

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı: 1990/5

Karar Sayısı: 1990/28

Karar Günü: 14.11.1990

R.G. Tarih-Sayı :14.03.1991-20814

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Yargıtay 10. Hukuk Dairesi.

İTİRAZIN KONUSU: 20.6.1987 günlü, 3395 sayılı "506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesine Dair Kanun"un, 4. maddesinin; 14. maddesiyle değiştirilen 506 sayılı Yasa'nın ek 1. maddesinin ikinci fıkrasıyla ek 2. ve ek 3. maddelerinin; 16. maddesiyle 506 sayılı Yasa'- ya eklenen ek 2., ek 3. maddelerinin ve 17. maddesiyle yine aynı Yasa'ya eklenen geçici 4. maddenin Anayasa'nın 2., 10., 60. ve 65. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY:

Davacı, sigortalı Avukat, 31.12.1988 günlü başvurusu ile SSK Genel Müdürlüğü'nden kendisine yaşlılık aylığı bağlanması isteminde bulunmuştur.

Başvuruyu inceleyen Kurum, sigortalının göstergesini saptamış ve sonuçta sigortalıya; 1.1.1989 gününden başlayarak 8. derecenin 4. kademesinin karşılığı olan 2850 gösterge üzerinden yaşlılık aylığı bağlamıştır.

Sigortalının, tavan üzerinden sürekli prim ödemesi nedeniyle 1. derecenin 5. kademesi üzerinden kendisine aylık bağlanması yolunda Kuruma yapmış olduğu itirazın reddi üzerine, başvurduğu İş Mahkemesi, davacının sav ve istemini yerinde bularak, kendisine üst gösterge tablosunun en üst göstergesi 6400 rakamının karşılığı yaşlılık aylığı bağlanmasına karar vermiştir.

Yerel Mahkeme kararının, usul ve yasaya aykırılığından söz edilerek, süresi içerisinde davalı Kurum tarafından temyizi üzerine, Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, 3395 sayılı Yasa'nın 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nda değişiklik yapan ve bu Yasa'ya kimi kurallar ekleyen yukarıda gösterilen maddelerini Anayasa'ya aykırı olduğu görüşüyle doğrudan Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ:

A. İptali İstenen Yasa Kuralları:

20.6.1987 günlü, 3395 sayılı "506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesine Dair Kanun"un itiraz edilen maddeleri şunlardır:

1- "Madde 4.- 506 sayılı Kanunun değişik 78 inci maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Bu Kanun gereğince alınacak prim ve verilecek ödeneklerin hesabına esas tutulan günlük kazancın alt sınırı, bu Kanuna ekli gösterge tablosundaki en düşük göstergenin katsayı ile çarpımının otuzda biridir. Üst sınırı ise, üst gösterge tablosundaki en yüksek göstergenin katsayı ile çarpımının otuzda biridir. Bu suretle bulunacak günlük kazançların lira kesirleri tama çıkarılır."

2- "Madde 14.- 506 sayılı Kanuna, 2422 sayılı Kanunun 17 nci maddesi ile eklenen, Ek 1, Ek 2 ve Ek 3 üncü maddeler aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Katsayı ve gösterge tabloları

Ek Madde 1. Bu Kanuna göre gelir ve aylıkların hesaplanmasında katsayı esasına dayalı gösterge, sistemi uygulanır.

Göstergeler, derece ve kademeler halinde, gösterge ve üst gösterge tablolarında belirtilir."

.....
.....Ek Madde 2.- Gelir ve aylıkların hesabına esas alınacak göstergelerin tespitinde kullanılmak üzere, aşağıda belirtilen şekilde "Gösterge Tespit Tabloları" ve "Üst Gösterge Tespit Tabloları"düzenlenir.

.....
.....

B. Üst Gösterge Tespit Tabloları:

a) İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları Sigortası için düzenlenecek üst gösterge tespit tablosunda, sigortalının gelire esas kazancının hesabına giren son takvim ayında, prim hesabına esas gösterge tablosunun tavanı üzerinden hesaplanacak günlük kazancın yıllık tutarı taban rakamını, üst gösterge tablosundaki en yüksek gösterge esas alınarak hesaplanacak aynı aydaki prime esas azami günlük kazancın yıllık tutarı tavan rakamını oluşturur.

b) Malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları için düzenlenecek üst gösterge tespit tablosunda, sigortalının aylık talep veya ölüm tarihinden önceki beş takvim yılında prim hesabına esas gösterge tablosundaki en yüksek gösterge üzerinden hesaplanacak günlük kazançların beş yıllık tutarının yıllık ortalama taban rakamını, aynı yıllara ait üst gösterge tablosunun en yüksek göstergesi esas alınarak hesaplanacak azami günlük kazançların yıllık ortalaması tavan rakamını oluşturur.

c) 991 sayılı Kanunla Kuruma devredilen sandıklar mevzuatına göre bağlanacak aylıklar için düzenlenecek üst gösterge tespit tablosunda sigortalının aylık bağlanmasında nazara alınan kazancının ait olduğu tarihteki prim hesabına esas gösterge tablosunun tavanı üzerinden hesaplanacak günlük kazancın yıllık tutarı taban rakamını, üst gösterge tablosundaki en yüksek gösterge esas alınarak hesaplanacak aynı tarihteki prime esas azami günlük kazancın yıllık tutarı tavan rakamını oluşturur.

d) Yukarıdaki (a), (b) ve (c) fıkralarına göre tespit edilen tavan rakamı üst gösterge tablosundaki en yüksek göstergenin karşılığı olarak alınır, (a), (b) ve (c) fıkralarına göre tespit edilen tavan rakamı ile taban rakamı arasındaki fark kademe sayısına bölünür. Bölüm

sonucunun kesir kısmı tama çıkartılarak elde edilen rakam gösterge tablosunun en yüksek göstergesine karşılık gelen sayıya her dilim bir göstergeyi karşılamak üzere ardarda ilave edilerek takip eden göstergelerin karşılığı sayılar tespit edilir.

Ek Madde 3.- Bağlanacak gelir ve aylıkların hesabına esas alınacak göstergeler:

a) İş kazaları ile Meslek Hastalıkları Sigortasında, sigortalının, 506 sayılı Kanunun 88 inci maddesine göre hesaplanan yıllık kazancına, bu Kanunun Ek 2 nci maddesinin (A) ve (B) fıkralarının (a) bentleri,

b) Malûllük, Yaşlılık ve Ölüm Sigortalarında, sigortalının 506 sayılı Kanunun 55, 61 veya 67 nci maddelerine göre hesaplanan ortalama yıllık kazancına, bu Kanunun Ek 2 nci maddesinin (A) (B) fıkralarının (b) bentleri,

c) 991 sayılı Kanunla Kuruma devredilen sandıklar mevzuatına göre, sigortalının aylığa esas alınan kazancının yıllık tutarına, bu Kanunun Ek 2 nci maddesinin (A) ve (B) fıkralarının (c) bentleri,

Esas alınmak suretiyle, aynı maddenin (A) ve (B) fıkralarının (d) bentlerine göre düzenlenerek birleştirilmiş gösterge tespit tablosunda eşit sayının karşılığı olarak tespit edilir. Tabloda eşit sayı yoksa, en yakın sayı esas alınır."

3- "Madde 16.- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa aşağıdaki ek maddeler eklenmiştir.

Ek Madde 2.-

Emekliliğine 5 yıldan fazla süre bulunanlardan üst gösterge tablosuna göre malûllük ve yaşlılık aylıkları ile bunların hak sahiplerine bağlanacak ölüm aylığının hesabına esas alınacak gösterge, bu Kanunun yürürlük tarihinden sonra malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödenmiş hizmet sürelerinin ortalamasına göre tesbit edilir.

Ek Madde 3.- Üst Gösterge Tablolarının tavan göstergesine göre hesaplanacak aylıkların aylık bağlama oranı % 50'dir.

Üst Gösterge Tablosunun tavan göstergesi ile Gösterge Tablosunun tavan göstergesi arasında derece ve kademeler üzerinden bağlanacak aylıkların oranı Bakanlar Kurulunca tespit edilir.

Bu Kanunun 61 ve 67 nci maddelerindeki, aylık bağlama oranının artırılması veya eksiltilmesi hususundaki hükümler saklıdır."

"Madde 17.- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa aşağıdaki geçici maddeler eklenmiştir.

.....
.....

Geçici Madde 4.- Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihi takip eden yılbaşından itibaren 5 takvim yılından daha az süre için; Ek 2 nci maddenin (B) fıkrasının (b) bendine göre

düzenlenecek üst gösterge tespit tablosunun tavan sayısının tespitine esas olan; sigortalının aylık talep ve ya ölüm tarihinden önceki beş takvim yılında üst gösterge tablosunun en yüksek göstergesi üzerinden hesaplanacak günlük kazançların beş yıllık tutarının yıllık ortalaması;

1 nci takvim yılı için bir,

2 nci takvim yılı için iki,

3 üncü takvim yılı için üç,

4 üncü takvim yılı için dört,

Yıllık tutarlarının yıllık ortalaması alınmak suretiyle tespit edilir." B. Dayanılan Anayasa Kuralları:

1- "Madde 2.- Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir."

2- "Madde 10.- Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.

Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz.

Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar."

3- "Madde 60.- Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir.

Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar."

4- "Madde 65.- Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir."

IV- İLK İNCELEME:

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Necdet DARICIOĞLU, Yekta Güngör ÖZDEN, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Muammer TURAN, Mustafa GÖNÜL, Mustafa ŞAHİN, Oğuz AKCDOĞANLI, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER ve Erol CANSEL'in katılmalarıyla 13.3.1990 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine ve sınırlama sorununun esas inceleme evresinde ele alınmasına oybirliği ile karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ:

Davanın esasına ilişkin rapor, başvuru kararı ve ekleri, itiraz konusu Yasa hükümleri, dayanılan Anayasa kuralları, bunlarla ilgili gerekçeler ile 2949 sayılı Yasa'nın 31. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince Anavatan Partisi'nin verdiği yazılı düşünce okunduktan, yine bu

Yasa'nın 30. maddesinin birinci fıkrası uyarınca çağrılan Hükümet temsilcilerinin sözlü açıklamaları dinlendikten ve öteki metinler incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Sınırlama Sorunu:

İlk inceleme sonunda, sınırlama sorununun esas inceleme evresinde ele alınması öngörüldüğünden öncelikle bu sorunun çözümü gerekmektedir.

İtiraz yoluna başvuran Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, 3395 sayılı Yasa ile getirilen üst gösterge sistemi ile yeni bir aylık alma türü oluşturulduğunu, "süper emeklilik" olarak adlandırılan bu rejimin bir bütün bulunduğunu ve bu konuya ilişkin kuralların bütününe vazgeçilmez parçaları olması itibarıyla, üst gösterge tablosundan aylık almaya yönelik kuralların tamamının iptalini istemiştir.

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Yasa'nın 28. maddelerine göre, itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvurular, Mahkemenin görev alan ve itiraz yoluna başvuran Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanacak yasa kuralı ile sınırlı tutulmuştur.

Uygulanacak yasa kuralından amaç, bir davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönden etki yapacak nitelikte bulunan yahut tarafların istek ve savunmaları çerçevesinde bir karar vermek için ön planda tutulması gereken kurallardır.

İtiraz yoluna başvuran Mahkemenin bakmakta olduğu dava, sözü edilen Yasanın geçici 4. maddesinin uygulamasından doğan bir uyuşmazlığa ilişkindir. Davacı sigortalı, 1.1.1989 tarihi itibarıyla emekli olmak istediğini, geçmiş son beş yılda, bu arada 3395 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girdiği 9.7.1987 gününden 31.12.1988 gününe kadar 6400 gösterge ve tavan üzerinden primlerini ödediğini, bu nedenle kendisine tavan göstergesi olan 6400 göstergesinin uygulanması gerektiğini ileri sürmüştür. Kurum ise, geçici 4. madde hükmüne göre, ödenen primlere karşılık olarak göstergenin belirlendiğini savunmuştur. Yerel Mahkeme, davacının istemini yerinde görerek, davayı kabul etmiştir. Kararın temyizi üzerine Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, konuyu Anayasa Mahkemesi'ne getirmiştir.

Şu duruma göre, itirazın konusu ve uygulama niteliğindeki hüküm olarak, geçici 4. maddenin düzenlediği kurallar düşünülebilir. Ancak itiraz yoluna başvuran Yüksek Mahkemenin de belirttiği gibi itiraz 3395 sayılı Yasa'nın getirdiği ve yeni bir sistem olan "üst gösterge tablo" sistemine yöneliktir. Bu sistemin uygulanması ise bir bütünlük gösterir ve sistemi tamamlayan diğer kurallarla birlikte değer kazanır. Bu yönden, sisteme yönelik kurallar birbirinden ayrılamaz. İtiraz konusu hükümler incelendiğinde, bunların "üst gösterge tablo" sistemiyle ilgili oldukları görülmektedir. Gerçekten, itiraz konusu ilk kural olan 3395 sayılı Yasa'nın 506 sayılı Yasa'nın değişik 78. maddesinin birinci fıkrasını değiştiren 4. maddesi; prime esas alınacak yeni alt ve üst sınırları kabul etmiştir. "Üst gösterge tespit tabloları"nın oluşturulmasında, doğrudan gözönünde tutulacak bu kuralın tümüyle uygulanma niteliği açıktır.

