

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1994/89

Karar Sayısı : 1995/10

Karar Günü : 15.2.1995

R.G. Tarih-Sayı :11.08.1995-22371

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Afyon 2. Asliye Hukuk Mahkemesi.

İTİRAZIN KONUSU : 17.7.1964 günlü, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun Ek 24. maddesine 3395 sayılı Yasa'nın 15. maddesiyle eklenen (L) bendinin, Anayasa'nın 10. ve 48. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Davacı Afyon Çimento Sanayii TA.Ş. Vekili tarafından mahkemeye verilen 30.4.1992 günlü dava dilekçesinde, müvekkili şirketten Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü'nce istenilen 1.279.811.719.00 TL sosyal yardım zammının yasal düzenlemeye ve Anayasa'nın eşitlik ve sosyal hukuk devleti kavramlarına aykırı olduğu ileri sürülerek isteme dayanak gösterilen 506 sayılı Yasa'nın Ek- 24. maddesinin (L) bendinin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasını istemiştir. Mahkeme de davacı vekilinin Anayasa'ya aykırılık itirazını ciddî bularak söz konusu yasal düzenlemenin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Yasa Kuralı

506 sayılı Yasa'nın Ek- 24maddesine, 3395 sayılı Yasa'nın 15. maddesiyle eklenen (L) bendi aynen şöyledir:

"L) Genel ve katma bütçeli idareler, mahalli idareler, döner sermayeli kuruluşlar gibi kumu kuruluşları ile kanunla ve kanunların verdiği yetkiye istinaden kurulan diğer kuruluşlar ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamına giren teşekkül ve kuruluşlarla bunların müessese, bağlı ortaklık ve iştiraklerinden aylık bağlanmasına hak kazandıktan sonra ayrılanlardan; 506 sayılı Kanun hükümlerine göre malullük, yaşlılık ve ölüm aylığı bağlananların ilk sosyal yardım zammı ödemeleri, söz konusu kuruluşlar adına Kurumca yapılır.

Yukarıda belirtilen kuruluşlar adına, Kurumca yapılan ilk sosyal yardım zammı ödemeleri ile bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihe kadar ilgili kuruluşlarca kuruma ödenmemiş sosyal yardım zammı tutarları bu kuruluşlara yapılacak yazılı bildirim tarihinden itibaren en geç bir ay içinde defaten kuruma ödenir.

Kurumun yazılı bildiriminde isimleri belirtilenlere sonraki aylarda ödenmesi gereken sosyal yardım zammı tutarları, yeni bir bildirim beklenmeksizin ilgili kuruluşlarca, her ay emekli aylığı ödeme tarihlerinden önce Kurumun ilgili hesabına yatırılır.

Kurumlar vergisi mükellefi olan kurum ve kuruluşlarca bu madde gereğince yapılan ödemeler, Kurumlar Vergisi uygulamasında gider yazılabilir."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İtiraz gerekçesinde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır:

1. "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."

2. "MADDE 48.- Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir.

Devlet, özel teşebbüslerin millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır."

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER ve Lütfi F. TUNCEL'in katılımlarıyla 20.12.1994 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliği ile karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

İşin esasına ilişkin rapor, başvuru kararı ve ekleri, Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülen yasa kuralı ile itiraza dayanak yapılan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri ve öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- SINIRLAMA SORUNU

İtiraz yoluna başvuran mahkeme 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun Ek 24. maddesinin (L) bendinin tümünün Anayasa'ya aykırı olduğunu ileri sürmüştür.

Ancak; Sosyal Sigortalar Kurumu'nun dava konusu yaptığı alacağı, Afyon Çimento Sanayii T.A.Ş.'nin özelleştirilmesinden önce taşıdığı "bağlı ortaklık" statüsünün devam ettiği döneme ilişkin bir borç olduğundan, Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülen Ek 24. maddenin (L) bendinin "bağlı ortaklık"la sınırlı olarak incelenmesi gerekir.

B- İTİRAZ KONUSU KURALIN ANLAM, KAPSAM VE AMACI

Herhangi bir hukuk kuralının tek başına değil, içinde bulunduğu metnin tümü gözönünde tutularak yorumlanması hukuk biliminin benimsenmiş ilkelerdendir.

İtiraz konusu kuralın yer aldığı 3395 sayılı Yasa, genelde Sosyal Sigortalar Kurumu'nun karşılaştığı finansman darboğazını aşarak Kurum gelirlerini artırmayı ve sosyal güvenliğin çalışanlar yönünden daha iyi bir düzeye getirilmesini amaçlamaktadır.

