

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2020/13

Karar Sayısı : 2020/68

Karar Tarihi: 12/11/2020

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Ankara 15. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 1/7/1976 tarihli ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun'un 12/7/2013 tarihli ve 6495 sayılı Kanun'un 73. maddesiyle değiştirilen 2. maddesinin;

A. İkinci fıkrasında yer alan "...hane içinde kişi başına düşen ortalama ..." ibaresinin,

B. Üçüncü fıkrasının birinci cümlesinin,

Anayasa'nın 2., 10. ve 61. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine karar verilmesi talebidir.

OLAY: Engelli aylığının kesilmesine ilişkin işlemin iptali talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptalleri için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

Kanun'un itiraz konusu kuralların da yer aldığı 2. maddesi şöyledir:

"Madde 2- (Değişik: 12/7/2013-6495/73 md.)

65 yaşını doldurmamış olmasının yanı sıra;

a) Başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde engelli olduklarını ilgili mevzuatı çerçevesinde alınacak sağlık kurulu raporu ile kanıtlayan, 18 yaşını dolduran Türk vatandaşı engellilerden; sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birisinden her ne nam altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlananlar ile uzun vadeli sigorta kolları açısından zorunlu olarak sigortalı olunması gereken bir işte çalışanlar veya nafaka bağlanmış ya da bağlanması mümkün olanlar hariç olmak üzere, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından muhtaç olduğuna karar verilenlere muhtaçlık hâli devam ettiği müddetçe (4.860) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile carpımından bulunacak tutarda,

b) İlgili mevzuatı çerçevesinde alınacak sağlık kurulu raporu ile engelli olduklarını kanıtlayan, 18 yaşını dolduran ve talebine rağmen Türkiye İş Kurumu tarafından işe yerleştirilememiş olan Türk vatandaşlarından; sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birinden her ne nam altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlananlar ile uzun vadeli sigorta kolları açısından zorunlu olarak sigortalı olunması gereken bir işte çalışanlar veya nafaka bağlanmış ya da nafaka bağlanması mümkün olanlar hariç olmak üzere, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından muhtaç olduğuna karar

verilenlere muhtaçlık hâli devam ettiği müddetçe (3.240) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımından bulunacak tutarda,

aylık bağlanır.

Nafaka bağlanan veya nafaka bağlanması mümkün olanlar ile sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birinden her ne nam altında olursa olsun gelir veya aylık hakkından yararlanan durumunda ya da uzun vadeli sigorta kolları açısından zorunlu olarak sigortalı olunması gereken bir işte çalışan durumunda kendisine bakmakta yükümlü bir yakını bulunan engelli çocuklar hariç olmak kaydıyla; Türk vatandaşı olan, 18 yaşını tamamlamamış ve ilgili mevzuatı çerçevesinde alınacak sağlık kurulu raporu ile engelli oldukları kanıtlanmış durumundaki engelli yakınlarının bakımını üstlenen Türk vatandaşlarından, her ne nam altında olursa olsun her türlü gelirler toplamı esas alınmak suretiyle hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarı 16 yaşından büyükler için belirlenmiş olan asgari ücretin aylık net tutarının 1/3' ünden daha az olan ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından muhtaç olduğuna karar verilenlere muhtaçlık hâli devam ettiği müddetçe ve bakım ilişkisini fiilen gerçekleştirmeleri kaydıyla, (3.240) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımından bulunacak tutarda aylık bağlanır.

Birinci fıkranın (a) ve (b) bentleri kapsamına giren engellilerden veya ikinci fıkraya gereğince aylık bağlanacak engelli yakınlarından, her ne nam altında olursa olsun her türlü gelirler toplamı esas alınmak suretiyle, hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık tutarı, 16 yaşından büyükler için belirlenmiş olan asgari ücretin aylık net tutarının 1/3' ünden fazla olanlar ile aynı tutardan fazla gelir sağlaması mümkün olan kimseler muhtaç kabul edilemez ve kendilerine aylık bağlanamaz. (Ek cümle: 20/2/2014-6535/12 md.) Ayrıca, 2828 sayılı kanun hükümlerine göre harçlık ödenenler de muhtaç olarak kabul edilemez ve kendilerine bu Kanun hükümlerine göre aylık bağlanamaz.

65 yaşın doldurulmasından önce bu madde hükümlerine göre bağlanmış olan aylıkların aynı şekilde ödenmesine devam olunur. (Değişik ikinci cümle: 14/4/2016-6704/2 md.) Bu Kanunun 1 inci maddesine göre aylık bağlananlara; başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek kadar engelli olduklarını ilgili mevzuatına göre alacak sağlık kurulu raporu ile kanıtlanmaları ve birinci fıkranın (a) bendi ile üçüncü fıkradaki koşulları taşımaları hâlinde, birinci fıkranın (a) bendine göre aylık bağlanır. Aylık bağlanmaması esas teşkil eden engellilik oranı değişen kişilerin aylıkları durumlarına göre yeniden tespit olunur. Engellilik oranı, bu Kanuna göre aylık bağlanması gereken oranın altına düşen kişiler ile üçüncü fıkrada belirtilen aylık ortalama gelir tutarından fazla gelir elde etmeye başlayan kişilerin aylıkları kesilir.

