

Giriş.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca hazırlanan "Emeklilik Sigortası Sistemi ve Emeklilik Sigortaları Kurumu Kanunu Tasarısı Taslağı", "Genel Geçekçe"sinden anlaşıldığı kadarıyla, esas olarak Türk sosyal güvenlik kuruluşlarını tek çatı altında toplamayı hedeflemektedir. Bakanlığın taslak için amaçladığı bu hedefin yanlış olduğu söylenemez.

Gerçekten, ülkemizde sosyal güvenlik kuruluşları, tek olmayıp birden çoktur. Bu anlamda, esas olarak devlet memurlarının sosyal güvencesi T.C. Emekli Sandığı, işçilerininki Sosyal Sigortalar Kurumu ve esnaf ve sanatkarlar ile diğer bağımsız çalışanlarınki de, Bağ-Kur tarafından sağlanmaktadır. Bunların dışında, tarım işçileri ile çiftçiler için ayrı özel yasalar ve SSK geç. M.

20'ye tabi banka ve özel sigorta şirketleri çalışanlarının sandıkları mevcuttur. Belirtilen bu sosyal güvenlik kuruluşları, ilgilinin parasal katkısıyla çalışan ve "primli rejim" olarak adlandırılan sisteme dahil kuruluşlardır. Söz konusu kuruluşların birden çok oluşu, ister istemez, her birinin ayrı bir kuruluş yasasına sahip bulunmaları ve üyelerine değişik düzeylerde ve koşullarda yardım sağlamaları sonucunu yaratmakta ve bu da, çok sayıda sosyal güvenlik yasasının varlığına yol açmaktadır.

Ayrıca, söz konusu sosyal güvenlik kuruluşlarının bağlı oldukları bakanlıklar da farklıdır. Nitekim, Emekli Sandığı, Maliye Bakanlığı'na bağlıyken; Sosyal Sigortalar Kurumu ile Bağ-Kur, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı bulunmaktadır. İşte, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı; uygulamadaki yaşanan durum nedeniyle ve de norm ve standart birliğini sağlamak üzere, anılan taslağı hazırlamış bulunmaktadır.

Ancak, Taslak; başta taşıdığı ad gelmek üzere, gerek kamuoyuna sunulmuş biçimi ve gerekse sosyal güvenlikte tek çatı ilkesine yaklaşımı ve de özel olarak avukatların sosyal güvencesi bakımından, karşı çıkılması gereken önemli bazı noktaları içermektedir. Nitekim, Taslak metni terminoloji, temel kavramlar ve dünyadaki gelişim açılarından ele alınacak olduğunda; söz konusu metnin, üç temel sosyal güvenlik yasasının (5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ve 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu) metinleri adeta yan yana konup tek yasa metnine dönüştürülmek suretiyle hazırlandığı göze çarpmaktadır. Son derece acemice ve gerekli bilgi donanımından uzak biçimde hazırlanmış

olan söz konusu taslağı, genel olarak, beş temel noktada eleştirmek mümkündür. Bunlardan sonuncusu da, özel olarak avukatları ilgilendirmektedir.

I- Bakanlığın Taslağı sunuş biçimi, samimiyetten uzaktır.

Taslağın kamuoyuna sunuluş biçimini onaylamak mümkün değildir. Gerçekten, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı; Türkiye Barolar Birliği Başkanlığı'na gönderdiği bir yazıyla, "30 (otuz)" gün gibi kısa bir süre içinde, 142 esas ve 28 geçici madde olmak üzere toplam 170 maddelik (56 sık satır daktilo sayfa-sından oluşan) bir metin için görüş bildirilmesini istemiştir. Dahası, bu kısa süre içinde görüş bildirilmediği takdirde, Taslak hakkında olumlu görüş sahibi olunduğunun kabul edileceği, büyük bir Şark kurnazlığıyla belirtilmiştir.

