

“Görme Engelli Derneği vekili Av. tarafından, 26/05/2023 tarih ve 32202 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Evde Bakım Yardımı Yönetmeliği'nin;

2. maddesinin,

4. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinin, (d) bendinde yer alan "hanede kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarının" ile "ve ailesinin" ibarelerinin, (e) bendinin, (g) bendinde yer alan "ve evde bakım heyetince bakıma ihtiyacı olduğu tespit edilmiş bireyi" ibaresinin, (i) bendinin,

5. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinin, 5. maddesinin 8. fıkrasının 2. cümlesinde yer alan “aynı hanede ikamet eden ve akraba tanımında yer alan bir başka akrabası” ibaresinin,

7. maddesinin 1. fıkrasının (ç) bendinin, (f) bendinin, (ğ) bendinde yer alan “hane, gelir ve” ibarelerinin,

8. maddesinin 3. fıkrasında yer alan “hanede yaşadığı tespit edilen bireylere düşen gelir ile” ibaresinin,

10. maddesinin 2. fıkrasının 1. cümlesinde yer alan “aynı adreste ikamet etmesi esastır.” ibaresinin, 3. fıkrasının son cümlesinde yer alan “akraba tanımında yer alan” ibaresinin,

14. maddesinin,

15. maddesinin 1. fıkrasının 1. cümlesinin, 2. fıkrasının (c) bendinin iptali ve yürütmenin durdurulması ile 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun Ek 7. maddesinin 1. fıkrasının 1. cümlesinde yer alan "Her ne ad altında olursa olsun her türlü gelirler toplamı esas alınmak suretiyle, hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarı, asgarî ücretin aylık net tutarının 2/3'ünden daha az olan" ibaresinin ve aynı maddenin son fıkrasının iptali için itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurulması istemiyle Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığına karşı açılan davada, Danıştay Onuncu Dairesince verilen yürütmenin durdurulması isteminin reddine ilişkin 19/12/2024 tarih ve E:2023/4846 sayılı karara karşı davacının Anayasa'ya aykırılık iddialarıyla birlikte itiraz isteminde bulunması üzerine, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca, dava konusu Yönetmeliğin dayanağı olan 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun Ek 7. maddesinin 1. fıkrasının 1. cümlesinde yer alan "Her ne ad altında olursa olsun her türlü gelirler toplamı esas alınmak suretiyle, hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarı, asgarî ücretin aylık net tutarının 2/3'ünden daha az olan" ibaresi ile aynı maddenin son fıkrası Anayasa'ya uygunluk yönünden incelenerek gereği görüldü:

1. ANAYASA'YA AYKIRILIĞI İLERİ SÜRÜLEN KURAL

Dava konusu Yönetmeliğin, "Dayanak" başlıklı 3. maddesinde, Yönetmeliğin, 24/05/1983 tarih ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun Ek 7. maddesi, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 65. ve 71. maddelerine dayanılarak hazırlandığı belirtilmiş,

2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun Ek 7. maddesinde; "Her ne ad altında olursa olsun her türlü gelirler toplamı esas alınmak suretiyle, hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarı, asgarî ücretin aylık net tutarının 2/3'ünden daha az olan bakıma ihtiyacı olan

engellilere, resmî veya özel bakım merkezlerinde bakım hizmeti ya da sosyal yardım yapılmak suretiyle evde bakımına destek verilmesi sağlanır. Hanede birden fazla bakıma ihtiyacı olan engelli bulunması hâlinde, hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarının hesaplanmasında birinci bakıma ihtiyacı olan engelliden sonraki her bakıma ihtiyacı olan engelli iki kişi sayılır. (Ek cümle:21/2/2019-7166/1 md.) Bu fıkranın uygulanmasında, 5510 sayılı Kanunun ek 18. maddesi uyarınca Ramazan ve Kurban bayramlarında ödenen bayram ikramiyeleri hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarının hesaplanmasına dâhil edilmez.

Bakıma ihtiyacı olan engellilere özel bakım merkezlerinde sunulacak bakım hizmetinin karşılığı olarak belirlenecek kişi başına aylık bakım ücreti tutarı, (20.000) gösterge rakamı ile memur aylık katsayısının çarpımı sonucu bulunacak tutardan fazla olamaz. Bakıma ihtiyacı olan engellinin evde bakımına destek için ise (10.000) gösterge rakamı ile memur aylık katsayısının çarpımı sonucu bulunacak tutar kadar aylık sosyal yardım yapılır.