İkinci fıkraya kapsamına giren 18 yaşından küçük engelliler, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 60 ıncı maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinin (3) numaralı alt bendi kapsamına girenlerle ilişkin hükümler çerçevesinde genel sağlık sigortasından yararlandırılır. Bu engellilerin bakımı amacıyla ikinci fıkraya göre aylık bağlanacak kişilerden genel sağlık sigortalısı veya bakmakta yükümlü olunan kişi durumunda olmayanlar 5510 sayılı Kanunun 60 ıncı maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinin (1) numaralı alt bendi kapsamında kabul edilir.

Birinci fıkraya hükümlerine göre aylık almaya hak kazanacak şekilde engelli olduğunu belgeleyen ve herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan yetim olarak aylık veya gelir almakta olan çocuklardan bu kurumlardan aldıkları aylık veya gelir toplamı tutarları, bu madde gereğince durumlarına göre ödenebilecek tutardan daha az olanlara; aradaki fark ilgili sosyal güvenlik kurumu tarafından (birden fazla sosyal güvenlik kurumundan aylık

veya gelir alanlar için yalnızca tercih edecekleri bir sosyal güvenlik kurumu tarafından) ödenir ve bu şekilde ödenen tutarlar Hazine'den tahsil edilir."

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Recep KÖMÜRCÜ, Serdar ÖZGÜLDÜR, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU ve Selahaddin MENTESİN'in katılımlarıyla 19/2/2020 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle davada uygulanacak kural ve sınırlama sorunları görülmüştür.

2. Anayasa'nın 152. ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddelerine göre bir davaya bakmakta olan mahkeme, o dava sebebiyle uygulanacak bir kanunun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görmesi hâlinde veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kamsına varması durumunda bu hükümlerin iptalleri için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidir. Ancak anılan maddeler uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesine başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görevine giren bir davanın bulunması ve iptali talep edilen kuralın da o davada uygulanacak olması gerekir. Uygulanacak kural ise bakılmakta olan davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan kurallardır.

3. İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, 2022 sayılı Kanun'un 2. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "*...hane içinde kişi başına düşen ortalama ...*" ibaresi ile üçüncü fıkrasının birinci cümlesinin iptallerini talep etmiştir.

4. Kanun'un 2. maddesinin itiraz konusu ibarenin de yer aldığı ikinci fıkrası, 18 yaşını tamamlamamış engellilerin bakımını üstlenen yakınlarına aylık bağlanması şartlarını düzenlemektedir. Anılan maddenin üçüncü fıkrasının itiraz konusu birinci cümlesi ise engelliler ile engelli yakınlarının hangi durumlarda muhtaç kabul edilmeyeceklerini ve kendilerine aylık bağlanmayacağını öngörmektedir. Söz konusu cümlede yer alan "*...ve (b)...*" ile "*...veya ikinci fıkra gereğince aylık bağlanacak engelli yakınlarından...*" ibareleri sağlık kurulu raporu ile engelli olduklarını kanıtlayan, 18 yaşını dolduran ve talebine rağmen Türkiye İş Kurumu tarafından işe yerleştirilememiş olan Türk vatandaşları ile 18 yaşını tamamlamamış engellilerin bakımını üstlenen yakınlarını ifade etmektedir.

5. Bakılmakta olan davanın konusu ise 18 yaşını doldurmuş ve başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde engelli olan kişiye aylık bağlanmasına ilişkindir. Bu itibarla Kanun'un ikinci fıkrasında yer alan "*...hane içinde kişi başına düşen ortalama ...*" ibaresi ile üçüncü fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "*...ve (b)...*" ve "*...veya ikinci fıkra gereğince aylık bağlanacak engelli yakınlarından...*" ibarelerinin bakılmakta olan davada uygulanma imkânı bulunmamaktadır.

6. Öte yandan Kanun'un 2. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci cümlesinin "*...(a)...*" ibaresi dışında kalan kısmı, 18 yaşını doldurmuş ve başkasının yardımı olmaksızın

hayatını devam ettiremeyecek şekilde engelli olan kişilerin yanı sıra bakılmakta olan davada uygulanma imkânı olmayan engelli olup 18 yaşını dolduran ve talebine rağmen Türkiye İş Kurumu tarafından işe yerleştirilememiş olan Türk vatandaşları ile 18 yaşını tamamlamamış engellilerin bakımını üstlenen yakınları bakımından da geçerli, ortak kural niteliğindedir. Bu itibarla anılan cümlelerin kalan kısmının esasına ilişkin incelemenin bakılmakta olan davanın konusu gözetilerek cümlede yer alan "...(a)..." ibaresi ile sınırlı olarak yapılması gerekmektedir.

