

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2000/85

Karar Sayısı : 2004/61

Karar Günü : 13.5.2004

Resmi Gazete tarih/sayı: 21.07.2004/25529

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : İskenderun 1. Asliye Hukuk (İş) Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU : 17.7.1964 günlü, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun Ek 24. maddesinin 3995 sayılı Yasa ile değiştirilen (L) bendinin, Anayasa'nın 10. maddesine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Ödenen sosyal yardım zammının tahsili için tebliğ edilen ödeme emrine karşı, açılan davada davacının itiraz konusu kuralın, Anayasa'ya aykırılığı iddiasını ciddi bulan Mahkeme, iptali istemiyle başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

506 sayılı Yasa'nın 1.6.1994 gün ve 3995 sayılı Yasa ile değişik Ek 24. maddesinin itiraz konusu (L) bendi şöyledir:

"Genel ve katma bütçeli idareler, mahalli idareler, döner sermayeli kuruluşlar gibi kamu 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 Kuralı

Başvuru kararında Anayasa'nın 10. maddesine dayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Mustafa BUMİN, Haşım KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Fulya KANTARCIOĞLU, Mahir Can ILICAK, Rüştü SÖNMEZ, Ertuğrul ERSOY, Tülay TUĞCU ve Ahmet AKYALÇIN'ın katılımlarıyla 19.12.2000 günü yapılan ilk inceleme toplantısında; öncelikle davada uygulanacak kural ve sınırlama sorunu görüşülmüştür.

A- Davada Uygulanacak Kural Sorunu

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddesine göre, mahkemeler, bakmakta oldukları davalarda uygulayacakları kanun ya da kanun hükmünde kararname kurallarını Anayasa'ya aykırı görürler veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık savının ciddi olduğu kanısına varırlarsa o hükmün iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmaya yetkilidirler. Ancak, bu kurallar uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görevine giren bir davanın bulunması ve iptali istenen kuralın da o davada uygulanacak olması gerekmektedir. Uygulanacak yasa kuralları, davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikteki kurallardır.

Başvuran Mahkeme'nin bakmakta olduğu davanın konusu sosyal yardım zammı ödemesine ilişkin olduğundan, 506 sayılı Yasa'nın Ek 24. maddesinin 3995 sayılı Yasa ile değiştirilen (L) bendinin son paragrafı itiraz başvurusunda bulunan Mahkeme'nin davada uygulayacağı kural değildir. Buna ilişkin itirazın başvuran Mahkeme'nin yetkisizliği nedeniyle reddine,

B- Sınırlama Sorunu

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yoluyla yapılacak başvurular, itiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanacağı yasa kuralı ile sınırlı olduğundan 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 3995 sayılı Yasa ile değiştirilen (L) bendinin son paragrafı dışında kalan bölümüne ilişkin esas incelemenin, "kanunla kurulan diğer kuruluşlar" arasında yer alan "barolar" yönünden yapılmasına,

oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu Yasa kuralı, dayanılan Anayasa kuralı ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

Başvuran Mahkeme, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 24. maddesinin (L) bendi gereğince sigortalıya yapılan sosyal yardım zammı ödemelerinin bu maddede sayılan kamu sektörü işverenlerinden rücu tahsiline olanak veren düzenlemenin özel sektör işverenleri

lehine imtiyaz oluşturduğunu, bu nedenle de kuralın Anayasa'nın 10. maddesindeki eşitlik ilkesine aykırı olduğunu ileri sürmektedir.

İtiraz konusu (L) bendinde, "*Genel ve katma bütçeli idareler, mahalli idareler, döner sermayeli kuruluşlar gibi kamu 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." denilmektedir.

Hukukun temel ilkeleri arasında yer alan eşitlik ilkesine, Anayasa'nın 10. maddesinde yer verilmiştir. Buna göre herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.

Yasa önünde eşitlik ilkesi, hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak yasa karşısında eşitliğin çiğnenmesi yasaklanmıştır. Yasa önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez.