Yasa'nın 14. maddesiyle değiştirilen 506 sayılı Yasa'ya, 2422 sayılı Yasa'nın 17. maddesiyle eklenen ek 1. maddenin ikinci fıkrası ise, "üst gösterge tablosu"na olanak tanıyan kurala yer vermiştir. Ek Madde 2, "üst gösterge tespit tabloları"nın düzenlenmesine ilişkindir. Ek Madde 3'de, bağlanacak gelir ve aylıkların hesabına esas alınacak göstergeler bakımından Ek 2. Maddeye yollamada bulunmakla uyarılama (intibak) biçimini düzenlemektedir.

Yasa'nın 16. maddesiyle 506 sayılı Yasa'ya eklenen Ek Madde 2, yukarıdaki bölümlerde açıklandığı üzere, "ortama yıllık kazanç" kavramı yönündeki kurallara yer vermekte ve ikinci fıkrasıyla, emekliliğe beş yıldan fazla süre kalanlar yönünden düzenleme yapmaktadır. Bu madde aslında, üst gösterge tablosunun kabulü sonucu ortaya çıkmıştır. Ek Madde 3 ise, üst gösterge tablolarının tavan göstergesine göre hesaplanacak aylık bağlama oranını ve bu konuda Bakanlar Kuruluna verilen yetkiyi düzenlemektedir.

Yasa'nın 17. maddesi ile 506 sayılı Yasa'ya eklenen itiraz konusu geçici 4. madde, emekliliğine beş yıldan daha az süre kalanların üst gösterge tespit tablolarının nasıl düzenleneceğine ilişkin esasları göstermektedir.

Ancak "üst gösterge tablo sistemi"nin yer aldığı bu maddeler, aynı zamanda "normal gösterge tablosu"na ilişkin esaslara da yer vermişlerdir.

"Normal gösterge tablo sistemi" ise, diğer sistemin yanında ve ondan bağımsız olarak varlığını sürdürmektedir. Esasen itiraz yoluna başvuran Mahkemenin, bu sisteme bir itirazı bulunmamaktadır.

Bu yönden, sözü edilen maddeler arasında yer alan ve uyumsuzluk dışı bulunan, normal gösterge tablosuna ilişkin kuralların ayırık tutulması gerekmektedir.

Buna göre esasa ilişkin incelemenin:

1- 3395 sayılı Yasa'nın 4. maddesinin tamamını kapsayacak biçimde;

2- a) Aynı Yasa'nın 14. maddesiyle değişik Ek 1. Maddenin ikinci fıkrasında yer alan "... ve üst gösterge ..." sözcükleriyle sınırlı olarak,

b) Ek Madde 2'de yer alan "... ve üst gösterge tespit tabloları ..." sözcükleriyle sınırlı olarak ve bu maddenin (B) bölümünün tamamını kapsayacak biçimde,

c) Ek Madde 3'de yollama yapılan ve fıkra olarak sözü edilen "ve (B)" belirlemesiyle sınırlı olarak;

3- a) Aynı Yasa'nın 16. maddesiyle eklenen, Ek Madde 2'nin ikinci fıkrasının,

b) Ek Madde 3'ün,

4- Aynı Yasa'nın 17. maddesiyle eklenen Geçici 4. maddenin tümünü kapsayacak biçimde yapılması gerekmektedir.

B. İtiraz Konusu Kuralların Anlam ve Kapsamı:

Kimi kurallarının iptali istenilen 3395 sayılı Yasa, yaklaşık 9 yıldan beri uygulanmakta olan tek "gösterge tablo sistemi"ne tamamlayıcı nitelikte yeni bir gösterge tablosu getirmiştir. Önceki sistemin kabul ettiği normal gösterge tablo düzeni aynen korunmuş, ancak bunun yanında, "üst gösterge tablosu" olarak adlandırılan yeni bir tablo kabul edilmiştir. Bu sistemde, her iki tablonun birlikte uygulanmasının sürdürülmesi öngörülmektedir. Yasa'nın getirdiği düzenleme sonucu Bakanlar Kurulu'nca kabul edilen tablolara göre; üst gösterge tablosu,

normal gösterge tablosunun tavan göstergesi üzerinde bir göstergeden başlatılmış ve tavan göstergesi 1400'-den 6400'e yükseltilmiştir.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun 1985, 1986, 1987 ve 1988 yılları çalışma raporlarının incelenmesinden, ayrıca yasama belgeleri ile Kurumdan elde edilen bilgilerden anlaşıldığı gibi üst gösterge sistemine geçiş nedenleri Kurum'un artan sosyal giderleri nedeniyle, yeni gelir olanakları yaratmak zorunluluğu karşısında sigorta primlerine esas kazançların, günün koşullarına uygun hale getirilmesi ve buna koşut olarak sigorta yardımlarının yeterli düzeye çıkarılmak istenmesidir. Kurumun sosyal giderleri, özellikle pasif sigortalıların sayısındaki artış nedeniyle yüksek meblağlara ulaşma eğilimi göstermiştir.

Oysa "Katsayı esasına dayalı gösterge tablo sistemi"nin uygulanması sonucu, Kurum gelirlerinde yeterli artış sağlanamamıştır. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun finansman sorununun büyük boyutlara ulaşacağı çok önceden görülmüş ve belli olmuştur. Planda bu konuda aynen şöyle denilmektedir.

"Beşinci Beş Yıllık Kalkınma, Planı döneminde (1985-1989), Sosyal Sigortalar Kurumunun finansman sorununun büyük boyutlara ulaşması beklenmektedir." (Bkz. Plan: 154).

Nitekim, bu görüş 1986 yılı Sosyal Sigortalar Kurumu Çalışma Raporu'nda yer alan "Sosyal Sigortalar Kurumunun, malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortalılarının toplam giderleri, 1986 yılında bir önceki yıla oranla % 20 artış göstermiştir; matematik karşılıklar ile sosyal yardım zammındaki artış sonucu, malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortasının 1986 yılı fiili giderlerinin toplamı 546,6 milyar liraya ulaşmıştır. Anılan fiili giderlerin nisbi maliyeti (prim oranı karşılığı) yaklaşık % 22,49 düzeyinde gerçekleşmiştir. % 20'ye yükseltilmiş olan prim oranı, 1986 yılı giderlerini karşılayamamaktadır. 1986 yılında malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortalılarının, gelir gider dengesi, 551 milyar TL. gider fazlası ile sonuçlanmıştır." anlatımıyla doğrulanmaktadır.

DPT Sosyal Güvenlik Alt Komisyonu Raporunda da şu görüşe yer verilmiştir:

"Sosyal Sigortalar Kurumu açısından 1987 yılından itibaren fiili nakit sıkıntısı söz konusudur. Bu nakit açıklarının primlerle karşılanması düşünüldüğünde, yani başka bir finansman kaynağı bulunmadığı takdirde, Sosyal Sigortalar Kurumunun şu andaki % 34'5 prim oranını % 10 artırmak gerekecektir." (S. 30)

Belirtilen bu durum karşısında, Kurum'un finansman darboğazını aşmak için başvuracağı yöntemler; "Prim oranlarını artırmak" veya "Prime esas matrahları yükseltmek" biçiminde iki seçenek olarak ortaya çıkmıştır.

Birinci seçenek benimsenmemiştir. % 40'a yaklaşan prim oranları toplamının daha da artırılmasının sosyal ve ekonomik alanda yaratacağı olumsuz sonuçlar gözönünde tutulmuştur. Prime esas matrahların yükseltilmesinde ise, iki seçenek söz konusudur. Bunlardan birincisi, mevcut gösterge tablosundaki göstergeleri yükseltmek, ikincisi ise mevcut gösterge tablosunun yanında yeni ve tamamlayıcı nitelikte üst gösterge tablosu kullanmaktır.

Mevcut göstergenin yükseltilmesi durumunda Kurumun prim gelirleri artacak, birlikte ve aynı oranda, pasif sigortalıların yaşlılık aylıkları ve diğer gelirlerinin artan göstergelere

intibakı gerekeceğinden böyle bir duruma Kurum kaynaklarının elvermeyeceği sonucuna varılmıştır.

Gerçekten, 1400 göstergenin 6400 göstergeye, diğer göstergelerin de kendi karşılıklarına intibakı suretiyle yapılacak bir uygulamaya Sosyal Sigortalar Kurumunun kaynaklarının yetmeyeceği kuşkusuzdur. Bu durumda şöyle bir tablo ortaya çıkacaktır: (Milyar TL).

Yıllar	Prim Geliri	Aylık Ödemesi	Fark
--------	-------------	---------------	------

1987	1.705.61.344.4	+	361.2
------	----------------	---	-------

1988	2.909.74.435.1	-	1.525.4
------	----------------	---	---------

1989	5.402.18.731.2	-	3.329.1
------	----------------	---	---------

1990 (Tah)	8.500.013.908.1	-	5.408.1
------------	-----------------	---	---------

Belirtilen bu durumun, tüm sigortalıların aktif ve pasif olarak tek tablo sistemine tâbi tutulmalarını önemli ölçüde etkilediği görülmektedir.

Üst gösterge tablosuna geçiş nedenlerinden bir bölümü de, gerçek ücretlerin, prime esas ücretlerin çok üzerinde olması ve sigortalılara bağlanan gelirlerin sembolik denilebilecek kadar düşük düzeyde kalmasıdır. Gerçekten, 1987 yılı 1 inci yansı için prime esas kazanç üst sınırı aylık $1400 \times 66 + 24000 = 116400$ TL. olarak uygulanmış, % 70 üzerinden bağlanan en yüksek emekli aylığı ise $1400 \times 66 \times \% 70 = 64680$ TL. olmuştur. 116400 TL.'lık prime esas azami ücret ve dolayısıyla bağlanan en yüksek emekli aylığı sigortalıların büyük bir çoğunluğunun çalışırken aldıkları gerçek ücretin çok altında kalmıştır. Bu nedenle sigortalıların çalışırken aldığı ücrete yaklaşık bir ücret üzerinden prim ödeyerek bu ücret üzerinden de emekli aylığı almasını sağlamak bakımından prime esas kazanç üst sınırının yükseltilmesi zorunluluğu doğmuştur. Ancak, mevcut gösterge tablosu sistemi içinde üst sınırın istenilen düzeye getirilmesi olanağı bulunmadığından üst gösterge sistemi uygulaması getirilmiştir.

Söz konusu Yasa ile getirilen yenilikler şöylece sıralanabilir:

1- Sigorta primine esas kazançlar için, "normal gösterge tablosu" yanında "üst ' gösterge tablosu sistemi" ve buna bağlı olarak ortalama kazanç miktarı,

2- Kamu kuruluşlarından emekli olanlar yönünden, Sosyal Sigortalar Kuruma tarafından ödenen "sosyal yardım zammı"nı bu kurumlara yansıtma olanağı,

3-İsteğe bağlı sigorta koşullarının hafifletilmesi,

4-Üst göstergeden yaşlılık aylığı bağlama koşullarının ağırlaştırılması,

5-Ölçümleme müessesesinin kaldırılması,

6- "Süper emeklilik" olarak adlandırılan "geçici 5. madde", konusu borçlanma sistemi.

Süper emeklilik sistemi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Üst gösterge sistemi dışında kalan düzenlemelerin ise, konuyla doğrudan ilgisi bulunmamaktadır.

C. 3395 Sayılı Yasanın Gelir ve Aylıkların Hesabında Esas Alınan Ortalama Kazanç Kavramı Yönünden Getirdiği Sistem:

3395 sayılı Yasa'nın getirdiği en önemli yeniliklerden biri de gelir ve aylıkların hesaplanmasında esas alınan ortalama kazançlara ilişkin olanıdır. Anılan düzenlemeden önce, son beş yılın kazanç ortalaması, aylığa esas alınmakta iken, bu sistem yeni Yasa ile değiştirilerek üç tür uygulama kabul etmiştir. Bunlar şöylece belirlenmiştir (Ek 2. mad.):

1- Yasanın yürürlüğünden sonra ilk defa sigortalı olarak çalışmaya başlayanlar:

Belirtilen biçimde, sigortalı olanların ileride kendilerine veya hak sahiplerine bağlanacak aylıkların hesabında esas alınacak kazançlar ortalaması, tüm çalışma sürelerine ilişkin kazanç ortalamasıdır. Bu sistemin yürürlüğe girmesiyle birlikte, üst göstergeden emekli olmak isteyen bir sigortalının, son üç veya beş yıllık kazançlar ortalaması değil, tüm çalışma yaşamı boyunca ödeyeceği primlerin yüksekliği gözönünde tutulacaktır. Böylece denilebilir ki, gelecek yıllar için üst göstergeden yaşlılık aylığı alabilme koşulları ağırlaştırılmıştır.

