddesinde sağlık hizmet sunucusunun, Kurumca yürürlüğe konulan mevzuat hükümleri ile kuruluş ve faaliyetleriyle konusunda Sağlık Bakanlığı tarafından yayımlanan mevzuata uymakla yükümlü olduğu, 15.1. maddesinde ise Kurumun, karşı tarafın iradesine bakılmaksızın, ödenecek ücret, sözleşmenin koşulları ve şekil şartlarında tek taraflı olarak değişiklik yapma hakkına sahip olduğu ve bu durumun özel sağlık hizmet sunucusu tarafından kabul ve taahhüt edildiği hüküm altına alınmıştır. Diğer taraftan tarafların serbest iradelerine dayanması ve ticari niteliğinin olması nedeniyle, sözleşmenin hukuki niteliği konusunda içtihat birliği bulunmadığı görülmektedir.

Uyuşmazlık Mahkemesi, sözleşmenin kamu hizmetine ilişkin olduğunu vurgulamakla birlikte,

“...sözleşmenin davalı kamu kurumuna üstün hak ve yetkiler tanıyan idari bir niteliğinin bulunmadığı; davacı şirketin, serbest iradesi ile sözleşmede belirlenen koşullarda davalı Kurumun sigortalılarına hizmet vermeyi kabul ettiği, sözleşmenin kapsamı dışında, kendi faaliyet alanında diğer müşterilerine de hizmet vermekte olduğu...”

şeklinde gerekçelendirmek suretiyle sözleşme ile Kurumun üstün yetkilerle donatılmadığı görüşündedir⁴¹⁶.

Sosyal Güvenlik Kurumu Özel Sağlık Hizmeti Sunucularından Sağlık Hizmeti Satın Alım Sözleşmesinin 17. maddesinde yer alan, sözleşme kaynaklı uyuşmazlıklarda Ankara İli mahkeme ve icra dairelerini yetkilendiren kuralın, yargılamanın minimum masrafla ve mümkün olduğunca ivedi şekilde sonuçlandırılmasını emreden Anayasanın 141. maddesine aykırılığından bahisle açılan davada Danıştay; tarafların serbest iradelerine dayanan, taraflara karşı hak ve

⁴¹⁶ UM, HukukB. T.04.06.2013, E.2012/254, K.2013/866; UM, HukukB. T.30.12.2013, E.2013/1649, K.2013/1862, (hukukturk.com).

yükümlülükler getiren, ticari niteliği bulunun bu sözleşmeyi özel hukuk sözleşmesi olarak nitelendirdikten sonra, Uyuşmazlık Mahkemesi tarafından verilen kararlara da atıfta bulunmak suretiyle, “İdarenin sözleşmedeki fesih ve diğer yetkilerinin karşı taraftan fazla bulunması, bu sözleşmenin özel sözleşme niteliğini etkilemediği gibi; kamu hizmetine ilişkin bulunsu da idarenin üstün yetkilerle donatıldığı sonucunu doğurmamaktadır.” şeklinde hüküm tesis etmek suretiyle Uyuşmazlık Mahkemesinin sözleşmelerin niteliği konusundaki yaklaşımını devam ettirmiştir⁴¹⁷.

Ancak takip eden süreçte Danıştay, Kurum ile özel sağlık hizmet sunucuları arasında imzalanan sözleşmelerin hukuki niteliğini irdelediği başka bir kararında, anılan sözleşmelerde tarafların eşitliğinin söz konusu olmadığını, sözleşmelerin Kurum tarafından hazırlandığını ve eşitler arası bir müzakere süreci yaşanmaksızın akdedildiğini, bu itibarla özel sağlık hizmet sunucuları ile Kurum arasındaki hizmet sunumu sözleşmelerinin, ‘iltihaki sözleşme’ niteliğinde olduklarını belirtmek suretiyle süregelen içtihadını değiştirmiştir⁴¹⁸.

Sözleşmelerin Kuruma üstün hak ve yetkiler tanıyan idari niteliğinin bulunmaması, tarafların serbest iradesine dayanması, ilgili sağlık hizmet sunucularının sözleşme kapsamında sunmuş oldukları sağlık hizmetlerinin yanı sıra kendi faaliyet alanında diğer müşterilerine de hizmet vermesi, sözleşmelerin ticari niteliği bulunması gibi gerekçelerle, anılan sözleşmeleri özel hukuk sözleşmesi olarak nitelendirmiş olan Uyuşmazlık Mahkemesinin de, takip eden süreçte içtihat değişikliğine giderek, anılan sözleşmeleri, idarenin kamusal yetkisine dayanarak, kamu hizmeti gerekleri ve kamu yararı nedeniyle yaptığı sözleşmeler olmasından bahisle idari sözleşme olarak nitelediği görülmektedir⁴¹⁹.

Sözleşme hükümleri ve Yüksek Yargı Mercilerinin son dönemdeki içtihatları birlikte değerlendirildiğinde, Kurumun özel sağlık hizmet sunucuları ile imzalamış olduğu sağlık hizmeti satın alım sözleşmelerinin hukuki nitelikleri itibarıyla idari sözleşme oldukları anlaşılmaktadır.

⁴¹⁷ Dn. 15. D. T.06.6.2018, E.2016/5381, K.2018/5618, (kazanci.com.tr).

⁴¹⁸ Dn. 15. D. T.27.11.2018, E.2016/3722, K.2018/7861, (kazanci.com.tr).

⁴¹⁹ UM, HukukB. T.14.12.2020, E.2020/597, K.2020/768; UM, HukukB. T.14.12.2020, E.2020/657, K.2020/769, (kazanci.com.tr).

b. Bağlantılı (Afiliye) Hastaneler İle İmzalanan Sağlık Hizmeti Satın Alım Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği

Tıp ve/veya diř hekimliği fakóltesine sahip olmakla birlikte sağlık uygulama ve araştırma merkezi olmayan veya sahip olduğu merkezin yeterli kapasite ve eğitim altyapısı bulunmayan vakıf üniversitelerinin özel sağlık hizmet sunucuları ile yapacağı işbirliğinin şartları, Sağlık Bakanlığı tarafından yayımlanan ‘Vakıf Üniversiteleri ile Özel Hastanelerin İşbirliğine İlişkin Usul ve Esaslar’ ile düzenlenmiştir⁴²⁰.

Anılan düzenleyici işlemin 5. maddesinde, yukarıda belirtilen nitelikleri haiz vakıf üniversitelerinin aynı ilde bulunan özel sağlık hizmet sunucuları ile farklı bütçelere sahip olmak şartıyla işbirliği yapabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Kurum, Sağlık Bakanlığının söz konusu düzenleyici işlemi kapsamında herhangi bir vakıf üniversitesi ile işbirliği protokolü imzalamış olan özel sağlık hizmet sunucuları ile ‘Vakıf Üniversitesi ile Afiliye Hastane Sağlık Hizmetleri Protokolü’ kapsamında sağlık hizmeti satın alımı gerçekleştirmektedir⁴²¹.

Uyuşmazlık Mahkemesi, ‘Vakıf Üniversitesi ile Afiliye Hastane Sağlık Hizmetleri Protokolü’ kapsamında Kurumun sağlık hizmeti satın aldığı hastane ile yaşadığı uyuşmazlıkla ilgili vermiş olduğu kararında idari sözleşmenin niteliklerini, idarenin karşı akide göre üstün hak ve yetkileri haiz olması, idarenin sözleşme hükümlerinde karşı akidin rızasını aramaksızın tek yanlı olarak değişiklik yapabilmesi ya da sözleşmeyi feshedebilmesi şeklinde açıkladıktan sonra, “... idare, sözleşme ile tek taraflı değişiklik yapma hakkını elde etmiştir. Bu durumda protokolün idari sözleşme vasfında olduğu tartışmasızdır.” şeklinde hüküm tesis etmek suretiyle sözleşmenin özel hukuk sözleşmesi olarak kabul edilemeyeceğine karar vermiştir⁴²².

Diğer taraftan kararın karşı oy yazısında, sözleşmenin taraflara karşılıklı olarak birtakım hak ve yükümlölükler getirmesi, tarafların serbest iradelerine dayanması, ticari nitelikli olması, idareye tanınan üstün yetkilerin kullanılmasına

⁴²⁰ Sağlık Bakanlığı Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğünün 17.05.2017 tarihli ve 54567092 sayılı Oluru, https://shgm.saglik.gov.tr/Eklenti/10914/0/usul-ve-esaslar-isbirligipdf.pdf?_tag1=34A252A750854CB46D48454566CFD93C4D52E2F0, (20.06.2022).

⁴²¹ Sözleşme metni için bkz. <https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Kurum/22620739>.

⁴²² UM, HukukB. T.29.01.2018, E.2017/798, K.2018/29, (kazanci.com.tr).

sağlık hizmet sunucusunun kendi rızası ile onay vermesi, tarafların karşılıklı fesih yetkilerinin bulunması şeklinde gerekçelendirilmek suretiyle, anılan sözleşmenin idarenin özel hukuk sözleşmesi olarak kabul edilmesi gerektiği ifade olunmuştur.

Konusu kamu hizmeti, amacı da kamu yararı olduğu konusunda herhangi bir tereddüt bulunmayan bahis konusu sözleşmede Kuruma, ödemeye ilişkin hususlarda ve karşı tarafın uymakla mükellef olduğu mevzuatta tek taraflı olarak değişikliğe gidebilme yetkisi tanınmıştır. Sözleşmenin tüm bu unsurlarına ilave olarak, Kurumun tek taraflı olarak yapacağı düzenlemeler ile sağlık hizmet sunucusuna ilave yükümlülükler yükleyebileceği hususu da göz önüne alındığında, ‘Vakıf Üniversitesi ile Afiliye Hastane Sağlık Hizmetleri Protokolü’nün de idari sözleşme olarak kabul edilmesi gerekmektedir.

c. Eczaneler İle İmzalanan İlaç ve Tıbbi Malzeme Temin Sözleşmelerinin Hukuki Niteliği

‘Sosyal Güvenlik Kurumu Kapsamındaki Kişilerin Türk Eczacıları Birliği Üyesi Eczanelerden İlaç Teminine İlişkin Protokol’ün 7.15. maddesinde, serbest eczanelerin Kurumla sözleşme yaparken Türk Eczacılar Birliği tarafından bastırılmış, protokolün 1 no.lu ekinde yer alan ‘Tıp Sözleşmesi’ ile protokolün 6 no.lu ekinde yer alan ‘Sosyal Güvenlik Kurumu Kapsamındaki Kişilerin Türk Eczacıları Birliği Üyesi Eczanelerden Tıbbi Malzemelerin Temini Sözleşmesi’ni kullanacakları hüküm altına alınmıştır. Kurumun serbest eczanelerden ilaç ve tıbbi malzeme alım işlemi, anılan sözleşme hükümleri esas alınmak suretiyle gerçekleştirilmektedir.

İdarenin taraf olduğu bir kısım sözleşmelerde sözleşmenin içeriği idare tarafından tamamıyla veya tamamına yakın bir şekilde belirlenmekte, sözleşme tarafı olan özel hukuk kişisi sözleşmenin koşullarının belirlenmesinde herhangi bir katkı sunmamaktadır. Sözleşme tarafı özel hukuk kişisinin sözleşme hükümlerini kabul ederek sözleşmeyi imzalaması veya kabul etmemesi durumunda imzadan imtina etmesi dışında seçeneği bulunmadığı bu tip sözleşmeler, idare hukukunda iltihaki sözleşme olarak nitelendirilmektedir⁴²³.

⁴²³ Gözler, Cilt II, s.5.

Anılan sözleşmeler hazırlanış usulleri ve müzakere edilme yöntemleri açısından, Türk Borçlar Kanunun 20. maddesinde düzenlenen genel işlem koşulları ile benzerlik göstermektedir. Zira genel işlem koşullarını içeren özel hukuk sözleşmelerinde de düzenleyenin ileride çok sayıdaki benzer sözleşmede kullanmak amacıyla, önceden, tek başına hazırlayarak karşı tarafa sunduğu sözleşme hükümleri yer almaktadır.

Kurum ile Türk Eczacılar Birliği arasında imzalanan ve hukuki niteliği itibariyle düzenleyici idari işlem olan sözleşmenin ekinde yer alan ‘Tip Sözleşme’ ile ‘Sosyal Güvenlik Kurumu Kapsamındaki Kişilerin Türk Eczacıları Birliği Üyesi Eczanelerden Tıbbi Malzemelerin Temini Sözleşmesi’ne ait hükümlerin, sözleşmenin tarafı olan eczacılar tarafından müzakere edilmediği, eczacıların sözleşme hükümlerinin değiştirilmesini talep etme yetkilerinin bulunmadığı, dolayısıyla serbest eczanelerin yapabilecekleri tek şeyin sözleşmeyi imzalayıp imzalamamaya karar vermekten ibaret olduğu görülmektedir.

Danıştay 2015 yılında vermiş olduğu bir kararında, davacı ile davalı idare arasında imzalanan sözleşmenin, kamu hukuku kuralları çerçevesinde yapılan ve idarenin tek yanlı üstün hak ve yetkilerini içeren idari sözleşme niteliğinde olmayıp özel hukuk kurallarına göre tarafların serbest iradesine dayalı yapılmış sözleşmenin uygulanmasından doğduğuna hükmetmek suretiyle, Kurum ile serbest eczaneler arasındaki sözleşmeyi bir özel hukuk sözleşmesi olarak nitelendirmiştir⁴²⁴.

Buna karşın Danıştay anılan sözleşmenin hukuki niteliğini irdelediği yakın tarihli başka bir kararında Türk Eczacılar Birliği ile Kurum arasında imzalanan sözleşmeyi, kamu hizmetinin yürütülmesi ile ilgili idari bir sözleşme olarak tanımladıktan sonra,

“Eczacıların ise, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı sağlık yardımlarından yararlanan kişilerin ilaç teminini karşılaması ve bedellerini ilgili kurumdan tahsil edebilmesi için dava konusu protokolün eki mahiyetindeki tip sözleşmeyi imzalaması gerekmekte olup, bahsi geçen tip sözleşmede de; protokol esaslarına uygun olarak hizmet sunulması amacıyla sözleşmenin yapıldığı, eczacıların protokol düzenlemelerine uymakla yükümlü olduğu belirtilmiştir. Sonuç olarak, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı ve eczane arasında imzalanan tip sözleşme asıl protokolün eki mahiyetinde olup; ayrılmaz bir parçasıdır. Türk Eczacıları Birliği ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı arasındaki protokol hükümlerine, eczacılar da uymak zorunda olduklarından,

⁴²⁴ Dn. 15. D. T.22.12.2015, E.2015/9987, K.2015/9042, (hukukturk.com).

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'na tanınan ayrıcalıklı hak ve yetkiler, Kurumun eczacılar ile imzaladığı tip sözleşmede de devam etmektedir.” şeklinde gerekçelendirmek suretiyle, önceki içtihadını terk ederek sözleşmenin idari nitelikte olduğuna hükmetmiştir⁴²⁵.

Her ne kadar Türk Borçlar Kanunun 20/4. maddesinde, genel işlem koşullarıyla ilgili hükümlerin, sundukları hizmetleri kanun veya yetkili makamlar tarafından verilen izinle yürütmekte olan kişi ve kuruluşların hazırladıkları sözleşmelere de niteliklerine bakılmaksızın uygulanacağı hüküm altına alınmış olsa da anılan düzenlemenin sözleşmelerin hukuki niteliklerini değiştirmeyeceği ortadadır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, Kurum ile Türk Eczacılar Birliği tarafından hazırlanan düzenleyici idari işlem niteliğindeki protokol esas alınmak suretiyle Kurum ile serbest eczaneler arasında imzalanan sözleşmeyi idari sözleşme olarak nitelendirmek mümkündür.

VII. SOSYAL GÜVENLİK KURUMU PERSONELİNİN HUKUKİ REJİMİ VE YARGILANMA USULÜ

A. SGK Personelinin Hukuki Rejimi

Anayasanın 128. maddesinde, devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklı olmak üzere, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri ile üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının, kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Kamu kuruluşlarında istihdam edilen personelin kendilerine uygulanacak hukuk dalları yönünden iki ana grupta yer aldığı söylenebilir. Bu personelin önemli bir bölümüne, memurlarda olduğu gibi idare hukuku hükümleri uygulanmakta ve bunlar sosyal güvenlikleri yönünden 5510 sayılı Kanunun 4/c maddesi kapsamına

⁴²⁵ Dn. 10. D. T.22.06.2021, E.2020/3119, K.2021/3540, (kazanci.com.tr).

girmektedir. Personelin diğ er bir kısmı ise işçilerde olduğu gibi hizmet sözleşmesine dayalı olarak istihdam edilmekte ve sosyal güvenlikleri yönünden 5510 sayılı Kanunun 4/a maddesi kapsamında sigortalı sayılmaktadır.

Kamu görevlilerine uygulanacak hukuk dalı kural olarak yasa ile belirlenmekle birlikte, yasada bu konuda açıklık olmaması durumunda ilgili personeli istihdam eden kuruma uygulanan hukuk dalı önem arz etmektedir. Zira aksine bir düzenleme bulunmadıkça özel hukuk kuralları uygulanan bir kurumun personeli de özel hukuka, kamu hukuku kuralları uygulanan bir kurumun personeli de kamu hukuku kurallarına tabi olmaktadır⁴²⁶.

Kurumun kuruluşunu düzenleyen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 403. maddesinin 2. fıkrasında Kurumun, 5502 sayılı Kanun ve kuruluş Kararnamesinde düzenleme bulunmayan durumlarda tabi olacağı hukuk düzeninin özel hukuk olduğu açıkça belirtilmiştir.

Kurumun sözleşme imzaladığı bir kısım muhataplarıyla gerçekleştirmiş olduğu işlemlerde özel hukuk hükümleri geçerli olsa da diğ er birtakım dışa yönelik işlemleri ile kurumsal işleyişe yönelik i  düzen işlemleri yönünden idare hukukuna bağlı olduğu ortadadır.

Kurumun kamu hukuku ile olan ilişkisinin ağırlılığının bir sonucu olarak Kurum personelinin statüsü, ücret ve malî haklarını düzenleyen 5502 sayılı Kanunun mülga 28. maddesinde, Kurum hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevlerin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tâbi olarak istihdam edilen personel tarafından yürütüleceği yönünde özel bir düzenlemenin yer aldığı görülmektedir.

Bu düzenlemenin 2018 yılında 703 sayılı KHK'nın 88. maddesi ile ilga edilmesine karşın, kamu kurumlarının teşkilat yapılarını yeniden düzenleyen 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde, Kurum personelinin tabi olacağı hukuk düzeni yönünden herhangi bir düzenlemenin yapılmaması, bu konuda yasal bir boşluğun ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Kurum, ilgili kanunlar ile kendisine verilen sosyal güvenlik hizmeti sunma görevini başta memurlar olmak üzere, sözleşmeli personeli ve işçileri ile yerine getirmektedir.

⁴²⁶ Gözübüyük ve Tan, s.804.

1. Memurlar

657 sayılı Kanunun 4/a maddesine göre memur, kuruluş biçimlerine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilen kişiler olarak tanımlanmıştır.

Kamusal yönetim usulleri olarak da adlandırılan genel idare esasları kavramı, kamu gücü kullanılarak tek taraflı idari işlemle tesis edilen görevlere; asli ve sürekli kavramı ise kadroya bağlanmış olan görevlere karşılık gelmektedir⁴²⁷.

Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında, “Genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerine ilişkin aslî ve sürekli görevlerin ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirileceği ve bu görevlerin kadroya bağlanması dışında, merkezi idare ile statüter bir ilişki içinde olması ve kamu gücünün kullanılması biçiminde özellikleri görülmektedir.” demek suretiyle, genel idare esaslarına göre yürütülecek kamu hizmetlerinin idare ile statü ilişkisi içinde olan ve kadroya bağlanmış memurlar eliyle yürütüleceğini belirtmiştir⁴²⁸.

Her ne kadar Kurum, özellikle sağlık hizmetlerinin finansmanı başta olmak üzere, sunmuş olduğu birtakım hizmetleri hizmet satın alma yoluyla özel hukuk kişilerine gördürme konusunda yetkili olsa da 5510 sayılı kanunda öngörülen istisnalar dışında sosyal güvenlik hizmetlerinin tamamını genel idare esaslarına göre yürütmekte ve yine bu hizmetleri Kurum bünyesinde istihdam ettiği memurları eliyle sunmaktadır.

a. Üst Kademe Yöneticiler

Anayasanın 128. maddesinde, üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmış olmakla birlikte, üst kademe yöneticilerin hangi kadro ve pozisyonlara karşılık geldiği konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır. Benzer şekilde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda da üst kademe yönetici karşılığı üst düzey kamu görevlisi kavramı geçmekle birlikte herhangi bir tanıma yer verilmemiştir. Bununla birlikte 657 sayılı Kanunun 68.

⁴²⁷ Bahtiyar, Sezginer ve Kaya, s.632-633.

⁴²⁸ AYM, T.09.02.1993, E. 1992/44, K. 1993/7, (kazanci.com.tr).

maddesinden hareketle, 1, 2, 3 ve 4. derecede yer alan ve üstlendikleri yönetim sorumluluğu nedeniyle kendilerine ek gösterge hakkı tanınan kadrolara atanan yöneticilerin, anılan kanun yönünden üst kademe yönetici olarak kabul edildiği ileri sürülse de, aylık açısından ilk dört derecede bulunan ancak görev yaptıkları kurumların üst kademelerinde yer almayan birçok memurun olması nedeniyle, yalnızca aylık derecesine göre üst kademe yöneticilerin tanımlanması da mümkün değildir⁴²⁹.

Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde⁴³⁰ kavramın tanımı yapılmamakla birlikte, kararname eki listeler incelendiğinde üst kademe yöneticilerin kimlerden oluştuğu konusunun her bir kamu kurumu açısından belirlilik kazandığı, bu kapsamda kamu kurumlarının karar ve icra organlarında yer alan yöneticilerin bu cetvellere dâhil edildikleri, dolayısıyla üst kademe yönetici olarak kabul edildikleri anlaşılmaktadır.

Anılan Kararnamenin atama usulünü düzenleyen 2. maddesinin birinci fıkrasında, yürütme yetkisinin sahibi olan Cumhurbaşkanının, atamaya yetkili amirlerin sahip olduğu yetkilere sahip olduğu belirtildikten sonra, ikinci fıkrasında anılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli I sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla, II sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılacağı, bu cetvellere dahil olmayan kadrolara ise, Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirlerce atama yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

5502 sayılı Kanunun kadro ve atamayı düzenleyen mülga 29. maddesinde, Kurum Başkanı, Başkan Yardımcısı, Genel Müdür, Rehberlik ve Teftiş Başkanı, Strateji Geliştirme Başkanı, Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanı ve 1. Hukuk Müşavirinin atamasının müşterek kararnameyle, genel müdürlükler ile Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesindeki daire başkanları, İnsan Kaynakları Daire Başkanı, Destek Hizmetleri Daire Başkanı, İnşaat ve Emlak Daire Başkanı ve sosyal güvenlik il müdürlerinin, Başkanın önerisi üzerine Yönetim Kurulu tarafından, bunların dışında kalan personelin atama işlemlerinin ise Başkan tarafından yapılacağı

⁴²⁹ Mehmet Zahid Sobacı ve Özer Köseoğlu, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler**, SETA Yayınevi 111, İstanbul, 2018, s.35.

⁴³⁰ R.G. 10.07.2018, S.30474.

hüküm altında alınmış iken, teşkilat yasasında yer alan bu düzenleme, diğer kurumların teşkilat yasalarında yapılan köklü değişiklikle birlikte 02.07.2018 tarih 703 sayılı KHK'nın 88. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi eki cetveller incelendiğinde, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı, Başkan Yardımcıları ile Rehberlik ve Teftiş Başkanının Kararnamenin I sayılı cetvelinde, Sosyal Güvenlik Kurumu Yönetim Kurulu Üyelerinin II sayılı cetvelinde yer aldıkları, 5502 sayılı Kanunun mülga 29. maddesinde yer alan diğer kadro, pozisyon veya görevlerin ise cetvellerde bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda daha önce müşterek kararname ile atanmakta olan, Kurum Başkanı, Kurum Başkan Yardımcıları ile Rehberlik ve Teftiş Başkanının atanma usulü değiştirilmiş ve bu kadroda görev yapacak memurların Cumhurbaşkanı kararıyla atanacakları hüküm altına alınmıştır.

Diğer taraftan, daha önce müşterek kararname ile atanmakta olan Genel Müdürler, Strateji Geliştirme Başkanı, Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanı ve 1. Hukuk Müşaviri kadroları 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi eki cetvellerde yer almadıklarından, bu kadrolara yapılacak atamalarda bundan sonra mezkûr Kararnamenin 2. maddesinin 2. fıkrası uyarınca bakan veya atamaya yetkili amirler yetkili duruma gelmişlerdir.

Üst Kademe Yöneticiliğe atanma şartları da anılan Kararnamenin 3. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, kararnamenin ekli I sayılı cetvelde yer alan Kurum Başkanı, Kurum Başkan Yardımcıları ile Rehberlik ve Teftiş Başkanı kadrolarına atanabilmek için, 657 sayılı Kanunun 48. maddesinde sayılan genel şartları taşımak, en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak ve bunlara ilave olarak kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak şartlarına yer verildiği görülmektedir.

b. Denetim ve Kontrolle Görevli Memurlar

27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin⁴³¹ 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile değişik ek 24. maddesinde, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla bakanlık, kurum ya da birim düzeyinde müfettiş, denetmen, denetçi, kontrolör, aktüer ile müfettiş yardımcısı, denetmen yardımcısı, denetçi yardımcısı, aktüer yardımcısı ve stajyer kontrolör istihdam edilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Nitekim Kurumun teşkilat yapısını düzenleyen 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 428. maddesinde, sosyal güvenlik müfettişi, sosyal güvenlik denetmeni ve yardımcılarının istihdam edileceği öngörülmüştür.

Bu kapsamda Kurumda, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 418. maddesinde sayılan görevleri ifa etmek üzere, merkez teşkilatı bünyesinde Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına bağlı olarak görev yapan sosyal güvenlik müfettişi ve sosyal güvenlik müfettiş yardımcıları ile Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği'nin 24. maddesinde⁴³² sayılan görevleri ifa etmek üzere, taşra teşkilatı bünyesinde il müdürlüklerine bağlı olarak görev yapan sosyal güvenlik denetmeni ve sosyal güvenlik denetmen yardımcılarını istihdam edilmektedir.

c. Diğer Memurlar

Kurumda, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında üst kademe yönetici sayılmayan Genel Müdür, Strateji Geliştirme Başkanı, 1. Hukuk Müşaviri, daire başkanı ve sosyal güvenlik il müdürü kadrolarına ilave olarak, Sosyal Güvenlik Kurumu Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği⁴³³ kapsamında atama işlemleri gerçekleştirilen diğer memurlar görev yapmaktadır.

⁴³¹ RG. 30.06.1989, S.20211, (1.Mükerrer).

⁴³² RG. 26.05.2011, S.27945. Anılan Yönetmeliğin 24. maddesi uyarınca sosyal güvenlik denetmenleri ve sosyal güvenlik denetmen yardımcıları; Kurumun sunmuş olduğu sosyal güvenlik hizmeti kapsamında sağlık hizmet sunucuları da dahil olmak üzere işyeri ve işverenler hakkında inceleme, araştırma, tespit, denetim ve tarama faaliyetlerini gerçekleştirmekle görevlidir.

⁴³³ RG. 22.08.2015, S.29453.

Anılan Yönetmeliğin 6. maddesinde, görevde yükselme sınavıyla, yönetim hizmetleri grubu, araştırma ve planlama hizmetleri grubu, hukuk hizmetleri grubu, savunma hizmetleri grubu, bilgi işlem hizmetleri grubu, idari hizmetler grubu ve destek hizmetleri grubu olmak üzere yedi farklı hizmet grubuna atama yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

2. Sözleşmeli Personel

a. İdari Sözleşmeyle İstihdam Edilen Personel (657 Sayılı Kanunun 4/b Maddesi)

Kamu kuruluşlarının, önemli projelerinin hazırlanması veya işletilmesi için zorunlu olması şartıyla ve istinai hallere münhasır olmak üzere, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde ihdas edilen pozisyonlarda 657 sayılı Kanunun 4/b maddesi kapsamında sözleşmeli personel istihdam etmeleri mümkündür.

Ülke nüfusunun tamamına hizmet vermekte olan Kurum, gerek sağlık gerekse sosyal sigortalar alanındaki hizmetlerini, kurmuş olduğu bilişim teknolojileri altyapısı vasıtasıyla görmek ve bu kapsamda gerekli altyapıyı kuracak ve işletecek teknik personele ihtiyaç duymaktadır. Kurum bu personel ihtiyacını 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi eki IV sayılı cetvelde kadroları belirtilen sözleşmeli personeli marifetiyle yerine getirmektedir.

b. Özel Hukuk Sözleşmesiyle İstihdam Edilen Personel (5502 Sayılı Kanunun 28. Maddesi)

5502 sayılı Kanunun 28. maddesi uyarınca Kurumun, bilişim hizmetlerini yürütmek üzere 80 sözleşmeli uzman personel istihdam etme yetkisi bulunmaktadır. Sosyal güvenlikleri bakımından 5510 sayılı Kanunun 4/a maddesi kapsamında sigortalı olarak istihdam edilen söz konusu personelin hizmete alınmaları, nitelikleri, görevleri, sorumlulukları, ücretleri ve diğer sosyal haklarına ilişkin hususlar Kurum Yönetim Kurulu'nun 10.06.2011 tarih ve 2011/163 sayılı kararıyla yürürlüğe

konulan Sosyal Güvenlik Kurumu Sözleşmeli Bilişim Uzmanlarının İstihdamı İle İlgili Usul ve Esaslar ile düzenlenmiştir.

Bilişim hizmetlerini yürütmek üzere görevlendirilen 80 sözleşmeli uzman personele ilave olarak, 5502 sayılı Kanunun 28. maddesinde 2014 yılında yapılan değişiklikle Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü bünyesinde 20 sözleşmeli uzman personel daha istihdam etme imkânı sağlanmıştır. 657 sayılı Kanunun 4/b maddesi kapsamında sözleşmeli olarak istihdam edilen personel ile Kurum arasındaki hukuki ilişki idari sözleşmeye dayanmakta ve sosyal güvenlikleri açısından 5510 sayılı Kanunun 4/c maddesi kapsamında sigortalı sayılmakta iken, 5502 sayılı Kanunun 28. maddesiyle istihdam edilen sözleşmeli personel ile Kurum arasındaki ilişkinin yasal dayanağını hizmet sözleşmesi oluşturmakta ve anılan personel 5510 sayılı Kanunun 4/a maddesi kapsamında görev yapmaktadır. Bu nitelikteki personelin de diğer sözleşmeli statüde istihdam edilen personel gibi Kurumun yürütmüş olduğu özel bilgi ve uzmanlık isteyen projeler kapsamında görevlendirilmeleri zorunludur.

Anılan statüde istihdam edilen personelden Kurumca belirlenecek en fazla on kişiye, 657 sayılı Kanunun 4/b maddesine göre istihdam edilenlerin sözleşme ücreti tavanının dört katını tutarında ücret ödenmesi mümkündür. Kurumca belirlenen on kişinin dışında kalan diğer personelin ücretleri ise sözleşme ücreti tavanının üç katını geçemeyecektir. Ayrıca anılan maddenin 4. fıkrası uyarınca bu nitelikte istihdam edilecek personel sayısı 20 ile sınırlıdır ve görev süreleri en fazla üç yıldır.

3. İşçiler

Kurumdaki bir başka istihdam türü işçilerdir. Kurum tarafından 657 sayılı Kanunun 4/d maddesi kapsamında, kadroları 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi eki V sayılı cetvelde yer alan sürekli işçi kadrolarında, belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle işçi istihdam edilmektedir.

2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 8. maddesinin birinci fıkrasının a bendinde, sürekli işçi istihdamı hizmet birimleri olarak atölye, şantiye, fabrika ve çiftlik; hizmet türleri itibarıyla ise temizlik, koruma ve güvenlik, bakım ve onarım hizmetleri ile sınırlandırılmıştır. Anılan düzenlemeden hareketle Kurumun, yalnızca

bahis konusu hizmet birimlerinde ve/veya hizmet türlerinde çalıştırmak üzere sürekli işçi istihdam etmesi mümkündür.

B. SGK Personelinin Yargılanma Usulü

5237 sayılı TCK'nın 6. maddesi uyarınca kamusal faaliyetin yürütülmesine katılan herkes kamu görevlisidir. Anılan Kanunda kamu görevlisi kavramının memur kavramından çok da geniş bir kavramı karşılaması, kamusal faaliyette bulunan tüm bireylerin, statülerine ve faaliyete yapmış oldukları katkıların yoğunluğuna bakılmaksızın, ceza hukuku açısından aynı hukuki rejime tabi tutulmaları sonucunu doğurmaktadır⁴³⁴.

5502 sayılı Kanunun 28/6. maddesinde, Kurum Yönetim Kurulu üyeleri de dâhil olmak üzere Kurum personelinin, 5237 sayılı TCK uygulamasında kamu görevlisi sayılacağı özel olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla, Kurumca istihdam edilen memur, sözleşmeli personel ve işçilerin tamamı ceza kanununun uygulanması açısından kamu görevlisi olarak kabul edilmelidir.

Her ne kadar Kurum tarafından istihdam edilen personelin tamamı ceza kanunu açısından kamu görevlisi sayılsa da personelin hukuki statülerine göre yargılanma usulleri farklılık göstermektedir.

02.12.1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun'un⁴³⁵ yürürlüğe girmesiyle, yaklaşık bir asırdır yürürlükte olan Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat yürürlükten kaldırılmış ve 4483 sayılı Kanun ile Anayasanın 129. maddesinin son fıkrasına uygun şekilde izin sistemi getirilmiştir. Anılan düzenleme uyarınca, görev sebebiyle işlenen suçlarda; ilk olarak izin vermeye yetkili merci (idare) tarafından ön inceleme gerçekleştirilmekte, gerçekleştirilen ön incelemenin sonucuna göre hazırlık soruşturması ve son soruşturma ise adli yargı mercileri tarafından yapılmakta ve tüm bu süreç sonucunda memur ve diğer kamu görevlileri hakkında hüküm tesis edilmektedir.

⁴³⁴ Hüseyin Aydın, "Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı", **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:1, 2010, s.127.

⁴³⁵ RG. 04.12.1999, S.23896.

Her ne kadar bir suçun faili memur veya kamu görevlisi, işlenen suç da görevle ilgili olmakla birlikte, memurun görevi veya unvanı nedeniyle farklı soruşturma usulüne tabi olması durumunda 4483 sayılı Kanunun uygulanması mümkün değildir. Aynı şekilde geçici personel, işçiler ve teşkilat kanunlarında farklı soruşturma usulü belirtilen kamu görevlileri de yasanın kapsamı dışında değerlendirilmektedir⁴³⁶. Nitekim Danıştay da, işçiler yönünden soruşturmanın 4483 sayılı Kanun uyarınca yapılamayacağı, soruşturmanın genel hükümlere göre yürütüleceği görüşündedir⁴³⁷.

Bu düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde, Kurumda 657 sayılı Kanunun 4/a maddesi kapsamında istihdam edilen memurlar ile anılan Kanunun 4/b maddesi kapsamındaki sözleşmeli personelin görevi kapsamında işledikleri suçlar yönünden 4483 sayılı Kanun hükümlerine tabi olduğu sonucuna varılmaktadır.

4483 sayılı Kanun kapsamında yürütülecek soruşturmalarda izin vermeye yetkili merciler, memurların görev yaptıkları yer veya görev yaptıkları idari merci esas alınarak düzenlenmiştir. Anılan Kanunun 3. maddesi uyarınca; ilçelerde görev yapan memurlar hakkında kaymakam, illerde görev yapan memurlar hakkında vali, bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşlar ve bakanlıkların merkez teşkilatlarında görev yapan memurlar hakkında o kuruluşun en üst idari amiri izin vermeye yetkilidir. Dolayısıyla, Kurumun merkez teşkilatında görevli personeli hakkında yürütülecek soruşturmalarda izin vermeye yetkili merci Kurum Başkanı iken, taşra teşkilatında görevli personel hakkında kaymakam veya validir.

Kurum tarafından, 5502 sayılı Kanunun 28. maddesi kapsamında sözleşmeli statüde istihdam edilen personel ile işçiler her ne kadar TCK kapsamında kamu görevlisi olarak kabul edilseler de yargılanma usulleri açısından 4483 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmayıp, soruşturmaları genel hükümlere göre gerçekleştirilmektedir.

⁴³⁶ Sağlık Bakanlığı, **İnceleme ve Soruşturma Rehberi**, T.C. Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Ankara, 2011, s.180 vd.

⁴³⁷ Dn. 1. D., T.12.03.2013, E.2013/254, K.2013/304, Danıştay Kararları Dergisi, Sayı:133, 2013, s.94.

VIII. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN MALİ YAPISI

A. SGK'nın Finansman Kaynakları

Çağdaş sosyal güvenlik sisteminin temel hedefi, sosyal güvenlik risklerinin sonuçlarına karşı bireylere gelir garantisi sunmak, bu doğrultuda, risk gerçekleştiğinde asgari ölçüde bir koruma sağlayarak, bireyi muhtaçlıktan kurtarmaktır. Bu kapsamda, risk gerçekleşmeden önce bireylere gelir garantisi sağlayacak finansman kaynaklarının yaratılması büyük önem arz etmektedir.

Sosyal yardım ve sosyal hizmetler genel itibariyle bütçe gelirleri tarafından finanse edilmesine karşın, sosyal sigortalar alanında farklı finansman yöntemleri uygulanmaktadır. Bunlardan ilki sosyal güvenlik hakkı sağlanan kimselerden tahsil edilen primlerle giderlerin finanse edildiği primli finansman yöntemi iken, diğeri sosyal güvenliğin ihtiyaç duyduğu giderlerin devlet gelirleri yani vergilerle finanse edildiği bütçe ile finansman yöntemidir⁴³⁸.

Sosyal sigorta kurumlarının gelir kaynağını sigortalı ve işverenler tarafından ödenen primlerin oluşturduğu sistemlerde dahi doğrudan veya dolaylı olarak devlet katkısı bulunmakta, dolayısıyla sosyal güvenlik yükünün devlet, sigortalılar ve işverenler üzerinde olduğu karma finansman sistemi uygulanmaktadır⁴³⁹.

Kurumun finansman kaynaklarını düzenleyen 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 431. maddesinde de dünyada çoğu ülke tarafından uygulanmakta olan karma finansman sistemine uygun şekilde, Kurumun finansman yükünün devlet, sigortalılar ve işverenler arasında paylaşıldığı görülmektedir.

⁴³⁸ Arıcı, Sosyal Güvenlik Hukuku, s.28.

⁴³⁹ Namıka Boyacıoğlu ve Mehmet ÖÇAL, "Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Finansman Yöntemleri: Türkiye'de ve Dünyada Sosyal Güvenliğin Finansmanına Kısa Bir Bakış", **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:10, Sayı:26, 2018, s.913.

1. Sosyal Sigorta ve Genel Sağlık Sigortası Prim Gelirleri, İdarî Para Cezaları, Gecikme Cezaları, Gecikme Zamları ve Katılım Payları

a. Prim Gelirleri

Özel sigorta ilişkisinde prim kavramını, sigortalının mevcut riskleri kapsamında uğrama ihtimali bulunan zararların tazmini amacıyla sigortacı tarafından ödenecek bedelin esasını teşkil eden, sigorta ettiren tarafından sigortacıya ödenen, sigorta tekniği prensibine göre belirlenmiş para şeklinde tanımlamak mümkündür⁴⁴⁰. Özel sigorta şirketleri gibi, sosyal sigorta kurumları da sigortalılara sundukları sosyal güvenlik hizmetini yerine getirmek amacıyla prim tahsil etmek zorundadır. Nitekim anılan kurumların finansman kaynağı esas itibarıyla sigortalı ve işverenlerden tahsil ettikleri primlerden oluşmaktadır⁴⁴¹. Bu anlamda sosyal güvenlik hukukunda prim, matrahı işverenler tarafından sigortalılara ödenen ücret olan, tahsis edilmiş oldukları amaç doğrultusunda kullanılmak üzere ödenen özel bir vergi olarak kabul edilmektedir⁴⁴². Buradan hareketle prim kavramını, sosyal güvenlik mevzuatı ile koruma altına alınmış olan sosyal risklerden birinin gerçekleşmesi durumunda Kurum tarafından hak sahiplerine yapılacak ödemeler ile Kurumun yönetim kaynaklı giderlerinin finanse edilmesi amacıyla, sigortalı ve işverenlerden Kuruma bildirilmiş olan prime esas kazancın belirli bir oranında tahsil olunan meblağ şeklinde tanımlamak mümkündür⁴⁴³.

5510 sayılı Kanunun 79. maddesinde, tüm sigorta kolları açısından, Kurumun sosyal güvenlik hizmeti sunma görevi kapsamında yapmış olduğu ödemeleri ve yönetsel giderlerini karşılamak üzere prim almak, ilgililerin de prim ödemek zorunda oldukları, Kurumca tahsil olunan genel sağlık sigortası primlerinin, doğrudan Kurum bütçesinin genel sağlık sigortası kalemine aktarılacağı hüküm altına alınmıştır.

⁴⁴⁰ İrem Aral, “Sigorta Sözleşmelerinde Prim Ödeme Borcu”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:13, Sayı:3-4, 2007, s.118.

⁴⁴¹ Tuncay ve Ekmekçi, s.157.

⁴⁴² Vergi gibi zorunluluk esasına dayanması, oranının ve matrahının kanunla düzenlenmesi, kaynakta tahsil imkanının bulunması, ödenmeme durumunda çeşitli yaptırımların bulunması nedeniyle primler vergiye benzetmekle birlikte, primler yalnızca tahsis edildikleri gaye için kullanılmalrı nedeniyle vergiden farklıdır. Primin hukuki niteliği hakkında bkz. Tuncay ve Ekmekçi, s.163.

⁴⁴³ Güzel, Okur ve Caniklioğlu, s.228; Arıcı, Sosyal Güvenlik Hukuku, s.206.

Benzer şekilde, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 431. maddesinin 1. fıkrasının a bendinde, prim gelirleri, idari para cezaları, gecikme cezaları, gecikme zamları ve katılım payları Kurumun gelirleri arasında sayılmıştır.

Sigortalılar ve işverenleri tarafından ödenecek prim miktarının hesabında esas alınacak gelir toplamını ifade eden prime esas kazancın muhtevası 5510 sayılı Kanunun 80. maddesinde her bir sigortalılık türü bakımından ayrı ayrı gösterilmiştir.

Buna karşın Kanunda, her bir sosyal güvenlik riski için ayrı ayrı prim oranları gösterilmeyip, tüm uzun vadeli sigorta kolları açısından tek, tüm kısa vadeli sigorta kolları açısından tek ve genel sağlık sigortası açısından tek prim oranı belirlenmek suretiyle, içinde birden fazla tek primi barındıran karma sistemin kabul edildiği görülmektedir⁴⁴⁴.

Anılan Kanunun 81. maddesi uyarınca;

-Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları prim oranı, %9'u sigortalı hissesi, %11'i işveren hissesi olmak üzere, prime esas kazancın %20'si,

-Kısa vadeli sigorta kolları prim oranı, tamamı işverenin yükümlüğünde olmak üzere prime esas kazancın %2'si⁴⁴⁵.

-Genel sağlık sigortası prim oranı, %5'i sigortalı, %7,5'i ise işveren hissesi olmak üzere prime esas kazancın %12,5'idir.

Kurum 2020 yılı içerisinde 320.524.000.000,00 TL prim tahsilatı gerçekleştirmiştir⁴⁴⁶. Bu rakam Kurumun 2020 yılsonu gelirler toplamı olan 472.626.000.000,00 TL'nin %68'ine karşılık gelmektedir.

b. İdari Para Cezaları

Kurum, 5510 sayılı Kanunun işveren ve ilgili kuruluşlara yüklediği bazı yükümlüklerin ihlali durumunda idari para cezası uygulamakla yetkilidir. Kanunun 102. maddesinde 16 bent halinde düzenlenen bu nitelikteki fiillerle ilgili olarak Kurum tarafından tahakkuku gerçekleştirilen idari para cezaları önemli finansman kaynakları arasında yer almaktadır.

⁴⁴⁴ Tuncay ve Ekmekçi, s.162.

⁴⁴⁵ 5510 sayılı Kanunun 81/c maddesi uyarınca bu oranı %1,5 oranına düşürmeye ya da %2,5 oranına artırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir.

⁴⁴⁶ SGK, 2020 Yılı Faaliyet Raporu, s.46.

Kurum tarafından idari para cezası uygulanacak fiiller, bu cezaların hukuki niteliği, tahakkuk ve tahsilat süreçleri çalışmamızın bu bölümünün V. SGK'nın Görev ve Yetkileri ile VI. SGK'nın İşlemlerinin Türlerine Göre Hukuki Nitelikleri başlığı altında, uygulanan idari para cezasına itiraz ve yapılan işlemin yargısal denetimi konuları ise çalışmamızın III. Sosyal Güvenlik Kurumunun İşlemlerinin Yargısal Denetimi bölümünde incelenmiştir.

c. Gecikme Cezaları, Gecikme Zamları

5510 sayılı Kanunun 89. maddesi uyarınca, mevzuatta öngörülen yasal sürede ödenmeyen prim ve diğer alacakların ödenmeyen kısmı, sürenin sona erdiği tarihten itibaren ilk üç aylık sürede her bir ay için %3 oranında gecikme cezası uygulamak suretiyle artırılmaktadır. Buna ilave olarak, ödeme süresinin sona erdiği tarihten borcun tahsil edildiği tarihe kadar olan dönem için Devlet iç borçlanma senetlerinin aylık ortalama faizi bileşik bazda uygulanmak suretiyle gecikme zammı hesaplanmakta ve bu tutarlar tahsil aşamasında ilgililerden tahsil edilmektedir. Kurumun yasal süresi içerisinde sigortalı veya işverenler tarafından ödenmeyen prim ve idari para cezaları dolayısıyla tahsil ettiği gecikme cezaları ve gecikme zamları bir diğer finansman kaynağını oluşturmaktadır.

d. Katılım Payları

5510 sayılı Kanunun 3/26. maddesinde katılım payı, genel sağlık sigortalısı veya bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sağlık hizmetlerinden yararlanabilmeleri için ödemek zorunda oldukları meblağ şeklinde tanımlanmaktadır.

Kurumun finansman kaynakları arasında yer alan katılım payının hangi sağlık hizmetlerinden tahsil edileceği 5510 sayılı Kanunun 68. maddesinde düzenlenmiş ve buna ilişkin uygulama esasları Sağlık Uygulama Tebliği ile belirlenmiştir. Anılan tebliğ uyarınca Kurum, ayakta tedavi kapsamında gerçekleştirilen muayeneler ve sağlanan ilaçlar ile vücut dışı protez ve ortezlerden, ayrıca hastalık gruplarına göre bir kısım yatarak tedavi hizmetlerinden katılım payı almaya yetkilidir.

Anılan maddenin 7. fıkrasına göre katılım paylarının, Kurumdan gelir veya aylık almakta olan hak sahiplerinin gelir veya aylıklarından, çalışanların ise ücret veya maaşlarından mahsup edilmesi veya eczaneler ile diğer kurum ve kuruluşlar aracılığıyla tahsil edilerek Kuruma aktarılması veya mahsuplaşmaya konu olması imkan dahilindedir.

