

TÜRKİYE'DE SOSYAL SİGORTALARIN STANDARTLAŞTIRILMASI ÜZERİNE BİR DENEME

Doç. Dr. Tankut CENTEL
İstanbul Hukuk Fakültesi

I - Standartlaştırma eğilimi

Ülkemizde sosyal sigorta programlarının korunması aktif ve pasif sigortalılar ile sigorta bağımlılarının toplam nüfusa oranı; 1988 yılında % 63.1 iken, 1989 yılında % 64.5'e yükselmiştir(1). Böyle bir olumlu gelişmeye rağmen, standart nitelikteki bir sosyal sigorta sisteminden söz etmek güçtür.

1. Standartlaştırma istekleri

Sosyal sigortaların ülkemizde standartlaştırılması görüşü, özellikle III. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminden itibaren, üzerinde ağırlıklı olarak durulmaya başlanmış bir konudur. Nitekim, III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, "... Dağınık sosyal güvenlik kuruluşlarının, banka ve reasürans şirketlerinin sosyal sigorta sandıkları, Bağ-Kur T.C. Emekli Sandığı ve Sosyal Sigortalar Kurumunun birleştirilmesi amacıyla, Üçüncü Plan Dönemi sonunda sosyal sigorta teşkilatlarınınca uygulanan sigorta kollarında mevzuat ve standart yaklaşımları sağlanacaktır... - (2) biçimindeki standartlaştırma düşüncesi; son olarak VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı'na kadar uzanmış ve Plan'ın "ilke ve politikalar"ı içerisinde, "... Sosyal sigorta kuruluşlarınınca uygulanan değişik norm ve standartlarda birlik ve bütünlük sağlamak üzere rasyonel bir yapılaşmayı gerçekleştirmek için gerekli çalışmalar tamamlanacaktır..."(3) anlamına yer verilmiştir. Buna bağlı olarak, 1991 Yılı Programı; alınacak

(1) Bak. 1991 Yılı Programı, RG. 28.10.1990, No.20679 Mükerrer.

(2) III. Beş Yıllık Kalkınma Planı, No. 1740/3.

(3) VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı, No.901.

önlemler içinde ilk sırayı, "sosyal güvenlik mevzuatında yeralan sosyal güvenlik haklarında norm ve standart birliği sağlanacaktır" tümcesine ayırmıştır. Ancak, bütün bu anlatımlar; dikkat edileceği üzere, plan ve program hükmü olma nedeniyle, son derece soyut olup, sadece uygulama çalışmalarına egemen olacak ve bunlara ışık tutacak temel düşünceyi saptamaktadır.

2. Standartlaştırmanın kapsamı

Standartlaştırma sözcüğüne kaynaklık eden "standart" sözcüğü, sözlük anlamı itibariyle, "belli bir tipe göre yapılmış ya da ayrılmış; belirli ölçülere, yasaya, kullanıma uygun olan; örnek ya da temel olarak alınabilen, tekbiçim"(4) gibi farklı uygulama alanlarına yöneliktir. Sosyal sigortaların standartlaştırılması konusunda da; "mevzuat ve standart yaklaşımları", "değişik norm ve standartlarda birlik ve bütünlük", "norm ve standart birliği" gibi değişik anlatımların kullanıldığı görülür. Ancak, bunlar; standartlaştırmanın kapsamını belirleyici olmaktan uzak olup, salt uygulamadaki görünümlere bakılmak suretiyle ulaşılmış olan deyimlerdir. Gerçekten, günümüz uygulamasında görülen parçalanmışlıklar ile farklılıklar; sosyal sigorta kurumlarının çok sayıda oluşunun yanısıra, bunların sağladığı sosyal sigorta yardımlarının değişikliği konularında toplanır. Söz konusu olgular da; hukuki planda "mevzuat bolluğu", yani farklı sosyal sigorta yardımlarını öngören ve ayrı bir örgütsel yapılaşmayı içeren çok sayıdaki sosyal sigorta yasalarının varlığı biçiminde ortaya çıkmaktadır. Bu bakımdan, sosyal sigortaların standartlaştırılması; yeknesak sosyal sigorta yardımlarının, birleşik sosyal sigorta kurumları tarafından sağlanmasını gerçekleştirmek üzere, sosyal sigorta yasalarının kodifikasyonu olarak anlaşılmalıdır.

II. Standartlaştırmanın içeriği

1. Sosyal sigorta kurumlarının örgütsel bütünlüğü

a. Kapsanan nüfus bakımından bütünleşme

Sosyal sigorta haklarını sağlayan kurumlar, ülkemizde tek bir örgütlenme içerisinde yeralmaz. Nitekim, ilkin, bağımlı çalışanlar içinde işçilerin sosyal sigorta hakları, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)'nce sağlanır. Devlet Planlama Teşkilatı'nın verilerine göre; 1989 yılında

(4) **Türk Dil Kurumu** (yay.), *Türkçe Sözlük II*, Ankara 1983, 1084.

SSK'ya tabi ve bildirgesi alınan işyeri sayısı, 474.318 olup; bunların % 94.9'u özel, % 5.1'i de kamu işyeridir. Aynı yıl içinde, SSK'ya tabi 3.271.013 kişiden % 70'i özel, % 30'u kamu kesiminde çalışmaktadır. Bunlardan % 90'ı erkek ve % 10'u da kadındır.

1.1.1946 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 9.7.1945 günlü ve 4792 sayılı Yasa, o zamanki adıyla İşçi Sigortaları Kurumu'nu kurmuş; daha sonra çıkarılan 17.7.1964 günlü ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu (SS Kanunu), Kurumun adını Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirmiştir (m.136). Ancak, SS Kanunu; ne işçi niteliğini taşıyan kişilerin sosyal sigorta ilişkilerini düzenlerken, buna ilişkin örgütlenme hükümlerini kendi bünyesinde toplamış ve ne de varolan sandıkları SSK'ya devredip örgütsel bütünlüğü sağlamış değildir. Gerçekten, işçi niteliğini taşıyanlara sosyal sigorta haklarını sağlayacak örgütlenme, SSK Kanunu'nun dışındaki ayrı bir yasa da (4792 sayılı Yasa'da) düzenlenmiştir. Oysa, sosyal sigorta hakları ile bunu gerçekleştirecek örgütlenme ve giderek, bunlara ilişkin yasal düzenleme, ayrılmaz bir bütünü oluşturur. Nitekim, Bağ-Kur Kurumu ile Emekli Sandığı'na, ayrı bir örgütsel yasa yerine, Bağ-Kur Kanunu ve Emekli Sandığı Kanunu içerisinde yer verilmiştir. Buna karşılık, SS Kanunu, sosyal sigortalara ilişkin kendisinden önceki yasaları birleştirirken; 4792 sayılı Yasa'yı, kendi bünyesi içine katmamıştır. Sonra, Devlet Demiryolları ve Limanları İşletme Genel Müdürlüğü İşçileri Emekli Sandığı ile Askeri Fabrikalar Tekaüt ve Muavenet Sandığı, ancak daha sonra çıkarılan 23.1.1968 günlü ve 991 sayılı Yasa'yla SSK'ya devredilebilmiştir. Banka ve sigorta şirketleri personeline ait özel sandıklar ise, SSK dışında kalmayı sürdürmektedir.

