

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1993/17

Karar Sayısı : 1993/41

Karar Günü : 18.11.1993

R.G. Tarih-Sayı :24.09.1995-22414

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Ankara 4. İş Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU : 17.7.1964 günlü, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun Ek. 24. Maddesinin (a) ile (l) bentlerinin Anayasa'nın 5., 10/2, 60. ve 61/3. maddelerine aykırı olduğu savıyla iptali istemidir.

I. OLAY

Sosyal Sigortalar Kurumu'ndan yaşlılık aylığı alan davacıya 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası'nın Ek 24. Maddesi gereğince ödenmesi gerekmesine karşın ödenmeyen sosyal yardım zammı için mahkemeye başvuran vekilin dava dilekçesine verdiği yanıtta davalı Sosyal Sigortalar Kurumu, sosyal yardım zammı uygulamasını öngören Ek 24. Maddenin Anayasa'ya aykırı olduğunu ileri sürerek iptali konusunda bir karar alınmak üzere sorunun Anayasa Mahkemesi'ne iletilmesini istemiş, davacı vekili de aynı istemde bulunmuş, konuyu inceleyen yerel mahkeme yaptığı inceleme ve değerlendirme sonunda yanlıştın Anayasa'ya aykırılık savlarının ciddi olduğu kanısına vararak sözü edilen kuralın iptali istemiyle 18.2.1993 günlü kararla Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.

III. YASA METİNLERİ

A. İptali İstenilen Yasa Kuralı

17.7.1964 günlü, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası'nın ek. 24. Maddesinin iptali istenen (a) ile (l) bentlerini de içeren ve Başbakanlıkça yayımlanan yürürlükteki Kanunlar Külliyesi(Mayıs 1992, Ek-12)ndan alınan son biçimi şöyledir :

"Ek Madde 24- (6/3/1981 - 2422/17 mad. ile gelen Ek 5 inci mad. hükmü olup madde numarası teselsül ettirilmiştir.)

a) (Değişik : 16/10/1985 tarih ve KHK/251; Aynen kabul; 7/1/1986 tarih ve 3251 sayılı Kanun) 506 sayılı Kanun ile ek ve değişikliklerine göre iş kazaları ile meslek hastalıkları, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarından, gelir veya aylık alanlar ile 991 sayılı Kanunla Kuruma devredilen sandıklar mevzuatına göre aylık alanlara her ay sosyal yardım zammı olarak 12.919 lira ödenir.

(Değişik: 16/2/1989 - 3522/1 md.) Bakanlar Kurulu, sosyal yardım zammı miktarını, gösterge, üst gösterge ve geçici gösterge tablosundaki derece ve kademelere göre birbirinden farklı olarak tespit etmeye yetkilidir.

Bu ödemeler, Kurumdan gelir veya aylık ödemesine imkân veren dosyalar esas alınarak yapılır.

b) İş kazaları ile meslek hastalıkları sigortasından sürekli iş göremezlik geliri almakta olanlara, gelir bağlanmasına esas olan sürekli iş göremezlik derecesi oranında sosyal yardım zammı ödenir.

c) Yabancı ülkelerle aktedilen sosyal güvenlik sözleşmeleri uyarınca kısmî gelir veya aylık alanlara ödenecek sosyal yardım zammı, Türk mevzuatına tabi olarak geçen prim ödeme süresinin, sosyal güvenlik sözleşmesine göre nazara alınan toplam prim ödeme süresine olan oranına göre hesabedilir.

d) İş kazaları ile meslek hastalıkları sigortasından gelir alanlara ödenen sosyal yardım zammı, 506 sayılı Kanunun 22 nci maddesine göre ödenecek sermayenin hesabında nazara alınmaz. Ancak, söz konusu maddede belirtilen tarife uyarınca hesaplanacak peşin sermaye değeri, 506 sayılı Kanunun 26 ncı maddesi hükümlerine göre tespit edilecek peşin sermaye değerleri toplamına katılır.

e) Söz konusu sosyal yardım zammı, hak sahiplerine her dosya için tamamı tevzi edilecek şekilde ve eşit oranda bölüştürülür.

f) İki ayrı sigorta kolundan veya iki ayrı dosyadan gelir veya aylık alanlara, en fazla ödemeye imkân veren bir dosya üzerinden sosyal yardım zammı ödemesi yapılır.

g) Hak sahibi kız çocuklarının evlenmeleri nedeniyle ödenen evlenme yardımının hesabında sosyal yardım zammı nazara alınmaz,

h) 5/1/1961 tarih ve 228 sayılı Kanun ile ek ve değişikliklerine göre Kurumca aylık bağlananlara ödenen sosyal yardım zammının hizmet süreleriyle orantılı olarak tespit edilen miktaraynı nitelikteki zammı ödeyen ilgili sandık veya kurumdan tahsil edilir.

i) Ödeme dönemlerine göre peşin ödenen sosyal yardım zammı, ölüm halinde geri alınmaz,

j) Sosyal yardım zammından icra ve diğer kesintiler yapılamayacağı gibi, her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır.

k) Yersiz yapılan sosyal yardım zammı ödemeleri, ilgilinin varsa almakta olduğu gelir veya aylıktan % 25 oranında kesilmek suretiyle, yoksa genel hükümlere göre geri alınır.

l) (Ek: 20/6/1987 - 3395/15 md.) Genel ve katma bütçeli idareler, mahalli idareler, döner sermayeli kuruluşlar ile kanunla ve kanunların verdiği yetkiye istinaden kurulan kuruluşlar ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamına giren teşekkül ve kuruluşlarla bunların müessese, bağlı ortaklık ve iştiraklerinden, çalıştığı en son kuruluş olarak ayrılmak suretiyle kendisine 506 sayılı Kanun hükümlerine göre malullük, yaşlılık veya ölüm aylığı bağlanan kişilere ödenen sosyal yardım zamları, Kurumca yazılı olarak istenmesi üzerine, bu kuruluşlar tarafından en çok iki ay içinde Kuruma ödenir.

Kurumlar Vergisi mükellefi olan kamu kurum ve kuruluşları bu madde gereğince yapılan ödemeleri Kurumlar Vergisi matrahından indirilebilirler."

B. Dayanılan Anayasa Kuralları

İtiraz yoluna başvuran mahkemenin iptal istemini dayandırdığı Anayasa kuralları şunlardır :

1. "V. Devletin temel amaç ve görevleri

MADDE 5- Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, 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 çalışmaktır."