7. Açıklanan nedenlerle 1/7/1976 tarihli ve 2022 sayılı 65 yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun'un 12/7/2013 tarihli ve 6495 sayılı Kanun'un 73. maddesiyle değiştirilen 2. maddesinin;

A. İkinci fıkrasında yer alan "...hane içinde kişi başına düşen ortalama..." ibaresinin itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma imkânı bulunmadığından bu ibareye ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE,

B. Üçüncü fıkrasının;

1. Birinci cümlesinde yer alan "...ve (b)..." ile "...veya ikinci fıkra gereğince aylık bağlanacak engelli yakınlarından,..." ibarelerinin itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma imkânı bulunmadığından bu ibarelere ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE,

2. Birinci cümlesinin kalan kısmının esasının incelenmesine, esasa ilişkin incelemenin cümlede yer alan "...(a)..." ibaresi ile sınırlı olarak yapılmasına,

19/2/2020 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

8. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Cengiz ERTEN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri okunup incelendikten sonra gereği görüldüğü düşünüldü:

A. Anlam ve Kapsam

9. 2022 sayılı Kanun'un 2. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan kural, 2. maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamına giren engellilerden -her ne nam altında olursa olsun her türlü gelirler toplamı esas alınmak suretiyle- hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarının 16 yaşından büyükler için belirlenmiş olan asgari ücretin aylık net tutarının 1/3'ünden fazla olanlar ile aynı tutardan fazla gelir sağlaması mümkün olan kimselerin muhtaç kabul edilemeyeceklerini ve kendilerine aylık bağlanamayacağını öngörmektedir.

10. (a) bendi kapsamında bulunan engelliler; 65 yaşını doldurmamış, başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde engelli olduklarını ilgili mevzuatı çerçevesinde alınacak sağlık kurulu raporu ile kanıtlayan ve 18 yaşını dolduran Türk vatandaşlarıdır. Bu kapsamdaki engellilerin yardıma muhtaç olduklarının sosyal yardımlaşma

ve dayanışma vakıfları tarafından belirlenmesi durumunda anılan engellilere muhtaçlık hâlleri devam ettiği sürece (4.860) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımından bulunacak tutarda aylık bağlanır. Ancak söz konusu engellilerden, sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birisinden her ne nam altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlananlar ile uzun vadeli sigorta kolları açısından zorunlu olarak sigortalı olunması gereken bir işte çalışanlar veya nafaka bağlanmış ya da bağlanması mümkün olanlar aylık alamazlar.

11. Kanun'un 2. maddesinde yer alan "...hane..." ve "...kişi başına düşen gelir..." kavramları 25/1/2013 tarihli ve 28539 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Engelli ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik'in 4. maddesinde tanımlanmış olup buna göre hane, şehir dışında öğrenim gören çocuklar dâhil olmak üzere aralarında akrabalık bağı bulunsun ya da bulunmasın adrese dayalı nüfus kayıt sistemine göre aynı konut ya da aynı konut bölümüne kaydedilmiş kişi veya kişilerden sosyal inceleme raporu ile birlikte yaşadığı tespit olunanları; kişi başına düşen gelir ise engelli ve engelli yakını aylıklarında hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarını ifade etmektedir.

12. Bu kapsamda aylığa hak kazanan kişilere Kanun'un 8. maddesi gereğince Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca (Bakanlık) aylık bağlanır ve Bakanlık bütçesinin ilgili tertibinden ödeme yapılır. Yine aynı maddede aylık bağlanmasında, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarınca sosyal inceleme raporları ve gerektiğinde sağlık kurulu raporları da dikkate alınarak ilgililerin bu Kanun'a göre aylık bağlanması şartlarını haiz oldukları yönünde verilmiş kararların esas alınacağı belirtilmiştir. Kanun'un 2. maddesinin dördüncü fıkrası gereğince, üçüncü fıkrada belirtilen aylık ortalama gelir tutarından fazla gelir elde etmeye başlayan kişilerin aylıkları ise kesilecektir.

B. İtirazın Gerekeşi

13. Başvuru kararında özetle; muhtaçlık ölçütü belirlenirken hane içindeki diğer bireylerin gelirlerinin esas alındığı, bu durumun kendisine ait hiçbir geliri olmayan engellinin aylığının kesilmesine ya da hiç aylık bağlanmamasına sebebiyet verdiği, bu suretle gelir sahibi olmayan engellinin bir varsayıma dayalı olarak gelir sahibi gibi muamele gördüğü, gelir sahibi olmayan engellinin bağımsız hareket etme kabiliyetinin kısıtlandığı, bir kez daha maddi ve manevi olarak başkasına bağımlı ve muhtaç hâle getirildiği ve toplum hayatına intibakının geciktirildiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 10. ve 61. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

14. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 13., 35. ve 60. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

15. Anayasa'nın 60. maddesinde, "*Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir./ Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.*" hükmüne yer verilmiştir. Anayasa'nın 61. maddesinin ikinci fıkrasında da "*Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır*" denilmek suretiyle engellilerin sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler kapsamında olduğu belirtilmiştir.