2- Emekliliğine beş yıldan fazla süre kalanlar:

Yeni yasa, geçiş süresi içerisinde ve emekliliğine beş yıldan fazla süresi kalanlar için, yukarda incelenen duruma göre daha hafif bir uygulama kabul etmiş ve bu tür kimselerin emekli olmaları halinde, yaşlılık ve diğer sigorta gelirlerine esas ortalama kazancın, Yasa'nın yürürlüğünden sonra primi ödenmiş hizmet sürelerinin ortalamasının esas alınacağını hükme bağlamıştır (EK 2 md./2. fıkra).

3- Emekliliğine beş yıldan az süre kalanlar:

3395 sayılı Yasa'nın geçici 4. maddesini oluşturan bu tür sigortalılara ilişkin düzenleme, itiraz yoluna başvuran Mahkemenin bakmakta olduğu dava ile doğrudan ilgili bulunmaktadır.

Bu kural ile, emekliliğine beş yıldan az süre kalanlar için ara rejim ya da geçiş dönemi uygulaması benimsenmiştir. Bir taraftan, bu kişilerin üst göstergeden prim ödemeleri kabul edilerek, yaşlılık aylıklarının üst göstergelere göre yüksek olması sağlanmış, diğer taraftan kısa bir sürede üst göstergeden prim ödemek suretiyle çok yüksek göstergeden yaşlılık aylığı almaları önlenmiştir. Anılan madde, emekliliğine beş yıldan az süre kalanların, Yasa'nın yürürlüğünden başlayarak birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü yılda emekli olmaları durumuna göre dört tür hesaplama yöntemi öngörmüştür.

Üst gösterge tablo sistemi, tüm hükümleriyle birlikte ancak 5 yıl sonra uygulamaya geçebilecektir. Ek. Madde 2'nin (B) bendine göre oluşturulacak "üst gösterge tesbit tabloları" için beş yıllık süreye ilişkin kazançlar ortalamaları gereklidir. Oysa, Yasa'nın yürürlüğünden başlayarak üst gösterge tablosundan prim ödenmesi de kabul edilmiştir. İşte bu farklı durumu bağdaştırmak için "Üst gösterge tesbit tablosu"nun geçiş dönemine ilişkin uygulaması bu madde ile düzenlenmiştir.

D. "Üst gösterge tablo" Sisteminin Ortaya Çıkardığı Uygulamaya Yönelik Durumlar:

Sosyal Sigortalar Kurumu istatistiklerine göre, 1988 yılı için; 3.140.071 toplam aktif sigortalının % 28'i kamu sektöründe çalışmakta ve bu sektördeki yaklaşık 880.000 sigortalı üst gösterge tablosundan prim ödemektedirler.

Ayrıca, özel sektörde % 10 sigortalının üst göstergeden prim ödedikleri tahmin edilmektedir. Bu rakamlar toplam 1.320.000 sigortalının üst gösterge ile ilişkili olduklarını ortaya koymuştur. Bu miktarın ilerdeki yıllarda daha da artacağı kuşkusuzdur.

Oluşan yeni durumlara göre Sosyal Sigortalar Kurumu'nun aktüeryal hesaplan yönünden şu bilgiler ortaya çıkmıştır:

1989 yılı sonu itibarıyla 3.300.000 olan aktif sigortalıların % 40'ının (1.320.000) üst gösterge üzerinden (433.500 TL. ile 1.632.020 TL. arasındaki ücretlerden) prim ödediği tahmin edilmektedir. Üst göstergeden aylık bağlanan pasif sigortalı sayısı ise yaklaşık 78.250'dir.

1988 yılında yukarıdaki hesaplama göre prim gelirlerinde üst gösterge uygulaması sonucunda 1.139,4 milyar TL. artış sağlanmış, aynı yıl üst göstergeden aylık bağlanan 29.200 kişiye 1400 gösterge aylığının üstünde 4,3 milyar ek ödeme yapılmıştır. 1989 yılında üst gösterge uygulamasının prim gelirlerine katkısının yaklaşık 2.263 milyar TL. olduğu tahmin edilmektedir. Bu yıl 1988 yılındakiler de dahil olmak üzere, üst gösterge tablosundan aylık bağlanan 78.250 pasif sigortalıya 1400 gösterge aylığının üstünde yapılan ek ödeme tutarı 48,6 milyar TL. olmuştur.

Önümüzdeki yıllarda, gerek katsayı artışı, gerekse üst göstergeden aylık kapsamına girecek emekli sayısındaki artışa bağlı olarak bu uygulamadan dolayı kurum giderleri artacaktır. Ancak yukarıda da açıklandığı üzere üst gösterge uygulaması nedeniyle prim gelirlerinde önemli ölçüde artışlar olacağından bu yolla Kurum giderlerinin gelecek için bir darboğaz oluşturmayacağı anlaşılmaktadır.

Getirilen yeni sistemde, yüksek göstergeye ulaşabilmek için, yüksek prim ödeme yanında, prim ödeme süresinin de uzatılması öngörülmüştür. Emekliliğe beş yıldan fazla süresi kalanlar ile ilk defa bu Yasa ile sigortalı olarak çalışmaya başlayanlar için öngörülen süreler mevcut sisteme göre uzatılmıştır. Özellikle, ilk defa sigortalı olarak çalışmaya başlayacaklar için yüksek göstergeye hak kazanabilme koşulları ağırlaştırılmıştır. 3395 sayılı Yasa, getirdiği bu sistemle, uzun süre yüksek ücretten daha fazla prim alınmasını isterken, bağlanacak gelir ve aylıklar arasında, büyük farklılıklar olmasını da önlemiştir. Üst göstergeden gelir ve aylık bağlanacaklar için, gelir ve aylık bağlama oranı, diğer tabloya göre % 60'dan % 50'ye düşürülmüştür. Bunun yanında, göstergesi ne kadar düşük olursa olsun, tüm iştirakçiler yönünden tek düze kabul edilen sosyal yardım zamları ile farklılaşma önlenmek istenmiştir.

E. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu:

İtiraz yoluna başvuran Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, 3395 sayılı Yasa'nın ortaya çıkardığı "üst gösterge tablo sistemi"nin tümüyle Anayasa'ya aykırılığını ileri sürmüştür.

Üst gösterge tablo sistemi ise, yukarıda gösterildiği biçimde, 3395 sayılı Yasa'nın değişik maddelerinde yer almıştır. İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, anılan maddelerin iptalini istemekle sistemin bir bütün olarak iptalini amaçlamaktadır. Aslında, sözü edilen maddeler de bu bütünü tamamlayan kuralları içermektedir.

Bu nedenle, Anayasa'ya aykırılık incelemeleri, bu sisteme ve sistemin ortaya çıkardığı sonuçlara yönelik olarak yapılacaktır.

Bu arada; 3395 sayılı Yasa'nın, Anayasa Mahkemesi'nce daha önce iptal edilen geçici 5. maddesinin, aynı Yasa'nın itiraz konusu kuralları ve özellikle geçici 4. maddesiyle aynı türden kurallar olup olmadığını saptamak, konunun açıklığa kavuşması yönünden yararlı olacaktır.

Hemen belirtelim ki, kamu oyunda "süper emeklilik" olarak adlandırılan geçici 5. maddenin getirdiği sistemle, itiraz konusu geçici 4. madde ve diğer kurallar arasında amaç, nitelik ve kapsam yönünden büyük farklılıklar vardır.

Anayasa Mahkemesi'nin 26.10.1988 günlü, Esas: 1988/19, Karar: 1988/33 sayılı kararına göre, geçici 5. madde Sosyal Sigortalar hukuku alanında; "hizmet borçlanması" olarak adlandırılan borçlanma dışında, yeni bir tür borçlanma türü kabul etmiş ve belli bir grup sigortalının Yasa'nın öngördüğü meblağı bir defada ödemeleri koşuluyla, yaşlılık aylıklarının derhal büyük boyutlarda artmasını sağlayan bir yöntem getirmişti. Bu sistem -sonucu bir kesim sigortalıya kendilerinden çok farklı olmayan yakın derece ve göstergede bulunanlar yönünden ayrıcalıklı bir sosyal güvence öngörülmüş, "sosyal güvenlik" ilkesinin özüne aykırılık bir yana, kurum kaynaklarının dengesiz biçimde bu sigortalılara tahsisi gerçekleştirilmişti. Öyle ki, o günkü koşullar içerisinde, toplam pasif sigortalıların yaklaşık % 4'ünü oluşturan bu kesime Kurum aylık ödemelerinin % 25'inin tahsisi sağlanmış, başka bir deyişle, Sosyal Sigortalar Kurumu'ndan aylık alanların % 96'sına yapılan aylık ödemeler tüm ödemelerin % 75'ini oluştururken, belli kesim için bu oran tersine çevrilmişti. Gelecek yıllar için bu oranların daha da anormal boyutlara ulaşması kaçınılmaz olacaktı. Ülkemiz, sosyal sigortalar sistemi için öngörülen ve "primli rejim" olarak adlandırılan sisteme tamamen ters düşen, peşin olarak alınan miktarların, kısa bir süre sonra, sahiplerine geri verilerek akabinde büyük meblağlar ödenmesini öngören bu sistemin, tüm sigortalıların sosyal güvenliğini sağlamakla yükümlü bir Kurumu ne denli sarsacağı açıktır.

Anayasa Mahkemesi'nin sözü geçen kararında belirtildiği üzere, geçici 5. maddenin, Sosyal Sigortalar Kurumu'nda malî yönden çok ağır bir durum yaratmasına karşın, 3395 sayılı Yasa'nın itiraz konusu kurallarıyla getirdiği sistem; bir yandan Kurum gelirlerini artırmayı amaçlamakta, öbür yandan, sosyal güvenliğin tüm çalışanlar yönünden daha iyi boyutlara ulaştırılmasını öngörmektedir. 3395 sayılı Yasa'nın bu kuralları, belli bir kesimi değil tüm çalışanları sistem içinde düşünmektedir. Kurum'un, daralan kaynaklarının çoğaltılması, prim gelirlerinin artırılması amaçlanmaktadır. Öte yandan, sistem bir bütün olarak düşünüldüğünde, "yaşlılık sigortası" yönünden yeni hedefler öngörülmektedir. Bu sistemle, yaşlılık aylığı hesabına esas alınan "kazanç ortalaması" kavramı değiştirilmekte, bu ortalamanın tüm yılların kazanç ortalamasında gözönünde bulundurulması hedef alınmaktadır. Denilebilir ki, yüksek oranda, yaşlılık aylığına hak kazanabilmek için, daha uzun süre ve daha fazla ücret üzerinden prim ödenmesi kabul edilmektedir. Böylece, Kurumun zaman içerisinde, kaynaklarını değerlendirmesi ve gelirlerini artırarak, tüm emeklileri yönünden daha elverişli bir ortamın yaratılması istenmiştir.

İtiraz konusu geçici 4. madde de bu sistem içerisinde, bir geçiş maddesi olarak yer almıştır. Bu madde ile bir taraftan, uzun yıllar çalışmak suretiyle çalışma hayatının sonuna yaklaşmış sigortalıların sistemden yararlanarak yaşlılık aylıklarının artırılması olanağı getirilmiş, diğer taraftan bu sigortalıların gelirinin, ödedikleri prim dengesi dışında

yükseltilerek, Kurum kaynaklarının tüketilmesi sonucunu getirecek bir yükümlülüğten kaçınılmak istenmiştir.

İtiraz konusu kurallar, sonuç olarak, geçici 5. maddenin tersine, tüm sigortalılar yönünden bir bütünlük göstermekte, Kurum kaynaklarının daraltılması değil, genişletilmesi amaçlanmakta, buna koşut olarak da sigortalı gelirlerinin artırılması hedef alınmakta ve sosyal güvenliği gerçekçi boyutlara yaklaştırmak istenmektedir. Buna ek olarak yeni sistemle, Kurum'-un bozulan aktüeryal dengesi düzeltilerek eski emeklilerin gelirlerinin de çoğaltılması ve üst göstergelere yaklaştırılması olanağı sağlanmaktadır.

Bu nedenledir ki, iptal olunan geçici 5. madde ile itiraz konusu kurallar arasında, ayniyet değil, büyük farklar mevcuttur.