Bakanlığın bu tavrı, kendisinin samimi olmadığını göstermektedir. Kime hazırlatıldığı bilinmeyen ve belli bir hazırlık aşamasını geçirmemiş bu taslağın sunuluş biçimi, Bakanlığın sırf görüş sormuş olmak için kuruluşlara taslağını gönderdiği izlenimini vermektedir.

II- Taslağın bilgi eksikliğiyle hazırlanmış olduğu, daha adından belli olmaktadır.

Taslağın adı, son derece yanlış olup; hazırlayanların, sosyal güvenlik konularında bilgi eksikliği içinde olduklarını göstermeye yetmektedir. Gerçekten, Taslağın tam adı, "Emeklilik Sigortası Sistemi ve Emeklilik Sigortaları Kurumu Kanunu Tasarı Taslağı"dır. Söz konusu addan, getirilmek istenen yasanın "emeklilik" sistemini düzenlemeyi amaçladığı anlaşılmaktadır. Taslak md. 1/I ise, aynen, "Bu Kanunun amacı, malullük, yaşlı-

lık, ölüm iş kazalarıyla meslek hastalıkları, hastalık ve analık hakkında bu kanunda yazılı sosyal sigorta yardımlarını sağlamaktır” hükmünü taşımaktadır. Bir yandan iş kazası ve meslek hastalıkları, hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık ve ölüm sigorta kolları gibi tüm kısa ve uzun vadeli sigorta kollarından yardım sağlanmasının amaçlandığı belirtilmekte; diğer yandan ise, yasanın adı anılan sigorta kollarından sadece birine, yani yaşlılık (emeklilik) sigortasına inhisar ettirilmiştir.

Ayrıca, “emeklilik” teriminin sadece devlet memurları ile bunların sosyal güvenlik kurumu olan Emekli Sandığı ve 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu için kullanıldığı da göz ardı edilmektedir. Bu durum, Taslağın son derece acemice ve bilgi eksikliğiyle hazırlandığını göstermektedir.

III- Taslak, kavram karmaşası yaratmaktadır.

Taslak metni, tam bir kavram karmaşası içindedir. Gerçekten, ilkin, “sigortalı” tanımında “hizmet akdi”nden söz edilmektedir. Taslağı hazırlamış bulunanlar, muhtemelen 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’ndan esinlenerek, “hizmet akdi” sözcüğünü kullanmaktadır. Oysa, 4857 sayılı yeni İş Kanunu’yla birlikte, artık “hizmet akdi” deyimini terkedilmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ise, sanki 4857 sayılı İş Kanunu’nu başkaları hazırlamış gibi ve de gelişmelerden habersiz görünerek, “hizmet akdi” deyimini sürdürmeye çalışmaktadır.

Bir diğer örnek olarak; “sigortalı” deyiminin teknik bir terim olduğunun unutulduğu ve bunun, işçilerin yanı sıra devlet memurları ile diğer kamu görevlilerini de

kapsayacağı gibi hiçbir yerde rastlanamayacak bir tanıma yer verildiği belirtilmelidir. Teknik bir terim olarak “sigortalı” kavramının, devlet memurları ile diğer kamu görevlilerini kapsaması ise, bu kavramdan beklenemez. Sonra, “süreksiz iş”, 4857 sayılı yeni İş Kanunu md. 10/I hükmü uyarınca, mevzuatta teknik terim olarak, “nitelikleri bakımından en çok otuz iş günü süren işler”dir. Taslak ise, sanki İş Kanunu’nu başkaları hazırlamışcasına, süreksiz işleri tarım işlerine inhisar ettirerek, tarım işi dışındaki işlerin de süreksiz iş olabileceğini hesaba katmamaktadır.

Bu örnekleri çoğaltmak çok kolaydır, ama bunun fazla bir yararı olmaz. Bu durumdan çıkarılması gereken sonuç ise, Taslağın teknik kavramları yeterince bilmeyen kişilerce hazırlanıp, kavram kargaşasına yol açıldığıdır.

IV- Taslak; “tek çatı ilkesi”nin, sosyal güvenlik kuruluşlarını biraraya getirip, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlamaktan ibaret olduğunu sanmaktadır.