2. "X. Kanun önünde eşitlik

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. (Fıkra 2).

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

3. "X. Sosyal güvenlik hakları

A. Sosyal güvenlik hakkı

MADDE 60- Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir.

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

4. "B. Sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler

MADDE 61-

.....

Yaşlılar, Devletçe korunur. Yaşlılara Devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir. (Fıkra 3).

.....

.....

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Servet TÜZÜN, Mustafa ŞAHİN, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN ve Mustafa BUMİN'in katılmalarıyla 15.4.1993 günü yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

İşin esasına ilişkin rapor, başvuru kararı ve ekleri, iptali istenen Yasa kurallarıyla dayanan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri okunup incelendikten ve 2949 sayılı Yasa'nın 30. maddesi uyarınca çağrılan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü temsilcilerinin sözlü açıklamaları dinlendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

A. Genel Açıklama

Sorun, yaşlılık aylığıyla birlikte verilmesi Yasa'yla öngörülen "sosyal yardım zammı" adındaki ek ödemeden kaynaklanmaktadır. İnsanın geleceğine ilişkin önlem ve hazırlıklar içinde, hepsinin gerçekleşmesine olanak sağlayan ve hepsinin dayanağı sayılan akçalı durum öncelik taşımaktadır. Çalışanlar yönünden, çalışılan sürede gereksinimleri karşılamaktan daha önemlisi emeklilik günlerinin huzur içinde geçmesidir. Sosyal Sigortalar Kurumu iştirakçilerinin yaşlılık aylığı, emeklilik yaşamının olabildiğince sorunsuz geçmesi için gereksinimleri karşılamak amacıyla kullanılmaktadır. Geleceğe güvenle bakmanın parasal aracı olan yaşlılık aylığının yetersizliği "sosyal yardım zammı"yla giderilmek istendiğinden 506 sayılı Yasa'nın itiraz konusu ek 24. maddesiyle bu yardım kurumu yaşama geçirilmiştir. Yurttaşlarını, bireyleri, bu yolla topluma istenci dışında gelişen olaylara, olası tehlikelere karşı korumak ve her yönden güven içinde yaşatmak Devletin başlıca görevlerindendir. Sosyal hukuk devleti, sosyal güvenlik sorunlarını çözmeyi yüklenmiş, ülkenin kalkınmasıyla birlikte ulusal gelirin sosyal katmanlar arasında adaletli biçimde sağlanmasını amaç edinmiş devlettir. Güçsüzleri güçlülere ezdirmemek ilkesi, herkesi, çalışanları, emeklilerle yaşlıları durumlarına uygun düzenlemelerle sağlıklı, mutlu ve güven içinde yaşatmayı gerektirir. Sosyal politikaların amaçlarına ulaşmasında gelir ve hizmetlerin adaletli dağılımı ilk sırayı alır. Bu nedenle "sosyal yardım zammı" adıyla getirilen katkı, Devletin işçi emeklisine yaklaşımının bir göstergesi niteliğindedir. Sosyal yardım programlarının bir gereği olarak hukuksal yapısı oluşturulan "sosyal yardım zammı" değişik adlar altında (aileye ve çocuklara yönelik olarak) kimi ülkelerde uygulanmaktadır. Önce malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortasından aylık alanlar ile işkazası ve meslek hastalıkları sigortalarından gelir bağlananlara "avans" adıyla yapılan ödeme, sonra "sosyal yardım zammı"na dönüştürülmüştür. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun primlerden oluşan özkaynaklarından karşılanan "sosyal yardım zammı", Kurum'un sağlamaya çalıştığı olağan yardım düzeyini gerçekleştirmesinde güçlülere neden olduğu anlaşılmaktadır. "Sosyal yardım zammı"na ayrılan para, temel görevlerin yerine getirilmesini engelleme ölçüsüne geldiğinden ödemekten kaçınıldığı saptanmıştır. Sosyal sigorta yardımlarının yetersizliğini gidermek amacıyla öngörülmüştür.

B. İtiraz Konusu Kuralların Anlam ve Kapsamı

Sosyal Sigortalar Kurumu'nca ödenen "sosyal hizmet zammı" 15 yıl içinde 1300 katına çıkarak 975 bin TL. olmuştur. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun aylık ödemeleri içindeki oranının 1980'de % 17 iken 1992'de % 49, 1993'ün ilk 4 ayında ise % 54 olduğu sözlü açıklama sırasında yetkililerce anlatılmıştır.

1. Sosyal Sigortalar Yasası'nın Ek 24. Maddesinin iptali istenen (a) bendi, yukarıya alınan metninde de açıkça görüleceği üzere iş kazaları, meslek hastalıkları, malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortalarından gelir ya da aylık alanlarla 991 sayılı Yasa kapsamındaki standartlardan aylık alanlara her ay 12.919 TL'lik sosyal yardım zammı ödenmesine ilişkindir.

Maddenin (1) bendiyle yine yukarıya alınan metninde ayrıntılı biçimde belirtilen kuruluşların, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun yazıyla istemesi üzerine sosyal yardım zammının en çok iki ay içinde Kurum'a ödenmesi düzenlenmiştir.

Kamu kuruluşlarından emekli olan sigortalılara ödenen sosyal yardım zammının bu kuruluşlardan alınmasına olanak veren kurala göre 1987-1992 yıllarında kamu kuruluşlarına tahakkuk ettirilen 5,5 trilyon TL borçtan ancak 600 milyar TL alınabildiği de sözlü açıklamada anlatılmıştır.

C. Sınırlama Sorunu

1. Sosyal Sigortalar Yasası'nın Ek 24. Maddesinin (1) bendi, bir kısım sosyal yardım zammının sağlandığı kaynaklardan kamu kuruluşlarının Sosyal Sigortalar Kurumu'na iş kazası ve meslek hastalığı dışında ödeyeceği sosyal yardım zammına, ödeme yöntemine ve süresine ilişkin olup yerel mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanacak kural değildir. Bu durumda, Anayasa'nın 152. maddesinin birinci fıkrası ile 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddesinin son fıkrası gereğince (1) bendine ilişkin itirazın, başvuran mahkemenin bu konuda yetkisizliği nedeniyle reddine, oybirliğiyle karar verilmiştir.