Gerçekten, SS Kanunu, özel sandıkların SSK'ya devrini öngörmemiş ve bunların, geç. m.20'de belirtilen koşulları yerine getirmeleri durumunda, varlıklarını sürdürmelerine olanak tanımıştır. Daha sonra(5) çıkarılan, 11.5.1976 günlü ve 1992 sayılı Yasa ise, SS Kanunu'na eklediği ek bir maddeyle (ek m.1), özel sandıkların SSK'ya devrini öngörerek, örgütsel bütünleşme ve birlik yönünde olumlu bir adım atar. Ancak, söz konusu yasa hükmü; Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasaya (1961 Anayasası'na) aykırı görülüp, iptal edilir(6). Bu konuda,

(5) Özel sandıkların SSK'ya devrine ilişkin çalışmalar için bak. **S. Maruflu**, "Sosyal Güvenlikte Birlik", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, 43 (1976), 6 vd.; **M. Şakar**, "Banka ve Sigorta Şirketleri Sandıklarının Sosyal Güvenlik Hukuku Açısından Durumu ve Sandıkların SSK'na Devri Sorunu" -**Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü** (yay.), Sosyal Güvenlik ve Banka-Sigorta Şirketleri Sandıkları ve Uygulamadaki Sorunları Sempozyumu, İstanbul 1990, 120 vd.

(6) Bak. **AyM.**, 25.1.1977-1976-36/2-RG. 9.5.1977, No.15932.

özel sandıkların, sosyal sigortaların tek bir örgütlenme tarafından gerçekleştirilmesi ilkesine uymadığı açıktır. Sayıları halen 24 olan sözkonusu sandıklarda, 1990 yılı başında 82.600 kişi aktif sigortalı olup; 29.300 kişi de, bunlardan aylık almaktadır. 1991 Programı, sözkonusu sandıklarla ilgili önlem olarak, bunların "hukuki statülerinin tespitine ilişkin çalışmalar"ın sonuçlandırılmasını içermektedir. Belirtilen çalışmaların, özel sandıkların SSK'ya devrine yönelik yönelmeyeceği konusu, açıkça belirtilmediği gibi; "statü tespiti"nin neyi kapsayacağı ve neye yarayacağı da belirsizdir. Ancak, açık ve kesin olan şudur ki; özel sandıklar nedeniyle duyulan kuşku ve endişelere ilişkin tartışmalar, biran önce, hukuki temelde çözülmek istenmektedir.

Bağımlı çalışanlar içerisinde statü hukukuna bağlı olarak çalışan memurların sosyal sigorta haklarının da, ayrı bir kurum olan Emekli Sandığı'nca karşılandığı görülür. Ancak, 8.6.1949 günlü ve 5434 sayılı Yasa'yla oluşturulan Emekli Sandığı, kendisinden önceki ve kendisi dışındaki "tekaüt sandıkları"nı, tek bir yönetsel çatı altında toplamayı başarmıştır. Nitekim, 5434 sayılı Yasa, emekli sandıklarıyla ilgili 75 yasa ile emekliliğe ilişkin 85 değişik yasanın kendisini ilgilendiren maddelerini yürürlükten kaldırarak, memurların sosyal sigorta haklarını tek bir metin içinde birleştirmiştir. Sonra, 5434 sayılı Yasa, Emekli Sandığı'na ilişkin yönetsel düzenlemeyi de, kendi içinde toplamıştır. Uygulamada Emekli Sandığı kapsamındaki 1.495.000 aktif katılımcıdan 1989 yılında % 67'si genel bütçeye, % 11.6'sı kamu iktisadi teşebbüslerine, % 7.8'i katma bütçeye, % 4.8'i yörel yönetimlere ve % 3.9' u da Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, İller Bankası ve Milli Piyango gibi özel bütçelere sahip bulunan kurumlara bağlı olarak çalışmaktadır. Sözkonusu katılımcılardan % 70.4'ü erkek, % 29.6'sı da kadındır. Nihayet, Emekli Sandığı'ndan aylık alanların % 53.6'sını, 1-4 üncü derecedeki kadrolardan aylık bağlananlar oluşturmaktadır.

Bağımsız çalışan nüfusa gelince; bunların sosyal sigorta hakları da, yine ayrı bir kurum olan Bağ-Kur Kurumu'nca sağlanır. Sözkonusu kurum; esnaf federasyonları ve konfederasyonu biçiminde örgütlenen esnaf kesimine, 2.9.1971 günlü ve 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu'yla tanınan sosyal sigorta yardımlarını götürmek üzere kurulmuştur. Daha sonra, 29.8.1977 günlü ve 2108 sayılı Yasayla, köy ve mahalle muhtarları da Bağ-Kur kapsamına alınmış; buna karşılık, tarım sektöründe bağımsız çalışanların, yani çiftçilerin sosyal sigorta hakları ise, yine ayrı bir yasa (17.10.1983 günlü ve 2926 sayılı Yasa) tarafından düzenlenmiştir. Bağımsız çalışanların sosyal sigorta hakları,

görüldüğü üzere, tek bir örgüt, yani Bağ-Kur Kurumu'nca sağlanmakla birlikte; bunlar için, bir mevzuat bolluğu sözkonusudur. Buna karşılık, 5434 sayılı Yasa gibi 1479 sayılı Yasa da, ayrı bir yasayla düzenleme yerine, ilk bölümünü yönetsel örgütlenmeye ayırmıştır. 1989 yılında Bağ-Kur'un aktif sigortalı sayısı; bir önceki yıla göre % 3.9 oranında artış göstererek, 2.051.015'e ulaşmıştır. Tarım dışı Bağ-Kur aktif sigortalılarının % 3.6'sını ev kadınları oluşturur. Tarım kesiminde çalışan Bağ-Kur aktif sigortalılarının % 83.2'si de, tarla tarımıyla uğraşmaktadır.

Tarım kesiminde işçi olarak çalışan kesim de, ayrı bir yasayla (17.10.1983 günlü ve 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu'yla) sosyal sigorta haklarına kavuşmuştur. Nitekim, SS Kanunu m.3/bent A da; SSK'ya tabi olmayacak tarım işçilerini göstererek, bunlara ait sosyal korumayı bir başka yasanın uygulama alanına bırakmıştır.

