

T.C
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
TAVSİYE KARARI

ŞİKAYET NO :04.2013/138

KARAR NO : 2013/28

ŞİKÂYETÇİLERİN ADI :
SOYADI

(Başvuru Sırasına Göre)

ŞİKAYETÇİLERİN ADRESLERİ:

:

ŞİKÂYET EDİLEN İDARE VE ADRESİ : Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı
Ziyabey Cd. No:6 Balgat ANKARA

ŞİKAYETİN KONUSU : Şikayetçilerin intibak yasasından faydalanamamaları nedeniyle emekli maaşlarının düşük olması ve farklı sosyal güvenlik kurumlarından emekli olmaları nedeniyle emekli maaşları arasında ciddi farkların bulunması

ŞİKÂYET BAŞVURU TARİHİ : 08/04/2013, 11/04/2013, 16/04/2013,
(Başvuru Sırasına Göre) : 29/04/2013, 04/07/2013, 28/07/2013,
29/07/2013, 02/08/2013

KARAR TARİHİ : 04/10/2013

USÛL

I-ŞİKÂYET BAŞVURU SÛRECİ

1. Şikâyet başvuruları, yukarıda belirtilen tarihlerde Kamu Denetçiliği Kurumu'na ulaşmış olup 138, 226, 1221, 1426 ve 1503 numaralı başvurular posta, 1429 numaralı başvuru elektronik başvuru, 587 numaralı başvuru elden, 528 numaralı başvuru ise kaymakamlık aracılığıyla yapılmıştır.

2. 28/3/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 22 nci maddesinin üçüncü fıkrasında aynı sebep ve konuya ilişkin benzer nitelikteki şikâyet başvurularının birleştirilerek incelenebileceği düzenlemesine yer verilmiştir.

3. Söz konusu dosyaların tetkiki sonucu, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından ödenen yaşlılık aylıklarının, farklı sosyal güvenlik kurumlarından emekli olunmasına bağlı olarak farklılık gösterdiği ve kamuoyunda “intibak yasası” olarak da bilinen 01/03/2012 tarihli 6283 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile emekli aylıkları arasındaki farklıların giderilemediği, emekli olunan tarih nedeniyle söz konusu yasadaki yararlanamamalarına ilişkin olarak yapılan bu şikâyetlerin, aynı sebep ve konudan doğduğu ve biri hakkında verilecek kararın diğerini etkileyecek nitelikte olduğu sonucuna varıldığından, inceleme ve araştırmalar 04.2013/138 numaralı dosya üzerinden yürütülmüştür.

4. Yukarıda açık kimliği yazılı şikâyetçilerin Kuruma müracaatı üzerine yapılan inceleme ve araştırma sonucu, ilgili Kamu Denetçisinin 04.2013/138 numaralı şikâyet dosyası üzerinden Kamu Başdenetçisine sunduğu 04.2013/946 numaralı öneride, 28/03/2013 tarihli ve 28601 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 41/1-a maddesi uyarınca kabul edilerek ilgili idareye tavsiyede bulunulması gerektiği belirtilmiştir.

II-ÖN İNCELEME SÛRECİ

5. Yukarıda bahsi geçen şikâyet başvurularının ön incelemesi sonucunda gerekli şartları taşıdıkları, sadece’ın idari başvuru yollarını tüketilmediği görülmüştür. Ancak şikâyetin aynı sebep ve konudan doğduğu ve biri hakkında verilecek kararın diğerini etkileyecek nitelikte olduğu, konu hakkında diğer şikâyetçilerin ilgili idareye yaptıkları başvuruların ardından verilen yanıtların hemen hemen aynı olması hususu da dikkate alındığında söz konusu dosya için idari başvuru yollarının tüketilmesi koşulu aranmadan inceleme ve araştırma aşamasına geçilmiş şikâyet dosyalarının ön incelemesi neticesinde Kamu Başdenetçisine sunulmasına engel başkaca bir eksikliğin bulunmadığı tespit edilmiştir.

OLAY VE OLGULAR

I-ŞİKÂYETİN KONUSU, HUKUKİ SEBEPLER VE İSTEMİN ÖZETİ

A. Şikâyetin Konusu

6. Şikâyetçiler

.....

tarafından şikâyet başvurularında dile getirilen “*intibak yasasından faydalanamamaları nedeniyle emekli maaşlarının düşük olması ve farklı sosyal güvenlik kurumlarından emekli olmaları nedeniyle emekli maaşları arasında ciddi farkların bulunması*” hususu, şikâyetlerin konusunu oluşturmaktadır.

