T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÖZEL HUKUK ANABİLİM DALI

TÜRK SOSYAL GÜVENLİK NORMLARININ AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL GÜVENLİK NORMLARINA UYUMLAŞTIRILMASI

DOKTORA TEZİ

Hazırlayan
Selahattin EROL

Danışman
Prof. Dr. Halûk Hâdi SÜMER

KONYA 2015

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

BİLİMSEL ETİK SAYFASI

Bu tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Selahattin EROL
(İmza)

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Öğrencinin	Adı Soyadı	Selahattin EROL	Numarası 064133001004
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Özel Hukuk	
	Danışmanı	Prof. Dr. Halûk Hâdi SÜMER	
Tezin Adı		Türk Sosyal Güvenlik Normlarının Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Normlarına Uyumlaştırılması	

ÖZET

Avrupa Birliği'ne (AB) üye ülkeler, İzlanda, Norveç, Liechtenstein ve İsviçre arasında uygulanmakta olan kişilerin serbest dolaşımı ilkesi gereği bu ülkelerin vatandaşları bir ülkeden diğerine kolaylıkla gidebilmektedir. Bunlar; iş bulmak, çalışmak, eğitim, turizm ve aile birleşmeleri gibi nedenlerle serbest dolaşım hakkından yararlanmaktadırlar. AB'nin kuruluşunu sağlayan temel antlaşmaların ana hedeflerinden birisinin de sosyal açıdan üye ülkeler arasında bir ortaklığın kurulması olduğu bilinmektedir. Kişilerin serbest dolaşımının ve üye ülkeler arasında sosyal bir ortaklığın kurulabilmesi için öncelikli olarak kişilerin sosyal güvenlik haklarının korunması gerekmektedir. Bu hakların öneminden dolayı elli yıldan fazla bir süredir sosyal güvenliğin koordinasyon kuralları uygulanmaktadır. Başlangıç dönemine göre daha ileri ve gelişmiş kurallar içeren 883/2004 sayılı Tüzük ve 987/2009 sayılı Uygulama Tüzüğü kapsamındaki kişilerin sosyal güvenlik haklarında herhangi bir kayıp yaşanmamaktadır.

Türkiye, AB'ye katılım sürecinde olan bir ülke olduğundan dolayı gelecekte sosyal güvenliğin koordinasyonu kurallarını kabul edecektir. Bu durumla karşılaşmadan önce koordinasyon kurallarının tanınması ve bu kuralların ülkemize getireceği yüklerin hesaplanması gereklidir. Bu nedenle tez çalışmamızda; sosyal güvenlik koordinasyon kuralları ve buna ilişkin sistemin tanıtımı, bu konudaki

tüzüklerin temel özellikleri ve her bir sigorta kolunun düzenleniş şekli anlatılmıştır. Bunların yanı sıra bu sistemin ülkemiz sosyal güvenlik sisteminde meydana getireceği değişiklikler, ülkemizin koordinasyon kurallarına uyumu, idari kapasite konusunda yapılması gerekenler ve özellikle bu konudaki finansman gereksinimi konularına değinilmiştir. Tez çalışması, sonuç kısmındaki önerilerle tamamlanmıştır.

Anahtar kelimeler: 883/2004 sayılı Tüzük, sosyal güvenlik, AB sosyal güvenlik hukuku

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Öğrencinin	Adı Soyadı	Selahattin EROL	Numarası 064133001004
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Özel Hukuk	
	Danışmanı	Prof. Dr. Halûk Hâdi SÜMER	
Tezin İngilizce Adı		The Harmonization of Turkish Social Security Norms to European Union Social Security Norms	

SUMMARY

The principle which allows people mobilisation among the European Union (EU) member countries and the other countries like Iceland, Norway, Liechtenstein and Switzerland make it easier to cross a country to one another. The citizens benefit from this advantage to find a job, to work, to get education and even to settle up. Beside the economic association, there is another important aim to unite European countries in one that is to unite societies as well. To provide a social partnership among the union, there should be a common ground for social security rights to the citizens of the member countries. Coordination of Social Security System rules has been applied on these states for over fifty years as they are extremely important. Thus, people living under the roof of the regulations that are EC Regulation No 883/2004 and its Implementing Regulation No 987/2009 could protect their social security rights.

Since Turkey is a future-member of the EU, it has to accept the Coordination of Social Security System rules. Therefore, before Turkey is obligated to apply the regulations, they should consider and calculate what it brings to Turkey once it is applied. That is why, in this humble study, coordination of social security system rules and introduction of the system are stated and essential features of these regulations and form of each period of insurance are told. Furthermore, it is going to

be worked on the potential changes in the social security system of Turkey, the coherence of the coordination rules of Turkey, the regulations about administrative capacity and specifically financial costs to the country. The last part of the study is completed with suggestions according to the findings from main body.

Key words: Regulation (EC) No 883/2004, social security, social security laws in the EU

İÇİNDEKİLER

BİLİMSEL ETİK SAYFASI i

DOKTORA TEZİ KABUL FORMU ii

ÖZET iii

SUMMARY v

KISALTMALAR LİSTESİ xviii

TABLOLAR LİSTESİ xxi

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL GÜVENLİK HUKUKUNUN GENEL YAPISI

§ 1. Genel Olarak 4

I. Temel Amaç 8

A. Temel Amacın Gerçekleşmesine Yönelik Yöntemler 10

1. Uyumlaştırma 10

a. Uyumlaştırma Konusunda Yapılan Çalışmalar 12

b. Uyumlaştırmanın Şekli 18

2. Koordinasyon 20

3. Mevzuat Yakınlaştırması 22

II. Temel İlkeler 23

A. Tek Mevzuatın Geçerliliği 24

B. Kazanılmış Haklara Saygı 26
C. İşlem Eşitliği.....26
1. Cinsiyete Dayalı Eşitlik 27
2. Milliyete Dayalı Eşitlik.....28
D. İkamet Zorunluluğunun Bulunmaması.....29
E. Sosyal Güvenlik Haklarının Birleştirilmesi 31
F. Sosyal Güvenlik Haklarının Taşınabilirliği 32
G. İyi Yönetim ve İşbirliği 33
§ 2. Gelişim Süreci.....33
I. Gelişim Sürecine Katkısı Olan Uluslararası Sosyal Güvenlik Normları.....34
A. Birleşmiş Milletler Sözleşmeleri 35
B. ILO'nun Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin Temel Normları 44
1. Sosyal Güvenliğin Asgari Şartlarına İlişkin 102 sayılı Sözleşme ..45
2. Sosyal Güvenlik Açısından Vatandaşlarla Vatandaş Olmayanlara Eşit İşlem Yapılmasına İlişkin 118 sayılı Sözleşme.....47
3. Sosyal Güvenlik Haklarının Korunmasına İçin Milletlerarası Bir Sistem Kurulmasına İlişkin 157 sayılı Sözleşme.....48
II. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukukunun Doğuşu ve Gelişim Süreci..50
A. Gelişim Süreci 50
B. Gelişim Sürecinde Avrupa Konseyi Sosyal Güvenlik Belgelerinin Önemi.....55
1. İnsan Hakları Sözleşmesi.....56
2. Avrupa Sosyal Şartı 57

3. Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi 61

§ 3. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukukunun Kaynakları 63

I. Birincil Kaynaklar 64

A. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması 65

B. Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması 67

II. İkincil Kaynaklar 71

A. Tüzükler (Regulations) 72

1. Tüzük Kavramı ve Önemi 72

2. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin Tüzükler 73

a. 3 ve 4 sayılı Tüzükler 74

b. 1612/68 sayılı Tüzük 75

c. 1408/71 sayılı Tüzük 78

d. 574/72 sayılı Uygulama Tüzüğü 81

e. 859/2003 sayılı Yaygınlaştırma Tüzüğü 81

f. 883/2004 sayılı Tüzük 83

g. Sosyal Güvenliğe İlişkin Diğer Tüzükler 85

B. Direktifler (Directives) 86

1. Direktif Kavramı ve Önemi 86

2.Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin Direktifler 87

a. 79/7/EEC sayılı Konsey Direktifi 88

b. 86/378/EEC sayılı Konsey Direktifi 90

C. Kararlar (Decisions) 92

D. Tavsiyeler ve Görüşler (Recommendations and Opinions) 92

III. Adalet Divanı Kararları ve Hukukun Genel İlkeleri.....93
IV. Üye Olmayan Devletlerle Yapılan Sözleşmeler ve İki Taraflı Sözleşmeler.....94
V. Yazılı Olmayan Kurallar ve Doktrin.....95
VI. Kaynaklar Arasındaki Hiyerarşi.....96

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL GÜVENLİK KOORDİNASYON MEVZUATINDA YENİLEME ÇALIŞMALARI

§ 1. Tüzüklerin Yenilenmesi Hakkında Genel Bilgi.....98
I. Tüzüklerde Yer Alan Kavramlar.....98
II. Tüzüklerin Yenilenmesi Çalışmaları Kapsamında Temel Koordinasyon İlkelerinin Değerlendirilmesi.....102
A. Eşit Muamele.....104
B. Hakların Taşınabilirliği.....106
C. Sürelerin Birleştirilmesi.....108
III. Koordinasyon Sistemindeki Temel Yenilikler.....109
§ 2. Koordinasyon Kurallarına ve Yenileme Çalışmalarına İhtiyaç Duyulmasının Temel Nedenleri.....112
§ 3. Tüzüklerin Uygulama Alanı.....116
I. Kişisel Uygulama Alanı.....116
A. Kişisel Uygulama Alanının Değişim Süreci.....116
B. Kapsama Girenler.....118

1. Koordinasyon Sistemine Üye Devletlerin Vatandaşları 118
2. Vatansızlar ve Sığınmacılar 118
3. Aile Bireyi.....120
4. Devlet Memurları.....121
5. Sigortalı Kişiler.....121
6. Faal Olmayan Kişiler 123
7. Üçüncü Ülke Vatandaşları 124
II. Maddi Uygulama Alanı.....125
A. Sosyal Güvenlik Riskleri.....125
B. Primsiz Yardımlar.....128
C. Koordinasyon Kapsamı Dışındaki Yardımlar 129
1. Sosyal Yardımlar 130
2. Savaş Mağdurlarına Yapılan Yardımlar 130
3. Toplu İş Sözleşmeleri Kapsamında Verilen Yardımlar.....131
III. Bölgesel Uygulama Alanı 131
§ 4. Uygulanacak Mevzuat 136
I. Uygulanacak Mevzuatta Temel Kural.....136
II. Uygulanacak Mevzuatın Belirlenmesi 138
III. Uygulanacak Mevzuatta İstisnalar ve Uygulama Kuralları 142
A. İş Sözleşmesi Kapsamında Çalıştırılanların Görevlendirilmesi.....142
B. Kendi Hesabına Çalışanların Görevlendirilmesi 147
C. Farklı Ülkelerde Görevlendirme.....148
§ 5. Çeşitli Sigorta Kollarına İlişkin Koordinasyon Kuralları 152

I. Kısa Vadeli Sigortalar 152
A. Hastalık, Analık ve Babalık Sigortaları 152
1. Ayni ve Nakdi Yardımlarda Benzeştirme ve Birleştirme 152
2. Nakdi Yardımlar 153
3. Ayni Yardımlar 154
a. Yetkili Devlet Dışında İkamet Hali 155
b. Yetkili Devlet Dışında Alınan Acil Bakım Hizmeti 157
c. Yetkili Devlet Dışında Alınan Planlı Bakım Hizmeti 159
d. Emeklilerin Durumu 161
e. Kurumlar Arası Geri Ödeme 162
B. İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigortası 164
1. Sağlık ve Para Yardımları Konusunda Temel Bilgiler 164
2. Nakil Giderleri 165
3. Birden Fazla Üye Ülkede Meslek Hastalığına Yakalanma 166
4. Meslek Hastalığının Ağırlaşması 166
5. Yardımlardan Yararlanmak İçin İzlenmesi Gereken Yol 167
6. Gider İade İşlemleri 168
II. Uzun Vadeli Sigortalar 169
A. Malullük Sigortası 169
1. Malullük Kavramı 169
2. Malullüğün Tespiti 170
3. İkili Koordinasyon Sistemi ve Sorunların Çözümü 171
a. İkili Koordinasyon Sistemi 171

b. Sorunların Çözümü 172
B. Yaşlılık Sigortası, Ölüm Sigortası ve Diğer Yardımlar 173
1. Yaşlılık Sigortası 173
a. Yaşlılık Aylığı Konusunda Karşılaşılan Sorunlar 175
b. Koordinasyon Kapsamında Çözüm Yolları 177
c. Sigorta Sürelerinin Birleştirilmesi 178
d. Aylıkların Hesaplanması 181
e. Geçici Ödemeler ve Aylık Hasaplama Süreci 182
2. Ölüm Sigortası 183
3. Ölüm Ödenekleri 183
4. Ön Emeklilik Yardımları 184
III. Aile Sigortası 185
A. Aile Yardımları Kavramı 185
B. Aile Sigortasında Uygulanacak Mevzuat 187
1. İş Sözleşmesiyle Çalışanlar 187
2. Emekliler 188
3. Görevlendirme Yoluyla Çalışanlar 188
4. Yardımların Birleşmesi Hali 189
IV. İşsizlik Sigortası 189
A. İşsizlik Sigortasındaki Yardımlar 189
B. İşsizlik Sigortasında Sürelerin Birleştirilmesi 190
C. İşsizlik Sigortasında Yardımlarının Hesaplanması 192
D. İşsizlik Yardımlarının İhracı 193

1. Geçici İhraç 193
2. Yetkili Devlet Dışında İkamet Edilmesi 195
§ 6. İdari İşbirliği 197
I. Koordinasyon Kurallarının İdaresi 197
II. İdari Süreçte Etkin Olan Kurumlar 199
A. İdari Komisyon 199
B. Koordinasyon Danışma Komitesi 202
C. Uzlaşma Sistemi 202
III. İdari İşbirliğinin Geliştirilmesi 203
§ 7. Sosyal Güvenlik Bilgilerinin Elektronik Değişimi 206
I. EESSI Hakkında Genel Bilgiler 206
II. EESSI'ın Mevzuattaki Yeri ve Sistemin Amacı 207
III. Sistemin İşleyişine İlişkin Rehber İlkeler 209
§ 8. Koordinasyon Kurallarının İşleyişi İlişkin Temel Konular 212
I. Hiyerarşide Üstünlük 212
II. Belge ve Prosedürlerle İşleyen Bir Sistem 213
III. Yabancı Dil ve Sosyal Güvenlik Hakları Konusunda Bilgilendirilme 215
IV. Koordinasyon Kurallarının Yargısal Denetimi 216

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL GÜVENLİK KOORDİNASYON KURALLARINA TÜRKİYE'NİN UYUMU

§ 1. Koordinasyon Kurallarına Uyum Konusunda Durumumuz 218

§ 2. Kalkınma Planlarında Sosyal Güvenlik 222
I. 2000 Yılına Kadar Uygulanan Kalkınma Planları 223
II. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 230
III. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 232
IV. Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) 234
§ 3. Uyum Çalışmalarında Süreç 235
I. Ankara Antlaşması (Ortaklık Antlaşması) 235
II. Katma Protokol 238
III. 2/76 Sayılı Karar 239
IV. 1/80 Sayılı Karar 242
V. 3/80 Sayılı Karar 247
VI. İki Taraflı Sosyal Güvenlik Antlaşmaları 250
VII. İlerleme Raporları 257
§ 4. Türk Sosyal Güvenlik Hukukunun Uygulama Alanı 264
I. Kişisel Uygulama Alanı 264
A. 4/a Kapsamındaki Sigortalılar 265
B. 4/b Kapsamındaki Sigortalılar 266
C. 4/c Kapsamındaki Sigortalılar 266
D. Kısmen Sigortalı Sayılanlar 267
E. Sigortalı Sayılmayanlar 268
F. Kapsanan Nüfusun Oranı Açısından Sigortalılar 270
G. Yabancıların Durumu 272
H. Aile Bireyleri 273

II. Maddi Uygulama Alanı.....274
§ 5. Sosyal Güvenlik Hukukumuzda Uygulanacak Mevzuatın Belirlenmesi.....276
§ 6. Koordinasyon İlkelerinin Mevzuatımızdaki Yeri.....278
I. Eşit Muamele.....279
II. Sürelerin Birleştirilmesi.....280
III. İkamet Şartlarından Vazgeçme.....280
§ 7. Çeşitli Sigorta Kollarına İlişkin Kurallar.....281
I. Kısa Vadeli Sigortalar.....281
A. İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigortası.....281
B. Hastalık Sigortası ve Analık Sigortası.....282
C. Kısa Vadeli Sigorta Kollarından Sağlanan Haklar.....283
D. Aile Bireylerinin Hakları.....283
II. Uzun Vadeli Sigorta Kolları.....284
A. Malullük Sigortası ve Sağlanan Haklar.....284
B. Yaşlılık Sigortası ve Sağlanan Haklar.....285
C. Ölüm Sigortası ve Sağlanan Haklar.....287
III. Aile Sigortası.....288
IV. İşsizlik Sigortası.....291
§ 8. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Kapasite Geliştirme Çalışmaları.....294
I. Kurumsal İlişkiler ve İdari İşbirliği.....294
II.İnsan Faktörü.....297
III. Finansman Faktörü.....298
IV. Kapasite Geliştirme Projeleri.....299

vb. : ve benzeri

vd. : ve devamı

vs. : ve sair

V. İki Taraflı Sözleşmelerin Sürdürülmesi 300

SONUÇ 302

KAYNAKLAR 308

ÖZGEÇMİŞ 336

KISALTMALAR LİSTESİ

AA	: Ankara Antlaşması
AB	: Avrupa Birliği
ABİA	: Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma
ABSGH	: Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku
AD	: Adalet Divanı
AEA	: Avrupa Ekonomik Alanı
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AT	: Avrupa Topluluğu
ASŞ	: Avrupa Sosyal Şartı
ATA	: Avrupa Topluluğu Antlaşması
Bkz.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
BT	: Bilgi Teknolojisi
CEDAW	: Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
Çev	: Çeviren
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
Ed.	: Editör

EEA	: European Economic Area
EESSI	: Electronic Exchange of Social Security Information
EHIC	: Avrupa Sağlık Sigortası Kartı
EU	: European Union
EURATOM	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
EURES	: Avrupa İstihdam Hizmetleri Ağı
GGŞ	: Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı
GSMH	: Gayrisafi Milli Hâsıla
ILO	: International Labour Organization
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
KP	: Katma Protokol
m.	: madde
MÇT	: Milletlerarası Çalışma Teşkilatı
MISSOC	: The EU's Mutual Information System on Social Protection
s.	: sayfa
ss.	: sayfa sayıları
SEDs	: Structured Electronic Documents (Yapılandırılmış Elektronik Dokümanlar)
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SSGSSK	: Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
trESS	: Training and Reporting on European Social Security
UÇÖ	: Uluslararası Çalışma Örgütü

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Sosyal Güvenlik Koordinasyon Kurallarının Gelişim Süreci ve Hukuki Altyapısı 52

Tablo 2: Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukukunun İkincil Kaynakları 72

Tablo 3: ABSGH'nin Kaynakları ve Hiyerarşi 97

Tablo 4: Sosyal Güvenlik Tüzüklerinin Kişisel Uygulama Alanı 117

Tablo 5: Sosyal Güvenlik Tüzüklerinin Maddi Uygulama Alanı 127

Tablo 6: Sosyal Güvenlik Tüzüklerinin Bölgesel Uygulama Alanı 132

Tablo 7: Sosyal Güvenlik Konusundaki Stratejik Amaçlar 233

Tablo 8: Onuncu Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Temel Amaç ve Politikaları... 235

Tablo 9: İki Taraflı Sosyal Güvenlik Antlaşması İmzaladığımız Ülkeler 255

GİRİŞ

Avrupa ülkelerinin birlikte yaşama hedefi çerçevesinde; 1951 yılında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT), 1957'de Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve 1992 yılında Maastricht Antlaşması'nın imzalanması ile AB resmen kurulmuştur. Bu ortaklık günümüze kadar devam etmiş olup son yıllarda AB, bazı ekonomik sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Özellikle Almanya ve Fransa'nın öncülük etmesiyle ekonomik sorunların giderilmesine çalışılmaktadır.

1957 tarihli Roma Antlaşması'nın *"Avrupa halkları arasında giderek daha sıkı bir şekilde kurulacak birlik"* amacına ulaşabilmek için; farklı yapılara sahip olan Avrupa ülkeleri, AB'nin bu hedefi doğrultusunda her alanda politika uyumlaştırması yoluna gitmişlerdir.

Ülkemiz ise, bugüne kadar Avrupa ülkeleri ile ortaklık çabası içinde olmuştur. 1963 tarihli Ankara Antlaşması'nın imzalanması ile ortaklık konusundaki talebimiz resmiyet kazanmıştır.

3 Ekim 2005 tarihinden itibaren AB ile müzakerelere başlama kararının alınmasıyla birlikte AB ve Türkiye arasında uyulaştırma çalışmaları her alanda olduğu gibi sosyal güvenlik konusunda da yapılmaya başlanmıştır. Bu çerçevede sosyal güvenlik alanındaki sorunların ve çözüm önerilerinin tespit edilmesi suretiyle uyumlaştırma konusunda önemli adımlar atılmıştır.

Tez çalışmamızın konusu olan "Türk Sosyal Güvenlik Normlarının Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Normlarına Uyumlaştırılması" başlığı ile temelde Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku (ABSGH) ve ülkemizin aynı konudaki kuralları incelenecektir.

AB müzakere sürecinde sosyal güvenliğin müzakere edilecek ana konuları; *"kişilerin serbest dolaşımı"* ve *"sosyal politika ve istihdamdır."* AB'ye katılım

talebinin müzakereler sonunda onaylanabilmesi ve özellikle kişilerin serbest dolaşımına izin verilebilmesi için sosyal güvenlik kurallarının koordinasyonu konusunda mevzuat uyumunun sağlanması gerekir.

Bu bağlamda, öncelikle sosyal güvenlik kavramının ne anlama geldiği ve uluslararası metinlerde sosyal güvenliğe nasıl yer verildiği konularına değinilecektir. Bu konuda özellikle, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO)[1] sosyal güvenlik sistemi ile sosyal riskler konusunda kabul ettiği 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Şartlarına İlişkin Sözleşme'nin önemli bir yeri bulunmaktadır. AB tarafından sosyal güvenliğe ilişkin yapılan mevzuat çalışmalarında bu kaynaktan önemli derecede yararlanılmıştır.

Avrupa ülkelerinde farklı ulusal sosyal güvenlik sistemleri bulunmaktadır. Konunun zorluğu ve karmaşıklığı nedeniyle AB bu sistemlerin varlığını kabul etmekte ve bunlar arasında koordinasyonu ve uyumu tesis etmeye çalışmaktadır. Bu nedenle ülkeler arası kıyaslama yoluna gitmemektedir. Bununla birlikte ülkelerin sosyal güvenlik uygulamalarının birbirine yakın kurallar içermesi koordinasyon sisteminin işleyişini kolaylaştıracaktır.

Bu çerçevede tezimizin genel amacı, ABSGH'nin; tarihsel gelişimi, ortak politikaların oluşturulması, Türkiye'nin AB'ye girişte sosyal güvenlik konusundaki uyumlaştırma çalışmaları ve bu konulardaki son durumunu ortaya koymak ve bu konuda yeni fikirler geliştirmektir.

Tezimizin birinci bölümde, ABSGH'nin genel yapısı, temel amacı, özellikleri, esinlendiği ve etkilendiği uluslararası kurallar, tarihi gelişim süreci, hukuk kaynakları ve bu hukukun üye devletler ile üçüncü devletler üzerindeki bağlayıcılığı hususları ele alınacaktır.

[1] Bazı yayınlarda UÇÖ, bazı yayınlarda da MÇT şeklinde kullanılan bu kısaltma uluslararası kaynaklarda ILO şeklinde kullanılmakta olup ülkemizde de bu şekilde bilinirliliği daha fazla olduğu düşünüldüğünden dolayı çalışmamızda ILO şeklinde yazılan kısaltma kullanılacaktır.

İkinci bölümde, ABSGH'nin uygulanmakta olan temel kaynakları (tüzük ve direktifler) incelenecektir. Bu bağlamda; 1408/71 sayılı Tüzük, 574/72 sayılı Uygulama Tüzüğü, 859/2003 sayılı Yaygınlaştırma Tüzüğü ve son yıllarda, adı geçen tüzüklerde değişiklik yapan ve bu tüzükleri yürürlükten kaldıran tüzükler incelenecektir. Bu tüzükler; 883/2004 sayılı Tüzük, 1231/2010 sayılı Yaygınlaştırma Tüzüğü ve son olarak 987/2009 sayılı Uygulama Tüzüğüdür. Ayrıca, AB'nin sosyal güvenlik konusunu düzenleyen direktifleri, kararları ve Adalet Divanı'nın (AD) sosyal güvenliğin koordinasyon kurallarına ilişkin örnek kararlarına da bu bölümde yer verilecektir.

Üçüncü bölümde ise, ABSGH'nin sosyal güvenlik koordinasyon kurallarına uyum çerçevesinde ülkemiz sosyal güvenlik kuralları ve sosyal güvenlik sistemimizin gelişimi, AB-Türkiye İlerleme Raporlarında yapılan eleştiriler ve sisteme ilişkin önerilerden söz edilecektir. Çalışmanın bu son bölümünde ayrıca, AB'ye giriş sürecinde ülkemiz sosyal güvenlik mevzuatında bulunan ve AB sosyal güvenlik kurallarına uyumlu olmayan uygulamalardan söz edilecektir. Böylece AB'ye katılım sürecinde müzakere alt başlıklarından birisi olan sosyal güvenliğin koordinasyonu konusunda ülkemizin AB karşısındaki durumu ortaya konulacaktır. Bunların yanı sıra yapılması gereken veya gerekebilecek yeniliklere değinilecektir. Bu çalışmalar yapılırken ulusal, uluslararası metinler ve özellikler AB sosyal güvenlik mevzuatından yararlanılacaktır.

Tez çalışması, sonuç bölümünde yapılacak olan genel değerlendirme ve önerilerle tamamlanacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL GÜVENLİK HUKUKUNUN GENEL YAPISI

§ 1. Genel Olarak

Sosyal güvenlik olgusunun insanlığın varlığı ile ortaya çıktığı düşünülmekle[2] birlikte, sosyal güvenlik kavramına ilk kez 1935 tarihli Amerika Birleşik Devletleri Sosyal Güvenlik Kanunu'nda (Social Security Act) rastlanmaktadır.[3] Daha sonra bu kavram tüm dünyada kabul görmüş ve kullanılmaya başlanılmıştır. Genel olarak sosyal güvenlik, sosyal tehlikelerin ortaya çıkardığı zararlar karşısında güven içinde olmayı ve bu zararlardan kurtarılma garantisini ifade etmektedir.[4]

Bu bağlamda, sosyal güvenlik, uluslararası metinlerde önemle üzerinde durulan bir konudur. Sosyal güvenlik; "sebebi ne olursa olsun, tehlikeye maruz kalarak muhtaç duruma düşen fertlerin ve ailelerin uğradıkları tehlikelerin zararlarından kurtarılarak, insan onuruna yaraşır asgari bir hayat standardına kavuşturulmaları" şeklinde tanımlanabilir.[5]

---

[2] Özellikle, ILO'nun 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Şartlarına İlişkin Sözleşme ile belirlemiş olduğu; hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm gibi bazı risklerin insanın varlığının doğal bir sonucu olarak ortaya çıktığı düşünüldüğünde bu sonuca ulaşılabilmektedir.

[3] Alper Yusuf, ABD Sosyal Güvenlik Sistemi Bir Model Olabilir mi?, **Çimento İşveren Dergisi,** Sayı: Mart-Nisan, 2008, s. 5.

[4] Yazgan Turan, **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Meseleleri,** Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1981, s. 75.'den Aktaran: Alper Yusuf, Sosyal Güvenlik ve Turan Yazgan, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi,** Sayı: 49, 2005, s. 91.; Uşan M. Fatih, **Türk Sosyal Güvenlik Hukukunun Temel Esasları,** Ankara, 2009, s. 27.; Şakar Müjdat, **İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku,** İstanbul, 2010, s. 159.; Brown J. Douglas, **The Genesis Of Social Security in America İndustrial Relations Section,** Princeton University Princeton, N.J., Social Security Administraiton, 1969, ss. 1-7.'den Aktaran: Koç Muzaffer, Sosyal Güvenlik ve Beveridge Raporu, **Mali Çözüm Dergisi,** Sayı: 76, 2006, s. 91.

[5] Alper Yusuf, **Sosyal Sigortalar,** Bursa, 2003, s. 5.; Arıcı Kadir, Sosyal Güvenlik Kurumunun Yeni Yapısı ve İşleyişi, **Yeni Düzenlemeler Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Düzenlemeleri Semineri Kitabı,** 29-30 Kasım, Ankara, 2007, ss. 34-56.

ILO sosyal güvenlik kavramını "toplumun, hastalık, doğum, iş kazası, işsizlik, sakatlık, yaşlılık ve ölüm nedeniyle kazancın kesilmesi veya büyük ölçüde azalmasının yol açacağı ekonomik ve sosyal sıkıntılara karşı, bir dizi kamusal önlem yoluyla üyeleri için sağladığı; koruma, sağlık hizmetleri ve çocuklu aileler için çocuk yardımlarıdır" şeklinde tanımlamaktadır.[6]

Sosyal güvenlik her şeyden önce bir insan hakkıdır. ASŞ, sosyal güvenlik sistemini ve bu bağlamda sosyal güvenlik kavramını 12 nci maddesinde; "belirli beklenmedik olaylar (hastalık, iş maluliyeti, analık, aile yükümlülükleri, işsizlik, yaşlılık, ölüm, dul kalma, mesleki kazalar ve hastalıklar) ile ilişkili primli, primsiz ve bunların birleşiminden oluşan (karma) yardımları kapsamaktadır"[7] şeklinde tanımlamaktadır. Bunun yanı sıra, ASŞ'ye taraf ülkelerde, sosyal güvenlik sisteminin kurulması ve herkesi kapsayan sosyal güvenlik koruma sisteminin geliştirilmesi öngörülmüştür.[8]

1982 Anayasası 2 nci maddesinde ülkemizin sosyal bir hukuk devleti olduğu, 4 üncü maddesinde de bu niteliğinin değiştirilemeyeceği ifade edilmektedir. Anayasamızın 60 ıncı maddesinde, herkesin, sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu; 61 nci maddesi ile sosyal güvenlik bakımından devletin; harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malul ve gazileri, sakatları, yaşlıları ve korunmaya muhtaç çocukları özel olarak koruyacağı ve bu konuda ter türlü önlemi alacağı ve gerekli sistemi kuracağı ifade edilmektedir. 62 nci maddesinde ise, yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının aile birliğinin, çocuklarının eğitiminin, kültürel ihtiyaçlarının ve

---

6 Levin Mark/Hirose Kenichi, **Coordination of Social Security Training Modules,** Budapest, Hungary, 2010, s. 8.

7 Avrupa Konseyi, **Avrupa Sosyal Şartı Temel Rehber,** (Çev: Bülent Çiçekli), Ankara, 2001, s. 166.

8 Erdoğan Gülnur, Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi,** Sayı: 77, 2008, ss. 147-148.; ASŞ'nin, 12 nci maddesine göre; "Taraf devletler, sosyal güvenliğin tam anlamıyla sağlanması için bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak veya mevcut sistemi korumak; en azından ILO 102 sayılı Sözleşmesi'ndeki normlara eşit bir sosyal güvenlik sistemini devam ettirmek ve aşamalı olarak sosyal güvenlik sistemlerini daha da üst düzeye çıkarmak yönünde çaba göstermekle yükümlüdürler." hükmü ile AB sosyal güvenlik normlarının ILO sosyal güvenlik normlarından esinlendiği hatta bunları kaynak olarak kabul ettiği anlaşılmaktadır. Bkz. Akkaya Yüksel, Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik ve Türkiye, **Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi,** Sayı: Ekim-Kasım-Aralık, 2003, s. 22.

sosyal güvenliklerinin sağlanması, anavatanla bağlarının korunması ve yurda dönüşlerinde yardımcı olunması için gereken tedbirleri alınacağı belirtilmektedir.[9]

1982 Anayasası'nın yukarıdaki paragrafta ifade edilen hükümleri ile ülkemizde vatandaş ve vatandaş olmayan ayrımı yapılmaksızın herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğundan söz edilmektedir. Ayrıca, Anayasamız sosyal güvenliği ASŞ'de olduğu gibi "sosyal ve ekonomik hak ve ödevler" kısmında düzenleyerek bunun temel bir insan hakkı olduğunu kabul etmektedir. Anayasamız bahsi geçen bu düzenlemelerinin yanında sosyal güvenlik sisteminin kurulmasını ve herkes için sosyal güvenlik hakkının yaşama geçirilmesini sağlayacak nitelikte önlemlerin alınmasını da anayasal güvenceye kavuşturmuştur. Böylece ASŞ'de öngörülen "herkes için sosyal güvenlik risklerine karşı bir koruma sistemi geliştirmesi" görevini yerine getirmiştir. Bu suretle ülkemiz, hem sosyal devletin bir gereği olarak sosyal güvenliğe önem vermiş olmakta hem de uluslararası alanda konuyla ilgili mevzuatını uyumlaştırmaya çalışmaktadır. Bu bakış açısı ülkemiz ve toplumumuz adına olumlu sonuçlar meydana getirmektedir.

Anayasa Mahkemesi 1982 Anayasası'nda yer alan bu maddeler çerçevesinde bir kararında, "Sosyal hukuk devleti, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği sosyal adaleti ve böylece toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü devlettir. Sosyal hukuk devletinin amaç edindiği kişinin korunması, toplumda sosyal güvenliğin ve sosyal adaletin sağlanması yolu ile gerçekleşir."[10] şeklinde sosyal güvenliği yorumlamaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin bu kararından da anlaşılacağı üzere sosyal güvenlik sosyal hukuk devletinin önemli bir parçasıdır.[11]

---

9 Sosyal güvenlik hakkı aynı zamanda anayasal bir haktır. Bkz. Yücesoy Yasemin/Demir Musa, **Çalışma Yaşamında Haklar El Kitabı,** Ankara, 2011, ss. 7-9.

10 Anayasa Mahkemesi'nin; 1988/19 Esas, 1988/33 Karar ve 26.10.1988 tarihli kararı. http://www.anayasa.gov.tr (Kararlar Bilgi Bankası), Erişim Tarihi: 30.07.2012; Hukuk devleti ilkesi açısından sosyal güvenlik konusuna ilişkin ayrıntılı bilgiler için Bkz. Şen Murat, Hukuk Devleti İlkesi Bağlamında Sosyal Güvenlik Hakkı, **Melikşah Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt: 3, Sayı: 2, 2014, ss. 183-200.

11 Alpar M. Bülent, ILO Sosyal Güvenlik Nihai Raporu ve Gerçekleşen Değişiklikler, **Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası İş Hukuku ve İktisat Dergisi,** Cilt: 5, Sayı: 4, 2000, ss. 2-3.

Küreselleşme olgusu, işçilerin farklı ülkelerde de iş bulabilmeleri ve çalışabilmeleri sonucunu ortaya çıkarmıştır. Çalışanların sosyal güvenliği ilişkin haklarının korunması bu nedenle daha da önemli hale gelmiştir. Küreselleşmenin kişilerin ve özellikle çalışanların sosyal güvenliği konusunda meydana getireceği olumsuz sonuçları öngören ILO ve dünyanın önemli birlikleri sosyal güvenlik hakkında bazı hukuk kuralları geliştirerek bu sürecin sorunsuz devam etmesine katkı sağlamıştır. Geliştirilen bu hukuk kuralları ile sosyal güvenlik hakkının genel çerçevesi belirlenmiştir. Böyle önemli bir konuda AB de, mevzuatını geliştirmektedir. AB'ye üye ülkeler arasında kişilerin serbest dolaşım hakkının bulunması ve AB ülkelerinin üçüncü ülkelerden sürekli göç alması bunun gerekçesidir.[12]

AB, sosyal güvenlik konusunda uyum ve koordinasyonu sağlamak için öncelikle uluslararası hukuk metinlerinden faydalanmış ve ILO'nun kabul ettiği 102, 118 ve 157 sayılı sözleşmeleri dikkate alarak sosyal güvenlik alanında kurallar geliştirmiştir.[13] Bunların yanı sıra, Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu, ASŞ ve sosyal güvenliği doğrudan ilgilendiren tüzükleri kabul ederek ortak politikalar geliştirmiş ve konuya verdiği önemi göstermiştir. Ayrıca AB, kendisine üye ülkelerden ve AB'ye üyelik için aday olan ülkelerden, geliştirdiği bu ortak sosyal güvenlik kurallarına uygun davranmalarını talep etmektedir. AB tarafından sosyal güvenlik konusunda yapılan mevzuat geliştirme çalışmaları sonucunda geçmişi 50 yılı aşmış olan, ilk uygulamalarının ötesinde daha iyi bir seviyede bulunan[14] "Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku" adıyla anılan geniş bir; kişisel, maddi ve bölgesel uygulama alanı olan hukuk dalı oluşmuştur.[15]

---

[12] Özkan Işıl, Avrupa Topluluğunda Kişilerin Serbest Dolaşımından Doğan Kanunlar İhtilafı, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi,** Sayı: 1, 1995, s. 75.

[13] Langendonck Jef Van/Put Johan, **Social Security Rights,** ss. 3-4. http://www.law.kuleuven.be/isr/onderzoek/onlinerapportenbijlagen/social%20security%20rights.PDF Erişim Tarihi: 13.07.2013;

[14] Pennings Frans, Introduction: Regulation 883/2004-The Third Coordination Regulation in a Row, **European Journal of Social Security,** Volume: 11, No: 1-2, 2009, ss. 3-4.

[15] Arıcı Kadir, **Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku,** Ankara, 1997, s. 3.; Cornelissen Rob, 50 Years of European Social Security Coordination, **European Journal of Social Security,** Volume: 11, No: 1-2, 2009, ss. 9-11.

I. Temel Amaç

AB bünyesinde yer alan devletler, geçmişten günümüze kadar, ortak kurallar çerçevesinde birlikte yaşamayı bir hedef olarak kabul etmişlerdir.[16] Bu hedef doğrultusundaki esas gayenin, gelecekte tamamen yerleşmesini umut ettikleri ekonomik ve siyasi birliktelik olduğu da bilinen bir gerçektir. AB büyüdükçe ve geliştikçe, ortaklığın sadece bu iki alanla sınırlı olamayacağı ve sosyal bütünleşmeye de ihtiyaç duyulacağı anlaşılmıştır.[17]

Sosyal bütünleşmenin sağlanabilmesi için AB'ye üye olan ve üye olmak için müzakerelere devam eden aday ülkelerden serbest dolaşım konusunda yapmış oldukları mevzuat çalışmalarını, pratikte de işler hale getirilmesi talep edilmektedir.

Ancak, kişilerin serbest dolaşımı konusu, en sorunlu ve tartışmalı müzakere başlıklardan birisidir. Bundan dolayı AB, bu alanda geçişleri uzun bir süreye yayma veya erteleme hakkını saklı tutmaktadır.[18]

AB'nin, sosyal güvenliğin koordinasyonuna ilişkin olarak sisteme dâhil ülkelerde serbest dolaşımı kolaylaştıracak nitelikte mevzuat çalışmalarına önem vermesinin yanı sıra bizzat kendisi tarafından da ihdas edilen kuralları bulunmaktadır. Bu hukuk kurallarında amaç, AB'ye üye olan ülkelerde ortak olarak uyulması gereken bir sosyal güvenlik sistemini meydana getirmek değildir.[19] Aksine her AB üyesi ve AB'ye üye olmak için talepte bulunan ülkenin kendisine özgü bir

---

[16] Bozkurt Enver/Özcan Mehmet/Köktaş Arif, **Avrupa Birliği Hukuku,** Ankara, 2001, s. 1.; Tecer Meral, **Avrupa Birliği ve Türkiye Sorular-Yanıtlar,** Ankara, 2007, s. 9.; Keskin M. Hakan, **Doğru Sanılan Yanlışlarla Avrupa Birliği,** Ankara, 2010, ss. 3-6.

[17] Özşuca Şerife Türcan, Avrupa Topluluğu ile Bütünleşmeyi Hedefleyen Türkiye Sosyal Korumanın Neresinde?, **Ekonomik Yaklaşım,** Cilt: 4, Sayı: 9, 1993, s. 55.

[18] Özcüre Gürol, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinin İşgücü Göçü, Serbest Dolaşım ve Sosyal Güvenlik Boyutu, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi,** Sayı: 52, 2007, s. 192.

[19] Çetin Hatice Koban, **Türkiye'de ve AT'de Sosyal Güvenlik Modelleri ve Türkiye'nin AT Sosyal Güvenlik Modeline Uyum Sorunu,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1992, s. 28.

sosyal güvenlik sistemi mevcuttur.[20] Bu sosyal güvenlik sistemleri bazı değişikliklere uğramış olsalar dahi geçmişten beri uygulanmaktadırlar. Bunların birleştirilerek tek bir sistem şeklinde tüm devletlerin uygulama alanlarına sunulması teoride olabilirse de kanımızca ve genel kanaate göre bu mümkün değildir. Koordinasyon sisteminde yer alan devletlerin de tek bir sisteme geçiş nedeniyle kendi ulusal sosyal güvenlik yetkilerinden vazgeçmeleri mümkün görülmemektedir.[21] Çünkü sosyal güvenlik sisteminin değişmesi hem fiili açıdan birçok kişiyi etkileyebilecek hem de finans açısından devletleri çok zor durumda bırakabilecek niteliktedir. Zaten son yıllarda Avrupa ülkelerinde ve ülkemizde de yapılan sosyal güvenlik reformlarının genel gayesi[22] sistemlerin sürdürülebilirliliğini sağlamak ve finansal açıdan devletlerin bütçesini rahatlatmaktır.

İşte burada yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere AB'nin sosyal güvenlik konusunda ortak kurallar geliştirme niyeti olmadığı ve üye devletlerin sosyal güvenlik sistemlerine doğrudan müdahale etmediği anlaşılmaktadır. Ancak AB'ye üye devletlerin sosyal güvenlik sistemleri arasında bir koordinasyonun sağlanması ve böylece kişilerin hak kaybına uğramasının önlenmesi amaç edinildiği ifade edilebilir.[23]

---

20 Kutal, s. 66.; Seven Selami, **Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Normları ile Türk Sosyal Güvenlik Normlarının Karşılaştırmalı Analizi ve Uyum Sorunu,** Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1997, s. 55.; Dur Varol, **Avrupa Birliği'nde Esnek Güvence ve Türkiye Uygulamaları,** Yayınlanmış Uzmanlık Tezi, Sosyal Güvenlik Kurumu, Ankara, 2009, s. 25.

21 Dur, s. 26.; Taşcı Faruk, Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Sistemi ve Türkiye: Harcamalar Üzerinden Karşılaştırma, **Kamu-İş Dergisi,** Cilt: 13, Sayı: 1, 2013, s. 60.; Güzel Ali, Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Hukuku, **Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri-Fethiye,** Ankara, 1997, s. 219.; Kutal, ss. 66-67.; Gülcan Erhan, **Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Karşılaştığı Sorunlar ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2006, s. 96.

22 AB'de birçok ülke, sosyal güvenlik sistemlerinde ve özellikle de yaşlılık sigortası konusunda reform yapmaktadır. Emeklilik yaşını yükselterek ve kayıt dışılığı azaltarak sistemin finansal açıdan sürdürülebilirliği sağlanmaya çalışılmaktadır. Bkz. Atatanır Hicran, **Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Finansman Krizinin Aşılması Noktasında İzlenen Politikalar (Avrupa Ülkeleri ve Türkiye Arasında Karşılaştırma),** Yayınlanmış Uzmanlık Tezi, Sosyal Güvenlik Kurumu, Ankara, 2009, s. 27.

23 İktisadi Kalkınma Vakfı, **Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası,** s. 13. http://www.ikv.org.tr/pdfs/96b12507.pdf Erişim Tarihi: 05.07.2012

Bu doğrultuda ABSGH'nin temel amacı, AB'nin asıl gayesi olan ekonomik, siyasi ve sosyal bütünleşme sürecinde sosyal güvenlik haklarının zarar görmesini engelleme çabasıdır.[24]

A. Temel Amacın Gerçekleşmesine Yönelik Yöntemler

ABSGH'nin temel amacının gerçekleştirilmesi için bazı yöntemlerden faydalanılmaktadır. Bunlar; mevzuatların uyumlaştırılması, üye ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri arasında koordinasyonun sağlanması ve mevzuat yakınlaştırması olarak üç çeşittir.[25]

1. Uyumlaştırma

AB'nin, sosyal güvenliği kişilerin serbest dolaşımının önünde bir engel olmasını önlemeye yönelik olarak kullandığı yöntemlerden ilki uyumlaştırmadır. Sosyal güvenlik kurallarının uyumlu olduğu bir AB'de sosyal, ekonomik ve siyasi açıdan bütünleşmenin daha kolay ve hızlı olacağı öngörülmektedir. Bu nedenle AB'nin mevzuat uyumlaştırmasına önem verdiği düşünülmektedir.

Sözlük anlamı açısından uyumlaştırma; uyumlu hale getirmek, uyumlulaştırmak anlamına gelmekte olup bu kelimenin kesinlikle aynılaştırmak, eşitleştirmek anlamına gelmediği ifade edilmektedir.[26] Sosyal güvenlik kurallarının uyumlaştırılmasında ana hedef, üye ülkelerin kendilerine özgü sosyal güvenlik kurallarının bağımsızlıklarına müdahale etmeksizin standardizasyonun sağlanmasıdır.[27] Uyumlaştırma, ortak pazarın ve parasal birliğin işleyişinin bozulmasını engellemek amacıyla, üye ülkelerin ekonomik ve sosyal politikaları ile

---

[24] Arıcı, 1997, s. 57.; Kişilerin serbest dolaşımının, müzakereler sonucunda mevzuat uyumlaştırması, mevzuat yakınlaştırması veya koordinasyonu sağlanmadan yapılmaya çalışılması kanunlar arasında ihtilafa neden olacağı düşünülmektedir. Bkz. Özkan, ss. 67-68.

[25] Tuncay A. Can, Türk İş Hukukunun Avrupa Birliği İş Hukukuna Uyumu, **AB-Türkiye Endüstri İlişkileri,** Editör: Alpay Hekimler, İstanbul, 2004, ss. 46-67.; Arıcı, 1997, ss. 65-74.

[26] Köhrer Helmuth, **Harmonisierungsbestrebungen in der EWG,** Die Rentenversierung, Heft 7-8, 30. Jg., 1989, ss. 141-146.'dan Aktaran: Arıcı, 1997, s. 65.

[27] Eichenhofer Eberhard, **Co-ordination of Social Security and Equal Treatment of Men and Women in Employment: Recent Social Security Judgements of The Court of Justice,** CMLR, Volume: 30, 1993, ss. 1021-1042.'den Aktaran: Arıcı, 1997, s. 65.

yasal ve yönetsel kuralları arasındaki farklılıkları giderilmesi amacıyla, ulusal mevzuatların yakınlaştırılmasıdır. AB, bu çalışmaları tarama süreciyle denetlemektedir.[28]

AB'de sosyal güvenlik normlarının uyumlaştırılması sonucunda ortaya çıkması muhtemel iki durumun varlığından söz edilmektedir.[29] Her ülkenin kendi sosyal güvenlik sisteminde yer alan haklar arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Sosyal güvenlik açısından hakların daha iyi olduğu bir sistemden hakların daha aşağı seviyede olduğu bir sisteme kişilerin geçmesi beklenilebilecek bir durum değildir. Ancak, sosyal güvenlik normlarının uyumlu olması halinde serbest dolaşımdan yararlanan kişiler hak kaybına uğramayacak ve AB içerisinde sosyal bütünleşme daha kolay olacaktır. AB'de sosyal güvenlik normlarının uyumlaştırılması ile ortaya çıkması muhtemel ilk durum budur.

Her ülkenin kendi çalışanlarına ve diğer tüm hak sahiplerine sağladığı sosyal güvenlik hakları arasında bulunan farklılıkların giderilmesinden ötürü üye ülkeler arasında maliyet farklılıklarının da önlenecek olması bu konudaki ikinci durumdur.[30]

Serbest dolaşım ve ikamet hakkının her üye devlet vatandaşına tanınması halinde, sosyal güvenlik hakları iyi olan üye devletlere göçün fazla olma ihtimali, üye devletleri korkutmuş ve bu nedenle sistemlerinin bozulması endişesine kapılmışlardır. Avrupa Konseyi, bu endişeleri giderecek üç direktif çıkarmıştır. Direktiflere göre, özellikle ekonomik olarak aktif olmayan kişilerin; ikamet etmek istediği üye devlet sosyal güvenlik sistemine yük olmayacak derecede yeterli kaynaklara ve kapsamlı bir sağlık sigortasına sahip olmaları halinde serbest dolaşımdan faydalanmalarına izin verilmiştir.[31]

---

28 Tecer, ss. 66-67.

29 Arıcı, 1997, ss. 66-67.

30 Çetin, ss. 28-29.

31 Ayrıntılı bilgi için Bkz. Bilgin A. Aslı, Avrupa Birliği Adalet Divanı İçtihadı Işığında Serbest Dolaşım ve Birlik Yurttaşlığı, **Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi,** Cilt: 6, Sayı: 23, 2010, ss. 20-22.

Görüldüğü üzere uyumlaştırma çalışmaları ile birbirinden birçok açıdan farklı sosyal güvenlik sistemleri veya kuralları arasında bir denge kurmak (kişilerin serbest dolaşımını kolaylaştırmak ile haksız rekabeti önlemek arasında) ve böylece asgari standartlar belirlenmesi amaçlanmaktadır.[32]

Bu bilgilere göre, ülkemiz sosyal güvenlik normları aslında hem AB hem de Birliğe üye olan ülkelerin sosyal güvenlik normları ile uyumlu olmalıdır. Sosyal güvenlik açısından uyumun yakalanabilmesi kolay olmadığı bilinmekle birlikte temel konularda sağlanacak olan uyum, ülkemiz, AB ülkeleri ve sosyal güvenlik koordinasyon kuralları sistemi içinde yer alan ülkeler arasında sosyal bütünleşmeyi hızlandırıcı bir etkiyi meydana getirecektir.

a. Uyumlaştırma Konusunda Yapılan Çalışmalar

AB'nin kuruluşunun kabul edildiği 1992 yılına kadar olan dönemdeki Avrupa Toplulukları'nda (AT) olduğu gibi Birliğin kuruluşundan sonraki dönemden günümüze kadar mevzuatın uyumlaştırılması konusunda birçok çalışma yapılmıştır. Sosyal güvenlik kurallarının uyumlaştırılması konusunda yapılan ilk çalışmalarda öncelikle Birliğe üye olan ülkelerin ulusal sosyal güvenlik mevzuatları hakkında bilgiler toplanmış[33] ve bu şekilde ilgili kişilerin, her ülkenin sosyal güvenlik uygulamaları konusunda bilgi sahibi olmaları sağlanmıştır.

Üye ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri ve uygulamaları konusunda sürekli ve düzenli bilgi toplama ve karşılıklı bilgi paylaşımı çalışmaları günümüzde de devam etmektedir. Bu çalışmalar; AB'nin Sosyal Koruma Konusundaki Karşılıklı Bilgi Değişimi Sistemi (The EU's Mutual Information System on Social Protection-

---

[32] Kanyılmaz Ebru, **Avrupa Birliği'nin Sosyal Boyutu Açısından Lizbon Süreci ve İstihdam Politikaları,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale, 2006, s. 87.

[33] Arıcı, 1997, ss. 68-71.

MISSOC),[34] Sosyal Güvenlik Bilgileri Elektronik Değişim Sistemi (Electronic Exchange of Social Security Information-EESSI)[35] ve Avrupa Sosyal Güvenliği Konusunda Eğitim ve Raporlama Sistemi (Training and Reporting on European Social Security-trESS)[36] adı verilen üç sistem yoluyla yapılmaktadır.

MISSOC, sosyal koruma hakkında AB'nin karşılıklı bilgi değişimini sağlayan bir sistemdir. Sistem ile Fransızca, Almanca ve İngilizce olarak ulusal sosyal koruma sistemleri hakkında; detaylı, karşılaştırılabilir ve düzenli olarak güncellenen bilgiler sağlanmaktadır. 28 AB üyesi ülke ile İzlanda, Liechtenstein, Norveç ve İsviçre olmak üzere toplam 32 ülkeye ilişkin bilgilere bu sistemde yer verilmektedir.[37]

AB, bu sistem ile sosyal koruma konusunda belirlediği 12 ana alan olan; finansman, sağlık, hastalık, analık, malullük, yaşlılık, ölüm, iş kazaları ve meslek hastalıkları, aile, işsizlik, garanti edilmiş minimum kaynaklar (örneğin parasal yardımlar) ve uzun süreli bakım yardımları hakkında 300'den fazla ayrıntılı alt kategoride bilgilere yer vermektedir.

2011 yılından itibaren, MISSOC, Avrupa içinde serbest dolaşım hakkı kapsamındaki vatandaşları bilgilendirmek için 24 dilde kullanılabilir bilgiler sunmakta ve ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin tanıtımları için kılavuz hazırlama gibi bir dizi güncelleme de yapmaktadır.

---

[34] AB kaynaklarında bu sistemin ismi kısaltma olarak MISSOC şeklinde kullanıldığından ve bilindiğinden dolayı çalışmamızda bu kısaltmaya yer verilecektir. Bkz. European Commission, **Social Protection of The Self-Employed,** Brussels, 2012, ss. 1 vd.; **Social Protection Systems,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=815 Erişim Tarihi: 04.09.2012; **Cross-Cutting Introductions to MISSOC Tables,** MISSOC Secretariat March 2012, http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=815 Erişim Tarihi: 05.09.2012

[35] AB kaynaklarında bu sistemin ismi kısaltma olarak EESSI şeklinde kullanıldığından ve bilindiğinden dolayı çalışmamızda bu kısaltmaya yer verilecektir. Bkz. Sorensen A. B./Miralles O., **Business Glossary,** Luxembourg, European Commission, 2010, ss. 1 vd.

[36] AB kaynaklarında bu sistemin ismi kısaltma olarak trESS şeklinde kullanıldığından ve bilindiğinden dolayı çalışmamızda bu kısaltmaya yer verilecektir. Bkz. **trESS,** http://www.tress-network.org/ Erişim Tarihi: 31.08.2012

[37] Fischer Georg, **Mutual Information System on Social Protection in The Member States, The European Economic Area and Switzerland,** Belgium, 2010, s. 6.; **What is MISSOC?,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=815 Erişim Tarihi: 27.08.2012

AB'de sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonunu sağlayan 883/2004 sayılı Tüzük ile getirilen ve üye devletler için zorunlu olan başlıca yeniliklerden birisi elektronik ortamda sosyal güvenlik sistemleri hakkındaki bilgi alışverişidir. Bu amaçla, ortak ve güvenli bir sistem kurulmuş olup bu sistem, EESSI sistemi olarak anılır. EESSI, Tüzük kapsamındaki kişilere ilişkin olarak güvenli bir şekilde sosyal güvenlik bilgi alışverişi sağlayacak bir iletişim (mesajlaşma) sistemidir. Bu sistemde bilgiler 1408/71 sayılı Tüzük kapsamında kullanılan kâğıt e-formlar yerine yapılandırılmış elektronik belgeler üzerinden değiştirilmektedir.[38]

Genelde AB ülkeleri arasında kişilerin serbest dolaşımı, farklı zamanlarda farklı ülkelerde istihdam edilebilmeleri böyle bir yapının oluşturulması ihtiyacını doğurmuştur. Hareket halindeki AB vatandaşlarının sosyal güvenlik haklarının kaybını önlemek amacıyla geliştirilen AB sosyal güvenliğin koordinasyon kuralları, bu sistemin temelini oluşturmaktadır.[39] EESSI ile ilgili yapılandırma çalışmaları uzun zaman almış olmakla birlikte sistem bugün için kullanıma açılmıştır.

Uyumlaştırma konusunda yapılan çalışmalardan bir diğeri de trESS'tir. Avrupa Komisyonunca finanse edilen ve Gent Üniversitesi tarafından koordine edilen ve dört yıllık bir proje olan trESS ile bağımsız uzmanların yaptığı çalışmalar yoluyla ABSGH konusunda eğitim ve raporlama işlevi yerine getirilmektedir.[40]

Bu proje ile hedef grubun (sosyal güvenlik yönetimleri ve kurumları, sosyal ortaklar, sivil toplum kuruluşları, hâkimler, avukatlar ve koordinasyon tüzükleri konusunda çalışma yapanlar) üyeleri arasında koordinasyon konusunda güçlü bir bağ kurmak, AB'ye üye devletlerin karşılaştığı uygulama sorunları ile ilgili raporlar düzenlemek, sosyal güvenliğin koordinasyonu hakkında hukuki ve istatistiksel

---

38 **What is EESSI?,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=999&langId=en Erişim Tarihi: 28.08.2012

39 Sosyal Güvenlik Kurumu, **Sosyal Güvenlik Uzmanlığı Sürecinde Avrupa'daki Sosyal Güvenlik Politikası Hakkında Mesleki Eğitim Projesi Genel Raporu,** Ankara, 2011, s. 211.

40 **trESS Network,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=870&langId=en Erişim Tarihi: 01.09.2012

analizler yapmak ve AB sosyal güvenlik koordinasyon kurallarının uygulanması ile ilgili olarak yaşanan sorunlar hakkında Avrupa Komisyonu'na yardımcı olmak amaç edinilmiştir.[41]

Bu proje kapsamında seminer organizasyonları düzenlenmekte ve sosyal güvenliğin koordinasyonu hakkında raporlar yazılmaktadır. Yapılan çalışmalar ve elde edilen bilgiler istatistiksel olarak kayda alınmakta ve analiz edilmektedir. Hazırlanan dokümanlar başta Avrupa Komisyonu olmak üzere tüm ilgililerin kullanımına sunulmaktadır. Bu şekilde koordinasyon kuralları hakkında yenileme çalışmalarına zemin hazırlanmaktadır. Bu bilgiler aynı zamanda sosyal güvenlik kurallarını AB'nin sosyal güvenlik koordinasyon sistemine uyumlu hale getirilmesi çalışmalarında üye devletlere ve diğer ilgili devletlere yol göstermektedir.[42]

trESS faaliyetlerini, bağımsız bir ağ ve koordinasyon tüzüğünü uygulayan bütün ülkelerin (28 AB üyesi ülke, Avrupa Ekonomik Alanı'nın (AEA) üyesi 3 ülke ve İsviçre) oldukça yetenekli uzmanlar ile birlikte farklı alanlarda (yasaları bilen aynı zamanda sosyolojik ve istatiksel konularda uzman olan) çalışan uzmanlar tarafından icra etmektedir. Ulusal, analitiksel ve istatistiksel uzmanlar takımının aktiviteleri, bir proje direktörünce yönetilen idari heyet tarafından koordine edilir.[43]

Proje kapsamında çalıştırılan uzmanlar tarafından her yılsonunda "Avrupa Raporu" adıyla bir rapor hazırlanmaktadır. Avrupa Raporu ile üye 28 devlet ve diğer 4 devletin sosyal güvenlikte koordinasyon uygulamaları ve uyumlaştırma çalışmaları hakkında AB'ye görüş sunulmaktadır.[44]

---

41 **What is trESS?,** http://www.tress-network.org/tress2012/ABOUT/FLAGS/UK.htm#1 Erişim Tarihi: 02.09.2012

42 **What is trESS?,** http://www.tress-network.org/tress2012/ABOUT/FLAGS/UK.htm#1 Erişim Tarihi: 02.09.2012

43 **What is trESS?,** http://www.tress-network.org/tress2012/ABOUT/FLAGS/UK.htm#1 Erişim Tarihi: 02.09.2012

44 Jorens Yves/Hajdú József, **European Report 2007,** Belgium, 2007, s. 3.

Bu rapor aynı zamanda sistem içerisindeki ülkelerin kendi durumlarını analiz etmelerine diğer ülkelerde yaşanan koordinasyon sorunları hakkında çözüm arayışına girmelerine olanak tanımaktadır.

Avrupa Raporu'nda üye devletlerin koordinasyon konusunda karşılaştığı sorunlar vurgulanmakta ve bu sorunların çözümü için rapor Avrupa Komisyonu'na sunulmaktadır. Rapor ile serbest dolaşım ve sosyal güvenliğin koordinasyonu analiz edilmekte yapılan analizler neticesinde çözülen sorunlar yoluyla da Avrupa vatandaşlığının pekiştirilmesine katkı sağlanmaktadır. Rapor ile ayrıca üye ülkeleri kapsayan ve koordinasyon kurallarıyla çelişen uygulamalar tespit edilmekte ve bu uyumsuzlukların koordinasyon ilkelerine uyumlu hale getirilmesine çalışılmaktadır.[45]

AB tarafından koordine edilen bu sistemler ile üye ülkelerin sosyal güvenlik kurallarına ilgili herkes tarafından kolayca ulaşılabilmekte ve aynı zamanda bu bilgiler mevzuat uyumlaştırması konusunda çalışmalar yapan ülkelere de yol göstermektedir. Bilişim teknolojisi kullanılmak suretiyle yapılan bilgi toplama ve bilgi paylaşımı yöntemiyle ilgili her kişi ve her kesim tarafından ulaşılabilen güncel bilgilere yer verilmesi ülkelerin sosyal güvenlik mevzuatlarının iyileştirilmesi ve uyumlaştırılması konusunda önemli mesafeler alınması sonucunu meydana getirmiştir.

Sosyal güvenlik mevzuatının uyumlaştırılması konusunda yapılmakta olan ve yukarıda sözü edilen bazı sistem çalışmalarının yanında geçmişte doğrudan mevzuat uyum çalışmaları da yapılmıştır. AT'de sosyal güvenlikte uyumlaştırma konusunda yapılan ilk çalışmalar işyerlerindeki sağlık konusu hakkındadır. Topluluk Komisyonu 23 Temmuz 1962 tarihinde almış olduğu tavsiye kararı ile işyerlerindeki meslek hastalıklarının tanınması için ulusal sistemler arasında uyum sağlamayı ve mesleki tıbbi hizmetler için ortak bir çerçeve ortaya koymayı amaçlamıştır. Tavsiye kararı ile

[45] Jorens/Hajdú, s. 3.

ortak bir hastalıklar listesi hazırlanması, listenin düzenli bir şekilde güncellenmesi ve üye devletlerce kabulü için gerekli çalışmaların yapılması planlanmıştır.[46]

Bahsi geçen bu uyumlaştırma çalışmaları doğrultusunda 1962 yılında "Avrupa Meslek Hastalıkları Listesi" yayınlanmıştır. Bütün üye ülkelerde ortak olarak uygulanması tavsiye edilen listede yer alan hastalıkların meslek hastalığı olarak kabul edilmesi, listede yer almayan hastalıkların ise meslek hastalığı olarak kabul edilmesi için iddia eden tarafından bunun ispat edilmesi gerektiği kararlaştırılmıştır.[47]

20 Temmuz 1966 tarihinde ise bu konuda yeni bir tavsiye kararı kabul edilmiştir. Bu karar ile üye devletlerin iki yılda bir meslek hastalıkları konusunda rapor sunmaları istenmiştir.[48] Ancak bu iki tavsiye kararına istenilen ölçüde değer verilmemiştir. 22 Mayıs 1990 tarihinde Komisyon tarafından kabul edilen yeni tavsiye kararı ile 1962 yılından beri yayınlanan tavsiye kararlarına uyulması konusunda zorlamaya gidilmiştir. Fakat her iki veya üç yılda bir güncellenmesi planlanan Avrupa Meslek Hastalıkları Listesi'nin 24 yıl içerisinde sadece bir kez güncellendiği görülmüştür. Birçok ülkenin, bu tavsiye kararlarına uymadığı sadece Danimarka ve Lüksemburg'un sistemlerinin 1962 ve 1966 yıllarında yayınlanan kararlara uyumlu olduğu anlaşılmıştır. 20 Eylül 1996 tarihinde Komisyon, Mesleki Hastalıklar Avrupa Listesi hakkında bir tebliğ kabul etmiş ve 1990 yılında yayınlanan tavsiye kararının yerine geçecek, yaptırımı olan bir mevzuatın önerilmesi için erken olduğu sonucuna varmıştır.[49]

Yukarıda ifade edilen tavsiye kararları, üye ülkelerce tam anlamıyla uygulamaya konulmamış ve hatta 1966 yılında Hollanda meslek hastalıkları kavramını kendi sosyal güvenlik sisteminden çıkarmıştır. Uyumlaştırma konusunda

---

46 Vogel Laurent, **Topluluk Politikası İçin Sekiz Öncelikli Eylem Alanı,** Brussels, 2004, s. 30.

47 Arıcı, 1997, s. 69.

48 Vogel, s. 30.

49 Vogel, ss. 30-32.

istenilen başarının yakalanamaması ve özellikle üye ülke sosyal güvenlik sistemleri arasında büyük farklılıkların mevcut olduğunun görülmesi üzerine Toplulukta uzun süre uyumlaştırma çalışmaları yapılmamıştır. Topluluk Komisyonu tarafından 1967 yılında yayınlanan bir raporda, uyumlaştırma için daha fazla araştırma ve inceleme yapılmasının gerekliliği vurgulanmıştır.[50]

Sosyal güvenlik sistemlerinin uyumlaştırılması konusunda önemli bir yeri bulunan 1972 Paris Zirvesi'nde, Toplulukta sosyal politika alanına daha fazla önem verilmesi kararı alınmıştır. Bu Zirvede, ulusal sosyal güvenlik sistemlerinde yer alan farklılıklar sebebiyle tek bir "Avrupa Sosyal Güvenlik Planı" teklif edilmeyeceği ancak Topluluk için geliştirilebilir asgari standartların yer alacağı bir sosyal güvenlik sisteminin tesis edilmesi gerektiğine karar verilmiştir.[51]

1972 yılında yapılan Paris Zirvesi ile alınan kararlar gereği AB, günümüzde her ülkenin kendine özgü bir sosyal güvenlik sisteminin varlığını kabul etmekte ve kişilerin sosyal güvenlik haklarının zarar görmemesi amacıyla her üye ülkenin uyması gereken bazı standart kurallar geliştirmektedir.

b. Uyumlaştırmanın Şekli

AB hukuku Birlik organlarına, sosyal güvenlik sistemlerini uyumlaştırma için üye ülkelerine zorlamada bulunma gücünü doğrudan vermemiştir. Ancak, Birlik diğer isteğe bağlı uyumlaştırma mekanizmaları yanında tavsiye kararları[52] çıkarmak

---

50 AB sosyal güvenlik mevzuatı, sadece ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonunu sağlar. Bunu belli bir geçiş sürecinden sonra birleşik bir Avrupa sosyal güvenlik sistemi kurmak niyetiyle yapmamaktadır. Bunun için Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma yasal bir temel sağlamamaktadır. Ayrıca, Avrupa'da sosyal güvenlik sistemlerini aynılaştırılması için hiçbir siyasi irade yoktur. Böyle bir çalışma, üye ülkelerde önemli ölçüde farklı olan yaşam standartlarını değiştirmekle olabilecektir ki bu da son derece zordur. Bkz. **What is Coordination of Social Security and What is The Difference with Harmonisation?,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=999&langId=en Erişim Tarihi: 26.08.2012; Arıcı, 1997, s. 69.

51 Arıcı, 1997, s. 70.

52 Borchardt Klaus Dieter, **The ABC of European Union Law,** Germany, 2010, s. 95.; Klebes Heinrich/Rohmer Florence Benoit, **Avrupa Konseyi Hukuku Pan-Avrupa Hukuku Alanına Doğru,** (Çev: Dış Politika Enstitüsü-Bilkent Üniversitesi), Strazburg, 2005, ss. 119 vd.

suretiyle uyumlaştırma alanında mesafe alma konusunda çalışmalarını sürdürmektedir.

Üye ülkelerin sosyal güvenlik mevzuatlarında uyumlaştırma, aşağıda ifade edileceği üzere üç şekilde gerçekleştirilmektedir.[53]

Bunlardan birincisi Topluluk[54] mevzuatında sosyal güvenlik alanında bağlayıcı olan tüzük ve yönetmelik hükümlerinin gereği yapılmak suretiyle gerçekleştirilen uyumlaştırmadır. Buna zorunlu uyumlaştırma adı verilmektedir. Bu yöntemle bir bakıma bağlayıcı mevzuat yolu ile belirlenen asgari standartlara uyulmak suretiyle, uyumlaştırmaya temel kurallardan başlandığı ifade edilebilir.[55] Örneğin, ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi'nde yer alan 9 sosyal risk, koordinasyon sisteminde yer alan devletler tarafından kabul edilmekte ve kişilerin AB içerisinde yer değiştirmelerinden dolayı genel olarak bir sorun yaşanmamaktadır.

İkinci bir uyumlaştırma yolu olarak, ülkeler arası resmi ilişkiler sonucunda meydana gelen etkileşim ile ülkelerin birbirlerinin sosyal güvenlik sistemlerini tanımaları ve bu suretle diğer üye ülke sosyal güvenlik sisteminin bazı uygulamalarını ve düzenlemelerini; kendi ülkelerinde uygulamaları sonucunda sosyal güvenlik normlarının uyumlaşması olarak karşımıza çıkmaktadır. Günümüzde uygulanan açık koordinasyon metodu ile sosyal güvenlik alanında iyi uygulama örneklerinin incelenmesi ve diğer üye devletlerle paylaşılması çalışmaları bir tür uyumlaştırma olarak görülmektedir.[56]

---

53 Arıcı, 1997, s. 72.

54 Çalışmamızın bazı kısımlarında Topluluk bazı kısımlarında da Birlik ifadesi kullanılmıştır. Avrupa'da 1992 yılına kadar Topluluk ifadesi kullanılmış bu yıldan sonra ise Birlik kavramı kullanılmıştır. Bu anlamda her iki kavramın da Avrupa devletleri arasında kurulan ortaklığı ifade etmek için kullanıldığı ifade edilebilir.

55 Sosyal Güvenlik Kurumu, **Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik,** Ankara, Yayın No: 46, 2012, s. 12.

56 Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012, s. 41.

Üçüncü tür uyumlaştırma ise; AD kararlarının üye ülkelerce uygulanması sonucuna bağlı kalınarak ortaya çıkmaktadır. AD, sosyal güvenlik koordinasyon kuralları hakkında yorum yetkisini kullanırken bazı görüşlerini gerekçe olarak açıklamaktadır. Bu gerekçeler, üye ülkeler tarafından dikkate alındığından dolayı AD kararlarının yorumlanması suretiyle de sosyal güvenlikte uyumlaştırma çalışmaları yapılabilmektedir.[57]

2. Koordinasyon

Fransızcada "coordination" kelimesi ile ifade edilen bu kavram dilimizde koordinasyon şeklinde kullanılmaktadır. Kelime anlamı açısından; belli bir amaca ulaşmak için çeşitli işler arasında bağlantı, uyum ve düzen sağlama, eşgüdüm manasına gelmektedir.[58] Dilimizde genellikle eşgüdüm kavramı koordinasyon kelimesi ile aynı anlamı ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu anlamda koordinasyon, bir organizasyondaki kaynakların ve bilgilerin birleştirilmesi ve bu yolla istenilen amaçlara ulaşılması konusundaki tüm çabaları ifade eder.[59]

AET'yi kuran Roma Antlaşması 25 Mart 1957 tarihinde imzalanmıştır.[60] Bu antlaşmanın 42 nci maddesi (eski m. 51) AB ülkeleri arasında sosyal güvenliğin koordinasyonunu sağlayan ilk hüküm olarak kabul edilmektedir. Roma Antlaşması'nın ilgili hükümleri incelendiğinde daha tedbirli ve siyasi anlamda daha makul olan koordinasyon yönteminin benimsendiği anlaşılmaktadır.[61] Bu maddeye göre; "Konsey, sosyal güvenlik alanında işçilerin serbest dolaşımını sağlamak için gerekli önlemleri kararlaştırır, bu amaçla Konsey, özellikle göçmen işçilere ve onların bakmakla yükümlü oldukları aile bireylerine: a- Yardımlara hak kazanılması, bunların muhafazası ve yardımların hesaplanmasına ilişkin iç mevzuatlara göre

---

57 Arıcı, 1997, s. 72.; AD kararlarına, http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/ linkinden ulaşılabilmektedir.

58 **Türk Dil Kurumu Sözlüğü,** http://www.tdkterim.gov.tr/bati/?kelime=koordinasyon&kategori=terim&hng=md Erişim Tarihi: 11.08.2012

59 **Sözlük,** http://www.makaleci.com/koordinasyon-nedir.html Erişim Tarihi: 12.08.2012

60 Fontaine Pascal, **AB Nedir?,** Lüksemburg, 2010, s. 10.

61 Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012, s. 12.

dikkate alınması gereken tüm sürelerin birlikte hesaplanması, b- Üye devletlerin ülkelerinde oturan kişilere ödeneklerin ödenmesi, konularında gerekli düzenlemeleri yapar. Bu hususta Konsey m. 251'deki hükme uygun olarak oybirliğiyle karar alır."[62]

ABSGH'nin amaçlarından birisi olan koordinasyon hakkında farklı fikirler ileri sürülmüştür. Koordinasyonda gaye, tüzükler vasıtasıyla[63] üye ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerini muhtevasını değiştirmeksizin bunları birbiriyle çelişmeyecek hale getirmek, belli konularda ulusal düzenlemelerin olumsuz etkilerini azaltmaktır.[64] Bu genel görüşlerden de anlaşılacağı üzere aslında AB'de, sosyal güvenlik konusu üye ülkelerin yetki alanındadır. Bu nedenle AB seviyesinde ortak bir sosyal güvenlik mevzuatının varlığından söz etmek mümkün değildir.[65]

Koordinasyon sağlamaya yönelik ilk düzenlemeler göçmen işçilerin sosyal güvenlik haklarının korunması ve sosyal güvenliklerinin sağlanması alanında AB standartları meydana getirilmesi olmuştur. 1957 tarihli "Göçmen İşçilerin Sosyal Güvenliğine Dair Avrupa Sözleşmesi" bu alanda ilk adım olmuştur. Aynı yıl, bu sözleşme Roma Antlaşması'nın imzalanmasından sonra 3 sayılı Tüzük ve 4 sayılı Tüzük haline getirilmiştir. 1971 yılında 3 ve 4 sayılı Tüzüklerin yerini 1408/71 sayılı Tüzük ve 1972 yılında çıkarılan 574/72 sayılı Uygulama Tüzüğü almıştır.[66]

---

62 Eski m. 51 hükmü bu maddeye benzemektedir. Bu maddenin özeti, "Konsey, Komisyonun önerisi üzerine, oybirliği ile karar alarak, işçilerin serbest dolaşımını sağlamak amacıyla sosyal güvenlik alanında gerekli tedbirleri alır. Bu amaçla göçmen işçilere ve bakmakla yükümlü oldukları kişilere, sosyal yardıma hak kazanılması, bu hakkın korunması ve bu yardım miktarının hesaplanması için çeşitli ülkelerin mevzuatındaki bütün sürelerin birleştirilmesine, üye devletlerin topraklarında yerleşik kişilere ödemelerde bulunulmasına olanak verecek düzenlemeler yapar." şeklindedir.; Bkz. Devlet Planlama Teşkilatı, **Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Belgeler,** Cilt: 1, Ankara, 1993, s. 137.

63 Kanyılmaz, s. 87.

64 Pochet Philippe, Social Europe: Still Binding Regulations?, **Paper Prepared for The EUSA Tenth Biennial International Conference,** Montreal, Canada May 17-19, 2007, s. 2.; Polat Celal, AB Tüzüklerinin Düzenlenme Alanlarına Bir Örnek: 1408/71 Sayılı Sosyal Güvenlik Tüzüğü, **Çimento İşveren Dergisi,** Sayı: Ocak, 2007, s. 20.

65 **Sözlük,** http://www.makaleci.com/koordinasyon-nedir.html Erişim Tarihi: 12.08.2012

66 Regulation (EEC) No 1408/71 of The Council of 14 June 1971 on The Application of Social Security Schemes to Employed Eersons and Their Families Moving Within The Community (Official Journal L 149 of 05.07.1971); Regulation (EEC) No 574/72 of The Council of 21 March 1972 Fixing The Procedure for Implementing Regulation (EEC) No 1408/71 on The Application of Social Security

Bu yıllardan sonra meydana gelen değişim ve gelişim koordinasyon tüzüklerinin yenilenmesine zemin hazırlamış ve 883/2004 sayılı Tüzük[67] ile 987/2009 sayılı Uygulama Tüzüğü[68] hazırlanmıştır.[69] Her iki Tüzük 1 Mayıs 2012 tarihinden itibaren uygulamaya konulmuştur.[70]

3. *Mevzuat Yakınlaştırması*

Mevzuatın yakınlaştırılması, Roma Antlaşması ile güdülen gayelere ulaşılmada öngörülen üç hukuki araçtan birisidir.[71] Koordinasyon ve uyumlaştırma arasındaki fark açık olmasına rağmen mevzuatın yakınlaştırılması ile örneğin uyumlaştırma ve koordinasyon arasındaki anlam farkı çok net ifade edilememektedir. Bazı yazarlar gerçekte bu üç kavram arasında anlamlı bir farkın bulunmadığını, sonuçta tek düze birtakım kurallar ortaya çıkarıldığını ifade etmektedirler. Gerçekte de yakınlaştırma, mevzuat uyumlaştırılmasının belirli bir dereceye ulaşmışlığını ifade eden bir kavramdır. Bu anlamda yakınlaştırma bir tür uyumlaştırma ile eş anlamlıdır. Koordinasyon ise üye ülke hukuk sistemlerinin işleyişi arasında bir bağın kurulması ve bu suretle AB içerisinde dolaşan göçmen işçilerin sosyal güvenlik haklarının korunmasının sağlanmasıdır.[72]

Schemes to Employed Persons and Their Families Moving within The Community (Official Journal L 74 of 27.03.1972); Arıcı, 1997, ss. 74-75.

67 Corrigendum to Regulation (EC) No 883/2004 of The European Parliament and of The Council of 29 April 2004 on The Coordination of Social Security Systems (Official Journal of The European Union L 166 of 30 April 2004)

68 Regulation (EC) No 987/2009 of The European Parliament and of The Council of 16 September 2009 Laying Down The Procedure for Implementing Regulation (EC) No 883/2004 on The Coordination of Social Security Systems (Official Journal of The European Union L 284 of 30.10.2009)

69 Cremers Jan, EU Coordination of National Social Security in Multiple Cross Border Situations, **Marmara Journal of European Studies,** Volume: 19, No: 2, 2011, ss. 32-33.; **Coordination Regulations,** http://www.tress-network.org/EUROPEAN%20RESOURCES/regulations.jsp Erişim Tarihi: 15.07.2012

70 Cremers Jan, **Coordination of National Social Security in The EU,** Amsterdam, 2010, s. 9.

71 Arıcı, 1997, s. 76.

72 Watson Philippa, **The Community Social Charter,** CMLR, Volume: 28, 1991, ss. 30-31.'den Aktaran: Arıcı, 1997, s. 76.

II. Temel İlkeler

AB'de bireyi öne çıkaran ve bireysel haklara önem veren bir sosyal güvenlik anlayışı bulunmaktadır. Bireyler; işsizlik, sakatlık, hastalık, yaşlılık ve benzeri sosyal güvenlik riskleri ile karşı karşıya kaldıklarında hangi ülkede olduklarına bakılmaksızın, bulundukları devletin sunduğu sosyal güvencelerden yararlanabilmektedirler. Bireyin kendisini sosyal güvencede hissetmesi; onun başarılı olması ve verimli çalışmasına da katkı sağlar. Dolayısıyla da sosyal güvenlik şemsiyesinin kendisini daima korumakta olduğunu hisseden koordinasyon kurallarının kapsamında yer alan kişiler geleceğe güvenle bakabilmektedirler.[73]

AB sosyal güvenlik mevzuatının temeli olan Roma Antlaşması'nın 42 nci maddesinde; Konseyin, sosyal güvenlik alanında işçilerin serbest dolaşımını temin maksadıyla gerekli önlemleri kararlaştıracağı, göçmen işçilerin ve onların aile bireylerinin yardımlara hak kazanılmasında, kazanılmış haklarının korunmasında, yardım miktarlarının hesaplanmasına dair sürelerinin birleştirilmesinde, üye ülkelerde yaşayan ancak vatandaş olmayan kimselere de sosyal güvenlik yardımlarının yapılmasının kabul edileceği belirtilmiştir. Bu madde aslında ikili antlaşmalarda yer alan ilkeleri genel hatlarıyla tekrarlamakta ve dolaşımdaki işçilerin sosyal güvenlik haklarının korunması için işbirliği yapılmasına işaret etmektedir.[74] Sosyal güvenliğin koordinasyonuna ilişkin olarak AD tarafından verilen kararlarda ise bu maddenin serbest dolaşımı kolaylaştıracak şekilde geniş yorumlandığı görülmektedir.[75]

Roma Antlaşması ve AB'nin kabul ettiği diğer sosyal güvenlik normları, özellikle tüzükler ve direktifler dikkate alındığında ABSGH'nin temel ilkeleri olarak; tek mevzuatın geçerli olması, kazanılmış haklara saygı, işlem eşitliği, ikamet

---

73 Akpınar Teoman, **Avrupa Birliği Ekseninde Türkiye'de Tarım Sektöründe Sosyal Güvenlik ve Sorunları,** Tekirdağ, 2009, s. 5.

74 Uşan, 2009, s. 57.

75 Pennings Frans, Conclusion: Simplification, Modernisation and Regulation 883/2004, **European Journal of Social Security,** Volume: 11, No: 1-2, 2009, s. 235.

zorunluluğunun bulunmaması, sosyal güvenlik haklarının birleştirilmesi,[76] sosyal güvenlik haklarının taşınabilirliği ve 2010 yılında yürürlüğe giren 883/2004 sayılı Tüzük ile getirilen iyi yönetim ve işbirliği ilkesi olarak yedi ilkeden söz edilebilir.[77] Bazı kaynaklarda bu ilkelerden söz edilirken AB sosyal güvenliği koordinasyon ilkeleri başlığının kullanıldığı bazı kaynaklarda da sosyal güvenliğin koordinasyonuna ilişkin genel ilkeler ifadesine yer verildiği bilinmelidir. Ayrıca hangi başlık kullanılırsa kullanılsın bu temel ilkeler ABSGH'nin temel özellikleri olarak kabul görmektedir.

Bu ilkelerin uygulanması; kişilerin sosyal güvenlik haklarını korumakta ve işçilerin serbest dolaşımını kolaylaştırmaktadır. Bunun sonucu olarak AB'nin sosyal politikası geliştirilmektedir.[78]

A. Tek Mevzuatın Geçerliliği

ABSGH'nin temel ilkelerinden ilki "tek mevzuatın geçerli olması" ilkesidir. Her ülkenin kendine özgü sosyal güvenlik sisteminin olması onların farklı sosyal güvenlik normlarına sahip olmaları sonucunu meydana getirmiştir. Avrupa'nın bazı ülkelerinde sosyal güvenlikten faydalanma çalışma koşuluna bağlı iken bazılarında da oturma koşuluna bağlanmıştır.[79] Bu durumun kişilerin sosyal güvenlik haklarının kaybına neden olabileceğini öngören AB, çıkarmış olduğu tüzükler ile serbest dolaşımda bulunan herkese, tek bir ülke mevzuatının uygulanmasına karar vermiştir.

1408/71 sayılı Tüzüğü yürürlükten kaldıran (sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonuna ilişkin) 883/2004 sayılı Tüzük, AB sosyal güvenlik sisteminde herkese tek bir mevzuatın uygulanabileceğini ayrıntılı olarak düzenlemektedir.

---

76 Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012, s. 12.

77 Levin Mark/Hirose Kenichi, **Coordination of Social Security Systems in The European Union: An Explanatory Report on EC Regulation No 883/2004 and its Implementing Regulation No 987/2009,** Budapest, Hungary, 2010, s. 32.

78 Özdemir Mekin, **Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk İş Gücünün Birliğe Üye Ülkelerde Serbest Dolaşım Sorunu ve Çözüm Önerileri,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007, ss. 50-52.; Tecer Meral, ss. 108-109.

79 Güzel, 1997, s. 228.

883/2004 sayılı yeni Tüzüğün, uygulanacak mevzuatın genel kurallarının belirlenmesinde dikkate alınan 11 inci maddesinde; "Bu Tüzüğün uygulandığı kimseler yalnız bir tek üye devlet mevzuatına tabi olurlar.", hükmü yer almaktadır.

Adı geçen maddenin devamında:

- *Bir üye devlet ülkesinde ücretli veya ücretsiz bir faaliyet icra eden kimseler bu üye devlet mevzuatına tabidirler,*
- *Memurlar kendilerini istihdam eden idarenin ait olduğu üye devletin mevzuatına tabidirler,*
- *883/2004 sayılı Tüzüğün 65 inci madde hükümlerine uygun olarak oturdukları üye devlet mevzuatına göre işsizlik yardımı alan kimseler bu devletin mevzuatına tabidirler,*
- *Askere alınan veya yeniden askere alınan veya bir süre devlette sivil hizmet yapmak üzere görevlendirilen kimse bu devletin mevzuatına tabidirler,*
- *Yukarıdaki bentlerde sözü edilen kimseler dışında kalan kimseler, bu Tüzüğün diğer iki veya daha fazla üye devlet mevzuatına göre kendilerine yardım sağlanmasını garanti eden diğer hükümlerine dokunulmaksızın oturdukları üye devletin mevzuatına tabi olurlar, şeklinde hüküm tesis edildiği görülmektedir.*

Bu hükümlerin bir benzeri de 1408/71 sayılı Tüzüğün 13 üncü maddesinde yer almaktadır. Bu Tüzük hükümlerinden de anlaşılmaktadır ki Tüzüğün uygulandığı kimselere tek bir devletin sosyal güvenlik mevzuatı uygulanacaktır. Böylece uygulanacak mevzuat konusunda yetkili olan ülke mevzuatının kişiye bir bütün olarak uygulanması kabul edilmektedir.[80] Bu ilkenin önemli sonucu kişilerin sosyal güvenlik konusunda hak kayıplarının önlenmesi ve karmaşıklığın ortadan kaldırılmasıdır.

[80] Nickless Jason/Siedl Helmut, **Co-ordination of Social Security in The Council of Europe: Short Guide,** Strasbourg Cedex, 2010, s. 12.; Güzel, 1997, s. 228.

B. Kazanılmış Haklara Saygı

Ekonomik, siyasi ve sosyal bütünleşme kapsamında serbest dolaşım ilkesini ön plana çıkaran AB, doğal olarak kişilerin dolaşım öncesi haklarına saygı göstermekte ve kazanılmış haklarının korunması için gerekli mevzuat düzenlemelerine yer vermektedir. Bu kapsamda kişilerin serbest dolaşım nedeniyle kazanmış oldukları sosyal güvenlik hakları korunmaktadır.

883/2004 sayılı Tüzüğün 8 inci maddesi, kazanılmış haklara saygının ötesinde kişi yararına daha uygun olan sözleşme hükümlerinin geçerli olacağını bildirmektedir. Bununla kazanılmış haklara saygının daha ileri bir seviyede olduğu ve bu hakların kişi lehine olacak şekilde korunacağı anlaşılmalıdır.[81]

Madde hükmüne göre; adı geçen Tüzük uygulama alanı bakımından üye ülkeler arasında uygulanan bütün sosyal güvenlik sözleşmeleri yerine geçer. Ancak, bu Tüzüğün uygulama tarihinden önce ve üye devletlerin aralarında düzenledikleri bazı sosyal güvenlik sözleşmeleri, yardımlar için daha elverişli hükümleri içermeleri veya özel tarihi durumlardan ileri gelmeleri koşulu ile uygulanırlar ve bunlar zaman içinde sınırlı bir etkiye sahip olurlar. İki veya daha fazla üye devlet gerekli olan hallerde aralarında bu Tüzüğün ilkelerine ve özüne dayalı sözleşmeler düzenleyebilirler. Yani Tüzük ilkelerine aykırı olmayacak şekilde üye devletler kendi aralarında kişisel hakları iyileştirecek, haklara saygıyı güçlendirecek nitelikteki sözleşmeler imzalayabilirler.

C. İşlem Eşitliği

Uluslararası sözleşmelerin hemen hepsinde yer alan genel ilkelerden biri olan eşitlik ilkesi, herhangi bir ayrım yapılmaksızın herkese aynı şekilde davranılmasını öngörmektedir. Sosyal güvenlik konusuna önem veren Roma Antlaşması'nın 7 nci maddesi, öngörülen özel hükümler saklı kalmak kaydıyla uyrukluk esasına dayalı her

[81] Jorens Yves/Overmeiren Filip Van, General Principles of Coordination in Regulation 883/2004, **European Journal of Social Security,** Volume: 11, No: 1-2, 2009, ss. 47-48.

türlü ayrımcı uygulamayı yasaklamaktadır. Bu çerçevede Konseye her türlü ayrımcı uygulamayı yasaklayan kurallar koyma yetkisi verilmiştir.[82]

1408/71 sayılı Tüzüğün 3 üncü maddesi sosyal güvenlikle ilgili olarak, üye devletlerden birinin ülkesinde oturan ve kendilerine bu Tüzük hükümleri uygulanan kimselerin bu Tüzükte mevcut özel hükümler saklı kalmak kaydıyla her üye devlet mevzuatında öngörülen hak ve yükümlülüklere o devletin vatandaşları ile aynı koşullar dâhilinde tabi olduklarını, öngörmektedir.

İşlem eşitliği ilkesi, sosyal güvenlik alanında, 859/2003 sayılı AB Konsey Tüzüğü[83] uyarınca AB'ye üye olmayan üçüncü ülke vatandaşlarına da yaygınlaştırılmıştır.

883/2004 sayılı Tüzüğün 4 üncü maddesinde; Tüzüğün uygulandığı kimselere üye devletlerin kendi vatandaşlarına uygulanan mevzuatlara aynen tabi oldukları ve bu mevzuatlarda öngörülen yardımlardan da aynen yararlanacakları belirtilmektedir. Örneğin, sigorta primlerinin ödenmesi veya sigorta yardımlarının ödenmesi konusunda işlem eşitliğine dikkat edilecektir.[84] Buradan da anlaşılmaktadır ki kişinin, o ülkenin vatandaşı olup olmamasının bir önemi yoktur.

1. Cinsiyete Dayalı Eşitlik

Kadın ve erkek olmaları açısından AB'ye üye ülkeler içinde veya üye ülke vatandaşlarına ayrımcılık yapılmasının önlenmesi ve eşit işlem yapılmasının temin edilmesi ayrımcılığı önlemede bir yol olarak görülmektedir. Doğrudan veya dolaylı bir biçimde kadınlarla erkeklere eşit muamele yapılmaması bu ilkeye aykırı bir

---

82 Devlet Planlama Teşkilatı, s. 101.

83 Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 Extending The Provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to Nationals of Third Countries who are not Already Covered by those Provisions Solely on The Ground of Their Nationality (Official Journal of The European Union L 124, 20.5.2003)

84 Güzel, 1997, s. 228.

davranış kabul edilir.[85] Bu ilkenin öncelikle mevzuat temelinde hayata geçirilmesi daha sonra ise uygulamada işlerlik kazanması gerekir. AB ülkelerinde bu konuda mevzuat ve uygulama çalışmalarına yer verilmekte olup eşitlik kuralına aykırı davranılması halinde yaptırım uygulama yoluna gidilmektedir.[86]

Birlik, işlem eşitliği ilkesine verdiği önemden dolayı, özellikle sosyal güvenlik konusunda cinsiyet temelli ayrımcılıkları önlemek amacıyla kadın ve erkekler arasında eşit işlem yapılmasını öngören iki direktif düzenlemiştir.

2. Milliyete Dayalı Eşitlik

1408/71 sayılı Tüzüğün 3 üncü maddesi sosyal güvenlikle ilgili olarak, üye devletlerden birinin ülkesinde oturan ve kendilerine bu Tüzük hükümleri uygulanan kimselerin her üye devlet mevzuatında öngörülen hak ve yükümlülüklere o devletin vatandaşları ile aynı koşullar dâhilinde tabi olduklarını öngörmektedir. Burada ifade edilen; vatandaşla vatandaş olmayan kişiler arasında, sosyal güvenlik açısından bir farkın olmadığıdır.[87] ABSGH, cinsiyete dayalı ayrımcılığı reddettiği gibi milliyete dayalı ayrımcılığı da reddetmektedir. AD, verdiği kararlarında ayrımcılığı kabul etmediğini vurgulamaktadır.[88] Ayrımcılığın kabul edilmeyeceğine ilişkin hükümler yeni koordinasyon Tüzüğü olan 883/2004 sayılı Tüzükte de yer almaktadır.[89]

---

85 Arıcı, 1997, ss. 79-80.

86 Jorens Yves/Lhernould Jean-Philippe, **European Report 2011,** Belgium, 2011, s. 15.; Weiss Adam, **European Network on Free Movement of Workers: Thematic Report Application of Regulation 1612/68,** London, 2011, ss. 9-11.

87 Bedük Aykut/Mete Okan, Avrupa Birliği Sürecinde Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reorganizasyon Çalışmaları, **Selçuk Üniversitesi Karaman İİBF Dergisi,** Sayı: 11, 2006, s. 29.

88 More Gillian, The European Union Rules on Social Security Coordination: Internal and External Aspects, **Support for The Rabat Process on Migration and Development "Meeting of Experts on The Social Rights of Migrants and Their Portability under a Transnational Framework",** 31st March-1st April, Rabat, (Morocco), 2011, s. 2. http://www.dialogueuroafricainmd.net/web/uploads/activity/Social_rights/Session%205_Mrs.%20Gillian%20More_EN.pdf Erişim Tarihi: 09.09.2012

89 Spiegel Bernhard, **Analysis of Member States Bilateral Agreements on Social Security with Third Countries,** Brussels, 2010, s. 26.

Ayrımcılık yapılmaması, hem doğrudan (açıkça) hem de dolaylı biçimde (gizli) ayrımcılık açısından geçerlidir.[90] Doğrudan ayrımcılık en belirgin ayrımcılık türüdür. Bu türden ayrımcılıklara; bir hak, yardım veya avantaj sağlarken; açık bir şekilde vatandaşlık şartının kullanıldığı ulusal mevzuat veya uygulamalarda rastlanır. Böyle durumlarda, üye devlet herhangi bir avantajdan faydalanma hakkının yalnızca vatandaşlara ait olduğunu belirtir. Yakın zamana kadar, ulusal sosyal güvenlik mevzuatlarında, özellikle de gelir testi yapılarak verilen yardımlarda ve primsiz yardımlarda bu tip bir ayrımcılık bulunabiliyordu. Buradaki amacın, ulusal dayanışma kaynağının vatandaşlara verilmesi olduğu düşünülmektedir. Dolaylı ayrımcılık konusunda ise AD'de görülen bir davaya göre, 883/2004 sayılı Tüzüğün 4 üncü maddesinde belirtildiği gibi, eşit muamele ilkesi sosyal güvenlik programlarından yararlananlar bakımından sadece uyruğa dayalı açık ayrımcılıkları değil, başka ayrımcı ölçütler kullanılarak açık ayrımcılıkla aynı sonucu doğuran bütün gizli ayrımcılık türlerini yasaklamaktadır.[91] Bu bağlamda, AD'nin diğer bir kararında, ulusal mevzuatın gerektirdiği koşullar uyruktan bağımsız olarak uygulansalar da, özellikle göçmen işçileri etkilediklerinde veya etkilenenlerin çoğunluğu göçmen işçiler olduğunda veya ayrım gözetmeksizin getirilen bu koşullar göçmen işçilere nazaran o ülkenin vatandaşları tarafından daha kolay yerine getirilebildiğinde ya da bu koşullar özellikle göçmen işçilerin aleyhine işlediğinde, dolaylı olarak ayrımcılık niteliği taşıdıkları yönünde değerlendirilmektedirler.[92]

Görüldüğü üzere AB, diğer alanlarda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da her türlü ayrımcılığı yasaklamaktadır.