Türk sosyal sigorta sistemi; görüldüğü üzere, Türkiye nüfusunun işçi, memur, esnaf gibi değişik kesimlerine SSK, Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve özel sandıklar olmak üzere, birbirinden ayrı örgütler eliyle ve bunların hukuki dayanaklarını oluşturan çok sayıdaki yasayla (506, 4792, 1479, 2108, 2925, 2926, 5434 sayılı yasalarla) sosyal sigorta haklarının sağlanmasına dayanır. Bu nedenle, bunların tek bir örgütlenme altında toplanması, örgütsel birlik yönünden standartlaştırma için zorunlu görünmektedir.

b. Bağlı olunan bakanlık bakımından bütünlük

SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un, ayrı bir örgütlenmeye sahip olmanın yanısıra, değişik bakanlıklara bağlı buldukları görülür. Nitekim, SSK ile Bağ-Kur, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlıyken (4792 sayılı Yasa m.1/1)(7), Emekli Sandığı, bir başka bakanlık olan Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın çatısı altında yer alır (5434 sayılı Yasa m.1/1). Sosyal sigortaların standartlaştırılması bakımından, bunların altında toplanacakları tek çatı bir bakanlık olacaksa, bunun enazından tek ve aynı bakanlık çatısı altı olması gerekir.

(7) SSK; 17.12.1974 günlü ve 4/1104 sayılı Cumhurbaşkanlığı yazısıyla (RG. 18.12.1974, No.15096), Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na ve daha sonra, 9.1.1985 günlü ve 3146 sayılı Yasa m.30/bent c'yle, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlanmıştır.

2. Sosyal sigortalarca karşılanan risklerde birlik

a. Sosyal risklere ilişkin uluslararası asgari düzey

Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa Sosyal Şartı; kendisini onaylayan ülkelere, sosyal güvenlik sistemlerini 102 sayılı "Enaz Sosyal Güvenlik Standartlarına ilişkin Uluslararası Çalışma Sözleşmesi"nin onaylanması için gereken düzeyden daha düşük olmamak üzere yeterli bir düzeyde tutma yükümünü getirir (m.12/bent 2). Türk sosyal mevzuatının mevcut düzeyi de, halen sosyal sigortalar konusunda Avrupa Sosyal Şartı'nın öngördüğü asgari düzeyi bulmuş durumdadır. Nitekim, 102 sayılı Sözleşme'yi Türkiye, onaylayıp yürürlüğe koyarak iç hukukuna aktarmıştır. Bu anlamda, 102 sayılı Sözleşme, onay için gerekli asgari düzey olan üç riske ilişkin bölüm hükümlerinin sayıca üstünde bir bölüm hükmüyle, iç hukukun bir parçası durumundadır. Ancak, günümüzde Türk sosyal mevzuatı, 102 sayılı Sözleşmesi'nin içerdiği tüm risklere karşı koruma sağlayan bir görünüme sahip değildir. Nitekim, 102 sayılı Sözleşme'nin "işsizlik yardımları" (m.19-24) ile "aile yardımları"na (m.9-45) ilişkin hükümleri, iç hukuka aktarılmamış olduğu gibi; işsizlik sigortası ile aile yardımlarını kabul edip düzenleyen yasalar da, Türk sosyal mevzuatı içinde yer almaz. İşsizlik yardımları ile aile yardımlarının kabul edilmeyişinin Türk sosyal güvenlik sistemi için eksiklik olduğu, tartışmasız bir gerçektir. Buna karşın, işsizlik sigortası ile aile yardımlarının ülkemizde kabulünü engelleyen önemli sosyo-ekonomik nedenler vardır. Nitekim, Türkiye'nin iktisadi ve sosyal yapısı, her iki riske karşı koruma sağlanmasını güçleştirmektedir. Gerçekten, temelde yapısal işsizliğin ortadan kaldırılamayışı ile aileler gelir düzeyinin düşüklüğü ve ailedeki çocuk sayısının çokluğu gibi sosyo-ekonomik etkenler, standart (eksiksiz) bir sosyal korumanın kabulüne olanak tanımamaktadır(8). Bu bağlamda ise, işsizlik yardımlarına olan gereksinimin gün geçtikçe artarak ülkemizde kendisini duyurması ve işsizlik sigortasının yerine kullanılmak istenen kıdem tazminatı kurumunun, ulusal ekonomiyi sarşacak boyutlara ulaşip işsizliğe karşı etkin bir korumayı sağlayamamış bulunması karşısında, işsizlik sigortasını kademeli olarak uygulamanın zamanının geldiği belirtilmektedir(9). Bunun için de, Türkiye'nin; 102 sayılı Sözleşme'nin işsizlik yardımlarına ilişkin IV üncü Bölümüne ait yükümlülükleri, m.1/bent c'deki geçici istisna hükümlerinden yararlanmak suretiyle (m.3/bent 1) kabul edip uygulaması gerekmektedir (m.4/bent 1).

(8) Bak. S. Dilik, Sosyal Güvenlik, Ankara 1991, 76 vd. ve 107 vd.; K. Tunçomağ, Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, İstanbul 1990, 253-257. Karş. A. Güzel-A.R. Okur, Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul 1990, 59.

(9) Bak. Tunçomağ, 255.

b. Türk sosyal sigorta yasalarının karşıladığı risklerdeki farklılık

Ülkemizde çeşitli kesimlere sağlanan sosyal sigorta haklarında, karşılanan sosyal riskler açısından bir birliğe raslanmaz. Nitekim, SS Kanunu'nun karşıladığı riskler, işkazası-meslek hastalığı-analık-hastalık-sakatlık-yaşlılıkölüm; Bağ-Kur Kanunu'nca koruma sağlanan riskler, hastalık-sakatlık-yaşlılıkölüm; Tarım SS Kanunu'nca karşılanan riskler, işkazası-meslek hastalığı-hastalık-sakatlık-yaşlılık-ölüm ve nihayet, Tarım Bağ-Kur Kanunu tarafından güvence getirilen riskler de, sakatlık-yaşlılık-ölüm durumlarından ibarettir. Kapsamdaki kişinin özelliğine göre, karşılanan risklerdeki farklılığın normal olmasına karşılık; aynı özellikteki kişinin, çalıştığı sektöre göre, birtakım sosyal risklere karşı sağlanan korumadan yararlanamamasını; olağan görmemek gerekir. Bu anlamda, esnafın işkazası sigortasından yararlanması düşünülmektedir; tarım işçisinin analık sigortasından yararlanmayışı, bir eksiklik oluşturur. Bunların dışında, genelde sistemin eksikliğinden kaynaklanan bir farklılık da, işsizlik ve aile yardımlarına ilişkin sigorta kollarının ülkede bulunmayışıdır. Ancak, bu durum; tümü için geçerli olması nedeniyle, kesimler arasındaki bir farklılık olarak göze çarpmaz.

