

Türk sosyal güvenlik sistemi, içinde bulunduğumuz günler içinde bir hukuki belirsizliğe doğru sürüklenmektedir. Gerçekten de bir yandan çok önemli sosyal güvenlik yapılanmalarının yasa yerine doğrudan yasa hükmünde kararnamelerle gerçekleştirilmeye çalışılması ve diğer yandan Anayasa Mahkemesi kararları sonucunda ortaya çıkan

YASALAR

Periyon, Sorular 2001

Sosyal Güvenlikte Hukuki Belirsizlik

Prof. Dr. Tankut Centel
İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Sosyal güvenlik yasaının düzenlenmesi gereği

Sosyal güvenlik hukuku kamu hukuku alanında ele alınmış olduğu için sosyal güvenliğe ilişkin hak ve yetkiler ancak yasal düzenlemeler ile varlık kazanabilir. Yasal düzenleme yok ise ne bireyin sosyal güvencesinden, ne de devletin bu konudaki herhangi bir yükümlüden söz edilebilir.

Sosyal güvenlik hukuku, hukukun klasik bölümlenişi bakımından kamu hukuku bölümü içinde ele alınmaktadır. Gerçekten de bir insan hakkı olarak sosyal güvenlik hakkının tanınması ve yaşama geçirilmesi, sosyal devlet ilkesi ışığında devlete yüklenmekte; devlet, buna ilişkin örgütlenmeyi sağlama ve gerçekleştirme yükümlü altına sokulmaktadır. Bu bağlamda, çağdaş sosyal güvenlik düşüncesine geçiş de bunu doğrulamaktadır. Nitekim, sanayi devrimiyle ortaya çıkan ekonomik güvencesiz ortam, işçiler açısından sakınca yaratmış ve karşılıklı yardım ile özel sigorta gibi bazı ilkel tekniklerin tatmin edici sonuçlar doğurmadığı görülünce de, klasik tekniklerden türetilen modern sosyal güvenlik sistemleri yoluyla bireyin çalışma yaşamındaki risklere karşı devlet tarafından güvence altına alınmasına çalışılmıştır.

Sosyal güvenlik hukukunun kamu hukuku içinde ele alınışı ise doğal olarak kamu hukukuna ilişkin özelliklerin bu hukuk alanına taşınışını beraberinde getirmiştir. Bu anlamda, konumuz açısından en belirgin özellik, hak ve yetkilerin ancak yasal düzenlemeler sayesinde varlık kazanabilmesidir. Buna göre yasal düzenlemelerin olmadığı bir ortamda, bireyin sosyal güvencesinden ve de devletin, buna ilişkin herhangi bir yükümlüden söz edilemeyecektir. Bu açıdan, yasal düzenlemelerin, sosyal güvenlik hukuku bakımından yaşamsal öneme sahip bulunduğu söylenebilir.

Yakın geçmişte ise, belirtilen bu doğrunun görmezlikten gelindiğini saptamak mümkündür. Gerçekten de sözgelimi 24 Ağustos

düzenleme boşluklarının yeni yasal hükümlerle doldurulmayışı, bireysel sosyal güvenceleri belirsiz bir ortama itmektedir. Bu açıdan aşağıda önce son dönemdeki düzenleme faaliyetlerinin yerindeliği ve sonra da yargı kararları karşısında yasama ve yürütmenin yetersiz kalışı üzerinde durulacak ve bazı örneklerle sorunun irdelenmesine geçilecektir.

2000 günlü ve 616 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkartılarak, yılların Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü hukuken ne olduğu belirsiz olan bir başkanlığa dönüştürülmek istenmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi, 10 Kasım 2001 tarihinden itibaren yürürlüğe girecek bir kararla, söz konusu düzenlemeyi iptal etmiştir. Yine, Türkiye İş Kurumu'nu kuran 617 sayılı KHK ile Sosyal Güvenlik Kurumu örgütlenmesini oluşturan 618 sayılı KHK de, Anayasa Mahkemesi tarafından aynı gerekçeyle Anayasaya uygun bulunmamıştır. Bunlardan 617 sayılı KHK'ye ilişkin iptal hükmü, 8 Ağustos 2001 ve 618 sayılı KHK'ye ilişkin olanı da, 8 Mayıs 2001 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiş durumdadır. Bunun gibi, Bağ-Kur Kanunu ile Tarım Bağ-Kur Kanunu'nda değişiklik öneren 619 sayılı KHK de, aynı geleceği paylaşmış ve 8 Ağustos 2001 tarihinden itibaren yürürlükten kalkmıştır.