Yapılan sözlü açıklamada "... Türkiye'de de 1950'de başlayan sosyal güvenlik uygulamaları çok hassas bir sistem olmasına ve batıdaki uygulamalarında çok uzun yıllar hiç dokunulmamasına rağmen, ülkemizde maalesef sıklıkla bazı baskı gruplarının isteği veya bazen politik kişilerin istekleriyle değişikliklere uğramış ve bu değişiklikler sistemi son yıllarda gerçekten oldukça dejenere olmuş bir yapıya getirmiştir. Nitekim iki sene önce de bu yapıyı kısmen düzeltebilme amacı ile 3395 sayılı Kanun'un çıkarılması zarureti ile karşılaşmıştır. Bu Kanun esasında tamamen değil, ama hiç olmazsa belli ölçüde dejenerasyonu düzeltebilmeyi veya daha da fazla bozulmasını önlemeyi amaçlamıştır." sözleri bu hususu doğrulamaktadır.

Yukarıda da açıklandığı gibi, anlaşılmaktadır ki, 3395 sayılı Yasa'nın iptali istenen kuralları, emeklilerine, çok düşük düzeydeki emekli maaşlarını ödeyemeyecek duruma gelen Sosyal Sigortalar Kurumu'nu bu mali güçlükten kurtarmayı, prime esas olan kazanç tavanını ve emeldi maaşlarını makûl bir düzeye getirmeyi amaçlamaktadır.

Burada özellikle üzerinde durulması gereken husus, 3395 sayılı Yasa'dan önce emekli olan sigortalıların durumudur. Yeni düzenleme ile sağlanan malî olanaklarla bunların maaşlarında da bir miktar artış sağlandığı gözlenmekte ise de, ödedikleri primlerin ve ilk emekli aylıklarının alım gücüne ve 3395 sayılı Yasa'ya göre emekli olanlara yaklaşık bir düzeye getirilmesi, zaman içinde ödedikleri primle orantılı olmak koşuluyla emekliler arasında farklılık yaratmayacak bir sisteme gidilmesi, Yasa'nın malî kaynakları arttırma amacının nedenleri arasında görülmektedir. Nitekim, sözlü açıklamada, "... Bu bakımdan, biz bu sistemi biraz da zaman içinde çözmeye bıraktık. Yani, bir gösterge tablosu var diyelim eski emekliler için, bu gösterge tablosu, ileride gösterge tablolarının değişmesi suretiyle, ileride bazı düzenlemeler yapmak suretiyle hatta gerektiğinde ileride bunlar için belki daha değişik katsayılar uygulamak suretiyle bu sistemde iyileştirmeler mutlaka yapılacaktır; çünkü, 1 milyon 400 bin ailenin mutlak surette emeklilik durumlarının da günün şartları çerçevesi içinde diğerlerine yaklaştırmacı çalışmalar da zaman içinde yine yürür hale gelecektir ..." biçiminde sözlerle Yönetimin konuya yaklaşımı anlatılmıştır.

Nitekim verilen bilgilere göre, 3395 sayılı Yasa eski ve yeni emeklilerin durumlarını iyileştirici çalışmalara malî kaynak sağlamıştır.

Sosyal sigortalarda sistem, çalışanın ücretinden kesilen işçi payı ile ödenen işveren payından oluşan sosyal sigorta primlerinin zaman içinde sosyal güvenlik kuruluşlarınca değerlendirilerek, kısa vadeli sigorta kolları ve uzun vadeli sigorta kolları içinde, doğan hakların finanse edilmesidir. Yukarıda belirtildiği gibi bu genel anlayış dışında gelişen yasal düzenlemeler sosyal sigorta sistemini darboğaza sokmuştur.

Sosyal güvenlik sistemine uymayan hakların verilmesi ve sık sık Yasakoyucu tarafından tekrarlanması, sosyal güvenliğin temel ilkelerine aykırı olması yanında, sistemin de çökmesine neden olmaktadır. Sistemin zedelenmesi, finansmanda darboğazın yaratılması, sosyal güvenlik kuruluşlarınca Anayasa'nın 60. maddesinde öngörülen sosyal güvenlik haklarının verilmesini önleyici bir etken olarak görülmektedir. Bu nedenle yasal düzenlemelerde, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun bu durumu gözönünde bulundurulmalıdır.

Yukarıdaki açıklamalar karşısında, söz konusu yasal düzenlemeler, Anayasa'nın ilgili maddeleri yönünden incelenecektir.

1- Anayasa'nın 2. Maddesi ve 60. Maddesinin Birinci Fıkrasına Aykırılık Yönünden İnceleme:

Gerekçe bölümüne alınan başvuru kararında, yapılan söz konusu düzenleme ile farklı gruplar yaratılmasının, sigortalıları âdeta birbirine düşman ettiği, böylece toplumsal huzur, millî dayanışma ve adalet anlayışı ve sosyal hukuk devleti niteliğiyle bağdaşmayan bir durumun ortaya çıktığı, sosyal güvenlik ilkelerine aykırı olarak düşük sayı ve orandaki varlıklı sigortalılara ayrımlı büyük menfaatler sağlandığı belirtilerek Anayasa'nın 2. ve 60/1. maddelerine aykırılık ileri sürülmektedir.

İleri sürülen savların karşılanabilmesi için, öncelikle sosyal güvenlik kavramı ile bunun alt yapısını oluşturan sosyal sigortaları, Anayasa ve diğer normlar açısından ortaya koymak yararlı olacaktır.

Sosyal güvenlik, sosyal hukuk devleti niteliğini oluşturan temel kavramlardan birisidir. Aralarında ayrılmaz bir ilişki vardır. Sosyal güvenlik hukuku alanında oluşturulacak tüm kuralların, özde, bu kavrama uygun-olması zorunludur. Bu nedenle öncelikle, Anayasal kavram olan ve Anayasa'nın 60. maddesinde yer alan "sosyal güvenliğin" temel esaslarını ortaya koymak gerekmektedir.

Sosyal güvenlik, tüm boyutlarıyla değerlendirildiğinde, insanlığın eski ve derin gereksinmesinin somut belirtisidir. Bu gereksinme, yarından emin olma isteğidir. Tehlikeyle karşılaşan ve yoksulluğa düşen bireye asgari bir güvence sağlamak, sosyal güvenliğin varoluş nedenidir. Çağdaş hukuk sistemleri karşılaştırıldığında, sosyal güvenlik deyiminin, "sosyal risk" olarak kavramını yaratan kimi olayların sonuçlarını onarma düşüncesine bağlandığı görülür. Böylece sosyal güvenlik kavramı, gelirleri ne olursa olsun, kişilere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip kurum ve kuruluşları kapsar. Başka bir deyimle sosyal güvenlik, bir meslekî, fizyolojik ya da sosyoekonomik riskten ötürü geliri sürekli veya geçici olarak kesilmiş kimselerin geçinme ve yaşama gereksinimlerini karşılayan bir sistemdir.

Sosyal güvenliğin ödevleri şöylece sıralanabilir:

Sosyal güvenlik, herşeyden önce, herhangi bir nedenle kısmen ya da tamamen çalışamayanlara ve bu nedenle gelir kaybına uğrayarak muhtaç duruma düşenlere, insan onuruna yaraşır asgarî bir hayat sürmeleri için gerekli olan geliri sağlar. Sosyal güvenlik, ekonomik yönden güçsüzleri, insanca yaşamak için yeterli geliri olmayanları korumayı amaçlar. Bir toplum içinde yaşayan bu kişilerin, ihtiyaçlarını doğrudan kendilerinin sağlaması olanaksız bulunduğundan, işverenlerin katkısı zorunludur. Zenginlerden vergi veya sigorta primi adı altında alınan değerlerin, fakir sınıfların gelirlerine yansıtılması ulusal gelirin dengeli

dağıtılması anlamına gelir. Böylece toplumdaki ekonomik eşitsizlikler bir ölçüde azaltılmış ve sosyal adaletin sağlanmasına yardım edilmiş olur. Türkiye'nin Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, sosyal güvenliğin temel amacı şöyle açıklanmıştır: "Toplumsal güvenlik politikasının temel hedefi, kalkınmanın yüklerinin ve nimetlerinin topluma hakça ve dengeli bir biçimde yansması, toplumsal gelişme ve değişimin, Anayasa'da öngörülen sosyal devlet ve sosyal adalet ilkesine uygun olarak gerçekleştirilmesidir."

Öte yandan, sosyal güvenliğin yukarıda gösterilen gerekleri sosyal sigortalar ya da sosyal yardımlar veya sosyal hizmetler yoluyla yerine getirilir. Sosyal güvenlik bir amaç, bir düşünce, sosyal sigortalar ve diğerleri bunun en önemli araçlarıdır. Sosyal güvenlik üst kavram, sosyal sigortalar bu üst kavramı oluşturan Önemli bir kurumdur. Bu Kurum, sosyal sigorta tekniğine, "primli rejim"e uygun olarak çalışır. Sosyal Sigortalar, çalışan nüfusun bir bölümünü, hayatın değişen olaylarına, özellikle çalışma güçlerinin zarara uğramasına karşı korumak zorundadır. Sosyal sigorta kurumlarının görevlerinden biri de, işçinin karşılaştığı rizikoyu birçok kişilere dağıtmaktır. Şu halde sigorta şu iki unsuru içinde taşımak zorundadır. Bunlardan birincisi, tehlike ortaklığıdır. Yani aynı tehlikelere açık kişilerin bir arada toplanmış olmasıdır. İkincisi, tehlike ortaklığı içinde, bağımsız talep hakları ile rizikonun denkleştirilmesidir. Sosyal sigortalar, özel sigortaların dayandığı esasları uygulamaz. Ancak sosyal sigorta, muhtemel bütünlüğü içinde, ölçülebilen zararların örgütlenmiş bir çoğunluğa bölünmesini anlatır.

Sosyal sigortalar, özel türden bir sosyal güveniktir. Burada rizikonun denkleştirilmesi yanında, sosyal denkleştirme de önem taşır. Esasen bu yüzden primlerin ve yapılacak yardımların miktarı sosyal görüşler esas tutularak saptanmıştır. Primlerin yüksekliği, kural olarak, sigorta edilen riske göre değil de, sigortalının ödeme gücüne göre saptanır. Türk sosyal sigorta sistemi, başlangıçtan beri, özel ve isteğe bağlı sigortadan ayrı düzenlenmiş sigorta ve sosyal yardım kurumlarının öğelerini içinde birleştirmiştir. Bu nedenle Sosyal Sigortalar Yasası'nın 133. maddesiyle "özel sigortalara ilişkin kanunlardaki hükümler sosyal sigortalar hakkında uygulanmaz." esası konulmuştur.

Sosyal güvenlik ve bunu gerçekleştirme aracı olan sosyal sigortaların Anayasal yönden değerlendirilmesi yapılacak olursa, Anayasa'nın, bireylerin, gelecekte karşılaşacağı sosyal riskler karşısında yoksulluğa düşmemeleri için bunlara asgarî ölçülerde bir yaşam düzeyi amaçlandığı ve bunu bir hak olarak benimsediği görülmektedir. Bu amaç, sosyal sigorta kuruluşlarınca, kendi kuralları çerçevesinde gerçekleştirilir ve yerine getirilir. Bu kuruluş, Anayasal görevlerini yapabilmek için, önceden gelir (prim) elde etmek ve bu gelirleri finansman yöntemlerine göre değerlendirmek, sonuçta, risklere mâruz kalanlara, kendi ilkelerine göre dağıtmakla yükümlüdürler. Sosyal sigorta kuruluşları, yükümlülüklerini yerine getirmek için, zorunlu olarak sosyal sigorta hukukunun temel ilkelerini uygularlar.

Sosyal güvenlik, uluslararası hukuk belgelerinde ve çağdaş anayasalarda temel bir hak niteliğinde görülerek, "ekonomik ve sosyal haklar" bölümü içinde düzenlenmiştir. Toplumun tüm bireylerini kapsamına alma çabalarının bir sonucu olarak sosyal güvenlik, temel bir insanlık hakkı görünümü kazanmıştır.

Bu yöndeki bir değerlendirme, hiç kuşkusuz, sosyal güvenlik hakkının somut uygulanış biçimlerinde, ülkeden ülkeye değişen ayrımları ortadan kaldırmaz. Ülkenin ekonomik düzeyi ile doğrudan bağlantısı nedeniyle, gelişmiş ülkelerdeki sosyal güvenlik, gelişmekte olan ülkelere oranla gerek kapsam, gerekse içerik açısından daha ileridedir. Gelişmiş bir kaç ülke dışında ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde yoksulluk sorunu henüz

çözümlememiştir. Yaşanan ekonomik bunalım, anılan soruna daha da güncellik ve ivedilik kazandırmıştır.