3. Sosyal sigorta yardımlarına birlik

Sosyal sigorta haksahiplerine sağlanan yardımlar, gerek nitelik ve gerekse nicelik yönünden, bir birlik içinde değildir. Bunun nedenleri olarak da; güvence sağlanan risklerin değişik olmasının yanısıra, ilgilinin parasal katkısı (prim/kesenek) ile aylığa/gelire hakkazanma koşulları ve aylık/gelir miktarına ilişkin farklılıklar gösterilebilir. Nitekim, sosyal sigortaların parasal kaynaklarına bakıldığında; SS Kanunu'na göre toplam % 33.5-39'luk prim payının, Emekli SK'na göre toplam % 35'lik prim payının, Bağ-Kur K'na göre toplam % 32'lik prim payının, Tarım Bağ-Kur K'na göre toplam % 15'lik prim payının ve Tarım SS Kanunu'na göre de toplam % 20'lik prim payının sözkonusu olduğu görülür. Gerek sağlanan yardımların ve gerekse güvencelenen risklerin genişliği bakımından farklı prim oranları sözkonusu olabilirse de; aynı genişliğe sahibolan sigorta kolları ile sigorta edimleri için değişik prim oranlarının öngörülmesi, uygun değildir. Esasen, sosyal sigorta yardımlarında birlik sağlandığında, farklı prim oranlarını öngörmenin meşru bir temeli kalmayacaktır.

Değişik sosyal sigorta kurumlarınca sağlanan aylık/gelir miktarlarının farklılığı ise; bir başka temele, yani göstergelerin değişikliğine da-

yanır. Bunun gibi, sosyal sigorta kurumlarınca farklı göstergelerin uygulanması, prim oranlarındaki değişikliğin dışında, prim miktarlarının da farklı olması sonucunu doğurmaktadır. Böyle olunca, ilgili daha yüksek emekli (yaşlılık) aylığı alma arayışına düşmekte ve gerçekle bağdaşmayacak fiili çabalara girişmektedir. Nitekim, serbest (bağımsız) çalışmanın çekiciliğine karşın, Bağ-Kur aylıklarının gülünç denecek düzeyde kalması, son yıllarda çoğu kişiyi bu kurumdan ayrılmak zorunda bırakmıştır. Bu anlamda, aynı göstergelerin uygulanması; kurumlararası farklılıkları gidermek için, bir önlem niteliğini taşıyabilir(10).

Sosyal sigorta kurumlarının sağladığı yardımlar arasındaki farklılık karşısında, ilgilinin son anda kendisi için elverişli hakları sunan sosyal sigorta kurumuna yönelmesini engellemek için, 228 sayılı Yasa'nın "bağlı bulunulan son kurum" esası terkedilmiştir. Nitekim, 228 sayılı Yasa ile onu değiştiren 1214 sayılı Yasa'nın yerine getirilen 24.5.1983 günlü ve 2829 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumlarına Tabi Olarak Geçen Hizmetlerin Birleştirilmesi Hakkında Kanun; birleştirilmiş hizmet süreleri toplamı üzerinden "son yedi yıllık fiili hizmet süresi içinde fiili hizmet süresi fazla olan kurumca, hizmet sürelerinin eşit olması halinde ise eşit hizmet sürelerinden sonuncusunun tabi olduğu kurumca" aylık bağlanması esasını benimsemiştir (m.8/1). 2829 sayılı Yasa'nın getirmiş olduğu bu çözüm, öğretide adil bulunmamış ve buna ilişkin en adil çözümün, son yedi yıl yerine, tüm hizmet süresinin dikkate alınması olabileceği belirtilmiştir. Böylece, tüm hizmet süresi boyunca en çok hangi kurumla ilişki kurulmuşsa, emekliliğin de o kurumca sağlanması gerekecektir(11).

Ancak, sosyal sigorta kurumları tek çatı altında toplanmadığı ve sosyal sigorta yardımlarına hakkazanma koşullarında birliğe gidilmediği sürece, belirtilen çözümü yerinde ve en adil çözüm olarak görmek güçtür. Çünkü, ilgilinin parasal katkısı esasına dayanan kurumlarda (primli rejimlerde), aylığı bağlayacak kurumun da, kendisine son dönemde en çok parasal katkıda bulunulmuş olan kurum olması gerekir. Nitekim, para değerindeki düşmeler karşısında, başlangıçta o zamana göre düşük kalan primler sağlamış kurumdan, sigortalının/katılımcının hizmet süresi en çok bu kuruma bağlı olarak geçmiş olsa dahi, yıllar sonra aylık bağlamasını beklemek, enazından "en adil çözüm" değildir. Bu bakımdan, ilgilinin parasal katkılarından yararlanıp bunları son

(10) A.R. Okur, "Türk Sosyal Güvenlik Kurumlarına İlişkin Bir Karşılaştırma", İktisat ve Maliye Dergisi Cilt: XXXI Sayı: 12 1985 Sayısından Ayrı Bası, 13.

(11) Bak. Okur, 13.

dönemde iktisaden değerlendirmiş olan son sosyal sigorta kurumunun temel alınması, daha doğru olur. Kaldı ki, sermaye biriktirme (kapitali- zasyon) yönteminin terkedilmiş başlanması da, dağıtım yöntemi gereği temel alınan son kurumun gerekli tahsiste bulunmasını zorunlu kılar. Buradaki son dönemin, son yedi yıl yerine, bir başka zaman sürecini içermesi ise, yasakoyucunun sosyal tercihinin kalmış bir konudur. Ancak, herhalukârda, hakkazanma tarihinin öncesi için uygun uzunluktaki bir zaman sürecinin kabul edilmesinde yarar vardır. Çünkü, aksi takdirde, mevcut sistem içinde kalarak birtakım yapay arayışları önlemek mümkün olmayacaktır. Tüm hizmet süresinin dikkate alınması ise, mevcut koşullarda gerçekleştirilmesi güç bir çözüm olup, ancak standartlaştırılmış bir sosyal sigorta uygulaması için geçerlik kazanabilir. Sosyal sigorta kurumlarında aynı standartlar uygulanmadığı sürece de, son kurumu belli bir zaman sürecine bağlı olarak temel almak gerekir.

4. Değişik kurumlardan emekli olanlar arasında eşitlik

Erken yaşta emekli olma olanağı ve emekli aylıklarının hayat pahalılığı karşısında düşük kalması gibi nedenlerle, emeklilerin istihdam alanından çekilemediği görülür. Oysa, yaşlıların çalışma yaşamından ayrılması, genç işçilerin işsizliğine karşı alınması gerekli önlemler içinde yer alır. Nitekim, emekli olan işçinin işi, genç işsiz için, boş bulunan yeni iş bir anlamını taşır. Ancak, biyolojik yönden yaşlanmış işçinin çalışması, kendisine psikolojik bakımdan yararlı olduğu gibi; yaşlı işçinin bilgi ve deneyime sahibolması, iş piyasası için de, çekici bir etken durumundadır(12). Bu konuda ise, Türk sosyal sigorta sisteminin, bütünleşmiş bir tercihi gözetmediği görülmez. Gerçekten, değişik sosyal sigorta kurumlarından emekli olanlar, günümüzde yeknesak bir statüye bağlanmamış olup; bu durum, ülkemiz emeklileri arasında eşitsizliklere yolaçmaktadır. Oysa, emekli olan kişinin gereksinimleri, bu kişi ister işçi veya memur ve isterse esnaf (bağımsız çalışan) olsun, değişmez. Bu nedenle de, sözkonusu anlamsız ve haksız farklılıkların giderilmesi; sosyal sigortaların özellikle standartlaştırılması bakımından, zorunlu görünmektedir(13).