Taslak, daha önce de belirtildiği üzere, “tek çatı ilkesi”ni gerçekleştirmek üzere hazırlanmıştır. Ancak, “tek çatı ilkesi”, sadece sosyal güvenlik yasalarının ya da kuruluşlarının birleştirilmesi veya biraraya getirilip tek bir bakanlığa bağlanması anlamını taşımaz. Tek çatı altında toplamada önemli olan nokta, sosyal güvenlik kuruluşları arasında gerekli eşgüdümün (koordinasyonun) sağlanmış bulunmasıdır. Bu bakımdan, tek çatı ilkesinin gerçekleşmesi, salt değişik sosyal güvenlik kuruluşlarının tek bir kurum içinde toplanmasını zorunlu kılmaz.

Buna göre, norm ve standart bütünlüğünün sağlanması yeterlidir.

Taslak ise, standartların, yani kişilere sağlanacak yardımların koşullarında veya niteliğinde (miktarında) birlik sağlamak yerine, kuruluşları ve yasalarını birleştirmeye çalışmaktadır. Oysa, kişilerin ve durumların kendi özellikleri içinde, farklı kurallarının bulunmasından ve bunların uygulanacağı kişilerin değişik kişiler olmasından, daha doğal bir şey olamaz. Çok basit ama canlı bir örnek verilecek olursa; iş kazası, işverenin otoritesi altında bulunduğu veya böyle varsayıldığı bir sırada uğranılacak kazadır. İşverenin otoritesi altında bulunan kişi "işçi" olduğu için; bağımsız çalışanın, iş kazasına uğraması ve iş kazası sigortası yardımlarından yararlandırılması söz konusu değildir. Giderek, iş kazası sigortasından yararlanmayacak olan kişilerin, bundan yararlanacak bulunan kişilerin tabi olacakları bir yasaya tabi olmaları beklenemez. Bu itibarla, ancak aynı konuda olan kişilerin tabi olacakları yasaların ve kuruluşların, tek olması gerekir. Tabii, Taslak, "hizmet akdi"ne dayanarak çalıştırılanların, yani işçilerin yanı sıra, bunlarla bir ilgisi bulunmayan bağımsız çalışanları ve devlet memurları ile diğer kamu görevlilerini de isabetsiz bir biçimde "sigortalı" olarak kabul ettiği için, doğru olmayan isabetsiz sonuçlara ulaşabilmektedir.

Bir "sosyal güvenlik kodu (külliyyatı, kanunnamesi)" yapılacaksa, söz konusu kodun değişik "kitap"ları olmalı ve bu "kitap"lar içinde, çeşitli çalışan gruplarının (işçilerin, devlet memurlarının ve diğer kamu görevlilerinin,

esnaf ve sanatkarlar ile diğer bağımsız çalışanların) sosyal güvencesi ele alınmalıdır.

Ancak, söz konusu "kitap" hükümleri arasında, hukuken ayrımı haklı kılacak bir neden olmadığı sürece, standart ve norm farklılığı gözetilmemelidir. Bu açıdan, Taslağın farklı statülere sahip kişileri aynı hükümlere tabi tutmaya kalkışması, son derece isabetsiz olup; bunun, "tek çatı ilkesi"yle de, hiçbir ilgisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, değişik sosyal güvenlik yasalarının, ayrı metinler içinde bulunmamasında yarar vardır.

V- Taslağın birleştirme anlayışı, avukatların sosyal güvenliğiyle ilgili son gelişmelere ters düşmektedir.

Taslak, kendi "tek çatı" altında birleştirme anlayışının doğal sonucu olarak, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu geç. Md. 20'ye tabi özel sandıkların Kuruma, yani "Emeklilik Sigortaları Kurumu"na devrini öngörmektedir. Bunların devri ise, ilkin, geçmişte Anayasa Mahkemesi tarafından mülkiyet hakkına müdahale niteliğinde sayılarak, Anayasaya aykırı görülüp iptal edilmiştir. Bu itibarla, böyle bir devri içerecek bir yasak düzenleme, tekrardan Anayasa Mahkemesi'nin denetim süzgecine takılabilecektir.