16. 2022 sayılı Kanun'da belirtilen şartları taşıyanlara her ay düzenli şekilde verilen bir ödeme olan itiraz konusu kurala konu yardım aylığının öncelikle hukuki niteliğinin ortaya konulması gerekmektedir. Kuralın öngördüğü aylık, Kanun'un 2. maddesi kapsamındaki kişilerin sosyal güvenliklerini sağlamak için getirilmiş, sosyal yardım nitelikli bir ödemedir.

17. Anayasa'nın sosyal güvenlik hakkına ilişkin 60. maddesinin birinci fıkrası ve engellilerin korunmasını düzenleyen 61. maddesinin ikinci fıkrası hükümlerine göre devlet, engellilerin korunması ve toplum hayatına intibakını sağlamak için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür. Başka bir geliri olmayan muhtaç durumdaki engellilere hangi koşullarda aylık bağlanacağını belirleme konusunda kanun koyucu Anayasal ilke ve hükümlere aykırı olmamak kaydıyla takdir yetkisine sahiptir. Kanun koyucu itiraz konusu kural ile engellilere aylık bağlanabilmesi veya bağlanmış aylığın kesilmemesi için öngördüğü şartlarla muhtaç olma ölçütünü belirlemektedir. Bu bağlamda mevzuatımızda da engellilerin korunması amacıyla öngörülmüş çeşitli tedbirler söz konusudur. Nitekim 1/7/2005 tarihli ve 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanun'un çeşitli hükümlerinde nakdi yardım dışında başka tedbirler suretiyle de engellilerin korunması ve toplum hayatına intibakının sağlanmasının düzenlendiği anlaşılmaktadır.

18. Kanun koyucu ayrıca özellikle bir geliri bulunmayan engelliler yönünden nakdi veya aynı yardım yapılmasını da öngörebilir. Nitekim kuralın yer aldığı Kanun ile engellilere aylık nakdi yardım yapılması yönünde bir düzenleme yapılmıştır. Bununla birlikte devletin özellikle parasal yardım konusundaki yükümlülükleri Anayasa'nın 65. maddesine göre malî kaynakları ile sınırlıdır. Anılan maddeye göre devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir. Engellilerin korunmasının amaca uygun bir öncelik olduğu kuşkusuzdur. Ancak kural ile devletin malî kaynaklarının sınırlılığı çerçevesinde aynı hane içinde birlikte yaşadığı kişilerin belirli bir gelir seviyesinin altında olduğu engellilere yardım yapılmasının bir öncelik olarak görüldüğü anlaşılmaktadır. Yeterli bir yaşam standardı bulunmayan engellilere öncelik tanınması ve bu standardın belirlenmesinde kendisinin yanında ailesinin gelirlerinin de dikkate alınması devletin mali kaynaklarının yeterliliği kapsamında makul görülebilir bir husustur.

19. Sosyal güvenlik yönünden özel olarak korunması gereken engellilerin aylığa hak kazanması bakımından kural uyarınca aranan -her ne nam altında olursa olsun her türlü gelirler toplamı esas alınmak suretiyle- hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarının 16 yaşından büyükler için belirlenmiş olan asgari ücretin aylık net tutarının 1/3'ünden fazla olmaması ve aynı tutardan fazla gelir sağlanmasının mümkün olmaması koşulu muhtaçlık hâlinin belirli bir ölçü ve denge gözetilerek tespitini sağlamayı amaçlamaktadır. Bu itibarla kural Anayasa'nın 60. ve 61. maddesi çerçevesinde devletin engellilerin korunması ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alma yükümlülüğüne aykırı yön taşımamaktadır.

20. Anayasa'nın 35. maddesinin birinci fıkrasında "*Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir.*" denilmektedir. Anayasa'nın anılan maddesiyle güvenceye bağlanan mülkiyet hakkı, ekonomik değer ifade eden ve parayla değerlendirilebilen her türlü mal varlığı hakkını kapsamaktadır.

21. Anayasa Mahkemesi kararlarında açıklandığı üzere belirli durumlarda, bir ekonomik değer veya icrası mümkün bir alacağı elde etmeye yönelik haklı (meşru) bir beklenti de Anayasa'nın mülkiyet hakkı güvencesinden yararlanabilir. Haklı beklenti; makul bir şekilde ortaya konmuş icra edilebilir bir iddianın doğurduğu, mevzuatta belirli bir kanun hükmüne veya başarılı olma şansının yüksek olduğunu gösteren yerleşik ve istikrarlı bir yargı çitihadına dayanan, yeterli somutluğa sahip nitelikteki bir beklentidir. Temelsiz bir hak kazanma beklentisi veya sadece hukukta mülkiyet hakkı kapsamında savunulabilir bir iddianın varlığı haklı beklentinin kabulü için yeterli değildir (*Kemal Yeler ve Ali Arslan Çelebi*, B. No: 2012/636, 15/4/2014, § 37).