D. İkamet Zorunluluğunun Bulunmaması

AB, kişilere sosyal güvenlik haklarının ödenmesi konusunda hakkı sağlayan ülke sınırları içerisinde ikamet edilmesini zorunlu tutmamaktadır. Bu durum ikamet

---

90 Arıcı, 1997, s. 79.

91 Fitzpatrick Gerry (Proje Takım Lideri), **Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik Hukuku El Kitabı,** Sosyal Güvenlik Kurumunun Kapasitesinin Artırılması İçin Teknik Destek Projesi, Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti, Europe Aid/126747/D/SV/TR, Ankara, 2011, s. 208.

92 Fitzpatrick, s. 210.

zorunluluğunun bulunmaması olarak ifade edilmektedir. Adı geçen ilke üye ülkelerden birisinden sosyal güvenlik yardımı almaya hak kazanmış bir kimseye, bu haklarının ikamet yerini bir başka ülkeye kaydırması halinde de ödenmeye devam olunmasına olanak tanımaktadır.

883/2004 sayılı yeni Tüzüğün 7 nci maddesi "oturma koşulunun kaldırılması" başlığı ile bu ilkeyi düzenlemektedir. Bu hükme göre; "Bu Tüzükte aksine hükümler hariç, bir veya birden fazla üye devlet mevzuatına göre veya bu Tüzük uyarınca ödenmesi gereken para yardımları, yararlanıcının ve onun aile bireylerinin yardımı ödemekle yükümlü kurumun bulunduğu devletten başka bir üye devlette oturmaları nedeniyle indirilemez, değiştirilemez, askıya alınamaz veya geri alınamaz."

Bu hükme göre, bir göçmen işçi Topluluk dâhilinde tabi olduğu sosyal güvenlik sisteminin uygulanmasında yardımların tamamını alma hakkına sahiptir. Haklar, kabul eden üye devlet ülkesinde göçmen işçiyi kendi sigortalısından ayıran durumlar nedeniyle indirilemeyecektir. Bu nedenle ücretli veya ücretsiz çalışanın oturduğu ve çalıştığı devlet dışında bir üye devlet ülkesinde oturan aile bireyleri yararına aile yardımları sağlanacaktır. Bu konuda AD içtihatlarında "serbest dolaşım haklarını kullanan ve diğer bir üye devlet ülkesinde oturan, fakat aile bireylerinin tamamı o devlette kendileriyle birlikte oturmayan ücretli veya ücretsiz çalışanları kabul eden üye devletin sosyal güvenlik sistemi bu kimseleri o ülkede oturuyorlarmış gibi işleme tabi tutmalıdır" kuralını işletmektedir.[93]

Adı geçen ilke ile ilgili benzer bir hüküm de 1408/71 sayılı Tüzüğün 10 uncu maddesinde yer almaktadır.

[93] Ekdemir H. Şadi, **Avrupa Birliği-Türkiye-Uluslararası Sosyal Güvenlik Uyum ve Eşgüdüm Normları,** Ankara, 2009, s. 198.

E. Sosyal Güvenlik Haklarının Birleştirilmesi

883/2004 sayılı Tüzüğün 6 ncı maddesi,[94] Tüzüğü kabul eden ülkelerdeki sigortalılık, çalışma veya oturma sürelerinin birleştirilmesi ilkesine yer vermektedir. Bu ilke ile serbest dolaşımın genişletilmesi ve kişilerin sosyal güvenlik haklarının korunması amaçlanmaktadır. Maddeye göre; Bu Tüzükte aksine hükümler hariç, bir üye devletin yetkili kurumunun uyguladığı mevzuata göre:

- *Yardımlardan yararlanma hakkının kazanılması, devamı, süresi veya yeniden kazanılması,*
- *Bir mevzuattan yararlanmanın kabulü,*
- *Zorunlu, isteğe bağlı veya sürekli ihtiyari sigortaya kabul veya anılan sigortadan bağışıklık, sigortalılık, istihdam, ücretsiz faaliyet veya oturma sürelerinin geçmiş olması koşuluna bağlı ise, bu kurum diğer her üye devlet mevzuatına göre geçen sigortalılık, istihdam, ücretsiz faaliyet veya oturma sürelerini kendi mevzuatına göre geçmiş gibi gerektiği ölçüde nazara alır.*

Bu ilkenin, ülkemiz açısından önemi AB üyeliği ile birlikte ortaya çıkacaktır. Zira bu ilke ile farklı ülkelerde çalışmaktan ötürü sosyal güvenlik haklarının kaybı engellenmektedir. Bu durumda bir Türk işçinin, Türkiye'de çalışarak kazandığı hakları bir AB ülkesinde çalışmaya devam etmesi halinde o ülkede korunacaktır. Aynı şekilde bir AB ülkesinde kazandığı haklar, çalışma hayatını Türkiye'de sürdürmesi halinde kaybolmayacaktır. Yani emeklilik hakları, annelik, hastalık, maluliyet ödenekleri, iş kazaları ve meslek hastalıklarına ilişkin tazminatlar, işsizlik sigortası, aile yardımları ve benzeri hakların tüm üye ülkeleri kapsayan bir şemsiye

[94] Benzer bir hüküm de 1408/71 sayılı Tüzüğün 18 inci maddesinde yer almaktadır. Madde, Tüzüğü kabul eden ülkelerdeki sigortalılık, çalışma veya oturma sürelerinin birleştirilmesi ilkesine yer vermektedir. *Maddeye göre; bir üye devlet mevzuatına göre yardım hakkının kazanılması, devamı veya yeniden kazanılması için sigortalılık, çalışma veya oturma sürelerinin tamamlanmış olması gerekiyorsa bu devletin yetkili kurumu diğer her üye devlet mevzuatına göre geçen sigortalılık, çalışma veya oturma sürelerini kendi mevzuatına göre geçmiş gibi gereken ölçüde nazara alır*. Bkz. Bedük/Mete, s. 29.

altında birleşmesi sağlanacaktır.[95] Bu açıdan yaklaşıldığında, bu ilke ile sosyal güvenlik hakları korunmul olmaktadır.

Bahsi geçen ilke mevcut olmasaydı, serbest dolaşım hakkı çalışanlar için önemli hak kayıplarını beraberinde getirecekti. Çünkü farklı ülkelerde çalışan ve sigorta primlerini ödeyen bir sigortalı, yardımlara hak kazanma olanağına sahip olamayacaktı. Bu ilkenin tanıdığı hak gereğince sigortalı, aylık veya gelirlerinin tahsisi aşamasında, diğer ülkelerdeki sigortalı hizmetlerinin de dikkate alınmasını talep edebilecektir. Talep ile kendisinin en son bağlı bulunduğu sosyal sigorta kurumu tarafından, tüm hizmet süreleri dikkate alınarak bir tek aylık veya gelir bağlanacaktır.[96]

F. Sosyal Güvenlik Haklarının Taşınabilirliği

Sosyal güvenlik haklarının taşınabilirliği; sigorta yardımlarının transfer edilebilirliğini, sigortalının uzun dönemli sigorta yardımlarına (gelir veya aylık) hak kazandıktan sonra çalıştığı ülkeden ayrılıp, başka bir ülkeye yerleşmesi halinde bu hakları almaya devam edebilmesini ifade eder.[97]

Roma Antlaşması'nın 42 nci maddesi[98] hükmü gereğince; Konsey, işçilerin serbest dolaşımını sağlamak amacıyla sosyal güvenlik alanında gerekli tedbirleri alır, çeşitli ülkelerin mevzuatındaki bütün sürelerin birleştirilmesine karar verir ve "üye devletlerin topraklarında yerleşik kişilere" sosyal güvenlik ödemelerinde bulunulmasına olanak verecek düzenlemeleri yapar.

---

95 Eurohorizons Danışmanlık, **100 Konuda Avrupa Birliği'nin Hayatımıza Etkileri,** İstanbul, 2010, s. 56.

96 Güzel, 1997, ss. 229-230.

97 Güzel, 1997, s. 230.; Konu ile ilgili yapılan bilimsel çalışmalarda genel olarak sosyal güvenlik haklarının ihraç edilebilirliği kavramı veya ihraç kavramı kullanılmıştır. Çalışmamızın bazı bölümlerinde bu kavramın yerine ve aynı anlama gelecek şekilde; hakların taşınabilirliği veya sosyal güvenlik haklarının taşınabilirliği kavramı kullanılmıştır.

98 Devlet Planlama Teşkilatı, s. 137.

Bu maddeden de anlaşılacağı üzere hak sahibi olan kişilere ödeme yapılabilmesi için onların AB sosyal güvenlik alanında yerleşik kişi olmaları gerekmektedir. Yani ikametgâhın AB sınırları dışına çıkarılması halinde kişi bahsi geçen sosyal güvenlik haklarından yararlanamayacaktır.

G. İyi Yönetim ve İşbirliği

İyi yönetim ve işbirliği ilkesi, üye devletlerin birbirlerine her konuda yardımcı olmalarını ve kendi mevzuatlarını uyguluyormuş gibi hareket etmelerini öngören bir ilkedir. Üye devletlerin ilgili kişi ve kurumları sosyal güvenlik hakkındaki tüzük ve diğer hukuk normlarının doğru şekilde uygulanmasın sağlamak üzere her türlü tedbiri almaları iyi yönetimin gereğidir. Ayrıca ilgili kişi ve kurumlar bilgi alış verişinde bulunmak ve işbirliği yapmakla da yükümlüdürler. Üye devletler 883/2004 sayılı Tüzükle getirilen hak ve yükümlülüklerde meydana gelen değişiklikler konusunda gerekli bilgilerin paylaşılmasını sağlamalıdırlar.[99] Üye devletlerin ilgili kurumlarının işbirliği içerisinde söz konusu koordinasyon düzenlemelerini uygulamaları, 883/2004 sayılı Tüzük, Uygulama Tüzüğü ve diğer ilgili kurallar, ulusal sosyal güvenlik yönetimlerinin işbirliğine önem verdiğini ve bu temel üzerine kurulduğunu göstermektedir.[100]

Sonuç olarak iyi yönetim ve işbirliği ilkesi; bir üye devletin otoriteleri, kurumları ve mahkemelerinin diğer üye devletin aynı konuda görevli kurumları arasında işbirliğinin geliştirilmesini, birbirleri ile bilgi alışverişinde bulunmalarını, birbirlerinin iyi uygulamalarından yararlanmalarını ve özellikle de hak sahiplerine yardımcı olmalarını gerektirmektedir.[101]

§ 2. Gelişim Süreci

Avrupa bütünleşme sürecinin nihai amacının bir birlik oluşturmak olması nedeniyle, bütünleşme süreci ekonomik ve politik olmak üzere iki ana yoldan

99 More, ss. 2-3.

100 Sosyal Güvenlik Kurumu, s. 51.

101 Levin/Hirose, 2010 a, ss. 32-33.

ilerlemiştir.[102] Paris Antlaşması ve Roma Antlaşması'nda bu bütünleşme konusunda bazı hükümler yer almaktadır.[103] Özellikle Paris Antlaşması ile genel bir hüküm konulmuş ve üye ülkeler arasında işçilerin serbest dolaşımını sağlamak amacıyla her türlü tedbirin alınacağı düzenlenmiştir. Ayrıca, Roma Antlaşması'nda Avrupa'nın sosyal politikası ve özellikle sosyal güvenliğe ilişkin hükümlere yer verildiği görülmektedir. Bu hükümler kapsamında çıkarılan tüzük ve yönergeler ile sosyal güvenlik alanında koordinasyon yöntemi benimsenmiş ve bu alanda önemli ilerlemeler sağlanmıştır.[104]

ABSGH'nin tarihsel gelişim sürecinde etkilendiği uluslararası sosyal güvenlik normlarının ve özellikle de ILO'nun bu konu ile ilgili çalışmalarının önemli bir yeri bulunmaktadır.[105] Yapılan mevzuat ve uyum çalışmaları sonucunda ABSGH kendine özgü bir sistem olarak varlığını sürdürmekte ve AB'nin bütünleşme sürecine önemli katkılar sunmaktadır.

I. Gelişim Sürecine Katkısı Olan Uluslararası Sosyal Güvenlik Normları

Sosyal güvenlik hakkı evrensel anlamda bir insan hakkı olarak kabul edilmektedir. İnsan haklarının sosyal boyutlarıyla korunması uzun bir tarihsel sürecin ve çeşitli uluslararası kuruluşların çabaları sonucu oluşmuştur. Birleşmiş Milletler (BM), ILO ve Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen çeşitli belgeler sosyal hakların içeriğini geliştirmiş ve bu hakları koruma altına almıştır.[106] Bu kuruluşların

---

[102] Fişne Mustafa, Avrupa Birliği'nin Doğuşu ve Gelişimi, **Avrupa Birliği Ortak Politikalar ve Türkiye Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Politikaların Uyumlaştırılması,** Editörler: Muhsin Kar/Harun Arıkan, İstanbul, 2003, s. 56.

[103] Karluk Rıdvan, Dört Özgürlük Modeli ve Uygulaması, **Avrupa Birliği Hukuku ve Avrupa Kurumları Sempozyumu Kitabı,** 30 Mart-1 Nisan 2005, Ankara, Basım Yılı: 2006, ss. 83-84.; Seven, s. 59.; Kanyılmaz, s. 8.

[104] **EU Legislation (Modernised Coordination),** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=867 Erişim Tarihi: 17.04.2013

[105] **List of Instruments by Subject and Status (13. Social Security),** http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12030:0::NO::: Erişim Tarihi: 17.04.2013

[106] İren Ertan, **Avrupa Birliği İş Hukuku Yönergeleri Karşısında 4857 Sayılı İş Kanununun Durumu,** Yayınlanmış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası, Ankara, 2008, s. 13.

sosyal haklara ilişkin düzenlemelerinde sosyal güvenlik ile ilgili önemli kurallar yer almaktadır.

AB sosyal güvenlik normlarının gelişimine önemli katkılar yapan AB dışındaki uluslararası kuruluşlarca kabul edilmiş sözleşmeler, ilkeler ve standartlar mevcuttur. BM, ILO, Avrupa Konseyi ve AB'nin özellikle temel hak ve özgürlükler konusundaki norm ve politikaları arasında büyük benzerlikler bulunmaktadır.[107] AB'nin sosyal güvenlik düzenlemeleri ILO sözleşmelerinden ve diğer uluslararası belgelerden ayrı ve bağımsız olmakla birlikte AB, ILO'nun deneyimlerini görmezlikten gelememiş ve mevcut uluslararası ve ILO belgelerinden yararlanmıştır.[108] Bu suretle AB'de yer alan ve kişilerin serbest dolaşımı kapsamında bulunan herkes için bir koruma sistemi geliştirilmiştir.

Çalışmamızın bu kısmında uluslararası kuruluşlar tarafından çıkarılan ve AB sosyal güvenlik koordinasyon kurallarına etki eden belgelerden söz edilecektir.

A. Birleşmiş Milletler Sözleşmeleri

Özgürlükler konusunda birçok çalışması bulunan BM'nin temel bir hak olarak sosyal güvenlik konusunda da bazı kararları mevcuttur. Bu kararların ve diğer özgürlüklerin temelini teşkil eden Birleşmiş Milletler Antlaşması 26 Haziran 1945 tarihinde San Francisco'da imzalanmış ve 24 Ekim 1945'de yürürlüğe girmiştir.[109] Türkiye, Antlaşmayı Milletlerarası Adalet Divanı Statüsü'yle birlikte 15 Ağustos 1945'te onaylamıştır. Ülkemiz tarafından da onaylanan BM Antlaşması'nın 1 inci maddesinin 3 fıkrası, BM'nin amaçları arasında "ekonomik, sosyal, kültürel ve insancıl nitelikteki uluslararası sorunların çözümünde; ırk, cinsiyet, dil ve din ayrımı gözetmeksizin herkes için insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygıyı geliştirip özendirmede uluslararası işbirliğini geliştirmek" hükmüne yer vermiştir. Sosyal

---

[107] Tuncay, s. 47.

[108] İren, s. 13.

[109] Öncü Mehmet, Birleşmiş Milletler Barışı Koruma Operasyonlarının Hukuki Temelleri, **Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi,** Cilt: 2, Sayı: 6, 2006, s. 31.

güvenliğin bir insan hakkı olarak kabul edildiği bilindiği için BM de bu alanda faaliyet yürütmeyi amaçları arasına katmış bulunmaktadır. BM, bu amaca yönelik bazı milletlerarası metinleri kabul etmiştir.[110]

Bu metinlerden ilki, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'dir. Tüm ülkelerin pozitif hukuklarında yer alan ve gelişen sosyal güvenlik kavramı, genel ilkeler düzeyinde, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kabul edilen birçok anayasada yerini aldıktan sonra, uluslararası düzeyde de ilk defa 10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde, temel bir hak olarak düzenlenmiştir.[111] Sosyal güvenlik birey ve toplumu çeşitli tehlikelere ve onların etkilerine karşı korumakta ve toplumda sosyal adaletin ve insan haklarının uygulanmasını kolaylaştırmaktadır. Bu nedenle, çağımız bir bakıma sosyal güvenlik çağı olarak ifade edilmektedir.[112]

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, insan hakları konusundaki temel metinlerden birisi olarak kabul edilmesinin yanı sıra Bildirgede sosyal güvenlik konusunda bazı hükümlere yer verilmiştir.[113] Bu hükümlerle sosyal güvenlik konusunun uluslararası bir anlam ifade ettiği vurgulanmaktadır.[114] Bildirgede sosyal güvenlik hakkını doğrudan veya dolaylı ilgilendiren hükümler aşağıdaki şekilde ifade edilebilir.[115]

---

[110] TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, **Birleşmiş Milletler Antlaşması,** http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/3-30.pdf Erişim Tarihi: 18.04.2013; Arıcı, 1997, s. 15.

[111] Nickel James W., **Making Sense of Human Rights: Philosophical Reflections on The Universal Declaration of Human Rights,** California, 1987, s. 2.; Güzel Ali/Okur Ali Rıza/Caniklioğlu Nurşen, **Sosyal Güvenlik Hukuku,** İstanbul, 2010, s. 37.; 6 Nisan 1949 tarih ve 9119 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile ülkemizde "İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin Resmi Gazete'de yayımlanması, yayımdan sonra okullarda ve diğer eğitim müesseselerinde okutulması ve yorumlanması ve bu Bildirge hakkında radyo ve gazetelerde münasip neşriyatta bulunulması" kararlaştırılmıştır. Bakanlar Kurulu Kararı 27 Mayıs 1949 tarih ve 7217 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

[112] Kocaoğlu A. Mehmet, Türkiye'deki Ekonomik ve Sosyal Haklardaki Dengesizlik: En Büyük İnsan Hakları İhlalidir, **Türkiye'de İnsan Hakları Konferansı,** 7-9 Aralık 1998, Ankara, 2000, s. 366.

[113] Arıcı, 1997, ss. 15-16.

[114] Morsink Johannes, **The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting and Intent,** Pennsylvania, 1999, s. 89.

[115] Alpar, ss. 3-4.; Turan Ercan, Sosyal Güvenlik Hakkı, **Kamu-İş Dergisi,** Cilt: 7, Sayı: 3, 2003, ss. 9-12. http://www.kamu-is.org.tr/pdf/7316.pdf Erişim Tarihi: 20.09.2013

Sosyal güvenlik hakkı Bildirgenin 22 nci maddesinde yer almaktadır. Madde ile herkesin, toplumun bir üyesi olması nedeniyle sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu, insanların onur ve kişiliklerinin özgürce gelişmesi için zorunlu olan ekonomik, toplumsal ve kültürel haklarını, ulusal çabalar ve uluslararası iş birliği yoluyla her devletin örgütleri ve kaynaklarıyla orantılı olarak gerçekleştirmesi haklarının bulunduğu ifade edilmektedir.[116]

Bildirgenin 23 üncü maddesi; herkesin işini serbestçe seçme, adaletli ve elverişli koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma, eşit iş için eşit ücret alma, kendisi ve ailesi için insan onuruna yaraşır ve gerekirse her türlü sosyal koruma önlemleriyle desteklenmiş bir yaşam sağlayacak adil ve elverişli bir ücreti hak etme, sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkına sahip olduğunu beyan etmektedir.

Bildirgede ayrıca kısa ve uzun vadeli sigorta kollarına da 25 inci madde kapsamında atıfta bulunulmuştur. Buna göre, herkesin kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı vardır. Herkes, işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi iradesi dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahiptir. Anaların ve çocukların özel bakım ve yardım görme hakları vardır. Bütün çocuklar, evlilik içi veya evlilik dışı doğmuş olsunlar, aynı sosyal güvenceden yararlanırlar.

Bildirge, hukuki açıdan bağlayıcılığı olmayan ve imzacı devletlere bir yükümlülük getirmeyen bir belgedir. Çünkü bildirgede yer alan hak ve özgürlüklerin ne ölçüde kullanılacağı ve bunların denetiminin nasıl yapılacağı belirtilmemiştir. Bununla birlikte insan hakları ve tez konumuzu teşkil eden sosyal güvenlik ile ilgili olarak ülke normlarının hazırlanmasında ilham kaynağı olmuştur.[117]

---

[116] **The International Bill of Human Rights,** United Nations, ss. 4-5. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Compilation1.1en.pdf Erişim Tarihi: 03.09.2012

[117] Nickel, ss. 39-40.; Gülmez Mesut, İnsan Haklarının Uluslararası Korunmasında Sözleşme-Dışı Sistemler ve Türkiye, **Türkiye'de İnsan Hakları Konferansı,** 7-9 Aralık 1998, Ankara, 2000, ss. 165-166.

10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ve Bildirgede yer alan sosyal güvenlik hakkının ülke mevzuatlarındaki teorik gelişimine ve uygulamada toplumların buna uyumuna bakıldığında BM'nin bu konudaki çabasının oldukça olumlu sonuçları doğurduğu görülmektedir.

BM'nin sosyal güvenlik konusunda kabul ettiği diğer bir hukuki metin Mültecilerin Statüsüne Dair Sözleşmedir. Sözleşme, 22 Nisan 1954 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye, Sözleşmeyi 24 Ağustos 1951 tarihinde imzalamış ve 29 Ağustos 1961 tarihinde ihtirazi kayıtla onaylamıştır. İhtirazi kayıtta, sözleşmenin hiçbir hükmünün, mülteciye Türkiye'de Türk uyruklu kimselerin haklarından fazlasını sağladığı şeklinde yorumlanamayacağı ifade edilmektedir.[118] Bu kayıtla, ülkemizde mevzuata uygun şekilde bulunan mültecilere sosyal güvenlik hakkı tanınmakta aynı zamanda vatandaşlarla eşit bir seviyede olanaklar sunulmaktadır.

Mültecilerin insan haklarının korunmasına dair hükümler başta olmak üzere, bulundukları ülkelerdeki statülerine dair hükümler içeren bu sözleşmede; mültecilerin sosyal güvenlik bakımından korunmasına dair hükümler 23 ve 24 üncü maddelerde yer almaktadır. Sözleşmenin İş Mevzuatı ve Sosyal Güvenlik başlığını taşıyan 24 üncü maddesi sosyal güvenliğe dair kurallara yer vermektedir.[119] Sözleşme kapsamında; hakların kazanılması ve korunmasında eşit muamele, aile ödeneklerinden yararlandırma, sosyal güvenlik risklerine karşı korunma ve ölen mültecilerin hak sahiplerine yardım gibi konular düzenlenmiştir.

Mülteciler ülkemizde mevzuata uygun şekilde bulundukları sürece sağlık ve çalışma hakkından dolayısıyla da yukarıda bahsi geçen sosyal güvenlik haklarından yararlanabilmektedirler.[120]

---

118 TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, **Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme,** s. 179. http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/179-199.pdf Erişim Tarihi: 16.04.2013

119 TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, **Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme,** ss. 187-188. http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/179-199.pdf Erişim Tarihi: 16.04.2013

120 Başak Cengiz, **Mülteciler, Sığınmacılar ve Yasa Dışı Göçmenler,** Ankara, 2011, ss. 43-44.

BM'nin vatansız insanlara, bulundukları ülkede istikrarlı bir yaşam statüsü sağlamaya yönelik çalışmalarının sonucu olarak 6 Haziran 1960 tarihinde "Vatansızların Statüsüne Dair Sözleşme" yürürlüğe girmiştir. Bu Sözleşme, onların sosyal güvenlik haklarını da düzenleyen önemli bir hukuki metindir.[121]

Sözleşmenin; 23 ve 24 üncü maddeleri, Mültecilerin Statülerine Dair Sözleşmenin 23 ve 24 üncü maddeleri ile aynı şekilde düzenlenmiştir. Bu hükümlere göre, antlaşmaya taraf olan ülkelerin, vatansızlara da sosyal güvenlik açısından vatandaşlarla eşit işlem yapmaları gerekmektedir.[122]

3 Ocak 1976 tarihinde yürürlüğe girmiş ve sosyal güvenliğe ilişkin kuralları da içeren Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara Dair Milletlerarası Sözleşme AB sosyal güvenlik kurallarına yol gösterici bir özelliğe sahip olan BM sözleşmelerinden bir diğeridir.[123]

Sözleşmede; özellikle cinsiyet, milliyet ve toplumsal köken ayrımı gözetilmeden eşit yararlanma hakkı vurgulanmış olup kişilere bu hakkın verilmesi ve kullandırılması konusunda mevzuat desteği sağlanmıştır. Sosyal güvenlik konusunda ise sözleşmeye üye devletlerde yaşayan kimselere ayrım yapılmaksızın sosyal sigorta hakkı tanındığı ifade edilmiştir.[124]

Sözleşmede sosyal güvenlik bakımından; erkeklerle kadınların eşit olarak yararlanma hakkının bulunduğu (m. 3), herkesin sosyal güvenlik hakkının olduğu (m.

---

121 **Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme,** s. 1. http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin127.pdf Erişim Tarihi: 15.04.2013

122 **Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme,** ss. 7-8. http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin127.pdf Erişim Tarihi: 15.04.2013

123 **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,** United Nations, s. 3. http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/cescr.pdf Erişim Tarihi: 03.09.2012

124 Sadruleşrafi Hüseyin Ali, 3201 Sayılı Kanunun Uygulanmasında Yabancı Ülkelerde Çalışan Türk Vatandaşlarının Türkiye'ye Kesin Dönüş Yaptıktan Sonra Oradan Kısa Bir Süre İşsizlik Yardımı Almalarının Sosyal Güvenlik Hakkına Etkisi, **Milletlerarası Hukuk Bülteni,** Yıl: 22, 2002, ss. 680-681.

9), ailenin, özellikle bağımlı çocukların bakımı ve eğitimi açısından en geniş biçimde korunacağı ve destekleneceği (m. 10/1), doğum öncesi ve sonrasında makul bir süre için analara özel korunma sağlanacağı (m. 10/2), çocuklar ve gençlerin ekonomik ve sosyal sömürüden korunacağı (m. 10/3) ifade edilmiştir.[125]

BM Genel Kurulu'nun 18 Aralık 1979 tarihli toplantısında kabul edilmiş ve 3 Eylül 1981 tarihinde yürürlüğe girmiş ve özellikle AB sosyal güvenlik koordinasyon kurallarında önemli bir yere sahip olan cinsiyet ayrımcılığının yasaklanmasına ilişkin kuralı destekleyen "Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Kaldırılmasına Dair Sözleşme" cinsiyet eşitliği açısından önemli bir sözleşmedir.[126] Sözleşme; kadınlara karşı temel, ekonomik, sosyal ve siyasi haklar bakımından her türlü ayrımcılığın kaldırılmasını öngörmektedir.[127]

Türkiye'nin taraf olduğu ve doğrudan kadının insan haklarını ilgilendiren temel uluslararası sözleşmelerin başında gelen iki sözleşmeden birisi olan bu sözleşmeyi (CEDAW)[128] ülkemiz 1985 yılında onaylamıştır.[129] Diğer önemli sözleşme ise bu sözleşmeye ilişkin "Ek İhtiyari Protokol"dür (CEDAW Sözleşmesi İhtiyari Protokolü). Bu Protokol, ülkemizde, 29 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.[130]

Sözleşmenin temel amacı, kadınlara yönelik her türlü ayrımcılığı ve farklı muamele yapılmasını önlemektir. Sözleşme ile dil, inanç, cinsiyet gibi konularda

---

[125] **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,** United Nations, ss. 3 vd. http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/cescr.pdf Erişim Tarihi: 03.09.2012

[126] Ertürk Şükran/Özdamar Demet, Kadınlara Karşı Şiddet ve Ayrımcılık, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt: 11, Özel Sayı, 2009 (Basım Yılı: 2010), ss. 1206-1207.

[127] Birleşmiş Milletler, **Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi ve İhtiyari Protokol,** Milletvekilleri İçin El Kitabı (Çev: Ayşe Sayın), Geneva, Switzerland, 2003, ss. 10-11.

[128] Yabancı dilde yazılan kaynaklarda ve bazı Türkçe kaynaklarda CEDAW olarak tanıtılan bu sözleşmenin kısaltılmış adının açılımı "Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women" olarak belirtilmektedir.

[129] Ertürk/Özdamar, ss. 1173-1174.

[130] Dinçkol Bihterin, Kadın-Erkek Eşitliği İçin Pozitif Ayrımcılık, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,** Yıl: 4, Sayı: 8, 2005, ss. 108-109.; Ertürk/Özdamar, s. 1174.

ayrımcılık yapılmaması, bu ve benzeri konularda ayrımcılığa neden olabilecek hukuk kurallarının ülke mevzuatlarından çıkarılması öngörülmektedir (m. 1).

Bu bağlamda sözleşmeye taraf ülkelerin yükümlülüğü; bu türlü ayrımcılığa neden olabilecek mevzuat hükümlerini yeniden düzenlemek, gerekli her türlü tedbiri almak ve idari bakımdan da bu tür ayrımcılığa izin ve imkân vermemektir (m. 2). Dolayısıyla sözleşme ile kadınlara karşı her türlü ayrımcılık niteliğindeki uygulamaların önlenmesi amaçlanmıştır.[131]

Ayrımcılığı önlemeye yönelik yukarıdaki genel hüküm dışında sosyal güvenlik riskleri açısından da "eşit muamele" kuralına bu sözleşmede yer verilmiştir.[132]

Çocuk Hakları Sözleşmesi, BM üyesi tüm devletlerce imzalanması ve kısa süre içinde yürürlüğe girmesi için yoğun çaba sarf edilen uluslararası bir metindir.[133] Çocuk haklarını tespit ve bu hakların korunması bakımından sözleşmeye taraf ülkelere gerekli her türlü tedbiri alma yükümlülüğü getiren ve 17 Ağustos 2000 tarihine kadar 190 devlet tarafından onaylanmış olan bu sözleşme, BM Genel Kurulu'nun 20 Kasım 1989 tarihli toplantısında oylama yapılmaksızın kabul edilmiş ve 1990 yılında yürürlüğe girmiştir.[134]

Çocuğa insan onurunun gerektirdiği her türlü hakkın sağlanması ve sağlanan hakların korunması konusunda taraf devletlere görevler yükleyen bu sözleşmenin 23 üncü maddesinde, zihni ve/veya bedeni açıdan engelli çocukların sosyal güvenlik açısından özel bir şekilde korunmasının gerektiği belirtilmektedir. Madde ile ayrıca

---

131 Güngör Ayşegül (Editör), **Kadın Haklarına İlişkin Uluslararası Hukuk Düzenlemeleri,** Ankara, 2012, ss. 17-22.

132 Birleşmiş Milletler, s. 99.

133 Centel Tankut, Çocuk Hakları Sözleşmesi, Çalışan Çocuklar ve Türkiye, **Kamu-İş Dergisi,** Cilt: 4, Sayı: 2, 1997, s. 1. http://www.sosyalsiyaset.net/documents/tankut_centel_5.htm Erişim Tarihi: 04.12.2012

134 Türkiye, Çocuk Hakları Sözleşmesini 14.9.1990 tarihinde imzalamıştır. 9.12.1994 tarih ve 4058 sayılı Kanun ile onaylaması uygun bulunan bu sözleşme 27.1.1995 tarih ve 22184 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.; Gülmez Mesut, **İnsan Hakları ve Demokrasi Eğitimi,** Ankara, 2001, ss. 85-86.

bu durumdaki çocuklara özel bir bakım yapılması ve bu bakımın ücretsiz olması öngörülmektedir (m. 23/2-3).[135]

Sözleşmenin 26 ncı maddesi çocukların sosyal güvenlik hakları açısından korunmasına ilişkin kuralları ihtiva etmektedir. Maddeye göre, sözleşmeye taraf devletler çocukların sosyal sigorta dâhil sosyal güvenlik sisteminden sağlanan haklardan çocuklara faydalanma hakkını tanıyacaklar, milli mevzuatlarında bu hakkın tamamıyla verilmesi için gerekli tedbirleri alacaklardır. Bu madde hükmü dikkate alındığında, BM Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin çocukla ilgili girişimlerde çocuğun yararını gözetmeyi temel bir ilke (m. 3/1) olarak benimsediği ve bu konuda gerekli diğer hükümleri ihdas ettiği anlaşılmaktadır.[136]

Çocuk Hakları Sözleşmesi'ni kabul eden ülkemiz, 1982 Anayasası'nın 60 ncı maddesi ile herkese dolayısıyla da çocuklara sosyal güvenlik hakkını tanımış, 61 inci maddesinde ise Devletin, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alacağı ve bu amaçlarla gerekli teşkilat ve tesisleri kuracağı veya kurduracağı ifade edilmiştir. Ülkemizde sosyal güvenlik sistemi kurulmakla birlikte uygulamada özellikle sosyal güvenlik hakkının ülkenin her yerinde aynı olanakları sunabilecek kapasiteye sahip olmaması ve bebek ölümlerinin oran olarak gelişmiş ülkelerin üzerinde olması eleştirilen bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu konuda BM Çocuk Hakları Komitesi'nin Türkiye Raporunda bir değerlendirme yer almaktadır.[137]

2003 yılında yürürlüğe giren "Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme bu konuda bahsi geçen son

---

[135] Örün Emel/Tatlı Mustafa Mansur, Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi'ne Göre Türk Çocuklarının Sağlık ve Sosyal Hakları Açısından Durumu, **Yeni Tıp Dergisi,** Cilt: 29, Sayı: 3, 2012, ss. 133, 135.; **Convention on The Rights of The Child,** United Nations, ss. 1-15. http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/crc.pdf Erişim Tarihi: 04.09.2012

[136] Küntay Esin, Çocuk Hakları ve Aile İçi İlişkiler: BM Çocuk Hakları Sözleşmesi Üzerine Bir Yorum, **Türkiye'de İnsan Hakları Konferansı,** 7-9 Aralık 1998, Ankara, 2000, s. 542.

[137] Tüzün Işık (Derleyen), **Eğitim Hakkı ve Eğitimde Haklar: Uluslararası İnsan Hakları Belgeleri Işığında Ulusal Mevzuatın Değerlendirilmesi,** İstanbul, 2009, ss. 235-236.

sözleşmelerdendir. Sözleşmeyle; göçmen işçilerin ve onların ailelerinin vatandaşlarla eşit muameleye tabi tutulması, göçmenlerin korunmaları ve kötü muameleye uğramalarının önlenmesi amaçlanmıştır.[138]

Göçmen işçi sözlük anlamıyla; kendi ülkesinden ayrılarak, yerleşmek ve çalışmak amacıyla başka ülkeye giden kimse, aile veya topluluklardır.[139] Ülkeden ayrılma çeşitli nedenlerden örneğin; ekonomik, siyasi, dini vs. kaynaklanmış olabilir.[140] Ancak göçmen işçilerin genellikle ekonomik sebeplerden dolayı göç ettikleri bilinen bir gerçektir.

Sözleşmede bahsedilen "aile fertleri" kavramı, göçmen işçilerle evli kişilere veya onlarla yürürlükte olan mevzuat uyarınca evlenmeye eşit neticeler doğuran bir ilişki içinde bulunan kişilere, kendilerine bağımlı çocuklarına ve yürürlükteki kanunlar veya ilgili ülkeler arasında akdedilmiş ikili veya çok taraflı anlaşmalar uyarınca aile ferdi sayılan diğer bağımlı kişilere atıfta bulunur (m. 4).

Sözleşmede, göçmen işçiler ve ailelerinin sosyal güvenlik hakkı bakımından korunmasına ilişkin olan hükümler 27 ve 28 inci maddelerde düzenlenmiştir.[141] Sözleşme göçmen işçilere; çalışma şartları ve ücret konularında onlara eşit davranılması, sendikaya katılma, sosyal güvenlik, acil tıbbi bakım ve bilgilendirilme hakkını sağlamaktadır.[142] Güvence altına alınan bu haklar bir bütün olarak göçmen işçiler ve ailelerinin sosyal güvenlik haklarını koruma altına almaktadır. Bu

---

138 Türkiye tarafından 13 Ocak 1999 tarihinde imzalanan, 26.4.2001 tarihli ve 4662 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan "Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme" 08 Temmuz 2004 tarih ve 25516 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.; Akıntürk Esen, Birleşmiş Milletlerin Göçmen İşçilere İlişkin Sözleşmesi, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** Cilt: 9, Sayı: 2, 2007, s. 1.

139 Türk Dil Kurumu, **Güncel Türkçe Sözlük,** 2010, http://www.tdk.gov.tr/sozluk.html. Erişim Tarihi: 30.08.2012; Şen Murat, **Türkiye Cumhuriyeti'nin Onayladığı İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Alanındaki Çok Taraflı Uluslararası Sözleşmeler,** Ankara, 2003, ss. 243 vd.

140 Doğan D. Mehmet, **Büyük Türkçe Sözlük,** Ankara, 1990, s. 816.

141 Karaca Nuray Gökçek, Uluslararası İlke ve Standartlar Çerçevesinde Göçmen İşçilerin Haklarının Korunması, **Çimento İşveren Dergisi,** Sayı: Ocak, 2005, ss. 22-23.

142 Akıntürk, s. 6.

bakımdan BM'nin bu sözleşmesinde yer alan hükümler AB sosyal güvenlik kurallarını destekler niteliktedir.

B. ILO'nun Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin Temel Normları

1919 yılında kurulmuş olan ILO, sosyal adaletin ve uluslararası insan ve çalışma haklarının iyileştirilmesi için çalışan bir BM ihtisas kuruluşudur.[143] Dünya savaşının yarattığı karışıklık sonucu ortaya çıkan ILO, evrensel ve sürekli barışın ancak sosyal adalet ile sağlanabileceğini savunan bir temel ilke üzerine kurulmuştur.[144]

ILO, sözleşmeler ve tavsiye kararları[145] yoluyla; çalışma hayatına ilişkin temel haklar, örgütlenme özgürlüğü, sosyal güvenlik, toplu pazarlık, zorla çalıştırmanın engellenmesi, fırsat ve muamele eşitliği gibi çalışmaya ilişkin tüm konuları düzenlemekte ve uluslararası çalışma standartları oluşturmaktadır. Ayrıca; mesleki eğitim ve rehabilitasyon, istihdam politikası, iş hukuku, endüstriyel ilişkiler, çalışma şartları, yönetimin geliştirilmesi, kooperatifler, sosyal güvenlik, çalışma istatistikleri, iş sağlığı ve güvenliği konularında ilgililere teknik yardım sağlamaktadır. BM sistemi içinde ILO'nun yönetim kurullarına; işçi ve işverenin hükümetlerle eşit olarak katıldığı, kendine has olan üçlü bir yapısı vardır.[146]

ILO, uluslararası çalışma standartlarını düzenleyen ve denetleyen küresel bir organ sıfatıyla üye ülkelerle birlikte çalışarak çalışma standartlarına uygulamada saygı gösterilmesini temin etmenin yollarını araştırmaktadır.[147] Ayrıca sosyal güvenlik konusunda da temel kuralları hazırlamaktadır. Bilindiği üzere İnsan Hakları

---

143 Koç Yıldırım, **Türkiye-ILO İlişkileri,** Ankara, 2000, s. 1.

144 **ILO Amaç ve İlkeler,** http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/ilo_amac.htm Erişim Tarihi: 05.09.2012

145 Bugün itibariyle ILO tarafından çıkarılmış 189 sözleşme ve 202 tavsiye kararı bulunmaktadır. ILO sözleşmeleri ve tavsiye kararlarının tam metinlerine ulaşmak için Bkz. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0 Erişim Tarihi: 06.08.2013

146 **ILO Amaç ve İlkeler,** http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/ilo_amac.htm Erişim Tarihi: 05.09.2012

147 ILO Ankara Ofisi, **Çocuk İşçiliğinin Sona Erdirilmesi: Türkiye Deneyimine Kapsamlı Bir Bakış,** Ankara, 2010, s. 1. http://www.ilo.org Erişim Tarihi: 05.09.2012

Evrensel Bildirgesi'nde toplumda herkesin sosyal güvenlik hakkı olduğu beyan edilmektedir. Bir insan hakkı olarak sosyal güvenliğin kabulü sosyal hakların geliştirilmesinde bir dönüm noktası olmasına rağmen, bu hakkın nasıl kullanılacağı tespit edilmemiştir. Bu konuda ILO tarafından düzenlenen ve sosyal güvenlik hakkının geliştirilmesine olanak tanıyan kapsamlı birçok sözleşme hazırlanmıştır.[148]

ILO, bu sözleşmelerle çalışma yaşamının birçok alanında olduğu gibi sosyal güvenlik konusunda da standart kurallar hazırlamakta ve ülkelere yol gösterici olmaktadır.[149] ILO'nun sosyal güvenlik alanında hazırlamış bulunduğu çok sayıda sözleşme ve tavsiye kararlarının bir kısmı genel nitelikli bir kısmı ise belirli bir sosyal güvenlik riskine ilişkin olarak hazırlanmıştır. Burada sadece konumuza ilişkin önemli yer teşkil ettiğini düşündüğümüz hukuki metinlere değinilecektir.

ILO'nun tarihsel bakımdan bu konudaki en önemli bildirgelerinden birisi Filadelfiya Bildirgesidir.[150] Bildirgede, sosyal güvenliğe ilişkin bazı hükümlere yer verilmiş olup, bu hükümler taraf ülkelerde oluşturulan sosyal güvenlik sistemlerine ilham kaynağı olmuştur.[151]

1. Sosyal Güvenliğin Asgari Şartlarına İlişkin 102 sayılı Sözleşme

Sosyal Güvenliğin Asgari Şartlarına İlişkin 102 sayılı Sözleşme[152] ILO'nun sosyal güvenlik alanında milletlerarası düzeyde geçerli olmasını öngördüğü asgari

---

148 Dijkhoff Tineke, The Contested Value of International Social Security Standarts in The European Union, **European Journal of Social Security,** Volume: 14, No: 3, 2012, s. 176.

149 Korda Maria/Pennings Frans, The Legal Character of International Social Security Standards, **European Journal of Social Security,** Volume: 10, No: 2, 2008, s. 131.

150 Kapar Recep, Adil Bir Küreselleşme İçin Sosyal Adalet Uluslararası Çalışma Örgütü Bildirgesi, **Çalışma ve Toplum Dergisi,** Sayı: 23, 2009, s. 61.; Koç, s. 1.; **ILO'nun Amaç ve Hedeflerine İlişkin Bildirge,** http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/ilo_filadelfiya.htm Erişim Tarihi: 05.09.2012

151 **Filadelfiya Bildirgesi,** http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/ilo_pol.htm Erişim Tarihi: 05.09.2012

152 Adı geçen sözleşmeyi Ülkemiz 29.7.1971 tarih ve 1451 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 sayılı Sözleşmenin Onanmasına Dair Kanun ile (Resmi Gazete Tarih: 10.8.1971 ve Sayı: 13922) uygun bulmuştur.

standartları tespit eden bir sözleşmedir. Sözleşme, 28 Haziran 1952 tarihinde ILO tarafından kabul edilmiştir.

102 sayılı Sözleşme ile sosyal güvenliğin tanımlanması ve sosyal güvenlik risklerinin tespiti yanında; herkes için sosyal güvenliği teşvik etmek, sosyal güvenlik sistemlerinin oluşturulması veya yeniden düzenlenmesinde devletlere yol göstermek ve sosyal güvenlikte daha yüksek standartlara ulaşabilmenin temelini oluşturmak gibi birçok amacı yerine getirmek için hazırlanmıştır.[153]

102 sayılı Sözleşme ile sosyal güvenlik alanında; sağlık yardımları, hastalık ödenekleri, işsizlik yardımları, ihtiyarlık yardımları, iş kazalarıyla meslek hastalıkları halinde yapılacak yardımlar, aile yardımları, analık yardımları, maluliyet yardımları ile ölüm yardımlarına ilişkin asgari standartlar ve yardımların muhtevalarının nelerden ibaret olması gerektiğine dair esaslar tespit edilmektedir.

87 maddeden ibaret olan ve ayrıca sosyal güvenlik konusundaki temel riskleri tespit eden bu Sözleşme'de yabancılara eşit işlem yapılması ve vatandaşlarla aynı haklara sahip kılınmasına dair bir madde de (m. 68) bulunmaktadır. Bu madde günümüz AB sosyal güvenlik sisteminin temel kurallarından birisi olan eşit muamele kuralı ile aynı sonuca yöneliktir. 68 inci maddeye göre;[154] *"Yabancı uyruklu mukimler vatandaşlarla aynı haklara sahip olurlar. Şu kadar ki, mevzuat, tamamı veya mühim bir kısmı amme fonlarından karşılanan yardımlar ve yahut yardım kısımlarına taallûk eden hususlarla geçici devre yardımlarına taallûk eden hususlarda, yabancılarla memleket uyruğunda olmakla beraber üyenin ülkesi dışında doğmuş olanlar hakkında, hususi hükümleri ihtiva edebilir.*

İşçi ve hizmetlilere tatbik olunan primli sosyal güvenlik sistemlerinde, sözleşmenin ilgili bölümündeki mükellefiyetleri kabul etmiş bulunan diğer bir üye Devletin uyruğunda olan korunan kimseler, mezkûr bölüm tatbikatında vatandaşlarla

153 Dijkhoff, s. 176.

154 Şen, 2003, s. 426.

aynı haklara sahip olurlar. Şu kadar ki, bu paragrafın tatbikatı, mütekabiliyet esasını derpiş eden iki veya çok taraflı anlaşmaların yapılmış olması şartına bağlanabilir."

102 sayılı Sözleşme'de dokuz risk sayılmıştır. Türkiye, bu risklerden sekiz tanesini kabul etmiş sadece aile ödenekleri riskini henüz kabul etmemiştir.[155] Türkiye'nin belirli hükümlerini onaylamış olduğu 102 sayılı Sözleşmenin 40 ıncı maddesinde aile yardımları "*yardım yapılacak hal, mevzuatla tayin olunacağı şekilde, çocukların geçimini sağlama mükellefiyeti"* olarak tanımlanmıştır. Yapılacak yardımlar ise sözleşmenin 42 nci maddesinde konulacak şartlar çerçevesinde periyodik ödemeler yapılması; *çocuklara yiyecek, giyecek, mesken, tatil geçirme yerleri veya ev idaresinde yardım sağlanması* olarak sıralanmıştır.[156]

102 sayılı Sözleşme, sosyal güvenliğin asgari standartlarını tespit etme ve bu konuda uluslararası alanda hareket halinde olanların haklarının korunmasını temin etmede çok önemli bir yere sahip temel belgedir. Bu açıdan da AB sosyal güvenlik uygulamalarına katkı sağlamaktadır.

2. Sosyal Güvenlik Açısından Vatandaşlarla Vatandaş Olmayanlara Eşit İşlem Yapılmasına İlişkin 118 sayılı Sözleşme

ILO 118 sayılı Sözleşmeyi, 28 Haziran 1962 tarihinde kabul etmiştir. Sözleşme "1962 Sosyal Güvenlik Eşit Muamele Sözleşmesi" olarak ta anılmaktadır.[157] Sözleşmenin[158] özü; sözleşmeye taraf ülkelerin diğer ülke vatandaşlarına da sosyal güvenlik hakkını tanımaları ve yardımlara hak kazanma açısından ikamet şartına bağlı olmaksızın herkese eşit muamele yapılmasını sağlamaktır. Bu kural sözleşmenin ilgili maddesinde açıkça ifade edilmektedir. Bu hükme göre; Bu sözleşmeyi uygulayan her üye, sözleşme mükellefiyetlerin kabul ettiği sosyal

---

155 Akkaya, s. 23.; Alpar, s. 5.

156 Atatanır Hicran, Sosyal Güvenlik ve Aile Yardımları Uygulamaları, **Çalışma İlişkileri Dergisi,** Cilt: 2, Sayı: 1, 2001, s. 150.

157 Ekdemir, s. 913.

158 Adı geçen sözleşmeyi Ülkemiz 29.7.1971 tarih ve Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 118 sayılı Sözleşmenin Onanmasına Dair 1453 sayılı Kanun ile kabul etmiştir. Kanun 9 Haziran 1973 tarih ve 14559 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

güvenlik dallarında, ülkesinde, bu sözleşmeyi uygulayan diğer üye ülke vatandaşlarına, sosyal güvenliğe tabi olma ve yardımlardan yararlanmaya hak kazanma bakımlarından, kendi vatandaşları ile eşit işlem yapar (m. 3/1).

Sosyal güvenlik yardımlarından yararlanma bakımından eşit muamele, ikamet şartına bağlı olmaksızın sağlanır. Eğer, diğer bir üye devletin mevzuatına göre, belli bir sosyal güvenlik dalındaki yardımlardan yararlanmak için o üyenin ülkesinde ikamet etme şartı var ise o üye ülke vatandaşlarının söz konusu sosyal güvenlik dalı yardımlarından yararlandırılmaları ikamet şartına bağlanabilir (m. 4/1).

3. *Sosyal Güvenlik Haklarının Korunmasına İçin Milletlerarası Bir Sistem Kurulmasına İlişkin 157 sayılı Sözleşme*

ILO'nun 21 Haziran 1982 tarihinde kabul ettiği bu sözleşmede, sosyal güvenlik yardımları ile ilgili haklar (tıbbi bakım, hastalık, analık, malullük, yaşlılık, ölüm, iş kazaları ve meslek hastalıkları, işsizlik, aile yardımları ile rehabilitasyon yardımları) konusunda uyulması gereken kurallar tespit edilmiştir (m. 2).

Sözleşmede sosyal güvenlik haklarının korunmasını temin etmek üzere bazı temel kurallar geliştirilmiştir.[159]

Uygulanacak mevzuatın belirlenmesi; kanunlar ihtilafına meydan vermeden, sosyal güvenlik açısından korumasızlığa yol açmayacak, çifte prim ödemesine sebep olmayacak, başkaca yükümlülüklerde, yardımlarda ve primlerde mükerrerliğe meydan vermeyecek şekilde üye ülkelerin karşılıklı anlaşmasına bağlı tutulmuştur (m. 5/2).

Sözleşmenin diğer bir hükmüne göre, sosyal güvenlik haklarının korunmasını sağlamak üzere: a- karşılıklılık esasına dayalı olmak, b- işçiler (sınır işçileri ve mevsimlik işçiler dâhil) ve üye ülkelerden birisinin vatandaşı olmak şartı ile aileleri,

[159] **Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982, (No. 157),** http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312302 Erişim Tarihi: 01.09.2012

bağımlılarını kapsamak, c- üye ülkelerden birisinde ikamet eden mülteciler ve vatansız kimseleri de kapsamak, d- aksi kararlaştırılmadıkça üye ülkelerden birisinin kurumunun diğer kurum adına yaptığı harcamalar veya ödemelerin öteki ülkeden tahsilini talep etmek, e- primlerde, yükümlülüklerde ve sağlanılan yardımlarda mükerrerliğe düşülmemek esas olmak üzere mekanizmalar kurulacaktır (m. 4/3).

Sözleşmeye göre; farklı üye ülkelerde kazanılmış bulunan haklar sigortalılık, çalışma, mesleki faaliyet veya ikamet süreleri açısından ihtiyaç duyulduğu kadarı ile birleştirilebilecektir (m. 7/1). Üye ülkeler niteliği itibari ile farklı olan sürelerin birleştirilmesinde özel düzenlemeleri anlaşma ile yapabilirler (m. 7/3).

Sözleşmede, uzun vadeli sigorta kollarından yapılacak yardımlarda, orantılılık prensibinin uygulanması hususunda bir formül üzerinde üye ülkelerin anlaşabilecekleri ifade edilmektedir (m. 8/1). Buna benzer bir kural, emeklilik maaşlarının hesaplanmasında ve ödenmesinde AB sosyal güvenlik koordinasyonu sisteminde bulunmaktadır.

Üye ülkelerden birisinde kazanılmış bulunan; malullük, yaşlılık, ölüm nakit yardımları ile iş kazalarına bağlı olarak doğan malulen emekli aylıkları ve ölüm ödenekleri diğer üye ülkelerin vatandaşlarına, mültecilere ve vatansızlara ikamet yerine bakılmaksızın ödeneceği sözleşmede belirtilmektedir (m. 9/1).

Sözleşmeye göre, üye ülkelerin yetkili otoriteleri veya kurumları birbirlerine bu sözleşmenin uygulanması açısından destek vereceklerdir (m. 12). Bu destekler ücretsiz yapılacaktır (m. 12/2). Kendilerine yönelen talep ve belgelerin yabancı ülke dili ile yazılmış olması, talebin reddi için bir gerekçe olarak kullanılmayacaktır (m. 12/3). Sosyal güvenlik ödemeleri yetkili kurumca doğrudan yapılabileceği gibi üye ülke sosyal güvenlik kurumları tarafından da hak sahibine ödenebilir (m. 13).

157 sayılı Sözleşme, hükümleri itibari ile sosyal güvenlik alanında kazanılmış hakların korunması açısından önem arz etmektedir.

II. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukukunun Doğuşu ve Gelişim Süreci

A. Gelişim Süreci

Serbest dolaşım hakkı, Roma Antlaşması'nda "Topluluğun Temelleri" başlığı altında yer almaktadır. Serbest dolaşım konusunun antlaşmada yer aldığı başlık aynı zamanda bu konuya verilen önemin bir göstergesidir. Ortak pazarın kurulması konusunda önemli görülen serbest dolaşım hakkının önündeki engellerden birisi sosyal güvenlik hakkıdır. Başka ülkede çalışan işçi kendi ülkesinde kazandığı sosyal güvenlik haklarını yitiriyorsa, serbest dolaşım hakkının varlığı fazla bir önem taşımayacaktır. Bu açıdan serbest dolaşım hakkının kullanılabilmesinin koşulu, bu haktan yararlananlar lehine bir sosyal güvenlik rejiminin oluşturulması olduğu düşünülmektedir.[160]

Roma Antlaşması'nda, Topluluk içinde yer değiştiren işçilerin sosyal güvenliği konusunda gerekli önlemlerin alınması (m. 121) ve üye ülkeler arasında bu konuda sıkı bir işbirliğinin sağlanması (m. 118) hususları yer almaktadır. Bunun yanında 42 nci madde (eski m. 51) sosyal güvenlik konusunda temel esasları düzenlemektedir. ABSGH'nin temel dayanağı olan bu kuralın dayanağı ise serbest dolaşım konusunu düzenleyen 48 inci maddedir.[161]

42 nci maddede düzenlenen işçilerin serbest dolaşım haklarının geliştirilmesi; bu maksatla sosyal güvenlik sistemleri arasında bir koordinasyon sağlanması ve sosyal güvenliğe tabi geçen sürelerin birleştirilmesi maksadı ile Topluluk ülkeleri için bağlayıcı sosyal güvenlik kuralları konulması ile başlayan bir süreç içerisinde ABSGH doğmuştur.[162]

---

160 Güzel, 1997, s. 215.

161 Roberts Simon, A Short History of Social Security Coordination, **50 Years of Social Security Coordination: Past-Present-Future (Report of The Conference Celebrating The 50th Anniversary of The European Coordination of Social Security),** 7-8 May, Prague, 2009, s. 16.

162 Arıcı, 1997, s. 90.

Gelişim sürecinde üye devletlerin farklı sosyal güvenlik sistemlerine sahip oldukları görüldüğünden ötürü Avrupa düzeyinde ortak bir sosyal güvenlik sistemine gidilememiş, uyumlaştırmanın da çok zor olduğu görülmüştür. Bunun üzerine ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerine müdahale etmeyen fakat kişilerin de hakkını koruyan bir yöntem olarak sosyal güvenlik sistemlerinde koordinasyon yolu tercih edilmiştir. Bu çerçevede 1 Ocak 1959 tarihinde 3 sayılı Tüzük ve 4 sayılı Uygulama Tüzüğü yürürlüğe girmiştir. Adı geçen tüzükler, koordinasyonun temel esasları ile devamlı çalışan işçilerin sosyal güvenlik haklarını düzenlemektedir. Tüzükler kapsamında, İdari Komite tarafından mevcut sosyal güvenlik mevzuatının basitleştirilmesi ve sosyal güvenlik alanında koordinasyonun nasıl sağlanabileceği üzerine çalışmalar yapılmıştır.[163]

1971 yılında yürürlüğe giren 1408/71 sayılı Tüzük ile 1972 yılında yürürlüğe giren 574/72 sayılı Uygulama Tüzüğü 3 ve 4 sayılı Tüzüklerin yürürlüğüne son vermiş ve bunların yerini almıştır.[164] 1408/71 sayılı Tüzük, sosyal güvenliğin koordinasyonu konusunda temel kurallara yer vermiştir. Tüzüğün uygulandığı dönemde yapılan bazı değişikliklerle birlikte koordinasyon konusunda önemli mesafe alınmıştır.

Teoride yapılan bu mevzuat çalışmalarının yanı sıra uygulamada meydana gelen uyuşmazlıkları çözen AD kararları da dikkate alınarak ABSGH kapsam ve konu açısından genişletilmiştir.[165] AB süreci açısından da kişilerin sosyal güvenlik haklarının korunması ve genişletilmesi koordinasyon sisteminin gelişmesine katkı sağlamıştır.

Uzun bir uygulama aşamasından sonra sosyal alanda gelişen, üye sayısı da artan Birliğin sosyal güvenliğinin koordinasyonu konusunda yeni bir tüzüğe ihtiyaç

---

163 Brewster Chris/Teague Paul, **European Community Social Policy,** Institute of Personnel Management, 1989, s. 65.'den Aktaran: Arıcı, 1997, s. 85.

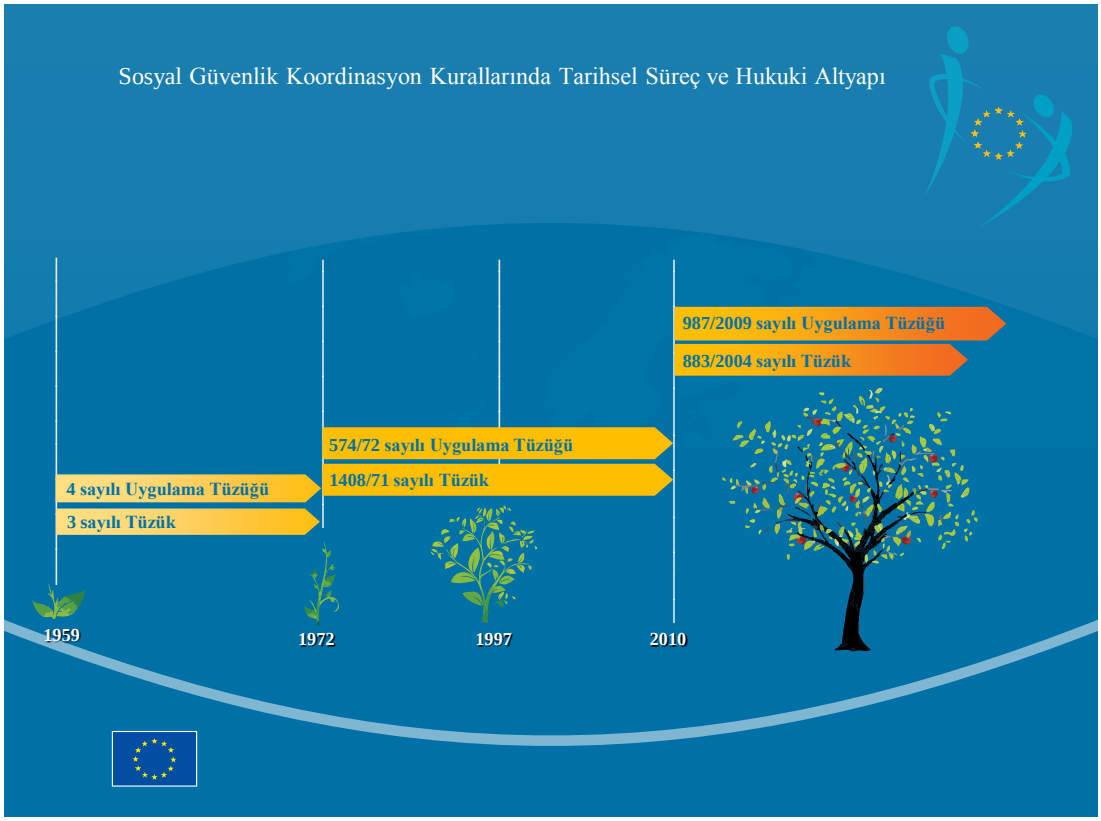
164 Güzel, 1997, ss. 215-216.

165 Arıcı, 1997, s. 92.

duyduğu anlaşılmıştır. Bu ihtiyaç neticesinde 883/2004 sayılı Tüzük ile 987/2009 sayılı Uygulama Tüzüğü kabul edilmiştir. Modernize edilmiş bu yeni tüzükler 1 Mayıs 2010 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.

ABSGH'nin tarihsel gelişimi konusunda yukarıda yapılan açıklamalar aşağıdaki tabloda olduğu gibi özetlenebilir. Tabloda görüleceği üzere, üye ülkeler arasında sosyal güvenliğin koordinasyonun sağlanmasına yönelik tedbirler, 1957 yılında Roma Antlaşması ile AET'nin kurulmasının hemen ardından yayınlanan tüzüklerle (1959 yılından itibaren) alınmıştır. Bu ilk adımı izleyen yıllarda daha geniş kapsamlı bir koordinasyon müktesebatı oluşturma yönündeki çabalar, günümüze kadar devam etmiştir.

Tablo 1: Sosyal Güvenlik Koordinasyon Kurallarının Gelişim Süreci ve Hukuki Altyapısı



Kaynak: Morin Jackie, Modernised Social Security Coordination, **Electronic Exchange of Social Security İnformation Newsletter,** No: 3, 2010, s. 1.; Morin Jackie, Modernised Social Security Coordination (PPT Sunum s. 4.), http://www.slideshare.net/trESS-network/2010-modernised-eu-social-security-coordination-and-oldage-pensions Erişim Tarihi: 15.04.2013

Özellikle 1997 yılından itibaren yapılan önemli değişikliklerle 1408/71 sayılı Tüzük kapsamında işçi tanımı; zorunlu sigortalı ya da tercihe bağlı devamlı sigorta ile bir veya birden fazla sigorta kolu kapsamında sigortalı olup istihdam edilenler, isteğe bağlı sigortalılar, kendi hesabına çalışanlar, belirli şartları sağlamak koşuluyla sınır çalışanları, mevsimlik çalışanlar, aile bireyleri ve hak sahipleri ile göçmenler ve vatansızlar olarak yenilenmiş ve Tüzük 1998'de devlet memurlarını 1999'da da öğrencileri kapsayacak biçimde genişletilmiştir. Bu çalışmalardan, 1997 yılı sonrasında sosyal güvenlik koordinasyon sisteminin modernizasyonu konusunda etkin adımlar atıldığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda da ifade edildiği üzere modernizasyon kapsamında yenilenen tüzükler yanında son dönemde AB Komisyonu tarafından Birlik düzeyinde sosyal güvenlik alanında bazı temel ilkeleri belirlemeye dönük çeşitli girişimler de hayata geçirilmektedir. Sosyal güvenliğin koordinasyonu konusunda hedefleri belirleyen ve henüz bağlayıcı düzenlemeler içermeyen sosyal güvenliğin modernleştirilmesi hususundaki belgeler bu kapsamda önem arz etmektedir.[166]

AB Komisyonu'nun bu çalışmaları, belli alanlarda asgari düzeyleri belirlemek, çeşitli hedefler koymak ve izleme mekanizmaları oluşturmak şeklinde kendini göstermiştir. Açık koordinasyon metodu olarak anılan ve ülkelerin belli hedefler doğrultusunda iyi uygulama örneklerini değerlendirmelerine imkân veren bağlayıcı olmayan düzenlemeler bu çalışmalarda kullanılan en önemli araç olmuştur. Komisyonun, bu doğrultuda yayınladığı belgelerin temel amacının, sosyal güvenlik sisteminin modernleştirilmesi olduğunu söylemek mümkündür. Bu çerçevede, daha önce yayınlanmış çeşitli dokümanlardan bahsetmek mümkünse de, ilk önemli çıkış 2003 tarihli ve 803 sayılı Komisyon Bildirisi olmuştur. Bu bildiri çalışabilirliği, çalışma yoluyla gelir elde etmeyi ve herkes için üst düzey sosyal korumayı sağlarken, bir taraftan da üye ülkelerin bütçelerine yük getirmelerinden kaçınmayı hedeflemektedir. 2005 tarih ve 706 sayılı Komisyon Bildirisiyle de, açık

[166] Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012, s. 3.

koordinasyon yönteminin sosyal koruma ve sosyal içerme konularında nasıl işleyeceğine ilişkin tavsiyeler ve bu alanda hedefler yayınlanmıştır. Bu çerçevede üç temel hedef belirlenmiştir. Bunlardan ilki ulaşılabilir, etkin ve finansal olarak sürdürülebilir sosyal koruma sistemleri ve sosyal içerme politikalarıyla sosyal kaynaşma ve fırsat eşitliğinin desteklenmesidir. İkincisi Lizbon istihdam hedefleri ve sosyal taraflarca yayınlanan "Sürdürülebilir Gelişim Stratejisi" doğrultusunda, daha yüksek ekonomik büyüme ve daha fazla işin sağlanmasıdır. Son hedefse, bu alandaki politikaların üretimi, uygulaması ve izlenmesine sosyal tarafların katılımını geliştirmek, şeffaflığı sağlamak ve iyi yönetim ilkesini hayata geçirmektir. Anlaşılacağı üzere, bildiriler hedef koyan metinlerdir.[167]

2010 yılında yayınlanan; "Emeklilik Sistemi Üzerine Yeşil Kitap" ve "Beyaz Kitap: Yeterli, Güvenli ve Sürdürülebilir Emeklilik Gündemi" Komisyonun bu alanda attığı en somut adımları içermektedir. Çünkü Yeşil Kitap ve Beyaz Kitap, bağlayıcı hükümler içeren AB düzeyindeki kanuni düzenlemelerin hazırlık çalışmaları olarak da değerlendirilmektedir. Beyaz Kitap'ın temel iki vurgusu yaşlanma ve emeklilik/istihdam ilişkisinin sağlanmasıdır. Bu çerçevede Komisyon'un uzun vadede alacağı tedbirler; emeklilik reformları daha sıkı ve daha yakından takip edilmesi, emeklilik reformlarının finansal açıdan desteklenmesini sağlayacak finansal yapının oluşturulması, emeklilikteki cinsiyetler arası farkı aza indirmek üzere iyi uygulama örneklerinin tanımlanması ve tavsiye edilmesi ve özel emeklilik fonlarının oluşturulması için önlemler alınması şekilde sıralamıştır.[168]

Bu çalışmalardan da anlaşılacağı üzere günümüzde AB, hem sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonunu güçlendirecek çalışmaları, hem de sistem ile ilgili gelecekteki riskleri öngörerek önlemlerini önceden almak için gerekli çalışmaları yapmaktadır.

---

[167] Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012, ss. 5-6.

[168] Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012, ss. 6-7.

B. Gelişim Sürecinde Avrupa Konseyi Sosyal Güvenlik Belgelerinin Önemi

Avrupa Konseyi'nin sosyal güvenlik konusunda yapmış olduğu çalışmalardan önce, sıklıkla karıştırılan Avrupa Birliği Konseyi ve Avrupa Konseyi arasındaki temel farktan söz etmekte yarar bulunmaktadır.

AB Konseyi, Topluluk ile ilgili nihai kararların verildiği ve yılda iki kez bir araya gelen üye ülkelerin Devlet veya Hükümet Başkanları'ndan oluşan siyasi anlamda en üst düzeydeki AB kurumudur. Zirve adı verilen toplantılarda, üye ülke devlet ve hükümet başkanları AB'nin orta ve uzun vadeli politikalarını belirlemektedirler. AB Konseyi, 1970'lerin ilk yarısında "de facto" bir oluşum olarak ortaya çıkmış, 1986 yılında Avrupa Tek Senedi ile yasalaşmıştır. AB Konseyi anlaşılacağı üzere AB'nin bir kurumudur. Avrupa Konseyi ise AB'den (AB'nin ilk kurumu olan AKÇT'den) iki yıl önce 5 Mayıs 1949'da kurulmuştur. Merkezi Strasbourg'da olup 47 üyesi bulunmaktadır. Ülkemiz hali hazırda AB üyesi olmamakla birlikte Avrupa Konseyi'nin kurucu üyesidir. Avrupa Konseyi'nin çalışmaları AB'yi tamamlayıcı nitelikte olup bu iki kurum işbirliği içerisinde çalışmaktadırlar.[169] Bu işbirliğinin bir sonucu olarak Avrupa Konseyi'nin sosyal güvenlik alanını doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendiren hukuki metinleri AB tarafından kabul edilmektedir. Bir kısım mevzuat ise referans niteliğinde değerlendirilmektedir.[170] Avrupa Konseyi'nin bu konudaki antlaşmalarına, AB'nin katılımı, Avrupa'daki asgari hukuki uyumu teminat altına alabilmek için önemli bir unsur olarak görülmektedir. Bu yüzden, 16 Haziran 1987 tarihli resmi mektup teatisini takiben Konsey ve AB (o tarihte Topluluk olarak anılmaktaydı), gelecekteki Konsey antlaşmaları taslakları oluşturulurken, Topluluğun antlaşmayı kabul etmesine olanak verecek bir hükmün dâhil edilmesinin getireceği faydaların dikkatli bir şekilde değerlendirilmesi hususunda anlaşmışlardır.[171] Bu bağlamda AB Antlaşması,

---

169 Keskin, ss. 61-62.; Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, **Günlük Yaşamda İnsan Hakları,** Ankara, ss. 7-8. (Council of Europe, **Human Rights Every Day,** Strasbourg, 1996, ss. 7-8'den Çev: Şebnem Oğuz)

170 De Schutter Olivier (Koordinatör), Sunum, **Avrupa Sosyal Şartı: Avrupa İçin Yeni Bir Sosyal Anayasa,** Ankara, 2010, s. 2.

171 Klebes/Rohmer, ss. 105-106.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine atıf yaparken, Maastricht Sözleşmesiyle yeniden düzenlenen Roma Antlaşması da ASŞ'ye atıf[172] yapmaktadır. Ayrıca bugüne kadar, üye olacak devletlerin uyması gereken yirmi beş Avrupa Konseyi sözleşmesi Topluluk külliyatına da dâhil edilmiştir.[173] Sonuç olarak günümüzde AB sosyal güvenlik kurallarını düzenlerken ve uyumlaştırma konusunda çaba sarf ederken doğrudan veya dolaylı olarak Avrupa Konseyi'nin aynı konudaki hukuki metinlerinden yararlanmaktadır.

Avrupa Konseyi'nin en bilinen organı Avrupa İnsan Hakları Mahkemesidir. Konsey'in konumuzu ilgilendiren ve bilinen önemli çalışmaları ise Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, ASŞ ve Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi olarak sayılabilir. Bu belgeler temel insan hakları konusunda standart kurallara yer vermesi açısından önemlidir. Özellikle ASŞ ve Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi tez çalışmamızın konusu olan sosyal güvenlik hakkında ortak ve uygulanabilir standart kurallara yer vermiştir. Bu sözleşmeler ile Konsey doğrudan sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonuna odaklanmamakta ancak sosyal güvenliği üye ülkeler dâhilinde ele alarak üyelerinin bu sistemlerinin geliştirilmesine katkı sağlamaktadır.

1. İnsan Hakları Sözleşmesi

İnsan haklarının bölgesel korunmasında atılmış en önemli adım olarak Avrupa Konseyi tarafından 4 Kasım 1950 tarihinde imzalanan ve 1953 yılında yürürlüğe giren Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gösterilmektedir.[174] Bu sözleşmede BM İnsan Hakları Bildirgesi'nde olduğu gibi insan hak ve özgürlüklerinin sadece genel ilkeler yoluyla sayılması ile yetinilmemiş, bunların mümkün olduğunca somut ve ayrıntılı bir şekilde tanımlanması ve sınırlarının belirlenmesi yoluna gidilmiştir.

---

172 De Schutter Olivier, Avrupa Sosyal Şartı'nın Avrupa Birliği Hukukunun Gelişimindeki Rolü, **Avrupa Sosyal Şartı: Avrupa İçin Yeni Bir Sosyal Anayasa,** Ankara, 2010, s. 87-88.

173 Klebes/Rohmer, s. 145.

174 Asıl adı İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerinin Korunmasına İlişkin Sözleşme olan bu belge Türkiye tarafından 10 Mart 1954 tarihinde 6366 sayılı Kanunla onaylanmıştır. Bkz. Ertürk Şükran, **Uluslararası Belgeler ve Avrupa Birliği Direktifleri Işığında Çalışma Hayatımızda Kadın Erkek Eşitliği,** Ankara, 2008, s. 70.

Bunun yanı sıra Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, etkin bir koruma mekanizması getirmiştir.[175]

Sistem ile kurulmuş bulunan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin yargılama yetkisi ile sözleşmeye uyum sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu denetim mekanizması yoluyla Sözleşme'nin önemi gösterilmektedir. Ülkemiz, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin yargılama yetkisini kabul etmiş ve kararlarına uymaktadır.

Bu sözleşmede klasik hak ve özgürlüklere yer verilmiş olup, sosyal güvenlikle ilgili doğrudan hükümler bulunmamaktadır. Ancak insan haklarına teminat getirme ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin kuruluşuna dair hükümleri açısından çok önemli bir insan hakları belgesi niteliği taşımaktadır.[176]

2. Avrupa Sosyal Şartı

ASŞ, Avrupa Konseyi'nin kabul ettiği en önemli insan hakları belgelerinden birisidir. 1950 yılında imzalanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi sosyal haklara, dolayısıyla da sosyal güvenlik hakkına doğrudan yer vermemiştir.

Sosyal haklar ve bunun içeriğinde yer alan sosyal güvenlik hakkı 18 Ekim 1961 tarihinde imzalanan ASŞ ile tanınıp güvenceye bağlanmıştır. 1965 yılında yürürlüğe giren Şart, İnsan Hakları Sözleşmesi'nin sosyal haklar alanındaki karşılığını oluşturan bölgesel nitelikteki bir sözleşme olup onaylayan devletleri hukuksal olarak bağlayan bir belgedir.[177]

---

[175] Sanioğlu Hilal, Avrupa Birliği Hukukunda İnsan Hakları, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi,** Sayı: 74, 2008, s. 80.

[176] Ertürk, s. 71.; Arıcı, 1997, s. 40.; İnsan Hakları Sözleşmesi'nde yer almayan ekonomik ve sosyal nitelikli hak ve ilkelerin, Topluluk sisteminde yer aldığı ve bunların etkin olarak korunduğu görülür. Sosyal ve ekonomik haklar kapsamında; eğitim-öğretim hakkı, ailenin korunması, sosyal güvenlik hakkı, çalışma ve dinlenme hakkı gibi haklardan bahsetmek mümkündür. Bkz. Sanioğlu, s. 104.

[177] Gülmez Mesut, Kollokyum Sunuş Konuşması, **Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollokyumu,** Ankara, 1993, ss. 19-20.

1950 yılında ortaya çıkan Şart, dönemin ILO sözleşmelerinden esinlenmiş olup[178] Türkiye bu şartı 1964 yılında imzalamış ancak 1989 yılında 3581 sayılı Kanun ile onaylanmasını uygun bulmuştur. Kanun ile ASŞ'nin bazı maddelere çekince konulmuş[179] olmasına rağmen sosyal güvenliğe ait maddeler çekince konulmaksızın onaylanmıştır.[180]

1 Temmuz 1999 tarihinde yürürlüğe giren Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı (GGŞ); belirli sayıdaki değişikliklerle birlikte 1961 tarihli ASŞ ile 1988 tarihli Ek Protokol tarafından garanti edilen hakları ve yeni hakları bir araya getirmiştir. GGŞ, temel sosyal ve ekonomik hakların bütün yönlerini garanti eden tek sözleşmedir. 1961 tarihli Şartın boşluklarını telafi eden GGŞ 21 inci yüzyıl gerçeklerine tamamen uyarlanmış bir Avrupa insan hakları koruma belgesidir.[181]

6 Ekim 2004 tarihinde Türkiye tarafından imzalanan GGŞ, Bakanlar Kurulu'nun 2 Ekim 2006 tarihli kararı ile onaylanması uygun bulunmuştur. Türkiye bu onayda açıkça çekince hakkını kullanmamış sadece kabul ettiği maddeleri ifade etmiştir. GGŞ'nin 12 nci maddesi sosyal güvenlik hakkından söz etmektedir. Bu hüküm ile ASŞ'de yer alan sosyal güvenlik hükmü aynı olup ülkemiz bunu kabul etmiştir.[182]

Şartın onaylanma sürecinde devletlerden sözleşme hükümlerini bir bütün halinde onaylamaları beklenmemektedir. 1961 tarihli Şartı onaylamak isteyen

---

[178] Fuchs Klaus, Avrupa Sosyal Şartı Günümüzdeki Durum ve Perspektifler, **Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollokyumu,** (Çev: Mesut Gülmez), Ankara, 1993, ss. 33-35.

[179] Türkiye bireysel ve toplu iş ilişkileri konusunda ASŞ'nin en önemli maddelerine çekince koymuştur. Bunlar; adil çalışma koşuları, iş sağlığı ve güvenliği, adil ücret, sendika, toplu pazarlık ve kadın işçilerin korunması hakkına ilişkin maddelerdir. Türkiye bu Şartı 1964 yılında imzaladığı halde Şartın yürürlüğe girişi 1989 yılıdır. Ülkemiz, geleneksel olarak insan hakları belgelerini ancak ulusal mevzuatıyla uyum içinde bulunduğu ve pozitif hukukun değiştirilmesini gerektirmediği zaman onaylama politikası izlediğinden ve ASŞ'nin onaylanmasında da bu politikadan ayrılmadığından dolayı bu Şart 1989 yılında yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. (Gülmez, 1993, s. 20.)

[180] Arıcı, 1997, s. 40.

[181] Avrupa Konseyi, s. 83.

[182] Ertürk, s. 80.

devletler "temel öz" olarak bilinen 7 maddenin en az 5 tanesini kabul etmek zorundadırlar. GGŞ'yi onaylamak isteyen devletler ise 9 maddenin[183] 6 tanesini kabul etmelidirler. Şartın sosyal güvenliği doğrudan ilgilendiren maddesi (m. 12) "temel öz" olarak kabul edilmektedir.[184]

GGŞ'nin, aslında birçok hükmü dolaylı olarak sosyal güvenliğe ilişkindir. Ancak burada sadece doğrudan sosyal güvenliğe ve özellikle de sosyal güvenlik sisteminin temeline ilişkin hükümlere yer verilecektir.

Şartın birinci bölümünde tüm çalışanların ve bunların bakmakla yükümlü oldukları kişilerin, sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ifade edilmektedir. Şartın 13 üncü maddesi ile sosyal ve tıbbi yardım hakkı düzenlenmekte, bu bağlamda yeterli olanağı bulunmayan ve kendi çabasıyla veya başka kaynaklardan, özellikle bir sosyal güvenlik sisteminden yararlanarak böyle bir olanak sağlayamayan herkese gerekli yardımı sağlamayı ve hastalık halinde bunun gerektirdiği bakımı sunmayı taraf devletler taahhüt etmektedirler.

Sözleşmenin ikinci bölümünde sosyal güvenlik alanında devletlere bazı yükümlülükler getirilmiştir. Bu yükümlülükler arasında; sosyal güvenlik sistemi kurma, sosyal güvenlik sistemini yeterli seviyede tutma, sosyal güvenlik sisteminin seviyesini yükseltme, sosyal güvenlikte eşit işlem yapma ve hizmet birleştirmesi sayılmaktadır.

Şartın sosyal güvenliğe ilişkin maddesi (m. 12) aşağıdaki şekildedir.

Sözleşmeci taraflar, sosyal güvenlik hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla:

---

183 Temel öz olarak bilinen maddeler; çalışma hakkı (m. 1), örgütlenme hakkı (m. 5), toplu pazarlık hakkı (m. 6), sosyal güvenlik hakkı (m. 12), sosyal ve tıbbi yardım hakkı (m. 13), ailenin sosyal, yasal ve ekonomik korunma hakkı (m. 16), göçmen işçilerin ve ailelerinin hakkı (m. 19), Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı ile eklenen çocukların ve gençlerin korunma hakkı (m. 7) ile istihdam ve meslek konularında cinsiyete dayalı ayrım yapılmaksızın fırsat eşitliği ve eşit muamele görme hakkıdır (m. 20). (Avrupa Konseyi, s. 83.)

184 Avrupa Konseyi, s. 84.

- *Bir sosyal güvenlik sistemi kurmayı ya da sürdürmeyi;*
- *Sosyal güvenlik sistemini Avrupa Sosyal Güvenlik Kodunun onaylanması için gereken düzeyden daha düşük olmamak üzere yeterli bir düzeyde sürdürmeyi;*
- *Sosyal güvenlik sistemini giderek daha yüksek bir düzeye çıkarmaya çalışmayı;*
- *Uygun ikili veya çok taraflı sözleşmeler akdiyle ya da başka yollarla bu sözleşmelerde yer alan koşullara bağlı olarak, aşağıdaki hususları sağlamak için girişimlerde bulunmayı;*

Korunan kişilerin Taraf Ülkeler arasında ne suretle olursa olsun yer değiştirmeleri sırasında, sosyal güvenlik mevzuatından doğan yardımların muhafazası da dâhil olmak üzere sosyal güvenlik hakları açısından diğer tarafların vatandaşları ile kendi vatandaşlarının eşit muamele görmelerini,

Sözleşmeci taraflardan her birinin mevzuatına göre tamamlanan sigorta ve çalışma sürelerinin birleştirilmesi yoluyla sosyal güvenlik haklarının verilmesi, sürdürülmesi ve yeniden başlatılmasını, taahhüt ederler.

Geleneksel dokuz sosyal güvenlik sigorta kolunun bazılarına sahip olunması, yeterli yardımların sağlanması, sosyal güvenlik sisteminin nüfusun önemli bir yüzdesini kapsaması ve finanse edilmesi halinde o ülkede bir sosyal güvenlik sisteminin kurulduğu ve sürdürüldüğü kabul edilmektedir.[185]

Sosyal güvenlik sistemini giderek daha yüksek bir düzeye çıkarmaya çalışma, hükmü ile ülkelerin yapacakları değişikliklerle aşamalı olarak sosyal güvenlik sistemlerini iyileştirmeleri istenmektedir. Bu hüküm, rejimlerin kapsamının genişletilmesi, yeni risklere karşı koruma sağlanmasını ve yardımların hayat pahalılığının üzerinde tutulmasını öngörmektedir.[186]

[185] Avrupa Konseyi, s. 166.

[186] Avrupa Konseyi, s. 167.

Sosyal güvenlik hakları açısından diğer tarafların vatandaşları ile kendi vatandaşlarının eşit muamele görmelerinin gerektiği hükmü ile vatandaşla vatandaş olmayan kişiler arasında bütün ayrımcılıkların kaldırılması, kazanılmış hakların korunması gerektiği anlaşılmalıdır.[187]

Yukarıdaki madde incelendiğinde ABSGH'nin özellikle; eşitlik, sürelerin birleştirilmesi ve kazanılmış hakların korunması gibi ilkelerine benzer olduğu görülmektedir. Bu anlamda, ASŞ ve tüm ekleri AB'nin sosyal güvenlik uygulamaları olarak kabul edilmektedir. Amsterdam Antlaşması ve AB Temel Haklar Şartı hükümleri gereğince İnsan Hakları Sözleşmesi ve ASŞ, AB üyesi ülkeler için antlaşma niteliğinde bağlayıcılıkları bulunmaktadır.[188] Bunun yanı sıra ASŞ, AB uygulamalarında "sosyal hakların" kapsamının tanımlanmasında yardımcı bir referans kaynak işlevi görmektedir. AD de, bazı içtihatlarında ASŞ'den yararlanmak suretiyle, tüm AB üye ülkelerinin onaylamış olduğu bir uluslararası haklar belgesi olarak Şart'a önem verdiğini teyit etmiştir.[189]

3. Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi

Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi sosyal haklar konusundaki önemli belgelerden birisidir.[190] 1972 yılında Paris'te imzalanmış olan bu sözleşme ile getirilen temel ilkeler; sosyal güvenlik alanında sözleşmeye taraf ülke vatandaşlarına eşit işlem yapılması, kişilerin bulundukları yerden bir başka yere gitmeleri ve yerleşmeleri veya bulunmaları halinde sosyal güvenlik bakımından kazanılmış

---

[187] Avrupa Konseyi, s. 168.

[188] Tecer, ss. 109-110.; Avrupa Sosyal Şartına, Amsterdam Antlaşması'nın 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe girmesinden bu yana Avrupa Birliği Antlaşması'nın 136 ncı maddesinde (eski m. 117) doğrudan atıfta bulunulmaktadır. (Avrupa Konseyi, s. 24.)

[189] O'Cinneide Colm, Sosyal Haklar ve Avrupa Sosyal Şartı: Yeni Zorluklar ve Yeni Fırsatlar, **Avrupa Sosyal Şartı: Avrupa İçin Yeni Bir Sosyal Anayasa,** Ankara, 2010, s. 165.

[190] Bu Sözleşme'nin ülkemizde onaylanması, 13.07.1976 tarihli ve 2023 sayılı Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesinin Uygun Bulunduğuna Dair 23.07.1976 tarih ve 3260 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Kanunla ve uygulanması da 31.08.1976 tarihli ve 7/12537 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla (Resmi Gazete Tarih: 21.02.1977, Sayı: 15857) kabul edilmiştir.

haklarının korunması, farklı ülkelerde geçen hizmetlerinin birleştirilmesine olanak sağlanması şeklinde belirlenmiştir.[191]

Sözleşme ile sosyal güvenliğin dalları olarak ILO 102 sayılı Sözleşmede belirtilen sigorta dalları aynı şekilde sıralanmıştır.

Sözleşmenin 4 üncü maddesi hükmü gereğince sözleşmenin uygulama alanına; taraf devletlerin vatandaşları, taraf devletlerde ikamet eden mülteciler veya vatansız kimselerle bunların aile fertleri ve hayatta kalan hak sahipleri girmektedir.[192]

Türkiye bu sözleşmeye taraftır. Sözleşmenin tarafı olan AB ülkelerinden Avusturya, Belçika ve Hollanda ile ikili sosyal güvenlik sözleşmesi imzaladığımızdan dolayı bu ülkelerle aramızdaki sosyal güvenlik ilişkisi ikili sözleşmeler yoluyla yürütülmektedir. Ancak sözleşmenin tarafı olan İspanya, Lüksemburg ve Portekiz ile aramızda ikili sözleşme bulunmadığından bu ülkelerle olan sosyal güvenlik ilişkisi Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi yoluyla yürütülmektedir. Sözleşmenin hastalık sigortasına ilişkin hükümlerinin uygulanması için ise ayrıca bir ikili anlaşmaya ihtiyaç bulunmaktadır. İş kazası ve meslek hastalıkları hükümlerinin bir kısmı hemen uygulanacak hükümlerden olmakla birlikte masrafların ödenmesi konusunda ikili bir anlaşma yapılması gerektiği ve bu yapılmadığı için bahsi geçen hükümlerin uygulanmasına olanak bulunmadığı ifade edilebilir.[193]

---

191 Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi 81 madde ve 7 ek belgeden ibaret olup maddeler incelendiğinde 1408/71 sayılı Tüzük ve temel hükümler açısından da 883/2004 sayılı yeni Tüzüğe benzemektedir. Bkz. Arıcı, 1997, ss. 44-45.

192 Şen, 2003, s. 10.

193 Çolak Mahmut/Öztürk Ercüment, **Yurt Dışındaki Türk Vatandaşlarının Emeklilik Yolları ve Sosyal Güvenliği,** Ankara, 2006, s. 48.

§ 3. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukukunun Kaynakları

1951 yılında Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg Paris'te imzaladıkları bir antlaşma ile AKÇT'yi kurmuşlardır. AKÇT, bugünkü AB'nin temelini oluşturmaktadır.[194]

25 Mart 1957'de Roma'da AET kurulmuştur. AET gibi Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) da 1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe giren Roma Antlaşması ile kurulmuştur. 1965'de kurucu üyelerin imzalamış oldukları "Birleşme Antlaşması" (Füzyon Antlaşması[195]) sonucunda, AKÇT, AET ve EURATOM için tek bir Konsey, Komisyon ve Parlamento oluşturulmuş, bütçeleri birleştirilmiş ve "Avrupa Toplulukları" terimi kullanılmaya başlanmıştır.[196]

AB Antlaşması ise (Maastricht Antlaşması) 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanmış ve 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Maastricht Antlaşması; ekonomik faaliyetlerin uyumlu ve dengeli gelişimini, enflasyonsuz, sürdürülebilir ve çevre korumasına önem veren bir büyümenin sağlanması, üye ülke ekonomilerinin uyum içinde birbirlerine yaklaşması ve Avrupa vatandaşları için daha güçlü bir Birlik yaratılmasını hedeflemiştir. Bu gelişmeler neticesinde, Maastricht Antlaşması ile Avrupa Toplulukları (AKÇT, AET, EURATOM) AB bünyesine dâhil edilmiştir.[197]

AB'de uygulanan hukuk, yukarıda adı geçen üç topluluğun; kuruluş, işleyiş, organları, ortak pazar ve bu toplulukların politikalarına ait kurallardan oluştuğundan "Topluluk Hukuku" olarak isimlendirilmektedir. AB'de uygulanan hukuk için "Avrupa Birliği Hukuku" terimi de kullanılmaktadır. Bu terimin kullanılmasının gerekçesi olarak AB'nin üç sütunu (Avrupa Toplulukları, Ortak Dış Politika ve

---

194 Avrupa Birliği Bakanlığı, **Avrupa Birliği'nin Tarihçesi,** http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=105&l=1 Erişim Tarihi: 17.01.2013

195 Füzyon Antlaşması 1 Temmuz 1967 tarihinde yürürlüğe girmiştir.; Tapan Mehmet Nuri, Avrupa Birliği (AB) Hukukunun Kaynakları ve Ulusal Hukuka Etkileri, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi,** Sayı: 3, 1998, s. 976.

196 Keskin, ss. 11-14.

197 İktisadi Kalkınma Vakfı, **Avrupa Birliği'nin Tarihçesi,** http://www.ikv.org.tr/icerik.asp?konu=abtarihce&baslik=Tarihçe Erişim Tarihi: 18.01.2013

Güvenlik Politikası, Adalet ve İçişleri Alanında İşbirliği) kapsayan bir çatıyı ifade etmesi ve dolayısıyla Topluluklarla ilgili kuralların da AB çatısı altında kalmasıdır.[198] Birlik içerisinde uygulanan kaynakları tarif ederken bazı kaynaklarda Avrupa Birliği Hukuku bazılarında Topluluk Hukuku bir kısım kaynakta da AB Müktesebatı kavramı kullanılmaktadır.[199]

Çalışmamızda; AB'nin bir çatı yapıyı ifade etmesi ve günümüzde bu şekilde bilinirliğinin daha fazla olduğunun düşünülmesi nedeniyle "Avrupa Birliği Hukuku" kavramı kullanılacaktır. Bu hukukun tüm kaynaklarına değinilmesi bu tez çalışması için gerekli olmadığından dolayı sadece sosyal güvenliğe ilişkin kaynaklara yer verilecektir.

ABSGH'nin kaynakları; birincil kaynaklar olan kurucu antlaşmalar, ikincil kaynak olan tüzük, direktif, karar, tavsiye ve görüşler ile AD tarafından tanınan hukukun genel ilkeleri, AD'nin kararları, üye olmayan devletlerle yapılan uluslararası antlaşmalar, yazılı olmayan hukuku kuralları ve doktrindir.

I. Birincil Kaynaklar

ABSGH'nin birincil kaynakları olarak adlandırılan kurucu antlaşmalar AKÇT Antlaşması, AET Antlaşması, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Antlaşması ve bunların ekleri protokoller ile bu antlaşmaları değiştiren veya ekleme yapan 1986 tarihli Tek Avrupa Senedi, 1992 tarihli Maastricht Antlaşması, 1997 tarihli Amsterdam Antlaşması, 2001 tarihli Nice Antlaşması ve 2009 tarihli Lizbon Antlaşması'dır. Bu antlaşmalar Birliğin anayasası olarak da kabul edilmektedir.[200]

Kurucu antlaşmalar, hem üye devletlerin ulusal hukuklarının üstünde yer almakta hem de AB hukukundaki normlar hiyerarşisinin en üstünde

198 İren, s. 3.

199 Bozkurt/Özcan/Köktaş, s. 113.; Keskin, s. 27.; İren, s. 4.

200 Keskin, s. 27.; Tapan, s. 991.

bulunmaktadır.[201] Kurucu antlaşmalarda AB ve AB bünyesindeki Toplulukların kuruluşu, teşkilatlanması, organları, yasama, yürütme ve yargı güçleri, kişilerin temel haklarına ilişkin kurallar yer almaktadır.

Kurucu antlaşmalar, üye devletler tarafından onaylandıktan sonra bu devletlerin iç hukuklarında otomatik olarak yürürlüğe girerler. Bu nedenle, bu antlaşmalar, kendiliğinden yürürlüğe giren antlaşmalardır. Diğer bir ifade ile birincil kaynaklar herhangi bir işleme tabi tutulmadan doğrudan uygulanmaktadırlar.[202]

AB Hukuku ile üye devletlerin ulusal hukuklarının çatışması durumunda, AB Hukukunun ulusal hukuka üstünlüğü ilkesi geçerlidir. AB'nin hukuk kurallarının doğrudan uygulanabilirliği ve ulusal hukuka göre üstün olma özelliği AB'nin iş ve sosyal güvenlik hukuku için de geçerlidir.[203] Bundan dolayıdır ki ABSGH'nin temel ilkeleri ile sosyal güvenliğin koordinasyon kurallarına aykırı normlar üye ülkeler tarafından ihdas edilemeyeceği ileri sürülebilir.

Burada özellikle sosyal güvenliğe ilişkin önemli kuralların yer aldığı iki kurucu anlaşmadan söz etmekte yarar vardır.

A. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması

AB'nin (eski adıyla Avrupa Toplulukları veya Avrupa Topluluğu) kuruluş temelleri 18 Nisan 1951 tarihinde AKÇT'yi oluşturmak üzere imzalanan Paris Antlaşması[204] ile atılmıştır. Topluluk; Belçika, Almanya, Fransa, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda'dan oluşan altı kurucu üye tarafından kurulmuştur. Antlaşma, 23 Temmuz 1952 tarihinde yürürlüğe girmiş olup Topluluk, görevine 10 Ağustos

---

201 Borchardt, s. 81.

202 Demirbulak Selçuk, AB Hukuku ve Avrupa Kurumlarına Giriş, **Avrupa Birliği Hukuku ve Avrupa Kurumları Sempozyumu Kitabı,** 30 Mart-1 Nisan 2005, Ankara, Basım Yılı: 2006, s. 24.; Bozkurt /Özcan/Köktaş, s. 114.