2. Sosyal Sigorta ile Genel Sağlık Sigortasına Yapılan Devlet Katkısı

Devletin sosyal sigorta sistemine üçüncü taraf olarak doğrudan mali katkıda bulunması ülkemizde ilk olarak 1999 yılında işsizlik sigortasının kurulması ile başlamış ve akabinde 5510 sayılı Kanunla bu katkının muhteviyatı genişletilmiştir⁴⁴⁷.

5510 sayılı Kanunun devlet katkısını düzenleyen 81. maddesinde devletin, Kurumun her ay itibarıyla tahsil ettiği malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile genel sağlık sigortası primleri toplamının dörtte biri oranında katkıda bulunacağı, söz konusu devlet katkısı tutarının talep tarihinden itibaren 15 gün içinde Hazinece Kuruma ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

İşsizlik sigortası ile birlikte, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları yönünden de doğrudan devlet katkısı getirilmek suretiyle, sosyal güvenlik yükünün devlet, sigortalılar ve işverenler üzerine bırakıldığı karma finansman sisteminin anılan sosyal güvenlik riskleri yönünden hayata geçirilmesi sağlanmıştır. Kısa vadeli sigorta kolları açısından ise prime esas kazanç üzerinden hesaplanan %2'lik primin tamamı işveren tarafından ödenmekte olup, devlet katkısı bulunmamaktadır.

3. Taşınır ve Taşınmaz Gelirleri

Kurumun mülkiyetinde bulunan gayrimenkullerin satışı, kiraya verilmesi, işletilmesine ilişkin usul ve esaslar Sosyal Güvenlik Kurumu Taşınmazlar Yönetmeliği⁴⁴⁸ ile belirlenmiş olup, bu taşınmazlardan elde edilecek gelirler de Kurumun finansman kaynakları arasındadır. Ayrıca Kurum taşınmazların yanı sıra taşınır mal satışlarından da gelir elde etmektedir.

⁴⁴⁷ Arıcı, Sosyal Güvenlik Hukuku, s.216.

⁴⁴⁸ RG. 10.08.2012, S.28380.

4.Eğitim ve Danışmanlık Hizmetlerinden Elde Edilen Gelirler

Kurumun finansman kaynaklarından bir diğeri de eğitim ve danışmanlık hizmetlerinden elde edilen gelirlerdir. 5502 sayılı Kanunun mülga 34. maddesinde mevcut olmayan bu gelir türüne, ilk defa 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yer verildiği görölmektedir.

2014 yılında 6552 sayılı Kanunun⁴⁴⁹ 33. maddesiyle 5502 sayılı Kanuna eklenen 25/b maddesiyle Kurumun teşkilat yapısında değişikliğe gidilerek Eğitim, Araştırma ve Geliştirme Merkezi Başkanlığı kurulmuş ve eğitim faaliyetlerinin yeni kurulan bu birim vasıtasıyla yürütölmesi öngörölmüştür. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 424. maddesi uyarınca anılan birimin öncelikli görevi, sosyal güvenlik alanındaki araştırma, eğitim, inceleme, yayın ve danışmanlık faaliyetlerini ulusal ve uluslararası düzeyde yürütmektir.

Anılan Başkanlık ve/veya iş birliği yaptığı üniversite/araştırma enstitöleri tarafından sosyal güvenlik alanında verilen eğitimler, düzenlenen seminer ve konferanslar ve yine bu alanda hazırlanan sertifika programları vasıtasıyla elde edilen gelirler bu finansman kalemi arasında yer almaktadır.

5.Merkezî Yönetim Bütçesinden Yapılan Transferler

Merkezi yönetim bütçesi dışında 'sosyal güvenlik kurumu bütçesi' olarak adlandırılan ayrı bir bütçeye sahip olan Kurum, her bir gelir kaleminden elde ettiğı gelirleri yine bu kaleme ilişkin giderlerde kullanmak zorundadır. Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçe Yönergesi'nin 16. maddesinde bu husus; "...toplanacak gelirler, gelir bütçesinin ilgili bölümüne kaydedilir. Diğer taraftan gider bütçesinin ilgili tertibine tahsis amacı doğrultusunda kullanılmak üzere ödenekleştirilir." şeklinde açıklanmıştır.

5502 sayılı Kanunun 37. maddesinin son fıkrasıyla, sosyal güvenlik kanunları dışındaki sair bir kanunla Kurumda gider artışına neden olacak nitelikte bir düzenlemenin yapılması durumunda, bu düzenleme nedeniyle ortaya çıkan mali yükün merkezi yönetim bütçesinden karşılanacağı düzenlenmiştir.

⁴⁴⁹ RG. 11.09.2014, S.29116 (Mükerrer).

Bu düzenlemeden hareketle, 5510 sayılı Kanun dışındaki diğer birtakım yasal düzenlemeler ile Kuruma verilen görevlerle ilgili olarak Kurum tarafından gerçekleştirilen giderler merkezi yönetim bütçesinden yapılan transferlerle finanse edilmektedir⁴⁵⁰.

6. Diğer Gelirler

Yukarıda açıklanan tüm bu gelirlere ilave olarak Kurum; standart form, manyetik, elektronik veya akıllı kart satışından, data hattı ve internet kiralardan, Kuruma yapılan başvuru ve sözleşmeler dolayısıyla tahsil ettiği ücretlerden, doğrudan veya vasiyet yoluyla yapılan bağışlardan ve primler ile diğer gelirlerin değerlendirilmesinden kaynaklanan gelirlere sahiptir.

Yukarıda belirtilen gelirlerin Kurumun 5510 sayılı Kanun kapsamında sunduğu hizmetleri yerine getirmede yeterli olmaması, diğer bir anlatımla gelirlerin giderleri karşılamaması nedeniyle bütçe denkliğinin sağlanamaması durumunda, Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçe Yönergesi'nin 17. maddesi uyarınca, öncelikle gider bütçesinde öngörülen tertiplerin azaltılması veya yeni gelir kaynakları bulunması suretiyle denkliğin sağlanmaya çalışılması gerekmektedir. Buna rağmen denkliğin temin edilememesi durumunda aradaki fark Hazine'den talep edilmekte ve ortaya çıkan finansman açığı, merkezi yönetim bütçesinden yapılacak transferlerle kapatılmaktadır.

B. SGK'nın Giderleri

Sosyal barışın tesis edilerek bireyler açısından huzurlu ortamın yaratılabilmesi ancak sosyal güvenlik şemsiyesinin toplumun en alt gelir grubunu da içine alacak şekilde yaygınlaştırılması, bu suretle gelir dağılımında iyileşmenin

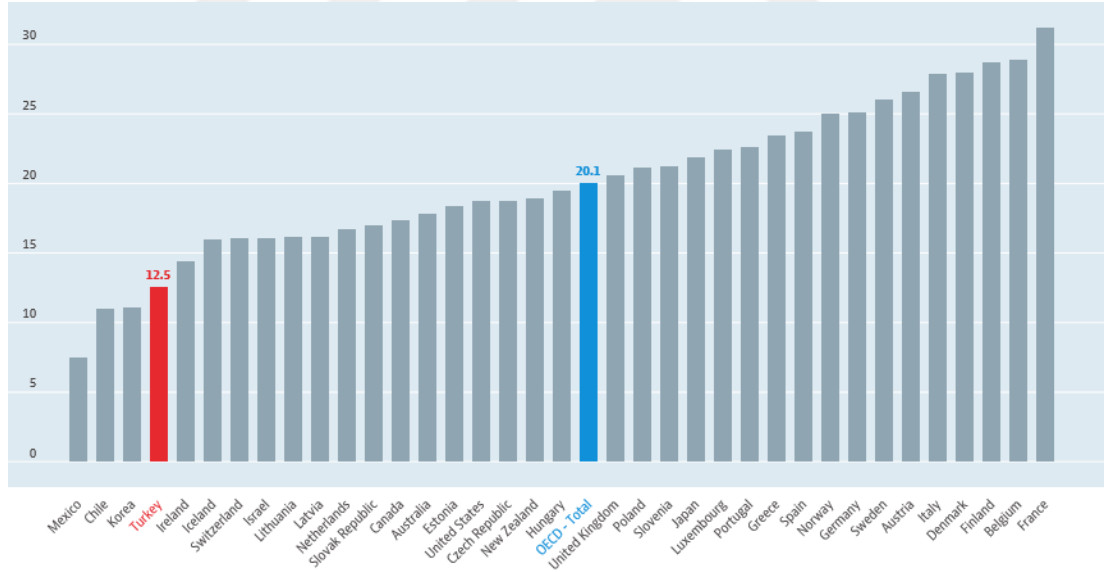
⁴⁵⁰ 2022, 3292, 5434, 2913, 2330, 1005 sayılı Kanunlar esas alınmak suretiyle bağlanan aylıklar ile emeklilik ikramiyesi ödemeleri kapsamında Kurum tarafından gerçekleştirilen harcamalar, faturalı ödemeler karşılığı olarak Maliye Bakanlığı tarafından Kuruma aktarılmaktadır.

sağlanması ile mümkündür⁴⁵¹. Bu iyileşmeyi sağlamanın temel aracı ise sosyal güvenlik harcamalarıdır.

Sosyal devlet anlayışının sonucu olarak gerçekleştirilen sosyal güvenlik harcamaları, ulusal ekonomiler üzerine önemli yükler getirmektedir. Son yıllarda devletler tarafından gerçekleştirilen harcamalar içerisinde payı gittikçe artan bu giderler, birçok ülke açısından en büyük harcama kalemi haline dönüşmüştür⁴⁵².

2014 – 2018 yılları arasındaki dönemde OECD ülkelerinin sosyal güvenlik harcamaları incelendiğinde, Fransa, Belçika gibi gelişmiş ülkelerde bu harcama kaleminin gayri safi milli hasılaya oranı %30’lar seviyesinde gerçekleşirken, OECD ortalaması %20,1’dir. Ülkemizin ise %12,5’lik ortalama ile listenin arka sıralarında yer aldığı görülmektedir⁴⁵³.

Şekil 1: 2014-2018 Yılları Arasında OECD Ülkeleri Tarafından Gerçekleştirilen Sosyal Güvenlik Harcamalarını Gösterir Grafik



Kaynak: OECD, <https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm>, (10.11.2018).

⁴⁵¹ Eyüp Serdar Erdoğan, **Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Harcamalarının Değerlendirilmesi**, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi (Ataum) Araştırma Dizisi No:41, Ankara, 2018, s.15.

⁴⁵² A.Taha Arpa ve Menşure Kolçak, “Türk ve OECD Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Harcamaları”, **Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:5. Sayı:3, 2017, s.652.

⁴⁵³ OECD, <https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm>, (10.11.2018).

Ülkemiz sosyal güvenlik harcamalarının önemli bir kısmını gerçekleştiren Kurumun gider kalemleri 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 431 maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddede bu giderler; sosyal sigorta kapsamında sigortalı ve hak sahiplerine ödenecek olan gelir, aylık ve ödenekler, genel sağlık sigortası kapsamında yapılacak giderler, genel yönetim giderleri, faiz giderleri, eğitim, araştırma, danışmanlık hizmet giderleri ve diğer giderler olmak üzere 6 bent halinde sıralanmıştır.

1.Sigortalı ve Hak Sahiplerine Ödenen Gelir, Aylık ve Ödenekler

2020 yıl sonu itibariyle 13 milyon hak sahibi, dul ve yetime gelir ve aylık ödemekte olan Kurumun, anılan yılda bu kapsamda yaptığı ödemeler toplamı 343.046.000.000,00 TL'dir⁴⁵⁴. Bu meblağ 2020 yılı gider bütçesi toplamı olan 540.095.000.000,00 TL'nin %64'üne karşılık gelmektedir.

Kurum, kısa vadeli sigorta kolları kapsamında geçici ve sürekli iş göremezlik gelirleri ile uzun vadeli sigorta kolları kapsamında malullük, yaşlılık ve ölüm aylığı ödemesinde bulunmaktadır.

a.Geçici İş Göremezlik Geliri

Kısa vadeli sigorta kolları kapsamında yer alan hastalık, analık, iş kazası ve meslek hastalığı risklerine karşı Kurumca gerçekleştirilen ödemelerin başında geçici iş göremezlik gelirleri gelmektedir.

5510 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca, iş kazası veya meslek hastalığı nedeniyle iş göremez duruma gelen sigortalılara, iş göremezliklerinin devam ettiği her bir gün için, 4/a kapsamında sigortalı sayılanların hastalık sebebiyle iş göremez duruma gelmeleri halinde, geçici iş göremezliğin üçüncü gününden başlamak üzere iş göremezliklerinin devam ettiği her bir gün için; 4/a ve 4/b kapsamında sigortalı sayılan kadınların analıkları halinde, doğumdan önceki ve sonraki sekizer haftalık sürede, çoğul gebelik halinde ise doğumdan önceki sekiz haftalık süreye iki haftalık süre ilâve edilerek çalışmadıkları her bir gün için Kurum tarafından geçici iş

⁴⁵⁴ SGK, 2020 Yılı Faaliyet Raporu, s.46.

göremezlik ödeneği ödenmektedir. Geçici iş göremezlik ödeneğine hak kazanabilmek için, sigortalının sağlık durumunun Kurum tarafından yetkilendirilmiş hekim veya sağlık kurulları tarafından rapora bağlanması ayrıca hastalık ve analık riskleri kapsamında yapılacak ödemelerle ilgili olarak, sigortalılar adına iş göremezliklerinin başladığı veya doğumun gerçekleştiği tarihten önceki bir yıl içinde en az 90 gün kısa vadeli sigorta kolları kapsamında bildiriminde bulunulması gerekmektedir.

İş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık durumunda, yatarak tedavilerde sigortalının günlük kazancının yarısı, ayaktan tedavilerde ise günlük kazancının üçte ikisi oranında geçici iş göremezlik ödeneğine hak kazanılmaktadır.

b. Sürekli İş Göremezlik Geliri

Sürekli iş göremezlik geliri, haklarında iş kazası veya meslek hastalığı kararı verilen sigortalıların, meslekte kazanma güçlerini belirli bir oranda kaybetmiş olmaları durumunda Kurumca gerçekleştirilen ödemeyi ifade etmektedir.

Kurum Sağlık Kurulu tarafından, iş kazası veya meslek hastalığı nedeniyle meslekte kazanma gücünü en az %10 oranında kaybettiği tespit olunan sigortalılar, 5510 sayılı Kanunun 19. maddesi uyarınca sürekli iş göremezlik gelirine hak kazanmaktadır.

Sürekli iş göremezlik gelirin hesaplanmasında sigortalının meslekte kazanma gücünde meydana gelen kayıp oranı dikkate alınmaktadır. Sürekli tam iş göremezlik durumunda sigortalı, hesaplanan aylık kazancının %70'i oranında gelire hak kazanmakta iken, sürekli kısmi iş göremezlikte sigortalıya bağlanacak gelir, tam iş göremezlik durumuna göre hesaplanan gelirin, iş göremezlik derecesindeki tutarı esas alınarak belirlenmektedir. Ancak sigortalının bir başkasının bakımına sürekli şekilde muhtaç olması durumunda, gelirden herhangi bir kesinti yapılmamakta, hesaplanan aylık kazancın tamamı gelir olarak bağlanmaktadır.

c. Malullük Aylığı

Uzun vadeli sigorta kollarından biri olan malullük, 5510 sayılı Kanunun 25. maddesinde tanımlanmıştır. Anılan madde uyarınca, çalışma veya meslekte kazanma güçlerini en az %60 oranında kaybetmiş olan sigortalılar, bu durumun Kurum Sağlık Kurulu tarafından tespiti ve Kanunla yer alan diğer şartların varlığı durumunda malul sayılmaktadır.

Kanunun 25. maddesi uyarınca sigortalının malullük aylığına hak kazanabilmesi için, en az on yıl süreyle Kanun kapsamında sigortalı sayılması ve ayrıca adına en az 1800 gün uzun vadeli sigorta kolları kapsamında bildirimde bulunulmuş olması gerekmektedir. Bir başkasının bakımına sürekli şekilde muhtaç olan sigortalılar açısından on yıllık sigortalılık süresi aranmamakta, hak sahibi adına 1800 gün sigorta primi bildirilmiş olması yeterli sayılmaktadır.

9000 gün ve daha fazla prim ödeme gününe sahip olan sigortalılar için toplam prim ödeme gün sayıları, 9000 günden az prim gün sayısı bulunanlar için ise 9000 gün esas alınmak suretiyle aylık miktarları hesaplanmakta, ancak 4/a kapsamındaki sigortalılar açısından 9000 gün sayısı 7200 gün olarak uygulanmaktadır.

d. Yaşlılık ve Ölüm Aylığı

Kurumun uzun vadeli sigorta kolları kapsamında yapmış olduğu ödemelerin önemli bir kısmını yaşlılık aylığı oluşturmaktadır. 5510 sayılı Kanunun 28. maddesi uyarınca, ilk defa anılan Kanuna göre sigortalı sayılanlara; kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olmaları ve en az 9000 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş olması şartıyla yaşlılık aylığı bağlanmaktadır. 4/a kapsamında yer alan sigortalılar için, malullük aylığında olduğu gibi yaşlılık aylığına hak kazanmada da prim gün sayısı şartı 7200 gün şeklinde uygulanmaktadır. Kanunun 29. maddesi uyarınca yaşlılık aylığı miktarı, sigortalının ortalama aylık kazancı ile aylık bağlama oranının çarpımı sonucunda bulunan tutara karşılık gelmektedir.

Ölüm aylığı ise, en az 1800 gün uzun vadeli sigorta primi bildirilmiş veya 4/a kapsamında sigortalı sayılanlar için, her türlü borçlanma süreleri hariç en az 5 yıldan beri sigortalı bulunup, toplam 900 gün uzun vadeli sigorta primi bildirilmiş olanlar

ile Kurumdan aylık almakta iken ölen sigortalıların hak sahiplerine bağlanan aylık türüdür.

Ayrıca, Kanunun 4/c maddesi kapsamında sigortalı sayılanlardan vazife malullüğü veya yaşlılık aylığı bağlanmasına hak kazanmış olmalarına karşın, tahsis işlemi tamamlanmadan ölen sigortalıların hak sahiplerine de istekleri durumda ölüm aylığı bağlanmaktadır.

e. Evlenme ve Cenaze Ödenekleri

5510 sayılı Kanunun 37. maddesinde evlenme ve cenaze ödeneği düzenlenmiştir. Evlenme ödeneği, evlenmeleri nedeniyle, gelir veya aylıklarının kesilmesi gereken kız çocuklarına evlenmeleri ve talepte bulunmaları halinde almakta oldukları aylık veya gelirlerinin iki yıllık tutarında bir defaya mahsus olmak üzere yapılan peşin ödemedir.

Ayrıca, Kurumdan gelir veya almakta iken ölenlerin hak sahipleri ile adlarına en az 360 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası primi bildirilmiş olup da ölen sigortalıların hak sahiplerine, Kurum Yönetim Kurulunca belirlenip, Bakan tarafından onaylanan tarife üzerinden⁴⁵⁵ cenaze ödeneği ödemektedir. 5510 sayılı Kanunun 37/3. maddesi uyarınca cenaze ödeneği, sırasıyla sigortalının eşine, eşi yoksa çocuklarına, çocukları da yoksa ana babasına, onların da olmaması durumunda kardeşlerine verilmektedir.

2.Sağlık Harcamaları

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 431 maddesinde 6 bent halinde sayılan giderlerin bir diğeri sağlık harcamalarıdır. Nitekim kanunen genel sağlık sigortalısı sayılan hak sahipleri ve bunların bakım yükümü altında olduğu şahısların sağlıklarını devam ettirmeleri, hastalanmaları durumunda tekrar sağlıklarına kavuşmaları, iş kazası ile meslek hastalığı, hastalık ve analık nedeniyle ihtiyaç duydukları sağlık hizmetlerinin karşılanması, iş göremezlik durumlarının sona

⁴⁵⁵ Kurum Yönetim Kurulu'nun 25.12.2009 tarihli ve 2009/407 sayılı kararı ve 31.12.2009 tarihli ve 179679 sayılı Bakanlık Olur'u ile hesaplama usulleri belirlenen cenaze ödeneği tutarı 2022 yılı için 1.250,00 TL'dir. <https://www.sgk.gov.tr>, (22.07.2022).

erdirilmesi veya azaltılmasına yönelik olarak, gerçekleştirilecek sağlık giderlerinin Kurum tarafından finanse edileceği hususu 5510 sayılı Kanunun 63. maddesinde açıklanmıştır.

Kurumun sağlık harcamaları dolayısıyla yaptığı ödemeler, sigortalı ve hak sahiplerine yapılan gelir ve aylık ödemelerinden sonra, Kurumun gider bütçesi içerisinde en yüksek paya sahip ikinci gider kalemini oluşturmaktadır.

Kurum 2020 yılsonu itibariyle toplam 135.703.000.000,00 TL sağlık harcaması gerçekleştirmiş olup, bu meblağ 2020 yılı gider bütçesi toplamı olan 540.095.000.000,00 TL'nin %25'ine karşılık gelmektedir. Bu giderlerin ödeme türleri itibariyle dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir⁴⁵⁶.

Tablo 2: Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Giderlerinin 2020 Yıl Sonu İtibariyle Gider Kalemlerine Göre Dağılım Tablosu

Sağlık Gider Kalemi	Harcama Tutarı (TL)
Tedavi	84.476.000.000,-
İlaç	48.609.000.000,-
Reçete Hizmet Bedeli	405.000.000,-
Diğer (Tıbbi Malzeme/Yolluk)	2.213.000.000,-
TOPLAM TUTAR	135.703.000.000,-

Kaynak: SGK, 2020 Yılı Faaliyet Raporu, www.sgk.gov.tr/2020FaaliyetRaporu.pdf, (11.10.2021), s.75.

3. Genel yönetim giderleri

Sosyal güvenlik hizmeti sunan Kurumun, kanunlarla kendisine verilmiş olan görevleri yerine getirebilmesi amacıyla oluşturulan idari yapı, kurmuş olduğu teknik ve fiziki altyapı ve bu hizmeti sunabilmek amacıyla istihdam ettiği personel nedeniyle yapmış olduğu harcamalar genel yönetim giderlerini oluşturmaktadır.

⁴⁵⁶ SGK, 2020 Yılı Faaliyet Raporu, s.75.

Diğer harcama kalemlerinden farklı olarak, Kurumun genel yönetim giderleri kapsamında gerçekleştireceği harcamalar 5502 sayılı Kanunun 37. maddesi ile sınırlandırılmıştır. Anılan sınırlama uyarınca, Kurumun bu kapsamda yapacağı harcama tutarı, yıllık toplam gelirin %5'ini aşamayacaktır.

4. Faiz Giderleri; Eğitim, Araştırma, Danışmanlık Hizmet Giderleri ve Diğer Giderler

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 431 maddesinde, yukarıda belirtilen gider kalemlerine ilave olarak; faiz giderleri, eğitim, araştırma, danışmanlık hizmet giderleri ve diğer giderler kalemlerine yer verilmiştir. 2020 yılı bütçesi incelendiğinde Kurumun 40.330.435,42 TL hizmet alım gideri yaptığı görülmektedir⁴⁵⁷.

C.SGK'nın Gelirlerinin Ödenekleştirilmesi

Kurumca tahsil edilmiş olan genel sağlık sigortası primlerinin, bütçenin genel sağlık sigortası kalemine aktarılacağını düzenleyen 5510 sayılı Kanunun 79. maddesinde yer alan düzenlemeye ilave olarak, 5502 sayılı Kanunun 37. maddesinin son fıkrasıyla, sosyal sigorta fonu ile genel sağlık sigortası fonunun birleştirilemeyeceği ve kaynakların fonlar arasında aktarılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan düzenlemelerden anlaşılacağı üzere Kurum, elde etmiş olduğu gelirleri, her bir gelir kalemi itibarıyla gelir bütçesinin ilgili bölümünde göstermek ve bu gelirleri amacı dışında kullanmamakla yükümlüdür. Nitekim Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçe Yönergesi'nin 16. maddesinin son fıkrasında da elde edilen gelirlerin, tahsis amaçlarına uygun şekilde kullanılmak üzere, gider bütçesinin ilgili bölümünde ödenekleştirileceği hüküm altına alınmıştır.

Kurumun sosyal sigorta fonu ile genel sağlık sigortası fonunu birleştirememesi ve bu fonlar arasında aktarma yapamamasının bir sonucu olarak, primlerin değerlendirilmesi sonucu elde edilen gelirler, yönetim giderlerinin

⁴⁵⁷ SGK, 2020 Yılı Faaliyet Raporu, s.38.

finansmanı amacıyla kullanılmaktadır. Ayrıca, sosyal güvenlik kanunlarından ayrı olarak, Kurum giderlerini arttırıcı nitelikte yasal düzenlemelerin yapılması durumunda, bu düzenlemelerin Kuruma getireceği mali yük, 5502 sayılı Kanunun 37. maddesi uyarınca merkezi yönetim bütçesinden karşılanmaktadır.

D.SGK'nın Finansal Hedefleri ve Hedeflerin İzlenme Usulü

5018 sayılı Kanunun 9. maddesi ile kamu idarelerine stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. Kamu idarelerinin performans hedeflerinin izlenmesi amacıyla getirilen bu düzenlemenin yanı sıra, Kurumun finansal hedeflerinin belirlenmesi ve izlenmesi hususunun 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de özel olarak düzenlendiği görölmektedir.

Anılan Kararnamenin 430. maddesinde Kurumun finansman hedeflerinin, Yönetim Kurulu'nun önerisi üzerine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın başkanlığında, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı bakan yardımcıları ile Kurum Başkanı ve Bakanca belirlenecek diğer üyelerin katılımıyla oluşan komisyon tarafından her yıl en geç Ekim ayında belirleneceği ve Kurumun söz konusu finansman hedeflerini gerçekleştirmekle görevli olduğu hüküm altına alınmıştır.

Anılan madde uyarınca Kurum, belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesi için gerekli olan tedbirleri almak, bu kapsamda gerekli mevzuat değişikliği önerilerini Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına sunmakla yükümlüdür. Ayrıca Kurum, kendi yetki alanı dışında kalan ve diğer kamu idareleri tarafından alınmasını gerekli gördüğü tedbirleri Bakanlığa bildirmek, diğer kamu idareleri ise Kurumun finansman hedeflerinin gerçekleştirilmesini doğrudan etkileyecek düzenlemeleri ve uygulamaları öncesinde Kurumdan görüş almak zorundadır. Kurumun özerk yapısının bir sonucu olarak getirilen bu düzenleme ile, Kurumun bilgisi dışında Kuruma finansman yükü getirecek düzenlemelerin yapılmasının önlenildiği ve bu suretle aktüeryal dengenin zarar görmemesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır.

Anılan düzenlemeler kapsamında Kurumca hazırlanan 2019-2023 Stratejik Planında; prim gelirlerini arttırmak, sosyal güvenliği yaygınlaştırmak, sağlık hizmetlerine erişimi kısıtlamadan sağlık harcamalarının sürdürülebilirliğini sağlamak, kaliteli sosyal sigortacılık hizmeti vererek hizmet alanların memnuniyetini

artırmak, kurumsal yönetim sistemi ve bilişim altyapısını geliştirmek şeklinde sıralanmak suretiyle temelde altı adet stratejik amacın belirlendiği görülmektedir⁴⁵⁸.

Sosyal sigorta kuruluşlarının mali durumlarını analiz etmede kullanılan en yaygın yöntemlerden biri aktif/pasif sigortalı oranları esas alınmak suretiyle gerçekleştirilen hesaplama dır. Halihazırda kurumdan gelir veya aylık almakta olan bir hak sahibini finanse etmekte olan sigortalı sayısını gösteren aktif/pasif oranı, kurumlara bağılı olarak aktif şekilde çalışan sigortalıların kurumlardan aylık alanlara oranı bulunmak suretiyle hesaplanmaktadır. Yaşlı bir nüfusa sahip olunması veya kayıtlı istihdamın az olması gibi nedenlerle aktif/pasif oranında meydana gelen azalmalar, sosyal güvenlik sistemlerinin mali sürdürülebilirliğini olumsuz yönde etkilemektedir⁴⁵⁹. Aktif/pasif oranı gelişmiş ülkelerde ortalama dört düzeyinde iken bazı ülkelerde yediye çıktığı görülmektedir. Sistemin sürdürülebilirliği açısından bu oranın en az iki olması gerektiğı kabul edilmektedir. Bu oranın ikinin altında olması durumunda, sosyal güvenlik sistemlerinde finansman sorunları ortaya çıkmaktadır. Yaşam süresi ortalamasındaki artışın yanı sıra, eğitim ve diğ er nedenlerle iş e başlama yaşının uzaması ve bu suretle çalışanların işgücü piyasasına geç girmelerinin bir sonucu olarak aktif/pasif sigortalı dengesinin sağlanması gün geçtikçe güçleşmektedir⁴⁶⁰.

Ülkemizde sosyal sigorta sisteminin finansman dengesi, her neslin kendi sosyal güvenliğinin bizzat kendisi tarafından finanse edilmesi ilkesine dayanan fon (biriktirim, kapitalizasyon) yöntemi esas alınmak suretiyle kurulmuş olmakla birlikte, aktüeryal dengeleri bozucu nitelikte müdahalelerin sonucu olarak sistem 1970’li yıllarla birlikte açık vermeye başlamıştır. Nitekim sigortalı kadın ve erkeklerin 60 yaşında emekli olmasını ilişkin düzenleme, emekli olma yaşı düşürölmek suretiyle 1969 ve 1976 yıllarında değıştirilmiş, akabinde 1994 yılında yapılan düzenleme ile kadınların 20 yıl sigortalılık süresi ve 5000 gün, erkeklerin ise 25 yıl sigortalılık süresi ve 5000 gün prim ödemeleri durumunda herhangi bir yaş kriteri aranmaksızın yaşlılık aylığına hak kazanmaları imkanı getirilmiştir. Tüm bu

⁴⁵⁸ SGK, 2019-2023 Stratejik Planı, http://www.sgk.gov.tr/sp/SGKStratejikPlan_2019_2023.pdf, (27.11.2019), s.12.

⁴⁵⁹ İbrahim Attila Acar ve İsmail Kitapçı, “Sosyal Güvenliğ in Demografik Boyutu: Türkiye’deki Emeklilik Sistemindeki Değışim”, **Maliye Dergisi**, Sayı:154, 2008, s.80.

⁴⁶⁰ Arpa ve Kolçak, s.660.

müdahalelerin sonucu olarak kurumların aktif/pasif dengeleri hızla bozulmuştur⁴⁶¹. 2020 yıl sonu itibariyle Kurumun 12.490.714 pasif sigortalısına karşın 23.344.547 aktif sigortalısı mevcuttur. Aktif/pasif oranı kritik seviye olarak kabul edilen 2 seviyesinin altında, 1,87 olarak gerçekleşmiştir. Dosya sayısı esas alındığında ise bu oran 1,76'ya kadar gerilemektedir⁴⁶².

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanan 2019-2023 dönemini kapsayan 11. Kalkınma Planında, sosyal güvenlik sisteminin uzun dönemli mali sürdürülebilirliğinin sağlanması temel amaç olarak belirtildikten sonra, 2018 yılı itibariyle %4 olan Kuruma yapılan bütçe transferlerinin gayrisafi yurtiçi hasılaya oranının, 2023 yılında %3,2'ye gerilemesi ve buna paralel olarak, dosya bazında aktif/pasif oranının 1,90'a yükselmesinin hedeflendiği görülmektedir.

Bu hedeflerin gerçekleştirilmesini teminen planda açıklanan tedbirler incelendiğinde, genel itibariyle kayıt dışı istihdama yönelik denetimlerin etkinliği artırılarak sosyal sigorta prim tabanının genişletilmesinin ve bu suretle Kurumun aktüeryal dengesindeki bozukluğun giderilmesinin amaçlandığı, mamafih bu tedbirlerin yeterli olmayacağı da öngörülerek, bireysel emeklilik sistemine katılımın teşviki ve tamamlayıcı emeklilik kurumlarının kapsamının genişletilmesine de önem verildiği görülmektedir.

E. SGK'nın Mali Yönden Denetimi

Türk Dil Kurumu sözlüğünde 'denetim' kavramı 'denetleme' ile karşılanmaktadır⁴⁶³. 'Denetleme', bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini ortaya koymak için gerçekleştirilen çalışmayı ifade etmektedir⁴⁶⁴.

Teknik anlamda denetim, bir kamu idaresi veya işletmeye ait işlemlerin, anılan birimin amaçları ve yerine getirmek zorunda olduğu görevler kapsamında, eksiksiz, verimli ve zamanında gerçekleşip gerçekleşmediği hususunun, belirli

⁴⁶¹ Yusuf Alper, "Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler", **SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi**, Sayı:1, 2011, s.12.

⁴⁶² SGK, 2020 Yılı Faaliyet Raporu, s.52.

⁴⁶³ TDK Sözlük, www.tdk.gov.tr, (17.09.2018).

⁴⁶⁴ Yaşar Okur, "Türkiye'de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme", **Maliye Dergisi**, Sayı:158, 2010, s.573.

hiyerarşi içinde ve yaptırımlı biçimde izlenmesidir⁴⁶⁵. Denetimin temel gayesi işlemlerin kurallara uygunluk bakımından durumunu tespit etmektir. Bu kurallar; denetimin amacına ve denetlenen birimin niteliğine göre, hukuk kuralları, genel kabul görmüş muhasebe kuralları veya denetime ilişkin standartlar olabilir⁴⁶⁶.

Denetim faaliyeti, denetimi yapan organ ve bu organın denetlenenle ilişkisi, denetim sırasında kullanılan yöntem, denetimin kamuda veya özel sektörde yapılması gibi unsurlar esas alınmak suretiyle; iç denetim, kamu denetimi, faaliyet denetimi, uygunluk denetimi ve bağımsız denetim olmak üzere çeşitli tasniflere tabi tutulmaktadır⁴⁶⁷.

İç denetimi kısaca, yönetime destek olmak amacıyla, bir kurumun yürütmüş olduğu muhasebe, mali ve diğer faaliyetlerini tetkik için yapılan bağımsız inceleme ve değerlendirme faaliyeti şeklinde tanımlamak mümkündür⁴⁶⁸. Dış denetim ise, bir kurumun kendisi tarafından istihdam edilmeyen denetçilerden oluşan bağımsız bir organ tarafından denetlenmesidir⁴⁶⁹.

Mali denetim ise; kamu idarelerinin, bütçe uygulamaları kapsamında sistematik bir şekilde kayda alınmış olunan verilerinin, muhasebe ilkeleri ve yasal mevzuata uygunluk açısından sorgulanmasıdır⁴⁷⁰.

Sosyal güvenlik alanında, kurumların iç yapılarındaki aksaklıkların ve mali durumlarının tespitine yönelik gerçekleştirilen iç denetimin yanı sıra, kurumların hizmet sunduğu sosyal tarafların sosyal güvenlikle ilgili getirilen yükümlülöklere uygun davranıp davranmadıklarının tespitine yönelik gerçekleştirilen saha denetimi olmak üzere iki farklı denetim biçimi bulunmaktadır⁴⁷¹. Her iki denetim biçimini bünyesinde barındıran sosyal güvenlik denetimini; çalışan ve işverenlerin sosyal

⁴⁶⁵ Nazmi Küçükyavaş, **2011 Yılında Çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelerin Bakanlık Denetim Sistemine Etkileri**, T.C. Başbakanlık Yayını, e-kitap, Ankara, 2014, http://www.igb.gov.tr/Kutuphane/2011_Y%C4%B1l%C4%B1nda_%C3%87%C4%B1kar%C4%B1lan_Kanun.pdf, (10.01.2019), s. 6.

⁴⁶⁶ Murat Alışkan, **Türk Ticaret Kanunu'na Göre Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Anonim Şirketleri Denetlemesi ve İlgili Fesih Davaları**, Legal Yayınevi, İstanbul, 2007, s.5.

⁴⁶⁷ Serpil Senal, **Bağımsız Denetim Kalitesinin Arttırılmasında Kamu Gözetimi Kurumunun Rolü: Bağımsız Denetim Firmaları Üzerine Bir İnceleme**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), SDÜ Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Isparta, 2011, s.20.

⁴⁶⁸ Ayşe Pamukçu, **İç Kontrol ve İç Denetim**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019, s.27.

⁴⁶⁹ Bayram Aslan, "Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak İç Denetim" **Sayıştay Dergisi**, Sayı:77, 2010, s.71.

⁴⁷⁰ Doğan Bayar, "Mali Denetim Nedir?", **Maliye Dergisi**, Sayı:155, 2008, s.3.

⁴⁷¹ Şerife Türcan Özşuca ve Şenay Gökbayrak, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması", **SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt:2, Sayı:2, 2012, s. 104.

güvenlik mevzuatından kaynaklanan yükümlülöklere uyup uymadıklarının tespiti amacıyla gerçekleştirilen saha denetimi faaliyetine ilave olarak, sosyal güvenlik kurumlarının iç işleyiş ve finansman dengesinin kontrolüne yönelik gerçekleştirilen denetim faaliyeti olarak tanımlamak mümkündür⁴⁷².

Fransa’da, sağlık, sosyal güvenlik, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin politikalar konusunda teftiş, denetim ve değerlendirme faaliyetleri “Inspection Générale des Affaires Sociales” (IGAS) adıyla faaliyet gösteren Sosyal İşler Genel Müfettişliği tarafından yerine getirilmektedir. İdari yönden Sağlık Bakanlığı ile Sosyal ve Çalışma İşleri Bakanlığına bağılı olarak faaliyet gösteren Sosyal İşler Genel Müfettişliği, denetim ve araştırmalar yoluyla tüm sosyal programlar ve faaliyetleri gözlemlemesinin yanı sıra, bir iç danışmanlık birimi olarak da faaliyet göstermekte ve hükümetin sosyal politikalar alanındaki önemli tavsiye kaynakları arasında yer almaktadır. Bu açıdan Kurul, Başbakanlık ve diğer bakanlıklar açısından da bir danışma birimidir⁴⁷³.

Osmanlı İmparatorluğu’nda 19. yüzyılın ikinci yarısında Fransa örneğinden esinlenerek oluşturulan idari denetim sistemi Cumhuriyet döneminde gelişerek devam etmiş, sosyal güvenlik kurumları da dahil olmak üzere, 2004 yılına kadar olan süreçte ihdas edilen tüm kamu kurumlarının teşkilat yapıları içerisinde teftiş kurullarına yer verilmiş ve kurumların mali yönden iç denetimleri anılan birimler tarafından yerine getirilmiştir⁴⁷⁴.

5018 sayılı Kanun ile, ölkemizde uzun yıllar uygulanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nu yürürlükten kaldırarak, uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamalarıyla uyumlu bir kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi kurulması yönünde mevzuat alt yapısı oluşturulmuştur⁴⁷⁵.

5018 sayılı Kanuna ekli IV sayılı cetvelde yer alan Kurumun, mali yönden iç denetimi, Kurum Başkanlığına bağılı olarak faaliyet gösteren Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı ile İç Denetim Birimi Başkanlığı, dış denetimi ise T.C. Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılmaktadır.

⁴⁷² Özgür Hakan Çavuş, “Sosyal Güvenlik Sisteminin Denetim Yapısı ve Denetim Birimleri”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt:24, Sayı:2, 2017, s.526.

⁴⁷³ Inspection Générale des Affaires Sociales hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.igas.gouv.fr/>, (03.02.2019).

⁴⁷⁴ Yürekli, Kamu Yönetisel Teftiş, s.259.

⁴⁷⁵ İbrahim Akdeniz, “Kamu Mali Yönetimi Reformunda Strateji Geliştirme Birimleri”, **Maliye Dergisi**, Sayı:159, Temmuz-Aralık 2010, s.406.

1. Kurum İçi Denetim

a. İç Denetim Birimi Başkanlığı Tarafından Gerçekleştirilen Denetim

Uluslararası İç Denetçiler Örgütü tarafından iç denetim; “Kurumun her türlü etkinliğini denetlemek, geliştirmek, iyileştirmek ve kuruma değer katmak amacıyla, bağımsız ve tarafsız bir şekilde verilen güvence ve danışmanlık hizmeti” şeklinde tanımlanmaktadır⁴⁷⁶. İç Denetim Birim Başkanlıkları tarafından kamu idarelerinde yürütülen iç denetim faaliyetlerinin hukuki dayanağını oluşturan 5018 sayılı Kanunun 63. maddesinde de kavramın benzer şekilde tanımlandığı görülmektedir.

Maddenin 2. fıkrasında, doğrudan ilgili idarenin üst yöneticisine bağlı olarak faaliyette bulunmak üzere, idarelerin yapıları ve personel sayıları dikkate alınarak, iç denetim birimi başkanlıklarının kurulabileceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan düzenlemeden hareketle; Kurum Başkanlık Makamının 02.07.2007 tarih ve 009 sayılı Onayı ile doğrudan Kurum Başkanlığına bağlı olarak faaliyet göstermek üzere İç Denetim Birimi Başkanlığı kurularak, iç denetçi atamaları yapılmıştır⁴⁷⁷.

Kurumun mali denetimi kapsamında iç denetçiler, 5018 sayılı Kanunun 64. maddesi uyarınca; Kurum kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığını incelemek, buna ilişkin önerilerde bulunmak, harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak, Kurum harcamalarının Kurumun performans hedefleri ile uyumlu olup olmadığını denetlemek, ayrıca malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yaparak bu konularda önerilerde bulunmakla görevlidir.

b. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Tarafından Gerçekleştirilen Denetim

TDK’ya göre denetim ve teftiş aynı kavrama karşılık gelse de gerek günlük kullanım da gerekse uygulama da bu kavramların ayrı ve farklı işlevlere sahip olduğu

⁴⁷⁶ Aktaran Umut Korkmaz, “Kamuda İç Denetim”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt:2, Sayı:25 2007, s.4.

⁴⁷⁷ SGK, İç Denetim Birimi Başkanlığı, 2008/8 no.lu Genelge, (kms.kaysis.gov.tr).

bilinmektedir. Nitekim dünyada genellikle denetim, mesleki bir faaliyet ve disiplin olarak teftiş faaliyetinden ayrıştırılmıştır⁴⁷⁸. İngilizce’de teftiş (inspection⁴⁷⁹), her şeyin doğru ve hukuka uygun olduğunu kontrol etmek amacıyla bir kuruluşa yapılan resmi ziyaret, denetim (audit⁴⁸⁰) ise, bir işte hesaplar üzerinde gerçekleştirilen ve sonucu rapora bağlanan resmi denetim faaliyeti olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla denetim ile benzerlik gösteren teftişi, denetim görevini profesyonel anlamda yerine getiren, denetleme ve soruşturma yetkisini haiz denetim görevlilerinin etkinlikleri şeklinde tanımlamak mümkündür⁴⁸¹.

5018 sayılı Kanun ile birlikte, kamu idarelerinde iç denetim birimi kurulmasının zorunlu hale gelmesi, Teftiş Kurulu Başkanlıklarını tartışmalı hale getirmiştir. Buna ilave olarak, her ne kadar Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi ve akabinde yürürlüğe girmemesine karşın, 15.07.2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunda teftiş kurulu başkanlıkları yerine ana hizmet birimi olarak rehberlik ve denetim birimine yer verilmesi ve anılan Kanunun 38. maddesinde denetimin; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla yapılacağı şeklinde tanımlanmak suretiyle, rehberlik, eğitim ve danışmanlık yaklaşımının ön plana çıkarılmış olması⁴⁸², bu tarihten sonra kurulan kamu kurumlarının teşkilat yasalarını etkilemiş ve danışma birimi olan ve Teftiş Kurulu Başkanlığı adıyla faaliyet gösteren birimler yerini, ana hizmet birimleri arasında yer alan ve Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı adıyla faaliyet gösteren birimlere bırakmıştır.

Bu süreçte gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu kapsamında, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve T.C Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü tek bir çatı altında birleştirilerek, adı geçen kurumların bünyesinde yer alan dört farklı teftiş

⁴⁷⁸ Hami Örenay, “Teftiş ve Denetim Kavramları ve Denetiminin Yeniden Yapılanması”, **Denetim Dergisi**, Sayı:9, 2012, s.93.

⁴⁷⁹ Cambridge Dictionary, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/inspection>, (01.02.2019).

⁴⁸⁰ Cambridge Dictionary, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/audit>, (01.02.2019).

⁴⁸¹ Ömer Yürekli, “Kamu Yönetim Teftiş ve Denetim Sistemi ve Yeniden Yapılanması”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:480, 2015, s.261.

⁴⁸² Ömer Yürekli, “Teftişin Üçüncü Boyutu”, **Denetim Dergisi**, Sayı:119, 2012, s.7.

kurulu⁴⁸³ 5502 sayılı Kanun ile Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı adı altında tek bir çatı altında birleştirilmiş, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası yayımlanan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 413. maddesinin 1. fıkrasının (e) bendinde de bu idari birim aynı ad altında düzenlenmiştir.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 2. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanınca atanan Rehberlik ve Teftiş Başkanı başkanlığında görev yapan müfettişlerden oluşan Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının görevleri 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 418. maddesinde belirtilmiştir.

Anılan madde uyarınca Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının temel görevi; sosyal güvenliğe ilişkin hükümlerin uygulanmasını, usulsüzlükleri önleyici, eğitici ve rehberlik yaklaşımını ön plana çıkaran bir anlayışla Kurum Başkanı adına denetlemek, bu kapsamda Kurumun merkez ve taşra teşkilâtı ile personelinin idarî, malî ve hukukî işlemleri hakkında teftiş, inceleme ve soruşturmalar yürütmek, ayrıca sosyal güvenlik mevzuatının verdiği yetki doğrultusunda, Kurumla sözleşme yapmış gerçek ve tüzel kişiler hakkında inceleme ve soruşturmalar yapmaktır.

Kurumda saha denetimi doğrudan Kurum Başkanlığına bağlı olan Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bünyesinde görev yapan müfettişler ve Sosyal Güvenlik İl Müdürlüklerinde il müdürüne bağlı olarak görev yapan Sosyal Güvenlik Denetmenlerince yerine getirilmektedir. Nitekim Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin⁴⁸⁴ 114. maddesinin 1. fıkrasında, Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları, 5502 sayılı Kanunda belirtilen Kurum müfettişleri ile sosyal güvenlik denetmenleri şeklinde açıklanmıştır.

Anılan kararname incelendiğinde, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının çoğu kamu kurumlarındaki teftiş birimlerinden farklı görev ve yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Bu itibarla Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Kurumun merkez ve taşra teşkilatının iş ve işlemlerinin mevzuata uygunluğunu denetleyip, kurum personeli hakkında inceleme ve soruşturma yapma görevlerinin yanı sıra, Kurumun paydaşları olan sigortalılar ile işverenler veya Kurumla sözleşme ya da protokol imzalamış

⁴⁸³ Sosyal Güvenlik reformu öncesi süreçte, sosyal sigortalar alanında Sosyal Sigortalar Kurumu bünyesi içerisinde Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Teftiş Kurulu ve Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Sigorta Teftiş Kurulu olmak üzere iki ayrı denetim birimi bulunmakta, bu kurullardan Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı saha denetimi yapmakta iken, Başkanlık Teftiş Kurulu Kurum içi teftiş, inceleme ve soruşturma faaliyetlerini yürütmekteydi.