Bakıma ihtiyacı olan engellilere sunulacak bakım hizmet modeline ve kapsamına, bakım hizmetinden yararlanabileceklerin başvuru şekline, bu hizmetleri verecek olan gerçek ve tüzel kişiler tarafından açılacak kuruluşlara açılış izni verilmesine, çalışmasına, denetimine, ücretlendirilmesine, idari para cezalarının ve kapatılma işlemlerinin uygulanmasına, özel bakım merkezlerine bakım hizmeti karşılığı yapılacak ödemelere ve bakım hizmeti veren resmî kurumlara yapılacak yardımlara ilişkin usul ve esaslar, Sağlık Bakanlığının görüşü alınarak Maliye Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığınca müştereken çıkarılan yönetmelikle belirlenir.

Bakıma ihtiyacı olan engellilerin evde bakımına destek için yapılacak sosyal yardımlara ilişkin iş ve işlemler, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarınca gerçekleştirilir. Bakıma ihtiyacı olan engellilerin evde bakımına destek için yapılacak sosyal yardımın başvuru şekline, değerlendirilmesine, ödenmesine ve diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar, Sağlık Bakanlığının görüşü alınarak Maliye Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığınca müştereken çıkarılan yönetmelikle belirlenir.

Birinci fıkra kapsamındaki bakıma ihtiyacı olan engellilere sunulacak bakım hizmetinin karşılığı olarak özel bakım merkezlerine ödenecek bakım ücreti, evde bakımına destek için yapılacak sosyal yardım ile bakım hizmeti veren resmî kurumlara yapılacak yardımlar Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütçesinden karşılanır.

Bakıma ihtiyacı olan engellilere, ücretleri Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütçesinden karşılanmak suretiyle sağlanacak bakım hizmetleri, 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın temin edilir. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığının görüşü alınarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikle belirlenir.

Birinci fıkra ile belirlenen hane halkı gelir ölçütünü aşan gelir değişikliğinin tespiti hâlinde bu madde kapsamında yapılan ödemeler durdurulur ve değişikliğin meydana geldiği tarihten itibaren yasal faizi ile birlikte genel hükümlere göre takip ve tahsil edilir." düzenlemesine yer verilmiştir.

Uyuşmazlık konusu olayda, davaya konu düzenleyici işlemin dayanağı olduğu anlaşıldığından, 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun Ek 7. maddesinin davada uygulanacak kural olduğu ortadadır.

2. 2828 SAYILI SOSYAL HİZMETLER KANUNU'NUN EK 7. MADDESİNİN ANAYASA'YA UYGUNLUĞU

2.1. Anayasa'nın 2., 5. ve 10. Maddeleri Yönünden

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 2. maddesinde, Devletin demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olduğu açıkça düzenlenmiştir. Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihatlarında da vurgulandığı üzere, sosyal hukuk devleti ilkesi; bireylerin insan onuruna yaraşır bir yaşam sürmelerini sağlamak, ekonomik ve sosyal bakımdan dezavantajlı konumda bulunan kişileri korumak, gelir dağılımında adaleti tesis etmek ve sosyal güvenlik haklarını güvence altına almak gibi yükümlülükleri içermektedir. Bu kapsamda Devlet, yalnızca birey haklarını tanımakla yetinmeyip, söz konusu hakların fiilen kullanılmasını temin edecek aktif önlemleri almakla da mükellef kılınmaktadır.

Anayasa'nın 5. maddesi uyarınca, Devletin temel amaç ve görevleri arasında; kişinin temel hak ve özgürlüklerini sınırlayan siyasi, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak ve insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamak yer almaktadır. Bu hüküm, sosyal hukuk devleti ilkesinin tamamlayıcı bir unsurunu teşkil etmekte olup, Devlete bireylerin hak ve özgürlüklerini yalnızca tanımakla kalmayıp, bu hakları etkin biçimde kullanabilmelerini sağlayacak düzenlemeleri yapma ve uygulama yükümlülüğü de yüklemektedir.

Anayasa'nın 10. maddesi ise herkesin kanun önünde eşit olduğunu düzenlemekte; ayrıca çocuklar, yaşlılar, engelliler ve benzeri korunmaya muhtaç bireyler lehine alınacak özel önlemlerin eşitlik ilkesine aykırı sayılmayacağı açıkça hüküm altına alınmaktadır. Bu doğrultuda, engelli bireylere yönelik pozitif ayrımcılık uygulamaları yalnızca bir takdir yetkisi değil, anayasal düzeyde Devlete yüklenmiş bir pozitif yükümlülük niteliğindedir. Devlet, engelli bireylerin hak ve özgürlüklerden eşit ve etkin biçimde yararlanabilmeleri için özel düzenlemeler ve koruyucu sosyal politikalar geliştirmekle yükümlüdür.

Birleşmiş Milletler Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşme (BMEHS), Türkiye tarafından 3 Aralık 2008 tarihinde onaylanmış ve bu suretle iç hukukun bir parçası olmuştur. BMEHS'nin 19. ve 20. maddeleri; engelli bireylerin bağımsız bir yaşam sürme hakkını, kişisel hareket özgürlüğünü ve toplum yaşamına eşit koşullarda katılımını güvence altına almakta, devlete bu hakların gerçekleştirilmesine yönelik pozitif yükümlülükler yüklemektedir.