Uluslararası normlar açısından konuya yaklaşıldığında, sosyal güvenliğin malî kaynak sorunu ile yakın ilişkisinin kurulduğu gözlenmektedir. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 10 Aralık 1948'de kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 22. maddesinde, "Her kişinin, toplumun üyesi olarak sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu" ilkesi konulduktan sonra, bu hakkın gelişimi için gerekli ekonomik, sosyal ve kültürel hakların her ülkenin ekonomik kaynakları gözönünde tutularak, ulusal çaba ve uluslararası işbirliğinin katkısıyla sağlanabileceği vurgulanmıştır. Sosyal güvenlikle ilgili en önemli belgelerden biri olan, 1952 tarihli, 35. Uluslararası Çalışma Konferansı'na kabul edilmiş olan; "Sosyal Güvenliğin Asgarî Normlarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşme" de ise, asgarî normlar, istenerek çok düşük saptanmıştır. Devletlere, ülkelerinde uygulayacakları sosyal güvenlik sisteminin idarî ve malî örgütü konusunda geniş serbestlik tanınmıştır. Böylece, gelişmekte olan ülkelerin cesaretlendirilmesi istenmiştir. Sosyal güvenliğin, kişiler ve sosyal riskler açısından kapsamının genişlemesi, yapılan yardımların artması ve özellikle sağlık yardımlarının pahalı olması ve ödenen yaşlılık aylıklarının geniş boyutlara ulaşması, sosyal güvenliğin finansman sorununa güncellik kazandırmıştır. Günümüzde, sosyal güvenlik sistemlerinin içinde bulunduğu malî bunalım, finansman sorunlarına çözüm arayışlarını yoğunlaştırmıştır. Sonuç olarak, sosyal güvenliğin sağlanması her şeyden önce bir finans sorunudur. Sosyal güvenliğe kaynak ayırabilme, kaynak yaratma sorunudur. Bunu da her ülke kendi koşulları içerisinde çözümlemektedir.

Anayasa, sosyal güvenliğin sağlanması konusunda Devlete büyük görevler vermiş, alınabilecek tedbirlerin tümünü alma yükümlülüğünü getirmiştir.

Ne var ki, bu alanda kimi kayıt ve koşullar da öngörülmüştür.

1982 Anayasası, sosyal güvenlik görevini, Devletin malî gücü ile sınırlamıştır. Gerçekten, 65. maddesinde aynen şu hüküm vardır:

"Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir". Burada, Devletin sosyal güvenliği sağlama görevine iki sınır çizilmiştir. Bu sınırlardan biri, Devletin, kişilere, malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde sosyal güvenlik sağlamasıdır. İkinci sınır ise Devletin, sosyal güvenliğe malî kaynaklarını tahsis ederken, ekonomik istikrarın bozulmamasına dikkat etmesi ve sosyal güvenlik alanına, ekonomik istikrarı bozmayacak derecede malî kaynak aktarılması ile yetinmesidir. Bu arada belirtilmelidir ki, Anayasa, sosyal güvenliğin sağlanmasında, sadece Sosyal Sigortalar Kurumu'na görev vermeyip bu konuda, Devlete her türlü tedbirleri alma ve teşkilatı kurma yükümlülüğünü getirmiştir. Bu nedenle, sosyal güvenlik, bir çok ülkede ve bizde sadece Sosyal Sigortalar Kurumu ile karşılanmaz. Bunun dışında başka sosyal yardım ve sosyal hizmetleri gören kuruluşlar da vardır. Sosyal güvenlik sistemimizde bunlar da geniş yer tutar.

3395 sayılı Yasa ile getirilen üst gösterge sistemi bir bütün olarak daha iyi boyutlarda sosyal güvenliği amaçlamaktadır. Ülkemiz çalışanlarının en büyük kesiminin sosyal güvenliğini sağlama görevi ile Devletçe kurulan ve denetlenen bir güvenlik kuruluşu olan Sosyal Sigortalar Kurumu'nun, gelir kaynaklarının azalarak işlevlerini yerine getirememe tehlikesi ile karşılaşması sonucu, itiraz konusu sistem ortaya çıkarılmıştır. Kısaca, sosyal güvenliğin sağlama yönünden bir finans sorunu olarak bu yönteme başvurulmuştur. Gerçek

ücretlerle, prime esas ücretler arasında büyük farkların oluşmasıyla prim gelirleri istenilen düzeyde yükseltilememiştir. Öncelikle, mevcut tek gösterge tablo sistemi de bu ayarlamayı engellemiştir. Buna karşın, ekonomik koşulların hızla değişmesi, enflasyon ve hayat pahalılığı nedeniyle katsayıların artırılması, sosyal sigorta yardımlarının da çoğaltılmasını zorunlu kılmıştır. Bir yandan, kendilerine yeni gelir ve aylık bağlanacaklara yapılan sigorta yardımlarını, sembolik nitelikten çıkararak, daha gerçekçi rakamlara yaklaştırma çabası, diğer taraftan, mevcut pasif sigortalılara katsayı ve sosyal yardım zamları yoluyla asgari ölçülerde yardım zorunluluğu bu sistemi getirmiştir. Bu sistemle sigortalılar arasında büyük farklılıklar yaratılmamıştır. Sistem, sosyal adaletin sağlanması yolunda, kendi önlemlerini de birlikte getirmiştir. Öncelikle "üst gösterge" üzerinden bağlanacak aylıklarda oran, normal gösterge üzerinden bağlanacak aylıklara göre % 10 daha düşük tutularak bir denge kurulmuştur. Ayrıca, sosyal yardım zamları bu farkın büyümesini önlemiştir. Böylece, bugün için gelir ve aylıklarda, en düşük gösterge (= 700) ile, en üst gösterge (= 4050) arasında yaklaşık 6 kat fark olmasına karşın, aylıklarda, belirtilen önlemlerle fark 2.3 oranında gerçekleşmiştir. Kaldığı, göstergelerin ayarlanması konusunda yürütme organına görev verilerek esnek ve duyarlı bir yöntem konulmak istenmiştir. Öte yandan, çoğunluğu oluşturan düşük ücretlilerden alınacak primlerle, az sayıdaki yüksek ücretlilerin finanse edildiği ve bunlara imtiyaz sağlandığı savının bir dayanağı yoktur. Gerçekten, Sosyal Sigortalar Kurumu kaynaklarından alınan bilgilere göre, üst gösterge tablosundan yararlanan veya bunun üzerinden prim ödeyenlerin sayısı, aktif sigortalı tutarının % 40'ına yaklaşmaktadır. Önümüzdeki yıllarda, çalışan sigortalıların tamamının üst göstergeye geçmesi beklenmektedir. Ayrıca, üst göstergeden yararlananlara yapılan sigorta yardımlarının oranı, elde edilen sigorta prim gelirlerine göre çok düşük boyutlarda kalmaktadır. Aynı durumun yakın gelecekte de değişmeyeceği kabul edilebilir. Buna göre, "çok düşük sayı ve orandaki varlıklı sigortalılara, imtiyaz mertebesinde ayrımlı büyük menfaatler sağlandığı"na ilişkin savın gerçeğe uygun düşmediği anlaşılmaktadır. Pasif sigortalı sayısının, kısa bir zaman da, çok büyük boyutlara yükselmesi, içinde bulunulan ekonomik koşullar, fiyat artışları, bu tür bir sistemi zorunlu kılmıştır. Bununla birlikte, ortaya konulan sistem Anayasa'nın öngördüğü "sosyal güvenlik" kavramına ters düşmemiş aksine, bu temel ilke yönünden daha iyi boyutlara ulaşılması amaçlanmıştır. Bu sistemle sosyal adalet, toplumun huzuru ve ulusal dayanışma zedelenmemiş, "primli rejim"nin bir sonucu olarak ve anayasal sınırlar içinde tüm iştirakçiler arasında ödedikleri prim tutarlarına göre nimet-külfet ilkesi gereğince adaletli bir denge sağlanmak istenmiştir. Nitekim bu düzenleme neticesinde yukarıda belirtildiği gibi tüm sigortalı çalışanlar ve emekliler için daha olumlu bir gelişme yoluna girilmiştir.

Bu nedenlerle, ileri sürüldüğü biçimde anayasal aykırılık saptanamamıştır.

2- Anayasa'nın 10. Maddesine Aykırılık Yönünden İnceleme:

İtiraz yoluna başvuran Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, bu konuda, "Malûllük, yaşlılık, ölüm sigortalarından yararlanan veya yararlanacak olanları, normal emekli, süper emekli şeklinde ayırmak ve süper emekliliği mali gücü olanlara tanımak, sigortalılık aylık hesabına ilişkin ortalama kazançlar bakımından ve ayrıca aylık oranları açısından, sonuçları değişik bölümlere taksim etmek, değişik gösterge tabloları ihdas ederek ve aşın farklılıklar yaratarak benzer durumda ve aynı sigorta kollarından yararlanacak olan sigortalılar arasına, eşitsizliğe yol açmak Anayasal eşitlik kuralına ters düşmektedir. Ayrıca 10. maddesine açıkça aykırıdır." görüşüne yer vermiştir.

Anayasa'nın 10. maddesinde yer alan eşitlik ilkesi, Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararında "... yasa önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı olacağı anlamına

gelmez. Yasaların uygulanmasında dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayrılığı gözetilmesi ve bu nedenlerle eşitsizliğe, yol açılması Anayasa katında geçerli görülemez. Bu mutlak yasak, birbirinin aynı durumda olanlara ayrı kuralların uygulanmasını ve ayrıcalıklı kişi ve toplulukların yaratılmasını engellemektedir. Kimi yurttaşların haklı bir nedene dayanarak değişik kurallara bağlı tutulmaları eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaz. Durum ve konumlamadaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve değişik uygulamaları gerekli kılabilir. Özellikler, ayrılıklara dayandığı için haklı olan nedenler, ayrı düzenlemeyi aykırı değil, geçerli kılar. Aynı durumda olanlar için ayrı düzenleme aykırılık oluşturur. Anayasa'nın amaçladığı eşitlik, eylemli değil hukuksal eşitliktir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar ayrı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'nın öngördüğü eşitlik çiğnenmiş olmaz. Başka bir anlatımla, kişisel nitelikleri ve durumları özdeş olanlar arasında, yasalara konulan kurallarla değişik uygulamalar yapılamaz. Durumlardaki değişikliğin doğurduğu zorunluluklar, kamu yararı ya da başka haklı nedenlere dayanarak yasalarla farklı uygulamalar getirilmesi durumunda Anayasa'nın eşitlik ilkesinin çiğnendiği sonucu çıkarılamaz. O halde, Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre, eşitliği bozduğu iddia edilen kural haklı bir nedene dayanmakta veya kamu yaran amacıyla yürürlüğe konulmuş ise bu kuralın eşitlik ilkesini zedelediğinden söz edilemez." biçiminde değerlendirilmiştir.

Üst gösterge tablo sistemi, yukarıdaki bölümlerde ortaya konulduğu üzere bir zorunluluktan doğmuştur. Tek tablo düzeninin, sosyal güvenlik alanında kendinden beklenen işlevleri yerine getirememesi ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nu finansman açısından darboğaza sokması, Yasakoyucuyu bu alanda, önlemler almaya zorlamış ve bunun sonucu, sosyal sigortalar hukuku alanında, yeni bir düzenleme getirilmiştir. Getirilen bu sistemle, sigortalılar ve Sosyal Sigortalar Kurumu yönünden yenilik ve iyileştirme amaçlanmıştır. Günün koşullarına ayarlanabilen esnek ve gerçekçi bir yöntemle, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun karşılaştığı malî sorunların çözümü hedeflenmiştir. Yasakoyucu, yürütme organına verdiği görevle, birbirini tamamlayıcı nitelikteki çift gösterge tablolarının ekonomik ve sosyal koşullara göre oluşturulmasını istemiştir. Öte yandan, yeni sistemde, tablolara bağlı sigortalılar açısından, ileri sürüldüğü biçimde büyük farklılıklar yaratacak bir uygulamaya yer verilmemiş, tersine, sosyal dengelerin korunması yönünden sistem, kendine özgü önlemleri de birlikte getirmiştir. Bir yandan, prim ödemede oran farkı aranmadığı halde, üst göstergeden yararlanacakların aylık bağlama oranları, diğer göstergeye göre düşük tutulurken, öte yandan üst göstergeli sigortalılardan olabildiğince uzun süreli ve fazla miktarda prim alınması öngörülmüştür. Ayrıca, sosyal yardım zamlarıyla, tüm sigortalıların eşit yararlanabilecekleri yeni bir yöntem benimsenmiştir.

Böylece denilebilir ki, eşitliği bozduğu öne sürülen sistem, ortaya kamu yararına yönelik bir sonuç getirmiştir. Kaldıkı primli rejimlerin uygulandığı bu tür sistemlerde, sigortalılar arasında, yardımlardan yararlanma yönünden, sosyal adalet ilkesini zedelememek koşuluyla ödedikleri primlerden dolayı farklılıklar oluşması kaçınılmazdır. Esasen çalışan tüm sigortalılar yönünden bir ayrıcalık yaratılmamıştır.

Yukarıda ilgili bölümlerde belirtildiği gibi, söz konusu düzenleme, Kurumun aktüeryal dengesini düzeltmek üzere uygulamaya konulmuştur. Eski emeklilerin durumlarının iyileştirilmesinin ise, ayrı bir yasa konusu oluşturacağı, eksik düzenlemenin Anayasa'ya aykırılık teşkil etmeyeceği açıktır.