⁴⁸⁴ RG. 21.08.2013, S.28742.

sağlık hizmet sunucuları hakkında, bunların iş ve işlemlerinin mevzuata uygunluğunun incelenmesi/soruşturulması görevlerini ifa etmekte, ayrıca saha denetimi olarak adlandırılan, kayıt dışı istihdamla mücadele kapsamındaki denetim ve asgari işçilik incelemelerini de gerçekleştirmektedir.

Ayrıca kayıt dışı istihdamı önleme ve sosyal sigorta suiistimalleri ile mücadele etme görevi kapsamında gerçekleştirilen denetim faaliyetleri ile, sigortalıların gerçek ücret ve çalışma süreleri belirlenerek, kayıt dışı istihdam edilenlerin sosyal güvence altına alınması sağlandığından, bu denetim türü aynı zamanda ILO'nun 81 sayılı Sözleşmesi çerçevesinde iş denetimi kapsamına da girmektedir⁴⁸⁵.

2. Kurum Dışı Denetim

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun⁴⁸⁶ 4/a maddesinde sayılan denetime tabi tutulacak kuruluşlar arasında Kurum da bulunmaktadır. Bu kapsamda, 5018 sayılı Kanuna ekli IV sayılı cetvelde yer alan Kurumun dış denetimi öncelikle Sayıştay Başkanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir.

5018 sayılı Kanunun başlıklı 68. maddesinde dış denetimin amacı, kamu idarelerinin hesap verme sorumlulukları kapsamında, mali faaliyet, karar ve işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanması şeklinde açıklanmıştır. Bu amaca uygun şekilde her yıl Sayıştay Başkanlığı tarafından yürütülen mali denetim sonucunda, Kurum tarafından verilen cevapların da yer aldığı dış denetim genel değerlendirme raporu düzenlenmekte ve bu rapor TBMM'ye sunulmaktadır⁴⁸⁷.

Kurumu dışarıdan denetleme yetkisini haiz bir diğer kuruluş ise Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak faaliyet gösteren Devlet Denetleme Kurulu'dur. Devlet Denetleme Kurulu, Anayasanın 108/1. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanının

⁴⁸⁵ Ekrem Taşbaşı, **Sosyal Güvenlikte Denetim ve Teftiş**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Bilim Dalı, İstanbul, 2009 s.10.

⁴⁸⁶ RG. 19.12.2010, S.27790.

⁴⁸⁷ Kurumun dış denetimi sonucu Sayıştay Başkanlığı tarafından düzenlenen 2020 yılı raporu için bkz. Sayıştay Başkanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu 2020 Sayıştay Dış Denetim Raporu, Eylül 2021, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/3727-sosyal-guvenlik-kurumu>, (Erişim: 26.10.2021).

isteği üzerine tüm kamu kurum kuruluşlarında olduğu gibi Kurumu da mali yönden denetlemeye yetkilidir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN İŞLEMLERİNİN YARGISAL DENETİMİ

I.SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN DÜZENLEYİCİ İDARİ İŞLEMLERİNİN İPTAL DAVASI YOLUYLA DENETİMİ

İdarenin tesis etmiş olduğu idari niteliği haiz işlemlerin objektif hukuk kurallarına uygun olup olmadığının araştırılarak, hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin hukuki varlıklarının sona erdirilmesini sağlayan iptal davaları, hukuk devleti ilkesinin teminatını oluşturmaktadır⁴⁸⁸.

Anayasa Mahkemesinin “İptal davaları, idarenin hukuka uygun davranmasını sağlayarak hukuk devletini gerçekleştiren önemli yollardandır.”⁴⁸⁹ şeklinde ifade ettiği üzere, iptal davası ile amaçlanan idarenin hukuk kurallarına uygun şekilde hareket etmesinin sağlanması ve böylece hukuk düzeninin korunmasıdır.

Kamu tüzel kişiliğine sahip olan Kurum, 5502 sayılı Kanun ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kendisine verilmiş olan sosyal güvenlik hizmeti sunma görevi kapsamında, sahip olduğu düzenleme yetkisini kullanmak suretiyle; yönetmelik, genelge, esas ve usul, tebliğ, yönerge, talimat, talimname, genel yazı vb. adlar altında genel, soyut, sürekli kurallar koymak suretiyle, genel düzenleyici işlemler yapmaktadır.

Kurumun ister münferiden isterse diğer kamu tüzel kişilerinin iştiraki ile yürürlüğe koyduğu düzenleyici işlemleri, hukuki nitelikleri itibarıyla tek yanlı işlemlerdir ve Anayasa 125. maddesi uyarınca idarenin bütün eylem ve işlemleri gibi yargısal denetime tabidir.

İdari davaya konu bir idari işlemin yargı merciine intikali durumunda dava dilekçesi, İYUK’un 14/3. maddesine uygun şekilde; görev ve yetki, idari merci tecavüzü, ehliyet, idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı, süre aşımı ve husumet hususlarında sırasıyla incelenmektedir.

⁴⁸⁸ Ramazan Çağlayan, **İdari Yargılama Hukuku**, Seçkin Yayınevi 13. Baskı, Ankara, 2021, s.434.

⁴⁸⁹ AYM, T.25.07.2014, E.2014/153 K.2014/149, https://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/GenelKurul/Basvuru_Karari/2014-149.pdf, (11.11.2019).

Yapılan ilk inceleme sonucunda dava dilekçesinde herhangi bir hukuka aykırılığın bulunmadığının tespit edilmesi veyahut tamamlanması mümkün olan eksikliklerin tamamlanması durumunda mahkeme işin esasına geçmekte ve uyuşmazlık konusu işlemi İYUK'un 2. maddesinde belirtilen sıra dahilinde; yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden incelemek suretiyle hukuka uygunluk açısından denetlemek suretiyle esas hakkındaki kararını vermektedir.

Aşağıda öncelikle, Kurum tarafından yürürlüğe konulan düzenleyici işlemlerin yargısal denetimi kapsamında açılan davalarda ilk inceleme sırasında gerçekleştirilen işlemlerden özellik arz eden durumlar üzerinde durulacak, akabinde davanın esası hakkında gerçekleştirilen denetim ve ilgili kanun yollarına değinilecek ve son olarak yargı mercilerinin esas hakkında vermiş olduğu kararların, Kurum, davacı ve üçüncü kişiler açısından doğurduğu sonuçlar irdelenecektir.

A. İlk İnceleme Aşamasına İlişkin Özellik Arz Eden Durumlar

Kurumun düzenleyici işlemlerinin kısmen veya tamamen iptali istemiyle açılan davalarda, görevli ilk derece mahkemesi tarafından dava dilekçelerinin, işin esasına girmeden önce İYUK'un 14/3. maddesine uygun şekilde incelenmesi gerekmektedir. Zira anılan maddenin 5. fıkrası uyarınca, ilk incelemeyi gerçekleştiren yargı mercii tarafından dava dilekçesinde herhangi bir hukuka aykırılığın bulunmadığının tespit edilmesi veyahut tamamlanması mümkün olan eksikliklerin tamamlanması durumunda dilekçe Kuruma tebliğ edilmekte ve bu suretle Kurum düzenleyici işlemi hakkında iptal davası açıldığından haberdar olmaktadır.

1. Görev

Kurum tarafından yürürlüğe konulan düzenleyici işlemler, niteliği itibarıyla birer idari işlem olduklarından, kamu kurum ve kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerin iptali istemiyle açılacak davalarda, ilk derece mahkemesi olarak Danıştayın görevli olduğuna ilişkin 2575 sayılı Danıştay

Kanunu'nun 24/1-c maddesi uyarınca, anılan düzenleyici işlemlerin iptali talebiyle açılacak davalarda Danıştay, ilk derece mahkemesi olarak görev yapmaktadır.

2.Ehliyet ve Husumet

İYUK'un 14/3. maddesinde düzenlenen ilk inceleme konularından biri de ehliyettir. Taraf ehliyetini, davada taraf olabilme yetisi⁴⁹⁰, dava ehliyeti ise, kişinin kendisinin veya yetkili kılacağı bir temsilcisinin vasıtasıyla bir davayı takip etmesi ve usul işlemlerini yürütmesi⁴⁹¹ şeklinde tanımlamak mümkündür. İYUK'un 15/1-b maddesi uyarınca davacının dava ve taraf ehliyetinin bulunmaması durumunda davanın ehliyet yönünden reddedilmesi gerekmektedir.

İYUK'un 31/1. maddesinin HMK'ya yaptığı atıf uyarınca idari yargılama usulünde ehliyet, HMK hükümleri esas alınmak suretiyle çözümlenmesi gereken bir konudur. HMK'nın 50/1. maddesi uyarınca medeni haklardan yararlanma, yani hak ehliyetine sahip olanlar, davada taraf ehliyetine de sahiptir. Medeni hukuktaki hak ehliyetinin usul hukukunda büründüğü şekli ifade eden taraf ehliyeti uyarınca, Medeni Kanun hükümlerine göre hak ehliyetine sahip olan gerçek ve tüzel kişilerin davada taraf ehliyeti de bulunmaktadır. Dava ehliyeti ise anılan Kanunun 51/1. maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemede dava ehliyetinin, medeni hakları kullanma ehliyetine göre belirleneceği hüküm altına alındığından, fiil ehliyetine sahip olan gerçek ve tüzel kişilerin aynı zamanda dava ehliyetine de sahip oldukları söylenebilir.

Ancak bir davada, davacı ve davalının objektif dava ehliyeti olarak tanımlanan taraf ve dava ehliyetine sahip olmasının yanı sıra dava konusu hak ile ilişkisini ortaya koyan sübjektif dava ehliyeti koşulunun da gerçekleşmesi aranmaktadır⁴⁹².

İdari yargılama usulünde menfaat ihlali olarak tanımlanan sübjektif dava ehliyeti ile; idari işlem nedeniyle ilgilinin menfaatinin etkilenmiş olması, etkilenen

⁴⁹⁰ Murat Atalı ve İbrahim Ermenek, **Medeni Usul Hukuku**, Seçkin Yayınevi, 3. Baskı, Ankara, 2021, s.142.

⁴⁹¹ Çağlayan, İdari Yargı, s.293.

⁴⁹² Atalı ve Ermenek, s.143.

menfaatin somut, güncel ve meşru nitelikte olması ve iptali istenen düzenleyici işlem ile davacı arasında makul ve ciddi bir ilginin bulunması ifade edilmektedir⁴⁹³.

Kamu hizmetlerinden yararlanan kişilerin, bu hizmetlerin sunumu ile ilgili olarak kamu idareleri tarafından alınmış olan kararlara karşı dava açmakta, kişisel menfaatlerinin bulunduğu genel olarak kabul edilmektedir⁴⁹⁴. Bu nedenle Kurumun düzenleyici idari işlemlerine karşı açılacak iptal davalarında davacıların subjektif dava ehliyetine sahip olup olmadıklarının, başka bir anlatımla somut, güncel ve meşru nitelikteki menfaatlerinin ihlal edilip edilmediği hususunun ilgili idari yargı mercii tarafından denetlenmesi zorunludur.

Nitekim Danıştay, 24.12.2014 tarih ve 29215 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğin 20. maddesine eklenen Liste-5'te, yanında (*) işaretli tedavilerin üçüncü basamak resmi sağlık kurumlarında yapılması halinde %25 ilave edilerek ödeme yapılacağı hususundaki düzenlemenin hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle açılan davada subjektif ehliyet koşulunu, idari bir işleme herkes tarafından iptal davası açılmasının istikrarsızlığa neden olmaması ve idarenin işleyişinin olumsuz etkilenmemesini amacıyla davaya konu edilecek işlem ile dava açacak kişi arasında aranan menfaat ilişkisi şeklinde tanımladıktan sonra,

“...Sağlık Uygulama Tebliğinin eki EK-2/C Listesini değiştiren davaya konu Liste 5'te yer alan ve yanında () işareti olan işlemlerin, üçüncü basamak sağlık kurum ve kuruluşlarında yapılması halinde işlem puanlarına %25 ilave edilerek ödeneceğine dair bir düzenlemenin iptali istenilen maddede yer almadığından, söz konusu maddenin iptalinde davacının menfaatinin bulunmadığı, bu nedenle, Tebliğin bu maddesi yönünden dava dilekçesinde belirtilen gerekçe kapsamında dava açma ehliyetinin olmadığı”*

şeklinde hüküm tesis ederek, davacının iptalini talep ettiği tebliğ maddesinin %25 puan ilaveyle ödenecek hizmetlerden olmadığından bahisle menfaat yokluğundan düzenleyici işlem aleyhine açılan iptal davasının reddine karar vermiştir⁴⁹⁵.

Kurumun, görülmekte olan davada hangi organı tarafından temsil olunacağı, dolayısıyla açılacak davalarda husumetin Kurumun hangi organına yöneltileceği hususu da İYUK'un 14/3-f maddesinde düzenlenen ilk inceleme konuları arasındadır.

⁴⁹³ Ender Etem Atay, **İdari Yargılama Hukuku**, Seçkin Yayınevi, 3. Baskı, 2021, s.185.

⁴⁹⁴ Mehmet, Altundiş. “İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti”, **TBB Dergisi**, Sayı:69, 2007 s.375.

⁴⁹⁵ Dn. 15.D. T.11.03.2016, E.2016/793, K.2016/1653, (kazanci.com.tr).

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 403. maddesinin 2. bendi uyarınca kamu tüzel kişiliğini haiz olan Kurum, sahip olduğu tüzel kişiliğin bir sonucu olarak objektif dava ehliyetine sahip olup, yargı mercileri nezdinde taraf ve dava ehliyeti bulunmaktadır⁴⁹⁶. İptal davasının davalısı kural olarak söz konusu idari işlemi tesis eden idari mercii veyahut idari makamdır⁴⁹⁷. Kamu tüzel kişilerinin karar veya yürütme organlarının işlemlerine karşı açılan davalarda husumetin, ilgili kamu tüzel kişinin yürütme organına yönetilmesi gerekmektedir⁴⁹⁸.

4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 409. maddesi uyarınca Kurum tarafından yayımlanacak yönetmelikleri karara bağlama görevi Kurumun karar organı olan yönetim kuruluna aittir. Yönetmelik dışındaki diğer düzenleyici işlemler ise Kurumun ilgili genel müdürlükleri tarafından yayımlanmaktadır. Düzenleyici işlem ister yönetim kurulu isterse genel müdürlükler tarafından yayımlanmış olsun, iptal davasında husumet, Kurumun yürütme organı olan Kurum Başkanlığına yönetilmelidir.

3.Süre

İYUK'un dava açma süresini düzenleyen 7. maddesinin 1. fıkrasında, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde dava açma süresinin altmış gün olduğu hüküm altına alındıktan sonra, anılan maddenin 4. fıkrasında, ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresinin, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı, ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililerin, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilecekleri belirtilmiştir.

Bu hükümden hareketle, Kurum tarafından yayımlanan düzenleyici işlemlerde dava açma süresi, işlemin yayımlanma tarihini izleyen günden itibaren 60 gün iken, Kurum tarafından düzenleyici işlem esas alınmak suretiyle birel idari işlemin de tesis edilmesi ve tesis edilen birel idari işlemin yargısal denetiminde idari yargının görevli olması durumunda, dava açma süresi birel idari işlemin muhatabına tebliğ edildiği günü takip eden günden başlamaktadır.

⁴⁹⁶ Gözler, Cilt I, s.231.

⁴⁹⁷ Atay, İdari Yargı, s.198.

⁴⁹⁸ Çağlayan, İdari Yargı, s.333.

Dolayısıyla birel idari işlem ile birlikte, düzenleyici işlem için dava açma süresi tabiri caizse canlanmakta ve yayımlanmasından uzun yıllar geçtikten sonra bile düzenleyici işlemler dava konusu edilebilmektedir⁴⁹⁹.

4. Dava Konusu Edilebilir İşlem

Organik anlamda idari bir organ tarafından gerçekleştirilen her işlemin iptal davasına konu edilmesi mümkün değildir. Zira iptal davasının konusu olan işlemin, kamu hizmeti sunmakla görevli bir idari bir organın, bu hizmetin yürütülmesi kapsamında kamu gücü kullanmak suretiyle tek yönlü iradesi ile tesis ettiği, kesin nitelikli ve yürütülmesi zorunlu olan, diğer bir anlatımla icrai nitelik taşıyan bir işlem olması da zorunludur⁵⁰⁰.

Bir idari işlemin kesin olması için, o idari işlemin tamamlanmış, başka bir anlatımla öngörülen tüm aşamalardan geçerek ortaya çıkmış olması gerekmektedir⁵⁰¹.

Yürütülmesi zorunlu olma, bir diğer anlatımla icrailik ise; kamu gücü kudretinin, ayrıca bir başka işlemin varlığına gerek olmaksızın, üçüncü kişiler üzerinde çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle, hukuk düzeninde değişiklikler meydana getirmesidir⁵⁰².

Kurum tarafından yürürlüğe konulan düzenleyici işlemler genel olarak kesin ve icrai niteliği haiz olduklarından, bu işlemlerin tek başlarına iptal davasına konu olmaları mümkündür. Kurum, düzenleyici işlemlerinin büyük çoğunluğunu başka bir idari organın katılımı olmaksızın, tek taraflı irade açıklaması ile tesis etmesine karşın, bir kısım düzenlemelerde kendisi dışında başkaca idari organların katılımına ihtiyaç duymaktadır. Örneğin, 5510 sayılı Kanunun Sağlık Raporlarının Usul ve Esaslarının Belirlenmesi başlıklı 95. maddesi uyarınca tesis edecek düzenleyici işlemlerde Kurum tek başına yetkili olmayıp, anılan madde kapsamındaki yönetmeliklerin Sağlık Bakanlığı ile müştereken hazırlanması zorunludur. Benzer şekilde, Kurum ile Türk Eczacılar Birliği arasında imzalanan ilaç temine ilişkin

⁴⁹⁹ Özge Didem Boulanger, “Eksik Düzenlemeler Aleyhine İptal Davası Açma Yöntemi Üzerine Bir İnceleme” **YBHD**, Yıl:6, Sayı:2021/1, s.61.

⁵⁰⁰ Çağlayan, İdari Yargı, s.299.

⁵⁰¹ Halil Kalabalık, İdari Yargılama Usulu Hukuku, Seçkin Yayınevi, 16. Baskı, Ankara, 2022, s.167.

⁵⁰² Gözler, Cilt I, s.804.

sözleşme de iki farklı tüzel kişiliğe sahip idari organın aynı yöndeki irade beyanları doğrultusunda tesis edilmiş bir düzenleyici işlemdir. Kamu tüzel kişiliğine sahip diğer kuruluşların katılımı ile hazırlanan bu tür düzenleyici işlemlerde, işlemin yayımlanması öncesi süreçte Kurumca gerçekleştirilen işlemler icrai olmadıklarından, hazırlık işlemi niteliğindeki bu tür işlemler iptal davasına konu edilemeyecektir.

Bunun yanında bir düzenleyici işlemin iptal davasına konu olabilmesi için dışsal hukuki etkiye sahip olması, yani muhatabı için hukuki sonuç doğurmaya yönelik olarak yapılması da gerekmektedir. Bu itibarla, dışsal bir hukuki etki meydana getirmeyen, Kurumun kuruluş ve işleyişine yönelik olarak gerçekleştirilen düzenlemeler iptal davasına konu edilemeyecektir⁵⁰³.

B. Esas Yönünden Denetim

Danıştay tarafından gerçekleştirilen ilk inceleme sonucunda dava dilekçesinde herhangi bir hukuka aykırılığın bulunmadığının tespit edilmesi veya tamamlanması mümkün olan eksikliklerin tamamlanması durumunda işin esasına geçilmekte ve uyuşmazlık konusu işlem İYUK'un 2. maddesinde belirtilen sıra dahilinde; yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden incelenerek, hukuka uygunluk açısından denetlemek suretiyle esas hakkında karar verilmektedir.

İdare hukukunda, bir kişi, kurul ya da organın idare adına irade beyanında bulunabilmesi, idare adına karar alabilmesi ve işlem tesis edilmesi kudretini ifade eden yetki kurallarının dayanağını Anayasa ve kanunlar oluşturmaktadır. İdari makamlara yetkinin Anayasa ve kanunlarla verilmiş olmasının bir sonucu olarak, bir idari makamın yetkisiz olması kural, yetkili olması ise istisnadır⁵⁰⁴.

Yetki unsurunun kamu düzeninden olmasının sonucu olarak, bir idari işlemin yetki unsuru bakımından hukuka aykırılığı yargılamanın tüm aşamalarında ileri

⁵⁰³ Kalabalık, s.169; Kurum bütçesinin hazırlanmasına ilişkin ilke ve esasları belirlemek amacıyla Yönetim Kurulu'nun 27.09.2012 tarih ve 2012/352 sayılı onayıyla yürürlüğe konulan Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçe Yönergesi dışsal hukuki bir etki yaratmamaktadır. Tamamıyla Kurumun iç işleyişine yönelik olarak yürürlüğe konulmuş bu tür bir düzenlemenin tek başına iptal davasına konu edilmesi imkanı bulunmamaktadır.

⁵⁰⁴ Gözler, Cilt I, s.846.

sürülebilmekte, ayrıca mahkeme tarafından res’en göz özünde bulundurulmaktadır⁵⁰⁵.

Yetki bakımından ortaya çıkan hukuka aykırılıkları kişi, konu, yer ve zaman bakımından yetkisizlik şeklinde sınıflandırmak mümkündür.

Örneğin Kurum yönetmeliklerini karara bağlama görevi 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 409. maddesi uyarınca Yönetim Kuruluna aittir. Dolayısıyla Kurum tarafından yürürlüğe konulacak yönetmeliklerin Yönetim Kurulu dışında Kuruma ait başka bir organ tarafından karara bağlanmış olması söz konusu işlemi yetki unsuru bakımından hukuka aykırı hale getirecektir.

Bir kamu tüzel kişisi bünyesinde görev yapan kişi ya da organların hangi konularda işlem yapabileceğinin önceden hukuki normlar ile belirlenmesine ise konu bakımından yetki denilmektedir⁵⁰⁶. Dolayısıyla idari bir makam tarafından, başka bir idari makamın görev alanına ilişkin bir konuda karar alınması durumunda, tesis edilen bu işlem yetki unsuru bakımından hukuka aykırılık oluşturacaktır⁵⁰⁷.

Danıştay, 2012/40 sayılı Kurum Genelgesinin 5510 sayılı Kanunun 76. maddesine aykırı olmasından bahisle iptali istemiyle açılan davada, Kurum tarafından yürürlüğe konulan düzenleyici işlemlerin normlar hiyerarşisine uygun olması gerektiğini belirttikten sonra; “Tüzük, yönetmelik, genelge gibi düzenlemelerin ancak kanunda verilmiş olan hakkın kullanılmasının açıklanması ile ilgili olacağı, bu metinlerde kanun ile verilmiş olan hakkı genişletici veya daraltıcı mahiyette hükümlere yer verilemeyeceği hukukun genel ilkelerindendir.” şeklinde gerekçelendirmek suretiyle, Kurumun düzenleyici işlem tesis etme yetkisinin ‘Yasama yetkisinin devredilmezliği’ ilkesine uygun olarak kanunların çizdiği sınırlar içerisinde ve kanunlara uygun olarak kullanılması gerektiğine hükmetmiştir⁵⁰⁸.

Kamu görevlilerinin zaman bakımından yetkilerinin sınırı, görev başlamaları ile görevin sona ermesi aralığındaki zaman aralığı olup, bir kamu görevlisinin hukuka uygun olarak göreve başlamadan önce veya görevi sona erdikten sonra tesis etmiş olduğu işlemler yetki yönünden hukuka aykırılık oluşturmaktadır⁵⁰⁹.

⁵⁰⁵ Çağlayan, İdari Yargı, s.480.

⁵⁰⁶ Çağlayan, İdari Yargı, s.487.

⁵⁰⁷ Gözler, Cilt I, s.909.

⁵⁰⁸ Dn. 15. D. T.28.11.2108, E.2013/5440, K.2018/7936, (kazanci.com.tr).

⁵⁰⁹ Çağlayan, İdari Yargı, s.489.

Örneğin; 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 408. maddesiyle, yönetim kurulu Başkan ve başkan yardımcısı dışındaki Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıl ile sınırlandırılmıştır. Görev süresi dolan bir yönetim kurulu üyesinin iştiraki ile karara bağlanmış olan bir düzenleyici işlem, yetki unsuru açısından hukuka aykırı olacaktır.

Özel hukukta şekil serbestliği ve irade özgürlüğü esas olmasına karşın, İYUK'ta şekil, idari işlemin temel bir unsuru olarak tanımlanmış ve hem idari işlemin hazırlanış yöntemini hem de dış görünüşünü kapsayacak şekilde kullanılmıştır⁵¹⁰.

İdare hukukunda şekil kuralları asli ve tali şekil kuralları şeklinde ayrılmakta olup, şekil kuralına uyulması halinde işlemin başka türlü ortaya çıkacağı durumlarda asli şekil, şekil kuralına aykırılık olmaması durumunda işlemin aynı şekilde ortaya çıkacağı durumlarda tali şekil kuralı ihlali ortaya çıkmaktadır. Asli şekil kuralına aykırılık iptal sebebi iken, tali şekil kuralına aykırılığın iptal sebebi olmadığı kabul edilmektedir⁵¹¹.

5510 Sayılı Kanunun 63/2. maddesinde Kurumun, finansman sağlama yükümlülüğü altında olduğu sağlık hizmetlerinin teşhis ve tedavi yöntemleri ile ödeme usul ve esaslarını Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığının görüşünü alarak belirleyeceği belirtilmiş olmasına karşın, 25.07.2014 tarih ve 29071 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ'in Sağlık Bakanlığının görüşü alınmaksızın hazırlanmış olduğundan bahisle açılan iptal davasında Danıştay, hazırlık işlemlerine karşı doğrudan doğruya iptal davası açılmamasına karşın, hazırlık işlemleri sırasında ortaya çıkan eksikliklerin ya da hukuka aykırılıkların nihai ve icrai işleme karşı açılan iptal davasında ileri sürülebileceğini belirttiikten sonra, görüş alınmaması şeklinde gerçekleşen hazırlık aşamasındaki söz konusu eksikliğin, idari işlemi şekil unsuru yönünden sakat hale getireceğine karar vermiştir⁵¹².

⁵¹⁰ Ramazan Yıldırım ve Serkan Çınarlı, **İdare Hukuku Dersleri Cilt II**, Astana Yayınevi 1 Baskı, Ankara, 2019, s.82.

⁵¹¹ Çağlayan, İdari Yargı, s.493.

⁵¹² Danıştay İDDK, T.28.09.2020, E.2019/1803, K.2020/1633, (kazanci.com.tr).

İdari işlemin hukuk aleminde doğmasından önce mevcut olan ve idari mercii söz konusu idari işlemi tesis etmeye yönelten etkenler, işlemin sebep unsurunu oluşturmaktadır. İdarenin işlem yaparken gösterdiği veya talep üzerine açıklamış olduğu sebebin, o işlem için öngörülen sebep olmaması, gösterilen sebebin başka bir hukuksal sonuç doğurması ya da sebep olarak gösterilen olgu ile işlem arasında kamu yararı açısından olağan bir ilişkinin bulunmaması durumlarında, tesis edilen işlem sebep unsuru açısından hukuka aykırılık teşkil etmektedir⁵¹³.

18.03.2014 tarih ve 28945 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ'in bazı hükümlerinin, daha önceki düzenlemede yer alan uygulamanın değiştirilmesini gerektirecek, objektif, yeterli inceleme ve araştırmaya dayalı olmamasından bahisle iptali istemiyle açılan davada Danıştay, idari işlemin sebep unsurunu, "İdareyi işlem yapmaya iten hukuki neden, bir başka ifadeyle; tüm idari işlemlerde olduğu gibi işlemle gerçekleştirilmeye çalışılan kamu yararına dayanan hukuki, somut durum" şeklinde açıkladıktan sonra, sağlık hizmeti ile yaşam hakkı arasındaki doğrusal ilişkiye rağmen, Kurum tarafından gerçekleştirilen savunmada dava konu değişikliğin hukuki ve bilimsel gerekçelerinin ortaya konulamaması ve Kurumun öne sürdüğü gerekçelerin mevcut uygulamanın değiştirilmesini gerektirmemesinden bahisle idari işlemin sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir⁵¹⁴.

İdare yargıda geçerli olan res'en araştırma ilkesinin bir sonucu olarak, yargılama sırasında idari yargı mercii, tarafların ileri sürmüş olduğu sebeplerle bağlı olmayıp, taraflarca ileri sürülmemiş olsa dahi, incelemiş olduğu işlemin hukuka aykırı sayılması ya da sayılmamasını gerektiren başka bir sebebin mevcudiyetini görmesi durumunda, sebep ikamesi suretiyle esas hakkında karar vermek zorundadır⁵¹⁵.

Bir idari işlemin doğurduğu sonuç, başka bir anlatımla hukuk aleminde meydana getirdiği değişiklik, söz konusu işlemin konu unsurunu oluşturmaktadır⁵¹⁶. İşlemin konusunun açıkça kanuna aykırı olması, kanunun emrettiği bir işlemin

⁵¹³ Yıldırım ve Çınarlı, İdare Hukuku Dersleri, s.84.

⁵¹⁴ Dn. 15. D. T.06.03.2018, E.2014/6132, K.2018/2209, (kazanci.com.tr).

⁵¹⁵ Çağlayan, İdari Yargı, s.515.

⁵¹⁶ Gözler, Cilt I, s.1045.

yapılmaması veya yapılmaması emredilen bir işlemin yapılması söz konusu işlemi konu unsuru bakımından hukuka aykırı hale getirmektedir⁵¹⁷.

Genellikle hukuk kuralları, hangi sebeplerin hangi sonuçları doğuracağını, bir başka anlatımla belirli bir sebebin varlığı halinde yapılacak işlemin konusunun ne olduğunu tespit etmekte olduğundan, bir idari işlemin sebep ve konusu arasında hukuk kurallarıyla öngörölmüş bir illiyet bağı bulunmaktadır⁵¹⁸. Bu gibi durumlarda idari işlemin sebebi ile konusu arasında illiyet bağının bulunmaması, yapılan işlemin hukuka aykırı olması sonucunu doğurmaktadır. Konu unsurunun anlaşılabilmesi için, o idari işlemin kime veya neye yönelik olarak yapıldığının, bu işlemin yapılması neticesinde o kişide/şeyde ne gibi hukuki sonuçlar ortaya çıkardığının ve işlemin o kişiye/şeye nasıl bir yükümlölük/fonksiyon yüklediğinin ortaya konulması gerekmektedir⁵¹⁹.

Amaç unsuru ise, bir idari işlem ile ulaşılması arzulanan nihai sonuç olup, idari işlemler genel olarak kamu yararı, özel olarak ise kamu yararının belirli bir kategorisini gerçekleştirmeye yönelik olarak tesis edilmek zorundadır⁵²⁰. Bir idari işlem tesis edilirken kamu yararı yerine, kişisel, siyasi veya üçüncü bir şahsın menfaati esas alınarak hareket edilmesi halinde, söz konusu işlem amaç unsuru bakımından hukuka aykırı hale gelmektedir⁵²¹.

Denetim yetersizliğinin yol açtığı yolsuzluk gerekçe gösterilmek suretiyle, birbiri ile ilgisi olmayan, salt çok sık kullanılan ve büyük harcama yapılmasını gerektiren reçetelerin bir araya getirilerek eczaneler arasında sıralı dağıtıma tabi tutulmasını öngören düzenlemenin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, idarelerin kamu yararı amacını sağlamak için yapacağı işlem ve eylemlerin türünü, zamanını ve yöntemini belirlemede sahip oldukları takdir yetkilerinin sınırsız olmadığına, tesis edilen işlemlerin kamu yararı yönünden yargı denetimine tabi olduğuna vurgu yaptıktan sonra, Kurumun denetim konusundaki yetersizliğinin hasta haklarını ortadan kaldıramayacağına, bu hakkın özünü zedeleyemeyeceğine, bir kısım

⁵¹⁷ Çağlayan, İdari Yargı, s.523.

⁵¹⁸ Gözler, Cilt I, s.1053.

⁵¹⁹ Buğra Vehbi Döner, “Savunma Hakkı Bağlamında Vergi Hukuku’nda Elektronik Tebligat -Nimet Mi, Külfet Mi?” **Prof. Dr. Nami Çağan Anısına Armağan**, Atılım Üniversitesi Yayınevi No: 63, Ankara, 2020, s.218.

⁵²⁰ Atay, İdari Yargı, s.268.

⁵²¹ Çağlayan, İdari Yargı, s.532.

hastaların ilaca ulaşmasını güçleştiren dava konusu işlemin, amaç unsuru yönünden hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir⁵²².

Danıştay tarafından yukarıda açıklandığı şekilde gerçekleştirilen esas hakkındaki denetim sonucunda, Kurum tarafından yürürlüğe konulan düzenleyici işlemin İYUK'un 2. maddesinde yer alan yetki, şekil, sebep, konu veya maksat yönlerinden herhangi biri açısından hukuka aykırı olduğunun tespit edilmesi durumunda, işlem hakkında iptal kararı verilmektedir. Verilen iptal kararı ile birlikte düzenleyici işlemin hukuki varlığı son bulacağından Kurumun artık söz konusu düzenleyici işlemi esas almak suretiyle birel işlem tesis etme imkânı ortadan kalkmaktadır.

C. İlk Derece Mahkemesi Kararının Temyizi ve Kesinleşmesi

İdari bir merci, hukuka aykırı bir karar vermesi veya bir işlem tesis etmesi durumunda, bahis konusu karar veya işlemi yetkide ve usulde paralellik ilkesi uyarınca her zaman için geri alma ve yerine hukuka uygun yeni bir işlem tesis etme yetkisini haiz iken, mahkemelerin hukuka aykırı kararlarını bizzat kendilerinin düzeltmesi mümkün olmayıp, usul veya esas yönünden hukuka aykırı verilmiş kararların düzeltilmesi ancak bir üst yargı mercii tarafından söz konusu kararın denetlenmesi bir başka anlatımla kanun yoluna başvurulması ile mümkündür⁵²³.

Temyiz kanun yolu, istinaf üzerine verilen kararlarla, kanunda gösterilen diğer bazı kararlar aleyhine başvuru ve istinaf kanun yolundan farklı olarak yalnızca hukuksal denetimin yapıldığı bir yargı yoludur⁵²⁴. Temyiz incelemesinde ilk derece mahkemeleri ve istinaf mercii olarak bölge idare mahkemesi tarafından verilen nihai kararların hukuka uygunluk denetimleri Danıştay tarafından gerçekleştirilmektedir.

İYUK'un temyiz kanun yolunu düzenleyen 46. maddesi uyarınca Kurumca yürürlüğe konulan düzenleyici işlemler hakkında Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak vermiş olduğu kararların temyizen incelenmesi mümkündür. Temyiz

⁵²² Dn. 8. D. T.28.11.2011, E.2011/5155, K.2011/6094, (hukukturk.com).

⁵²³ Yıldırım ve Çınarlı, İdari Yargılama Hukuku, s.275.

⁵²⁴ Atay, İdari Yargı, s.411.

başvurusu İYUK'un 46/1. maddesi uyarınca kararın taraflara tebliğinden itibaren 30 gün içinde yapılmak zorundadır.

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 38. maddesinde, idari dava dairelerinden ilk derece mahkemesi olarak verilen kararların İdari Dava Daireleri Kurulunca temyizen inceleneyeceği hüküm altına alındığından, Kurumun düzenleyici işlemlerinin temyizen incelenmesi İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından gerçekleştirilmektedir. İYUK'un 49. maddesinin 4. fıkrası uyarınca Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulları kararlarına uyulması zorunlu olduğundan, Danıştay dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararların temyiz incelemesi sırasında bozulması halinde ilgili dairenin mevcut kararında ısrar etme olanağı bulunmamaktadır.

İYUK'un 52/1. maddesi uyarınca, temyiz kanun yoluna müracaat edilmesi ilk derece mahkemesi tarafından verilmiş olan kararların yürütülmesini durdurmamaktadır. Diğer taraftan, Danıştayın ilgili dairesi tarafından verilen iptal kararının Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından bozulması durumunda, İYUK'un 52/5. maddesi gereğince, ayrıca bir yürütmeyi durdurma kararına gerek kalmaksızın iptal kararının yürütülmesi kendiliğinden durmaktadır. Bunun sonucu olarak dava konusu düzenleyici işlem, hukuka uygunluk karinesinden yararlanmayı sürdürmekte ve icrailiğini karar kesinleşinceye kadar devam ettirmektedir.

D. İptal Kararının Hukuki Sonuçları

Kurum tarafından yürürlüğe konulan bir düzenleyici işlemin yargısal denetimi sonucunda ilgili yargı yeri açılmış olan iptal davasını İYUK'un 14/3. maddesinde yer alan ilk inceleme konuları açısından ya da esastan reddedileceği gibi İYUK'un 2. maddesinde yer alan yetki, şekil, sebep, konu veya maksat açısından herhangi bir hukuka aykırılık tespit etmesi durumunda düzenleyici işlem hakkında iptal kararı vermesi de mümkündür.

İYUK'un 2/2. maddesinde idari eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemeyeceği hükmünden hareketle ilgili yargı mercii yapacağı yargılama sonucunda yalnızca hukuka uygunluğu veya aykırılığı tespit etmekle yetinmek

zorunda olup, idareye belirli bir yönde hareket etmesi yönünde emir vermesi imkanı bulunmamaktadır⁵²⁵.

Kurum tarafından yürürlüğe konulan düzenleyici işlemin iptali istemiyle açılmış olan davanın Danıştay tarafından reddedilmesi durumunda, işlemin hukuka aykırılığı yönünde herhangi bir yargı kararı bulunmadığından, söz konusu kararın mevcut düzenleyici işlem ve bu işlem esas alınarak tesis edilen birel işlemler üzerinde herhangi bir sonucu olmayacaktır. Dava ister usulden isterse esastan reddedilmiş olsun Kurum söz konusu düzenleyici işlemi uygulamaya devam etmek durumundadır.

Diğer taraftan iptal kararıyla birlikte Kurumun düzenleyici işleminin hukuk alemindeki varlığı son bulacağından, bu işlem hiç tesis edilmemiş sayılmakta ve verilen karar geçmişe etkili sonuçlar doğurmaktadır⁵²⁶. Bu durumda iptal kararı idari işlemin yapıldığı tarihe kadar geriye yürümekte ve idari işlem yapılmadan önceki durum kendiliğinden geri gelmektedir. Eski durumun kendiliğinden geri gelmesini engelleyici bir olayın varlığı durumunda ise idarenin bu engeli ortadan kaldırmak için gerekli işlemleri tesis etme yükümlülüğü bulunmaktadır⁵²⁷. Dolayısıyla verilen iptal kararının; Kurum, davacı ve üçüncü şahıslar yönünden ayrı ayrı hukuki sonuçları ortaya çıkmaktadır.

1. Kurum Açısından Sonuçları

Kurum tarafından yürürlüğe konulan düzenleyici işlemin idari yargı mercii tarafından iptal edilmesi durumunda, bu işlemin hukuk alemindeki varlığı son bulacağından artık Kurumun bu düzenleyici işlemi esas almak suretiyle birel işlemler tesis etme imkanı ortadan kalkmaktadır.

Bu durumda Kurumun, iptal edilen düzenleyici işlemin yerine, idari yargı mercileri tarafından verilen iptal kararındaki hukuki gerekçeleri de gözetmek suretiyle, hukuka uygun yeni bir düzenleyici işlem yapması yerinde olacaktır.

⁵²⁵ Çağlayan, İdari Yargı, s.540.

⁵²⁶ Atay, İdari Yargı, s.202.

⁵²⁷ Ramazan Yıldırım ve Serkan Çınarlı, **Türk İdari Yargılama Hukuku Dersleri**, Astana Yayınevi, 1. Baskı Ankara, 2018, s.97.

İYUK'un 52/1. maddesi uyarınca temyiz kanun yoluna müracaat edilmiş olması ilk derece mahkemesi tarafından verilmiş olan kararların yürütülmesini durdurmadığından, Kurumun kararın kesinleşmesini beklemeksizin ilk derece mahkemesi tarafından verilmiş olan karar uyarınca işlem tesis etme yükümlülüğü bulunmaktadır.

Diğer taraftan İYUK'un 52/5. maddesi uyarınca Danıştay İdari Dava Daireleri tarafından verilen bozma kararı, ayrıca bir yürütmeyi durdurma kararına gerek kalmaksızın, Danıştayın ilgili dava dairesinin ilk derece mahkemesi olarak vermiş olduğu kararın yürütülmesini kendiliğinden durduracağından, bu durumda ilgili düzenleyici işlem hukuka uygunluk karinesinden yararlanmaya devam etmekte ve Kurum söz konusu düzenleyici işlemi esas almak suretiyle birel idari işlemler tesis edebilmektedir.

2. Davacı Açısından Sonuçları

Açılan davada düzenleyici işlem ile birlikte bu düzenleyici işlem esas alınmak suretiyle tesis edilen birel işlemin de iptaline karar verilmiş olması durumunda, Kurum tarafından söz konusu birel işlem ile yaratılmış olan sonuçların hukuk aleminden silinmesi ve davacı açısından eski hukuki durumun sağlanması için gerekli olan tasarrufların gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

3. Üçüncü Kişiler Açısından Sonuçları

Düzenleyici işlemlerin iptali durumunda, iptal olunan düzenleyici işlem esas alınmak suretiyle tesis edilen birel işlemler hukuki dayanağını kaybetmekle birlikte, işlemlerin kişisel sonuçlarının korunması ilkesi uyarınca iptal olunan düzenleyici işlem esas alınmak suretiyle tesis edilen birel işlemler otomatik olarak ortadan kalkmamaktadır⁵²⁸. İptal edilen düzenleyici işlem esas alınmak suretiyle tesis edilen birel işlemlerin kişilerin menfaatlerini ihlal etmesi durumunda, idarenin bu işlemi geri alması veyahut işlemin muhatabı tarafından birel işleme karşı iptal davası açılması suretiyle işlemin hukuki varlığına son verilmesi gereklidir.

⁵²⁸ Çağlayan, İdari Yargı, s.557.

Danıştay da, genel düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen bireysel işlemlerin uzun süre uygulandığı ve bu süre içinde kişilerin elde ettiği özel kazanımlarının geri alınmasının mümkün olmadığı durumunda, idari istikrar ilkesi ve kazanılmış hak kavramlarına aykırılık oluşturabilecek olması nedeniyle, iptal olunan düzenleyici işlem esas alınarak tesis edilmiş olan birel işlemlerin hukuki durumlarının her bir somut olayın özelliklerine göre ayrı ayrı irdelenmesi gerektiği görüşündedir⁵²⁹.

II. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN BİREL İDARİ İŞLEMLERİNİN YARGISAL DENETİMİ

A. Birel İdari İşlemlerden Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda Genel Görevli Mahkeme: İş Mahkemesi

1. Genel Olarak

Organik anlamda idari bir organ tarafından gerçekleştirilen tüm eylemler ve tesis edilen tüm işlemler, Anayasa'nın 125. maddesi uyarınca yargısal denetime tabi olup, ülkemizde uygulanan yargı ayrılığı sisteminin sonucu olarak bu yargısal denetim kural olarak idari yargı mercileri tarafından gerçekleştirilmektedir.

Diğer taraftan, kanun koyucu tarafından, idari bir organ tarafından tesis edilen bir kısım idari işlemlerin yargısal denetiminin, haklı neden veya kamu yararı gibi sebeplerle idari yargının görev alanından çıkarılmak suretiyle adli yargıya görev verildiği görülmektedir.

Mahkemelerin görev alanları kanunlarla tespit edilmiş olmasına karşın, bazen uygulamada bir davanın hangi yargı koluna dahil mahkeme tarafından görülebileceği konusunda, olumlu ya da olumsuz görev uyuşmazlığı çıkabilmektedir⁵³⁰. Bu durumda, husumetin sürüncemede kalmasını önlemek ve adaletin tecellisini sağlamak amacıyla idarenin taraf olduğu işlemler açısından uyuşmazlık konusu işlemin idari işlem teorisi çerçevesinde değerlendirilmesi ve bu değerlendirme

⁵²⁹ Dn. 12. D. T.28.10.2008, E.2008/4343, K.2008/5507, (hukukturk.com).

⁵³⁰ Erdal Tercan, "Farklı Yargı Kollarına Mensup Mahkemeler Arasındaki Hüküm Uyuşmazlığı", **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı:2, 2013, s.5.

sonucunda davanın görüleceği yargı kolunun belirlenmesi gerekmektedir⁵³¹. Nitekim bu alanda çıkan görev ve hüküm uyuşmazlıklarını çözmek üzere Anayasanın 158. maddesi uyarınca Uyuşmazlık Mahkemesi kurulmuştur.

Uyuşmazlık Mahkemesinin görev uyuşmazlıklarına ilişkin kararlarında kullandığı birden çok ölçüt olduğu görülmektedir. Bunların başlıcalarını; kamu gücü, kamu hizmeti, kamu kanunu, idari işlem, idari eylem, idari sözleşme, kanunla belirlenmiş yargı kolu şeklinde sıralamak mümkündür⁵³².

Sosyal güvenlik reformu öncesinde olduğu gibi, 5510 sayılı Kanun döneminde de yasa koyucu tarafından görevli yargı yeri olarak İş Mahkemelerinin tercih edildiği görülmektedir. Nitekim anılan Kanunun Uyuşmazlıkların Çözüm Yeri başlıklı 101. maddesinde, “Bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür.” şeklinde hüküm ihdas edilmek suretiyle, Kanun kapsamında ortaya çıkan uyuşmazlıklarda, genel görevli mahkeme olarak iş mahkemeleri görevli kılınmıştır.

Ancak 5510 sayılı Kanunun 102. maddesiyle, Kanun kapsamındaki uyuşmazlıklarda İş Mahkemelerine görev atfeden hükme istisna getirilerek, anılan Kanun kapsamında Kurum tarafından uygulanacak idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların çözüm yeri olarak idare mahkemeleri gösterilmiştir.

Diğer taraftan Kanunun 103. maddesinde, sunulmamış sağlık hizmetini fatura ettiği, fatura veya faturaya dayanak teşkil eden belgeleri gerçeğe aykırı şekilde düzenlediği, kapsam dışı sağlık hizmetlerini kapsama dahil sağlık hizmetleri gibi gösterdiği, tavanın üzerinde ilave ücret aldığı tespit olunan sağlık hizmeti sunucuları hakkında genel hükümlere göre takip yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Tüm bunlara ilave olarak, 5434 sayılı Kanuna ilişkin geçiş hükümlerini düzenleyen 5510 sayılı Kanunun 5754 sayılı Kanun ile değişik geçici 4. maddesinde; iştirakçi iken, anılan Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla Kanunun 4/c maddesi kapsamına alınanlar, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce 5434 sayılı Kanun

⁵³¹ Serkan Çınarlı, Özge Didem Boulanger ve Merve Naz Demirci Genç, **İdari Yargılama Hukuku Pratik Çalışma Kitabı**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019, s.27-30.