Nitekim, Yasa'nın genel gerekçesinde Sosyal Sigortalar Kurumu'nun daha güçlü bir sosyal güvenlik kuruluşu olmasının hedeflendiği belirtilmiştir. Diğer yandan anılan Yasa'nın kimi maddelerinin iptali için açılan bir davada yapılan sözlü açıklamada" ... Türkiye'de 1950'de başlayan sosyal güvenlik uygulamaları ...çok hassas bir sistem olması ve batıdaki uygulamalarında çok uzun yıllar hiç dokunulmamasına rağmen, ülkemizde maalesef sıklıkla bazı baskı gruplarının veya bazen de 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 karşılaşılmıştır. Bu kanun esasında tamamen değil, ama hiç olmazsa, belli ölçüde dejenerasyonu düzeltmeyi veya daha da fazla bozulmasını önlemeyi amaçlamıştır." denilmiş ve böylece sözü geçen Yasa'nın çok düşük düzeydeki emekli maaşlarını ödeyemeyecek duruma gelen Sosyal Sigortalar Kurumu'nu malî güçlükten kurtarmayı amaçladığı vurgulanmıştır.

İtiraz konusu kural ile, 506 sayılı Yasa'ya göre malûllük, yaşlılık ve ölüm aylığı bağlanan sigortalı ve hak sahiplerine ödenen sosyal yardım zammı ödemelerinin Sosyal Sigortalar Kurumu'nca kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların ayrıldıkları en son kurum ve kuruluşlardan istenmesi üzerine bu kuruluşlarca Kurum'a iki ay içinde ödenmesi sistemi getirilmiştir.

Sosyal sigortalarda sistem, çalışanların ücretlerinden kesilen işçi payı ile işverence ödenen paydan oluşan sosyal sigorta primlerinin zaman içinde sosyal güvenlik kuruluşlarınca değerlendirilerek, doğan hakların finanse edilmesini içermektedir. Bu genel anlayış dışında gelişen yasal düzenlemeler sosyal sigortalı, malî yönden darboğaza sokmuştur.

Yasakoyucu tarafından, sosyal güvenlik sistemine uymayan hakların verilmesi, sosyal güvenliğin temel ilkelerine aykırılığı yanında sistemin çökmesine de neden olmaktadır. Sistemin zedelenmesi, finansmanda darboğazın yaratılması, sosyal güvenlik kuruluşlarınca Anayasa'nın 60. maddesinde öngörülen sosyal güvenlik haklarının verilmesini önleyici bir etkidir. Bu nedenle yasal düzenlemelerde bu durumun gözönünde bulundurulması gerekmektedir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nda :

"12. SOSYAL GÜVENLİK REFORMU

a) Mevcut Durum" başlığı altında "Ülkemizde prim ödeyen (aktif) sigortalılar ile emekli, malul, dul ve yetim aylığı alan (pasif) sigortalılar arasında denge bozulmuştur.

Sosyal güvenlik kurumlarında prim miktarı ile emekli aylığı ilişkisi sağlanamamıştır...

Sosyal güvenlik kurumlarında plasmanlar verimli şekilde değerlendirilememiş, aktüeryal dengelere bakılmaksızın kurumların mevzuatlarında değişikliklere gidilmiştir. SSK ve Bağ-Kur'da ödenmeyen prim borçları için gecikme zammı affı ile sigortasız hizmetlerin borçlanılması gibi uygulamalar kurumları olumsuz etkilemektedir.

1992 yılında emeklilikte yaş sınırı kaldırılmış, kadınlarda 20, erkeklerde 25 hizmet yılını tamamladıktan sonra istekleri halinde emekli olmalarına imkan sağlanmıştır. Yaşlılık riskiyle karşılaşılmadan sigortalılara emekli aylığının bağlanması sistemin sürdürürlüğünü ortadan kaldırmaktadır.

Prim karşılığı alınmazdan yapılan ödemeler ve sigortacılıkla bağdaşmayan yükümlülükler sosyal güvenlik kurumlarının malî yapılarını bozmaktadır. Bunun sonucunda sigorta kollarından sağlanan yardımlardan özellikle emekli aylıkları düşük seviyelerde kalmaktadır.

Malî darboğaz içinde bulunan sosyal güvenlik kurumlarının kendi finansman imkanlarıyla yükümlülüklerini yerine getirebilmeleri için yeniden yapılanma ihtiyacı bulunmaktadır. Bu yapılanmada uluslararası sosyal sigortacılık normlarına uygun olarak temel yasa değişikliklerinin yapılması gerekmektedir." denilmektedir.