B. Hukuki Sebepler

7. 08/03/2012 tarihli ve 28227 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6283 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

II-ŞİKÂYET KONUSU OLAYLAR

8. Kurumumuzun şikâyet başvurularını almaya başladığı 29/03/2013 tarihinden itibaren inceleme ve araştırmamızın tamamlandığı 20/09/2013 tarihine kadar Kurumumuza “*intibak yasasından faydalanama ve emekli maaşları arasındaki farklılıklar*”a ilişkin olarak sekiz şikâyet başvurusu yapılmıştır.

Şikâyet Numarası	Şikâyetçinin Adı Soyadı	Emekli Olduğu Yıl
04.2013.138	--- ---	2001
04.2013.226	--- ---	2000
04.2013.528	--- ---	2000
04.2013.587	--- ---	2001
04.2013.1221	--- ---	2001
04.2013.1426	--- ---	1999
04.2013.1429	--- ---	2000
04.2013.1503	--- ---	1994

1. Şikâyetçi’a Ait 04.2013.138 Numaralı Dosya

A) Dosyadaki Bilgi ve Belgeler

- a) Şikâyet dilekçesi,
- b) Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü Sigortalı Emeklilik Daire Başkanlığı’nın 14/03/2013 tarihli sayılı yazısı,

İncelenmiştir.

2. Şikâyetçi’a Ait 04.2013.226 Numaralı Dosya

A) Dosyadaki Bilgi ve Belgeler

- a) Şikâyet dilekçesi,
- b) Şikâyetçi tarafından Sigortalı Emeklilik Daire Başkanlığı’na yazılan dilekçe,
- c) Sigortalı Emeklilik Daire Başkanlığı’nın şikâyetçiye yazdığı 08/04/2010 ve 04/03/2013 tarihli cevabi yazılar,

İncelenmiştir.

3. Şikâyetçi’a Ait 04.2013.528 Numaralı Dosya

A) Dosyadaki Bilgi ve Belgeler

- a) Şikâyet başvuru formu ve dilekçesi,
- b) Şikâyetçi tarafından Sigortalı Emeklilik Daire Başkanlığı’na yazılan dilekçe,
- c) Sigortalı Emeklilik Daire Başkanlığı’nın şikâyetçiye yazdığı 25/01/2013 ve 04/03/2013 tarihli cevabi yazılar,

İncelenmiştir.

4. Şikâyetçi’a Ait 04.2013.587 Numaralı Dosya

A) Dosyadaki Bilgi ve Belgeler

- a) Şikâyet başvuru formu,
- b) Şikâyetçi tarafından Sigortalı Emeklilik Daire Başkanlığı’na yazılan dilekçe,
- c) Sigortalı Emeklilik Daire Başkanlığı’nın şikâyetçiye yazdığı 28/03/2013 tarihli cevabi yazı,

İncelenmiştir.

5. Şikâyetçi’a Ait 04.2013.1221 Numaralı Dosya

A) Dosyadaki Bilgi ve Belgeler

- a) Şikâyet başvuru formu,
- b) Şikâyetçi tarafından Kamu Görevlileri Emeklilik İşlemleri Daire Başkanlığı’na yazılan dilekçe,
- c) Kamu Görevlileri Emeklilik İşlemleri Daire Başkanlığı’nın şikâyetçiye yazdığı 17/07/2013 tarihli cevabi yazı,

İncelenmiştir.

6. Şikâyetçi’a Ait 04.2013.1426 Numaralı Dosya

A) Dosyadaki Bilgi ve Belgeler

- a) Şikâyet dilekçesi,
 - b) Şikâyetçi tarafından Sigortalı Emeklilik Daire Başkanlığı’na yazılan dilekçe,
 - c) Sigortalı Emeklilik Daire Başkanlığı’nın şikâyetçiye yazdığı 28/03/2013 tarihli cevabi yazı,
- İncelenmiştir.

7. Şikâyetçi’a Ait 04.2013.1429 Numaralı Dosya

A) Dosyadaki Bilgi ve Belgeler

- a) Şikâyet başvuru belgesi,
- İncelenmiştir.

8. Şikâyetçi’a Ait 04.2013.1503 Numaralı Dosya

A) Dosyadaki Bilgi ve Belgeler

- a) Şikâyet dilekçesi,
 - b) Sigortalı Emeklilik Daire Başkanlığı’nın şikâyetçiye yazdığı 25/06/2013 tarihli cevabi yazı,
- İncelenmiştir.

B) Olaylar

9. Dosyaların tetkiki sonucu, şikâyetçiler

.....tarafından yapılan şikâyet başvurularında özetle “*intibak yasasından faydalananamamaları nedeniyle emekli maaşlarının düşük olduğu ve farklı sosyal güvenlik kurumlarından emekli olmaları nedeniyle emekli maaşları arasında ciddi farkların bulunduğu*” belirtilerek mağduriyetlerinin giderilmesi talep edilmektedir.