⁵³² Gülsüm Aktaş, “Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarında İdari Yargının Görev Alanı Ölçütleri (Belirlenebilir Mi?)”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı:5, 2015, s.5; Oğuzhan Güzel, “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdarî Yargının Görev Alanına Yönelik Müdahalelerin Değerlendirilmesi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:XVII, Sayı:1-2, 2013, s.1495.

hükümlerine tabi olarak çalışmış olup Kanunun 4/c maddesine tabi olarak yeniden çalışmaya başlayanlar ile bunların dul ve yetimleri hakkında yürürlükten kaldırılan hükümleri de dahil olmak üzere 5434 sayılı Kanun hükümlerine göre işlem yapılacağı, bu kişiler hakkında Kurumca tesis edilen işlemlerde yürürlükten kaldırılan hükümleri de dahil olmak üzere 5434 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı hususlarına yer verildiği görülmektedir.

7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu'nun 5. maddesinin b bendinde ise, idari para cezalarına itirazlar ile 5510 sayılı Kanunun 5434 sayılı Kanuna tabi memurlar ve kamu görevlileri açısından geçiş hükümlerini düzenleyen geçici 4. maddesi kapsamındaki uyuşmazlıklar hariç olmak üzere, Kurum veya Türkiye İş Kurumunun taraf olduğu iş ve sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan uyuşmazlıklara ilişkin davalarda İş Mahkemelerinin görevli olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kurum, sosyal sigorta işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar, uygulamış olduğu idari para cezalarından kaynaklanan uyuşmazlıklar, kamu ve özel sağlık hizmet sunucuları ile serbest eczanelerle akdetmiş olduğu sözleşme ve protokollerden kaynaklanan uyuşmazlıklar, kesinleşen ve ödeme emrine bağlanan alacaklarından kaynaklanan uyuşmazlıklar gibi çok çeşitli uyuşmazlık konularında taraftır. Ayrıca Kurumun kamu tüzel kişiliği ve istihdam ettiği personelin hukuki rejimi göz önüne alındığında, 5510 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin olmayan birçok hukuki işlemi de gerçekleştirdiği görülmektedir.

5510 sayılı Kanunun 101, 102 ve 103 ve geçici 4. maddeleri ile 7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu'nun 5. maddesinin b bendi birlikte değerlendirildiğinde, Kurumun taraf olduğu uyuşmazlıklarda öncelikli olarak, uyuşmazlık konusu işlemin hukuki niteliği ortaya konularak, bu konuda kanunla görevlendirilmiş bir mahkememin mevcut olup olmadığının araştırılması ve araştırmanın sonucuna göre ilgili yargı yerinin belirlenmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

Aşağıda, öncelikle Anayasa Mahkemesi ve Uyuşmazlık Mahkemesinin, Kurumun birel idari işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklarda görevli yargı yerinin belirlenmesi konusundaki genel yaklaşımları üzerinde durulmuş, akabinde Kurumun birel idari işlemlerinin yargısal denetiminde İş Mahkemelerinin genel görevli mahkeme olarak belirlenmesinin Anayasa uygunluk ve kamu yararı açısından değerlendirmesi yapılmıştır.

a. Anayasa Mahkemesinin Görev Konusuna Yaklaşımı

Sosyal güvenlik reformu öncesi yürürlükte olan, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun "Bu kanunun uygulanmasından doğan uzlaşmazlıklar, yetkili iş mahkemelerinde veya bu davalara bakmakla görevli mahkemelerde görülür" hükmünü ihtiva eden 134. maddesi ile 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'nun benzer nitelikteki düzenlemeyi ihtiva eden 70/1. maddesi uyarınca, ilgili kanunların uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıklarda iş mahkemelerinin görevli olması ve bu suretle, anılan kanunlar esas alınmak suretiyle tesis edilen idari işlemlerin denetiminin adli yargıya bırakılması hususunun, 2, 125 ve 155 numaralı Anayasa hükümlerine aykırılık teşkil ettiği iddiasıyla konu Anayasa Mahkemesine taşınmıştır.

Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 125 ve 155. maddeleri uyarınca Anayasada yargı ayrılığının kabul edildiğini belirtmekle birlikte, "İdari yargının denetimine bağlı olması gereken idari bir uyuşmazlığın çözümü, haklı neden ve kamu yararının bulunması halinde yasa koyucu tarafından adli yargıya bırakılabilir." şeklinde gerekçelendirmek suretiyle, kamu yararı kriterini esas alarak, idari bir uyuşmazlığın çözümünde yasa koyucu tarafından adli yargının görevlendirilebileceğine, bu durumun mahkemelerin görev alanlarının kanunla düzenleneceğini hükmeden Anayasanın 142. maddesine de uygun olduğuna hükmetmiştir⁵³³.

Reform sonrası dönemde de, Kurum tarafından sosyal güvenlik hizmeti sunma görevi kapsamında tesis edilen işlemlerin idari işlem niteliğini haiz oldukları, dolayısıyla bu işlemlerin yargısal denetiminin idari yargı organları tarafından gerçekleştirilmesi gerektiği ileri sürülmek suretiyle, 5510 sayılı Kanunun 101. maddesinde yer alan ve iş mahkemelerini genel görevli mahkeme olarak düzenleyen hükmün Anayasa'nın 2, 37, 125, ve 155. maddelerine aykırı olduğu iddiasıyla konu yeniden Anayasa Mahkemesine intikal ettirilmiştir.

⁵³³ AYM, T.21.12.2006, E.2003/75, K.2006/114, RG. 31.03.2007, S.26479. Anayasa Mahkemesi, 2918 sayılı Kanundan doğacak olan sorumluluğa ilişkin hukuki uyuşmazlıklarda, idare tarafından işletilen araçların sebebiyet verdiği zararlara ilişkin olan davalarda adli yargı mercilerinin görevli kılınmasına ilişkin yasa hükmünün Anayasaya uygunluğunu denetlerken, benzer gerekçeleri esas almak suretiyle yargısal denetimin kanun koyucu tarafından adli yargıya bırakılabileceğine hükmetmiştir. AYM, T.26.12.2013, E.2013/68, K.2013/165, (RG. 27.03.2014, S.28954).

Anayasa Mahkemesi 22.12.2011 tarihli kararında, Kurum tarafından 5510 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması sonucu tesis edilen işlemlere karşı iş mahkemelerinde açılan tespit davaları sonucunda verilen davanın kabulü veya reddi şeklindeki mahkeme kararlarının taraflar arasındaki uyuşmazlığın hakkaniyet kurallarına uygun şekilde çözümünü sağladığını, dolayısıyla idarenin hukuksal alan içerisinde kalmasına yönelik amacın bu tür kararlarla gerçekleştiğini açıkladıktan sonra,

“...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. ...itiraz konusu kuralla, yargılamanın bütünlüğü ve uzman mahkeme olması nedeniyle Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde iş mahkemelerinin görevlendirilmesinde Anayasa’ya aykırılık görülmemiştir.”

şeklinde hüküm tesis etmek suretiyle iptal istemini reddetmiştir. Diğer taraftan Yüksek Mahkeme aynı kararında, 5754 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce iştirakçilik statüsünde bulunan memurlar hakkında, Kurum tarafından tesis edilen idari işlemlerin yargısal denetiminin idari yargı mercileri tarafından gerçekleştirilmesinde Anayasaya aykırılık tespit etmemiştir⁵³⁴.

5510 sayılı Kanunun 101. maddesinde yer alan ve iş mahkemelerini genel görevli mahkeme olarak düzenleyen hükmün yanı sıra, aynı kanunun idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıklarda idare mahkemelerini görevli kılan 102. maddesi de, Kurumun taraf olduğu uyuşmazlıklarda iki farklı yargı kolunun görevli olmasının uygulamada bazı sıkıntılara yol açtığı, özellikle sebep unsuru aynı olan işlemler hakkında, sigorta uygulamaları yönünden adli yargıda, idari cezalar yönünden idari yargıda dava açılmasının usul ekonomisi ilkesine uygun olmadığı gerekçe gösterilmek suretiyle, Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine taşınmıştır⁵³⁵.

⁵³⁴ AYM, T.22.12.2011, E.2010/65, K.2011/169, RG. 25.01.2012, S.28184. Kararın karşı oy yazıları incelendiğinde; Anayasa'nın 155. maddesinde, "Kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı" denilerek, yasa koyucuya idari yargı yerini belirlemekle sınırlı bir takdir yetkisi tanındığı, bu itibarla Anayasa tarafından idari yargının görev alanına dahil olan bir uyuşmazlıkta adli yargının görevlendirilmesi konusunda yasa koyucuya verilmiş bir takdir yetkisi bulunmadığı, sosyal güvenlik hizmetinin yerine getirilmesi sırasında Kurum tarafından tesis edilen idari niteliği haiz işlemlerin yargısal denetiminin iş mahkemeleri tarafından gerçekleştirilmesinin Anayasa aykırılık oluşturacağı hususlarına yer verildiği görülmektedir.

⁵³⁵ İptal davasına konu olan olayda, Kurum müfettişi tarafından düzenlenen asgari işçilik raporuna istinaden; işveren hakkında, re'sen prim tahakkuku ve defter ve belgelerin incelemeye ibraz edilmemesi nedeniyle idari para cezası tahakkuku yapılmasının bir sonucu olarak, işverenin sebep

Anayasa Mahkemesi konuya ilişkin kararında, Kurum tarafından 5510 sayılı Kanunun 102. maddesi uyarınca uygulanan idari yaptırımların, yargı organlarının müdahalesi olmadan, kamu gücüne dayalı olarak, idarece kararlaştırılan ve uygulanan ve tümüyle idari işleme dayanan yaptırımlar olduğunu ortaya koyduktan sonra,

“...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.”

şeklinde hüküm tesis etmek suretiyle, yapılan düzenlemenin Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir.

Tüm bu kararlar incelendiğinde; Anayasa Mahkemesinin, idari yargının görev alanını belirleme konusunda Anayasa tarafından yasa koyucuya tanınmış mutlak bir takdir hakkının bulunmadığı, ancak haklı bir gerekçe ve kamu yararının varlığı halinde, idari niteliği haiz bir uyuşmazlığın çözümünde yasa koyucu tarafından adli yargının görevlendirilebileceği kanaatinde olduğu görülmektedir. Nitekim Yüksek Mahkemenin, 5510 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin uyuşmazlıkların, ilgisi nedeniyle, iş hukuku alanındaki uyuşmazlıkları çözmekle görevli uzmanlaşmış mahkemeler olan iş mahkemelerinde görülmesini, hak arama özgürlüğünü kolaylaştırmasından bahisle haklı neden olarak kabul ettiği anlaşılmaktadır. Diğer taraftan Anayasa Mahkemesinin, idari yargının görev alanını belirlerken başvurduğu kamu gücü, kamu kanunu veya kamu hizmeti gibi ölçütler, belirli ve yeterli olmadıklarından bahisle doktrinde haklı olarak eleştirilmektedir⁵³⁶.

Sonuç olarak, Anayasa Mahkemesinin yaklaşımını genel itibariyle, 5754 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce iştirakçilik sıfatını haiz bulunan kamu görevlileri hakkında Kurumca tesis edilen işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıklar ile, 5510 sayılı Kanunun 102. maddesi kapsamında Kurum tarafından uygulanan idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların idari yargıda; 5754 sayılı Kanunun

unsuru aynı rapora dayanan bir işlemle ilgili olarak, farklı yargı kolları nezdinde açacağı davalar ile yargısal denetimin gerçekleştirilecek olmasının hukuki güvenlik, adil yargılanma ve etkili başvuru ilkelerinin ihlali anlamına geldiği, tüm yargılamanın aynı yargı kolunda gerçekleştirilmesinde haklı neden ve kamu yararı bulunduğu hususları gerekçe gösterilmek suretiyle konu Anayasa Mahkemesine taşınmıştır. AYM, T.20.10.2011, E.2010/55, K.2011/140, (kazanci.com.tr).

⁵³⁶ Metin Günday, “İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt:14, 1997, s.354.

yürürlüğe girmesinden sonra statüye geçen kamu görevlileri ile 5510 sayılı Kanunun 4/a ve 4/b kapsamında sigortalı sayılan diğer hak sahiplerine yönelik sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasından doğan uyuşmazlıkların ise adli yargıda görülmesi şeklinde özetlemek mümkündür.

b. Uyuşmazlık Mahkemesinin Görev Konusuna Yaklaşımı

Kurumun taraf olduğu uyuşmazlıklarda adli idari yargı ayrımı açısından görevli yargı yerinin belirlenmesine ilişkin olarak Uyuşmazlık Mahkemesinin de Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin kararını esas almak suretiyle adı geçen Yüksek Mahkeme ile aynı yaklaşımı benimsediği, bu itibarla 5754 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce iştirakçilik sıfatını haiz bulunan kamu görevlileri hakkında Kurumca tesis edilen işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıklar ile Kurumun 5510 sayılı Kanunun 102. maddesi kapsamında uygulamış olduğu idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların idari yargıda görülmesi yönünde kararlar verdiği görülmektedir⁵³⁷.

c. Görev Konusuna İlişkin Genel Değerlendirme

Kurum tarafından gerçekleştirilen birel idari işlemlerin yargısal denetimde İş Mahkemelerini genel görevli mahkeme olarak düzenleyen 5510 sayılı Kanunun 101. maddesiyle ilgili olarak Yüksek Mahkemelerin kararları incelendiğinde; Anayasa Mahkemesinin, idari niteliği haiz olan bir işlemin yargısal denetiminin haklı gerekçe ve kamu yararının varlığı halinde adli yargı organları tarafından gerçekleştirilebileceği, yasa koyucunun bu hususta mutlak olmamakla birlikte takdir yetkisinin bulunduğu görüşünde olduğu, Uyuşmazlık Mahkemesinin ise, Anayasa Mahkemesi ile yaşanan görev uyuşmazlıklarında Anayasa Mahkemesi kararlarının esas alınacağını düzenleyen Anayasa'nın 158. madde hükmü uyarınca Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin içtihadı doğrultusunda hüküm tesis ettiği görülmektedir.

⁵³⁷ UM, HukukB. T.06.06.2011, E.2010/332, K.2011/108; UM, HukukB. T.01.07.2013, E.2013/1051, K.2013/1206; UM, HukukB. T.05.03.2012, E.2012/4, K.2012/51; (kazanci.com.tr).

İdari yargının görev alanının anayasal bir dayanağı olup olmadığı hususunda yargı içtihatları ve doktrinde fikir birliği bulunmamaktadır⁵³⁸. İdari yargının anayasa ile korunan mahfuz bir alana sahip olduğunu savunan yazarlardan GÜNDAY, bu görüşüne dayanak olarak Anayasa'nın 157/1. maddesini göstermektedir. Yazara göre, asker kişiler hakkında tesis edilen idari işlem ve eylemlerin yargısal denetiminde özel görevli bir idari yargı yeri olan Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin görev alanını güvence altına almış olan asli kurucu iktidarın, genel idari yargının görev alanını güvence altına almadığını söylemek olanaksızdır⁵³⁹.

GÖZLER ise idari yargının Anayasa ile güvence altına alınmış bir görev alanı olmadığını savunmakta ve gerek Anayasanın 125. maddesinin, gerekse 155. maddesinin bu güvence için dayanak gösterilemeyeceğini belirtmektedir⁵⁴⁰. Nitekim Anayasa'nın 125. maddesinde yargısal denetimin hangi yargı organı tarafından yapılacağına ilişkin bir hüküm bulunmadığı gibi Anayasa'nın Danıştayı düzenleyen 155. maddesi de yargı kollarının görev alanlarının belirlenmesine yönelik bir düzenleme yer almamaktadır.

İlgili düzenlemeler idari yargının görev alanının anayasal dayanağını oluşturmakla birlikte, bu alanın yasa koyucuya takdir hakkı tanınmaksızın mutlak şekilde korunduğunu söylemek kanaatimizce de mümkün değildir.

Dolayısıyla organik anlamda idari bir mercii tarafından tesis edilen bir işlemin yargısal denetiminin haklı neden veya kamu yararı gibi sebeplerle bir kanun hükmüyle adli yargının görev alanına dahil edilmesi anayasal açıdan olanaklıdır. Bu durumda idare tarafından tesis edilen işlem idari niteliği haiz olsa bile idare mahkemelerinin görev alanı içerisinde yer almayabilecektir⁵⁴¹.

Her ne kadar, Kurumun birel idari işlemlerinin yargısal denetiminde İş Mahkemelerini genel görevli mahkeme olarak belirleyen 5510 sayılı Kanunun 101. maddesi Anayasa aykırılık teşkil etmese de, Kurumun tesis etmiş olduğu birel idari işlemlerin yargısal denetimde görevli mahkemenin tespitinde oluşan karmaşık durum, ilgililerin sebep unsuru aynı olan uyuşmazlıklar hakkında birden fazla yargı

⁵³⁸ Serdar Yılmaz, “İdari Yargının Görev Alanının Daraltılmasına Yönelik Yeni Bir Girişim Olarak “İnsan Zararları Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevlerine Dair Kanun Teklifi” Üzerine Bir Değerlendirme, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:3, 2015, s.142.

⁵³⁹ Günday, İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları, s.353.

⁵⁴⁰ Gözler, Cilt II, s.206.

⁵⁴¹ Gözler, Cilt I, s.764.

merciinde dava açmaları sonucunu doğurmakta, davanın açılışı sırasında görevli yargı merciinin hatalı tespit edilmesi durumunda, işin esasına girilmeksizin uzunca bir süre görevli yargı merciinin tespitine çalışılmakta, dolayısıyla mahkemelerin iş yükünün artmasının yanı sıra uyuşmazlıkların karara bağlanmasında gecikmeler ortaya çıkmaktadır. Usul ekonomisi ilkesine uygun olmayan, aynı zamanda hukuki belirlilik ilkesine aykırılık teşkil ettiği açık olan bu durumun, sosyal güvenlik hizmetine erişim hakkını engellediği de ortadadır.

Anayasa Mahkemesinin 22.12.2011 tarihli ve 2010/65 esas sayılı kararının gerekçesinde belirttiği üzere, Kurumun 5510 sayılı Kanun kapsamında sigortalılar hakkında gerçekleştirdiği sigortalılığın tescili, sigorta primine esas kazancın hesaplanması gibi Kurumun tek taraflı olarak gerçekleştirdiği işlemler her ne kadar idari işlem niteliği taşısa da bu tür işlemler genel itibariyle iş hukuku ile yakından ilgilidir.

Aynı zamanda bu nitelikteki davaların, HMK'nın 30. maddesinde düzenleme alanı bulan gerek adli gerekse idari yargılamanın önemli ilkeleri arasında yer alan usul ekonomisi ilkesi uyarınca, konusunda uzman mahkemeler tarafından görülmesi de gerekmektedir.

6352 sayılı Kanunun⁵⁴² 39. maddesiyle, 5521 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu'nun 1. maddesine eklenen son fıkrayla, birden fazla iş mahkemesi bulunan yerlerde, sosyal güvenlik hukukundan kaynaklanan davaların görüleceği iş mahkemelerinin, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından belirleneceği hüküm altına alınmak suretiyle Sosyal Güvenlik Mahkemelerinin hukuki altyapısı oluşturulmuş ise de, 2017 yılında yürürlüğe giren 7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu'nda, mülga kanundakine benzer herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiş, dolayısıyla sosyal güvenlik hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıklar, iş hukukundan kaynaklanan diğer uyuşmazlıklarla birlikte İş Mahkemelerinde görülmeye devam olunmuştur.

İş mahkemelerinin iş yükü ve iş davalarının ortalama görülme sürelerindeki artış süreç içerisinde devam etmiştir. Nitekim İş Mahkemeleri önüne gelen dosyaların sonuçlanabilmesi/karara bağlanması için gerekli olan ortalama süre 2017 yılında 530 iken, bu sürenin 2018 yılında 629'a yükseldiği ve 2019 yılında ise 555

⁵⁴² RG. T.05.07.2012, S.28344.

gün olarak gerçekleştiği görülmektedir⁵⁴³. Adli idari yargı açısından görevli yargı yerinin belirlenmesi konusunda hukuki itilafın çıktığı bir uyuşmazlıkta, bu sürelerin çok daha uzun olacağı ortadadır.

Görev uyuşmazlıklarının ortaya çıkardığı tüm bu sorunların giderilmesini teminen, öncelikle adli yargı kolu altında faaliyet gösteren sosyal güvenlik uyuşmazlıkları alanında uzmanlaşmış ihtisas mahkemelerinin kurulması, hukuki niteliği gereği idari yargıda görülmesi zorunlu olanlar dışında kalan Kurumun taraf olduğu tüm uyuşmazlıkların, konusunda uzman söz konusu mahkemeler tarafından ele alınmasının sağlanması, bu kapsamda görevli yargı yerinin belirlenmesine ilişkin olarak mevzuatta yer alan tüm istisnai düzenlemelerin kaldırılması yerinde olacaktır.

2.SGK'ya Karşı İş Mahkemelerinde Açılan Başlıca Dava Türleri

Kurum aleyhine oldukça sık ikame edilen bir dava türü olan tespit davaları HMK'nın 106. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddede tespit davaları, mahkemeden, bir hakkın veya hukuki ilişkinin varlığının ya da yokluğunun yahut bir belgenin sahte olup olmadığının belirlenmesini talep edilen bir dava türü olarak tanımlandıktan sonra, anılan maddenin ikinci fıkrasında tespit davası açanın, kanunlarda belirtilen istisnai durumlar dışında, anılan davayı açmakta hukuken korunmaya değer güncel bir yararının bulunması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Tespit davası ile tesis edilen işlemin iptali gerçekleştirilmeyip, yalnızca taraflar arasındaki hukuki ilişkinin varlığı veya yokluğu ya da tereddütlü olan içeriği tespit edilmektedir. Bir hukuki ilişkinin varlığının tespitine yönelik açılan tespit davaları müspet tespit davaları, bir hukuki ilişkinin bulunup bulunmadığına ilişkin açılan tespit davaları ise menfi tespit davaları şeklinde adlandırılmaktadır⁵⁴⁴.

Kurum aleyhine ikame edilen başlıca tespit davalarını; iş kazası tespiti davası, maluliyet tespiti davası ve menfi tespit davası şeklinde sıralamak mümkündür.

⁵⁴³ Adalet Sicil İstatistik Genel Müdürlüğü, Adli İstatistikler, Ankara, 2019, s.189.

⁵⁴⁴ Atalı ve Ermenek, s.136.

a. İş Kazası Tespiti Davası

Kanun koyucu, hangi olayların iş kazası sayılacağını 5510 sayılı Kanunun 13. maddesinde tanımlamıştır. Anılan düzenleme uyarınca bir olayın iş kazası olarak kabul edilebilmesi için, olayın Kanunda tahdidi olarak sayılmış durumlardan birinde gerçekleşmesi, kazalının sigortalılık sıfatına haiz olması ve bu olay nedeniyle hemen veya sonradan öze uğraması gerekmektedir.

5510 sayılı Kanunun 13/4. maddesinde, Kurumun bir kaza olayını iş kazası olarak nitelendirip nitelendirmeyeceği hususunda karar alabilmesini teminen, gerektiğinde Kurumun denetim elemanları tarafından veya Bakanlık iş müfettişlerince soruşturma yapılabileceği, Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin 37. maddesinde sayılan bilgi ve belgelerin mevcut olması durumunda ise, soruşturma ve denetime gitmeden Sosyal Güvenlik Merkezleri tarafından bir kaza olayının iş kazası sayılıp sayılmayacağına karar verebileceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan düzenlemeler uyarınca, işverenler tarafından Kuruma ibraz edilen iş kazası bildirimleri veya kamu idarelerinin görevleri gereği düzenlemiş olduğu belge ve tutanaklarda, konuyu aydınlayabilecek yeterli verinin mevcut olduğunun tespit edilmesi durumlarında, ayrıca bir denetime gerek kalmaksızın, Sosyal Güvenlik Merkezleri tarafından res'en iş kazası kararı verilmesi imkan dahilindedir.

İş kazası sayılma/sayılmama kararı ister 5510 sayılı Kanunun 13/4. maddesi uyarınca Kurumun denetimle görevli memurları tarafından düzenlenmiş raporlara dayansın, isterse Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin 37. maddesi uyarınca sosyal güvenlik merkezleri tarafından verilmiş olsun, Kurumun söz konusu işlemi aleyhine kazalının veya işverenin adli yargı mercileri nezdinde ikame ettiği dava hukuki niteliği itibarıyla bir tespit davasıdır. Yargıtaya göre, iş kazaları tespiti davaları bakımından özel olarak belirlenmiş bir ispat yöntemi bulunmadığından, bu nitelikteki davaların her türlü delille ispatlanabilmesi imkan dahilindedir⁵⁴⁵.

Yargıtaya göre iş kazası tespiti davaları, sosyal güvenlik hakkına dayalı kamu düzenine ilişkin davalardan olduğundan hakim tarafından özel bir duyarlılıkla araştırılmak zorundadır. Bu nedenle ilgili yargı merciinin, Kurum, kazalı veya

⁵⁴⁵ Yargıtay, 21. HD, T.15.01.2020, E.2019/6268, K.2020/116, (kazanci.com.tr).

işveren tarafından sunulan delillerle yetinmemesi ve res'en araştırma yapması gerekmektedir⁵⁴⁶.

b. Maluliyet Tespiti Davası

5510 sayılı Kanunun 25. maddesi uyarınca, Kanunun 4/a ve 4/b maddelerine göre sigortalı sayılanlar için çalışma güçlerinin ya da iş kazası veya meslek hastalığı sonucu meslekte kazanma güçlerinin en az %60'ını, Kanunun 4/c maddesine sigortalı sayılanlar için ise çalışma güçlerinin en az %60'ını ya da vazifelerini yapamayacak şekilde meslekte kazanma güçlerini kaybettikleri Kurum Sağlık Kurulunca tespit edilen sigortalılar malul sayılmakta ve bu kişiler, 5510 sayılı Kanunun 26. maddesinde düzenlenen asgari sigortalılık bildirimlerine sahip olmaları halinde maluliyet aylığına hak kazanmaktadır.

İş kazası tespiti davalarında olduğu gibi maluliyet tespiti davaları da sosyal güvenlik hakkına dayalı kamu düzenine ilişkin davalardan olduğundan, konunun mahkeme tarafından özel bir duyarlılıkla araştırılması ve mahkemenin taraflarca getirilen deliller yanında sonuca ulaşmak için re'sen araştırma yapması gerekmektedir. Nitekim Yargıtay, çalışma gücünün %60'ının kaybedilmediği gerekçesiyle tahsis talebi Kurumca reddedilen sigortalının açmış olduğu maluliyet tespiti davasıyla ilgili olarak ilk derece mahkemesi tarafından yapılması gereken işlemleri, "...maluliyet oranı ve varsa başlangıç tarihi yönünde rapor alınmalı, davacının sigorta sicil dosyası getirtilerek tahsis şartları irdelenmeli, kanaat oluştuğu durumda 5510 Sayılı Yasa'nın 27. maddesi de dikkate alınıp sonucuna göre hüküm kurulması" şeklinde açıklayarak, hukuki ve fiili durumların eksiksiz şekilde araştırılması gerektiğine hükmetmiştir⁵⁴⁷.

c. Menfi Tespit Davası

6183 sayılı Kanunun 58. maddesinde öngörülen 15 günlük hak düşürücü süre içerisinde Kuruma itirazda bulunulmaması nedeniyle kesinleşen ve ödeme emrine bağlanan Kurum alacakları aleyhine, prim veya idari para cezası borçluları

⁵⁴⁶ Yargıtay, 10. HD, T.15.01.2020, E.2018/6669, K.2019/73, (kazanci.com.tr).

⁵⁴⁷ Yargıtay, 10 HD, T. 21.11.2017, E.2017/4917, K.2017/8149, (kazanci.com.tr).

tarafından açılacak davalar nitelikleri itibariyle birer menfi tespit davasıdır. Nitekim yasada öngörülen 15 günlük hak düşürücü süre, niteliği itibariyle bir itiraz olup sonuçlarını kendiliğinden meydana getirmekte ve ilgili yargı mercii tarafından res’en gözönünde tutulmak zorundadır.

Yargıtaya göre Kurum tarafından gönderilen ödeme emrinin iptali istemiyle açılan dava ‘menfi tespit’ niteliğinde olup, anılan davada ‘böyle bir borcu olmadığı’ veya ‘kısmen ödendiği’ veya ‘zamanaşımına uğradığı’ iddiaları dışında başka bir itiraz nedeninin ileri sürülmesi mümkün değildir. Yüksek Mahkeme, bu düzenleme ile imtiyazlı niteliği haiz olan alacağın sürüncemede kalmasının önlenerek, hızla tahsili amaçlandığından, anılan maddede düzenlenmiş olan menfi tespit davası dışında, yeni ve ayrı bir menfi tespit davası açmanın 6183 sayılı Kanuna göre mümkün olmadığı görüşündedir⁵⁴⁸.

3.SGK’nın Fer’i Müdahil Olarak Hizmet Tespit Davasına Katılması

İşçi ve işveren arasında hizmet ilişkisinin kurulmasına karşın, bu ilişkinin bağlı bir unsuru olan ve zorunluluk ilkesi sonucu kendiliğinden doğan sigortalılık ilişkisine yönelik olarak, hizmet veya prime esas kazançları Kuruma bildirilmeyen veya eksik bildirilen sigortalılar, geriye yönelik olarak hizmetlerinin veya prime esas kazançlarının idari yoldan tespitini sağlayabilecekleri gibi bunu bir hizmet tespit davasına konu etmeleri de mümkündür.

Yapılacak bu tespitin yasal dayanağını 5510 sayılı Kanunun 86. maddesinin 6. ve 7. fıkraları oluşturmaktadır. Anılan maddede; Kurumca veya diğer kamu idarelerince gerçekleştirilen denetimler sonucunda, hizmetleri veya kazançları bildirilmediği veya haklarında eksik bildirimde bulunulduğu tespit olunan sigortalara ait hizmetlerin veya kazançların, tespit tarihinden itibaren geriye doğru en fazla bir yıllık döneminin dikkate alınacağı, buna karşın sigortalıların çalıştıkları yılın sonundan başlayarak beş yıl içerisinde iş mahkemesine başvurarak, hizmetlerinin tespitini yargı mercilerinden talep edebilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Bu düzenlemenin sonucu olarak, Kurumun denetimle görevli personeli tarafından gerçekleştirilen fiili tespitlerde, sigortalılık süresi olarak en fazla tespit

⁵⁴⁸ Yargıtay, 21. HD, T.06.02.2019, E.2018/1922, K.2019/649, (kazanci.com.tr).

yapıldığı tarihten geriye yönelik bir yıllık süreye ilişkin kısım dikkate alınmakta iken, hizmet tespit davalarında mahkeme ilamında yazılı sürelerin tamamı sigortalılık süresi olarak tescil edilebilmektedir.

Kişinin fiilen gerçekleştirmiş olmasına karşın Kurum kayıtlarında yer almayan çalışmalarının, yargı kararıyla tespitine yönelik olarak açılan hizmet tespit davasıyla mahkemeden, işçi ile işveren arasında belirli tarihler arasında devam etmiş bir hizmet sözleşmesinin mevcut olduğu yönünde bir tespitte bulunması talep edilmektedir⁵⁴⁹. Bu itibarla hizmet tespit davasını, 5510 sayılı Kanuna göre 4/a kapsamında zorunlu sigortalı ilişkisi kurulan sigortalıların, işverenlerince bildirilmeyen veya eksik bildirilen, Kurum tarafından da tespit edilemeyen gün ve kazançlarının, yargı mercileri tarafından tespitini amaçlayan bir dava türü olarak tanımlamak mümkündür.

Hizmet tespit davaları gün ve kazançların tespitinin yanı sıra; Kuruma verilmesine rağmen tescil kaydı oluşturulmayan işe giriş bildirgelerindeki hatalı kimlik kayıtlarının veya sicil numaralarının düzeltilmesi, bir başkası adına hatalı olarak kaydedilen çalışma sürelerinin fiili çalışmayı gerçekleştiren gerçek sahibine kazandırılması, hizmet süresinin sahipsiz başlangıcının tespiti gibi konuları da ele almaktadır⁵⁵⁰.

6552 sayılı Kanunun 64. maddesinin 5521 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu'nun 7. maddesinde yaptığı değişiklik ile işverenler aleyhine açılan hizmet tespitine yönelik davaların Kuruma res'en ihbar edileceği, ihbarı müteakip Kurumun davaya ferî müdahil olarak katılacağı ve yanında katıldığı taraf kanun yoluna başvurmasa dahi Kurumun kanun yoluna başvurma hakkının bulunduğu hüküm altına alınmış ve bu değişiklikle hizmet tespit davalarında Kurum taraf olmaktan çıkarılmıştır. Anılan düzenleme 7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanun'un 4. maddesinin 2. fıkrasında da aynı şekilde muhafaza edilmiştir⁵⁵¹.

⁵⁴⁹ Aslıhan Kayık Aydınalp ve Baki Oğuz Mülâyim, "Hizmet Tespiti Davalarında İş Sözleşmesi İle Adi Ortaklık Sözleşmesinin Tespitine İlişkin Ölçütler", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:27, Sayı:3, 2019, s.812.

⁵⁵⁰ Mehmet Bulut, "Türk Hukuk Sisteminde Hizmet Sözleşmesi Gereği Açılan Hizmet Tespit Davaları", **TBB Dergisi**, Sayı:97, 2011, s.94.

⁵⁵¹ 6552 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen değişikliğin gerekçesi incelendiğinde, hizmet tespit davaları sonucunda Kurum aleyhine hükmedilen yargılama giderlerinden Kurumun kurtarılması, bu suretle Kurumun yargılama giderinin azaltılmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0931.pdf>, (17.09.2019).

Hizmet tespit davalarında Kurumun dava tarafı olmaktan çıkarılması ve 7036 sayılı Kanunun 4. maddesinin 1. fıkrası uyarınca zorunlu sigortalılık sürelerinin tespitine yönelik davalarda Kuruma başvurunun öngörülmemiş olması nedenleriyle, sigortalılar tarafından açılacak hizmet tespit davaları öncesi Kuruma başvuru şartı da bulunmamaktadır.

4. İş Mahkemesinin Yargılama Usulüne İlişkin Özellik Arz Eden Durumlar

Kurumun sosyal güvenlik hizmeti sunma görevi kapsamında belirli bir kişiye, nesneye veya olaya yönelik olarak tesis ettiği işlemlerin unsurları incelendiğinde, bu işlemlerin genellikle kesin ve icrai niteliği haiz oldukları, Kurumun tek taraflı irade açıklaması ile yönelmiş olduğu kişilerin hukuksal durumlarında değişiklik meydana getirdiği, dolayısıyla idari nitelikte olduğu görülmekle birlikte, yasa koyucu tarafından 5510 sayılı Kanunun uygulanmasından doğan uyuşmazlıkların çözümünde, kanunda aksinin belirtilmemiş olması durumunda iş mahkemelerinin görevlendirilmiş olmasının bir sonucu olarak, Kurumun idari niteliği haiz olsa bile, birel işlemlerinin büyük kısmının yargısal denetiminde idari yargı görevli değildir.

Uyuşmazlık konusu, Kurumca tesis edilmiş bir birel idari işlem den kaynaklansa bile, bu işlemde yasa koyucu tarafından iş mahkemelerinin görevlendirilmiş olması nedeniyle yargılama, HMK hükümleri esas alınmak suretiyle gerçekleştirilmekte ve görevli mahkeme tarafından anılan Kanunun 114. maddesinde düzenlenen dava şartlarının mevcut olup olmadığı gözetilmektedir.

İYUK'un 14. maddesinde yer alan ilk inceleme konuları ile büyük benzerlik taşıdığı görülen dava şartları, adli yargıda görülmekte olan bir davanın nihai karara bağlanabilmesi için her davada bulunması zorunlu olan şartlardır⁵⁵². Bu şartlar, davanın esası hakkında incelemeye geçilebilmesi için gerekli olan bütün şartları ve bunların incelenmesi usulünü tespit etmekte ve bu suretle davaların daha çabuk, basit ve ekonomik şekilde sonuçlanması amaçlanmaktadır⁵⁵³.

⁵⁵² Celal Işıklar, “İdari Yargılamada İlk İncelemenin Sıra, Düzen ve Usulü” **TAAD**, Cilt:1, Yıl:2, Sayı:6, 2011, s.77.

⁵⁵³ Harun Bulut, **Yargıtay İçtihatları Işığında Adli Yargıda Dava Şartları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2022, s. 20.

Adli yargı merciinin, önüne gelen işlem her ne kadar idari niteliği haiz olsa da, HMK'nın 114. maddesinde sayılan dava şartları arasında, idari merci tecavüzü veya kesin ve yürütülebilir işlem gibi kriterler yer almadığından, anılan konularda herhangi bir değerlendirme yapması mümkün değildir⁵⁵⁴.

a. Yetkili Mahkeme

HMK'nın 6/1. maddesinde genel yetkili mahkeme, davalı gerçek veya tüzel kişinin davanın açıldığı tarihteki yerleşim yeri mahkemesi olarak düzenlenmiştir. Anılan Kanunun 14/1. maddesinde ise bir şubenin işlemlerinden doğan davalarda, o şubenin bulunduğu yer mahkemesinin yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

Şubeleri, bir kuruluşa bağlı olarak faaliyet gösteren, hukuken ve mali olarak özerkliğe sahip olmasalar bile merkezin yapmakta olduğu işlemler türünden işlemler yapma yetkisi bulunan işyerlerinden her biri şeklinde tanımlamak mümkündür⁵⁵⁵.

Anılan düzenlemelerden, tüzel kişilere karşı ikame edilecek davalarda tüzel kişilerin yerleşim yeri mahkemesinin genel yetkili mahkeme olduğu, davaların merkezin bulunduğu yer mahkemesinde açılabileceği, ancak şubeler tarafından tesis edilen işlemlere karşı ikame edilecek davaların, şubenin bulunduğu yer mahkemesinde de açılabileceği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Kurumun idari yapısı incelendiğinde, sosyal güvenlik merkezlerinin, başta 5510 sayılı Kanun hükümleri olmak üzere, Kurumun sosyal güvenlik hizmeti sunma konusundaki görevlerini yerine getirmek üzere faaliyet gösterdikleri anlaşılmaktadır. Söz konusu merkezlerin, Kuruma verilen sosyal güvenlik hizmeti sunma görevi kapsamında yapmış olduğu hizmetler ve tesis etmiş oldukları işlemler Kurum yönünden bağlayıcı nitelikte olduğunda, anılan merkezlerin HMK'nın 14/1. maddesi uyarınca şube olarak kabul edilmesi mümkündür.

Nitekim Yargıtay Sosyal Güvenlik Merkezlerinin niteliğini; "...mevzuattan kaynaklanan görevleri doğrultusunda hizmet verdikleri ve yaptıkları işlemlerin sigortalılar ve Kurum yönünden bağlayıcı olduğu anlaşılmakla sosyal güvenlik

⁵⁵⁴ Yiğit Babayigit, "İdarelerin Yapmış Olduğu Fazla Ödemelerin İstirdadına Yönelik İşlemlerin İcrailiği, 5018 Sayılı Yasa ve Danıştay İBK 197314 Sayılı Kararı Uyarınca Tahsili Kabiliyeti", <https://www.academia.edu/37598353>, (08.11.2018), s.6.

⁵⁵⁵ Hacı Kara, "Türk Hukukunda İrtibat Bürosu ve Özellikleri", **İzmir Barosu Dergisi**, Sayı:3 Yıl:83, 2018, s.178.

merkezlerinin 6100 sayılı HMK'nın 14/1 maddesine göre şube niteliğinde oldukları açıktır.” şeklinde tanımladıktan sonra, Kurum aleyhine ikame edilecek davalarda işlemi tesis eden merkez müdürlüğünün bulunduğu yer mahkemesinin yetkili olduğuna karar vermiştir⁵⁵⁶.

b. Ehliyet, Husumet ve Hukuki Yarar

HMK'nın 382. maddesinde düzenlenmiş olan çekişmesiz yargı⁵⁵⁷ işleri dışında kalan davalarda daima iki taraf bulunacağından, yargılamanın gerektirdiği usul işlemlerinin yürütülebilmesi için söz konusu kişilerin taraf ve dava ehliyetine sahip olmaları zorunludur⁵⁵⁸.

HMK'nın 50/1. maddesi uyarınca medeni haklardan yararlananlar, başka bir anlatımla hak ehliyeti bulunanlar, davada taraf olma ehliyetine de sahiptir. Dava ehliyeti ise anılan Kanunun 51/1. maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemede dava ehliyetinin, medeni hakları kullanma ehliyetine göre belirleneceği hüküm altına alındığından, fiil ehliyetine sahip olan gerçek ve tüzel kişilerin aynı zamanda dava ehliyetine de sahip oldukları söylenebilir.

HMK'nın 114. maddesinin 1. fıkrasının d-f bentlerinde ehliyet konusunun dava şartı olarak düzenlendiği görülmektedir. Anılan düzenlemeden hareketle adli yargı mercileri, önüne gelen uyuşmazlıkta tarafların taraf ve dava ehliyetine sahip olmalarını araştırmakla yükümlüdür.

Ehliyet konusuna ilave olarak hukuki yarar da bir dava şartı olarak HMK'nın 114. maddesi düzenlenmiş olup, anılan madde uyarınca davacının dava açmakta hukuki yararının bulunması aranmaktadır. Yargıtay hukuki yararı “...mahkemeden hukuksal korunma istemi ile bir davanın açılabilmesi için, davacının bu davayı

⁵⁵⁶ Yargıtay 21. HD. T.20.10.2014, E.2014/15021, K.2014/20545; Yargıtay 21. HD. T.19.01.2016, E.2015/4846, K.2016/17, (kazanci.com.tr).

⁵⁵⁷ Kanunun 382/1. maddesinde; ilgililer arasında uyuşmazlık olmayan hâller, ilgililerin ileri sürülebileceği herhangi bir hakkının bulunmadığı hâller ve hâkimin resen harekete geçtiği hâller çekişmesiz yargının ölçütleri olarak sıralanmıştır.

⁵⁵⁸ Gürsel Kaplan, “Danıştay Kararları ve İlgili Özel Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet”, **İÜHF**, Cilt:LXIX, Sayı:1-2, İlhan Özay’a Armağan, İstanbul, Legal, 2011, s.347.

açmakta (veya mahkemeden hukuksal korunma istemekte) bir çıkarının bulunması gerektiğine ilişkin ilke anlamına gelir...” şeklinde tanımlanmıştır⁵⁵⁹.

Dolayısıyla açılmış olan bir davada davacının dava açmakta hukuki yararının bulunup bulunmadığı hususunun somut olayın özelliklerine göre ilgili yargı mercileri tarafından değerlendirilmesi ve bunun sonucuna göre HMK'nın 115. maddesinde öngörülen usul dahilinde karar verilmesi gerekecektir⁵⁶⁰. Yargıtaya göre davacının davanın açıldığı anda hukuki yararının bulunması ve bu yararın dava sürecince güncelliğini kaybetmemesi de gerekmektedir⁵⁶¹.

Kurumun düzenleyici işlemlerinde olduğu gibi birel idari işlemlerinin yargısal denetiminde de husumet, Kurumun icra organı olan Kurum Başkanlığına yönetilmelidir. Nitekim, genel sağlık sigortalılarının tedavi giderlerinden kaynaklanan bir uyuşmazlık kapsamında husumetin Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğüne yönetilmesi ve davanın ilk derece mahkemesi tarafından husumet yönünden reddi üzerine Yargıtay;

“Davanın önce Nevşehir Valiliği Sağlık Müdürlüğüne yöneltilip, daha sonra da Sosyal Güvenlik Kurumu İl Müdürlüğüne dahil edildiği ve her iki idarenin husumet itirazı karşısında da, yazılı biçimde karar tesis edildiği anlaşılmaktadır. Bu itibarla, davada; hasımda değil, hasmın temsilcisinde yanılma söz konusudur. Bu durumda mahkemece, davacıya uygun önel verilerek, her iki idarenin gerçek temsilcileri olan Sağlık Bakanlığı ile, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'na dava dilekçesi ve duruşma günü tebliğ edilmesinin sağlanması ve anılan tarafların huzuruyla yargılama yapılıp savunma ve delilleri toplandıktan sonra sonucuna göre bir karar verilmesi gerekir.”

şeklinde hüküm tesis ederek, husumetin Kurumun icra organı olan Kurum Başkanlığına yöneltilmesi gerektiğini belirtmiştir⁵⁶².

⁵⁵⁹ Yargıtay 10. HD. T.16.01.2014, E.2013/14237, K.2014/324 (kazanci.com.tr).

⁵⁶⁰ Kurumun iflas idaresine yaptığı müracaatta alacağının hatalı sıraya kaydedildiğini gerekçe göstererek açmış olduğu davada ilk derece mahkemesi, Kurum alacakların imtiyazlı alacak olduğundan eşit derecede olmaları, dolayısıyla alacağın hangi sırada bulunduğu Kuruma herhangi bir öncelik tanımadığını gerekçe göstermek suretiyle, Kurumun hukuki yararının olmaması nedeniyle davanın reddine karar vermesi üzerine gerçekleştirilen temyiz incelemesinde Yargıtay, dava şartı noksanlığı nedeniyle ilk derece mahkemesi kararını onamıştır. Yargıtay, 24. HD, T.11.11.2014, E.2014/2359, K.2014/7147, (kazanci.com.tr).

⁵⁶¹ Hizmetlerin emeklilik aylığına etkisine ilişkin olarak açılan tespit davasında Yargıtay, davacının güncel hukuki yararın bulunması ve dava sonuçlanıncaya kadar güncelliğini kaybetmemesi gerektiğine, hukuki yararın dava şartı olmasının bir sonucu olarak davanın her aşamasında araştırılabileceğine ve taraflarca ileri sürülebileceğine hükmetmiştir. Yargıtay 9. HD. T.10.06.2021, E.2021/5704, K.2021/10132, (kazanci.com.tr).

⁵⁶² Yargıtay 10. HD, T.11.10.2011, E.2011/6009, K.2011/13621; Yargıtayın benzer nitelikli bir başka kararı için bkz. Yargıtay, 10.HD, T.23.06.2009, E.2008/7718, K.2009/11353, (kazanci.com.tr).

c. Dava Açma Süresi

Bir davanın açılma süresi, söz konusu davanın ilişkili olduğu mevzuata göre belirlenebileceği gibi genel düzenlemelerde de yer alması mümkündür. HMK'nın Davanın Açılma Zamanı başlıklı 118. maddesinin 1. fıkrasında davanın, dava dilekçesinin kaydedildiği tarihte açılmış sayılacağı hüküm altına alınmış olup, anılan Kanunda davaların hak düşürücü süreleri ve zamanaşımı süreleri konusunda herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Diğer taraftan Kanunun 142/1. maddesinde, hak düşürücü sürelere ve zamanaşımı sürelerine ilişkin itiraz ve defilerin ön inceleme duruşması tamamlandıktan sonra, tahkikata başlamadan önce incelenip karara bağlanması hüküm altına alınmıştır. Hak düşürücü sürenin görevli yargı mercii tarafından res'en gözetilmesinin bir sonucu olarak, ilgili mahkemenin tahkikat aşamasında da bu konuda inceleme yapması imkan dahilindedir⁵⁶³.

Kurum tarafından tesis edilen birel idari işlemlere karşı açılacak davalarda dava açma sürelerinin, işlemin niteliğine göre farklılık gösterdiği görülmektedir. Nitekim, hizmet tespit davalarında dava açma süresi 5510 sayılı Kanun ile düzenlenmiş iken, Kurumun kesinleşen alacaklarının tahsilinde 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmasının bir sonucu olarak, bu nitelikteki uyuşmazlıklar açısından dava açma süreleri 6183 sayılı Kanun hükümleri esas alınmak suretiyle tespit edilmektedir.