22. Kuralın mülkiyet hakkı kapsamında incelenmesi gerekip gerekmediğinin tespiti bakımından öncelikle kendilerine aylık bağlananların kural gereğince aylıklarının kesilmesi nedeniyle *haklı bir beklenti* içine girmelerine neden olabilecek şartların bulunup bulunmadığı belirlenmelidir.

23. Kuralın yürürlüğe girmesinden önce herhangi bir nedenle kendilerine aylık bağlanmamış olup yürürlük tarihinden sonra aylık bağlanacaklar bakımından yeterli somutluğa sahip bir beklentiden bahsedilemeyeceği için haklı beklentiden söz etmek mümkün değildir. Buna karşılık aylık bağlanma koşullarını yeniden düzenleyen kuralın yürürlüğe girmesinden önce ilgili maddenin o anki hâline göre kendilerine aylık bağlananların bu aylıklarının devam edeceği yönündeki beklentileri, kanun hükmüne dayanması ve yeterli somutluğa sahip olması nedeniyle haklı beklenti niteliğindedir. Dolayısıyla kural, yalnızca yürürlük tarihinden önce kendilerine aylık bağlanmış olanlar yönünden mülkiyet hakkına yönelik bir sınırlama öngörmektedir.

24. Anayasa'nın 13. maddesinde "*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz*" denilmektedir. Buna göre mülkiyet hakkına getirilen sınırlamanın Anayasa'da öngörülen sınırlama sebebine ve ölçülülük ilkesine uygun olması gerekir.

25. Mülkiyet hakkının düzenlendiği Anayasa'nın 35. maddesinde söz konusu hakkın kamu yararı amacıyla sınırlanabileceği hükme bağlanmıştır. Kuralın, aylık bağlanması için hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarını esas alan muhtaçlık ölçütü öngörmek suretiyle yardıma ihtiyacı olan engellilerin belirlenerek bunlara nakdi yardım yapılmasını sağlama amacı taşıdığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla kuralla getirilen sınırlama kamu yararı biçimindeki anayasal meşru bir amaca dayanmaktadır.

26. Kuralın öngördüğü sınırlamanın Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca ölçülü de olması gerekir. Ölçülülük ilkesi ise *elverişlilik*, *gereklilik* ve *orantılılık* olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik* öngörülen sınırlamanın ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, *gereklilik* ulaşılmak istenen amaç bakımından sınırlamanın zorunlu olmasını diğer bir ifadeyle aynı amaca daha hafif bir sınırlama ile ulaşılmamasının mümkün olmamasını, *orantılılık* ise hakka getirilen sınırlama ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir.

27. Kuralla aylık bağlanması için hane içindeki kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarının esas alınmasının nakdi yardıma ihtiyacı olan engellilerin tespit edilmesi amacıyla ulaşma bakımından elverişli olduğu açıktır.

28. Mali kaynakların sınırlı olduğu, prime dayalı olmayan sosyal güvenlik yardımlarının usul ve koşullarını belirleme konusunda kanun koyucunun geniş bir takdir yetkisinin bulunduğu gözetildiğine nakdi yardım yapılmasını öngören kuralda gelir seviyesini esas alan objektif bir ölçütün benimsenmesinin yardıma muhtaç olan engellilerin tespit edilmesi bakımından *gerekli* olmadığı söylenemez.

29. Orantılılık ilkesi gereği kişilerin mülkiyet hakkının sınırlandırılması hâlinde elde edilmek istenen kamu yararı ile bireyin hakları arasında adil bir dengenin kurulması gerekmektedir. Bu adil denge, kişilerin aşırı bir yüke katlandığının tespit edilmesi durumunda bozulmuş olacaktır. Sınırlamanın orantılılığı değerlendirilirken bir taraftan ulaşılmak istenen meşru amacın önemi, diğer taraftan da sınırlamanın niteliği ile kişilere yüklenen külfet dikkate alınacaktır (*Doğan Depişgen*, B. No: 2016/12233, 11/3/2020, § 60; *Arif Güven*, B. No: 2014/13966, 15/2/2017, §§ 58, 60).