10. Bu kapsamda şikâyetçilerin Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı’na yaptıkları başvurulara karşılık Sigortalı Emeklilik Daire Başkanlığı’nca, “*....2000 yılı Ocak ayından önce gösterge sistemine göre bağlanan yaşlılık, malullük ve ölüm aylıklarının yeniden hesaplanmasına ilişkin düzenleme yapıldığından ve 2000 yılından sonra emekli olanlara ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmadığından dilekçenize istinaden yapılacak işlem bulunmamaktadır.*” şeklinde yanıt verildiği anlaşılmaktadır.

III-ŞİKÂYET KONUSU İLE İLGİLİ MEVZUAT

11. Konu kapsamında;

- a) Türkiye Cumhuriyeti Anayasası,

- b) Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında ILO Sözleşmesi,
- c) 17/07/1964 tarihli 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu,
- d) 08/06/1949 tarihli 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu,
- e) 02/09/1971 tarihli 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu,
- f) 01/03/2012 tarihli 6283 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,

Tetkik edilmiştir.

IV-ŞİKÂYET KONUSUNA İLİŞKİN UYGULAMALAR

12. Şikâyet konusu ile ilgili olarak;

- a) Anayasa Mahkemesi'nin E:2010/81 K:2011/78 numaralı,
- b) Anayasa Mahkemesi'nin E:2006/111 K:112 numaralı,
- c) Anayasa Mahkemesinin E:1988/19 K:1988/33 numaralı,
- d) Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun E:2012/21-17 K:2012/230 numaralı,
- e) Yargıtay 10. Hukuk Dairesi'nin E:2010/17270 K:2011/193 numaralı,
- f) Yargıtay 10. Hukuk Dairesi'nin E:2010/17022 K:2011/165 numaralı,
- g) Yargıtay 10. Hukuk Dairesi'nin E:2010/13093 K:2011/192 numaralı,

Kararları tetkik edilmiştir

V-İNCELEME, ARAŞTIRMA ve SONUÇ

A. Şikâyetçilerin İddiaları

13. Şikâyetçiler

..... tarafından şikâyet başvurularında “*intibak yasasından faydalanamamaları nedeniyle emekli maaşlarının düşük olduğu ve farklı sosyal güvenlik kurumlarından emekli olmaları nedeniyle emekli maaşları arasında ciddi farkların bulunduğu*” iddia edilmektedir.

B. İlgili İdarenin Bilgi, Belge ve Görüşleri

14. Şikâyet dosyaları ile ilgili olarak Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'na 27/06/2013 tarihli sayılı yazı ile 29/08/2013 tarihli sayılı yazı gönderilmiştir.

Söz konusu yazılarımıza istinaden iletilen cevabi yazıda özetle;

15. 2006 yılında gerçekleştirilen Sosyal Güvenlik Reformu'nun temel hedefinin, finansal açıdan sürdürülebilir ve ülkede yaşayan tüm çalışanları kapsayan tek bir sosyal sigorta ile genel sağlık sigortalısı olarak adlandırılan tüm sigortalılar ile bakmakla yükümlü oldukları kişileri kapsayan tek bir sağlık sigortası sisteminin kurulması olduğunu, bu kapsamda da, sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve malî açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütmek amacıyla 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Sosyal Güvenlik Kurumu kurularak sosyal güvenlik kurumları tek çatı altında toplanırken, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile de sosyal güvenlik mevzuatında norm ve standart birliği kurulmasının amaçlandığı bildirilmiştir.

16. Diğer taraftan intibak yasasının uygulanmasıyla ilgili şikâyetlere ilişkin herhangi bir istatistiki bilgi tutulmadığı, Kurumlarına intikal eden şikâyet başvuruları genel olarak şahısların yanlış bilgi edinmesinden ve intibak kanunuyla ilgili çevreden edinilen yanlış bilgilendirmeden kaynaklandığı belirtilmektedir.

17. Ayrıca, intibak kapsamında, son tahsis talep tarihi veya ölüm tarihi 2000 yılı Ocak ayı başından önce olup, 506 sayılı Kanunun mülga hükümleri uyarınca gösterge sistemine göre bağlanan malullük, yaşlılık ve ölüm aylıkları ile bu tarihten önce malullük ve yaşlılık aylığı almakta iken bu tarihten sonra ölen sigortalıların ölüm aylıklarının yeniden hesaplandığı, buna göre, 2000 yılından önce emekli olup 2013 Ocak ayında aylık almakta olan 2.731.311 kişinin (yaşlılık 1.591.933, malullük 30.520, ölüm 1.108.858) intibak kapsamında bulunduğu, 1.783.708 kişinin intibak kanunu ile aylıklarında artış meydana geldiği, intibaktan faydalananlardan 1.386.322 kişinin yaşlılık aylığı, 9.600 kişinin malullük aylığı, 387.786 kişinin de ölüm aylığı aldığı bildirilmektedir.