(1) Hizmet Tespitinden Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda Dava Açma Süreleri

Hizmet tespit davaları yönünden dava açma süresi 5510 sayılı Kanunun 86. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan madde uyarınca haklarında sigortalı bildirimi yapılmayan veya çalıştıkları Kurumca tespit edilemeyen sigortalıların hizmetlerinin tespitine yönelik davalarda dava açma süresi, çalıştıkları hizmetlerinin geçtiği yılın sonundan başlayarak beş yıldır.

⁵⁶³ Yasin Köse, **Hukuk Yargılamasında Süreler**, Seçkin Yayınevi, 3. Baskı, Ankara, 2022, s.97.

(2) Tahakkuk İşleminde Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda Dava Açma Süreleri

Kurumun kayıt dışı istihdamla mücadele görevi kapsamında gerçekleştirmiş olduğu tespitlere istinaden res'en tahakkuk ettirdiği primler dolayısıyla açılacak davalarda esas alınacak süre 5510 sayılı Kanunun 86. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan madde uyarınca işverenin, tebliğ edilen prim borcuna karşı tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde, ilgili Kurum ünitesine itiraz etme, Kurum tarafından itirazın reddedilmesi durumunda ise ret kararının kendisine tebliğ tarihinden itibaren bir aylık hak düşürücü süre içerisinde yetkili iş mahkemesine dava açma hakkı bulunmaktadır.

Benzer şekilde Kurumun asgari işçilik uygulamaları sonucunda tespit ettiği fark işçilik tutarlarından kaynaklanan uyuşmazlıklar açısından da dava açma süresi bir aydır. 5510 sayılı Kanunun 85. maddesi uyarınca Kuruma yapmış olduğu itirazı reddedilenlerin, bu kararın tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde yetkili iş mahkemesine başvurması gerekmektedir.

(3) Tahsil İşlemlerinde Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda Dava Açma Süreleri

5510 sayılı Kanunun 88. maddesinde, Kurumun süresi içinde ödenmeyen prim ve diğer alacaklarının tahsilinde, 6183 sayılı Kanunun 51, 102 ve 106. maddeleri dışında kalan diğer maddelerinin uygulanacağı, anılan Kanun kapsamında takip edilen alacakların amme alacağı niteliğinde olduklarından imtiyazlı oldukları hüküm altına alındığından, Kurumun kesinleşen prim veya idari para cezası alacaklarından kaynaklanan uyuşmazlıklar açısından dava açma süresi 6183 sayılı Kanun'un 58. maddesi uyarınca, ödeme emrinin tebliği tarihinden itibaren 15 gündür.

(4) Diğer Süreler

5510 sayılı Kanunun 93/2. maddesinde, Kurumun prim ve diğer alacaklarının ödeme süresinin sona erdiği yılı takip eden takvim yılın başından başlamak üzere, on yıllık zamanaşımına tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kurumca yapılan yersiz ve hatalı ödemelerin istirdadına ilişkin zamanaşımı süreleri ise söz konusu ödeme işleminin ilgilinin veya Kurumun hatasından kaynaklanıp kaynaklanmamasına göre farklılık göstermektedir. 5510 sayılı Kanunun 96. maddesi uyarınca, Kurumca tespit olunan yersiz ödeme işlemi; ilgilinin kasıtlı veya kusurlu bir davranışı sonucu meydana gelmişse, söz konusu işlemin tespit edildiği tarihten geriye doğru en fazla on yıllık; Kurumun hatalı işleminden kaynaklanıyorsa, hatalı işlemin tespit tarihinden geriye doğru en fazla beş yıllık sürede yapılan ödemelerin istirdadı mümkündür.

5510 sayılı Kanunda yer alan bir diğer zamanaşımı süresi iş kazası, meslek hastalığı, vazife malullüğü ve ölüm hallerinde bağlanması gereken gelir ve aylıklara ilişkindir. Anılan Kanunun 97. maddesi uyarınca, bu nitelikteki aylık ve gelirlerin hak edildikleri tarihten itibaren beş yıl içinde istenmeyen kısımları zamanaşımına uğradığından, Kurum tarafından zamanaşımına uğrayan kısımların ödemesi yapılmamaktadır. Anılan düzenlemenin sonucu olarak, Kurumdan gelir veya aylık alma hakkı bulunan hak sahiplerinin tahsis taleplerinde, geriye yönelik olarak en fazla 5 yıllık dönem için ödeme yapılma imkanı bulunmaktadır. Genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin Kurumdan olan alacakları ise, anılan maddenin beşinci fıkrası uyarınca, hakkı doğuran olayın öğrenildiği tarihten itibaren iki yıl içinde istenmezse zamanaşımına uğramaktadır.

5510 sayılı Kanunda düzenlenen söz konusu zamanaşımı süreleri hak düşürücü nitelikte olmadıklarından ilgili adli yargı mercileri tarafından res' en dikkate alınmaları mümkün değildir. Bu süreler ancak yargılama sırasında taraflarca def'i olarak ileri sürülebilmektedir. Diğer taraftan Kurum tarafından yayımlanan 2018/32 sayılı genelge uyarınca, zamanaşımına uğradığı anlaşılan Kurum alacakları ile ilgili olarak borçlulara 'Borç Bilgilendirme Formu' gönderilmekte ve bu yazının tebliğinden itibaren 15 gün içerisinde ödeme yapılması talep edilmektedir. Bu talep üzerine zamanaşımına uğramış Kurum alacağı için borçlular tarafından yapılan

rızaen ödemeler kabul edilmekte, ödeme yapılmaması durumunda ise herhangi bir mahkeme ilamı aranmaksızın alacağın zamanaşımına uğramış olmasından bahisle takipten vazgeçilmektedir⁵⁶⁴.

d. Dava Konusu İşlemler

Kurumun sosyal güvenlik kayıtlarının tutulması ve sosyal güvenlik yardımlarının sağlanması görevleri kapsamında, 5510 sayılı Kanunun 4/a ve 4/b maddeleri uyarınca sigortalı sayılanlar hakkında tesis etmiş olduğu birel işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlar ile anılan Kanunun 4/c maddesi uyarınca sigortalı sayılanlar hakkında bu bölümün ‘B. SGK’nın Birel İdari İşlemlerinden Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda İstisnai Görevli Mahkeme: İdare Mahkemesi’ başlığı altında ayrıntısı belirtilen istisnai işlemler dışındaki diğer işlemlere ilişkin uyuşmazlıklarda, 5510 sayılı Kanunun 101. maddesi uyarınca iş mahkemeleri görevlidir.

Her ne kadar 5510 sayılı Kanunun 102. maddesi uyarınca idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıkların çözümünde idare mahkemeleri görevli olsa da, 5510 sayılı Kanunun 88. maddesi ile 5502 sayılı Kanunun 37. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan, süresi içinde ödenmeyen prim, idari para cezası, gecikme cezası ve zammı ile katılım paylarının Kurum alacağına dönüşeceği ve bu alacakların tahsilinde, 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı hususundaki düzenleme doğrultusunda, anılan nitelikteki uyuşmazlıklarda idari yargının görev alanı tahakkuk aşaması ile sınırlı kalmakta, dolayısıyla Kurumun taraf olduğu, idari para cezalarının takibine ilişkin uyuşmazlıklar da iş mahkemelerinde dava konusu edilmektedir.

Nitekim Uyuşmazlık Mahkemesi de idarî para cezalarının tahakkuk aşamasından kaynaklanan uyuşmazlıklarda idare mahkemelerinin, ödeme emrine karşı açılan davalarda ise 5510 sayılı Kanunun 88. maddesi uyarınca İş Mahkemelerinin görevli olduğuna, bu itibarla idari para cezaları da dahil olmak üzere, Kurumun 6183 sayılı Yasa kapsamında gerçekleştireceği takiplerle ilgili olarak ortaya çıkacak uyuşmazlıkların iş mahkemelerinde görüleceğine hükmetmiştir⁵⁶⁵.

⁵⁶⁴ SGK, Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü 18.09.2018 tarihli ve 2018/32 sayılı Genelge, <https://www.turmob.org.tr/ebulten/mevzuatsirkuleri/2018/166-2018.pdf>, (Erişim: 31.05.2022).

⁵⁶⁵ UM, Hukuk B. T.27.01.2014, E.2014/48, K.2014/57, (kazanci.com.tr).

Diğer taraftan, haciz bildirisine süresinde itiraz etmeyen ve bu nedenle Kurumun prim alacağı zimmetinde kabul edilen davacının, 6183 sayılı Kanunun 79. maddesinin 4. bendine dayalı olarak açtığı menfi tespit istemine ilişkin davada Yargıtay; haciz bildirisinin tebliğinden itibaren bir yıl içinde genel mahkemelerde menfi tespit davası açılabilmesine, uyuşmazlığın çözümünde 5510 sayılı Kanunun uygulanmasının söz konusu olmadığına, bu nedenle görevli mahkemenin genel mahkemeler olduğuna karar vermiştir⁵⁶⁶.

Yukarıda açıklanan Yargıtay içtihadı uyarınca, 5510 sayılı Kanun 101. maddesi ile genel görevli mahkeme olarak kabul edilen iş mahkemeleri, Kurumun 6183 sayılı Kanunun uygulamasından doğacak uyuşmazlıkların çözümlenmesinde görevli mahkeme olmakla birlikte, Kurumun prim alacaklarından kaynaklanmış dahi olsa, süresinde itiraz edilmeyen haciz bildirelerine ilişkin açılan menfi tespit davaları iş mahkemelerinde değil, genel görevli hukuk mahkemelerinde dava konusu edilmektedir.

e. İş Mahkemesine Dava Açılmadan Önce Dava Şartı Olarak Kuruma Başvuru Zorunluluğu

Bir idari işlemin tesisinden sonra, kanun tarafından işlemin muhatabına o işleme karşı başkaca bir makama başvuru veya itiraz yolu öngörülmüş ise, muhatabın o makama müracaatla tesis edilen işlemin yeniden incelenmesini sağlamadan doğrudan dava ikame etmesi idari mercii tecavüzü olarak tanımlanmaktadır⁵⁶⁷.

Nitekim, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme başlıklı 14. maddesinin 3. fıkrasının b bendinde, yargı merci tarafından incelenecek hususlar sayılmış ve burada idari merci tecavüzüne de yer verilmiştir.

⁵⁶⁶ Anılan kararda, görüşmeler sırasında uyuşmazlık konusunun prim borcunu ilişkin olduğu, 5510 sayılı Kanunun 88. maddesinin 19. fıkrasında Kurumun prim ve diğer alacaklarının tahsilinde 6183 sayılı Kanunun uygulanmasından doğacak uyuşmazlıkların çözümlenmesinde Kurumun alacaklı biriminin bulunduğu yer iş mahkemesinin yetkili olduğunun belirtildiği, söz konusu madde ile hem yetki hususunun hem de görev hususunun düzenlendiği, bu düzenlemenin 6183 sayılı Kanunun 79. maddesinin 4. fıkrasında yer alan düzenlemeden sonra yapıldığı ve özel düzenleme niteliğinde bulunduğu, bu nedenle eldeki uyuşmazlığın çözümü bakımından iş mahkemelerinin görevli olduğu gerekçesiyle yerel mahkeme kararının bozulması gerektiği görüşü ileri sürülmüş ise de Kurul çoğunluğu tarafından bu görüşün benimsenmediği anlaşılmaktadır. Yargıtay HGK, T.27.06.2019, E.2015/3354, K.2019/811, (hukukturk.com).

⁵⁶⁷ Celal Karavelioğlu, **Açıklamalı ve En Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2009, s.495.

Anılan Kanunun İlk İnceleme Üzerine Verilecek Karar başlıklı 15. maddesinin 1. fıkrasının e bendi uyarınca, idari merci tecavüzü halinde, davanın esasına geçilmeyerek, dilekçe görevli idari mercie tevdi edilecektir.

İş yargılamasında davaların sonuçlanma sürelerinin uzunluğu karşısında, idari yargıda tam yargı davalarında uygulanmakta olan idareye başvuru zorunluluğu benzeri bir müessesenin uygulanması gereğinin iş ve sosyal güvenlik uyuşmazlıkları açısından da hasıl olması üzere, 6552 sayılı Kanunun 64. maddesi ile 5521 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu'nun 7. maddesine eklenen ilk fıkrayla, Kurum tarafından 5510 sayılı Kanun ile diğer sosyal güvenlik mevzuatı uygulamasına yönelik olarak gerçekleştirilen işlemlerin yargısal denetiminde, dava açılmadan önce Kuruma başvuru zorunluluğu getirilmiştir.

Süreç içerisinde, 7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu'nun 4. maddesinin birinci fıkrasıyla, "...sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan uyuşmazlıklarda, hizmet akdine tabi çalışmaları nedeniyle zorunlu sigortalılık sürelerinin tespiti talepleri hariç olmak üzere, dava açılmadan önce Sosyal Güvenlik Kurumuna başvurulması zorunludur." şeklinde hüküm ihdas edilerek, Kurumun 5510 sayılı Kanun başta olmak üzere, sosyal güvenlik mevzuatının uygulanması kapsamında tesis etmiş olduğu birel işlemlerin muhatapları açısından, yargısal süreç öncesinde Kuruma başvuru zorunluluğu devam ettirilmiştir.

HMK'nın 114. maddesinin 1. fıkrasında dava şartları belirtildikten sonra, anılan maddenin 2. fıkrasında diğer kanunlarda yer alan dava şartlarına ilişkin hükümlerin saklı olduğu hüküm altına alınmıştır. Anılan Kanunun 115. maddesinde, giderilmesi mümkün olan dava şartı noksanlığının tamamlamasını teminen mahkeme tarafından kesin süre verileceği, mahkemece verilen bu süre zarfında noksanlığın giderilmemesi durumunda davanın, dava şartı yokluğu gerekçesiyle usulden reddedileceği düzenlenmiştir.

HMK'nın 114. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, 7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu ile getirilen Kuruma başvuru zorunluluğu, yargıya intikal eden uyuşmazlıklar açısından dava şartı niteliğinde olup, ancak Kuruma yapılan başvurunun açık olarak veya zımnen reddedilmiş olması durumlarında görevli İş Mahkemesi tarafından uyuşmazlığın esasına geçilmesi mümkündür.

Nitekim Yargıtayın da Kuruma başvuru zorunluluğu yerine getirilmeksizin hüküm tesis edilen bir uyuşmazlıkla ilgili olarak;

“...davaya konu istemi hakkında Sosyal Güvenlik Kurumuna müracaat etmesi ve bu müracaat hakkında anılan yasal düzenleme uyarınca Kurumun red iradesini gösterir işlem veya eyleminin olduğunun belgelenmesi için kesin süre ihtaratlı önel verilmeli, bu süre içerisinde dava şartı eksikliğinin tamamlanmaması halinde, dava, dava şartı yokluğu sebebiyle usulden reddedilmeli”

şeklinde hüküm tesis etmek suretiyle Kuruma başvuru zorunluluğuna ilişkin düzenlemeyi dava şartı olarak nitelendirdiği görülmektedir⁵⁶⁸.

(1) Başvurudan İstisna Tutulan Uyuşmazlık Türleri

Kanunun ilgili maddesinde, “...hizmet akdine tabi çalışmaları nedeniyle zorunlu sigortalılık sürelerinin tespiti talepleri hariç olmak üzere, dava açılmadan önce Sosyal Güvenlik Kurumuna başvurulması zorunludur.” şeklinde hüküm ihdas edilmek suretiyle, ilk bakışta hizmet tespit davaları dışında kalan tüm sosyal güvenlik uyuşmazlıkları açısından yargılama öncesi Kuruma başvuruda bulunulmasının dava şartı olarak öngörüldüğü görülmektedir.

Her ne kadar madde metninde dava şartından istisna tutulan uyuşmazlık türü olarak yalnızca hizmet tespit davaları gösterilmiş olsa da Kurumun taraf ve/veya müdahil olduğu uyuşmazlık türleri esas alındığında istisnanın yalnızca hizmet tespit davaları ile sınırlı olmadığı, bu itibarla bir kısım uyuşmazlık türlerinin yasada yargı yolunun özel olarak düzenlenmesi veya işlemin hukuki niteliği gereği başvuru zorunluluğu kapsamına girmediği görülmektedir.

Bir uyuşmazlığın 7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu’nun 4. maddesi kapsamında değerlendirilebilmesi için öncelikle uyuşmazlığın çözümünde 5510 sayılı Kanunun 101. maddesi kapsamında iş mahkemelerinin görevli olması gerekmektedir. Bilindiği üzere, Kurum tarafından uygulanan idari yaptırımlar açısından anılan Kanunun 102. maddesi uyarınca idare mahkemeleri görevlidir. Benzer şekilde, 5434 sayılı Kanuna ilişkin geçiş hükümlerini düzenleyen geçici 4. maddesi uyarınca, Emekli Sandığı iştirakçilerinin sosyal güvenlik haklarına ilişkin ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözüm yeri de yine idare mahkemeleridir. Dolayısıyla

⁵⁶⁸ Yargıtay 10. HD. T.05.11.2015, E.2015/21751, K. 2015/18648, (kazanci.com.tr).

iş mahkemelerinin görev alanına girmeyen bu uyuşmazlıklar açısından 7036 sayılı Kanun ile öngörülen dava şartının yerine getirilmesi aranmayacaktır.

Kuruma başvuru şartı bulunmayan bir diğer uyuşmazlık türü ise 5510 sayılı Kanunun 103. maddesi kapsamında ortaya çıkan uyuşmazlıklardır. Anılan maddede sayılan usulsüz eylemleri gerçekleştiren sağlık hizmet sunucuları hakkında genel hükümlere göre takip yapılacağından, bu uyuşmazlık türü açısından 7036 sayılı Kanunda öngörülen dava şartının uygulanma imkanı bulunmamaktadır.

Kurumun süresi içinde ödenmeyen prim alacaklarının tahsiline ilişkin uyuşmazlıklar açısından da ilgili dava şartının uygulanma imkânı yoktur. Zira 5510 sayılı Kanunun 88. maddesinde Kurumun 6183 sayılı Kanunun uygulanmasından doğacak uyuşmazlıkların çözümlenmesinde de İş Mahkemelerinin görevli olduğu belirtilmiş olsa da bahis konusu uyuşmazlığın amme alacağının tahsiline yönelik olduğu ve 6183 sayılı Kanunun uygulanmasından doğduğu dikkate alındığında, 7036 sayılı Kanunun 4. maddesi kapsamına girmediği ortadadır.

Nitekim, Kurum tarafından gönderilen ödeme emirlerinin iptal edilmesi ve gerçekleştirilmiş olan icra takibinin geçici olarak durdurulması talebiyle açılan davada Yargıtay, “6183 sayılı Kanundan kaynaklanan davalarda Kuruma başvuru şartı yoktur. Mezkûr Kanunda belirtilen hak düşürücü süreye riayet edilmek suretiyle davanın açılması gerekmektedir⁵⁶⁹.” şeklinde hüküm tesis etmek suretiyle, Kurumun taraf olduğu, 6183 sayılı Kanun gereğince takip edilen davalar yönünden, 7036 sayılı Kanunun 4. maddesiyle öngörülen dava şartının uygulanma imkânı olmadığına hükmetmiştir.

Diğer taraftan, niteliği itibariyle hizmet tespit davasına benzerlik göstermesi nedeniyle, dava şartları ve davalı tarafların tespiti açısından uygulamada tereddüt yaşanan sigortalılık başlangıç tarihinin tespitine ilişkin davalarda ise, dava konusu olay Kurumun kayıt ve belge düzenini de ilgilendirmesi nedeniyle, Yargıtayca da kabul gördüğü üzere Kuruma başvuru yapılması ve akabinde konunun yargıya taşınması gerekmektedir⁵⁷⁰.

Yukarıda belirtilen istisnalar dışında Kurum tarafından sosyal güvenlik mevzuatının uygulanması kapsamında gerçekleştirilen birel idari işlemlerden kaynaklanan iş mahkemelerinde görülen tüm uyuşmazlıklar açısından 7036 sayılı

⁵⁶⁹ Yargıtay 21. HD. T.08.09.2015, E.2015/11024, K.2015/15994, (kazanci.com.tr).

⁵⁷⁰ Yargıtay 21. HD. T.07.03.2019, E.2018/5213, K.2019/1750, (kazanci.com.tr).

Kanunun 4. maddesinin 1. fıkrası uyarınca Kuruma başvuru zorunluluğu bulunmaktadır.

(2) Başvuru Üzerine Kurum Tarafından Gerçekleştirilen İşlemler

5510 sayılı Kanun ile diğer sosyal güvenlik mevzuatı uygulamasından kaynaklanan bir uyuşmazlıkla ilgili olarak, ilgililer tarafından yapılan müracaatın Kurum tarafından kabul edilmesi mümkündür. Bu durumda Kurum yeni bir işlem tesis etmek, daha önce yaptığı işlemi geri almak ve/veya işlemi düzeltmek suretiyle uyuşmazlık konusunu ortadan kaldırabilir. Bu suretle uyuşmazlık idari aşamada çözüme kavuşturulduğundan yargısal süreç başlamayacaktır. Kurum tarafından gerçekleştirilen birel işlemlerden; res'en tahakkuk ettirilen primlerle ilgili başvuruları incelemek üzere prim tahakkuk itiraz komisyonları, tespit olunan işkolu koduna ilişkin itirazları incelemek üzere ise işkolu kodu itiraz komisyonları kurulmuş olup, bu nitelikteki başvurular anılan komisyonlar marifetiyle değerlendirilmekte, diğer birel işlemlerden kaynaklanan başvurular ise Kurumun ilgili birimleri tarafından incelemek suretiyle karara bağlanmaktadır.

5510 sayılı Kanunun 86. maddesi ile Kuruma verilen res'en kayıt altına alma yetkisi kapsamında düzenlenen prim belgelerine istinaden işverene tebliğ edilen prim borçlarına ilişkin olarak işverenlerin, tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde, ilgili Kurum ünitesine itiraz etmeleri mümkündür.

Anılan madde kapsamında gerçekleştirilen tahakkuklara yapılacak itirazları değerlendirecek komisyonun oluşumu ve karar alma usulü Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin 113. maddesinde düzenlenmiştir.

Primlerin tahakkukunu müteakip, işveren tarafından yapılacak itirazları değerlendirecek idari mercii, tahakkuk işlemini gerçekleştiren ünite nezdinde, ünite amiri veya görevlendireceği yardımcısı, ilgili şef, dosya memuru ve varsa avukattan oluşan Prim Tahakkuk İtiraz Komisyonudur.

Üç nüsha olarak düzenlenen komisyon kararları üyeler tarafından imzalanarak ünite mührü ile mühürlendikten sonra, bir nüshası işyeri dosyasında muhafaza edilmekte, bir nüshası itiraz edene tebliğ olunmakta, kalan son nüsha ise üniteye ayrı bir dosyada klase edilmektedir.

Prim tahakkuk itiraz komisyonlarının amacı, kayıt dışı istihdam edildiği veya eksik gün ya da kazanç üzerinden Kuruma bildirildiği tespit edilen sigortalılara ait Kurumca res'en tahakkuk ettirilen gün ve kazançlarla ilgili olarak, söz konusu tahakkuk işlemine karşı işverenin itirazlarını değerlendirmek ve bu konuda ortaya çıkan uyuşmazlığı idari aşamada çözümlemektir. Zira işverenin itirazı üzerine, Kurumun alacağı hakkında yapmış olduğu takip, itiraz sonuçlanana kadar durmaktadır.

İtiraz üzerine komisyonun, tahakkuk işlemi hakkında en geç 30 gün içinde karar vererek itirazı kabul etmesi halinde alacak ortadan kalkmakta ve bu şekilde uyuşmazlık yargıya intikal etmeksizin çözümlenmektedir. İtirazın reddi halinde ise işverenin, ret kararının kendisine tebliğ tarihinden itibaren bir aylık hak düşürücü süre içerisinde yetkili iş mahkemesine dava açma hakkı bulunmaktadır.

İtiraz komisyonu kararlarının iptaline yönelik olarak açılan davalarda Yargıtay, prim tahakkukuna dayanak teşkil eden somut olay ve hukuki ilişkilerin net bir şekilde Kurum tarafından ortaya konulup konulmadığının ve delillendirilip delillendirilmediğinin değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir⁵⁷¹.

Kurum ünitelerinde faaliyet gösteren bir diğer komisyon ise, Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin 113. maddesinin 6. fıkrası uyarınca ünite amiri veya görevlendireceği yardımcısı ilgili şef, dosya memuru ve varsa sosyal güvenlik kontrol memurundan oluşan İşkolu Kodu İtiraz Komisyonudur. Diğer itiraz komisyonlarında olduğu gibi bu itiraz komisyonunun da kurulmasındaki asıl amaç, Kurum tarafından işkolu kodunun tespiti işlemlerinden doğan uyuşmazlıkların yargıya intikal ettirilmeksizin idari aşamada çözüme kavuşturulmasıdır⁵⁷².

⁵⁷¹ Prim Tahakkuk İtiraz Komisyon tarafından itirazı reddilen davacının açmış olduğu davayla ilgili olarak Yargıtay “*Davalı şahsın banka kayıtlarından 06.02.2004 tarihinden itibaren düzenli olarak davacının şahsen ve ortağı olduğu şirket üzerinden ödeme yapıldığının anlaşılması, davacıların davalı Kurum denetmenine verdikleri imzalı beyanlarında, davalı şahsın denetim yapılan çiftlik evinde ailesi ile birlikte kaldığını, çimleri biçip havuzla ilgilendiğini, bekçilik yaptığını ve bahşiş olarak 600 TL verdiklerini ve kira almadıklarını beyan ettiklerinin anlaşılması karşısında artık davalı Kurum işleminin dolayısıyla iptali istenen komisyon kararının yerinde olmadığından söz edilemeyeceği*” şeklinde hüküm tesis ederek, tahakkuk işlemine dayanak teşkil eden somut olayın Kurum tarafından yeterli şekilde değerlendirildiğini saptaması üzerine komisyon kararının yerinde olduğuna karar vermiştir. Yargıtay 21. HD, T.25.04.2018, E.2016/16571, K.2018/4265, (kazanci.com.tr).

⁵⁷² İşkolu kodu itirazında bulunan işyerinin aynı zamanda vergi mükellefiyetinin bulunması durumunda, vergi levhasında belirtilen işkolu kodu esas alınmakta, vergi mükellefiyeti bulunmayan işyerleriyle ilgili olarak ise denetim raporu, tutanak, resmi yazı, varsa işyeri açma ve çalışma ruhsatı vb. belgeler esas alınmak suretiyle işkolu kodu belirlenmektedir. SGK Sigorta

Ekonomik faaliyetlerin istatistiki sınıflaması anlamına gelen NACE, Avrupa Birliği'nde ekonomik faaliyetlerin sınıflandırılmasına yönelik olarak oluşturulmuş dört haneli bir koda karşılık gelmiştir⁵⁷³.

Avrupa Birliği uyum sürecinde ülkemiz tarafından da kullanılmaya başlanılan NACE kodlarının Kurum uygulamasındaki karşılığı işkolu kodudur. Kurumca tescili yapılacak işyerlerine ilişkin işkolu kodları, işverenlerce işyeri bildirgesinde işyerinde yapıldığı beyan edilen işin Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin 12 no.lu ekinde yer alan NACE koduna göre tayin edilmektedir⁵⁷⁴.

Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin 28. maddesinin 1. fıkrasında; 'Mahiyet Kodu', 'İşkolu Kodu', 'Ünite Kodu', 'Sıra Numarası', 'İl Kodu', 'İlçe Kodu' ve 'Kontrol Numarası'ndan oluşan işyeri sicil numarasının, Kurum tarafından belirlenerek işverene tebliğ olunacağı düzenlenmiştir.

Sosyal güvenlik kayıtlarının tutulması görevi kapsamında Kurum, 4/a kapsamındaki sigortalıların çalıştığı işyerleriyle ilgili işkolu kodu tespitlerini, işverenler tarafından verilen işyeri bildirimlerini esas almak suretiyle gerçekleştirmektedir. İşveren tarafından verilen işyeri bildirgesinde, 'Yapılan İşin Niteliği' bölümündeki açıklamaya göre, yapılan işin Kısa Vadeli Sigorta Kolları Prim Tarifesinde⁵⁷⁵ bu işe karşılık gösterilen dört rakamlı işkolu kodu Kurumca belirlenmekte ve Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin 28. maddesi uyarınca işverene tebliğ edilmektedir.

İşyeri bildirgesi verme mükellefiyeti bulunmayan 4/b kapsamındaki sigortalılar hakkında ise, ilgililerin Kuruma yapmış oldukları bildirimlerde belirttikleri meslek bilgileri esas alınmak suretiyle, Kısa Vadeli Sigorta Kolları Prim Tarifesinde bu işe karşılık gösterilen kod, iş kolu kodu olarak Kurumca belirlenmektedir.

5510 sayılı Kanunun 81. maddesinin 3. fıkrasında kısa vadeli sigorta kolları prim oranının, yapılan işin iş kazası ve meslek hastalığı bakımından gösterdiği tehlikenin ağırlığı esas alınmak suretiyle Kurumca belirleneceği hüküm altına

Primleri Genel Müdürlüğü'nün 20.01.2014 tarihli ve 1081889 sayılı Genel Yazısı, <http://www.izsmmmo.org.tr/haber.php?MansetID=109>, (04.05.2019).

⁵⁷³ Avrupa Birliği NACE kodu uygulaması ve versiyonları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Statistical_classification_of_economic_activities_in_the_European_Community_\(NACE\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Statistical_classification_of_economic_activities_in_the_European_Community_(NACE)), (23.06.2019).

⁵⁷⁴ RG. T.21.08.2013, S.28742.

⁵⁷⁵ RG. T.29.09.2008, S.27012 (2.Mükerrer).

alınmış iken, anılan maddenin 10.01.2013 tarih ve 6385 sayılı Kanun⁵⁷⁶ ile değiştirilmesiyle, prim oranlarında tehlikenin ağırlığı esas alınarak yapılan kademelendirmeden vazgeçilmiş ve kısa vadeli sigorta kolları prim oranı tüm tehlike sınıfları açısından sigortalının prime esas kazancının %2'si olacak şekilde sabitlenmiştir.

Yapılan değişiklikle, Kurum tarafından işkolu kodunun hatalı belirlenmiş olmasının, tahakkuk ettirilecek primin hesaplanmasında yaratacağı etki ortadan kaldırılmış olmakla birlikte, kodun doğru tespit edilmiş olması, işverenin 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu uyarınca tabi olacağı tehlike sınıfının belirlenmesi ve/veya toplu iş sözleşmelerinde yetkili sendikanın tespiti noktasında önem arz etmektedir.

Yapılan başvurular ilgili komisyonlarca değerlendirilmek suretiyle başvurunun kabulü veya reddi yönünde karar verilmesi gerekmektedir. Başvurunun kabulü durumunda Kurum, ilgilinin talebi doğrultusunda gerekli işlemleri tesis etmekte ve bu suretle uyuşmazlık yargıya intikal etmeden idari aşamada çözüme kavuşturulmaktadır.

(3) Başvurunun Reddedilmesinin Sonuçları

7036 sayılı Kanunun 4. maddesiyle, diğer kanunlarda öngörülen süreler saklı kalmak kaydıyla, yapılan başvuruya altmış gün içinde Kurumca cevap verilmezse talebin reddedilmiş sayılacağı hüküm altına alınmıştır. Anılan düzenlemeden, başvurunun Kurum tarafından açık olarak reddedilmesinin yanı sıra, zımnen reddin de dava şartının gerçekleşmesi için yeterli olduğu anlaşılmaktadır.

Uyuşmazlık konusu hakkındaki başvurunun Kurum kayıtlarına girdiği tarihten itibaren 60 gün içerisinde Kurumun açıkça başvuruyu reddetmesi imkan dahilindedir. Bu durumda talebin reddini içeren yazının ilgiliye ulaşmasını müteakip, 60 günlük süre dolmadan dava şartı gerçekleşmekte ve uyuşmazlık hakkında yetkili iş mahkemesinde dava açılabilir.

Kurumun, başvurunun kayıtlarına intikal ettiği tarihten itibaren 60 gün içerisinde, başvurunun kabulü veya reddi yönünde herhangi bir bildirimde

⁵⁷⁶ RG. T.19.01.2013, S.28533.

bulunmaması durumunda, ilgili düzenleme gereğince başvurunun zımnen reddedildiği kabul edilmekte ve başvuru şartı gerçekleştiğinden, bu durumda da uyuşmazlık yargıya intikal ettirilebilmektedir⁵⁷⁷.

(4) Başvuru Sırasında Geçen Sürelerin Durumu

5510 sayılı Kanun başta olmak üzere sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan Kurumun taraf olduğu uyuşmazlıklarda, Kuruma başvuruda geçirilen süreler, 7036 sayılı Kanunun 4. maddesi uyarınca zamanaşımı ve hak düşürücü sürelerin hesaplanmasına dahil değildir.

Bu kapsamda, uyuşmazlık konusu olay zamanaşımı veya hak düşürücü süreye tabi ise, Kuruma yapılan başvuru neticesinde bu sürelerin işlemesi durmaktadır. Dolayısıyla Kuruma başvuru tarihi ile Kurumun cevap tarihi ve/veya başvurunun zımnen reddi arasında geçen süreler zamanaşımı açısından dikkate alınmamaktadır⁵⁷⁸.

5. İş Mahkemesinin Kararlarına Karşı Kanun Yolları ve Kararların Kesinleşmesi

Kanun yolları, HMK'nın 341-381 maddeleri arasında düzenlenmiş olup, İş Mahkemeleri Kanunu'nun 7/3. maddesinin HMK'nın kanun yollarına ilişkin

⁵⁷⁷ Ülkemizde idari başvurular karşısında idarenin sukutunun zımni red sayılıp yargı denetimine tabi tutulabileceği Danıştay tarafından Dava Daireleri Umumi Heyeti'nin 23.11.1937 tarih, 937/286 esas, 937/256 karar sayılı kararıyla, 1937'de kabul edilip uygulanmaya başlamıştır. Bugün itibariyle zımni red müessesesi, genel kural olarak, İYUK'da düzenlenmiş olup 10, 11 ve 13. maddelerinde yer almaktadır. Zımni red süresi idareye müracaattan başlamak kaydıyla 60 gün iken, 14.07.2021 tarihli ve 31541 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 7331 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonucu 30 güne düşürülmek suretiyle, Vergi Usul Kanununda yer alan süre ile eşitlenmiştir. Halit Uyanık, "Türk İdare Hukukunda Zımni Red ve Zımni Kabul Müesseseleri Üzerine Değerlendirmeler", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:LXXII, Sayı:1, 2014, s.677.

⁵⁷⁸ 5018 sayılı Kanunun 34. maddesinde; beş yıl içinde alacaklıları tarafından geçerli bir mazerete dayanmaksızın yazılı olarak talep edilmeyen veya belgeleri verilmediğinden dolayı ödenemeyen borçların kamu idareleri lehine zamanaşımına uğrayacağı hükme bağlandığından, 5510 sayılı SSGSSK uyarınca Kurum tarafından hak sahipleri adına geçici iş göremezlik ödeneği, evlenme yardımı, emzirme yardımı, cenaze yardımı, ilaç, tedavi ve tıbbi malzeme bedelleri vb. adlar altında tahakkuk ettirilen ödemeler hak sahipleri tarafından süresi içerisinde talep edilmezlerse, 5 yıllık hak düşürücü süre sonunda talep hakkı ortadan kalkmaktadır. Ancak, 7036 sayılı Kanunun 4. maddesi uyarınca bu ödemelere ilişkin uyuşmazlıklar hakkında Kuruma yapılan başvuru kapsamında geçen süreler, hak düşürücü sürenin hesaplanmasında dikkate alınmamaktadır.

hükümlerine yaptığı atıf uyarınca, iş mahkemeleri tarafından verilen sosyal güvenliğe ilişkin kararlara karşı da HMK’da düzenlenmiş olan kanun yollarına başvurma olanağı bulunmaktadır. Kurum tarafından tesis edilen birel idari işlemler hakkında iş mahkemeleri tarafından verilen kararlara karşı, kararın kesinleşmesinden önce olağan kanun yolu olarak istinaf ve temyize, kararın kesinleşmesinden sonra ise olağanüstü kanun yolu olarak kanun yararına temyiz ve yargılamanın yenilenmesi kanun yollarına başvurulması mümkündür.

a. Olağan Kanun Yolları

HMK’nin 341/1. maddesi uyarınca, ilk derece mahkemelerinin nihai kararlarına, ihtiyati tedbir ve ihtiyati haciz taleplerinin reddine ilişkin kararlarına ve miktar ve değere bakılmaksızın manevi tazminat davalarında verilen kararlara karşı istinaf yoluna başvurulması mümkündür.

Diğer taraftan anılan Kanunun 341. maddesinin 1 fıkrasının b bendinin 2 numaralı alt bendi uyarınca, miktar ve değeri 3.000,- TL’yi (2023 yılı için 17.830,- TL)⁵⁷⁹ geçmeyen malvarlığı davalarına ilişkin olarak ilk derece mahkemeleri tarafından verilen kararlar kesin nitelikte olduğundan, bu nitelikteki kararlara karşı istinaf yolu kapalıdır.

Kanunun 345/1. maddesinde istinaf yoluna başvuru süresinin iki hafta olduğu ve bu sürenin ilamın usulen taraflardan her birine tebliğiyle işlemeye başlayacağı hüküm altına alınmıştır.

Usul hukukuna ilişkin aykırılıkların yanı sıra maddi hukuka ilişkin aykırılıklar da istinaf sebepleri arasında yer almaktadır. Bu kapsamda, olaya uygun olan doğru hukuk kurallarının veya sözleşme hükümlerinin uygulanmaması istinaf sebebi olabileceği gibi, hukuk kurallarının yer, zaman, kişi, anlam bakımından doğru yorumlanmaması ya da somut olay ile soyut kural arasında doğru değerlendirmenin yapılmamış olması da istinaf sebebi teşkil etmektedir⁵⁸⁰.

⁵⁷⁹ HMK’nın Ek 1. maddesi uyarınca bahis konusu parasal sınır, Maliye Bakanlığınca her yıl tespit ve ilan olunan yeniden değerlendirme oranı esas alınmak suretiyle arttırılmaktadır.

⁵⁸⁰ Mahmut Coşkun, **Hukuk Yargılamasında Temyiz ve İstinaf**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2020, s.79.

Bir diğerk olağan kanun yolu olan temyiz ise HMK'nın 361. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan madde uyarınca, bölge adliye mahkemesi hukuk dairelerinden verilen temyizi kabil nihai kararlar ile hakem kararlarının iptali talebi üzerine verilen kararlara karşı tebliğ tarihinden itibaren iki hafta içinde temyiz yoluna başvurulabilmesi imkan dahilindedir.

Diğerk taraftan HMK'nın 362. maddesi uyarınca bölge adliye mahkemelerinin miktar veya değeri 40.000,- TL'yi (2023 yılı için 238.730,- TL) geçmeyen davalara ilişkin kararları ile aynı yargı çevresinde bulunan ilk derece mahkemelerinin görev ve yetkisi hakkında verilen kararların temyizi mümkün değildir.

HMK'nın 370/2. maddesi uyarınca, aleyhine temyiz yoluna başvurulmuş bölge adliye mahkemesi kararı esas yönünden hukuka uygun olmasına rağmen, kanunun olaya uygulanmasında hata edilmiş olması nedeniyle bozulmasının gerekmesi ve kanuna uygun olmayan bu husus hakkında yeniden yargılama yapılmasının gerekli olmadığı durumlarda, Yargıtayın kararı düzelterek onaması mümkündür⁵⁸¹. Aksi durumda Yargıtay somut olayın özelliklerine göre bozma ve onama kararı vermek durumundadır. Temyiz incelemesi sırasında Yargıtay, istinaftan farklı olarak tarafların ileri sürdüğü temyiz sebepleri ile bağılı olmayıp, kararı hukuka aykırı bulunduğub başka bir konudan da bozması imkan dahilindedir.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'ndan kaynaklanan işsizlik ödeneğine ilişkin davalarda Yargıtay 9. Hukuk Dairesi; Kurum tarafından sosyal güvenlik mevzuatına göre açılan rücu davaları ile 5510 sayılı Kanun başta olmak üzere sosyal güvenlik hizmetini düzenleyen diğerk kanunlardan kaynaklanan davalarda Yargıtay 10. Hukuk Dairesi temyiz mercii olarak görev yapmaktadır⁵⁸².

HMK'nın 367/2. maddesi uyarınca; gaiplik, sigortalı/hak sahiplerinin fiil ehliyetlerinin kısıtlanması, kişiyek yasal danışman, vasi, kayyum atanması, nüfus kütüklerinin değıştirilmesi ile düzeltilmesi, evlilik birliğinin sona ermesi, çocuğun

⁵⁸¹ Vakfa ait inşaatta boyama yaparken düşerek yaralanan sigortalının işvereni olmadığının tespiti istemiyle vakıf başkanı tarafından açılan davada, sigortalının bina inşaatı sırasında dış cephe boyası yapılırken geçirdiğik kazanın işkazası olduğub sonucuna varılarak, davanın reddine karar verilmesi ve bu kararın temyizi üzerine Yargıtay, davacıardan vakıf başkanının işveren olduğubna dair bir Kurum kabulü olmadığib ve bu davayı açmakta hukuki yararı bulunmadığib anlaşıldığından, bu davacı yönünden hukuki yarar yokluğundan hüküm fıkrasının 1. bendinin silinerek, yerine, "1-Davacı ... yönünden davanın hukuki yarar yokluğundan reddine, diğerk davacı vakıf yönünden davanın esaslan reddine" yazılmasına ve kararın bu şekilde düzeltilerek onanmasına karar vermiştir. Yargıtay, 10. HD. T.24.03.2015, E.2014/3321, K.2015/5517, (kazanci.com.tr).

⁵⁸² Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu'nun 02.07.2021 tarihli ve 211 sayılı Kararı (RG. 09.07.2021, S.31536).

soy bağıının düzeltilmesi gibi kişiler hukuku ve aile hukukuna ilişkin kararların kesinleşmeden uygulanması mümkün olmadığından, bu kararların uygulanabilmesi için kararın kesinleşmesi ve kesinleşme şerhinin Kurum kayıtlarına intikal etmesi zorunludur. Kesinleşmeden uygulanması mümkün olan kararlar ise, ilk derece mahkemesi tarafından hüküm tesisini müteakip derhal uygulanabilmektedir. Davacının, davanın kısmen veya tamamen kabulüne ilişkin ilamı Kuruma ibraz etmesinden itibaren en geç 30 gün içerisinde Kurum tarafından gerekli işlemler tesis edilmek zorundadır. Bu suretle Kurumun yargı kararlarını yerine getirme yükümlülüğü gerçekleşmektedir.

b. Olağanüstü Kanun Yolları

HMK'nın 363. maddesinde sayılan mahkemeler tarafından verilmiş, istinaf veya temyiz incelemesi olmadan kesinleşen kararlar aleyhine, Adalet Bakanlığı veya Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından, mer'i hukuka aykırı bulundukları gerekçe gösterilmek suretiyle kanun yararına temyiz yoluna başvurulması mümkündür.

İdari yargı düzeninde olduğu gibi adli yargı düzeninde de kanun yararına bozma kararı daha önce kesinleşmiş olan yargı kararının hukuki sonuçlarını kaldırmayacağından, ilk derece mahkemesi tarafından aleyhine karar verilen davacı veya davalının yargılamanın yenilenmesi isteminde bulunması ve bu suretle işlemin yeniden yargısal denetime tabi tutulmasını sağlaması gerekmektedir.

Kurumun birel idari işlemleri hakkında iş mahkemeleri tarafından verilen kesinleşmiş kararlara karşı başvurulabilecek bir diğer olağanüstü kanun yolu ise yargılamanın iadesidir. Kesin olarak verilen veya kesinleşmiş olan hükümlere karşı istenebilen yargılamanın iadesine ilişkin sebepler HMK'nın 375. maddesinde düzenlenmiştir. Kurumca tesis edilen işlemlerin bireylerin kişisel hak ve hürriyetleri üzerinde ortaya çıkardığı etkiler dikkate alındığında, özellikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve eki protokolleri ihlal eden yargı kararları açısından yargılamanın iadesi müessesesi etkin bir kanun yolu olarak karşımıza çıkmaktadır. Yargısal kararın, insan haklarının ihlali suretiyle verildiğinin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin

kesinleşmiş kararıyla tespit edilmiş durumunda yargılamanın iadesi talebinde bulunulması mümkündür.

HMK'nın 377. maddesi uyarınca yargılamanın iadesi süresi; iade sebebinin öğrenilmesi veya iadeye neden olan kararının tebliğ tarihinden itibaren üç ay ve her halde iade talebine konu olan hükmün kesinleşmesinden itibaren on yıldır.

Bir dava sonunda verilen hükmün kesinleşmesinden sonra tarafları, konusu ve sebebi aynı olan ikinci davada, önceki davaya aykırı bir hüküm verilmesi ve bu hükmün de kesinleşmesi durumunda yargılamanın iadesi talebi ilama ilişkin zamanaşımı süresinde yapılmak zorundadır.

B. Birel İdari İşlemlerden Kaynaklanan Uyuşmazlıklarda İstisnai Görevli Mahkeme: İdare Mahkemesi

Her ne kadar Kurum işlemlerinin yargısal denetimde 5510 sayılı Kanunun 101. maddesi uyarınca iş mahkemeleri genel görevli olmakla birlikte, anılan Kanunda Kurumun bir kısım işlemleri yönünden istisnai hükümler ihdas edilmek suretiyle idari yargı mercilerine görev verildiği görülmektedir. İstisna niteliğindeki söz konusu düzenlemelere ilave olarak, Kurumun bir kısım işlemleri hukuki nitelikleri gereğince yalnızca idari yargının görev alanına dahildir.

Genel görevli mahkeme olan iş mahkemelerinin görev alanına getirilen istisnaların başında Kurumun idari para cezalarının yargısal denetimi gelmektedir. Kanunun 102. maddesi uyarınca ilgililer, idari para cezalarının kendilerine tebliğinden tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesinde iptal davası açabileceklerdir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, anılan Kanunun 88. ve 102. maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıklarda, yalnızca tahakkuk işleminde idare mahkemelerinin görevli olduğu görülmektedir. Zira, idari para cezaları nedeniyle 6183 sayılı Kanun kapsamında Kurumca düzenlenen ödeme emirlerine karşı açılacak davalar iş mahkemelerinin görev alanına dahildir.

İdari yargının görev alanına dahil olan bir diğer konu kamu görevlilerinin tescil, tahsis ve borçlanma işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklardır. 5510 sayılı Kanunun geçici 4. maddesiyle; iştirakçi iken, 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği

tarih itibarıyla Kanunun 4/c maddesi kapsamına alınanlar ile, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce 5434 sayılı Kanun hükümlerine tabi olarak çalışmış olup Kanunun 4/c maddesi kapsamında yeniden çalışmaya başlayanlar ile bunların dul ve yetimleri hakkında, 5434 sayılı Kanun hükümlerine göre işlem yapılacağı hüküm altına alındığından, anılan tarihten önce iştirakçi statüsünde bulunan hak sahiplerinin tescil, tahsis ve borçlanma işlemlerine ilişkin uyuşmazlıklarda idari yargı görevlidir. Diğer taraftan, 01.10.2008 tarihinden sonra memuriyete atanan ve dolayısıyla 5510 sayılı Kanunun 4/c maddesi kapsamında sigortalı sayılanlarla ilgili benzer nitelikteki uyuşmazlıklarda adli yargı mercilerine görev verildiği görülmektedir.