1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 76. maddesi hükmüne göre barolar, avukatlık mesleğinin geliştirilmesi, meslek mensuplarının birbirleri ve iş sahipleri ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güvenin sağlanması, meslek düzeninin, ahlakının ve saygınlığının korunması, avukatların ortak ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla çalışmalar yürüten tüzel kişiliği bulunan meslek kuruluşlarıdır. Kanunla kurulan, kamu tüzel kişiliği olan ve bu nitelikleri nedeniyle kamu gücü kullanabilen baroların kuruluş amaçları, hukuksal durumları, gördükleri hizmetler açısından özel hukuk tüzel kişileri ile aynı hukuksal durumda oldukları söylenemez. Nitelikleri ve hukuksal durumları farklı olan özel hukuk tüzel kişileri ile baroları belirtilen yönlerden eşit görmek olanaksızdır. Değişik hukuksal durumda olanların farklı kurallara bağlı tutulmasının yasa önünde eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmayacağı açıktır.

Açıklanan nedenlerle iptali istenilen kural Anayasa'nın 10. maddesine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU ve Fazıl SAĞLAM bu görüşlere katılmamışlardır.

VI- SONUÇ

17.7.1964 günlü, 506 sayılı "Sosyal Sigortalar Kanunu"nun Ek 24. maddesinin 3995 sayılı Yasa ile değiştirilen (L) bendinin, son paragrafı dışında kalan bölümünün "kanunla kurulan diğer kuruluşlar" arasında yer alan "barolar" yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU ile Fazıl SAĞLAM'ın karşioyu ve OYÇOKLUĞUYLA, 13.5.2004 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Mustafa BUMİN	Haşim KILIÇ	Sacit ADALI
Üye	Üye	Üye
Ali HÜNER	Fulya KANTARCIOĞLU	Ertuğrul ERSOY
Üye	Üye	Üye
Tülay TUĞCU	Ahmet AKYALÇIN	Mehmet ERTEN
Üye		Üye
Fazıl SAĞLAM		A. Necmi ÖZLER

KARŞIOY YAZISI

İtiraz konusu kural, öğreti ve uygulamada tartışmalara yol açan sosyal yardım zammının "*Genel ve katma bütçeli idareler, mahalli idareler, döner sermayeli kuruluşlar gibi kamu kuruluşları*" yanında "**kanunla ve kanunların verdiği yetkiye istinaden kurulan diğer kuruluşlar**" tarafından da ödenmesini öngörmektedir. Mahkemeyi anayasaya aykırılık itirazına yönelten dava Hatay Barosu ile SSK arasındaki bir uyuşmazlıkla ilgilidir. Baronun uyuşmazlığa taraf olması, itiraz konusu kuralda sosyal yardım ödemekle yükümlü kılınan "kanunla kurulan diğer kuruluşlar" kapsamında yer almasından kaynaklanmaktadır.

Yukarda özetlenen uyuşmazlıktan bağımsız olarak sosyal yardım zammının Anayasa'ya uygun olup olmadığı kavramsal boyutu ile de tartışmalıdır. Her ne kadar Anayasa Mahkemesi'nin 18.11.1993 tarih ve E.93/17, K.93/41 sayılı kararı ile 506 sayılı Sosyal Sigortala Kanunu'nun Ek 24. maddesinin sosyal yardım konusunu düzenleyen "*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." şeklindeki (a) bendinin iptal istemi reddolunmuşsa da bu karar dört üyenin (Güven Dinçer - Sacit Adalı ve Mustafa Gönül - İhsan Pekel'in) karşı oyları ile alınmıştır. Karşı oy yazılarında: "Sosyal yardım zammının kurumun gelir ve gider dengesini bozduğu, sosyal güvenliğin geleceğini tehlikeye düşürdüğü, Kurumun, Anayasa'nın 60. maddesiyle kendisine verilen işlevleri zamanında, gerektiği ölçüde ve yeterince yerine getirememesine neden olduğu, kendi emeklilerine aylık ödeyemeyecek konuma getirdiği, 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 dönüştürdüğü, böyle bir yasal düzenlemenin, Anayasa'nın 60. maddesine aykırı olduğu" belirtilmiştir. Bu gerekçeler anayasal sorunun boyutunu ortaya koymaktadır. Öğretide bu alanda çalışan uzman hukukçular da paralel görüşler savunmuşlardır.