Nitekim emeklilik yaş sınırı(14) ile emekli aylığının hesaplanmasına(15) ilişkin farklılıklar dışında, değişik kurumlardan emekli olanların

(12) Bak. **Tunçomağ**, 395-396.

(13) **Tunçomağ**, 397.

(14) Bu konuda bak. **M. Şakar**, "Dünyada ve Türkiye'de Emeklilik Yaşı Uygulamaları", İktisat ve Maliye Dergisi Cilt XXXIII Sayı: 2 1986 Sayısından Ayrı Bası, 8 vd.

(15) Bunlar için bak. **Okur**, 10-11.

çalışmalarını sınırlayıcı önlemler arasında, eşitliği bozucu haksız farklılıklar sözkonusudur. Bu anlamda, 29.4.1986 günlü ve 3279 sayılı Yasa'ya gelinceye dek, SSK emeklilerinin, hem SS Kanunu kapsamına giren bir işyerinde çalışmaları ve hem de yaşlılık aylıklarını almaları mümkün olmazdı. Çünkü, SS Kanunu m.63/1'in 3279 sayılı Yasa'yla değiştirilmezden önceki metni, bu takdirde bunların yaşlılık aylıklarının çalışmaya başladıkları tarihten itibaren kesilmelerini öngörmekteydi. 3279 sayılı Yasa'nın SS Kanunu m.63'de yaptığı değişiklikten sonraki dönemde ise; sözkonusu kişilere, SSK'ya yazılı olarak başvurdukları takdirde, hem yaşlılık aylıklarını alma ve hem de SS Kanunu'na tabi bir işte çalışma olanağı tanınmıştır. Bu durumda, bunların kazançlarından sosyal güvenlik destek primi kesilir (SS Kanunu m.63/bent B f.1). Emekli Sandığı emeklilerine gelince; ilkin, 5434 sayılı Yasa m.99/1 c.1, emekli aylığı alanlardan "hiçbir şarta bağlı olmaksızın emeklilik hakkı tanınan vazifelere tayin edilenlerin, aylıklarının tamamı"nın "bu vazifelere tayinleri tarihini takibeden ay başından itibaren" kesilmesini öngörmüştür(16). Daha sonra, Emekli Sandığı Kanunu'na 7.2.1969 günlü ve 1101 sayılı Yasa'yla eklenen ek m.5 (şimdiki ek m.11) de, "T.C. Emekli Sandığı Kanununa tabi daire, kurum ve ortaklıkları ile bunların Sosyal Sigortalar Kanununa tabi işyerlerinde emekliliğe tabi olmayan ücretli, geçici kadrolu veya yevmiyeli hizmetlere tayin edilen emeklilerin, buralarda çalıştıkları sürece emekli aylıkları kesilir" (f.1) hükmünü getirerek, Emekli Sandığı emeklilerinin kamu kesiminde çalışmalarını engellemeye çalışmıştır. Bununla yetinilmeyip daha da ileri gidilerek bundan dokuz ay sonra kabul edilen bir yasa hükmüyle (991 sayılı Yasa'ya 13.11.1969 günlü ve 1189 sayılı Yasa'yla eklenen ek m.2/1)(17), "... T.C. Emekli Sandığı Kanununa göre emekli aylığı bağlanmış olanların, T.C. Emekli Sandığı Kanununa tabi daire, kurum ve ortaklıklar ile Sosyal Sigortalar Kanununa tabi işyerlerinde çalışmaları halinde, buralarda çalıştıkları sürece, emekli aylıkları"nın kesilmesi öngörülerek, Emekli Sandığı emeklileri ile SSK emeklileri arasında eşitlik sağlanması amaçlanmıştır. Nitekim, belirtilen hükümde sadece "emekli aylıklarının kesilmesi"nden söz edilmemiş; ayrıca "... Bu durumda olanlar hakkında 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 63. maddesine göre işlem yapılır" (ek m.2/1 c.2) biçimindeki açık bir yollama hükmüne de yer verilmiştir.

(16) Ayrıca bak. M. Akın, "Çalışan Emekliler ve Nalıncı Keseri", Mülkiyeliler Birliği Dergisi VI, 46 (Ocak-Mart 1977), 18-20.

(17) Anayasa Mahkemesi, sözkonusu hükmün iptaline ilişkin isteği, iptal davasının süresinde açılmadığı gerekçesiyle, esasa girmeksizin uygun bulmamıştır, bak. AYM. 19.3.1970-9/11-RG. 14.5.1970, No.1 13494.

Ancak, daha sonra SS Kanunu m.63'de 3279 sayılı Yasa'yla yapılan değişiklik, amaçlanan eşitliği ortadan kaldırmıştır.

Bu konuda ilginç olan nokta; Anayasa Mahkemesi üye çoğunluğunun, SSK ile Emekli Sandığı emeklileri arasında yaratılan farklı durumu, eşitliği bozucu nitelikte görmeyişidir. Gerçekten, Emekli Sandığı emeklilerinin kamu kesiminde çalışmalarına kural olarak olanak tanımayan 5434 sayılı Yasa ek m.11 hükmü, şimdiye dek iki kez Anayasa Mahkemesi önüne götürülmüştür. Bunlardan ilkinde Anayasa Mahkemesi, esasa girmemiş ve eksikliklerin iptal davasını açanlarca zamanında tamamlanmamış olması nedeniyle, davayı açılmamış saymıştır(18). Aynı hükümle ilgili, 20 yıl sonraki ikinci kararında Anayasa Mahkemesi; bu kez esasa girmiş ve "... Emekli Sandığı'na bağlı emeklilerle Sosyal Sigortalar Kurumu'na bağlı emeklilerin bağlı oldukları kurallar, gelirlerin bağlanma koşulları, oranları ve ölçüleri yönünden birbirlerinden oldukça farklıdır. Durumları ayrı olan SSK emeklileri ile Emekli Sandığı'na bağlı emeklilerin kamu kesiminde çalışmaları durumunda, emekli aylıklarının kesilip kesilmemesine ilişkin ayrı kuralların uygulanması Anayasa'nın 10. maddesinde öngörülen eşitlik ilkesine bu yönden ters düşmemektedir..."(19) türünden gerekçelerle, eşitlik ilkesine (Ay. m.10) aykırı bir durum görmemiştir. Söz konusu kararda Anayasa Mahkemesi; eşitlik ilkesine uygunluğu, "durumları ayrı olanlara ayrı kuralların uygulanması" ve "aynı durumda bulunan kişiler arasında haklı nedene dayanmayan ayırtımın önleme" biçiminde ele alır(20). Bu düşünce biçimi; eşitlik ilkesini, "aynı olana eşit ve aynı olmayana da özelliğine göre farklı davranma"(21) olarak gören Alman Anayasa Mahkemesi'nin anlayışına uygundur. Ancak, Anayasa Mahkemesi; 5434 sayılı Yasa ek m.11'e ilişkin kararında, "aynı durumda bulunanlar"a ilişkin yaklaşımını salt Emekli Sandığı emeklisi olmayla sınırlı tutmaktadır. Burada karşılaştırma yapılacak olanlar ise, SSK ile Emekli Sandığı emeklileridir. Daha doğrusu, bu konuda temel alınacak olan kişiler, "emekliler" topluluğudur. Çünkü, emeklilik ile emekli olan kişilerin gereksinimleri; daha önce de belirtildiği üzere, hep aynı olup, ilgilinin işçi veya memur ya da esnaf oluşuna göre değişmez. Bu itibarla, Anayasa Mahkemesi'nin; eşitlik ilkesine uygunluğu, değişik sosyal sigorta kurumlarından emekli olanlar bakımından irdelemesi gerekirdi. Nitekim, söz konusu karara ekli karşıoy yazılarından

(18) Bak. **AyM.**, 30.9.1969-25/45-RG. 2.3.1970, No.13434.