2. Sosyal Sigortalar Yasası'nın Ek 24. Maddesinin (a) bendine göre ödenmesi istenilen sosyal yardım zammı, yerel mahkemenin bakmakta olduğu davanın davacısı gözetildiğinde esas inceleme yalnız 506 sayılı Yasa kapsamındakilerle sınırlı tutulmalıdır. Bu nedenle, (a) bendine ilişkin esas incelemenin 506 sayılı Yasa ile ek ve değişikliklerine göre yaşlılık aylığı alanlarla sınırlı olarak yapılmasına oybirliğiyle karar verilmiştir.

D. İtiraz Konusu Kuralın Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu

1. Anayasa'nın 5. Maddesi Yönünden İnceleme

İtiraz yoluna başvuran mahkeme, sosyal güvenlik kuruluşlarınca sağlanan yardımların edim-karşı edim ilkesine dayanmasına, 506 sayılı Yasa'nın 72. maddesi gereğince sağlanacak her yardım için prim alınması gereğine karşın 506 sayılı Yasa'nın öngördüğü sistem gözardı edilerek sosyal yardım zammı için prim alınmadığını, bu ödemelerin işçi emekli aylıklarını aştığı ve Kurum'un prim gelirlerinin % 30'una ulaştığını, yasal olarak bulunmasına karşın Kurum'a devlet yardımı yapılmadığını, Kurum'un akçalı güçlüklerini aşabilmesi için prim oranlarının % 10 artırılması zorunluluğuna değinmiş, sosyal yardım zammını ödeme yükümlülüğüne ilişkin açık bir kural bulunmadığını, prim ya da kesenek almadan yardım yapılamayacağını ileri sürmüş, ayrıca yukarıya alınan ayrıntılı gerekçelerle iptal isteminin dayanaklarını açıklamıştır. 4792 sayılı Yasa'nın 19. maddesinde Kurum gelirleri arasında sayılan Devlet yardımının yapılmadığı da belirtilen başvuru kararında konu, Devletin temel amaç ve görevleri kapsamında değerlendirilmiştir.

Sosyal yardım zammı, hakeden iştirakçilere ödenecek Devlet katkısıdır. Sosyal Sigortalar Kurumu bu ödemenin aracıdır. Kurum'un içinde bulunduğu akçalı güçlükler, sosyal devlet ilkesinin bir gereği olan bu ödemenin yapılmasını geciktirse, yavaşlatsa, azaltsa da bireylerin ve ailelerin sosyal güvenliğini olumlu biçimde etkileyen yardımın kaldırılmasına neden olamaz. Yardımın, bir sosyal katkı olarak sürmesinin, asıl ödemeler doyurucu düzeyde olmadıkça, sosyal devlet niteliğine uygun bir işleyiş olduğunda duraksanamaz. Yalnızca "malî darboğaz" Anayasa'ya aykırılık nedenini oluşturamaz. Kurum'un malî yönden iyileştirilmesi

için alınacak önlemler de Yasakoyucu'nun ve Kurum yönetiminin yetki ve görev alanına giren konulardır. Sosyal yardım zammının Anayasa'nın 5. maddesinde sayılan Devletin temel amaç ve görevleriyle bağdaşmayan yönü olmadığı gibi, tersine, bu maddeye uygun düşen bir yaklaşım türüdür.

2. Anayasa'nın 10. Maddesinin İkinci Fıkrası Yönünden İnceleme

İtiraz yoluna başvuran mahkeme, Anayasa'nın öngördüğü sosyal güvenlik düzeninin 506, 1479 ve 5434 sayılı Yasalar çerçevesinde finansman kaynağı özde primlerden oluşan sosyal sigortalar modeline göre yapıldığını, prim ya da kesenek alınmadan yardım yapılmasının Anayasa'nın amaçladığı sosyal güvenlik hakkını büyük ölçüde tehlikeye düşürdüğünü ileri sürmüş, böylece Anayasa'nın 10. maddesinin ikinci fıkrasına aykırılık gerekçesini sosyal güvenlik kuruluşlarının eşitlik yönünden karşılaştırılmalarına ve prim ödmeden yardım yapılamayacağı görüşüne dayandırmıştır.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının başlıcaları Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'dur. Bunlar, kuruluş yasaları, kapsadığı kişiler, sağladıkları olanaklar ve bunların hesaplanma yöntemleri yönünden birbirinden ayrı yapıda güvenlik kuruluşlarıdır. Nitelikleri değişik olan kurumlar arasında karşılaştırma yapmak uygun değildir.

Anayasa'nın 10. maddesiyle öngörülen eşitlik; aynı durumda bulunan kişilerin yasalarca aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamayı, yasa karşısında kimseye dil, ırk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri nedenlerle ayırım yapılmasını önlemeyi amaçlamaktadır. Eşitlik ilkesiyle hukuksal birlikteliğin gerçekleşmesi istenmiştir. Bu ilke, aynı durumda olanlara aynı, ayrı durumda olanlara ayrı kuralların uygulanmasını değil, aynı durumda olanlara ayrı kuralların uygulanmasını engellemektedir. Dava konusu olaydaki Sosyal Sigortalar Kurumu ile TC. Emekli Sandığı'nın ve Bağ-Kur'un niteliklerindeki ayrılık, ayrı kurallara bağlı tutulmalarını ve iştirakçilerine ayrı tür, koşul ve yöntemle ödemeler yapılmasını aykırı kılmamaktadır.

Prim almadan sosyal içerikli yardımlar yapmanın sosyal güvenlik hakkını tehlikeye düşüreceği ve böylece eşitlik ilkesinin zedeleneyeceği savı, sosyal güvenliği sağlamanın Devletin görevi olmasına karşın kaynak yöntemlerinin uygulanmasına ilişkin kural konulması olgusu karşısında yerinde görülmemiştir. Kaldıkı, sosyal güvenliğin, eşitliğin sağlanması ve bu kavramların zedelenme olasılığı salt prim ödenmesine bağlı tutulamaz. Prim alınmadan da sosyal içerikli yardımlar yapılabilir. Bu durumu Devletin ya da ilgili kurumların akçalı güçleriyle olanak kazanır. Sosyal Sigortalar Kurumu, evlenme yardımında olduğu gibi prim almadan da yardım yapabilmektedir.

Ayrıca, Yasa'da öngörülen yardımın yapılmasını engelleyen ya da yapılmasını koşula bağlayan bir kural yoktur. (a) bendinin açıklığı, ödemenin yapılması için başka bir kuralın varlığını da gerektirmemektedir.