203 Gülmez Mesut, **Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu,** Ankara, 2005, ss. 221-222.

204 Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması bazı kaynaklarda Paris Antlaşması olarak ifade edilmektedir.

1952'de başlamıştır.[205] Antlaşma, üye devletlerin çelik ve kömür pazarlarında ticari engellerin ve özellikle fiyat veya teslim koşulları ve taşımayla ilgili olarak üreticiler, alıcılar veya kullanıcılar arasındaki ayrımcılığın kaldırılmasını öngörmektedir.[206]

Antlaşmada, sosyal güvenliği ilgilendiren bazı hükümler yer almakta olup antlaşma özellikle sosyal güvenliğin Avrupa devletleri arasındaki serbest dolaşımın önünde engel olmaması için gerekli temel kurallara yer vermesi açısından önemlidir. Antlaşmanın m. 3/e hükmü gereğince; "Topluluğun sorumluluk alanına giren sanayi dallarının her birindeki işçilerin eşit şekilde ilerlemelerine imkân vererek, çalışma şartları ve yaşam standartlarının yükseltilmesi" konusunda işçiler teşvik edilmektedir.

Antlaşmanın "Ücretler ve İşçilerin Dolaşımı" başlığı ile düzenlenmiş olan sekizinci bölümünde yer alan 68 inci ve 69 uncu maddeleri sosyal güvenliğe ilişkin hükümler içermektedir.

Antlaşmanın ülkelerin ücretleri ve sosyal güvenlikten sağlanan sosyal güvenlik yardımları sistemini etkilememesi esasını kabul eden m. 68/1 hükmü bir prensibi ortaya koymaktadır. Buna göre AKÇT, antlaşmaya dâhil ülkelerin ücret sistemleri ve sosyal güvenlik sistemlerine müdahale etmeyecektir. Ancak, bu prensibin bir takım istisnaları da konulmuştur. Eğer üye ülkelerden birisi sosyal güvenliğin finanse ediliş sisteminde, işsizlik ve etkileri alanında veya ücretlerde değişiklik yapacak sistem değişikliklerine gider ve bu değişiklikler m. 67/2-3 öngörülen sonuçlara yol açar ise, bu durumda Yüksek Otorite bu maddede (m. 67) öngörülen adımları atma yetkisine sahip bulunmaktadır. Hemen ifade edelim ki burada sözü edilen (m. 67/2-3) sonuçlar (i) Değişikliklerin üretim maliyetlerinde önemli artışlara yol açması, (ii) Yapılan değişikliklerin o ülkedeki kömür ve çelik işletmelerinde zarara sebep olması, (iii) Yapılan değişikliklerin üye bir diğer ülkede çelik ve kömür işletmelerinde zarara yol

---

[205] Antlaşmadaki "elli yıl yürürlükte kalma" koşulu nedeniyle 24 Temmuz 2002 tarihinde sonlanan bu Topluluğun hak ve yükümlülükleri AT'ye aktarılmıştır. Bkz. Piyal Bülent, **İş Sağlığı ve Güvenliğinde Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Uyum Sorunu,** Ankara, 2009, s. 4.

[206] Tapan, s. 973.

açması, (iv) Birtakım destekler sağlanması veya özel bir takım harç ve vergi gibi yükler yüklemek suretiyle çelik ve kömür işletmelerine aynı ülkede mevcut diğer sanayilere göre üretim maliyetlerinde farklılıkları azaltması şeklinde düzenlenmiştir. Maddeye göre, bu durumda İstişare Komitesi'nin ve Konsey'in de görüşünü alarak Topluluk bu ülkeye gerekli tavsiyelerde bulunur.[207]

Antlaşma ile üye ülkeler; kömür ve çelik sanayilerinde işçi olarak çalışan üye ülke vatandaşları arasında, kamu siyaseti ve temel sağlık icabı olan sınırlamalar dışında, milliyet esasına dayalı bütün mevzuat farklılıklarını kaldırmakla yükümlü kılınmışlardır (m. 69/1).

Antlaşmanın bir diğer hükmüne göre, sınır işçileri ile ilgili özel tedbirler saklı kalmak kaydıyla, taraf devletler, kendi uyrukları ile göçmen işçiler arasında ücret ve çalışma koşullarında her türlü ayrımcılığı yasaklamak ve özellikle sosyal güvenliğe ilişkin hükümlerin işgücü dolaşımını engellememesini temin etmek için kendi aralarında gerekli düzenlemeleri yapmakla yükümlü tutulmuştur (m. 69/4).

Sonuç olarak bu Antlaşma ile gelecekte öngörülen ortak yaşamın tesisi için sosyal güvenlik haklarının zarar görmemesinin gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu nedenle Antlaşma, gelecekte sosyal güvenlik hakları konusunda sorunlar yaşanmaması için üye ülkelere gerekli hukuki düzenlemeleri yapma yükümlülüğü getirmiştir.[208]

B. Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması

Paris Antlaşması'nın uygulanmasından elde edilen olumlu sonuçlar, Avrupa bütünleşmesinin kapsamını genişletme düşüncesinde olanları harekete geçirmiştir. Bu hareketin sonucu olarak, 25 Mart 1957'de Roma'da iki antlaşma daha imzalanmıştır. Bunlardan birisi, belirli bir sektöre yönelik olarak bir ortak pazar kurulmasını hedefleyen Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Antlaşması, diğeri ise

[207] Arıcı, 1997, ss. 95-96.

[208] Arıcı, 1997, s. 97.

ekonominin, kömür-çelik ve atom enerjisi dışında kalan tüm sektörlerini kavrayan bir uyum hareketine hayatiyet kazandırmayı hedefleyen Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşmasıdır. Bu antlaşmaların her ikisi de l Ocak 1958'de yürürlüğe girmiştir. Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması ile Topluluk içi serbest dolaşımın milli sınırların varlığı nedeniyle karşılaştığı her türlü engelin kaldırılması amaçlanmıştır. Bütünleşmiş bir Avrupa ekonomik alanına ulaşılabilmesi için sosyal açıdan da bütünleşmeye ihtiyaç olduğu bu antlaşma ile tespit edilmiştir.[209]

Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması bazı kaynaklarda Roma Antlaşması şeklinde de ifade edilmekte olup Antlaşma ile sosyal güvenlik konusunda önemli hükümlere yer verilmektedir. Antlaşmanın konumuzu doğrudan ve dolaylı şekilde ilgilendiren sosyal güvenlik normlarını incelemekte yarar bulunmaktadır.

Antlaşmanın giriş kısmında; Avrupa halkları arasında gittikçe daha sıkı bir birliğin temellerinin atılması, Avrupa'yı bölen engelleri ortadan kaldırarak ortak bir girişim ile ülkelerinin ekonomik ve sosyal gelişmesinin sağlanması ve Avrupa halklarının yaşam ve çalışma koşullarının sürekli iyileştirmesi hususlarında çaba gösterileceği bunun da antlaşmanın temel amaçlarından olduğu belirtilmektedir. Bu hüküm aslında Avrupa'da bir bütünleşmeyi öngörmekte ve üye devletleri daha yakın ilişkilere yöneltmektedir.

Özellikle Avrupa halkları arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi ve ortaklığın güçlendirilmesi amacıyla günümüze kadar çok sayıda çalışma yapılmıştır.[210] Kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımına ilişkin engellerin ortadan kaldırılması, işçilerin istihdam olanaklarının iyileştirilmesi, onların yaşam standartlarının yükseltilmesine yönelik çalışmalar yapılması ve Avrupa Sosyal Fonunun kurulması yapılan çalışmalara örnek olarak verilebilir (m. 3/c).

---

209 Devlet Planlama Teşkilatı, ss. 1-2.; Tapan, s. 975.

210 Kutal, s. 55.

Antlaşmanın 48 inci maddesiyle taraf devletlerin işçileri arasında istihdam, ücret ve diğer çalışma koşulları konusunda, uyrukluk esasına dayalı her tür ayrımcılık yasaklanmakta, serbest dolaşıma kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı gibi haklı sebepler haricinde izin verilmektedir. Ancak madde hükümleri kamu hizmetlerindeki istihdama olanak tanımamaktadır. [211]

Konsey, işçilerin serbest dolaşımını aşamalı olarak gerçekleştirmek için direktif veya tüzükler vasıtasıyla; (a) ulusal istihdam idareleri arasında sıkı bir işbirliğinin sağlanması, (b) işçilerin dolaşımlarının serbestleştirilmesine engel teşkil edebilecek idari uygulama ve usullerle işe alınma sürelerini sistemli ve aşamalı bir biçimde ortadan kaldırılması konularında gerekli tedbirleri alır (m. 49). Bu madde yürürlükte olan modern Tüzüklerdeki "iyi yönetim ve idari işbirliği ilkesinin" temeli olarak görülebilir. Dikkat edilirse madde hükmü ile ulusal istihdam idareleri arasında sıkı işbirliği öngörülmektedir. Günümüzde de bu işbirliğinin geliştirilmesi önemli bir konu olarak görülmektedir.

Yazılı kaynaklarda ABSGH'nin temeli olarak; "Konsey, Komisyonun önerisi üzerine, oybirliği ile karar alarak, işçilerin serbest dolaşımını sağlamak amacıyla sosyal güvenlik alanında gerekli tedbirleri alır (m. 51)." hükmü kabul edilmektedir.

Yukarıdaki temel kuralın yanı sıra Antlaşmada mevzuat yakınlaştırmasından da söz edilmektedir. Antlaşmaya göre, taraf devletler işçilerin, eşit şekilde gelişmelerine olanak tanıyarak hayat ve çalışma şartlarının iyileştirilmesini teşvik etmenin gerekliliği konusunda görüş birliği içinde olup böyle bir gelişmenin sadece sosyal sistemlerin uyumunu teşvik edecek olan ortak pazarın işleyişi sonucunda değil fakat aynı zamanda işbu Antlaşmada yer alan usuller ve yasa, tüzük veya idari düzenlemelerde belirlenen hükümlerin yakınlaştırılması sonucunda da ortaya çıkacağı kanısındadırlar (m. 117).

[211] Roberts, s. 9.

Maddede belirtilen "Antlaşmada yer alan usuller ve yasa, tüzük veya idari düzenlemelerde belirlenen hükümlerin yakınlaştırılması" kuralı aynı zamanda sosyal güvenlik konusundaki koordinasyon kurallarının da uyumlaştırılmasını öngördüğü şeklinde anlaşılmalıdır.

Antlaşmanın 118 inci maddesi ile devletlerin, diğer alanlarda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da sıkı bir işbirliği içerisinde olmaları öngörülmektedir.[212]

Her üye ülke, aynı iş için kadın ve erkek işçilere eşit ücret ödenmesi ilkesinin uygulanmasını temin eder ve daha sonra bu uygulamayı sürdürür (m. 119). Bu kural ile de ABSGH'nin eşitlik ilkesine verilen önem gösterilmiştir.

Roma Antlaşması'na Tek Avrupa Senedi ile eklenen beş madde[213] ile üye devletlerin ekonomik ve sosyal alanda kaynaşması amaçlanmıştır. 130/a maddesine göre; Topluluk, bir bütün olarak uyumlu gelişmesini ilerletmek amacıyla ekonomik ve sosyal kaynaşmanın güçlendirilmesine yönelik faaliyetlerini geliştirir ve devam ettirir. 130/b maddesine göre de; üye devletler kendi ekonomi politikalarını yürütür ve ayrıca madde 130/a'da belirlenen hedeflere ulaşmak amacıyla bu politikaları koordine ederler.

Roma Antlaşması'nın incelediğimiz bu maddeleri ile Avrupa devletlerinin ekonomik ve sosyal açıdan birleşmesi, aralarında bir uyumun ve yakın işbirliğinin oluşturulması amaçlanmıştır.[214]

---

212 Antlaşma ile yakın işbirliği öngörülen diğer alanlar; istihdam, iş hukuku ve çalışma koşulları, temel ve ileri düzeyde mesleki eğitim, iş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı koruma, iş sağlığı, sendika kurma ve işveren ile işçiler arasında toplu sözleşme yapma hakkıdır.

213 130a, 130b, 130c, 130d ve 130e maddelerini kapsayan V. Başlık (Ekonomik ve Sosyal Kaynaşma), Tek Avrupa Senedinin 23 üncü maddesi ile bu Antlaşmanın Üçüncü Kısmına ilave edilmiştir.

214 Piyal, s. 9.

II. İkincil Kaynaklar

İkincil kaynaklar, kendilerine birincil mevzuatla tanınan düzenleme yapma yetkisine dayanarak, belli Topluluk organlarının, bazen tek başına, bazen diğer organlarla işbirliği yaparak çıkardıkları normları ifade etmektedir. Diğer bir tanıma göre; ikincil kaynaklar, AB'nin karar alma yetkisi ile donatılmış organları tarafından AB temel metinlerinde öngörülen ilkelere ve hedeflere uygun olarak çıkarılan hukuki düzenlemelerdir.[215] Bu çerçevede, ATA'nın[216] 249 uncu (eski 189) maddesi, Avrupa Parlamentosuna (Konseyle birlikte hareket ederek), Konseye ve Komisyona, tüzük ve direktif çıkarma, karar alma, tavsiyelerde bulunma ve görüş bildirme yetkisi tanımıştır.

Topluluk tasarrufları, 249 uncu maddede sayılan tüzük (regulation), direktif (directive), karar (decision), tavsiye (recommendation) ve görüşten (opinion) ibaret değildir. Bunlar dışında, ilke kararı (resolution), genel program (general programme), eylem programı (action programme), bildiri (declaration), ilkeler (guidelines) gibi çeşitli adlar altında birçok işlem bulunmaktadır.[217]

---

[215] İren, s. 6.

[216] AET Antlaşması 1957 yılında imzalanmış olup Avrupa hukukunun temel kaynağıdır. 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile AET Antlaşmasının bazı maddeleri ve kavramları değiştirilmiştir. AET kavramı yerine AT kavramı getirilmiştir. AET Antlaşması da Avrupa Topluluğu Antlaşması (ATA) şeklinde değiştirilmiştir.

[217] Özdemir Sahir, **Avrupa Topluluğunda İkincil Mevzuat ve Karar Alma Usulleri,** Ankara, 2001, s. 1.

Tablo 2: Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukukunun İkincil Kaynakları

İKİNCİL KAYNAKLARIN İLGİLİLERİ VE ETKİSİ		
	İLGİLİLER	**ETKİSİ**
TÜZÜK	Bütün Üye Devletler, Gerçek veya Tüzel Kişiler	Bağlayıcı Olup Doğrudan Uygulanırlar
DİREKTİF	Bütün veya Belirli Üye Devletler	Beklenen Sonuca Göre Bağlayıcıdırlar Bunun Yanı Sıra Belli Şartlar Altında Doğrudan Uygulanabilirler
KARAR	Bütün veya Belirli Üye Devletler, Belirli Gerçek veya Tüzel Kişiler	Bağlayıcı Değildirler
ÖNERİ	Bütün veya Belirli Üye Devletler, Diğer AB Organları ve Kişiler	Bağlayıcı Değildirler
GÖRÜŞ	Bütün veya Belirli Üye Devletler, Diğer AB Organları	Bağlayıcı Değildirler

Kaynak: Borchardt, s. 88.

İkincil kaynakların, Kurucu Antlaşmalara aykırı hükümler içermesi hukuken kabul edilemez. Aksi durumda, üye ülkeler veya Komisyon, AD'ye başvurarak üst hukuk normlarına aykırılık gerekçesiyle aykırı hükümlerin yürürlükten kaldırılması için iptal davası açabilirler.[218] Bu aynı zamanda AB Hukukunun kaynakları dolayısıyla da ABSGH'nin kaynakları arasında normlar hiyerarşisinin bulunduğunu göstermektedir.

A. Tüzükler (Regulations)

1. Tüzük Kavramı ve Önemi

Topluluk kurumlarının, ulusal hukuk sistemlerine müdahil olmalarına olanak tanıyan hukuki işlemler, AT ve EURATOM Antlaşmalarındaki tüzüklerdir.[219]

ATA'nın 249 uncu maddesi uyarınca, tüzükler genel geçerliliğe sahip, üye ülkelerde doğrudan uygulanabilen ve bütünüyle bağlayıcı olan hukuk normlarıdır. Tüzüklerle ilgili bu temel özellikler aşağıdaki şekilde yorumlanabilmektedir.[220]

---

218 Tecer, s. 63.

219 Düzel Osman, **Türkiye'nin Avrupa Birliği Üyeliği ve Türk Hukuk Sistemi,** Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara, 2004, s. 19.

220 Demirbulak, s. 25.; Özdemir, s. 1-2.

Tüzüğün genel geçerliliğe sahip olması, onun belirli veya tanımlanabilir sınırlı sayıda kişiye değil, soyut ve genel bir topluluğa yönelmiş olduğu anlamındadır.

Tüzüğün doğrudan uygulanması, tüzüğün yürürlüğe girdiği tarihten[221] itibaren, üye ülkelerde, bir iç hukuka aktarma işlemine gerek olmaksızın, tıpkı üye devletlerin iç mevzuatı gibi ve fakat o iç mevzuata öncelik tanıyarak uygulanmasını ifade etmektedir. Örneğin, ulusal kanunlara ters düşen hükümleri içerseler bile üye devletler mahkemeleri bunları öncelikle uygulamak zorundadır.[222] Bununla birlikte tüzükler "yeterince açık" ve "koşulsuz" olma kriterlerini taşımazlarsa, üye devletlerde doğrudan etkiye sahip olamazlar.[223]

Tüzüğün bütünüyle bağlayıcı olması ise, üye devletlerin, tüzüğün amacının gerçekleşmesine yönelik tüm hükümlerini uygulamak zorunda olmaları, tüzük hükümlerini ulusal çıkarlarına uygun geldiği biçimde, eksik veya seçerek uygulama hakkına sahip bulunmamaları anlamına gelmektedir.

Konsey ve Parlamento-Konsey tarafından çıkarılan tüzükleri, Türk hukuk düzenindeki kanunlara benzetmek mümkündür. Buna karşılık, Komisyonun ATA'nın 211 inci (eski m. 155) maddesi uyarınca çıkardığı uygulama tüzükleri ise, Türk hukuk düzenindeki tüzük ve yönetmeliklerle kıyaslanabilir. Uygulama tüzükleri Konsey tüzüklerinin uygulanmasını veya açıklanmasını sağlamaktadır.[224]

2. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin Tüzükler

Sosyal güvenlikle ilgili tüzükler iki kısımda toplanabilir. Bunlardan bir kısmı sosyal güvenlikle doğrudan ilgili olanlar, diğer bir kısmı ise sosyal güvenlikle dolaylı

---

221 Tüzükler, AB Resmi Gazetesi'nde yayınlanır ve tüm üye devletlerde aynı anda yürürlüğe girer. Yürürlük tarihi tüzük metninde öngörülen tarihtir. Eğer yürürlük tarihi belirlenmemişse, Tüzüğün AB Resmi Gazetesi'nde yayınını izleyen 20 nci günde yürürlüğe girme uygulaması esas alınır. Tecer, s. 63.

222 Tapan, s. 993.

223 Bozkurt/Özcan/Köktaş, ss. 118-119.

224 Tapan, s. 994.

olarak ilgili olanlardır. AT Konseyi'nin kabul ettiği tüzükler içerisinde sosyal güvenliğe dair tez çalışmamızda sözü edilen temel tüzüklerin yanı sıra bu tüzüklerde değişiklik yapan başka tüzüklerde mevcuttur.[225]

Aşağıdaki kısımda, sosyal güvenliğin koordinasyonu konusunda Avrupa Konseyi tarafından çıkarılan temel bazı tüzükler ile bu tüzüklerde değişiklik yapan tüzüklere ilişkin bilgilere yer verilecektir.

a. 3 ve 4 sayılı Tüzükler

AKÇT döneminde kabul edilen "Göçmen İşçilerin Sosyal Güvenliğine İlişkin Avrupa Sözleşmesi", 25 Eylül 1958 tarihinde "Göçmen İşçilerin Sosyal Güvenliklerine İlişkin Avrupa Ekonomik Topluluğu Tüzüğü" 3 sayılı Tüzük[226] ile 3 Aralık 1958 tarihinde adı geçen sözleşme için yapılan idari düzenlemeler 4 sayılı Uygulama Tüzüğüne[227] dönüştürülmüş ve 1 Ocak 1959'dan itibaren yürürlüğe girmiştir. Sistem, 3/58 sayılı Tüzüğün hükümlerine dâhil edilmeyen sınır işçileri, mevsimlik işçiler ve denizcileri kapsayan üç ek tüzükle tamamlanmıştır.[228]

3/58 sayılı Tüzük, aşağıda tanımlanan ve ikili antlaşmalarda geliştirilen ilkeler yoluyla koordinasyon konusunu uygulamaya çalışmıştır. Bu ilkeler; bir üye devletin sınırları dâhilinde ikamet eden bir kişinin o devletin vatandaşlarıyla eşit yardım haklarına ve yükümlülüklere tabi olmasını sağlamak için uyruk temeline dayanan ayrımcılıkların yasaklanmasını öngören eşit muamele ilkesi, kişinin hangi ülkenin mevzuatına tabi olacağını belirlemek üzere konulan kurallar, edinme sürecindeki haklara başka bir üye devlette sahip olunabilmesi için her bir ülkede geçirilen sigorta, ikamet ve istihdam sürelerinin birleştirilmesi yoluyla korunması ve edinilmiş hakların ve bazı yardımların ihracına izin verilmesi olarak sıralanabilir. Bu ilk Tüzükler; koordinasyon sisteminin temellerinin atıldığı ilk kurallar olmalarının yanı

225 Arıcı, 1997, s. 98.

226 Regulation (EEC) No 3 of 25 September 1958 (Official Journal No 30 of 16 December 1958)

227 Regulation (EEC) No 4 of 3 December 1958 (Official Journal No 30 of 16 December 1958)

228 Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012, s. 15.

sıra 3/58 sayılı Tüzüğü önceki bütün ikili ve çok taraflı antlaşmalardan ayıran en önemli özellik, bunun AET çerçevesinde uygulanmış olmasıdır.[229]

Oldukça karmaşık hükümler içeren ve birçok uyuşmazlığın konusu olan bu Tüzük döneminde AD'nin verdiği kararlar, oluşmakta olan ABSGH'ye yeni boyut kazandırmıştır. 14 Haziran 1971 tarihinde bu Tüzüklerin yerini "Ortak Pazar İçinde Dolaşan İşçilerin ve Aile Bireylerinin Sosyal Güvenliği" başlığıyla 1408/71 sayılı Tüzük ile 21 Mart 1972 tarih ve 574/72 sayılı Uygulama Tüzüğü almıştır.[230]

AB sosyal güvenlik koordinasyon kurallarını bir bütün olara düzenleyen ilk tüzükler hakkında ifade edilmesi gereken önemli bir nokta da, bu kuralların bölgesel uygulama alanının günümüzde olduğu kadar geniş olmadığıdır. Adı geçen Tüzükler karmaşık hükümler içermelerine rağmen uygulandıkları ülke sayısı sadece o dönem AET'ye üye olan 6 ülke ile sınırlıdır.[231] Bu nedenle bu kuralların uygulanması açısından bu ilk dönemin bir deneme süreci olduğu fikri ileri sürülebilir.

b. 1612/68 sayılı Tüzük

AB (Topluluk) Üyesi Ülkelerde Kişilerin Serbest Dolaşımına İlişkin 15 Ekim 1968 Tarih ve 1612/68 sayılı AET Konsey Tüzüğü[232] 15 Ekim 1968 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Tüzük ile AB'ye üye ülkelerde çalışan işçilerin serbest dolaşımına ilişkin temel kurallar açık bir şekilde düzenlenmiştir. Tüzük 30 Nisan 2006 tarihinde Konsolide (Güncelleştirilmiş) metin olarak AB Resmi Gazetesi'nde yeniden yayınlanmıştır.[233] Tüzük, bütün unsurları ile zorunlu olup her üye devlette doğrudan uygulanması da şarttır (m. 47).

---

229 Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012, s. 15.

230 Güzel/Okur/Caniklioğlu, ss. 46-47.; Pennings, 2009 c, s. 4.

231 Pennings, 2009 c, s. 4.

232 Regulation (EEC) No 1612/68 of The Council of 15 October 1968 on Freedom of Movement for Workers within The Community (Official Journal L 257, 19.10.1968)

233 Verschueren Herwig, The Relationship Between Regulation (EEC) 1612/68 and Regulation (EEC) 1408/71 Analysed Through ECJ Case Law on Frontier Workers, **European Journal of Social Security,** Volume: 6, No: 1, 2004, s. 7.; Ekdemir, s. 345.

Tüzüğün giriş kısmında her üye devletin kişilerin serbest dolaşımı konusunda dikkat etmesi gereken hususlar belirtilmektedir. Giriş kısmında bulunan ve üye devletler tarafından uyulması zorunlu olan ana konular şunlardır:

Tüzükte, Topluluk dâhilinde işçilerin serbest dolaşımının en geç geçiş döneminin sonunda sağlanması gerektiği ve bu hedefe ulaşılabilmesi için doğrudan veya dolaylı her türlü ayrımcılığın kaldırılmasının şart olduğu belirtilmektedir. Aslında bu hüküm ABSGH'nin temel ilkelerinden biri olan milliyete ve cinsiyete dayalı ayrımcılığın yasaklanması olarak günümüzde geçerliliğini sürdürmektedir. Ayrıca, ayrımcılığın yasaklanması yaptırımlarla desteklenmezse bu hükmün bir anlam ifade etmeyeceği doğaldır. Bundan dolayı AB üyesi birçok ülkede bu konuda gerekli sistem kurulmuş ve yaptırım uygulama yoluna gidilmiştir. Örneğin; Macaristan Eşit Muamele Kurulu ayrımcılık nedeniyle 175 € ile 21.000 € para cezası, Finlandiya ve Belçika'da para cezalarının yanı sıra bir aydan iki yıla kadar hapis cezası, Slovenya, Romanya, Hollanda ve diğer Birlik ülkelerinde para cezaları ve/veya hapis cezaları ile yaptırımlar uygulanmaktadır. Bunların yanı sıra işçiye özellikle ırk nedeniyle ayrımcılık yapan işverene daha ağır yaptırımlar getirilmiştir.[234] Bu bağlamda eşitlik kuralını uygulamak amacıyla Birliğe üye devletlerde ulusal işçi koruma sistemlerinin kurulmuş olduğu ifade edilebilir.[235]

Tüzükte, serbest dolaşımın; işçiler ve bunların aile bireyleri için temel bir hak teşkil ettiği, Toplulukta işgücü hareketinin işçiye çalışma ve sosyal yaşam koşullarını iyileştirme olanağını garanti eden vasıtalardan biri olduğu beyan edilmektedir. Bu nedenle 1612/68 sayılı Tüzük kapsamında serbest dolaşımdaki kişilerin aile bireyleri de bu Tüzük kapsamında değerlendirilmektedirler.[236] Bu hakkın kişisel kapsamına; sürekli işçiler, mevsimlik işçiler, sınır işçileri ve faaliyetlerini bir hizmet edimi dolayısıyla icra eden tüm işçiler dâhil edilmiştir.

---

234 Weiss, s. 9.

235 Weiss, s. 11.

236 Pennings Frans, **Introduction to European Social Security Law,** Antwerp, 2003, ss. 132-134.

Tüzük ayrıca, serbest dolaşım hakkının, objektif liyakat ve özgürlük koşulları dâhilinde kullanılabilmesi için, ücretli bir faaliyetin icrasında ve bir lojman edinmede dahi işlem eşitliğinin sağlanmasını ve hatta işçilerin serbest dolaşımdan aileleri ile birlikte yararlanmalarına engel teşkil eden bütün unsurların ortadan kaldırılmasını zorunlu kılmaktadır.

Bir üye devletin her vatandaşı, geçici olarak bulunduğu yer neresi olursa olsun, diğer bir üye devlet ülkesinde o devletin ulusal işçilerini ilgilendiren kanun, tüzük ve idari mevzuat hükümlerine uygun olarak, ücretli bir faaliyete alınma ve bu faaliyeti icra etme hakkına sahiptir (m. 1). Bu madde 1612/68 sayılı Tüzüğün sadece AB üyesi ülkelerin vatandaşlarına ilişkin hakları ortaya koyduğunu göstermektedir.

Tüzükte sosyal güvenliğe ilişkin hükümler de bulunmaktadır. Tüzüğün 7 nci maddesi hükümleri gereğince; kendi ülkesi dışında bir başka üye ülkede bulunan birlik üyesi ülke vatandaşı işçilere bulundukları ülkede milliyetine dayalı olarak; istihdamda, ücretlerde, işten çıkartma, işe alma veya işsiz durumda iken farklı muamele edilemeyeceği (m. 7/1), bu işçilerin bulundukları ülkede o ülkenin vatandaşı olan işçilerle sosyal ve vergi yönünden sağlanan avantajlardan aynı şekilde faydalandırılacakları (m. 7/2), anılan kimselerin aynı zamanda, ulusal vatandaşlarla aynı unvan ve koşullar dahilinde meslek okullarında okumaktan ve yeniden işe uyum (rehabilitasyon) merkezlerinden de yararlanacakları (m. 7/3), istihdama kabul, ücret ve diğer çalışma ve işten çıkarma konusunda toplu, bireysel ve diğer bir sözleşme düzenlenmesi konularında da eşitlik ilkesine uyulacağı belirtilmektedir (m. 7/4).[237] Örneğin, çalışanlara ait yüzde kısıtlaması, farklı şartlar konulması, sadece yabancılar için çıraklık dönemi konulması gibi kısıtlamalar Tüzük kurallarına aykırı olacaktır. Tüzükler doğrudan uygulandığı için AB'ye girdiğimiz takdirde 1612/68 sayılı Tüzük Ülkemizde iç hukuk kuralı gibi doğrudan uygulayacaktır.[238]

---

[237] Pennings, 2003, ss. 129-132.

[238] Tekinalp Gülören, Avrupa Birliğinde İkamet ve Yerleşmeyle İlgili Düzenlemeler ve Türkiye, **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni,** Cilt: 17, Sayı: 1-2, 1997-1998, s. 498.

Tüzük ile ayrıca ihdas edilen bu kuralların uygulanmasının denetimi, teknik sorunların analizi ve önlenmesi, işçilerin serbest dolaşımı ve istihdamı konusunda üye ülkeler arasında işbirliğini sağlamak amacıyla iki kurul oluşturulmuştur.

Kurullardan birincisi olan Danışma Kurulu'nun temel görevi; işçilerin serbest dolaşımı ve istihdamı konusunda Antlaşmanın uygulanmasının ve uygulamaya ilişkin önlemlerin ortaya konduğu sorunların incelenmesinde Komisyona yardımcı olmaktır (m. 24). Komisyona, bu Tüzüğün revizyonu için gerekli olası önerileri sunmak Danışma Kurulunun diğer önemli görevlerinden birisidir (m. 25/c).

Teknik Kurul adı ile Tüzükte yer alan ikinci kurulun görevi; olası ek hükümlerin uygulanmasında, her nevi teknik çalışmaları ve önlemleri hazırlamak, geliştirmek ve sonuçlarını izlemektir (m. 32). Bu Kurul özellikle; işçilerin serbest dolaşımına ve istihdamına ilişkin bütün teknik sorunlar için üye devletlerin ilgili idari birimleri ile işbirliğini geliştirmek ve olgunlaştırmak, Komisyon için yararlı olan bilgilerin derlenmesini ve bu Tüzükte öngörülen incelemeler ve araştırmaların gerçekleştirilmesini kolaylaştırmak, ilgili idareler arasında bilgi ve deneyim teatisini sağlamak ve üye devletlerin kendi istihdam piyasalarını değerlendirmelerine ilişkin kriterler arasındaki uyumu incelemekle yükümlüdür (m. 33).[239]

c. 1408/71 sayılı Tüzük

Topluluk Ülkelerinde Yer Değiştiren Topluluk Vatandaşlarının, Bunların Aile Bireylerinin ve Hak Sahiplerinin Sosyal Güvenliğine İlişkin 1408/71 sayılı AET Konsey Tüzüğü 14 Haziran 1971 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 1408/71 sayılı Tüzük üye ülkeler arasında daha önce uygulanan 3 sayılı Koordinasyon Tüzüğünün yerini almıştır.[240] Adı geçen Tüzük döneminde yaşanan sorunların önlenmesi amacıyla yeni hüküm ve uygulamalarla yürürlüğe konulan 1408/71 sayılı Tüzük ile sosyal güvenliğin koordinasyonu önündeki engelleri kaldırmak ve bu konudaki hak

[239] Ekdemir, s. 353.

[240] Pochet, s. 7.; Bilgin, s. 19.

kayıplarını önlemek temel hedef olmuştur. Bu Tüzük, AB sosyal güvenlik normlarına ilişkin olan iki temel tüzükten birisidir.

1408/71 sayılı Tüzüğün kapsamına giren kişiler olarak; bir veya birden fazla üye devlet mevzuatına tabi olan veya olmuş bulunan ve üye devletlerden birinin vatandaşı veya üye devletlerden birinin ülkesinde oturan sığınmacı veya vatansız durumundaki ücretli veya ücretsiz çalışanlar, öğrenciler,[241] bunların aile bireyleri ve hak sahipleri sayılmaktadır (m. 3).

Diğer Tüzük ve AB normlarında olduğu gibi işlem eşitliğine önem veren bu Tüzük sosyal güvenlik riskleri ve bunlara ilişkin sigorta kolları olarak; hastalık ve analık yardımları, malullük yardımları (kazanma gücünün devamına veya iyileştirilmesine yönelik yardımlar dâhil), yaşlılık yardımları, ölüm yardımları, iş kazası ve meslek hastalığı yardımları, ölüm ödenekleri, işsizlik yardımları ve aile yardımlarını kabul etmektedir (m. 4).

1408/71 sayılı Tüzük, mevzuatta ortaya çıkan boşluklar ve teknik sorunları dikkate alan, 3/58 sayılı Tüzüğün gelişmiş ve daha karmaşık bir halidir. Tüzükte maddi kapsam, 3/58 sayılı Tüzüğe göre genişletilmiş, hastalık yardımları ve sağlık bakımından iznin reddedilebileceği bir dizi durumun da içinde bulunduğu bazı kısıtlamalar kaldırılmıştır. Bu Tüzükle İdari Komisyon'un rolü korunmuş olup Göçmen İşçiler Sosyal Güvenlik Danışma Komitesi kurulmuştur. Böylece 3/58 sayılı Tüzükte olduğu gibi, 1408/71 sayılı Tüzükte de daha önce geliştirilen dört ana ilke sayesinde sosyal güvenlik kurallarının koordinasyonu sağlanmıştır. Milliyete dayalı ayrımcılıklar yasaklanmış, kişinin hangi ülkenin mevzuatına tabi olacağını belirlemek üzere kurallar konmuş, edinme sürecindeki haklar sürelerin birleştirilmesi ve hali hazırda edinilmiş haklar, bazı yardımların ihracına izin verilmesi yoluyla

[241] Tüzükte 1999 yılında yapılan değişiklik ile öğrenciler Tüzük kapsama alınmışlardır. Bkz. Polat, s. 22.; Çolak/Öztürk, ss. 46-47.

korunmuştur. Tüzük, hakların taşınabilirliği ilkesi açısından yardımdan yardıma değişkenlik gösteren kuralları ihtiva etmektedir.[242]

1408/71 sayılı Tüzük, 102 sayılı ILO Sözleşmesi'nde ifade edilen sosyal güvenlik dallarını kabul etmiş ve uygulamıştır.[243] Tüzükte bahsi geçen bu olumlu yanlar dışında; sosyal destek, savaş ve savaşın sonuçlarının mağdurları için yardım programları, sivil memurlar için veya bu şekilde tedavi edilen kişiler için özel programlar, kapsama alınmamıştır.[244]

Tüzüğe taraf olan ülkeler Tüzük hükümleri çerçevesinde aralarında sosyal güvenlik koordinasyonun sağlamışlardır. Türkiye için ise durum AB ülkeleri ile ikili sosyal güvenlik sözleşmesinin olup olmaması açısından farklıdır. Almanya, Avusturya, Belçika, Birleşik Krallık, Danimarka, Fransa, Hollanda ve İsveç ile Türkiye arasında ikili sosyal güvenlik sözleşmesi bulunmaktadır. Koordinasyon sisteminde yer alan Türk vatandaşları için, iki taraflı sosyal güvenlik sözleşmeleri 1408/71 sayılı Tüzüğe göre daha ileri hükümler içeriyor ise bu sözleşmeler, aksi halde Tüzük hükümleri uygulanacaktır. AB'nin en az iki üyesinin ve Türkiye'nin taraf olduğu çok taraflı sözleşmelerin varlığı halinde ise bunların yerine Tüzük hükümleri uygulanacaktır (1408/71 sayılı Tüzük m. 6/b, m. 46/4).[245]

Türkiye ile arasında ikili veya çok taraflı bir sözleşme bulunmayan AB ülkelerinde çalışan Türk vatandaşları hakkında ise sosyal güvenlik koordinasyonuna ilişkin olan 1408/71 sayılı Tüzük uygulanacaktır.[246]

---

242 Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012, s. 16.

243 Tooze Jennifer, Social Security and Social Assistance, **Economic and Social Rights Under The EU Charter of Fundamental Rights-A Legal Perspective,** Portland, 2003, ss. 179-181.

244 Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012, s. 17.

245 Çolak/Öztürk, ss. 46-47.

246 Çolak/Öztürk, ss. 46-47.

d. 574/72 sayılı Uygulama Tüzüğü

574/72 sayılı AET Konsey Uygulama Tüzüğü, 21 Mart 1972 tarihinde 4 sayılı Uygulama Tüzüğünün yerini alarak uygulanmaya başlanmıştır. 574/72 sayılı Uygulama Tüzüğü 1408/71 sayılı Tüzüğün uygulama esaslarını düzenlemektedir. Bu Tüzük sekiz ana bölümden oluşmaktadır. Bunlar; genel hükümler, 1408/71 sayılı Tüzüğün genel hükümlerinin uygulanması, 1408/71 sayılı Tüzüğün uygulanacak mevzuatın belirlenmesine ilişkin hükümlerinin uygulanması, 1408/71 sayılı Tüzüğün yardım gruplarına ilişkin özel hükümlerinin uygulanması, mali hükümler, çeşitli hükümler, elektronik bilgi işleme ilişkin hükümler, geçici ve son hükümlerdir.[247]

Tüzüğün yardım gruplarına ilişkin özel hükümlerinin uygulanması kısmı Uygulama Tüzüğü'nün temelini teşkil etmektedir. Bu kısımda; sürelerin birleştirilmesine ilişkin genel kurallar, hastalık ve analık, malullük, yaşlılık ve ölüm yardımı taleplerinin yapılması ve işleme konulması, iş kazaları ve meslek hastalıkları, ölüm ödenekleri, işsizlik yardımları, aile yardımları, aylık ve gelir sahiplerinin geçindirmekle yükümlü oldukları çocuklar ve yetimlerle ilgili hükümler yer almaktadır.[248] Bahsi geçen bu sosyal güvenlik risklerine ilişkin giderlerin nasıl ve hangi ülkelerce karşılanacağı Uygulama Tüzüğü'nde açıklanmaktadır.

e. 859/2003 sayılı Yaygınlaştırma Tüzüğü

AB sosyal güvenlik tüzüklerinin Türk vatandaşları dâhil üçüncü ülke vatandaşlarına yaygınlaştırılmasını düzenleyen 14 Mayıs 2003 tarih ve 859/2003 sayılı AB Konsey Tüzüğü Avrupa toplumunda giderek gelişen bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanını uygulamaya koymak üzere, kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığına ilişkin sınırlandırmalar saklı kalmak kaydıyla, Avrupa'da 1 Haziran 2003 tarihinden önce yasal olarak oturmuş olan ve bu tarihten sonra oturan üçüncü ülke

---

[247] Regulation (EEC) No 574/72 of The Council of 21 March 1972 Fixing The Procedure for Implementing Regulation (EEC) No 1408/71 on The Application of Social Security Schemes to Employed Persons and Their Families Moving within The Community (Official Journal L 74 of 27.03.1972)

[248] der Mei A. Pieter Van, **Free Movement of Persons Within The European Community (Cross-Border Access to Public Benefits),** Portland, 2003, ss. 61-66.

vatandaşlarına 1408/71 ve 574/72 sayılı Tüzüklerin taraf devletlerin vatandaşlarıyla eşit şartlar dâhilinde uygulanmasını amaç edinmiştir. Tüzükten üçüncü ülke vatandaşlarının aile bireyleri ve hak sahipleri de yararlanabilmektedir.[249] Bu Tüzüğün temel dayanağı olan ilkeler ise; serbest dolaşım, işlem eşitliği ve koordinasyondur.[250]

Tüzüğe göre, üçüncü ülke vatandaşlarının 1408/71 sayılı Tüzük ve Uygulama Tüzüğünden yararlanabilmeleri için 1 Haziran 2003 tarihinden önce veya sonra istisnai bazı durumlar hariç mevzuata uygun şekilde en az 5 yıl süre ile kesintisiz olarak üye ülkelerde ikamet etmeleri gerekmektedir.

Yaygınlaştırma Tüzüğü, bir AB üyesi ülkede ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarına yönelik olduğu için, Türkiye'de ikamet eden vatandaşlarımızın uygulama dışında olduğu yönünde görüşler bulunmaktadır.[251]

Tüzüğün ek kısmında Tüzük uygulamaları açısından bazı istisnalardan söz edilmektedir. Buna göre, aile yardımları ile ilgili olarak, bu Tüzük, üçüncü ülke vatandaşlarına, Alman hukuku anlamında, ancak "Oturma İzni" veya "Oturma Hakkı" sağlayan bir "Oturma Belgesi"ne sahip olmaları halinde uygulanır. Aynı konuda (aile yardımları) Tüzük, üçüncü ülke vatandaşlarına, Avusturya mevzuatına göre aile ödeneklerine sürekli olarak hak kazanmak için gerekli koşulları taşımaları halinde uygulanır. Ayrıca AB Antlaşması'nın 1 inci ve 2 nci maddelerine ve AT'nin Kurucu Antlaşmasına uygun olarak, Danimarka bu Tüzüğün kabulüne katılmamakta olup bu nedenle bu Tüzükle ve Tüzüğün uygulanması ile bağlı değildir.

---

249 Cornelissen Rob, Third-Country Nationals and The European Coordination of Social Security, **European Journal of Social Security,** Volume: 10, No: 4, 2008, s. 347.; Çolak/Öztürk, s. 47.

250 Öztürk Ercüment, **Ekonomik ve Sosyal Haklar Perspektifinde Temel Hak Olarak Anayasal Sosyal Güvenlik,** s. 6. http://www.kamudanhaberler.com/haber/makaleler/ercument-ozturk-yeni-anayasa-calismalarinda-sosyal-guvenlik-vizyonu/6230.html Erişim Tarihi: 06.09.2012

251 Çolak/Öztürk, s. 48.

f. 883/2004 sayılı Tüzük

AB sosyal güvenlik koordinasyon kuralları; AB üyesi 28 ülke, İzlanda, Liechtenstein, Norveç ve İsviçre olmak üzere 32 ülkede ve AB'ye üye ülkelerde yasal olarak 5 yıl ikamet etmiş ve AB'de çalışan işçilere (3. ülke vatandaşları) uygulanmaktadır.[252]

3/58 sayılı Tüzük ile başlayan sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonu uygulamaları, 1408/71 sayılı Tüzük çerçevesinde zamanla geliştirilmiştir. Sistemin uygulanması devam ettikçe yenilikler yapılmak suretiyle daha güçlü bir koordinasyon yapısı meydana getirilmiştir. Bununla beraber AB'ye üye olan ülke sayısı artmış, değişen ekonomik ve sosyal yapılar nedeniyle sosyal güvenliğin koordinasyonunda yeniliklere ihtiyaç duyulmuştur. Özellikle küreselleşen dünya yapısı içerisinde hızlı ulaşım ve iletişim olanaklarının artması kişilerin serbest dolaşımını da kolaylaştırmıştır. Bu bağlamda sosyal güvenliğin koordinasyonunu daha iyi sağlamak amacıyla iyi örneklerin paylaşılmasına, ülkeler arasında daha sıkı işbirliğine ve daha iyi bir koordinasyon yöntemine ihtiyaç duyulmuştur. Ayrıca gelişen teknolojik olanaklardan yararlanarak elektronik sistemler üzerinden sosyal güvenlik haklarının takibinin kolaylığı görülmüş ve bu konuda da adımlar atılmasının önemi anlaşılmıştır. Bu sebeplerden dolayı 1408/71 sayılı Tüzük ve diğer ilgili Tüzüklerde yeniliklere ihtiyaç duyulmuştur.

Tüzüklerin modernizasyonu ilk olarak, 1992 yılında yapılan Edinburg Avrupa Konseyi'nde önerilmiş ve 1998'de Komisyon 1408/71 sayılı Tüzüğü modernize etmek için bir öneride bulunmuştur. Komisyon'un teklifi Finlandiya, Portekiz, Fransa ve İsveç'in dönem başkanlıklarında her bir ülke tarafından Konsey'e ilerleme raporu sunularak değerlendirilmiştir. Ancak bu konuda çok az gelişme kaydedilmiştir. Belçika'nın dönem başkanlığında oluşturulan parametreler ışığında Tüzüğün modernize edileceği, Konsey tarafından benimsenen temel seçenekler

[252] **Switzerland Applies Modernised Social Security Coordination Regulations,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=850&newsId=1263&furTherNews=yes Erişim Tarihi: 15.07.2013

olarak tanımlanmıştır. Uzlaşmaya varmak için gereken antlaşma noktalarının altını çizen 12 parametre sürecin yolunu açmış, İspanya, Danimarka, Yunanistan, İtalya ve sıradaki diğer ülkelerin dönem başkanlıklarında ciddi anlamda gelişme kaydedilmiştir.[253]

Sonuçta ortaya çıkarılan yeni Tüzük 1408/71 sayılı Tüzükten tamamen farklı değildir. Maddi ve kişisel kapsam, emeklilerin sağlık bakımı masraflarının oransal olarak ödenmesi ve altı ay için ihraç edilebilen işsizlik aylıkları gibi esasen Komisyon tarafından önerilen daha radikal değişiklikler görüşmeler boyunca yumuşatılmış ve ana hedef ve yol gösterici ilkeler korunurken, hali hazırdaki kavram, kural ve prosedürler sadeleştirilmiş ve ana politikaların içine yerleştirilmiştir. Ancak yeni Tüzüğün asıl istenen hedeflere ulaşıp ulaşamayacağı uygulanmasıyla ortaya çıkacaktır.[254] Yine de, reformla birlikte koordinasyonun hem maddi hem de kişisel kapsamı genişletilmiştir. Eşit işlem ilkesi güçlendirilmiş, sınır işçileri, sağlık ve aile yardımları konusunda yenileme ve babalık yardımlarının dâhil edilmesi ile ilgili yeni kuralların yanı sıra ön emeklilik yardımlarını kısmen koordine etmek için yeni bir bölüm daha oluşturulmuştur. Konseyin, Avrupa Komisyonu'nun ve Parlamento'nun koordine edilmiş yardım ve hizmetlerin AB vatandaşlarına sağlanmasını geliştirmek üzere iyi yönetim ilkesini güçlendirmek için Sosyal Güvenlik Bilgilerinin Elektronik Paylaşımı sistemi oluşturulmuştur.[255] Tüzüklerin modernize edilmesi sonucunda 883/2004 sayılı Tüzük ile Uygulama Tüzüğünde, üye ülkeler arasındaki sorumluluk paylaşımında sosyal güvenlik yardım ödemeleri ile alakalı olarak çok net kurallar ortaya konulmuştur. Kişisel ve maddi kapsamdaki boşluklar da bu modernizasyon sürecinde doldurulmuştur.[256]

---

253 Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012, ss. 17-18.

254 Pieters Danny/Schoukens Paul, The Rules Within Regulation 883/2004 for Determining The Applicable Legislation, **European Journal of Social Security,** Volume: 11, No: 1-2, 2009, ss. 81-82.

255 Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012, s. 18.

256 Verschueren Herwig, Free Movement of Persons in The European Union and Social Rights: an Area of Conflicting Secondary Law İnstruments?, **ERA Forum (Springer),** No: 12, 2011, s. 299.

g. Sosyal Güvenliğe İlişkin Diğer Tüzükler

AB sosyal güvenlik koordinasyon kuralları içerisinde önemli bir yere sahip olan diğer tüzüklerin başında 987/2009 sayılı Uygulama Tüzüğü gelmektedir. 883/2004 sayılı Tüzük, 987/2009 sayılı Uygulama Tüzüğü'nden önce hazırlanmasına rağmen Uygulama Tüzüğü beklenmiş ve bu Tüzükle birlikte yürürlüğe girmiştir. Uygulama Tüzüğü, 574/72 sayılı Uygulama Tüzüğünün yerini almış olup koordinasyonun ana kurallarının nasıl uygulanacağını, ihtilaf kurallarının nasıl tespit edileceğini, hangi yolların izleneceğini ve koordinasyon sisteminde hangi belgelerin kullanılacağını düzenlemektedir.

AB sosyal güvenlik kuralları içerinde yer alan 1231/2010 sayılı Tüzükten de söz etmekte yarar vardır. Bu Tüzük 1 Ocak 2011 tarihinden itibaren uygulamaya konulmuştur. 1231/2010 sayılı Tüzük, AB sınırları içerisinde bulunan veya sınır işçisi durumunda olup da yasal olarak AB üyesi bir devlette ikamet eden AB üyesi olmayan ülke vatandaşlarına ve onların aile bireylerine (üçüncü ülke vatandaşları) modernize AB sosyal güvenlik koordinasyon kurallarının uygulanmasını sağlayan bir Tüzüktür. Tüzük ile üçüncü ülke vatandaşları modernize edilmiş koordinasyon kurallarının kapsamına alınmıştır. 1231/2010 sayılı Tüzük Birleşik Krallık ve Danimarka'da uygulanmamaktadır.[257]

1231/2010 sayılı Tüzük aracılığı ile 883/2004 sayılı Tüzük kapsamına alınan üçüncü ülke vatandaşları 883/2004 sayılı Tüzüğün 4 üncü maddesi çerçevesinde eşit işlem ilkesinden yararlanmak suretiyle bulundukları ülkenin vatandaşlarının yararlanacağı haklardan aynı şekilde yararlanma hakkına sahiptirler. Örneğin, bunların AB ülkelerinde emekli olma ve emekli maaşı alma hakları bulunmaktadır. AB Komisyonu bu konuya önem vermekte ve özellikle emeklilik haklarının

[257] Regulation (EC) No 1231/2010 of The European Parliament and of The Council of 24 November 2010 Extending Regulation (EC) No 883/2004 and Regulation (EC) No 987/2009 to Nationals of Third Countries who are not Already Covered by These Regulations Solely on The Ground of Their Nationality (Official Journal of The European Union L 344/1 of 29.12.2010); **Nationals of Non-EU Countries,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=867&langId=en Erişim Tarihi: 18.03.2013

verilmesi sırasında eşit işlem ilkesinin etkili şekilde uygulanmasının gerektiğine işaret etmektedir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin içtihatları kapsamında önemi artan "istihdamda kazanılan emeklilik hakkının" belli durumlarda Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamında korunmuş olan mülkiyet hakkına çevrilmesi söz konusu olabilmektedir. Bu amaçla AB Komisyonu emeklilik ödemeleri konusunda sorun yaşanmaması amacıyla önlemler almak için çaba sarf etmektedir.[258]

B. Direktifler (Directives)

1. Direktif Kavramı ve Önemi

Üye devletlerin mevzuatlarını bir konuda belirli ilke ve amaçlar doğrultusunda yakınlaştırıp uyumlu hale getirmek için Kurucu Antlaşmalarda öngörülen şartlara uyularak AB Bakanlar Konseyi veya daha çok AB Komisyonu tarafından çıkarılan Topluluk tasarruflarına direktif[259] adı verilmektedir.[260]

Direktiflerin muhatabı, üye devletlerdir. Bununla birlikte, direktifler tüzüklerden farklı biçimde, üye devletlerin iç hukukunda ilke olarak doğrudan uygulanmazlar.[261] Direktiflerin iç hukuka aktarılması için ayrı bir iç hukuk

---

[258] European Commission, **Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Commıttee and The Commıttee of The Regions: The External Dimension of EU Social Securit Coordination,** Brussels, 2012, s. 6.

[259] Direktif (directive) kelimesini bazı kaynaklar bu şekilde kullanmakta iken diğer bazı kaynaklar yönetmelik veya yönerge kelimesini kullanmaktadırlar. Farklı kullanımlar için Bkz.; Tecer, ss. 63-64.; Tapan, s. 994.; Keskin, ss. 27-28.; Arıcı, 1997, s. 101.; Bozkurt/Özcan/Köktaş, s. 119.

[260] Tapan, s. 994.; **Directives,** http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.1.pdf Erişim Tarihi: 10.04.2013.; Grinc Jan, **National Parliaments and The EU Directives (The Consept of Directives),** Prepared for The International Workshop "Changing Modes of Parliamentary Representation" Organized by IPSA RCLS and RECON WP3, Prague, 14-15 October 2011, ss. 2-3., http://rc08.ipsa.org/public/2011_papers/Grinc_-_National_Parliaments_and_The_EU_Directives.pdf Erişim Tarihi: 14.04.2012

[261] ATA m. 249 direktiflerin doğrudan uygulanabileceğini belirtmemiştir. Bu nedenle direktiflerin doğrudan etkisi olmadığı konusunda görüşler ortaya çıkmıştır. Ancak AD, direktiflerin genel doğrudan etkililik koşullarının (şartsız, yeterince kesin ve belirli olması) yerine getirilmesi halinde bunların doğrudan etkili olacaklarını karalarında ifade etmektedir. Bkz. Prechal Sacha, **Directives in EC Laws,** Oxford University Press (Oxford EC Law Library), 2006, ss. 216-270.; Alford Duncan E., European Union Legal Materials: A Guide for Infrequent Users, **Law Library Journal**, Volume: 97:1, 2005, s. 62.; Üye devlete direktifi ulusal mevzuata adapte etmesi için verilen sürenin geçmesine rağmen üye devletin bunu adapte etmemesi veya yeterli şekilde adapte etmemesi halinde de direktifin doğrudan uygulanacağına karar verilir. Bozkurt/Özcan/Köktaş, s. 120.

düzenlemesine ihtiyaç bulunmaktadır. Üye devletler, direktifte öngörülen amaçları gerçekleştirmek için gerekli iç hukuk araçlarının seçiminde serbesttirler. (ATA m. 249/2) Ancak, seçilen hukuki araçlar ne olursa olsun, direktifte öngörülen süre içinde direktifin amaçlarına ulaşılması gerekmektedir. Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere, direktifler elde edilecek sonuçlar bakımından, üye devletler için bağlayıcıdır.

2. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin Direktifler

Çalışma yaşamına kadınların katılımının hızla artması ve kadınların erkeklerle eşit haklara sahip olma mücadeleleri çalışan kadının uluslararası düzeyde korunması için adım atılmasına zemin hazırlamıştır. Kadınlar ve erkekler arasında eşitlik, kuruluşundan itibaren AB sosyal politikasının bir parçasıdır. Kadın ve erkeklere eşit olanaklar sağlanmasına ilişkin politika, Roma Antlaşması'nın 119 uncu maddesinde aynı işte çalışan kadın ve erkek işçilere eşit ücret ödenmesi prensibinin yer alması ile başlamıştır.[262] Eşitlik ilkesi sonraki yıllarda her alanda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da çok önemli bir ilke halini almıştır.[263]

Bu açıdan bakılacak olursa ABSGH'ye ilişkin ve bununla doğrudan alakalı iki direktiften söz edilebilir. Sosyal Güvenlik Konularında Kadın ve Erkekler Arasında İşlem Eşitliği İlkesinin Aşamalı Olarak Uygulamaya Konulmasına İlişkin 79/7/EEC sayılı Konsey Direktifi ile Mesleki Sosyal Güvenlik Rejimlerinde Erkeklerle Kadınlar Arasında İşlem Eşitliği İlkesinin Uygulamaya Konmasına İlişkin 24 Temmuz 1986 tarih ve 86/378/EEC sayılı Konsey Direktifi bu konuyu doğrudan ilgilendiren iki direktiftir.[264]

---

262 Laurent Andre, European Community Law and Equal Treatment for Men and Women in Social Security, **International Labour Review,** No: 4, 1982, ss. 373-374.

263 Yenisey Kübra Doğan, Kadın-Erkek Eşitliği Bakımından Türk İş Hukuku'nun Avrupa Birliği Hukuku ile Olası Uyum Sorunları, **Kamu-İş Dergisi,** Cilt: 6, Sayı: 4, 2002, s. 6. http://www.kamu-is.org.tr/pdf/643.pdf Erişim Tarihi: 14.10. 2013; Bolcan Aybike Elif, Avrupa Birliği Direktifleri Işığında Türk Çalışma Mevzuatında Kadın, **Çalışma ve Toplum Dergisi,** Sayı: 1, 2010, s. 272.

264 Yavaşi Mahmut, Çalışma Yaşamıyla İlgili Başlıca Avrupa Birliği Yönergeleri, **Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS) İş Hukuku ve İktisat Dergisi,** Cilt: 19, Sayı: 4, 2005, s. 73.

Bu iki direktif açısından konu incelendiğinde, ülkemizde kadınlar ve erkekler arasında eşit fırsatlar konusunda özel bir yasa bulunmamakla beraber başta Anayasada olmak üzere çalışma hayatına ilişkin kanunlarda kadınların korunmasına ve erkeklerle eşit haklara sahip olmasını sağlamaya yönelik hükümler yer almaktadır. AB'ye uyum sürecinde AB Müktesebatına Uyum Ulusal Programı dâhilinde yapılan değişikliklerle çalışma mevzuatımız ilgili AB direktifleriyle de büyük ölçüde uyumlu hale getirilmiştir.[265]

a. 79/7/EEC sayılı Konsey Direktifi

Sosyal Güvenlik Konularında Kadın ve Erkekler Arasında İşlem Eşitliği İlkesinin Aşamalı Olarak Uygulamaya Konulmasına İlişkin 79/7/EEC sayılı Konsey Direktifi 19 Aralık 1978 tarihinde toplam 10 madde olarak yürürlüğe girmiştir.[266]

ABSGH'nin önemli ilkelerinden birisi olan ayrımcılık yapmama diğer ifade ile eşitlik ilkesinin bir alt alanı da cinsiyete dayalı eşitliktir. Bu direktifin temel amacı da işte burada ifade edilen sosyal güvenlik konusunda cinsiyet ayrımı yapmaksızın işlem eşitliğini tesis etmektir (m. 1).

Direktifin kişi bakımından uygulama alanına; çalışan nüfus (bağımsız çalışanlar, işçiler ve faaliyetleri hastalık, kaza veya irade dışı işsizlik nedeniyle kesintiye uğrayan işçi ve bağımsız çalışanlar ile iş arayan kişiler dâhil) ve işçi veya bağımsız çalışan iken emekli veya malul olanlar dâhildir (m. 2).

Direktif ile korunan riskler; hastalık, malullük, yaşlılık, işsizlik, iş kazası ve meslek hastalığı olarak sıralanmaktadır (m. 3/1-a).

Direktifin özünü oluşturan işlem eşitliği ilkesi; rejimlerin uygulama alanı ve rejimlere giriş koşulları, prim ödeme yükümlülüğü ve primlerin hesaplanması,

---

265 Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, **Sosyal Politika ve İstihdam Başlıklı AB Müktesebatı ve Türkiye,** TİSK AB Mevzuatını İnceleme Komisyonu Raporu, Ankara, 2006, ss. 16, 73; Bolcan, s. 273.

266 Laurent, s. 375.

yardımların hesaplanması ile ilgili olarak, özellikle evlilik veya aile durumunu göz önünde tutarak doğrudan veya dolaylı biçimde cinsiyete dayalı her türlü ayrımcılığın yasaklanmasını öngörür (m. 4/1).[267] Ancak, işlem eşitliği ilkesi, kadının analık nedeniyle korunmasına ilişkin hükümlere halel getirmez (m. 4/2) hükmü ile aslında kadınlara yönelik bir pozitif ayrımcılık[268] öngörülmektedir.[269] Bu hüküm kadınlara yönelik analık sebebiyle ayrı kurallar konulabileceğini kabul etmektedir. Ülkemizde de bu konuda kadınlara ve engellilere yönelik olarak bazı özel kurallar geliştirilmiştir.[270] Direktif ile eşitlik ilkesinin yanı sıra bu ilkeyi güçlendirecek mevzuat değişikliklerinin de yapılması konusunda hüküm (m. 5) konulmuştur. Buna göre; üye devletlere, işlem eşitliği ilkesine aykırı kanun ve tüzük hükümlerinin ve idari hükümlerin kaldırılması için gerekli önlemleri alma konusunda görev yüklenmektedir.

---

[267] Laurent, s. 377.; 2006/54/EC sayılı Direktifin 2 nci maddesinin 1-a ve 1-b bendelerine göre; Doğrudan Ayrımcılık: Kişinin sırf cinsiyeti nedeniyle iş ilişkisinin her aşamasında ve iş ilişkisini ilgilendiren her konuda, mağdur edilmesi veya farklı koşullar uygulanması olarak ifade edilmektedir. Dolaylı Ayrımcılık: Farklı cinslere eşit muamele edildiği görüntüsü veren tarafsız uygulamaların gerçekte bir cinsi diğerine nazaran kayıran veya mağdur eden etkiler doğuran muamelelerdir. Bkz. Directive 2006/54/EC of The European Parliament and of The Council (Official Journal of The European Union L 204/23 of 26.07.2006)

[268] Pozitif ayrımcılık, herkes tarafından rahatlıkla kullanılan hakların, dezavantajlı gruplara kendi içinde adalet ilkesine dikkat edilmek suretiyle ve kolaylıklar sağlanarak kullandırılmasını öngören bir kavramdır.

[269] Sosyal güvenlik mevzuatında yaşlılık aylığına hak kazanma bakımından kadınlar ve erkekler arasında kadınlar lehine olumlu bir ayrımcılık mevcuttur. Mevzuata göre; kadınlar 58, erkekler 60 yaşını doldurduklarında yaşlılık aylığın hak kazanmaktadırlar. Ancak 5510 sayılı Kanun'a göre sigortalı sayılanlar için emeklilik yaşı kademeli olarak hem erkekler hem de kadınlar için arttırılacak ve 2048 yılından itibaren her iki cinsiyet için 65 yaş olarak eşitlenecektir. Kanunda ölen sigortalının çocuklarına yetim aylığı bağlanması konusunda kız ve erkek çocuklara farklı şartlar uygulanmakta ve kızlara olumlu ayrımcılık yapılmaktadır. Buna göre; erkek çocuğa çalışamayacak durumda malul olması hariç 18 yaşına, orta öğrenim yapması halinde 20 yaşına ve yüksek öğretim yapması halinde en fazla 25 yaşına kadar yetim aylığı bağlanırken, kız çocukta evli olmaması ya da bir gelir veya aylığı olmaması koşuluyla yaş sınırlaması bulunmamaktadır. Bkz. Bolcan Aybike Elif, s. 271.; Bazı kaynaklarda pozitif ayrımcılık olarak kabul edilen uygulamalar bir kısım kaynakta ise 79/7/EEC sayılı Konsey Direktifi tarafından yasaklanan dolaylı ayrımcılığa neden olduğu yönündedir. Örneğin, sosyal güvenlik mevzuatımızda kız çocuklarının aylık alma koşullarının düzenleniş biçimi kız çocuklarının çalışma yaşamına girme konusundaki taleplerini azaltacak bir durum olduğu için dolaylı ayrımcılık olarak görülebileceği ifade edilmektedir. Bkz. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, s. 22.

[270] Ülkemizde sosyal güvenlik açısından bakıldığında; kadınların hamilelik dönemlerinde çalıştırılmaması ve sosyal güvenlik haklarından yararlandırılması, engelli kişilere aylık bağlanması, daha erken yaşta emekli olma hakkının tanınması ve çalışma yaşamına katılmada (ve dolayısıyla da sosyal güvenlik haklarını kullanmada) özel işyerlerinde % 3, kamu işyerlerinde ise % 4 çalıştırma zorunluluğunun bulunması pozitif ayrımcılığa örnek olarak gösterilebilir.

Direktif m. 6 ile üye devletlere ayrı bir görev olarak, ilgililer için hak arama yolarına mevzuatında ve uygulamalarında yer vermesini öngörmektedir. Bu hüküm gereğince üye devletlere, kendilerine ayrımcılık yapılması nedeniyle zarar gördüğünü düşünen herkese yetkili idari mercilere başvurma hakkı ve haklarından yargı yoluyla yararlanmalarına olanak vermek üzere gerekli önlemleri iç hukuk düzenlemelerine dâhil etme görevi yüklenmektedir.

Direktif bazı konularda (m. 7) üye devletleri serbest bırakmıştır. Yaşlılık ve emeklilik aylıklarının tahsisi, emeklilik yaşının tespiti, çocuk yetiştirmiş olan kimselere yaşlılık sigortasında avantaj sağlanması, çocukların büyütülmesi nedeniyle kesintiye uğrayan istihdam süreleri sonunda yardımlardan yararlanma haklarının kazanılması, kadın eşin türemiş haklar çerçevesinde yaşlılık veya malullük yardımlarından yararlanma haklarının sağlanması, geçindirilen kadın eş için; malullük, yaşlılık, iş kazası veya meslek hastalığı ile ilgili uzun süreli yardımlara ek yardım sağlanması gibi konularda üye devletler serbest hareket edebilirler.

Direktifin bu maddesi, üye devletlere, zorunlu sosyal güvenliğin kimi alanlarını mevzuatlarının kapsamı dışında bırakabilme özgürlüğünü tanımaktadır. Bu özgürlüklerden en önemlisi de yaşlılık veya emeklilik aylığına hak kazanma yaşının belirlenmesidir. Fakat, birçok üye devletteki farklı kadın ve erkek emeklilik yaşları giderek aynı emeklilik yaşına dönüşmektedir.[271]

b. 86/378/EEC sayılı Konsey Direktifi

Mesleki Sosyal Güvenlik Rejimlerinde Erkeklerle Kadınlar Arasında İşlem Eşitliği İlkesinin Uygulamaya Konulmasına İlişkin 24 Temmuz 1986 tarih ve 86/378/EEC sayılı Konsey Direktifi 13 maddeden ibaret olup temel amacı, mesleki sosyal güvenlik rejimlerinde erkeklerle kadınlar arasında işlem eşitliği ilkesini uygulamaktır.

---

[271] Pennings Frans/Süral Nurhan/Sengers Karin, Sosyal Güvenlik Esneklik İlişkisi, **Türk İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi ve Modernleştirilmesi,** Editörler: Frans Pennings/Nurhan Süral, Tilburg/Ankara, 2005, s. 98. http://www.abgs.gov.tr/files/fasillar/spi/Esnek_Calisma_final_raporu.pdf Erişim Tarihi: 11.08.2013

Konsey 86/378/EEC sayılı Direktifle yasal sosyal güvenlik sistemlerinin yanı sıra, yasaya dayanmayan ancak belirli bir meslek grubu veya sektörde, yasal sosyal güvenlik sistemlerine ek olarak oluşturulan mesleki sosyal güvenlik sistemlerinde de eşit muamele prensibinin uygulanmasını öngörmektedir. Türkiye'de direktif anlamında ek sosyal güvenlik rejimi uygulanması yaygın değildir; ancak bazı bankalarda ve kurumlarda mesleki sosyal güvenlik rejimi uygulanmakta, bu kurumlardan ek emeklilik imkânı sağlanmaktadır ve bu rejimlerde cinsiyete dayalı ayrımcılık söz konusu değildir.[272]

Direktifin kişisel uygulama alanı; bağımsız çalışanlar, faaliyetleri bir hastalık, analık, kaza veya irade dışı işsizlik nedeniyle kesintiye uğrayan işsizler ve iş arayan kimseler dâhil, aktif nüfus, emekli çalışanlar ve malul çalışanlar olarak belirlenmiştir (m. 3). Direktifin uygulama alanındaki sigorta kolları ise hastalık, malullük, yaşlılık (erken emeklilerle ilgili yaşlılık dâhil) ve işsizlik risklerine karşı bir koruma sağlayan mesleki rejimler olarak kabul edilmiştir (m. 4).

Direktifte, bir önceki direktifte olduğu gibi işlem eşitliği ilkesine önem verildiği görülmektedir (m. 5). Aynı zamanda üye devletlere, mesleki rejimlerin işlem eşitliği ilkesine aykırı hükümlerini en geç l Ocak l993 tarihinde yeniden gözden geçirilmesi için gerekli önlemleri alma görevi yüklenmiştir (m. 8).

86/378/EEC sayılı Konsey Direktifi, 20 Aralık 1996 tarih ve 96/97/EC sayılı AT Direktifi ile bir kısım değişikliğe tabi tutulmuştur. 1986 yılında çıkarılan Direktifin; 2, 3, 6, 8 ve 9 uncu maddelerinde usule ve kavramlara ilişkin bazı değişiklikler yapılmış ve Direktife 5 yeni ek madde eklenmiştir. Ancak 1996 yılında çıkarılan Direktif ile eşitliğin temel prensipleri konusuna dokunulmamış ve önceki Direktifin ana kurallarına büyük ölçüde uyulmuştur.[273]

---

[272] Aydın Senem, **Avrupa Birliği'nde Kadın Hakları ve Türkiye,** İstanbul, 2003, s. 16.'dan Aktaran: Bolcan Aybike Elif, s. 272.

[273] Ongan Nilgün Tunçcan, AB'nin Kadın-Erkek Eşitliğine İlişkin Direktifleri, **İktisat Fakültesi Mecmuası,** Cilt: 53, Sayı: 1, 2003, s. 98.

C. Kararlar (Decisions)

Direktiflerin muhatabının sadece üye devletler olmasına karşılık, kararlar hem üye devletlere hem de gerçek ve tüzel kişilere yönelik olabilir. Karar, muhatap aldığı devlet ya da kişi için bütünüyle bağlayıcıdır. Kararları kendi içinde bireysel ve genel kararlar olarak ikiye ayırmak uygun olur. Bireysel kararlar, etkilerini bireysel düzeyde gösteren, bir Topluluk hukuku kuralının somut bir olaya uygulanmasına ilişkin kararlardır. Örneğin, bir şirketin rekabeti bozucu şekilde hareket ettiğini tespit eden ve uygun bir para cezası da öngören Komisyon kararı veya bir üye devletin milli bir işletmesine yaptığı devlet yardımının durdurulmasını öngören Komisyon kararı, bireysel kararlara örnektir. Genel kararlar ise Topluluk organlarının, belirli bir konuda uygulamanın tabi olacağı genel şartları veya izleyeceği genel usulü belirlemek ya da bir hukuki durum belirlemesi yapmak amacıyla aldığı kararlardır. Üye olmayan devletlere ilişkin göç politikaları hakkında bir ön bildirim ve danışma usulü belirleyen Komisyon kararı genel karar olarak kabul edilmektedir.[274] Kararların, tüzük ve direktiflerde olduğu gibi antlaşma hükümlerine dayanması ve gerekçeli olması gerekir.[275]

D. Tavsiyeler ve Görüşler (Recommendations and Opinions)

Tavsiye ve görüşler, ATA m. 249 hükmü gereğince bağlayıcı olmayan Topluluk tasarrufları olarak kabul edilmektedir. Bunlar daha çok siyasi ve etik değer taşımakta olup bazen ileride çıkarılacak bir mevzuatın habercisidirler.[276]

Görüşler, Topluluk organları tarafından üçüncü kişilerin istekleri üzerine yapılan açıklamalardır.[277] Tavsiyeler ise üye devletleri belli konularda yönlendirmek amacıyla kararlaştırılmaktadırlar. Bunlar yargı denetimi dışında olup daha ziyade ahlaki değer taşırlar. Tavsiyeler, görüşler gibi bağlayıcılığı olmayıp, bir üye devlette kanuni düzenlemelere bağlı olarak aksaklıklar ve uyumsuzlukları gidermek maksadı

[274] Özdemir, s. 3.

[275] Gülmez, 2005, s. 220-221.

[276] Özdemir, s. 3.; Bozkurt/Özcan/Köktaş, s. 122.

[277] İren, s. 10.

ile Komisyonca çıkarılırlar.[278] Tavsiye ve görüşlerin üye devletler için yol gösterici ve yönlendirici bir özelliği bulunmaktadır.

III. Adalet Divanı Kararları ve Hukukun Genel İlkeleri

Yargı kararları, ABSGH'nin en önemli kaynaklarındandır.[279] Yargı kararlarının yanı sıra mahkemelerin görüş açıklamaları da Topluluk normlarının nasıl anlaşılması ve yorumlanması gerektiği konusunda önem taşımaktadır. AD, Topluluğu kuran antlaşmaların uygulanmasında ve yorumlanmasında hukuka saygıyı sağlamaktadır. Nitekim Topluluk mevzuatını yorumlama görevi Kurucu Antlaşmalarla AD'ye verilmiştir.[280] ABSGH açısından, AD'nin karar ve görüşleri büyük anlam ve önem taşımaktadır.[281]

AD'nin diğer konularda verdiği kararlarda olduğu gibi sosyal güvenlik konusunda verdiği kararlar da ilgililer açısından bağlayıcı olup bu mahkemenin kararlarına uyulması zorunludur.

Hukukun genel ilkeleri de her hukuk sisteminin saygı göstermesi gereken hukuk ve adaletin temel kavramları olup Topluluk hukukunun en önemli kaynaklarından birisi olarak kabul edilmektedirler. AD, Kurucu Antlaşmaların yorumlanması ve uygulanmasında hukuka uyulmasını sağlamaktan sorumlu[282] olduğundan ötürü kararlarını verirken hukukun genel ilkelerine de dikkat etmektedir. Bu ilkeler, aynı zamanda, boşlukların doldurulmasına ve var olan yasaların

---

278 Arıcı, 1997, ss. 108-109.

279 Topluluk hukukunun kaynakları arasında AD kararları önemli yer tutar. Bu kararlara hem AD hem de doktrin atıf yapmakta, organlar, üye ülkeler ve gereğinde gerçek ve tüzel kişiler karar ve eylemlerinde AD kararlarını göz önünde tutmaktadır. Bkz. Düzel, s. 16.

280 Terzi Özlem Türk, Avrupa'nın Birliği-Avrupa'da Bütünleşmenin Tarihsel Dönüşümü, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi,** Sayı: 25, 2001, s. 251.; Raepenbusch Sean Van, The Role of The Court of Justice in The Develop Ment of Social Security Law of Persons Moving Within The European Union, **50 Years of Social Security Coordination: Past-Present-Future (Report of The Conference Celebrating The 50th Anniversary of The European Coordination of Social Security),** 7-8 May, Prague, 2009, s. 29.

281 Arıcı, 1997, s. 110.

282 ATA m. 240.

yorumlanmasıyla ilgili sorunların en adil şekilde çözülmesine yardımcı olmaktadırlar.[283]

Hukukun genel ilkelerinin belirlenmesi için ana referans noktaları, üye devletlerin hukuk sistemlerindeki ortak ilkelerdir. Eşitlik, yasal kesinlik, kuralların geriye etkili olmaması, doğrudan uygulanırlık ve Topluluk hukukunun üstünlüğü ilkeleri yanı sıra temel hakların garanti edilmesi ve ölçülülük ilkesi hukukun genel ilkeleri olarak sayılabilir.[284] Hukukun genel ilkelerinin bazılarına Kurucu Antlaşmalarda yer verilmiştir. Eşit işlem ilkesinin özel bir örneğini oluşturan ayrımcılık yasağını düzenleyen hükümler buna örnek verilebilir.[285]

IV. Üye Olmayan Devletlerle Yapılan Sözleşmeler ve İki Taraflı Sözleşmeler

ATA'nın; 133, 300 ve 310 uncu maddeleri Topluluğa, kendisine üye olmayan devletlerle ve uluslararası kuruluşlarla antlaşma yapma yetkisi vermiştir. Aynı zamanda üye devletler kendi aralarında ve üçüncü ülkelerle sözleşmeler imzalayabilirler.

AD, Topluluğun imzaladığı bu tür anlaşmaları Topluluk hukukunun bir parçası olarak kabul ederek, bunları yorumlamakta ve uygulamaktadır. Topluluğun imzaladığı uluslararası antlaşmaların doğrudan etkisi konusunda kabul edilen ilkeye göre, Topluluk tarafından üye olmayan devletlerle yapılan antlaşmanın bir hükmü, uygulamak ve hukuki sonuçlar doğurmak bakımından ileride herhangi bir karar

283 Düzel, ss. 16-17.

284 Demirbulak, s. 23.

285 Hükümlerinin geriye etkili olmaması, Topluluğun ikincil kaynaklarının yayınlandıkları tarihten itibaren geçerli olması, daha önceki döneme etki etmemesi anlamına gelmektedir. Ölçülülük ilkesi, belirli bir amaca ulaşmak için kullanılan araçların gerekli ve uygun olandan daha fazla kullanılmaması yani hak tesisine yetecek derecede kullanılması, ölçülü olması anlamındadır. Yasal kesinlik ise bir hükmün doğuracağı sonuçların açık ve önceden tahmin edilebilir olması, kişilerin hukukun kendilerinden ne istediğini önceden bilmeleridir. Bkz. Düzel, s. 17.; Bozkurt/Özcan/Köktaş, ss. 123-124.

alınmasını gerekli kılmayacak kadar açık ve belirgin ise, bu hüküm doğrudan kabul edilebilir niteliktedir.[286]

Bunun yanı sıra özellikle emek göçünün yoğunlaşması, devletleri başka ülkelerde çalışan vatandaşlarının sosyal güvenlik sorunlarını ikili sözleşmelerle çözmeye sevk etmiştir. Bu sözleşmeler, yabancı bir ülkede çalışan işçilere uygulanacak mevzuatın belirlenmesi, işçi çalıştıran ülke vatandaşlarıyla işçi gönderen ülke vatandaşları arasında ayrımcılık yapılmaması, kazanılmış hakların korunması ve sigortalı hizmet sürelerinin birleştirilmesi esaslarını düzenlemektedir.[287] AB'ye üye ülkelerde çalışan çok sayıda vatandaşımızın bulunmasından ötürü onların sosyal güvenlik haklarının korunması zorunluluk arz etmektedir. Bu nedenle AB üyesi olmayan Türkiye, AB üyesi ülkelerle sosyal güvenlik konusunda ikili sözleşmeler yapmıştır.[288] Ülkeler arasında ikili sözleşmelerin yapılması yanında AB'nin üçüncü ülkelerle yapmış olduğu antlaşmalar da mevcuttur. Sosyal güvenlik açısından önem taşıyan bu ikili anlaşmalar AB hukuku açısından da ikincil kaynak niteliğindedir.[289]

V. Yazılı Olmayan Kurallar ve Doktrin

Yazılı kaynaklarda kural bulunmayan bir konuda hukuki değerlendirme yapmak veya hukuki çözüm temin etmek gerektiğinde yazılı olmayan kaynaklar önem taşır. Bu kaynaklara gerektiğinde AD başvurabilir. Kaynaklar arasında ihtilaf çıktığında veya yazılı kuralın yorumunda yazılı olmayan kaynaklara başvurulabilir.[290]

---

286 Ayrıntılı bilgi için Bkz. Bozkurt/Özcan/Köktaş, ss. 125-131.

287 Güzel/Okur/Caniklioğlu, ss. 48-49.

288 **İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri,** http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/diyih.portal?page=yv&id=2 Erişim Tarihi: 11.02.2013

289 Arıcı, 1997, ss. 109-110.

290 Tapan, s. 995.

Yazılı olmayan kaynaklar arasında; uluslararası hukukun genel kuralları, bölgesel örf ve adet hukuku kuralları, hukukun genel ilkeleri ve Topluluk mahkemelerinin içtihatları sayılabilir.[291]

Topluluk sosyal güvenlik normları üzerine yazılan kitap ve makaleler, karar incelemeleri ve her türlü araştırma ve görüşler doktrini oluşturur.[292] Hukuk konusunda çalışan bilim adamlarının çalışmalarında ileri sürdükleri fikirlerine doktrin denir. Bilim adamlarının fikirlerinden yargı konusunda kararlar verilirken yararlanılabilmekle birlikte doktrin bağlayıcı bir hukuk kaynağı değildir. ABSGH açısından da doktrin yardımcı kaynaklardan birisidir.

VI. Kaynaklar Arasındaki Hiyerarşi

Her hukuk düzeninde olduğu gibi ABSGH kaynakları arasında da bir hiyerarşi (kademelenme) bulunmaktadır. Hiyerarşide sıralama; hem soyutluk, hem de üstünlük bakımından yapılmaktadır. Ayrıca, normlar hiyerarşisine göre, hiçbir kural kendisinden üstte bulunan kurala aykırı hükümler içeremez.[293]

AB sosyal güvenlik normları açısından hiyerarşik sistem içerisinde birincil hukuk kaynakları (Kurucu Antlaşmalar) en üstte yer almaktadırlar. Kurucu Antlaşma hükümleri ile sonradan imzalanan tüm antlaşmaların hükümleri arasında herhangi bir fark yoktur.[294]

---

291 Tapan, s. 996.

292 Düzel, s. 16.

293 Atar Yavuz, **Temel Hukuk Bilgisi,** Editörler: Halûk Hâdi Sümer/Ömer Ulukapı, Konya, 2011, s. 25.

294 Bozkurt/Özcan/Köktaş, s. 131.

Tablo 3: ABSGH'nin Kaynakları ve Hiyerarşi

AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL GÜVENLİK HUKUKUNUN KAYNAKLARI
1. ANA MEVZUAT (BİRİNCİL KAYNAKLAR) Birlik Antlaşmaları
2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ULUSLARARASI ANTLAŞMALARI
3. İKİNCİL KAYNAKLAR **Yasama İşlemleri** Tüzükler - Direktifler - Kararlar **Yasama Dışı İşlemler** Yetki Verilmiş İşlemler - Uygulama İşlemleri **Diğer İşlemler** Öneriler ve Fikirler - Kurumlararası Antlaşmalar - Önergeler - Eylem Planları
4. HUKUKUN GENEL PRENSİPLERİ
5. ÜYE ÜLKELER ARASINDAKİ ANTLAŞMALAR

Kaynak: Borchardt, s. 80.

Bunların altında ise Topluluk organlarının imzalamış olduğu uluslararası antlaşmalar yer almaktadır. Daha sonra ise Topluluk hukukunda çok önemli bir yere sahip olan ikincil kaynaklar gelir. İkincil kaynaklar birincil kaynaklara aykırı hükümler içeremezler. Her bir ikincil kaynağın ayrı bir işlevi bulunmaktadır.[295]

[295] Bozkurt/Özcan/Köktaş, s. 131.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL GÜVENLİK KOORDİNASYON MEVZUATINDA YENİLEME ÇALIŞMALARI

§ 1. Tüzüklerin Yenilenmesi Hakkında Genel Bilgi

I. Tüzüklerde Yer Alan Kavramlar

ABSGH koordinasyon sistemi konusunda önemli bir yere sahip olan tüzüklerin başında "883/2004 sayılı Tüzük" ile "987/2009 sayılı Uygulama Tüzüğü" gelmektedir. Koordinasyon kurallarının modernizasyonu konusunda yenilikleri beraberinde getiren bu tüzükler 1 Mayıs 2010 tarihinde 1408/71 ve 574/72 sayılı Tüzüklerin yerini alarak uygulamaya konulmuşlardır. Bu konuda ayrıntılı bilgiler verilmeden önce genel olarak temel kavramlardan söz etmekte yarar bulunmaktadır.

883/2004 sayılı Tüzüğün 1 inci maddesinde yer alan terimler; ücretli faaliyet, ücretsiz faaliyet, sigortalı kimse, memur, memurlarla ilgili özel rejim, sınır çalışanı, sığınmacı, vatansız, aile bireyi, oturma/ikamet, bulunma, mevzuat, yetkili makam, idari komisyon, uygulama tüzüğü, kurum, yetkili kurum, oturma yeri kurumu, bulunma yeri kurumu, yetkili devlet, sigortalılık süresi, istihdam süresi, ücretsiz faaliyet süresi, aile yardımları, aylık, erken emeklilik yardımı, erken yaşlılık yardımı, ölüm ödeneği ve oturma süresi olarak sıralanmaktadır.[296] Bu terimlerin bir kısmına tez çalışmamızda konu içeriklerinde değinileceğinden ötürü burada ayrıca açıklama yapılmayacaktır.

883/2004 sayılı Tüzüğün 1 inci maddesinde yer alan sigortalı kimse kavramı, mevzuatta sözü edilen sosyal güvenlik kolları ile ilgili olarak Tüzük hükümlerine göre, yardımlardan yararlanma hakkını kazanmada yetkili üye devlet mevzuatında öngörülen koşulları taşıyan kimseyi ifade etmektedir. Tüzük, bu madde ile sigortalı

[296] Levin/Hirose, 2010 b, ss. 6-7.

kimse kavramının kim olduğu sorusuna doğrudan cevap vermemektedir. Yardımları ödeyecek olan "yetkili üye devletin" ilgili mevzuatında yer alan şartları taşıyan kişiler sigortalı kimse olarak kabul edilmektedirler.

Memur kavramı, kendisini istihdam eden idarenin ait olduğu üye devletçe memur ve benzeri kimse olarak kabul edilen kimseyi belirtmektedir (m. 1/1-d). Bu madde, sigortalı kimse kavramında olduğu gibi memur kavramının da tanımını üye devletlerin mevzuatlarına bırakmıştır.

Memurlarla ilgili özel rejim kavramı, ilgili üye devlette ücretli kimselere uygulanan rejimden farklı olarak bütün memurların veya kamu görevi yapan kuruluşların doğrudan tabi olduğu her nevi sosyal güvenlik rejimini kapsamaktadır (m. 1/1-e).

Sınır çalışanı kavramı, bir üye devlet ülkesinde ücretli veya ücretsiz bir faaliyet icra eden ve ilke olarak her gün veya haftada en az bir defa döndüğü başka bir üye devlette oturan kimseyi, sığınmacı kavramı, 28 Temmuz 1951 tarihinde Cenevre'de imzalanan Sığınmacılar Statüsüne İlişkin Sözleşme'nin 1 inci maddesinde sığınmacı olarak tanımlanan kimseyi, vatansız kavramı ise 28 Eylül 1954 tarihinde New York'ta imzalanan Vatansızlar Statüsüne İlişkin Sözleşme'nin 1 inci maddesinde vatansız olarak tanımlanan kişileri ifade etmektedir (m. 1/1-f, g, h).

Aile bireyi kavramı, yardımların sağlandığı mevzuatta aile bireyi olarak tanımlanan veya öyle kabul edilen veya aile bireyi olarak belirlenen kimseyi ifade etmektedir. Ayrıca hastalık, analık ve benzeri babalık yardımları konusunda bahsi geçen Tüzüğün hükümlerine göre sağlanan yardımlar için oturduğu üye devlet mevzuatı uyarınca aile bireyi olarak tanımlanan veya öyle kabul edilen veya aile bireyi olarak belirlenen kişiler de bu kapsamdadırlar. Bununla birlikte kişiye uygulanan üye devlet mevzuatı aile bireylerini aynı mevzuatın uygulandığı kimselerden ayırt etmeye olanak vermiyorsa, ailede eşi, reşit olmayan çocukları ve aile bireyi kabul edilerek geçimini sağlamakla yükümlü olunan (reşit olmayan)

çocukları da aile bireyi olarak kabul edilmektedir. Son olarak, ilgili kimsenin aile bireyi sayılması için ancak sigortalı kimse veya aylık sahibi ile aynı çatı altında yaşaması öngörülüyorsa, bu koşul anılan kimsenin sigortalının veya aylık sahibinin esasen geçindirmekle yükümlü olduğu bir kimse ise yerine getirilmiş sayılır.[297] Diğer bir tanıma göre, aile bireyi kavramı sigortalının geçindirmekle yükümlü olduğu kişiler anlamında kullanılmaktadır.[298]

Oturma/ikamet kavramı, ilgilinin mutat olarak oturduğu yeri, bulunma kavramı, bir üye devlette geçici olarak bulunmayı, mevzuat kavramı, her üye devlet için, bahsi geçen tüzükte belirtilen sosyal güvenlik kollarını ilgilendiren kanunlar, tüzükler, yönetmelikler, diğer yasal hükümler ve diğer tüm uygulama önlemlerini ifade etmektedir (m. 1/1-j, k).

Kurum kavramı, her üye devlet için, mevzuatın tamamını veya bir kısmını uygulamakla görevli kuruluş veya makamı, yetkili kurum kavramı ise ilgili kimsenin yardım talebinde bulunduğu sırada bağlı olduğu kurumu, ilgili kimsenin veya aile bireylerinin oturdukları üye devlette bulunan ve yararlanma hakkına sahip oldukları veya sahip olmaları gereken yardımları sağlayan kurumu veya ilgili üye devletin yetkili makamınca tayin edilen kurumu ifade etmektedir (m. 1/1-p, q).

883/2004 sayılı Tüzük ile sigortalılık süresi ve aylık kavramları da açıklanmaktadır.[299] Tüzüğe göre sigortalılık süresi, geçtikleri üye devlet mevzuatına göre prim ödeme, istihdam veya ücretsiz faaliyet süresi olarak tanımlanan veya öyle kabul edilen süreleri ve geçtikleri üye devlet mevzuatına göre sigortalılık sürelerine eşdeğer olarak kabul edilen veya öngörülen süreleri, aylık kavramı ise gelirler ve aylıklar dâhil, aylık yerine geçen toptan ödemeleri ve yeniden değerlendirmeler sonunda ödenen zamları veya ek ödemeleri kapsamaktadır.

---

297 Ekdemir, s. 290.

298 Sosyal Güvenlik Kurumu, 2012, s. 4.

299 883/2004 sayılı Tüzüğün 1/t, w bendelerinde ifade edilen sigortalılık süreleri ile aylık kavramlarının tanımlanmasında üye devlet mevzuatlarının uygulamalarına atıf yapılmaktadır.

Erken emeklilik yardımı kavramı, işsizlik yardımı ve erken yaşlılık yardımı dışında kalan, yaşlılık aylığı veya erken emeklilik aylığı alabileceği yaşa kadar mesleki faaliyetini kısaltmış veya askıya almış veya bırakmış olan belirli bir yaştan sonra sağlanan ve yetkili devletin istihdam servisleri emrinde kalması şart olmayan çalışana ödenen her nevi para yardımını kapsamaktadır. Erken yaşlılık yardımı kavramı ise ilgili kimseye aylığa hak kazanma yaşından önce ödenen ve bu yaşa ulaştığında ödenmeye devam edilen veya onun yerine başka bir yaşlılık yardımının ikame edildiği yardımı, ölüm ödeneği kavramı, ölüm halinde bir defaya mahsus ödenen her nevi meblağı, aile yardımları kavramı ise nafaka aylıkları üzerinden ödenen avanslar ve doğum ve evlatlık ödenekleri hariç, aile giderlerini karşılamaya yönelik her nevi ayni ve parasal yardımları ifade etmektedir (m. 1/1-x, y, z).

987/2009 sayılı Tüzüğün 1 inci maddesinde bu kavramlara ek olarak bazı yeni kavramlara yer verildiği görülmektedir. Tüzükte, 883/2004 sayılı Tüzük "Temel Tüzük" 987/2009 sayılı Tüzük ise "Uygulama Tüzüğü" olarak ifade edilmiştir.

Maddenin 2 nci fıkrasında ise özellikle elektronik iletişim uygulamalarını ilgilendiren kavramlara yer verilmiştir. "Erişim Noktası" kavramı ile koordinasyon sisteminde sosyal güvenlik uygulamalarına erişimi sağlamak amacıyla oluşturulan ve kişileri sisteme yönlendiren bir elektronik iletişim sisteminden söz edilmiştir (987/2009 sayılı Tüzük m. 1/2).

"İrtibat Birimi" kavramı, Uygulama Tüzüğü kapsamında ve özellikle de Temel Tüzüğün 3 üncü maddesinde belirtilen sosyal güvenlik riskleri ve bunlara ilişkin sosyal güvenlik dallarının uygulanmasına dair bilgilerin verilmesi ve bu konuda yönlendirmenin yapılması amacıyla üye devletlerin konu ile ilgili otoriteleri tarafından oluşturulacak olan kurumu ve bu kurum etrafında oluşturulacak sistemi ifade etmektedir (987/2009 sayılı Tüzük m. 1/3).

"Belge" kavramı, koordinasyon sisteminde elektronik olarak karşılıklı kullanılabilecek, Temel Tüzük ile Uygulama Tüzüğünün uygulanabilirliğini kolaylaştıran veri kümelerini, "Yapılandırılmış Elektronik Belge" kavramından ise üye ülkeler arasında sosyal güvenlik bilgilerinin karşılıklı değişimini kolaylaştırmak için tasarlanmış ve özel olarak hazırlanmış belgeleri anlamak gerekir.

Uygulama Tüzüğünde ifade edilen bir diğer kavram ise "Elektronik İletişim" kavramıdır. Bu kavram ile optik teknolojileri ve elektromanyetik yollarla verilerin işlenmesi, saklanması ve elektronik cihazlarla verilerin karşılıklı değişimi ifade edilmek istenmiştir.

Ülkemizin, ABSGH koordinasyon sistemine katılması halinde özellikle verilerin elektronik ortamda saklanması ve değişimine olanak sağlayan ve AB koordinasyon sistemine uyumlu bir sistemi oluşturması ve bunun altyapısını güçlendirmesi önem arz etmektedir.

II. Tüzüklerin Yenilenmesi Çalışmaları Kapsamında Temel Koordinasyon İlkelerinin Değerlendirilmesi

883/2004 sayılı Tüzük ve diğer ilgili tüzükler birlikte değerlendirildiğinde "Tüzüklerin Modernizasyonu" konusunda temel dört koordinasyon ilkesinden söz edilmektedir. Bu ilkeler; eşit muamele, uygulanabilir mevzuat, birleştirme ve yardımların ihracıdır.

Eşit muamele ilkesi ile cinsiyete, milliyete ve benzeri her türlü ayrım nedenine dayalı ayrımcılık yasaklanmaktadır. Bu ilke ile bir üye devlet sınırları dâhilinde ikamet eden bir kişinin o ülkenin vatandaşlarıyla aynı yardım haklarına ve yükümlülüklere sahip olmasının temini amaçlanmaktadır. Uygulanabilir mevzuat ilkesi, sosyal güvenlik kurallarının koordinasyonu kapsamında yer alan kişinin hangi üye devletin mevzuatına tabi olacağına karar verilmesi konusunda kurallar tespit etmeye yarayan ve bu amaçla ortaya konulan bir ilkedir. Başka bir üye devlette hak sahibi olmak için, hakkın elde edilmesi sürecinde, her bir ülkede geçirilen sigorta,

istihdam ve ikamet sürelerinin birleştirilerek hakların korunduğu ilke sürelerin birleştirilmesi ilkesidir. Son ilke olan hakların taşınabilirliği ilkesine göre de, elde edilmiş haklar bazı yardımların ihracına izin verilmesiyle korunmaktadır.[300] Aslında konu uluslararası sosyal güvenlik açısından veya sosyal güvenliğin temel prensipleri kavramı bağlamında değerlendirildiğinde de benzer bilgilerle karşılaşmaktayız. Koordinasyonun istenilen sonuçları verebilmesi de; taraf ülkelerin vatandaşları arasında milliyete dayalı ayrımcılığın yasaklanması, farklı ülkelerde yer alan sosyal güvenlik idareleri arasında çalışma ve işbirliği uyumunun gelişmesi, koordinasyon enstürmanına bağlı diğer ülkelerdeki sosyal güvenlik yardımlarının ödenmesi gibi önemli kurallara bağlıdır.[301]

Uluslararası alanda bahsi geçen ve daha önceki tüzüklerde de yer alan bu ilkeler, tüzüklerin modernizasyonu kapsamında bazı değişikliklere tabi tutulmuşlardır. Özellikle de temel koordinasyon ilkelerine bazı kaynaklarda beşinci bir ilke olarak "iyi yönetim ve işbirliği ilkesi" adıyla yeni bir koordinasyon ilkesi eklendiği görülmektedir.[302]

Bu ilke, üye devletlerin birbirlerine her konuda yardımcı olmalarını ve kendi mevzuatlarını uyguluyormuş gibi hareket etmelerini öngören ayrıca ilgili kişi ve kurumların karşılıklı bilgi alış verişinde bulunma ve işbirliği yapma yükümlülüğünü de içeren yeni bir ilkedir.[303]

Bunlara ek olarak, yukarıda ifade edilen dört temel ilkenin uygulanmasını güçlendirmek, sosyal güvenlik haklarının sosyal yaşamda kullanılmasını arttırmak "iyi yönetim ve işbirliği" ilkesinin amaçlarındandır.