30. Anayasa'nın 35. maddesi herhangi bir sosyal güvenlik yardımının veya ödemesinin yapılıp yapılmaması ya da bu çerçevede hangi menfaatlerin sağlanacağı veyahut bu yardım ve ödemelerin miktarı ile ilgili olarak karar verilmesi konusunda bir koşul öngörmemektedir. Kişinin bir sosyal güvenlik yardımı kapsamına dâhil edilmesi bu sistemin değiştirilemeyeceği anlamına da gelmemektedir. Buna göre sağlanan yardım veya aylığın kapsamı gereğince ödeme koşullarının değiştirilebilmesi de anayasal ilke ve hükümlerle sınırlı olarak kanun koyucunun takdirindedir. Bu kapsamda ekonomik ve sosyal yapıdaki değişikliklere, sosyal yardıma ihtiyaç duyan kişi kategorileri hakkında gelişen görüşlere ve ayrıca bireysel durumların gelişimine bağlı olarak sosyal güvenlik yardımı mevzuatında değişikliklerin yapılabilmesi mümkündür.

31. Bu bağlamda mali kaynakların sınırlılığı, değişen ekonomik ve toplumsal ihtiyaçlar gözetilerek engelli kişilere aylık bağlanması için gerekli koşullarda değişiklik yapılmasının ve bu kapsamda hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarının, 16 yaşından büyükler için belirlenmiş olan asgari ücretin aylık net tutarının üçte birini aşmaması ölçütünün benimsenmesinin mülkiyet hakkının korunmasına yönelik adil dengeyi bozmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Kaldı ki kural engelli aylığı bağlanmış olan kişileri bu aylığı almaktan tümüyle yoksun bırakmamaktadır. Bu çerçevede engelli aylığı bağlanmış olanların tümünün değil sadece hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık tutarı 16 yaşından büyükler için belirlenmiş olan asgari ücretin üçte birinden fazla olanlar yönünden aylık ödenmemesi öngörülmektedir. Başka bir ifadeyle kural uyarınca hiçbir geliri olmayan ve hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık tutarı kuralda belirtilen miktardan az olan engellilerin aylıklarının kesilmesi söz konusu olmayacaktır. Bu itibarla kural kişilere aşırı külfet yüklememekte ve haklı beklentiyi ihlâl etmemektedir.

32. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 13., 35., 60. ve 61. maddelerine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

Engin YILDIRIM bu görüşe katılmamıştır.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürölmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 35., 60. ve 61. maddeleri yönünden yapılan değerdendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görölmemiştir.

Kuralın Anayasa'nın 10. maddesiyle ilgisi görölmemiştir.

IV. HÜKÜM

1/7/1976 tarihli ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun'un 12/7/2013 tarihli ve 6495 sayılı Kanun'un 73. maddesiyle değıştirilen 2. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "...(a)..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE Engin YILDIRIM'ın karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA 12/11/2020 tarihinde karar verildi.

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Burhan ÜSTÜN

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Celal Mümtaz AKINCI

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. İtiraz konusu kural, ilgili Kanun'un 2. maddesinin (a) bendi kapsamına giren engellilerin, her ne nam altında olursa olsun her türlü gelirler toplamı esas alınmak suretiyle, hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarı, 16 yaşından büyükler için belirlenmiş olan asgari ücretin aylık net tutarının 1/3'ünden fazla olması veya aynı tutardan fazla gelir sağlaması mümkün olması hallerinde muhtaç kabul edilemeyeceklerini ve kendilerine aylık bağlanmayacağını öngörmektedir.

2. Kuralda yer verilen muhtaçlık ölçütü hane içindeki diğer bireylerin gelirleri esas alınarak kişi başına düşen ortalama gelirin hesaplanması üzerinden belirlenmektedir. Buna göre, Kanun'da sosyal güvenlik yönünden özel olarak korunması gereken engellilerin aylığa hak kazanmasında, hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarında itiraz konusu kuralda belirlenen miktar muhtaçlık hâlini aylığa hak kazanma bakımından tanımlamaktadır.

3. Bu yöntem esas olarak engelli bireyin aylığa hak kazanmasını içinde yaşadığı hane içindeki diğer bireylerin gelirlerine bağlamakta ve kendisine ait hiçbir geliri olmayan engellinin aylığının kesilmesi veya hiç aylık bağlanmamasına neden olmaktadır. Kural, gelir sahibi olmayan engellilerin toplumsal hayata bağımsız birey olarak katılmalarını zorlaştırmakta ve onların maddi ve manevi olarak başkasına bağımlı ve muhtaç hale gelmeleri sonucuna yol açmaktadır.

4. Kuralın, Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkına dokunan, onu sınırlandıran bir yönü olmakla birlikte (Anayasa Mahkemesi daha önceki kararlarında engellilere yardım aylığı gibi sosyal güvenlik ödemelerinin ekonomik birer mal varlığı değeri olduğundan Anayasa'nın 35. maddesi anlamında mülk teşkil ettiğini kabul etmiştir. Bkz. *Ferda Yeşiltepe* [GK], B. No: 2014/7621, 25/7/2017, § 47), anayasal incelemenin esas olarak 61. madde üzerinden yapılması gerekmektedir. Bu maddenin ikinci fıkrasında yer alan "Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır." düzenlemesi engellilerin sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gereken bir zümre olduğunu hükme bağlamaktadır. Bu hüküm, engellilerin korunmasını ve toplum hayatına intibaklarının sağlanmasında devletin yükümlülük sahibi olduğunu göstermektedir.