İtiraz konusu kuralın Anayasa'nın 10. maddesinin ikinci fıkrasına aykırı bir yanı görülmemiştir.

3. Anayasa'nın 60. Maddesi Yönünden İnceleme

İtiraz konusu kuralın Anayasa'nın 5. ve 60. maddelerine aykırılığı gerekçesi birliktelik taşımaktadır. Yukarda 5. madde bölümünde özetlenerek belirtilen aykırılık gerekçesi 60. madde için de gözetilerek yargıya varılacaktır.

Devlet katkısının yapılmamasının malî güçlüğü yenmek için primlerin % 10 artırılmasını gerekli kılması, bunun da işçi ve işverene yeni yük getireceği, karşılığı alınmadan yapılan yardımın emeklilerin refah payını azaltacağı görüşünün Anayasa'nın 60. maddesiyle bir ilgisi bulunmamıştır.

Sosyal güvenlik, bireylere ekonomik güvence sağlayan kişileri belli zarara uğrama olasılıklarına karşı, koruma işlevi bulunan kurumlar bütünüdür. Sosyal güvenlik politikaları, sosyal zarar tehlikelerinin sonuçlarını giderek bireyleri ekonomik yönden güçlü tutmayı amaçlar. Bu amaçları güden politikaların kapsamına çalıştırma (istihdam), gelir güvencesi, çalışma gücünün korunması, meslek kazancı yerine geçecek ödemeler, sosyal sigortalardan belli aralıklarla sağlanan gelirler, her tür sosyal yardım ve öbür ödemeler girmekte, böylece bireyin ekonomik ve sosyal güvenliğiyle bu yolla ve buna koşut biçimde toplumda sosyal güvenlik sağlanarak, toplumsal barış güçlendirilmektedir.

Sosyal güvenliğin sağlanması, yalnız sosyal sigortalarla değil, öbür sosyal hizmet kuruluşları, kimi sosyal hizmetler ve sosyal yardımlarla olmaktadır. Bu kapsamda zarara uğrama olasılıklarını denkleştirmeye birlikte sosyal denkleştirme de önem kazanmaktadır. İncelenen kuralın öngördüğü sosyal yardım zammı, madde kapsamındaki kişilerin sosyal güvenliklerini sağlamak için getirilmiş, sosyal yardım nitelikli bir ödemedir. Sosyal yardımın tümüyle sosyal sigorta kapsamında çözümlenmesi olanağı bulunmadığından düzenleme, Anayasa'nın 60. maddesine aykırı değildir.

4. Anayasa'nın 61. Maddesinin Üçüncü Fıkrası Yönünden İnceleme

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, incelenen kuralın Anayasa'nın 61. maddesinin üçüncü fıkrasına aykırılık gerekçesinde, bu maddede yaşlıların Devletçe korunacağını, yaşlılara Devlet yardımı ve sağlanacak öbür haklarla kolaylıkların yasayla düzenleneceğinin öngörüldüğünden söz ederek bu hususların emeklileri de kapsayacağı görüşünü açıklamaktadır.

Oysa, Anayasa'nın 61. maddesi, sosyal güvenlik yönünden özel olarak korunması gerekenlere ilişkin bir kuraldır. İptali istenen (a) bendinin Anayasa'nın 61. maddesinin üçüncü fıkrasıyla bir ilgisi görülememiştir.

Devlet, yükümlülüklerini olanakları ve gücü ölçüsünde yerine getirecek, bu bağlamda yürürlüğe konulan Yasa ile öngörülen sosyal hizmet zammının etkin biçimde ve düzenli ödenmesi için gereken önlemleri almaktan, Sosyal Sigortalar Kurumu'na gerekli yardımları yapmaktan, yasal düzenlemelerle Kurum'u güçlü kılmaktan kaçınmayacaktır. Kural iptal edilirse sosyal yardım zammından tümüyle yoksun kalınır. Devlet önlem alırsa ödenmesi yararlı biçimde sürer.

Özgün adıyla ya da dolaylı olarak ödenmesine ilişkin Anayasa'da açık bir kural bulunmamakla birlikte ödenmesi Anayasa'nın herhangi bir kuralına aykırı düşmeyen sosyal yardım zammını öngören yasakoyucunun bu takdirine elatarak ödenmesinin gerekmediğini kararlaştırmak, Anayasa Mahkemesi'nin özenle kaçındığı yasakoyucu gibi davranmakla yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm kurmak benzeri bir yerindelik denetimi olur.

Esas Sayısı : 1993/17
Karar Sayısı : 1993/41

Açıklanan bu nedenlerle itiraz yerinde görülmediğinden iptal isteminin reddi gerekir.

Güven DİNÇER, Mustafa GÖNÜL, İhsan PEKEL ile Sacit ADALI bu görüşlere katılmamışlardır.

VI- SONUÇ

17.7.1964 günlü, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası'nın sınırlama kararı gereğince incelenen Ek 24. Maddesinin (a) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Güven DİNÇER, Mustafa GÖNÜL, İhsan PEKEL ile Sacit ADALI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

18.11.1993 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Güven DİNÇER	Mustafa GÖNÜL
Üye	Üye	Üye
İhsan PEKEL	Selçuk TÜZÜN	Ahmet N. SEZER
Üye	Üye	Üye
Haşim KILIÇ	Yalçın ACARGÜN	Mustafa BUMİN
Üye	Üye	
Sacit ADALI	Ali HÜNER	

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1993/17

Karar Sayısı : 1993/41

Anayasa'nın 60. maddesinin ikinci fıkrasında, Devletin sosyal güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alacağı ve bunun içinde gerekli teşkilatı kuracağı öngörülmüştür.

Uygulamada Türkiye'de sosyal güvenlik, Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'dan ibaret olan üç ayrı ve paralel sosyal güvenlik kurumunca yürütülmektedir. Bu kurumların düzenlenişi, çalışanlara ve emeklilere sağladıkları sosyal güvenliğin kapsamı, boyutları ve uygulanışı ile kurumların devletle olan ilişkileri yasalarla belirlenmiş ve çözülmüştür.

Bu ilişkilerin anayasal boyutları ise Anayasa Mahkemesi'nin Anayasa'nın 60. maddesi ile ilgili yorumlarında ortaya konulmalıdır.