Kurumun taraf olduğu idari para cezalarından ve kamu görevlilerinin sigortalılık işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklarda görevli yargı kolunun, davacının sigortalılık statüsüne ve/veya işlemin gerçekleşme tarihine göre farklılaşması nedeniyle, söz konusu işlemlere ilişkin özel durumlar, her bir işlem türü açısından aşağıda ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

1. SGK'nın İdari Yargının Görev Alanına Giren Uyuşmazlıklarının İptal Davası Yoluyla Denetimi

a. İlk İnceleme Aşamasına İlişkin Özellik Arz Eden Durumlar

Kurumun birel idari işlemlerinin iptali istemiyle idari yargıda açılan davalarda, görevli ilk derece mahkemesi tarafından dava dilekçelerinin işin esasına girilmeden önce, düzenleyici idari işlemlerin yargısal denetiminde olduğu şekilde İYUK'un 14/3. maddesinde sayılan hususlarda sırasıyla incelenmesi gerekmektedir.

(1) Görev ve Yetki

Bir davanın kural olarak yetkili mahkemede açılması gerekmektedir. İYUK'da düzenlenen ilk inceleme konuları arasında yer alan yetki kavramı ile davanın, görevli mahkemelerden coğrafi bakımdan hangi yargı çevresindeki mahkeme tarafından çözümleneceğini hususu belirtilmektedir⁵⁸³.

⁵⁸³ Işıklar, s.84.

İYUK'un 32/1. maddesi uyarınca yetki kuralları, göreve ilişkin hükümler saklı kalmak şartıyla anılan Kanunda veya özel kanunlarda yetkili idare mahkemesinin gösterilmemiş olması halinde, dava konusu olan idari işlemi veya idari sözleşmeyi yapan idari merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesi olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla, Kurum tarafından tesis edilen birel idari işlemlerde yetkili idare mahkemesi, anılan işlemi tesis eden Kurum ünitesinin faaliyet gösterdiği yer mahkemesidir. Danıştay da, dava konusu işlemi veya idari sözleşmeyi yapan idari merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemelerinin uyuşmazlıkların çözümünde yetkili olduğu görüşündedir⁵⁸⁴.

(2) Ehliyet ve Husumet

Düzenleyici işlemler aleyhine açılan iptal davalarında olduğu gibi birel idari işlemler aleyhine açılan iptal davalarında da ehliyet ve husumet ilk inceleme konuları arasında yer almaktadır. İYUK'un 14/3. maddesi uyarınca davacının objektif ve sübjektif dava ehliyetine sahip olup olmadığı hususu ilk derece mahkemesi tarafından ilk inceleme sırasında denetlenerek, İYUK'un 15/1-b maddesi uyarınca davacının dava ve taraf ehliyetinin bulunmaması durumunda davanın ehliyet yönünden reddedilmesi gerekmektedir. Birel idari işlem, ister Kurum Başkanlığı isterse Kurumun taşra teşkilatında yer alan birimi tarafından tesis edilmiş olsun, iptal davasında husumet, Kurumun icra organı olan Kurum Başkanlığına yönetilmelidir.

(3) Süre

İYUK'un dava açma süresini düzenleyen 7. maddesinin 1. fıkrasında, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde dava açma süresinin altmış gün olduğu hüküm altına alınmıştır. Anılan maddenin 2. fıkrası uyarınca bu süre işlemi tesis eden idari merci tarafından yazılı bildirimin yapıldığı tarihi izleyen günden itibaren başlamaktadır.

Kurum tarafından uygulanan idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıklarla ilgili olarak 5510 sayılı Kanunda dava açma süresinin özel olarak düzenlendiği

⁵⁸⁴ Dn. 2. D. T.10.3.2015, E.2015/723, K.2015/2370, (Leges Hukuk Dergisi, Cilt:6 Sayı: 67, 2015, s.210).

görülmektedir. Anılan Kanunun 102. maddesi uyarınca Kurum tarafından tahakkuku gerçekleştirilen idari para cezalarında dava açma süresi otuz gündür. Hakkında idari para cezası uygulanan kişilerin, Kuruma yapmış oldukları müracaatlarının reddedilmesi üzerine, red kararının kendilerine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesinde iptal davası açma imkanları bulunmaktadır. İdari para cezaları dışında kalan diğer birel idari işlemler açısından dava açma süresi ise İYUK'un 7/1. maddesi uyarınca altmış gün olarak uygulanmaktadır.

(4) Dava Konusu Edilebilir İşlem

İdari para cezaları yönünden genel kanun olan Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinde 5560 sayılı Kanun⁵⁸⁵ ile yapılan değişiklik sonucu, diğer kanunlarda kanun yolu hükümleri hakkında aksine hüküm bulunan hallerde, özel düzenleme getiren diğer kanun hükümlerinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Hukuk sistemimizde idari yaptırımların yargısal denetimi konusunda adli yargının genel yetkisinin bulunması ve buna ilave olarak 5510 sayılı Kanun kapsamındaki işlemler yönünden genel görevli mahkemenin iş mahkemeleri olmasına karşın, anılan Kanunun 102. maddesi ile idari para cezaları yönünden istisnai bir düzenleme getirilmiştir⁵⁸⁶.

Anılan maddede idari para cezası yaptırımını gerektiren fiiller belirtildikten sonra, ilgililerin idari para cezasının kendilerine tebliğ olunduğu tarihten itibaren on beş gün içinde ceza tutarını Kuruma ya da Kurumun ilgili hesaplarına yatırabileceği

⁵⁸⁵ RG. 19.12.2006, S.26381.

⁵⁸⁶ Sosyal güvenlik kurumları tarafından uygulanan idari para cezaları hakkındaki uyumsuzluklarda görevli yargı mercii tarihsel süreç içerisinde oldukça fazla değişikliğe uğramıştır. 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanun'un 140. maddesinde "...7 gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvurabilirler." hükmü yer almakta iken, bu hüküm Anayasa Mahkemesinin 08.10.2002 gün ve E.2001/225, K.2002/88 sayılı kararıyla iptal edilmiş, akabinde 4458 sayılı Kanunla "60 gün içinde idare mahkemesine başvurabilirler" hükmü getirilmiştir. Ancak bu hüküm de 5454 sayılı Kanunla değiştirilerek "... 15 gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine başvurabilirler" şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Yapılan bu düzenleme de Anayasa Mahkemesinin 04.10.2006 gün ve E.2006/75, K.2006/94 sayılı kararı ile iptal edilmesi üzerine, 5655 sayılı Kanun ile tekrar "...30 gün içinde yetkili idare mahkemesine başvurabilirler" hükmü getirilmiştir. Bu süreç içerisinde, idari yaptırımlarda sulh ceza mahkemelerini genel görevli mahkeme olarak düzenleyen 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. ve 27. maddeleri doğrultusunda davalar sulh ceza mahkemelerinde görülmüş, ancak Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesinin Anayasa Mahkemesinin 01.03.2006 tarih ve E. 2005/108, K. 2006/35 sayılı kararı ile iptalinden sonra 506 sayılı Kanunun 140. maddesi tekrar yürürlük kazanmış ve Sosyal Sigortalar Kurumunca uygulanan idari para cezalarında idare mahkemeleri tekrar görevli hale gelmiştir.

veya aynı süre içinde Kuruma itirazda bulunabileceği, Kurum tarafından itirazı reddedilenlerin ise, bu kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesinde iptal davası açabilecekleri, bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde, idari para cezasının kesinleşeceği hüküm altına alınmıştır.

Bu düzenlemenin sonucu olarak, Kurum tarafından idari para cezası uygulanabilmesi için öncelikle bu cezanın ilgiliye tebliğ edilmek suretiyle tahakkuk ettirilmesi, tahakkuk işlemini müteakip ilginin seçimlik haklarını kullanması ve bu hakların kullanılması durumuna göre cezanın kesinleştirilerek ödeme emrine bağlanması gerekmektedir.

Cezanın tebliğini müteakip, ilginin seçimlik hakkını Kuruma itiraz yönünde kullanması durumunda, Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin 113. uyarınca, ünite amiri veya görevlendireceği yardımcısı, ilgili şef, dosya memuru ve varsa avukattan oluşan, işlemi gerçekleştirilen Ünite nezdinde oluşturulmuş İdari Para Cezası İtiraz Komisyonları tarafından itirazlar incelenerek karara bağlanmaktadır.

Cezanın tebliğden itibaren 15 gün içerisinde Kuruma müracaat edilmemesi veya ilgilinin yapmış olduğu müracaatın Kurum tarafından reddedilmesi ve bu kararın tebliğinden itibaren 30 gün içerisinde yetkili idare mahkemesine dava açılmaması durumunda idari para cezası kesinleşmekte, bu suretle idari para cezasına konu olan meblağ Kurum alacağı haline gelmektedir.

İdari para cezasının kesinleşmesi ve Kurum alacağına dönüşmesini müteakip Kurum tarafından muhatabına ödeme emri gönderilmektedir. 5510 sayılı Kanunun 88. maddesi uyarınca, süresi içinde ödenmemesi nedeniyle Kurum alacağına dönüşmüş olan idari para cezalarına ilişkin uyuşmazlıklarda iş mahkemeleri görevli olduğundan, bu cezaların yalnızca tahakkuk aşamasına ilişkin uyuşmazlıklarda idare mahkemelerinin görevli olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Dolayısıyla, 6183 sayılı Kanun kapsamında Kurumca düzenlenen ödeme emirlerine karşı açılacak davalarda görevli olan mahkeme iş mahkemeleridir⁵⁸⁷.

⁵⁸⁷ Kurum yapmış olduğu idari para cezası bildirimlerinin iptaline yönelik olarak İş Mahkemesinde açılmış bir dava ile ilgili olarak Yargıtay, "Somut olayda; davalı tarafından davacı şirkete, 15.12.2014 tarihli yazı ile idari para cezası bildirildiği, idari para cezasına davacı şirket tarafından yapılan itirazın ise davalı tarafından oluşturulan komisyon tarafından 02.03.2015 tarihli karar ile reddedildiği, ret kararının davacı şirkete 17.03.2015 tarihinde tebliğ edildiği ve davacı şirket tarafından bir aylık süre içerisinde iş bu davanın açıldığı, dosya içeriğinde davaya

5510 sayılı Kanunun 101. maddesi ile hüküm altına alınmış olan genel görevli iş mahkemelerinin görev alanına getirilen bir diğer istisna ise anılan Kanunun geçici 4. maddesindeki düzenlemedir. 5510 sayılı Kanunun 4/a ve 4/b maddeleri kapsamında sigortalı sayılanların, tescil, tahsis ve borçlanma işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde çözümlenmekle birlikte Kanunun 4/c maddesi kapsamında sigortalı sayılanların anılan türdeki uyuşmazlıklarının çözümünde görevli yargı yeri, yukarıda zikredilen düzenleme nedeniyle, sigortalıların/iştirakçilerin kanun kapsamına alınma tarihine göre farklılık göstermektedir.

Geçici 4. maddenin yürürlüğe girmesinden, yani 01.10.2008 tarihinden önce 5434 sayılı Kanun kapsamında bulunan Emekli Sandığı iştirakçileri ile ilgili olarak, sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasından doğan uyuşmazlıkların çözümünde idari yargı görevli olduğundan, anılan tarihten önce iştirakçi statüsünde bulunan hak sahiplerinin tescil, tahsis ve borçlanma işlemlerine ilişkin uyuşmazlıklarda idari yargı, 01.10.2008 tarihinden sonra memuriyete atanan ve dolayısıyla 5510 sayılı Kanunun 4/c maddesi kapsamında sigortalı sayılanlarla ilgili benzer nitelikteki uyuşmazlıklarda iş mahkemeleri görev yapmaktadır⁵⁸⁸.

konu idari para cezasının ödeme emrine dönüştüğüne dair belge bulunmadığı anlaşıldığından eldeki davaya idari yargıda bakılması gerektiği açıktır.” şeklinde hüküm tesis ederek, idari para cezalarının Kurumca ödeme emrine dönüştürülmesinden önce ortaya çıkan uyuşmazlıklarda idari yargının, ödeme emrine bağlanmasını müteakip ortaya çıkan uyuşmazlıklarda ise adli yargının görevli olduğuna işaret etmiştir. Yargıtay 21. HD, T.25.04.2018, E.2016/16571, K.2018/4265, (kazanci.com.tr).

⁵⁸⁸ Yargıtay 5510 Sayılı Kanunun 101. maddesinde yer alan, aksine hüküm bulunmayan hallerde ortaya çıkan uyuşmazlıkların iş mahkemelerinde görüleceğine ilişkin düzenlemeyi ve kamu görevlileri hakkında Anayasa Mahkemesinin içtihadını esas almak suretiyle, 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce iştirakçi sıfatını haiz olan kamu görevlileri hakkında tesis edilen işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıkların idari yargı yerinde, bu tarihten sonra kamu görevine atananlar hakkında 5510 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması nedeniyle ortaya çıkan uyuşmazlıkların adli yargı yerinde çözümleneceğine hükmetmektedir. Yargıtay 21. HD, T.14.05.2018, E.2016/17326, K.2018/4792; Yargıtay 10. HD, T.07.05.2019, E.2018/1263, K.2019/4009; Yargıtay 21. HD, T.14.05.2018, E.2016/17326, K.2018/4792; Yargıtay 10. HD, T.17.04.2019, E.2016/10546, E.2016/10546, K.2019/3588, (hukukturk.com). Diğer taraftan Yüksek Mahkeme 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 01.10.2008 tarihinden önce babası üzerinden hak sahibi kız çocuğu sıfatıyla bağlanan yetim aylığının, Kanunun yürürlük tarihinden sonra boşandığı kocasıyla fiilen birlikte yaşadığı yönündeki tespiti istinaden 5510 sayılı Kanunun 56. maddesi uyarınca kesilmesi işlemine karşı açılan davada, kamu düzeni ve genel ahlaka ilişkin kuralların kanunların geriye yürümesi kuralının istisnalarından olması ve uyuşmazlık konusu yetim aylığının iptali işleminin 5510 sayılı Kanunun yürürlük tarihinden sonra gerçekleşmiş olması nedeniyle anılan Kanunun geçici 1 ve 4. maddelerinin somut uyuşmazlıkta uygulanması gerektiğini gerekçe göstererek, uyuşmazlığın idari yargı yerine adli yargıda çözümlenmesi gerektiğine hükmetmiştir. Yargıtay HGK, T.24.02.2016, E.2015/1756, K.2016/161; Yargıtay HGK, T.25.12.2013, E.2013/437, K.2013/1703, (hukukturk.com).

Anayasa Mahkemesi tarafından da, 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce, statüde bulunan memurlarla ilgili sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasından doğan idari işlem ve eylem niteliğindeki uyuşmazlıklarda idari yargının görevinin devam ettirilmesinde Anayasaya aykırılık bulunmadığı vurgulanmış olmakla birlikte⁵⁸⁹, bu tarihten önce kamu görevlisi olarak görev yapan ancak Emekli Sandığı ile ilişkilendirilmemiş olan hak sahiplerinin, yasanın yürürlük tarihinden sonra açacakları davalarda görevli mahkemenin belirlenmesi konusunda belirsizlik ortaya çıkmıştır.

Uyuşmazlık Mahkemesinin görüşü de, 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce statüde bulunan memurların, daha önce olduğu üzere 5434 sayılı Kanun hükümlerine tabi olacakları ve bu kişilerin emeklilikleri hakkında anılan Kanun hükümlerinin uygulanacağı, bu kapsama dahil olmayan kişiler hakkında ise 5510 sayılı Kanunun öngördüğü kuralların esas alınacağını yönündedir⁵⁹⁰.

Yargı mercilerinin, memurlar ve kamu görevlilerinin sigortalılık işlemlerine ilişkin uyuşmazlıklarda görevli yargı yerinin belirlenmesi konusunda, kamu görevlisinin Emekli Sandığı ile ilişkilendirilip ilişkilendirilmediğini ve reformun yürürlüğe girdiği 01.10.2008 tarihini esas aldığı görülmektedir. Bu itibarla, 01.10.2008 tarihinden önce kamu görevinde bulunmuş olsa bile Emekli Sandığı ile ilişkilendirilmemiş olanlar ile 01.10.2008 tarihinden sonra memuriyete atananların sigortalılık işlemlerine ilişkin uyuşmazlıklarda da 4/a ve 4/b kapsamında sigortalılara ilişkin uyuşmazlıklarda olduğu gibi iş mahkemeleri görevlidir⁵⁹¹.

Diğer taraftan devlet memurlarının tedavi giderlerinin ödenmesine ilişkin uyuşmazlıklarda görevli yargı yerinin belirlenmesi konusunda Yüksek Mahkemelerin yaklaşımı farklılık arz etmektedir.

⁵⁸⁹ AYM, T.22.12.2011, E.2010/65, K.2011/169, RG. T.25.01.2012, S.28184.

⁵⁹⁰ UM, HukukB. T.28.11.2016, E.2016/327, K.2016/539; UM, HukukB. T.29.12.2014, E.2014/1168, K.2014/1205, (kazanci.com.tr).

⁵⁹¹ 657 Sayılı Kanunun 4/d maddesine göre işçi statüsünde çalışan ve sigortalılık bildirimleri 5510 Sayılı Kanun'un 4/a (506 Sayılı Kanun) kapsamında gerçekleşen sigortalının 01.01.2008 öncesi döneme ilişkin fiili hizmet zammı süresi taleplerini konu alan davada Yargıtay, "...çalışmalarının 5510 Sayılı Kanun'un 4/a maddesi kapsamında (506 Sayılı Kanun) bildirilmesi nedeniyle ihtilaflı dönemler yönünden 5510 Sayılı Kanunun 40. maddesi kapsamında düzenlenen fiili hizmet zammı süresinin tespitine ilişkin eldeki davada 5434 Sayılı Kanun'un uygulanacağı gerekçesiyle idari yargının görev alanına girdiğini kabul etmek hukuken mümkün değildir. Davacı 5510 Sayılı Kanun'un 4/a maddesi kapsamında çalışan işçi konumundadır ve 101. maddenin açık düzenlemesi karşısında ihtilaflın adli yargıda çözülmesi gereklidir." şeklinde hüküm tesis ederek, yargı yolu ihtilaflının çözümünde Uyuşmazlık Mahkemesi ile aynı yaklaşımı sergilemiştir. Yargıtay HGK, T.04.02.2020, E.2016/2716, K.2020/74. (hukukturk.com).

5510 sayılı Kanuna 5754 sayılı Kanun ile eklenen geçici 4. maddenin yürürlüğe girmesinden, yani 01.10.2008 tarihinden önce 5434 sayılı Kanun kapsamında bulunan Emekli Sandığı iştirakçileri ile ilgili olarak, sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasından doğan uyuşmazlığın çözümünde idari yargının görevli olduğunu⁵⁹² belirten Danıştayın, devlet memurlarının sağlık hizmet bedellerinin ödenmesinden kaynaklanan uyuşmazlıklarla ilgili olarak, kamu personelinin sağlık hizmetlerinin Kuruma devredildiği 15.01.2010 tarihini esas aldığı, bu tarihten sonraki süreçte sağlık hizmet bedellerinin ödenmesine ilişkin çıkan uyuşmazlıkların çözümünde, iştirakçilik tarihine bakılmaksızın genel görevli iş mahkemelerini görevli saydığı anlaşılmaktadır⁵⁹³.

Uyuşmazlık Mahkemesi ve Yargıtay ise, tahsis işlemlerine ilişkin uyuşmazlıklarda sergilemiş olduğu yaklaşımı, sağlık yardımının sağlanmasına yönelik uyuşmazlıklarda da göstermektedir. Her iki Mahkeme de kararlarında, Anayasa Mahkemesinin Emekli Sandığı iştirakçileri hakkında vermiş olduğu karara atıf yaptıktan sonra, 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce iştirakçi statüsünde bulunanlar hakkında, daha önce olduğu üzere 5434 sayılı Kanun hükümlerinin tatbik edilmeye devam edileceğini belirterek, anılan nitelikteki uyuşmazlıkların çözüm yerinin idare mahkemeleri olduğu yönünde hüküm tesis etmek suretiyle, 5510 sayılı Kanunun yürürlük tarihinden önce Emekli Sandığı iştirakçisi olanlar açısından, yalnızca emeklilik işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkları değil, Kurum tarafından sağlanan sağlık yardımlarına ilişkin uyuşmazlıkları da idari yargının görev alanında kabul ettikleri, kamu personelinin sağlık hizmetlerinin Kuruma devredildiği 15.01.2010 tarihinden sonra ortaya çıkan uyuşmazlıklar yönünden ise herhangi bir ayırım yapmadan, 01.10.2008 tarihinden sonraki dönemde tesis edilen işlemler açısından iş mahkemelerini görevli saydıkları görülmektedir⁵⁹⁴.

⁵⁹² Dn. 11. D. T.15.03.2016, E.2015/5260, K.2016/856, (hukukturk.com).

⁵⁹³ Dn. 15. D. T.09.11.2015, E. 2013/2912, K.2015/7200, (hukukturk.com).

⁵⁹⁴ İlgili kararda, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olarak görev yapan memurun, şahıs ödemesi yoluyla Kurumdan talep ettiği tedavi giderlerine yönelik başvurusunun reddi ve akabinde sırasıyla iş mahkemesi ile idare mahkemesine açmış olduğu davaların da görev yönünden reddi üzerine konu Uyuşmazlık Mahkemesine intikal etmiştir. UM, HukukB. T.20.02.2017, E.2016/715, K.2017/65, Mahkemenin benzer nitelikli kararları için bkz. UM, HukukB. T.13.03.2017, E.2017/153, K.2017/190; UM, HukukB. T.11.04.2016, E.2016/142, K.2016/198; UM, HukukB. T.09.05.2016, E.2016/240, K.2016/283; Yargıtay 10. HD, T.18.06.2019, E.2017/2735, K.2019/5127, (hukukturk.com).

Emekli Sandığı hak sahiplerinin, genel sağlık sigortası kapsamına alınacakları tarihe kadar tedavilerinin yapılacağını kurala bağlayan 5434 Sayılı Kanunun geçici 139. maddesinin, 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5510 sayılı Kanunun 106. maddesiyle yürürlükten kaldırılması, 5510 Sayılı Kanunun geçici 12/2. maddesinde yer alan “Kamu idarelerinin sağlık hizmetlerinin sağlanmasına dair görevleri, yürürlükten kaldırılan kanunlardaki hak ve yükümlülükler çerçevesinde ilgili kayıt ve işlemler Kurum tarafından devralınan tarihe kadar devam eder.” şeklindeki hüküm uyarınca yayımlanan ‘Kamu Personelinin Sağlık Hizmetlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Devrine İlişkin Tebliğ’⁵⁹⁵ ile de kamu personelinin 14.01.2010 tarihine kadar almış olduğu sağlık hizmetlerinin, görev yaptıkları kurumlar tarafından karşılanacağı, bu tarihten sonraki sağlık hizmetlerinin ise Kurum tarafından karşılanacağı kurala bağlandığından, Danıştayın konuya ilişkin yaklaşımının hukuka uygun olduğu değerlendirilmektedir.

Yukarıda ayrıntılı şekilde izah edilen hususları kısaca özetlemek gerekirse, Kurumun idari para cezası tahakkuk işlemleri ile 01.01.2008 tarihinden önce Emekli Sandığı iştirakçisi olanlar hakkında sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasından kaynaklanan işlemlerinin yargısal denetiminde idari yargının görevli olduğunu söylemek mümkündür.

İdari bir merci tarafından tesis edilen bir birel işlemin yargısal denetiminde idari yargının görevli olması, bahis konusu işlem aleyhine iptal davası ikame edilebilmesi için yeterli değildir. Zira, bir idari işlemin tesisinden sonra, kanun tarafından işlemin muhatabına o işleme karşı başkaca bir makama başvuru veya itiraz yolu öngörülmüş ise, muhatabın o makama müracaatla tesis edilen işlemin yeniden incelenmesini sağlamadan doğrudan dava konusu etmesi idari mercii tecavüzüne sebep olacaktır⁵⁹⁶.

Nitekim, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme başlıklı 14. maddesinin 3. fıkrasının b bendinde, yargı merci tarafından incelenecek hususlar sayılmış ve burada idari merci tecavüzüne de yer verilmiştir. Anılan Kanunun İlk İnceleme Üzerine Verilecek Karar başlıklı 15. maddesinin 1. fıkrasının e bendi uyarınca, idari merci tecavüzü halinde, davanın esasına geçilmeyerek, dilekçe görevli idari mercie tevdi edilecektir.

⁵⁹⁵ RG. 31.12.2009, S.27449 (5. Mükerrer).

⁵⁹⁶ Karavelioğlu, s.495.

Kural olarak iptal davası açılması öncesinde, idari başvuru yollarının tüketilmesi yönünde bir mecburiyet bulunmamaktadır. Ancak idari yargıda dava açılmadan önce idari başvuru yapılmasının yasa koyucu tarafından zorunlu tutulduğu durumlarda, başvuru yapılmaksızın dava açılması idari merci tecavüzü sorununu ortaya çıkarmaktadır. Ancak burada yasa koyucu tarafından zorunlu idari başvuru yolunun düzenlenmesi gerekmekte olup, ihtiyari idari başvurular için idari merci tecavüzünden söz edilmesi mümkün değildir⁵⁹⁷.

5510 sayılı Kanunun uygulanması kapsamında idari yargının görev alanına giren uyuşmazlıklar açısından Kuruma başvuru yapılmasına ilişkin tek düzenlemenin idari para cezalarından kaynaklanan uyuşmazlıklara ilişkin olduğu görülmektedir.

Söz konusu başvurunun hukuki niteliğinin belirlenmesi, uyuşmazlık konusu idari işlemin yargısal denetimi açısından önem arz etmektedir. Zira başvurunun ihtiyari nitelikte olması durumunda, ilgilinin Kuruma başvuru yapmaksızın işlemi yargıya taşıması halinde idari merci tecavüzü söz konusu olmayacakken, zorunlu idari başvuru yolunda aksini söylemek gerekecektir.

5510 sayılı Kanunun 102. maddesinde idari para cezalarının ilgiliye tebliğ edilmekle tahakkuk edeceği hüküm altına alındığından, Kurumun tahakkuk işlemini gerçekleştirebilmesi için öncelikli olarak, uygulamış olduğu idari para cezasını muhatabına tebliğ etmesi zorunludur. Tebliği müteakip muhatabın Kuruma itiraz veya işlemin yargısal denetimini sağlama hususundaki hakları başlamaktadır.

Kurum tarafından yayımlanan Prim ve İdari Para Cezalarındaki Uyuşmazlıkların İdari Aşamada Çözümlemesi Rehberi'nde⁵⁹⁸, tebliğ edilen idari para cezalarına karşı, Kuruma itiraz edilmeksizin doğrudan mahkeme yoluna gitmenin imkan dahilinde olmadığı belirtilmekte, bu görüşün dayanağı olarak ise 2577 sayılı Kanunun 13. maddesine atıfta bulunmaktadır⁵⁹⁹.

5510 sayılı Kanunun idari para cezalarını düzenleyen 102. maddesinde Kuruma yapılacak itirazla ilgili düzenlemenin lafzen “Tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ya da Kurumun ilgili hesaplarına yatırılır veya aynı süre

⁵⁹⁷ Mutlu Kağıtçıoğlu, “İdari İşlem Teorisi Çerçevesinde İdari Mercî Tecavüzü Kavramının Değerlendirilmesi”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Sayı:30, 2017, s.240.

⁵⁹⁸ SGK, Prim ve İdari Para Cezalarındaki Uyuşmazlıkların İdari Aşamada Çözümlemesi Rehberi, Yayın No: 75, Sosyal Güvenlik Bilgi Serisi: 2013/8, Ankara, Mayıs 2013, s.6.

⁵⁹⁹ İYUK'un 13. maddesinde, idari eylemlerden kaynaklanan uyuşmazlıklarda, dava öncesi idareye başvuru zorunluluğu düzenlenmiştir.

içinde Kuruma itiraz edilebilir.” şeklinde kaleme alınmış olmasından hareketle, buradaki başvuru hakkının işverenlere getirilmiş zorunlu bir başvuru yolu olmadığı, aksine işverenler açısından Kuruma başvurma ya da konuyu yargıya taşıma noktasında seçimlik bir hak oluşturduğu anlaşılmaktadır.

Nitekim Danıştay, Kuruma başvurulmaksızın doğrudan idari yargıda iptal davası açan işverenle Kurum arasındaki uyuşmazlıkla ilgili olarak, 5510 sayılı Kanunun 102. maddesinde düzenlenen idari para cezalarına karşı işverenin itiraz başvurusuna konu olan işlemin, işverenlere ait zorunlu bir başvuru yolu olmadığını belirtmek suretiyle, idari para cezalarına karşı Kuruma itiraz edilmeksizin doğrudan idare mahkemelerine açılan davaların idari merci tecavüzü nedeniyle reddedilemeyeceğine hükmetmiştir⁶⁰⁰.

Dolayısıyla idari para cezalarına karşı itiraz müessesesi, 5510 sayılı Kanunun 102. maddesinin uygulanmasına yönelik olarak ortaya çıkan uyuşmazlıklarda, muhatapların konuyu idari yargıya taşımadan önce, işlemi gerçekleştiren idare tarafından uyuşmazlık konusunun tekrar incelenmesi ve şartları mevcutsa işlemin iptalini sağlayan ve muhatap açısından seçimlik nitelikte bir hak olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kurumun idari yargının görev alanına giren diğer uyuşmazlıkları açısından da kanunda öngörülmüş zorunlu bir başvuru yolu öngörülmediğinden, Kurumun birel idari işlemlerinin iptaline yönelik olarak idari yargıda açılacak davalarda Kuruma başvuru şartı aranmayacaktır.

b. Esas Yönünden Denetim

Düzenleyici işlemlerin yargısal denetiminde olduğu gibi birel idari işlemlerin yargısal denetiminde de idari yargı mercii tarafından gerçekleştirilen ilk inceleme sonucunda dava dilekçesinde herhangi bir hukuka aykırılığın bulunmadığının tespit edilmesi veyahut tamamlanması mümkün olan eksikliklerin tamamlanması

⁶⁰⁰ “...Kurumun ilgili ünitesine yapılabileceği belirtilen itiraz başvurusunun zorunlu bir başvuru yolu olmayıp, ilgililerin isteğine bağlı, seçimlik bir hak olduğu maddede yer alan ‘Kuruma ödenir veya...’, ‘itiraz edilebilir’ ifadelerinden anlaşılmaktadır.” şeklinde gerekçesini belirttikten sonra davacı tarafından, Kuruma itiraz edilmeksizin doğrudan dava açma iradesi ortaya konulması nedeniyle idare mahkemesi tarafından davanın esas yönünden incelenerek karar bağlanması gerektiğine hükmetmiştir. Dn. 15. D. T.02.11.2011, E2011/156, K.2011/3298, (kazanci.com.tr).

durumunda işin esasına geçilmekte ve uyuşmazlık konusu işlem İYUK'un 2. maddesinde belirtilen sıra dahilinde; yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden incelenerek, hukuka uygunluk açısından denetlemek suretiyle esas hakkında karar verilmektedir.

2. İlk Derece Mahkemesi Kararlarına Karşı Kanun Yolları ve Kararın Kesinleşmesi

İlk derece mahkemesinin vermiş olduğu kararların kesinleşmesine engel olan istinaf ve temyiz olağan kanun yolu, kararların kesinleşmesinden sonra başvurulması mümkün olan kanun yarına temyiz ve yargılamanın yenilenmesi ise olağanüstü kanun yolu olarak adlandırılmaktadır.

a. Olağan Kanun Yolları

İYUK'un 45/1. maddesinde, idare ve vergi mahkemelerinin kararlarının tebliğinden itibaren otuz gün içinde, bu kararlar aleyhine bölge idare mahkemesinde istinaf kanun yoluna başvurulabileceği düzenlenmiş, diğer taraftan anılan maddede bu kurala bir istisna getirilerek, konusu 5.000,- TL'yi (2023 yılı için 20.000,- TL)⁶⁰¹ geçmeyen vergi davaları, tam yargı davaları ve idari işlemlere karşı açılan iptal davaları hakkında idare ve vergi mahkemelerince verilen kararların kesin olduğu, dolayısıyla bu nitelikteki kararlar aleyhine istinaf yoluna başvurulamayacağı belirtilmiştir.

Danıştayın mevcut iş yükünün azaltılması amacıyla ihdas edilen söz konusu düzenlemeyle, hukukumuzda yargılama aşamaları ikinden üçe çıkarılmış ve ilk derece mahkemesi ve temyiz mahkemesi arasına istinaf başvuru yolu dahil edilmiştir⁶⁰². İstinaf başvurusu, ilk derece mahkemesi kararının tebliğinden itibaren 30 gün içerisinde Bölge İdare Mahkemesi Başkanlığına hitaben yazılmış bir dilekçe

⁶⁰¹ İYUK'un Ek 1. maddesi uyarınca bahis konusu parasal sınır, Maliye Bakanlığınca her yıl tespit ve ilan olunan yeniden değerlendirme oranı esas alınmak suretiyle arttırılmaktadır.

⁶⁰² Atay, İdari Yargı, s.396.

ile yapılmakta ve söz konusu dilekçe kararı veren ilk derece mahkemesine sunulmaktadır⁶⁰³.

Yalnızca hukuki denetim şeklinde gerçekleşen temyiz kanun yolundan istinafi ayıran en temel özellik, istinaf kanun yolunda kararların hukuki denetimlerinin yanı sıra maddi yönden de denetime tabi tutulmaları, bu suretle hukuka aykırılıkların ortadan kaldırılmasıdır. Dolayısıyla temyiz mercii kararı bozup yeniden karar verilmek üzere dosyayı ilk derece mahkemesine göndermekte iken, istinaf mercii tarafından istisnalar dışında dosya geri gönderilmeyerek uyuşmazlık konusu bizzat Bölge İdare Mahkemesi tarafından karara bağlanmaktadır⁶⁰⁴.

Bölge idare mahkemesi tarafından dosyanın ilk derece mahkemesine gönderileceği istisnai durumlar İYUK'un 45/5. maddesinde sayılmıştır. Anılan düzenleme uyarınca bölge idare mahkemesinin, ilk derece mahkemesinin ilk inceleme üzerine vermiş olduğu kararlara karşı yapılan istinaf başvurusunu haklı bulması veya davanın görevsiz veya yetkisiz mahkeme yahut reddedilmiş veya yasaklanmış hakim tarafından bakılmış olması hallerinde, istinaf başvurusunu kabul etmesi, ilk derece mahkemesi kararını kaldırmak suretiyle dosyayı ilgili mahkemeye göndermesi gerekmektedir. Bölge idare mahkemesince bu hususlarda verilen kararlar kesindir.

Kurumca tesis edilen birel idari işlemlerin yargısal denetiminde adli ve idari yargı mercileri arasında ortaya çıkan görev uyuşmazlıklarına ilave olarak, aynı yargı kolu içerisinde yer alan yargı mercileri arasında da görevli yargı kolunun tespiti konusunda görüş farklılıklarının bulunduğu görülmektedir. Böyle bir durumda, Kurumca tesis edilen işlemin yargısal denetiminde adli yargının görevli olduğuna karar veren bölge idare mahkemesinin İYUK'un 45/5 maddesi uyarınca esas hakkında karar vermeksizin dosyayı kararı veren ilk derece mahkemesine göndermesi gerekmektedir.

İYUK'un 52. madde hükmü uyarınca, istinaf kanun yoluna gidilmiş olması, ilk derece mahkemesi tarafından verilmiş olan kararların yürütülmesini durdurmamaktadır. Bu nedenle istinaf başvurusu durumunda Kurumun, kararın kesinleşmesini beklemeksizin ilk derece mahkemesi tarafından verilmiş olan karar uyarınca işlem tesis etme yükümlülüğü bulunmaktadır.

⁶⁰³ Çağlayan, İdari Yargı, s.775.

⁶⁰⁴ Çağlayan, İdari Yargı, s.821.

Olağan kanun yollarından bir diğeri ise temyizdir. Temyiz kanun yolu, istinaf üzerine verilen kararlarla, kanunda gösterilen diğr bazı kararlar aleyhine başvuru ve istinaf kanun yolundan farklı olarak yalnızca hukuksal denetimin yapıldığı bir yargı yoludur⁶⁰⁵. Temyiz incelenmesinde ilk derece mahkemeleri ve istinaf mercii olarak bölge idare mahkemesi tarafından verilen nihai kararların hukuka uygunluk denetimleri Danıştay tarafından gerçekleştirilmektedir.

Kurumca yürürlüğe konulan düzenleyici işlemlerin tamamı temyiz kanun yoluna tabi olmakla birlikte, Kurumca tesis edilen birel işlemlerden yalnızca İYUK'un temyiz kanun yolunu düzenleyen 46. maddesinde belirtilen nitelikte işlemlerin temyizen incelenmesi mümkündür. Anılan madde uyarınca konusu 100.000,- TL'yi (2023 yılı için 581.000,- TL)⁶⁰⁶ aşan vergi davaları, tam yargı davaları ile idari işlemler hakkında açılan davalar temyiz incelemesine tabi olduklarından, Kurum tarafından sosyal güvenlik hizmeti sunma görevi kapsamında tesis edilen birel idari işlemlerden konusu kanunda belirtilen sınırı aşanlar hakkında ilk derece mahkemesi olarak idare mahkemeleri veya istinaf başvurusu üzerine bölge idare mahkemeleri tarafından verilen nihai kararlar temyizen incelenebilmektedir. Temyiz başvurusu İYUK'un 46/1. maddesi uyarınca kararın taraflara tebliğinden itibaren 30 gün içinde yapılmak zorundadır.

Kurumun sosyal güvenlik hizmeti sunma görevi kapsamında tesis etmiş temyiz incelemesine tabi söz konusu işlemlerine ilave olarak, Kurumun kamu görevinden çıkarma cezası ile tecziyesine karar verdiği personeli ile daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri hakkında açılan iptal davaları da İYUK'un 46/1-c ve 46/1-e maddeleri uyarınca temyize tabidir.

Kurumun kamu görevlilerinin emeklilik işlemleri hakkında tesis etmiş olduğu idari işlemlere ilişkin uyuşmazlıkların temyiz incelemesinde Danıştay 12. Dairesi, Kurum tarafından uygulanan idari yaptırımlardan kaynaklanan uyuşmazlıkların temyiz incelenmesinde ise Danıştay 10. Dairesi görev yapmaktadır⁶⁰⁷.

⁶⁰⁵ Atay, İdari Yargı, s.411.

⁶⁰⁶ İYUK'un Ek 1. maddesi uyarınca bahis konusu parasal sınır, Maliye Bakanlığınca her yıl tespit ve ilan olunan yeniden değerlendirme oranı esas alınmak suretiyle arttırılmaktadır.

⁶⁰⁷ Danıştay Başkanlık Kurulu'nun 18.12.2020 tarihli ve 2020/62 sayılı Kararı (RG. T.19.12.2020, S.31339).

İstinaf yoluna başvurulmasında olduğu gibi temyiz yoluna başvurulması durumunda da İYUK'un 52. maddesi uyarınca ilk derece mahkemesi tarafından verilmiş olan kararların yürütülmesi durmadığından, Kurumun kararın kesinleşmesini beklemeksizin ilk derece mahkemesi tarafından verilmiş olan karar uyarınca işlem tesis etme yükümlülüğü bulunmaktadır.

b. Olağanüstü Kanun Yolları

İYUK'un 51. maddesi uyarınca, idare ve vergi mahkemeleri ile bölge idare mahkemelerinin kesin nitelikli kararlarına karşı, Danıştay Başsavcısı tarafından, mer'i hukuka aykırı olmalarından bahisle kanun yararına temyiz yoluna başvurulması mümkündür⁶⁰⁸.

Kurum tarafından uygulanan idari para cezasının iptaline yönelik olarak açılan davada verilen ve olağan kanun yollarına başvurulmaması nedeniyle kesinleşen idari merci tecavüzü kararıyla ilgili olarak, kararın hukuka aykırı olduğu savıyla kanun yararına temyiz edilmesi üzerine Danıştay, Kurum tarafından uygulanan idari para cezalarında ilgilinin Kuruma başvurma veya işlemi yargıya taşıma yönünde seçimlik hakkı bulunmasını gerekçe göstererek, kesinleşen kararın hukuka açıkça aykırı olmasından bahisle hukuki sonuçlarına etkili olmamak üzere kanun yararına bozulmasına hükmetmiştir⁶⁰⁹. Verilen kanun yarına bozma kararı, daha önce kesinleşmiş olan yargı kararının hukuki sonuçlarını kaldırmayacağından, seçimlik hakkını Kurum işlemini yargıya taşıma yönünde kullanan işverenin, yargılamanın yenilenmesi isteminde bulunması ve bu suretle Kurum işleminin esas yönünden yargısal denetime tabi tutulmasını sağlaması gerekmektedir.

Yargılamanın yenilenmesi, kesin hükme bağlanmış bir uyuşmazlıkla ilgili olarak, taraflardan birinin elinde olmayan nedenlerden dolayı yargılama sırasında haklılığını ispatlayamaması durumuna münhasır olmak üzere, kanunda tahdidi olarak sayılmış olan nedenlerden birinin varlığı durumunda hükmün kaldırılarak, davanın yeniden görülmesini sağlayan olağanüstü bir kanun yoludur⁶¹⁰.

⁶⁰⁸ Atay, İdari Yargı, 417.

⁶⁰⁹ Dn, 15. D. T.02.11.2011, E.2011/156, K.2011/3298, (kazanci.com.tr).

⁶¹⁰ Yıldırım ve Çınarlı, İdari Yargılama Hukuku, s.299.

Yargılamanın yenilenmesi nedenleri İYUK'un 53. maddesinde sayılmıştır. Kurumun taraf olduğu kesin hükme bağlanmış bir uyuşmazlıkla ilgili olarak; tarafları, konusu ve sebebi aynı olan başka bir davayla önceki ilam hükmüne aykırı yeni bir kararın verilmiş olması durumunda on yıl, hükmün insan haklarının ihlali suretiyle verildiğinin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin kesinleşmiş kararıyla tespit edilmiş olması durumunda kararın kesinleşmesinden itibaren bir yıl, İYUK'un 53. maddesinde yer alan diğer nedenlerden birinin varlığı durumunda ise 60 gün içinde kararı veren mahkemeye hitaben yazılmış bir dilekçe ile başvurulmak suretiyle yargılamanın yenilenmesi talebinde bulunmak mümkündür.

3. İptal Kararının Hukuki Sonuçları

Kurum tarafından tesis edilen birel idari işlemler aleyhine açılan iptal davalarında ilgili idari mercileri söz konusu davaları usulden veya esastan reddedebileceği gibi, gerçekleştirilecek yargılama sonucunda iptal yönünde de karar vermesi mümkündür. Davanın reddedilmesi durumunda, işlemin hukuka aykırılığı yönünde herhangi bir yargı kararı bulunmadığından, söz konusu birel idari işlem üzerinde herhangi bir sonucu olmayacaktır. Dava ister usulden isterse esastan reddedilmiş olsun Kurum söz konusu birel idari işlemi uygulamaya devam etmek durumundadır. İYUK madde 14/3'de sayılan ilk inceleme konulardan biri nedeniyle iptal davasının reddi durumunda davacının, anılan Kanunun 15. maddesinde⁶¹¹ yer alan ve red işleminin niteliğine göre kendisine tanınan hakları kullanmak suretiyle konuyu yeniden yargıya taşıma hakkı bulunmakla birlikte, davanın esastan reddi ve bu kararın kesinleşmesi durumunda davacının aynı iptal sebeplerine dayanarak yeniden dava açma hakkı ortadan kalkmaktadır⁶¹².

Düzenleyici işlemlerin iptalinde olduğu gibi birel idari işlemlerin iptali durumunda da söz konusu işlemin hukuk alemindeki varlığı son bulmakta, işlem hiç tesis edilmemiş sayılmakta ve bu nedenle verilen karar geçmişe etkili sonuçlar

⁶¹¹ Davacının süre aşımı nedeniyle davanın reddedilmesi durumu hariç olmak üzere, eksik olan ilk inceleme konusunu tamamlamak suretiyle süresi içerisinde yeniden iptal davası açma hakkı bulunmaktadır.

⁶¹² Çağlayan, İdari Yargı, s.545.

doğurmaktadır. Bu durumda iptal kararı idari işlemin yapıldığı tarihe kadar geriye yürümekte ve idari işlem yapılmadan önceki durum kendiliğinden geri gelmektedir.

a. Kurum Açısından Sonuçları

İdarenin, tesis etmiş olduğu işlemleri hakkında yargı mercileri tarafından verilen kararlara uyması anayasal zorunluluk olup, Anayasanın 138/4. maddesiyle idareye, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştirmemesi ve kararların yerine getirilmesinde gecikme göstermemesi emredilmiştir. İYUK'un 28. maddesinde ise, anılan Anayasa hükmü kapsamında esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararların idare tarafından vakit geçirilmeksizin yerine getirilmesi, bu sürenin kararın idareye tebliğinden itibaren otuz gün olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kurum tarafından tesis edilerek, muhatabının hukuk alanında sonuç doğurmuş birel idari bir işlemle ilgili olarak iptal kararı verilmesi durumunda, bahis konusu işlemin hukuk alemindeki varlığı son bulacağından, Kurumun yapması gereken davacının hukuki durumunu iptal edilen işleminin tesisinden önceki duruma getirmektir. Kurumun, somut olayın özelliklerini de dikkate almak suretiyle, iptal edilen işlemi uygulamayarak veya iptal gerekçesinde belirtilen hukuka aykırılıkları giderecek şekilde yeni bir işlem tesis ederek, kararın gereğini ivedilikle yerine getirmesi zorunludur.

Mahkeme kararlarının gereğini yerine getirmenin bir yetki değil, 'anayasal ve yasal yükümlülük' olduğunu belirten Danıştay,

“Biri, yasalarda gösterilen süreler içinde yargı kararlarının gereklerine uygun işlem yapmak ve eylemde bulunmak; diğeri de, bu kararları hiçbir suretle değiştirmemek gibi iki yönlü olan bu yükümlülük, yasama ve yürütme organları ile idareye, yargı kararlarının hukuki sonuçlarının oluşmasına engel olma ya da onları etkisizleştirme yetkisi tanımamakta; aksine, yargı kararlarının bu etki ve sonuçlarının yaşama geçirilebilmesi için gerekeni yapma zorunluluğu getirmektedir.”

şeklinde ifade ettiği üzere, yargı kararlarının etki ve sonuçlarının yaşama geçirilmesi konusunda Kurumun, kendisine yüklenen anayasal ve yasal yükümlülükler kapsamında gerekli işlemleri tesis etmek yükümlülüğü bulunmaktadır⁶¹³.