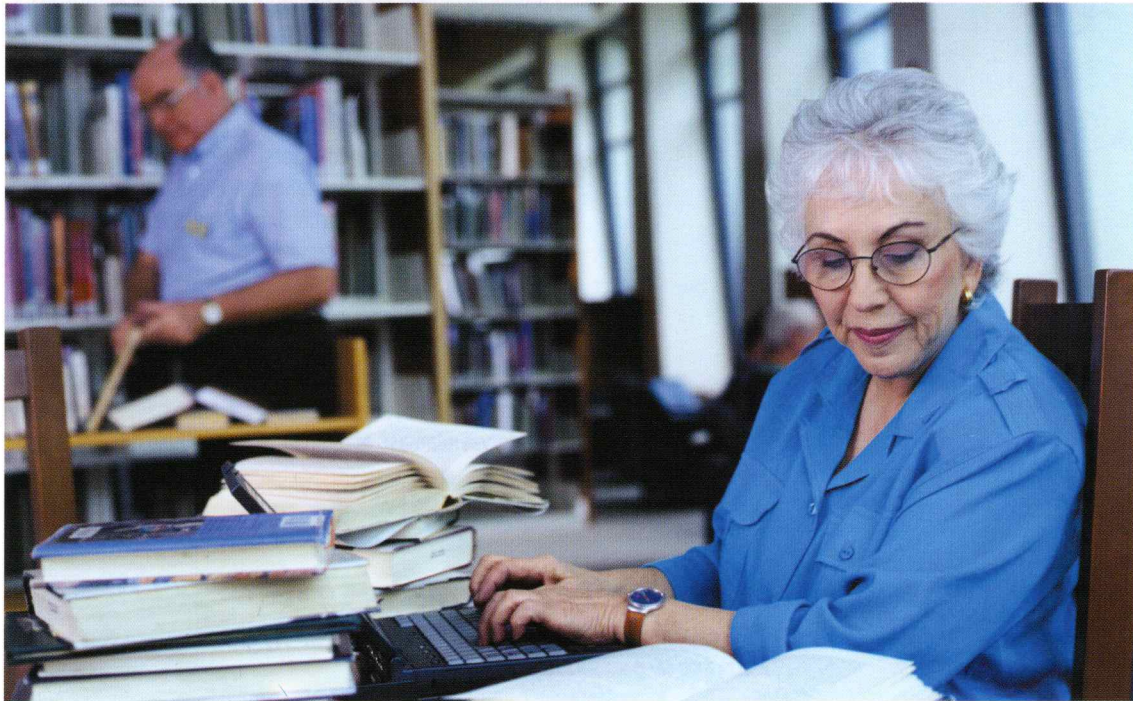
Anayasa Mahkemesi, söz konusu kararlarında, KHK'yle düzenlenmek istenen konuların yasayla ele alınması gerektiği ve anılan KHK'lerin çıkarılmasına kaynaklık eden yetki yasasının (29.6.2000 tarihli ve 4588 sayılı Yasanın) da iptal edilmiş olduğu gerekçelerinden hareket etmektedir ki; bu da açıkça yasal düzenlemenin, kamu hukukuna ilişkin sosyal güvence alanındaki yaşamsal önemini göstermektedir. Bu durumda, hukuken yapılması gereken şey, bir an ön-

ce belirtilen konuların, KHK'yle düzenlenmesine olanak tanıyacak ve Anayasaya aykırı düşmeyecek bir yetki yasasının çıkarılması ya da bunların yine Anayasaya aykırı düşmeyecek bir yasayla ele alınması olacaktır. Şu anda bu yapılmadığı içindir ki; bireyler, hukuken belirsiz bir ortam için sokulmuş durumdadır.

Düzenleme Boşluklarının Yarattığı Belirsizlikler

616-619 sayılı KHK'leri iptal eden Anayasa Mahkemesi kararları, yasakoyucunun iptal hükümlerinin öngördüğü doğrultuda düzenlemeleri yapabilmesi için, altı-dokuz-on iki ay gibi belirli bazı sürelerin geçmesinden sonra yürürlüğe girmeyi içermişlerdir. Ancak, bu sürelerin geçmeye başlamasına karşın, yasakoyucunun bu konuda herhangi bir harekete geçtiği görülmemektedir. Böyle olunca da, yürürlükten kalkan hükümlerin yeniden yürürlüğe girmesinden söz edilemeyeceği için, düzenleme boşlukları ortaya çıkmaktadır. Sosyal güvenceler bakımından, yasal düzenlemelerin ne denli önemli oldukları anımsanacak olduğunda; düzenleme boşluklarıyla ortaya çıkan durumun, hukuki açıdan onaylanamayacağı açıktır.

Diğer yandan, Anayasa Mahkemesi, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun emekliliğe kademeli geçişle ilgili hükümlerini iptal ettiğini kamuoyuna açıklamış; ancak, buna



ilişkin gerekçeli kararını henüz Resmi Gazete'de yayınlamamıştır. 23 Şubat 2001 tarihinde verdiği bu kararında Anayasa Mahkemesi; üstelik iptal hükmünün, anılan kararın Resmi Gazete'de yayınlanmasından başlamak üzere altı ay sonra yürürlüğe girmesini kararlaştırmıştır. Bu durumda yasa koyucu, Resmi Gazete'de yayınlanmadığı için Anayasa Mahkemesi'nin iptal hükmünün gerekçelerini bilememekte ve bilemediği için de, Anayasaya uygun bir yasal düzenleme yapma hazırlığına girişmemektedir. Söz konusu durum ise, bireylerin sosyal güvencesi yönünden, büyük bir hukuki belirsizlik yaratmaktadır. Buna göre, anılan belirsizliğin ortadan kalkması için Anayasa Mahkemesi'nin bir an önce iptal hükmünün gerekçelerini yayınlaması gerekmektedir.