Dahası, sandıkların devri eğilimi, avukatların sosyal güvenliği konusunda son dönemde Türkiye Barolar Birliği ile İstanbul Barosu yönetimlerinde kendi bünyelerinde başlatılan çalışmalarda ulaşılan sonuçlara ters düşmektedir. Gerçekten, söz konusu çalışmalarda avukatlar için de SSK geç. Md. 20'ye tabi sandıklara benzer statülerin yaratılması veya Türkiye Barolar Birliği bünyesinde oluşturulacak bir fonun avukatların yardımlaşma

sandıklarını finanse etmesi ve bu sandıkların da avukatlara sağlık hizmeti satın alması gibi öneriler ön plana çıkmıştır.

Bunlardan özellikle İstanbul Barosu Avukat Sağlık Sigortası Çalışma Grubu'nun 26.8.2003 tarihli önerisi, baro yardımlaşma sandıklarının yaygınlaştırılıp canlandırılması ve bunlara zorunlu üye olunması doğrultusundadır. Söz konusu önerinin, kanımca isabetli olduğu belirtilmelidir. Gerçekten, SSK md. 86 hükmünün tanıdığı "topluluk sigortası" olanağıyla 506 sayılı Yasa'nın sağlık yardımlarından yararlanma, avukatların halihazır güvencesi yönünden fazla bir anlam taşımamaktadır. Çünkü, SSK standartları ve hizmetlerinin kalitesi, avukatları memnun edecek ve mutlu kılacak düzeyde görülmemektedir. Bu itibarla, Türkiye Barolar Birliği nezdinde oluşturulacak bir fonca transfer edilecek baro yardımlaşma sandıkları ve bunların satın alacakları sağlık hizmetleri yoluyla avukatlara sağlık hizmetleri sağlanması, daha gerçekçi ve uygun görünmektedir.

Ancak, belirtilen bu esasları Taslak hükümleri karşısında uygulamak, güç ve hatta olanaksız görünmektedir. Çünkü, Taslak, tüm kuruluşları kendi tekeli altına almak istemekte ve bu görünümüyle de, avukatlar için oluşturulacak fon veya sandık düzenlemelerinin karşısında olacağı izlenimini vermektedir. Avukatlar için fon veya sandık oluşturulması önerilerine Türkiye Barolar Birliği tarafından sahip çıkılmak isteniyorsa, doğal olarak Birliğin, Taslağın birleştirme çözümüne sahip çıkmaması, karşı çıkması zorunlu görülmektedir.

Sonsöz

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, değişik sosyal güvenlik kuruluşlarını tek çatı altında birleştirirken, bunların üyelerini halen en üst düzeyde götüren Emekli Sandığı iştirakçilerinin düzeyine getirebilecek halde değildir. Çünkü, halen sosyal güvenlik harcamaları içinde, Sosyal Sigortalar Kurumu ile Bağ-Kur "kara delik" oluşturmaktadır. Altındaki sosyal sigortalıların devlet memurlarının düzeyine getirilmesi de, "kaynak" gerektirmekte; Hükümet ise, bu "kaynağa" sahip görünmemektedir. Acemice, bilgisizce ve gelişmelerden habersizce hazırlanmış Taslağın aceleye getirilmesi de, bu telaşa dayanmaktadır.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının birleştirilip aynı bakanlığa, yani Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlanacak olması, halen Emekli Sandığı'na ait tesislerin ve personelin de bu bakanlığa geçmesi sonucunu yaratacak ve bu da, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nı güçlendirecektir. Bunun çalışanlara bir yarar sağlamayacağı açıktır.

Özel olarak, avukatların sosyal güvenliği için çözümlere de ters düşen bu taslağın, yeterince kamuoyunda tartışılması ve konunun uzmanlarına danışılmasında yarar mülâhaza edilmektedir.

Durumu bilgilerinize arzeder, saygılarımı sunarım.

Prof. Dr. Tankut Centel