18. 08/03/2012 tarihli ve 28227 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6283 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 5 inci maddesi ile 5510 sayılı Kanuna eklenen geçici 39 uncu maddede; son tahsis talep tarihi veya ölüm tarihi 2000 yılı Ocak ayı başından önce olup, 506 sayılı Kanunun mülga hükümleri uyarınca gösterge sistemine göre bağlanan "malullük", "yaşlılık" ve "ölüm" aylıkları ile bu tarihten önce malullük veya yaşlılık aylığı almakta iken bu tarihten sonra ölen sigortalıların ölüm aylıklarının söz konusu maddede yer alan hükümlere göre yeniden hesaplanacağı bu maddeye göre hesaplanan aylık tutarının, sigortalı veya hak sahiplerine 2013 yılı Ocak ayı ödeme döneminde ödenmekte olan aylık tutarının altında kalması halinde, mevcut aylıkların ödenmesine devam edileceği hüküm altına alındığı, söz konusu kanuni değişikliklerle getirilen yeni düzenleme kapsamında olan kişilere bahsi geçen yasal düzenleme uygulandığı belirtilmektedir.

19. Dolayısıyla, 6283 sayılı Kanun kapsamı dışında olan kişilere farklı bir uygulamanın gerçekleştirilebilmesi için yeni bir yasal düzenleme gerektiği, söz konusu değişikliklerin ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılacak yeni bir yasa ile mümkün olabileceği, bu hususla ilgili olarak Genel Müdürlüklerince yapılan bir çalışma bulunmadığı bildirilmiştir.

20. Öte yandan, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu uygulanmaya devam edilen memurlara ve bunların emeklilerine (2008 yılı Ekim ayı başından önce göreve başlayan memurlar) emekli aylığı hesaplanmasına ilişkin hükümler esas alındığında, emeklilik tarihlerinde meydana gelen değişiklikler, aynı hizmet, aynı unvan, aynı aylık derece ve kademesi gibi aylık unsurları bakımından eşit statüdeki memurların emekli aylıkları arasında bir farklılık ortaya çıkarmadığı, dolayısıyla, şartları aynı olan memur emeklilerinin aylıkları arasında, emeklilik tarihlerine göre bir farklılık ortaya çıkmadığından, bu kapsamdaki emekliler açısından 2000 öncesinde emekli olan 4/1-a kapsamındaki sigortalılar için 6283 sayılı Kanun ile öngörüldüğü şekliyle bir intibak düzenlemesine ihtiyaç bulunmadığı, örneğin, şartları aynı olan ve 1999 yılında emekli olmuş bir şube müdürü ile 2010 yılında emekli olan bir şube müdürünün emekli aylıkları arasında herhangi bir fark bulunmadığı vurgulanmaktadır.

21. Bu kapsamda 2008 yılı Ekim ayı başından sonra ilk defa çalışmaya başlayan tüm sigortalılar için sosyal güvenlik hak ve yükümlülükleri açısından 5510 sayılı Kanun hükümleri uygulandığını, ancak, yukarıda da ifade edildiği gibi, sigortalılık statüleri itibarıyla 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanununa, 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ve 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununa ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununa tabi olmaları nedeniyle bu kanunlarda düzenlenmiş olan ve aylık hesap sistemlerine tabi olan ve bu sistemler arasında var olan farklılıkların, farklı kanunlara göre bağlanmış aylıklar ve geçici maddelerde yer alan geçiş hükümleri esas alınarak bağlamaya devam edecek aylıklar açısından var olmaya devam edeceği belirtilmiştir.

VI-HUKUKİ DEĞERLENDİRME

A. Hukuka Uygunluk Denetimi Yönünden

22. Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan şikâyet başvurularına konu olan yaşlılık aylığından yararlanma şartları, ilgili mevzuat hükümlerinde düzenlenmiş olup bu yardımdan yararlanmak için özetle yaş, sigortalılık süresi ve prim ödemeye ilişkin sürelerin kanunda belirtildiği şekliyle sağlanması zorunludur.

23. Ancak, yukarıda bahsi geçen şartların sağlanmasının ardından sigortalıya yaşlılık aylığı bağlanmakta ise de ödenen prim miktarları, prim ödeme gün sayıları gibi unsurlar, yaşlılık aylığı bağlanmasının talep edildiği tarihte

yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine göre farklılaşmaktadır. Bundan dolayı da yaşlılık aylığı her sigortalı için aynı olmamaktadır.