Bu çerçevede, itiraza konu düzenlemeler incelendiğinde; 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun Ek 7. maddesinin 1. fıkrasının birinci cümlesi uyarınca bakıma muhtaç engelli bireylerin evde bakım yardımından faydalanabilmesi için, hanede yaşayan kişilerin her ne ad altında olursa olsun tüm gelirleri dikkate alınarak kişi başına düşen aylık ortalama gelir tutarının, yürürlükteki net asgari ücretin 2/3' ünden az olması gerekmektedir. Buna karşın, aynı maddenin son fıkrası uyarınca kişi başına düşen gelir tutarının söz konusu sınırı aşması durumunda, evde bakım yardımına ilişkin ödemelerin sona erdirileceği, diğer bir ifadeyle yardımın kesileceği hüküm altına alınmıştır.

Engellilerin toplumsal yaşamda karşılaştıkları yapısal ve ekonomik dezavantajların giderilmesi amacıyla pozitif ayrımcılığa ihtiyaç duyulduğu açıktır. Anayasa'nın 10. maddesinde bu husus açıkça düzenlenmiş, Devlet pozitif ayrımcılığı hayata geçirme yükümlülüğüyle donatılmıştır. Bu çerçevede, engelli bireylerin sosyal haklardan

yararlanmasını sağlayacak düzenlemelerde, dezavantajlı konumları göz önünde bulundurularak özel tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Mevcut düzenlemede öngörülen gelir kriterinin istisnasız ve esnekliğe kapalı şekilde uygulanması, kanunda belirtilen gelir eşiğinin çok küçük bir farkla aşılması hâlinde dahi, engelli bireylerin sosyal yardımlardan yararlanma hakkını ölçsüz biçimde sınırlamaktadır. Bireysel ihtiyaçlar ve özel durumlar dikkate alınmaksızın yapılan bu değerlendirme, yardımın hiç bağlanmamasına ya da halihazırda bağlanmışsa tamamen kesilmesine neden olabilmektedir. Bu durum, sosyal hakların kullanım alanını daraltmakta ve destek mekanizmalarının etkinliğini ciddi ölçüde zayıflatmaktadır.

Bu itibarla, kişi başına düşen gelir tutarının net asgarî ücretin üçte ikisini (2/3) aşması durumunda, ilgili bireylerin sosyal yardımlardan tamamen mahrum bırakılması yerine; gelir düzeyine göre kademelendirilmiş ve/veya azalan oranlı bir yardım sisteminin benimsenmesi, Anayasa'nın 10. maddesinde güvence altına alınan eşitlik ilkesi ve pozitif ayrımcılık ilkesine daha uygun bir yaklaşım olacaktır. Bu tür bir sistem, özellikle korunmaya muhtaç grupların bireysel koşullarını dikkate alarak, gelir seviyesindeki küçük farklılıkların sosyal yardıma erişimi tümenden engellemesini önleyecek; böylece daha adil, dengeli ve anayasal ilkelerle uyumlu bir uygulama imkânı sunacaktır.

Bu durumda, itiraza kurallarda yer verilen yalnızca gelir kriterine dayalı olarak gerçekleştirilen mutlak ve keskin uygulamanın; Anayasa'nın 2. maddesinde güvence altına alınan sosyal hukuk devleti ilkesi, 5. maddesinde devlete yüklenen bireylerin refahını sağlama ve temel haklarını koruma görevi ile 10. maddede düzenlenen pozitif ayrımcılığa ilişkin anayasal yükümlülüklerle bağdaşmadığı sonucuna varılmıştır.

3.SONUÇ OLARAK

Sonuç olarak 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun Ek 7. maddesinin 1. fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "Her ne ad altında olursa olsun her türlü gelirler toplamı esas alınmak suretiyle, hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarı, asgarî ücretin aylık net tutarının 2/3'ünden daha az olan" ibaresi ile aynı maddenin son fıkrasının Anayasa'nın 2., 5. ve 10. maddelerine aykırı olduğu kanısına ulaşılması nedeniyle Anayasa Mahkemesine başvurulmasına, söz konusu hükümlerin Anayasa'ya aykırı bulunması ve uygulanmaları hâlinde telafisi güç ve imkânsız zararların doğabileceği dikkate alınarak, Anayasa Mahkemesi tarafından bir karar verilinceye kadar ilgili hükümlerin yürürlüğünün durdurulmasının istenilmesine, dosyada bulunan belgelerin onaylı bir örneğinin Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderilmesine, 10/04/2025 tarihinde oyçokluğu ile karar verildi."