Bu davadaki sorun, yukarda açıklanan ana sorunun bir parçasıdır. Dava konusu kurallar, Kurumun kaynaklarının sosyal yardım zammı ile tükenmesinin kısmen önüne geçmek amacıyla **"Genel ve katma bütçeli idareler, mahalli idareler, döner sermayeli kuruluşlar gibi kamu 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 iştirakleri"**ni, adı geçen kurum ya da kuruluşlardan aylık bağlanmasına hak kazandıktan sonra ayrılanlardan; kendilerine 506 sayılı Kanun hükümlerine göre malûllük, yaşlılık ve ölüm aylığı bağlananların sosyal yardım zammını ödemekle yükümlü kılmaktadır.

Burada üzerinde durulması gereken ilk konu, özel kesime böyle bir yükümlülük öngörülmemiş olmasının eşitlik yönünden bir sorun oluşturup oluşturmadığıdır. Devletin Anayasa ile kendisine verilen bir ödevi özel sektöre ilke olarak aktaramayacağı ve itiraz konusu kuralda yer alan kurum ve kuruluşların tümünün devletin bütünlüğü ilkesi içinde yer aldığı gözönünde tutulursa, burada farklı konumdaki her iki grup arasında eşitlik ilkesi açısından bir sorun bulunmadığı sonucuna varmak gerekir.

İtiraz konusu kuralın sosyal yardım zammını ödeme yükümlülüğü getirdiği kurum ve kuruluşlar yönünden bir eşitsizliğin söz konusu olup olmadığı ise ayrı bir sorun oluşturmaktadır. Bu konu benzer bir olayda Nazilli Ziraat Odası tarafından gündeme getirilmiş ve bu konuda Anayasaya aykırılık iddiası ciddi görülerek konu Anayasa Mahkemesine sunulmuştur. Anayasa Mahkemesi, 7.12.1995 gün ve E. 95/ 52 ve K. 95/62 sayılı kararında Anayasaya aykırılık iddiasını reddetmişse de bu kararda da üç üye (Güven Dinçer, Ahmet Necdet Sezer ve Yalçın Acargün) karşı oy kullanmıştır. Karşı oy yazılarında : *Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları için Anayasa'nın 135. maddesi ile verilen "yasa ile düzenlenmeleri" yolundaki sınırlı yetki dışında herhangi bir yasal veya idarî karışmanın söz konusu olamayacağı, ... bunların yönetiminde, gelirlerinin toplanmasında ve giderlerinin yapılmasında Devletin sınırlı denetim yetkisi dışında herhangi bir yetkisi bulunmadığı, iş hukuku ve sosyal güvenlik hukuku yönünden herhangi bir özel gerçek kişi ve özel tüzel kişiden farklı olmadıkları, ... Devletin ancak, düzenleme, yönetim ve denetim yetkisi kendisine ait olan ve kendi hiyerarşisinde olan devlet organlarına ve kurumlarına munzam mali külfet yükleyebileceği, sosyal sigorta hukuku alanında meslek odalarına ancak, herhangi bir işveren gibi genel nitelikte sigorta hukukunun getirdiği külfetler yüklenebileceği, ... dava konusu düzenlemeye esas olan "sosyal yardım zammı"nın aslında enflasyon nedeniyle aşınan emekli*

aylıklarına yapılmış parasal bir zam olduğu. bu zammın sigortanın kendi kaynaklarından ve bu da yetmiyorsa tüm toplumca karşılanması gerektiği, toplumun sosyal güvenlik masraflarına katılmasının ise vergi yoluyla ve genel bütçe içinde olabileceği, (itiraz konusu kural) tarzındaki çözümlerin yasalarla düzenlenen ve prim esasına dayanan sosyal sigorta sisteminin Anayasal temellerini oluşturan Anayasa'nın 60. maddesine aykırılık oluşturacağı" belirtilmiştir.