---

300 Fitzpatrick, s. 94.

301 Pieters Danny, **Social Security: An Introduction to The Basic Principles,** AH Alpen aan den Rijn (The NeTherlands), 2006, s. 126.

302 Overmeiren Filip Van, General Principles of Coordination of Social Security: Ruminating ad İnfinitum?, **EUSA Biennial Conference,** Los Angeles, California, 2009, ss. 6-9.

303 More, ss. 2-3.

Tez çalışmamızın bu kısmında; eşit muamele, hakların taşınabilirliği ve birleştirme ilkeleri "Tüzüklerin Yenilenmesi" kapsamında incelenecektir. Bu ilkeler dışında kalan uygulanacak mevzuatın tespiti ve iyi yönetim ve işbirliği ilkeleri ise konunun önemi nedeniyle ayrı bir başlık halinde değerlendirilecektir.

A. Eşit Muamele

Ayrımcılığın ortadan kaldırılması sosyal güvenliğin koordinasyonuna ilişkin diğer tüzüklerde de yer almış bir ilkedir. 1408/71 sayılı Koordinasyon Tüzüğü'nde (m. 3/1), "Kendilerine bu Tüzük hükümleri uygulanan kimseler, bu Tüzükte mevcut özel hükümler saklı kalmak kaydıyla, her üye devlet mevzuatında öngörülen hak ve yükümlülüklere, o devletin vatandaşları ile aynı koşullar dâhilinde tabi olurlar." hükmü yer almaktadır. 883/2004 sayılı Tüzüğün işlem eşitliği başlıklı ve bir önceki tüzüğe göre kısaltılmış maddesine (m. 4) göre, "Bu Tüzükte aksine hükümler hariç, bu Tüzüğün uygulandığı kimseler üye devletlerin kendi vatandaşlarına uygulanan mevzuatlara aynen tabi olurlar ve bu mevzuatlarda öngörülen yardımlardan aynen yararlanırlar."[304] hükmü ile bu ilkeye atıf yapıldığı görülmektedir.

Konu ile ilgili önemli bir yere sahip olan Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma (ABİA) ile (m. 18) uyruğa dayalı her türlü ayrımcılığın ortadan kaldırılması öngörülmektedir. Bu hüküm sosyal güvenlik hukuku koordinasyon kuralları alanında; işçilerin serbest dolaşımı, istihdam, ücretlendirme ve diğer çalışma ve istihdam koşulları konusunda üye devletlerin işçileri arasında uyruğa dayalı her türlü ayrımcılığın ortadan kaldırılmasını gerektirmektedir.[305]

AD de, verdiği kararlarda eşit muamelenin önemine dikkat çekmektedir. AD, eşit muamele ilkesinde asıl amacın, üye devletlerin ulusal mevzuatlarından kaynaklanan milliyete ve cinsiyete dayalı doğrudan veya dolaylı her türlü ayrımcılığın ortadan kaldırılması olduğunu verdiği kararlarda ifade etmektedir.

---

304 Ekdemir, ss. 19, 292.; Raepenbusch, ss. 36-37.

305 Fitzpatrick, s. 200.

Örneğin,[306] işe alımda aynı mesleki niteliklere sahip kişilerden belirli bir uyruğa sahip olanların diğer ülke vatandaşlarına tercih edilmesi açık bir ayrımcılık iken bir işverenin gece vardiyasında çalıştırmak üzere, en az iki yıl söz konusu üye ülkede ikamet eden kişileri işe almak istediğini ilan etmesi, üye ülke vatandaşları için gerçekleştirilmesi daha kolay bir şart olduğundan ötürü dolaylı ayrımcılık olarak ifade edilmekte ve eşit muamele ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Özellikle; Mora Romero,[307] Chateigner,[308] Celozzi,[309] Borawitz[310] davalarında milliyete dayalı ayrımcılığın kabul edilemeyeceği ve bu tip bir ayrımcılığın eşit muamele ilkesine aykırı olduğu belirtilmiştir.[311]

Eşit muamele ilkesinden 883/2004 sayılı Tüzük kapsamında yer alan herkesin faydalanma hakkına sahip olduğuna ilişkin bilgilere hem Tüzük kurallarında hem de AD kararlarında rastlanmaktadır.[312] Üye devletlerin eşit muamele konusunda verdiği yargı kararları da bulunmakta olup konu ile ilgili AD içtihadı geliştikte üye devletlerin de bu içtihatlar çerçevesinde sosyal güvenliğin koordinasyonunu destekleyen kararlarına rastlamak mümkün olmaktadır.[313]

Eşit muamele ilkesi konusunda 1408/71 sayılı Tüzük ile 883/2004 sayılı Tüzük arasındaki en önemli fark bölgesel kapsama ilişkindir. 1408/71 sayılı Tüzüğe göre eşit muamele ilkesi "bir üye devletin topraklarında ikamet eden kişilere"

---

306 Levin Mark/Hirose Kenichi, **Coordination of Social Security II Supplementary Training Modules,** Budapest, Hungary, 2011, ss. 61-64.; Sosyal Güvenlik Kurumu, **Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenliğin Koordinasyonu,** Ankara, Yayın No: 52, 2013, s. 40.

307 Judgments of 25 June 1997, Case C-131/96 Mora Romero

308 Judgments of 9 November 2006, Case C-346/05 Chateigner

309 Judgments of 18 January 2007, Case C-332/05 Celozzi

310 Judgments of 21 September 2000, Case C-124/99 Borawitz

311 Cornelissen Rob, Achievements of 50 Years of European Social Security Coordination, **50 Years of Social Security Coordination: Past-Present-Future (Report of The Conference Celebrating The 50th Anniversary of The European Coordination of Social Security),** 7-8 May, Prague, 2009, s. 67.

312 Fitzpatrick, s. 206.

313 Bazı üye devletlerin eşit muamele ilkesi konusuna ilişkin verdikleri mahkeme kararları için Bkz. Jorens/Lhernould, ss. 15-16.

uygulanırken, yeni Tüzükte böyle bir koşula yer verilmemiştir.[314] Dolayısıyla ikamete dayalı şart kaldırıldığı için kişilerin eşit muamele ilkesinden yararlanması da kolaylaştırılmıştır.

B. Hakların Taşınabilirliği

Sosyal güvenlik koordinasyon kurallarının dayandığı bir diğer temel ilke de sosyal güvenlik yardımlarının başka bir ülkeye ihraç edilebilirliğidir. Bu ilkenin özü; kişinin, sosyal sigorta yardımlarını ödeyen ülkenin dışında bir üye devlette ikamet etmesi halinde de söz konusu yardımların; yardımı yapan üye devlet tarafından askıya alınamayacağını, durdurulamayacağını ve geriye çekilemeyeceğini ifade etmektedir.[315] İhraç edilebilirlik ilkesi ile ikamet şartına dair olumsuz ve koordinasyonun asıl amacına zarar verebilecek uygulamaların engellenmesi ayrıca göçmenlere yönelik ayrımcılıkların ortadan kaldırılması hedeflenmiştir.[316]

883/2004 sayılı Tüzük ikamet koşulunun kaldırılması isimli maddesi ile yardımların ihracına olanak tanımaktadır.[317] Tüzüğün 7 nci maddesi "aksine hükümler hariç, bir veya birden fazla üye devlet mevzuatına göre veya bu Tüzük uyarınca ödenmesi gereken para yardımları, yararlanıcının ve onun aile bireylerinin yardımı ödemekle yükümlü kurumun bulunduğu devletten başka bir üye devlette oturmaları nedeniyle indirilemez, değiştirilemez, askıya alınamaz veya geri alınamaz" kuralına yer vermektedir.

Bu madde ile ikametgâh hükümleri konusundaki sınırlamaların yasaklandığı ifade edilebilir.

---

314 Cremers, 2010, ss. 9-10.

315 Cremers Jan, Free Movement of Workers and Rights That Can Be Derived, **Online Journal on Free Movement of Workers Within The European Union,** Volume: 4, 2012, s. 28.; Nickless/Siedl, ss. 13-14.

316 Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013, s. 42.

317 Ghailani Dalila, Review of The EU Legislation on The Coordination of Pensions, **Scope of Coordination System in The Pension Field (Final Report),** 15 September 2011, Bruxells, 2011, s. 9.

Yukarıda ifade edilen ana kurallara 7 nci maddenin ifadesiyle "aksine hükümler hariç" ibaresiyle bazı istisnaların getirildiği açıktır. Bu istisnalardan birincisi (m. 1/z) aile yardımlarına ilişkin olan; bakım ödemesi, özel çocuk doğumu ve evlat edinme ödeme avansları ile mükerrerliğe neden olacak olan aile yardımlarıdır. Örneğin; Belçika'da doğum ödeneği ve evlatlık primi, İspanya'da tek ödeme şeklinde doğum primi ihraç edilemeyen yardımlardandır.[318] İhraç ilkesine getirilen ikinci istisna 883/2004 sayılı Tüzüğün "oturma koşulunun kaldırılması ile ilgili özel hükümler" başlıklı 63 üncü maddesidir. Madde ile adı geçen tüzüğün 64 üncü ve 65 inci maddeleri çerçevesinde üç aydan uzun süreli işsizlik yardımlarının ihracı da kapsam dışında tutulmuştur. Üçüncü istisna ise 883/2004 sayılı Tüzüğün 70 inci maddesinin ikinci fıkrasında ifade edilen "primsiz nitelikteki özel para yardımları" olarak ifade edilmektedir. Madde hükmü ile (m. 70/3) ihraç ilkesinin primsiz nitelikteki özel para yardımlarına uygulanmayacağı yani bu yardımların başka bir ülkeye ihraç edilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Yardımların ihracından beklenen asıl sonuç kişilerin serbest dolaşımını kolaylaştırmak ve bu suretle de Avrupa toplumunda sosyal güvenlik haklarının da korunması suretiyle; ekonomik, sosyal ve kültürel etkileşimi güçlendirmektir. Tez çalışmamızda ifade edildiği üzere koordinasyon sistemi içerisinde sosyal güvenliğin insan yaşamında oluşabileceği öngörülen riskleri önleme veya etkilerini en aza indirgeme özelliğinin dikkate alındığında hiç kimsenin bu riskleri ve geleceğe dönük etkilerini bir yana bırakıp kendisine ait olan bir haktan vazgeçip başka bir yere gitmeyeceği de açıktır. Bu durum, hem hak kayıplarının önüne geçmek hem de AB içinde hareketliliği arttırmak için yardımların ihracının önemini açıkça ortaya koymaktadır.

AB'de sosyal güvenliğin koordinasyonu sistemi içerisinde ihraç ilkesi üye devletler tarafından örneğin; Hollanda, Fransa ve İsviçre'de dikkate değer bir önemde uygulanmakta olup bu konudaki sorunların ilgili yargı organları tarafından

[318] Ekdemir, s. 317.

çözüldüğü ifade edilebilir. Sistem içerisinde yer alan ülkelerde farklı uygulamalara da rastlamak mümkündür. Örneğin; Romanya emeklilik haklarının ihracı konusunda ilgilinin talebine göre parasal hakların iadesini Euro, ABD Doları veya Pound cinsinden ödemektedir. Bir diğer örnek ise Çek Cumhuriyeti tarafından uygulanan Yaşam Sertifikasıdır. Bu belge ile kişi hayatta olduğunu ve yaşlılık aylığını almaya hakkı olduğunu belgelemektedir.[319]

C. Sürelerin Birleştirilmesi

ABİA'nın 48 inci maddesi, üye devletlerin çalışan ve kendi hesabına çalışan göçmen işçiler ve bakmakla yükümlü oldukları kişiler için yardım alma hakkının elde edilmesi ve korunması ve yardım miktarlarının hesaplanması amacıyla farklı üye devletlerde geçirilmiş tüm sürelerin birleştirilmesinin güvence altına almasını sağlayacak düzenlemeler yapılmasını gerektirmektedir. Bu hüküm, sosyal güvenlik haklarının kaybının önüne geçilmesi için tüm üye devletlerde tamamlanmış olan sürelerin birleştirilmesini öngörmektedir.[320] Böylece işçilerin ve diğer tüm hak sahiplerinin sigortalılıkla ilgili kazanılmış haklardan diğer üye devletlerde de yararlanmaları sağlanmış olunacaktır.[321]

883/2004 sayılı Tüzüğün 6 ncı maddesi, yukarıda bahsi geçen sürelerin birleştirilmesinin gerekliliği ve öneminden söz etmektedir. Bunun yanı sıra sadeleştirilmiş ve uygulaması yeni Tüzükte belirlenmiş olan sürelerin birleştirilmesi ilkesi iki istisnaya tabidir. Bu istisnalardan ilki ön emeklilik yardımları (883/2004 sayılı Tüzük, m. 66) diğeri ise Tüzüğün 61 inci maddesinde belirtilmiş olan özel birleştirme kurallarına tabi işsizlik yardımlarıdır.

Ulusal mevzuatlar tarafından sağlanan sosyal güvenlik yardımlarının birbirinden farklı olmasından ötürü farklı ülkelerde verilen yardımların birbiri ile benzeştirilmesi ve bununla bağlantılı olarak da sürelerin birleştirilmesi ilkesinin

319 Jorens/Lhernould, ss. 19-20.

320 Fitzpatrick, s. 220.

321 Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013, s. 42.

uygulanmasında zorluklar yaşanmaktadır. Bu ihtiyacın dikkate alınması sonucunda 987/2009 sayılı Tüzüğün 12 nci maddesi hükmü geliştirilmiştir. Madde hükmü, yetkili kurumun diğer ulusal mevzuatlarda tamamlanmış olan sürelerin tespiti için kişinin mevzuatlarına tabi olduğu diğer üye devletlerin kurumlarıyla irtibata geçmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Böylece hak sahiplerine mevzuata uygun şekilde hakları verilecektir.

Bahsi geçen maddeye göre; bir üye devletin mevzuatı altında tamamlanan süreler, bir çakışma olmadığı sürece başka bir üye devletin mevzuatı kapsamında tamamlanmış, zorunlu ve kıyaslanabilir olan süreye eklenir. Bunun yanı sıra iki veya daha fazla üye devletin mevzuatı kapsamında eşdeğer olarak kabul edilen herhangi bir süre yalnızca kişinin bu süreye zorunlu olarak en son tabi olduğu üye devlet tarafından dikkate alınır (987/2009 sayılı Tüzük, m. 12).

III. Koordinasyon Sistemindeki Temel Yenilikler

883/2004 sayılı Tüzük ile Uygulama Tüzüğü gerçek anlamda irdelendiğinde daha önceki tüzükleri tamamen ortadan kaldırmadığı, bu tüzüklerin temel ve uygulanabilir hükümlerinin aynen korunduğu, korunan bu hükümleri geliştiren ve modernize eden yeni kurallara yer verildiği görülmektedir.[322] Bu suretle sosyal güvenlik kurallarının koordinasyonu sisteminin ihtiyaçlara daha fazla cevap verebilecek bir seviyeye getirilmeye çalışıldığı kanaatine ulaşılmaktadır.

Yeni Tüzüğün (Modernizasyon Tüzüğü) getirdiği başlıca düzenlemeler aşağıdaki şekilde özetlenebilir:[323]

- *Sosyal güvenlik alanında AB üyesi ülkeler arasında müktesebat uyumuna ilişkin koordinasyon daha etkili hale getirilmiştir.*

[322] Fillon Jean Claude, Cross Border Healthcare: Towards Coordination of Two Patient Mobility Routes, **50 Years of Social Security Coordination: Past-Present-Future (Report of The Conference Celebrating The 50th Anniversary of The European Coordination of Social Security),** 7-8 May, Prague, 2009, s. 215.

[323] Ekdemir, s. 289.

- *AD'deki davaların daha kısa sürelerde sonuçlandırılmasının yanı sıra kararlarda mutabakatı olan devletlerin ulusal yasalarında yapılması öngörülen değişikliklerin kişiler yararına vakit geçirilmeden yerine getirilmesi sağlanmak istenmiştir.*
- *İşlem eşitliği konusunda esneklik artırılmakta, bu konuda ülkelerin ulusal yasalarındaki farklılıkların Birliğin temel ilkelerine uygun olarak giderilmesi kuralı getirilmektedir. Özellikle bir ülkede ikamet edip diğer bir ülkede çalışan sınır işçileri için ayrımcılığın önlenmesine ve dolayısıyla da işlem eşitliğine ilişkin tedbirleri kuvvetlendiren düzenlemelere yer verilmiştir.*[324]
- *Ulusal yasalara daha saygılı davranılmasına, AB normlarının ona göre iyileştirilmesine yol açan hükümlere yer verilmiştir.*
- *Kimi ülkelerde mevsimlik işçilere normal ücretli çalışanlara kıyasla uygulanan ayrımcı hükümler AD'de açılan davalar dolayısıyla verilen kararlara uygun olarak iyileştirilmiş, "mevsimlik işçi" deyimine yeni Tüzükte yer verilmemiştir.*
- *Avrupa'nın kimi ülkelerinde uzun süre istihdamdan yoksun kalan işsizler ve maluller yararına uygulanan ulusal hükümlerin bütün ülkeler için geçerli bir Avrupa normu olarak düzenlenmesi yoluna gidilmiş ve bu kimselere bazı koşullarla erken emeklilik olanağı getirilmiştir.*
- *Bir üye ülkede sosyal güvenliği doğrudan etkileyecek ölçüde meydana gelen olayların benzeri durumlarda başka bir üye ülkede meydana gelmesi halinde bazı kayıtlarla sigortalılar yararına daha esnek hükümlerin uygulanması kuralına yer verilmiştir.*
- *Gelir ve aylıkların ücretle ve/veya başka bir sosyal güvenlik yardımıyla birleşmesine ilişkin normlarda iyileştirmeler yapılmıştır.*
- *İşsizlik ödenekleri ve yardımları üzerinde daha çağdaş hükümlere yer verilmiştir.*

[324] Dur, s. 28.

- *1408/71 sayılı Tüzükte 24 deyim varken 883/2004 sayılı Tüzükte kimi yeni deyimlere (Ücretli Faaliyet, Ücretsiz Faaliyet, Sigortalı Kimse, Memur, Erken Emeklilik Yardımı) yer verilmiş ve bazı deyimler kaldırılmıştır.*

Yukarıda ifade edilen temel düzenlemelerin yanı sıra bir kısım özel ve önemli yenilikten de söz etmekte fayda bulunmaktadır:[325]

- *Kişisel uygulama alanı aktif olan veya aktif olmayan kişi ayrımı dikkate alınmaksızın genişletilmiştir. Yani üye ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerine dâhil tüm vatandaşları, Tüzük kapsamına alınmıştır.*
- *Emeklilik öncesi yardımlar ile babalık yardımları da dâhil olmak üzere koordinasyon sisteminin maddi kapsamı genişletilmiştir.*
- *Nakit yardımlar ihraç ilkesinin kapsamına alınmıştır.*
- *Koordinasyon sistemine dâhil olan tüm üye ülkeler arasındaki sosyal güvenlik sözleşmelerinin değiştirilmesine karar verilmiştir.*
- *Başka bir üye devlete işçi gönderilmesi halinde gönderme süresinin 24 aya kadar uzatılabileceği kuralına yer verilmiştir.*
- *İyi yönetim ve daha fazla işbirliğine ilişkin bazı kurallar geliştirilmiştir.*
- *İşverenlere ve vatandaşlara koordinasyon sistemine ilişkin ve özellikle kendilerini ilgilendiren konularda daha fazla bilgi verilmesi ve daha özenli davranılmasını sağlayacak kurallara yer verilmiştir.*
- *Kişilere bilgi sağlamada personelin sorumluluğuna ilişkin olarak yeni kurallar geliştirilmiştir.*
- *Avrupa Komisyonu tarafından kontrol ve takip edilecek bir veri tabanı üzerinden üye ülkelerin sosyal güvenlik kurumları arasında elektronik veri değişimine ilişkin önemli yenilikler karara bağlanmıştır.*

[325] Levin/Hirose, 2010 a, s. 35.; Levin/Hirose, 2010 b, ss. 4-5.; Dur, s. 28.

§ 2. Koordinasyon Kurallarına ve Modernizasyona İhtiyaç Duyulmasının Gerekçeleri

AB sosyal güvenlik koordinasyon kurallarının 50 yılı aşan bir geçmişi bulunmaktadır.[326] Bu süreçte koordinasyon kuralları sürekli olarak hukuki ve sosyal değişimlere uyarlanmaya çalışılmıştır.

Bu sürece, ilk olarak 1408/71 sayılı Tüzüğün çok karmaşık olduğuna dair eleştirilerin artması ve yeni bir mevzuata olan ihtiyacın dile getirilmesi ile başlanmıştır. Bahsi geçen karmaşıklığın aynı zamanda kişilerin serbest dolaşımına da zarar verdiği görülmesi nedeniyle aşağıda belirlenen karmaşıklık nedenleri özelinden yola çıkılarak mevzuatın yenilemesi önerilmiştir. Karmaşıklığın ana nedenlerinden bazıları;[327]

- *Mevzuat metninin AD kararlarını dikkate almadan yorumlandığına ilişkin eleştiriler,*
- *Mevzuat, içeriğinde kurallara birçok istisnai durum eklendiğine ilişkin eleştiriler,*
- *Mevzuat için hiçbir açıklayıcı notun bulunmadığına ilişkin eleştiriler, olarak sıralanabilir.*

Başka bir karmaşık öğe de, mevzuatta değişiklik yapabilmek için öneriler üzerinde bir mutabakata varılması gerekliliğidir. Bu konuda yapılan uzlaşma çalışmalarının çok uzun görüşmelere neden olması ve bu uzun görüşmelerin sonucunda ortaya çıkan uzlaşma metinlerinin de yeni istisnaları ve kuralları beraberinde getirmesi koordinasyon sisteminin daha karmaşık hale getirilmesine neden olmuştur.[328]

---

326 Roberts, s. 8.

327 Pennings, 2009 c, s. 5.

328 Pennings, 2009 c, s. 5.

Genel sorunlar ve eleştiriler nedeniyle 21 Aralık 1998 tarihinde, Avrupa Komisyonu, 1408/71 sayılı Tüzüğü değiştirmek için yeni bir koordinasyon mevzuatı önerisini yayınlamıştır. Önerinin amacı, 1408/71 sayılı Tüzüğü sadeleştirmek olarak beyan edilmiştir. Önerinin yayınlanmasından sonra yapılan tartışmalar, önerinin sadece bir sadeleştirmeyi değil aynı zamanda bir modernleştirmeyi de gerektirdiği görüşünü ortaya çıkarmıştır.[329]

Bu konuda yapılan çalışmalar sonucunda, 883/2004 ve 987/2009 sayılı iki Tüzük ve ekleri hazırlanmıştır. Bu yeni normların genel amacı; ilgili kişilerin haklarına zarar vermeksizin, önceki AB sosyal güvenlik koordinasyon kurallarını basitleştirmek, günün şartlarına uyarlamak ve sonuç olarak daha uygulanabilir hale getirmek suretiyle sosyal güvenlik haklarını korumak ve geliştirmek olarak açıklanabilmektedir.

Sosyal güvenlikte koordinasyon kurallarına ihtiyaç duyulmasının sebepleri *"Koordinasyon kuralları olmasaydı ne tür sorunlarla karşılaşılırdı?"* sorusuna verilecek cevaplardan çıkarılabilir.[330]

Temelde ifade edilebilecek en genel bilgi sosyal güvenlik koordinasyon kuralları olmasaydı, milyonlarca Avrupa vatandaşı ve üçüncü ülke vatandaşı yeterli sosyal güvenlik korumasından mahrum kalacağına ilişkindir.[331]

Bu bağlamda konu incelendiğinde; bütün çalışan ve serbest meslek sahibi işçiler, kamu personeli, emekliler, öğrenciler, turistler ve AB içinde serbestçe hareket etme ve kalma haklarından yararlanan diğer kategorilerden insanlar kendi sosyal

---

329 Pennings, 2009 c, ss. 6-7.

330 European Commission, **The Community Provisions on Social Security: Your Rights When Moving Within The European Union,** Belgium, 2004, s. 7.

331 Pennings, 2003, ss. 3-4.; European Commission, 2004, s. 7.

güvenceleri ile ilgili çeşitli durum ve problemlerle karşılaşmaktadırlar. Bu durum ve problemlere ilişkin olarak aşağıdaki örnekleri vermek mümkündür.[332]

- *Yurtdışında kalırken bir kaza veya hastalık durumunda hastane masraflarını kim karşılayacaktır?*
- *Yıllarca başka bir üye ülkede çalışmış bir işçinin emeklilik haklarının korunması konusunda ne yapılmaktadır?*
- *Sınır işçisi olanlara hangi üye ülke işsizlik yardımı ödemelidir?*
- *Başka bir üye ülkede iş ararken işsizlik yardımı almaya devam etmek mümkün müdür?*
- *Çocukların başka bir üye ülkede ikamet etmesi durumunda hangi üye ülke aile ödeneklerini karşılamak zorundadır?*
- *Sosyal güvenlik primleri nereye ödenmeli, yardım talepleri hangi dilde ibraz edilmeli ve hak talepleri için gereken son başvuru tarihleri nelerdir?*

Ulusal sosyal güvenlik mevzuatlarının sosyal güvenlik ihtiyaçlarından kaynaklanan bu tür sorulara her zaman tam veya kısmi cevap verebilmesi mümkün değildir. Bunun yanı sıra birçok çalışan iki kez sigortalanmış olma ya da hiç sigortalı olmama riskini göze almış olabilir veya başka bir yeni sosyal güvenlik yardımı elde etme fırsatına sahip olamadan ellerindeki hakları kaybedebilirler. Bu yüzden AB'nin her yerinde etkili ve tam bir sosyal güvenlik için geçerli olacak Avrupa sosyal güvenlik koordinasyon kurallarına ihtiyaç duyulmaktadır.[333]

Bu açıdan konuya yaklaşıldığında ifade edilebilir ki, yapılan yenilikler ve modernize edilen koordinasyon kuralları, sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan çoğu sınırlar arası probleme pratik ve tatmin edici çözümler önermektedir. Konu ayrıntılı şekilde incelendiğinde görülmektedir ki çözüme kavuşturulması gereken problemler az değildir. Bu nedenle Avrupa Komisyonu, sosyal güvenliğin koordinasyon kurallarını daha makul kılmak ve mevcut boşlukları doldurmak amacıyla, bu

[332] European Commission, **The Community Provisions on Social Security: Your Rights When Moving Within The European Union,** Luxembourg, 2010, s. 7.

[333] European Commission, 2010, s. 7.

hükümlerin iyileştirilmesi ve basitleştirilmesi için çalışmalarına devam etmektedir. Tıpkı ulusal sosyal güvenlik hükümleri gibi, AB sosyal güvenlik hükümleri de ilk bakışta zor, teknik detaylarla dolu ve karmaşık olduğu kanaati ilgili kişilerde meydana gelmektedir.[334]

AD, 1408/71 sayılı Tüzük kapsamındaki uygulamalara ilişkin ve özellikle de karmaşık, uzun hatta yorumlanması da güç olan konularda birçok yargı kararı vermiştir. Bu yargı kararlarından sosyal güvenlik koordinasyonunun modernize edilmesi aşamasında yararlanıldığı görülmektedir.[335]

Son yıllarda, koordinasyon kurallarının daha iyi işlemesine yönelik ihtiyacın karşılanması amacıyla sosyal güvenlik kurum yönetimleri elektronik iletişim yöntemini yaygın şekilde kullanmaya başlamışlardır. Bu yöntem sosyal güvenlik kurumları için verimliliği arttırmış, zamanın daha iyi kullanımını ve kolay erişilebilirliği de sağlamıştır. Bu teknolojik gelişmelerin de AB sosyal güvenlik koordinasyon kurallarınca dikkate alınması ve mevzuat kapsamına dâhil edilmesi ihtiyaç halini almıştır.[336]

Elektronik iletişim, sistemde yer alan üye devletlerin kurumları arasında hızlı ve güvenilir veri alışverişi için uygun bir araç olmasının yanı sıra işlenmiş verilerin bilgi alış verişi yoluyla paylaşımına da yardımcı olmaktadır. AB sosyal güvenlik koordinasyon kurallarının yenilenmesinde daha hızlı bir sosyal güvenlik koordinasyon sistemine duyulan ihtiyacın karşılanmasına da olanak tanınmıştır.

AB sosyal güvenlik koordinasyon kurallarının modernize edilmesi ile bu kuralların; kişisel, maddi ve bölgesel uygulama alanı genişletilmiştir. Bu bağlamda tez çalışmamızın ilgili kısımlarında sözü edilen ve edilecek olan konularda ihtiyaçlar çerçevesinde yenilikler yapılmıştır. Belki, modernize edilen koordinasyon

334 European Commission, 2004, s. 8.

335 Levin/Hirose, 2010 b, s. 3.

336 Levin/Hirose, 2010 b, s. 3.

kurallarında en dikkate değer konu iyi yönetim ve işbirliğidir. Bu konuda mesafe alınmasını sağlamak amacıyla yeni kurallar ile elektronik veri değişiminin desteklenmesi kararlaştırılmıştır. EESSI olarak ifade edilen bu veri değişim programı ile ülke sosyal güvenlik birimleri daha kolay iletişim kuracak ve ilgili kişiler de bu sisteme erişmek suretiyle bilgi edinebilecek haklarını daha iyi ve etkin şekilde kullanabileceklerdir.[337]

§ 3. Tüzüklerin Uygulama Alanı

I. Kişisel Uygulama Alanı

A. Kişisel Uygulama Alanının Değişim Süreci

Sosyal güvenlik koordinasyonunun kişisel uygulama alanı denildiğinde, söz konusu sosyal güvenlik koordinasyon kurallarının hangi kişileri ve onların haklarını kapsadığı konusu ifade edilmektedir.

AET'de sosyal güvenliğin koordinasyonuna ilişkin ilk toplu kurallar olan 3/58 sayılı Tüzük; işçileri, işçilerin ailelerini, dul ve yetimlerini, sığınmacıları ve vatansız kişileri uygulama alanına dâhil etmiştir. 1408/71 sayılı Tüzük kişisel uygulama alanını genişletmiştir. Tüzük ile uygulama alanına giren kimseler; "bir veya birden fazla üye devlet mevzuatına tabi olan veya olmuş bulunan ve üye devletlerden birinin vatandaşı veya üye devletlerden birinin ülkesinde oturan sığınmacı veya vatansız durumundaki ücretli veya ücretsiz çalışanlar ve öğrenciler ve bunların aile bireyleri" olarak sıralanmıştır (m. 2).

Sosyal güvenlik koordinasyon kurallarının kişisel olarak uygulama alanına; 1981'de kendi hesabına çalışanlar,[338] 1998'de devlet memurları,[339] 1999'da

---

337 Levin/Hirose, 2010 b, s. 4.

338 Regulation (EEC) No 1390/81 of The Council of 12 May 1981 Extending to Self-Employed Persons and Members of Their Families Regulation (EEC) No 1408/71 on The Application of Social Security Schemes to Employed Persons and Their Families Moving within The Community (Official Journal L 143 of 29.05.1981)

339 Regulation (EEC) No 1606/98 of The Council of 29 June 1998 Amending Regulation (EEC) No 1408/71 on The Application of Social Ssecurity Schemes to Employed Persons, to Self-Employed

öğrenciler[340] ve 2003 yılında ise üçüncü ülke vatandaşları[341] dâhil edilmiştir.[342] Kişisel uygulama alanı konusundaki genel gelişim aşağıdaki tablo ile özetlenmiş bulunmaktadır. 3/58 sayılı Tüzük ile sadece ücretli ve benzeşen kişiler koordinasyon kurallarından yararlanmakta iken günümüzde kişisel uygulama alanı oldukça genişletilmiş; faal olsun veya olmasın üye ülkelerin uyruğunu taşıyan herkes, vatansızlar, mülteciler, İzlanda, Liechtenstein ve Norveç vatandaşları, üçüncü ülke vatandaşları ile burada sıralananların aile fertleri kapsama alınmıştır. Bu durum AB serbest dolaşım ilkesinin bir sonucu olması nedeniyle gelecekte koordinasyon kurallarının kişisel uygulama alanının daha da genişletilebileceği kanaatini uyandırmaktadır.

Tablo 4: Sosyal Güvenlik Tüzüklerinin Kişisel Uygulama Alanı

KİŞİSEL UYGULAMA ALANI	
TÜZÜK ADI/YIL	**KİŞİSEL UYGULAMA ALANINA DÂHİL EDİLENLER**
3/58 sayılı Tüzük	• Ücretli İşçiler ve Diğer Benzeşen İşçiler
1408/71 sayılı Tüzük	• İşçiler ve Aile Fertleri ile Dul ve Yetimleri • Mülteciler ve Vatansız Kişiler
1982 (1390/81 sayılı Tüzük)	• Kendi Hesabına Çalışanlar ile Aile Fertleri
1998	• Devlet Memurları ile Aile Fertleri
1999	• Öğrenciler ile Aile Fertleri
2003	• Üçüncü Ülke Vatandaşları (1408/71 sayılı Tüzüğün Genişletici Hükmü)
883/2004 sayılı Tüzük	• Ekonomik Olarak Faal Olanlar ile Olmayanlardan Herhangi Bir Sosyal Sigorta Mevzuatına Dahil Olanları da Kapsayacak Şekilde Üye Ülkelerin Uyruğunu Taşıyan Herkes • İzlanda, Liechtenstein, Norveç Vatandaşları • Vatansız ve Mülteciler ile Aile Fertleri, Dul ve Yetimleri
2010 (1231/2010 sayılı Tüzük)	• Üçüncü Ülke Vatandaşları (883/2004 sayılı Tüzüğün Genişletici Hükmü)

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu, **Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenliğin Koordinasyonu,** Ankara, Yayın No: 52, 2013, s. 38.

Persons and to Members of Their Families Moving within The Community and Regulation (EEC) No 574/72 Laying Down The Procedure for Implementing Regulation No 1408/71 with a View to Extending Them to Cover Special Schemes for Civil Servants (Official Journal L 209 of 25.07.1998)

340 Regulation (EEC) No 307/99 of The Council of 8 February 1999 Amending Regulation (EEC) No 1408/71 on The Application of Social Security Schemes to Employed Persons, to Self-Employed Persons and to Members of Their Families Moving within The Community and Regulation (EEC) No 574/72 Laying Down The Procedure for Implementing Regulation (EEC) No 1408/71 with a View to Extending Them to Cover Students (Official Journal L 38 of 12.12.1999)

341 Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 (Official Journal L 124 of 20.05.2003)

342 Roberts, s. 21.

Bu değişikliklerle, koordinasyon kurallarının kişisel uygulama alanının genişletilmesine rağmen 883/2004 sayılı Tüzük ile bu konuda kökten değişikliklere gidilmemiş olup sadece bazı düzenlemeler ve genişletmeler yapılmak suretiyle önceki kuralların uygulanmasına devam edilmiştir. Özellikle, 1999 yılında Tampere'de yapılan toplantıda alınan karar gereği, Avrupa'da yerleşik bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının Birliğe entegrasyonu hedeflenmiş olmasına rağmen bunlar doğrudan 883/2004 sayılı Tüzük kapsamına alınmamışlardır. Bu durum Tüzüğün açıklık, yasal kesinlik ve özellikle de 1999 yılında Tampere'de alınan kararına uygun değildir.[343]

Sonuç olarak 883/2004 sayılı Tüzük koordinasyon kurallarının kişisel uygulama alanını, herhangi bir programın kapsamında yer alan çalışan ve çalışmayan ancak bir üye devletin uyruğunu taşıyan herkesi kapsayacak şekilde genişletmiştir.[344] Bu bağlamda 883/2004 sayılı Tüzüğün 2 nci maddesi kişisel uygulama alanını belirlemiştir.[345]

B. Kapsama Girenler

1. Koordinasyon Sistemine Üye Devletlerin Vatandaşları

Bu Tüzük ilk olarak üye devletlerden birinin vatandaşı olan kimselere (883/2004 sayılı Tüzük m. 2) uygulanmaktadır. Dolayısıyla tüzüğün kişisel olarak temel uygulama alanına koordinasyon kurallarının uygulandığı ülke vatandaşları girmektedir. 28 AB üye ülkesi, İzlanda, Norveç, Liechtenstein ve İsviçre olmak üzere 32 ülke vatandaşı koordinasyon kurallarının uygulama alanındadır.

2. Vatansızlar ve Sığınmacılar

AB sosyal güvenlik koordinasyon kuralları kapsamında vatansız kişiler ve sığınmacıların açık bir tanımı yapılmamış olmakla birlikte 883/2004 sayılı Tüzüğün

343 Overmeiren, ss. 11-13.

344 European Commission, 2004, s. 9.

345 Levin/Hirose, 2010 b, s. 7.

tanımlara ilişkin maddesinde (1/g-h) bu kavramların; 28 Temmuz 1951 tarihinde Cenevre'de imzalanan Sığınmacılar Statüsüne İlişkin Sözleşme'nin 1 inci maddesinde sığınmacı olarak tanımlanan kimseyi, 28 Eylül 1954 tarihinde New York'ta imzalanan Vatansızlar Statüsüne İlişkin Sözleşme'nin 1 inci maddesinde vatansız olarak tanımlanan kimseyi ifade ettiği belirtilmektedir.

Yukarıda adı geçen sözleşmelere göre sığınmacı; ırk, din, milliyet, ait olunan siyasi grup nedenlerinden ötürü kendi ülkesinin dışında olanlar veya vatansızlardan aynı nedenlerden ötürü son ikamet ettikleri ülkenin dışında olanlardır.[346] Vatansız ise herhangi bir ülkenin mevzuatında vatandaş olarak kabul edilmeyen kimselerdir.

AD, Tüzüğün kişisel kapsamına üye devletlerden birinde ikamet eden vatansız kişiler veya sığınmacılar ve bu kişilerin ailelerinin de dâhil olduğunu ifade etmektedir.[347]

AD, bir kararında; üye devletlerden birinin sınırları dâhilinde ikamet eden vatansız veya sığınmacı işçilerin ve bu kişilerin ailelerinin durumlarının tek bir üye devlet ile sınırlı olması halinde, örneğin işçinin yalnızca üye olmayan bir devletle ve bir üye devletle ilişkisi bulunması durumunda, 1408/71 sayılı Tüzükte yer alan haklardan yararlanamayacaklarını belirtmiştir (Khalil Davaları C-95/99, C-98/99 ve C-180/991).[348] Burada dikkat edilecek husus, koordinasyon kurallarının birden fazla ülkede iş veya işlem ilişkisine girilmesi halinde uygulanacağıdır. Dolayısıyla tek bir ülkede kalan, hayatını orada sürdüren ve çalışma yaşamına da orada devam eden bir kişi ve onun aile bireyleri için uygulanacak olan mevzuat bulunduğu ülkenin mevzuatıdır. AD'nin 1408/71 sayılı Tüzük döneminde verdiği bu karar genel bir kuralı ifade ettiğinden ötürü bugün de geçerliliğini sürdürmektedir.

346 Başak, ss. 21-23.

347 Ekdemir, ss. 204-206.

348 Fitzpatrick, s. 128.

3. Aile Bireyi

Aile bireyi kavramı, yardımların sağlandığı mevzuatta aile bireyi olarak tanımlanan veya öyle kabul edilen veya aile bireyi olarak belirlenen kimseyi ifade etmektedir. Dolayısıyla Tüzük, asıl olarak aile bireyi kavramının açıklanmasını üye devletin uygulamalarına bırakmıştır. Ayrıca hastalık, analık ve benzeri babalık yardımları konusunda Tüzük hükümlerine göre sağlanan yardımlar için oturduğu üye devlet mevzuatı uyarınca aile bireyi olarak tanımlanan veya öyle kabul edilen veya aile bireyi olarak belirlenen kişiler de bu kapsamdadırlar.[349]

Aile bireyinin bağlı olduğu kişiden dolayı bazı haklarının bulunması nedeniyle ona sağlanacak yardımların hangi devletin hesabından karşınacağı bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu konuda 883/2004 sayılı Tüzüğün ilgili maddesi (m. 32); "sağlık yardımlarından yararlanmada öncelik kuralları" (aile bireylerinin oturdukları üye devlette yardımlardan yararlanmalarına ilişkin özel hüküm) başlığını taşımaktadır. Madde, bir üye devletin mevzuatının uygulanmasından ileri gelen müstakil sağlık yardımlarından yararlanmaya ilişkin bir hakkın (asli hak) aile bireylerine sağlanan bir türemiş yardımdan yararlanma hakkından önce geldiğini ifade etmektedir. Buna karşılık, türemiş sağlık yardımlarından yararlanma hakkı, oturulan üye devlette müstakil hakkın doğrudan ve münhasıran ilgili kimsenin bu üye devlette oturmasından ileri gelmesi halinde, müstakil haklardan önce gelir (m. 32/1). Sigortalı bir kimsenin aile bireylerinin, sağlık yardımlarından yararlanma hakkının ücretli veya ücretsiz bir faaliyette bulunma koşuluna bağlı olmadığı bir üye devlette oturmaları halinde, sağlık yardımları, bunların oturdukları üye devletin yetkili kurumu hesabından sağlanır; şu kadar ki, eşin veya sigortalının çocuklarına bakan kimsenin anılan üye devlette ücretli veya ücretsiz bir faaliyet icra etmesi veya bu üye devletten böyle bir faaliyet nedeniyle aylık alması şarttır (m. 32/2).

[349] Ekdemir, s. 290.

4. Devlet Memurları

883/2004 sayılı Tüzük, devlet memuru kavramını, "kişiyi istihdam eden idari yapının tabi olduğu üye devlet tarafından bu şekilde değerlendirilen kişi" olarak tanımlamaktadır (m. 1/e).

25 Ekim 1998'e kadar devlet memurları yalnızca maddi kapsama giren yasal programlara tabi olmaları halinde 1408/71 sayılı Tüzüğün kişisel kapsamına girmekteydiler. Ancak 1998 yılında devlet memurları için hazırlanan özel programların da koordinasyonun kapsamına dâhil edilmesine karar verilmiştir (1606/98 sayılı Tüzük).

Tüzük, devlet memurları için oluşturulan ve özellikle yaşlılık, malullük, dul ve yetim aylıkları, işsizlik yardımlarına ilişkin olarak uygulanabilir mevzuat ve sürelerin birleştirilmesiyle alakalı özel programların kapsamına giren kişilere özgü kurallar içermektedir. Bu konuda 883/2004 sayılı Tüzüğün 49 uncu maddesi; "Memurlarla İlgili Özel Hükümler" başlığını taşımakta ve Tüzüğün 6, 44, 46, 47, 48 inci maddeleri ve 60 ıncı maddenin 2 ve 3 üncü fıkraları duruma göre gerekli değişikliklerle memurlarla ilgili bir özel rejimden yararlanan kimselere uygulanır, ifadesine yer vermektedir.[350]

5. Sigortalı Kişiler

Sosyal güvenliğin koordinasyonuna ilişkin 3/58 sayılı Tüzük; işçileri, ailelerini ve bu kişilerin dul ve yetimlerini, mültecileri ve vatansız kişileri kapsamaktadır. Fakat Tüzük, mevzuat açısından kimlerin işçi olarak kabul edileceğini açıkça belirtmemiştir. Tüzüğe göre işçi; ücret karşılığında çalışan kişi veya benzer konumdakilerdir. İkinci koordinasyon tüzüğü olan 1408/71 sayılı Tüzük 3/58 sayılı Tüzüğün kişisel kapsamını, ücret karşılığı çalışan kişiler ve diğer benzeşen işçiler şeklinde yeniden tanımlamıştır. Kendi hesabına çalışan kişiler ise 1982 yılında kapsama dâhil edilmişlerdir. AD'nin bir kararına göre, 1612/68 sayılı Tüzüğün 39

[350] Ekdemir, s. 303.

uncu maddesi çerçevesinde işçi; belli bir süre için işverenin direktifleri altında ücret karşılığında çalışan kişiye verilen addır. Divan'ın başka bir kararına göre de çalışma ilişkisi sona erse bile, kişi işçi statüsünü devam ettirecek ve bu suretle sosyal güvenliğin koordinasyon kurallarından yararlanabilecektir.[351]

AD'nin "Mouthaan/Hollanda" ile ilgili 15 Aralık 1976 tarih, 39/76 sayılı kararında ise bir kimsenin 1408/71 sayılı Tüzüğün uygulama alanına girebilmesi için gerçekten bir üye devletin sosyal güvenlik rejimine tabi olup olmadığının veya bu rejime girmeye ilişkin koşulların yerine getirilip getirilmediğinin bilinmesinin gerekliliğini ortaya koymaktadır. Karara göre; "…Tüzük anlamında çalışan niteliği, çalışanın kendisine uygulanacak sosyal güvenlik rejiminde objektif olarak tespit edilen maddi koşulları taşıması halinde bu rejime tabi olmaya ilişkin gerekli girişimler yapılmamış bile olsa kazanılmış sayılmalıdır. Bir kimsenin 1408/71 sayılı Tüzük kapsamına girip girmediğinin belirlenmesinde ölçüt bir sosyal güvenlik sistemine tabi olmaya ilişkin hakların doğmasıdır. Bununla birlikte riskin meydana gelmesi döneminde sigortalı olmak gereklidir".[352]

İş sözleşmesiyle veya kendi hesabına çalışma faaliyeti, faaliyetin gerçekleştiği üye devletin mevzuatı tarafından tanımlanır. 883/2004 sayılı Tüzüğün 1 inci maddesi bu konuda aşağıdaki bilgilere yer vermektedir:[353]

- *İş sözleşmesi ile çalışan kişi olarak faaliyet göstermek, böyle bir faaliyetin veya eşdeğer bir durumun gerçekleştiği üye devletin sosyal güvenlik mevzuatı altında bu şekilde kabul edilmiş olan herhangi bir faaliyet veya eşdeğer bir durum anlamına gelir.*
- *Kendi hesabına çalışan olarak faaliyet göstermek, böyle bir faaliyetin veya eşdeğer bir durumun gerçekleştiği üye devletin sosyal güvenlik mevzuatı altında bu şekilde kabul edilmiş olan herhangi bir faaliyet veya eşdeğer bir durum anlamına gelir.*

[351] Overmeiren, s. 10.; Fitzpatrick, s. 134.

[352] Ekdemir, s. 203.

[353] Fitzpatrick, s. 134.

Dolayısıyla Tüzük bağlamındaki "kendi hesabına faaliyette bulunma" kavramı, böyle bir faaliyetin veya durumun var olduğu üye devletin ulusal sosyal güvenlik mevzuatı altında bu şekilde kabul edilmiş herhangi bir faaliyet veya eşdeğer bir duruma atıfta bulunur ve iş sözleşmesi ile veya kendi hesabına faaliyet gösteren kişiler yalnızca o üye devletin mevzuatı tarafından belirlenirler.

883/2004 sayılı Tüzüğün kişisel kapsamı, kişilerin ekonomik olarak faal olup olmadığına bakılmaksızın bir üye devletin sosyal güvenlik mevzuatına tabi olan tüm kişileri kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Dolayısıyla burada ifade edilen kavram ayrımlarının asıl önemi, ilgili kişiye uygulanacak mevzuatın belirlenmesinde kendisini göstermektedir.

Bu anlamda, Tüzüklerin kişisel kapsamına dâhil olabilmek için, kişinin o mevzuatın kapsamında olduğu müddetçe ücretli bir işte çalışmış olması gerekli değildir (örneğin, bazı üye devletlerde kişinin çocuk yetiştirdiği fakat hiç ücretli işe girmediği durumlar).[354]

Sigortalı kişi terimi yetkili devletin ulusal mevzuatı tarafından tanımlanır. 883/2004 sayılı Tüzüğün 1 inci maddesi sigortalı kişiyi, yetkili olan üye devletin mevzuatının yardımlardan yararlanma hakkına ilişkin belirlemiş olduğu koşulları Tüzüğün de hükümleri hesaba katılarak yerine getiren kişi olarak tanımlamıştır.[355]

6. Faal Olmayan Kişiler

883/2004 sayılı Tüzük, kişisel olarak bir mevzuatın kapsamına giren ancak ekonomik olarak faal olmayan kişileri de kapsam altına almıştır. Dolayısıyla 883/2004 sayılı Tüzük; iş sözleşmesiyle veya kendi hesabına çalışanlar, öğrenciler, devlet memurları, emekliler, faal olmayan kişiler, bu kişilerin aileleri ve geride kalan

354 Fitzpatrick, s. 136.

355 Ekdemir, s. 290.

dul ve yetimler olmak üzere ulusal mevzuat kapsamında sigortalı durumda olan tüm AB vatandaşları için uygulanmaktadır.[356]

7. Üçüncü Ülke Vatandaşları

1 Ocak 2011 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 1231/2010 sayılı Tüzüğün uygulanmasından önceki dönemde AB'de bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının sosyal güvenliğe ilişkin hakları 859/2003 sayılı Tüzük kuralları çerçevesinde koordine edilmekteydi. 859/2003 sayılı Tüzük, 1408/71 sayılı Tüzüğün belirlediği şartlara haiz olanları kapsamış ve koordinasyon sisteminden üçüncü ülke vatandaşlarının da yararlanmasına olanak tanımıştır.

859/2003 sayılı Tüzüğün 1 inci maddesinde, "Bu Tüzüğün Eki'nin hükümlerine tabi olarak 1408/71 ve 574/72 sayılı Tüzüklerin hükümleri yalnızca uyruk zeminine dayalı olarak bu hükümler tarafından kapsama alınmayan üçüncü ülke vatandaşları ve onların aileleri, ayrıca dul ve yetimlerine bir üye devletin sınırları dâhilinde yasal olarak ikamet etmeleri ve tek bir üye devletle sınırlı kalmayan durumlarda bulunmaları halinde uygulanır." hükmüne yer verilmek suretiyle üçüncü ülke vatandaşları ve onların aile bireylerine koordinasyon sistemi içinde bulundukları ülkelerdeki vatandaşlarla eşit haklara sahip olmalarına izin vermektedir.

Günümüzde, 859/2003 ve 1408/71 sayılı Tüzükler istisnai bazı hallerde üçüncü ülke vatandaşları için geçerliliğini korumakla birlikte 1231/2010 sayılı Tüzük ile 883/2004 sayılı Tüzük genel olarak üçüncü ülke vatandaşlarına uygulanmaktadır.

1231/2010 sayılı Tüzük uygulandığı bütün üye ülkelerde 859/2003 sayılı Tüzüğün yerine geçmiştir. Ancak, Birleşik Krallık 859/2003 sayılı Tüzüğü uyguladığından dolayı bu yeni kuralların dışında kalmıştır. Danimarka, İzlanda,

[356] 883/2004 sayılı Tüzüğün 1 inci maddesi.

Liechtenstein, Norveç ve İsviçre ise daha önce 859/2003 sayılı Tüzüğü uygulamamışlar, aynı şekilde 1231/2010 sayılı Tüzüğü de uygulamayacaklardır.[357]

Üçüncü ülke vatandaşlarının 1231/2010 sayılı Tüzükten yararlanabilmesi iki şart ile mümkündür. Şartlardan birincisi, üçüncü ülke vatandaşlarının bir üye ülkenin topraklarında yasal olarak ikamet etme dolayısıyla geçici veya sürekli bir ikamet hakkı alma zorunluluğudur. İkinci şart ise en az iki üye devlet arasında bir tür sınır aşırı öğe bulunması zorunluluğudur.[358] Üye bir devlette ikamet edip diğer üye bir devlette çalışmak, ikinci şarta örnek olarak verilebilir.

Üçüncü ülke vatandaşlarının bu sistemden yararlanmaları halinde 883/2004 sayılı Tüzük bu kişilere otomatik olarak haklar tanımamaktadır. Bunlara aynı konumdaki AB vatandaşları gibi muamele edilir ve bulundukları ülkelerin ulusal mevzuatlarında belirtilen şartları yerine getirmek zorundadırlar. Çalışılan üye ülkede daha önceki sigortalılık süreleri toplanarak bu kişilerin yardımlardan yararlanma hakkının olup olmadığına karar verilir.[359]

II. Maddi Uygulama Alanı

A. Sosyal Güvenlik Riskleri

Sosyal güvenlik koordinasyon kuralları konusunda 883/2004 sayılı Tüzüğün 3 üncü maddesinde bazı riskler belirlenmiş olup bu riskleri ilgilendiren yardımlar, sosyal güvenlik yardımı olarak kabul edilmiştir.[360] Adı geçen maddenin son fıkrasında ise bu Tüzüğün; sosyal ve tıbbi yardımlara, harpten ve onun sonuçlarından

---

[357] European Commission, **Explanatory Notes on Modernised Social Security Coordination Regulations (EC) No 883/2004 and 987/2009 (T - Third Country Nationals and Scope of The Coordination Rules (Regulation 1231/2010)),** Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels, 2011, s. 2. http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=867 Erişim Tarihi: 02.03.2014

[358] European Commission, 2011 Third Country, s. 2.

[359] European Commission, 2011 Third Country, s. 3.

[360] Ghailani Dalila, Gaps of EU Legislation on The Coordination of Pensions: Key Issues, **Scope of Coordination System in The Pension Field (Final Report),** 15 September 2011, Bruxells, 2011, s. 47.

zarar gören kimseler yararına sağlanan yardımlarla ilgili rejimlere uygulanmayacağı istisnai bir kural olarak ifade edilmiştir.

Koordinasyon kapsamına giren riskler 102 sayılı ILO Sözleşmesi'nde yer alan sosyal güvenlik riskleriyle örtüşmektedir.[361] Hatta bazı risklerin koruma alanı genişletilmiş ve uygulama alanına yeni yardım türleri eklenmiştir.

1408/71 sayılı Tüzüğün 4 üncü maddesinde, sosyal güvenlik koordinasyon sisteminin sosyal güvenliğin çağdaş 9 riski ile ilgili yardımlara uygulandığı ifade edilmektedir. Bütün üye devletlerde söz konusu yardımlar sağlanması da Tüzük gereğince zorunludur. Bu kural günümüzde de mevcuttur. Bununla birlikte bir üye devlette ilgili mevzuatta yer alan yardımlara ilişkin bir sosyal güvenlik riskinin bulunmaması o devletin Birliğe üye olmasına engel değildir. Ancak, böyle bir durum o devletin üyeliğinde AB sosyal güvenlik hukukunun temel ilkesini oluşturan serbest dolaşımın o devlete yönelik hareketini engelleyeceği için en azından adaylık sürecinde devletlerin Tüzüğün maddi uygulama alanı kapsamındaki yardımlara olanak veren riskleri tesis etmeleri veya kapsam dışı bir riske ilişkin yardımları başka bir isim altında kurulan riskten veya mevcut bir ulusal riskten sağlamaları bir zorunluluktur. Ayrıca, katılma antlaşmalarında, bu konuda gerekli önlemlerin alındığı ve alınacağı ya da üyeliğe kabulü izleyen tarihten sonra belirli bir tarihte söz konusu riskin uygulamaya konulacağı yolunda hükümler getirilmektedir.[362]

[361] Ghailani, s. 11.

[362] Ekdemir, ss. 207-208.

Modernize edilmiş 883/2004 sayılı Tüzük kapsamında yer alan sosyal güvenlik riskleri aşağıdaki tabloda yer aldığı şekilde sıralanabilir.

Tablo 5: Sosyal Güvenlik Tüzüklerinin Maddi Uygulama Alanı

MADDİ UYGULAMA ALANI	
1408/71 sayılı Tüzük	**883/2004 sayılı Tüzük**
• Hastalık ve Analık Yardımları	• Hastalık Yardımları
• *Babalık Yardımları Bu Tüzükte Yer Almamaktadır*	• Analık ve Benzeri Babalık Yardımları
• Malullük Yardımları	• Malullük Yardımları
• Yaşlılık Yardımları	• Yaşlılık Yardımları
• Ölüm Yardımları	• Ölüm Yardımları
• İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Yardımları	• İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Yardımları
• Ölüm Ödenekleri	• Ölüm Ödenekleri
• İşsizlik Yardımları	• İşsizlik Yardımları
• *Erken Emeklilik Yardımları Bu Tüzükte Yer Almamaktadır*	• Erken Emeklilik Yardımları
• Aile Yardımları	• Aile Yardımları

Kaynaklar: Levin Mark/Hirose Kenichi, **Coordination of Social Security Systems in The European Union: An Explanatory Report on EC Regulation No 883/2004 and its Implementing Regulation No 987/2009,** Budapest, Hungary, 2010, s. 32.; Sosyal Güvenlik Kurumu, **Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenliğin Koordinasyonu,** Ankara, Yayın No: 52, 2013, s. 38.; European Commission, **The Community Provisions on Social Security: Your Rights When Moving Within The European Union,** Luxembourg, 2010, s. 16.

Tabloda görüleceği üzere 883/2004 sayılı Tüzük ile koordinasyon sistemine dâhil edilen iki yeni yardım türü bulunmaktadır. Bunlar; babalık yardımları ve erken emeklilik yardımlarıdır. Sosyal güvenlik risklerinin karşılanması amacıyla koordinasyon sistemine bu iki yeni risk türünün eklenmesi hak sahipleri için olumlu bir gelişme olarak görülmektedir. Bu tabloda gösterilen yardım türlerinin primli yardım olduğu dikkatten kaçmamalıdır.

Primli ve primsiz yardım türleri 883/2004 sayılı Tüzüğün maddi uygulama alanı içerisindedir. Bunların yanı sıra Tüzüğün I numaralı ekindeki nafaka ödemeleri, özel doğum ve evlat edinme ödenekleri üzerinden ödenen avanslar da Tüzüğün

maddi uygulama alanında yer almakta ve koordinasyon kurallarına tabi tutulmaktadırlar.[363]

B. Primsiz Yardımlar

883/2004 sayılı Tüzüğün maddi uygulama alanına ilişkin olan 3 üncü maddesinde "Bu Tüzük 70 inci maddede sözü edilen primsiz nitelikli özel para yardımlarına da uygulanır." hükmü yer almaktadır. 70 inci maddenin birinci fıkrası bu maddenin; kişisel kapsamı, hedefleri ve/veya hak kazanma koşulları sebebiyle 3 üncü maddede bahsedilen sosyal güvenlik mevzuatının ve sosyal desteğin özelliklerini taşıyan mevzuat kapsamındaki özel primsiz nakdi yardımlara uygulanacağını belirtmektedir.

70 inci madde kapsamında yer alan özel primsiz nakdi yardımlar aşağıdaki şekilde listelenebilir:[364]

- *883/2004 sayılı Tüzüğün 3 üncü maddesi birinci fıkrasında sıralanan sosyal güvenlik dallarının kapsamına giren risklere karşı tamamlayıcı, yardımcı ya da ihtiyati güvence ve ilgili kişilere söz konusu ülkenin ekonomik ve sosyal durumuna bakarak geçinmelerini sağlayacak asgari bir yardım veya ilgili kişinin ilgili üye ülkedeki sosyal çevresiyle yakından ilişkili olarak sadece engellilerin özel korumasını sağlama amacını taşıyan yardımlar,*
- *Finansman işi, genel kamu harcamalarını ve yardım sağlama ve hesaplama koşullarını karşılamayı amaçlayan zorunlu vergilerden karşılandığında, faydalanıcı açısından prime dayalı olmayan yardımlar,*
- *883/2004 sayılı Tüzüğün Ek X kısmında listelenen primsiz nitelikteki özel para yardımlarıdır. Adı geçen Tüzüğün 70/2/c hükmü bağlamında düzenlenen Ek X hükmüne göre; bu ekin içeriği, anlaşmaya uygun olarak, Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından, mümkün olan en kısa zamanda ve en geç Uygulama Tüzüğünün uygulama tarihinden önce tespit edilecektir. Bu hüküm gereğince Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından adı geçen mevzuat*

[363] Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013, s. 39.

[364] Levin/Hirose, 2011, s. 60.

düzenlemesi yapılmış olup her ülkenin uygulayacağı primsiz nitelikteki özel para yardımları belirlenmiştir.[365] *Bu primsiz nitelikteki özel yardımlara Almanya'da; yaşlı ve düşük gelir kapasitesi içinde olanlara yapılan temel geçim geliri yardımları, Yunanistan'da; yaşlılara sağlanan özel avantajlar, İspanya'da; asgari gelir garantisi, Fransa'da; özel maluliyet fonu ve yaşlılık dayanışma fonu, Malta'da; ek ödenekler fonu ve Birleşik Krallık'ta; devlet emeklilik kredisi örnek olarak verilebilir.*

Bu konuda son olarak 883/2004 sayılı Tüzüğün 70 inci maddesinin 4 üncü fıkrasından söz etmekte yarar vardır. Burada bahsedilen yardımlar, ilgili kişinin ikamet ettiği üye ülkede, o ülkenin mevzuatına göre sağlanır. Bu tür yardımlar, ikamet edilen yerdeki kurumun hesabından ve bu kurum tarafından sağlanır. Bu sebeple primsiz yardımlar ihraç edilemez.[366]

C. Koordinasyon Kapsamı Dışındaki Yardımlar

Bazı yardım türleri açık bir şekilde, sosyal güvenliğin koordinasyonu sisteminin maddi uygulama alanı dışında tutulmuşlardır. Koordinasyon tüzükleri, bir üye devletin kişilere verilen zararlar için yükümlülük üstlendiği savaş mağdurlarına verilen, suç kurbanlarının tazminatı için verilen, suikast ya da terör eylemlerinin mağdurları için verilen, devlet birimlerinin görevlerini yerine getirirken neden oldukları zarardan mağdur olanlara verilen, siyasi ya da dini baskı mağdurlarına verilen yardımlar gibi tazminat ödemelerini kapsayan sosyal destek ve yardımları içermemektedir. Bunlara ek olarak, 883/2004 sayılı Tüzüğün I numaralı Eki uyarınca, toplu iş sözleşmelerine, bakım yardımı avanslarına, özel doğum ya da evlat edinme yardımlarına adı geçen Tüzükler uygulanmazlar.[367]

---

365 Regulation (EC) No 988/2009 of The European Parliament and of The Council of 16 September 2009 Amending Regulation (EC) No 883/2004 on The Coordination of Social Security Systems, and Determining The Content of its Annexes (Text with Relevance for The EEA and for Switzerland), (Official Journal L 284/43 of 30.10.2009), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:284:0043:0072:EN:PDF Erişim Tarihi: 04.03.2014

366 883/2004 sayılı Tüzüğün 70 inci maddesinin 4 üncü fıkrası.

367 Ekdemir, s. 209.

1. Sosyal Yardımlar

Sosyal yardımlar daha çok yoksulluğu azaltmaya yönelik yardımlar olarak değerlendirilmektedir (AD, C-154/05 sayı ve 06.06.2006 tarihli Kersbergen-Lap ve Dams-Schipper kararı). 883/2004 sayılı Tüzüğün temel felsefesi sosyal yardımları kapsamadığından dolayı bu yardımlar Tüzüğün 3/5 inci maddesi hükmü gereğince koordinasyon kapsamının dışında tutulmuşlardır.[368] Ancak, üye ülkelerin çoğunda sosyal yardım artık takdire bağlı olmaktan çıkmış, giderek artan bir şekilde hukuk temelli bir hak kazanma özelliği kazanmıştır. Ülkemizde olduğu gibi AB ülkelerinde de sosyal devlet özelliğinden ötürü birçok ülkede engelliler, yaşlılar ve yoksullar gibi ihtiyaç sahibi toplumsal kesimlere temele ihtiyaçlarını karşılamaları amacıyla primsiz yardımlar yapılmaktadır.

2. Savaş Mağdurlarına Yapılan Yardımlar

883/2004 sayılı Tüzüğün 3 üncü maddesinin son fıkrası ifadesi ile "Bu Tüzük, sosyal ve tıbbi yardımlara, harpten ve onun sonuçlarından zarar gören kimseler yararına sağlanan yardımlarla ilgili rejimlere uygulanmaz." hükmü gereğince savaş mağdurlarına yapılan yardımlar koordinasyon sisteminin dışında tutulmuşlardır.

Önceki Tüzük kapsamında ve daha önce verilen mahkeme kararlarında da savaş mağdurlarına yapılan yardımların sosyal güvenlik yardımı sayılmayacağı kabul edilmektedir. AD, "Tüzüğün diğer yardımları ile ilişkilerini gözden geçirerek yardımların, bizzat sosyal güvenlik kurumları tarafından sağlansalar ve sosyal güvenlik yasalarında yer alsalar dahi Tüzüğün uygulama alanına girmediklerine" karar vermiştir. "Gillar/Direction Régional-Nancy" ile ilgili 6 Temmuz 1978 tarih ve 9/78 sayılı kararda, "emeklilik" yaşına varmadan önce eski askerler ve eski harp hükümlüleri tarafından talep edilen bazı imtiyazların Tüzük kapsamında sağlanamayacağına" işaret edilmiştir. 10 Mayıs 1940 ile 8 Mayıs 1945 tarihleri arasında müttefik kuvvetlerde çarpışmış olan ve savaşta alınan bir hasar nedeniyle iş göremezliğe maruz kalmış olan Belçika çalışanlarına normal emeklilik yaşından önce

[368] Levin/Hirose, 2011, s. 59.; 883/2004 sayılı Tüzüğün 3 üncü maddesinin 5 inci fıkrası.

aylık talebinde bulunma olanağı veren bir hüküm AD tarafından, "böyle bir yardımın harp malullerini ilgilendiren bir yardım olması nedeniyle Tüzüğün kapsamı dışında kaldığına" karar verilmiştir.[369]

3. Toplu İş Sözleşmeleri Kapsamında Verilen Yardımlar

883/2004 sayılı Tüzüğün tanımlar başlıklı 1 inci maddesi uyarınca Tüzük yalnızca "mevzuat"a uygulanır. Burada bahsi geçen "mevzuat" deyimi, her üye ülke için, adı geçen Tüzüğün 3 üncü maddesinin 1 inci fıkrasında sözü edilen sosyal güvenlik kollarını ilgilendiren kanunlar, tüzükler, yönetmelikler, diğer yasal hükümler ve diğer tüm uygulama önlemlerini ifade etmektedir. Mevzuat deyimi, yukarıda sözü edilen kanunlar ve tüzüklerden ileri gelen bir sigorta yükümlülüğünü ortaya koymaya yarayan veya bunları zorunlu kılan yahut uygulama alanlarını yaygınlaştıran kamu mercilerince verilmiş bir karara konu teşkil eden hükümler (ki bu hükümlerin ilgili üye ülke tarafından Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi'ne gönderecekleri bir bildiride belirtilmesi ve bu bildirinin AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanması gerekir) dışında kalan sözleşme hükümlerini kapsam dışı bırakmaktadır.[370]

III. Bölgesel Uygulama Alanı

Sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonu, AB vatandaşlarının serbest dolaşımını kolaylaştırmayı hedefleyen ve bunu ulusal sosyal güvenlik yönetimleri arasında işbirliği üzerine kuran bir sistemdir. Bu sistemde kişilerin alacağı sosyal güvenlik yardımları ve bu yardımlara hak kazanma koşulları ise her ülkenin gelenek ve kültüre bağlı olarak, ulusal düzeyde belirlenir.[371]

---

369 Ekdemir, s. 209.; Levin/Hirose, 2011, s. 60.

370 Ekdemir, ss. 290-291.

371 **Coordination of Social Security Systems,** http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/living_and_working_in_The_internal_market/c10521_en.htm Erişim Tarihi: 04.07.2013; Ghailani, s. 11.

Bu bağlamda AB sosyal güvenlik kuralları koordinasyon sisteminin bölgesel uygulama alanı incelendiğinde dikkati çeken husus birçok ülke, farklı kültür ve coğrafyada bu sistemin uygulandığıdır.

Tablo 6: Sosyal Güvenlik Tüzüklerinin Bölgesel Uygulama Alanı

BÖLGESEL UYGULAMA ALANI			
3/58 sayılı Tüzük ve Uygulama Tüzüğü	**1408/71 sayılı Tüzük ve Uygulama Tüzüğü**	**883/2004 sayılı Tüzük ve Uygulama Tüzüğü**	**859/2003 sayılı ve 1231/2010 sayılı Yaygınlaştırma Tüzükleri**
• Almanya	• Almanya	• Almanya	859/2003 sayılı Tüzük, 1408/71 sayılı Tüzük ve eklerinin üçüncü ülke vatandaşlarına uygulanmasını sağlayan tüzüktür.
• Fransa	• Fransa	• Fransa	
• İtalya	• İtalya	• İtalya	
• Hollanda	• Hollanda	• Hollanda	
• Belçika	• Belçika	• Belçika	
• Lüksemburg	• Lüksemburg	• Lüksemburg	
	• Danimarka	• Çek Cumhuriyeti	
	• İrlanda	• İrlanda	
	• Birleşik Krallık	• Birleşik Krallık	
	• Yunanistan	• Yunanistan	
	• Portekiz	• Portekiz	
	• İspanya	• İspanya	
	• Avusturya	• Avusturya	
	• Finlandiya	• Finlandiya	
	• İsveç	• İsveç	
	• Çek Cumhuriyeti	• Çek Cumhuriyeti	
	• Kıbrıs	• Kıbrıs	1231/2010 sayılı Tüzük, 883/2004 sayılı Tüzük ve eklerinin üçüncü ülke vatandaşlarına uygulanmasını sağlayan tüzüktür.
	• Estonya	• Estonya	
	• Macaristan	• Macaristan	
	• Letonya	• Letonya	
	• Litvanya	• Litvanya	
	• Malta	• Malta	
	• Polonya	• Polonya	
	• Slovakya	• Slovakya	
	• Slovenya	• Slovenya	
	• Bulgaristan	• Bulgaristan	
	• Romanya	• Romanya	
		• Hırvatistan	
	• İzlanda, Norveç, Liechtenstein (AEA Ülkeleri)	• İzlanda, Norveç, Liechtenstein (AEA Ülkeleri)	
	• İsviçre	• İsviçre	

Kaynaklar: European Commission, **The Community Provisions on Social Security: Your Rights When Moving Within The European Union,** Belgium, 2004, s. 10.; European Commission, **The**

Coordination of Healthcare in Europe Rights of Insured Persons and Their Family Members under Regulations (EC) No 883/2004 and (EC) No 987/2009, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Publications Office of The European Union, Luxembourg, 2011, s. 4.

Tabloda ilgili koordinasyon tüzüklerinin bölgesel olarak nerelerde uygulanacakları gösterilmektedir. Bölgesel açıdan ilk tüzükler sadece 6 üye ülkede uygulandıkları görülmektedir. 1408/71 sayılı Tüzük ilk etapta sadece 6 ülkede uygulanmıştır. Sonraki yıllarda Birlik üyesi ülke sayısı arttıkça bu Tüzüğün de uygulama alanı genişlemiştir. Bu genişleme döneminde ülke sayısı 1973 yılında 9, 1981 yılında 10, 1986 yılında 12, 1990 yılında Batı Almanya'nın Demokratik (Doğu) Almanya ile birleşmesi sonucu yeni bir genişleme, 1995 yılında 15, 2004 yılında 25, 2007 yılında 27, AEA üyesi 3 ülke ve İsviçre ile birlikte 31 olmuştur. Ayrıca, 2003 yılında çıkarılan Yaygınlaştırma Tüzüğü ile sosyal güvenliğin koordinasyon kuralları üçüncü ülke vatandaşlarına da uygulanmaya başlanmıştır.[372]

Günümüzde yürürlükte olan olan 883/2004 sayılı Tüzük, Uygulama Tüzüğü ve Yaygınlaştırma Tüzüğü ile bir önceki tüzüğün bölgesel uygulama alanına ek olarak 2013 yılında Hırvatistan katılmış ve üye ülke sayısı 32 olmuştur. Bölgesel uygulama alanında yer alan ilk grup ülkeler AB üyesi 28 ülkedir. Bu ülkeler; Avusturya, Belçika, Bulgaristan, Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Yunanistan, Almanya, Macaristan, İrlanda, İtalya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Malta, Hollanda, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya, Slovenya, İspanya, İsveç, İngiltere ve Hırvatistan'dır.[373]

Bölgesel uygulama alanına dâhil olan bir diğer grup ülke ise AEA Ortaklık Komitesi'nin 76/2011 tarihinde güncellediği AEA Antlaşması'nın Ek VI kararı ile 883/2004 sayılı Tüzüğün bölgesel uygulama alanına katılan ülkelerdir. Bu ülkeler;

---

372 Keskin, s. 33.

373 **The European Union,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=26&langId=en Erişim Tarihi: 25.07.2013; Hirose Kenichi/Nikac Milos/Tamagno Edward, **Social Security for Migrant Workers: A Rights-Based Approach,** ILO DWT and Country Office for Central and Eastern Europe, Budapest, 2011, s. 50.; European Commission, **Do You Want to Work in Another EU Member State? Find Out About Your Rights!,** Belgium, 2006, s. 9.

Norveç, İzlanda ve Liechtenstein'dir. 1 Haziran 2012 tarihinden itibaren bu ülkeler de modernize edilmiş yeni Tüzüğün bölgesel uygulama alanına katılmışlardır.[374] Norveç, İzlanda ve Liechtenstein AB üyesi olmamasına rağmen, AEA'ya dâhil olduklarından dolayı bunların vatandaşları da AB vatandaşları ile aynı koşullarda AB'de çalışabilmekte ve sosyal güvenlik hakları korunmaktadır. Ancak İzlanda, Liechtenstein ve Norveç'te çalışan bazı AB ülke (Bulgaristan ve Romanya) vatandaşları geçici kısıtlamalarla karşılaşabilmektedirler.[375]

883/2004 sayılı Tüzük, yapılan antlaşma sonucunda 1 Nisan 2012 tarihinden itibaren İsviçre'de de uygulanmaya başlanmıştır.[376] Kişilerin serbest dolaşımına ilişkin AB-İsviçre Antlaşması kapsamında, İsviçre vatandaşları AB'de yaşamak ve/veya çalışmak ve AB vatandaşları da İsviçre'de aynı şekilde çalışmak hakkına sahiptirler.[377] Yapılan antlaşma gereğince ve AB kuralları doğrultusunda İsviçre'de çalışan bazı AB ülkeleri (Bulgaristan ve Romanya) işçileri geçici kısıtlamalara tabi tutulmaktadırlar.

Bir çalışma izni olmaksızın çalışmak için başka bir AB ülkesine gitmek AB vatandaşları için bir haktır. AB vatandaşı olmayanlar ise bir AB ülkesinde çalışma hakkına şartlar dâhilinde sahip olabilir ve bunlara çalışma konusunda AB vatandaşları ile eşit muamele edilmektedir.[378]

1231/2010 sayılı Tüzüğün uygulamaya konulmasıyla birlikte AB ve koordinasyon sistemine dâhil ülkelerde yaşayan ve sınır ötesi bir durum kapsamında yasal olarak ikamet eden veya çalışan AB üyesi olmayan ülkelerin vatandaşlarına da

---

374 **The European Economic Area (EEA),** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=867&langId=en Erişim Tarihi: 25.07.2013

375 **Iceland, Liechtenstein and Norway,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=470 Erişim Tarihi: 25.07.2013

376 **Switzerland,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=867&langId=en Erişim Tarihi: 14.07.2013

377 **Switzerland,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=850&newsId=1263&furTherNews=yes Erişim Tarihi: 15.07.2013

378 **Non-EU Nationals,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=470 Erişim Tarihi: 10.06.2013

(üçüncü ülke vatandaşları) modernize edilmiş koordinasyon kuralları uygulanmaktadır. Aynı zamanda bu kişilerin aile bireyleri de sisteme dâhil edilmişlerdir. Burada sadece Büyük Britanya'ya ilişkin olarak hala 859/2003 ve 1408/71 sayılı Tüzüklerin uygulanmasına devam edilmektedir.[379]

Bunların yanı sıra AB Ortaklık Konseyi; Cezayir, Fas, Tunus, Makedonya ve İsrail ile ortaklık antlaşmalarına dayalı bir karar üzerinde çalışmaktadır. Bu karar ile AB vatandaşları mütekabiliyet esası çerçevesinde emeklilik gibi bazı hakların bu ülkelere ihracına izin verilecektir. Şu anda bu tür uygulamalar ülke mevzuatlarının izin vermesi veya ülkeler arasında ikili antlaşmaların olması halinde yapılabilmektedir. Bu çerçevede; AB'de yasal olarak çalışan, aşağıdaki ülkelerin vatandaşları ev sahibi ülkenin vatandaşlarıyla aynı çalışma koşulları haklarına sahiptirler. Bu ülkeler:[380]

- *Cezayir, Fas, Tunus*
- *Rusya*
- *Arnavutluk, Makedonya, Karadağ*
- *Andorra, San Marino*
- *Afrika, Karayip ve Pasifik Devletler Grubu'nun 79 ülkesi*

Türk vatandaşları açısından durumu değerlendirecek olursak, çalışmak için bir AB ülkesine giden Türk vatandaşlarının hakları gidilen ülkenin yasalarına bağlı olduğu söylenebilir. Bir AB ülkesinde yasal olarak çalışan Türk vatandaşlarının da o ülkenin vatandaşlarıyla aynı çalışma koşullarına sahip olma hakları bulunmaktadır. Yasal olarak bir AB ülkesinde bulunan Türk işçilerinin aşağıda belirtilen hakları bulunmaktadır:[381]

- *Türk işçiler bir yıl yasal olarak çalıştıktan sonra aynı işverenden çalışma izninin yenilenmesi talep etme hakkına sahiptir.*

---

379 **Non-EU Nationals,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=867&langId=en Erişim Tarihi: 10.06.2013

380 **Non-EU Nationals,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=26&langId=en Erişim Tarihi: 10.06.2013

381 **Turkey,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=470 Erişim Tarihi: 10.06.2013

- *Türk işçiler üç yıl yasal olarak çalıştıktan sonra farklı işverenlerle çalışma hakları bulunmaktadır.*
- *Türk işçiler dört yıl yasal olarak çalıştıktan sonra o AB ülkesinde serbestçe ve herhangi bir kısıtlama olmaksızın çalışabilmektedirler.*

§ 4. Uygulanacak Mevzuat

I. Uygulanacak Mevzuatta Temel Kural

Uygulanacak mevzuatın belirlenmesi, göçmen işçilerin sosyal güvenliği konusunda karşılaşılan en temel ve en zor konulardan birisidir. AB, sadece sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonuna ilişkin konulara yöneldiği için, kişilerin bulundukları ülkede hangi sosyal güvenlik hakkından nasıl faydalanacaklarına üye ülkeler karar vermektedir. Uygulanacak mevzuatın belirlenmesine ilişkin kurallar ilgili kişinin en az 2 üye devlette bulunması, ikamet etmesi veya çalışması durumlarında işler hale gelmektedir. Bu doğrultuda, bir kişi aynı zamanda birden fazla hukuki sistemin kapsamına girdiğinde pozitif kanunlar ihtilafı, kişi hiçbir hukuki sistemin kapsamına girmediğinde ise negatif kanunlar ihtilafı söz konusu olmaktadır. Örneğin; A devletinde, kişi o ülkede çalışıyorsa sigortalanabilmektedir. Kişinin bu ülkede ikametinin sigortalanmaya etkisinin olmadığı kabul edilmektedir. Öte yandan, B devletinde, kişi o ülkede ikamet ettiği takdirde o ülkenin mevzuatına tabi olmakta ve kişinin bu ülkede çalışıp çalışmamasının sigortalanmaya etkisi olmamaktadır. İlgili kişinin, A devletinde çalışması ancak B devletinde yaşaması halinde, söz konusu kişi her iki üye devletin mevzuatına göre iki ülkede de sigortalı olacaktır. Bu durumda pozitif kanunlar ihtilafı yaşanmaktadır. Öte yandan, kişinin A devletinde yaşaması, ancak B devletinde çalışması halinde, durum daha farklı olacaktır. Çalışma hali A devletinde bağlayıcı bir faktör olduğu ve söz konusu kişi orada çalışmadığı için, o ülkenin mevzuatına göre sigortalı olmayacaktır. B devletinde yaşamadığı için bu ülkede de sigortalı olmayacaktır. Burada karşılaşılan durum ise, negatif kanunlar ihtilafıdır. Kişi her iki ülkede de prim ödemesi yapmak zorunda olacağı için pozitif kanunlar ihtilafının ağır prim yükü ortaya çıkacaktır. Kişi hiçbir sistemde sigortalı olmadığı için negatif ihtilaf koruma eksikliğine neden

olacaktır. İşte bu sebeple, göçmen işçilerin haklarının korunabilmesi için onların hangi mevzuata tabi olacağını belirleyen ihtilaf kuralları konulmakta ve bu suretle, onlara hangi mevzuatın uygulanabilir olduğuna karar verilmektedir.[382]

Uygulanacak mevzuatın belirlenmesine ilişkin kurallar 883/2004 sayılı Tüzüğün 11-16 ncı maddelerinde düzenlenmiştir. 11 inci madde genel kuralları, 12 nci madde özel kuralları, 13 üncü madde iki veya daha fazla üye ülkede faaliyet icrasını, 14 üncü madde isteğe bağlı sigorta veya sürekli ihtiyari sigorta konusunu, 15 inci madde AT Yardımcı Personeline ilişkin uygulanabilir mevzuat kurallarını, 16 ncı madde ise 11-15 inci maddelerin uygulanmasında aykırılıklar oluşması halinde bunların nasıl çözümleneceğine dair kurallara yer vermektedir. Baştan ifade edilmelidir ki 883/2004 sayılı Tüzük uygulanacak mevzuatın belirlenmesi konusunda 1408/71 sayılı Tüzük uygulamalarını ve kurallarını basitleştirmiş ve bunları daha anlaşılır bir hale getirmiştir.[383]

Uygulanacak mevzuatın belirlenmesinde ana kuralın ifade edildiği madde, 11 inci maddedir. 883/2004 sayılı Tüzüğün 11 inci maddesinde, "bu Tüzüğün uygulandığı kişilerin sadece bir tek üye devletin mevzuatına tabi olduğu" temel bir kural olarak ifade edilmektedir.[384] AD'nin bazı kararlarında belirttiği gibi, "Tüzüğün uygulanabilir mevzuata ilişkin hükümlerinin amacı, birden fazla ulusal mevzuatın uygulanabilir olmasını engellemek ve bu durumdan doğabilecek karışıklıkların önüne geçmek üzere, ilgili kişilerin sadece tek bir üye devletin sosyal güvenlik sistemine tabi olmalarını sağlamaktır." (C-60/85 sayılı Luijten Davası; C-202/97 sayılı Fitzwilliam Davası).[385]

883/2004 sayılı Tüzük ile tek bir üye devletin mevzuatının uygulanabilir olmasının açık bir şekilde kabul edilmesi, 1408/71 sayılı Tüzükte yer verilen ve

382 Fitzpatrick, s. 158.

383 Lhernould Jean-Philippe, New Rules on Conflicts: Regulations 883/2004 and 987/2009, **ERA Forum (Springer),** No: 12, 2011, s. 26.

384 883/2004 sayılı Tüzüğün 11/1 inci maddesi.

385 Lhernould, ss. 26-27.; Fitzpatrick, s. 162.

kişilerin bazı özel durumlarda birden fazla üye devletin mevzuatına tabi olabilmesine imkân tanıyan ve önemli idari karışıklıklara sebep olan kuralların da yürürlükten kaldırılması sonucu meydana getirilmiştir.[386]

II. Uygulanacak Mevzuatın Belirlenmesi

883/2004 ve 987/2009 sayılı Tüzüklerde uygulanabilir mevzuata ilişkin kurallara yer verilmektedir. Konu ile ilgili mevzuat ve kaynaklar incelendiğinde 1408/71 sayılı Tüzükte yer alan uygulanabilir mevzuat kurallarına göre yeni kuralların daha anlaşılabilir şekilde düzenlendiği görülmektedir.[387]

Uygulanacak mevzuat konusunda, 1408/71 sayılı Tüzüğün 13 üncü maddesi, bir ücretli veya ücretsiz çalışanın yalnız bir üye devletin sosyal güvenlik sistemine tabi olabileceğini öngörmektedir. Bu konuda AD vermiş olduğu bir kararda "Toplulukta yer değiştiren çalışanlara uygulanacak mevzuatı tayin eden 3/58 ve 1408/71 sayılı Tüzüklerde yer alan hükümlerin amacı, sözü edilen kimselerin birden fazla üye devlet mevzuatının uygulanmasını önlemek ve böyle bir durumda doğabilecek karışıklıkları gidermek üzere yalnız bir üye devletin mevzuatına tabi olmalarını garanti etmektir" (23 Eylül 1982 tarih ve 276/81 sayılı Kulipers/Sociale Verzekeringsbank Kararı), demektedir. Bu genel kural, bazı istisnalarla, bir üye devlette ücretli olarak ve aynı zamanda diğer bir üye devlette ücretsiz olarak çalışan kimseler için de geçerlidir (1408/71 m. 14). Genel olarak, bir kimse mesleki faaliyetini icra ettiği/çalıştığı üye devletin mevzuatına tabidir. AD, bir kararında bunu "Bir üye devlet ülkesinde çalışan ve diğer bir üye devlet ülkesinde oturan ve giderleri işverene ait olmak üzere oturma yeri ile çalışma yeri arasında gidip gelen işçi, 3/58 sayılı Tüzüğün 12 nci maddesi ve 1408/71 sayılı Tüzüğün 13 üncü maddesi uyarınca, gidiş gelişin bir kısmı oturma yeri ile işyerinin yerleştiği devlet ülkesi

[386] 1408/71 sayılı Tüzükte yer alan uygulanabilir mevzuat kuralları için Bkz. Arıcı, 1997, ss. 193-201.; Fitzpatrick, s. 162.

[387] Levin/Hirose, 2010 b, s. 11.

arasında olsa dahi, çalıştığı ülkenin mevzuatına tabi olur" şeklinde ifade etmiştir (5 Aralık 1967 tarih, 19/67 sayılı AD Kararı).[388]

Günümüz uygulaması açısından ihtilaf kurallarının (uygulanacak mevzuat) anlaşılabilmesi için farklı kaynaklara başvurulması ve öncelikle de 883/2004 sayılı Tüzükle birlikte 987/2009 sayılı Tüzüğün incelenmesi gerekmektedir. Uygulama Tüzüğü, ihtilaf kuralları konusunda uygulanan farklı koşulları büyük ölçüde belirginleştirmekte ve açıklamaktadır.[389]

Mevzuat hükümlerine rağmen hangi ülke mevzuatının uygulanabilir olduğu konusunda iki veya daha fazla üye ülkenin kurumları arasında görüş ayrılıkları olabilir. Bu durumda, kişiler geçici olarak bu üye devletlerden birinin mevzuatına tabi olurlar ve aşağıdaki öncelik sırası takip edilir:[390]

- *İlk sırada, eğer kendi hesabına ya da iş sözleşmesiyle sadece bir üye devlette çalışılmışsa, kişinin hali hazırda çalıştığı üye devletin mevzuatı,*
- *İkinci sırada, söz konusu kişinin faaliyetlerinin bir kısmını gerçekleştirdiği ya da kişinin kendi hesabına ya da hizmet akdiyle çalışmadığı yer olan üye devlet mevzuatı,*
- *Üçüncü sırada, kişinin iki veya daha fazla üye devlette belli bir faaliyet ya da faaliyetler gerçekleştirmesi durumunda, uygulanması ilk önce talep edilen üye devlet mevzuatı uygulanabilir mevzuat olarak kabul edilmektedir.*

Geçiş sürecinde ilgili kurumlar arasında antlaşmaya varılamaması halinde, konuyu İdari Komisyon'a taşımadan önce bir diyalog ve uzlaşma süreci izlenmesi gerekir. Diyalog sürecinin ilk aşamasında, uygulanabilir mevzuatın belirlenmesi konusunda şüpheleri olan kurum diğer kurumla irtibata geçer ve konuya açıklık getirilmesini ister. Kurum, azami 6 aylık bir süre içerisinde bu konuda karar vermelidir. Eğer iki kurum da antlaşmaya varamaz ya da taraflardan biri ilk 6 aylık

388 Ekdemir, ss. 219-221.; Lhernould, ss. 28-29.

389 Levin/Hirose, 2010 b, s. 11.

390 Fitzpatrick, s. 166.

sürede kararını veremezse, her iki taraf da diyalog sürecinin ikinci aşaması için merkezi bir irtibat kişisi tayin eder. Bu kişi 6 hafta içerisinde bir antlaşmaya varılmasını sağlar. Eğer bu aşamada da antlaşmaya varılamazsa, uyuşmazlık İdari Komisyon'a götürülebilir. İdari Komisyon bünyesinde, bu konularla ilgilenmek üzere bir uzlaşma kurulu oluşturulmuştur. Uzlaşma kurulu altı ay içerisinde her iki kurumu uzlaştırmaya çalışır.[391]

İhtilaf kuralları kişinin iş sözleşmesiyle ya da kendi hesabına çalışmasına göre değişiklik gösterdiği için, hangi üye devletin kişinin iş sözleşmesiyle ya da kendi hesabına çalıştığına karar vereceğinin belirlenmesi büyük önem arz etmektedir. Karar verildikten sonra ihtilaf kuralı da belirlenebilmektedir. Belli bir faaliyetin üye devletlerde farklı nitelik ve statüleri olmasına da oldukça sık rastlanmaktadır. Örneğin, bazı üye devletlerin ulusal yasalarına göre şirket yöneticileri kendi hesabına çalışan kişiler olarak görülürken, bazı ülkelerin mevzuatlarına göre bu kişiler iş sözleşmesiyle çalışıyor olarak kabul edilebilmektedir.[392]

883/2004 sayılı Tüzük önceliği çalışma yerine vermeye karar vermiş, "ekonomik bakımdan faal kişiler"[393] için uygulanabilir mevzuatın belirlenme ölçütü olarak da "lex loci laboris"[394] kavramını benimsemiştir.[395] Bu ilke; ikamet yeri, işverenin iş merkezinin bulunduğu yer veya söz konusu kişinin memleketi olan ülke gibi muhtemel seçenekler arasından seçilmiştir. Çalışılan yerin ölçüt olması, bütün

---

391 Lhernould, s. 37.

392 Fitzpatrick, s. 166.

393 Ekonomik bakımdan faal olmayan kimseler; malullük, yaşlılık veya dul ve yetim aylıkları alanlar ile iş kazası veya meslek hastalıklarından ötürü aylık bağlananlar ve sınırsız bir dönem için tedavi masrafları karşılanarak nakdi hastalık yardımları alan kimselerdir. Bkz. Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013, s. 44.

394 Bu ilke birçok kaynakta özü itibariyle "çalışılan üye ülke" anlamında kullanılmaktadır. İlkeye göre, ekonomik olarak faal olan kişinin; uyruğu, ikamet yeri vb. herhangi bir ölçütü dikkate alınmamakta sadece çalıştığı üye ülke mevzuatına göre kendisine işlem yapıldığı ifade edilmektedir.

395 Lex Loci Laboris kuralı aslında 3/58 sayılı Tüzükte de yer alan ve uygulanacak mevzuatın belirlenmesine ilişkin en temel kural olarak kabul edilmektedir. Ayrıntılar için Bkz. Lhernould, s. 28.; Jorens Yves, Towards New Rules for The Determination of The Applicable Legislation?, **50 Years of Social Security Coordination: Past-Present-Future (Report of The Conference Celebrating The 50th Anniversary of The European Coordination of Social Security),** 7-8 May, Prague, 2009, ss. 168-170.

çalışanların aynı mevzuata tabi olmasını sağlamaktadır. Ancak bazı istihdam türlerinin yapısı, söz konusu çalışma yeri hukukunun geçerliliği kuralının katı bir şekilde uygulanmasını mümkün kılmadığı özel durumlarda, alternatif ihtilaf kurallarının varlığına ihtiyaç duyurmuştur. Çalışma yeri kuralı, kişinin nerede çalıştığı ya da işvereninin merkezinin nerede bulunduğuna bakılmaksızın, aktif kişilere uygulanabilmektedir. A üye devletinde çalışan ancak işvereninin merkezinin bulunduğu B üye devletinde yaşayan bir kişi, A üye devletinin mevzuatına tabi olacaktır. Böylece, bütün primler işveren ve işçi tarafından bu üye devlette ödenecektir.[396]

Faal (aktif) kişiler için çalışma yeri genel kural iken faal olmayan kişiler ikamet ettikleri üye devletin mevzuatına, devlet memurları istihdam edildikleri kurumun bulunduğu üye devlet mevzuatına, denizciler bayrağını taşıdıkları ülkenin mevzuatına tabidirler.

Anlaşılacağı üzere yeni Tüzük, faal ve faal olmayan kişilere farklı ihtilaf kuralları uygulamaktadır. Tüzüğe göre, faal olmayan kişilere uygulanan kurallar aynı zamanda malullük, yaşlılık, dul ve yetim aylığı alan kişilere, iş kazası ve meslek hastalığı sebebiyle aylık alan ya da sınırsız bir süreyi kapsayan tedaviler için ayrılan nakdi hastalık yardımlarını alan kişilere de uygulanır. Sınırsız bir süreyi kapsayan bir tedavi için bir sosyal güvenlik ödeneği alan kişilerin sigortalılık süreleri sayılır ve bu kişiler faal olmayan kişiler olarak kabul edilir. İkamet adresini başka bir üye devlete taşıyan emekli bir kişi, yaşlılık aylığına başvurduğu sırada ya da daha ileriki bir aşamada, ikamet ettiği yerin mevzuatına tabi olacaktır. Ancak, kısa süre için hastalık yardımı ya da işsizlik yardımı alan kişiler gibi kısa süreli yardım alanlar faal olarak kabul edilecek ve bu sebeple de istihdam edildikleri ülkenin mevzuatına bağlı kalacaklardır. İkamet ettikleri ülkenin mevzuatına tabi olan diğer gruplar ise Tüzüğe göre (m. 65) kendilerine uygulanan özel kurallar çerçevesinde işsizlik yardımı alan

[396] Fitzpatrick, ss. 168-170.; AD, bir üye devlet ülkesinde kısmi bir süre ile (part-time olarak) çalışan bir kimsenin (diğer bir üye devlet ülkesinde otursa bile) hem çalıştığı süreler bakımından hem de çalışmadığı süreler bakımından, istihdam edildiği üye devlet mevzuatına tabi olacağını belirtmiştir. Bkz. Ekdemir, ss. 220-221.

işsiz sınır işçileri ve yukarıda bahsedilen genel kuralların hiçbirinin uygulanmadığı bütün kişilerdir.[397]

Bu nedenle, özellikle faal olmayan kişiler için ikamet yerinin belirlenmesi önemlidir. İkamet yeri genellikle kişinin kendisi tarafından belirlenir. Kişilerin ikamet yerinin neresi olduğu konusunda AD, kişinin mutat çıkar merkezinin ikamet yeri olduğu yönünde bir karar vermiştir (C-76/76 sayılı Di Paolo Davası). 987/2009 sayılı Uygulama Tüzüğünün 11 inci maddesinde, Tüzüğün uygulama kapsamına giren bir kişinin ikamet yerinin belirlenmesi konusunda iki ya da daha fazla üye devlet arasında görüş ayrılığı olduğunda, bu kurumların ortak bir kararla söz konusu kişinin ilgi merkezini belirlemesi gerektiği belirtilmiştir. Belirleme işleminin, aşağıdaki bilgilerin toplanması yoluyla tespiti gerekmektedir:[398]

- *İlgili üye devletlerin sınırları dâhilinde geçirilen süre ve devamlılık,*
- *Kişinin birçok yönden içinde bulunduğu durum; (Sürdürülen faaliyetin yapısı ve kendine has özellikleri (faaliyetin mutat yeri, faaliyetin istikrarı ve iş sözleşmesinin süresi), aile statüsü ve aile bağları, ücret karşılığı yapılmayan faaliyetler, öğrenci olması halinde, gelir kaynağı, barınma durumu, özellikle de daimi olup olmadığı, kişinin vergi amaçlı ikamet ettiği düşünülen üye devlet)*

III. Uygulanacak Mevzuatta İstisnalar ve Uygulama Kuralları

A. İş Sözleşmesi Kapsamında Çalıştırılanların Görevlendirilmesi

Tüzükler, faal kişilere uygulanacak mevzuatın "çalışılan yerin mevzuatı" olması yönündeki genel kurala bazı istisnalar getirmiştir. İş sözleşmesi kapsamında çalıştırılan işçinin başka bir üye ülkede görevlendirilmesi suretiyle orada çalıştırılması bu istisnalardan birisidir. Faaliyetlerini bir üye devlette sürdüren bir işveren hesabına aynı devlette bir ücretli faaliyet icra eden kimse, bu işveren hesabına başka bir üye devlete geçici görevle göndirildiğinde birinci üye devletin

397 Fitzpatrick, s. 170.

398 Fitzpatrick, s. 172.

mevzuatına tabi olmaya devam eder. Bu kuralın işletilebilmesi, görevlendirilen kişinin yapacağı işin sürenin 24 ayı geçmemesi ve geçici görevli kimsenin başka bir kimsenin yerine gönderilmemiş olması şartlarına bağlıdır.[399] Buradan, bu görevlendirmelerin geçici olduğu ve kişilere normalde uygulanan mevzuatın uygulanmasına devam edileceği anlaşılmaktadır.