Sosyal güvenlik kurumları, kuruluşlarında temel iki ayrı yolun izlenmesi mümkündür:

1. Masraflarına katılma, ne biçimde düzenlenirse düzenlensin sosyal güvenliği devletçe karşılanması ve yürütülmesi,

2. Sosyal güvenliğin sigorta sistemine göre "çalışan" ve "işveren"in katkıları ile oluşan kaynaklarca sağlanması ve bağımsız kuruluşlarla yönetilmesi.

1949 yılında Emekli Sandığı, 1945 yılında Sosyal Sigortalar Kurumu ve 1971 yılında Bağ-Kur'un kuruluşunda yukarıda açıklanan ikinci yol izlenmiştir.

Devletin bu kuruluşları ve bunların verdikleri sosyal güvenliğin düzenlenmesinde temelde yapılan tercihin unutulmaması ve düzenlemelerde ve kurum-Devlet ilişkilerinde bu hususun gözönünde tutulması gerekir.

Ayrıca sosyal güvenlik kuruluşlarının doğal yapıları gereği bu kurumların düzenlenişi ve yönetiminde "istikrar" temel kuraldır.

Ülkemizdeki bütün sosyal güvenlik kuruluşları başlangıçta yapılan temel tercih nedeniyle sigorta esasına göre düzenlenmişlerdir. Bunların gelirleri, özel sigortalardaki gibi sözleşme ile değil yasal normlarla belirlenmiştir. Aynı şekilde sosyal sigortanın karşıladığı riskler de yine yasal normlarla tespit edilmiştir. Bu yasal normlar karşılıklı denge içinde belirlenmiştir. Gelir-Gider esasına dayanan bu dengeyi bozacak her düzenleme, bu kuruluşların geleceğini olumsuz yönde etkiler.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının malları korunma bakımından "devlet malı"nın imtiyazlarını taşırlar. Bu mallar ve kurum kaynakları devletin değildir. Bunlar, ancak devletin siyaneti altındadırlar ve Devletçe kurulan sistem içinde yönetilirler. Bu kuruluşların gerçek sahibi sosyal güvenliğini bu kuruluşlara bağlayan kitlelerdir.

Dava konusu fıkra ile yapılan düzenleme Sosyal Sigortalar Kurumu'nun geleceği düşünülmeden yapılmış hesap dışı bir düzenlemedir. Bu düzenleme ve benzeri düzenlemeler bugün sosyal sigortaya gelecekleri için kesenek ödeyen sigortalıların güvenliklerinin yok edilmesi anlamındadır.

Sosyal güvenlikle ilgili temel düzenlemeler ve yönetim tercihleri yapıldıktan ve konunun gerektirdiği uzun, istikrarlı uygulama yıllarından sonra temelde yapılan tercihlere aykırı ve sosyal güvenlik kurumuna karşılıksız yük getirici yasal düzenlemelerin yapılması işte bu açıdan ele alınmalıdır.

Esas Sayısı : 1993/17
Karar Sayısı : 1993/41

Genel idarenin ve Devlet hazinesinin dışında kanunlarla düzenlenen özel gelir kaynaklarına sahip olan ve yine kanunlarla düzenlenmiş sosyal sigorta giderlerini karşılayan sosyal güvenlik kuruluşlarının belirli aktuaria hesaplarına dayanan gelir ve gider denkleğini bozacak yasal harcamalarda bulunabilmesi için yasakoyucu tarafından özel gelir kaynakları gösterilmeli ve bulunmalıdır. Bu kaynakların düzenlenmesinde de bugün sosyal güvenlikten yararlanan eski nesillerle onu bugün ödentileri ile ayakta tutan nesiller arasındaki dengelerin adil düzenlemelerle sağlanması gerekir.

Uzun yıllardır ülkemizde Devlet harcamalarında bir disiplin sağlanamadığı için sosyal güvenlik kuruluşlarının kaynakları Hazine'nin giderlerini denkleştirmekte kullanılmış ve eritilmiştir. Ayrıca çeşitli yasal düzenlemelerle sosyal güvenlik kuruluşlarına hesap ve sistem dışı yeni yükler getirilmektedir.

Dava konusu maddenin ilk bakışta Anayasa ile ilgisi görülmeyebilir. Fakat bu Madde bir sosyal güvenlik kuruluşunun yasalarla yok edilmesinin güzel bir örneğidir. Yasakoyucu, sosyal güvenlik kuruluşlarını tüketme yetkisine sahip değildir ve yasalarla getirdiği yeni yükleri kurum dışı kaynaklardan bulmak ve karşılamak zorundadır.

Sosyal güvenliğin geleceğini tehlikeye atan bütün düzenlemeler sosyal güvenliği anayasal bir kurum haline getiren, Anayasa'nın 60. maddesine aykırılık oluşturur.

Yukarıda açıklanan nedenlerle dava konusu kural Anayasa'nın 60. maddesine aykırıdır ve iptali gerekir.

Başkanvekili
Güven DİNÇER

Üye
Sacit ADALI

KARŞIOY GEREKÇESİ

Esas Sayısı : 1993/17

Karar Sayısı : 1993/41

Bu konuda Üye Mustafa GÖNÜL'ün karşıoy gerekçesine katılıyorum. 16.8.1995

İhsan PEKEL

Üye

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1993/17

Karar Sayısı : 1993/41

"Sosyal güvenlik hakkı", Anayasa sistematığında "ÜÇÜNCÜ BÜLÜM"deki "SOSYAL VE EKONOMİK HAKLAR VE ÖDEVLER" kategorisinde yer almış ve 60. maddede şöyle ifade edilmiştir:

"Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir.

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

Bu maddenin ikinci fıkrasıyla Anayasakoyucu, açık, kesin ve buyurucu bir kural halinde gerekli önlemleri almayı ve örgütleri kurmayı Devlete görev olarak vermiştir. Bu görevlendirme, "Cumhuriyetin nitelikleri"nden birinin de "sosyal Devlet" olduğunu belirleyen Anayasa'nın 2. maddesinin doğal sonucudur. Bir başka anlatımla, sosyal devlet kapsamında, doğru olan da, olması gereken de böylesine bir görevlendirmedir. Ne var ki, Anayasakoyucu, bu görevlerin uygulanabilirliğini, "ekonomik istikrarın korunması" ve malî kaynakların yeterliliği" gibi iki temel koşula bağlamaktadır. Bu konuda Anayasa'nın 65. maddesi şu düzenlemeyi getirmiştir:

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

Hemen işaret etmek gerekir ki, bu düzenlemenin içerdiği ölçü-normların mantığı ve kabul edilebilirliği, devlet görevlerinin yerine getirilmek istenmemesinin ya da kasıtlı ertelenmesinin taktik nedenleri olarak kullanılamaz. Bir başka anlatımla, "Sosyal ve ekonomik hakların sınırı", amaç dışı bir mazeretin kaynağı olamaz.