Bu gerekçeler gerçeğin önemli bir boyutunu yansıtmakla birlikte, bunların bazı noktalarda tamamlanması gerekir. Her şeyden önce kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve özellikle Baroların kâr amacı gütmeyeceği, dolayısıyla yasa ile öngörülen gelir kaynakları dışında ek gelir sağlamalarının söz konusu olmadığı, bu kuruluşlara devlet bütçesinden kaynak aktarılmadığı, en önemli gelir kaynağı olan Baro aidatlarının bile sınırlı olduğu, bu gelirlerin kamu geliri sayılamayacağı anayasal ve yasal amaçları arasında çalıştırdığı personele yönelik sosyal yardım ya da sosyal güvenlik sorumluluğunun bulunmadığı gibi özelliklerin altını çizmek gerekir.

Gerçekten de Avukatlık Kanunu'nun Baroların Kuruluş ve Nitelikleri başlıklı 76. maddesine göre, "*Barolar; avukatlık mesleğini geliştirmek, meslek mensuplarının birbirleri ve iş sahipleri ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni sağlamak; meslek düzenini, ahlakını, saygınlığını, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak, avukatların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla tüm çalışmalarını yürüten, tüzel kişiliği bulunan, çalışmalarını demokratik ilkelere göre sürdüren kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarıdır.*"

Burada Baroların kuruluş amaçlarının ana unsurları şu şekilde belirlenmiş olmaktadır:

- avukatlık mesleğinin geliştirilmesi,
- meslek mensuplarının birbirleriyle ve iş sahipleriyle olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni sağlamak,
- meslek düzenini, ahlakını, saygınlığını; hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak,
- avukatların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla tüm çalışmalarını yürütmek.

Üstelik aynı maddenin 2. fıkrasında da "**Barolar, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar.**" kuralı yer almıştır. Yukarıda anılan kuruluş amaçları arasında baro organları bünyesinde İş Kanunu'na tabi olarak hizmet akti ile çalıştırılan personelin sosyal güvenliğini sağlama gibi bir amaç ve sorumluluk yer almış değildir. Bu sorumluluk Sosyal Sigortalar Kurumuna aittir. Serbest meslek ifa den Baro üyesi avukatların sosyal güvenlikleri de aynı kurum tarafından Avukatlık Kanunu'nun 186 - 191 arasındaki maddeler uyarınca 506 sayılı Yasa'nın 86. maddesinde gösterilen "topluluk sigortası" ile sağlanır.

Çoğunluk kararında da belirtildiği üzere, Baroların hukuki durumu özel hukuk gerçek ya da tüzelkişilerinden farklıdır. Ancak bu farklılık, çoğunluk kararındakinin tam tersi bir sonuca götürür. Bir an için sosyal yardım zammının özel hukuk gerçek ya da tüzelkişilerine yüklenebileceği varsayılsa bile, onların bunu maliyete yüklemeleri, vergiden indirmeleri mümkünken, Baroların böyle bir olanağı da yoktur. Kaldı ki, Baroların kurum olarak kendi bünyesinde çalıştırdığı personel ile ilişkisi gerçek anlamıyla bir özel hukuk ilişkisidir. Sosyal yardım zammı ise bu kişilerin emekliliği ile ilgili olup, bu açıdan Baroların özel hukuk tüzelkişilerinden farklı bir konumu olduğu da söylenemez.

Esas Sayısı : 2000/85
Karar Sayısı : 2004/61

Emeklilere ödenecek sosyal yardım, Anayasa'nın 61. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca Devlete yüklenen bir görevdir. Devlet, ana kaynağı üyelerinin aidatı olan Baro bütçesinden sosyal yardım yapamaz. Devlet ancak bütçesini kendisinin oluşturduğu, ya da bütçesine önemli katkıda bulunduğu kamu kuruluşlarına sosyal yardım konusunda ek yükümlülük getirebilir. Aksi düzenleme Anayasa'nın 60., 61. ve 135. maddelerine aykırı olur.

Açıklanan nedenlerle itiraz konusu kuralın barolar yönünden iptali gerektiğinden, aksi yöndeki çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Üye

Sacit ADALI

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Fazıl SAĞLAM