24. Bununla birlikte Kamu Denetçiliği Kurumunun şikâyet başvurularını kabul etmeye başladığı 29/03/2013 tarihinden itibaren “intibak yasasından faydalanamama ve emekli aylıkları arasındaki farklılıklar” konulu, inceleme araştırma safhasına geçen sekiz başvuru bulunmakta olup, gelen başvuruların sıklığı nedeniyle bu konuda Kurumumuza sıkça başvuru yapılacağı tahmin edilmektedir.

25. Söz konusu şikâyet başvurularında vurgulanan husus, emekli olunan tarihin, ödenen prim gün sayıları ve çalışma sürelerinin ve/veya emekli olunan sosyal güvenlik kuruluşunun farklı olması gibi nedenlerle yaşlılık aylıklarında meydana gelen farklılıklardır.

26. Bununla birlikte, zaman içerisinde sosyal güvenlik mevzuatında sıkça değişiklik olması nedeniyle farklı aylık bağlama sistemlerinden kaynaklanan bir takım mağduriyetlerin olduğu, nimet/külfet dengesinin tam olarak sağlanamadığı bu nedenle aynı külfete katlanan sigortalıların bağlı oldukları sosyal güvenlik kurumlarının farklı olması nedeniyle aynı nimetin elde edilemediği, aynı statüdeki emeklilere farklı aylıklar bağlandığı, aylıkların bağlanmasında gelişme hızı endekslerinin dikkate alınmadığından bahisle, aynı süreyle ve eşit seviyede maaşla çalışanlara eşit emekli aylığının verilmesi veya uzun süreli çalışan ve yüksek prim ödeyene daha yüksek maaş ödenmesi yönündeki talep ve şikâyetler, farklı zaman ve zeminlerde sıkça dile getirilmektedir.

27. İlgili idarenin cevabi yazılarında; intibak taleplerinin temelinde, çalışma süreleri ve kazançları aynı olan sigortalılara eşit aylık miktarının ödenmesi yatmakta ise de aylık bağlama sistemlerinde yıllar itibariyle değişiklikler yapılmakla birlikte sigortalılara, emekli olmaya karar verdikleri tarihte mevcut koşullarıyla yürürlükte bulunan emeklilik sistemi kurallarına göre aylık bağlandığı, aylık bağlama usullerinin belirli dönemlerde değişmesi nedeniyle aylıklar arasında farklılıkların bulunmasının bu anlamda kaçınılmaz bir durum olduğu belirtilmektedir. Oysa ki, emekli aylıklarının intibakının, “aylıkların genel düzeyinin artırılmasından ziyade, çalışma hayatı boyunca çalışma ve prim ödeme koşullarını eşit düzeyde gerçekleştiren, aynı yaşta emekli olan, fakat emekli oldukları tarihin farklı olmasından dolayı aylık hesaplama yöntemlerindeki değişiklik sebebiyle farklılaşan emekli aylıklarının eşitlenmesi” olarak değerlendirildiği bildirilmektedir.

28. Bahse konu cevabi yazılarda, bu nedenlerden dolayı 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi (SSK) kapsamında bağlanan aylıkların hesaplanmasına ilişkin en köklü değişikliğin 2000 yılında 4447 sayılı Kanunla yapıldığı, 2000 yılına kadar uygulanan, katsayı esasına dayanan gösterge sistemi terk edilerek, sigortalıların bütün çalışma hayatı boyunca

ödediği primlerin dikkate alındığı ve kazançların TÜFE (Her yılın Aralık ayma göre Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan en son temel yıllık tüketici fiyatları genel indeksindeki değişim oranı) ve GH'nın (sabit fiyatlarla gayri safi yurtiçi hâsıla gelişme hızı) % 100'ü ile güncellendiği bir sisteme geçildiği belirtilmektedir.

29. Diğer taraftan, 2000 yılından önce çalışması bulunup, 2000 yılından sonra tahsis talebinde bulunan sigortalılara gösterge ve 4447 sayılı Kanunla gelen sistemin birleşmesinden ortaya çıkan karma sistemde aylık hesaplandığı, buna göre; sigortalının 01/01/2000 tarihinden önceki hizmetleri eski hükümlere göre değerlendirilerek bu döneme ilişkin prim ödeme gün sayısı toplam prim ödeme gün sayısına oranı üzerinden kısmi aylığı hesaplandığı, hesaplanan bu kısmi aylığa tahsis talep tarihinin bulunduğu yılın Ocak ayına kadar yıllık TÜFE ve GH oranları uygulanarak güncellendiği, 01/01/2000 tarihinden sonraki hizmetlere ilişkin primlerin de aylık bağlama tarihine kadar TÜFE ve GH ile güncellenerek yeni hükümlere göre kısmi aylık hesaplandığı, bu kısmi aylıkların tahsis talep tarihinin bulunduğu yılın Ocak ayı itibariyle birleştirilerek aylık tutarın bulunduğu ve aylık başlangıç tarihine kadar aylık TÜFE artış oranları ve oransal aylık artışları uygulanarak bağlanacak aylığın tespit edildiği vurgulanmaktadır.