Sosyal Sigortalar Kurumu, tüzelkişiliği olan ve kendi Yasası'ndaki hükümler dışında, özel hukuk hükümlerine bağlı bulunan malî ve idarî bakımdan özerk bir kuruluştur. Finansmanı,

işçi ve işverenlerden alınan ikili prim sistemiyle sağlanmaktadır. Bu nedenle, toplanan primlerin Kurum'un aktüeryal dengesine, güvenlik ilkelerine ve finansman tekniğine uygun biçimde nemalandırılması ve kullanılması gerekir.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun malvarlığı ve gelirleri, sosyal sigortalardan yararlananlara ayrılmış olmasına karşın, Kurum'un geliri devlet geliri, malı devlet malı ve kendisi de devlet kurumudur.

Sosyal sigorta kuruluşları devletin yönetimi ve denetimi altındadır. Bu durum devlete büyük sorumluluklar yüklemektedir. Devlet, sosyal sigortaların gerektirdiği mevzuatın hazırlanması ve bunların güncelleştirilme-siyle Kurum'un güçlü malî yapıda tutulmasından sorumludur. Siyasal iktidarlar, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun yönetiminde, sosyal sigortacılığın teknik gereklerine uyarak hareket etmek zorundadırlar.

Bu nedenle, bundan böyle, Kurum'un aktüeryal dengesini bozacak düzenlemelere gidilmemesi, eski emeklilerin ödedikleri primlerin kesildikleri yılların ve emekli aylıklarının bağlandığı yılki alım gücüne, o günün para değerine ve üst göstergeden emekli olanların aylıklarına yaklaşık bir düzeye getirilmesi sosyal hukuk devleti ve sosyal güvenlik ilkelerinin gereğidir. Gerektiğinde Kurum'un malî gereksinimi, aktüeryal dengeyi bozan yasaları çıkaran Devletçe karşılanmalıdır.

Diğer taraftan, Sosyal Sigortalar Kurumu emeklileri ile Emekli Sandığı'na bağlı emekliler arasında ana ilkeler dışında ayrıntılara göre kıyaslama yapmak ve bu yolla sonuca ulaşmak uygun değildir. Her iki grup emekliler, bağlı oldukları kurallar, gelirlerin bağlanma koşulları, oranları ve ölçüleri yönünden birbirlerinden oldukça farklıdır. Farklı durumlar, farklı statüleri gerektirdiğinden bu yönden de eşitsizlik savında bulunulmaz. Anayasal aykırılıkların saptanabilmesi için, yasa kurallarının kendi aralarında değil, anayasal kurallarla karşılaştırılmaları gerekir.

İtiraz konusu geçici 4. madde, Yasa'nın yürürlüğe girişinden başlayarak üst göstergeden prim ödeyenlerden, 5 yıl içinde emekli olanlara ne biçimde emekli maaşı ödeneceğini düzenlemektedir. Buna göre, 1.1.1983-9.7.1987 süresinde, gösterge tablosunun tavan göstergesi üzerinden; 3395 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girdiği 9.7.1987-31.12.1987 süresinde ise 6400 gösterge üzerinden prim ödeyip 1988 yılı içinde emekli olanların göstergesi 2050; 9.7.1987-31.12.1988 süresinde 6400 göstergeden prim ödemeye devam edenlerden 1989 yılı içinde emekli olanlara 3050; 31.12.1989'a kadar devam edenlerden 1990 yılı içinde emekli olacakların göstergesi 4050 olarak belirlenmiştir.

Aynı maddeye göre gösterge, 1991 yılında emekli olacaklar için 5100, 1992 yılında emekli olacaklar için de 6200 olarak belirlenecek, 1993 yılında emekli olacaklar ise 6400 göstergeye ulaşacaklardır.

Bu düzenleme, sigortalıların, emsallerine göre fazla ödedikleri primlerin 5 yıllık geçiş döneminde emekli aylıklarına dengeli ve adaletli bir biçimde yansımaları sağlamıştır.

Bir önlem niteliğindeki 3395 sayılı Yasa, Sosyal Sigortalar Kurumu'na malî yönden işlerlik, sigortalı çalışanlara daha iyi güvenlik olanakları kazandırmış ve eski emeklilerin durumlarını iyileştirme için yapılacak düzenlemelere malî kaynak sağlamıştır.

Yukarıdaki açıklamalara göre, göstergelere ilişkin yeni düzenlemenin Anayasa'nın 10. maddesine aykırı bir yönü yoktur.

3- Anayasa'nın 60. Maddesinin İkinci Fıkrası ve 65. Maddesi Yönünden inceleme:

İtiraz yoluna başvuran Mahkemenin bu yönlele ilişkin savlan aynen şöyledir:

"Çok düşük sayı ve orandaki varlıklı sigortalılara, imtiyaz mertebesinde ayrımlı büyük menfaatler sağlayarak, herkesin sosyal güvenliğini sağlayacak tedbirleri gereken biçimde aldığıını gösterir bir içerik taşımasından dolayı, Anayasa'nın 60'ıncı maddesine de aykırı düşmektedir.

Öte yandan, bu maddelerle getirilen sistemin, kurumun aktüeryal dengesini bozduğu, kaynaklarını haksız bir biçimde tükettiği ve giderek onu göstermelik bir hale getireceği anlaşılmaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin 17.10.1972 tarih ve 16/ 49 sayılı kararında belirtildiği gibi Sosyal Sigortalar Kurumu tüzeldişiliği olan ve kendi kanunundaki hükümler dışında özel hukuk hükümlerine tabi tutulan malî ve idarî bakımdan özerk bir devlet kurumudur. Yürütme içinde yer alır ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlıdır. Finansmanı, işçi ve işverenlerden alınan ikili prim sistemiyle olmaktadır. 4792 Sayılı Kanun M. 19/9'da genel bütçeden yapılacak yardımlardan sözedilmekte ise de, bunun Kurumun görevini yerine getirmesini engelleyecek bir durumla karşı karşıya kalması halinde, Devletin yükümlülüğünü belli eden bir hüküm olarak anlamak gerekir. Uygulamada şimdiye kadar genel bütçe yardımı gerçekleşmemiştir. Gerçekleşmesi de yakın bir gelecekte olanaklı görülmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu aktüeryasında uygulanan kapitalizasyon yöntemi de fonların mevcut enflasyondan büyük çapta etkilenmesi de, sistemin aktüeryal dengeyi bozucu etkisini artırmaktadır. Bu durum, sistemin, Devlet sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, malî kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirir' diyen Anayasa'nın 65'inci maddesine aykırı olduğu ve bunun da öteki tüm sigortalıların aleyhine olarak onların sosyal güvenliğini tehlikeye düşürme olasılığını yarattığı ortadadır".

İleri sürüldüğü gibi, itiraz konusu sistemin, Kurumun aktüeryal dengesini bozduğundan, kaynaklarını tükettiğinden, bu gelişmenin, giderek onu göstermelik duruma getireceğinden söz edilebilmesi için, öncelikle, bu savı doğrular nitelikte ciddi veri ve kanıtların da birlikte getirilmesi veya sözü edilen yasal kuralların sonuçlarını gösterir bu yöndeki açık tabloların ortaya konulması gerekir. Oysa, itiraz yoluna başvuran Mahkeme, bir takım varsayımları esas alarak sonuca ulaşmış, özellikle yüksek gelirli sigortalılara bağlanacak yüksek düzeydeki aylıkların bu duruma neden olacağı önyargısından hareket etmiştir. Yasa'nın getirdiği üst gösterge sisteminin incelenmesinden, bu tür bir sonucu belirleyebilmek mümkün olamamaktadır. Tersine, itiraz konusu kuralların öngördüğü düzenlemenin, prim gelirlerinin yükseltilmesine olanak verecek bir nitelik taşıdığı, eski sisteme göre ortalama kazanca esas alınacak sürelerin uzatıldığı, üst gösterge koşullarının zorlaştırıldığı ve gerçek ücretlere yakın kazançlar üzerinden prim gelirlerinin artırılmasının hedeflendiği görülmektedir.

Bunun birlikte, bu konuda daha açık bir saptama yapabilmek, kesin bir yargıya ulaşabilmek için, sistemin ortaya çıkardığı rakamların, aktif-pasif sigortalı sayısıyla sigortalıların ortalama kazanç durumlarının ve geçmiş yıllarda sigorta kollarından yararlananların sayısının ayrıca, Kurum bilançoları ile diğer tüm verilerin birlikte değerlendirilmesi zorunludur. Yukarıdaki bölümlerde yapılan ayrıntılı açıklamalar savların tersine bir tabloyu sergilemektedir.

Öncelikle, üst gösterge tablolarından yararlananların, kısa bir süre sonunda, tüm sigortalıların (aktif) % 40'ı oranına yükseldiği, önümüzdeki yıllarda çalışanların tamamının üst göstergeye geçirileceği ve kamu kesiminde çalışanların tümünün üst gösterge tablosundan prim ödediği, bunun sonucu prim gelirlerinin, ilk aşamada % 100'lere ulaşan artılar gösterdiği, emekli olanlar yönünden getirilen ek' malî yükümlülüğün, elde edilen gelir artışına göre çok düşük düzeyde kaldığı esasen, katsayı ve hızlı fiyat artışları nedeniyle tek tablo sistemindeki ücretlerin çok sembolik duruma düştüğü, Kurum sigorta giderlerindeki artışların eski sistemde karşılanmasının mümkün olamayacağı saptanmıştır.

İtiraz yoluna başvuran Mahkemece belirtildiği gibi, Anayasa Mahkemesi, 17.10.1972 günlü, E. 1972/16, K. 1972/49 sayılı Kararında; 1186 sayılı Yasa'ya ilişkin geçmiş 10 yıllık hizmetlerin borçlanmasına olanak veren kuralları iptal etmiştir. Sözü edilen Yasa, geçmişte kalan, primi ödenmemiş 10 yıla kadar hizmet sürelerinin, o günkü ücretler üzerinden" primi ödenilerek esas hizmetlere katılmasını öngörmüştü. Gerçekten, böyle bir sistemin bir süre daha yürürlükte kalmasına izin vermek Kurum'-un bütçütün ortadan kalkmasına neden olacak nitelikteydi. Çok sembolik sayılabilecek ücretler üzerinden yatırılacak primlerle, yıllarca değerlendirilmemiş hizmetlerin bir çırpıda, sigortalı geçmiş kabul edilmesi ve bu kişilerin sigorta yardımlarından yararlanabilecek duruma gelmeleri, Kurumun kaynaklarını tüketmek anlamında idi. Nitekim, Anayasa. Mahkemesi de bu nedenle aynen:

"Sigorta sisteminin gereği olan elde edilecek gerçek ücretin primi yerine, borçlanmanın, borçlanılacak dönemin ilk ayında alınan ücretin primi üzerinden yürütülmesi, aktüerya hesaplarının yapılmamış olması, hizmetleri birleştirilecek kişilerin ve bunların Kuruma yükleyeceği külfetin hesaplanarak tedbir alınmasına olanak tanıyan bir yönetimin getirilmemiş bulunması, primlerin zamanında işletmemenin Kurum bünyesindeki olumsuz etkileri, SSK'nın malî olanaklarını zorlamak ve giderek bunları tüketmek suretiyle sosyal güvenliği ve sosyal adaleti sağlamakla yükümlü bu kuruluşun yetersiz ve Devletin sosyal güvenliği sağlamakta göstermelik bir Sosyal Sigorta kurmuş duruma düşmesine yol açabilecek bir ağırlık taşımaktadır." demek suretiyle iptal kararını vermişti.

Anayasa Mahkemesi, aynı biçimde, 3395 sayılı Yasa'nın geçici 5. maddesiyle getirilen borçlanma sistemini de benzer gerekçelerle iptal etmişti.

Anayasa Mahkemesi'nin böylece ortaya çıkan içtihadına göre Kurum'-un kaynaklarını dengesiz bir biçimde tüketecek ve onun göstermelik bir sosyal sigorta kurulumu durumuna düşmesine neden olabilecek bir düzeyde bulunmadıkça, Anayasa'nın belirtilen ilkelerine dayalı olarak, sosyal güvenliğe ilişkin bir yasal düzenlemenin iptaline karar vermek olanaklı değildir.

İtiraz konusu sistem ise; Anayasa'nın, sosyal güvenlik alanında ortaya koyduğu esaslara uygun olarak gerçekleşmiştir. Başka bir deyişle eski, tek tablo sisteminin, Kurum kaynaklarını yeterli ölçüde besleyememesi ve Kurum'un giderek, kendisinden beklenen sosyal güvenliği yerine getirebilme görevinden uzaklaşması üzerine Yasakoyucu tarafından öngörülen bir önlem olarak getirilmiştir.