Görevlendirmeye ilişkin hükümler, kısa süreli yurt dışı görevi nedeniyle işçinin tabi olacağı mevzuatı değiştirilmesinin, idari açıdan bazı zorluklara neden olmasını önlemeye yöneliktir.[400] Bu sebeple, görevlendirme koşulları yerine getirildiğinde ya da görevlendirme ve başka ülkeye gönderme arasında bir seçim yapmak mümkün olduğunda, görevlendirme hükümlerinin uygulanmasının zorunlu olup olmadığı sıklıkla sorgulanmaktadır. Bir işçi görevlendirme koşullarını yerine getirse bile, çalışılan ülke daha düşük sosyal güvenlik primleri gibi daha uygun koşullara sahip olduğu takdirde işverenin "lex loci laboris" genel ilkesini uygulamayı tercih ettiği durumlar da görülmektedir.[401] Bu tercihin uygulanacak mevzuatı belirleme kurallarının bilinmemesinden veya kuralların bilinmesine rağmen kişilerin menfaatleri için böyle bir yol seçildiği düşünülmektedir.

Görevlendirme hükümlerinin uygulanması bir takım koşullara tabidir. Bu koşullar, 883/2004 ve 987/2009 sayılı Tüzüklerde ve bu koşulların bazılarına açılık getiren A2 sayılı İdari Komisyon Kararı'nda yer almaktadır. Buna ek olarak, yönetimler, ticari işletmeler ve işçilerin durumlarını değerlendirmek için bir Uygulama Kılavuzu geliştirilmiştir. Görevlendirme hükümleri; makine dağıtımında teknisyenini gönderip makinenin kurulum ve işletimini sağlayan bir imalatçıdan, geçici süreyle çok uluslu şirketler bünyesinde görevlendirilen işçilere ve geçici iş

399 European Commission, **Practical Guide: The Legislation that Applies to Workers in The European Union (EU), The European Economic Area (EEA) and in Switzerland,** Brussels, 2011, s. 6.; 883/2004 sayılı Tüzüğün 12 nci maddesi.; Levin/Hirose, 2010 b, ss. 11-12.

400 Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013, s. 45.

401 Fitzpatrick, s. 174.

bulma kurumlarına kadar birçok kesime uygulanmaktadır. Görevlendirmelerin yapılabilmesi için bazı şartların varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu şartlar:[402]

- *İşçinin Kendi Ülkesinin Mevzuatına Tabi Olması: Görevlendirilmiş işçinin, görevlendirmeyi gerçekleştiren işverenine bağlı olması gerekir. Bu koşulun, iş sözleşmesiyle çalışan kişinin, kendisini görevlendiren işvereninin işinin kurulu bulunduğu üye devletin sosyal güvenlik sistemine kayıtlı ve sosyal güvenlik mevzuatına tabi olması şeklinde anlaşılması gerekir. Mevzuata tabi olma süresi bir ay olarak kabul edilmekle birlikte kişinin işverenle sözleşme yapması ve derhal yurtdışına görevlendirilmek üzere gönderilmesi de bazı hallerde kabul edilmektedir.*[403]
- *İşçi ve Gönderici İşveren Arasında Organik Bağ Olması: Bu koşul, işçi ve işçiyi görevlendiren işveren arasında doğrudan bir ilişkinin var olması, sürdürülmesi ve bütün görevlendirme süresi boyunca devam ettirilmesiyle yerine getirilir. O nedenle, işveren ve işçi arasında bir iş sözleşmesi yapılmış olması gerekmektedir.*

Ödemeler açısından bakıldığında, önemli olan, ücretleri fiilen kimin ödediği değil, ücret maliyetini sonunda kimin üstlendiğidir. Çok uluslu şirketlerde, kişinin geçici olarak istihdam edildiği şirketin söz konusu işçiye iş karşılığı ücret ödediği ve gönderici ana şirkete faturayı gönderdiği de rastlanan bir durumdur. Ücretleri fiilen ödeyen gönderici şirket olmamasına rağmen, ödeme yine de onun sorumluluğunda olmaktadır. Ev sahibi işverenin görevlendirilmiş işçiye ekstra yardım sağlaması da mümkündür.

Burada değinilmesi gereken bir nokta da, görevlendirilmiş işçi ile işçinin geçici olarak birlikte çalıştığı işveren arasında yerel bir sözleşme yapılması halinde görevlendirme hükümlerinin uygulanmadığıdır. Böyle bir durumda, söz konusu kişiye genel çalışma yeri ihtilaf kuralı uygulanacaktır. Dolayısıyla, organik bağ koparıldığında, görevlendirilme hükümlerinin

402 Lhernould, ss. 31-32.; Fitzpatrick, ss. 176-190.

403 Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013, s. 46.

uygulanması durdurulur. Örneğin, işçinin görevlendirilerek gönderildiği işletme söz konusu kişiyi bulunduğu üye devlette başka bir işletmenin hizmetine sunarsa (A üye devletinde kurulu olan A şirketi işçiyi B üye devletindeki B şirketine gönderir, bunun sonucunda kişi B üye devletindeki C şirketinin de hizmetinde olur) böyle bir durum yaşanır.

- *Gönderen Şirket ile Görevlendirilen Şirket Arasında Bağ Bulunması: Görevlendirme hükümleri, yalnızca gerçek anlamda faaliyette bulunan işletmeler tarafından yapılır. Bu koşul ile posta kutusu şirketi olarak adlandırılan (paravan şirket)[404] firmalara görevlendirme hükümlerinin uygulanışının engellenmesi hedeflenmiştir. Aksi takdirde kişiler kolaylıkla daha düşük sosyal güvenlik primleri olan bir devlette posta kutusu açıp çalışanlarını bu devletten bir diğerine görevlendirebilirler.*

Bu, mevzuata aykırı durumu önlemek için, işçinin gittiği yerde gerçekten faaliyette bulunan bir işletmenin varlığı araştırılmaktadır. AD içtihatlarına dayanan A2 Kararı, bu konuda, bir işverenin faaliyetlerinin önemli bir kısmını gidilen üye devlette yapıldığının belirlenmesi amacıyla o işverenin faaliyetlerinin tanımlanmasında; işverenin ofisini ve yönetimini kaydettirdiği yer, kuruluşun bulunduğu üye devlette ve diğer üye devlette çalışan idari personelin sayısı, görevlendirilen işçilerin çalıştıkları yer ve müşterilerle en fazla sözleşmenin imzalandığı yer, işletmenin işçileriyle sonuçlandırdığı sözleşmelere uygulanan mevzuat, müşterilerle imzalanan sözleşmelere uygulanan mevzuat, bir süre zarfında üye devletlerin her birinde elde edilen ciro ve gönderici devlette imzalanan sözleşmelerin sayısı gibi farklı kriterlerin göz önünde bulundurulması gerektiğini belirtmektedir.

- *Görevlendirmenin Geçici Olma Özelliği Taşıması: Görevlendirme geçici bir durumdur. Sosyal güvenlik koordinasyonu için bu süre 24 aydır. Fakat uygulamada görevlendirilen işçiler genelde daha uzun sürelerle görevlendirilmektedirler. Bu tür durumlarda gönderici devletin ve ev sahibi*

[404] Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013, s. 46.

devletin yetkili kurumları arasında ortak bir antlaşma imzalanması gerekmektedir.

Azami 24 ay olan görevlendirme süresi 883/2004 sayılı Tüzüğün 16 ncı maddesine göre uzatılabilmektedir. [405] *Bu maddeye göre "iki ya da daha fazla üye devlet ortak antlaşmaya varmak suretiyle belirli kişilerin veya kişi gruplarının çıkarına genel ihtilaf kuralları için istisnalar belirleyebilirler". Bu madde uygulamada genel olarak görevlendirme süresini uzatmak için kullanılsa da istisnalar belirleme sadece bu durumla sınırlı değildir. Arada ortak bir antlaşma olduğu sürece diğer ihtilaf kurallarının dışına çıkılabilir. Örneğin belirli bir sürenin geçmesinin ardından kişinin yanlış mevzuata tabi olduğunun anlaşılması durumunda iki üye devlet durumu düzenlemek için 16 ncı maddeyi temel alarak antlaşmaya varabilirler. Bu suretle hak sahibi devlete ilişkin prim ödemeleri ve prim iadeleri yeniden düzenlenebilir.*[406]

Bunlara ek olarak A2 Kararı, kısa bir kesintinin (hastalık, tatil, talimat almak için işvereni tarafından geri çağrılmak) görevlendirme sürecinde bir kesintiye yol açmayacağını ve dolayısıyla bu sürecin de görevlendirmeden sayılması gerektiğini belirtmektedir.[407]

- *Görevlendirilmiş İşçinin Yerini Almaması İçin Başka Bir İşçinin Görevlendirilememesi: Görevlendirmelerde bir işçinin, başka bir işçinin yerine geçmesi amacıyla görevlendirilemesi de yasaklanmıştır. Bu tür durumlar bir suiistimal olarak görülebilmekle birlikte bu koşulun yerine getirilip getirilmediğinin kontrolü uygulamada kolay değildir. İş tanımındaki küçük bir değişiklik bile bir kişinin yerine başkasının geçtiğinin tespit edilmesini zorlaştırabilmektedir.*

---

405 Her ne kadar 883/2004 sayılı Tüzüğün 16 ncı maddesi hükmü gereğince ikili anlaşmalarla 24 aylık görevlendirme süresi uzatılabilirse de bu süre uzatım anlaşmaları 5 yıl ile sınırlandırılmıştır. Bkz. Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013, s. 47.

406 Modernizasyon Tüzüğü 16 ncı maddesi çerçevesinde yapılan bazı antlaşmalar ve uygulama özetleri için Bkz. Jorens/Lhernould, ss. 30-31.

407 Konu hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz. European Commission, 2011 Practical Guide, s. 16.

- *Görevlendirmenin Konusu Olan İşin Esas İşle Doğal Bağlantısının Bulunması:*[408] *Sadece yurt dışına çalıştırılmak üzere işçi gönderilmesi görevledirme olarak kabul edilemez. Gönderilen işçinin gittiği ülkede yapacağı iş esas iş ile doğal bir bağlantı içinde olmalıdır. Örneğin; Almanya'da faaliyet gösteren bir firmanın, bilgisayar teknikerini esas işi ile bağlantılı olarak Fransa'da yeni kurulan ofisinin yazılım işlemlerini tamamlamak üzere 8 aylığına göndermesi, görevlendirme olarak kabul edilecektir.*

B. Kendi Hesabına Çalışanların Görevlendirilmesi

Tüzük kapsamında kendi hesabına çalışan kişiler de kendilerini başka bir üye devlete görevlendirebilirler. İş sözleşmesiyle çalışanlarla ilgili kurallara benzeyen kurallara 883/2004 sayılı Tüzüğün 12 nci maddesinde yer verilmiştir. Normalde bir üye devlette kendi hesabına faaliyetler yürüten ve başka bir üye devlete benzeri bir faaliyetin takibi için giden bir kişi, beklenen faaliyet süresinin yirmi dört ayı aşmaması halinde, ilk üye devletin mevzuatına tabi olacaktır.[409]

Kendi hesabına çalışan kişilerin Tüzük kuralları çerçevesinde kendilerini görevlendirmeleri mümkün olmakla birlikte bu durum doğal kabul edilmemektedir. Bunun nedeni olarak kendi hesabına çalışan kişilerin kendilerini kolaylıkla görevlendirebileceği ve bu hakkı istismar edebileceğine dair şüpheler olarak ifade edilmektedir. Bu konudaki istismar, kendi hesabına çalışanların görevlendirme hakkından yararlanabilmesinin birtakım koşullara tabi tutulması ile önlenmeye çalışılmaktadır. 987/2009 sayılı Tüzüğün 14 üncü maddesi "normalde kendi hesabına çalışan olarak faaliyet sürdüren kişiler" ifadesinin, üye devletin sınırları dâhilinde mutat olarak faaliyetlerinin önemli bir kısmını kendi kuruluşunda sürdüren kişiye atıfta bulunduğunu belirtmiştir. Dolayısıyla kendi hesabına çalışan bir kişinin aynı zamanda yaptığı işi görevlendirme hükmünü kullanmaya başladığı tarihten daha önce sürdürüyor olması gerekir. A2 Kararı, kendi kuruluşunun olmasını; ofis alanına sahip

408 Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013, s. 45.

409 883/2004 sayılı Tüzüğün 12 nci maddesinin 2 nci fıkrası.

olmak, vergilerini ödemek, mesleki kart ve KDV numarasına sahip olmak, Ticaret Odasına veya mesleki bir örgüte kayıtlı olmak gibi koşullara bağlamıştır. Ayrıca kendi hesabına çalışan bir kişi kendisini görevlendirmeden önce A2 Kararı gereğince en az iki ay kendi işini yapmış olmalıdır. Daha kısa sürelerin söz konusu olması halinde ilgili tüm faktörlere göre durum değerlendirilebilir.[410]

Kendi hesabına çalışan görevlendirilmiş kişinin başka bir üye devlette yürüttüğü çalışmalar için 883/2004 sayılı Tüzüğün belirlediği şart, geçici olarak çalışılan ülkede yürütülen faaliyetlerin, gönderici ülkedeki faaliyetlere benzemesidir. Uygulama Tüzüğünün 14 üncü maddesinde ifade edildiği üzere "kendi hesabına çalışan bir kişinin işini sürdürmek için başka bir üye devlete gittiği faaliyetin normalde sürdürülen serbest faaliyetle benzerlik taşıyıp taşımadığının belirlenmesinde kullanılan kriter, faaliyetin gerçek niteliğidir". Örnek olarak, Brüksel'de çalışan bir sahne sanatçısının, üç ay süre ile Lüksemburg'da sanatını icra etmesi, gösteriler düzenlemesi benzeri faaliyet olarak değerlendirilmektedir.[411]

C. Farklı Ülkelerde Görevlendirme

Bir kişinin iki veya daha fazla devlette çalışması durumunda "çalışılan yer kuralı" uygulanacak mevzuatın belirlenmesinde sorunları çözmekte yetersiz kalmaktadır. Genel kural dikkate alınırsa ilgili kişinin her iki devletin mevzuatına da tabi olması ve bu nedenle de başka bir ihtilaf kuralının uygulanması gerekmektedir. Bu tür durumlarda temel ihtilaf kuralı, ikamet edilen yerin mevzuatının uygulanması olacaktır. Bunun gibi, uygulanacak mevzuatın tespitinde daha farklı durumlar ortaya çıkabilir. Bir ya da birden fazla işveren adına iki veya daha fazla ülkede çalışan veya iki ya da daha fazla ülkede kendi hesabına faaliyet gösteren ya da bir devlette iş sözleşmesiyle, diğerinde ise kendi hesabında çalışan kişilerle karşılaşılabilir. Bu farklı durumları örnek vererek açıklayabiliriz.[412]

---

410 Fitzpatrick, s. 184.; Lhernould, s. 33.

411 Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013, s. 47.

412 Ekdemir, s. 294.; Fitzpatrick, ss. 190-198.; Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013, ss. 47-49.; Levin/Hirose, 2010 b, ss. 12-13.; European Commission, 2011 Practical Guide, ss. 18-32.

- *İki veya Daha Fazla Devlette Faaliyet Gösterme: Bir kişinin iki ya da daha fazla devlette faaliyet gösterdiği durumlarda temel ihtilaf kuralı ikamet edilen yer olacaktır. Bu nedenle kişi ikamet ettiği yerdeki sosyal güvenlik mevzuatına tabi olmakta ve kendisi için ödenecek primler de söz konusu ülkenin sosyal güvenlik idaresine ödenmektedir. Aynı şekilde kişinin haklarını talep edebileceği yer de mevzuatına tabi olunan bu ülkedir.*[413]
- *Tek İşveren İçin Faaliyette Bulunma: Eğer kişi tek bir işveren için çalışıyorsa bir sonraki soru faaliyetlerin ikamet edilen devlette yürütülüp yürütülmediğidir. Eğer bu devlette faaliyetlerin önemli bir kısmı gerçekleştiriliyorsa bu durumda ikamet edilen devlet yetkili devlet olarak kabul edilir. Bu bakımdan 883/2004 sayılı Tüzük, ikamet edilen devlette faaliyetlerin sadece bir kısmının gerçekleşmesini yeterli kabul eden 1408/71 sayılı önceki Tüzükten farklıdır. Faaliyetlerin önemli bir kısmı ifadesi yeni Tüzükte daha ayrıntılı bir biçimde tanımlanmaktadır. Önemli bir kısım demek, faaliyetlerin nicel açıdan önemli bir bölümü demektir ve bu kısmın faaliyetlerin çoğunluğunu oluşturması gerekmez (987/2009 sayılı Tüzük m. 14). "Önemli kısım", kişinin çalışma zamanının %25"inden fazlasını ikamet ettiği üye devlette geçirmesi ve/veya gelirinin %25"inden fazlasını ikamet ettiği üye devlette kazanması anlamına gelir.*[414]

Eğer durum böyleyse kişinin faaliyetlerinin önemli bir kısmını ikamet ettiği üye devlette gerçekleştirdiği kabul edilir. Genelde en az 12 aylık bir süre içerisinde gerçekleşen çalışmanın nitelikleri incelenir. Fakat bu, başka kriterlerin de hesaba katılmayacağı anlamına gelmemektedir. Özellikle uluslararası taşımacılık sektörü için kişinin faaliyetlerinin önemli bir kısmını nerede gerçekleştirdiğini tespit etmek her zaman kolay değildir. Hollanda'daki bir şirkette çalışan ve her hafta Hollanda'dan; Belçika, Almanya, Avusturya ve İtalya'ya giden bir kamyon şoförü Belçika'da yaşıyorsa bu durumda çalışma zamanı önemli bir kriter olarak dikkate

[413] Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013, s. 47.; Lhernould, s. 34.

[414] European Commission, 2011 Practical Guide, s. 7.

alınacaktır. Çalışma zamanı; görev çizelgesi veya yükleme gibi unsurlar kullanılarak hesaplanabilir.

İlgili kişinin faaliyetlerinin önemli bir kısmını ikamet ettiği devlette gerçekleştirmemesi durumunda işletmenin veya kayıtlı ofisin bulunduğu devlet yetkili devlet olarak kabul edilecektir. Örneğin; Belçika'da yaşayan ama Fransa'da bulunan bir işverenin yanında; dört günü Fransa'da, bir günü Belçika'da çalışan bir kişi faaliyetlerinin önemli bir kısmını ikamet ettiği devlet olan Belçika'da yerine getirmemektedir. Bu kişi Belçika'da toplam çalışma zamanının %25'inden daha az (%20 oranında) çalıştığı için yukarıda bahsi geçen kurallara göre işletmenin veya şirketin kayıtlı ofisinin bulunduğu yer olan Fransa'nın yetkili devlet olması gerekmektedir. Eğer ilgili kişi Fransa'da iki gün, Belçika'da da üç gün çalışıyor olsaydı faaliyetlerinin önemli bir kısmını ikamet ettiği devlette yerine getirdiği söylenebilecek ve bu durumda yetkili devlet Belçika olacaktır.

- *Birden Fazla İşveren İçin Farklı Devletlerde Faaliyette Bulunma: Kişinin birden fazla işveren için birden fazla üye devlette çalışması durumunda, kişinin faaliyetlerinin önemli bir kısmını ikamet ettiği devlette sürdürüp sürdürmediğine bakılmaksızın yetkili devlet ikamet edilen devlet olarak belirlenir. Örneğin; İtalya'da ikamet eden ve haftanın bir günü bir işveren için İtalya'da, dört günü de başka bir işveren için Almanya'da çalışan bir kişi birden fazla işveren için çalıştığından dolayı yetkili devlet İtalya olacaktır. Dolayısıyla Almanya'da bulunan diğer işverenin çalışanı için İtalyan mevzuatına uygun olarak İtalya'da prim ödemesi gerekmektedir.*

- *Üçüncü Ülkede Bulunan Bir İşveren Adına Farklı İşverenler İçin Faaliyet Yürütülmesi ve İkamet Edilen Üye Devlette Önemli Bir Faaliyette Bulunulmaması Durumu: 883/2004 sayılı Tüzük üçüncü ülkelerde bulunan işverenler için bir ihtilaf kuralı öngörmektedir. Böyle bir durumda ikamet edilen yerin mevzuatı uygulanır. Genel ihtilaf kuralına göre kişi yalnızca*

önemli faaliyetler sürdürmesi halinde ikamet ettiği yerin mevzuatına tabi tutulmaktadır. Burada durum böyle olmadığı için normalde işverenin bulunduğu yerin mevzuatının uygulanması gerekirken üçüncü ülkenin mevzuatı uygulanabilir mevzuat olarak belirlenemediği için ikamet edilen devletin mevzuatı uygulanacaktır. Örneğin; İngiltere'de yaşayan ve işvereni ABD'de bulunan bir kişi; haftanın bir günü Almanya'da, üç günü Belçika'da, ayın iki günü de ABD'de çalışıyor ise Almanya'da ve Belçika'da yürüttüğü faaliyetler için yetkili devlet ikamet ettiği yer olan İngiltere olacaktır.

- *Farklı Devletlerde Kendi Hesabına Faaliyet Yürütme: İki veya daha fazla devlette kişi kendi hesabına faaliyet yürütüyorsa, faaliyetlerinin önemli bir kısmını ikametinde gerçekleştirmesi durumunda yetkili devlet ikamet edilen devlet olacaktır. Buradaki kural iki veya daha fazla devlette faaliyet gösteren bir kişiye uygulanan kural ile büyük benzerlik göstermektedir. Burada da kişinin faaliyetlerinin önemli bir kısmını nerede yürüttüğünün tespiti için faaliyet çoğunluğu gerektirmeyen nicel kriterler belirlenmiştir. Belirleyici kriterler elde edilen ciro, çalışma zamanı, gerçekleştirilen hizmetlerin sayısı ve/veya gelirdir (987/2009 sayılı Uygulama Tüzüğü m.14/8). Örneğin; Belçika'da ikamet eden bir kişi aynı yerde tuğla örme ustası olarak, hafta sonları ise Hollanda'da bir restoranda bazen kendi hesabına çalışmakta ise bu durumda faaliyetlerin önemli bir kısmı ikamet edilen yerde yürütüldüğü kabul edilecek ve yetkili devlet Belçika olacaktır.*

Eğer faaliyetlerin önemli bir kısmı ikamet edilen yerde gerçekleştirilmiyorsa bu durumda, kişinin çıkar odağının bulunduğu devletin mevzuatı uygulanacaktır (883/2004 sayılı Tüzük m. 13/2). Çıkar odağı kişinin işinin sürekli ve sabit olduğu yer, sürdürülen faaliyetlerin mutat nitelikleri veya süreleri, yerine getirilen hizmetlerin sayısı ve tüm durumlar ışığında ortaya çıkan kişinin niyeti gibi kişinin mesleki faaliyetlerinin tüm yönleri göz önünde tutularak belirlenir. Örneğin; Almanya ve Lüksemburg'da kendi hesabına faaliyetler yürütmekle birlikte Fransa'da yaşayan bir kişi hizmetlerin pek

çoğunu şu anda yatırım yaptığı Almanya'da veriyor ve ileride Almanya'yı çıkar odağı haline getirmek istiyor ise bu durumda yetkili devlet Almanya olacaktır.

- *İki veya Daha Fazla Üye Devlette Eşzamanlı Olarak İş Sözleşmesiyle ve Kendi Hesabına Faaliyet Yürütme: Kişi normalde farklı üye devletlerde iş sözleşmesiyle ve kendi hesabına faaliyetler yürütüyorsa iş sözleşmesiyle çalıştığı üye devletin mevzuatına tabi olacaktır (883/2004 sayılı Tüzük m.13/3). Dolayısıyla faaliyetlerin iş sözleşmesiyle yürütüldüğü devlet, kişinin kendi hesabına çalıştığı devletten öncelikli konumdadır. Örneğin; A üye devletinde dükkân sahibi olan, kendi hesabına çalışan bir kişi hafta sonları B üye devletinde iş sözleşmesiyle çalışıyor ise bu durumda kişi B üye devletinin mevzuatına tabi olacaktır.*

§ 5. Çeşitli Sigorta Kollarına İlişkin Koordinasyon Kuralları

I. Kısa Vadeli Sigortalar

A. Hastalık, Analık ve Babalık Sigortaları

1. Ayni ve Nakdi Yardımlarda Benzeştirme ve Birleştirme

883/2004 (m. 17-35) ve 987/2009 (m. 22-32) sayılı Tüzüklerde, hastalık yardımlarıyla ilgili olarak belli alanlarda özellikle sınır işçileri, onların aile bireyleri ve emekli kişilere ilişkin koordinasyon kurallarında modernizasyon çalışmaları yapılmıştır. Ancak bu çalışmalarda, 883/2004 sayılı Tüzük, 1408/71 sayılı Tüzüğün ulaştığı noktanın ötesine geçememiştir. Sınır işçilerine ilişkin masraf tazmini ve hasta hareketliliği olgusu arasındaki ilişki konusunda ilerleme sağlanamamış ve sınır ötesi sağlık işlerine ilişkin direktif çalışmasında belirsizlikler giderilememiştir. Ayrıca hastalık yardımları ile primsiz yardımlar kapsamında yapılan tedavi yardımları

arasındaki farklar net olarak ortaya konulamamıştır. Bu sebeplerden dolayı hastalık yardımlarının koordinasyonuna ilişkin fazla bir değişiklikten söz edilememektedir.[415]

Bazı üye ülkelerin mevzuatlarında sosyal güvenlik sistemleri kapsamına girmek veya hastalık yardımı almak için öncelik veya bazı sigorta şartları yer alabilmektedir. Bu ön kuralların kişi haklarına olumsuz etkisini en aza indirmek ve dolayısıyla da serbest dolaşımı kolaylaştırmak için 1408/71 sayılı Tüzüğün 18 inci maddesi gereği, mevzuatı sigorta, istihdam veya ikamet sürelerinin tamamlanması koşuluyla bir yardımı edinme, muhafaza etme veya geri kazanma hakkını tanıyan bir devletin yetkili kurumu, gerekli düzeyde, başka bir devletin mevzuatına tabi olarak tamamlanan sigorta, istihdam veya ikamet sürelerini kendi mevzuatına göre tamamlanmış gibi kabul edeceğini ifade etmektedir. Bahsi geçen kurala doğrudan benzeyen bir kural 883/2004 sayılı Tüzükte yer almamakla birlikte, benzeştirme ilkesinin uygulanmasına devam edilmektedir. 883/2004 sayılı Tüzük kapsamında, hastalık yardımlarına uygulanan sürelerin birleştirilmesi ve sosyal güvenlik haklarının benzeştirilmesi 6 ve 7 nci maddeler yoluyla uygulanmaktadır. 987/2009 sayılı Tüzüğün 12 nci maddesi, birleştirme ilkesinin nasıl uygulanacağını, 13 üncü maddesi ise sürelerin dönüştürülmesine ilişkin kuralları ifade etmektedir. Özellikle 13 üncü maddede yer alan özet tablo ile sürelerin nasıl dönüştürüleceğine ilişkin üye ülkelere yardımcı olacak bilgilere yer verilmiştir.[416]

2. Nakdi Yardımlar

Nakdi yardımlar, geçici veya sürekli çalışamayacak olan kişilere gelir sağlamak amacı taşıyan yardımlardır. Örneğin, hasta olan ya da çalışamayan sigortalı kişilere hastalıkları mesleki nitelikte olsun ya da olmasın yapılan periyodik para aktarımları nakdi hastalık yardımları olarak sınıflandırılır.[417]

---

415 Marhold Franz, Modernisation of European Coordination of Sickness Benefits, **European Journal of Social Security,** Volume: 11, No: 1-2, 2009, s. 119.; Levin/Hirose, 2010 b, s. 15.

416 1408/71 sayılı Tüzüğün 18 inci, 883/2004 sayılı Tüzüğün 6 ve 7 nci, 987/2009 sayılı Tüzüğün 12 ve 13 üncü maddeleri.

417 Fitzpatrick, s. 270.

Nakdi yardımlar konusunu düzenleyen 883/2004 sayılı Tüzüğün 21 inci maddesine göre, yetkili üye devlet dışında bir üye devlette oturan veya bulunan sigortalı kimse ve onun aile bireyleri yetkili kurumca bu kurum tarafından sağlanan para yardımlarından yararlanırlar. Yetkili kurumla oturma veya bulunma yeri kurumu arasında yapılacak antlaşma çerçevesinde para yardımları yetkili kurum hesabından bu kurum mevzuatına göre oturma veya bulunma yeri kurumunca sağlanabilir.

Maddeden anlaşılan, yetkili devletin mevzuatına göre ödenen para yardımları, hak sahibi kişi veya onun aile fertlerinin yardımı sağlamakla yükümlü kurumun bulunduğu devletin dışında başka bir devlette ikamet etmesi gerekçesiyle hiçbir azaltma, değiştirme veya ödememeye maruz bırakılamayacağıdır. Ancak, nakdi yardımlar yetkili kurum ve kalınan ya da ikamet edilen yerdeki kurum arasında antlaşmaya varılması halinde kalınan ya da ikamet edilen yerdeki kurum tarafından da sağlanabilir.[418] Burada ödeme sadece kalınan veya ikamet edilen üye ülke tarafından yapılmakta ancak para yetkili devletin kurallarına göre yetkili devletin hesabından ödenmektedir.

3. Ayni Yardımlar

Ayni yardım kavramı, Tüzükte tanımlanmamış olmakla birlikte hastalık programlarının yapısına bağlı olarak iki anlamda kullanılmış olabileceği düşünülmektedir. Bunlar:[419]

- *Sigortalı kişilerin aldıkları bakım için ödeme yapmak zorunda olmadıkları ülkelerde ayni yardımlar hastalıkla ilgili yetkili kurumca sağlanan geri ödemeler ile kişinin hizmet sunucusuna ödemek zorunda olmadığı ve kişiye hastalıkla ilgili yetkili kurum tarafında geri ödenecek olan paradır. Bu sebeple, ayni yardımlar, nakdi yardımlar gibi para aktarımlarının yapılmasını gerektirebilir. Ancak, nakdi yardımlar mesleki bir faaliyetin*

[418] 883/2004 sayılı Tüzüğün 21/4 üncü maddesi.

[419] Fitzpatrick, s. 274.

askıya alınması sebebiyle kaybolan gelirleri telafi ederken, ayni hastalık yardımları yapılan sağlık harcamalarını telafi etmektedir.

- *Sağlık hizmetlerinin Ulusal Sağlık Sistemi tarafından ücretsiz verildiği devletlerde (örneğin İspanya, Birleşik Krallık ve İrlanda), ayni yardım kavramı bakım değil, masrafların tamamen bir kamu kurumu tarafından karşılanması anlamına gelir.*

İdari Komisyon'un 2 Ekim 2010 tarihli S5 sayılı kararında, ayni yardımların bir tanımına yer verilmektedir. Bu yardımlara sigortalı kişinin bakım alması ve kişinin doğrudan yardımından kaynaklanan belli bir harcamanın tamamen veya kısmen doğrudan ödenmesine hak tanıyan ayni bakım sigorta yardımları da dâhildir. Örneğin, hemşire bakımı ve evde ya da özellikle bu hizmeti veren kurumlarda sağlanan ev bakımı, bakım malzemelerinin satın alınması ya da ev ortamının iyileştirilmesi için gerçekleştirilen çalışmalar gibi yardımlar, esasen kişilerin sağlık durumunu iyileştirmek ve bakım hizmeti alan kişilerin yaşam kalitelerini artırmak amacıyla ayni sağlık sigortalarını tamamlamak amacını taşırlar.[420] Kronik hastalıklar, gebelik, doğum, İdari Komisyon'un S3 Kararı ile antlaşmalar çerçevesinde; böbrek diyalizi, oksijen tedavisi, kalp hastalıkları, astım tedavisi ve hatta kemoterapi gibi tedavilere ilişkin ayni yardımlar da bu kapsamda düşünülebilir.[421]

a. Yetkili Devlet Dışında İkamet Hali

AB sosyal güvenlik koordinasyon kuralların kapsamında yapılacak ayni yardımların ikamet şartına tabi tutulamayacağı önemli bir ilke olarak ifade edilmiştir. Bu bağlamda 883/2004 sayılı Tüzüğe göre; yetkili üye devlet dışında bir üye devlette oturan sigortalı kimse ve onun aile bireyleri oturdukları üye devlette, yetkili kurum hesabına, oturdukları yerin kurumu tarafından sağlanan aylık yardımlarından sanki bu ülkenin mevzuatına tabiymiş gibi yararlanırlar.[422] Bahsi geçen madde ile kişinin serbest dolaşım hakkı korunmakta sadece ikamet ettiği yer, yetkili devlet dışında bir

[420] Fitzpatrick, s. 274.

[421] Levin/Hirose, 2010 b, s. 16.

[422] 883/2004 sayılı Tüzüğün 17 nci maddesi.

yer olduğu için sosyal güvenlik haklarının kısıtlanamayacağı ifade edilmektedir. Buna göre, kişi herhangi bir üye devlette ikamet ettiğinde bulunduğu bu devletin kendi mevzuatı çerçevesinde verdiği ayni yardımlardan faydalanabilecektir. Sonrasında, 17 nci madde içeriğinde ifade edildiği üzere yapılan masraflar yetkili devlet hesabından ikamet edilen devletin hesabına aktarılacaktır.

987/2009 sayılı Tüzük hükümlerine göre, hak sahibi ve onların aile bireylerine ayni yardımların ödenebilmesi için bu kişilerin ikamet edilen üye ülkenin ilgili kurumuna kayıtlı olmaları (Kayıt için gerekli olan taşınabilir belgenin adı S1'dir.) temel bir şart olarak ifade edilmektedir.[423] Hak sahibi olan kişilerin ikamet edilen üye ülkede ayni yardımları alabilmeleri yetkili devletin ilgili kurumu tarafından kendilerine verilecek bir belge ile garanti altına alınmaktadır.[424]

Aile bireylerinin, 883/2004 sayılı Tüzüğün 17 nci maddesinden yararlanması için, onların ikamet ettikleri ülkede yardım almaya hak kazanmamış olmaları gerekmektedir. Eğer, aile bireyleri ikamet ettikleri üye ülkede mesleki bir faaliyette bulunuyorlarsa yetkili kurumun tespitinde öncelik, mesleki faaliyete ait olduğundan dolayı ayni yardımlar ikamet edilen üye ülke tarafından ödenecektir. 883/2004 sayılı Tüzüğün 32 nci maddesine göre, bir devletin mevzuatına dayanan ayni yardımlarla ilgili bağımsız bir hak, aile fertlerinin bir yardım ile ilgili sahip oldukları türev hakka göre önceliklidir.[425]

Bu konu ile ilgili bir diğer duruma da 883/2004 sayılı Tüzüğün 18 inci maddesinde yer verilmiştir. Maddeye göre, aynı tüzüğün 17 nci maddesinde sözü edilen hak sahibi kimse ve onun aile bireyleri yetkili üye ülkede bulundukları sırada da sağlık yardımlarından yararlanabileceklerdir. Bu yardımlar yetkili kurum

423 Levin/Hirose, 2010 b, s. 18.

424 987/2009 sayılı Tüzüğün 24 üncü maddesi.

425 883/2004 sayılı Tüzüğün 17 nci ve 32 nci maddeleri.

tarafından kendi mevzuatına göre ve kendi hesabından olmak üzere sanki ilgili kimseler bu üye devlette oturuyorlarmış gibi sağlanacaktır.[426]

883/2004 sayılı Tüzüğün 18/2 nci maddesi bu konuda bir sınır işçisinin aile bireyleriyle ilgili özel kuralları ayrıca belirlemiştir. Maddeye göre, bu kişiler yetkili devlette kaldıkları süre boyunca, ayni yardım alma hakkları bulunmaktadır. Örneğin, Fransa'da sınır işçisi olarak çalışan ve ailesiyle birlikte Belçika'da ikamet eden bir Belçikalı, Fransa'da tedavi edilebilir ve ayni yardımları Fransa mevzuatına göre alabilir. Yeni mevzuatla birlikte bu olanak aile bireyleri için geçerli hale gelmiştir. Fransa'da alınan bakım hizmeti planlanmış ya da planlanmamış olsun, geçici olarak kalınan yetkili üye ülkenin ayni yardımlarından yararlanma hakları olacaktır. Tüzük Ek III'de bu seçeneği uygulamayan 11 devletin ismi yer almaktadır (Danimarka, Estonya, İrlanda, İspanya, İtalya, Macaristan, Litvanya, Hollanda, Finlandiya, İsveç, Birleşik Krallık). Ek III'de adı geçen devletler için sınır işçilerinin aile bireyleri yetkili devlette kalırken diğer sigortalı kişiler için belirlenen koşulları karşıladıkları takdirde ayni yardım alabilirler.[427]

b. Yetkili Devlet Dışında Alınan Acil Bakım Hizmeti

Serbest dolaşım kapsamında yetkili devlet dışında bir üye devlete gidilmesi ve burada bulunma sırasında kişiler acil bir sağlık yardımına ihtiyaç duyabilirler.

883/2004 sayılı Tüzüğe göre, yetkili devlet dışında bir üye devlette bulunan sigortalı kimse ve onun aile bireyleri bu bulunma sırasında durumları tıbbi bakımdan yardım sağlanmasını gerektirdiği takdirde sağlık yardımlarından yararlanabilirler. Bu yardımlar yetkili kurum hesabına bulunma yeri kurumunca bu kurum mevzuatına göre sanki ilgili kimseler bu kuruma tabiymiş gibi sağlanacaktır.[428] Acil sağlık yardımından yararlanacak olan kişiler, bulundukları ülkenin mevzuatına göre sağlık yardımlarını alabileceklerdir.

---

426 883/2004 sayılı Tüzüğün 18 inci maddesi.

427 Levin/Hirose, 2010 b, s. 15.; Fitzpatrick, s. 280.

428 883/2004 sayılı Tüzüğün 19/1 inci maddesi.; Lhernould, ss. 27-28.

Sağlık yardımlarından, acil bakım hizmeti kapsamında yararlanan kimselerin bazı idari formaliteleri de yerine getirmeleri gereklidir. Sadece sağlık yardımını ve bakım hizmetini sunan kuruma Avrupa Sağlık Sigortası Kartı'nı (EHIC) göstererek sağlık hizmetlerinden yararlanabilirler. Bu kart, yetkili devletin dışında başka bir devlette kalan sigortalı kişi ve aile fertlerinin, yardımların yapısı ve beklenen kalış süresi dikkate alındığında, kaldıkları süre boyunca tıbbi gerekçelerle ihtiyaç haline gelen ayni yardımları almaya hak kazandıklarını belgeler. EHIC belgesinin geçerlilik süresini belgeyi veren devletin kurumları belirler. EHIC, sigortalı kişinin kalış amacından bağımsız olarak (turistik, mesleki faaliyet ya da eğitim amaçlı olabilir) sağlık hizmeti alması gerektiği geçici ziyaretlerdeki tüm durumlarda kullanılır. Kalınan devletin kurumu tarafından geçerli bir EHIC karşılığında sağlanan ayni yardımlar yetkili kurum tarafından geri ödenmelidir. Ancak, yurtdışında kalma amacı yalnızca sağlık hizmeti almak olduğunda yani planlı bakım hizmeti durumunda EHIC kullanılamaz.[429]

Bu konuda ayni yardımlara ilişkin geri ödeme prosedürünün nasıl olacağını da incelemekte yarar bulunmaktadır. 987/2009 sayılı Tüzüğün 25/B maddesi masrafların karşılanması ve ayni yardımların geri ödemesinin yapılmasıyla ilgili ayarlamalar ve prosedürleri açıklamaktadır. Sigortalı kişinin kaldığı ülkenin yetkili kurumuna mı yoksa sigortalı olduğu ülkenin yetkili kurumuna mı geri ödeme talebinde bulunduğuna bağlı olarak üç temel geri ödeme kategorisi bulunmaktadır:[430]

- *I. Durum: Sigortalı kişi masraflarının bir kısmını veya hepsini ödemişse ve kalınan ülkedeki kurumun uyguladığı mevzuat sigortalı kişiye bu masrafların geri ödemesinin yapılmasına imkân tanıyorsa, kaldığı yerdeki kuruma geri ödeme başvurusunda bulunabilir. Bu durumda, bu kurum kendi mevzuatında belirtilen geri ödeme oranlarının koşulları dâhilinde ve o koşullara uyarak bu yardımlarla ilgili masraf miktarını söz konusu kişiye doğrudan geri ödemelidir.*

[429] Fitzpatrick, s. 282.

[430] Fitzpatrick, s. 284.

- *II. Durum: Bu tür masrafların geri ödemesi kalınan yerdeki kurumdan doğrudan talep edilmiyorsa, söz konusu kişiye yetkili kurum tarafından geri ödeme yapılır.*
- *III. Durum: Kalınan devletin mevzuatı geri ödeme sağlamıyorsa, yetkili kurum sigortalı kişiyle antlaşma olmadan mevzuatında belirtilen geri ödeme oranı koşullarına uyarak ve o koşullar dâhilinde masrafların geri ödemesini yapabilir.*

Hangi yöntem uygulanırsa uygulansın, sigortalı kişiye yapılan geri ödeme hiçbir şekilde yapılan harcamaların miktarını aşmamalıdır. Önemli miktarda harcama yapılması halinde, yetkili kurum sigortalı kişiye, geri ödeme başvurusunda bulunulduğunda uygun bir avans ödemesi yapabilir.[431]

c. Yetkili Devlet Dışında Alınan Planlı Bakım Hizmeti

Sigortalı kişiye ve onun aile fertlerine bu konuda uygulanan ilke, 883/2004 sayılı Tüzüğün 20/1 inci maddesinde belirlenmiştir. Maddeye göre, başka bir devlete orada kaldığı süre içerisinde planlı veya programlı ayni yardım almak amacıyla seyahat eden sigortalı bir kişi, ikametgâhı başka bir devlette olsa bile yetkili kurumdan izin istemelidir.[432] Sigortalı kişi 883/2004 sayılı Tüzüğün 20 nci maddesine uygun olarak izin alırsa, yetkili kurum adına kaldığı yerdeki kurumdan o kurumun uyguladığı mevzuat uyarınca ve o mevzuata tabiymiş gibi ayni yardımları alma hakkına sahip olacaktır.

Uygulamada, birçok ön izin talebi, özellikle aşırı derecede yüksek miktarlarda olan hastane faturaları gibi geri ödemeleri yapmak zorunda kalmak istemeyen yetkili devletler tarafından geri çevrilmektedir. Ancak aşağıdaki iki koşulun varlığı halinde, ön izin verilmesi gerektiği ifade edilmektedir (883/2004 sayılı Tüzük m. 20):[433]

---

431 Fitzpatrick, s. 286.

432 883/2004 sayılı Tüzüğün 20/1 inci maddesi.

433 883/2004 sayılı Tüzüğün 20/2 nci maddesi.; Fitzpatrick, s. 288.

- *Söz konusu tedavi, kişinin ikamet ettiği devletin mevzuatınca sağlanan yardımlar arasında yer alması,*
- *Kişinin hali hazırdaki sağlık durumu ve hastalığının muhtemel gelişimi göz önünde bulundurularak, tıbben gerekçelendirilebilen bir zaman sınırı içerisinde böyle bir tedavinin yetkili devlet tarafından üstlenilmemesi halinde ön izin verilmelidir.*

AD, yukarıda ifade edilen şartlar çerçevesinde, ulusal mevzuatın sağladığı sağlık yardımları içerisinde söz konusu tedavi yönteminin uygulanamayacağına ve dolayısıyla sağlık hizmetinden yararlanmak isteyen kişinin sağlığına kavuşabilmesi için ihtiyaç duyduğu tedaviyi temin edemeyeceğine karar verilmesi halinde izin isteğinin reddedilemeyeceğine hükmetmektedir (C-173/09 sayılı Elchinov Davası).[434]

883/2004 sayılı Tüzüğün 20 nci maddesinde belirtilen iki koşula ilaveten AD, birtakım usul kuralları da uygulamaktadır. İzinlerin reddinin veya bu kararların dayandığı tavsiyelerin, dayandıkları hükümlere açıkça atıfta bulunması gerekir ve yine bu hükümlere uygun olarak makul bir biçimde gerekçelendirilmeleri gerekir. Benzer şekilde, bu tür red kararlarını ele alan mahkemelerin de, objektif ve tarafsız olan bağımsız uzmanların tavsiyesini alarak kararı gözden geçirmeleri gerekmektedir (C-385/99 sayılı Müller-Fauré Davası).[435]

Burada ifade edilmesi gereken bir diğer konu da planlanmış bakım hizmetlerinden yararlanacak kişinin gideceği yerdeki ulaşım ve ikametine ilişkin giderlerinin nasıl karşılanacağına ilişkindir. 987/2009 sayılı Tüzüğün "planlı tedavi kapsamındaki seyahat ve kalış giderleri" başlıklı maddesine göre, yetkili kurum ulusal mevzuatının sigortalı kişinin tedavisinin ayrılmaz bir parçası olan seyahat ve kalış masraflarının geri ödenmesini sağlaması durumunda, ilgili kişi ve ihtiyaç halinde onun bir refakatçisinin bu tür masrafları, başka bir üye devlette tedaviye izin verilmesi halinde yetkili kurumca karşılanır. Burada karşılanacak masrafların sınırsız

[434] Fitzpatrick, ss. 288-290.

[435] Fitzpatrick, s. 290.

olmadığı ve yetkili devletler tarafından bazı sınırlamalara tabi tutulacağı da bilinmelidir.[436] Aynı maddenin dokuzuncu alt bendinde 1-8 inci alt bentlerde belirlenen kuralların kıyasen ilgili kişilerin aile bireylerine de uygulanacağı ifade edilmektedir.

d. Emeklilerin Durumu

Emekliler, yaşları itibariyle sağlık açısından daha fazla bakıma ihtiyaç duymakta ve dolayısıyla da sağlık giderleri daha fazla olmaktadır. Bu durum mali yükleri nedeniyle ülkeler arasında daha dikkatle değerlendirilmesi gereken bir konu olarak değerlendirilmektedir. Koordinasyon tüzükleri de bu durumu dikkate almış ve harcamalar için birden fazla devletin sorumlu tutulabileceğini ifade etmiştir.[437]

883/2004 sayılı Tüzüğe göre, emeklilere tek bir mevzuat uygulanacaktır. Tüzük hükümlerine göre, bir emekli iki veya daha fazla ülkede aylık hakkı kazanmış olsa bile yalnızca bir devlet ayni yardımların nihai masraflarını karşılayacaktır. Bu konuda 883/2004 sayılı Tüzüğün 23, 24 ve 25 inci maddelerinde ikamet edilen üye devletteki emeklilerin durumuna ilişkin üç olasılık öngörülmektedir.[438]

- *İkamet Edilen Devletin Mevzuatına Göre Ayni Yardım Alma Hakkının Bulunması: Biri ikamet edilen devlet olan iki ya da daha fazla devletin mevzuatı altında emeklilik aylığı alan ve ikamet edilen devletin mevzuatına göre ayni yardım alma hakkı bulunan bir kişi, aile fertleriyle birlikte ikamet ettiği yerin kurumundan ayni yardım alır ve masraflar da bu kurum tarafından karşılanır.[439] Örneğin, İtalya, İsveç ve Polonya olmak üzere üç ayrı ülkeden aylık alan bir kişi İsveç'ten de ayni yardım alır ve bu yardımları İsveç'teki kurum karşılar.*
- *İkamet Edilen Devletin Mevzuatına Göre Ayni Yardım Alma Hakkının Olmaması: Biri ikamet edilen devlet olan iki ya da daha fazla devletin*

[436] 987/2009 sayılı Tüzüğün 26/C-8 nci maddesi.

[437] Fitzpatrick, s. 292.

[438] Ekdemir, s. 297.; Fitzpatrick, s. 294.

[439] 883/2004 sayılı Tüzüğün 23 üncü maddesi.

mevzuatına göre emeklilik aylığı alan ve ikmet edilen devletin mevzuatına göre ayni yardım hakkı bulunmayan bir kişinin bu duruma rağmen kendisi ve ailesi için bu türden yardımları alabilmesi gerekir.[440]

- *İkamet Edilen Devlet Dışında Bir veya Daha Fazla Devletin Mevzuatına Göre Aylık Alınması ve İkamet Edilen Devlette Ayni Yardım Hakkının Bulunması: Bir veya daha fazla devletin mevzuatı altında aylık alan ve o mevzuat kapsamında sigortalılığa veya çalışma durumuna bağlı olmaksızın ayni yardımlar aldığı devlette ikamet eden ve o devletten emeklilik aylığı almayan bir kişi söz konusuysa bu kişiye ve aile fertlerine verilen ayni yardımların masrafları yukarıda yer alan ikinci olasılık kapsamında, kişilerin o devlette ikamet etmeleri halinde hak kazanacakları yardımlar ölçüsünde, aylık ödenmesinde yetkili olan devletlerden biri tarafından karşılanır.*[441]

Bahsi geçen üçüncü olasılık AB vatandaşı olan pek çok emeklinin ikamet etmek istedikleri İspanya veya Fransa gibi devletler için büyük önem taşımaktadır. Bu tür devletlerde ayni yardım alma hakkı tamamen ikamete bağlıdır. Dolayısıyla eğer bu antlaşmazlık kuralı tüzüğe dâhil edilmemişse emekli göçmen, bu devletlerden kendisine aylık verilmemesi halinde bile ayni yardımlar alabilecektir. Örneğin, yalnızca Hollanda'dan aylık alan ve hiç çalışmadığı İspanya'da ikamet eden bir Hollanda vatandaşı İspanya'dan ayni yardım alır ama bu yardımın masrafı Hollanda tarafından karşılanır.[442]

e. Kurumlar Arası Geri Ödeme

AB sosyal güvenlik koordinasyon kuralları yalnızca diğer üye devletlerdeki sigortalı kimselere hastalık yardımları vermekle kalmaz aynı zamanda sağlık hizmeti sunan üye devlet açısından doğan mali sonuçlarla da ilgilenir. Burada amaç, mali yükün eşit dağılımını sağlamaktır. Bu konuda genel prensip, kalınan veya ikamet edilen üye devlet tarafından başka bir üye devlette sigortası bulunan kişiye sunulan

440 883/2004 sayılı Tüzüğün 24 üncü maddesi.

441 883/2004 sayılı Tüzüğün 25 inci maddesi.

442 Fitzpatrick, s. 296.

sağlık hizmeti bedelinin, kişinin sigortalı olduğu devlete bağlı kurum tarafından geri ödenmesidir.[443]

883/2004 sayılı Tüzük, üye ülkeler arasındaki sağlık giderlerinin geri ödemelerini izleyen, İdari Komisyona bağlı ve ona karşı sorumlu olan Hesap Komisyonu adında özel bir komisyon kurulmasının gerekliliğinden söz etmektedir (m. 74). Bu maddeye göre, Hesap Komisyonu; üye devletlerce sunulan yıllık ortalama maliyetleri belirleme ve hesaplama yöntemini inceleyip geçerliliğini tespit etmek, her üye devletin yıllık alacaklarının tespitinde gerekli verileri toplamak ve bunların hesapları yapmak, özellikle mali planla ilgili olarak 883/2004 sayılı Tüzüğün ve 987/2009 sayılı Tüzüğün uygulama sonuçlarını İdari Komisyona periyodik olarak bildirmek gibi görevleri yerine getirmek için kurulmuştur.[444]

987/2009 sayılı Tüzük, üye ülkeler arasındaki geri ödeme süreçlerinin etkinliğini arttırmak için bazı kurallar geliştirmiştir. Bu konuda görevli olan İdari Komisyon'un amacı, prosedürleri hızlandırmak ve kamu mevduatını sağlam bir yönetime kavuşturmaktır. Bu değişiklikler, haklardan yararlanma konusunda bireyleri doğrudan etkilemekle birlikte deneyimler üye ülkeler arasında özellikle sosyal güvenlik borçları konusunda güvene dayalı işbirliği tesis edilmediği zaman birey hakları konusunda bazı istenmeyen sonuçların ortaya çıkabileceğini göstermiştir.[445]

987/2009 sayılı Tüzüğün 62-69 arası maddeleri üye ülkeler arası geri ödemenin ve mali alışverişlerin mali kurallarını belirlemektedir. Üye ülkeler arasındaki geri

---

443 European Commission, **Explanatory Notes on Modernised Social Security Coordination Regulations (EC) No 883/2004 and 987/2009 (R – Reimbursement on The Basis of Fixed Amounts of Sickness Benefits in Kind Between Member States),** Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels, 2011, s. 1. http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=867 Erişim Tarihi: 02.03.2014

444 883/2004 sayılı Tüzüğün 74 üncü maddesi.

445 European Commission, **Explanatory Notes on Modernised Social Security Coordination Regulations (EC) No 883/2004 and 987/2009 (P – Portable Documents),** Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels, 2011, s. 3. http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=867 Erişim Tarihi: 02.03.2014

ödeme prosedürleriyle ilgili ayrıntılı diğer hükümler İdari Komisyon'un S4 ve S6 Kararları'nda mevcuttur. Bu kurallara göre, bir üye devletin kurumu tarafından başka bir üye devlet adına verilen ayni yardımlar tam geri ödemeyi gerektirir. Geri ödemeler gerçek harcamalara ilişkin sunulan kanıtlara veya yasal veya idari yapıları gerçek harcamaya dayalı geri ödemeye uygun olmayan üye devletler için oluşturulan sabit miktarlara dayalı olarak belirlenir ve uygulanır.[446]

B. İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigortası

1. Sağlık ve Para Yardımları Konusunda Temel Bilgiler

İş kazası ve meslek hastalığı yardımlarına ilişkin kurallar 883/2004 sayılı Tüzüğün 36-41 maddeleri aralığında düzenlenmiştir. Bu konuda eski kurallara göre önemli bir değişiklik yapılmamıştır.[447] 883/2004 sayılı Tüzük kurallarına göre, AB sosyal güvenlik koordinasyonu sisteminde yer alan kişiler, sigortalı bulundukları üye ülke dışındaki bir ülkede bulundukları sırada iş kazasına uğramaları veya meslek hastalığına yakalanmaları halinde sağlık yardımları ve para yardımlarından yararlanabilmektedirler.

883/2004 sayılı Tüzüğün maddi kapsamında yer alan sosyal sigorta kollarından sağlanan yardımlardan yararlanabilmek için bazı özel şartlara ve AB sosyal güvenlik koordinasyon ilkelerinin varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. 883/2004 sayılı Tüzük hükümleri incelendiğinde; iş kazası ve meslek hastalığı sigortası ve bu sigorta kolunun sağladığı ayni ve nakdi yardımlardan yararlanabilmek için belirlenmiş bir sigortalılık süresi, çalışma süresi veya ikamet şartı yer almamaktadır. Bunun yanı sıra sürelerin birleştirilmesi ve yardımların benzeştirilmesi de aranan şartlardan değildir. Bunun nedeni, ülkemiz sosyal güvenlik mevzuatında da olduğu gibi üye ülkelerin sosyal güvenlik mevzuatlarında da, iş kazası ve meslek hastalığı yardımlarının ödenmesinin belli bir süre prim ödenmesi ve/veya belli bir süre sigortalı olma şartlarına tabi tutulmamasındandır. İş kazası ve meslek hastalığı risklerinin meydana

---

446 Fitzpatrick, s. 302.

447 Levin/Hirose, 2010 b, s. 19.

gelmesi halinde yardım ödenmesi için genellikle aranan temel şart kişinin sigortalı olmasıdır. Buradan anlaşılması gereken riske maruz kalan kişinin, kendisine zarar veren olay gerçekleştiği sırada sigortalı olması gerekliliğidir. Örneğin, inşaatta çalışan bir işçinin kendisine sigorta yapılmamış olsa bile geçireceği bir iş kazası nedeniyle uğrayacağı tıbbi ve parasal zararları sigortalıymış gibi karşılanacaktır.

Bu konudaki temel sorun meydana gelecek zararlara ilişkin giderlerin kim tarafından karşılanacağıdır. 883/2004 sayılı Tüzüğün 36 ncı maddesine göre, aynı tüzüğün 17, 18/1, 19/1 ve 20/1 inci maddeleri iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortası hakkında da uygulanacaktır. Dolayısıyla tez çalışmamızda yer alan "Hastalık, Analık ve Babalık Yardımları" kısmında bahsi geçen ayni ve nakdi yardımlar konusunda verilen ana kurallar bu kısma da aynı şekilde uygulanacaktır. Bu nedenle iş kazası ve meslek hastalığından dolayı uğranılan zararlara ilişkin giderler ilgilinin iş kazası veya meslek hastalığının meydana geldiği tarihte sigortalı olduğu üye devlet mevzuatına göre ödenecektir. Nakdi yardımlar için ise yetkili üye devlet hesabından ödeme yapılacaktır. Para yardımları üye ülkeler arasında anlaşma olması halinde ikamet edilen veya bulunulan devlet tarafından da ödenebilmektedir.

2. Nakil Giderleri

İş kazası ve meslek hastalığı hallerinde üye devletler mevzuatlarında nakil giderleri konusuna yer vermek şartıyla kazaya uğrayanın veya meslek hastalığına tutulanın ikamet yerine veya gitmesi gereken sağlık kuruluşuna kadar ki ulaşım giderlerini karşılamakla yükümlüdür. Tüzüğe göre, üye devletin yetkili kurumu ilgili kişinin başka bir üye devletteki bir yere veya sağlık tesisine kadar yaptığı nakil giderlerini üstlenmek zorundadır. Bunun için, ilgili kurumun bu konuda kanıtlayıcı belgeleri dikkate alarak böyle bir nakil için önceden mutabakatını bildirmiş olması gerekmektedir.[448]

Nakil giderleri konusunda bir diğer durum da iş kazası sonucu ölen bir kimsenin cenazesinin defnedileceği yere kadar nakil giderlerinin karşılanmasına

[448] 883/2004 sayılı Tüzüğün 37/1 inci maddesi.

ilişkindir. Bu konuda da üye devlet mevzuatında cenaze nakil giderlerinin üstlenileceğine dair kurallar mevcut ise bunu uygulayan bir üye devletin yetkili kurumu kaza sırasında ölen kimsenin oturduğu başka bir üye devletten cenazesinin defnedileceği bir yere kadar ki söz konusu giderleri üstlenecektir.[449]

3. Birden Fazla Üye Ülkede Meslek Hastalığına Yakalanma

Çalışan kişiler mesleki hayatlarının tamamını tek bir üye devlette geçirebilirler. Bu durumda uygulanacak mevzuat ve meslek hastalıklarının verdiği zararları karşılama yükümlülüğü konusunda sorun yaşanmamakta ve çalışılan ülke mevzuatına göre giderler karşılanmaktadır. Bununla birlikte AB içerisinde serbest dolaşım yoluyla kişiler birden fazla üye devlette aynı mesleği icra etmiş ve bunun sonucunda da meslek hastalığına yakalanmış olabilirler.

Bu şekilde meslek hastalığına tutulan kimsenin birden fazla üye devlette aynı riske maruz kalması halinde bu üye devletlerin mevzuatına göre niteliği itibariyle anılan hastalığı meydana getirmeye elverişli bir mesleki faaliyet icra etmişse, kendisinin ve hak sahiplerinin talep edebilecekleri yardımlar münhasıran bu devletlerden şartları yerine getirilmiş olan son devletin mevzuatına göre sağlanacaktır.[450]

4. Meslek Hastalığının Ağırlaşması

Bir üye devletin mevzuatına göre meslek hastalığı yardımlarından yararlanmış veya yararlanmakta olan kimsenin bu hastalığının ağırlaşması halinde bazı özel kurallar uygulanacaktır.

Eğer anılan kimse yardımlardan yararlanmaya başladıktan sonra başka bir üye devletin mevzuatına göre meslek hastalığını meydana getirmeye veya ağırlaşmaya elverişli ücretli veya ücretsiz bir faaliyet icra etmemişse, birinci üye devletin yetkili

449 883/2004 sayılı Tüzüğün 37/2 nci maddesi.

450 883/2004 sayılı Tüzüğün 38 inci maddesi.

kurumu uyguladığı mevzuata göre sağlık durumundaki ağırlaşmayı nazara alarak yardım giderlerini üstlenir.[451]

Eğer anılan kimse yardımlardan yararlanmaya başladıktan sonra başka bir üye devletin mevzuatına göre böyle bir faaliyet icra etmişse, birinci üye devletin yetkili kurumu uyguladığı mevzuata göre sağlık durumundaki ağırlaşmayı nazara almayarak yardım giderlerini üstlenir. İkinci üye devletin yetkili kurumu ilgili kimseye sağlığındaki ağırlaşmadan sonra ödenmesi gereken yardım miktarı ile mevzuatına göre söz konusu meslek hastalığı ağırlaşmadan önce meydana gelseydi ne miktar yardım ödeyecek idiyse o miktar arasındaki farka eşit bir ek miktar öder.[452]

Bir üye devletin mevzuatında öngörülen yardım miktarında indirim yapılması, yardımın askıya alınması veya kaldırılması yolunda yer alan hükümler yukarıda ifade edilen kurallara uygun olarak iki üye devletin kurumlarınca sağlanan yardımlardan yararlanan kimseye uygulanmaz.[453]

5. Yardımlardan Yararlanmak İçin İzlenmesi Gereken Yol

İş kazası ve meslek hastalığı meydana geldiğinde üye devletler tarafından verilen yardımlara ulaşmak için izlenmesi gereken yol 987/2009 sayılı Uygulama Tüzüğünde belirlenmiştir. Bu tüzüğün 34 üncü maddesi ile yetkili üye devlet dışındaki bir üye devlette iş kazası veya meslek hastalığının meydana gelmesi halinde yardımları elde etmek için izlenmesi gereken yol ifade edilmektedir. İş kazası ve meslek hastalığının niteliğine ilişkin ihtilaflar hakkında adı geçen tüzüğün 35 inci maddesi, birden fazla üye devlette yapılan iş nedeniyle uğranılan meslek hastalığı konusun 36 ncı madde, yapılacak yardımlara ilişkin avans ödemeleri ve bu konudaki üye ülkeler arasındaki bilgi paylaşımı hakkında da 37 nci madde kuralları geçerli olacaktır.

---

451 883/2004 sayılı Tüzüğün 39/a maddesi.

452 883/2004 sayılı Tüzüğün 39/b maddesi.

453 883/2004 sayılı Tüzüğün 39/c maddesi.

İş kazası ve meslek hastalığı halinde ayni ve nakdi yardımlardan yararlanma konusunda belirlenen yollar genel olarak hastalık ve analık sigortasında izlenecek yollarla aynıdır. Burada öncelikle iş kazası ve meslek hastalığının yetkili kuruma bildirilmesi gereklidir. Ayni ve nakdi giderlerin talebi belirlenmiş olan formlar doldurulmak ve yetkili üye devlete ulaştırılmak suretiyle yapılabilmektedir. Bunun yanı sıra tedavi yapılmışsa, iş kazası veya meslek hastalığına dair ayrıntılı bir rapor ile diğer tıbbi belgelerin yetkili kuruma gönderilmesi de şarttır. Yapılan tedavilere ilişkin giderler ikamet yerindeki kurum tarafından ve kendi tarifesi üzerinden yetkili üye devlet hesabından ödenecektir.[454]

6. Gider İade İşlemleri

İş kazası ve meslek hastalığı hallerinde masraflara tedavi sürecinde katlanan üye devlet daha sonra bu masrafları yetkili üye devletten isteme hakkına sahiptir. 883/2004 sayılı Tüzüğün 35 inci maddesi bu konuda sözü edilen yardımlar hakkında da uygulanacak ve gider iadeleri gerçek giderler üzerinden yapılacaktır.

Aynı tüzüğün 41/2 hükmüne göre, iki veya daha fazla üye devlet veya bunların yetkili makamları başka gider iadesi usulleri üzerinde anlaşabilirler veya her nevi gider iadesinden vazgeçebilirler. Madde hükmünden anlaşılacağı üzere Tüzük, gider iadeleri konusunda temel kuralı belirlemiş ancak pratikte üye devletlerin kendi aralarında yapacakları gider iade işlemlerini hatta her nevi gider iadesinden vazgeçebilmelerine dair antlaşmaları yapabilmeleri konusunda onları serbest bırakmıştır.

Kurumlar arasında gider iadeleri konusunu düzenleyen maddeye göre, bir üye devletin kurumu tarafından başka bir üye devletin kurumu hesabına sağlanan sağlık yardımları giderleri tam olarak iade edilir. Gider iadelerinin yapılabilmesi amacıyla Uygulama Tüzüğünde belirtilen usuller dâhilinde kanıtlayıcı belgelerin ibrazı gereklidir.[455] Aynı madde hükmüne göre de iki veya daha fazla üye devlet ve

[454] 987/2009 sayılı Tüzüğün 34-37 nci maddeleri.

[455] 883/2004 sayılı Tüzüğün 41 inci maddesi.

bunların yetkili makamları başka gider iadesi usulleri üzerinde anlaşabilirler veya kendilerine bağlı kurumlar arasında her nevi gider iadesinden vazgeçebilirler.

II. Uzun Vadeli Sigortalar

A. Malullük Sigortası

1. Malullük Kavramı

Malullük kavramı ve bunun yerine kullanılan benzer kavramlar konusunda uygulamada bir bütünlük bulunmamaktadır. Pratikte ve doktrinde malullük kavramının yerine sakatlık, özürlülük, engellilik gibi kavramlar kullanılabilmektedir. Bu konuyu açıklayan kaynaklarda; özürlü ve özürlülük, diğer bazılarında ise engelli ve engellilik kelimesi kullanılmakta, günlük yaşamda ise malullük kelimesinin yerini sakat ve sakatlık kelimeleri almaktadır.

Sakatlık kavramı, günlük hayatta; tıp, hukuk ve eğitim alanında farklı durumları karşılar şekilde kullanılmaktadır. Bu kavramla, kimi zaman fiziki anlamda bir noksanlık ifade edilirken, kimi zaman da bir fiili yapmaktaki yeteneksizlik, beceriksizlik anlatılmak istenmektedir.[456]

Burada bahsedilen ve birbirinin yerini tutan kavramlar doktrinde ve uygulamada bu şekilde ifade edilmekle birlikte ülkemiz hukukundaki kullanılışından da söz etmekte yarar vardır. Örneğin, 1982 Anayasası'nda engelli kelimesine rastlanmamakla birlikte, 61 inci maddede sosyal güvenlik açısından özel olarak korunacaklardan birisinin de "sakatlar" olduğu, 104 üncü maddesinde de sürekli hastalık halinde "sakatların" cezalarının affedilebileceği belirtilmiştir. Bunun yanı sıra Anayasa'nın 10 uncu maddesinde "Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz." hükmüne yer verilmek suretiyle "özürlü" kavramının kullanıldığı görülmektedir.

[456] Uşan M. Fatih, **İş Hukukunda Sakat İstihdamı,** Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 1997, s. 4.

Mevzuatta aynı konuyu veya benzer durumları ifade etmek için aynı anlama gelebilen farklı kavramların kullanılmasının önüne geçebilmek amacıyla 25.04.2013 tarih ve 6462 sayılı Kanun ile bu konuda engelli kavramının kullanılması gerektiği ifade edilmiştir. Bu bağlamda, Özürlüler Hakkındaki Kanunun ismi Engelliler Hakkında Kanun olarak değiştirilmiştir.

Malullük, ülkemiz mevzuatında olduğu gibi zor ve üye devletlerin çoğunda tartışılan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kavram ile belirli bir fiziksel veya zihinsel durum ifade edilmektedir. Kavram, ilgili kişinin sağlıklı bir kişiye veya sağlıklı bir işçiye kıyasla daha düşük bir beceri kullanım düzeyine sahip olması konusunu düzenlemektedir. AB sosyal güvenlik sistemlerinde, sosyal güvenlik yardımları açısından, malullük aylıklarını uzun süreli hastalık yardımlarından ayırmak zor olabilir. Bu ayrım önemlidir çünkü bir yardımın nasıl sınıflandırıldığına bağlı olarak farklı koordinasyon biçimlerine ihtiyaç duyulabilmektedir. İki yardım türünü ayıran kriterlerden biri durumun süresi ve kalıcılığı ve dolayısıyla ödenme süresidir. Nakdi hastalık yardımları genelde sadece sınırlı bir süreliğine ödenirler ve kişinin sağlık durumunun bu dönemden sonra onun çalışma hayatına dönmesine müsaade edeceği varsayılır. Malullük aylıkları ise kişinin sağlığının iyileşmesinin beklenmediği durumlarda verilir.[457]

2. Malullüğün Tespiti

Malullüğün tespitine ilişkin olarak 883/2004 sayılı Tüzük temel kuralları belirlemiştir.[458] Buna göre, bir üye devletin yetkili kurumu tarafından ilgili kimsenin malullük derecesi konusunda alınan bir karar diğer üye devletleri, onların mevzuatlarına uyumlu olması ve bu mevzuatların Tüzüğün VII nolu ekinde gösterilmesi şartıyla bağlar. Yani, üye devlet malullük derecesi konusunda diğer üye devletin aldığı karara uymakla yükümlüdür.

---

[457] Fitzpatrick, s. 332.

[458] 883/2004 sayılı Tüzüğün 46/3 üncü maddesi.; Levin/Hirose, 2010 b, s. 23.

3. İkili Koordinasyon Sistemi ve Sorunların Çözümü

a. İkili Koordinasyon Sistemi

AB'de, A ve B sistemleri olmak üzere iki tür maluliyet sistemi bulunmaktadır. A sistemi hastalık sigortasına benzemektedir. Bu kapsamda yardım miktarı sigorta süresine bağlı değildir ve hak kazanılması konusunda belirleyici koşul, kişinin malullüğü ortaya çıktığında sigortalı olmasıdır. B sistemi ise, yaşlılık sigortasına benzemektedir. Dolayısıyla kişi ne kadar uzun süre sigortalı kalmışsa, yardım miktarı da o kadar fazla olmaktadır.[459]

A tipi sistemler 883/2004 sayılı Tüzüğe ait Ek VI'da yer alan risk sistemleridir. B tipi sistemler ise diğer bütün sistemleri ve Ek VI'da yer almayan risk sistemlerini içermektedir.

883/2004 sayılı Tüzüğe ait Ek VI'da tanımlanan hali hazırdaki A tipi sistemler şöyledir:[460]

- *Yunanistan: Tarım sigortası rejimine ilişkin mevzuat (Tarım Sigortaları Teşkilatı tarafından 4169/1961 tarihli Kanun uyarınca uygulanır)*
- *İrlanda: 1993 tarihli Sosyal Güvenlik Kanunu'nun Bölüm II, Kısım 15 hükümleri uyarınca uygulanır.*
- *Finlandiya: 08 Haziran 1956 tarihli Ulusal Aylıklar Hakkında Kanun'un uygulanmasında belirlenen 547/93 sayılı Ulusal Aylıklar Hakkında Kanun'un geçici hükümleri kapsamında çıkarılan malullük yardımları (engellilere veya genç yaşta engelli kalan kişilere verilen ulusal emekli aylıkları)*
- *İsveç: 1962/381 sayılı Kanun uyarınca gelire bağlı hastalık ödeneği ve faaliyet tazminatı (2001/489 sayılı Kanunla değiştirilmiştir.)*
- *Birleşik Krallık*

  Büyük Britanya: Primler ve yardımlar hakkında 1992 tarihli kanunun 30/A-5, 40, 41 ve 68. maddeleri

459 Fitzpatrick, s. 336.; Levin/Hirose, 2010 b, s. 23.

460 Ekdemir, ss. 318-319.; Fitzpatrick, s. 336.; Levin/Hirose, 2010 b, s. 23.

Kuzey İrlanda: Primler ve Yardımlar Hakkında 1992 tarihli Kanun'un 30/A-5, 40, 41 ve 68. maddeleri

b. Sorunların Çözümü

Maluliyet sigortası ve bu konuda uygulanan sistemlerin üye ülkelerde değişiklikler göstermesi nedeniyle ilgili kişilere yapılacak yardımlar ve özellikle de ödenecek aylıklar arasında farklar bulunabilmektedir. Bu durum bazen sorunlara da sebebiyet verebilmektedir. Örneğin, B tipi sistemlerde tam yardımları almaya hak kazanabilmek için daha uzun sigorta süreleri gerektirmektedir. Bu sebeple, engellilik hali B tipi bir mevzuat kapsamında kısa bir sigorta süresinin akabinde gerçekleşirse sigortalının hak kazanacağı aylık miktarı düşük olacaktır. Burada B tipi sistemlerin ortak özelliği olan bekleme sürelerinin varlığı etkili olmaktadır. Kişilerin bekleme süresi içerisinde engelli kalmaları onların yardım almalarına engel bir durumdur. A tipi sistemlerde ise kişilerin aylığa hak kazanmalarının tek yolu maluliyetin sigortalılık süresi içerisinde gerçekleşmesidir. A tipi bir mevzuat kapsamında sigortalı olan bir kişi, risk, sigortanın ilk günü ortaya çıkmış olsa bile tam aylığa hak kazanır. A tipi sistemlerin özellikleri dolaşım halindeki işçiler ve vatandaşlar için iki muhtemel sorun yaratmaktadır. Bunlar; kişilere çok yüksek miktarda, ya da sadece bir ülkede çalışmış olmaları halinde çok düşük düzeyde ödemeler yapılmasıdır.[461]

İlk ihtimali ele alacak olursak, öncelikle B tipi bir sistem kapsamında sigortalanmış olan ancak daha sonra A tipi bir sistem kapsamında sigortalıyken malul duruma gelen bir kişi, koordinasyon olmaksızın, hem A tipi (riskin ortaya çıktığı zamanda sigortalı olması sebebiyle) hem de B tipi (birikmiş haklar sebebiyle) sistemler kapsamında yardım alacaktır. Buna göre, dolaşım halinde olmayan bir işçiye nazaran çok yüksek miktarda bir yardım alınacaktır. İkinci ihtimali değerlendirdiğimizde ise, öncelikle A tipi bir sistem kapsamında sigortalanmış, ancak daha sonra B tipi bir sistem kapsamında sigortalı iken malul duruma gelen bir kişinin, risk ortaya çıktığında sigortalı olmadığı gerekçesiyle A tipi mevzuat kapsamında hiçbir maluliyet yardımı alamayacağı, bu sebeple sadece B tipi mevzuat

[461] Fitzpatrick, s. 338.

kapsamında yardıma hak kazanabileceği görülmektedir. Ancak, söz konusu kişi B tipi bir sistem çerçevesinde tam bir sigorta süresini doldurmadığı sürece, sadece bir ülkede çalışmış olan bir kişinin alacağından daha düşük miktarda kısmi bir yardım almaya hak kazanacağı da bilinmelidir.[462]

Bu konuda koordinasyon sistemi aşağıdaki çözümleri öngörmektedir.[463]

- *Sadece A Tipi Mevzuata Tabi Olan Kişiler: Kişi kariyeri boyunca A tipi sistemler kapsamında sigortalanmış ise, kişiye malullüğünün gerçekleştiği sırada tabi olduğu mevzuatın ait olduğu ülke tarafından tek bir malullük aylığı ödenir (883/2004 sayılı Tüzük m. 44/2).*
- *Sadece B Tipi Mevzuata veya Hem A Hem B Tipi Mevzuata Tabi Olan Kişiler: Kişi B tipi bir sistem kapsamında sigortalanmış ise, malullük aylığı, yaşlılık aylığında kullanılan oransallaştırma ilkesi ışığında koordine edilir. Her üye devlet ödenecek miktarı öncelikle kendi ulusal mevzuatı kapsamında hesaplar, ardından oransal aylığı belirler ve iki aylık arasında daha yüksek miktarda olanı hak sahibine verir (883/2004 sayılı Tüzük m. 46).*

B. Yaşlılık Sigortası, Ölüm Sigortası ve Diğer Yardımlar

1. Yaşlılık Sigortası

Yaşlılık aylığı sosyal güvenlik hakları arasında önemli bir yere sahip haklardandır. Bundan dolayı yurtdışında mesleki faaliyette bulunmayı düşünen kişiler ilerleyen yaşlarında kendileri için önemli olan yaşlılık aylıkları hakkında açık ve net bilgilere ihtiyaç duymaktadırlar. İlgili kişiler özellikle; bugüne kadar ödedikleri yaşlılık aylığı primlerinin akıbeti, gelecekte hangi üye ülke tarafından yaşlılık aylıklarının karşılanacağı ve kesinti ve gecikme olmaksızın, Avrupa'nın her tarafında yaşlılık aylıklarının ödenip ödenmeyeceği konusunda bilgi sahibi olmak istemektedirler. Bu konuda öncelikle ifade edilmelidir ki AB'de yaşlılık aylığının

462 Malullük yardımı ve yaşlılık aylığı kıyaslaması için Bkz. Verschueren Herwig, Regulation 883/2004 and Invalidity and Old-Age Pensions, **European Journal of Social Security,** Volume: 11, No: 1-2, 2009, s. 143.; Fitzpatrick, ss. 338-340.

463 Fitzpatrick, s. 340.

koordinasyonuna ilişkin kurallar konusunda fazla bir değişiklik bulunmamakta olup emeklilik hesaplama ilkeleri konusundaki kurallar 1408/71 sayılı Tüzük kurallarına benzemektedir. Buna göre bir ülkede çalışmayı bırakıp başka bir ülkede faaliyetlerine devam eden kişiler için yaşlılık aylığı konusunda aşağıda ifade edilen kurallar geliştirilmiştir.[464]

Bu konuda geliştirilen ilk kurala göre, kişi bir ülkede sigortalanmış ise onun sigorta kaydı emeklilik yaşına gelene kadar o ülkede muhafaza edilir. Yani, ödenmiş primler başka bir ülkeye transfer edilemeyeceği gibi o kişiye de ödenmez.

İkinci kurala göre, kişinin en az bir yıldır sigortalı olduğu her ülke, o kişiye, emeklilik yaşı geldiğinde, maaş ödemek zorundadır. Örneğin, eğer kişi üç ülkede çalışmışsa, emeklilik yaşına geldiğinde emekliliğe ilişkin ulusal mevzuatlarda yer alan diğer şartları da yerine getirmek kaydıyla üç ayrı emeklilik maaşına hak kazanacaktır. Bu emeklilik maaşları o ülkelerdeki sigorta kayıtlarına bakılarak hesaplanır. Eğer kişi orada uzun bir zamandır sigortalı ise nispeten daha yüksek bir emeklilik maaşı, aksi halde ise nispeten daha düşük bir emekli maaşı alacaktır.

Kişi bir ülkede bir yıldan daha az bir süredir sigortalı ise bu süreler konusunda da hak kaybına uğramayacaktır. Örneğin; A isimli kişi Belçika'da 10 ay, Almanya'da 9 ay ve Fransa'da 15 yıl sigorta kaydına sahip ve sonra iş hayatını 7 yıl prim ödediği İtalya'da bitirmiş ise Belçika ve Almanya'daki bir yıldan az olan sigorta süreleri korunacaktır. İtalya, son çalışılan ülke sıfatıyla Belçika'dan 10 aylık ve Almanya'dan 9 aylık olan sigortaları devralacak ve bu suretle kendi payına düşecek olan yaşlılık aylığını ödeyecektir.[465] Bu örnekten de anlaşılmaktadır ki kişi farklı ülkelerde çalıştığında hiçbir primi kayba uğramadan aylık alabilecektir.

[464] Levin/Hirose, 2010 b, s. 24.; European Commission, 2004, s. 27.

[465] European Commission, 2004, s. 28.

a. Yaşlılık Aylığı Konusunda Karşılaşılan Sorunlar

Serbest dolaşımdan yararlanan kişilerin karşılaştıkları sorunlar sosyal güvenlik sistemlerinin ülkesel sınırlarından ve üye devletlerin sistemlerinin farklı ve uyumlaştırılmamış olmasından kaynaklanmaktadır. Göçmen işçilerin, bazıları genel olarak tüm yardım türleriyle ilgili, bazıları ise uzun süreli yardımlara ve özellikle de yaşlılık aylıklarına ilişkin sorunlarla karşılaşabilmektedirler. Ulusal sosyal güvenlik sistemlerinde serbest dolaşımdan yararlanan işçilerin karşılaşabilecekleri sorunlar:[466]

- *Başka bir üye devlete giderken borçlanılmış sigorta sürelerinin yitirilmesi,*
- *Menşe ülkesine dönülmesi sonucu yardım haklarının yitirilmesi olarak ifade edilebilir.*

Özellikle birden fazla devlette çalışmış olan göçmen işçilerin yaşlılık aylığı ile ilgili olarak karşılaştıkları en büyük sorun tam bir aylığı elde edebilmek için uzun sigorta sürelerini tamamlamış olmalarının gerekliliğidir. Üye devletler yardım hakkını tanırken uzun süre sigortalı kalınması şartını öne sürmektedirler. Bu durum sadece AB ülkelerinde değil çağdaş bir sosyal güvenlik sistemine sahip her devlette bulunmaktadır. Buradaki sorun göçmen bir işçinin uzun süre aynı üye devlette kalmaması halinde ortaya çıkmaktadır.

Serbest dolaşımdan faydalanan kişiler açısından diğer bir konu ise ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin farklı uygulamalarının meydana getirdiği sorunlardır. Bunlar:[467]

- *Çifte sigorta veya sigortasızlık*
- *Bölünmüş sigorta kaydı*
- *Yardımlara hak kazanma durumunun olmaması veya azaltılmış aylık alma durumu*
- *Başka bir üye devlete taşınma sebebiyle yardımların yitirilmesi*

---

[466] Fitzpatrick, s. 306.

[467] Fitzpatrick, s. 308.

Emeklilik yaşı konusunda üye ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin birbiriyle uyumlu olmaması da koordinasyon sistemini zorlayan bir durumdur. Emeklilik maaşı bazı üye ülkelerde 60, bazılarında 65 ve bir kısım ülkede ise 67 yaşında ödenmektedir. Bu farklı yaş uygulamaları kişi hakları açısından sorunlara neden olabilmektedir. Örneğin; bir kişi ilk olarak emeklilik yaşının 67 olduğu A üye ülkesinde 35 yıllık sigortalıyken, sonra emeklilik yaşının 60 olduğu B üye ülkesinde de 10 yıl sigortalı olarak çalışmıştır. Bu kişi, 60 yaşında iken, B ülkesinde çalışmayı bırakmak zorunda kalacaktır ve bu ülkede tamamladığı sigortalılık dönemi uzunluğuna (10/45) uygun olacak düşük bir maaş almaya hak kazanacaktır. Sonra, A ülkesinden gelecek nispeten yüksek maaşı (35/45) almak için yedi yıl daha beklemek zorunda kalacaktır. B ülkesinden gelen maaş çok düşük ise söz konusu kişi sosyal yardımlara ihtiyaç duyabilecektir. Bu istenmeyen duruma düşülmemesi için günümüz mevzuatına göre yapılacak öneri, kişinin mesleki faaliyetlerini sürdürmek istediği ülkeye taşınmadan önce o ülkedeki emeklilik yaşı ve sistemi hakkında bilgi edinmesi ve kendisini ona göre hazırlamasından öteye gidememektedir.[468] Bu tip örnekler aslında koordinasyon kurallarıyla tüm sorunların çözülemediğini, bazı temel konularda uyumlaştırmaya gidilmesi gerektiğini bizlere göstermektedir. Ancak bunun da uzun ve zor bir sürece tabi olduğu bilinmektedir.

Uygulamada emeklilik maaşları konusunda yaşanan bir sorun da döviz kurlarına ilişkindir. Başka bir ülkeden emeklilik maaşının alınması halinde normalde bu maaş ikamet edilen ülkenin para birimine dönüştürülerek ödenmekte ve kullanılmaktadır. Bu durum döviz kurları değişimleri çerçevesinde geçmişte kişinin lehine veya aleyhine sonuçları meydana getirebilmekteydi. Euro ile birlikte, döviz kurları yılda dört kez sabitlenmeye başlanması ve ortak para biriminin kullanımından doğan kolaylık nedeniyle sorun kısmen aşılmıştır. Ancak Danimarka, Birleşik Krallık, İsveç, İzlanda, Liechtenstein, Norveç, İsviçre ve AB'ye üye olan yeni ülkelerde kurlarda dalgalanma problemi nedeniyle bu sorun hâlâ emeklilik maaşlarını etkilemektedir.[469]

[468] European Commission, 2004, s. 30.

[469] European Commission, 2004, s. 30.

Uygulamada emeklilik maaşlarını etkileyen ve kişilerin aleyhine sonuçlar doğuran bir diğer sorun da posta ve banka giderlerinden kaynaklanmaktadır. Kişi maaşını başka bir ülkeden alıyorsa, posta ve banka giderleri maaştan düşülebilmektedir. Özellikle maaşın düşük olduğu durumlarda ilgili kişilerin bu sorundan daha fazla etkilenmeleri olası bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.[470]

b. Koordinasyon Kapsamında Çözüm Yolları

883/2004 sayılı Tüzük, serbest dolaşımdaki kişilerin yaşlılık aylıklarıyla ilgili olarak karşılaştıkları sorunlara koordinasyon sisteminin dört temel ilkesi ile çözüm getirmektedir. Bu dört ilke dışında iyi yönetim ilkesi de yaşlılık aylıkları için uygulanabilir bir ilkedir. Bu ilkeler tez çalışmamızın daha önceki kısımlarında ifade edilmiş olup aşağıdaki şekildedir.

- *Eşit muamele*
- *Uygulanabilir mevzuatın tespiti*
- *Sigorta sürelerinin birleştirilmesi*
- *Yardımların ihracı*

Yaşlılık aylıklarının koordinasyonu konusunda izlenen yöntem diğer sigorta kollarında izlenen yöntemden farklıdır. Hastalık ve işsizlik yardımları gibi kısa süreli nakdi yardımlarla ilgili olarak koordinasyon sisteminin öngördüğü yol, yardımların ödenmesi konusunda tek bir üye devletin görevlendirilmesidir. Uzun süreli yardımların gideri kısa süreli yardımların giderlerinden daha fazla olduğu için masrafların dağılımı konusunda üye ülkeler arasında paylaştırma usulü uygulanmaktadır. Bu yaklaşıma göre, kişinin en uzun süre çalıştığı veya son çalıştığı üye devletin tüm masrafları üstlenmesi yerine kişinin çalıştığı üye devletlerin her birisinin kişinin o devlette geçirdiği çalışma süresine göre kısmi bir aylık ödemesi esası getirilmiştir. Örneğin; kişi Belçika, Fransa ve İngiltere'de çalışmışsa, başvurunun alınması üzerine İngiltere'deki yetkili kurum Belçika ve Fransa'daki

[470] European Commission, 2004, s. 30.

yetkili kurumlarla irtibata geçerek bu devletlerin kendi sistemleri çerçevesinde hak kazanılan aylığın belirlenmesini sağlayacaktır.[471]

Uygulama Tüzüğüne göre, yardım başvurusunun yapıldığı veya yönlendirildiği kurum olan irtibat kurumu yapılan başvuruyu kendi mevzuatına göre incelemenin yanı sıra bilgi alışverişini, kararların iletilmesini ve başvurunun tüm kurumlar tarafından incelenmesini sağlayan süreci başlatır. Bu aşamada hak sahibi süreç konusunda bilgilendirilir.[472] Aynı Tüzüğün bir diğer hükmüne göre de her kurum hak sahibini uygulanabilir mevzuata göre aldığı karar konusunda ve itiraza ilişkin çözümler ve süreler ile ilgili olarak bilgilendirir. İrtibat kurumunun her bir kurum tarafından alınan kararlar konusunda bilgilendirilmesinin ardından bu kurum tüm bu kararların özetini AB kurumlarının resmi dili olarak tanınan dillerden biri olması koşuluyla hak sahibinin istediği herhangi bir dilde düzenler.[473]

Eğer ilgili kişiye konu hakkındaki bilgiler ulaşır ve kişi sosyal güvenlik haklarının iki veya daha fazla kurum tarafından alınmış olan kararlar nedeniyle olumsuz etkilendiğini düşünürse, ilgili ulusal mevzuatta belirlenen usuller ve süreler içerisinde kararı alan kurumların bu kararlarını yeniden gözden geçirmelerini isteyebilecektir.[474]

c. Sigorta Sürelerinin Birleştirilmesi

Sosyal güvenlik haklarının, bir başka üye devlette hak oluşturulabilmesi için ilgili ülkelerdeki sigorta, ikamet veya çalışma sürelerinin birleştirilmesi gerekir. Ayrıca bir ülkede sigortalı olunan dönem, o ülkeden bir emeklilik maaşı alınabilmesine olanak tanımıyorsa, bu dönem başka ülkelerde tamamlanmış olunan sigorta dönemlerine eklenecek ve kişiye bu şekilde bir aylık bağlanacaktır. Bu ilkeye

---

471 Fitzpatrick, s. 310.

472 987/2009 sayılı Tüzüğün 47 nci maddesi.

473 987/2009 sayılı Tüzüğün 48 inci maddesi.

474 Fitzpatrick, s. 310.

göre başka üye devletlerde tamamlanan sigorta süreleri farklı özellikler taşısalar bile (ikamet veya çalışma süreleri gibi) ulusal süreler olarak kabul edilirler.[475]

Farklı üye devletlerdeki sigorta sürelerinin birleştirilmesi yaşlılık aylıkları için geçerlidir. Fakat yaşlılık aylığı gibi uzun süreli yardımlar için sürelerin birleştirilmesi yardım hakkının kazanımı, korunması ve yeniden kazanımı ile ilişkiliyken yardımların hesaplanmasında kullanılmaz.[476]

883/2004 sayılı Tüzüğün 6 ncı maddesinde belirlenen genel kurallar yaşlılık aylıkları için de geçerlidir. Bu maddeye göre, Tüzük tarafından aksi belirtilmedikçe, mevzuata göre yardım hakkının elde edilmesini, sürdürülmesini, süresini veya yeniden kazanılmasını; mevzuatın kapsamına girmeyi; zorunlu, isteğe bağlı olarak sürdürülen veya gönüllü sigortayı; sigorta, iş sözleşmesi ile veya kendi hesabına çalışma veya ikamet koşullarına bağlayan bir üye devletin yetkili kurumu, başka üye devletlerde tamamlanmış olan sigorta, iş sözleşmesi ile veya kendi hesabına çalışma veya ikamet sürelerinin kendi uyguladığı mevzuat kapsamında tamamlanmış gibi kabul ederek hesaba katar.[477] Bu suretle ilgili kişinin uzun süreli sigorta hakları sürelerin birleştirilmesi yoluyla korunmaktadır.

883/2004 sayılı Tüzüğün 51 inci maddesine göre, bir üye devlet belirli yardımların verilmesini iş sözleşmesiyle veya kendi hesabına çalışma gibi belirli bir faaliyete veya iş sözleşmesiyle veya kendi hesabına çalışan kişiler için oluşturulmuş özel bir programa tabi olan bir mesleğe bağlı tutması durumunda; o üye devletin yetkili kurumu, denk bir program altında tamamlanmış olan, aynı meslek dalında veya uygun durumlarda iş sözleşmesi ile veya kendi hesabına yürütülen aynı faaliyette tamamlanmış olması şartıyla diğer üye devletlerin mevzuatına göre tamamlanmış olan süreleri de dikkate alacaktır.[478]

---

475 European Commission, 2004, s. 28.; Fitzpatrick, s. 312.

476 Fitzpatrick, s. 312.

477 883/2004 sayılı Tüzüğün 6 ncı maddesi.

478 883/2004 sayılı Tüzüğün 51 inci maddesi.

İlgili kişi, tamamlanmış sigorta sürelerinin hesaba katılmasının ardından hak sahipi olduğu sigorta programı kapsamındaki yardımları talep edebilecektir.[479] Madde 51/3'e göre de bir üye devletin mevzuatı yardım hakkının elde edilmesini, korunmasını veya yeniden kazanılmasını kişinin riskin ortaya çıktığı sırada sigortalı durumda olması koşuluna bağlıyorsa, kişi o sırada ilgili her üye devlet için 883/2004 sayılı Tüzüğün XI Ekinde belirtilmiş olan prosedürlere uygun olarak başka bir üye devletin mevzuatı dâhilinde sigortalı ise bu koşulun karşılanmış olduğu kabul edilir.[480] Aynı Tüzüğün 87/2 hükmüne göre de bu Tüzüğün uygulama tarihinden önce, bir üye devletin mevzuatı altında tamamlanmış olan sigorta sürelerinin ve uygun hallerde iş sözleşmesi ile veya kendi hesabına çalışma sürelerinin ve ikamet sürelerinin de bu Tüzüğe göre edinilmiş hakların belirlenmesi için ilgili üye devlet tarafından hesaba katılması sağlanır. Dolayısıyla ilgili ülkenin, AB'ye girmesinden önce tamamlanmış olan sigorta süreleri de hak kazanılan yardımlar belirlenirken ve hesaplanırken dikkate alınır. Bu konu aslında yeni kurallara geçişte vatandaşların olumsuz etkilenmesini önlemeye yönelik hazırlanmış olan geçiş hükümlerine ilişkin bir durumdur.[481]

AB sosyal güvenliğin koordinasyon kurallarına göre, yeni kurallar yürürlüğe girdiği tarihten önceki olaylara da uygulanacaktır. Ancak eski Tüzüklere göre bir başvuru yapılmış ise bu başvuru yapıldığı tarihteki kurallara göre sonuçlandırılacaktır. Bununla birlikte kişi eski kurallara göre hesaplatmış olduğu emeklilik maaşını isterse yeni kurallar çerçevesinde yeniden hesaplatabilmektedir. Geçiş hükümlerine ilişkin söylenmesi gereken son bir durum ise eski kurallara göre hazırlanan belgelerin akıbetine ilişkindir. Eski kurallara göre hazırlanan dökümanlar (e-formlar, EHIC, Yenileme Fonu Sertifikası gibi) yeni dönemde de ilgili kurumlarca geçerli kabul edileceklerdir. Fakat bu belgelerin geçerlilik süreleri dolduğunda bunlar

479 883/2004 sayılı Tüzüğün 51/2 inci maddesi.

480 883/2004 sayılı Tüzüğün 51/3 üncü maddesi.