30. Ayrıca, 2000 yılı sonrasında 4447 sayılı Kanuna göre getirilen sistemde, 2000 öncesi çalışmalara ait gösterge sistemine göre hesaplanan kısmi aylık ile 2000 sonrası ödenen primler aylık bağlama tarihine kadar TÜFE ve GH'nin %100'ü ile güncellenmekte iken, 2000 öncesi bağlanan aylıkların ise sadece aylık artışlarıyla artırıldığı ve GH'dan faydalanamadığını, bu durumun 2000 öncesi ve sonrası emekli aylıkları arasında bariz bir farklılaşma yarattığı belirtilmektedir.

31. Bu itibarla, 08/03/2012 tarihli ve 28227 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6283 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 5 inci maddesi ile 5510 sayılı Kanuna eklenen geçici 39 uncu maddede; son tahsis talep tarihi veya ölüm tarihi 2000 yılı Ocak ayı başından önce olup, 506 sayılı Kanunun mülga hükümleri uyarınca gösterge sistemine göre bağlanan malûllük, yaşlılık ve ölüm aylıkları ile bu tarihten önce malûllük veya yaşlılık aylığı almakta iken bu tarihten sonra ölen sigortalıların ölüm aylıklarının söz konusu maddede yer alan hükümlere göre yeniden hesaplandığı, bu maddeye göre hesaplanan aylık tutarının, sigortalı veya hak sahiplerine 2013 yılı Ocak ayı ödeme döneminde ödenmekte olan aylık tutarının altında kalması halinde, mevcut aylıkların ödenmesine devam edileceği ve hesaplanan aylıklar için geriye dönük herhangi bir ödeme yapılmayacağı, söz konusu düzenlemeyle 2000 yılı öncesi emeklilerin de refahtan pay almasının sağlanması amaçlandığı ifade edilmektedir.

32. Bu nedenle, kamuoyunda emekli aylıklarının intibakı olarak değerlendirilen 5510 sayılı Kanunun geçici 39 uncu maddesinde, 2000 yılı Ocak ayından önce

gösterge sistemine göre bağlanan yaşlılık, malullük ve ölüm aylıklarının yeniden hesaplanmasına ilişkin düzenleme yapıldığından ve 2000 yılından sonra emekli olanlara ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmadığından, şikâyetçilerin yakındıkları hususlara istinaden yapılacak işlem bulunmadığı, bildirilmiştir.

33. Diğer taraftan konu kapsamında tetkik edilen Yargıtay 10. Hukuk Dairesi'nin, E:2010/13093 K:2011/192, E:2010/17270 K:2011/193 ve E:2010/17022 K:2011/165 sayılı kararlarında, “*Dava, farklı yaşlılık aylığı alınmasına neden olan mevzuatın, eşitlik ilkesine aykırılık nedeniyle Anayasa Mahkemesine başvuru yoluyla iptali sağlanarak, iptal sonrasında tahsis tarihinden itibaren geçen süre için gelişme oranlarının yaşlılık aylığına yansıtılması ve fark emekli aylıklarının ödenmesine karar verilmesi istemine ilişkindir. Dosyadaki yazılara, kararın dayandığı delillerle kanuni gerektirici sebeplere ve özellikle; bir davanın dinlenebilmesi (esasa girilebilmesi) için gerekli şartlar arasında, davacının o davayı açmakta hukuki yararının bulunması, başka bir deyişle hukuki korunma ihtiyacının varlığının gerekli olmasına; salt ekonomik gerekçeler ileri sürülerek, yasal düzenlemelerin iptali ve buradan çıkacak sonuca göre aylıkların yükseltilmesi istemiyle açılan davada, yargı önünde dava yoluyla korunması gereken bir hukuki yararın bulunmadığı, farklı dönemlerde aylığa hak kazananlar arasındaki farklılıkların, yasa koyucu tarafından oluşturulacak düzenlemelerle giderilmesinin mümkün olduğuna ilişkin mahkeme yaklaşımında usul ve yasaya aykırılık bulunmamaktadır.*” şeklinde hüküm kurulduğu görülmektedir.