(19) **AyM.**, 19.12.1989-14/49-RG. 2.3.1990, No.20449.

(20) Anayasa Mahkemesi'nin eşitlik ilkesine ilişkin görüşlerinin sergilenişi için ayrıca bak. **AyM.**, 2.5.1989-1988-51/18-RG, 4.1.1990, No.20392.

(21) **Alman AyM.**, 16.11.1982-BVerfGE 62, 274.

birisinde de, aynı yaklaşımla, "... Aynı yerde çalışan iki kişiden birinin, hak ettiği emeklilik maaşından, bağlı olduğu emeklilik kurumunun ayrı olduğu nedeniyle mahrum edilmesihaklı görülemez. Emeklilik maaşı her ikisi açısından da kazanılmış haktır..." sonucuna varılmaktadır. Dahası, Anayasa Mahkemesi; daha önceki kararlarından birinde, son derece isabetli olarak, "... işçilerle memurlar arasında sosyal güvenlik hakkı bakımından tam bir kıyaslama yaparak aralarında Anayasa'nın 48. (şimdi 60.) maddesi açısından bir eşitsizliğin varolduğu sonucuna varmak için her iki statünün bir bütün halinde ele alınarak kıyaslamaya gidilmesi ve her iki grup çalışan arasında, işin niteliğinin gerektirdiği doğal farklılıkları da gözönünde tutarak derinliğine ve genişliğine bir inceleme yapılması zorunludur. Ancak böyle bir inceleme sonunda hangi kuralların Anayasa'ya aykırı veya uygun olduğu belli olabilir..."(22) anlatımına yer vermek suretiyle, karşılaştırma yapılacak temelini her iki çalışan kesimi bakımından sözkonusu olabileceğini belirtmiştir.

Diğer yandan, Bağ-Kur K. m.38'de 20.6.1987 günlü ve 3936 sayılı Yasa'yla değişikliğe gidilerek; Bağ-Kur emeklilerine istekleri halinde, aylıkları kesilerek son defa prim ödedikleri basamaktan prim ödemeye devam etmeleri olanağı tanınmıştır. Daha önce ise, SSK-Emekli Sandığı-özel sandıkları veya Bağ-Kur kapsamına giren bir işte çalışma halinde; Bağ-Kur emeklisinin aylığı kesilir ve kendisine, sosyal sigorta haklarından yararlanma hakkı tanınmazdı (3936 sayılı Yasa'yla değiştirilmezden önceki Bağ-Kur K. m.38/I-II).

Değişik sosyal sigorta kurumlarından emekli olanlar arasındaki bu farklı ve eşit olmayan uygulamalar, Türk sosyal yasakoyucunun standart bir düzenlemeyi sürdürmede kararlı olmadığını göstermektedir. Bu konuda ise, sosyal yasakoyucunun, emeklilerin çalışmasına izin vermeye ilişkin bir tercihi varsa, bunu tüm sosyal sigorta kurumlarından emekli olanlar için ortaya koyması gerekir ki; bu suretle, ülkede, sosyal sigortaların standartlaştırılmış olmasından sözedilebilsin.

III. Standartlaştırmanın geleceği

1. Tek çatı ilkesi

Sosyal sigorta kurumlarının çok sayıda ve birbirinden ayrı oluşunun standartlaştırmaya engel oluşturduğunu, yukarıda (II 1) görmüş bulunuyoruz. Bu bakımdan, sosyal sigortalara ilişkin standartlaştırma çalışmalarının önemli bir bölümünü, ileride sözkonusu kurumların bira-

(22) AyM., 6.6.1972-1971-44/29-RG. 3.3.1973, No.14465.

raya getirilmesi çabaları olacaktır. Sosyal sigorta kurumlarının birliği konusunda ise, tek bir kurumun oluşturacağı bir örgütlenmenin mi yoksa birden fazla kuruma karşın bütünleşmiş bulunan bir örgütlenmenin mi temel alınacağına ilişkin görüşlerde bir açıklığa raslanmaz.

1961 Anayasası m.48 gibi 1982 Anayasası m.60/II de, sosyal güvenlik hakkının sağlanmasına ilişkin olarak, gerekli "teşkilat"tan söz etmiştir. Ancak, her iki anayasa hükmünün anlatımı, birbirinden farklıdır. Nitekim, 1961 Anayasası m.48, sosyal güvenlik hakkını sağlamak için açıkça Devlete "sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak" görevini yüklerken; 1982 Anayasası m.60/II, "Devlet .. gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar" anlatımına yer vererek, "sosyal sigortalar" deyimini kullanmaktan kaçınmıştır. Böylece, ilkin, yeni dönemde sosyal yasakoyucuya, duruma göre sosyal güvenlik rejimleri (primli ve primsiz rejimler) arasında bir tercih yapmaya ilişkin daha geniş bir serbesti tanınır. Bununla birlikte, önceki dönemde dahi, sosyal güvenliği gerçekleştirme yolları konusunda, sosyal yasakoyucuyu sınırlayıcı yorumlardan özellikle kaçınıldığı görülür(23). İkinci olarak da; teknik bir terim olan "sosyal sigortalar"dan sözedilmeyerek, genelde memurların sosyal sigorta haklarını sağlayan Emekli Sandığı'nın da, aynı "teşkilat" içinde yer alması olanağı yaratılmıştır. Nihayet, Ay. m.60/II'nin anlatımı karşısında, standartlaştırmanın sosyal sigorta kurumlarıyla sınırlı kalmayacağı ve konumuz dışında bulunmakla birlikte, giderek, primsiz rejime ilişkin kurumların da, aynı yapı ("teşkilat") içinde yer alması gerekeceği söylenecektir.