Anayasa'nın 60. maddesinin ikinci fıkrasında sosyal güvenlik alanında, Devlete gerekli önlemleri alma görevini yüklenmiş, 65. maddesinde ise, bu yükümlülüğün sınırları çizilmiştir. Sosyal güvenlik konusunda, ancak devletin ekonomik ve malî kaynakları ölçüsünde ve ekonomik istikrarın bozulmaması koşuluyla önlem alma yükümlülüğü verilmiştir. Bu yolda kabul edilen kuralların getirdiği birbirini tamamlayan iki tablo sistemiyle, bir yanda, Kuruma yeterli ölçüde kaynak bulabilmek amacıyla, aktif sigortalıların prime esas ücretlerini gerçek

ücretlere yaklaştırmak suretiyle değerlendirmek isterken, öbür yandan, bu kişilere daha iyi boyutlarda sosyal güvenlik koşulları hazırlamak istemiş ve bu arada, ortaya çıkacak malî bunalımı önlemeyi amaçlamıştır.

Bu Yasa, aslında Yasakoyucu'nun, Devletin en büyük sosyal güvenlik kuruluşunun finansman sorunlarının çözümünde yardımcı olmak yönünden, getirilmiş yeni düzenlemedir.

Gelişmiş ülkeler dahil, tüm ülkeler, sosyal güvenliğin içinde bulunduğu bunalımı çözmek için arayış içerisindeyler. Her ülke, kendisine özgü koşullar içerisinde sorunlara çözüm bulma çabasıdadır.

Sonuç olarak 3395 sayılı Yasa'nın itiraz konusu kuralları bu bölümde ileri sürülen yönlerden de Anayasa'ya aykırı değildir.

Yılmaz ALİFENDİOĞLU, Ahmet N. SEZER ve Güven DİNÇER bu görüşe katılmamışlardır.

VI- SONUÇ:

I- 20.6.1987 günlü, 3395 sayılı "506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesine Dair Kanun"la yapılan düzenlemelere yönelik itiraza ilişkin esas incelemenin;

A. 4. maddenin tümüyle, B. 14. maddeyle değiştirilen;

1- Ek 1. maddenin (20.) ikinci fıkrasında yer alan "... ve üst gösterge ..." sözcükleriyle,

2- Ek 2. maddede (21.) yer alan "... ve Üst Gösterge Tespit Tabloları ..." sözcükleri ve bu maddenin (B) bölümünün tümüyle,

3- Ek 3. maddede (22.) yollama yapılan ve fıkra olarak sözü edilen "ve (B)" belirlenmesiyle,

C. 161 maddeyle eklenen;

1- Ek 2. (34.) maddenin ikinci fıkrasının tümüyle,

2- Ek 3. (35.) maddenin tümüyle,

D. 17. maddeyle eklenen geçici 4. maddenin (69.) tümüyle; sınırlı olarak yapılmasına, OYBİRLİĞİYLE,

II- Sınırlama kararı uyarınca incelenen; A. Adı geçen Yasa'nın 4. maddesinin,

B. 14. maddesiyle değiştirilen, 506 sayılı Yasa'ya 2422 sayılı Yasa'nın 17. maddesiyle eklenen;

1- Ek 1. maddenin (20.) ikinci fıkrasındaki "... ve üst gösterge ..." sözcüklerinin,

2- Ek 2. maddesinin (21.) "... ve Üst Gösterge Tesbit Tabloları, sözcükleriyle (B) bölümünün,

3- Ek 3. maddesindeki (22.) "ve (B)" belirlemesinin, C. 16. maddesiyle 506 sayılı Yasa'ya eklenen; 1- Ek 2. maddesinin (34.) ikinci fıkrasının, 2- Ek 3. maddesinin (35.),

D. 17. maddesiyle 506 sayılı Yasa'ya eklenen geçici 4. (69.) maddesinin,

Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Ahmet N. SEZER ile Güven DİNÇER'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

14.11.1990 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Necdet DARİCİOĞLU	Yekta Güngör ÖZDEN	Yılmaz ALİEFENDİOĞLU
Üye	Üye	Üye
Servet TÜZÜN	Mustafa ŞAHİN	İhsan PEKEL
Üye	Üye	Üye
Selçuk TÜZÜN	Ahmet N. SEZER	Erol CANSEL
Üye		Üye
Yavuz NAZAROĞLU		Güven DİNÇER

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1990/5

Karar Sayısı : 1990/28

I- Sosyal Sigortalar Kurumu'nun gelirleri kamu kaynaklı gelirlerdir. Kurum'un sigortalılardan ve işverenden aldığı primler ile diğer kurum gelirleri kanunlarla belirlenmiş ve bu gelirlerin tahsilleri de devlet gelirleri gibi yine kanunlarla güvence altına alınmıştır. Ayrıca, sigorta primlerinin vergi matrahından indirilmesi kabul edilerek bunlara önemli bir kamusal malî destek sağlanmıştır. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun mal varlığı ve gelirleri sosyal sigortadan yararlananların istifadesinde olmasına karşın yasalarımıza göre Kurum'un geliri devlet geliri, malî devlet malı ve kendisi de devlet kurumudur.

Sosyal Sigortalar Kurumu devletin yönetimi ve denetimi altındadır. Bu durum devlete büyük sorumluluklar yüklemektedir. Sosyal sigortaların gerektirdiği mevzuatın hazırlanması ve bunların güncelleştirilmesi, üst yöneticilerin seçilmesi ve atanması ve kurumun bugünden yarına daha güçlü bir malî yapıda intikal etmesinden devlet sorumludur.

Siyasal iktidarlar, kendine ait. görevlerini yerine getirirken siyasal tercihlerini anayasa ve yasaların hudutları içinde serbestçe yapma imkanına sahip iken sosyal sigorta konusunda bu tercihleri daha sınırlı bir biçimde kullanmak zorundadır. Zira siyasal iktidarlar, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun yönetiminde sosyal sigortacılığın teknik sınırları içinde hareket etmek zorundadırlar. Siyasal iktidarlar, sosyal güvenlik yapısına ekledikleri munzam güvenlik tedbirlerinin getirdiği malî yükleri ve uzun yılların birikimi ile ortaya çıkan malî yetersizlikleri genel bütçe ile karşılamak zorundadırlar.

İtiraz konusu olayda belî bir tarihten itibaren Sosyal Sigorta Kuruma, sigortalıdan aldığı prim miktarlarını yükseltmiş ve buna karşılık da ihdas edilen yeni bir üst gösterge tablosundan sigortalılara aylık ve diğer haklardan yararlanma imkânı sağlanmıştır. Ancak, yeni üst gösterge tablosundan daha önce yaşlılık aylığı bağlananların istifadesi önlenmiştir. Yeni üst gösterge sisteminden yararlanamayan pasif sigortalı grup;

1- Çalışma hayatında iken o günün yasal ölçülerine göre bulundukları dereceden prim ödemişlerdir.

2- Ödenen primler, o günün yasal ölçülerine göre ve değerine göre tesbit edilmiştir.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun bütün mal varlığı, hizmet binaları, sağlık tesisleri ve akarını sağlayan tüm binalar, dünün aktif ve bugünün pasif sigortalılarının primleri ile elde edilmiştir.

Üst gösterge tablosuna dayanan yeni sistem;

1- İki grup sigortalı yaratmış ve eşitliğe dayanan sistemi bozmuştur.

2- Sigorta sisteminde imtiyaz yaratılmıştır.

3- Pasif sigortalıların yarattığı mal varlığı yeni ve imtiyazlı sigortalı gurubunun emrine verilmiştir.

4- Gelecek için belirsizlik yaratılmıştır. Bugün gelir bakımından ikiye bölünen sigortalılar için yarın üç veya daha fazla gruba ayrılma yolu açılmıştır.

5- Yasalara dayanan statü hukuku bozulmuş ve istikrarsızlık başlatılmıştır.

6- Sosyal Sigortalar Kurumu kaynaklan malî gücü daha yüksek olanların daha çok yararlanmasına tahsis edilmiştir.

Böylece sosyal sigorta emeklileri arasında eşitsizlik yaratılmıştır.

Sosyal sigorta sistemi bir bütündür. Bu istem devletçe sağlanacak asgari güvenlik demektir. Sosyal sigortalar, prim sistemi ve sağlanan güvenlik olarak istikrar fikrine dayanır.

Sosyal güvenlik sisteminin getirdiği teminat sigortalılar arasında farklılıklar yaratarak ve imtiyaz kurularak değil yeni ve munzam güvenlik sistemleri ile takviye olunabilir.

Bu sebeplerden itiraz yolu ile ileri sürülen Anayasaya aykırılık iddialarının kabul edilerek dava konusu hükümlerin Anayasa'nın 10. ve 60. maddelerine aykırılığı sebebi ile iptali gerekir.

II- Kamuoyunda "Süper Emeklilik" olarak adlandırılan (20.6.1987 günlü ve 3395 sayılı Kanun'la 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na eklenen geçici 5. madde) Anayasa Mahkemesi'nin 26.10.1988 tarihli ve E: 1988/ 19, K: 1988/33 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.

iptal Kararı gerekçesinde aşağıdaki hukukî düşünceler benimsenmiştir:

a) "Aynı sosyal güvenlik kurumu içerisinde yer alarak bütünleşmiş, kaynaşmış ve aynı amaçlar için riziko ortaklığına girmiş sigortalılardan derecesi ne olursa olsun, bir grubun, diğerlerinden ayrılarak kendilerine "özel" denilebilecek bir güvenliğin sağlanması ve yine temelde birbirinde çok farklı olmayan yakın derece ve göstergede bulunanlar için çok farklı boyutlarda sosyal güvence öngörülerek kurumun kaynaklarının dengesiz bir biçimde tahsisi, sosyal güvenliğin dayandığı ilkelerle bağdaşamaz."

"... itiraz konusu madde ile bir grup sigortalının yaşam düzeylerinin ötekilere oranla çok farklı bir biçimde yükseltilmesi yoluna gidilmiştir."

"Bu yönlerden; geçici 5. maddenin getirdiği düzenleme Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan sosyal hukuk devleti ve 60. maddesinin birinci fıkrasında gösterilen sosyal güvenlik kurumunun temel ilkelerine aykırılık oluşturmaktadır."

b) "Bir sosyal güvenlik kuruluşu olan Sosyal Sigortalar Kurumu kapsamı içerisinde bulunan sigortalılar aynı hukukî statü içerisinde özdeş durumda bulunan kişilerdir."

"Sosyal sigorta kapsamına giren sigortalılar, gelir düzeyleri ne olursa olsun, sosyal sigortalar ilkeleri gereği saptanmış bulunan alt ve üst sınırlar içerisinde derecelenmiş ve bütünlük gösteren bir sistemde yer almışlardır."

"Bu derecelenme, sigortalıların değişik hukukî statüler içerisinde değerlendirilmeleri anlamında değildir. Sadece, derece ya da kademeler arasındaki farkı göstermek için gözönünde tutulan maddî durumlara ilişkin bir konudur."

"Aynı sosyal risklere karşı asgari ölçülerde güvence altına alınan ve aynı kurallara bağlı bulunan sigortalıların hukukî statüleri arasında benzerlik vardır. Aynı durumda bulunan kişilerin yasanın öngördüğü haklardan aynı esaslara göre yararlanmaları eşitlik ilkesinin gereğidir."

"Ayrıca, en üst göstergede bulunanlarla diğer göstergelerde bulunanlar arasında sosyal güvenlik hakkı yönünden çok farklı hak durumları yaratılmıştır. Aynı hakkın, dengeli ve makul ölçülerde, diğer göstergelerde bulunanlara da tanınması gerekir. Bu nedenle Anayasa'nın 10. maddesine aykırı bulunmuştur."

Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilen geçici 5. maddedeki üst gösterge sisteminin bir benzeri de dava konusu Ek 1. madde ile getirilmiştir. Gerek geçici 5. gerekse Ek 1. maddede yer alan üst gösterge tablolarının aynı hukukî anlayış ve sistemle düzenlendiği açıktır. Her iki maddenin anayasal temelleri ve eleştirisi aynı olma mecburiyetindedir. Geçici 5. maddenin Anayasa Mahkemesi'ndeki incelemesinde yapılan tartışmalar ve Karara bağlanmasında benimsenen gerekçeler Ek 1. madde için de aynen geçerlidir.

Anayasa'nın 153. maddesinde belirlenen "Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı" ilkesi, yargı organı olarak öncelikle Anayasa Mahkemesi için geçerlidir. Üst gösterge tablosunu düzenleyen itiraz konusu yasa kuralı ile buna bağlı yasa ibarelerinin, yukarıda sözü edilen Anayasa Mahkemesi iptal kararının bağlayıcılığı sonucu olarak iptali gerekir.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle Karara karşıyız.