34. Dolayısıyla, Sosyal Güvenlik Kurumunca şikâyet konusuna ilişkin olarak yürütülen işlemlerin mevcut yasal düzenlemeler doğrultusunda olduğu kabul edilmektedir. Ancak ortada sıklıkla şikâyet konusu yapılan bir hususun bulunduğu da bir gerçek olup ilerleyen süreçte Kamu Denetçiliği Kurumuna benzer şikâyet ve taleplerin giderek daha sık bir şekilde ulaştırılacağı da öngörülmektedir.

B. Hakkaniyete Uygunluk Denetimi Yönünden

35. Cumhuriyetin niteliklerini belirten Anayasanın 2 nci maddesinde, Türkiye Cumhuriyetinin sosyal bir hukuk devleti olduğu belirtilmiş, sosyal güvenlik hakkını düzenleyen 60 ıncı maddesinde, herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu, devletin, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alacağı ve teşkilatı kuracağı kuralı yer almıştır. “*Sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler*” başlıklı 61 inci maddesinde ise “*...Yaşlılar, Devletçe korunur, Yaşlılara Devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir...*” hükmü yer almaktadır.

36. Ayrıca, Anayasamızın başlangıç kısmında, her Türk vatandaşının Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşit ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine

doğuştan sahip olduğu belirtilmekte olup Cumhuriyetin temel niteliklerinin ifade edildiği ikinci maddesinde de, devletimizin sosyal bir hukuk devleti olduğundan bahisle devletin sosyal yönü vurgulanmaktadır.

37. Bununla birlikte Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında ILO Sözleşmesi'nin "İhtiyarlık Yardımları" başlıklı 5 inci bölümün 25 inci maddesinde "*Sözleşmenin bu bölümünü tatbik eden her Üye, korunan kimselere, bu bölümün aşığadaki maddelerine uygun olarak ihtiyarlık yardımları yapılmasını teminat altına alır.*" hükmü bulunmakta olup, ilerleyen maddelerde "*mevzuat ile tayin olunan bir prim ödeme süresini tamamlanması*" ve "*çalışma devresi zarfında kendi adına, yıllık ortalama olarak mevzuatla tayin olunan gün sayısı kadar prim ödenmiş olması*" ve "*mevzuatla tayin olunan bir yaşın üstünde olunması*" kriterlerinin yer aldığı görülmektedir.

38. Diğer taraftan Anayasa Mahkemesinin E:2006/111 K:2006/112 numaralı, sosyal güvenlikle ilgili bir kararında: "*Sosyal güvenlik, bireylerin istek ve iradeleri dışında oluşan sosyal risklerin kendilerinin ve geçindirmekle yükümlü oldukları kişilerin üzerindeki gelir azaltıcı ve harcama artırıcı etkilerini en aza indirmek, ayrıca sağlıklı ve asgari hayat standardını güvence altına alabilmektir. Bu güvencenin gerçekleştirilebilmesi için sosyal güvenlik kurumları oluşturularak, kişilerin yaşlılık, hastalık, malullük, kaza ve ölüm gibi sosyal risklere karşı asgari yaşam düzeylerinin korunması amaçlanmaktadır*" görüşüne yer verilmiştir.

39. E:1988/19 K:1988/33 numaralı bir başka kararında da Anayasa Mahkemesi sosyal hukuk devletini şöyle tanımlamaktadır: "*Sosyal hukuk devleti, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği yani sosyal adaleti ve toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet demektir... Hukuk devletinin amaçladığı, kişinin korunması, toplumda sosyal güvenliğin ve sosyal adaletin sağlanması yoluyla gerçekleştirilebilir... Anayasanın, Cumhuriyetin nitelikleri arasında yer verdiği sosyal hukuk devletinin dayanaklarından birini oluşturan sosyal güvenlik kavramının içerdığı temel esas ve ilkeleri uyarınca toplumda yoksul ve muhtaç insanlara Devletçe yardım edilerek onlara insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyi sağlanması, böylece, sosyal adaletin ve sosyal devlet ilkelerinin gerçekleşmesine elverişli ortamın yaratılması gerekir.*" hükmü yer almaktadır.

40. Yine Anayasa Mahkemesi'nin E:2010/81 K:2011/78 numaralı kararında, "*Anayasa'nın 10. maddesindeki 'kanun önünde eşitlik ilkesi' hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil, hukuksal eşitlik öngörölmüştür. 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.*" ifadelerine yer verilmiştir.