481 Fitzpatrick, s. 314.

yenisi ile değiştirilecektir.[482] Böylece geçiş döneminin en az sorunla atlatılması planlanmıştır.

d. Aylıkların Hesaplanması

Yaşlılık aylığı gibi uzun süreli yardımlar söz konusu olduğunda sürelerin birleştirilmesi ilkesi; hakkın elde edilmesi, korunması ve yeniden kazanılması alanlarında uygulanmakla birlikte yardımların hesaplanması konusunda dikkate alınmamaktadır. Yardımların hesaplanmasında ilgili kişinin çalışmış olduğu tüm üye ülkeler arasında aylık ödenmesine ilişkin sorumluluğun paylaştırılması şeklinde gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda yaşlılık aylıklarının hesaplanması üç aşamalı bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu süreçte koordinasyon sisteminde yer alan her üye devlet:[483]

- *Ulusal mevzuatına göre bir aylık hesaplaması yapar (Bağımsız Aylık) (883/2004 sayılı Tüzük m. 52/1-a).*
- *Oransal (pro-rata) bir aylık hesaplar (883/2004 sayılı Tüzük m. 52/1-b).*
- *İki miktardan yüksek olanını verir (883/2004 sayılı Tüzük m.52/3).*

Bağımsız Aylığın Hesaplanması: Aylığın hesaplanması sürecinin ilk aşaması ilgili kişinin sigortalanmış olduğu tüm devletlerin, koordinasyon tüzükleri kurallarını dikkate almaksızın hak kazanılan miktarı kendi ulusal mevzuatlarına göre hesaplamasıdır. Hesaplanan bu aylığa Bağımsız Aylık adı verilir. Örneğin bir üye devlet yaşlılık aylığına hak kazanılması için 7000 gün prim ödenmiş olması şartını koymuş ise bağımsız aylığın hesaplanabilmesi için bu şartın yerine getirilmiş olması gerekir. Sürelerin birleştirilmesi ilkesi gereğince ilgili kişinin çalışmış olduğu tüm üye devletlerdeki primleri toplanmak suretiyle 7000 günlük prim ödeme şartının yerine getirilip getirilmediğine karar verilecektir.

Oransal Hesaplama: Yaşlılık aylığının hesaplanmasında ikinci aşama oransal aylığın tespit edilmesidir. Bu konuda ilk olarak 883/2004 sayılı Tüzüğün ifadesi ile

[482] European Commission, 2010, ss. 12-13.

[483] Fitzpatrick, s. 316.

teorik miktar sonrasında ise fiili miktar (pro-rata) hesaplanmaktadır.[484] Yardımın teorik miktarı, ilgili kişinin eğer diğer üye devletlerin mevzuatları altında tamamlanmış olan tüm sigorta ve/veya ikamet süreleri, hesabı yapan devletin mevzuatı altında tamamlanmış olsaydı alması gereken yaşlılık aylığı miktardır. Fiili miktar ise ilgili kişinin her üye devletteki çalışma sürelerine uygun oranda hesaplanan ve ödenen miktardır.

Örneğin; A üye ülkesinde 10 yıl, B üye ülkesinde 25 yıl, C üye ülkesinde ise 5 yıl sigortalı olan bir kişinin emeklilik yaşına gelmeden önce toplamda 40 yıl sigortalı olduğu kabul edilirse A üye ülkesi o ülkedeki 40 yıllık sigortalılıktan sonra kazanılacak emeklilik maaşı miktarını hesaplayacaktır. Sonra ilgili kişiye gerçek sigortalılık dönemine uygun düşen miktarı, yani yukarıdaki miktarın 10/40'ını ödeyecektir. Benzer şekilde, B üye ülkesi ilgiliye eğer o ülkede 40 yıldır sigortalı olsaydı hak kazanacağı miktarın 25/40'ini ödeyecektir. Son olarak, C üye ülkesi kişiye eğer o ülkede 40 yıldır sigortalı olsaydı kazanacak olduğu maaş miktarının 5/40'ını ödeyecektir.[485]

Yaşlılık aylığının hesabındaki son aşama ise koordinasyon sisteminde yer alan ve ilgilinin prim ödeyerek aylık alma hakkına sahip olduğu her üye devletin bağımsız aylık ile pro-rata aylığını kıyaslamasıdır. Bu kıyaslama sonucunda ilgili kişi her üye devletin yetkili kurumundan, hesaplanan miktarların en yüksek olanını almaya hak kazanacaktır.[486]

e. Geçici Ödemeler ve Aylık Hasaplama Süreci

987/2009 sayılı Tüzüğün 50 nci maddesine göre, yardım talebinin incelenmesi sırasında uygulanabilir mevzuata göre talep sahibinin bağımsız yardıma hak kazandığını kabul eden bir kurum bu yardımı geciktirmeden ödemek durumundadır. Bununla birlikte ödenecek yardım miktarının değişme ihtimali varsa veya yardım

[484] 883/2004 sayılı Tüzüğün 52/1-b hükmü.

[485] European Commission, 2004, s. 29.

[486] 883/2004 sayılı Tüzüğün 52/3 hükmü.

miktarının parasal değeri tam tespit edilememiş ise yapılan bu ödeme geçici ödeme olarak kabul edilecektir. Ayrıca 883/2004 sayılı Tüzüğün 52/1-b maddesi kapsamında mevcut bilgiler ile başvuruda bulunan kişinin bir kurumdan yardım alma hakkına sahip olduğu belirlenmiş ise bu kurum 52/1-b maddesi kapsamında ödenecek olan miktara yakın bir tutarı avans olarak ödemesi gerekir.[487]

987/2009 sayılı Tüzüğün 52 nci maddesi ise aylık hesaplama sürecinin hızlandırılmasına yönelik önlemleri öngörmektedir. Başvuruların incelenmesi ve yardımların ödenmesinin kolaylaştırılması ve hızlandırılması için ilgili kişinin mevzuatlarına tabi olduğu yetkili kurumlar bir uygulanabilir mevzuattan diğerine geçiş yapan kişi ile ilgili olarak bilgi alışverişinde bulunur ve bu şekilde ödenecek yardımları kararlaştırırlar.

Aynı maddeye göre, yetkili kurumlar ilgili kişileri aylık haklarına ilişkin olarak bilgilendirmek (tamamlanan süreler veya diğer önemli unsurlar) veya bunu yapamazlarsa, ilgili kişilere yardım hakları konusunda bilgi edinmenin yollarını göstermekle yükümlüdürler.[488]

2. Ölüm Sigortası

Genel olarak, malullük ve yaşlılık aylıklarına uygulanan kuralların aynısı sağ kalan eşlere ve diğer ilgililere verilen ölüm aylıkları için de geçerlidir.[489]

3. Ölüm Ödenekleri

Ölüm ödeneği, hak sahibinin ölümü halinde geride kalanlara bir defaya mahsus ödenen her nevi meblağ olarak tanımlanmaktadır.[490] Bu konuya 883/2004 sayılı Tüzüğün 42 nci maddesinde yer verilmiştir. Bu ödeneklerin ödenebilmesi için

487 987/2009 sayılı Tüzüğün 50/1 hükmü.

488 Fitzpatrick, s. 328.

489 European Commission, 2004, s. 30.

490 883/2004 sayılı Tüzüğün 1/y maddesi.

mevzuatta belirlenen temel şart, ölümün yetkili devlet dışındaki bir üye devlet sınırları içerisinde gerçekleşmesidir.

Bir sigortalı kimsenin veya onun bir aile bireyinin yetkili devlet dışında ölmesi halinde bu ölüm olayı yetkili devlette meydana gelmiş sayılır. Bu durumda üye devletin yetkili kurumu, kendi sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer alan ölüm ödeneklerini kurallara uygun şekilde ilgili kişilere ödemekle yükümlüdür.[491]

Ölüm ödenekleri konusunda, 883/2004 sayılı Tüzüğün 43 üncü maddesi aylık sahibinin ölümü halinde bu yardımlardan yararlanmaya ilişkin bilgilere yer vermektedir. Bu maddeye göre, bir üye devlet mevzuatına göre ödenmesi gereken bir aylıktan veya iki ya da daha fazla üye devlet mevzuatına göre ödenmesi gereken aylıklardan yararlanan kimsenin ölümünde, bu kimse 24 üncü veya 25 inci madde (884/2004 sayılı Tüzük) uyarınca sağlanan sağlık yardımları bedellerinin ödenmesinden sorumlu kurumun bulunduğu üye devlet dışında bir üye devlette oturuyor idiyse, bu kurumun mevzuatına göre ödenmesi gereken ölüm ödenekleri sanki aylık sahibi öldüğü tarihte bu kurumun bulunduğu üye devlette oturuyormuş gibi bu kurumun hesabından ödenecektir.[492]

4. Ön Emeklilik Yardımları

Ön emeklilik yardımları; işsizlik parası ya da erken yaşlılık aylığı dışında kalan, verilmesi için ilgili kişinin yetkili devletin iş bulma kurumuna kayıtlı olması koşulu barındırmayan, belli bir yaştan itibaren gelir getiren faaliyetlerini azaltan, durduran ya da askıya alan işçilere yaşlılık ya da erken emeklilik aylığı almaya hak kazandıkları yaşa kadar sağlanan bütün nakdi yardımlardır. Ön emeklilik yardımları, normal emekliliğe hak kazanma yaşına gelinmeden ya da bu yaşa gelindiğinde de verilebilen ya da başka bir yaşlılık yardımı ile değiştirilen "erken yaşlılık aylığı"ndan farklıdır.[493]

---

491 883/2004 sayılı Tüzüğün 42 nci maddesi.

492 Ekdemir, s. 301.; Levin/Hirose, 2010 b, s. 22.

493 883/2004 sayılı Tüzüğün 1/x maddesi.

Ön emeklilik yardımları, 883/2004 sayılı Tüzüğün 66 ncı maddesi kapsamında kısmen koordine edilmekte ve bu yardımlara hak kazanılabilmesi için sigorta sürelerinin birleştirilmesine ihtiyaç bulunmamaktadır. Ayrıca, uygulanan mevzuata göre ön emeklilik yardımlarından yararlanma hakkı; sigortalılık, istihdam veya ücretsiz faaliyet sürelerinin geçmesi koşuluna bağlı ise 883/2004 sayılı Tüzüğün 6 ncı maddesinde yer alan sürelerin birleştirilmesi kuralı burada uygulanmaz.

III. Aile Sigortası

A. Aile Yardımları Kavramı

Koordinasyon tüzükleri kapsamındaki aile yardımlarının maddi kapsamı zaman içerisinde değişiklik göstermiştir. 3/58 sayılı Tüzük sadece aile ödeneklerini kapsamakta olup buna 1408/71 sayılı Tüzükle aile yardımları da eklenmiştir. 1408/71 sayılı Tüzük aile yardımları ve aile ödenekleri arasında ayrımı da yapmıştır. 1408/71 sayılı Tüzüğün 1/u maddesine göre:[494]

Aile yardımları, Ek II'de yer verilen özel doğum ve evlat edinme ödeneklerinin dışında, mevzuat kapsamında yer alan ve aile giderlerini karşılamak üzere madde 4/1-h'de sağlanan bütün ayni ve nakdi yardımları (aile yardımları) kapsamaktadır. Aile ödenekleri ise yalnızca aile üyelerinin sayısına ve gerekli olduğunda da aile üyelerinin yaşına bakılarak verilen süreli nakdi yardımları kapsamaktadır.

883/2004 sayılı Tüzüğün 1/z maddesine göre, aile yardımları, Tüzüğün Ek I'inde yer alan avans nafaka ödemeleri ve özel doğum ve evlat edinme ödeneklerinin dışında kalan, aile giderlerini karşılamak için çıkarılan her çeşit ayni ve parasal yardımlar olarak tanımlamaktadır.[495]

---

494 Fitzpatrick, s. 384.

495 883/2004 sayılı Tüzüğün 1/z maddesi.

Aile yardımı sistemlerinin AB ülkeleri arasında farklılık göstermesinden dolayı koordinasyon kuralları doğrultusunda aile yardımı kapsamına giren veya girmeyen ödemelerin açıklığa kavuşturulması için AD'ye sıkça başvurulduğu görülmektedir. Çünkü her bir sigorta kolu için farklı koordinasyon yöntemleri uygulanmakta ve farklı haklar tanınabilmektedir. Örneğin; özel primsiz nakdi yardımlar ihraç edilemezken, aile yardımları ihraç edilebilmektedir. AD, bir yardımın aile yardımı olup olmadığına; yardımın ulusal mevzuatlarca sosyal güvenlik yardımı olarak sınıflandırılıp sınıflandırılmadığına değil, esasen her yardımın kendine has unsurlarına, özellikle de amaçları ve verilme koşullarına bağlı olduğuna karar vermiştir.[496]

AD bir kararda; İsveç'in ebeveynlik yardımı gibi, ebeveynlerden birinin kendisini küçük yaştaki çocuğunun yetiştirilmesine adaması için verilen ve özellikle aile masraflarını, çocuk yetiştirme hizmetlerini ve çocuk bakma ve büyütme sürecinde ortaya çıkan diğer masrafları karşılamak ve bazen de kişiler mesleki bir faaliyetten ayrıldığında gelirin ortadan kalkması sonucu ortaya çıkan mali dezavantajları azaltmak için çıkarılan yardımları aile yardımı olarak kabul etmiştir.[497]

Aile yardımları, AB sosyal güvenlik koordinasyon ilkelerinden olan; eşit muamele, uygulanabilir mevzuatın belirlenmesi, sürelerin birleştirilmesi, yardımların ihracı ve iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde koordine edilmektedir. Ayrıca, aile yardımlarına hak kazanmak, üye devletlerde çalışma veya sigorta sürelerine ilişkin bir şarta tabi tutulmadığı için bu yardımların ihracına izin verilmiştir.

Burada sıralanan ilkeler tez çalışmamızın ilgili kısımlarında açıklandığı için tekrar bir açıklama yapmaya ihtiyaç duyulmamıştır. Ancak ifade edilmelidir ki 883/2004 sayılı Tüzüğün 6 ncı maddesine göre, yardım hakkının kazanılması, elde tutulması, süresi ya da geri kazanımı, mevzuat kapsamına girme veya zorunlu, isteğe bağlı, devam eden ya da gönüllü sigortaya erişim ya da bunlardan muaf olma

[496] Fitzpatrick, s. 386.

[497] Fitzpatrick, s. 388.

hallerini sigorta, iş sözleşmesiyle çalışma ya da kendi hesabına çalışma sürelerinin tamamlanması ya da ikamet koşuluna bağlayan bir yetkili üye devlet kurumunun, başka üye devletlerin mevzuatı kapsamında tamamlanan sigorta, iş sözleşmesiyle çalışma ya da kendi hesabına çalışma sürelerini kendi uyguladığı mevzuat kapsamında tamamlanmış gibi dikkate alması gereklidir.[498]

B. Aile Sigortasında Uygulanacak Mevzuat

1. İş Sözleşmesiyle Çalışanlar

Uygulanacak mevzuatın belirlenmesi, serbest dolaşımdan yararlanan kişinin, hangi üye devletin mevzuatına tabi olacağına karar vermektedir. Bu ilke iki soruya cevap aranmaktadır. Bunlardan birincisi yetkili devletin kim olacağı ikincisi ise masrafların ailenin ikamet ettiği ülke tarafından mı yoksa çalışılan ülke tarafından mı ödeyeceğine dair sorudur. 883/2004 sayılı Tüzükte uygulanacak mevzuata ilişkin kurallar belirlenmiştir. Buna göre, iş sözleşmesiyle ya da kendi hesabına çalışan kişiler sadece bir üye devletin mevzuatına tabidirler ve bu devlet genel kural olarak çalışılan devlettir (lex loci laboris ilkesi).[499]

AB ülkeleri arasında serbest dolaşımın varlığı, kişileri ve özellikle de sınırlara yakın olanları kira giderleri daha ucuz olan bir üye devlette ikamet etmeye iş olanağı fazla olan bir üye devlette çalışmaya yönlendirmektedir. Dolayısıyla aile yardımlarının hangi üye devlet tarafından ödeneceği bir sorundur.

Bu konuya ilişkin olarak 883/2004 sayılı Tüzüğün 67 nci maddesi temel bir kurala yer vermiştir. Buna göre, bir kimse, yetkili üye devlet mevzuatına göre sağlanan aile yardımlarından; kendisi ve başka bir üye devlette oturan aile bireyleri yetkili üye devlette ikamet ediyorlarmış gibi ve yetkili üye devletin hesabından yararlanacaklardır.[500] AD, bu konuda verdiği bir kararda, iş sözleşmesiyle çalışan bir

---

498 883/2004 sayılı Tüzüğün 6 ncı maddesi.

499 Devetzi Stamatia, The Coordination of Family Benefits by 883/2004, **European Journal of Social Security,** Volume: 11, No: 1-2, 2009, s. 205.; Fitzpatrick, s. 392.

500 883/2004 sayılı Tüzüğün 67 nci maddesi.

kişinin bir üye devletin mevzuatına tabi olduğu ve ailesiyle birlikte başka bir üye devlette ikamet ettiği durumlarda, bu kişinin eşinin 1408/71 sayılı Tüzüğün 73 üncü maddesi (883/2004 sayılı Tüzük m. 67) kapsamında çocuk yetiştirme ödeneği gibi aile yardımlarını çalışılan ülkede almaya hakkı olduğunu ifade etmiştir.[501]

2. Emekliler

883/2004 sayılı Tüzüğün 67/2 hükmüne göre, emekliler (aylık sahipleri) emekli aylığından sorumlu olan üye devletin mevzuatı kapsamında aile yardımı alma hakkına sahiptirler.[502] Anlaşılacağı üzere aile yardımlarının ödenmesi konusunda çalışan ve emeklilere aynı kural uygulanmaktadır. İlgili kişi ve ailesi maaş aldıkları üye devletten başka bir üye devlette ikamet etseler dahi aile yardımlarını maaşı ödeyen üye devletin mevzuatına uygun olarak o üye devletin hesabından alacaklardır.

3. Görevlendirme Yoluyla Çalışanlar

883/2004 sayılı Tüzüğe göre, görevlendirme hükümleri, görevlendirilen bir işçinin kendisini gönderen üye devletin mevzuatına tabi olmaya devam edeceğini öngörmektedir. Bu durum, 24 aya varabilen bir süre için kendi hesabına bir faaliyet yürütmek üzere başka bir üye devlete giden kendi hesabına çalışan kişiler için de geçerlidir.

Aile bireylerinin kendi ülkelerinde ikamet etmeye devam etmesi halinde, yetkili devlet (gönderici devlet) sadece kendi mevzuatı kapsamındaki aile yardımlarını ödeyecektir. Ailenin de görevlendirilen işçi ile birlikte diğer ülkeye taşınması halinde ise durum sosyal güvenliğin koordinasyon kuralları bağlamında değerlendirilerek aile yardımları konusunda yetkili devletin hangi devlet olacağına, işçinin eşinin ya da partnerinin gidilen üye ülkede istihdam edilip edilmediğine bakılarak karar verilecektir.[503]

---

501 Fitzpatrick, s. 394.

502 883/2004 sayılı Tüzüğün 67 nci maddesi (2 nci cümle).

503 Fitzpatrick, s. 398.

4. Yardımların Birleşmesi Hali

883/2004 sayılı Tüzüğün 68 inci maddesine göre, eğer aynı süre içerisinde aynı aile bireylerine aile yardımları birden fazla üye devlet tarafından sağlanacaksa bu durumda yardımların ödenmesinde öncelik kuralları geçerli olacaktır. Bu öncelik kurallarına adı geçen maddenin 1, 2 ve 3 üncü fıkralarında yer verilmektedir.

IV. İşsizlik Sigortası

A. İşsizlik Sigortasındaki Yardımlar

İşsizlik yardımlarının koordinasyonu, bu yardımların ülkesel özelliklerinden ötürü koordinasyon sisteminin en hassas bölümlerinden biridir. Bir yandan işsiz kişinin iş bulmak için mümkün olduğunca çabalamak gibi bir yükümlülüğü varken, diğer yandan iş bulma kurumlarının kişilere uygun işi bulmaları konusunda yardımcı olmaları ve kişinin iş bulmaya yönelik çabalarını denetleme sorumlulukları bulunmaktadır. Bu konular, işsizlik yardımlarının ihracına daha dikkatli yaklaşılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle öncelikle işsizlik yardımları kavramını ilgili koordinasyon sistemi çerçevesinde açıklamakta yarar vardır.[504]

883/2004 sayılı Tüzüğün altıncı bölümü (5 madde) bu konuya ilişkin temel bilgi ve kurallara yer verdiği halde işsizlik yardımı kavramına ilişkin herhangi bir tanımı içermemektedir. Bu nedenle işsizlik yardımı kavramı ve temel unsurlarına ilişkin olarak AD kararlarına bakılmaktadır. AD'nin sosyal güvenlik yardımları konusu genelde geniş yorumlandığı ve bu konuda dikkat edilmesi gerekenin bir yardımın ulusal mevzuatta sosyal güvenlik yardımı olarak tanımlanıp tanımlanmadığı değil de yardımın amacı ve verilme koşulları olduğu bilinmektedir. Bundan dolayı da işsizlik yardımları kavramını da bu çerçevede tanımlamıştır. AD'ye göre, işsizlik yardımları kişinin işsizlik nedeniyle kaybettiği geliri ikame etmek amacı taşıyan ve dolayısıyla o kişinin geçimini sağlayan yardımlardır (C-102/91 sayılı Knoch Davası). Fakat işsizlik yardımları yalnızca işsiz olan kişileri

[504] Pennings Frans, Coordination of Unemployment Benefits Under Regulation 883/2004, **European Journal of Social Security,** Volume: 11, No: 1-2, 2009, s. 177.; Fitzpatrick, s. 348.

kapsamamakta, aynı zamanda gelecekte görülebilecek işsizliği önlemek için tasarlanan önlemler de işsizlik yardımı olarak sınıflandırılabilmektedir. AD, üye devletlerin, işsizlik tehdidini önlemek için çalışan kişilerin niteliklerinin artırılmasına ve işsiz kişilerin yeniden eğitilip yeni iş bulmalarını sağlamaya yönelik mesleki eğitim çalışmalarını ve bu konudaki yardımların işsizlik yardımları kapsamına girdiğini ifade etmektedir (C-375/85 sayılı Campana Davası).[505]

B. İşsizlik Sigortasında Sürelerin Birleştirilmesi

İşsizlik yardımlarında sürelerin birleştirilmesi özel bir hükme tabidir. Genel birleştirme ilkesinden farklı olan bu özel hükmün kökeninde üye devletlere ait farklı işsizlik yardımı kurallarının özellikleri yatmaktadır. Bu özel birleştirme kuralı, yardımlara hak kazanılmasının sigorta sürelerinin tamamlanmasına bağlı olduğu üye devletler ile yardımların yalnızca ilgili kişinin belirli bir çalışma süresini tamamlanması halinde verildiği üye devletleri birbirinden ayırmaktadır. Mevzuatı; yardım hakkının edinimini, elde tutulmasını, geri kazanımını ve süresini belirli sigorta sürelerine, iş sözleşmesiyle veya kendi hesabına çalışma sürelerine bağlayan bir üye devletin yetkili kurumu başka bir üye devletin mevzuatı altında tamamlanan sigorta, iş sözleşmesiyle ve kendi hesabına çalışma sürelerini de kendi uyguladığı mevzuat kapsamında tamamlanmış gibi değerlendirir.[506]

883/2004 sayılı Tüzüğün ilgili hükmüne göre, "sigorta süreleri" kavramı ile geçtikleri üye devlet mevzuatına göre prim ödeme, istihdam veya ücretsiz faaliyet süresi olarak tanımlanan veya öyle kabul edilen süreler ve geçtikleri üye devlet mevzuatına göre sigortalılık sürelerine eşdeğer olarak kabul edilen veya öngörülen süreler;[507] "istihdam süresi" veya "ücretsiz faaliyet süresi" deyimleri ise geçtikleri üye devlet mevzuatına göre öyle tanımlanan veya öyle kabul edilen süreyi veya aynı mevzuata göre bu sürelere eşdeğer kabul edilen süreleri ifade etmektedir.[508] Bu

505 Fitzpatrick, s. 348.

506 Fitzpatrick, s. 352.

507 883/2004 sayılı Tüzüğün 1/t hükmü.

508 883/2004 sayılı Tüzüğün 1/u hükmü.

hükme göre iş sözleşmesiyle çalışan bir kişi, çalışma sürelerinin tamamlandığı ülkenin veya yetkili kurumun bulunduğu ülkenin mevzuatının bu çalışma sürelerini sigorta süresi olarak kabul etmesi koşuluyla çalışma sürelerinin birleştirilmesi hakkını elde edebilecektir.

AD, yetkili kurumun bulunduğu devletten farklı bir devletin mevzuatı altında tamamlanmış olan ve o mevzuat altında sigorta süresi olarak tanınan çalışma süresinin Tüzüğün bu hükmüne göre tanınması gerektiğine hükmetmiştir (C-126/77 sayılı Frangiamore Davası).[509]

Sürelerin birleştirilmesi kuralı, ilgili kişinin son olarak tamamlamış olduğu sigorta, iş sözleşmesiyle veya kendi hesabına çalışma sürelerinin bulunduğu üye devlet tarafından uygulanabilir. Eğer kişi bir üye devlette son olarak sigorta, iş sözleşmesiyle veya kendi hesabına çalışma süreleri tamamlamadıysa Topluluk mevzuatı o üye devletin işsiz bir kişiye işsizlik yardımı vermesini uygun bulmaktadır (C-272/90 sayılı Van Noorden Davası). Bu bağlamda, örneğin, Almanya'da işsizlik yardımı talebinde bulunmak isteyen bir göçmen işçinin Almanya'da işsiz hale gelmesi gerekmektedir.[510] Kısacası, kişi sigortalı olmadığı bir üye devletten sürelerin birleştirilmesi kuralına dayanarak işsizlik yardımı talep edemeyecektir.

Sürelerin birleştirilmesi kuralına göre, sigortalı çalışılan son devlet diğer üye devletlerde tamamlanmış olan tüm sigorta veya iş sözleşmesiyle veya kendi hesabına çalışma sürelerini dikkate alarak işsizlik yardımlarını ödemekle yükümlüdür. Bunun yanı sıra diğer devletlerin yetkili devlete ödeme yapması gibi bir yükümlülükleri de bulunmamaktadır. Bu bilgiler, işsizliğe ilişkin diğer tüm kurallar gibi kendi hesabına çalışan kişilere de uygulanmaktadır.[511]

---

509 Fitzpatrick, s. 352.

510 Fitzpatrick, s. 354.

511 Levin/Hirose, 2010 b, s. 27.; Fitzpatrick, s. 354.

C. İşsizlik Sigortasında Yardımlarının Hesaplanması

İşsizlik yardımlarının hesaplanması konusunda bu yardımların kazanç ile bağlantılı olmasından ötürü bazı sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Yaşam giderleri ve ücretlerin üye devletlerde değişiklik gösterebilmesi ve bulunduğu devletin ekonomisine göre ücretleri yüksek olan kişilerin elde ettikleri bu ücretler yaşamın çok daha pahalı olduğu başka bir devlette düşük kalabilir. Aynı şekilde bir işsizlik yardımı da talep sahibinin önceki maaşına göre hesaplandığında alınan miktar bir üye devletten diğerine ihraç edildiğinde fazla olabilir veya geçim düzeyinin altında kalabilir. Böyle bir durumun engellenmesi için Tüzük yardımların hesaplanmasına ilişkin özel bazı kurallar belirlenmiştir. Tüzüğün ilgili hükmüne göre, bir üye devletin mevzuatına göre yardımların hesaplanmasında önceki ücret miktarı veya mesleki gelir esas alınıyorsa, bu üye devletin yetkili kurumu yalnız ilgili kimsenin bu mevzuata göre en son icra ettiği ücretli veya ücretsiz faaliyet (kendi hesabına çalışanlar) için aldığı ücreti veya mesleki geliri nazara alacaktır.[512] Madde metnine göre, işsizlik yardımlarının hesaplanmasında dikkate alınan temel gelir kişinin en son elde ettiği ücrettir. Bunun yanı sıra aynı kural, yetkili kurumun uyguladığı mevzuatın yardımların hesabında esas alınan ücretin tayininde belirli bir referans süresini öngörmesi ve ilgili kimsenin bu sürenin tamamında veya bir kısmında başka bir üye devletin mevzuatına tabi olmuş bulunması halinde de uygulanacaktır.[513]

Yukarıda ifade edilen temel kurala aykırı şekilde, 883/2004 sayılı Tüzüğün 65/5/a hükmünde sözü edilen sınır çalışanları için, ikamet yeri kurumu, 987/2009 sayılı Tüzüğe uygun olarak, ilgili kimsenin ücretli ve ücretsiz faaliyetini en son icra ettiği sırada mevzuatına tabi olduğu üye devlette aldığı ücreti veya mesleki geliri dikkate alacak ve buna göre ödeme yapacaktır.[514]

---

512 883/2004 sayılı Tüzüğün 62/1 hükmü.; Fitzpatrick, s. 356.

513 883/2004 sayılı Tüzüğün 62/2 hükmü.

514 883/2004 sayılı Tüzüğün 62/3 hükmü.

D. İşsizlik Yardımlarının İhracı

Yardımların ihracı, AB sosyal güvenlik mevzuatta yer alan ana kurallardan biridir. Bu kuralın bir sonucu olarak, hak sahibi olan kişi başka bir üye devlette ikamet etse bile yetkili kurum ilgili yardımları ödemekle yükümlüdür.

883/2004 sayılı Tüzüğün 7 nci maddesi bu hususu, "Bu Tüzükte aksine hükümler hariç, bir veya birden fazla üye devlet mevzuatına göre veya bu Tüzük uyarınca ödenmesi gereken para yardımları, yararlanıcının ve onun aile bireylerinin yardımı ödemekle yükümlü kurumun bulunduğu devletten başka bir üye devlette oturmaları nedeniyle indirilemez, değiştirilemez, askıya alınamaz veya geri alınamaz" şeklinde ifade etmiştir.[515] 883/2004 sayılı Tüzüğün işsizlik yardımlarında ikamet koşulunun kaldırılmasına ilişkin özel hükmü olan 63 üncü maddesine göre ise bu kural başka bir üye devlete giden işsizler ile yetkili üye devlet dışında başka bir üye devlette ikamet eden işsizler hakkında bazı şartlar çerçevesinde uygulanacaktır.[516] Dolayısıyla işsizlik yardımları 63 üncü madde hükmü ve bu maddenin atıf yaptığı koşullara göre ihraç edilebilmektedir.

İşsizlik yardımlarının verilmesinde ikamete ilişkin konunun yanı sıra üye devletler; işsizlerin etkin olarak iş arayıp aramadıklarını ve iş piyasasında bulunabilir olup olmadıklarını da kontrol etmektedirler.[517]

1. Geçici İhraç

Serbest dolaşım ilkesi ve sosyal güvenlik kurallarının koordinasyonu çerçevesinde hak sahibi olanlar istedikleri üye devlette iş arayabilirler. Fakat sadece bu şekilde bir hakkın tanınmış olması kişileri başka üye devletlerde rahatça iş aramaya yönlendirmeyebilir. İşsizler açısından serbest dolaşımı kolaylaştırmak için işsizlik yardımlarının ihracı çok önemlidir. İşte bu nedenden ötürü 883/2004 sayılı Tüzüğün 64 üncü maddesinde belirlenmiş koşulların yerine getirilmesi halinde işsiz

[515] 883/2004 sayılı Tüzüğün 7 nci maddesi.

[516] 883/2004 sayılı Tüzüğün 63 üncü maddesi.

[517] Fitzpatrick, s. 360.

kişilerin iş aramak amacıyla başka bir üye devlete gittiklerinde geçici bir süre işsizlik yardımı alma haklarını koruyabilecekleri ifade edilmiştir.

Bu maddeye göre, işsiz durumda olup yardımlardan yararlanmak için yetkili üye devlet mevzuatında öngörülen koşulları taşıyan ve bir iş aramak üzere başka bir üye devlete giden kimse aşağıdaki kurallar çerçevesinde işsizliğe ilişkin para yardımlarından yararlanma hakkına sahip olacaktır.[518]

- *Hak sahibi olan kişi, başka bir üye devlete gitmeden önce, iş arayan kimse olarak kaydını yaptırmış ve işsizliğin başladığı tarihten itibaren en az 4 hafta yetkili üye devletin istihdam servislerinin emrinde kalmış olmalıdır. Bu kurala rağmen, yetkili kurumlar bu sürenin sona ermesinden önce hak sahibi kişinin başka bir üye devlete gitmesine izin verebilirler.*
- *İşsiz kimse gittiği üye devletin istihdam servisine kendisini iş arayan kimse olarak kaydettirmeli, bu servislerce yapılacak kontrollere tabi olmalı ve bu üye devletin mevzuatında öngörülen koşullara uymalıdır.*
- *Yapılacak işsizlik yardımlarından yararlanma hakkı ilgili kişinin ayrıldığı üye devletin istihdam servisleri emrinden çıktığı tarihten itibaren 3 ay devam edecektir. Bu süre yetkili kurum tarafından 6 aya kadar uzatılabilir. Her halükarda yardımların sağlandığı toplam süre yetkili üye devletin mevzuatı uyarınca hak sahibi kişinin kazandığı yardımların toplam süresini aşmaması gerekir.*
- *Yardımlar yetkili kurum tarafından, yetkili kurum mevzuatına göre ödenecektir.*

Yardımlardan yararlanan işsiz kimse, yardımlardan yararlandığı sürenin sona ermesinden sonra veya bu süreden önce yetkili devlete dönerse, bu üye devlet mevzuatına göre yardımlardan yararlanmaya devam edecektir. Anılan sürenin sona ermesinden sonra yetkili devlete dönmezse, bu devletin mevzuatında daha elverişli

[518] 883/2004 sayılı Tüzüğün 64 üncü maddesi.; Levin/Hirose, 2010 b, s. 27.

hükümlerin bulunması hariç, aynı mevzuatta öngörülen yararlanma hakkını tümüyle kaybetmektedir.[519]

Yetkili üye devletin kurumları ile işsiz kimsenin iş aramak üzere gittiği üye devletin yetkili kurumları arasında haberleşme, işbirliği ve karşılıklı yardımlaşma da bu sistemin işleyişi için çok önemlidir. Çünkü farklı işsizlik yardımları kurallarına sahip olan üye devletler ancak aralarında iyi işbirliği ve iyi iletişim olması halinde uygulamadan doğabilecek sorunları bir uyum içinde çözebilirler.

2. Yetkili Devlet Dışında İkamet Edilmesi

İşsizlik yardımları, yetkili devlet dışında ikamet edenlere verilmemektedir. Ancak yukarıda açıklanan geçici ihraç kuralına benzer bir kurala da 883/2004 sayılı Tüzüğün 65 inci maddesinde yer verilmiştir. Bu maddede yer alan koşulların hak sahipleri tarafından karşılanması halinde işsizlik yardımları ihraç edilebilmektedir.

Maddenin amacı, yetkili üye devlet dışında ikamet eden işçilerin durumunu iyileştirmektir. Söz konusu madde ile işçinin işsizlik yardımı alması ve yeni bir iş araması için en uygun koşulları elde edebilme olanağı sağlanmaya çalışılmaktadır.[520]

65 inci madde kurallarına göre, iki veya daha fazla üye devlette faaliyet sürdüren kişiler işsizlik yardımlarından faydalanabilmektedirler. Giderler ikamet edilen devlet tarafından karşılanmakta ancak sonrasında gider iadesi yoluyla bu giderlerin bir kısmı yetkili üye devlet tarafından ödenmektedir.

Bir diğer konu ise işsiz kalan sınır işçilerine ilişkindir. 883/2004 sayılı Tüzüğün 1/f hükmüne göre, bir üye devlette iş sözleşmesiyle veya kendi hesabına faaliyet sürdüren ve her gün veya haftada en az bir gün gittiği başka bir üye devlette ikamet eden kişiler sınır işçisidir. İşsiz kalan sınır işçileri ikamet ettikleri devletten işsizlik yardımı alabileceklerdir.

---

519 883/2004 sayılı Tüzüğün 64/2 maddesi.

520 Fitzpatrick, s. 372.

Buradan çıkan sonuç ikamet edilen ülke, sınır işçileri konusunda son çalışma faaliyetleri boyunca hiçbir prim ödemesi almasa dahi bu işçilerin işsizlik yardımı ödemelerini kendi hesabından ödeyeceğidir.[521] Bununla birlikte işsiz sınır çalışanları son defa çalıştıkları üye devletin iş bulma kurumlarına da kendilerini iş arayan olarak kaydettirebilirler.[522]

Daha önceki kurallara göre ikamet edilen ülke sınır işçileri konusunda son çalışma faaliyetleri boyunca hiçbir prim ödemesi almamakla birlikte, bu işçilerin işsizlik yardımları maliyetinin tamamını karşılamakla yükümlü tutulmuştur. Bu durum hiçbir zaman adil bulunmadığı için mali yük ilgili üye devletlerin arasında paylaştırılmaya çalışılmıştır. 883/2004 sayılı Tüzük ile birlikte ikamet edilen üye devlet yetkili devlet özelliğini taşımaya devam etse de, belli bir geri ödeme söz konusu olacaktır. Aslında kişinin son olarak mevzuatına tabi olduğu üye devlet, yani yetkili devlet, ikamet edilen yerdeki kurumun ilk üç ayda ödediği toplam miktarının geri ödemesini ikamet edilen yerdeki kuruma yapacaktır. Ancak, bu miktar, yetkili üye devletin mevzuatı kapsamında işsizlik halinde ödenen miktardan daha fazla olamaz. Bazı durumlarda, özellikle de söz konusu kişi, önceki 24 ay boyunca mevzuatına tabi olduğu üye devlette, işsizlik yardımlarını almaya hak kazanmak için yeterli bir süre olan 12 ay (en az) boyunca iş sözleşmesiyle ya da kendi hesabına çalışma sürelerini tamamlamışsa, geri ödeme süresi üç aydan beş aya kadar uzatılabilmektedir. Üye devletler başka geri ödeme yöntemleri geliştirebilir, hatta yetki alanlarına giren kurumlar arasındaki bütün geri ödemeleri kaldırabilirler. Bu kuralın bir sonucu olarak, sınır işçilerinin yaşadığı ülkeye düşen pay azaltılmış ve bu yardımların bir kısmını da yetkili devletin karşılamasına karar verilmiştir.[523]

---

521 Fitzpatrick, s. 376.

522 883/2004 sayılı Tüzüğün 65/2 hükmü.

523 European Commission, **Partial Revision of Regulations (EC) 883/2004 and 987/2009,** 2013, s. 2. http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2013_empl_003_coordination_social_security_systems_en.pdf Erişim Tarihi: 11.08.2014; Fitzpatrick Gerry, s. 378.; 883/2004 sayılı Tüzüğün 65/6 ile 65/7 hükümleri.

Sınır işçileri dışındaki işçilerin ise en son çalıştıkları üye devletin verdiği işsizlik yardımları ve ikamet ettikleri üye devletin verdiği yardımlar arasında seçim yapma hakkı bulunmaktadır. İkamet ettikleri ülkeye dönmezler ve çalıştıkları son üye devletin iş bulma kurumuna kayıt yaptırmazlarsa, yardımlardan sorumlu devlet son çalıştıkları ülke olur. Ancak, ikamet ettikleri ülkeye dönerler ve oradaki iş bulma kurumuna kayıt yaptırırlarsa, bu ülke işsizlik yardımlarından sorumlu devlet olur.[524]

§ 6. İdari İşbirliği

I. Koordinasyon Kurallarının İdaresi

883/2004 sayılı Tüzük, kendi siyasi, hukuki ve idari geleneklerine sahip otuz iki Avrupa ülkesi için sosyal güvenliğin sınır ötesi koordinasyonunu sağlamayı amaçlamaktadır. Ulusal sosyal güvenlik sistemleri, sosyal risklere karşı güvence sağlayan ve kendi içlerinde karmaşık yapılardır. Dolayısıyla yüzlerce kurumu ve binlerce kuralı, maddeyi, fıkrayı ve bendi kapsayan 32 karmaşık sistemin sınır ötesi koordinasyonu da oldukça karmaşıktır. Bu durum ise bazı idari sorunlara neden olabilmektedir. Örneğin, farklı idari kurumların görev ve sorumlulukları nasıl tanımlanmalıdır? Bu kurumlar birbirleriyle nasıl ve hangi dilde iletişim kurmalıdır? Yardım talepleri hangi kurumlara, nasıl iletilmelidir? Karşımıza bunlarla birlikte pek çok soru daha çıkmaktadır.[525] Bu soruların cevaplanabilmesi, sorunların giderilebilmesi ve üye devletlerin işbirliğinin sağlanabilmesi amacıyla bahsi geçen sistemi yönetecek bir idari yapıya ihtiyaç duyulmuştur.

AB sosyal güvenlik koordinasyon sisteminin idari yapısı ile ilgili temel üç hukuk kaynağı bulunmaktadır. İdari yapıyı düzenleme konusunda; 883/2004 sayılı Tüzük, 987/2009 sayılı Uygulama Tüzüğü ve Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Koordinasyonuna İlişkin İdari Komisyon Kararları ve Tavsiyeleridir. Bunların yanı sıra idari yapıya ilişkin yargısal sorunlar ABİA'nın 267 nci maddesi hükmüyle AD tarafından çözümlenir. AD'nin bu konulardaki görevi; koordinasyon kurallarını

524 883/2004 sayılı Tüzüğün 65/2 hükmü.

525 Fitzpatrick, s. 412.

yorumlamak, vereceği kararlarla koordinasyon sisteminin işleyişini daha iyi hale getirmek ve içtihat kararları vermektir.[526]

Koordinasyon sisteminde asli kurallar 883/2004 sayılı Tüzükte yer almaktadır. 987/2009 sayılı Uygulama Tüzüğünün temel işlevi ise uygulamaya ilişkin idari kuralları ve işleyişi belirlemektir. Bu sebepledir ki konu ile ilgili yayınlarda 987/2009 sayılı Tüzük, Uygulama Tüzüğü olarak adlandırılmaktadır.

Koordinasyon kurallarının idaresine ilişkin temel bilgilere 883/2004 sayılı Tüzüğün 76 ve devamındaki maddelerinde yer verilmiştir.[527] Bu maddelerde düzenlenen konular; üye devletlerin yetkili kurumları arasındaki işbirliği, kişisel nitelikteki bilgilerin korunması, elektronik bilgi işlem teknolojilerinin kullanılması, sosyal güvenlik alanındaki faaliyetlerin finanse edilmesi, talepler, bildirimler, itiraz, tıbbi denetimler, mevzuatların uygulanması, primlerin toplanması ve kurumların hakları olarak sıralanmaktadır.

Koordinasyon sisteminde yer alan İdari Komisyon, bu konuyla ilgili asli yetkili kurumdur. İlk defa 3/58 sayılı Tüzük döneminde Göçmen İşçilerin Sosyal Güvenliğine İlişkin Avrupa Topluluğu İdari Komisyonu adıyla sonrasında ise Sosyal Güvenliğin Koordinasyonuna İlişkin İdari Komisyon olarak çok sayıda karar ve tavsiye kabul etmiştir. Günümüzde mevzuattaki adı İdari Komisyon olan bu kurumun aldığı kararlar tavsiye niteliğindedir. Ancak pratikte üye devletlerin sosyal güvenlik kurumları (yetkili kurumlar) büyük ölçüde İdari Komisyon tarafından belirlenmiş olan kurallara itibar etmektedirler.[528] Bu önemli konumundan dolayı İdari Komisyon, koordinasyon sisteminin kurumsal yönetiminde ana kurumdur ve hiyerarşik yapıda da en üstte yer almaktadır.

[526] Fitzpatrick, s. 412.

[527] European Commission, 2011 Practical Guide, s. 5.

[528] Fitzpatrick, ss. 414, 416.

II. İdari Süreçte Etkin Olan Kurumlar

A. İdari Komisyon

883/2004 sayılı Tüzük ve Uygulama Tüzüğü; üye ülkeler arasında geliştirilmiş uyum yoluyla iyi yönetim temeline dayalıdır. Geliştirilmiş uyum ile vatandaşlara bilgi sağlama, sorunları çözme, hatalarla mücadele ve kişilere hızlı yardım gibi konularda ilerleme sağlanmaya çalışılmaktadır. Bahsi geçen bu çalışmaları yürütmek üzere ve özellikle de ilgili hükümlerin yorumlanmasından kaynaklanan idari sorunları çözmek amacıyla İdari Komisyon adıyla bir kurum görevlendirilmiştir. İdari Komisyon, üye ülkeler arasında sosyal güvenliğin koordinasyonuna ilişkin uyumu geliştirmek ve ilerletmek görevlerini de yüklenmiştir. Bunların yanı sıra kişilerin sosyal güvenlik hakları ve bu hakların koordinasyonu hakkında bilgi sahibi olmalarını sağlamak Komisyonun görevlerindendir. Komisyonun bu bilgilendirme görevini halka açık ve erişilebilir internet sayfası üzerinden yapması ve gerekli hallerde bilgileri güncellemesi tavsiye edilmektedir. Bu şekilde bilgilendirmenin daha çok kişiye ulaşabileceği, az masraflı ve daha kolay bir yöntem olduğu düşünülmektedir.[529]

Koordinasyon kurallarının modernizasyonu çalışmaları neticesinde İdari Komisyon 883/2004 sayılı Tüzüğün 71 inci maddesi ile düzenlenmiş olup görevleri de bu Tüzüğün 72 nci maddesinde yazılıdır. İdari Komisyonun temel işlevlerinden birisi üye ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde var olan uygulamalarını, sosyal güvenliğe ilişkin AB kurallarının uygulanması alanındaki deneyimlerini birbirleriyle paylaşmalarına yardımcı olmaktadır. Bundan dolayı, sisteme üye olan devletlerin her birinden birer hükümet temsilcisi ve ihtiyaç olan konularda teknik danışmanlar İdari Komisyona davet edilmektedir.[530] Buradaki amacın; sistemin aksaklıklarını, sistemin olumlu yanlarını ve üye devletlerin deneyimlerini paylaşmak suretiyle sistemi daha kullanışlı hale getirmek olduğu düşünülmektedir.

---

529 Levin/Hirose, 2010 b, s. 32.

530 883/2004 sayılı Tüzüğün 71/1 inci maddesi.

883/2004 sayılı Tüzüğün 72 nci maddesinde İdari Komisyonun görevleri; koordinasyon tüzüklerinde ve bunlara göre düzenlenecek her türlü antlaşmalardan doğan idari veya yoruma ilişkin her çeşit sorunu, ilgili makamların ve kişilerin üye devletlerin mevzuatlarında veya koordinasyon sisteminde öngörülen usullere ve yargı mercilerine başvurma haklarına dokunmaksızın, müzakere etmek, sosyal güvenliğin koordinasyonu sisteminin tek bir biçimde uygulanmasını kolaylaştırmak, iyi idari uygulamaların paylaşımını sağlamak ve üye ülkeler arasındaki işbirliğini geliştirmek olarak sıralanmaktadır.[531]

Bu görevlerinin yanı sıra İdari Komisyon, özellikle bilgi alışverişinde kullanılan yöntemleri çağdaşlaştırarak, kurumlar arası elektronik bilgi akışını sağlamak ve her üye devletteki veri işleme alanında görülen gelişmelerden yararlanmak suretiyle, kişilerin serbest dolaşımını kolaylaştırmak için yeni teknolojilerin kullanımını desteklemekten sorumlu tutulmuştur. Uygulamada sosyal güvenlik bilgilerinin alışverişinde yeni teknolojilerin kullanımına yönelik çalışmaların çoğu Teknik Komisyon tarafından yürütülmektedir.[532]

İdari Komisyon aynı zamanda, üye devletlerin kurumları tarafından karşılanan masraflara ilişkin hesaplar belirlenirken hesaba katılması gereken unsurları belirler ve 74 üncü maddede sözü edilen Denetim Kurulu (Hesap Komisyonu) raporuna dayalı olarak üye devletlerin ilgili kurumları arasındaki yıllık hesapları tespit eder.[533] İdari Komisyonun görevleri arasında sayılabilecek bir diğer konu ise Avrupa Komisyonuna, tüzük taslakları veya mevzuatı iyileştirici kurallar önererek sosyal güvenliğin koordinasyonu sistemini iyileştirme ve günümüz şartlarına uyarlama çabasında bulunması görevidir.[534] Tüzük hükümlerine göre, İdari Komisyonun kendi çalışmalarına yardımcı olacak başka organları oluşturma yetkisi vardır.

---

531 883/2004 sayılı Tüzüğün 72/a-b-c-d hükümleri.

532 Fitzpatrick, s. 422.

533 883/2004 sayılı Tüzüğün 72/g hükmü.

534 883/2004 sayılı Tüzüğün 72/f hükmü.

İdari Komisyona bağlı çalışan bazı özel organlar bulunmaktadır. Bunlardan özellikle konumuzu ilgilendiren ve bazı temel görevleri yürütenlerden söz etmekte yarar vardır.

Veri İşleme Hakkında Teknik Komisyon (Bilgi İşlem Teknik Komisyonu): İlgili Tüzük kurallarına göre, Bilgi İşlem Teknik Komisyonunun oluşumu ve çalışma yöntemleri İdari Komisyon tarafından belirlenmektedir. 883/2004 sayılı Tüzüğün 73 üncü maddesi Teknik Komisyonun görevlerini; İdari Komisyona özellikle sosyal güvenlik ve standart kullanımı konusunda elektronik bilgi işlem hizmetlerinin yönetimine ilişkin yapılandırma kurallarını önermek, İdari Komisyonca karar alınmadan önce raporlar düzenlemek ve görüş bildirmek, İdari Komisyonun kendisine aktardığı sorunlarla ilgili her çeşit görevleri ve incelemeleri gerçekleştirmek ve son olarak elektronik bilgi işlem hizmetlerinin yerine getirilmesinde pilot projelerin bilgi işlem alt yapısının yönetimi görevini yürütmek olarak sıralamaktadır.

Denetim Kurulu (Hesap Komisyonu): Denetim Kurulu da İdari Komisyon tarafından kurulur ve emirleri bu Komisyondan alır. 883/2004 sayılı Tüzüğün 74 üncü maddesi Denetim Kurulunun oluşumunu ve görevlerini belirlemektedir. Denetim Kurulunun bu maddeye göre görevleri;

- *Üye devletler tarafından sunulan yıllık ortalama giderlerin tespit ve hesaplama yöntemlerinin doğrulanması,*
- *Üye devletlerin yıllık talep bildirimlerinin oluşturulması için gereken verilerin toplanması ve hesaplamaların yapılması,*
- *İdari Komisyona tüzüklerin uygulanmasının sonuçlarıyla, özellikle de mali yönleriyle ilgili periyodik hesapların sunulması,*
- *İdari Komisyon tarafından alınan kararlar için ihtiyaç duyulan veri ve raporların sağlanması,*
- *İdari Komisyona sosyal güvenliğin koordinasyonu sistemi ve özellikle de sistemin mali yönüne ilişkin olarak önerilerde bulunulması,*

- *İdari Komisyon tarafından kendisine verilen diğer görevlerin yerine getirilmesi şeklinde sıralanmaktadır.*

B. Koordinasyon Danışma Komitesi

883/2004 sayılı Tüzüğün 75 inci maddesi ile Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Koordinasyonuna İlişkin Danışma Komitesi adıyla bir birim oluşturulmuş ve bu komitenin görevleri tespit edilmiştir. 75 inci maddeye göre; Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Koordinasyonuna İlişkin Danışma Komitesi, her üye devletin göndereceği üç üyeden meydana gelmektedir. Bu üyeler; bir hükümet temsilcisi, işçi sendikalarından bir temsilci ve işveren sendikalarından bir temsilcidir.

883/2004 sayılı Tüzüğün 72/2 hükmüne göre; Danışma Komitesi, Avrupa Komisyonunun veya İdari Komisyonun talebi üzerine veya kendi girişimiyle;

- *Sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonuna ilişkin Topluluk hükümlerinin uygulanmasından doğan sorunları incelemek ve*
- *Aynı konularda İdari Komisyon için görüş oluşturmak görevlerini yerine getirmektedir.*

C. Uzlaşma Sistemi

987/2009 sayılı Tüzük, üye ülkeler arasında anlaşmazlıkları çözmek için özel uzlaşma yöntemi belirlemiştir. Adı geçen Tüzüğün 5 inci maddesi, bir üye devletin yetkili kurumu tarafından verilen belgelerin, verildikleri devlet tarafından geri çekilmedikleri veya hükümsüz ilan edilmedikleri sürece diğer üye devletlerin yetkili kurumları tarafından da kabul edilmesini gerektirir. Belgenin geçerliliğine veya bilgilerin doğruluğuna dair şüpheler olması halinde belgeyi alan üye devletin kurumu belgeyi veren kurumdan gerekli açıklamaların yapılmasını ve uygun durumlarda belgenin geri çekilmesini talep edebilir. Bu durumda belgeyi veren kurum belgeyi gözden geçirir ve gerekli olması halinde belgeyi geri çeker. İlgili kişinin sağladığı bilgilerle, belgenin veya destekleyici kanıtın geçerliliğiyle veya gerçeklerin doğruluğuyla ilgili şüphe duyulduğu durumlarda ikamet edilen yerin kurumu, yetkili kurumun talebi üzerine mümkün olması halinde bu bilginin veya belgenin

doğrulanması için gerekli işlemleri yerine getirecektir. İlgili kurumlar arasında anlaşmaya varılamaması halinde, belgeyi alan kurumun talepte bulunduğu tarihin üzerinden en az bir ay geçtikten sonra bu mesele yetkili merciler tarafından İdari Komisyona yönlendirilebilir. İdari Komisyon ise sorunun kendisine tebliğinden itibaren altı ay içinde taraflar arasında uzlaşma sağlamaya çalışır.[535]

987/2009 sayılı Tüzüğün 6 ncı maddesi mevzuatların geçici olarak uygulanması ve yardımların geçici olarak verilmesi hakkındadır. Buna göre, uygulanacak mevzuatın tespitinde iki veya daha fazla üye devletin kurumları arasında görüş farklılıkları bulunması halinde ilgili kişi geçici olarak üye devletlerden birinin mevzuatına tabi tutulacaktır.

Bu sorunun çözümünde yetkili kurumlar arasında uyuşmazlık çözülemezse bu durumda uyuşmazlığın ortaya çıktığı tarihten itibaren en az bir ay geçmesinden sonra uyuşmazlığa neden olan sorun İdari Komisyona havale edilebilir. İdari Komisyonun temel görevlerinden birisi uyuşmazlığa neden olan sorunları çözmek olduğundan bu talebi aldığı tarihten itibaren altı ay içinde tarafları uzlaştırma konusunda çaba sarf edecektir. Sonuç olarak İdari Komisyonun vereceği karara uyuşmazlığın tarafları uymakla yükümlü olacaklardır.

III. İdari İşbirliğinin Geliştirilmesi

İdari işbirliğinin kurumlar arasında güçlendirilmesi, etkin iletişimle yakından ilişkilidir. 883/2004 sayılı Tüzük kapsamında "idari işbirliği" ile ilgili hükümler aslında, 1408/71 sayılı Tüzükte aynı konu ile ilgili olarak ifade edilen hükümlerden farlı değildir. Yeni Tüzük, 1408/71 sayılı Tüzükte yer alan kişisel verilerin korunması ile alakalı belli hükümleri çıkarmış ve ayrı bir bende koymuştur. Bu suretle kurumların, serbest dolaşım kapsamındaki yükümlülükleri ile idari işbirliği ve iyi iletişime ilişkin görevleri mevcut tüzük içerisinde birleştirilmişlerdir. Burada sözü edilen idari işbirliği, kurumlar arası işbirliğini güçlendirmek ve mevzuat kapsamında

[535] Fitzpatrick, s. 432.

üye ülkelerden beklenen "yeni bir bakış açısıyla" uygulamada koordinasyon kurallarının işleyişini kolaylaştırmaktan ibarettir.[536]

Ulusal yetkili kurumlar, bu sistemde yer alan kuralların uygulanmasını kolaylaştırmak için işbirliği yapmadığı takdirde, birbirinden farklı olan ulusal sosyal güvenlik sistemlerini koordine etmek için uygulanan kuralların işleyişinde sorunlarla karşılaşılacaktır. İşte bu nedenden dolayı ilk koordinasyon tüzüklerinden günümüze kadar üye devletlerin birbirine iyi niyetle yaklaşması ve kendi mevzuatlarını uyguluyorlarmış gibi hareket etmeleri onlardan beklenmiştir.[537]

987/2009 sayılı Tüzüğün giriş kısmında (2 nci paragraf), sosyal güvenlik kurumları arasında daha etkili ve açık bir işbirliği, 883/2004 sayılı Tüzük kapsamına giren kişilerin haklarına erişimini hızlandıracak ve kolaylaştıracaktır, hükmüne yer verilmiştir. Bu bilgiden de anlaşılacağı üzere ilgili mevzuat kişi haklarını önemsemekte ve haklara ulaşımı hızlandırmak için de etkili ve açık işbirliğini bir ilke olarak kabul etmektedir.

İdari işbirliğinin üye devletlerin yetkili kurumları arasında güçlendirilmesine yönelik olarak 883/2004 sayılı Tüzüğün 76 ncı maddesi de bazı bilgiler içermektedir. Maddeye göre; üye devletlerin yetkili kurumları, Tüzüğün uygulanması aşamasında alınan önlemler ve ulusal yasalarında yapılan, Tüzüğün uygulanmasını etkileyebilecek bütün değişiklikler konusunda birbirlerine gereken bilgileri vermeleri gerekmektedir.[538]

Ayrıca yetkili kurumlar, bütün sorulara makul bir zaman dilimi içerisinde cevap vermeli ve buna bağlı olarak ilgili kimselere haklarını kullanmaları için gereken her türlü bilgiyi sağlamalıdır. 987/2009 sayılı Tüzüğün 89 uncu maddesine göre de İdari Komisyon, ilgili tarafların haklarından ve bu hakları tanımak için

[536] Overmeiren, s. 8.

[537] Fitzpatrick, s. 444.

[538] 883/2004 sayılı Tüzüğün 76 ncı maddesinin 1, 2, 3 ve 4 üncü fıkraları.

gereken idari formalitelerden haberdar olmalarını sağlamak için gerekli olan bilgileri hazırlamalıdır. Bu bilgiler, mümkün olduğu takdirde, elektronik ortamda halkın erişiminin olduğu internet sitelerinde yayınlanmalıdır. Bununla birlikte İdari Komisyon, bilgilerin düzenli olarak güncellenmesini ve ilgililere sağlanan hizmetlerin kalitesini denetlemelidir.[539] Uygulamada bu konuda İdari Komisyon tarafından hazırlanan ve denetlenen bu bilgi, belge ve her türlü denetimden üye devletlerin yetkili kurumları ve hak sahibi kişiler yararlanmaktadır.

İfade edilmesi gereken bir diğer konu da, bir üye devletin yetkilileri, kurumları ve mahkemeleri, kendilerine sunulan belgeleri veya yapılan başvuruları, Topluluk resmi dillerinden birisi olarak tanınan, başka bir üye devletin resmi dili ile yazıldıkları gerekçesi ile reddedemeyeceklerine ilişkin olandır. Bu kural da hem sistemin işleyişini hızlandırmakta hem de ilgili kişinin haklarını korumaktadır.[540]

Konu özetlenecek olursa; koordinasyon sisteminde işleyişin daha iyi hale getirilebilmesinde ana görev üye devletlerin sosyal güvenlik kurumlarına düşmektedir. Bu konuda gerekli prosedürlere Uygulama Tüzüğünde yer verilmiştir. Üye ülkeler arası yakın ilişkiler, özellikle AD'nin içtihatları ve geçmişten çıkarılan dersler sonucunda zenginleştirilmiş ve daha önem verilen bir iyi işbirliği sistemi ortaya konulmuştur. Sistem ile kurumlar arası veri paylaşımı, veri transferi ve sorunların çözümü konusunda yardımlaşma öngörülmektedir. Mali konularda ise ortak kurallar çerçevesinde kararlar alınmakta, anlaşmazlıklar olması halinde kurumlar arası görüşmelerle ve masrafların iadesini sağlamaya yönelik iyi iletişim ve işbirliği ile sorunlar çözülmektedir. Ayrıca özellikle; işsizlik sigortası gibi uygulaması üye ülkelerde birbirinden çok farklı olan sosyal güvenlik yardımları için daha iyi bilgi toplama ve bilgilerin karşılıklı değişimi konusunda önemli bir vurgu yapılmaktadır. Bu konuların her birinde başarılı olabilmenin temelinde iyi yönetim ve işbirliği ilkesi bulunmaktadır.[541]

---

[539] Fitzpatrick, s. 444.

[540] Fitzpatrick, s. 446.

[541] Overmeiren, s. 9.

§ 7. Sosyal Güvenlik Bilgilerinin Elektronik Değişimi

I. EESSI Hakkında Genel Bilgiler

Yeni Tüzüklerin getirdiği önemli ve temel yeniliklerden birisi de, üye devletlere sosyal güvenlik bilgilerini elektronik ortamda paylaşma zorunluluğu getirilmesidir (987/2009 sayılı Tüzük m. 4). 1408/71 ve 574/72 sayılı Tüzükler kapsamında bazı üye devletler iki taraflı elektronik paylaşımları uygulamaya geçirmiş olsalar da bu paylaşımlar belli sektörlerle sınırlı kalmış ve sektörlerin ve üye devletlerin tamamı için AB düzeyinde ortak bir sistem geliştirilememiştir. Yeni Tüzüklerin ortaya koyduğu hedeflere ulaşılabilmesi için ortak bir sistem oluşturulmaya çalışılmış ve kurulan bu yeni sisteme EESSI adı verilmiştir. Sistemin kurumlar arası işbirliğini teşvik etmede ve ilgili kişilerin haklarını daha iyi uygulanmasını sağlamada (örneğin ikramiyelerin daha hızlı alınması gibi) önemli bir rol oynaması öngörülmektedir. EESSI, esas olarak ulusal sosyal güvenlik kurumlarının sosyal güvenlik bilgilerini, serbest dolaşımda yer alan kişilerle ilgili olarak güvenli bir şekilde paylaşmasını sağlayan bir iletişim sistemidir.[542]

EESSI; vatandaşın erişimine açık bir kurumsal veritabanı ile belge dolaşımı için ve online rehber olarak kullanılabilecek bir ara yüz, Avrupa Komisyonu'nun yönetiminde, mesajların ülkeler arası dağıtımını sağlayacak merkezi bir uygulama (Koordinasyon Merkezi) ve ulusal idarelere yönelik bir yazılım uygulamasından (Referans Uygulaması) ibarettir.[543]

AB Komisyonu, sistemin altyapısını geliştirirken, üye devletler de sistemin tamamına bağlanabilmek ve gerektiğinde ülkelere özgü uygulamalar geliştirebilmek

---

[542] European Commission, **Explanatory Notes on Modernised Social Security Coordination Regulations (EC) No 883/2004 and 987/2009 (E – Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI)),** Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels, 2011, s. 1. http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=867 Erişim Tarihi: 02.03.2014

[543] European Commission, 2011 Electronic Exchance, s. 1.

için gereken adımları atmakla sorumludurlar. Günümüzde bu veri paylaşımına 32 ülke katılmaktadır.[544]

II. EESSI'ın Mevzuattaki Yeri ve Sistemin Amacı

EESSI için temel hukuki alt yapı maddesi, 883/2004 sayılı Tüzüğün 78 inci maddesidir. Maddeye göre, üye devletler koordinasyon tüzüklerine uygulanmak üzere gereken verilerin değişimi, girişi ve işletimi konusunda artan şekilde yeni teknolojilerden yararlanırlar. 987/2009 sayılı Tüzük m. 4/2 ve m. 88/4 hükümlerinde, ortak güven çerçevesi ve dizin hizmetleri kapsamında erişim noktaları aracılığıyla elektronik ortamda bilgi değişimi yapılması öngörülmektedir.[545]

Mevzuatta bu hükümlerin yer almış olması aslında başlı başına iyi iletişim ve sonuca hızlı ulaşabilme olgusunu meydana getirememiştir. Çünkü mevzuattaki bu tip kurallar aslında geçmişte uygulanan koordinasyon kuralları içerisinde yer almaktaydı. Ancak yeni teknolojilerin kullanılması bu konuda işlerliği arttıracak bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Kurumlar arası elektronik veri değişimi basitçe ifade etmek gerekirse; e-formlar ve elektronik veri işleme yollarıyla iletişimi hızlandırmaktadır. Aşağıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde işleyen bir sistem haline gelebilecek olan yeni teknolojilerin kullanımı yoluyla veri tranferi yapmak; daha çabuk, daha verimli, kesin ve daha az hatalı bir değişim sonucunu doğuracaktır.[546] Sistemin bir diğer özelliği de vatandaşların da bir rehber yardımıyla sosyal güvenlik koordinasyonu içerisinde yer alan ulusal ve yerel kurumlara ulaşabilmelerinin sağlanmış olmasıdır.[547] Bu durum vatandaşlara kolaylık sağlayacaktır.

883/2004 sayılı Tüzüğün 78 inci maddesi, Avrupa Komisyonu'nun, üye devletler veri işletim hizmetlerini oluşturduğu andan itibaren ortak çıkar faaliyetlerini

---

544 European Commission, 2011 Electronic Exchance, s. 1.

545 Fitzpatrick, s. 440.

546 Overmeiren, s. 9.

547 European Commission, 2010, s. 10.

desteklemesini gerektirmektedir. Daha özel bir yaklaşımla, AB Komisyonu, ulusal sosyal güvenlik sistemlerinden güvenli bir şekilde değiştirilmek üzere bilgi sağlamak için köprü görevi görecek olan bir Bilişim Teknolojisi (BT) altyapısını devreye sokmakla yükümlüdür. EESSI genel olarak, mevcut en önemli Avrupa çapındaki BT projelerinden biri olarak kabul edilmektedir. Sistemin işletim merkezi, koordinasyon kuralları kapsamında bulunan bütün sosyal güvenlik kurumlarının elektronik dizini olan EESSI Dizin Hizmetleri'dir. Dizin, EESSI içerisindeki iletilerin yönlendirilmesine yönelik bir temel olarak hizmet vermektedir.[548] Bu sistemin yaklaşık 50.000 ulusal kuruma bağının olması amaçlanmaktadır.[549]

EESSI'ın temel amacı, vatandaşlık haklarının korunmasını artırmak için sosyal güvenliğin koordinasyonuna ilişkin AB hukuku uygulamalarının bilgisayar ortamına aktarılmasını sağlamaktır. BT destekli değişimler;[550]

- *Sosyal güvenlik yardımlarının hesaplanması ve ödenmesi konusunda karar aşamasını hızlandıracak ve bu süreci kolaylaştıracak,*
- *Verilerin doğruluğu daha etkili bir şekilde teyit edilmesine imkân tanıyacak,*
- *Farklı sistemler arasında daha esnek ve kullanıcı dostu bir ara yüz oluşturacak ve*
- *Avrupa'daki bilgi değişimine ilişkin istatistiksel verilerin düzgün bir şekilde bir araya getirilmesini sağlayacaktır.*

Elektronik veri değişimi sistemi için finansman temini 883/2004 sayılı Tüzüğün 79 uncu maddesinde yer almaktadır. Maddeye göre, Avrupa Komisyonu aşağıdaki konulara ilişkin giderleri finanse edebilmektedir. Bunlar;

- *Üye devletlerin sosyal güvenlik yetkilileri ve kurumları arasında bilgi değişimi, özellikle de elektronik veri değişimi sağlamayı hedefleyen faaliyetler ve*

[548] Fitzpatrick, s. 440.

[549] European Commission, 2010, s. 10.

[550] Levin/Hirose, s. 36.; Fitzpatrick, s. 440.

- *Bu Tüzüğün kapsamına giren kişileri ve bu kişilerin temsilcilerini en uygun yollarla bu Tüzükten doğan hak ve yükümlülükler konusunda bilgilendirmeyi amaçlayan diğer bütün faaliyetlerdir.*

Elektronik veri değişimi konusunda dikkat edilmesi gereken bir konu da kişisel verilerin korunmasına ilişkindir. 883/2004 sayılı Tüzüğün 77 nci maddesi, kişisel verilerin korumasını sağlamaktadır. Maddeye göre; bir üye devletin yetkilileri kişisel verileri başka bir üye devletin yetkilileriyle paylaştığında, bu paylaşım verileri aktaran üye devletin veri koruma mevzuatına tabi olacaktır. Verilerin aktarıldığı üye devletin yetkililerinin yaptığı bütün paylaşımlar ile bu devletin sağladığı verilerin depolanması, değiştirilmesi ve yok edilmesi halleri ise alıcı üye devletin veri koruma mevzuatına tabi olmaktadır.[551]

III. Sistemin İşleyişine İlişkin Rehber İlkeler

Elektronik bilgi paylaşımının AB sosyal güvenlik koordinasyonu sistemine dâhil edilmesinin vatandaş ve kamu düzeyinde belli getirileri olacağına dair yorumlara rastlanılmaktadır. Böyle getirisi olacak önemli ve geniş çaplı bir uygulamanın iki yıllık süreç sonunda işler hale getirilmesi planlanmıştır. Yeni Tüzüklerde; aylıkların yeniden hesaplanması (883/2004 sayılı Tüzük m. 87/5 ve 87/6 ve 987/2009 sayılı Tüzük m. 94), uygulanabilir mevzuat (883/2004 sayılı Tüzük m. 87/8) ve elektronik veri paylaşımının getirilmesine yönelik geçiş süresi (987/2009 sayılı Tüzük m. 95) gibi hükümlere yer verilmiştir.[552]

Yeni Tüzükler 1 Mayıs 2010'da yürürlüğe girmiştir. Bununla birlikte 987/2009 sayılı Tüzüğün 95 inci maddesi, elektronik ortamda veri değişimi için bir geçiş süresi tanımaktadır. Maddeye göre; bütün üye devletler, Uygulama Tüzüğünün 4/2 maddesinin de öngördüğü gibi elektronik ortamda veri değişimi için gereken geçiş

---

551 883/2004 sayılı Tüzüğün 77 nci maddesi.

552 European Commission, **Explanatory Notes on Modernised Social Security Coordination Regulations (EC) No 883/2004 and 987/2009 (T – Transitional Period for Electronic Data Exchange),** Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels, 2011, s. 1. http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=867 Erişim Tarihi: 02.03.2014; Fitzpatrick, s. 442.

süresinde yararlanabilmektedirler. Her halükarda bu geçiş süreleri Uygulama Tüzüğünün yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 24 ayı aşamaz. Ayrıca geçiş süresinde ulusal sosyal güvenlik kurumları mevcut sistemlerinden yeni sisteme geçtikçe farklı formatlarda dokümanlarla uğraşmak zorunda kalacaklarından dolayı (özellikle SED ve e-formlar) altyapının yerleşmesi amacıyla, İdari Komisyon bu süreleri uygun gördüğü ölçüde uzatabilecektir.[553]

Elektronik bilgi paylaşımında geçiş süresine yönelik pratik düzenlemeler bu süre zarfında kurumlarca uygulanacak 10 rehber ilkeden oluşan İdari Komisyon Kararında (E1 Sayılı) belirlenmiştir. Elektronik bilgi paylaşımının geçiş süresine yönelik rehber ilkeler şunlardır:[554]

- *Olumlu İşbirliği: Geçiş döneminin en önemli prensipleri kurumlar arasında iyi işbirliği, pragmatizm ve esnekliktir. Geçiş süresinde karşılaşılabilecek her tür durumu önceden görmek mümkün olmadığından bu prensipler çok önemlidir.*
- *e-formların SED'lerle Değiştirilmesi: 1 Mayıs 2010'dan itibaren basılı Yapılandırılmış Elektronik Dokümanların (Structured Electronic Documents (SEDs)) yerini prensipte e-formlar alacaktır. Kağıt SED'ler henüz EESSI'ye geçmeyen kurumların kullandığı standart bir çıktıyla birlikte otomatik olarak çıkarılır. Kağıt SED'lerin yetkili versiyonu Komisyonun web sitesinde mevcuttur.*[555] *Ancak e-formların kullanımı; 1408/71 sayılı Tüzüğün, 1 Mayıs 2010 öncesindeki hak kazanımlarına ilişkin uygulamalarında devam etmektedir.*
- *Mevcut Ulusal Elektronik Uygulamaların İstisnaları: e-formlara dayalı mevcut ulusal elektronik uygulamalara devam eden ülke ve kurumlar geçiş sürecinde e-formları kullanmaya devam edebilirler.*

---

553 European Commission, 2011 Electronic Exchance, 2011, s. 2.; Fitzpatrick, s. 442.

554 European Commission, 2011 Transitional Period, ss. 1-3.; Fitzpatrick, s. 442.

555 **Portable Documents,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=857&langId=en&intPageId=980 Erişim Tarihi: 15.08.2014

- *İlgili Bilgi ve Belgenin Reddedilmemesi: Geçiş sürecinde "...bir kurum formatı, içeriği veya yapısı eski bile olsa başka bir kurum tarafından hazırlanan belgelerin üzerinde bulunan ilgili bilgileri kabul eder." Bu hüküm, vatandaşların haklarının Tüzüklerde bulunan hükümlere dayalı olduğu, belli bir doküman veya forma dayalı olmadığı prensibinden yola çıkar. Formlar ve belgeler yalnızca bilgi araçlarıdır. Yanlış araç kullanılması ilgili kişinin temel haklarını hiçbir şekilde zayıflatamaz. Eğer kabul eden kurumun belgenin içeriğine dair şüpheleri bulunuyorsa olumlu işbirliği adına belgeyi düzenleyen kurumla irtibata geçmesinde fayda vardır.*
- *Dokümanların Geçerliliğinin Devam Etmesi: Yeni Tüzüklerin 1 Mayıs 2010 tarihinde yürürlüğe girmesinden önce yayımlanan e-formlar ve Avrupa Sağlık Sigortası Kartları geçerliliğini korur. Bu dokümanlar geçerlilik tarihi sona erene kadar veya geri çekilene ya da değiştirilene kadar kurumlar tarafından işleme konur (987/2009 sayılı Tüzük m. 5).*
- *EESSI'nin Aşamalandırılmasında Esnek Yaklaşım: Üye devletler Erişim Noktaları kanalıyla EESSI kapsamına girdikçe, sektör sektör aşamalı olarak EESSI'ye geçer. Ayrıca üye devletler ancak sektörlerin tümünün sisteme girişi sağlandıktan sonra EESSI'ye katılmayı tercih edebilirler.*
- *EESSI'ye Katılımın Kriterleri: EESSI'ye katılım, ilgili sektörün/Erişim Noktasının öteki üye devletlerin Erişim Noktaları ile bu sektördeki tüm mesajları alıp verebileceği anlamına gelir. "Erişim Noktası"nın tanımı 987/2009 sayılı Tüzük m. 1/1-a'da; adrese dayalı elektronik irtibat noktası, bir nevi otomatik yönlendirme imkânı sunan bir organ, otomatik kontrol ve yönlendirme yapılmasını sağlayan yazılıma dayalı, akıllı yönlendirme ve/veya insan müdahalesi ile yönlendirme yapan organ şeklinde yapılmıştır. EESSI yalnızca Erişim Noktaları kanalıyla üye ülkeler arasında bilgi alışverişiyle ilgili olduğundan EESSI'li olmak ulusal düzeydeki tüm bilgilerin de elektronik ortamda paylaşılması gerektiği anlamına gelmemektedir. Böyle yapılması önemle tavsiye edilmekle birlikte bilginin Erişim Noktalarından kurumlara veya kurumlardan noktalara dağıtılması tamamen üye devletlerin yetkisi dâhilindedir.*

- *"Karışık Uygulama" Yapılmaması: Geçiş Döneminde kurumlar arası bilgi alışverişi ya EESSI içinde ya EESSI dışında yapılmalıdır ("karışık uygulama"ya izin verilmez). Bu da her iki kurum da kendi Erişim Noktaları kanalıyla EESSI'ye dâhil olmuşsa pratikte bilgi paylaşımının yalnızca EESSI üzerinden gerçekleşebileceğini gösterir. Eğer kurumlardan yalnız birisi EESSI'ye katılımını gerçekleştirmiş ise bilgi alışverişi EESSI dışından yapılır.*
- *Standart Basılı SED Çıktıları: Geçiş döneminde kullanılacak kâğıt SED'ler İdari Komisyon'un belirlediği standart ebatlarda olur. Kâğıt SED'lerin yetkili versiyonlarına Komisyon'un resmi web sitesinin altındaki "Official documents/Resmi belgeler" kısmından ulaşılabilir.*

§ 8. Koordinasyon Kurallarının İşleyişi İlişkin Temel Konular

I. Hiyerarşide Üstünlük

Yeni Tüzükler kapsamında uygulanmakta olan koordinasyon sisteminde öncelikle ifade edilmelidir ki AB sosyal güvenlik kuralları ile ulusal sosyal güvenlik kurallarının çatışması halinde üstünlük AB kurallarındadır. Sosyal güvenlik koordinasyon kuralları AB içerisinde en geçerli kurallar arasındadır. Tüzük olarak, bu kurallar genel ve kesin bir hükme sahip olup doğrudan bütün üye devletlerde uygulanmaktadır. Başka bir deyişle, bunlar herkesi bağlar ve ulusal makam ve yönetimlerce, sosyal güvenlik kurumları ve mahkemelerce göz önünde bulundurulmak zorundadırlar. Ulusal kanun hükümlerinin AB sosyal güvenlik koordinasyon kuralları ile çeliştiği durumlarda, AB kuralları öncelikle uygulanma hakkına sahiptirler. Örneğin; bazı üye devletlerin kanun lafzına göre, kimi yardımlardan yararlanabilme hakkı söz konusu ülkelerin uyruğuna tabi olma şartına bağlıdır. Ancak bu şart, sosyal güvenlik koordinasyon ilkelerinden biri olan ayrımcılık yapmama ilkesine dolaylı olarak zarar verdiğinden ötürü 883/2004 sayılı Tüzük uygulamalarında geçersiz kabul edilmektedir. Bu şekilde serbest dolaşımda bulunan kişilerin hakkı koruma altına alınmaktadır. Dolayısıyla gerek Topluluk düzenlemelerine yapılan sınırlayıcı yorumlar yüzünden gerek bu düzenlemelerin doğru bir biçimde uygulanmamasından gerekse belirli bir yardımın kapsam dışında

olduğu düşünülmesinden, kimi problemler ortaya çıkmaktadır. Böyle durumlarda, ilgili Tüzük hükümlerinin serbest dolaşımda bulunan kişi için doğrudan uygulanabilir ve öncelikli kurallar olmasından dolayı herhangi bir hak kaybı yaşanmamaktadır.[556]

II. Belge ve Prosedürlerle İşleyen Bir Sistem

Tüzüklerin pratikte işleyişinde önemli role sahip olan ikinci konu işleyişin belgeler ve prosedürlere dayalı olmasıdır. Ulusal seviyede olduğu gibi uluslararası seviyede de belgeler ve resmi prosedürler kişilere, haklarının tespiti konusunda yardımcı olmak amacıyla hazırlanmıştır. Bu belge ve prosedürler, ülke dışı sosyal güvenlik kurumlarıyla ilgili iş ve işlemlerin yürütülmesinde gerekli ve zorunludur. Bunun yanı sıra bu belgelerle, kişiler makul bir süre içerisinde haklarına kavuşabilmektedirler.[557]

Ülke dışı kurumlar için bu belge ve usuller önemlidir. Söz konusu ülke dışı kurumlar, örneğin kişinin hangi ülkede sigortalı olduğunu, o ülkenin mevzuatına göre belirlenen yardımlardan yararlanma koşullarını karşılayıp karşılamadığını ve hangi kurumun kişiye ve/veya aile bireylerine yardımı ödeyeceğini bilmek zorundadırlar. Ayrıca her işlem yapıldığında ülke dışı kurumun; başka bir ülkedeki yetkili kuruluşun adını ve adresini öğrenmek, bilgi için dilekçe hazırlamak, dilekçeyi yetkili kuruluşa göndermek ve bir karar verebilmek için dilekçenin cevabını beklemek gibi birçok bilgiyi araştırması o kurum için gereğinden çok zaman kaybı anlamına geleceği bilinmektedir. Bu tür uzun ve yavaş ilerleyen prosedürlerden kurtulabilmek yeni Tüzüklerle birlikte sosyal güvenlik kurumları arasında hızlı ve etkili, sınırlar arası iletişimi sağlayabilecek özel belgeler hazırlanmıştır. Bu belgeler, kişilerin alabileceği yardımları belirlemek ve haklarını kanıtlamak için gerekli olan her türlü bilgiyi içermektedir. Burada kişilere düşen görev, ülkelerinden ayrılmadan önce, yetkili kurumlardan gerekli belgeleri temin etmeleridir. Böylece başka bir ülkeye gidildiğinde, belgelerin teslim edileceği ikamet veya kalma yeri kurumları,

[556] Lhernould, s. 28.; European Commission, 2004, s. 41.

[557] European Commission, 2004, s. 41.

herhangi bir erteleme olmadan kişilerin durumuyla ilgilenecektir. AB sosyal güvenliğin koordinasyonu konusunda kullanılan bazı önemli belgeler şunlardır:[558]

- *Yurtdışında çalışan işçiler ve hastalık ve doğum yardımları için E100 serisi*
- *Emeklilik maaşı hesaplama ve ödemeleri için E200 serisi*
- *İşsizlik ödeneği hakkı için E300 serisi*
- *Aile ödeneği hakkı için E400 serisi*

Yukarıda belirtilen belgelerde yeni Tüzüklerle birlikte bazı değişikliklere gidilmiştir. 2010 itibariyle, taşınabilir dokümanlar olarak isimlendirilen bu belgeler EHIC belgesi ile birlikte 10 tip olarak ifade edilmektedir. Bunlar:[559]

- *Uygulanabilir Mevzuat (Applicable Legislation; A1)*
- *İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları (Occupational Diseases and Accidents at Work; DA 1)*
- *Aylıklar (Pensions; P1)*
- *Hastalık Yardımları (Sickness; S1, S2, S3, EHIC)*
- *İşsizlik (Unemployment; U1, U2, U3)*

Taşınabilir doküman; sosyal güvenlik idarelerinin vatandaşa verdiği, özel olarak hazırlanmış, her bir dokümanın tek bir kişiye özgü olduğu, kişilere ait isim ve diğer tanımlayıcı bilgilere yer verilen, dokümanın altında düzenleyen sosyal güvenlik idaresinin mühür ve imzasının da bulunduğu belgeler olarak tanımlanmaktadır. Bu taşınabilir dokümanlar; hamiline bilgi verme, hamilin haklarını yerine getirme ve belli prosedürlerin başlatılması yetkisi verme amaçlı olarak çıkarılmaktadırlar. Taşınabilir dokümanlar; hamiline hitap eder veya bir resmi yetkiliye sunulmak üzere hazırlanmış olabilir. Sosyal güvenlik koordinasyonuna yönelik taşınabilir dokümanın sol üst köşesinde AB bayrağı, sağ üst köşesinde sosyal güvenlik koordinasyonu

---

[558] European Commission, 2004, s. 42.; Bu formlar http://www.expatax.nl/workeforms.php Erişim Tarihi: 13.06.2014 adresinde yer almaktadır.

[559] Levin/Hirose, 2010 b, ss. 38-39.; European Commission, **Explanatory Notes on Modernised Social Security Coordination Regulations (EC) No 883/2004 and 987/2009 (P – Portable Documents),** Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels, 2011, s. 2. http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=867 Erişim Tarihi: 02.03.2014; European Commission, 2010, ss. 48-50.

referansı, altında ise düzenleyen kurumu temsil eden bir ifade bulunur. Taşınabilir dokümanlar genel olarak A4 sayfası şeklinde düzenlenir. Bu dokümanlarda hamilinin sosyal güvenlikle ilgili hak ve ödevlerinin yanı sıra bunların nasıl kullanılacağı konusunda bilgilere yer verilmektedir. İstisnai olarak EHIC belgesi cep boyutunda plastik bir karttır. Bu dokümanların önemli işlevi, AB sosyal güvenlik koordinasyonu içerisinde ulusal sosyal güvenlik idareleri arası haberleşmeleri gerçekleştirmektir.[560]

Bu belgeler, söz konusu sosyal sigorta kurumları arasında işbirliğini temin etmek için kullanıldığı gibi belgelerin arkalarında, başka bir üye ülkedeki kurumların isim ve adresleri vb., faydalı bilgilerin de mevcut olması gibi yararları da vardır. Eğer gerekli belgeleri kişi ülkesinden ayrılmadan önce edinmemişse bu kişi gittiği ülkede yardımlardan yine de yararlanabilir. Bu durum kişinin hakkına engel değildir. Çünkü gidilen devlet diğer üye devletin yetkili kurumundan gerekli belgeleri doğrudan temin etme hakkına sahiptir.

İlgili Tüzüklerde ifade edilen belge ve prosedürler, birçok üye devletin sosyal güvenlik kurumları arasındaki sınırlar arası ilişkileri kolaylaştırmak ve kişi haklarını kayba uğramaksızın temin etmeye yönelik hazırlanmışlardır.

III. Yabancı Dil ve Sosyal Güvenlik Hakları Konusunda Bilgilendirilme

AB sosyal güvenlik koordinasyon kurallarının işleyişinde dikkate değer bir konu da yabancı ülkelerde bulunan kişiler için yabancı dil konusunda karşılaşacağı sorunlardır. Kişinin yabancı bir ülkede çalışması neticesinde bazı zorluklarla karşılaşması kaçınılmazdır. Sosyal güvenlik alanındaki anlaşılması güç terimlerin varlığı nedeniyle yabancı dil bir sorun olarak kişilerin karşısına çıkabilir. Bulunulan ülkedeki dil konusunda bilgi sahibi olmamak veya yabancı bir dil bilmemek yanlış anlamalara kolaylıkla sebebiyet verebilir ve bu yüzden hak kayıplarına veya hakka kavuşmada gecikmelere neden olabilir.[561] Bu yüzden, sosyal güvenliğe ilişkin

[560] European Commission, 2011 Portable Documents, ss. 1-2.

[561] European Commission, 2004, s. 43.

koordinasyon kuralları ve modern Tüzüklerle getirilen sistem kişiye, yabancı kurumlarla iletişim halinde, dilden kaynaklanan problemleri önlemek ve onlara yardımcı olabilmek için bazı önemli hükümler içermektedir.

Kişinin başka bir üye ülkeye gitmesi halinde, gerekli olan farklı belgeler, AB ve AEA'daki bütün resmi dillerde hazırlanabilmektedir. Bu nedenle ibraz edilen belge kodlarına bakılarak neyin talep edildiği kolaylıkla anlaşılabilmektedir. Dilden kaynaklanan sorunlar da bu suretle aşılabilmektedir.[562]

Başka bir deyişle, zorunlu veya uygun görüldüğünde hak talepleri, belgeler ve kişiye ait sertifikalar talep edenin kendi anadilinde (sosyal güvenliğin koordinasyon kurallarına dâhil ülkelerden birinin dili ise) ibraz edilebilir. Bu şekildeki bir ibraz kişinin hak talebi üzerine verilecek kararı geciktirmekle birlikte çoğu zaman kişiye kendisini daha açık ifade edebilme ve yanlış anlamalardan kurtulma olanağını sunmaktadır. Tüzükler bu belgelerin, belgeyi teslim alan ülkenin kendi diline çevirmesini öngörmektedir. Kısacası dil çevirileri konusunda her üye devletin yükümlülüğü bulunmaktadır. Sonuç olarak AB sosyal güvenlik koordinasyon kurallarının uygulanmasında yabancı dil konusu bir sorun olarak görülmemektedir.[563]

IV. Koordinasyon Kurallarının Yargısal Denetimi

Pratikte kişilere, koordinasyon sisteminin işleyişini denetleme hakkı da tanınmıştır. Uzmanlar için bile, sosyal güvenlik koordinasyon kurallarının bütün detaylarını bilmek ve bunları her zaman doğru bir şekilde uygulamak neredeyse imkânsızdır. Bunun yanı sıra yerel kuruluşların, iç hukuk veya AB hukukunun ilgili hükümlerine ve hem ulusal mahkemelerin hem de AD'nin ilgili içtihat hükümlerine aşina olmaması, var olan hükümlerin ilgili kuruluşlarca çok dar veya çok geniş yorumlanması, resmi metinlerdeki mevcut boşluklar ve bir mahkeme kararı gerektiren daha önce görülmemiş durumların varlığı gibi uygulamada görülen bazı sorunlar nedeniyle kişiler her zaman haklarını yargı yoluna başvurmak suretiyle elde

562 European Commission, 2004, s. 44.

563 European Commission, 2004, s. 44.

etme yolunu seçebilirler. Bu hak AB sosyal güvenlik koordinasyon kurallarınca serbest dolaşımda yer alan kişilere tanınmıştır. Yargı yoluna başvurma hakkı; ulusal yargı makamları ve AD önünde kullanılabilmektedir.[564]

Mahkeme prosedürleri üye ülkelere göre değişiklik gösterir. Normalde, bir dosyayı mahkemeye götürebilmenin ön koşulu sosyal güvenlik kurumları nezdinde bütün itiraz yollarının tükenmiş olmasıdır. Eğer bu yapılmamışsa, mahkemeye gitme hakkı kullanılamayacaktır. Ayrıca, eğer yapılan itirazı değerlendirme yetkisine sahip olan kuruluşça verilen nihai karardan sonra oldukça çok zaman kaybedilmişse yani hak zamanaşımına uğratılmışsa kişi yargı yoluna yine gidemeyecektir. Bu tip durumlara dikkat edilmesi hakkın korunması açısından önemlidir.[565]

Kişilerin hakkını aramasında kendilerine yardımcı olan ve son kararı veren yargı organı AD'dir. Sosyal güvenlikte koordinasyon kuralları kabul edildiğinden beri, AD, bu kuralları yorumlayarak, çoğu göçmen işçiler ve onların aile üyelerinin menfaatine olan 500'ün üzerinde karara varmıştır. Bu sayı, Avrupa vatandaşlarının sosyal güvenlik haklarının korunmasında AD'nin önemini açıkça göstermektedir. Ayrıca, AD içtihatlarını dikkate alan üye ülkeler sosyal güvenlik uygulamalarında daha başarılı olmaktadırlar.[566]

---

564 European Commission, 2004, s. 45.

565 European Commission, 2004, s. 46.

566 European Commission, **Partial Revision of Regulations (EC) 883/2004 and 987/2009,** 2013, s. 1. http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2013_empl_003_coordination_social_security_systems_en.pdf Erişim Tarihi: 11.08.2014; European Commission, 2004, ss. 46-47.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL GÜVENLİK KOORDİNASYON KURALLARINA TÜRKİYE'NİN UYUMU

§ 1. Koordinasyon Kurallarına Uyum Konusunda Durumumuz

Türk sosyal güvenlik sisteminde, AB'ye giriş sürecinde, özellikle son dönemlerde önemli yenilikler yapılmıştır. Bazı kaynaklarda reform olarak nitelenen bu yeniliklerin başında sosyal sigorta kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi suretiyle ihdas edilen Sosyal Güvenlik Kurumu'nun (SGK) faaliyetlerine başlaması gelmektedir.[567] SGK'nın yaptığı çalışmalar sonucunda sosyal güvenlik haklarına erişim kolaylaştırılmıştır. Bu yeniliğin yanı sıra 2008 yılında yürürlüğe giren 5510 sayılı Kanun ile temel üç kanunun hükümleri aynı kanun çatısı altında birleştirilmiştir. Bu suretle çalışan herkes zorunlu sigortalı sayılmış ve bunların aile bireyleri de sisteme dâhil edilmiştir. Ayrıca, 5510 sayılı Kanun kapsamında önemli bir yenilik olarak Genel Sağlık Sigortası faaliyete geçirilmiştir. Bu suretle özellikle sağlık alanında toplumun tamamına yakını kapsam içine alınmıştır.

AB'ye girişte sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği konusu ülkemiz açısından en önemli risklerden birisi olarak görülmektedir. Özellikle sistemin finansman ihtiyacının temini amacıyla, sigortalı kişi sayısının arttırılması ve prim tahsilinin düzenlenmesi hususlarında geçmişten beri çalışmalar yapılmıştır. Bu konudaki en temel çalışmalar; emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim faizleri ve bir

[567] Artık toplumumuzda AB'ye tam üyeliğin Türkiye'deki istikrarı sağlamlaştıracağı, AB üyeliği sayesinde Türkiye'deki gelir dağılımının çok daha adil bir nitelik kazanacağı ve bölgesel gelişmişlik farklılıkları azalacağı, çevre, eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik ile çalışma ilişkileri başta olmak üzere, toplum yaşamının birçok alanında belirgin iyileşmeler yaşanacağı, bürokratik hantallıkla ve yolsuzlukla mücadelede önemli ölçüde yol alınabileceği, küresel boyutta bakıldığında AB gibi siyasal, ekonomik ve sosyal anlamda güçlü bir birliğe üye olacak olan Türkiye'nin dünya ölçeğindeki konumunun ve rolünün güçleneceği görüşleri hâkim olmuştur. Bu gerekçelerden ötürü Türkiye'nin ekonomik, siyasi ve sosyal konularda uyumlaştırma adımlarını daha istekli attığı düşünülmektedir. Bkz. Özer M. Akif, Avrupa Birliğine Tam Üyeliğin Eşiğinde Türkiye, **Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi,** Cilt: 16, Sayı:1, 2009, ss. 104-105.

kısım cezaların silinmesi suretiyle prim tahsilât oranlarının yükseltilmesi, denetim ve bilinçlendirme çalışmaları yoluyla da sigortalı kişi sayısının arttırılması olarak sıralanabilir.

Ülkemizde; sosyal sigorta kolları prime dayalı, kısa ve uzun vadeli riskleri içermektedirler. 102 sayılı ILO Sözleşmesi'nde yer alan sosyal güvenlik risklerinden iş kazası ve meslek hastalığı, analık ve hastalık sigortaları kısa vadeli sigorta kolu olarak değerlendirilmektedir. Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası ise uzun süre prim yatırmaya dayalı işlediğinden dolayı uzun vadeli sigorta kolları olarak kabul edilmektedirler. Bunların yanı sıra 1999 yılından itibaren işsizlik sigortası sistemi ülkemizde uygulamaya konulmuştur. Aile sigortası ise şu an itibariyle ülkemizde uygulanmamaktadır. Primli sistem dışında kalan ve herhangi bir prim ödenmeksizin faydalanılan primsiz sistem ise mevzuatımız açısından sosyal sigorta kolu olarak görülmemektedir.

1982 Anayasası sosyal güvenlik konusuna ilişkin olarak; 56 ncı maddesinde sağlık hizmetlerinin devletin kontrolünde planlanarak sunulacağından, 60 ıncı maddesinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve devletin bu konuda gerekli sistemi kuracağından, 61 inci maddede sosyal güvenlik açısından özel olarak korunacak kişilerden ve 62 nci maddede ise yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının sosyal güvenlik haklarının kaybını önleyecek tedbirlerin alınacağından söz edilmektedir. AB uygulamalarında önemli olan eşitlik ilkesine de 10 uncu maddede yer verilmiştir. Bunların yanı sıra sosyal güvenliği dolaylı olarak ilgilendiren hükümler de 1982 Anayasası'nda bulunmaktadır. Bu hükümler doğrultusunda yapılan bazı kanun çalışmaları da ülkemiz sosyal güvenlik sistemini meydana getirmektedir.