⁶¹³ Dn. 15. D, T.20.2.2018, E.2013/4292, K.2018/1953, (kazanci.com.tr).

b. Davacı Açısından Sonuçları

Birel idari işlem hakkında iptal kararı verilmesiyle birlikte, işlemin hukuk alemindeki varlığı son bulacağından, davacının hukuki durumu iptal edilen işleminin tesisinden önceki duruma gelmektedir. Kararın ilgili yargı mercii tarafından Kuruma tebliği veya davacının iptal kararını Kuruma ibraz etmesinden itibaren en geç 30 gün içerisinde Kurum tarafından gerekli işlemler tesis edilmek suretiyle iptal gerekçesinde belirtilen hukuka aykırılıklar giderilmekte ve bu suretle davacı açısından mahkeme kararının gereği yerine getirilmiş olmaktadır.

c. Üçüncü Kişiler Açısından Sonuçları

Birel idari işlemler hakkında yargı mercileri tarafından verilen kararlar, düzenleyici işlemler hakkında verilen kararlardan farklı olarak üçüncü kişilerin hukuksal durumlarında herhangi bir değişiklik meydana getirmemektedir. Aynı hukuki durumda bulunan kişilerin, Kurumun kendisi hakkında tesis ettiği ve hukuka aykırı olduğunu düşündüğü işlemle ilgili olarak görevli yargı mercilerine müracaatla işlemin yargısal denetimini sağlaması gereklidir.

III. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN BİREL İDARİ İŞLEMİ İLE BİRLİKTE DAYANAĞI DÜZENLEYİCİ İDARİ İŞLEMİNİN HUKUKA AYKIRILIĞI İDDİASININ YARGISAL DENETİMİNDE GÖREVLİ MAHKEME

İdari yargıda esas olan her bir idari işlemin ayrı ayrı dava konusu edilerek yargısal denetime tabi tutulması olmakla birlikte, İYUK'un 5. maddesiyle, davaya yol açan maddi olay veya hukuki sebeplerin aynı olması durumunda, aradaki hukuki bağ esas alınarak, bu işlemlere karşı davanın tek bir dilekçe ile açılması imkanı getirilmiştir⁶¹⁴. Bu suretle, aynı yargı yerinin görev alanına dahil olan ve çözümleri aynı emek gerektirmeyen idari uyuşmazlıkların aynı dava içerisinde görülmeleri

⁶¹⁴ R. Cengiz Derdiman, "İdari Yargıda Birden Fazla Davanın Tek Dilekçe İle Açılması: Türk İdari Yargılama Usulü Kanununun 5. Maddesinin Anlamı ve Kapsamı Üzerinde Değerlendirmeler", *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı:2, 2020, s.258.

sağlanarak, gereksiz emek, zaman ve masraf yapılması önlenmeye çalışılmış ve aynı zamanda farklı kararların verilebilmesi riskinin ortadan kaldırılması amaçlanmıştır⁶¹⁵.

Buna ilave olarak İYUK'un 7/4. maddesinde, düzenleyici işlem veya birel işlem ya da her iki işlem aleyhine birden dava açabileceği, düzenleyici işlemin iptal edilmemesinin, dayanağı bu işlem olan diğer işlemlerin iptaline engel olmayacağı hüküm altına alınmak suretiyle, düzenleyici işlem ve bu işlem esas alınmak suretiyle tesis edilen birel işlemlere karşı tek bir dilekçe ile aynı yargı merciinde dava açma imkanı sağlanmıştır. Bu durumda her iki işlemin yargısal denetimi, düzenleyici işlemin yargısal denetiminde görevli yargı mercii tarafından yapılmaktadır⁶¹⁶.

Ancak Kurum tarafından yürürlüğe konulan düzenleyici işlemler esas alınmak suretiyle tesis edilen birel idari işlemlere karşı açılacak davaların büyük çoğunluğu 5510 sayılı Kanunun 101. maddesi uyarınca iş mahkemelerinin görev alanına girdiğinden, birel idari işlemin hukuka uygunluk denetimini gerçekleştiren adli yargı hakiminin, önüne gelen uyuşmazlığa dayanak teşkil eden düzenleyici işlemin hukuka uygunluğunu denetleme konusunda yetkili olup olmadığı hususu üzerinde durulması gerekmektedir.

A. Birel İdari İşlemin Yargısal Denetimi İş Mahkemesinin Görev Alanında İse Konunun Değerlendirilmesi

İdarenin düzenleyici işlemlerine karşı açılacak iptal davalarında idari yargının görevli olmasının bir sonucu olarak, adli yargı mercilerinde idarenin bir düzenleyici işlemi için iptal davası açılması mümkün değildir. Dolayısıyla Kurum tarafından tesis edilmiş birel idari işlemin yargısal denetiminde iş mahkemelerinin görevli olması durumunda, birel idari işlem ile birlikte söz konusu işlemin dayanağını teşkil eden düzenleyici işlemin yargısal denetiminin tek bir yargısal mercii tarafından gerçekleştirilmesi imkanı bulunmamaktadır. Bu durumda düzenleyici işlem aleyhine Danıştayda, birel işlem aleyhine ise görevli iş mahkemesinde ayrı ayrı dava açılması gerekmektedir.

⁶¹⁵ Çınar Can Evren, "İdari Yargıda Uygulama İşlemi" *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:XVII, Sayı:1-2, 2013, s.1406.

⁶¹⁶ Çağlayan, İdari Yargı, s.261.

Nitekim, Kurum tarafından gerçekleştirilen birel işlemin ve bu işlemin dayanağı olduğundan bahisle Kurumun 2015/10 sayılı Genelgesinin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, "...adli ve idari olmak üzere iki ayrı yargı düzeninde görülmesi gereken bu davanın tek dilekçede birleştirilerek görülmesine olanak bulunmadığından ayrı yargı düzenlerinde ayrı dilekçelerle dava açılması gerekmektedir." şeklinde hüküm tesis etmek suretiyle, Kurumun düzenleyici işlemlerinin iptaline ilişkin uyuşmazlıklarda Danıştayın görevli olduğunu vurgulamakla birlikte, bu düzenleyici işlem esas alınmak suretiyle gerçekleştirilen birel işleme ilişkin uyuşmazlığın aynı davada çözümlenemeyeceğine karar vermiştir⁶¹⁷.

Diğer taraftan iş mahkemesinde açılmış davada, dava konusu uyuşmazlığın çözümünün Kurum tarafından yürürlüğe konulan bir düzenleyici işlemle ilgili olması ve davalı tarafından söz konusu düzenleyici işlemin hukuka aykırı olduğunun iddia edilmesi durumunda, iş mahkemesi hakiminin düzenleyici işlemin hukuka aykırılığını inceleyip incelemeyeceği hususu doktrinde tartışmalıdır.

GÖZLER'e göre; adli yargı mercilerinde görülmekte olan bir davada, düzenleyici işlemin hukuka aykırılığı iddiasıyla karşılaşılmaması, söz konusu düzenleyici işlemin hukuka uygunluğunun denetlemesi ve hukuka aykırı olduğu sonucuna varılması durumunda, düzenleyici işlem ihmal edilmek suretiyle üst norm esas alınarak birel işlem hakkında karar verilmesi gerekmektedir⁶¹⁸.

YASİN ise, hiyerarşik olarak altta yer alan normun, kendisinden üstün olan normlara açıkça aykırı olduğunu tespit eden bir mahkemenin, bu normu esas almak suretiyle karar vermesinin hukuk devleti ilkesine aykırı olacağı, İYUK'un 7/4. maddesinin son cümlesi ile idari yargılama alanında uygulama alanı bulan ihmal tekniğinin, üst hukuk normuna aykırı olan bu normların etkisizleştirilmesi ve hukuki bakımdan değersizleştirilmesi açısından gerekli olduğu görüşündedir⁶¹⁹.

İdari işlemler, hukuka aykırı oldukları idare veya yargı yerince tespit edilinceye kadar uygulanma niteliğine sahip olup, haklarında yürütmeyi durdurma

⁶¹⁷ Dn. 15. D. T. 24.12.2015, E. 2015/10040, K. 2015/9182, (kazanci.com.tr); Danıştayın benzer nitelikteki kararları için bkz. Dn. 15. D. T.10.11.2016, E.2016/9581, K.2016/5332; Dn. 15. D. T.28.01.2016, E.2016/295, K.2016/308, (hukukturk.com).

⁶¹⁸ Gözler, Cilt I, s.1446.

⁶¹⁹ Melikşah Yasin, "İdari Yargılama Usulünde Düzenleyici İdari İşlemlerin İhmali Meselesi", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Cilt:16, Sayı:1, 2013, s.27.

veya iptal kararı verilmedikçe veyahut idare tarafından geri alınmadıkça hukuka uygunluk karinesinden yararlanırlar⁶²⁰. Dolayısıyla bir düzenleyici işlemin hukuka uygunluk karinesinin ortadan kalkması için, bu işlemin ya idare tarafından geri alınması veyahut işlem hakkında yargı mercileri tarafından yürütmeyi durdurma veya iptal kararı verilmesi gerekmektedir. Hukuka uygunluk karinesinden yararlanan bir düzenleyici işlemi ihmal etmek suretiyle somut olaya uygulamama konusunda iş mahkemesi hakimine takdir yetkisi tanımanın kamu düzenine ilişkin olan görev kurallarıyla çelişme ihtimali bulunmaktadır. Bu nedenle iş mahkemesinin düzenleyici işlemi ihmal etmek yerine, bu işlemin iptaline yönelik olarak Danıştayda görülen bir davanın varlığı durumunda söz konusu davayı bekletici mesele yapması uygun olacaktır.

B. Birel İdari İşlemin Yargısal Denetimi İdari Yargının Görev Alanında İse Konunun Değerlendirilmesi

Düzenleyici işlemin iptali istemiyle açılan davalarda, bu düzenleyici işlem esas alınmak suretiyle tesis edilen birel idari işlemin de iptalinin talep edilmesi ve söz konusu birel idari işlemin yargısal denetiminde idari yargının görevli olması durumunda İYUK'un 7/4. maddesi uyarınca davanın tek dilekçe ile açılması mümkündür. Bu durumda her iki uyuşmazlığın yargısal denetimi düzenleyici işlemi denetlememekle görevli olan Danıştay tarafından gerçekleştirilecektir. Ancak pek tabi ki bu tür bir davanın açılabilmesi için hem düzenleyici işlemin hem de birel işlemin iptal davasına konu olabilecek niteliği haiz icrai işlemler olması gerekmektedir. Dolayısıyla Kurumun icrai niteliği bulunmayan hazırlık işlemleri veya görüş açıklayıcı işlemleri ile birlikte birel idari işlemlerin iptal davasına konu edilmesi mümkün olmayacaktır.

İYUK 7/4. maddesi uyarınca düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması, bu işlem esas alınarak tesis edilen birel idari işlemlerin iptaline engel değildir. Diğer taraftan düzenleyici işlemin iptal edilmesi durumunda, bu işlem hukuka uygunluk karinesini kaybedecek ve bu işlem esas alınarak tesis edilen birel idari işlemin sebep unsuru da ortadan kalkacaktır. Bu nedenle düzenleyici işlemin iptaline karar veren

⁶²⁰ Çağlayan, İdari Yargı, s.575.

yargı merciinin, söz konusu düzenleyici işlem esas alınarak tesis edilmiş olan ve kendisinden iptali talep olunan birel idari işlem hakkında da iptal kararı vermesi kuvvetle muhtemeldir.

IV. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN TARAF OLDUĞU SÖZLEŞMELERDEN DOĞAN UYUŞMAZLIKLARIN YARGISAL DENETİMİ

İdarenin özel hukuk kurallarını esas almak suretiyle yaptığı sözleşmelerin uygulanması sırasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözüm yeri kural olarak adli yargı ve tabi olacakları hukuk özel hukuk kuralları iken, idarenin idare hukuku kurallarına göre yapmış olduğu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların çözüm yeri idari yargı mercileridir.

Dolayısıyla, Kurumun taraf olduğu sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıklarda görevli mahkemenin belirlenebilmesi ve uyuşmazlıkta uygulanacak usulün tespiti için öncelikle anılan sözleşmelerin hukuki niteliklerinin irdelenmesi gerekmektedir.

Sosyal güvenlik yardımlarını sağlama görevi kapsamında Kurum, 5510 sayılı Kanunun 73. maddesi uyarınca sağlık hizmet sunucuları ile sözleşmeler imzalamakta ve bu suretle sağlık hizmeti satın alımı gerçekleştirmektedir.

Bu kapsamda; Kurum ile Türk Eczacılar Birliği arasında ‘Sosyal Güvenlik Kurumu Kapsamındaki Kişilerin Türk Eczacıları Birliği Üyesi Eczanelerden İlaç Teminine İlişkin Protokol’, Kurum ile Hazine ve Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı arasında ‘Global Bütçe Protokolü’, Kurum ile üniversiteler arasında ‘Sosyal Güvenlik Kurumu/Üniversiteler Sağlık Hizmetleri Protokolü’, ‘Sosyal Güvenlik Kurumu/Vakıf Üniversiteleri Sağlık Hizmetleri Protokolü’ ve ‘Sosyal Güvenlik Kurumu İle Vakıf Üniversiteleri Arasında Kısmi Branş/Sağlık Hizmeti Satın Alım Sözleşmesi’, Kurum ile özel hastaneler arasında ‘Sosyal Güvenlik Kurumu Özel Sağlık Hizmeti Sunucularından Sağlık Hizmeti Satın Alım Sözleşmesi’ ve ‘Vakıf Üniversitesi ile Afiliye Hastane Sağlık Hizmetleri Protokolü’, Kurum ile serbest eczaneler arasında ‘Sosyal Güvenlik Kurumu Kapsamındaki Kişilerin Türk Eczacıları Birliği Üyesi Eczanelerden Tıbbi

Malzemelerin Temini Sözleşmesi' adları altında sözleşmeler imzalanmakta ve anılan sözleşmelerin hükümleri esas alınmak suretiyle ilgili kuruluşlar tarafından sağlık hizmeti ifa edilmektedir.

A. Sözleşmeden Doğan Uyuşmazlıklarda Görevli Mahkeme

İdarenin taraf olduğu bir sözleşmede, sözleşmenin tesisinde önce bu sözleşmenin hazırlamasına yönelik olarak taraflar arasında kurulan hukuki ilişki kamu hukukuna⁶²¹, sözleşmenin taraflarca imzalanmasını müteakip ortaya çıkan ilişki ise sözleşmenin hukuki niteliğine göre özel veya kamu hukukuna tabi olduğundan, sağlık hizmeti satın alma sözleşmesinin imzalanması öncesi Kurum tarafından gerçekleştirilen işlemler ile sözleşme maddelerinin iptaline yönelik taleplerin yargısal denetimi idari yargı mercileri tarafından yerine getirilmektedir⁶²². Sözleşmenin imzalanmasından sonra ortaya çıkacak uyuşmazlıklarda ise görevli yargı mercii sözleşmenin hukuki niteliği esas alınmak suretiyle belirlenmektedir.

Kurum aleyhine dolandırıcılık fiilini işlemesinden bahisle sözleşmesi feshedilen eczacının, adli sicil kaydının silinmesini gerekçe göstererek Kurumla yeniden sözleşme yapma konusundaki talebinin Kurum tarafından reddi üzerine açılan davada Danıştay

“Dava konusu edilen işlem, idari bir makam olan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından tesis edilmiş bir işlem olup, aynı zamanda uyuşmazlık bir sözleşmenin yapılmasından önceki aşamaya ilişkindir. Davalı idare tek taraflı olarak kamu kudretini kullanarak sözleşmeyi yenilemeyeceği yönündeki iradesini açıklamakta ve sözleşme yenilememe yetkisini kullanmaktadır.

Dolayısıyla dava konusu edilen işlem bir idari işlem olarak kabul edilmelidir.”

şeklinde hüküm tesis ederek, uyuşmazlığın çözümünün idari yargının görev alanına girdiğine karar vermiştir⁶²³.

Çalışmamızın II numaralı bölümünün ‘VI.Sosyal Güvenlik Kurumunun İşlemlerinin Türlerine Göre Hukuki Nitelikleri’ başlığı altında ayrıntılı şekilde açıklandığı üzere, Kurum ile sağlık hizmet sunucuları arasında imzalanmış olan sağlık hizmeti satın alım sözleşmeleri hukuki açıdan idari nitelikte olduklarından,

⁶²¹ Günday, İdare Hukuku, s.218.

⁶²² Kurum tarafından sözleşme yapılmasının reddedilmesi durumunda, ayrılabilir işlem kuramı uyarınca hazırlık işlemi icrai işlem haline geldiğinden, bu ret işleminin idari yargıda dava edilmesi mümkün hale gelmektedir. Ayrılabilir işlem kuramı için bkz. Gözler, Cilt I, s.812.

⁶²³ Dn. 10. D. T.22.06.2021, E.2020/3119, K.2021/3540, (kazanci.com.tr).

anılan sözleşmeler aleyhine açılacak davalar idari yargıda görülmektedir. Türk Eczacılar Birliği ile Kurum arasında imzalanan ‘Sosyal Güvenlik Kurumu Kapsamındaki Kişilerin Türk Eczacıları Birliği Üyesi Eczanelerden İlaç Teminine İlişkin Protokol’ hukuki niteliği itibariyle düzenleyici idari işlem olması nedeniyle, anılan düzenleyici işlemin yargısal denetiminde ilk derece mahkemesi olarak Danıştay görev yapmaktadır. Diğer sözleşmelerin yargısal denetimleri ise idare mahkemeleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Nitekim Yüksek Mahkemelerin konuya ilişkin son içtihatları da sözleşmelerin hukuki nitelikleri itibariyle idari sözleşme oldukları ve bu nedenle sözleşme hükümlerinin iptaline yönelik davaların idari yargı mercilerinde görülmesi gerektiği yönündedir⁶²⁴.

B. Sözleşmeye Aykırılık Nedeniyle Uygulanan Cezai Şartın Ayrılabilir İşlem Kuramı Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Bir işlemi oluşturmak üzere bir araya gelmiş bulunan birden çok sayıdaki işlemi ayrılmaz bir bütün olarak kabul etmek doğru değildir. Zira sağlıklı bir sonuca ulaşmak için, süreçte yer alan her bir işlemin yalnız başına değerlendirilmesi ve hukuki etkileri bakımından irdelenmesi gerekmekte olup, bu fonksiyonu ‘ayrılabilir işlem kuramı’ ifa etmektedir⁶²⁵.

Zincir işlem kuramına karşıt bir kuram olarak geliştirilen ayrılabilir işlem kuramında, zinciri oluşturan halka işlemlerinden birinde hukuka aykırılık bulunması durumunda, bu işlemin zincirden koparılarak tek başına bağımsız şekilde iptal davasına konu olabilmesi mümkündür. Ancak zincirden koparılan işlemin ayrı bir iptal davasına konu olabilmesinin temel şartı, bu işlemin idarenin tek yanlı iradesi ile tesis edilmesi ve icrai niteliği haiz olmasıdır⁶²⁶.

‘Sosyal Güvenlik Kurumu Kapsamındaki Kişilerin Türk Eczacıları Birliği Üyesi Eczanelerden İlaç Teminine İlişkin Protokol’ün 5.3. numaralı maddesi ile ‘Özel Sağlık Hizmeti Sunucularından Sağlık Hizmeti Satın Alım Sözleşmesi’nin 12. maddesinde sözleşmeye aykırılık durumunda uygulanacak cezai şartlar

⁶²⁴ UM, HukukB. T.14.12.2020, E.2020/597, K.2020/768; UM, HukukB. T.14.12.2020, E.2020/657, K.2020/769; Dn. 10. D. T.22.06.2021, E.2020/3119, K.2021/3540, (kazanci.com.tr).

⁶²⁵ Dilşat Yılmaz, **İdari İşlemin İcrailik Özelliği**, Astana Yayınevi, 1 Baskı, Ankara, 2014, s.56.

⁶²⁶ Göztepe, s.30.

düzenlenmiştir. Kurum tarafından gerçekleştirilen denetim sonucunda cezai şart uygulanmasını gerektirir bir fiilin tespiti halinde, ilgili sağlık hizmet sunucusu veya eczane hakkında ihlal olunan fiile müteallik cezai şart uygulanmaktadır.

Kurum tarafından gerçekleştirilen söz konusu işlemi idari işlem teorisi çerçevesinde değerlendirdiğimizde, Kurumun tek taraflı irade beyanıyla muhatabının hukuk alanında etki yaratan, kesin ve yürütülmesi zorunlu olan, dolayısıyla iptal davasına konu olabilecek nitelikte idari bir işlem olduğu anlaşılmaktadır.

Bu durumda söz konusu işlemin, ayrılabilir işlem kuramı gereğince, aralarında hukuki bağ bulunan protokol ve sözleşmeden ayrı olarak tek başına iptal davasına konu olabileceği değerlendirilmektedir.

V. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN TARAF OLDUĞU UYUŞMAZLIKLARDA İÇ HUKUK YOLLARININ TÜKETİLMESİ DURUMUNDA MÜLKİYET HAKKI İHLALİ İDDİASIYLA BİREYSEL BAŞVURU YOLU

Hak ihlaline uğrayan bireyler açısından ikincil ve yardımcı nitelikte olağanüstü bir hukuki çare olan bireysel başvuru denetimi⁶²⁷, 2010 yılına kadar ülkemiz açısından yalnızca Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamında faaliyet gösteren Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından yapılmakta iken, 2010 yılında yapılan halkoylaması ile 1982 Anayasası'nın yargıya ilişkin hükümlerinde önemli değişiklikler yapılmış ve 5982 sayılı Kanunun kabul edilmesiyle bireysel başvuru hakkı kurucu iktidar tarafından Anayasaya dahil edilmiştir⁶²⁸. Bu gelişme sonrası Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkını öngören 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir⁶²⁹.

Bireysel başvurunun konusunu ihlal iddiası oluşturmaktadır. Bu ihlal, bireyin temel hak ve özgürlük alanına, hukuka aykırı şekilde müdahale edilmek suretiyle gerçekleştirilmektedir. Bireyin Anayasa ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

⁶²⁷ Öykü Didem Aydın, "Türk Anayasa Yargısında Yeni Bir Mekanizma: Anayasa Mahkemesi'ne Bireysel Başvuru", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:XV, Sayı:4, 2011, s.125.

⁶²⁸ R.G. T.13.05.2010, S.27580.

⁶²⁹ R.G. T.03.04.2011, S.27894.

tarafından koruma altına alınmış olan bir hakkı, hukuka uygun herhangi bir sebep olmaksızın, kamu erki kullanılmak suretiyle sınırlandırmakta, dolayısıyla bireyin sahip olduğu hak ihlale uğramaktadır⁶³⁰.

Bu itibarla hukukumuzda Anayasa Mahkemesine bireysel başvurunun konusunu ‘Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından ihlal edilmesi’ şeklinde kısaca özetlemek mümkündür. Bu ihlal, bir eylem ya da işlem gibi icrai bir davranışla gerçekleşebileceği gibi, yapılması gereken bir işlem ya da eylemin yapılmaması biçiminde ihmali bir hareket sonucunda da gerçekleşmesi imkan dahilindedir.

Sosyal güvenlik hakkının ihlali kapsamında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından çeşitli kararlar bulunmaktadır. Her ne kadar Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin yargı yetkisi birinci kuşak haklarla sınırlı olsa ve yine her ne kadar sosyal güvenlik hakkı kategorik olarak birinci kuşak haklar arasında yer almasa da, Mahkeme bazı kararlarında sosyal güvenlik hakkı da dahil olmak üzere birçok sosyal hakkı birincil kuşak haklarla ilişkilendirmiş ve bu kapsamda sosyal hakların ihlal edilmesinin aynı zamanda medeni ve siyasal hakların ihlal edilmesi sonucunu doğuracağından hareketle üye devletleri mahkum etmiştir⁶³¹.

Mahkeme, özellikle prim ödemesi yoluyla sigortalının katkıda bulunduğu sigortalılık statüsü ve bundan kaynaklanan mevcut ya da beklenen yardım, aylık gelir ve ödenekleri mülkiyet hakkı kapsamında değerlendirmekte ve niteliği itibarıyla sosyal güvenlik hakkının ihlalini oluşturan bu tür eylemleri, bütüncül bir yaklaşımla, mülkiyet hakkının ihlalini gerekçe göstermek suretiyle hak ihlaline karar verebilmektedir. 1997 yılı Haziran ve Aralık ayları ile 1999 yılı Ocak ve Nisan ayları arasındaki dönemde yaşlılık aylıkları geç ödenen ve bu geç ödemeye bağlantılı olarak Rusya’daki mevcut enflasyon ve gerçekleşen devalüasyon nedeniyle Ruble’deki değer kaybını gerekçe göstererek aylıklarının önemli ölçüde değer yitirdiği ve bu durumun Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 1 no.lu Protokolünün 1. ve 6. maddelerini ihlal ettiği gerekçesiyle açılan davada Mahkeme, enflasyonun yüksekliği ve yaşanan devalüasyon sonucu paranın önemli ölçüde değer yitirmesine

⁶³⁰ Melek Acı, “Bireysel Başvuruya Konu Edilebilecek Haklar”, **TBB Dergisi**, Sayı:110, 2014, s.405.

⁶³¹ Karan, s.48; Gemalmaz, s.709.

bağlı olarak yaşlılık aylığının geç ödenmesinin mülkiyet hakkını ihlal ettiğine karar vermiştir⁶³².

2001 yılından itibaren maluliyet aylığı almakta olan Macaristan vatandaşı Béláné Nagy'nin, sağlık durumunda herhangi bir değişiklik olmamasına karşın, ulusal mevzuatta maluliyet düzeyini belirleme yönteminde yapılan değişikliklerle birlikte maluliyet aylığının iptal edilmesi, akabinde yürürlüğe yeni giren kanun kapsamında adı geçen maluliyet aylığı almak için gerekli olan gün sayısını tamamladığından bahisle aylık talebinin reddedilmesi üzerine konu AİHM'e intikal etmiştir. Mahkeme, 2015 yılında vermiş olduğu Béláné Nagy kararında, önceki içtihadına uygun şekilde maluliyet aylığının karşılıksız bir yardım olmamasından hareketle konuyu mülkiyet hakkı kapsamında değerlendirmek suretiyle hak ihlaline karar vermiştir⁶³³.

Anayasa Mahkemesi de, kamu personeli davacı tarafından, emeklilik ikramiyesinin güncellenerek ödenmesine ilişkin yargı kararının Kurum tarafından uygulanmaması nedeniyle mülkiyet hakkının ihlal edildiği iddiasıyla yapılmış olan bireysel başvuru üzerine; emekli ikramiyesi alacağının Anayasa'nın 35. maddesi anlamında mülkiyet hakkı kapsamında mülk teşkil ettiğine, başvurucunun emekli ikramiyesine hak kazandığı tarihten ödemelerin yapıldığı ana kadar geçen süredeki enflasyon oranları dikkate alındığında mülkiyet hakkı kapsamında değerlendirilen söz konusu alacağın değer kaybına uğradığına, bu değer kaybı göz önüne alındığında alacaklının Anayasa ile güvence altına alınmış olan mülkiyet hakkının ihlal edildiğine karar vermek suretiyle AİHM ile aynı yaklaşımı sergilediği görülmektedir⁶³⁴.

Sosyal güvenlik hakkı; yaşam hakkı, mülkiyet hakkı gibi kategorik olarak birincil kuşak haklarla da doğrudan ilgisi olan ve bu nedenle salt sosyal haklar açısından değerlendirilmemesi gereken bir haktır. Dolayısıyla Kurumun, kendisine ilgili yasalar ile verilmiş olan sosyal güvenlik hizmeti sunma görevini tam ve zamanında yerine getirmemesi durumunda, yalnızca sosyal hakların ihlali boyunda

⁶³² Ana Gómez Heredero, Social Security As A Human Right, **Council of Europe Publishing**, Strasbourg, 2007, s.23-30.

⁶³³ Case Of Béláné Nagy V. Hungary, T.10.02.2015, BN.53080/13, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-150998> (16.06.2022).

⁶³⁴ AYM, T.25.07.2017, BN.2014/7621, (RG. T.02.08.2017, S.30142).

değil, eksik veya gecikmeli sunulmuş olan hizmetin niteliğine göre mülkiyet veya yaşam hakkının ihlali açısından da değerlendirmede bulunulması gerekmektedir.



SONUÇ

Herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğunu hüküm altına alan Anayasanın 60. maddesi, aynı zamanda devleti bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri almak ve teşkilatı kurmakla yükümlendirmiştir. Devlete atfedilen bu yükümlölük kapsamında, sosyal güvenlik hizmetinin ya bir idari teşkilat tarafından kamusal yetki ve usuller kullanılmak suretiyle ya da bu idari teşkilatın denetimine tabi olarak bir özel hukuk tüzel kişisi tarafından sunulması gerekmektedir.

Sosyal güvenlik sistemine katılımın zorunlu olması, sistemin devletçe kurulması ve yönetilmesi hususları dikkate alındığında, sosyal güvenlik hizmetinin niteliğı itibariyle bir sosyal kamu hizmeti olduğı görölmektedir. Bu hizmet türü, mahiyeti itibariyle kamu hizmetinin tüm unsurlarını barındırmasının yanı sıra, Anayasa’da açıkça düzenlenmesi nedeniyle, bu alanda yürütölen faaliyetler anayasal kamu hizmeti niteliğini de haizdir. Dolayısıyla hizmetin düzenlenmesi sırasında kamu hizmetlerinin genel ilkeleri göz önünde bulundurulmalıdır. Bu kapsamda sosyal güvenlik hizmeti, niteliğine uygun düştüğü ölçüde zorunluluk, süreklilik, değışkenlik, eşitlik ve bedelsizlik ilkelerine uygun şekilde sunulmak zorundadır.

Ölkemizde 2000’li yıllara gelindiğinde, nüfus yapısındaki değışime bağılı olarak sosyal güvenlik sisteminin yoksulluğı önlemede yetersiz kalması, giderek büyüyen sosyal güvenlik açıklarının ölk ekonomisi üzerinde yarattığı olumsuz etki, sosyal güvenlik sisteminin gerek mevzuat gerekse kurumsal yapı itibariyle parçalı görünümü nedeniyle toplumun tüm kesimlerinin sosyal güvenlik hizmetinden yararlanamaması ve kurumlarda mevcut yönetim ve altyapı sorunları gerekçe gösterilmek suretiyle, gerek sosyal güvenlik hizmeti sunmakla görevli kamu kuruluşlarının idari yapısı gerekse bu kuruluşlara görev ve yetki veren mevzuat tamamen değıştirilmiştir.

Bu kapsamda 20.05.2006 tarihli ve 26173 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile SGK Başkanlığı ihdas edilerek, sosyal güvenlik alanında faaliyette bulunan Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı Genel Müdürlüklerinin tüzel kişilikleri sona erdirilmiş ve bu suretle sosyal sigortalar ile genel sağık sigortası alanında sunulan hizmetlerin yürütümü SGK bünyesinde toplanmaya çalışılmıştır. Anılan Kanun ile hukuki kişilik

kazanan Kurum, emanet usulü uyarınca kamu kaynakları, kamu personeli ve kamu hizmet araçları kullanmak suretiyle, sosyal sigorta tekniğine uygun olarak sosyal kamu hizmeti sunan bir hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşudur.

Kurumsal yapıda gerçekleştirilen bu değişikliğe ilave olarak, Kurumu sosyal güvenlik hizmeti sunmakla görevlendiren ve bu alanda düzenleme yapma yetkisi veren sosyal güvenlik mevzuatı büyük ölçüde değişikliğe uğramış ve bu kapsamda 16.06.2006 tarihli ve 26200 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5510 sayılı SSGSSK yürürlüğe girmiştir. Bu suretle, 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, hak ve yükümlülük bakımından eşit olacağı tek emeklilik rejiminde buluşturulması amaçlanmıştır.

2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliğini müteakip Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş ile birlikte, Parlamenter sistemde görev yapan son bakanlar kurulu tarafından yayımlanan 703 sayılı KHK ile Çalışma Bakanlığı ve Kurum da dahil olmak üzere Bakanlıklar ve birçok kamu kurumunun teşkilat yasaları lağvedilmiştir. Bu kapsamda, anılan KHK’nın 88. maddesinin a fıkrası ile 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu’nun adı Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun şeklinde değiştirilmiş, aynı maddenin ç fıkrası ile de 5502 sayılı Kanunun 1 ila 5. maddeleri, 6. maddesinin 1. ila 4. fıkraları, 7 ila 27. maddeleri, 28. maddesinin 1. fıkrası, 29 ila 34. maddeleri ile 38 ila 43. maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Bu düzenlemenin sonucu olarak, 5502 sayılı Kanunda yer alan Kurumun teşkilât, kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemelerin tamamının yürürlüğü sona ermiş, anılan Kanunun Kurumun gayrimenkul edinimi, menkul ve gayrimenkul mal varlıkları ile gayri maddi haklarının hukuki durumunu düzenleyen 35. maddesi, Kurumun faaliyetleri dolayısıyla yapmış olduğu bir kısım hukuki işlemlerde vergi, resim ve harçlardan muafiyetini düzenleyen 36. maddesi, Kurumun elde ettiği gelirlerin yönetilmesi ve genel yönetim giderlerinin toplam gelirler içindeki azami payını düzenleyen 37. maddesi ile sağlık hizmet sunucularına ait faturaların örnekleme yöntemiyle incelenmesini düzenleyen 1 no.lu ek maddesinin ise yürürlüğü devam ettirilmiştir.

Akabinde 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 403 ila 433 sayılı maddelerinde Kurumun teşkilat, kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemelere yer verilmiş, bu suretle anılan Kararname Kurumun hukuki dayanağı haline gelmiştir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu olarak, başta 5510 sayılı Kanun olmak üzere, sosyal güvenlik hizmetini düzenleyen sair mevzuat ile kendisine verilmiş olan görevleri yerine getirmekte olan Kurum; genel kurul, yönetim kurulu, başkanlık merkez ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali açıdan özerk, 5502 sayılı Kanun ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 'Sosyal Güvenlik Kurumu' başlıklı 30 no.lu bölümünde hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tabidir.

Klasik anlamda bir karar veya denetim organı olmaktan ziyade, istişari birtakım görevler ile donatılan, görüş açıklayıcı bir organ niteliğini haiz olan genel kurulun işlevi, sosyal güvenlik politikaları hakkında görüş bildirmek ve Kurum işlemlerinin bu politikalara uygunluğu noktasında değerlendirme ve önerilerde bulunmakla sınırlıdır. Yönetim kurulunun seçimle gelen asıl ve yedek üyelerini seçme dışında icrai nitelikte herhangi bir görevi bulunmamaktadır.

Kurumun karar organı konumundaki yönetim kurulunda işçi ve işveren temsilcilerine de yer verilmek suretiyle, idari özerkliğine uygun şekilde devletle birlikte sosyal tarafların da yönetimde söz sahibi olmaları amaçlanmış olsa da, eşit sayıda atanmış ve seçilmiş üyesi bulunan kurulda çoğunluk sağlanamaması durumunda daima idare tarafından atanmış olan başkanın bulunduğu tarafın çoğunluk sayılması nedeniyle, devleti temsil eden üyelerin hilafına karar alınmasının imkansızlaştırıldığı görülmektedir.

Kurumun icra organı olan Başkanlık ise Başkanın başkanlığında, merkez ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Başkan, Kurumu; Anayasa ve ilgili kanunların yanı sıra Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politika ve stratejilere uygun şekilde yönetmekle görevli olup, tüm Kurum icraatlarından Yönetim Kuruluna karşı sorumludur.

Kurumun icra organı olan Yönetim Kurulunun yapısı ve atanmış Kurul üyelerinin karar alma sürecindeki etkin rollerinin yanı sıra Çalışma ve Sosyal

Güvenlik Bakanlığının yoğun vesayet denetimi göz önüne alındığında, kuruluş Kararnamesinde belirtilen özerk statünün işlevsellik kazanamadığı görülmektedir.

Kurumsal yapıda birlik sağlanarak, tüm toplumsal kesimlere tek elden sosyal güvenlik hizmetini sunma amacına paralel olarak, 5510 sayılı Kanunun geçici 20. maddesiyle, 506 sayılı Kanunun geçici 20. maddesi kapsamında faaliyet gösteren Sandıkların herhangi bir işleme gerek kalmaksızın üç yıl içinde Kuruma devredilmesi düzenlenmiş olmasına karşın, Sandıkların Kuruma devir işlemi ilk olarak 2011/1559 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla 08.05.2013 tarihine ertelenmiş, akabinde 5510 sayılı Kanunun geçici 20. maddesinde yer alan devir süresi 01.03.2012 tarihli ve 6283 sayılı Kanunun 4. maddesiyle, ‘dört yıl’ şeklinde değiştirilip, 08.04.2013 tarihli ve 2013/4617 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla devir işlemi 08.05.2015 tarihine kadar uzatılmış ve son olarak 04.04.2015 tarihinde kabul edilen 6645 sayılı Kanun ile sandıkların belirli bir tarihe kadar devrini öngören yasal düzenleme ortadan kaldırılarak devir tarihini belirleme yetkisi tamamıyla yürütme organına bırakılmak suretiyle, reformun üzerinden 16 yıl geçmiş olmasına karşın, halen kurumsal yapıda birlik sağlanamamıştır.

Kurumsal yapıda olduğu gibi emeklilik rejimlerinin birleştirilerek mevzuatın sadeleştirilmesine yönelik hedefin de gerçekleştirilemediği görülmektedir. Nitekim, 5510 sayılı Kanunda yer alan geçici maddelerle, Kanunun yürürlük tarihi olan 01.10.2008 tarihinden önce sigortalı olanların emekli aylığına hak kazanma şartları sigortalı çalışmaya başladıkları tarihte yürürlükte olan mevzuat hükümlerine, emeklilik aylıklarının hesaplanması, çalışma sürelerinde geçerli olan Kanun hükümlerine göre orantılı olarak (506 veya 1479 sayılı Kanun ile 5510 sayılı Kanun), maluliyet ve ölüm aylığı bağlanmasıyla diğer sair sigortalılık işlemlerinde ise 5510 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütüleceği hüküm altına alınmak suretiyle, sosyal güvenlik hizmetine ilişkin mevzuatın parçalı yapısının daha da artmasına ve meri mevzuatın çeşitlenmesine sebep olunmuştur. Ayrıca 2022 yılı itibarıyla anılan Kanunda; 65 Kanun, 6 KHK ve 6 Anayasa Mahkemesi kararıyla toplam 77 değişikliğin yapılması sonucunda, 5510 sayılı Kanunun ilk lafzından büyük oranda uzaklaştığı ve süreç içerisinde adeta ikinci bir reformun daha hayata geçirildiği görülmektedir.

Mevzuattaki bu parçalı ve değişken yapıya ilave olarak, 5510 sayılı Kanunun sadelikten uzak olması, Türkçesinin bozukluğu, kanun içinde terimlerin rastgele kullanılması, sistematığının bulunmaması, maddelerin genellikle uzun cümlelerden oluşması, sayfalarca devam eden maddeler içerisinde gerek yasa içine gerekse diğer yasalara yapılmış çok sayıda atfın bulunması da kanun metninin anlaşılmasını oldukça güçleştirmektedir.

Bu dağınık, karmaşık ve değişken mevzuat yapısının, hak sahiplerinin müstahak oldukları hizmetin varlığından haberdar olmalarını engellediğı gibi, hizmet sunmakla görevli personelin de yenilenen mevzuatı takip ve hukuka uygun şekilde uygulamasını güçleştirdiğı, dolayısıyla hukuki güvenlik ilkesine, bu kapsamda hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu ortadadır.

Kurumun hizmetin sunumu sırasında esas aldığı mevzuatın değişken ve karmaşık yapısına ilave olarak, sosyal güvenlik hizmetine hakim olan ilkelerle çelişen hükümlerin varlığı da hizmetin sunulmasını güçleştirmektedir. Nitekim, 5510 sayılı Kanun ile neredeyse toplumun tamamını kapsayacak şekilde zorunlu ve eşitlikçi bir genel sağlık sigortası sistemine geçilmiş olmasına karşın, süreç içerisinde bazı meslek mensuplarının, sosyal güvenlik hizmetinden daha ayrıcalıklı şekilde faydalanmaları amacıyla genel sağlık sigortası kapsamından çıkarıldıkları görülmektedir. Bu kapsamda 2011 yılından sonraki süreçte ilk başta milletvekilleri ve akabinde yüksek yargı organlarının üyeleri, genel kurmay başkanı ve kuvvet komutanları genel sağlık sigortası kapsamı dışında bırakılarak, söz konusu meslek mensuplarına ait sağlık giderlerinin görev yaptıkları kurumların bütçelerinden karşılanması yoluna gidilmiştir. Anılan meslek mensuplarının, herhangi bir haklı gerekçe olmadan ve objektif kriterler esas alınmadan genel sağlık sigortası kapsamından çıkarılmaları ve bu suretle farklı muameleye tabi tutulmaları elbette eşitlik ilkesi ile bağdaşmamaktadır.

2021 yılı II. çeyreğine ait TÜİK işgücü istatistikleri incelendiğinde, Kuruma bağılı olmadan çalışanların toplam çalışanlar içindeki payını gösteren kayıt dışı çalışanların oranının %28,7 olarak gerçekleştiğı görülmektedir. Bu veri, hizmet ilişkisi kurulan her dört çalışandan yaklaşık olarak üçünün Kuruma bildirildiğini, bir çalışanın ise çeşitli sebeplerle kayıt dışı olarak istihdam edildiğini göstermektedir. Hizmet ilişkisine bağılı olarak kendiliğinden ortaya çıkan ve taraf iradeleri ile de

bertaraf edilmesi mümkün olmayan sigorta ilişkisi, çalışanların ve/veya işverenlerin iradeleri ile büyük oranda bertaraf edilmesine rağmen, en önemli görevlerinden biri kayıt dışılıkla mücadele olan Kurumun bu durumu yeterli yoğunlukta tespit edemediği ve dolayısıyla zorunluluk ilkesinin de hayata geçirilemediği ortadadır.

Diğer taraftan 5510 sayılı Kanunun 101. maddesiyle İş Mahkemeleri, anılan Kanunun uygulanması kapsamında Kurum tarafından gerçekleştirilen işlemlerin yargısal denetiminde genel görevli mahkeme olarak kabul edilmiş olmakla birlikte, Kanunun 102, 103 ve geçici 4. maddelerinde yer alan düzenlemeler ile işlemlerin hukuki niteliklerini esas alan yargı mercilerinin ortaya koyduğu farklı içtihatlar sonucunda; 5510 sayılı Kanunun 102. maddesine istinaden uygulanan idari para cezalarına ilişkin tahakkuk işlemlerinde, Kurumun memur statüsünde istihdam ettiği personeli hakkında gerçekleştirdiği idari işlemlerde, Kurumun genel düzenleyici işlemleri ile sağlık hizmeti satın alma protokol ve sözleşmelerine ilişkin hukuka uygunluk denetimlerinde, 01.10.2008 tarihinden önce iştirakçi statüsünde bulunan memurların tescil, tahsis ve borçlanma işlemlerine ilişkin uyuşmazlıklarda idari yargı mercileri; prim veya idari para cezası alacaklarından kaynaklanmış olsa dahi, süresinde itiraz edilmeyen haciz bildirgelerine ilişkin olarak üçüncü kişiler tarafından açılan menfi tespit davalarında asliye hukuk mahkemeleri, bunların dışında kalan işlemlerde ise İş Mahkemeleri görev yapmaktadır.

Görevli yargı merciinin tespitini zorlaştıran bu karmaşık durum, ilgililerin sebep unsuru aynı olan uyuşmazlıklarla ilgili olarak birden fazla yargı merciinde dava açmaları sonucunu doğurmakta, davanın açılışı sırasında görevli yargı merciinin hatalı tespiti durumunda, işin esasına girilmeksizin uzunca bir süre görevli yargı merciinin tespitine çalışılmakta, dolayısıyla mahkemelerin iş yükünün artmasının yanı sıra uyuşmazlıkların karara bağlanmasında gecikmelere sebebiyet vermektedir. Usul ekonomisi ilkesine uygun olmayan bu durum aynı zamanda hukuki belirlilik ilkesine de aykırılık teşkil etmektedir.

Bireylerin sosyal güvenlik hizmetine erişim hakkının önündeki söz konusu engellerin kaldırılması için Kurumun idari yapısını düzenleyen 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Kuruma sosyal güvenlik hizmeti sunma konusunda görev veren 5510 sayılı Kanunda birtakım düzenlemelerin yapılması kaçınılmazdır.

Bu kapsamda öncelikle, siyasal iktidarların popülist hesaplarının bertaraf edilerek, Kurum kaynakların popülist emeller uğruna verimsiz şekilde kullanılmaması ve Kurumun aktüeryal yapısının korunmasını teminen, Kurumun icra organı olan Yönetim Kurulunda seçilmiş Kurul üyelerinin karar alma sürecindeki etkinlikleri arttırılmalı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Kurum üzerinde sahip olduğu vesayet denetiminin yoğunluğu azaltılmalı ve bu suretle Kurumun özerkliği sağlanmalıdır. Ayrıca sosyal tarafların sistemle ilgili talep, şikâyet ve önerilerinin değerlendirilerek, sistemde gerekli iyileştirilmelerin yapılmasını teminen üç yılda bir yapılan genel kurul toplantılarının yıllık olarak yapılması da faydalı olacaktır.

Sosyal güvenlik hizmetinin tüm toplumsal kesimlere tek elden sunulabilmesini teminen, 5510 sayılı Kanunun geçici 20. maddesinin ilk lafzına uygun şekilde, bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret odaları, sanayi odaları, borsalar veya bunların teşkil ettikleri birlik personeli için kurulmuş bulunan sandıkların Kuruma devirlerinin vakit geçirilmeksizin tamamlanması, ayrıca süreç içerisinde daha ayrıcalıklı hizmet alabilmeleri amacıyla genel sağlık sigortası kapsamından çıkarılan meslek gruplarının yeniden genel sağlık sigortası kapsamına dahil edilmeleri gerekmektedir.

Sosyal sigortaların zorunluluğu ilkesi kapsamında, halihazırda %28,7 olan kayıt dışı istihdam oranında sağlanacak azalışla, Kurumun prim gelirlerinin dolayısıyla aktif/pasif sigortalı oranının da yükseltilmesi mümkündür. Kurumun, sosyal güvenlik mevzuatı ile kendisine verilmiş olan kayıt dışı istihdamla mücadele görevini daha etkin yerine getirebilmesi için, yasal yükümlülöklere uymayan sigortalı ve işverenler hakkında daha caydırıcı ve/veya kayıtlı istihdamın teşviki konusunda işverenleri cezbedici hukuki düzenlemeler hayata geçirilmelidir.

Anayasa Mahkemesinin 22.12.2011 tarihli ve 2010/65 esas sayılı kararının gerekçesinde belirttiğı üzere, Kurumun 5510 sayılı Kanun kapsamında sigortalılar ve işverenler hakkında gerçekleştirdiğı sigortalılığın tescili, sigorta primine esas kazancın hesaplanması, idari para cezası tahakkuku gibi tek taraflı olarak gerçekleştirilen işlemler her ne kadar idari işlem niteliğı taşısa da bu tür işlemlerin genel itibariyle iş hukuku ile yakından ilgisi olduğı da ortadadır. Bu tür işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıkların HMK'nın 30. maddesinde düzenleme alanı bulan gerek

adli, gerekse idari yargılamanın önemli ilkeleri arasında yer alan usul ekonomisi ilkesi uyarınca, konusunda uzman mahkemeler tarafından görülmesi gerekmektedir.