Devlet, bir Anayasa buyruğu olarak, sağlanmasıyla yükümlü kılındığı sosyal güvenlik için iki temel görevden biri olan örgütlemeyi, gereksinme türlerine ve kümelerine göre gerçekleştirmiştir. Bunlar, TC. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, BAĞ-KUR ve bazı kuruluşlara ait sosyal güvenlik işlevli sandıklardan oluşmaktadır.

Devletin bu alandaki ikinci anayasal görevleri ise "...gerekli tedbirleri..." almaktır. Bunları şöyle sıralayabiliriz.

1. Anayasa kurallarına ve hukukun temel ilkelerine uyumu gerçekleştirmek,
2. Yükümlülüklerini üstlendiğimiz uluslararası sözleşmelerin ya da ulusalüstü (supra national) kuralların öngördüğü standartların gerisinde ya da dışında kalmayan düzenlemeleri yaşama geçirmek,
3. Çağdaş ve uygar gelişmelere açık ölçü-normları saptamak,
4. Sürekli, dengeli ve sağlıklı akçal kaynaklarla sistemi desteklemek, güçlendirmek.

Sıraladığımız bu önlem kümelerinin, aslında sistem içinde birer ilkeye dönüşmeleri yararlı olduğu kadar zorunludur da.

Özellikle sosyal güvenlik kurumlarının aktüaryal durumlarının olumlu düzeyde tutulması, başka bir anlatımla gelir-gider dengesinin süreklilik kazanması gereksinimi, önlemlerin, kendine özgü kurallar halinde ilkeleşmesini de ön planan çıkarmaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında bu zorunluluğu şöyle pekiştirmektedir:

"... Anayasa'nın, bireylerin gelecekte karşılaşacağı sosyal riskler karşısında yoksulluğa düşmemeleri için bunlara asgarî ölçülerde bir yaşam düzeyi amaçladığı ve bunu bir hak olarak benimsediği tartışmasızdır. Bu amaç, sosyal sigorta kuruluşlarınca, kendi kuralları çerçevesinde yerine getirilir. Bu kuruluşlar anayasal görevlerini yapabilmek için, önceden gelir (prim) elde etmek ve bu gelirleri finansman yöntemlerine göre değerlendirmek, sonuçta risklerle karşılaşanlara kendi ilkelerine göre dağıtmak ve diğer görevlerini yerine getirmekle yükümlüdür. Sosyal sigorta kuruluşları görev ve yükümlülüklerini yerine getirmek için zorunlu olarak sosyal sigorta hukukunun ilkelerini uygularlar." (Esas: 1990/28, Karar: 1991/11. AMKD 27/1, s. 353)

Yine bir Anayasa Mahkemesi kararına göre, "Siyasî iktidarlar, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun yönetiminde, sosyal sigortacılığın teknik gereklerine uygun hareket etmek zorundadırlar." (Esas: 1991/5, Karar: 1992/9, Resmî Gazete 7 Mayıs 1992/21221, s. 17)

Demek oluyor ki, devletin sosyal güvenliğe ilişkin anayasal görevlerini yerine getirebilmek için alınması zorunlu önlemlerin başında, ilgili sosyal güvenlik kurumunun aktüaryal dengesini sürekli koruyup geliştirecek iki temel dayanak, yani "sosyal sigorta kuruluşlarının kendi kuralları" ve "sosyal sigorta hukukunun ilkeleri" önem ve öncelik kazanmaktadır. Anayasa Mahkemesi de bu duyarlı konumu sık sık vurgulamaktadır.

Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrası uyarınca, Resmî Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi kararları, "...yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar." Herkes için geçerli (erga omnes) olan bu özellik, yeni bir içtihat değişikliğine değin, kuşkusuz, Anayasa Mahkemesi için de sözkonusudur. Şu halde, anayasa yargısının bur tür yerleşik ve yönlendirici buyruklarının, karar sürecinde gözönünde bulundurulması zorunludur. Biz de aynı yolu izleyeceğiz.

Buraya kadar yaptığımız ve "ilke-kural" kavramlarında odaklaşan özet açıklamalarımızın, karşı oyumuzun özünü oluşturan dâvalı kuralla ilişkisini belirtmeye çalışacağız. Bunu yaparken dava dosyalarında bulunan belgelerdeki iç ve dış kaynaklı sayısal bilgilerden de gerekli ve yeterli ölçülerde yararlanacağız.

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme tarafından iptal istemine konu edilen 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası'nın EK. 24. maddesinin (a) bendinin, Anayasa Mahkemesi'nin sınırlama kararı gereğince incelenen metni şöyledir:

"Ek Madde 24.

a) (Değişik: 6/10/1985 tarih ve KHK/251; Aynen kabul; 7.1.1986 tarih ve 3251 sayılı Kararı) 506 sayılı Kanun ile ek ve değişikliklerine göre ... yaşlılık ... sigortalarından ... aylık alanlara her ay sosyal yardım zammı olarak 12919 lira ödenir."

Sosyal yardım zammı uygulaması, zaman içinde şu gelişim çizgisini izlemiştir:

Bakanlar Kurulunun 27 Ekim 1977 günlü kararıyla Sosyal Sigortalar Kurumu ve TC. Emekli Sandığı'ndan, 1980 yılındaki bir kararıyla da Bağ-Kur'dan aylık alanlara, ileride yapılacak artışlardan mahsup edilmek üzere, "avans" adı altında her ay ek bir ödeme yapılması başlatılmıştır. 1981 tarihinde yürürlüğe giren 2422 sayılı Yasa ile de "avans"lar, "sosyal yardım zammı" olarak değiştirilmiş ve o tarihe kadar ödenmiş olan avansların ilgililerden geri alınmaması hükmüne bağlanmıştır. Yine, 20.6.1987 günlü ve 3395 sayılı Yasa'nın 15. maddesiyle 506 sayılı Yasa'nın Ek 24. maddesine eklenen (I) bendiyle, kamu kuruluşlarından ve bunların müessesesi, bağlı ortaklık ve iştiraklerinden ayrılarak emekli olanlara ödenen sosyal yardım zamlarının, en son çalıştıkları kamu kuruluşlarınca Sosyal Sigortalar Kurumuna ödenmesi öngörülmüştür.