Sosyal güvenliğin gerekleri, sosyal güvenlik kuruluşları ile sosyal sigortalar, sosyal yardımlar veya sosyal hizmetler yolu ile yerine getirilir. Sosyal sigortalar özgün bir sosyal güvenlik türüdür. Burada sosyal risklerin denkleştirilmesi yanında, sosyal denkleştirme de önem taşır. Esasen bu nedenle primlerin ve yapılacak yardımların miktarı sosyal görüşler esas tutularak saptanır. Primlerin yüksekliği kural olarak sigorta edilen riske göre değil, 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 güvenliğin kişiler ve sosyal riskler açısından kapsamının genişlemesi, yapılan yardımların artması ve özellikle sağlık yardımlarının pahalı olması, ödenen yaşlılık aylıklarının geniş boyutlara ulaşması, sosyal güvenliğin finansman sorununa güncellik kazandırmıştır. Günümüzde sosyal güvenlik sistemlerinin içinde bulunduğu malî bunalım, finansman sorunlarına çözüm arayışını yoğunlaştırmıştır. Özellikle belirtmek gerekir ki sosyal güvenliğin sağlanması, her şeyden önce bir finans sorunudur. Bunu da her ülke kendi koşulları içinde çözümlemektedir.

Anayasa sosyal güvenliğin sağlanması hususunda devlete büyük görevler vermiş, öngörülen kimi sınırlama ve koşullarla tüm önlemleri alma yükümlülüğünü getirmiştir. Anayasa, devletin sosyal güvenlik görevini malî gücü ile sınırlamıştır. İlgili 65. maddede, "Devlet sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir." denilmektedir. Burada devletin sosyal güvenliği sağlama görevine iki ölçüt getirilmiştir. Bunlardan biri, devletin kişilere malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde sosyal güvenlik sağlaması, diğeri devletin sosyal güvenliğe malî kaynaklarını tahsis ederken ekonomik istikrarın bozulmamasına dikkat etmesi ve sosyal güvenlik alanına ancak ekonomik istikrarı bozmayacak derecede malî kaynak aktarılmasıdır.

İtiraz konusu kural, ülkemiz çalışanlarının büyük kesiminin sosyal güvenliğini sağlama görevi ile Devletçe kurulan ve denetlenen bir sosyal güvenlik kuruluşu olan Sosyal Sigortalar Kurumu'nun gelir kaynaklarının azalarak işlevini yerine getirememe tehlikesi karşısında, finansman sorunlarının ve bozulan aktüeryal dengenin çözümüne kısmen yardımcı olmak yönünden getirilmiş bir düzenlemedir.

C- ANAYASA'YA AYKIRILIK SORUNU

1- Anayasa'nın 10. Maddesi Yönünden İnceleme

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme'nin başvuru kararının ilgili bölümünde;

"3395 sayılı Yasa'nın 15. maddesinde sayılan kamu kurum ve kuruluşlarının bir bölümünün serbest piyasa ekonomisi içinde kârlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda faaliyet göstermeleri istenen KİT'ler olduğu, bu kuruluşlara emekli olan personeline Sosyal Sigortalar Kurumu'nca ödenen sosyal yardım zamlarının Kuruma iadesi yükümlülüğünün getirilmesinin bunlar ile özel sektör kuruluşları arasında birinciler aleyhine haksız rekabet ortamı yaratacağından bunun Anayasa'nın eşitlik ilkesine (md. 10) aykırı olduğu" ileri sürülmektedir.

Sosyal risklerin yol açtığı gelir kayıplarına karşı ekonomik güvence sağlayan sosyal güvenlik sadece sosyal sigortalarla değil, sosyal yardım ve sosyal hizmetler yoluyla da sağlanır. Sosyal yardımın tümüyle sosyal sigorta kapsamı içinde çözümlenmesi olanaksızdır. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun mal varlığı ve gelirleri, sosyal sigortalardan yararlananlara ayrılmış olmasına karşın, Kurum'un geliri Devlet geliri, malı Devlet malı ve kendisi de Devlet kurumudur. Sosyal Sigortalar Kurumu, Devletin yönetimi ve denetimi altındadır. Bu durum, Devlete büyük sorumluluklar yüklemektedir. Kurumun malî yapısını desteklemek durumunda olan Devlet, gerektiğinde akçalı kaynak sağlamakla da yükümlüdür. Yürütme organı Sosyal Sigortalar Kurumu'nun yönetiminde, sosyal sigortacılığın teknik gereklerine uygun davranmak zorundadır. Yasakoyucu, itiraz konusu düzenleme ile 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamındaki teşekkül ve kuruluşlarla bunların müessese, bağlı ortaklık ve iştiraklerine böyle bir sosyal güvenlik yükümlülüğü getirirken öbür işverenleri kapsam dışında bırakmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararında açıklandığı gibi, Anayasa'nın 10. maddesindeki "yasa önünde eşitlik ilkesi" nitelikleri ve hukuksal durumları benzer olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile, yasa önünde eşitlik, yani hukuksal eşitlik öngörülmektedir. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalarca aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak ve kişilere yasa karşısında ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulayarak yasa karşısında eşitliğin çiğnenmesi yasaklanmıştır.