Görev uyuşmazlıkları nedeniyle ortaya çıkan sorunların giderilmesini teminen, öncelikle adli yargı kolu altında sosyal güvenlik uyuşmazlıkları alanında uzmanlaşmış ihtisas mahkemelerinin kurulması, düzenleyici işlemlerin dışında kalan Kurumun taraf olduğu tüm uyuşmazlıkların, konusunda uzman söz konusu mahkemeler tarafından ele alınmasının sağlanması, bu kapsamda görevli yargı yerinin belirlenmesine ilişkin olarak mevzuatta yer alan tüm istisnai düzenlemelerin kaldırılması yerinde olacaktır.



KAYNAKÇA

KİTAPLAR

Akad, Mehmet. **Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı**, Kazancı Yayınevi, İstanbul, 1992.

Akbulut, Emre. **Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi**, Beta Yayınevi, İstanbul, 2013.

Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya. **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayınevi, 6. Baskı, Ankara, 2015.

Alışkan, Murat. **Türk Ticaret Kanunu'na Göre Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Anonim Şirketleri Denetlemesi ve İlgili Fesih Davaları**, Legal Yayınevi, İstanbul, 2007.

Alper, Yusuf, Çağaçan Değer ve Serdar Sayan. **2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: (Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış**, TÜSİAD Yayınevi, İstanbul, 2012.

Alper, Yusuf. **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi Sosyal Sigortalar Hukuku**, Dora Yayınevi, 8. Baskı, Bursa, 2016.

Antalya, Gökhan ve Murat Topuz. **Eşya Hukuku Cilt. IV/1**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2019.

Arıcı, Kadir. **Türk Sosyal Güvenlik Hukuku**, Gazi Kitapevi, Ankara, 2015.

Atalı, Murat ve İbrahim Ermenek. **Medeni Usul Hukuku**, Seçkin Yayınevi, 3. Baskı, Ankara, 2021.

Atay, Ender Ethem. **İdare Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara, 2019.

Atay, Ender Ethem. **İdari Yargılama Hukuku**, Seçkin Yayınevi, 3. Baskı, 2021,

Ayan, Mehmet. **Eşya Hukuku I Zilyetlik ve Tapu Sicili**, Adalet Yayınevi, 13. Baskı, Ankara, 2016.

Bachelet, Michelle. **Social Protection Floor For A Fair And Inclusive Globalization**, International Labour Office, Cenevre, 2011.

Baybora, Dilek. **İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Yayınevi, Eskişehir, 2013.

Bulut, Harun. **Yargıtay İçtihatları Işığında Adli Yargıda Dava Şartları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2022.

Bulut, Mehmet. **Sosyal Güvenlik Uyuşmazlıkları ve Çözüm Yolları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2017.

Centel, Tankut. **Türk Sosyal Güvenlik Hukuku**, Oniki Levha Yayınevi, İstanbul, 2021.

Çağlayan, Ramazan. **İdare Hukuku Dersleri**, Adalet Yayınevi, 5. Baskı, Ankara, 2018.

Çağlayan, Ramazan. **İdari Yargılama Hukuku**, Seçkin Yayınevi, 13. Baskı, Ankara, 2021.

Çaptuğ, Mehpere. **İdare Usul Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2020.

Çınarlı, Serkan, Özge Didem Boulanger ve Merve Naz Demirci Genç. **İdari Yargılama Hukuku Pratik Çalışma Kitabı**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019.

Çiçekli, Bülent. **Avrupa Sosyal Şartı Temel Rehber**, Seçkin Yayınevi, 1. Baskı, Ankara, 2001.

Coşkun, Mahmut. **Hukuk Yargılamasında Temyiz ve İstinaf**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2020.

De Schutter, Olivier. **La Charte Sociale Européenne: Une Constitution Sociale Pour l'Europe**, Bruylant, Louvain, 2010, (Türkçe Baskı: **Avrupa Sosyal Şartı: Avrupa İçin Yeni Bir Sosyal Anayasa**, Council Of Europe, Ankara, 2010).

Erdoğan, Eyüp Serdar. **Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Harcamalarının Değerlendirilmesi**, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi (Ataum) Araştırma Dizisi No:41, Ankara, 2018.

Ertürk, Şükran. **İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Pratik Çalışmaları**, Seçkin Yayınevi, 5. Baskı, Ankara, 2016.

Gerek, Nüvit ve A. İlhan Oral. **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Yayınevi, Eskişehir, 2004.

Gökçeoğlu Balcı, Şebnem. **Sosyal Güvenlik Hakkı Bakımından Yaşlı Bakımı**, Oniki Levha Yayınevi, İstanbul, 2017.

Gözler, Kemal. **Anayasa Hukukunu Genel Esasları**, Ekin Kitapevi, 7. Baskı, Bursa, 2015.

Gözler, Kemal. **İdare Hukuk Cilt I**, Ekin Yayınevi, 3. Baskı, Bursa, 2019.

Gözler, Kemal. **İdare Hukuku Cilt II**, Ekin Yayınevi, 3. Baskı, Bursa, 2019.

Gözler, Kemal. **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınevi, 19. Baskı, Bursa, 2015.

Göztepe, Şulenur. **İdari İşlem Teorisi Açısından Vergilendirme İşlemleri ve Yargısal Denetimi**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2021.

Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan. **İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar**, 10. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 2014.

Günday, Metin. **İdare Hukuku**, 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2015.

Güzel, Ali, Ali Rıza Okur ve Nurşen Canikliolu. **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Beta Yayınevi, 18. Baskı, İstanbul, 2020.

Kaboğlu, İbrahim Ö. **Anayasa'da Sosyal Haklar: Alanı ve Sınırları**, Anayasal Sosyal Haklar, (Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), Legal Yayınevi, İstanbul 2012.

Kalabalık, Halil. **İdari Yargılama Usulü Hukuku**, Seçkin Yayınevi, 16. Baskı, Ankara, 2022.

Kalabalık, Halil. **İnsan Hakları Hukuku**, Seçkin Yayınevi, 5. Baskı, Ankara, 2017.

Karahanoğulları, Onur. **Kamu Hizmeti**, 2. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 2004.

Karaosmanoğlu, Fatih. **İnsan Hakları**, Seçkin Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, 2011.

Karavelioğlu, Celal. **Açıklamalı ve En Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2009.

Kayırgan, Hasan. **Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda Yaşlılık Sigortası**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2021.

Köksoy, Mesut. **İcra Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018.

Köse, Yasin. **Hukuk Yargılamasında Süreler**, Seçkin Yayınevi, 3. Baskı, Ankara, 2022.

Kurt, Resul. **Sosyal Güvenlik Reformu Rehberi**, Tiem Yayınevi, İstanbul, 2009.

Kutlu Gürsel, Meltem. **İstanbul Menkul Kıymetler Borsası İdare Hukuku Açısından Bir İnceleme**, Turhan Kitabevi, Ankara 2003.

Küçükyağcı, Nazmi. **2011 Yılında Çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelerin Bakanlık Denetim Sistemine Etkileri**, T.C. Başbakanlık Yayını, e-kitap, Ankara, 2014, http://www.igb.gov.tr/Kutuphane/2011_Y%C4%B1%C4%B1nda_%C3%87%C4%B1kar%C4%B1lan_Kanun.pdf, (10.01.2019).

Livingston, Steven G. **U. S. Social Security**, ABC-CLIO, Santa Barbara California, 2008.

Lordoğlu, Kuvvet, Nurcan Özkaplan ve Mete Törüner. **Çalışma İktisadı**, Beta Yayınevi, İstanbul, 1999.

Marcussen, Jesper Munk. **Social Protection in the Nordic Countries Scope, Expenditure and Financing**, Nordic Social Statistical Committee, 2017, <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1148493/FULLTEXT02.pdf>, (08.09.2021).

Migdley, James ve B. Martin Tracy. **Challenges Facing Social Security An International Exploration**, Auburn House, London, 1996.

Mutluay, Faruk Barış. **Sosyal Sigorta Yardımlarına Hak Kazanma Koşulları ve Eşitlik İlkesi**, Beta Yayınevi, İstanbul, 2014.

Oğurlu, Yücel. **İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklenti Sorunu**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003.

Pamukçu, Ayşe. **İç Kontrol ve İç Denetim**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019.

Rejda, E.George. **Social Insuarence And Economic Security**, 7. Baskı, Routledge, New York, 2015.

Richardson, Henry. **İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik**, (Çev. Turan Yazgan), İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınevi, İstanbul, 1970.

Roders, Brian. **The Battle Against Poverty**, Taylor & Francis Group, New York, 2005, ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/deulibrary-ebooks/detail.action?docID=1539395>, (17.11.2020).

Sancakdar, Oğuz, Lale Burcu Önüt, Eser Us Doğan, Mine Kasaoğlu Turhan ve Serkan Seyhan. **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, Seçkin Yayınevi, 9. Baskı, Ankara, 2020.

Sancakdar, Oğuz. **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, 4. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2014.

Sobacı, Mehmet Zahid ve Özer Köseoğlu. **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler**, SETA Yayınevi 111, İstanbul, 2018.

Sözer, Ali Nazım. **Sosyal Sigorta İlişkisi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınevi, İzmir, 1991.

Sözer, Ali Nazım. **Türkiye’de Sosyal Hukuk**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1994.

Sur, Melda. **İş Hukukunun Uluslararası Kaynakları**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınevi, İzmir, 1995.

Talas, Cahit. **Toplumsal Ekonomi**, İmge Yayınevi, Ankara, 1997.

Tezcan, Durmuş, Mustafa Ruhan Erdem, Oğuz Sancakdar ve Rıfat Murat Önok. **İnsan Hakları El Kitabı**, Seçkin Yayınevi, 7. Baskı, Ankara, 2018.

Teziç, Erdoğan. **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınevi, 20. Baskı, İstanbul, 2016.

Tuncay, A. Can, ve Ömer Ekmekçi. **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, 20. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, 2019.

Tunçomağ, Kenan. **Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar**, Beta Yayınevi, İstanbul, 1988.

Uygun, Oktay. **İnsan Hakları Kuramı**, Yapı Kredi Yayınevi, İstanbul, 2000.

Ünal, Şeref. **Temel Hak ve Özgürlükler ve İnsan Hakları Hukuku**, Yetkin Yayınevi, Ankara, 1997.

Yavuz Atar. **Türk Anayasa Hukuku**, Seçkin Yayınevi, 11. Baskı, Ankara, 2017.

Yıldırım, Ramazan ve Serkan Çınarlı. **İdare Hukuku Dersleri Cilt II**, Astana Yayınevi 1 Baskı, Ankara, 2019.

Yıldırım, Ramazan ve Serkan Çınarlı. **Türk İdari Yargılama Hukuku Dersleri**, Astana Yayınevi, 1. Baskı Ankara, 2018.

Yılmaz, Dilşat. **İdari İşlemin İcraîlik Özelliği**, Astana Yayınevi, 1 Baskı, Ankara, 2014.

Yurttaş, Şükrü. **Avrupa Topluluğu Hukuku**, Yöntem Matbaası, İstanbul, 1989.

Yuvalı, Ertuğrul. **Sosyal Güvenlik Hukukunda Merkezi (Kamusal) Yardımlar**, Turhan Kitapevi, Ankara, 2017.

MAKALELER

Acar, İbrahim Attila ve İsmail Kitapçı. “Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye’deki Emeklilik Sistemindeki Değişim”, **Maliye Dergisi**, Sayı:154, 2008, ss.77-98.

Acu, Melek. “Bireysel Başvuruya Konu Edilebilecek Haklar”, **TBB Dergisi**, Sayı:110, 2014, ss.403-434.

Ağar, Serkan. “Kamu Kurumları (Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları) Teorisi”, **TBB Dergisi**, Sayı:65, 2006, ss.277-310.

Akbulut, Ahmet ve Recep Tekeli. “Mali Özerk Yerel Yönetimlerde Gelir Kaynakları”, **Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:40, Sayı:1, 2016, ss.351-369.

Akdeniz, İbrahim. “Kamu Mali Yönetimi Reformunda Strateji Geliştirme Birimleri”, **Maliye Dergisi**, Sayı:159, Temmuz-Aralık 2010, ss.463-475.

Aktaş, Gülsüm. “Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarında İdari Yargının Görev Alanı Ölçütleri (Belirlenebilir Mi?)”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı:5, 2015, ss.1-35.

Aktuğ, Semih Serkant. “Avrupa Birliği’nde Sosyal Diyalog Mekanizmaları”, **Siirt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:5, 2015, ss.49-61.

Alper, Yusuf. “10. Yılında Sosyal Güvenlik Reformu: 2008-2018: Sorunlar ve Öneriler”, **Sosyal Güvenlik Üzerine Yazılarım**, Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınevi, Ankara, 2019, ss.443-453.

Alper, Yusuf. “5510 sayılı Kanunda Yeni Değişiklikler ve Düzenlemeler Yapma İhtiyacı”, **Karatahta İş Yazıları Dergisi**, Sayı:8, 2017, ss.1-34.

Alper, Yusuf. “8. Yılına Girerken Sosyal Güvenlik Reformu: Hedefle, Beklentiler ve Gerçekleşmeler”, **Sosyal Güvenlik Üzerine Yazılarım**, Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınevi, Ankara, 2019, ss.363-368.

Alper, Yusuf. “ABD Sosyal Güvenlik Sistemi Bir Model Olabilir Mi?”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:22, Sayı:2, 2008, ss.4-31.

Alper, Yusuf. “Kurumsal Yapıda ‘Tek Çatı’ Hayata Geçti”, **Sosyal Siyaset Konferans Dergisi**, Sayı:53, 2007, ss.141-171.

Alper, Yusuf. “Sosyal Güvenlik Hakkı ve Sosyal Güvenliğin Finansmanı”, **Sosyal Güvenlik Üzerine Yazılarım**, Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınevi, Ankara, 2019, ss.565-587.

Alper, Yusuf. “Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler”, **SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi**, Sayı:1, 2011, ss.7-47.

Alper, Yusuf. “Sosyal Güvenlik ve Tamamlayıcı Sosyal Güvenlik Kurumları”, **Sosyal Güvenlik Üzerine Yazılarım**, Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınevi, Ankara, 2019, ss.589-600.

Altundiş, Mehmet. “İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti”, **TBB Dergisi**, Sayı:69, 2007 ss.339-376.

Altundiş, Mehmet. “Hukuki Güvenlik İlkesi”, **Yasama Dergisi**, Sayı:10, 2008, ss.60-94.

Aral, İrem. “Sigorta Sözleşmelerinde Prim Ödeme Borcu”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:13, Sayı:3-4, 2007, ss.117-144.

Ardıçoğlu, M. Artuk. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:75, 2017, ss.19-52.

Arıcı, Kadir. “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Sosyal Güvenlik Hakkı”, **VII. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu Kitabı**, 10-11 Aralık 2015, Denizli, ss.181-196.

Arpa, A.Taha ve Menşure Kolçak. “Türk ve OECD Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Harcamaları”, **Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:5, Sayı:3, 2017, ss.651-677.

Arslaner, Hakan. “Vergi Uyuşmazlıklarının İdari Aşamada Çözümünde Uzlaşma Müessesesi ve Etkinliği Sorunu”, **Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi**, Sayı:17, 2016, ss.273-300.

Aslan, Bayram. “Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak İç Denetim” **Sayıştay Dergisi**, Sayı:77, 2010, ss.63-77.

Atatanır, Hicran. “Sosyal Güvenlik Sisteminde Primsiz Ödemeler: Almanya Örneği” **Çalışma ve Toplum**, Sayı:3, 2021, ss.2029-2054.

Axinn, June. “Social Security: History and Prospects”, **Current History- University of California Press**, Vol:65, August 1973, ss.52-57.

Aybay, Rona. “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Konusunda Bazı Genel Gözlemler ve 14. Protokol”, **TBB Dergisi**, Sayı:88, 2010, ss.225-260.

Aydın, Hüseyin. “Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:1, 2010, ss.109-128.

Aydın, Öykü Didem. “Türk Anayasa Yargısında Yeni Bir Mekanizma: Anayasa Mahkemesi’ne Bireysel Başvuru”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:XV, Sayı:4, 2011, ss.121-170.

Aydınalp, Aslıhan Kayık ve Baki Oğuz Mülâyim. “Hizmet Tespiti Davalarında İş Sözleşmesi İle Adi Ortaklık Sözleşmesinin Tespitine İlişkin Ölçütler”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:27, Sayı:3, 2019, ss.809-843.

Ayhan, Abdurrahman. “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri”, **SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt:2, Sayı:1, 2012, ss.41-55.

Babayiğit, Yiğit. “İdarelerin Yapmış Olduğu Fazla Ödemelerin İstirdadına Yönelik İşlemlerin İcrailiği, 5018 Sayılı Yasa ve Danıştay İBK 197314 Sayılı Kararı Uyarınca Tahsili Kabiliyeti”, <https://www.academia.edu/37598353>, (08.11.2018), ss.1-21.

Barış, İsmail ve Emine Ataman. “Kamusal Sosyal Yardımlar: Türkiye-Almanya Örneği”, **Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, Cilt:6, Sayı:2, 2019, ss.86-100.

Barnes, Mitchell, Lauren Bauer, Wendy Edelberg, Sara Estep, Robert Greenstein and Moriah Macklin. “The Social Insurance System In The US: Policies To Protect Workers And Families”, **Brookings**, 23.06.2021, <https://www.brookings.edu/research/the-social-insurance-system-in-the-u-s-policies-to-protect-workers-and-families>, (11.10.2021).

Bayar, Doğan. “Mali Denetim Nedir?”, **Maliye Dergisi**, Sayı:155, 2008, ss.1-10.

Bayri, Osman. “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Kurum ve Kapsam Olarak Gelişimi ve Sosyal Güvenlik Adaleti”, **SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt:3, Sayı:2, 2013, ss.18-60.

Bellamy, Christine. “Transforming Social Security Benefits Administration For The Twenty-First Century: Towards One-Stop Services And The Client Group Principle?”, **Public Administration**, Vol:74, Issue:2, 1996, ss.159-179.

Bıçak, Vahit. “Yeni Yapısıyla Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi”, **Liberal Düşünce Dergisi**, Sayı:17, 2000, ss.47-58.

Bockelmann, Paul. “Hukukun Kaynakları”, (Çev. F. Nur Başar), **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi** Cilt:2, Sayı:4, 2010, ss.319-327.

Bolcan, Aybike Elif. “Avrupa Birliği Direktifleri Işığında Türk Çalışma Mevzuatında Kadın”, **Çalışma ve Toplum**, Cilt:24, Sayı:1, 2010, ss.253-276.

Boulanger, Özge Didem. “Eksik Düzenlemeler Aleyhine İptal Davası Açma Yöntemi Üzerine Bir İnceleme” **YBHD**, Yıl:6, Sayı:2021/1, ss.55–86.

Boyacıoğlu, Namıka ve Mehmet ÖÇAL. “Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Finansman Yöntemleri: Türkiye’de ve Dünyada Sosyal Güvenliğin Finansmanına Kısa Bir Bakış”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:10, Sayı:26, 2018, ss.910-923.

Bulut, Mehmet. “Emeklilikte Yaşa Takılma Sorununun Ekonomik Gerekçeler ve ‘Hak’ Kavramı İle Ele Alınması ve Değerlendirilmesi”, **İş ve Hayat**, Cilt:5, Sayı:9, 2019, ss.162-169.

Bulut, Mehmet. “Türk Hukuk Sisteminde Hizmet Sözleşmesi Gereği Açılan Hizmet Tespit Davaları”, **TBB Dergisi**, Sayı:97, 2011, ss.93-116.

Büyükbaş, Hakkı ve Kenan Ören. “Küreselleşme, Birleşmiş Milletler ve Uluslararası Sosyal Düzen Arayışı”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:13, 2005, ss.103-121.

Can, Hacı. “Avrupa Toplulukları Adalet Divanının ‘Kurz’ Kararı”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:9 Özel Sayı, 2007, ss.273-298.

Can, Sibel. “İdari Para Cezası”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Sayı:29, 2017, ss.407-429.

Caniklioğlu, Meltem Dikmen. “Anlamı, Kapsamı ve Sınırlarıyla Temel Haklar ve Anayasalarımız”, **DEÜ Hukuk Fakültesi Mahmut Tefik Birsell Armağanı**, İzmir, 2001, ss.461-494.

Cerit, Mustafa. “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Kısa Tarihçesi”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Vakfı Dergisi**, Sayı:49, 2017, ss.16-19.

Ceyhun, Esra. “4447 Sayılı Kanun’un Yirminci Yılında Hizmet Akdine Tabi Sigortalılar Yönünden Yaşlılık Aylığına Hak Kazanma Koşulları ve EYT”, **Mali Çözüm**, Sayı:159, 2020, ss.295-308.

Ceylan, Neslihan Aybike. Kamu Hukuku (Genel Kamu Hukuku) Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Hakların Bütünlüğü İlkesi, **Anasay**, Sayı:2, 2017, ss.217-226.

Çağlar, Selda. “Hukuk Devleti Açısından Hukuki Belirlilik-Hukuk Güvenliği İlişkisi”, **Kamu Hukukçuları Platformu Hukuk Güvenliği**, Türkiye Barolar Birliği Yayınevi: 277, 8-9 Kasım 2013, Ankara, ss.25-138.

Çağlayan, Ramazan. “Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kısıtları”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı:7, 2016, ss.373-398.

Çaptuğ, Mehpere. “Hukuki Güvenlik İlkesinin Kavramsal Gelişimi”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı:17, 2021, ss.133-160.

Çavuş, Özgür Hakan. “Sosyal Güvenlik Sisteminin Denetim Yapısı ve Denetim Birimleri”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt:24, Sayı:2, 2017, ss.523-542.

Çelik, Uğur. “Avrupa Birliği Hukuku ve Avrupa Birliği İş Hukukunun Kaynakları ve Temel Özellikleri”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:4, Sayı:1 2013, ss.155-182.

Çoban Atik, Ayşegül. “İdare Hukukunda Kazanılmış Hak İlkesi”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:21, Sayı:1, 2013, ss.11-53.

Dalar, Mehmet, “Birleşmiş Milletlerin İnsan Haklarıyla İlgili İkiz Sözleşmelerine Türkiye’nin Beyan ve Çekinceleri”, **AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:15, Sayı:2, 2015, ss.207-234.

Delsen, Lei, Nicolette van Gestel ve Frans Pennings. “Changes In European Social Security”, **Social Security And Solidarity In The European Union**, (Ed. Joss P.A van Vugt ve Jan M. Peet), Springer-Verlag Berlin Heidelberg GmbH, Physica, Heidelberg, 2000, ss.1-13.

Demir, Müslim. “Sosyal Güvenlik Kurumunun Özerlik Sorunu”, **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, 16. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi, Özel Sayı, 2015, ss.173-190.

Demir, Müslim. “Sosyal Güvenlik Mevzuatına Aykırılıktan Doğan Suçlar ve Kabahatler ile Cezalarına İlişkin Genel Değerlendirmeler/Öneriler”, **SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt:4, Sayı:2, 2014, ss.120-144.

Derdiman, R. Cengiz. “İdari Yargıda Birden Fazla Davanın Tek Dilekçe İle Açılması: Türk İdari Yargılama Usulü Kanununun 5. Maddesinin Anlamı ve

Kapsamı Üzerinde Değerlendirmeler”, **ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı:2, 2020, ss.249-295.

Dilik, Sait. “Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:35, Sayı:1, 1980, ss.73-84.

Döner, Buğra Vehbi. “Savunma Hakkı Bağlamında Vergi Hukuku’nda Elektronik Tebligat -Nimet Mi, Külfet Mi?” **Prof. Dr. Nami Çağan Anısına Armağan**, Atılım Üniversitesi Yayınevi No: 63, Ankara, 2020, ss.213-241.

Dur, Varol. “Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (ILO) Sosyal Güvenlik Politikalarındaki Dönüşüm”, **Karatahta İş Yazıları Dergisi**, Sayı:3, Aralık 2015, ss.127-154.

Elitok, Seçil Paçacı. “Türkiye ve Almanya Arasındaki İkili Sosyal Güvenlik Anlaşması: Yasal Boşluklar, Uygulamadaki Aksaklıklar ve Politika Önerileri”, **Marmara Türkiye-Almanya Araştırmaları Dergisi**, Sayı:5, 2016, ss.55-70.

Erdoğan, Gülnür. “Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı”, **TBB Dergisi**, Sayı:77, 2008, ss.123-165.

Erkul, İhsan. “Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihi Gelişimine Kısa Bir Bakış”, **Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi**, Cilt:4, Sayı:2, 1968, ss.192-205.

Erol, Sevgi Işık. “Sosyal Güvenlik Sistemi: Sosyal Sigorta, Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Bileşenleri Bağlamında”, **Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:23, 2019, ss.1-14.

Erol, Sevgi Işık. “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Sosyal Güvenlik Ahlâkı”, **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt:13, Sayı:3, 2014, ss.37-70.

Evren, Çınar Can. “İdari Yargıda Uygulama İşlemi” **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:XVII, Sayı:1-2, 2013, ss.1405-1422.

Ezer, Burcu. “Tarihçesi ve Bugünü İle Birleşik Krallık Sosyal Güvenlik Sisteminin Esasları”, **Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı:3, 2016, ss.87-122.

Feldstein, Martin. “Rethinking Social Insurance”, **American Economic Review**, Vol:95, 2005, ss.1-24.

Fisher, Jacob. “The New Zealand Social Security Program”, **SSA Social Security Bulletin**, Eylül 1945, <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v8n9/v8n9p3.pdf>, (11.10.2021). ss.3-11.

Gemalmaz, Burak. “Kişilerin Sosyal Güvenlik Hukukundaki Statülerinin Mülkiyet Hakkı Kapsamında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince Korunması”, **Prof. Dr. Tankut Centel’e Armağan: İş Dünyası ve Hukuk, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi**, Cilt:720, 2011, ss.704-736.

Gerek, Nüvit. “Sosyal Güvenlik Reformu Mu Yoksa Sosyal Güvenlik Çıkma mı?”, **Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Dergisi**, Cilt:19, Sayı:6, 2005, ss.1-20.

Gök, Özgecan. “Kamu İcra Hukuku’nda Ödeme Emrine Karşı Dava Açma Süresi ve Anayasaya Uygunluğu”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:12, Özel Sayı, 2010, ss.381-433.

Gökbayrak, Şenay. “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:2, 2010, ss.141-162.

Gökçeoğlu, Şebnem. “İnsan Hakları Perspektifinden Sosyal Güvenlik Hakkının Anlamı ve Kapsamı”, **VII. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu**, Denizli, 2015, s.131-151.

Gökpınar, Mahmut. Bir Kavram Olarak İnsan Hakları ve Çeşitli Açılardan Sınıflandırılması, **TBB Dergisi**, Sayı:120, 2015, ss.11-72.

Gözler, Kemal. “Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı Neye Yarar? K. Begüm İsbir’in Kamu Tüzel Kişiliği İsimli Doktora Tezinin Düşündürdükleri”, <http://www.idare.gen.tr/kamu-tuzelkisiligi.pdf>, (idare.gen.tr’de ilk yayın tarihi: 04.06.2018), (18.12.2018).

Gülan, Aydın. “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Sayı:56, 1998, ss.97-107.

Gümüş, Ali Tarık. “Sosyal Devlet Anlayışının Gelişimi ve Dönüşümü”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:18, Sayı:2, 2010, ss.117-158.

Günday, Metin. “İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt:14, 1997, ss.347-358.

Gündüz, F.Ebru. “Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet” **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:20, Sayı:33, 2015, ss.63-89.

Güzel, Ali. “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?”, **Çalışma ve Toplum**, Cilt:4, 2005, ss.61-76.

Güzel, Oğuzhan. “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdarî Yargının Görev Alanına Yönelik Müdahalelerin Değerlendirilmesi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:XVII, 2013, Sayı:1-2, ss.1483-1524.

Heredero, Ana Gómez. Social Security As A Human Right, **Council of Europe Publishing**, Strasbourg, 2007, ss.23-30.

Hüseynov, Namig. “Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihi Gelişimi ve Örnek Modeller”, **Azərbaycan Elmi Məqalələr Məcmuası**, Sayı: 22, 2008, ss.323-333.

Işık, Alper. “İcra İşleminin Yapısı ve Hukuki Rejimi”, **Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:9, Sayı:1, 2021, ss.57-85.

Işıklar, Celal. “İdari Yargılamada İlk İncelemenin Sıra, Düzen ve Usulü” **TAAD**, Cilt:1, Yıl:2, Sayı:6, 2011, ss.69-140.

İzgi, Berna Balcı. “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Son Gelişmeler”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı:1, 2008, ss.85-107.

Kaboğlu, İbrahim Ö. “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar”, **Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı**, 9-13 Ocak 2001, TBB Yayınevi, Ankara, 2001, ss.102-139.

Kağıtcıoğlu, Mutlu. “İdari İşlem Teorisi Çerçevesinde İdari Merci Tecavüzü Kavramının Değerlendirilmesi”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Sayı:30, 2017, ss.237-271.

Kaplan, Gürsel. “Danıştay Kararları ve İlgili Özel Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet”, **İÜHFM**, Cilt:LXIX, Sayı:1-2, İlhan Özay’a Armağan, İstanbul, Legal, 2011, ss.347-390.

Kaplan, Gürsel. “İdarenin Sağlık Kamu Hizmetinin Yürütülmesinden Kaynaklanan Hukuki Sorumluluğu Alanında Yeni Gelişmeler”, **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi**, Sayı:19, 2004, ss.173-199.

Kara, Hacı. “Türk Hukukunda İrtibat Bürosu ve Özellikleri”, **İzmir Barosu Dergisi**, Sayı:3 Yıl:83, 2018, ss.167-199.

Karabacak, Emre. “Genel Sağlık Sigortası ve Gelir Testinde Yeni Dönem”, **Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı:5, 2017, ss.29-39.

Karan, Ulaş. “Sosyal Hakların Güçlendirilmesi Açısından Bir İmkân ‘Bütüncül Yaklaşım’”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:40, Sayı:3, 2007, ss.31-62.

Kaygısız, Ümmühan. “Avrupa Birliği’nde Son Dönem Demokratikleşme Çabaları: Lizbon Antlaşması’nın Demokratikleşmeye Katkısı”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, Cilt:3, Sayı:6, 2012, ss.93-108.

Keskin, Bayram. “İdari Yargılamada Makul Süre Kavramının Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında İncelenmesi”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:9, Sayı:2, 2018, ss.391-414.

Keskinsoy, Ömer, Semih Batur Kaya ve Temel Meri. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:75, Sayı:4, 2020, ss.1383–1416.

Kılıç, Mustafa. “Sosyal Güvenlik Hakkının Kapsamı ve Sınırı”, **İş ve Hayat**, Cilt:3, Sayı:5, 2017, ss.378-398.

Kılıç, Sadık. “AB Ülkeleri ve Türkiye Arasında Sosyal Güvenlik Sorunlarının Genel Bir Karşılaştırması”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:64-65, 2013, ss.87-109.

Koç, Mustafa. “Sosyal Güvenlik ve Beveridge Raporu” **Mali Çözüm**, Sayı:76, 2006, ss.90-100.

Korkmaz, Umut. “Kamuda İç Denetim”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt:2, Sayı:25, 2007, ss.4-15.

Köküsarı, İsmail. “Hukuk Devletinde Bireyin Hukuki Güvenliği ve Önemi”, **Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi**, Sayı:51-52, 2008, ss.7-41.

Kritzer, Barbara E. “Privatizing Social Security: The Chilean Experience Social Security”, **SSA Social Security Bulletin**, Vol:59, No:3, 1996, <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v59n3/v59n3p45.pdf>, (11.10.2021), ss.45-55.

Kuluçlu, Erdal. “Türk Hukuk Sisteminde Normlar Hiyerarşisi ve Sayıştay Denetimine Etkileri”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:71, 2008, ss.3-22.

Kutlu Gürsel, Meltem. “Hukuk Devleti İlkesinden Hukukun Üstünlüğüne Geçiş Sürecinde Yönetimde Demokrasinin Gereklerinden Biri Olarak Birey ile İdare Arasındaki İlişkilerin Düzenlenmesi ve Fransa Örneği”, **148. Yıl Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu**, Danıştay Yayınevi, No:91, 10 Mayıs 2016, Ankara, ss.167-200, (Fransa Örneği).

Mülayim, Oğuz. “SGK Uygulamaları ve Yargı Kararları Çerçevesinde Kalp Krizi Olaylarının İş Kazası Bağlamında Değerlendirilmesi”, <https://www.alomaliye.com/2012/06/14/sgkuygulamalariveyargikararlaricercevesinde-kalp-krizi-olaylarinin-is-kazasi-baglaminda-degerlendirilmesi>, (17.10.2021).

Nalbant, Filiz Torun ve Ahmet Kuntay Demiral. “Çalışma Hayatında Bulunan Emeklilikte Yaşa Takılanların Kendini İşe Verme Düzeyleri Üzerine Bir Alan Araştırması”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:34, 2019, ss.181-213.

Nußberger, Angelika. “Evaluating the ILO’s Approach to Standard-Setting and Monitoring in the Field of Social Security”, **Social Security As Human Right**, (Ed. Eibe Riedel), Springer, Berlin, 2007, ss.103-117.

Odyakmaz, Zehra. “Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:II, Sayı:1-2, 1998, ss.141-195.

Oktar, M.Kemal. “Kayıt Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik”, **TBB Dergisi**, Sayı:53, 2004, ss.266-270.

Okur, Yaşar. “Türkiye’de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme”, **Maliye Dergisi**, Sayı:158, 2010, ss.570-586.

Orhan, Saadettin. “Osmanlı Devleti’nde Tanzimat Sonrası Dönemde Sosyal Güvenlik Düzenlemeleri”, **İş ve Hayat Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, 2015, ss.193-210.

Osmanoğlu, Ali. “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Sorunu ve Mücadele Stratejileri”, **The Journal of Social Science**, Cilt:4, Sayı:7, 2020, ss.134-144.

Öğütçü, Muhlis. “Doğal Hukuk ve Pozitif Hukuk Işığında İnsan Hakları Alanındaki Bazı Kavramlar”, Prof. Dr. İrfan Baştuğ Anısına Armağan, **DEÜHFD**, Cilt:7, Özel Sayı, 2005, ss.555-616.

Örenay, Hami. “Teftiş ve Denetim Kavramları ve Denetimin Yeniden Yapılanması”, **Denetim Dergisi**, Sayı:9, 2012, ss.92-94.

Örücü, Esin. “Sosyal Kamu Hizmeti”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Sayı:36, 1970, ss.212-232.

Özmen, Zeynep. “Avrupa’da Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanı: Farklı Refah Devletleri Üzerine Bir İnceleme”, **Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:7 Sayı:2, 2017, ss.600-620.

Özşuca Türcan, Şerife ve Şenay Gökbayrak. “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması”, **SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt:2, Sayı:2, 2012, ss.49-83.

Öztürk, Ercüment. “Sosyal Güvenlik Kurumlarında Tek Çatı Çalışmaları Üzerine”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:56, 2004, ss.91-101.

Peerzada, Rabia İlay Akbulut. “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakların İkincilleştirilmesinin Bir Nedeni Olarak ‘Aşamalı Sağlama’ Kavramı”, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, Cilt:3, Sayı:1, 2018, ss.1-40.

Saraç, Coşkun. “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Primsiz Ödemeler ve Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarılarına İlişkin Genel Bir Değerlendirme” **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:8, Sayı:1, 2006, ss.325-342.

Saraç, Coşkun. “Sosyal Sigortalarda Risklerin Birleşmesi: Birden Fazla Gelir ve Aylık Bağlanması”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:15, Sayı:2, 2001, ss.29-49.

Sever, Çiğdem. “Bir Kamu Kurumu Olarak Vakıf Üniversiteleri ve Bu Üniversitelerde Çalışan Akademisyenlerin Hukuki Statüsü”, **Legal Hukuk Dergisi**, Cilt:4, Sayı:159, 2016, ss.1175-1216.

Seyyar, Ali. “Sosyal Güvenlik Nedir?”, **Sosyal Siyaset Kürsüsü**, <http://www.sosyalsiyaset.net/documents/sg.htm>, (02.11.2018).

Soykan, Şükrü. “Türkiye’de Sosyal Sigortaların Kuruluşu ve Gelişmesi” **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:15, 2011, ss.73-82.

Sözer, Ali Nazım. “İkili Anlaşmalarla Sosyal Hukukun Koordinasyonu”, **Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, Cilt:2, Sayı:5, 2005, ss.203-221.

Sözer, Ali Nazım. “Kanunların Önceye Etki Yasağı: Sosyal Sigortalar Hukuku Bakımından Bir Değerlendirme”, **Yaşar Üniversitesi E-Dergisi**, Cilt:8, Özel Sayı, 2013, <https://dergipark.org.tr/tr/pub/jyasar/issue/19146/203220>, (14.10.2021), ss.2477–2534.

Şakar, Müjdat. “Kazanılmış Haklar Bağlamında Uzun Vadeli Sigortalar ve 5510 sayılı Yasa Uygulamasında Çıkacak Sorunlar”, **Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık**

Sigortası Kanunları ve Gerçekler Sempozyumu, İstanbul, 26-27.01.2007, ss.121-131.

Şen, Murat. “Hukuk Devleti İlkesi Bağlamında Sosyal Güvenlik Hakkı”, **Melikşah Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:3, Sayı:2, Aralık 2014, ss.183-200.

Şen, Murat. “Osmanlı Devleti'nde Sosyal Güvenlik: Ahi Birlikleri, Loncalar ve Vakıflar”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:16, Sayı:6, 2002, ss.18-40.

Şener, Ülker. “Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları”, **TEPAV Politika Notu**, 2010, ss.2-22.

Şenocak, Hasan. Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:56, 2009, ss.409-468.

Şişli, Zeynep. “Bireysel İş Uyuşmazlıkları ve Yargısal Çözüm”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 2012/2, 2012, ss.45-67.

Taşdelen, Okan. “Çelişkili Yargı Kararlarının Adil Yargılanma Hakkı Bağlamında Değerlendirilmesi”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı:7, 2016, ss.987-1024.

Tercan, Erdal. “Farklı Yargı Kollarına Mensup Mahkemeler Arasındaki Hüküm Uyuşmazlığı”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı:2, 2013, ss.1-46.

Turan, Mehmet Emin ve Hünkar Güler. “Türkiye ve Bazı OECD Ülkelerindeki Vergi Aflarının Kanuni Dayanaklarının Karşılaştırılması”, **Vergi Raporu**, Sayı:252, 2020, ss.11-32.

Ulucan, Devrim. “Eşitlik İlkesi ve Pozitif Ayrımcılık”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:15, Özel Sayı, 2013, ss.369-383.

Ulusoy, Ahmet ve Tekin Aydemir. “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:12, Sayı:21, 2009, ss.259-287.

Ulutürk, Süleyman ve Kutlu Dane. “Sosyal Güvenlik: Teori, Dönüşüm ve Türkiye Uygulaması”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:8, Sayı:29, 2009, <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/esosder/article/viewFile/5000068255/5000063318>, (08.11.2018), ss.114-142.

Uşan, M. Fatih. “Kanun Yapmak Bu Kadar Kolay Mı, Yahut Bu Kadar Zor Mu? (5510 sayılı Kanun Uygulaması Çerçevesinde Bir Tespit)”, **Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı:1, 2016, ss.209-228.

Uyanık, Halit. “Türk İdare Hukukunda Zımni Red ve Zımni Kabul Müesseseleri Üzerine Değerlendirmeler”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:LXXII, Sayı:1, 2014, ss.673-694.

Yağmur, Fikret. “Türk Sosyal Güvenliği ve Bağımsız Çalışanların Bu Sistem İçindeki Yeri”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:35-36, 1986, ss.53-69.

Yamakoğlu, Efe. “4447 Sayılı Kanun Öncesi Sigortalı Olanlar Bakımından Emeklilikte Yaş Şartına İlişkin Bir Değerlendirme”, **İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:19, Sayı:1, 2020, ss.89-111.

Yasin, Melikşah. “İdari Yargılama Usulünde Düzenleyici İdari İşlemlerin İhmali Meselesi”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Cilt:16, Sayı:1, 2013, ss.9-27.

Yaşar, Samet. “İşçi Sigortaları Kurumunun Kuruluşu”, **SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt:7, Sayı:2, 2017, ss.211-232.

Yılmaz, Serdar. “İdari Yargının Görev Alanının Daraltılmasına Yönelik Yeni Bir Girişim Olarak “İnsan Zararları Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevlerine Dair Kanun

Teklifi” Üzerine Bir Değerlendirme, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:3, 2015, ss.115-181.

Yüksel, Metin. “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:57, Sayı:4, 2002, ss.35-63.

Yürekli, Ömer. “Kamu Yönetmel Teftiş ve Denetim Sistemi ve Yeniden Yapılanması”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:480, 2015, ss.257-288.

Yürekli, Ömer. “Teftişin Üçüncü Boyutu”, **Denetim Dergisi**, Sayı:119, 2012, ss.4-10.

Zadil, Ekmel. “506 sayılı Kanunun Getirdiği Yenilikler”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:19, 1968, ss.255-284.

Zengin, Eyüp, Şahin Ayhan ve Salih Özcan. “Türkiye’de Sosyal Yardım Uygulamaları”, **Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı:19, 2012, ss.133-142.

TEZLER

Baytar, Serdal. **Türk İdari Teşkilatında Sosyal Sigortalar Kurumu ve İşlevi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2014.

Özmert Koçer, Şeniz. **Almanya Federal Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sistem İçerisinde Sosyal Sigorta Uygulamaları**, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara, Nisan 2014.

Selvi, Mehmet. “Uluslararası Kuruluşların Türkiye’deki Sosyal Güvenlik Mevzuatının Oluşmasındaki Etkileri”, **T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı**

Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü Yurtdışı İşçi Hizmetleri Uzmanlık Tezi, Ankara, 2014.

Senal, Serpil. **Bağımsız Denetim Kalitesinin Arttırılmasında Kamu Gözetimi Kurumunun Rolü: Bağımsız Denetim Firmaları Üzerine Bir İnceleme**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), SDÜ Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Isparta, 2011.

Taşbaşı, Ekrem. **Sosyal Güvenlikte Denetim ve Teftiş**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Bilim Dalı, İstanbul, 2009.

DiĞER KAYNAKLAR

Adalet Bakanlığı. **Adli İstatistikler**, Adalet Sicil İstatistik Genel Müdürlüğü, Ankara, 2019.

BANK-SEN. **Banka Sandıkları Raporu**, Kasım 2012, http://banksen.org.tr/wp-content/uploads/2016/10/egitim_raporlar_bankasandiklari-raporu.pdf, (23.04.2018).

Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı. **Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Ankara, 2007.

Başbakanlık. **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 9- Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Başbakanlık Yayınevi, Ankara, 2005.

Başbakanlık. **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 9**, Ankara, 2005.

Başterzi, Süleyman. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Sosyal Sigortalar Hukuku Açık Ders, https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/52112/mod_resource/content/0/Hafta%205%20-%20Asgari%20%C4%B0%C5%9F%C3%A7ililik.pdf, (09.05.2018).

Cambridge Dictionary. <https://dictionary.cambridge.org>.

Citizendium. https://en.citizendium.org/wiki/Social_security, (06.10.2021).

Darulaceze. <http://www.darulaceze.gov.tr/Kurumsal/KurulusAmaci>, (21.04.2018).

Darulşafaka. <https://www.darussafaka.org/hakkimizda/cemiyet/tarihce>, (21.04.2018).

DPT. **Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyon Raporu**, DPT Yayın No: 2729, Ankara, 2007.

Eurostat. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Statistical_classification_of_economic_activities_in_the_European_Community_\(NACE\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Statistical_classification_of_economic_activities_in_the_European_Community_(NACE)), (23.06.2018).

ILO. “Adil bir Küreselleşme için Sosyal Adalet Bildirgesi”, **Uluslararası Çalışma Konferansı**, Cenevre, 07 Ekim 2015, https://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_412373/lang--tr/index.htm, (21.04.2020).

ILO. “Enhancing Social Security Right For Everyone”, **Policy Brief**, Vol.3, 2014, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-hanoi/documents/publication/wcms_428970.pdf, (20.04.2020).

ILO. “Social Security Coordination For Non-EU Countries In South And Eastern Europe - A Legal Analysis”, **International Labour Organization**, 1. Baskı, Hungary, 2012.

ILO. 102 No.lu Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi, https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377270/lang--tr/index.htm, (22.04.2020).

ILO. 118 No.lu Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi, https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377276/lang--tr/index.htm (19.01.2021).

ILO. Report VI Social security: Issues, challenges and prospects, **International Labour Conference**, Genova, 2001.

OECD. <https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm>, (10.11.2018).

Republique Française. Inspection Generale des Affaires Sociales, <http://www.igas.gouv.fr/>, (03.02.2019).

Sağlık Bakanlığı. **İnceleme ve Soruşturma Rehberi**, T.C. Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Ankara, 2011.

Sayıştay Başkanlığı. Sosyal Güvenlik Kurumu 2020 Sayıştay Dış Denetim Raporu, Eylül 2021, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/3727-sosyal-guvenlik-kurumu>, (Erişim: 26.10.2021).

SGK. 2020 Yılı Faaliyet Raporu, www.sgk.gov.tr/2020FaaliyetRaporu.pdf, (11.10.2021).

SGK. 2019-2023 Stratejik Planı, www.sgk.gov.tr/sp/SGKStratejikPlan_2019_2023.pdf, (27.11.2019).

SGK. Asgari İşçilik İncelemelerinde Uzlaşma Rehberi, Sosyal Güvenlik Bilgi Serisi: 2013/10, Ankara, 2013.

SGK. **Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik**, Yayın No.46, Ankara, 2012.

SGK. Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 2016/21 no.lu Genelge, (kms.kaysis.gov.tr).

SGK. İç Denetim Birimi Başkanlığı, 2008/8 no.lu Genelge, (kms.kaysis.gov.tr).

SGK. Prim ve İdari Para Cezalarındaki Uyuşmazlıkların İdari Aşamada Çözümlemesi Rehberi, Yayın No: 75, Sosyal Güvenlik Bilgi Serisi: 2013/8, Ankara, Mayıs 2013.

SGK. Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü Genel Sağlık Sigortası Tescil ve Prim Daire Başkanlığı, 2019/17 no.lu Genelge, (kms.kaysis.gov.tr).

SGK. Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü, 2019/17 no.lu Genelge, (kms.kaysis.gov.tr).

SGK. Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü, 2011/50 no.lu Genelge, (kms.kaysis.gov.tr).

SGK. Yurtdışındaki Vatandaşların Sosyal Güvenlik Hakları ve Yurtdışı Borçlanma, Sosyal Güvenlik Bilgi Serisi, Yayın No.68, 2013.

SSA. Historical Background and Development of Social Security, <https://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>, (20.04.2020).

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), 2019, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf>, (08.11.2019).

TDK Sözlük. www.tdk.gov.tr.

TÜİK. 2020 Yaşam Memnuniyeti Araştırması, 18.02.2021, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Yasam-Memnuniyeti-Arastirmasi-2020-37209>, (17.10.2021).

TÜRK-İŞ. **Emeklilikte Yaşa Takılanlar**, 23. Olağan Genel Kurul, 05-07.12.2019, s.16, <http://www.turkis.org.tr/dosya/7uqU936vf58o.pdf>, (19.10.2021).

TÜSİAD. **2000’li Yıllara Doğru Türkiye’nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: Sosyal Güvenlik**, TÜSİAD Yayınevi, İstanbul, 1997.