5. Anayasa'nın 2. maddesinde ifade edilen sosyal hukuk devleti, engellilerin diğer insanlar gibi hak ve özgürlüklerden yararlanmasını kolaylaştıran ve insan haysiyetine yaraşır hayat sürdürmelerini sağlayan devlettir.

6. Anayasa'nın 5. maddesi, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmayı Devlet'in temel amaç ve görevleri arasında saymaktadır. Maddeye göre devlet, kişinin temel hak ve hürriyetlerine yönelik engelleri kaldırmakla mükelleftir ve engellilerin yaşamını zorlaştıracak engeller koymak veya olan bu engelleri kaldırmamak temel hak ve hürriyetlerin sunduğu güvencelerden engellilerin yararlanmasının önüne set çekebilecektir.

7. Anayasa'nın 17. maddesinin birinci fıkrasında “Herkes, yaşama, maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir.” ifadesi yer almaktadır. Anayasanın 60. maddesine göre de, “herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir.”

8. Anayasa'nın 60. maddesine göre herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğunu ve devletin bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alacağını taahhüt etmektedir.

9. Anayasa'nın 61. maddesinin ikinci fıkrasında da “Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır.” denilmek suretiyle engellilerin sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler kapsamında olduğu belirtilmiştir.

10. Türkiye'nin de taraf olduğu Birleşmiş Milletler Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşmenin 4. maddesinin ikinci fıkrasında “Taraf Devletler ekonomik, sosyal ve kültürel haklarla ilgili olarak kaynakları ölçüsünde azami tedbirleri almayı ve gerektiğinde uluslararası işbirliğı çerçevesinde engellilerin bu haklardan tam olarak yararlanmasını aşamalı olarak sağlamak için işbu Sözleşme’de yer alan ve uluslararası hukuka göre derhal uygulanması gereken yükümlülükleri yerine getirmeyi taahhüt eder” hükmü yer almaktadır.

11. Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşmenin 19. maddesinde, engellilerin topluma bağımsız bir şekilde dâhil olmalarını ve tam katılımlarını öngörmektedir. Bu Sözleşmeyi denetleyen Engelli Hakları Komitesi, yayınladığı “Bağımsız Yaşama ve Topluma Dâhil Olma Hakkında” 5 No’lu Genel Yorumunda 19. maddenin normatif içeriğini tanımlamıştır. Buna göre “bağımsız yaşama, engelli bireylere hayatlarını seçme ve kontrol etme ve yaşamlarıyla ilgili tüm kararları almalarını sağlamak için gerekli tüm araçların sağlanması anlamına” gelirken, “topluma dâhil olma...sosyal yaşama ve halka sunulan hizmetlerin tümüne erişimine, engellilerin tam olarak dâhil edilmesini ve sosyal hayatın her alanına katılmalarını sağlamak için sunulan hizmetlerin” desteklenmesini kapsamaktadır.¹

12. Komite, bir Taraf Devletin, Madde 19’a ilişkin “gerileyici tedbirleri uygulamaya koymaya çalıştığı zaman, Devlet, bu tür tedbirlerin geçici, gerekli, Madde 19’ın özüne saygılı olduğunu ve ayrımcı olmadığını kanıtlamak zorundadır.” değerlendirmesinde bulunarak, bu tür önlemlerin “engelli kişileri bağımsız yaşama ve topluma dahil olma hakkından tam olarak yararlanmalarından mahrum” ettiğini vurgulamıştır.²

13. Komite “Ayrımcılık Yasağı ve Eşitlik Hakkında” 6 No’lu Genel Yorumunda da, taraf devletlerin engellilerin topluma dâhil olmalarını ve tam katılımlarını kolaylaştırmak için etkin ve gerekli önlemleri alması gerektiğine işaret etmiştir.³ Buna ek olarak Komite, engelli bireylerin kendileri ve aileleri için yeterli bir yaşam standardına sahip olma hakkının uygulanmasındaki başarısızlığın, Sözleşme’nin amaçlarına aykırı olacağını ve engelli

¹ BM Engelli Hakları Komitesi, Bağımsız Yaşama ve Topluma Dâhil Olma Hakkında Genel Yorum No. 5 (2017), §16. <https://www.esithaklar.org/wp-content/uploads/2018/04/Ba%C4%9F%C4%B1ms%C4%B1z-Ya%C5%9Fama-ve-Topluma-Dahil-Olma-BM-No.5.output.pdf>, erişim tarihi 17 Kasım 2020.

² *Id.* §§ 43-44.