Yasal boşluklar, özellikle emeklilik gibi beklentisel hakları içeren uzun vadeli sigorta kolları bakımından sorun yaratmaktadır. Gerçekten de beklentisel haklarda birey, hakkın doğumundan önce hakkın doğumuna yol açan yasal koşulları bilmek durumundadır. Buna göre, beklentisel haklara yapılacak en büyük kötülük, bunlarla ilgili hukuki belirsizlik yaratmak veya var olan hukuki belirsizlikleri ortadan kaldırmamaktır. Nitekim, sözgelimi hangi tarihte emekli olacağını bilecek durumda olmayan bir bireyden mutlu ve huzurlu olması beklenemez.

Sonuç

Hukuk güvenliği, hukuk devleti olmanın en önemli ve belirgin özelliklerindedir. Değişik hukuk alanlarında hukuk güvenliğinin farklı biçimlerde ortaya çıktığı görülür. Ancak, hukuk güvenliğinin değişmez tek özelliği hukuki belirsizliklere yabancı oluşudur. Bunun da yolu, yeterli açıklıktaki yasal düzenlemelerin oluşturulmasından geçmektedir.

Son dönemdeki KHK'lerle oluşturulan hukuki ortam, bunların iptal edilmesi ve yerlerine yeni yasal düzenlemelerin getirilmeyişle vatandaşlarda önemli bir hukuki güvensizlik yaratılmıştır. Bu da ister istemez sosyal güvenlik alanında huzursuzluk yaratmaktadır. Oysa, güvence sağlamayı hedefleyen bir ortamın, güvenli ve de güvenilir olması gerekir.

Sosyal güvenlik alanında getirilecek düzenlemeler, hukuk güvenliği açısından, yeterli açıklıktaki yalın kuralları içermek zorundadır. Sosyal güvenliğe ilişkin son dönemde yapılan bazı düzenlemeler ise, bu söylenenin tersine bir eğilim göstermektedir. Nitekim, sözgelimi İşsizlik Sigortası Kanunu ve 616-619 sayılı KHK'ler, uzun ve anlaşılması güç bazı hükümleri kapsamıştır. Vatandaşlarımızın ilk okuyuşta bunları kavrayamayışı ise onları hukuki belirsizliğin içine itmekte ve huzursuz etmektedir.

Bunun gibi, çok sayıda kuralın da bireyi mutlu kılacağı söylenemez. Nitekim, bu durumda da kural fazlalığı, norm ve standart birliğinden uzaklaşmaya yol açmaktadır. Bunun yerine, açık ve yalın hükümleri içeren bir sosyal güvenlik külliyyatının oluşturulması, bu konudaki birçok sorunun üstesinden gelinmesine yardımcı olabilecektir.

Bununla birlikte kural çokluğundan yakınmak kuralsızlaştırma, yani var olan kuralları ve bu arada bireylere tanınmış sosyal güvenceleri ortadan kaldırma anlamını da taşımaz. Çünkü yasa kuralının olmadığı bir kamu hukuku ortamı daha önce belirtildiği üzere, birey için yeterli bir sosyal güvence ortamını sağlamakta yetersiz kalmaktadır.

Nihayet, sosyal güvence içeren kuralların Anayasa Mahkemesi tarafından birbiri ardına iptali, siyasi erke karşı duyulan güveni önemli ölçüde zedelemektedir. Bu konuda yeterli duyarlılığın gösterilerek Anayasa Mahkemesi'nin gerekçelerinin göz ardı edilmemesi, iptal hükümleriyle ortaya çıkan belirsiz ortamın olumsuz etkilerini silebilecektir. Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesi'nin de var olan ağır yüküne rağmen, gerekçeli kararlarını gecikmeksizin Resmi Gazete'de yayınlaması, arzulanan diğer bir husustur.

KAYNAKLAR

Bak. Centel, *Sosyal Güvenlik Hakkı- İmregün/Moroğlu/Helvacı/Kendigelen (yay.)*, Prof.Dr. Hayri Domanıç'e 80. Yaş Günü Armağanı, Cilt II, İstanbul 2001, 817.

Bak. AyM., 31.10.2000-65/38-RG. 10.11.2000, No. 24226.

Bak. AyM., 31.10.2000-63/36 ve AyM., 31.10.2000-62/35-RG. 8.11.2000, No. 24224.

Bak. AyM., 26.10.2000-61/34-RG. 8.11.2000, No. 24224.

Bak. AyM., 23.2.2001-1999-42/41.