Hemen belirtmeliyiz ki, pek çok konuda olduğu gibi sosyal güvenlik hukukunda da ortaya çıkabilecek toplumsal ya da bireysel gereksinimleri karşılamak üzere, Anayasa kurallarına uyum içinde düzenlemeler yapmaya yasama organının yetkili olduğu kuşku götürmez. Ancak, bir Anayasa Mahkemesi kararında da açık ve kesin olarak vurgulandığı gibi, bu alandaki yetki de sınırsız değildir: "...Kurumun kaynaklarını dengesiz bir biçimde tüketecek ve onun göstermelik bir sosyal sigorta kuruluşu durumuna düşmesine neden olabilecek bir düzeyde bulunmadıkça, Anayasa'nın belirtilen ilkelerine dayalı olarak, sosyal güvenliğe ilişkin bir yasal düzenlemenin iptaline karar vermek olanaklı değildir." (Esas: 1990/5, Karar: 1990/28, AMKD 26, s. 493). Şu halde, bu alandaki yasama organının yetkisi, Kurumun kaynaklarını dengesiz bir biçimde tüketmemesi ve onun göstermelik bir sosyal sigorta kuruluşu durumuna düşmesine neden olmaması koşullarına bağlı tutulmuştur.

Anayasa yargısındaki bu ölçü-normlara karşın, yasakoyucu dâvalı kuralla, Sosyal Sigortalar Kurumuna her ay "sosyal yardım zammı"nı ödeme yükümlülüğünü getirirken, yukarıda sözü edilen Ek 24. maddenin (I) bendinde sayılan kamu kuruluşlarınca üstlenilen ve Sosyal Sigortalar Kurumundan gelir ve aylık alanların ancak yüzde otuzunu oluşturanlara ilişkin yükümlülükler ayrı tutulacak olursa, bu ödemeleri karşılayabilecek bir prim tahsilini ya da Kurum bütçesi dışından bir kaynak tahsisini öngörmemiş, sadece bir "olumlu edim" düzenlemesiyle yetinmiştir.

İlk bakışta, yaşlılık sigortasından aylık alanlara her ay akçal bir katkı sağlayan ve onların yaşamlarını bir ölçüde rahatlatan bu "olumlu edim" düzenlemesinin, çoğunluk kararına dayanak olan görüşte olduğu gibi, Anayasa'ya aykırı olmadığı söylenebilir. Ancak, sosyal güvenlik kuruluşlarının evrenselleşen uygulamalarında "edim-karşı edim" kuralı, bir başka anlatımla sigorta karşılığında ücret, yani prim alınması ve ödemelerin bu yolla biriken ve değerlendirilen kaynaklardan yapılması, temel uygulama yöntemidir. Anayasa Mahkemesi'nin bir kararındaki açık ve kesin uyarıya göre, "Kurumun hukukî yapısının ve aktüaryal durumunun öncelikle ele alınması ve kendisinden beklenen görevleri engelleyen zararlı yöntemlerden kesinlikle kaçınılması gerekir." (Esas: 1972/16, Karar: 1972/49, AMKD 10, s. 540).

Hangi amaçla olursa olsun, bir siyasal takdir ekseninde oluşan ve pastayı büyütmeden dilimleri küçülterek pay alanları çoğaltan, dolayısıyla anayasal bir güvence işlevini güdükleştiren dâvalı kuralın, beraberinde getirdiği çok önemli sakıncalara kısa ve öz olarak değinmekirdedememizi daha da kolaylaştıracaktır:

1. Sigorta hukukuna prim karşılığı olmaksızın yasayla getirilen ve her sigortalıya aynı miktarda ödenen "Sosyal yardım zammı", evrensel uygulamalara olduğu kadar, Anayasa

Mahkemesi'nin yerleşik kararlarıyla oluşturulan ve pekiştirilen ölçü-norm değerindeki sosyal sigorta kuruluşlarının kendi kurallarına ve kendi ilkelerine de teknik bakımından tam bir uyumsuzluk içindedir.

2. 506 sayılı Yasa'ya göre Sosyal Sigortalar Kurumu'nun, üyelerine karşı üstlendiği risklerin tamamının parasal karşılıkları prime dayandırılmıştır. Buna karşılık sosyal yardım, bireyin yoksulluk çizgisinin altına düşmesini önlemeyi, bu yolla insan onurunu korumayı erek edinmiştir. Soruna bu açıdan bakıldığında OECD ve AT üyesi ülkelerle ülkemiz arasındaki belirgin çelişki, bizde sosyal yardım zammı alanlar arasında varlıklı ve yoksul ayırımının yapılmamış olmasında görülmektedir.

3. Ülkemizde tüm sosyal güvenlik sistemine aktif olarak sigortalı bulunan, yani prim ödeyenler, sadece 7,2 Milyon kişi olmasına karşın, 1991 yılı sonu itibariyle 3,3 Milyon kişi aylık almakta, 30,8 Milyon kişi ise hiç prim ödemedi sosyal sigortaların yardımlarından yararlanmaktadır. Çok yüksek oranlı ve büyük ölçekli bu sosyal yardımın ezici yükü, devletin katkısı olmadığı için, sistemin doğal sonucu olarak çalışanın ve çalıştırının omuzlarında kalmaktadır.

4. Sosyal yardım zammı, "avans" olarak 1977 yılında kişi başına aylık 750 TL. gibi oldukça küçük bir rakamla başlamış ve Kurum gelirlerinin % 6'sını oluşturmuştur. Bu yardımın miktarı 15 il içinde 1633 kat artarak bugün için 1.255.000 TL'ne, emekli ödemeleri içindeki payı ise % 54'e ulaşmıştır. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun aylık ödemeleri içindeki sosyal yardım zammının oranı, hızlı bir artış temposuyla 1980'de % 17'ye, 1992'de % 49'a, 1993'te ise % 60'a yükselmiştir. Bu olumsuz gelişmeler sonunda, 1977'den 1991'e kadar, yani 14 yılda ödenen sosyal yardım zammı toplamı 11 Trilyon TL. iken, yalnız 1992 yılında 12,1 Trilyon TL. olmuştur. Prim karşılığı ya da devlet yardımı olmaksızın süregiden bu olağanüstü ödeme türünü, dünyadaki hiçbir sosyal güvenlik kuruluşu karşılayamaz. Nitekim, aynı tahrip edici etkenlerle Sosyal Sigortalar Kurumu'nun gelir-gider dengesi altüst olmuş, darboğazlarda kapanıp kalmıştır.

5. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun emeklilik sigortası, aşağıdaki dönemsel sayıları içeren tabloda görüleceği gibi, 1975 yılından itibaren sürekli açık vermiş, bu açıklar yıldan yıla da artmıştır:

(Milyar TL.)

Yıllar	Gelir	Gider	Fark
1975	7,3	7,6	-0,3
1980	47,0	192,3	-145,3
1985	437,91	012,9	-575,0
1990	7381,613	629,2	6247,6
1991	14862,1	22814,6	7952,5
1992	21768,850	491,6	28772,8

Burada görülen gelir-gider dengesinin gider fazlasıyla sonuçlanmasının temel nedeni, prim karşılığı olmayan ödemelerdir.

6. 1945 tarihinde çıkarılan ve halen yürürlükte bulunan 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'nun 19. maddesi, Kurumun gelir çeşitlerini saymaktadır. Bu maddenin (f) bendine göre "Genel bütçeden yapılacak yardımlar" da bu gelir türleri arasında yer almaktadır. Ne var ki, bugüne değin bu madde çalıştırılmamış, böylece Kuruma genel bütçeden hiç yardım yapılmamıştır. Bu tutum, Cumhuriyetin niteliklerini belirleyen Anayasa'nın 2. maddesindeki "Sosyal Devlet" anlayışına, dolayısıyla çağdaş içerikli ve uygar düzeyde etkin hizmetler üretebilecek bir sosyal güvenlik yapısını oluşturma ve sürdürme gereksinimlerine yabancılaşmak sonucunu doğurmaktadır. Yine bu alandaki zorlayıcı akçal kaynak gereksinimlerini karşılayabilecek özel bir vergi almak ya da varolan vergi gelirlerinden yeterli pay ayırmak gibi çözümlere de başvurulmamaktadır. Oysa, sosyal güvenlik sistemlerini geliştirmiş batılı ülkelerdeki devlet katkısına ilişkin sosyal göstergeler son derece dikkat çekicidir:

Ülke Adı	Katkı
	(%)
Danimarka	77,52
İrlanda	61.12
Norveç	55,5
İngiltere	55,06
F. Almanya	25,66
Fransa	19,63
Yunanistan	12,41
Portekiz	6,28
Türkiye	0

Yine OECD üyesi ülkelerin bazılarında kimi vergiler sosyal güvenlik sistemine tahsis edilmektedir. Bu ülkelerde sosyal güvenliğe ayrılan vergi gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı şöyledir:

Ülke Adı	%
Yunanistan	887
Avusturya	4,64
Fransa	2

SONUÇ : Yaptığımız bu açıklamalar da göstermektedir ki, dâvalı kuralla sosyal güvenlik hukukumuzda getirilen ve prim karşılığı ya da Devlet bütçesinden herhangi bir parasal destek ya da katkı sağlanmadan yürürlüğe konulan "sosyal yardım zammı", herkesi ve her kurumu bağlayıcı özelliği olan Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik ve sürekli kararlarıyla oluşan ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nun kendi kuralları ve kendi ilkeleriyle yönetilmesi gerekeceği yolundaki ölçü-normlara ters düşmektedir. Ayrıca, batılı uygar ülkelerde dernekler, vakıflar gibi özel ilgi gruplarınca yapılan, ancak bizde Sosyal Sigortalar Kurumu'na ağır bir görev olarak verilen sosyal yardım zamlarının ödenmesi yükümlülüğü, Kurumun aktüaryal durumunu ciddi boyutlarda sarsmış, gelir-gider dengesini, kapatılması olanaksızlaşan açıklarla tehlikeli güç kaybına uğratmıştır. Bu olumsuz uygulamadaki ısrarlı tutum, Kurumun, Anayasa'nın 60. maddesiyle kendisine verilen işlevleri zamanında, gerektiği ölçüde ve yeterince yerine getirememesine neden olmuştur, olmaktadır. Yoğunlaşan ve yaygınlaşan bu sakıncaları tezelden gidermek için, Devlet, Anayasa'nın anılan 60. maddesinin ikinci fıkrasında bağlayıcı buyruk niteliğiyle yer alan sosyal güvenliğe ilişkin "... gerekli tedbirleri ..." almakta beklenen özeni ve duyarlılığı göstermemekte, adeta Kurumun çöküşüne seyirci kalmaktadır. Bu durum, çağdaşlığın ve uygarlığın evrensel belirleyicilerinden olan sosyal adalet ve sosyal hukuk devleti anlayışına ters düşmektedir. Oysa, Anayasa'nın 5. maddesine göre, "...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 çalışmak ...", "Devletin temel amaç ve görevleri"ndendir.

Kurumu, kendi emeklilerine aylık ödeyemeyecek konuma getiren dâvalı kuralı, yasama alanına yansıyan siyasal iktidarların takdir yetkileri içindeki bir "yerindelik" konusu olarak değerlendirmek ve Anayasa'ya uygunluk denetimi dışında tutmak, anayasa yargısının varoluş nedenleri ve gerekleriyle bağdaştırılamaz. Bilindiği gibi, anayasa yargısı, siyaseti hukuksallaştıran ve siyasal sistemleri kurumsallaştıran çağdaş ve etkili bir yargı türüdür. Sorunun ulaştığı bu noktadaki tikanıklığın aşılmasında, artık "siyasal yerindelik" (opportunité politique) değil, "hukuksal gereklilik" (determinisme juridique) öncelik kazanmaktadır. Çünkü, sosyal güvenlik kurumlarını, Anayasa'nın öngördüğü "sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler" bağlamında üretmeleri gereken hizmetlerin kapasitelerini tümüyle güçsüz ve etkisiz duruma getirerek çökerten ve onları göstermelik bir sosyal sigorta kuruluşuna dönüştüren yasal düzenlemelerin, Anayasa'ya uygunluğundan söz edilemez.

Bu nedenlerle, Anayasa'nın 2. ve 5. maddelerindeki "belirleyici", 11. ve 153/son maddelerindeki "bağlayıcı" kurallar nedeniyle Anayasa'nın 60. maddesine aykırı olduğu kanısına vardığım 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası'nın Ek 24. maddesinin (a) bendinin iptali gerekir. Aksi yönde oluşan çoğunluk kararına karşıyım.

Üye

Mustafa GÖNÜL