Üye

Yılmaz ALİEFENDİOĞLU

Üye

Güven DİNÇER

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1990/5

Karar Sayısı : 1990/28

I- 3395 Sayılı Yasa'nın yürürlüğünden önce sigorta emekli aylıklarının hesaplanmasında son beş yılın kazançlar ortalaması esas alınmakta ve tek gösterge tablosuna göre aylıklar hesaplanmakta iken bu yöntem yeni yasa ile değiştirilmiştir. 3395 sayılı Yasa, evvelce var olan "normal gösterge tablosu" yanında "üst gösterge tablosu" ve "geçici gösterge tablosu"nu kabul etmiş; böylece üç gösterge tablo düzeni oluşturulmuştur. Yasa'nın öngördüğü sistemle sigortalılar normal, geçici ve üst gösterge tablosuna bağlı olanlar biçiminde gruplara ayrılmış ve bunun sonucu olarak sigortalılara, değişik gösterge tabloları uygulanması nedeniyle değişik aylıklar bağlanmasına bu yasa ile başlanılmıştır.

3395 Sayılı Yasa'nın ek 2. maddesi hükmüne göre; sigortalılara veya hak sahiplerine bağlanacak aylıkların hesabında esas alınacak gösterge, yasanın yürürlüğe girdiği tarihten sonra ilk kez sigortalı olarak çalışmaya başlayanlar için tüm çalışma süresine ilişkin kazanç ortalamasına; yasanın yürürlüğe girdiği tarihte emekliliğine beş yıldan fazla süresi bulunanlar için yürürlük tarihinden sonra primi ödenmiş hizmet sürelerinin ortalamasına göre saptanacaktır.

Asıl itiraz konusu yapılan geçici 4. madde ise, yasanın yürürlüğe girdiği 9.7.1987 gününden itibaren beş yıldan daha az bir süre içinde sigortalının aylık bağlanmasını istemesi veya ölümü durumunda gösterge tavan sayısının saptanma yöntemini belirlemektedir. Bu durumdaki kişilerin üst göstergeden prim ödemeleri kabul edilerek, yasanın yürürlüğe girdiği günden itibaren birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü yılda emekli olmalarına göre değişik hesaplama biçimi öngörülmüştür.

3395 Sayılı Yasa'nın 17. maddesi ile 506 Sayılı Yasa'ya eklenen geçici 5. madde, yasanın yürürlüğe girdiği 9.7.1987 tarihinde malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortalarından gösterge tablosunun en üst göstergesinden aylık almakta ilanlar ile, aylık talebinde bulunmuş olup, henüz işlemleri tamamlanmamış olanlardan gösterge tablosunun en üst göstergesinden aylık bağlanmaya hak kazananlara borçlanma olanağı tanıyarak, borçlanma koşullarını, borçlanma primlerini ödeyenlerin geçici göstergelerini ve bunlara bağlanacak aylığı saptamaktaydı.

3395 Sayılı Yasa'nın "geçici gösterge tablosu"na bağlı olanlara ilişkin Geçici 5. maddesi Anayasa Mahkemesi'nin 26.10.1988 gün ve 1988/ 19-33 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeyi özetle; aynı sosyal güvenlik kurumu içerisinde yer alarak bütünleşmiş, kaynaşmış ve aynı amaçlar için riziko ortaklığına girmiş sigortalılardan derecesi ne olursa olsun, bir grubun diğerlerinden ayrılarak kendilerine "özel denilebilecek bir güvenliğin sağlanması ve yine temelde birbirinden çok farklı olmayan yakın derece ve göstergede bulunanlar için çok farklı boyutlarda sosyal güvence öngörülerek kurumun kaynaklarının dengesiz bir biçimde tahsisi sosyal güvenliğin dayandığı ilkelerle bağdaşmadığından; ayrıca, en üst göstergede bulunanlarla diğer göstergelerde bulunanlar

arasında sosyal güvenlik hakkı yönünden çok farklı durumlar yaratıldığı gibi; aynı hak dengeli ve makul ölçülerde, diğer göstergelerde bulunanlara da tanınmadığından Anayasa'nın 2, 10 ve 60. maddelerine aykırı bulmuştur.

II- Anayasa'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin nitelikleri sayılırken O'nun "sosyal bir hukuk devleti olduğu belirtilmiştir."

"Sosyal devlet", vatandaşlarının sosyal durumlarıyla, refahlarıyla ilgilenen onlara asgarî bir yaşam düzeyi sağlamakla kendini görevli sayan devlet olarak tanımlanmaktadır. Nitekim Anayasa'nın 5. maddesi de "... kişilerin ve toplumun refah huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışma"yı devletin temel amaç ve görevleri arasında saymıştır.

Gerçekten sosyal devletin amacı, toplumdaki güçsüzlerin ezilmesini ve toplumda dengesizlikler yaratılmasını önlemek olmalıdır. Devletin sosyal alana girmesi ekonomik ve sosyal bakımdan güçsüzlerin korunmasına yöneliktir. Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılan "sosyal devlet" ilkesinin "sosyal güvenlik"e ilişkin yönleri Anayasa'nın sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler bölümünde gösterilmiştir. Anayasa'nın 60. maddesi "sosyal devlet" ilkesinin uygulanmasına ilişkin önemli bir kuralı kapsamaktadır. Maddede şöyle denilmektedir. "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir.

Devlet, bu güvenliği sağlayacak tedbirleri alır ve teşkilatı kurar."

"Sosyal güvenlik" kavramı; gelirleri ne olursa olsun, kişilere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip kurum ve kurumlar topluluğudur. Başka bir anlatımla "sosyal güvenlik" bir meslekî, fizyolojik veya sosyo-ekonomik riskten dolayı geliri veya ücreti geçici veya sürekli olarak kesilmiş kimselerin geçinme ve yaşama gereksinimlerini karşılayan bir yöntemdir. Buna göre yöntemin ana ilkesi, gelirleri ne olursa olsun, sosyal bir riskle karşılaşan kişilere en az bir yaşam düzeyi sağlamak olanağına kavuşturulmasıdır.

Sosyal güvenlik, kişilerin riskin gerçekleşmesinden önceki yaşam düzeylerini aynen devam etmesinin sağlanması söz konusu değildir. Bu nedenle, sosyal güvenlik alanında görev yapan en önemli kuruluşlardan biri olan sosyal sigortada, kişilerin serbest kazançları değil, kendi ölçülerine göre belirlediği alt ve üst sınırlar arasındaki kazançlar gerek prim ve gerekse aylık ödemelerinde esas kabul edilir. Ancak bu düzenlemenin alt ve üst sınırlar arasındaki derece ve kademelerin ölçülü, aşırı ayırımlardan uzak ve sosyal devlet ilkesine uygun biçimde yapılması zorunludur. Oysa itiraz konusu yasa kuralları ile "sosyal devlet" ve "sosyal güvenlik" ilkelerine uygun bir düzenleme yapılmamıştır. Düşük kazançlı sigortalıların durumlarında bir iyileştirme yapılmazken yüksek kazançlı kimi sigortalılar yararına ve sosyal sigortanın aktüeryal dengesini bozacak bir düzenleme yapılmıştır.

Herkesi kapsamına alan tek gösterge tablosu yerine üst gösterge tablosu yaratarak, yalnızca yüksek kazançlı kimi sigortalıları bundan yararlandırıp düşük kazançlı büyük bir sigortalı kitlesini bu yeni tablodan yararlandırmayan bir yasa "herkese" sosyal güvenlik hakkı tanıyan Anayasa'nın 60. maddesi ve sosyal devlet ilkesi ile bağdaşmaz.

III- Çoğunluk kararında "Eski emeklilerin durumlarının iyileştirilmesinin ise, ayrı bir yasa konusu(nu) oluşturacağı, eksik düzenlemenin Anayasa'ya aykırılık teşkil etmeyeceği açıktır." denilmektedir. Ve böylece itiraz konusu düzenlemenin eski emeklileri kapsamaması nedeniyle eksik olduğu ve başka bir yasa ile bu durumun düzeltilebileceği kabul edilmektedir. Oysa, bu görüşün kabulü olanaksızdır. Çünkü, yasama organının bir konuda ve özellikle sosyal ve ekonomik haklara ilişkin konularda eksik düzenlemesi Anayasa'nın bir ilkesine örneğin eşitlik ilkesine aykırı sonuçlar doğuruyorsa, bu nedenle Anayasa'ya aykırılık oluşturur. Bir yasa kuralının Anayasa'ya aykırı sayılabilmesi için mutlaka bir Anayasa kuralına aykırı düşmesi gerekmez; sonucu bakımından Anayasa'daki bir ilkeye uymayan veya Anayasa'daki bir zorunluluğu ortadan kaldıran bir yasa da Anayasa'ya aykırı olur. Yasakoyucu, sosyal güvenlik alanında bazı hakları vermemeye veya yalnızca bir kısmını vermeye yetkilidir. Fakat ekonomik gelişme veya malî kaynakları yeterli görerek bir hakkı sağlayınca herkesi bunun kapsamına alması zorunludur. İlgililer arasında bir ayırım yapamaz. Böyle bir ayırım, Anayasa'nın 60. maddesinin hem amacına hem de madde metnindeki "Herkes" sözcüğünün anlamına aykırıdır. Bu nedenle, itiraz konusu yasa kuralları, herkesi (eski, yeni tüm sosyal sigorta emeklilerini) sosyal güvenlikten eşit biçimde yararlanmasını sağlayacak nitelikte olmadığından, Anayasa'nın 2, 10 ve 60. maddelerine aykırıdır.

IV- Çoğunluk kararında sosyal yardım zamlarıyla, tüm sigortalıların eşit yararlanabilecekleri yeni bir yöntemin benimsendiğinden söz edilmektedir. "Sosyal güvenlik" düşüncesinin temeli belki "sosyal yardım" sayılabilir. Ancak sosyal yardımlarda "sosyal güvenlik" niteliği yoktur, aksine sosyal yardımlar sosyal güvenliği yeterli olmayanların düştüğü durumu hafifletmek amacını güderler. Devletin, herkese sosyal güvenlik hakkını sağlayarak, toplumu sosyal yardıma gereksinimi olanlar ile olmayanlar biçiminde ikiye ayrılmasını önlemesi gerekir.

Hiçbir ülkede, gelir ve gideri birbirine karşılayan bir sosyal güvenlik ve sosyal sigorta sistemi mevcut değildir. Bu nedenle, sosyal güvenlikle kuşaklar arası dayanışma, ulusal gelir dağılımını asgarî insan yaşamında ortak bir ölçü sağlamak amacı ile dengeli olmalıdır. Sosyal sigorta sisteminin parasal açığını kapatmak için Devlet, kaynaklar aramalı hatta sosyal güvenliği ve sosyal adaleti sağlamak bakımından özveride bulunmalıdır. Çünkü Anayasa Devleti sosyal bir hukuk devleti olarak tanımlamakta ve onu herkese sosyal güvenliği sağlamakla görevli saymaktadır.

V- Gerçekleşmesi devletin desteğine bağlı olan sosyal hakların en önemlisi sosyal güvenlik hakkıdır. Bu alanda da Devlet, sosyal sigortalıların kaynaklarına ilişkin düzenlemelerde bulunmak ödevindedir. Anayasa'nın 65. maddesi, bu düzenlemenin savsaklanmasının bir nedeni olamaz. Devlet, Anayasa'nın sosyal ve ekonomik haklar konusunda kendisine verdiği ödevleri "Herkes" için belli ölçülerde yerine getirmek zorundadır. "Sosyal sigorta", "özel sigorta"dan birçok yönlerden farklıdır. Özel sigortada, sadece belli riskleri karşılamak ve verdiği kadar almak söz konusudur. Oysa, sosyal güvenlik sistemi içinde kimin ne verdiği buna karşılık ne aldığı o kadar önemli değildir. İlgililerin primi ile yaşayabilen bir sisteme yalnızca "sigorta" denir. "Sosyal (sigorta) güvenlik" ise, kuşaklar arası dayanışmadır. Bu nedenle Devlet, gerekli durumlarda toplam ulusal gelirden aktarmalar yaparak sosyal güvenliği herkes için belli ölçülerde yerine getirmelidir.

Sosyal güvenlik yönünden aşırı ayırımlar yaratan, Anayasa'nın sosyal devlet ve eşitlik ilkelerine aykırı olan geçici 4. maddenin getirdiği düzenleme Anayasa'ya uygun görülemez. Aksi durumda zaman içerisinde yeni yeni üst gösterge tablolarının kabulü kaçınılmaz olacaktır.

Esas Sayısı: 1990/5
Karar Sayısı: 1990/28

İtiraz konusa Geçici 4. maddesinin getirdiği düzenleme ile evvelce iptal edilen Geçici 5. maddenin yaptığı düzenleme arasında ve özellikle beş yıllık prim tutarını bu süre içerisinde taksitle ödeyenler yönünden hiçbir ayırım bulunmamaktadır. İtiraz başvurusunda da açıkça belirtildiği gibi Geçici 5. madde için kabul edilen iptal nedenleri tümüyle Geçici 4. madde için de geçerlidir. Bu nedenlerle itiraz konusu yasa kurallarının iptalleri gerekeceğinden çoğunluğun görüşüne katılmıyorum.

 ye

Ahmet N. SEZER