³ BM Engelli Hakları Komitesi, Ayrımcılık Yasağı ve Eşitlik Hakkında Genel Yorum No: 6 (2018), § 57. <http://www.esithaklar.org/wpcontent/uploads/2018/08/Ayr%C4%B1mc%C4%B1l%C4%B1k-Yap%C4%B1lmas%C4%B1-ve-E%C5%9Fitlik-Hakk%C4%B1nda-Genel-Yorum-BM-No.6.pdf>, erişim tarihi 17 Kasım 2020.

bireylerin, diğerleriyle kıyaslanabilir uygun bir yaşam standardına ulaşmak için genellikle ek masraflar yapmaları gerektiğinin altını çizmektedir.⁴ Komite, taraf devletlerin, engelli bireylerin engellilikle ilgili ek masraflarını karşılayabilmeleri için gerekli tedbirleri almakla yükümlü olduklarını hatırlatmaktadır.

14. Komite, Türkiye ile ilgili Nihai Gözlem Raporunda da mali kriz zamanlarında, “krizin engelli bireyler üzerinde orantısız olumsuz etki yaratmasını önlemek amacıyla..., engelli bireylerin sosyal korumaya erişimleri ve yeterli gelir düzeyleri olduğunun temin edilmesi ve kamu politikalarında bu teminata her zaman yer verilmesi” gerekliliğine dikkat çekmiştir.⁵

15. Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartının 15. maddesinde de engellilerin toplumsal yaşamda bağımsız olma, sosyal bütünleşme ve toplumsal yaşama katılma hakkında sahip oldukları güvence altına alınmıştır.

16. Engellilerin yaşam koşullarının iyileştirilmesi ve hak ve özgürlüklere ulaşmalarının önündeki her türlü engelin ve sınırlılığın kaldırılması açısından devlet anayasal bir sorumluluk altındadır. Devletin bu yükümlülüğü yerine getirirken engellilerin sosyal ve ekonomik haklarının kullanımı yönünden Anayasa'nın 65. maddesi uyarınca mali kaynaklarının yeterliliği ile sınırlanması ekonomik ve sosyal hakların aşamalı olarak yerine getirilmesinin önünde anayasal bir engel olarak görülmemelidir. Aksi halde, Anayasa'nın güvence altına aldığı sosyal haklar, kişilerin sahip oldukları haklar olarak değil de devletin ve toplumun karşılaması gereken ödevler veya yasa koyucuya tavsiye niteliğindeki program haklar olarak genelde içeriği boş, retorik ya da belagat yönü kuvvetli cümlelerden ibaret hakbenzeri düzenlemeler olarak kalacaktır.

17. İnsan haklarının temelinde insan haysiyetinin korunması yatmaktadır. İnsan haysiyetinin hayati bir boyutunu da insanın özerk bir varlık olması oluşturmaktadır. Özerk bir varlık olabilmek için de temel insan ihtiyaçlarının karşılanması gerekmektedir. Engelli bireylerin insan haysiyetine uygun özerk bir yaşam sürebilmeleri için önlerindeki maddi ve manevi engellerin kaldırılması veya en az düzeye indirilmesinde sosyal devletin önemli bir sorumluluğu bulunmaktadır. Onların toplumsal hayatın her aşamasına katılımının sağlanması, sosyal devletin temel amaçlarından biri olarak benimsenmelidir. Nitekim BM Engelli Hakları Komitesi'nin yukarıda değindiğimiz Genel Yorumlarının özünü de bu husus oluşturmaktadır.

18. Engelliler birer acınma “nesnesi”, sürekli himmete muhtaç “aciz” varlıklar değildir. İtiraz konusu kural, engellilerin bağımsız yaşayabilmeleri ve toplumsal hayata etkin bir şekilde katılmalarının sağlanabilmesi için önemsiz olduğu söylenemeyecek bir gelir imkânından yoksun bırakılmalarına neden olmaktadır. Bu durum, engelli bireylerin maddi ve manevi varlıklarını insan haysiyetine yakışır bir şekilde geliştirmeleri önünde bir engel oluşturmaktadır. Sosyal devlet, engellilerin önündeki engelleri kaldırmakla, tamamen kaldıramazsa bile azaltmakla mükelleftir, onlara, gerekçesi ne olursa olsun, yeni engeller çıkartmakla değil.

⁴ *Id.* § 68.

⁵ BM Engelli Hakları Komitesi- Türkiye'nin ilk raporuna ilişkin Nihai Gözlem Raporu, § 55, CRPD/C/TUR/CO/1, 9 Nisan 2019. https://www.esithaklar.org/wp-content/uploads/2019/05/BM_NihaiGozlemRaporu2019.pdf.

19. Açıklanan nedenlerle itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 2. 5. 17. ve 60. maddeleriyle bağlantılı olarak Anayasa'nın 61. maddesine aykırı olduğu düşüncesiyle çoğunluk kararına muhalif kaldım.

Üye
Engin YILDIRIM