KİT'in bağlı ortaklıkları, 233 sayılı KHK'nin 2. maddesinin beşinci bendinde açıklandığı üzere, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası iktisadî devlet teşekküllerinin ya da kamu iktisadî kuruluşlarının olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir. Kuruluş amaçları, hukuksal durumları, sermaye katılımları yönüyle bağlı ortaklıklar ve özel sektör kuruluşları birbirinden farklı niteliklere sahiptirler. Niteliklerinde ve hukuksal durumlarında benzerlik bulunmayan söz konusu iki kesimi eşitlik ilkesi yönünden bir tutmak olanaksızdır.

Diğer yandan, bağlı ortaklıkların faaliyetlerini Türk Ticaret Yasası hükümleri doğrultusunda sürdürmesi, onların gerek sermaye durumları gerekse kamusal nitelikleri yönünden gerçek kişi işverenlerinden farklılıklarını ortadan kaldırmaz.

Açıklanan nedenlerle, iptali istenen düzenlemeyi, nitelikleri ve durumları özdeş kuruluşlar arasında eşitsizlik yaratan bir düzenleme saymak olanaksızdır. Bu nedenle 10. maddeye aykırılık savının "Bağlı ortaklıklar" yönünden reddi gerekir.

2- Anayasa'nın 48. Maddesi Yönünden İnceleme

Başvuran Mahkeme, 48. maddeye aykırılık gerekçesini, özelleştirilen kuruluşlardan sosyal yardım zammı istenmesiyle, bunlara her yıl artan tutarlarda malî külfet yüklendiği; diğer özel sektör kuruluşlarından böyle bir para tahsil edilmemekle özelleştirilen kuruluşlar aleyhine haksız rekabet yaratıldığı ve bunun Anayasa'nın 48. maddesine aykırı olduğu görüşüne dayandırmaktadır.

Anayasa'nın "Çalışma ve sözleşme hürriyeti" başlıklı 48. maddesinde: "Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir.

Devlet, özel teşebbüslerin millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır." kuralı konulmuştur.

Alıcı firma, özelleştirmeye ilişkin 3291 sayılı Yasa'nın 14. maddesinin birinci fıkrasının (C) bendindeki "Kuruluşların özelleştirme programına alınmadan önce mülkiyetinde ve/veya tasarrufunda bulunan her türlü hak mameleki ile borçları, özelleştirme programına alındıktan sonra da aynen devam eder." kuralı uyarınca, Afyon Çimento Sanayii TAŞ'nin %51 hissesini mevcut borçları ile satın almıştır. Borçlar Yasası'nın 177. maddesinde de bu yükümlülük vurgulanmaktadır.

Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü'nce, adı geçen işyerinin bağlı ortaklık dönemine ilişkin olarak istenilen sosyal yardım zammı özelleştirme yasasında belirlenen ve satış sözleşmesiyle kabul edilen koşullara bağlı olarak ortaya çıkmıştır. İşyerini alan firmaca alım-satım işlemi sırasında kabul edilen borçların sonradan özel teşebbüsler arasında haksız rekabet ortamı yarattığını savunmak, sözleşme yapmanın ve özel teşebbüs kavramının gereği olan irade serbestisi ile bağdaşmaz.

Anayasa'nın 48. maddesi ile özel teşebbüsleri ulusal ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara göre koruma ve geliştirme görevi Devlete vermiştir. Devletin, 48. maddeye göre yerine getirmesi gereken işlevi, özel teşebbüsün gelişmesini sağlayacak doğrultuda ekonomik ve sosyal politikalar uygulamak; özel teşebbüse güvenli çalışma ortamı sağlamaktır.

Özel teşebbüsün kendi özgür iradesiyle ekonomide yer alması, rekabete dayalı ekonomik faaliyetlerde bulunması ile, 48. madde uyarınca Devlete verilen ekonomik ve sosyal ortamı hazırlama görevi arasında, amaçlar, sağlanan yararlar ve alınacak sonuçlar bakımından bir ilişki bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, itiraz edilen kuralın Anayasa'nın 48. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

VI- SONUÇ

Sınırlama kararı uyarınca "233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamına giren ... bağlı ortaklık..." yönünden incelenen 17.7.1964 günlü, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun EK-24. maddesine 20.6.1987 günlü, 3395 sayılı Yasa'nın 15. maddesiyle eklenen (L) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE,

15.2.1995 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Esas Sayısı : 1994/89
Karar Sayısı : 1995/10

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Yılmaz ALİEFENDİOĞLU	İhsan PEKEL
Üye	Üye	Üye
Selçuk TÜZÜN	Ahmet N. SEZER	Haşim KILIÇ
Üye	Üye	Üye
Mustafa BUMİN	Sacit ADALI	Ali HÜNER
Üye	Üye	
Lütfi F. TUNCEL	Mustafa YAKUPOĞLU	