Ancak, burada "teşkilat" sözcüğünün, dilimizde çoğul anlamından çok tekil anlamda kullanıldığı belirtilse(24) bile; sözlük anlamı itibariyle, çoğul olduğu ve "örgütler"i içerdiği(25) gözden uzak tutulmamalıdır. Bu bakımdan, sosyal sigorta kurumlarının tek bir kurumun oluşturacağı örgüt tarafından sağlanması gerektiği düşünülmeyecektir. Olsa olsa, sosyal sigorta haklarının, bütünleşmiş ve birlik içindeki bir örgütlenme tarafından yerine getirilmesi sözkonusudur. Böyle bir örgütlenme içerisinde birden çok sosyal sigorta kurumunun veya sandığının bulunmasında ise, standartlaşma bakımından, esas olarak bir sakınca görülmez. Esasen, çalışanların özelliklerinin gözetilerek sosyal sigorta haklarında hukuken haklı görülebilecek ayrımlara gidilebilmesi de, ör-

(23) Bak. ve karşı. M. Çenberci, Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi, Ankara 1977, 57 dn.33.

(24) Okur, 12.

(25) Türkçe Sözlük II, 1181.

güt anlamındaki birden çok sayıdaki kurum veya sandığın varlığını zorunlu kılar. Çünkü, değişik kesimlerin haklı çıkarlarının gözetilmesini, aynı yer ve temelde gerçekleştirmek mümkün değildir. Buna karşılık, değişik sosyal sigorta kurumları ile sandıklarının aynı (tek) çatı altında toplanması gerekir. Gerçekten, Ay. m.60/II'nin, birden çok örgütü içermeye açık olmasına karşılık; bunların, tek çatı altında toplanmasına kapalı olduğu söylenemez. Nitekim, sosyal güvenlik sistemi, Ay. m.60'da bir bütün olarak ele alınmıştır(26). Ancak, sosyal sigorta kurumları, tek çatı altında toplansa dahi; bundan, tek bir sosyal sigorta kurumunun bulunması gerekeceği sonucu çıkmaz. Burada sözkonusu olan; sadece, sosyal sigorta kurum ve sandıklarının, bütünleşmiş bir yapılanma içerisinde yer almalarıdır.

2. Özerklik İlkesi

Sosyal sigorta kurumlarının tek çatı altına toplanması, bunların basit bir çözümle, aynı bakanlığa bağlanmasından ibaret değildir. Gerçekten, günümüzde SSK ile Bağ-Kur'un Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na ve Emekli Sandığı'nın da Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na bağlı bulunuşuna bakılarak, Emekli Sandığı'nın Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na devredilmesi düşünülmektedir. Bu ise, sosyal sigortaların standartlaştırılması bakımından, köklü bir çözüm olarak görünmez. Nitekim, böyle bir çözüm, bir bakanlığın görev yükünü ve yetki alanını azaltıp diğerininkini çoğaltmaktan öteye gitmez. Nasıl birkaç yasa metni yanyana getirilerek bir külliyat (kanunname) oluşturulamıyorsa; sosyal sigorta kurumlarını aynı bakanlığa bağlı birer genel müdürlük biçiminde birleştirerek de, gerçek anlamdaki bir standart sosyal sigorta örgütlenmesine ulaşılamayacaktır. Ancak, böyle bir birleştirme, örgütsel bütünleşmenin ilk adımı olması bakımından, yararlı görünebilir.

Günümüzde asıl olan ise, sosyal sigorta kurumlarının özerkliğinin sağlanmasıdır. Gerçekten, sosyal sigortaların ayırıcı özelliklerinden birisi de, sosyal sigorta kurumları için özerklik ilkesinin geçerli kılınmasıdır. Buna göre, sosyal sigortalar, işçi-işveren-devlet temsilcilerinden kurulu organlara sahip bulunan bağımsız kamu hukuku kurumları tarafından yönetilir. Böylece, sosyal sigortaların yönetimi; merkezi yönetime bırakılmayıp, işin gereklerine ağırlık verilmiş olunur. Bu durum da, sosyal sigorta kurumlarının sorumluluğunu ve sigortalıların çıkarlarını çoğaltır. Ancak, sosyal sigorta kurumlarının yöneticileri, merkezi

(26) Okur, 12.

devlet denetiminden uzak tutulmaz(27). Sosyal sigorta kurumlarını merkezi yönetimin müdahalesinden uzak tutan, Batı Avrupa ülkelerindeki bu gelişmeye karşılık; Türk hukukunda, özerklik ilkesine ağırlık verildiği görülmez. Nitekim, sosyal sigorta kurumlarını bakanlıklara bağlı tutan yasa hükümlerinin (SSK Kanunu m.1/1; Bağ-Kur K.m.1/1; Emekli Sandığı K. m.1/1) yanısıra; sosyal sigorta kurumlarının organlarının oluşumunda pariter yönetim (eşit sayıda temsilci) düşüncesine yer verilmeyişi, bunlar üzerinde idari vesayet uygulaması ve kurum genel kurullarının ibra yetkisine sahip olmayıp danışma kurulu durumuna düşürülmesi gibi nedenler, günümüzde Türk sosyal sigorta kurumlarının özerkliğinden söz etmeyi olanaksız kılmaktadır(28). Sosyal sigorta kurumlarının bütünlüşmesi ise, sanıldığı gibi aksine, özerklik ilkesiyle çelişmez. Çünkü, sözkonusu bütünlüşme, merkezi yönetimin doğrudan müdahalesini aşan bir anlam taşır. Bu bakımdan, standartlaştırmaya ilişkin tek çatı altına toplama çalışmalarının, özerklik ilkesiyle bağdaştırılması ve sosyal sigorta kurumlarının salt bir bakanlıkta toplanmasından öteye gidilmesi, çağdaş gelişmelere uygun düşecektir. Aksi takdirde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na, bu kez de Emekli Sandığı'nın fonlarına elatma olanağı yaratılmış olur.

3. Sosyal korumada eşitlik ilkesi

Toplum kesimlerinden bazılarının hukuken haklı görülemeyecek bir nedenle veya böyle bir neden olmaksızın diğerlerine göre daha geniş bir sosyal korumadan yararlanmaması, sosyal sigorta yardımlarının eşit ölçüde sağlanması esasına aykırılık oluşturur. Sözkonusu eşitsizlik de, özellikle sosyal sigorta kurumlarında örgütsel birliğin sağlanamadığı ve giderek, toplum kesimlerinin birbirinden değişik sosyal sigorta yasalarına bağlı bulunduğu sosyal sigorta rejimlerinde göze çarpar. Buna göre, eşitlik ilkesine ters düşen sosyal sigorta uygulamalarını önlemenin yolu, bir anlamda, standart norm birliğini sağlamadan geçer. Bunun için de, ülkemizde sosyal sigortalar hukukunun, gerçek anlamdaki bir kodifikasyona uğratılması zorunlu görünmektedir.

Gerçekten, sosyal hukukun kodifikasyonuna ilişkin çeşitli ülkelerdeki yasalama hareketleri; "sosyal sigortalar mevzuatının iş yasaları çerçevesinde ele alınması", "kapsamlı bir sosyal sigortalar yasasının oluşturulması" ve "sosyal güvenliğe uzanan bir mevzuatın

(27) G. Wannagat, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts I, Tübingen 1965, 19. Ayrıca bak. Tunçomağ, 153. Karş. Güzel-Okur, 59.