41. Bununla birlikte Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun E:2012/21-17 K:2012/230 numaralı kararında “...Gerçekten de somut olayda izlenildiği gibi, Sosyal Sosyal Güvenlik Kurumları arasında norm ve standart birliği bulunmamaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumları arasında, yalnızca aylıkların seviyesi bakımından değil, koruma kapsamına alınan tehlikeler ve hak kazanma şartları bakımından da farklılıklar olduğu belirgindir. Önemli olan, hangi kurum olursa olsun, aynı külfete katlanan insanların aynı haklara sahip olmasının sağlanması olmalıdır. Esasen; Sosyal Güvenlik Kurumları'nın görevi Sosyal Sigorta Kanunları çerçevesinde kapsama aldıkları kişileri koruma garantisini sağlamaktır. Sigorta hukukunda amaç, yüksek standartta sosyal güvenlik sağlayan bir sistemin oluşturulmasıdır. Yine, sosyal sigortalar külfet-nimet dengesi üzerine kurulan kurumlardır. O nedenle, külfetin (çalışıp primleri ödemek) karşılığının alınmaması sosyal güvenlik sisteminin amacıyla bağdaşmaz ve böyle bir uygulamada kabul edilemez. Buna, aksi bir yorum, sisteme duyulan güveni ortadan kaldırır. En önemlisi, yükümlülüklerini zamanında yerine getirenlerin bir anlamda cezalandırılması olur ki, bu sosyal adalet duygusunu zedeler.” ifadelerine yer verilmiştir.

42. Dolayısıyla gerek Anayasanın ilgili hükümleri gerekse bahsi geçen sözleşme hükümleri ile Anayasa Mahkemesi'nin ve Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun yukarıda belirtilen kararları çerçevesinde, sosyal hukuk devleti, sosyal adaleti ve sosyal güvenliği sağlamakla ve herkes için insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyini gerçekleştirmekle yükümlü, çalışanlarını koruyan, milli gelirin adaletle uygun biçimde dağıtılması için gereken önlemleri alan, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyan devlet olup “sosyal devlet” niteliği gereğince, çalışanların emeklilik dönemlerinde yaşlanmalarından dolayı devlet tarafından korunmalarının amaçlandığı anlaşılmaktadır.

43. Sonuç olarak, yukarıda bahsi geçen Yargıtay kararlarında da vurgulandığı üzere, yaşlılık aylıkları arasında var olan farklılıkların, yasa koyucu tarafından yapılacak düzenlemelerle giderilmesi gerektiği kanaatine varılmış olup, bu kapsamda yürütülecek çalışmalarda ilgili idare tarafından yaşlılık aylığına hak kazanma koşulları ve sağlanan yardımlardaki farklılıkların, sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengelerinin de gözetilerek, özellikle 2000 yılı sonrası dönemde gerçekleşen büyüme hızlarının yaşlılık aylıklarına yansımalarının değerlendirilmesi, **Kamu Denetçiliği Kurumuna inceleme konusu kapsamında başvuran şikâyetçilerin büyük çoğunluğunun 2000-2001 yıllarında emekli olduğu dikkate alındığında özellikle bu dönemlerde gerçekleşen büyüme hızlarının yaşlılık aylıklarına yansımalarının şikâyetçilerin belirttiği şekliyle aynı konumda bulunanlar arasında bir eşitsizliğe yol açıp açmadığının değerlendirilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.**

VII-HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT

I-Dava Açma Süresinin Yeniden Başlaması

44. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu tavsiye kararı üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis edilmez veya eylemde bulunulmaz ise durmuş olan dava açma süresinin kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır.

II-İlgili İdarenin İşlemine Karşı Yargı Yolu

45. 2709 Sayılı 1982 Anayasası'nın Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması Başlıklı 40.maddesinin 2.fıkrasında, “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.” hükmü yer almakta olup, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, ilgili idarenin işlemine karşı dava açma süresinden arta kalan süre içinde adli yargı yolu açıktır.

KARAR

Açıklanan gerekçelerle ve dosya kapsamına göre şikâyetin kabulüne,

1) Şikâyetçilerin intibak yasasından yararlandırılmaması hususu ile ilgili olarak, yaşlılık aylıkları arasında var olan farklılıkların yasa koyucu tarafından yapılacak düzenlemelerle giderilmesi gerektiği kanaati ile yaşlılık aylığına hak kazanma koşulları ve sağlanan yardımlardaki farklılıkların, aynı konumda bulunanlar arasında bir eşitsizliğe yol açmaması için gerekli yasal ve mevzuat çalışmalarının yapılması (aktüeryal dengeler ile büyüme hızları göz önünde bulundurularak) hususunda **TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

- 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20'nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, merciince (Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı) bu karar üzerine tesis edilecek işlem ya da tavsiye edilen çözümün uygulanabilir nitelikte görülmediği takdirde gerekçesinin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

- Bu kararın şikâyetçilere ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına tebliğine,

- Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi'nce karar verildi.

M.Nihat ÖMEROĞLU
Kamu Başdenetçisi