AB'nin, Türkiye ile AB'ye tam üyelik konusunda 3 Ekim 2005 tarihinden itibaren müzakerelere başlama kararı almasıyla birlikte müzakere başlıkları

doğrultusunda mevzuattan ve uygulamadan kaynaklanan uyum sorunları analiz edilmiş ve yapılacak değişiklikler konusunda planlamaya gidilmiştir.[568]

AB ile Türkiye arasında sürdürülen katılım müzakerelerinde işçilerin serbest dolaşımı konusunu düzenleyen 2. faslın alt ana başlıklarından birisi sosyal güvenliğin koordinasyonuna ilişkindir. Bu faslın açılacağı zamana ve koordinasyona ilişkin çalışmaların neler olduğu henüz belirlenmemiştir.[569] Ancak bu durum beklenmeden AB'ye üye olan ülkelerin üyelik öncesi yaptıkları hazırlıklar örnek alınarak bazı çalışmaların yapılması gereklidir.

Sosyal politika ve istihdam başlıklı 19. fasıl ise sosyal güvenlik alanını ilgilendiren bazı konuları içeren bir müzakere faslıdır.[570] Özellikle; iş sağlığı ve güvenliği, ayrımcılıkla mücadele ve sosyal güvenlikte fırsat eşitliğinin sağlanması bu faslın ana başlıklarındandır.

Bu alanlarda gerekli uyum çalışmalarının yapılması konusunda ülkemizde birçok kurumun görevi bulunmakla birlikte; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) ve SGK asli görevli kurumlardır. AB'ye katılım öncesi sosyal güvenlik konusunda ve özellikle koordinasyon sistemine girişin sağlanması amacıyla gerekli olan mevzuat değişikliklerinin ve idari kapasitede yeniliklerin yapılması bu kurumlar tarafından yerine getirilecek olan hususlardır.

---

568 Keskin, ss. 250-256.; Kilis Valiliği, **Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri,** Kilis, 2011, s. 8.; Avrupa Birliği Komisyonu tarafında 2005 yılında açıklanan Türkiye İçin Katılım Müzakereleri Çerçeve Belgesi AB'ye katılım sürecinin işleyişi konusunda teknik alt yapıyı planlamaktadır.

569 Bu fasıl 2013 Şubat itibariyle Taslak Tarama Sonu Raporları Henüz Onaylanmayan (Konsey'de Görüşülmesi Süren) Fasıllardan birisidir. Kısacası bu fasıl müzakere sürecinin henüz başındadır.

570 Bu fasıl 2013 Şubat itibariyle Konsey'de Onaylanıp Açılış Kriteri Belirlenen Fasıllardan birisidir. Bu fasıl 2 numaralı faslın bir aşama önündedir.; Sosyal politika ve istihdamın alt başlıklarından birisi de sosyal korumadır. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin 2003 yılında yayınladığı Katılım Ortaklığı Belgesi'nin Sosyal Politika ve İstihdam başlığı kısmında sosyal güvenliğin önemi "AB uygulamalarına paralel bir ulusal strateji hazırlanmasını ve sosyal güvenlik ve emeklilik sistemi reformunu mali bakımdan sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla konsolide etmek ve sosyal güvenlik ağını güçlendirmek suretiyle, sosyal korumanın daha fazla geliştirilmesi" şeklinde ifade edilmiştir. Bkz. Özerdem Füsun, Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye'nin Uyumu, **Yardım ve Dayanışma Dergisi,** Yıl: 1, Sayı: 1, 2010, s. 21.

Bunun yanı sıra özellikle 883/2004 sayılı Tüzük ile Uygulama Tüzüğünden kaynaklanacak olan sınır ötesi yükümlülüklerin yerine getirilmesi, göçmen işçi ve onların aile bireylerinin ülkemizde çalışması durumunda doğabilecek sosyal güvenlik hakları ve özellikle sağlık haklarına ilişkin alt yapının hazırlanması, finansmanın temini ve idari yapının güçlendirilmesi konularında gerekli çalışmaların AB'ye giriş öncesi tamamlanması gereklidir. Ayrıca ülkemiz sosyal güvenlik mevzuatında yer almayan primli ve primsiz sigorta kollarının mevzuat kapsamına alınması ve bunların AB ülkelerindeki yardım türleri ile benzer hale getirilmesi koordinasyonu kolaylaştıracak bir etkiye sahiptir. Diğer yandan sistemimizde yer alan sigorta kollarından yararlanma şartlarının iyileştirilmesi, sağlanan yardımların da geliştirilmesi gereklidir.

Ülkemiz sosyal güvenlik sisteminin genel bir değerlendirmesinin yapılacağı bu bölümde sistemimizin, AB sosyal güvenlik koordinasyon sistemine uyumlu olup olmadığı irdelenecektir. Bu konuda öncelikle kalkınma planlarında sosyal güvenlik konusuna bakış, AB ile müzakere süreci ve geçmişten günümüze kadar ülkemizin bu konuda atmış olduğu adımlar ve özellikle müzakerelerin başlamasından sonra yapılanlar, yapılması gerekenler ifade edilecektir. Bu suretle sosyal güvenlik konusunda; AB'ye katılım öncesi durumumuz ortaya konulacak, eksikliklerin giderilmesi için önerilerde bulunulacak, ülkemizin sosyal güvenliğin koordinasyonu sistemi ile karşılaşacağı sorunlara ve yükümlülüklerine değinilecektir. Sosyal güvenlik hakkı ve sağlık hizmetlerinin sunulması konusunda ülkemiz önemli bir mali yükün altına gireceği de açıktır. Bu yüzden sunulacak hizmetlerin öncesinde finansmanın sağlanması hususu da önemli bir konudur.

Sosyal güvenlik haklarının maddi kapsamının ve kişisel kapsamın genişletilmesi gibi iki temel sorun da gelecekte ülkemizi zorlayacak konulardandır. Bu konularda mevzuat değişiklikleri önem arz etmektedir. Özellikle sigortalı kişi sayısının arttırılmasına yönelik denetimlerin yapılması hem kayıt dışı işçiliği hem de bundan doğacak sorunları azaltacak bununla birlikte sistemin ihtiyaç duyduğu finansmana ulaşımı kolaylaştıracaktır. Bu konuda halkın da teknolojik araçlar

kullanılmak suretiyle uyarılması ve onlara hak arama yollarının sunulması, sosyal güvenliğin kişisel kapsamının genişletilmesine yarar sağlayacaktır.

§ 2. Kalkınma Planlarında Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenliğin temel amacı, bireyleri sosyal risklere karşı korumak ve kimseye muhtaç olmayacak şekilde hayatlarını devam etmelerine olanak sağlamaktır. Bu amacın gerçekleştirilmesi için 1963 yılından beri kalkınma planlarında sosyal güvenlik konusuna yer verilmektedir. Konunun öneminden ötürü son üç kalkınma planında sosyal güvenlik sistemi, özel ihtisas komisyonu raporlarıyla detaylı olarak irdelenmektedir. Bunların yanı sıra AB uyum çalışmaları konusuna da son raporlarda özel olarak değinilmektedir. Bu durum sosyal güvenlik konusuna ülkemizin yaklaşımını ve verdiği önemi göstermesi açısından dikkate değer bir durum olarak görülmektedir.

Kalkınma planları, ülkemizde; insan hakları ve özgürlüklerini, milli dayanışmayı, sosyal adaleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmek ve teminat altına almak ve insan haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlamak amacıyla düzenlenmektedir.[571] 1963 yılında yürürlüğe konulmuş olan ilk kalkınma planından bu yana ülkemizde 10 kalkınma planı uygulanmıştır.[572]

Planlı kalkınma modelinin uygulandığı ülkemizde sosyal güvenlik sistemindeki gelişmeler toplumun kalkınması açısından önemlidir.[573] Burada, AB sosyal güvenlik koordinasyon sistemine uyum açısından geçmişten günümüze sosyal güvenlik sistemimizin gelişimi kalkınma planları çerçevesinde irdelenecektir. Özellikle; idari kapasitenin gelişimi, finansman sorununun çözümü ve sosyal güvenlik kapsamının genişletilmesi konularında planlanan çalışmalara değinilecektir.

---

571 Devlet Planlama Teşkilatı, **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967),** Ankara, 1963, s. önsöz. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan1.pdf Erişim Tarihi: 15.11.2014

572 Onuncu Kalkınma Planı son kalkınma planımız olup 2014-2018 yılları arasında uygulanacaktır.

573 Seçer Şebnem, Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** Cilt: 1, Sayı: 3, 1999, s. 48.

I. 2000 Yılına Kadar Uygulanan Kalkınma Planları

Ülkemizde 1963-2000 yılları arasında 7 kalkınma planı uygulanmıştır. Bu planlar genel olarak uygulandığı dönemin sosyal ve ekonomik yapısına uygun olarak düzenlenmiştir. Birinci Kalkınma Planında ifade edildiği üzere; ülkemiz kalkınma felsefesinin özü, mümkün olduğu kadar geniş halk topluluklarını daha yüksek bir yaşama seviyesi ve sosyal güvenliğe ulaştırmaktır. Dolayısıyla da yurt ölçüsünde bir fırsat eşitliğinin sağlanması planlamanın genel amacıdır.[574]

Bu yıllar arasında uygulanan kalkınma planlarında sosyal güvenliğe ilişkin olarak ifade edilebilecek temel sorunların başında sosyal güvenliğin tüm topluma yaygınlaştırılamaması gelmektedir. Planlı dönemde ülkemizde sosyal güvenlik alanında önemli gelişmeler kaydedilmekle birlikte AB yolundaki ülkemiz açısından bu gelişmelerin yeterli olmadığı düşünülmektedir.[575]

Bu dönemde uygulanan ilk kalkınma planı 1963-1967 yılları arasındaki döneme ilişkindir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planına göre; sosyal sigorta çalışmaları, insanların geçmişten beri geleceğe güvenle bakabilme konusunda duydukları ihtiyacı karşılamak için meydana getirilmiştir. Ekonomik açıdan az gelişmiş olan ülkemizde sosyal güvenlik yolu ile sağlanacak yardımlara ihtiyacın daha fazla olduğu bu nedenle sosyal güvenlik alanında 15 yıl içinde; herkes için ihtiyarlık ve sağlık sigortalarını kapsayan genel bir sosyal güvenlik düzeninin kurulması, bütün sosyal güvenlik çalışmalarının bir elden yürütülmesi, serbest meslek erbabı, esnaf ve sanatkârların sosyal güvenlik düzeni içine alınması ve işsizlik sigortası sisteminin kurulması gibi temel hedefler belirlenmiştir.[576]

Ülkemizde, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde sosyal güvenlik; İşçi Sigortaları Kurumu, Emekli Sandığı ve Ordu Yardımlaşma Kurumu olmak üzere üç

---

574 Devlet Planlama Teşkilatı, **(1963-1967),** s. 47.

575 Alagöz Mehmet/Yapar Sinem, Kalkınma Planları Çerçevesinde Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sorunu, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** Sayı: 10, 2003, s. 440.

576 Devlet Planlama Teşkilatı, **(1963-1967),** s. 109.

ana kurum tarafından yürütülmüştür. İşçi Sigortaları Kurumu sosyal güvenlik çalışmalarını en geniş anlamıyla uygulayan tek kurum olarak; iş kazaları ve meslek hastalıkları, ihtiyarlık ve hastalık risklerine karşı güvence sağlamış ancak işsizlik konusundaki riskleri öngörecek ve önleyecek bir sigorta dalı oluşturamamıştır. Bu dönemde; tarım işçileri, serbest meslek sahipleri, esnaf ve esnaf yanında çalışanlar, ev hizmetinde olanlar ve fikir işçileri sosyal sigorta kapsamında alınamamışlardır. 1961 yılında İşçi Sigortaları Kurumu'na bağlı işçilerin sayısı 689 bin olarak belirlenmiştir. Bu duruma göre ücretli ve aylıklı olarak çalışan 2,5 milyon nüfusun (tarım işçileri hariç) % 29'u sigorta kapsamındadır.[577] Bu orandan da anlaşılacağı üzere sosyal güvenliğin kapsadığı nüfus 1963-1967 döneminde çok düşüktür.

Planda sosyal güvenliğe ilişkin olarak; sosyal güvenlikten yararlanacak olan işçilerin oranının arttırılması, sosyal güvenlik düzeninin çekirdeği olan İşçi Sigortaları Kurumu'nun belirli bir sınıf için kurulmuş bir kurum olarak gözükme görüntüsünün ortadan kaldırılması, işsizlik sigortasının kurulması, tarım işçileri ve çiftçilerin sosyal güvenlik kapsamına alınması, serbest meslek sahipleri, esnaf ve fikir işçileri için ihtiyarlık ve ölüm sigortalan kurulması öngörülmektedir.[578]

Bu tedbirlerden biri olarak İşçi Sigortaları Kurumu'nun ismi Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirilmiştir. Bu değişiklikle İşçi Sigortaları Kurumu'nun sadece işçi sınıfına özgü bir kurum gibi algılanmasının önüne geçilmiş ve sosyal güvenliğin tüm toplumu kapsar hale getirilmesi sağlanmıştır.[579]

Planda sosyal hizmetler açısından toplumda desteklenecek olan kesimlerden de söz edilmektedir. Sosyal hizmetlerin, devletin ve onunla işbirliği yapacak olan çeşitli gönüllü kuruluşların çalışmalarıyla sağlanacağı ancak sosyal hizmet çalışmalarının dağınık ve programsız olarak yürütülmesi ve bu konuda yetişmiş eleman sayısının yetersiz olması gibi sorunların bulunduğu ifade edilmektedir. Bu nedenle sosyal

[577] Devlet Planlama Teşkilatı, **(1963-1967),** ss. 110-111.

[578] Devlet Planlama Teşkilatı, **(1963-1967),** ss. 111-112.

[579] Seçer, s. 51.

hizmetler ve yardımların tek elden işbirliği içinde yürütülmesi için Sosyal Hizmetler Kurumu'nun kurulması, sosyal hizmetler alanında yetişmiş personel olmadığından, personel yetiştirilmesi amacıyla kurulmuş bulunan Sosyal Hizmetler Yüksekokulu'nun geliştirilmesi planlanmıştır.[580]

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972 yılları arasında uygulanmış olup ilk plandan farklı olarak bu planda; aile ödeneklerinin kapsamının genişletilmesi ve çalışan ailelerinin hastalık sigortası kapsamına tamamen alınması gerektiği belirtilmiştir.[581]

Sosyal sigorta ve sosyal hizmet uygulamalarının birbirlerinin tamamlayıcı ve destekleyici fonksiyonları açısından bir sosyal güvenlik sistemi içinde yer almalarının sağlanması amacıyla bu iki uygulamanın önce kendi içlerinde birleşmelerinin gerektiği konusuna da bu planda yer verilmiştir.[582]

Planlamada bahsi geçen döneme ilişkin bir durum değerlendirmesi de yapılmıştır. Buna göre, sigortalı işçi sayısında 1964-1965 yılları arasında bir sıçrama görülmektedir. Bunun nedeni Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 1964 yılında yürürlüğe girmesidir. 1964 yılında 700 bin civarında olan sigortalı sayısı 1965 yılında 822 bine yükselmiştir.[583] Bu rakamlar sigortalı işçi sayısının 1 yılda yaklaşık % 18 arttığını ifade etmesi açısından önemlidir.

İkinci plan döneminde sosyal sigorta kurumlarının mali yapılarının güçlendiği bununla birlikte özellikle Emekli Sandığı'nın mali bünyesinde bir dengesizlik bulunduğuna ilişkin verilen bilgiler bu döneme ilişkin bir sorun olarak ifade

---

580 Devlet Planlama Teşkilatı, **(1963-1967),** ss. 423-424.

581 Devlet Planlama Teşkilatı, **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972),** Ankara, 1968, s. 209. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan2.pdf Erişim Tarihi: 30.11.2014

582 Seçer, s. 51.

583 Devlet Planlama Teşkilatı, **(1968-1972),** ss. 210-211.

edilmiştir. Devletin sigorta finansmanına katılması ilkesi ise bu dönem için bir yenilik olarak ifade edilebilir.[584]

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977 yılları arasında uygulanmıştır. Bu planda sosyal güvenlik konusunda sözü edilen ilk konu sigortalı kişi sayısının arttırılması ve kapsamın genişletilmesi hakkındadır. Ayrıca beşinci plan dönemine kadar işsizlik sigortası sisteminin aşamalı olarak uygulanmaya konulması hedeflenmiştir.[585] İşsizlik sigortasına ilişkin bu öngörü ilk plandan itibaren ifade edilmektedir. İkinci ve üçüncü planlar incelendiğinde bu sorunu çözmeye yönelik herhangi bir çalışmanın olmadığı görülecektir.

Üçüncü planda, sosyal sigorta programları uygulayan Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı, bankalar ve reasürans şirketlerinin ücretlilerin tümünü kapsamaktan uzak olduğu ve yurt içi sigortalı sayısının 1962 yılında ekonomik olarak aktif nüfusun % 9,5 iken 1971 yılında bu oranın % 16,2'ye yükseldiği ifade edilmiştir.[586]

Bu planda, önceki planlardan farklı olarak sosyal güvenlik konusunda ilk kez bir uluslararası karşılaştırma yapılmıştır. Buna göre, ülkemizdeki sigortalı sayısının ekonomik olarak aktif nüfusa oranı açısından Türkiye'nin batılı ülkelerden geri durumda olduğu görülmektedir. Örneğin, İtalya'da 1955 yılında ekonomik olarak faal nüfusun % 47'si sigortalı iken bu oran 1966 yılında yüzde 100'e, Fransa'da 1955 yılında % 94 olan oran 1984 yılında % 100'e, Federal Almanya'da ise 1955 yılında % 84 olan oran 1967 yılında % 93'e, Türkiye'de ise bu oranlar 1955 yılında % 0,8 iken 1970 yılında % 14,3'e yükselmiştir.[587]

---

584 Devlet Planlama Teşkilatı, **(1968-1972),** ss. 212-213.; Seçer, s. 52.

585 Devlet Planlama Teşkilatı, **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977),** Ankara, 1973, s. 150. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan3.pdf Erişim Tarihi: 23.11.2014

586 Devlet Planlama Teşkilatı, **(1973-1977),** s. 795.

587 Devlet Planlama Teşkilatı, **(1973-1977),** s. 805.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983 yılları arasında uygulanmıştır. Bu planda sosyal güvenliğe ilişkin bilgiler "Toplumsal Güvenlik" başlığı ile irdelenmiştir. Buna göre, planlı döneme geçildiğinden beri ifade edilen sigorta kurumlarının bir araya getirilmesi ve mevzuatlarının yakınlaştırılması hedeflerine ulaşılamadığı belirtilmektedir.[588]

Dördüncü planlı kalkınma döneminde sosyal güvenlik kurumlarının mevzuat ve idari yapılarında standartlaşma sağlanacağı, aktüerya sistemlerinin gözden geçirileceği ve günün gereklerine uygun hale getirileceği belirtilmektedir.[589]

Bu dönemde 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu, 2926 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ve 2925 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu çıkarılmak suretiyle bir kısım çalışan sosyal güvenceye kavuşturulmuştur. Bu kanunların yanı sıra yurt dışında çalışan vatandaşların Türkiye'deki emeklilik mevzuatına göre emekli olmalarını sağlamak amacıyla "Yurt Dışında Çalışan Türk Vatandaşlarının Çalışma Sürelerinin Sosyal Güvenlik Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun" 1978 yılında çıkarılmıştır.[590]

Bu planda AT'nin Türk işçilerinin serbest dolaşımı ve sosyal güvenliği konusunda çeşitli güçlükler çıkardığı ve yükümlülüklerini yerine getirmediğinden de söz edilmek suretiyle Topluluk uygulamalarına atıfta bulunulmuştur.[591]

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989 yılları arasında uygulanmıştır. Sosyal güvenliğin kitleye yaygınlaştırılması ana hedeflerden olduğu için bu dönemin sonuna kadar sosyal sigorta programları ile kapsanan nüfusun oranının % 50'yi

---

588 Devlet Planlama Teşkilatı, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983),** Ankara, 1979, ss. 137-143. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan4.pdf Erişim Tarihi: 05.12.2014

589 Devlet Planlama Teşkilatı, **(1979-1983),** ss. 284-285.

590 Devlet Planlama Teşkilatı, **(1979-1983),** s. 137.

591 Devlet Planlama Teşkilatı, **(1979-1983),** s. 70.

aşması amaçlanmıştır. Bu oran 1985 yılında % 48.85 iken 1989 yılında % 51.68 oranında olması hedeflenmektedir.[592]

Bu dönemde belirlenen hedeflere ulaşılabilmesi için, erken emeklilik için özendirici koşulların ortadan kaldırılması ve emeklilik yaşının yükseltilmesi öngörülmüştür.[593] Bu doğrultuda; emeklilik yaşının erkekler için 55, kadınlar için 50 olarak yükseltilmesi kararlaştırılmıştır.[594]

Sosyal güvenlik konusunda Türkiye'nin AET'ye tam üye olmak için işçilerin serbest dolaşımı konusundaki hazırlıkları yapacağı[595] ve yurt dışında çalışan işçilerin sosyal güvenlik haklarının sağlanması ve günün şartlarına uygun olarak değiştirilmesi için tedbirler alacağı bu planda sözü edilen diğer önemli konulardır.[596]

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994 yılları arasında uygulanmıştır. Bu dönemin ana hedefi, sosyal güvenliğin kapsamı genişletmek olarak belirlenmiştir.[597] Bu dönemde, sosyal sigorta kuruluşlarında sigortalılarla ilgili işlemlerin otomasyonla yapılacak olması önemli bir yenilik olarak değerlendirilebilir.[598]

Yurt dışındaki işçilerimizin sosyal güvenlik haklarının korunmasına yönelik çalışmalara, yurt dışında çalışan, yurda dönen işçiler ve ailelerine sosyal güvenlikle ilgili haklarının sağlanması ve takibine; bu hakların güncel koşullara uygun olarak değiştirilmesine ilişkin çalışmalara ve girişimlere devam edileceği, işgücü ve sosyal güvenlik anlaşması yapılamayan ülkelerle bu anlaşmaların yapılacağı, Avrupa ülkeleri ile yapılmış olan sosyal güvenlik anlaşmalarının güncelleştirileceği ve yurt

---

592 Devlet Planlama Teşkilatı, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989),** Ankara, 1984, s. 153. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf Erişim Tarihi: 05.12.2014

593 Devlet Planlama Teşkilatı, **(1985-1989),** s. 190.

594 Devlet Planlama Teşkilatı, **(1985-1989),** s. 154.

595 Devlet Planlama Teşkilatı, **(1985-1989),** s. 31.

596 Devlet Planlama Teşkilatı, **(1985-1989),** s. 135.

597 Devlet Planlama Teşkilatı, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994),** Ankara, 1989, s. 3. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf Erişim Tarihi: 08.12.2014

598 Devlet Planlama Teşkilatı, **(1990-1994),** s. 304.

dışında iş alan Türk firmalarınca istihdam edilen işçilerimizin Türk sosyal güvenlik sistemi içinde yer almasının sağlanacağına ilişkin konulara da bu planda yer verilmiştir.[599]

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000 yılları arasında uygulanmıştır. Bu planda öncelikle, bütün ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin kamu maliyesi üzerindeki yükünün arttığı, özellikle gelişmiş ülkelerde yaşlıların toplam nüfus içindeki payının artması sonucu sosyal güvenlik ve sağlık alanlarındaki yapıyı zorladığı ifade edilmektedir.[600] Gelişmiş ülkelerdeki bu duruma benzer bir sonuca da maruz kalma ihtimali nedeniyle bu konuda uzun süreçli planlamanın yapılmasına ihtiyaç duyulduğu planda belirtilmiştir.[601]

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda sosyal güvenlikle ilgili düzenlemelere sosyal güvenlik reformu başlığı altında yer verilmiştir. Planda mevcut durum değerlendirmesi yapılırken; prim ödeyen (aktif) sigortalılar ile emekli, malul, dul ve yetim aylığı alan (pasif) sigortalılar arasındaki dengelerin bozulduğu, aktif/pasif sigortalı oranının uluslar arası minimum düzeyin altın kaldığı, 1993 yılında bu oran Emekli Sandığı'nda 1,8'e, Sosyal Sigortalar Kurumu'nda 2,3'e ve Bağ-Kur'da ise 3,7'ye düştüğü, sosyal güvenlik sistemi kapsamındaki sigortalı nüfus oranının 1989 yılında % 71,2 iken, 1993 yılında % 78,2'ye yükseldiği ve son olarak aktif sigortalıların toplam nüfusa oranının, ancak % 15,6'ya ulaşabildiği ifade edilmiştir.[602]

---

599 Devlet Planlama Teşkilatı, **(1990-1994),** ss. 306-307.

600 Devlet Planlama Teşkilatı, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000),** Ankara, 1995, s. 3. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/plan7.pdf Erişim Tarihi: 13.12.2014

601 Devlet Planlama Teşkilatı, **(1996-2000),** s. 4.

602 Devlet Planlama Teşkilatı, **(1996-2000),** s. 111.; 1992 yılında emeklilikte yaş sınırı kaldırılmış, kadınlarda 20, erkeklerde 25 hizmet yılını tamamladıktan sonra istekleri halinde emekli olmalarına olanak sağlanmıştır. Ancak bu uygulama sistemin finansman yapısına zarar verdiği için İşsizlik Sigortası Kanunu ile değiştirilmiştir. Kanunla emeklilik yaşı; kadınlar için 58, erkekler için 60 olarak değiştirilmiştir.

Yedinci planda; yetkili sosyal güvenlik kurumlarının tüm birimlerinde on-line bilgisayar sistemine süratle geçileceği, bu sistemle sigortalılara, hizmet süresi ve prime esas kazançlarını gösterir cetvellerin periyodik olarak gönderilmesinin sağlanacağı, işsizlik sigortasının oluşturulacağı, aile yardımları sigorta programının kurulacağı (Aile Yardımları Sigortası Kanunu), özel sağlık ve özel emeklilik sigortasının teşvik edileceği ifade edilmiştir.[603]

Sonuç olarak; planlı dönemin başından beri ulaşılmaya çalışılan sosyal güvenliğin toplumun tümüne yaygınlaştırılması hedefine henüz ulaşılamadığı, sosyal güvenlik kurumlarının organizasyon yapılarının yenilenmesi çalışmalarının da tamamlanmadığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte yedinci plan döneminde işsizlik sigortası sistemi kurulmuş, emeklilik şartları (prim gün sayısı ve yaş) finansman sorununa bir çözüm olması amacıyla yükseltilmiştir.

II. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005 yılları arasında uygulanmıştır. Bu planda öncelikle, genel durumdan söz edilmektedir. Buna göre, aktüeryal dengelerin hızla bozulması nedeniyle sosyal güvenlik kuruluşlarının 1995 yılında Gayrisafi Milli Hasıla'nın (GSMH) % 1,5'i seviyesinde olan gelir-gider açıklarının 1999 yılında GSMH'nin % 3'üne yükseldiği, bu açıkların karşılanması amacıyla, sosyal güvenlik kuruluşlarına bütçeden yapılan transferlerin GSMH'ya oranı, aynı dönemde % 0,9'dan % 2,8'e çıktığı belirtilmektedir. Plan öncesi dönemde yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanunla yapılan sosyal güvenlik reformu sonucunda; kayıt dışı istihdamın önlenmesi, prime esas kazanç sınırlarının yükseltilmesi, emeklilik için gerekli asgari yaş sınırının yükseltilmesi, emekli aylıklarının Tüketici Fiyat Endeksi artışına endekslenmesi, prim tahsilatlarının hızlandırılması ve denetimde etkinliğin artırılmasına dönük tedbirler getirildiği ve işsizlik sigortasının kurulduğu ifade edilmiştir.[604]

---

603 Devlet Planlama Teşkilatı, **(1996-2000),** s. 114-115.

604 Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005),** Ankara, 2000, s. 8. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf Erişim Tarihi: 17.12.2014

Sosyal güvenliğin kapsamı konusunda da sekizinci planda bazı bilgilere yer verilmektedir. Buna göre, 1999 yılında sosyal sigorta programları tarafından kapsanan nüfusun oranı % 91 ve sağlık hizmetleri bakımından sosyal sigorta kapsamındaki nüfus oranı, % 86,4'dür. Ancak toplam sivil istihdamın yaklaşık yarısı aktif sigortalı olarak sosyal sigorta programları kapsamında bulunmaktadır.[605]

Bu plan dönemindeki amaçlar; sosyal sigorta risklerini asgari düzeyde karşılayan kamu sigorta programlarının bütün nüfusu kapsayacak şekilde genişletilmesi, sosyal sigorta sistemi kapsamındaki aktif sigortalı nüfusun arttırılarak kayıt dışı istihdamın önlenmesi, sosyal sigorta kuruluşlarının teknolojik ve işgücü niteliklerinin iyileştirilmesi, sigortalıların hak ve yükümlülüklerinin takibinde bütün sosyal sigorta kuruluşları için akıllı kart uygulamasına geçilmesi ve aile yardımlarının bir sosyal yardım programı olarak uygulanması için gerekli çalışmaların yapılması olarak sıralanabilmektedir.[606] Bunların yanı sıra sosyal sigorta kurumları arasında norm ve standart birliği sağlanacak, uzun ve kısa vadeli sigorta programları birbirinden ayrılarak yeniden yapılandırılacaktır. Tamamlayıcı bireysel emeklilik sigorta programları, kayıt dışı çalışmayı azaltacak ve zorunlu sigortalılık sistemini destekleyecek şekilde uygulamaya konulacaktır. Ayrıca, özel sağlık ve emeklilik sigortaları desteklenecektir.[607]

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında hazırlanmış olan Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Raporu'nda sosyal güvenliğe ilişkin temel sorunlar tespit edilmiştir. Bu sorunların her biri önem arz etmekle birlikte raporda özellikle; finansman, kurum politikalarındaki dağınıklık ve denetim yetersizliği gibi temel sorunlar ön plana çıkmaktadır.[608]

---

605 Devlet Planlama Teşkilatı, **(2001-2005),** s. 17.

606 Devlet Planlama Teşkilatı, **(2001-2005),** ss. 109-111.

607 Devlet Planlama Teşkilatı, **(2001-2005),** s. 225.

608 Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, 2001, ss. 44-55. http://ekutup.dpt.gov.tr/sosyalgu/oik604.pdf Erişim Tarihi: 17.12.2014

III. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)

Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013 yılları arasında uygulanmıştır. Plan 7 yıllık bir dönemi kapsamaktadır. Planın 7 yıllık hazırlanmasının nedeni AB'nin 2007-2013 bütçesine uygunluk sağlamaktır.[609] Bu planda genel durum ifade edilirken öncelikle bir önceki döneme ilişkin verilerden yararlanılmıştır. Buna göre; 2000 yılında sosyal sigorta programları tarafından kapsanan nüfus oranı % 82,2 ve sağlık hizmetleri bakımından sosyal sigorta kapsamındaki nüfus oranı ise yüzde 80,9 iken; bu oranlar, 2005 yılında sırasıyla yüzde 91,4 ve yüzde 91'e yükselmiştir. Planda sosyal sigorta kuruluşlarının en önemli sorunu olarak, gelirlerinin, giderlerini karşılayamaması gösterilmiştir. Ayrıca, sosyal güvenlik sisteminde; tüm nüfusun kapsanamaması, kuruluşlarca sağlanan hakların ve yükümlülüklerin farklı olması, bilgi işlem altyapısının yetersiz olması, ortak bir veri tabanının olmaması ve sistemdeki denetim mekanizmalarının etkin işlememesi gibi sorunlar bulunmaktadır. Sosyal güvenlik sistemindeki bu sorunların giderilmesine yönelik olarak; Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kabul edilmiştir.[610]

Dokuzuncu planda gelişmekte olan ülkelerdeki sosyal sigorta sisteminin sorunlarından da söz edilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin en önemli sorunu olarak; yaşlanma çağına ulaşılmadığı halde emeklilik hakkının kazanılması ve kayıt dışı istihdam gösterilmektedir.[611]

Aslında ülkemizde yaşanan sosyal güvenlik sorunlarının benzerleri diğer ülkelerde de yaşanmaktadır. Bu sorunların çözümü için birçok ülke emeklilik yaşını tedrici olarak yükseltmektedir. Örneğin; Almanya'da emeklilik yaşı erkeklerde 2001, kadınlarda da 2004 yılından itibaren 65 yaş olarak belirlenmiştir. Norveç'te emeklilik

---

609 Apan Ahmet, Türkiye'de Kalkınma Planları ve Sosyal Güvenlik Reformu, **Türk İdare Dergisi,** Sayı: 456, 2007, s. 213.

610 Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013),** Ankara, 2006, s. 44. (01.07.2006 Tarih ve 26215 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanmıştır.)

611 Devlet Planlama Teşkilatı, **(2007-2013),** s. 5.

yaşı 67 olarak kabul edilmiştir. ABD'de emeklilik yaşı halihazırda 62 yaş olarak öngörülmüştür. Ancak emeklilik yaşının kademeli olarak 67'ye yükseltilmesi planlanmaktadır.[612] Bu tedbirler sorunun kısa süreli olarak aşılmasına katkı sağlamaktadır.

Dokuzuncu planda göze çarpan yeniliklerden birisi de ilk kez AB sosyal güvenlik koordinasyon kurallarından söz edilmesidir.[613]

Son olarak ifade edileceği üzere sosyal güvenliğin hedeflerine ulaşmak için aşağıdaki tabloda yer alan stratejik amaçların gerçekleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Tablo 7: Sosyal Güvenlik Konusundaki Stratejik Amaçlar

Sosyal Güvenlik Konusundaki Stratejik Amaçlar
1. Sosyal güvenlik sistemi ve işleyişinin, sosyal devlet ilkesi çerçevesinde gelir dağılımını etkinleştirecek biçimde yapılandırılması gerekir.
2. Sosyal güvenlik sisteminin etkili ve sürdürülebilir finansmanını sağlayacak bir modelin oluşturulması gerekir.
3. Uygun bir tanım birliği ve ortak veri tabanı oluşturarak, hak kaybını ve mükerrer yararlanmayı önleyen, etkili, erişilebilir ve sürdürülebilir hizmet sunan çağdaş ve özerk bir kurumsal yapının kurulması gerekir.
4. Sosyal güvenlik programlarının verimli ve uyumlu yürütülmesi amacıyla kuruluşlar arasında, iletişim ve işbirliği sağlanması gerekir.
5. Sağlık hizmetinin, ihtiyacı olan tüm bireylerin bu ihtiyaçlarını karşılayacak biçimde organize edilmesi gerekir.
6. Sosyal yardımlar ve hizmetlerin; eşitlik, sosyal adalet, etkililik ilkelerine uygun ve tüm bireylere sosyal hak olarak tanındığı bir sisteme ulaşması gerekir.

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, 2007, ss. 62-69. http://ekutup.dpt.gov.tr/sosyalgu/oik681.pdf Erişim Tarihi: 19.12.2014

612 Devlet Planlama Teşkilatı, **(2007-2013),** s. 6.

613 Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, 2007, s. 31. http://ekutup.dpt.gov.tr/sosyalgu/oik681.pdf Erişim Tarihi: 19.12.2014

IV. Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)

Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018 yılları arasında uygulanacaktır. Bu plan diğer kalkınma planlarında olduğu gibi öncelikle geçmiş plan döneminin bir değerlendirmesi ile başlamaktadır. Buna göre, bir önceki plan döneminde, tüm vatandaşlara daha etkin hizmet sunulması amacıyla, emeklilik ve sağlık sisteminde kapsamlı değişiklikler içeren düzenlemeler yapılmıştır. Sosyal sigorta kuruluşları tek çatı altında toplanmış, norm ve standart birliğinin sağlanmasına yönelik önemli adımlar atılmış, sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliğine katkı sağlayacak parametrik değişiklikler gerçekleştirilmiş ve tüm vatandaşlara aynı standartlarda sağlık hizmeti sunan zorunlu genel sağlık sigortası sistemi kurulmuştur. Nüfusun tamamına yakını sağlık sigortası kapsamına alınmıştır.[614]

Gerçekleştirilen düzenlemelerin etkisiyle 2006 yılında yüzde 77,9 olan sigortalı nüfus oranı 2012 yılı sonu itibarıyla % 82,8'e ulaşmış, % 47 olan kayıt dışı istihdam oranı ise 2012 yılında % 39'a gerilemiştir.[615]

Onuncu plan döneminin temel amacı, sosyal güvenlik sisteminin nüfusun tamamını kapsayan, adil, kaliteli ve mali açıdan sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulmasıdır. Bu plan dönemi için resmi veriler çerçevesinde yapılan tahmini hesaplamalara göre; 2013 yılında 1,77 olan aktif/pasif oranı 2018'de 2'ye, % 84 olan sosyal sigorta kapsamı ise % 90'a çıkacaktır. Bunların yanı sıra ilk kez bir planda gördüğümüz tamamlayıcı emeklilik programı oranı ise 2013 yılında % 7,5 iken 2018 yılında % 18'e çıkacağı tahmin edilmektedir.[616]

Onuncu plan döneminde; emeklilik yaşlarının yükseltilmesi, aylık bağlama oranlarının düşürülmesi gibi parametrik değişikliklerin yanı sıra tedavi ve ilaç harcamalarında yaşanan artışın kontrol altına alınması amacıyla, gereksiz hizmet talebini önlemeye yönelik tedbirlerin alınacağı belirtilmektedir.

---

614 Devlet Planlama Teşkilatı, **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018),** Ankara, 2013, s. 24.

615 Devlet Planlama Teşkilatı, **(2014-2018),** ss. 47-48.

616 Devlet Planlama Teşkilatı, **(2014-2018),** s. 48.

Bu dönemin hedeflerine ulaşmak için aşağıdaki temel amaç ve politikalar belirlenmiş ve bunlara ilişkin eylem ve uygulama stratejilerine Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporunda yer verilmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin karşılaştığı sorunların çözümüne yönelik olarak aşağıdaki tabloda belirtilen politikalar, sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliğini sağlamlaştıracağı düşünülmektedir.[617]

Tablo 8: Onuncu Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Temel Amaç ve Politikaları

Onuncu Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Temel Amaç ve Politikaları
1. Kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ücretle mücadele edilerek kayıtlı çalışan sayısı artırılacak, prim tabanı genişletilecek ve prim tahsilatı artırılacaktır.
2. Sosyal güvenlik sisteminin uzun dönemli aktüeryal dengesini olumsuz etkileyen prim yapılandırmaları istisnai haller dışında uygulanmayacak, yurtdışı borçlanma uygulaması yeniden düzenlenecektir.
3. Kişilerin çalışma hayatında daha uzun süre kalması teşvik edilecektir.
4. Kadınların işgücüne katılımı ve kayıtlı istihdamı artırılacaktır.
5. Sosyal sigorta programlarında çalışan gruplar arasında norm ve standart birliği sağlanacaktır.
6. Sosyal güvenlik mevzuatı, sade ve anlaşılır şekilde düzenlenecektir.
7. Bireysel emeklilik sistemine katkı payı ödeyenlerin sayısı ve ödenen katkı payı miktarı artırılacaktır.

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı, **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, 2013, s. 54.

§ 3. Uyum Çalışmalarında Süreç

I. Ankara Antlaşması (Ortaklık Antlaşması)

Ülkemiz kuruluşundan itibaren çağdaş medeniyetler seviyesine ulaşma yolunda uluslar arası gelişmeleri yakından takip etmiş ve uluslar arası örgütlenmelerin etkin bir üyesi olmuştur. Bu doğrultuda, AET'nin 1957 yılında kurulmasından kısa bir süre sonra Türkiye, 31 Temmuz 1959'da Topluluğa ortaklık başvurusunda bulunmuştur. Başvurusu kabul edilen ülkemiz ile AET arasında 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara Antlaşması (AA) imzalanmış (Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında Bir

[617] Devlet Planlama Teşkilatı, **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, 2013, s. 54.

Ortaklık Kuran Antlaşma) ve bu antlaşma 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir.[618] AA; ülkemizin AET ile yapmış olduğu ilk antlaşma olmasının yanı sıra, günümüzdeki AB ile olan ilişkilerinin de hukuki temelini oluşturmaktadır.[619]

AA'nın amacı, Türkiye'nin ekonomik gelişmesini ve AET pazarında rekabet edebilirliğini ve pazar payının korunmasını sağlamak olarak ifade edilebilir. Bu antlaşma aynı zamanda ülkemizin Topluluğa tam üyeliğini öngörmektedir.[620] Bu konuya antlaşmanın giriş bölümünde ve 28 inci maddesinde yer verilmiştir. Antlaşmanın ikinci maddesine göre ortaklık ilişkisinin amacı, Türk ekonomisinin hızlı bir şekilde kalkındırılması ve Türk halkının istihdam seviyesinin ve yaşam standartlarının yükseltilmesidir.[621] AD'nin (Komisyon/Hollanda) bir kararına göre, bu antlaşmanın amacı Türk vatandaşlarının durumunu AB vatandaşlarınınkine yaklaştırmaktır. AD'nin diğer bir kararında ise bu amaç, Türk insanının yaşam kalitesini yükseltmek, serbest işçi akımını kademeli olarak gerçekleştirmek ve AB'ye serbestçe yerleşme şeklinde ifade edilmiştir.[622]

Antlaşma; 33 maddeden oluşan Esas Anlaşma, 11 maddeden oluşan Geçici Protokol, 9 maddeden oluşan mali protokol, son senet ve işgücü konusunda taraflar arasında teati edilen mektuplar, bir adet niyet bildirisi, iki adet yazım bildirisi, Federal Alman Hükümeti'ne ait iki bildiriden oluşmaktadır.[623]

---

618 Ankara Antlaşması 17.11.1964 tarih ve 11858 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

619 Avrupa Birliği Bakanlığı, **Türkiye-AB İlişkileri,** Yayın No: 3, Ankara, 2012, s. 1.

620 Özcüre Gürol, Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Son Gelişmeler Işığında Avrupa Birliği'nde Türk İşgücünün Serbest Dolaşımı; AT-Türkiye Ortaklık Mevzuatı İle İşgücüne Sağlanan Dolaşım Hakları, **İktisat Fakültesi Mecmuası,** Cilt: 53, Sayı: 2, 2003, s. 200.

621 Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, 2000, ss. 3-4. http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/oik561.pdf Erişim Tarihi: 18.10.2014

622 Groenendijk Kees/Luiten Maaike, **AB'de Türk Vatandaşlarının Hakları,** (Çev: Ozan Turhan/Margerite Turhan), İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV) Yayınları, No: 251, 2011, s. 18.

623 Keskin, s. 218.

Antlaşma, hazırlık, geçiş ve son dönem olarak adlandırılan üç aşamadan oluşmaktadır. Hazırlık aşaması 1964-1973 yılları arasında, geçiş dönemi 1973-1995 arası ve son dönem ise 1996 ve sonrası olarak belirlenmiştir.[624]

Antlaşmanın 7 nci maddesinde AB sosyal güvenlik uygulamalarını da kapsayacak şekilde antlaşma hedeflerine ulaşmak için genel ve özel tedbirlerin alınabileceği, 9 uncu maddesinde ise uyrukluk dolayısıyla uygulanan her türlü ayrımcılığın yasak olduğu belirtilmektedir. Çalışmamızın ikinci bölümünde ifade edilen eşit davranma ilkesinin bu antlaşmada da yer aldığı görülmektedir. Aslında bu ilke tüm sosyal güvenlik haklarında olduğu gibi bütün hukuki hak taleplerinde de geçerli bir ilkedir.

Antlaşmanın 12 nci maddesi serbest işçi akımlarından söz etmektedir. Maddeye göre, antlaşmaya taraf olan devletlerin vatandaşlarının Topluluk içerisinde işçi olarak serbest çalışmaları öngörülmekle birlikte bir görüşe göre bu madde serbest dolaşımı doğrudan düzenlemeye yetecek açıklık ve kesinlikte değildir.[625] Dolayısıyla antlaşmaya imza atan devletlerin vatandaşlarının serbest dolaşım hakkını doğrudan elde etmeleri mümkün görülmemektedir.

Katma Protokol'ün (KP) 36 ncı maddesine göre, Türkiye ile Topluluk üyesi ülkeler arasında işçilerin serbest dolaşımı, AA'nın 12 nci maddesinde yer alan ilkelere uygun şekilde antlaşmanın yürürlüğe girişinden sonra, on ikinci yılın sonu ile yirmi ikinci yılın sonu arasında kademeli olarak gerçekleştirilecektir. Ortaklık Konseyi bu konuda gerekli usulleri kararlaştıracaktır.

AA'nın 12 nci maddesi ile KP'nin 36 ncı maddesi birlikte değerlendirildiğinde işçilerin serbest dolaşımına ilişkin olan ana hedeflerin belirlendiğin ancak uygulama usullerinin Ortaklık Konseyi'ne bırakıldığı anlaşılmaktadır. Ortaklık Konseyi ise bugüne kadar sadece bir AB üyesi ülkede yasal olarak çalışmakta olan Türk

624 Keskin, s. 219.

625 Groenendijk/Luiten, s. 19.

işçilerine ve ailelerine yönelik bazı kararlar almış ancak Türkiye'den AB üyesi bir ülkeye çalışmak üzere gitmek isteyen Türk vatandaşlarına yönelik hiçbir düzenleme yapmamıştır.[626] Dolayısıyla işçilerin serbest dolaşım hakkını otomatik olarak kazandıklarına dair bir Ortaklık Konseyi kararı bulunmamaktadır.

II. Katma Protokol

AA'nın 3 üncü maddesine göre, hazırlık döneminin süresi Geçici Protokol'de öngörülen usullere uygun uzatma süresi dışında, beş yıldır. Buna rağmen KP, 23 Kasım 1970'de imzalanmış ve 1 Ocak 1973'te yürürlüğe girmiştir.[627] Bu tarihten itibaren AA'da belirtilen ikinci dönem olan "geçiş aşamasına" geçilmiştir. Geçiş aşamasının asıl amacı gümrük birliğinin kurulmasıdır. KP, AA ile aynı hukuki değere sahip ve onun ayrılmaz bir parçasıdır.

KP'de yer alan temel konular; malların serbest dolaşımı, kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımı ve ekonomi politikalarının yakınlaştırılmasıdır.

KP'nin; 36, 37, 38, 39 ve 40 ıncı maddeleri işçilerin serbest dolaşımı konusuna yer vermektedir. KP, işçilerin serbest dolaşımının, AA'nın 12 nci maddesindeki ilkelere uygun olarak ve bu antlaşmanın yürürlüğe girişinden sonra on ikinci yılın sonu ile yirmi ikinci yılın sonu arasında kademeli olarak gerçekleştirileceğini ve bu konuda gerekli usulleri Ortaklık Konseyi'nin kararlaştıracağını düzenlemiştir (m. 36). Madde metninden de anlaşılacağı üzere serbest dolaşım hakkı karşılıklıdır. Antlaşmaya taraf devletlerin vatandaşları da ülkemizde çalışabileceklerdir.

KP hükümlerine göre, taraf devletler, AET'de çalışan Türk vatandaşı işçilere, çalışma koşulları ve ücret ile ilgili olarak diğer üye devlet vatandaşı işçilere nazaran, vatandaşlığa dayalı farklı bir işlem uygulayamayacaklardır (m. 37). Bu hükümler

---

626 Ayhan Sinan, **Avrupa Birliği'nde Kişilerin Serbest Dolaşımı ve Türkiye İçin Müzakere Süreci,** Yayınlanmış Uzmanlık Tezi, Sosyal Güvenlik Kurumu, Ankara, 2004, s. 62.

627 Katma Protokol 29.08.1972 tarih ve 14406 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

incelendiğinde aslında AB sosyal güvenliğin koordinasyonu kurallarından olan eşit muamele ilkesi ile bu maddenin birbiriyle uyumlu olduğu anlaşılmaktadır.

KP'nin 39 uncu maddesinde ise bu protokolün yürürlüğe girişinin birinci yılının bitiminden önce, Ortaklık Konseyi, özellikle Türk işçilerinin sosyal güvenliği ile ilgili eşgüdümü sağlamaya dönük düzenlemelerin yapılmasını amaç edinerek,[628] Topluluk içinde yer değiştiren Türk uyruklu işçiler ve bunların Topluluk içerisinde ikamet eden aileleri yararına hükümler tespit edecektir. Bu hükümler, tespit edilecek usullere göre, Türk uyruklu işçilere yaşlılık, ölüm ve sakatlık gelir ve aylıkları ile işçi ve Topluluk içinde oturan ailelerine sağlanan sağlık hizmetleri yönünden, çeşitli üye ülkelerde geçen sigorta veya çalışma sürelerinin birleştirilmesine olanak verecektir. Bu hükümler ayrıca, işçinin ailesinin Topluluk içinde oturması halinde, aile yardımlarının ödenmesini sağlayacak nitelikte olacaktır. Hatta hak kazanılan yaşlılık, ölüm ve sakatlık gelir ve aylıkları Türkiye'ye gönderilebilecektir. Bu madde bir bakıma hakların ihracı ilkesinin benzeri olarak görülebilir.

Bu hükümleri birlikte değerlendirildiğinde KP çerçevesinde Türk işçilere bazı önemli haklar tanındığı görülmektedir. Bu haklar;

- Çalışma koşulları açısından, Türk işçiler ile çalışılan ülkenin vatandaşı olan işçilerin aynı haklara sahip olması,
- Türk işçiler ve ailelerinin sosyal güvenlik haklarının korunması,
- Türk işçilerin AB ülkelerinde serbest dolaşımdan yararlanması halinde, işçilerin bir ülkedeki sosyal sigorta primlerinin diğer ülkedeki primlerine eklenmesi ve bu suretle sosyal güvenlik haklarının ihraç edilmesi olarak ifade edilebilir.

III. 2/76 Sayılı Karar

Türkiye açısından özel bir önemi olan işçilerin serbest dolaşımı konusu, AA'nın 12 nci maddesi ile KP'nin 36 ncı gereğince 1986 yılına kadar aşamalı olarak

[628] Özcüre, 2003, s. 202.

gerçekleştirilecek şekilde karar bağlanmış ve bu konunun esaslarını belirlemek amacıyla 2/76 sayılı ve 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararları alınmıştır. Ortaklık Konseyi'nin verdiği bu kararlar Türkiye ve AT arasındaki hukuki ilişkinin ikincil kaynakları arasında yer almaktadır.[629] 2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı 20 Aralık 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu karar işçilere serbest dolaşım hakkının tanınabilmesinin ilk aşaması olarak kabul edilmektedir.

20 Aralık 1976 tarih ve 2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı 13 maddeden ibaret olup bu karar uyarınca, Türk işçilerinin serbest dolaşımı ile ilgili birinci dönem, 1 Aralık 1976 tarihinde başlayacak ve dört yıl sürecektir (m. 1).[630]

2/76 sayılı Karar gereğince Topluluk sınırları içinde çalışan Türk işçilere ilişkin olarak farklı şartlara göre bir kısım kararlar alınmış ve onlara üye ülke vatandaşlarına tanınan haklar aşamalı olarak tanınmıştır. Bu kararlar şu şekilde sıralanabilir:

- **Yasal Olarak Üç Yıl Çalışan İşçiler:** Topluluk üyesi devletlerden birinde yasal olarak üç yıl boyunca çalışan bir Türk işçisi, Topluluk üyesi devletin vatandaşı olan işçilere tanınan önceliklere hak kazanır ve söz konusu devletin iş bulma kurumlarında çalışma alanı ve bölge itibarıyla kayıtlı bulunan işlere başvurabilir (m. 2/1-a). Bu hükme göre yasal olmayan yollardan çalışan ve üç yıllık süreyi doldurmayan Türk işçilerinin üye devletlerde iş arama ve çalışma hakları bulunmamaktadır. Üç yıl düzenli olarak üye devletlerde çalışan kişiler işsiz kalırlarsa işsizlik parası ve yardımı almak ve kendilerine uygun işlere başvurmak hakkına sahiptirler.[631]
- **Yasal Olarak Beş Yıl Çalışan İşçiler:** Topluluk üyesi bir devlette beş yıl, yasal olarak çalıştıktan sonra bir Türk işçisi, aynı ülkede kendi istediği

[629] Özcüre, 2003, s. 203.; Yavaşi Mahmut, Türk Uyruklu İşgörenlerin Avrupa Birliği'nde Serbest Dolaşımı, **Çimento İşveren Dergisi,** Cilt: 18, Sayı: 4, 2004, s. 29.

[630] Devlet Planlama Teşkilatı, **Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Konseyi Kararları (1964-2000),** Cilt: 1, Yayın No: 2596, Ankara, 2001, s. 109. http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/okk1.pdf Erişim Tarihi: 13.12.2014

[631] Gümrükçü Harun, **Türkiye ve Avrupa Birliği – İlişkinin Unutulan Yönleri, Dünü ve Bugünü,** Avrupa Dizisi: 15, İstanbul, 2002, s. 191.

herhangi bir ücretli işe girme haklarına sahip olur (m. 2/1-b). Buna göre, yasal olarak üç yıl çalışan Türk işçileri aynı bölgede, kendi çalışma alanları içindeki işlere başvurabilirken, yasal bir şekilde beş yıl çalışan Türk işçileri, o üye devlette istedikleri bir işte çalışabileceklerdir.

- **Yasal Olarak Çalışan İşçilerin Çocukları:** Yasal olarak aileleri ile bir Topluluk üyesi devlette ikamet eden çocuklar, genel eğitim çerçevesindeki eğitim olanaklarından faydalanır. Ayrıca; o ülkede, ulusal hukuk uyarınca bununla ilgili olarak sağlanan menfaatlerden yararlanma hakkına sahip olabilirler (m. 3). Mütekabiliyet ilkesi gereğince Türkiye'de ücret karşılığı çalışan üye devlet uyrukluları ve çocukları da m. 2 ve m. 3'te yer alan şartları yerine getirmeleri halinde, bu maddelerde yer alan hak ve avantajlardan yararlanır (m. 4). Dolayısıyla nasıl ki Türk işçilerinin çocukları Topluluk üyesi ülkelerde eğitim ve diğer hukuki haklardan yararlanabiliyorsa aynı şekilde ülkemize gelmiş olan Topluluk vatandaşları da ülkemizde bulundukları süre boyunca aynı haklara sahip olabileceklerdir.
- **Türk İşçilere Bazı Hallerde Öncelik Tanınması veya Çalışma Haklarında Kısıtlamaya Gidilmesi:** Üye devletler, işgücü piyasasından karşılanamayan bir işgücü açığı varsa, yasal ve idari düzenlemeler ile belirlenen çerçevede, bu işgücü açığını üye olmayan devletlerin vatandaşları ile karşılama kararı almışlar ise, Türk işçilere öncelik verilecektir (m. 5). Kanaatimizce, bu öncelik tanıma durumu işverenlerin takdirine bırakılan bir durumdur. Topluluk üyesi devlet ya da Türkiye eğer iş piyasalarının dengesinin bozulduğu ya da bozulacağı tehlikesi nedeniyle belli bir bölgede, etkinlik alanında ya da belli bir iş kolundaki yaşam standardını ya da istihdam seviyesini ciddi boyutta tehlikeye sokacağı kanısına varılırsa, ilgili devlet kendiliğinden m. 2/1-a ve 2/1-b'yi uygulamaktan kaçınır (m. 6). Bu hüküm bir bakıma üye devletin kendi vatandaşları için iş piyasalarının zor dönemlerinde onları korumak amacıyla yeni kararlar alınabileceği anlamına gelmektedir.

2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, üye devletlerden birinde yasal olarak çalışan ve ikamet eden Türk işçilerinin ve onların aile bireylerinin hukuki durumlarını ve çalışma yaşamındaki haklarını düzenlemektedir. Onlara Topluluk içinde serbest dolaşım hakkı vermemekte sadece beş yıl çalışılması halinde bulunulan üye devlette istenilen iş alanında ve istenilen yerde çalışma hakkı ve sosyal güvenlik haklarını[632] temin etmektedir. Bununla birlikte yukarıda ifade edilen 5 inci madde gereğince şartların oluşması halinde Türk işçilere serbest dolaşım ve çalışma hakkı tanınmaktadır.

IV. 1/80 Sayılı Karar

Serbest dolaşımın birinci aşaması 1980 yılında sona ermiş ve aynı yıl ikinci aşamaya geçilmiştir. 1983 yılında ise üçüncü aşamaya geçileceği kararlaştırılmıştır. Bu süreçte 2/76 ve 1/80 sayılı kararlar yoluyla AB ülkelerinde çalışan Türk göçmenler için göreceli olarak iyi bir hukuki statü öngörülmüş ve Türk göçmenlerin statüsü bu kararlarla AB vatandaşlarının hakları kadar olmasa da nispeten ayrıcalıklı bir statüye çıkarılmıştır. Örneğin, bu kararlarla üye devletler Türk vatandaşlarına karşı izledikleri politikalarda uyumlu davranmaya başlamışlar, tüm çalışanlara eşit davranarak ayrımcılığı önlenmeye çalışmışlardır. Ayrıca Türk vatandaşlarının AD'de dava açma olanağı doğmuştur. Bununla birlikte Topluluğa üye devletlerde yaşayan vatandaşlarımıza 1983 yılında birlik vatandaşlığının hakları verilmesi gerekirken bu haklar bugün dahi verilmemiştir.[633] Genel durum bu olmakla birlikte 1/80 sayılı Karar'ın ayrıntılarına değinmekte fayda bulunmaktadır.

Ortaklığın geliştirilmesine ilişkin 19 Eylül 1980 tarihli ve 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, AET ve Türkiye arasındaki AA dikkate alınarak hazırlanmıştır.[634] Kararın amacı ortaklığın canlandırılması ve geliştirilmesini temin etmek için tarım alanında, Topluluğa ithal edilen Türk ürünlerine uygulanan gümrük vergilerinin kaldırılması, sosyal alanda, taraflardan her birinin uluslararası yükümlülükleri

632 Gümrükçü, s. 192.

633 Gümrükçü, ss. 195-196.

634 Devlet Planlama Teşkilatı, **(1964-2000),** ss. 137-146.

çerçevesinde, işçilerin ve aile bireylerinin tabi olduğu rejimi, 2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile getirilen düzenlemelerin ilerisine götürülmesi ayrıca sosyal güvenliğe ve genç işçilerin değişimine ilişkin hükümlerin uygulanması olarak ifade edilmiştir.

Aşağıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere 1/80 sayılı Karar, 2/76 sayılı Karara göre Türk işçilerinin haklarında daha fazla iyileştirmeler yapmıştır. Bu kararın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 2/76 Sayılı Karar'ın yerine geçtiğini de belirtmekte yarar vardır.[635]

Karar'ın 6 ncı maddesi istihdam ve işçilerin serbest dolaşımına ilişkin sorunlar başlığını taşımakta ve üye bir devletin çalışma yaşamında yasal olarak bulunan Türk işçilerin hakları ile bu haklara ulaşabilmenin şartları düzenlenmektedir. AD'nin verdiği bir karara göre bu madde AB'ye üye devletlerde doğrudan etkiye sahiptir (Sevince Kararı).[636] Buna göre;

- **Yasal Olarak Bir Yıl Çalışan İşçiler:** Bir üye devletin işgücü piyasasına yasal olarak dâhil olan bir Türk işçisi o üye devlette bir yıl çalıştıktan sonra, aynı işverenin yanında çalışma iznini yeniletme hakkına sahiptir.
- **Yasal Olarak Üç Yıl Çalışan İşçiler:** Bir üye devletin işgücü piyasasına yasal olarak dâhil olan bir Türk işçisi o üye devlette, üç yıl çalıştıktan sonra ve Topluluk üye devletleri işçilerine tanınan öncelik saklı kalmak kaydıyla, dilediği bir işveren yanında, ancak aynı meslek için, o üye devletin iş bulma kurumlarına kayıtlı ve normal şartlarda yapılmış bir iş teklifine başvurma hakkına sahiptir. Bu kural, 2/76 sayılı Karar'da yer alan benzer hükümle karşılaştırıldığında, bölge itibarıyla kayıtlı bulunan işlere başvurabilme kısıtlamasının yeni kararda yer almadığı görülmektedir (2/76 sayılı Karar m. 2/1-a). Dolayısıyla hem bir önceki hükümle getirilen 1 yıllık çalışma hakkı kapsamında verilen yeni haklar hem de iş aramadaki daha geniş bir alan

[635] Bu Karar'da yer alan işçilerin serbest dolaşımına ilişkin hükümler 1 Aralık 1980 tarihinden itibaren, Karar ise bir bütün olarak 1 Temmuz 1980 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanmıştır.

[636] Groenendijk/Luiten, s. 28.

olarak üye ülke sınırlarında iş aramaya izin verilmesi Türk işçilere verilen hakların iyileştirilmesi olarak görülmektedir.

- **Yasal Olarak Dört Yıl Çalışan İşçiler:** Bir üye devletin işgücü piyasasına yasal olarak dâhil olan bir Türk işçisi o üye devlette, dört yıl çalıştıktan sonra, dilediği bütün ücretli işlere serbestçe girme hakkına sahiptir.
- **Yasal Olarak Çalışan Türk İşçilerine İlişkin Diğer Haklar:** Yıllık izinler ile analık, iş kazası veya kısa süreli hastalık nedenlerinden kaynaklanan devamsızlıklar, yasal çalışma süreleri olarak kabul edilir. Yetkili makamlar tarafından usulüne uygun biçimde belgelenmiş iradi olmayan işsizlik süreleri ile hastalıktan kaynaklanan uzun süreli devamsızlıklar, yasal çalışma süresine dâhil edilmemekle birlikte, daha önceki çalışma süresinde kazanılmış hakları da etkilemez.

1/80 sayılı Kararın 7 nci maddesi ise Türk işçilerinin aile bireylerine ilişkindir. Buna göre; bir üye devletin işgücü piyasasına yasal olarak dâhil olan bir Türk işçisinin onunla birlikte oturma hakkına sahip bulunan aile bireyleri;

- O üye devlette üç yıl ikamet ettikten sonra, Topluluk üye devletleri işçilerine tanınan öncelik saklı kalmak kaydıyla her türlü işe başvurma,
- O üye devlette beş yıl ikamet ettikten sonra, diledikleri bütün ücretli işlere serbestçe girme,
- Ev sahibi ülkede mesleki bir eğitim programını tamamlayan Türk işçilerin çocukları, bu üye devletteki oturma sürelerine bakılmaksızın, anne veya babasından birinin ilgili üye devlette en az üç yıldır yasal olarak çalışıyor olması kaydıyla, söz konusu üye devlette, her türlü işe başvurabilme haklarına sahiptirler.

İlk kez bir kararla aile bireylerine de özel olarak belli şartları taşımaları halinde çalışma hakkı tanınmıştır. Aile bireylerine ilişkin buna benzer bir hüküm 2/76 sayılı Karar'da bulunmamaktadır.

Türk işçiler ve onların aile bireylerinin AD'de açtığı davalardaki durumları açısından da bu iki madde (m.6, m.7) çok önemlidirler.[637] Bu konuda belirtilmesi gereken bir diğer konu ise bu hakların, yalnızca bir Topluluk ülkesinde ikamet eden Türk işçiler için geçerli olduğudur.[638]

1/80 sayılı Karar'ın bir diğer hükmüne göre, Toplulukta bir iş teklifini, üye devletlerin işgücü piyasasında mevcut bulunan işgücüne yapılan çağrı ile karşılamak mümkün olmaz ve üye devletler bunu karşılamak için kendi mevzuat hükümleri çerçevesinde, Topluluk üyesi devletlerin vatandaşları dışındaki işçilere çağrıda bulunmaya karar verirlerse, bu konuda önceliği Türk işçilerine tanımaya gayret gösterirler (m. 8). Bu karar Türk işçilerine topluluk içindeki diğer üçüncü ülke vatandaşlarına karşı önemli bir avantaj sağlamakta ve statülerini güçlendirmektedir.[639] Ancak bu hüküm uygulamada işverenlere bir zorunluluk getirmediği ve muğlâk olduğu düşünülmektedir.

Karar ile Türk işçilerine ve onların aile bireylerine karşı ayrımcılığın da yasaklandığı ifade edilmektedir (m. 9, m. 10). Topluluğun bir üye devletinde yasal olarak çalışmakta bulunan ebeveyni ile birlikte o üye devlette oturan Türk çocuklarının, bu üye devletteki genel eğitim, çıraklık eğitimi ve mesleki eğitim kurslarına kabul edilmelerinde, o üye devlet vatandaşlarının çocukları için istenen giriş koşulları aranır.

Bu Karar'da sözü edilen haklara ülkemiz iş piyasasında çalışan ve aynı şartları taşıyan Topluluk üyesi devlet vatandaşları da sahiptir (m. 11).

2/76 sayılı Karar'da ön görülen koruma mekanizmasının bir benzerine bu Karar'da da yer verilmiştir. Buna göre; Topluluk üyesi bir devlet veya Türkiye, kendi

---

637 Özcüre, 2003, s. 205.; 1/80 sayılı Karar ilişkin olarak AD tarafında verilen diğer kararlar için bkz. Groenendijk/Luiten, ss. 28-58.

638 Yılmaz Alper, **Avrupa Birliği'nde Kişilerin Serbest Dolaşımı Müktesebatı ve Türkiye'nin Durumu,** Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2758, Ankara, 2008, s. 105.

639 Özcüre, 2003, s. 206.

işgücü piyasasında bir bölge, faaliyet kolu veya meslek bakımından, yaşam standardını veya istihdam seviyesini ciddi bir şekilde tehlikeye düşüren olumsuzluklarla karşılaşırsa, ilgili devlet otomatikman 6 ncı ve 7 nci madde hükümlerini uygulamaktan kaçınabilir (m. 12). Bununla birlikte mevcut durumda Topluluk üye devletleri ve Türkiye, kendi topraklarında yasal olarak ikamet eden ve istihdam edilen işçiler ve aile bireylerine uygulanan işe girme şartlarına, yeni kısıtlamalar getiremezler (m. 13).

1/80 sayılı Karar'da bu hükümlerin yanı sıra Ortaklık Komitesi, Ortaklık Konseyi'ne faaliyetlerini içeren yıllık bir rapor sunacağından ve Ortaklık Komitesi'nin kendisine yardım edecek fiili bir çalışma grubunu görevlendirebileceğinden söz edilmektedir (m. 15). Burada sözü edilen yıllık rapor hazırlama ve fiili çalışma grubu çalıştırma faaliyetlerinin anılan tarihlerde Türkiye ile Topluluk arasındaki ilişkilerin dondurulmasından ötürü aktif olarak işletilemediği bilinmektedir.[640]

Türkiye ve AB arasındaki ilişkilerde işçilerin serbest dolaşımında beklenen gelişmelerin görülmemesi ve 1/80 sayılı Karar'ın üye ülkeler mevzuatlarına ve uygulamalarına yansıtılmaması, Türk vatandaşlarını AD nezdinde hak aramaya yöneltmiş ve vatandaşlarımız önemli kazanımlar elde etmişlerdir. Bu kazanımlara rağmen, AB vatandaşlığı bulunmayan Türk vatandaşları bulundukları ülkede, yabancı göçmen işçi statüsünde sayılmaktadırlar. Bunların, bulundukları ülkeye girişleri, çalışmaları, ikametleri gibi konularda kısıtlamalara maruz kaldıkları ve serbest dolaşımdan ve bunun sağladığı haklardan yararlanabilmek için dolaylı yollara başvurdukları görülmektedir.[641]

---

640 Özcüre, 2003, s. 209.

641 Bayhan Tevfik, Avrupa Birliği Ülkelerinde Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım ve Aile Birleşimi Hakları, Sorunlar ve Beklentiler**, Çalışma İlişkileri Dergisi,** Cilt: 1, Sayı: 1, 2010, s. 191.

V. 3/80 Sayılı Karar

3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı; AA ve KP'nin 39 uncu maddesine dayanarak kabul edilmiştir.

Karar, AB'ye üye bir ülkede yaşayan Türk işçileri ve onların üye devletlerden birinin sınırları içinde ikamet eden aile bireylerinin sosyal güvenlik haklarını düzenlemektedir. 3/80 sayılı Karar genel olarak, Türk işçileri ve aileleri için üye ülkelerde verilen hastalık ve analık yardımları, malullük, yaşlılık, dul ve yetim yardımları, iş kazaları ve meslek hastalıklarına yönelik yardımlar, aile yardımı, ölüm ödenekleri ve işsizlik yardımı gibi konuları kapsamaktadır.[642]

Karar'ın ayrıntıları incelendiğinde esasında 3/80 sayılı Karar, AB sosyal güvenlik koordinasyon kurallarını düzenleyen 1408/71 ve 574/72 sayılı Koordinasyon Tüzüklerinde yer alan kurallara çok benzediği anlaşılmaktadır.[643] Bu kanaate 3/80 sayılı Karar'ın tanımlar kısmından ulaşılabilmektedir. Çünkü bu kısımda; sınır işçisi, aile bireyi, dul ve yetimler, geçici ikamet, yetkili devlet, sigortalılık süreleri, çalışma süreleri, aylıklar, aile yardımları ve ölüm yardımları gibi temel kavramların 1408/71 sayılı Tüzüğün 1 inci maddesinde tanımlandığı şekliyle anlaşılması gerektiği ifade edilmektedir. Bunun gibi, Karar'ın bazı maddelerine 1408/71 sayılı ve 574/72 sayılı Koordinasyon Tüzüklerine atıf yapılmak suretiyle ilgili hükümler arasında uyumlaştırma yoluna gidilmiştir.

AT'ye üye devletlerin "Türk İşçileri ve Aile Bireylerine Uyguladıkları Sosyal Güvenlik Programlarına İlişkin 19 Eylül 1980 tarih ve 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı" isminden de anlaşılacağı üzere sadece üye devletlerden birinin sınırları içerisinde çalışan ve ikamet eden Türk vatandaşlarına uygulanabilecektir.[644]

---

642 Devlet Planlama Teşkilatı, **(1964-2000),** ss. 149-164.

643 Ayhan, ss. 40-41.

644 Kaplan Ayşe Burcu, **Avrupa Birliği'nde Türk Vatandaşlarının Serbest Dolaşımı,** İstanbul, 2008, s. 28.

Karar'a göre sigorta kapsamındaki kişiler; bir ya da daha fazla üye devletin mevzuatına tabi olan Türk uyruklu işçiler, bu işçilerin üye devletlerden birinin sınırları içinde ikamet eden aile bireyleri ve bu işçilerin dul ve yetimleridir (m. 2).

Karar'ın eşit uygulama başlıklı maddesine göre, bu Kararın özel hükümleri saklı kalmak kaydıyla, üye devletlerden birinin sınırları içinde ikamet eden bu Karar kapsamındaki kişi, herhangi bir üye devletin mevzuatı ile öngörülen yükümlülüklere o üye devletin vatandaşlarıyla aynı koşullarda tabi olur ve yardımlardan aynı koşullarda faydalanır (m. 3).

Bir görüşe göre, Türk vatandaşlarının, bulundukları üye devletin vatandaşlarıyla aynı haklara sahip olmaları, yani onlarla eşit muamele görmeleri 3/80 sayılı Karar'ın en önemli maddelerinden birisidir. Bu ilke gereği örneğin, üye devletler kendi vatandaşlarına iş kazaları halinde ne tür yardımlar yapıyorlar ise aynı yardımları Türk işçilerine de yapmakla yükümlüdürler.[645]

Kanaatimizce, eşit uygulama ilkesi günümüzde çağdaş toplumların teoride ve pratikte çok önem verdikleri bir ilkedir. Bu ilke; ILO, AB ve çağdaş devletlerin başta anayasalarında olmak üzere her türlü hukuk metinlerinin olmazsa olmaz kuralı haline gelmiştir.

3/80 sayılı Karar'ın maddi uygulama alanı; hastalık ve analık yardımları, malullük yardımları, yaşlılık yardımları, dul ve yetim yardımları, iş kazaları ve meslek hastalıklarına yönelik yardımlar, ölüm ödenekleri, işsizlik yardımı, aile yardımları olarak tespit edilmiştir (m. 4). Bu kurala benzeyen kurallar, ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi ile 1408/71 ve 883/2004 sayılı Koordinasyon Tüzüklerinde yer aldığını belirtmekte yarar vardır.

645 Kaplan, s. 29.

Bu Karar, aynı şekilde primli ve primsiz genel ve özel sosyal güvenlik programlarına da uygulanmaktadır. Ancak Karar, sosyal ve tıbbi yardımlar ile savaştan ve onun sonuçlarından zarar görenler yararına uygulanan yardım programlarına uygulanmaz (m. 4/2 ve 4/3). Bu istisnanın bir benzerinin 883/2004 sayılı Koordinasyon Tüzüğünde yer aldığı, tez çalışmamızın bir önceki bölümünde açıklanmıştır.

Bu Karar'ın bir diğer özelliği ise, bazı istisnalar olmakla birlikte münhasıran iki veya daha fazla üye devleti bağlayan her tür sosyal güvenlik sözleşmesinin yerine geçecek olmasıdır (m. 5).

Karar'ın önemli bir hükmü de ikamet şartının aranmamasıdır. Buna göre, bu Karar'da aksi belirtilmedikçe, bir ya da daha fazla üye devlet mevzuatı gereği hak kazanılan malullük, yaşlılık ya da dul ve yetim yardımlarının nakit ödemeleri ya da iş kazaları ya da meslek hastalıkları sonucu verilen aylıklarda hak sahibinin Türkiye'de ya da ödemeyi yapan kurumun bulunduğu ülkenin dışında bir üye devlet topraklarında ikamet etmesi gerekçesiyle, ödemelerde kesinti yapılamaz ve bunlara el konulamaz (m. 6).

Karar'da; yardımların çakışması, uygulanabilir mevzuatın belirlenmesi, hastalık, analık, malullük, yaşlılık, ölüm, iş kazaları ve meslek hastalıkları ve aile yardımları gibi konularda 1408/71 sayılı Koordinasyon Tüzüğüne atıf yapılmıştır.

Karar'a göre, üye devletlerin ve Türkiye'nin yetkili makamları, bu Kararın uygulanması için alınması gereken tedbirlere ilişkin tüm bilgileri birbirlerine vermekle yükümlü tutulmuşlardır (m. 20/1). Bu hüküm ile koordinasyon kurallarından olan iyi iletişim ve işbirliği ilkesine atıf yapılmaktadır.

Aynı şekilde Karar'ın uygulanması için, üye devletler ve Türkiye'nin yetkili makam ve kurumları iyi niyetle ve kendi mevzuatlarını uyguluyormuş gibi hareket edeceklerdir. (m. 20/2).

Karar'da yabancı dil konusunda yaşanabilecek sorunları önlemek için üye devletlerin makam, kurum ve mahkemeleri, kendilerine sunulan talepleri veya diğer belgeleri, başka bir üye devletin resmi dilinde veya Türkçe yazılmış olmaları gerekçesi ile geri çeviremeyeceklerine dair bir kural da geliştirilmiştir (m. 20/4). Bu kuralların yanı sıra uygulamaya yönelik bir kısım kural da 3/80 sayılı Karar'da yer almıştır.

3/80 sayılı Karar, Türk vatandaşlarına nasıl uygulanacağına dair ayrıntılı bilgiler içermediğinden, uygulamada hak kayıpları yaşanmaktadır. Bu konuyu ayrıntılı şekilde düzenlemeye yönelik olarak 1983 yılında hazırlanan Tüzük önerisi de kabul edilmemiştir. AD ise verdiği kararlarda 3/80 sayılı Karar'ın doğrudan etkili olmadığı sonucuna varmakta ve buna gerekçe olarak da, uygulamada bu kararın uygulanabilmesi için ek düzenlemelerin gerekliliğini göstermektedir. Ancak aynı gerekçe, 3/80 sayılı Karar'ın sosyal güvenlik alanında eşit muamele ilkesinde ileri sürülememektedir.[646] Bugün için yaşanan sorunların AD kararları ile yorumlanarak çözülmeye çalışıldığı ifade edilebilir.[647]

VI. İki Taraflı Sosyal Güvenlik Antlaşmaları

Çalışma yaşamındaki hızlı değişimler neticesinde bireylerin iş bulma çabaları ile işverenlerin daha fazla rekabet için işçilere ihtiyaç duymaları nedeniyle bir ülkeden diğerine göç eden ve oralarda uzun süre kalan hatta aileleriyle orada yaşayan çok sayıda işçi ile karşılaşılmaktadır. Bunların ve aile bireylerinin sosyal güvenlik ihtiyaçları ülkeleri iki taraflı sosyal güvenlik antlaşmaları yapmaya yönlendirmiştir. Ülkemiz de bu bağlamda ilk olarak, 1961 yılında yürürlüğe girmek üzere İngiltere ile iki taraflı sosyal güvenlik antlaşması yapmıştır.

---

646 Groenendijk/Luiten, s. 65.

647 Kaplan, s. 30.; Hanlein Andreas, Almanya'daki Türk Vatandaşlarının Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin Sorunları, (Çev: Tankut Centel), **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası,** Cilt: 60, Sayı: 1-2, 2002, ss. 239-240.

İmzalanan bu antlaşmalardan iki tarafın vatandaşları, onların aile bireyleri karşılıklı olarak yararlanabilmektedir.[648]

İki taraflı sosyal güvenlik antlaşmaları sadece iki ülke için koordinasyon öngören, sadece onları bağlayan ve imzalandıktan sonra her iki devlet için de sorumluluk doğuran hukuksal araçlardır. Bu tip sözleşmelerde amaç, sözleşme kapsamındaki kişilerin belirlenen alanlarda sosyal güvenlik haklarının sınır ötesi hareketlilik halinde kayba uğramasını önlemektir. Bu sözleşmeler konusunda Avrupa Konseyinin çıkarmış olduğu "İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmesi İçin Model Hükümler ve Açıklayıcı Rapor" Avrupa ülkeleri için model teşkil etmektedir. Türkiye bu modele uygun olarak kendi tip sözleşmelerini hazırlamaktadır.[649]

883/2004 sayılı Tüzüğü uygulayan ülkeler için (m. 8) bunların daha önce yapmış olduğu iki taraflı sosyal güvenlik antlaşmalarının uygulanabilirliği ortadan kalkmıştır. Bununla birlikte, 883/2004 sayılı Tüzüğün yürürlüğe girmesinden önce yapılmış olan sosyal güvenlik sözleşmelerinin belirli hükümleri yararlanıcılara daha avantajlı şartlar sağlıyorsa bunların uygulanmasına devam edilebilecektir.[650] Ülkemiz bu ilkeler çerçevesinde iki taraflı ve daha avantajlı sosyal güvenlik sözleşmeleri yaparak koordinasyon sistemine girişte kendisine kolaylık sağlamalıdır.

Her yıl ülkemizle ilgili yayınlanan AB ilerleme raporlarında ülkemize tavsiye edilen konulardan birisi de üye devletlerle iki taraflı sosyal güvenlik sözleşmeleri yapmaktır. Bu sözleşmelerin içeriği incelendiğinde aslında bunların günümüzde uygulanmakta olan 883/2004 sayılı Tüzük hükümlerine çok benzediği görülmektedir. Örneğin, en son sözleşme imzaladığımız Slovakya ile ülkemiz arasındaki sosyal güvenlik sözleşmesinin birçok maddesi 883/2004 sayılı Tüzük hükümlerine

---

[648] Olgaç Cüneyt/Bulut Mehmet, **Türkiye'de Çalışan Yabancıların Çalışma İzinleri ve Sosyal Güvenliği,** Ankara, 2011, s. 174.

[649] Sosyal Güvenlik Kurumu, **Almanya İşüstü Eğitim Raporu,** Ankara, 2011, s. 39. http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/2e152635-b09c-4eaa-8bda-7d2baa6a67ca/B1_C5_023.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2e152635-b09c-4eaa-8bda-7d2baa6a67ca Erişim Tarihi: 05.01.2015

[650] Sosyal Güvenlik Kurumu, 2011, s. 41.

benzemektedir. Sözleşmenin; tek mevzuatın uygulanması, eşit muamele, yardımların ihracı, sürelerin birleştirilmesi, iyi yönetim ve işbirliği ilkeleri, yardımların uygulanacağı sigorta kolları gibi hükümleri 883/2004 sayılı Tüzük ile aynı kurallara yer vermektedir. Bunun gibi; Fransa, Almanya, İngiltere ve diğer ülkelerle yaptığımız ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin hükümleri de benzerdir.[651] Bu benzerlik ülkemiz açısından olumlu bir durumdur. Çünkü bu sözleşme uygulamaları bir bakıma birer mikro koordinasyon çalışması olarak kabul edilebilirler. Ülkemiz de bu uygulamalar ile eksikliklerini tespit ederek AB'ye girişte bu konularda daha hazır bir hale gelebilir.

Koordinasyon kurallarının, vatandaşlarımız için neler getireceğini bir örnekle açıklayalım. Türkiye, Almanya ve Belçika'da çalışması olan bir vatandaşımız emeklilik aylığı açısından mevcut durumda iki seçeneğe sahiptir. Birinci seçenek; Türkiye koordinasyona tabi olmadığı için Almanya ve Belçika'nın sadece kendilerinde geçen süreleri birleştirerek kişiye koordinasyon kurallarındaki hesaplama çerçevesinde aylık bağlamalarıdır. Burada 883/2004 sayılı Tüzüğe göre, aylık bağlanırken önce üye ülkeler, sadece kendilerinde geçen sürelere göre müstakil bir aylık tespit ederler. Sonrasında diğer üye ülkelerde geçen süreleri sanki kendilerinde geçmiş gibi hesaba katarak teorik aylık adı verilen aylığı hesaplarlar. Daha sonra bu aylığın sadece kendilerinde geçen süreye tekabül eden kısmını oranlama hesabıyla bularak aylık belirlenir. Müstakil aylık ve pro-rata aylıktan yüksek olanı kişiye koordinasyon aylığı olarak bağlanır. Mevcut örneğimizdeki vatandaşımızın ilk seçeneği bu aylığı hesaplatıp bağlatmaktır. İkinci seçeneği ise Almanya ve Belçika ile aramızdaki sözleşmelere göre bulunacak tek taraflı aylıkları hesaplatmaktır. Vatandaşımızın koordinasyon tüzüklerine göre belirlenen aylık ile sözleşmelere göre belirlenen aylıkları karşılaştırıp yüksek olanı seçme hakkı vardır. Koordinasyon kuralları Türkiye için uygulanır hale geldiğinde ise her üç ülke yukarıda gösterilen koordinasyon aylığı hesabı çerçevesinde diğer ülkelerde geçen süreleri de hesaba katarak aylık hesabı yapar ve kendi aylığını bağlar. Bu aylık bütün

[651] Olgaç/Bulut, ss. 178-183.; Sosyal Güvenlik Kurumu, **Uluslararası Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri I Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler,** Yayın No: 53, Ankara, 2013, ss. 140-144.

ülkelerdeki süreler hesaba katıldığından birçok durumda daha önceki aylıklardan daha yüksek olacaktır.[652]

Bu konuyla bağlantılı diğer bir husus ise Türk vatandaşlarının yurtdışında geçen sürelerinin 3201 sayılı Kanun çerçevesinde borçlanma imkanının koordinasyon tüzükleri sonrasındaki durumudur. Tüzükler vatandaşlık temelli ayrımcılığı yasakladıklarından dolayı bu borçlanma imkanı diğer koordinasyona tabi ülke vatandaşlarına da verilmek zorunda kalacak ve bu da Türk sosyal güvenlik sistemi açısından idari ve mali yükler getirecektir. Bu durumda, bu konudaki düzenlemeyi 883/2004 sayılı Tüzüğün XI Numaralı ekine kaydettirerek istisnai bir avantaj sağlamak veya 3201 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırmak gerekecektir.[653]

Koordinasyon hükümlerinin getirdiği uygulamalardan bir diğeri de elektronik veri paylaşımıdır. İki taraflı sosyal güvenlik sözleşmeleri çerçevesinde elektronik veri paylaşımı sistemlerinin geliştirilmesi aylık bağlama sürecini kısaltacak[654] ve sosyal güvenlik konusundaki hak taleplerinin daha hızlı şekilde yerine getirilmesini sağlayacaktır.

Türkiye'nin muhtemel AB üyeliği halinde uygulamaya girecek olan koordinasyon tüzüklerinin karmaşık yapısı nedeniyle, çok sayıda personelin bu konuda iyi bir eğitimden geçirilmesi gerektirmektedir.[655]

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 2014-2018 Stratejik Planı ve AB İlerleme Raporlarında belirtildiği üzere AB'ye üye devletlerle iki taraflı sosyal güvenlik antlaşmaları yapmak suretiyle yurtdışında çalışan vatandaşlarımızın sosyal güvenlik hakları korunabilecektir. Ayrıca mevcut anlaşmaların düzenli aralıklarla gözden geçirilmesi, gerekli görülmesi halinde yenilenmesi ve ilgili kamu

652 Sosyal Güvenlik Kurumu, 2011, s. 42.

653 Sosyal Güvenlik Kurumu, 2011, s. 43.

654 Sosyal Güvenlik Kurumu, 2011, s. 44.

655 Sosyal Güvenlik Kurumu, 2011, s. 44.

kurumlarının bilgi ve bilinç düzeyinin arttırılması yurtdışında çalışan tüm işçilerimiz ve ülkemiz adına olumlu bir gelişme olacaktır. Bu konuda yapılacak çalışmaları;[656]

- Ulusal ve uluslararası mevzuat ve uygulamaları izlemek,
- Mevcut bulunan sosyal güvenlik, işgücü ve işbirliği anlaşmalarının güncelliğini sağlamak,
- Sosyal güvenlik, işgücü ve işbirliği anlaşmaları yapılan ülke sayısını artırmak,
- Uluslararası kurum ve kuruluşlarla işbirliğini artırmak şeklinde özetleyebiliriz.

Ülkemiz, 28 ülke ile iki taraflı sosyal güvenlik sözleşmesi imzalamış olup bunlardan 23 tanesi yürürlüktedir.[657] Sözleşmesi yürürlükte olan AB ülkeleri; İngiltere, Almanya, Hollanda, Belçika, Avusturya, Fransa, Danimarka, İsveç, Romanya, Çek, Lüksemburg ve Hırvatistan'dır. Sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmış olup, henüz yürürlüğe girmemiş olan ülkeler ise Slovakya ve İtalya'dır. İsviçre ve Norveç ile de iki taraflı sosyal güvenlik sözleşmemiz bulunmaktadır. Bu iki ülke AB üyesi olmamakla birlikte AB sosyal güvenlik koordinasyon sisteminde yer alan ülkelerdir.

AB sosyal güvenlik koordinasyon sistemi açısından bakıldığında aşağıdaki tabloda iki taraflı sosyal güvenlik sözleşmesi imzaladığımız ülkeler yer almaktadır. Tabloya göre, sosyal güvenliğin koordinasyonu sisteminde yer alan 15 üye ülke ile iki taraflı sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmıştır. Tabloda yer almayan ancak benzer sözleşmeleri yapmak amacıyla müzakerelere devam ettiğimiz İtalya, İspanya ve Polonya da bu listeye eklendiğinde sözleşme imzaladığımız ülke sayısı 18'e ulaşmış olacaktır. Koordinasyon sisteminde 32 ülkenin yarıdan fazlası ile sözleşme yapmış olmamız gelecekte dâhil olacağımız koordinasyon sistemine daha kolay uyum sağlamamıza yardımcı olacaktır.

---

656 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Stratejik Plan 2014-2018,** Yayın No: 4, Ankara, 2013, s. 68.

657 Sosyal Güvenlik Kurumu, **Yurtdışındaki Vatandaşların Sosyal Güvenlik Hakları ve Yurtdışı Borçlanma,** Yayın No: 68, Ankara, 2013, s. 1.

Tablo 9: İki Taraflı Sosyal Güvenlik Antlaşması İmzaladığımız Ülkeler

İki Taraflı Sosyal Güvenlik Antlaşması İmzaladığımız Ülkeler (AB Sosyal Güvenliğin Koordinasyonu Sisteminde Bulunan)				
Ülke	**İmza Tarihi**	**Resmi Gazete Tarih**	**Resmi Gazete Sayı**	**Yürürlük Tarihi**
İngiltere	09.09.1959	21.10.1960	10686	01.06.1961
Almanya	30.04.1964	10.04.1965	11976	01.11.1965
Hollanda	05.04.1966	16.12.1967	12778	01.02.1968
Belçika	04.07.1966	11.05.1967	12595	01.05.1968
Avusturya	12.10.1966	07.04.1969	13168	01.10.1969
İsviçre	01.05.1969	10.08.1971	13922	01.01.1972
Fransa	20.01.1972	14.08.1973	14525	01.08.1973
Danimarka	13.12.1999	03.07.2002	24804	01.12.2003
İsveç	30.06.1978	03.02.1981	17240	01.05.1981
Norveç	20.07.1978	07.10.1980	17128	01.06.1981
Romanya	06.07.1999	12.03.2000	23991	01.03.2003
Çek Cumhuriyeti	28.06.2001	28.04.2004	25446	01.01.2005
Lüksemburg	20.11.2003	27.10.2004	25626	01.06.2006
Hırvatistan	12.06.2006	30.11.2011	28128	01.06.2012
Slovakya	25.01.2007	30.11.2010	27771	-

Kaynak: Çolak/Öztürk, s. 19.; Sosyal Güvenlik Kurumu, Yayın No: 53, Ankara, 2013, ss. 149, 153.

Sosyal güvenlik sözleşmeleri ile genel olarak; her iki ülke vatandaşlarının, hak ve yükümlülük bakımından eşit işlem görmesi, bir yardım hakkının doğup doğmadığının saptanması, diğer ülkede geçen sigortalılık sürelerinin dikkate alınması, sigortalının ölümü halinde, hak sahipleri sıfatıyla, diğer ülkede oturan aile bireylerine dul, yetim aylığı bağlanması ve toptan ödeme yapılması, sosyal güvenlik sözleşmesi bulunan ülkede çalışmaları nedeniyle emekli aylığına hak kazanan sigortalının, ikametini diğer ülkeye nakletse dahi aylığını almaya devam etmesi veya emekli aylığı için gerekli yaşı, diğer ülkeye döndükten sonra tamamlayan sigortalıya emekli aylığı bağlanması, hastalık halinde, sigortalının ve aile bireylerinin, diğer ülkede bulundukları sırada da sağlık yardımlarından yararlanmaları, aile bireylerinin, öteki ülkede otursalar dahi, aile yardımlarından faydalanmaları, gibi temel haklar güvence altına alınmıştır.[658]

[658] Sosyal Güvenlik Kurumu, Yayın No: 68, 2013, s. 2.

Sosyal güvenlik sözleşmesi bulunan ülkelere geçici görevle gönderilen kişilerin hangi ülkenin mevzuatına tabi olacağı da bu sözleşmelerde yer alan önemli bir konudur. Buna göre, iş merkezi Türkiye'de bulunan bir işverenin işçisi bu işverenin hesabına çalışmak üzere veya işvereni tarafından belirli bir işin icrası amacıyla geçici olarak sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmış bir ülkeye gönderildiği takdirde, bu işçi hakkında o ülkede çalıştığı sürece, sanki Türkiye'de çalışıyormuş gibi, ülkemiz mevzuatı uygulanacaktır.[659]

Burada ifade edilmesi gereken bir diğer konu da yurtdışından gelen yabancıların sağlık sorunlarının nasıl çözüleceği konusudur. Ülkemizde geçici veya daimi olarak ikamet eden yurtdışı sigortalılarının, kayıtlı oldukları ülke sigorta kurumlarından alacakları formüleri, Türkiye'de bulundukları ya da ikamet ettikleri yerdeki sosyal güvenlik makamlarındaki yurtdışı işlemleri servislerine ibraz etmeleri gerekmektedir. Bu kişiler, SGK'nın ilgili biriminden alacakları "Sosyal Güvenlik Sözleşmelerine Göre Sağlık Yardım Belgesi" ile SGK'nın anlaşmalı olduğu tüm sağlık tesislerinden diğer genel sağlık sigortalıları gibi sağlık yardımlarından, yasal olarak kendilerinin ödemeleri zorunlu olan katkı ve katılım payları hariç olmak üzere ücretsiz olarak yararlanabilmektedirler.[660]

İki taraflı sosyal güvenlik antlaşmalarının uygulanmasında önemli konulardan birisi idari işbirliğidir. Karmaşık yapıya sahip olan bu sistemlerde işbirliği, iletişim ve bilgi alışverişinin çok önemli bir yeri bulunmaktadır.

Bunun sağlanabilmesi için ülkemizdeki idari yapı; SGK'nın merkez ve taşra teşkilatları, yurtdışı teşkilatı, Alo 170 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bilgi İletişim Merkezi ve web adresi şeklinde oluşturulmuştur.[661]

---

659 Sosyal Güvenlik Kurumu, Yayın No: 68, 2013, s. 4.

660 Sosyal Güvenlik Kurumu, Yayın No: 68, 2013, s. 9.

661 Sosyal Güvenlik Kurumu, Yayın No: 68, 2013, s. 57.

VII. İlerleme Raporları

Türkiye-AB ilişkileri açısından temel belge niteliği taşıyan Türkiye İlerleme Raporları, Avrupa Komisyonu tarafından, Aralık 1997 tarihli Lüksemburg Zirvesi Sonuç Bildirgesine göre, 1998 yılından bu yana her yıl düzenli olarak hazırlanarak, AB Parlamentosuna ve Konseyine sunulmaktadır.[662] 1998 yılından günümüze kadar 17 İlerleme Raporu yayınlanmıştır.

Raporlar Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlık sürecinde kaydettiği ilerlemeyi ele almaktadır. Söz konusu rapor ayrıca, Türkiye'nin antlaşmalar, ikincil mevzuat ve AB politikalarını üstlenme kapasitesini gözden geçirmekte, bir anlamda üyelik yükümlülüklerini yerine getirme ölçüsünü değerlendirmektedir.[663] İlerleme Raporlarında SGK'nın ve dolayısıyla tez çalışmamızın ilgi alanlarına giren 2 ve 19 numaralı iki müzakere başlığı bulunmaktadır. İlerleme raporları irdelenirken bu iki müzakere başlığı konusundaki eleştrilere değinilecektir.

Türkiye hakkında düzenlenen ilk rapor 1998 yılına aittir. Konumuza ilişkin olarak bu raporda; AB ve Türkiye'nin, işçiler için dolaşım serbestliğinin nasıl sağlanabileceği konusunda anlaşmaya varmadığı ve bu konunun, ileride çözülmesi gerekecek olan önemli bir konu olduğu belirtilmektedir.[664]

Aynı raporda sosyal güvenlik harcamalarının, düşük seviyede olduğu ve vergi gelirleri yerine işveren ve işçiden alınan primlere dayalı olan sosyal güvenlik sisteminin yapısının, bu düşük rakamın nedeni olduğu, sosyal güvenlik kuruluşlarının çoğunun finansman açığı içinde ve devletin bu açığı kapatmaya mecbur kaldığı ifade edilmektedir. Bunun da bütçe üzerinde önemli bir yük olduğu bu nedenle sistemin kapsamlı bir reforma ihtiyaç duyduğu tespit edilmiştir. Raporda, mevcut bilgilere

---

662 Sosyal Güvenlik Kurumu, Türkiye 2013 İlerleme Raporu, **Sosyal Güvenlik Ekseni Dergisi,** Sayı: 16, 2013, s. 30.

663 Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013, s. 30.

664 **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un Düzenli Raporu (İlerleme Raporu),** 1998, s. 36. http://www.ikv.org.tr/images/files/B13-tr.pdf Erişim Tarihi: 07.12.2014.

dayanarak, Türkiye'nin sağlık, sosyal güvenlik, işgücü ve fırsat eşitliği mevzuatının Topluluk müktesebatına uyum derecesini saptamanın zorluğundan da söz edilmektedir.[665]

Bir sonraki yıl yayınlanan ilerleme raporunda, Türkiye'de halen bir işsizlik sigortası sisteminin mevcut olmadığı, sosyal güvenlik sisteminin, ağır mali güçlük içinde olmaya devam ettiği, sosyal işler ve istihdam politikası alanında her iki tarafı ilgilendiren konularda Türk makamları ve Topluluk arasında görüş ve deneyim alışverişi başlatmak ve bu alanlarda mevzuatın yakınlaştırılması üzerinde çalışmak üzere temaslar kurulduğu ifade edilmiştir.[666]

2000 yılındaki rapora göre, işçilerin serbest dolaşımı alanında rapor edilecek herhangi bir gelişme kaydedilmediği belirtilmiştir.[667] 2001 yılı ilerleme raporunda da benzer bir bilgiye yer verilmiş ancak ilk kez sosyal güvenliğin koordinasyonuna ilişkin olarak, bu alanda gerekli idari kapasitenin hazır edilmesi gerekliliği vurgulanmıştır.[668]

2002 yılı raporu döneminde, Topluluk mevzuatına uyum konusunda ilerleme kaydedilmediği, işçilerin serbest dolaşımı ve sosyal güvenlik sistemlerinin ileriye dönük koordinasyonu alanlarında gelişme olmadığı, idari kapasiteye ilişkin olarak, bir gelişme kaydedilmediği ifade edilmektedir. Bunların yanı sıra Türkiye'nin, yabancı işçilerin serbest dolaşımına ilişkin sınırlamaların kaldırması için mevzuat çalışmasına ihtiyaç bulunduğu, özellikle, sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonuna ilişkin olarak, Türk sosyal güvenlik sisteminin düzgün şekilde işlemesini temin etmek için, mevcut sosyal güvenlik mevzuatında değişiklikler

---

665 **İlerleme Raporu,** 1998, s. 38.