(28) Bak T. Centel, "Türk Sosyal Sigorta Kurumlarının Özerkliği Üzerine Bir Deneme", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi III, Sarıca'ya Armağan, 1-3 (1982), 26 vd.

oluşturulması" olmak üzere, üç temel tipe indirgenebilir(29). Bu anlamda, (Türk) SS Kanunu; Avusturya örneğiyle birlikte, sosyal sigortaların saf nitelikli yasalaştırılmasının günümüzde artık nadiren raslanan örneklerinden birisini oluşturur(30). Ancak, ülkemizde sosyal sigortalara ilişkin yasalaştırma hareketi; başlangıçta, "sosyal sigortalar mevzuatının iş yasaları çerçevesinde ele alınması" tipinde ortaya çıkmıştır. Nitekim, ülkemizdeki ilk iş yasalarının, sosyal sigortalara ilişkin hükümlere yer verdiği görülür(31). Bu açıdan, sözkonusu hükümleri yürürlükten kaldıran SS Kanunu m.141; Türkiye'de sosyal hukukun kodifikasyonunda "sosyal sigortalar mevzuatının iş yasaları çerçevesinde ele alınması" tipinden, "kapsamlı bir sosyal sigortalar yasasının çıkarılması" tipine geçişi gösteren bir yasalaştırma hükmü olarak nitelendirilmek gerekir. Buna karşılık, bir tipten diğerine geçiş, ülkemizde Almanya örneğine benzer sosyal mahkemelerin bulunmayışı yüzünden eksiktir. Gerçekten, sosyal sigortalara ilişkin uyuşmazlıkların, sosyal yargı (sosyal mahkemeler) yerine, iş yargısına (iş mahkemelerine) bırakılması (İş Mahkemeleri Kanunu m.1/bent B 1.1; SS Kanunu m.134; Bağ-Kur Kanunu m.70/1), belirtilen yasalaşma tipleri arasındaki geçişi eksik bırakmıştır. Dahası; Emekli Sandığı'na ilişkin sosyal hukuk hükümlerinin yargısal denetimi, bütünüyle, sosyal hukukun özelliklerinden uzak bulunan idari yargıya kalmıştır.

Kaynağı itibarıyla, SS Kanunu; "bir derginleme (=tedvin=kodifikasyon) yasası"(32) biçiminde nitelenmesine karşın, gerçek anlamda bir kodifikasyonu simgelemekten uzaktır. Gerçekten, ilkin, ne SS Kanunu'nun ve ne de Emekli Sandığı Kanunu'nun ortaya çıkışı, gerçek anlamdaki kodifikasyonu içeren bir "yazılı olmayan hukuktan yazılı hukuka-olay hukukundan kural hukukuna-doğal hukuktan pozitif hukuka geçiş"(33) olarak belirginleşmez. Bu anlamda, SS Kanunu ile Emekli Sandığı Kanunu'na ilişkin yasalaştırma hareketleri; sözkonusu yasaların kendi alanlarındaki dağınık görünümlü yasaları biraraya getirmek ve bunları birleştirmekten öteye gitmemiştir. Nitekim, SS Kanunu, kendisinden önce yürürlükte olan 27.6.1945 günlü ve 4772 sayılı "İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu" ile 4.1.1950 günlü ve 5502 sayılı "Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu"-

(29) H.F. Zacher (çev. T. Centel), "Sosyal Hukukun Kanunlaştırılması", İş Hukuku Dergisi I, 2 (Nisan-Haziran 1991), 214.

(30) Zacher, 216.

(31) Bak. 3008 sayılı İşK. m.100-107; 5953 sayılı Basın İş K. m.23, geç. m.23; 6379 sayılı Deniz İşK. m.36, geç. m.3-4.

(32) Çenberci, 62.

(33) Bak. Zacher, 211.

nun ve 4.2.1957 günlü ve 6900 sayılı "Maluliyet, ihtiyarlık ve ölüm Sigortaları Kanunu" birleştirip ortaya çıkmış ve bunları yürürlükten kaldırmıştır (SS Kanunu m.141). Aynı durum, yürürlükten kaldırdığı yasa metinleri ve devredilmesini öngördüğü sandıklar bakımından (5434 sayılı Yasa m.133-135, geç. m.1), Emekli Sandığı Kanunu için de geçerlidir. Sonra, sözkonusu yasaların gerçekleştirdiği birleştirme, salt kendi kesimleriyle sınırlı kalmış ve bağımsız veya bağımlı çalışanlara (işçiler ile memurlara) ilişkin sosyal sigorta yasa metinleri, tekrardan ayrı yasalar içinde toplanmıştır. bu da, doğal olarak, günümüzdeki sosyal sigorta yasalarının bolluğuna ve giderek, sosyal korumada eşitlik ilkesine ters düşen uygulamaların varolmasına yolaçmıştır.

Sosyal korumada eşitlik ilkesini gözetecek bir norm birliği, ülkemizde sosyal sigortalar külliyyatı niteliğini taşıyacak bir yasal düzenlemenin (sosyal sigortalar kodunun) kabulünü zorunlu kılmaktadır. Böyle bir yasal düzenleme ise, basit ve kolay yoldan gidilip, değişik sosyal sigorta yasalarının yanyana getirilmesi suretiyle gerçekleştirilemez. Çünkü, bu yolla ortaya çıkacak bir yasa metni; biçimsel olarak, tek metin olmasına karşın, değişik kesimlerde çalışanların haklı sayılabilecek çıkarlarını gözetme suretiyle oluşturulmamış bulunması nedeniyle, haksız ve anlamsız farklılıkları taşımayı sürdürecektir. Ancak, ulaşılmak istenen norm birliği, farklı kesim çalışanları için herşeyin aynı olacağı anlamını taşımaz. Nitekim, bu konuda, ilgilinin özel durumundan kaynaklanıp korunması gereken haklı çıkarları, gerektiğinde farklılığı zorunlu kılabilir.

IV. Sonsöz

30.6.1991 günü TBMM'nde okunan son Hükümet Programı'nda, ".. çeşitli sosyal güvenlik kanunlarında yer alan sosyal sigorta hakları arasında norm ve standart bütünlüğünün sağlanması hükümetimizin önemle üzerinde durduğu çalışmalardan biri olacaktır.." (34) anlatımına yer verilmiş; ancak, seçim hükümeti olması nedeniyle, belirtilen konu üzerinde yeterince durulamamıştır. Esasen, sosyal sigortaların standartlaştırılması çalışmaları, kısa dönemde tamamlanabilecek faaliyetlerden değildir. Ancak, bu tür çalışmaların artık yoğunlaştırılması gerektiği, açıktır. Bunun için de, yürürlükteki dağınık ve çok başlı sosyal sigorta ve sandık sistemimizin yeterince araştırılıp aksaklıkları saptandıktan sonra, gerekli iyileştirme ve düzeltmelerin yapılması zorunludur. Böyle bir yorucu çalışma olmaksızın girişilecek standartlaştırma faaliyetleri ise, ülkeye yarardan çok zarar getirir.

(34) RG. 6.7.1991, No.20921.