666 **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un Düzenli Raporu,** 1999, s. 39. http://www.ikv.org.tr/images/files/B14-tr.pdf Erişim Tarihi: 07.12.2014.

667 **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un Düzenli Raporu,** 2000, s. 27. http://www.ikv.org.tr/images/files/B15-tr.pdf Erişim Tarihi: 08.12.2014.

668 **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un Düzenli Raporu,** 2001, ss. 49-50. http://www.ikv.org.tr/images/files/B16-tr.pdf Erişim Tarihi: 08.12.2014.

yapılmasının gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu konu ifade edilirken sorunun kaynağının da; emeklilik sisteminde ve sosyal güvenlik kuruluşlarındaki verimsizlik, açıklar ve düzensizlikler, kısmen, yetersiz idari kapasite olduğu belirlenmiştir.[669]

2003 yılı ilerleme raporunda; yabancıların çalışma izinleri konusunda bir kanun kabul edildiği, bu kanunun, süre sınırlamalarının AB vatandaşlarına ve AB vatandaşı olsun olmasın bunların eş ve çocuklarına uygulanmamasını öngördüğü, idari kapasiteye ilişkin olarak bir gelişme kaydedilmediği, sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonuna ilişkin olarak, Türk sosyal güvenlik sisteminin düzgün işlemesini ve mali istikrarını temin etmek için, mevcut sosyal güvenlik mevzuatına değişiklikler getirilmesinin gerekli olduğu belirtilmiştir.[670]

2004 yılı raporunda; sosyal güvenlik sistemlerinin ileriye dönük koordinasyonu alanlarında herhangi bir gelişme olmadığı ve Türkiye'nin, sosyal güvenlik sistemini geliştirme çabalarını sürdürmesi yanı sıra idari kapasitesini de güçlendirmek durumunda olduğu tespit edilmiştir.[671]

2005 yılı ilerleme raporunda, AB müktesebatıyla uyumun başlangıç aşamasında olduğu, Türkiye'nin bu konuda mevzuatını uyumlu hale getirmek ve kurumlarını daha da güçlendirmek için kapsamlı çalışma yürütmesi gerektiği tespit edilmiştir.[672]

2006 yılı ilerleme raporunda; sosyal güvenlik sistemlerinin eşgüdümü konusunda, Türkiye'de bir yıldan fazla bir süre ikamet eden yabancı uyrukluların Genel Sağlık Sigortası Kanunu kapsamına alındığı, sosyal güvenlik sistemlerinin

---

669 Avrupa Toplulukları Komisyonu, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2002, ss. 58-59. http://www.ikv.org.tr/images/files/B17-tr.pdf Erişim Tarihi: 08.12.2014.

670 Devlet Planlama Teşkilatı, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2003, s. 60. http://www.ikv.org.tr/images/files/B18-tr.pdf Erişim Tarihi: 08.12.2014.

671 Avrupa Toplulukları Komisyonu, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2004, ss. 69-70. http://www.ikv.org.tr/images/files/B19-tr.pdf Erişim Tarihi: 08.12.2014.

672 Avrupa Toplulukları Komisyonu, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2005, ss. 68-69. http://www.ikv.org.tr/images/files/B20-tr.pdf Erişim Tarihi: 09.12.2014.

eşgüdümü alanında sınırlı ilerleme gerçekleştiği ve idari kapasitenin güçlendirilmesi gerektiği ifade edilmektedir.[673]

2007 yılı ilerleme raporuna göre, sosyal güvenlik sistemlerinin eşgüdümü konusunda Topluluk mevzuatına göre yetkili kurum olan SGK'nın idari kapasitesinin güçlendirilmesi yönündeki çabaların, bir AB dairesi kurulmasıyla devam ettirildiği tespit edilmiştir.[674]

2007 yılı ilerleme raporunda olumlu bir gelişme olarak sayılan hususlardan ilki 5502 sayılı SGK Kanunu çerçevesinde Avrupa Birliği ve Yurt Dışı İlişkiler Daire Başkanlığı'nın kurulmasıdır. Bununla ilk kez ülkemizde AB ve uluslararası ilişkileri yönetecek bir idari yapı oluşturulmuştur. Bu birimin temel görevinin; AB sosyal güvenlik kuralları ve diğer ülkelerle yapılmış olunan sosyal güvenlik sözleşmelerinden doğan yükümlülükleri yerine getirmek olduğu ifade edilmektedir.[675]

Olumlu bir gelişme olarak idari kapasitesi daha iyi bir seviyeye getirilen SGK'nın, AB konusundaki görevleri dört ana başlık altında incelenebilir.[676]

- AB sosyal güvenlik sistemine uyum çalışmaları kapsamında işçilerin serbest dolaşımı, sosyal güvenliğin koordinasyonu, ek emeklilik sistemlerine ilişkin koordinasyon, sosyal güvenlik alanında cinsiyet eşitliğinin sağlanması,
- Proje faaliyetleri yoluyla, AB müktesebatına uyum konusunda SGK'nın yönetsel ve kurumsal kapasitesinin artırılması,
- İki ve çok taraflı sosyal güvenlik sözleşmeleri ile yurt dışında bulunan vatandaşlarımızın haklarının korunması,

---

673 Avrupa Toplulukları Komisyonu, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2006, s. 32. http://www.ikv.org.tr/images/files/B21-tr.pdf Erişim Tarihi: 09.12.2014.

674 Avrupa Toplulukları Komisyonu, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2007, s. 34. http://www.ikv.org.tr/images/files/B22-tr.pdf Erişim Tarihi: 09.12.2014.

675 Yılmaz Cafer, Sosyal Güvenlik Kurumunun Uluslararası Perspektifi, **Sosyal Güvenlik Dergisi,** Sayı: 3, 2009, s. 80.

676 Yılmaz, ss. 80-81.

- Avrupa Konseyi, ILO, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü, Uluslararası Sosyal Güvenlik Kuruluşları, BM, Dünya Sağlık Örgütü gibi bazı önemli kuruluşlara yapılan üyeliklerle de uluslararası ilişkileri yürütmek, SGK'nın görevleri olarak belirtilebilir.

2008 yılı raporu döneminde de sosyal güvenlik sistemlerinin eşgüdümü konusunda Topluluk mevzuatına göre yetkili kurum olan SGK'nin idari kapasitesinin oluşturulması yönündeki çabalarının devam ettiği, merkez ve taşra teşkilatında orta ve üst düzey yöneticilerin atanması SGK'nin güçlendirilmesine katkı sağladığı belirlenmiştir.[677]

Bu raporda ayrıca, sosyal güvenlik reformunun en önemli ayağı olan 5510 sayılı Kanun'un 2008'de yürürlüğe girdiği, Kanun'un; emeklilik parametrelerini ve genel sağlık sigortası sistemini, yeterli ve sürdürülebilir emeklilik aylığı sağlanabilecek şekilde düzenlemeyi de amaçladığı ifade edilmektedir.[678]

2009 yılı raporuna göre, SGK, AB tarafından finanse edilen projeler vasıtasıyla sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonuna ilişkin bilgi ve kapasitesini geliştirmeye devam etmiştir.[679]

Avrupa Komisyonu Türkiye 2010 yılı İlerleme Raporu'na göre, SGK, sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonunu sağlamaya yönelik kapasitesini artırmak amacıyla uzman desteği ve eğitim almaya devam ettiği, temel sağlık hizmetlerine erişimde ve genel sağlık sigortası planının genişletilmesinde ilerleme kaydedildiği de

---

677 Avrupa Toplulukları Komisyonu, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2008, s. 40. http://www.ikv.org.tr/images/files/B23-tr.pdf Erişim Tarihi: 11.12.2014.

678 Avrupa Toplulukları Komisyonu, **İlerleme Raporu,** 2008, s. 63.

679 Avrupa Toplulukları Komisyonu, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2009, s. 34. http://www.ikv.org.tr/images/files/B24-tr.pdf Erişim Tarihi: 11.12.2014.

ifade edilmiştir.[680] Avrupa Komisyonu'nun 2011 yılı ilerleme raporu ise sosyal güvenlik açısından 2010 yılı raporunun aynısıdır.

2012 yılı ilerleme raporuna göre, SGK'nın idari kapasitesi daha fazla güçlendirilmiştir.[681]

Aynı dönemde Genel Sağlık Sigortası Sistemi tamamen uygulanmaya başlanmıştır. Bununla birlikte, sosyal güvenlik sisteminde, büyük ölçüde artan sağlık giderleri nedeniyle bütçe açıkları meydana gelmiştir. Genel olarak, bu dönemde Türkiye, sağlık sigortasının yeterliliği ve sürdürülebilirliği konusunda ilerleme kaydetmiştir.[682]

2013 yılı raporuna göre, işgücü piyasasına erişim konusunda, Türkiye'nin önümüzdeki dönemde Avrupa İstihdam Hizmetleri Ağına (EURES) katılımı ve EHIC ile ilgili gelişme kaydedilmemiştir. Sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonu konusunda, İtalya ile 2012 yılında imzalanmış olan sosyal güvenlik antlaşmasını onaylamıştır. Sonuç olarak Türkiye, ikili sosyal güvenlik anlaşmaları yapmaya devam etmesi konusunda teşvik edilmektedir.[683] Bu dönemde, sosyal koruma konusunda, önceki yıllara kıyasla önemli bir değişiklik olmamıştır ve 2012 yılında nüfusun %15'i sosyal güvenlik koruması dışındadır.[684]

Bu konuda yayınlanan son rapor 2014 yılına ilişkindir. Rapora göre, işçilerin serbest dolaşımı alanında önemli bir gelişme kaydedilmemiştir. Türkiye, AB'ye üye

---

680 Avrupa Toplulukları Komisyonu, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2010, s. 48. http://www.ikv.org.tr/images/files/B25-tr.pdf Erişim Tarihi: 13.12.2014.

681 Avrupa Toplulukları Komisyonu, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2012, s. 58. http://www.ikv.org.tr/images/files/B27-tr.pdf Erişim Tarihi: 13.12.2014.

682 Avrupa Toplulukları Komisyonu, **İlerleme Raporu,** 2012, s. 84.

683 Avrupa Toplulukları Komisyonu, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2013, s. 26. http://www.ikv.org.tr/images/files/B28-tr.pdf Erişim Tarihi: 14.12.2014.

684 Avrupa Toplulukları Komisyonu, **İlerleme Raporu,** 2013, s. 42.

devletlerin bazılarıyla iki taraflı sosyal güvenlik antlaşması imzalamıştır. Türkiye, bu antlaşmaları yapma konusunda teşvik edilmektedir.[685]

Raporda bazı önerilere de yer verilmektedir. Buna göre, sosyal koruma alanında, kadınların ve gençlerin istihdam oranlarının arttırılması ve kayıt dışı istihdamın azaltılması suretiyle, emekli maaşları ve sağlık harcamaları nedeniyle giderek daha fazla açık veren sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği güçlendirilebilir. Hizmet sunumunun kalitesi bakımından bazı bölgesel eşitsizlikler olmasına rağmen, sağlık sigortası sistemi sürdürülebilir, büyük ölçüde erişilebilir ve evrensel bir sağlık hizmeti sunmaktadır. Türkiye'de kapsamlı bir uzun dönemli bakım sistemi mevcut değildir. Çocuklar ve engelli bireyler için uzun dönemli bakım hizmetlerinin kurumsal yapının dışına çıkarılması ve toplum temelli alternatiflerin geliştirilmesi gerekmektedir.[686]

Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan bu ilerleme raporlarının yanı sıra ülkemiz de kendi durumunu değerlendirmek amacıyla 2012 ve 2013 yıllarında ilerleme raporları düzenlemiştir. 2012 yılı raporuna göre, idari kapasite çalışmaları kapsamında İŞKUR, veri tabanı ve internet sitesinin tüm ulusal istihdam olanaklarını içerecek biçimde ve EURES altyapısı ile uyumlu çalışacak şekilde düzenlenmesine ve ilgililerin eğitimi ve geliştirilmesine devam edilmiştir. Türkiye-AB Mali İşbirliği Programı altında, sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonu kapsamında geliştirilen TR0702.22 referans numaralı "SGK'nın Kapasitesinin Artırılması Projesi" 2011 yılı Kasım ayında tamamlamıştır. Proje ile temel olarak, AB sosyal güvenlik müktesebatına uyum konusunda SGK'nın idari ve kurumsal kapasitesinin arttırılması amaçlanmıştır. Proje temel olarak eğitim ve farkındalık yaratma bileşenlerinden oluşmaktadır. Projenin eğitim bileşeni kapsamında "Türk Mevzuatının AB Müktesebatına Uyumlaştırılması", "Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Müktesebatı Kapsamındaki Yönelimler" ve "AB Ülkelerinde Primsiz Ödeme

685 Avrupa Toplulukları Komisyonu, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2014, s. 27. http://www.ikv.org.tr/images/files/B29-tr.pdf Erişim Tarihi: 14.12.2014.

686 Avrupa Toplulukları Komisyonu, **İlerleme Raporu,** 2014, ss. 40-41.

Sistemi" hakkında raporlar hazırlanmıştır. Ayrıca, "Mesleki Emeklilik", "Sosyal Güvenlik Alanında Eşitlik" ve "Sosyal Güvenlik ve Esnek Güvence" konularında çalıştaylar düzenlenmiştir.[687] Ayrıca Sosyal Güvenlik Terimleri Sözlüğü ve el kitabı ile proje çıktılarının bulunduğu bir internet sitesi oluşturulmuştur. Proje çıktılarının ilgili kamu kurumları, üniversiteler ve sosyal taraflara dağıtılması yoluyla yaygınlaştırma faaliyetleri devam etmektedir.[688]

2013 yılındaki rapora göre de idari kapasite çalışmaları devam etmiştir. Özellikle, vatandaşların doğru bilgiye, hızlı ve kolay ulaşabilmeleri amacıyla 2013 yılında SGK TV yayına başlamıştır. Sosyal güvenlik hizmetlerinin erişilebilirliğinin sağlanması amacıyla İnsansız Hizmet Noktaları ve Mobil Sosyal Güvenlik Merkezleri oluşturulmuştur.[689]

§ 4. Türk Sosyal Güvenlik Hukukunun Uygulama Alanı

I. Kişisel Uygulama Alanı

Türkiye'nin AB sosyal güvenlik koordinasyon sistemine katılması öncesinde irdelenmesi gereken konulardan birisi de sunulan hizmetlerden kimlerin yararlanacağıdır. Kişi olarak kimler sosyal güvenlik kapsamında yer almaktadır? Bu konuda 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun (SSGSSK) 4 üncü maddesi sigortalı sayılanları, 5 inci maddesi bazı sigorta kollarının uygulanacağı sigortalıları, 6 ncı maddesi ise sigortalı sayılmayan kişileri düzenlemektedir.[690]

---

687 Dur Varol, AB ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı Projeleriyle Gerçekleştirilen Çalışma Ziyaretleri, **Sosyal Güvenlik Ekseni Dergisi,** Sayı: 16, 2013, ss. 41-42.

688 Avrupa Birliği Bakanlığı, **Türkiye Tarafından Hazırlanan İlerleme Raporu,** 2012, s. 72. http://www.abgs.gov.tr/files/IlerlemeRaporlari/2012/turkiye_tarafindan_hazirlanan_2012_yili_ir_31_12_2012.pdf Erişim Tarihi: 16.12.2014.

689 Avrupa Birliği Bakanlığı, **Türkiye Tarafından Hazırlanan İlerleme Raporu,** 2013, s. 37. http://www.abgs.gov.tr/files/2013TR%20IR/tthir_tr_14_01_2013.pdf Erişim Tarihi: 16.12.2014.

690 Tez çalışmamızda ülkemiz sosyal güvenliğine ilişkin temel bazı bilgilere yer verilmek suretiyle Türk sosyal güvenlik kurallarının kısa tanıtımı yapılmıştır. Çalışmamızın asıl gayesi Türk sosyal güvenlik kurallarının tanıtımı değil bu kuralların koordinasyon sistemine uyumunun incelenmesidir. Bu nedenle özellikle ilgili kanunların madde metinleri buraya alınmış vebu suretle ve konu bütünlüğü sağlanmaya çalışılmıştır.

Sigortalı sayılanlar temelde üç ayrı gruba ayrılmaktadır. Bunlar; SSGSSK'nın 4 üncü maddesinde sıralanmaktadırlar. Hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar (5510 s. K. m. 4/1-a), köy ve mahalle muhtarları ile hizmet akdine bağlı olmaksızın kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar (5510 s. K. m. 4/1-b) ve kamu idarelerinde çalışanlardır (5510 s. K. m. 4/1-c). Bunlardan hizmet akdi ile çalışanlara literatürde genel olarak 4/a'lılar, bağımsız çalışanlara 4/b'liler ve kamu idarelerinde çalışanlara ise 4/c'liler adı verilmektedir.[691]

Sosyal güvenliğin kişisel kapsamı, sağlık sigortası açısından da değerlendirilmektedir. 5510 sayılı Kanun'un 60 ıncı maddesinde kimlerin sağlık sigortası kapsamında yer aldığı belirlenmiştir.

A. 4/a Kapsamındaki Sigortalılar

Bu kapsamdaki sigortalılar genel olarak ücret karşılığı çalışanlardan oluşmaktadır. Bunlar bir hizmet akdi çerçevesinde ücret karşılığında, bir işveren adına ve ona bağlı olarak çalışan kişiler olarak kabul edilmektedirler.

SSGSSK hükümlerine göre (m. 4/1-a, m. 4/2), hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar, işçi sendikaları ve konfederasyonları ile sendika şubelerinin başkanlıkları ve yönetim kurullarına seçilenler, bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılan; film, tiyatro, sahne, gösteri, ses ve saz sanatçıları ile müzik, resim, heykel, dekoratif ve benzeri diğer uğraşları içine alan bütün güzel sanat kollarında çalışanlar ile düşünürler ve yazarlar, mütekabiliyet esasına dayalı olarak uluslararası sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmış ülke uyruğunda olanlar hariç olmak üzere, yabancı uyruklu kişilerden hizmet akdi ile çalışanlar, 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun'a göre çalıştırılanlar, 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu'nda belirtilen umumi kadınlar, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından düzenlenen kurslarda usta öğretici olarak çalıştırılanlar, kamu idarelerinde ders ücreti karşılığı görev verilenler ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) 4 üncü

691 Olgaç/Bulut, s. 57.

maddesinin (C) bendi kapsamında çalıştırılanlar, İŞKUR tarafından düzenlenen Toplum Yararına Çalışma Programlarından yararlananlar 4/a'lı olarak kabul edilmektedirler.

B. 4/b Kapsamındaki Sigortalılar

5510 sayılı Kanun'da 4/b'li olarak ifade edilenler genel anlamda kendi adına ve hesabına çalışan kişilerden oluşmaktadır.

4/b kapsamında; köy ve mahalle muhtarları ile hizmet akdine bağlı olmaksızın kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan; ticari kazanç veya serbest meslek kazancı nedeniyle gerçek veya basit usulde gelir vergisi mükellefi olanlar, gelir vergisinden muaf olup, esnaf ve sanatkâr siciline kayıtlı olanlar, anonim şirketlerin yönetim kurulu üyesi olan ortakları, sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortakları, diğer şirket ve donatma iştiraklerinin ise tüm ortakları, tarımsal faaliyette bulunanlar ile 6132 sayılı At Yarışları Hakkında Kanun'a tabi jokey ve antrenörler yer almaktadır.

C. 4/c Kapsamındaki Sigortalılar

Bu kapsamda memur olarak kamu kurumlarında çalışanlar bulunmaktadır. 4/a ve 4/b kapsamı dışında kalan ve kamu idarelerinde çalışanlar 4/c'li olarak kabul edilmektedirler. Kamu kurumlarında sözleşmeli olarak çalışıp ilgili kanunlarında 4/a kapsamına girmeyenler ile 657 sayılı DMK'nın 86 ncı maddesi uyarınca açıktan vekil atananlar da 4/c'li sigortalı sayılırlar. Bu ana kural dışında kalan;

- Kuruluş ve personel kanunları veya diğer kanunlar gereğince seçimle veya atama yoluyla kamu idarelerinde göreve gelenlerden; bu görevleri sebebiyle kendilerine ilgili kanunlarında devlet memurları gibi emeklilik hakkı tanınmış olanlardan hizmet akdi ile çalışmayanlar,
- Başbakan, bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, belediye başkanları, il encümeninin seçimle gelen üyeleri,

- 4/c kapsamında iken, bu kapsamdaki kişilerin kurduğu sendikalar ve konfederasyonları ile sendika şubelerinin başkanlıkları ve yönetim kurullarına seçilenlerden aylıksız izne ayrılanlar,
- Harp okulları ile fakülte ve yüksek okullarda, Türk Silahlı Kuvvetleri hesabına okuyan veya kendi hesabına okumakta iken askeri öğrenci olanlar ile astsubay meslek yüksek okulları ve astsubay naspedilmek üzere temel askerlik eğitimine tâbi tutulan adaylar,
- Polis Akademisi ile fakülte ve yüksek okullarda, Emniyet Genel Müdürlüğü hesabına okuyan veya kendi hesabına okumakta iken Emniyet Genel Müdürlüğü hesabına okumaya devam eden öğrenciler ile polis nasbedilmek üzere Polis Meslek Eğitim Merkezlerinde polislik eğitimine tabi tutulan adaylar da 4/c'li olarak kabul edilmektedirler.

D. Kısmen Sigortalı Sayılanlar

5510 sayılı Kanun'a göre bazı sigorta kollarının uygulanacağı sigortalılar da bulunmaktadır. Bunlar aşağıdaki şekilde ifade edilebilir.

- Hizmet akdi ile çalışmamakla birlikte, ceza infaz kurumları ile tutukevleri bünyesinde oluşturulan tesis, atölye ve benzeri ünitelerde çalıştırılan hükümlü ve tutuklular hakkında, sadece iş kazası ve meslek hastalığı ile analık sigortası uygulanır ve bunlar, 4/a kapsamında sigortalı sayılırlar.
- 3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanunu'nda belirtilen aday çırak, çırak ve işletmelerde mesleki eğitim gören öğrenciler hakkında iş kazası ve meslek hastalığı ile hastalık sigortası; meslek liselerinde okumakta iken veya yüksek öğrenimleri sırasında staja tabi tutulan öğrenciler ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 46 ncı maddesine tabi olarak kısmi zamanlı çalıştırılan öğrencilerden aylık prime esas kazanç tutarı, 82 nci maddeye göre belirlenen günlük prime esas kazanç alt sınırının otuz katından fazla olmayanlar hakkında ise iş kazası ve meslek hastalığı sigortası uygulanır. Bunlar 4/a kapsamında sigortalı sayılmaktadırlar.
- Harp malulleri ile 2330 sayılı Kanun'a veya 2330 sayılı Kanun hükümleri veya 5434 sayılı Kanun'un 56 ncı maddesi uygulanarak aylık bağlanmasını

gerektiren kanunlara göre vazife malullüğü aylığı bağlanmış malullerden, sigortalı olarak çalışmaya başlayanların aylıkları kesilmez. Aylıkları kesilmeksizin 4/c kapsamında çalışanlar hakkında uzun vadeli sigorta kolları, 4/a ve 4/b kapsamında çalışanlar hakkında ise iş kazası ve meslek hastalığı sigortası hükümleri uygulanır.

- İŞKUR tarafından düzenlenen meslek edindirme, geliştirme ve değiştirme eğitimine katılan kursiyerler, 4/a kapsamında sigortalı sayılırlar ve bunlar hakkında iş kazası ve meslek hastalığı sigortası ile bunlardan bakmakla yükümlü olunan kişi durumunda olmayanlar hakkında ayrıca genel sağlık sigortası hükümleri uygulanır.
- Ülkemiz ile sosyal güvenlik sözleşmesi olmayan ülkelerde iş üstlenen işverenlerce yurt dışındaki işyerlerinde çalıştırılmak üzere götürülen Türk işçileri 4/a kapsamında sigortalı sayılır ve bunlar hakkında kısa vadeli sigorta kolları ile genel sağlık sigortası hükümleri uygulanır. Bu sigortalıların uzun vadeli sigorta kollarına tabi olmak istemeleri halinde, Türkiye'de yasal olarak ikamet etme şartı ile haklarında isteğe bağlı sigorta hükümleri uygulanır. Bu kapsamda, yurt dışındaki işyerlerinde çalışan sigortalıların, bu sürede ödedikleri isteğe bağlı sigorta primleri 4/a kapsamında ödenmiş gibi kabul edilir.

E. Sigortalı Sayılmayanlar

5510 sayılı Kanun'un 6 ncı maddesine göre sigortalı sayılmayanlar da bulunmaktadır. Bu madde kapsamında yer alan kişilere kısa ve uzun vadeli sigorta kolları hükümleri uygulanmaz. Sigortalı sayılmayanlar (5510 s. Kanun m. 4 ve m. 5);

- İşverenin işyerinde ücretsiz çalışan eşi,
- Aynı konutta birlikte yaşayan ve üçüncü derece dahil bu dereceye kadar hısımlar arasında ve aralarına dışardan başka kimse katılmaksızın, yaşadıkları konut içinde yapılan işlerde çalışanlar,
- Ev hizmetlerinde çalışanlar (Kanunun ek 9 uncu maddesinin ikinci fıkrası kapsamında sigortalı olanlar ile ücretle aynı kişi yanında ay içinde 10 gün ve daha fazla süreyle çalışanlar hariç),

- Askerlik hizmetlerini er ve erbaş olarak yapmakta olanlar ile yedek subay okulu öğrencileri,
- Uluslararası sosyal güvenlik sözleşmeleri hükümleri saklı kalmak kaydıyla; yabancı bir ülkede kurulu herhangi bir kuruluş tarafından ve o kuruluş adına ve hesabına Türkiye'ye üç ayı geçmemek üzere bir iş için gönderilen ve yabancı ülkede sosyal sigortaya tabi olduğunu belgeleyen kişiler ile Türkiye'de kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan, yurt dışında ikamet eden ve o ülke sosyal güvenlik mevzuatına tabi olanlar,
- Resmi meslek ve sanat okulları ile yetkili resmi makamların izniyle kurulan meslek veya sanat okullarında ve yüksek okullarda fiilen normal eğitim süreleri içinde yapılan, tatbiki mahiyetteki yapım ve üretim işlerinde çalışan öğrenciler,
- Sağlık hizmet sunucuları tarafından işe alıştırılmakta olan veya rehabilite edilen, hasta veya maluller,
- 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentleri gereği sigortalı sayılması gerekenlerden 18 yaşını doldurmamış olanlar,
- Kamu idarelerinde ve 5510 sayılı Kanun'un ek 5 inci maddesi kapsamında sayılanlar hariç olmak üzere, tarım işlerinde veya orman işlerinde hizmet akdiyle süreksiz işlerde çalışanlar ile tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan; tarımsal faaliyette bulunan ve yıllık tarımsal faaliyet gelirlerinden, bu faaliyete ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarın aylık ortalamasının, 5510 sayılı Kanun'da tanımlanan prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu belgeleyenler ile 65 yaşını dolduranlardan talepte bulunanlar,
- Kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan gelir vergisinden muaf olup, esnaf ve sanatkâr siciline kayıtlı olanlardan, aylık faaliyet gelirlerinden bu faaliyetine ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarı, prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu belgeleyenler,
- Kamu idarelerinin dış temsilciliklerinde istihdam edilen ve temsilciliğin bulunduğu ülkede sürekli ikamet izni veya bu devletin vatandaşlığını da haiz bulunan Türk uyruklu sözleşmeli personelden, bulunduğu ülkenin sosyal

güvenlik kurumunda sigortalı olduğunu belgeleyenler ile kamu idarelerinin dış temsilciliklerinde istihdam edilen sözleşmeli personelin uluslararası sosyal güvenlik sözleşmeleri çerçevesinde ve temsilciliğin bulunduğu ülkenin ilgili mevzuatının zorunlu kıldığı hallerde, işverenleri tarafından bulunulan ülkede sosyal sigorta kapsamında sigortalı yapılanlar,

- Gençlik ve Spor Bakanlığı, Spor Genel Müdürlüğü, Türkiye Futbol Federasyonu, bağımsız spor federasyonları tarafından yapılan her türlü gençlik ve spor faaliyetleri ile bu faaliyetlerle ilgili kamp, eğitim ve hazırlık çalışmalarında süreklilik arz etmeyecek şekilde görevlendirilenler sigortalı sayılmazlar.

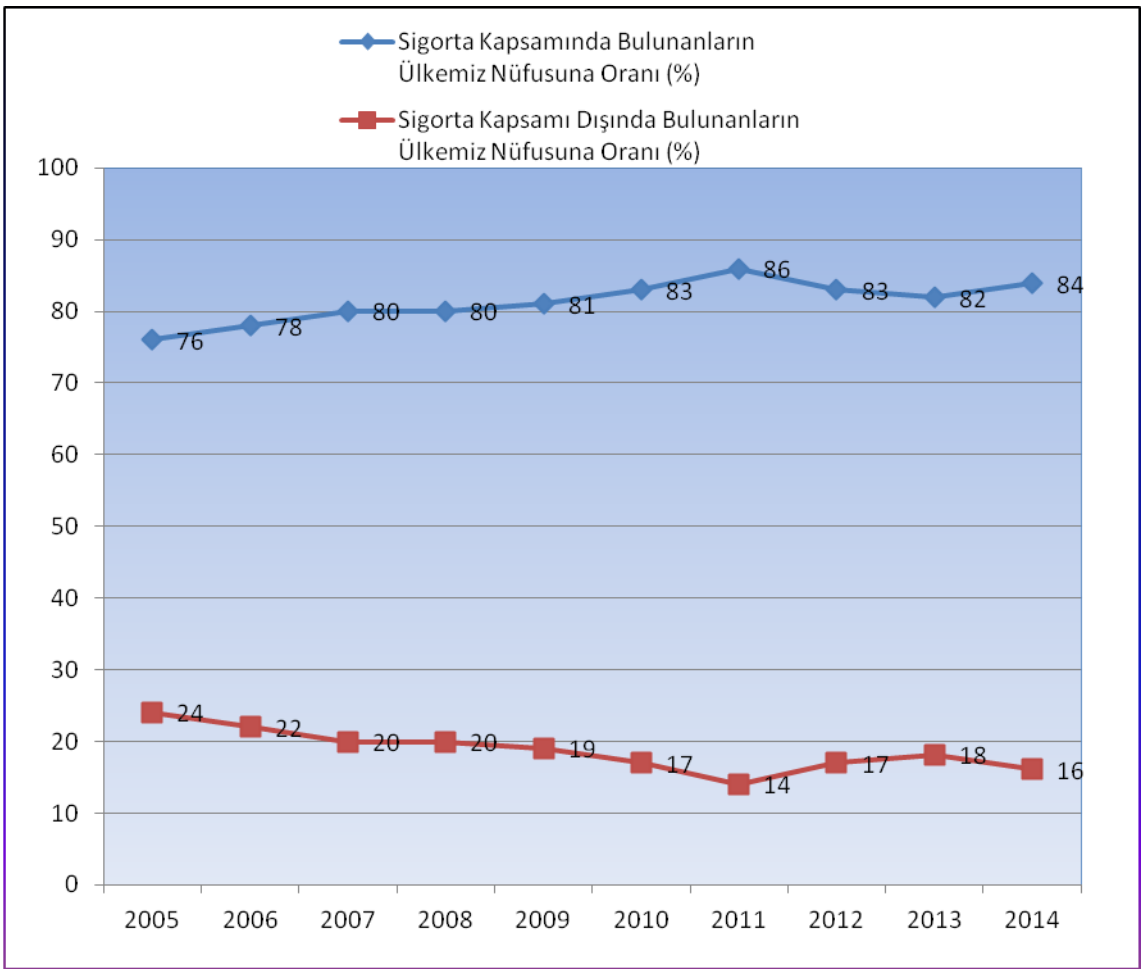
F. Kapsanan Nüfusun Oranı Açısından Sigortalılar

AB sosyal güvenlik koordinasyon sisteminde yer alan ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri arasındaki en önemli benzerlik, nüfusun tamamının kapsama alınmış olmasıdır.[692] Ülkemizde ise nüfusun sosyal sigortalar kapsamına alınmasında henüz AB ülkelerindeki seviyeye ulaşılamamıştır. Bu konuda son yıllarda gelişim gösterilmiş olunsa da halen nüfusun yaklaşık % 16'sı sosyal sigortalar kapsamı dışındadır.[693]

[692] Güzel, 1997, s. 233.; Özşuca, s. 57.

[693] Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 2014 Ağustos ayı verilerine göre aktif sigortalılar, pasif sigortalılar ve bağımlılardan oluşan sosyal sigortanın kapsamı %83,9'dur. Kapsam dışında kalanların ülkemiz nüfusuna oranı ise % 16,1'dir.

Grafik 1: Ülkemizin Sigorta Kapsamı Grafiği (2005-2014)



Kaynak: 2005-2014 Ağustos Ayı Sosyal Güvenlik Kurumu İstatistiklerinden Derlenmiştir.

Yukarıdaki grafikte de görüleceği üzere 2005 yılından günümüze kadar ki süreçte sosyal sigortalar kapsamı dışında kalan kişilerin ülke nüfusuna oranı önemli oranda düşme eğilimine girmiştir. 2005 yılında sigorta kapsamı dışında kalanların oranı % 24 iken bu oran 2011 yılında yaklaşık % 14'e kadar düşmüştür. Sonraki yıllarda kapsam dışı nüfus artmış ancak günümüzde bu oran yaklaşık % 16'dır. Bu oranlar her ne kadar olumlu görülse de AB ortalamasının çok altında olduğu açıktır. AB ilerleme raporlarında da ifade edildiği üzere kapsanan nüfus oranının arttırılması, konusu sosyal güvenliğin koordinasyonu açısından çok önemsenen bir konudur.

Benzer şekilde Roma Antlaşması'nın serbest dolaşım hükümlerinin yaşama geçirilebilmesinin temel koşullarından birisi de ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin

kişiler ve sosyal riskler açısından kapsamlarının olabildiğince geniş tutulması yani, her sosyal güvenlik riskinin ve tüm nüfusun kapsam altına alınmasıdır.[694]

G. Yabancıların Durumu

5510 sayılı Kanun'a göre, mütekabiliyet esasına dayalı olarak uluslararası sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmış ülke uyruğunda olanlar hariç olmak üzere, yabancı uyruklu kişilerden hizmet akdi ile çalışanlar (m. 4/2-c) 4/a'lı olarak sigortalı sayılacaklardır.

5510 sayılı Kanun'un bir diğer hükmüne göre, yabancı bir ülkede kurulu herhangi bir kuruluş tarafından ve o kuruluş adına ve hesabına Türkiye'ye üç ayı geçmemek üzere bir iş için gönderilen ve yabancı ülkede sosyal sigortaya tabi olduğunu belgeleyen kişiler ile Türkiye'de kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan, yurt dışında ikamet eden ve o ülke sosyal güvenlik mevzuatına tabi olanlar sigortalı sayılmamaktadırlar (m. 6/1-e).

Türkiye'de 3 ayı geçirenler çalışmaya devam edecekler ise, bu durumda 4/a'lı olarak sigortalı olarak çalışmak zorundadırlar. Bununla birlikte eğer çalışmak isteyen yabancı vatandaşın ülkesi ile ülkemiz arasında sosyal güvenlik antlaşması var ise bu antlaşmanın süre uzatım haklarından faydalanılarak yabancı çalışan sigortadan muaf tutulabilir. Örneğin, Fransa'da sigortalı olarak çalışırken ülkemize geçici görevle gelen kişi geçici görev süresi dolduktan sonra 3 yıllık süre uzatım hakkı kullanmıştır. Bu kişiye ülkemizde toplamda 6 yıl sigorta yapılmayacaktır. Çünkü Fransa ile aramızdaki sosyal güvenlik antlaşmasına göre, 6 yıl geçici görevlendirme ile karşılıklı işçi çalıştırılabilir. Benzer şekilde Avusturya ile aramızda yapılan sosyal güvenlik antlaşmasına göre geçici görevlendirmede süre açısından herhangi bir sınır yoktur. Lüksemburg'da sigortalı olarak çalışırken ülkemize geçici görevle gelen kişilerin de 24 ay sigortadan muaf olma hakları bulunmaktadır.[695]

---

694 Güzel Ali, Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, **İktisat Dergisi,** Sayı: Ocak, 2001, s. 44.

695 Olgaç/Bulut, ss. 76-79.

Bu ülkelerle aramızda yapılmış olan sosyal güvenlik sözleşme hükümleri karşılıklıdır. Ülkemizden bu ülkelere sigortalı olarak geçici görevle gidenlere de bu ülkelerde sigorta yapılmayacaktır.

Bunun yanı sıra 883/2004 sayılı Tüzük, ülkemizde uygulandığında; herhangi bir sigorta kolunda çalışanlar, bunların aile bireyleri, vatansızlar ve göçmenler ve bunların aile bireyleri, dul ve yetimleri sosyal güvenlik sistemimizin kişisel kapsamında yer alacaklardır.[696] AB sosyal güvenlik sisteminde bulunan 32 ülkenin aynı kapsamdaki kişileri de ülkemiz için sosyal güvenliğin kişisel kapsamına dâhil edilecektir. Bugün için aslında bu kişilerin sağlık açısından ülkemiz sigorta sisteminden yararlanma hakları mevcuttur. Örneğin SSGSSK'ya göre, başka bir ülkede sağlık sigortasından yararlanma hakkı bulunmayan vatandaşlar, ülkemize geldiklerinde genel sağlık sigortalısı sayılacaklardır (m. 60/g).

H. Aile Bireyleri

SSGSSK, hak sahibi kavramına açıklık getirmektedir. Tanıma göre, sigortalının veya sürekli iş göremezlik geliri ile malullük, vazife malullüğü veya yaşlılık aylığı almakta olanların ölümü halinde, gelir veya aylık bağlanmasına veya toptan ödeme yapılmasına hak kazanan eş, çocuk, ana ve babası hak sahibidir (m. 3, bent 7).

Bakmakla yükümlü olduğu kişi kavramı ise, genel sağlık sigortalısının, sigortalı sayılmayan veya isteğe bağlı sigortalı olmayan, kendi sigortalılığı nedeniyle gelir veya aylık bağlanmamış olan eşini, 18 yaşını, lise ve dengi öğrenim veya aday çıraklık ve çıraklık eğitimi ile işletmelerde mesleki eğitim görmesi halinde 20 yaşını, yüksek öğrenim görmesi halinde 25 yaşını doldurmamış ve evli olmayan çocukları ile yaşına bakılmaksızın 5510 sayılı Kanun'a göre, malul olduğu tespit edilen evli

[696] Coucheir Michael/Hauben Harald, **Strateji Belgesi: Sosyal Güvenlik Konusunda Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Müktesebatının Türk Mevzuatına Aktarılması,** Sosyal Güvenlik Kurumunun Kapasitesinin Artırılması İçin Teknik Destek Projesi, Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti, Europe Aid/126747/D/SV/TR, Ankara/Brüksel, 2011, s. 86.

olmayan çocuklarını ve geçiminin genel sağlık sigortalısı tarafından sağlandığı SGK tarafından belirlenen kriterlere göre tespit edilen ana ve babasını ifade etmektedir.

II. Maddi Uygulama Alanı

883/2004 sayılı Tüzüğün maddi kapsamına modern hukuk sistemlerinde yer alan sosyal güvenliğin bütün risk kolları girmektedir. Hastalık, analık ve eşdeğer babalık yardımları, malullük aylığı, yaşlılık aylığı, dul ve yetim yardımları, iş kazası ve meslek hastalıklarına ilişkin yardımlar, ölüm yardımları, işsizlik yardımları, ön emeklilik yardımları ve aile yardımları modernize edilen koordinasyon kuralları içerisinde yer alan sosyal güvenlik yardımlarıdır. Bir kısım özel primsiz nakdi yardımlar da bu kapsama dahil edilmiştir.[697] Ülkemiz gelecekte koordinasyon sistemine girdiğinde sosyal güvenliğin maddi kapsamını genişletmeli ve talep eden kişilere bu yardımlara ulaşmayı sağlamalıdır. Bu anlamda ülkemiz sistemindeki genel sağlık sigortası, kısa ve uzun vadeli sigortalar, işsizlik sigortası ve aile yardımı olarak nitelendirilebilecek tüm yardımlar koordinasyon sistemi içerisinde yer alacaktır. Sistem içinde yer alan kişilerin bu yardımlara hak kazanmaları ve yardımları talep etmeleri halinde Türkiye bu talepleri yerine getirmekle yükümlü olacaktır.

883/2004 sayılı Tüzükte bahsedilen sosyal güvenlik riskleriyle ilişkilendirilemeyen; ülkemizde verilen belediyelerin yaptığı yardımlar, sosyal yardımlar ve sosyal dayanışmayı destekleme fonu vasıtasıyla ödenen yardımlar ve 2022 sayılı Kanun çerçevesinde yaşlılara ve engellilere karşılıksız yapılan ödemeler gibi yardımlar, muhtemelen sosyal yardım olarak sınıflandırılacaktır ya da en azından sosyal güvenlik yardımı olarak kategorize edilmeyecektir. Bu durumda, bu yardımlar AB sosyal güvenlik koordinasyon sisteminin maddi kapsamı dışında tutulacaklardır.[698] Burada ifade edilen maddi kapsam konusu aslında belirli

---

697 Güzel, 1997, s. 231.; Coucheir/Hauben, s. 87.

698 Coucheir/Hauben, s. 89.; Sosyal destek yardımları (sosyal yardımlar) ödemelerinde koordinasyon kuralları geçerli değildir. Almanya'da yaşam giderleri için ödenen yardımlar, Belçika'da uyum geliri, Fransa'da aktif dayanışma geliri, Hollanda'da sosyal destek aylığı, Avusturya'da sosyal destek aylığı adı altında verilen yardımlar bu kapsamda değerlendirilmektedir.

yardımları içermekle birlikte kapsama dahil olup olmadığı konusunda tereddüde düşülen yardımları da içermektedir. Ülkemiz bu konuda, AB yetkilileriyle yapacağı görüşmelerde 883/2004 sayılı Tüzük kapsamına alınacak yardımları ve istisna tutulacak yardımları belirlemelidir. Bu şekilde maddi kapsamın sınırları belirlenmez ise yardımların ödenip ödenmeyeceğine AD karar verecektir.

Genel anlamda bakıldığına ülkemiz sosyal sigorta sisteminin, ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi'nde sayılan sosyal güvenlik risklerinin çoğunluğunu (aile sigortası haricinde) kapsadığı görülmektedir. Bu açıdan ülkemiz, AB ile kıyaslandığında aslında aile yardımları dışında kalan sigorta kollarını mevzuatına dâhil etmiştir.

Aile yardımları sigorta koluna sosyal güvenlik sisteminde yer verilmemiş olmakla[699] birlikte memurlara çocuk yardımı ve çalışmayan memur eşleri için ise aile yardımı adı ile düşük miktarda bir nakdi yardım yapılmaktadır.

Ayrıca sigortalı kişilerin aile bireylerine ve bakmakla yükümlü oldukları kişilere sağlık yardımları ve nakdi yardımlar (ölüm aylığı) yapılmaktadır.[700]

Sonuç olarak ülkemiz sosyal sigortalar sisteminin maddi kapsamı aşağıdaki şekilde ifade edilebilir:[701]

- Hastalık, analık durumlarından kaynaklanan geçici ya da kısa süreli iş göremezlik ve bir meslek hastalığı ya da iş kazası sonucunda ortaya çıkan iş göremezlik durumlarında verilen gelir ikamesi yardımları,
- Malullük ve yaşlılık nedeniyle uzun vadeli iş göremezlik durumlarında veya sigortalı ya da emekli aylığı alan kişinin ölümü nedeniyle verilen gelir ikamesi yardımları,

699 Özşuca, s. 57.

700 Coucheir/Hauben, s. 37.

701 Coucheir Michael/Hauben Harald (Editör), **Haritalandırma Çalışması: Türk Sosyal Güvenlik Sistemine Giriş,** (Çev: Arzu Burcu Tuner Dedeoğlu), Sosyal Güvenlik Kurumunun Kapasitesinin Artırılması İçin Teknik Destek Projesi, Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti, Europe Aid/126747/D/SV/TR, Ankara/Brüksel, 2011, s. 29.

- İş göremezlik yardımına hak kazanan bir sigortalının ölümü durumunda hayatta kalan aile üyelerine yapılan yardımlar,
- Doğum yardımı, cenaze yardımı ve evlenme yardımı gibi benzeri yardım türlerinden oluşan giderlerin karşılanmasına yönelik yardımlar,
- Sağlık sigortası kapsamında; doktor muayeneleri, hastanede yapılan tedavi, ulaşım masrafları, tıbbi uygulamalar ve ilaçları kapsayan sağlık hizmetleri,
- İşsizlik sigortası kapsamında, çalışanların işsiz kalması durumunda geçici gelir ikamesi niteliğinde yapılan ödemeler, bu kapsamdadır.

§ 5. Sosyal Güvenlik Hukukumuzda Uygulanacak Mevzuatın Belirlenmesi

Koordinasyon kurallarının temel amaçlarından biri de kapsam dâhilinde olan kişiler için hangi mevzuatın uygulanabilir olduğunun belirlenmesidir. Bunu yaparken bu kimselerin sosyal güvenlik primlerini nereye ödemeleri gerektiği ve hangi sistem uyarınca sosyal güvenlik yardımı alacakları sorularına yanıt verilmiş olur. Bir seferde sadece bir üye devletin mevzuatı uygulanabilir. Uygulanabilir mevzuatı belirleyen kurallar, sigortalı bir kimse bir seferde birden fazla üye devletin sosyal güvenlik mevzuatına tabi tutulduğu takdirde ortaya çıkabilecek olan karışıklıklardan kaçınmak üzere tasarlanmıştır.[702]

Uygulanabilir mevzuatın belirlenmesine ilişkin kurallar sadece kişiye hangi üye ülkenin mevzuatının uygulanacağını tespit etmeye yarar. Bir kimsenin koordinasyon kuralları uyarınca belirli bir üye devletin mevzuatına tabi olması, o kişiye otomatik olarak o devletin sunduğu yardımlardan faydalanma hakkını vermemektedir. Kişi bu haklara ancak ülkenin mevzuatında o konuyla ilgili olarak öngörülmüş olan şartları yerine getirdiği takdirde sahip olacaktır.[703]

AB sosyal güvenlik ihtilaf kuralları, bir kişi için Türk mevzuatını uygulanabilir mevzuat olarak belirlediği durumlarda, o kişinin Türk mevzuatı tarafından

[702] Coucheir/Hauben, s. 91.

[703] Coucheir/Hauben, s. 92.

öngörülmüş olan şartları yerine getirmesi halinde, Türk sosyal güvenlik kuralları o kişiye zorunlu olarak uygulanacaktır. Ancak, Türk mevzuatına tabi olmaya ilişkin söz konusu şartlar yürürlükte olan AB hukukunun hükümlerine uygun olmalıdır. Bu hükme tabi olarak, 883/2004 sayılı Tüzük, Türk makamlarının, sosyal güvenliğin kişisel kapsamını belirleme yetkisini azaltmayacaktır. Bu konuda sosyal güvenlik mevzuatımıza ilişkin olarak aşağıdaki hususlara dikkat edilmelidir:[704]

- Türkiye'de çalışan ve başka bir üye devlette ikamet eden ve kendileri hakkında Türk mevzuatının uygulanabilir olduğu belirtilen kişiler konusunda ikamet şartı uygulanamaz.
- Türk sosyal güvenlik yardım sistemleri ve özel primsiz nakdi sistemlerine tabi olmak üzere Türk vatandaşı olunması (vatandaşlığa dayalı ayrımcılık sayılacağından ötürü) yönündeki tüm taleplerin bir AB üyesi devletin, AEA üyesinin veya İsviçre vatandaşının talebi üzerine kaldırılması ve yenilenmesi gerekecektir.
- Başka bir ülkenin mevzuatının uygulanabilir olduğu kişiler 883/2004 sayılı Tüzüğün kuralları uyarınca Türkiye'deki sigortadan muaf olmalıdır. Türkiye'de yaşayan ve başka bir üye devlette çalışan kişiler ile normalde üye bir devlette çalışan ve Türkiye'de çalışmak üzere işverenleri tarafından gönderilmiş olan kişiler için durum böyledir.
- 5510 sayılı Kanun'un 50, 51 ve 52 nci maddeleri uzun vadeli sigorta kolları ve genel sağlık sigortasına, isteğe bağlı olarak tabi olmakla ilgilidir. Bu hükümlerden anlaşılan, isteğe bağlı sigortaya Türk vatandaşlığına sahip olan kişilerin erişebileceğidir. Bu durum doğrudan ayrımcılık olduğundan bu hükmün kapsamının koordinasyon sisteminde yer alan 32 ülkenin vatandaşlarına açılması şekilde genişletilmesi gerekmektedir.
- Türkiye ile koordinasyon kurallarını uygulayan ülkeler arasında yapılan iki taraflı sosyal güvenlik sözleşmelerinin hükümleri 883/2004 sayılı Tüzüğün hükümlerine çok benzemektedir. AB, bu nedenle 883/2004 sayılı Tüzük ve

[704] Coucheir/Hauben, ss. 92-94.

diğer koordinasyon ilkelerini esas alan iki taraflı sözleşmelerin uygulanmasını ülkemize önermektedir. Bu konuda daha fazla çabanın gösterilmesi gerekir.

§ 6. Koordinasyon İlkelerinin Mevzuatımızdaki Yeri

AB sosyal güvenlik koordinasyon kurallarına tabi olacak Türk vatandaşları, bu sistemde yer alan AB vatandaşları ile diğer 4 ülke vatandaşının sahip olduğu tüm haklara sahip olacaklardır. Aynı şekilde bu 32 ülkenin de vatandaşları ülkemiz sosyal güvenlik sisteminden Türk vatandaşları gibi aynı şartlarla yararlanabileceklerdir. Bu ilke ayrımcılığın yasaklanması veya eşitlik olarak tanımlanmaktadır. Günümüz çağdaş hukuk sistemlerinde bu kuralın, en temel kurallardan birisi olduğu bilinmektedir. Koordinasyon ilkelerinden bir diğeri ise farklı ülkelerdeki sigortalı çalışmaların birleştirilmesi suretiyle hak kayıplarının önlenmesidir. Aslında bu ilke serbest dolaşımın da garantisi olarak görülebilecek bir ilkedir. Bu suretle özellikle emeklilik planları yapan kişilerde hak kayıplarının önüne geçilmiş olunacaktır. Örneğin koordinasyon sisteminde bulunan kişi sisteme dâhil 2 farklı ülkede toplam 27 yıl çalışmış ise emeklilik hesaplamaları bu toplam süreye göre yapılacaktır.

Bu konudaki bir başka ilke ise hakların verilmesinde ikamet şartının aranmamasıdır. Dolayısıyla kişi emekli olduğu ülkenin dışındaki koordinasyon sistemindeki bir başka ülkede ikametini taşısa bile aylığını almaya devam edecektir. Örneğin, ülkemizin koordinasyon sistemine girmiş olduğu kabul edildiğinde ülkemizdeki sosyal güvenlik sistemi kapsamında emekli aylığı alan bir kişi Almanya'ya taşınıp orada yaşamaya başlasa bile emekli aylığı kesilmeyecektir. Dolayısıyla sosyal güvenlik haklarının verilmesi ikamet şartına tabi tutulamaz.

Koordinasyon ilkelerinin ülke mevzuatımıza tam olarak aktarılması ve bu konularda varsa fiili ve hukuki engellerin şimdiden kaldırılması gerekmektedir. Bu konunun karışıklığı ve zorluğu nedeniyle de sisteme girecek ülkelere hem serbest dolaşımın sağlanması hem de sosyal güvenlik koordinasyon sistemine dâhil edilmeleri öncesinde bir geçiş süresi de verilmektedir.

I. Eşit Muamele

883/2004 sayılı Tüzük, vatandaşlık esasına dayanılarak ayrımcılık yapılmasını yasaklamaktadır. Tüzük kapsamında olan kişiler vatandaşlıkları ne olursa olsun aynı yardımlardan faydalanmalı ve Türkiye'deki mevzuat uyarınca Türk vatandaşlarıyla aynı yükümlülüklere tabi olmalıdır. Bu bağlamda, doğrudan ve/veya dolaylı ayrımcılık yapılması yasaktır. Tüzükte, doğrudan ayrımcılık mutlak olarak yasaklanmıştır. Genel çıkarlara hitap eden ve uygun bir amaç için gerekli kabul edilen dolaylı ayrımcılık tedbirleri ise haklı gösterilebilir. Aslında Tüzüğün kendisi de bazı nakdi yardımların ihraç edilebilirliğine ilişkin sınırlamalar gibi bazı dolaylı ayrımcılık hükümleri içermektedir. Türkiye'deki mevcut mevzuatta birkaç hüküm doğrudan veya dolaylı olarak ayrımcılık yapar nitelikte sınıflandırılabilir ve dolayısıyla bunların kaldırılması ya da en azından usulünce haklı gösterilmesi gerekmektedir. Ülkemizde uygulanan genel sağlık sigortası, başka bir yerde sigortalı olmayan tüm Türk vatandaşlarını kapsamaktadır. Bu kural, 32 üye devletin vatandaşlarını kapsayacak şekilde değiştirilmelidir. Bu kuralın, gelecekte koordinasyon sistemine üye devletlerin Türkiye'de ikamet eden ve sağlık sigortası olmayan vatandaşlarını kapsayacak şekilde düzenlenmesi eşit muamele ilkesinin bir gereğidir.[705]

Aynı durum, 5510 sayılı Kanun'un Türk vatandaşı olan bazı sigortalı çalışanların ikamet etme gerekliliğinden muaf tutulmasına ilişkin 5/g maddesiyle bağlantılı olarak isteğe bağlı sigortaya erişimle ilgili 50 nci maddesindeki Türk vatandaşlığı şartı için de geçerlidir. 5510 sayılı Kanun'un 60 ıncı maddesi uyarınca talep edildiği üzere sigortaya tabi olmak için aranan Türkiye'de ikamet etme şartı da koordinasyon ilkelerine aykırıdır.[706] Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere, ikamet ve/veya vatandaş olma şartıyla yapılan yardımlar eşit muamele ilkesine aykırı olacağından dolayı gelecekte bu şartların mevzuattan çıkarılması gerekecektir.

---

[705] Coucheir/Hauben, s. 94.

[706] Coucheir/Hauben, s. 95.

II. Sürelerin Birleştirilmesi

Türkiye'deki sosyal sigortalar, genel sağlık sigortası ve işsizlik sigortası için verilen yardımların alınabilmesi, hak kazanma sürelerinin tamamlanmasına bağlıdır. Bu süreler genel olarak asgari prim gün sayısı şeklinde tanımlanmaktadır. Tüzüğün amaçları doğrultusunda bu sürelerin 1/t maddesinde işaret edildiği üzere sigorta süreleri şeklinde sınıflandırıldığı düşünülebilir. Sürelerin yapısı özellikle işsizlik yardımlarının koordine edilmesi açısından önemlidir. 883/2004 sayılı Tüzüğün 6 ncı maddesinde öngörülen sürelerin birleştirilmesi genel ilkesi uyarınca Türkiye'deki yardımlar konusunda hak sahibi olunması için, SGK'nın, diğer üye devletlerde tamamlanmış olan süreleri, Türkiye'deki mevzuat çerçevesinde tamamlanmış gibi dikkate alması gerekecektir. Örneğin 20 yıl A isimli üye devlette çalışmış ve yaşamış olan bir kişi daha sonra Türkiye'de çalışır, 2000 prim gününü tamamlar ve emeklilik yaşına ulaşırsa yaşlılık aylığı için başvurabilir. 7200 prim günü olan hak kazanma süresinin yerine getirilip getirilmediğini değerlendirmek üzere SGK'nın, A isimli üye devlette tamamlanmış olan istihdam veya sigorta sürelerini (A isimli üye devletin mevzuatına bağlı olarak emeklilik hakkı veren sigorta süresi), bu süreler Türkiye'de tamamlanmış gibi dikkate alması gerekmektedir.[707]

III. İkamet Şartlarından Vazgeçme

Türkiye'deki mevzuat genel sağlık sigortasına bağlı olmayı ikamet şartına tabi tutmaktadır. Sosyal güvenlik koordinasyonunun genel ilkesi olarak nakdi yardımda bulunan üye devletler, ödeme yapılması ya da yardım hakkının kazanılmasının bir şartı olarak yararlanıcıdan kendi topraklarında ikamet etmesini talep edemez. Ancak, 883/2004 sayılı Tüzüğün kapsamına giren nakdi yardımların tümünün ihraç edilmesi zorunlu değildir. İhraç edilebilirlik ilkesi özel primsiz nakdi yardımları kapsamamaktadır. Bu da 2022 sayılı Kanun uyarınca verilen yardımlar bu şekilde sınıflandırıldığı takdirde, bu yardımların sadece Türkiye topraklarında ikamet eden kişilere ödeneceğini göstermektedir. Aynı durum büyük ölçüde işsizlik yardımları

[707] Coucheir/Hauben, s. 95.

için de geçerlidir. Dolayısıyla, 4447 sayılı Kanun uyarınca yapılan yardımların normal olarak diğer üye devlete ihraç edilmesi gerekmeyecektir.[708]

§ 7. Çeşitli Sigorta Kollarına İlişkin Kurallar

I. Kısa Vadeli Sigortalar

5510 sayılı Kanun'un üçüncü bölümü kısa vadeli sigorta kollarını düzenlemektedir. Bu sigorta kolları hizmet akdiyle veya kendi adına ve hesabına bağımsız çalışan sigortalılara ilişkin hükümlere yer vermektedir. Kısa vadeli sigorta kolları ülkemiz sosyal güvenlik sisteminde üç ana sigorta dalı olarak düzenlenmektedir. Bunlar iş kazası ve meslek hastalığı sigortası, hastalık sigortası ve analık sigortasıdır.[709]

A. İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigortası

5510 sayılı Kanun'a göre (m. 13) iş kazası;

- Sigortalının işyerinde bulunduğu sırada,
- İşveren tarafından yürütülmekte olan iş nedeniyle sigortalı kendi adına ve hesabına bağımsız çalışıyorsa yürütmekte olduğu iş nedeniyle,
- Bir işverene bağlı olarak çalışan sigortalının, görevli olarak işyeri dışında başka bir yere gönderilmesi nedeniyle asıl işini yapmaksızın geçen zamanlarda,
- Çocuğunu emziren kadın sigortalının, iş mevzuatı gereğince çocuğuna süt vermek için ayrılan zamanlarda,
- Sigortalıların, işverence sağlanan bir taşıtla işin yapıldığı yere gidiş gelişi sırasında meydana gelen ve sigortalıyı hemen veya sonradan bedenen ya da ruhen engelli hâle getiren olaydır.

İş kazasının 4/a kapsamında çalışan sigortalılar bakımından bunları çalıştıran işveren tarafından, o yer yetkili kolluk kuvvetlerine derhal ve SGK'ya da en geç

[708] Coucheir/Hauben, s. 96.

[709] Bu sigorta kollarına ilişkin ayrıntılı bilgi için Bkz. Güzel/Okur/Caniklioğlu, ss. 319-399.; Uşan, 2009, ss. 171-188.; Sözer Ali Nazım, **Türk Sosyal Sigortalar Hukuku,** İstanbul, 2013, ss.290-318.

kazadan sonraki üç işgünü içinde, 4/b kapsamında bulunan sigortalı bakımından kendisi tarafından, bir ayı geçmemek şartıyla rahatsızlığının bildirim yapmaya engel olmadığı günden sonra üç işgünü içinde bildirilmesi zorunludur.

Meslek hastalığı ise, sigortalının çalıştığı veya yaptığı işin niteliğinden dolayı tekrarlanan bir sebeple veya işin yürütüm şartları yüzünden uğradığı geçici veya sürekli hastalık, bedensel veya ruhsal engellilik halleridir (5510 sayılı Kanun m. 14).

Meslek hastalığı, işten ayrıldıktan sonra meydana çıkmış ve sigortalı olarak çalıştığı işten kaynaklanmış ise, sigortalının 5510 sayılı Kanunla sağlanan haklardan yararlanabilmesi için, eski işinden fiilen ayrılmasıyla hastalığın meydana çıkması arasında bu hastalık için SGK tarafından çıkarılacak yönetmelikte belirtilen süreden daha uzun bir sürenin geçmemiş olması şarttır. Bu durumdaki kişiler, gerekli belgelerle SGK'ya müracaat edebilirler. Herhangi bir meslek hastalığının klinik ve laboratuar bulgularıyla belirlendiği ve meslek hastalığına yol açan etkenin işyerindeki inceleme sonunda tespit edildiği hallerde, meslek hastalıkları listesindeki yükümlülük süresi aşılmış olsa bile, söz konusu hastalık SGK'nın veya ilgilinin başvurusu üzerine Sosyal Sigorta Yüksek Sağlık Kurulunun onayı ile meslek hastalığı sayılabilir.

Meslek hastalığının da 5510 sayılı Kanun'da belirlenen süreler içinde SGK'ya bildirilmesi gereklidir. Buna göre; 4/a ve 5 inci madde kapsamında bulunan sigortalılar bakımından, sigortalının meslek hastalığına tutulduğunu öğrenen veya bu durum kendisine bildirilen işveren tarafından, 4/b kapsamındaki sigortalı bakımından ise kendisi tarafından bu durumun öğrenildiği günden başlayarak üç işgünü içinde, iş kazası ve meslek hastalığı bildirgesi ile SGK'ya bildirilmesi zorunludur.

B. Hastalık Sigortası ve Analık Sigortası

5510 sayılı Kanun'un 4/a ve 4/b maddeleri kapsamındaki sigortalının, iş kazası ve meslek hastalığı dışında kalan ve iş göremezliğine neden olan rahatsızlıkları, hastalık hali olarak tanımlanmaktadır (m. 15).

Aynı maddeler kapsamındaki sigortalı kadının veya sigortalı erkeğin sigortalı olmayan eşinin, kendi çalışmalarından dolayı gelir veya aylık alan kadının ya da gelir veya aylık alan erkeğin sigortalı olmayan eşinin gebeliğinin başladığı tarihten itibaren doğumdan sonraki ilk sekiz haftalık, çoğul gebelik halinde ise ilk on haftalık süreye kadar olan gebelik ve analık haliyle ilgili rahatsızlık ve engellilik halleri analık hali kabul edilir (m. 15).[710]

C. Kısa Vadeli Sigorta Kollarından Sağlanan Haklar

İş kazası veya meslek hastalığı sigortasından sağlanan haklar şunlardır (5510 sayılı Kanun m. 16):

- Sigortalıya, geçici iş göremezlik süresince günlük geçici iş göremezlik ödeneği verilmektedir.
- Sigortalıya şartlar varsa sürekli iş göremezlik geliri bağlanmaktadır.
- İş kazası veya meslek hastalığı sonucu ölen sigortalının hak sahiplerine, gelir bağlanmaktadır.
- Gelir bağlanmış olan kız çocuklarına evlenme ödeneği verilmektedir.
- İş kazası ve meslek hastalığı sonucu ölen sigortalı için cenaze ödeneği verilmektedir.
- Hastalık ve analık sigortasından sigortalıya hastalık veya analık hallerine bağlı olarak ortaya çıkan iş göremezlik süresince, günlük geçici iş göremezlik ödeneği verilmektedir.
- Analık sigortası kapsamında ise her çocuk için yaşaması şartıyla emzirme ödeneği verilmektedir.

D. Aile Bireylerinin Hakları

İş kazası veya meslek hastalığına bağlı nedenlerden dolayı ölen sigortalının hak sahiplerine, ölenin aylık kazancının % 70'i gelir olarak bağlanır.

[710] Hastalık ve analık sigortalarına ilişkin ayrıntılı bilgi için Bkz. Güzel/Okur/Caniklioğlu, ss. 399-412.; Uşan, 2009, ss. 188-190.; Sözer, ss. 216-222.

İş kazası veya meslek hastalığı sonucu meslekte kazanma gücünü % 50 veya daha fazla oranda kaybetmesi nedeniyle sürekli iş göremezlik geliri bağlanmış iken ölenlerin, ölümün iş kazası veya meslek hastalığına bağlı olup olmadığına bakılmaksızın hak sahiplerine gelir bağlanır.

4/b kapsamında sigortalı sayılanların hak sahiplerine gelir bağlanabilmesi için, kendi sigortalılığından dolayı, genel sağlık sigortası dâhil prim ve prime ilişkin her türlü borçlarının ödenmiş olması zorunludur.

Bunların yanı sıra hak sahiplerine cenaze ve evlenme ödeneği verilir.

II. Uzun Vadeli Sigorta Kolları

A. Malullük Sigortası ve Sağlanan Haklar

Sigortalının 4/a ve 4/b kapsamında olması halinde çalışma gücünün veya iş kazası veya meslek hastalığı sonucu meslekte kazanma gücünün en az % 60'ını, 4/c kapsamındaki sigortalılar için ise çalışma gücünün en az % 60'ını veya vazifelerini yapamayacak şekilde meslekte kazanma gücünü kaybetmeleri halinde bu kişiler malul sayılırlar (5510 sayılı Kanun m. 25).[711]

Ancak, sigortalı olarak ilk defa çalışmaya başladığı tarihten önce sigortalının çalışma gücünün % 60'ını veya vazifesini yapamayacak derecede meslekte kazanma gücünü kaybettiği önceden veya sonradan tespit edilirse, sigortalı bu hastalık veya engelliliği sebebiyle malullük aylığından yararlanamaz. Dolayısıyla maluliyet durumunun çalışma yaşamında gerçekleşmesi malullük sigortasından yararlanabilmek için temel şarttır.

Malullük sigortasından sigortalılara sağlanan temel hak, malullük aylığının bağlanmasıdır. Sigortalıya malullük aylığı bağlanabilmesi için sigortalının; m. 25

[711] Malullük ve diğer uzun vadeli sigorta kollarına ilişkin ayrıntılı bilgi için Bkz. Güzel/Okur/Caniklioğlu, ss. 419-587.; Uşan, 2009, ss. 198-258.; Sözer, ss. 331-416.; Tuncay A. Can/Ekmekçi Ömer, **Sosyal Güvenlik Dersleri,** İstanbul, 2005, ss. 319-376.

hükmüne göre malul sayılması, en az on yıldan beri sigortalı olup, toplam olarak 1800 gün veya başka birinin sürekli bakımına muhtaç derecede malul olan sigortalılar için ise sigortalılık süresi aranmaksızın 1800 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş olması, maluliyeti nedeniyle sigortalı olarak çalıştığı işten ayrıldıktan veya işyerini kapattıktan veya devrettikten sonra SGK'dan yazılı istekte bulunması gereklidir (5510 sayılı Kanun m. 26). Bu şartlara ek olarak 4/b kapsamında sigortalı iken malul duruma düşen kişilerin bu aylıktan yararlanabilmesi için, kendi sigortalılığı nedeniyle genel sağlık sigortası primi dahil, prim ve prime ilişkin her türlü borçlarının ödenmiş olması zorunludur.

B. Yaşlılık Sigortası ve Sağlanan Haklar

Yaşlılık sigortasından sigortalıya sağlanan haklar; yaşlılık aylığının bağlanması ve toptan ödeme yapılmasıdır.

Yaşlılık sigortasından kapsamındaki aylık ve sağlık haklarından yararlanabilmek için belli bir yaşa ulaşmak, belli bir süre prim ödemiş olmak ve yazılı talepte bulunma gereklidir.

5510 sayılı Kanun'a göre (m. 28); kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş ve en az 9000 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirmiş olmaları şartıyla kişilere yaşlılık aylığı bağlanır. Ancak, 4/a kapsamında sigortalı sayılanlar için prim gün sayısı şartı 7200 gün olarak uygulanır. Burada ifade edilen yaş sınırları 2036 yılından itibaren yükseltilecek ve 2048 yılından itibaren kadın ve erkekler için emeklilik yaşı 65 olarak uygulanacaktır. Yaş hadlerinin uygulanmasında 9000 gün veya 4/a kapsamındakiler için 7200 gün prim sayısı şartının doldurulduğu tarihte geçerli olan yaş hadleri esas alınır.

AB ülkeleri ve Türkiye özellikle sosyal güvenliğin finansmanı konusunda yaşanan sorunlara çözüm olması amacıyla emeklilik yaşını arttırmışlardır. AB

ülkelerinde emeklilik yaşı genel olarak, erkek ve kadınlar için 60 yaş ve üstüdür.[712] Ülkemizde de yukarıda ifade edildiği üzere bu yaş sınırları yükseltilmiştir.

Günümüz itibariyle ülkemizde emeklilik yaşı yükseltilmiş ise de uygulamada daha önceki mevzuat hükümleri gereği daha erken yaşlarda ve daha az prim ödenerek emekli olunabilmektedir. Bu durum ülkemizde hem istihdam sorunlarına hem de SGK'nın finansman sorunu yaşamasına neden olmaktadır. AB'ye katılımda sorun olacak konulardan birisi budur.[713]

Burada belirtilen emeklilik yaş ve prim gün sayıları ana kural olmakla birlikte emekli olmayı kolaylaştıran bazı hükümlerle de emekli olmak mümkündür.[714] 4/b kapsamında sigortalı olanların yaşlık aylığına hak kazanabilmeleri için, kendi sigortalılığı nedeniyle genel sağlık sigortası primi dahil, prim ve prime ilişkin her türlü borçlarının ödenmiş olması zorunludur.

Yaşlılık aylığı kapsamında sağlanan diğer haklar toptan ödeme ve ihyadır. 5510 sayılı Kanun'un 4/a, 4/b ve 4/c bentleri kapsamındaki sigortalılardan, herhangi bir nedenle çalıştığı işten ayrılan veya işyerini kapatan ve yaşlılık aylığı bağlanması için gerekli yaş şartını doldurduğu halde malullük ve yaşlılık aylığı bağlanmasına hak kazanamayanlara ödedikleri malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primleri toptan ödeme şeklinde verilir. Toptan ödeme yapılarak hizmetleri tasfiye edilmiş bulunanlardan, yeniden 5510 sayılı Kanun'a tabi olarak malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş olanlar, yazılı olarak müracaat etmeleri ve aldıkları toptan ödemeyi SGK'ya geri vermeleri halinde, bu hizmetleri ihya edilir (m. 31).

---

712 Taşcı, s. 78.

713 Özşuca, s. 58.

714 5510 sayılı Kanun'un 28 inci maddesinde yaşlılık aylığı kapsamında daha az prim gün ödeme sayısı ile yaşlılık aylığına hak kazanma konusundaki kurallara yer verilmektedir.

C. Ölüm Sigortası ve Sağlanan Haklar

Ölüm sigortasından sağlanan haklar; ölüm aylığı bağlanması, ölüm toptan ödemesinin yapılması, aylık almakta olan kız çocuklarına evlenme ödeneği verilmesi ve cenaze ödeneğinin verilmesidir (5510 sayılı Kanun m. 32).

Ölüm aylığına hak kazanılabilmesi için ise (m. 32);

- En az 1800 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş veya 4/a kapsamında sigortalı sayılanlar için, her türlü borçlanma süreleri hariç en az 5 yıldan beri sigortalı bulunup, toplam 900 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş,
- 5510 sayılı Kanun'da yazılı sebeplerle kazaya uğramış, malullük, vazife malullüğü veya yaşlılık aylığı almakta iken veya malullük, vazife malullüğü veya yaşlılık aylığı bağlanmasına hak kazanmış olup henüz işlemi tamamlanmamış,
- Bağlanmış bulunan malullük, vazife malullüğü veya yaşlılık aylığı, sigortalı olarak çalışmaya başlamaları sebebiyle kesilmiş durumda iken ölen sigortalının hak sahiplerine, yazılı istekte bulunmaları halinde bağlanır.
- Ayrıca 4/b kapsamında sigortalı sayılanların hak sahiplerine aylık bağlanabilmesi için ölen sigortalının genel sağlık sigortası primi dahil kendi sigortalılığından dolayı prim ve prime ilişkin her türlü borcunun olmaması veya ödenmesi şarttır.

Ölüm aylığının hak sahiplerine paylaştırılmasında (m. 34) dul eşe, çocuklardan 18 yaşını, lise ve dengi öğrenim görmesi halinde 20 yaşını, yüksek öğrenim yapması halinde 25 yaşını doldurmayanların veya SGK kararı ile çalışma gücünü en az % 60 oranında yitirip malul olduğu anlaşılanların veya yaşları ne olursa olsun evli olmayan, evli olmakla beraber sonradan boşanan veya dul kalan kızlarının her birine aynı maddede belirlenen oranlarda aylık bağlanır. Sigortalı tarafından evlat edinilmiş, tanınmış veya soy bağı düzeltilmiş veya babalığı hükme bağlanmış

çocukları ile sigortalının ölümünden sonra doğan çocukları, bağlanacak aylıktan yararlanır.

Yaşlılık sigortasında bahsi geçen toptan ödeme ve ihya kuralları ölüm sigortası kolunda da geçerlidir.

Evlenme ve cenaze ödeneği de ölüm sigortası kapsamında verilen haklardandır (5510 sayılı Kanun m. 37). Evlenmeleri nedeniyle, gelir veya aylıklarının kesilmesi gereken kız çocuklarına evlenmeleri ve talepte bulunmaları halinde almakta oldukları aylık veya gelirlerinin iki yıllık tutarı bir defaya mahsus olmak üzere evlenme ödeneği olarak peşin ödenir. Evlenme ödeneği alan hak sahibinin aylığının kesildiği tarihten itibaren iki yıl içerisinde yeniden hak sahibi olması halinde, iki yıllık sürenin sonuna kadar gelir veya aylık bağlanmaz, bu durumda olanlar genel sağlık sigortalısı sayılır.

İş kazası veya meslek hastalığı sonucu veya sürekli iş göremezlik geliri, malullük, vazife malullüğü veya yaşlılık aylığı almakta iken veya kendisi için en az 360 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası primi bildirilmiş olup da ölen sigortalının hak sahiplerine cenaze ödeneği ödenir. Cenaze ödeneği, sırasıyla sigortalının eşine, yoksa çocuklarına, o da yoksa ana babasına, o da yoksa kardeşlerine verilir.

Cenaze ödeneğinin bu kişilere ödenememesi ve sigortalının cenazesinin gerçek veya tüzel kişiler tarafından kaldırılması durumunda, belgelere dayanan masraflar, masrafı yapan gerçek veya tüzel kişilere ödenir.

III. Aile Sigortası

Çağdaş hukuk sistemlerinde yer alan aile sigortasına ilişkin uygulamalar ülkemiz sosyal güvenlik sisteminde bulunmamaktadır.

Bu sigorta kolu ile bağlantılı olan çocuk yardımları, çocuk ödenekleri ya da çocuk yetiştirme türünden aile giderlerine katkı sağlamak amacıyla verilen yardımlar da 5510 sayılı Kanun tarafından düzenlenen Türk sosyal güvenlik sisteminde yer almamaktadır. Ancak 657 sayılı DMK'da aile yardımı ödeneği ile ilgili bir bölüm bulunmaktadır. Kanun belirli aile durumlarına göre iki tür aile yardımı tanımlamıştır. Bu aile yardımlarının ödemesi, aylık olarak maaşla birlikte yapılır.[715]

Evli devlet memurları, eğer eşlerinin her hangi bir istihdam geliri ya da sosyal güvencesi yoksa aylık bir ödenek alırlar. Bu devlet memurlarına özel uygulanan bir aile yardımıdır.[716]

Aile yardımı ödeneği başlığını taşıyan maddeye göre (657 sayılı DMK m. 202), bu yardım, memurun her ne şekilde olursa olsun menfaat karşılığı çalışmayan veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık almayan eşi için 1500, çocuklarından her biri için de 250 gösterge rakamının (72 nci ay dahil olmak üzere 0-6 yaş grubunda yer alan çocuklar için bir kat artırımlı) aylık katsayısı ile çarpılması sonucu elde edilecek miktar üzerinden ödenir.[717]

Evli ve çocuk sahibi devlet memurları çocuk yardımı alma hakkına sahiptir. Her iki eş devlet memuruysa yardımlar babaya ödenir.[718] Devlet memurlarının belirli ailevi durumlarını esas alarak verilen her iki yardım da vergiden ve sosyal güvenlik

---

715 Taşcı, s. 92.; Coucheir/Hauben (Editör), s. 93.; 5510 sayılı Kanun'da doğrudan aile sigortası adıyla bir sigorta kolu bulunmamakla birlikte ailede sigortadan yararlanan eş ve çocuklara sağlanan; sağlık ve nakdi yardımlar bir tür aile yardımı olarak görülebilir. Bunun yanı sıra toplu iş sözleşmeleri kapsamında aile bireylerine verilen; eğitim, yakacak ve gıda gibi yardımlar da aile yardımı sayılmalıdır. Kanaatimizce bu yardımlar karşılıksız yani primsiz yapılan yardımlardan farklıdır. Çünkü ailedeki, örneğin anne veya babanın sigortalı olması sonucunda bu yardımlar verilmektedir. Doğrudan bu yardımlara ilişkin bir prim kesintisi olmasa bile sigortalı olunmadan da bu yardımlar ödenmemektedir.

716 Coucheir/Hauben (Editör), s. 93.

717 03.07.2011 tarih ve 2011/2022 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Eki Kararın 3 üncü maddesiyle, burada yer alan ve eş için ödenmekte olan aile yardımı ödeneğine esas (1.500) gösterge rakamının 01.07.2011 tarihinden itibaren (2.134) olarak uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. 21.03.2006 tarihli ve 5473 sayılı Kanunun 3 üncü maddesiyle de burada yer alan 250 rakamı 1500 şeklinde değiştirilmiştir.

718 657 sayılı DMK'nın 203 üncü maddesi.

primlerinden muaftır.[719] DMK'nın 202 nci maddesinde; bu yardımların dul memur çocukları, boşanmış veya ayrılık kararı verilmiş memur çocukları ve memurların üvey çocuklarına da verileceği hüküm altına alınmıştır.

Devlet memurları, eşlerinin ölümü veya boşanma halinde aile yardımlarına kazanmış oldukları haklarını ve aşağıdaki durumlardaki çocukları açısından da çocuk yardımı hakkını kaybederler:[720]

- Evlenen çocuklar (Kız ve erkek çocuk için fark bulunmamaktadır.),
- 25 yaşını dolduran çocuklar (25 yaşını bitirdiği halde evlenmemiş kız çocukları ile çalışamayacak derecede malullükleri resmi sağlık kurulu raporuyla tespit edilenler için süresiz olarak ödeneğin verilmesine devam olunur.),
- Kendileri hesabına ticaret yapan veya gerçek veya tüzel kişiler yanında her ne şekilde olursa olsun menfaat karşılığı çalışan çocuklar (Öğrenim yapmakta iken tatil devresinde çalışanlar hariçtir.),
- Burs alan veya devletçe okutulan çocuklar,
- Son olarak ise çocuğun ölmesi halinde de bu yardımlar kesilmektedir.

Aile yardımı ödeneği; 5510 sayılı Kanun'un sigortalı kişi ayrımına göre değerlendirildiğinde sadece 4/c kapsamında olanlara ödendiği anlaşılmaktadır. Burada ifade edilmelidir ki 4/a ve 4/b kapsamında olan ve sigortalı nüfusun çok büyük bir oranını teşkil eden kesimlere bu tip bir aile yardımı ödeneği verilmemektedir.[721] AB ülkelerinde nüfus artışını sağlamak için verilen bu yardımlar

---

719 Ocak 2015 itibariyle aile yardımı ödeneği eşler için aylık 169,24 TL, 72 aydan büyük çocuklar için 19,83 TL, 72 ay ve daha küçük çocuklar için ise 39,66 TL olarak ödenecektir. Bahsi geçen bu aile yardımı ödeneklerinin AB ülkelerinde verilen ödeneklere kıyasla düşük olduğu ifade edilebilir.

720 657 sayılı DMK'nın 205 ve 206 ncı maddeleri.

721 SGK'nın 2014 yılı Ağustos ayı verilerine göre (sgk.gov.tr/istatistikler); ülkemizde 4/a kapsamında sigortalı olanların sayısı 13.212.186 kişi, 4/b kapsamında sigortalı olanların sayısı 2.909.656 kişi ve 4/c kapsamında sigortalı olanların sayısı ise 2.859.563 kişidir. Bu rakamlar da göstermektedir ki aslında aile yardımı ödeneği sigortalı nüfus içindekilerin yaklaşık yedide birini kapsamaktadır. Bu kapsamdakilere ödemelerin yapılabilmesi için de belirlenmiş şartların taşınması gereklidir. Son olarak ifade edilmelidir ki yardım miktarları da ihtiyaçları karşılamaktan uzaktır.

ülkemizde toplu iş sözleşmelerinde işçilere aile, çocuk veya doğum yardımı adı altında çok sembolik bir miktarda ödenmektedir.[722]

Bu aile yardımlarından ayrı olarak, çocuğun dünyaya gelmesiyle birlikte ödenen doğum yardımları bulunmaktadır. Doğum yardımları ülkemizde analık sigortası kapsamında ödenmektedir. Bu yardımlar, bir kereye mahsus ödemelerdir ve 657 sayılı Kanun'la düzenlenmiştir.[723]

IV. İşsizlik Sigortası

Ülkemizde 4447 sayılı Kanunla 1999 yılında kabul edilen işsizlik sigortası sisteminin kapsamında;[724]

- 5510 sayılı Kanun'un 4/a maddesi kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalılar,
- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun geçici 20 nci maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalılar,
- İstekleri halinde; 4857 sayılı Kanun'a göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışan sigortalılar, ticari taksi, dolmuş ve benzeri nitelikteki şehir içi toplu taşıma aracı işyerleri ile Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından belirlenecek alanlarda kısmi süreli iş sözleşmesiyle bir veya birden fazla kişi tarafından çalıştırılan ve çalıştıkları kişi yanında ay içerisinde çalışma gün sayısı 10 günden az olan kişiler bulunmaktadır.

İşsizlik sigortası her ne kadar ülkemizde yürürlüğe girmiş ise de AB sosyal güvenliğin koordinasyonu sisteminde önem verilen kapsama alanının genişletilmesi kararlarına uygun yapıda olmadığı açıktır. Burada konu irdelendiğinde görülmektedir ki 5510 sayılı Kanun'a göre 4/b ve 4/c kapsamında olan kişilerin kapsam dışı bırakılmıştır. Ancak finansman açısından zorlukların yaşanabileceği ve sayı olarak

722 Özşuca, s. 58.

723 657 sayılı DMK'nın 207 nci maddesi.

724 4447 İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 46/2 ve 46/3 üncü madde hükümleri.

önemli bir kesimi kapsayan işsizlik sigortası kolunun faaliyete geçirilmesi de ülkemiz ve çalışanlar adına önemli bir adımdır.

İşsizlik sigortasından yararlanabilmek için ilgili mevzuatta bazı şartlar bulunmaktadır. Buna göre;

- Kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalmak,
- Hizmet akdinin feshinden önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmak,
- Son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi ödemiş olmak,
- Hizmet akdinin feshinden sonraki 30 gün içinde en yakın İŞKUR birimine şahsen ya da elektronik ortamda başvurmak gerekmektedir.

Mücbir sebepler dışında 30 gün içerisinde başvurulmaması halinde, başvuruda gecikilen süre, toplam hak sahipliği süresinden düşülmektedir. İşsizlik sigortası başvurusu ile kişinin iş arayan kaydı yapılmakta veya güncellenmektedir. Böylece sigortalı işsizlerin danışmanlık, işe yerleştirme ve mesleki eğitim hizmetlerini alması sağlanmaktadır.

İşsizlik sigortası kapsamında verilen ödeneğinin süresi için de aşağıdaki kurallar belirlenmiştir. Hizmet akdinin feshinden önceki son üç yıl içinde;[725]

- 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün,
- 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün,
- 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün süre ile işsizlik ödeneği (kanunda yer alan diğer şartları taşınması kaydıyla) verilmektedir.

[725] 4447 İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 50/1 inci madde hükmü.

İşsizlik sigortası kapsamında işsizlik ödeneği alanlara İŞKUR tarafından sunulan hizmetler; işsizlik ödeneği verilmesi, genel sağlık sigortası primleri ödenmesi, yeni bir iş bulma, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verilmesi olarak sıralanabilir.[726]

İşsizlik ödeneğinin kesilme sebepleri de mevzuatta yer almaktadır. Buna göre, İŞKUR tarafından teklif edilen mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın ve ikamet edilen yerin belediye mücavir alanı sınırları içinde bir işi haklı bir nedene dayanmaksızın reddedenlerin ve çalışma hayatını inceleme ve denetleme yetkisine haiz müfettişlerce veya kamu idarelerinin denetim elemanları tarafından yapılan denetimlerde işsizlik ödeneği aldığı dönemde kayıt dışı olarak çalıştığı tespit edilenlerin işsizlik ödenekleri tekrar başlatılmamak üzere kesilmektedir. Bunların yanı sıra işsizlik ödeneği aldığı süre içinde yaşlılık aylığı almaya başlayanların ödenekleri emeklilik gerekçesiyle, yaşlılık aylığını almaya başladığı tarih itibarıyla kesilir. Son olarak, İŞKUR tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir neden göstermeden reddeden veya kabul etmesine karşın devam etmeyen ve haklı bir nedene dayanmaksızın yapılan çağrıları zamanında cevaplamayan, istenilen bilgi ve belgeleri öngörülen süre içinde vermeyenlerin işsizlik ödenekleri kesilmektedir.[727]

İşsizlik ödeneği alanlar ve onların bakmakla yükümlü olduğu kişiler genel sağlık sigortası kapsamında olup, sağlık hizmetlerinden yararlanabilmektedir.

İşsizlik sigortası primi, sigortalının prime esas aylık brüt kazançların üzerinden hesaplanan % 1 sigortalı, % 2 işveren ve %1 devlet payından oluşmaktadır. İsteğe bağlı işsizlik sigortası primini ödeyenlerden ise % 1 sigortalı ve % 2 işveren payı alınmaktadır.[728]

---

726 4447 İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 48/6 ncı madde hükmü.

727 4447 İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 52 nci madde hükmü.

728 4447 İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 49/1 inci madde hükmü.

§ 8. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Kapasite Geliştirme Çalışmaları

AB sosyal güvenliğin koordinasyonu sisteminin iyi işleyebilmesi için gelecekte bu sisteme dâhil olacak ülkemiz açısından koordinasyon kurallarına uyumun sağlanması gereklidir. Kuralların uyumlu olmasının yanı sıra bu sistemi işletecek ve sorunları çözebilecek bir idari yapının oluşturulması gereklidir. Bu idari yapı içerisinde her bir koordinasyon kuralının pratikte işleyişi, bu konularda görevli personel, resmi işleyişte kullanılacak belgeler gibi hakların temini için gerekli her türlü hazırlığın yapılması gereklidir.

Sistemde yer alan ülkelerin edindiği tecrübelerden anlaşıldığı üzere ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin koordine edilmesi her zaman için çeşitli sorunlarla karşılaşmaya neden olabilecek zorlu bir süreçtir. Bu durum, özellikle ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin karmaşık bir yapıda olması ve AD'nin vermiş olduğu içtihat kararlarının etkisinden kaynaklanmaktadır.[729] Dolayısıyla ülkemiz açısından olay irdelendiğinde koordinasyon sistemine girişte her türlü hazırlık yapılsa bile dinamik bir yapıda olan sistem nedeniyle çeşitli sorunlarla karşılaşılacaktır. İşte bu konuda önemli olan; iyi bir idari yapının ve bu yapıyı yürütecek uzman kadronun varlığıdır. Bu uzman kadronun çalışmalarıyla üye ülkeler arasında iyi işbirliği ve yaşanılan sorunların çözümü için bilgi alışverişinin teminine çalışılmalıdır.

Burada ifade edilenler koordinasyon kurallarının uygulanmasının ulusal yetkililer açısından tabiatı gereği çok emek isteyen bir iş olduğunu göstermekte ve bunun kaçınılmaz sonucu olarak sorunlar ve güçlükler ortaya çıkmaktadır. Ancak sadece yasal açıdan değil, idari ve kurumsal açılardan yapılacak iyi bir hazırlıkla sorunlar azaltılabilir.[730]

I. Kurumsal İlişkiler ve İdari İşbirliği

Koordinasyon sisteminin işleyişinde kurumsal ilişkiler ve idari işbirliğinin önemlidir. Ülkemiz bu sisteme giriş sürecinde ve sonrasında birçok kurulda temsil

[729] Coucheir/Hauben, s. 136.

[730] Coucheir/Hauben, s. 137.

edilecektir. Bu kurullar 883/2004 sayılı Tüzük ve Uygulama Tüzüğü'nde yer alan kurullardır. Bunlar; İdari Komisyon, Koordinasyon Danışma Komitesi, Denetim Kurulu, Teknik Komisyon ve EESSI gibi kurullar ile üye ülke yetkili sosyal güvenlik kurumları olarak sıralanabilir. Bu kurullarda ülkemizin temsilinin sağlanabilmesi için şimdiden konu hakkında bilgi sahibi ve uzman kişilerin yetiştirilmesi planlanmalıdır. Hatta bu kişilerin koordinasyon sistemini daha iyi anlayabilmesi için sisteme girmeden önce de bu kurullara gözlemci olarak katılımının sağlanmasında yarar bulunmaktadır.[731]

Türkiye'nin, koordinasyon kurallarını başarılı şekilde uygulayabilmesi için kurumsallaşmış ve iyi iletişim kurabilen bir idari yapıya ihtiyacı bulunmaktadır. Tüzüklerin hayata geçirilebilmesi için geniş çaplı işbirliği ve bilgi alışverişi gerekmektedir. Örneğin sınır dışına taşınmış olan kişilerin yardımlara ilişkin hak taleplerinin işleme konması için üye ülkelerin ilgili kurumları arasında; tamamlanan sigortalılık süresi, mevcut hak kazanımları, meydana gelen olaylar, alınan yardımlar ve gelirler konusunda karşılıklı bilgi değişiminin yapılması gerekir. Aynı şekilde üye ülke vatandaşının turist olarak başka bir üye ülkede tatilini geçirirken sağlık hizmeti alması durumunda verilen sağlık hizmetinin masraflarının geri ödenmesine ilişkin hak taleplerinin sigortalı olunan üye ülkeye bildirilmesi şarttır. Hem yurt içinde hem de diğer devletlerle olan ilişkilerde bahsi geçen bu tür işlemlerin ve diğer tüm görevlerin yerine getirilebilmesi için iyi işleyen bir idari yapıya sahip olmak ön koşuldur.[732]

İyi idari yönetim, koordinasyon müktesebatının etkin uygulanmasının temeli olarak kabul edilmektedir. Bu sebeple 2010 yılında yürürlüğe giren yeni Tüzüklerin, yönetim ve koordinasyon ilkelerine vurgu yapması önemsenmektedir. İdari işbirliği konusundaki genel sorumluluk 883/2004 sayılı Tüzüğün 78 inci maddesinde ortaya konmuştur. Bu hükme göre, üye ülkelerin ilgili kişi ve kuruluşları birbirlerine iyi niyet gösterme ve söz konusu hükümleri değerlendirirken kendi mevzuatını

731 Coucheir/Hauben, ss. 137-138.

732 Coucheir/Hauben, s. 140.

uyguluyormuş gibi hareket etme yükümlülüğü bulunmaktadır. Ulusal makamlar, aynı zamanda Tüzüğü uygulamak için gereken her türlü bilgiyi ve ulusal mevzuatlarında meydana gelebilecek ve Tüzüğün uygulanmasını etkileyebilecek olan her türlü değişikliği karşılıklı olarak paylaşmalıdır. Ayrıca, kurumlar sigortalı kişilerden gelebilecek Tüzükle ilgili tüm sorulara makul bir süre içerisinde yanıt vermelidir (883/2004 sayılı Tüzük m. 76).

İdari işbirliği hususunda 883/2004 sayılı Tüzükte yer alan kurallara rağmen, bazı durumlarda önemli derecede görüş ayrılıkları da yaşanabilir. Bu durumlarda da işbirliği çerçevesinde kurumların veya yetkililerin makul bir süre içerisinde bir anlaşmaya varması kişilerin yararına olacaktır. Koordinasyon sisteminde idari işbirliğinin geliştirilmesine yönelik olarak geliştirilen sistemlerden önemli bir örneği EESSI sistemidir. EESSI ulusal sosyal güvenlik kurumlarının Tüzük kapsamında yer alan kişilerin sosyal güvenlik bilgilerinin ülkelerin sosyal güvenlik kurumları arasında güvenli bir şekilde elektronik olarak değişimine olanak sağlayan bir iletişim sistemidir. Vatandaşlar için EESSI, işlem sürelerinin kısalması ve yardımların daha hızlı ödenmesi anlamına gelmektedir. Bunların da ötesinde EESSI doğru istatistiki bilgilerin toplanmasına yardımcı olmaktadır.[733]

Ülkemizin koordinasyon sisteminde, EESSI'nin uygulamalarını takip etmesi uygun olacaktır. Bu şekilde Türkiye, üye ülkelerin deneyimlerinden yararlanacak ve EESSI ile ilgili gerçek uygulamalar başladığında ülkemiz diğer ülkelerle aynı hatalara düşmeksizin yalnızca en iyi uygulamaları benimseyebilecektir. Ülkemiz ile AB üye ülkeleri arasında yapılan iki taraflı anlaşmalar çerçevesinde bilgi paylaşımı elektronik anlamda olmasa bile mümkün olduğunca EESSI sistemine uygun olarak yapılırsa bu da bizlere deneyim kazandıracaktır.[734]

[733] Coucheir/Hauben, s. 145.

[734] Coucheir/Hauben, ss. 146-147.

II. İnsan Faktörü

Ülkemizde, koordinasyon kurallarının uygulanması ek bir idari iş yüküne yol açacaktır. Bu nedenle, bu konuda görevli personelin hem sayısının hem de niteliğinin arttırılması gerekecektir.[735]

Ayrıca, mevcut idari birimler AB sosyal güvenlik kuralları üzerinde yoğunlaşmak üzere güçlendirilerek yeniden organize edilmelidir. Bu birimler koordinasyon müktesebatının uygulanışını genel olarak koordine edip denetlemekten sorumlu uzman merkezler olarak görevlendirilmelidirler.[736]

AB'ye daha önceden katılan üye devletlerden edinilen tecrübelere dayanarak iyi bir uygulama olduğu açıkça görülen bir düzenleme de, konuyla ilgili tüm kuruluşların, temsilcilerinden oluşan sosyal güvenliğin koordinasyonuna ilişkin kurumlar arası bir çalışma grubunun oluşturulmuş olmasıdır. Bu tür çalışma gruplarının sosyal güvenliğin koordinasyonuna ilişkin konularda yerel işbirliğini geliştirmesi açısından önemli bir araç olduğu görülmüştür. Söz konusu çalışma grupları, ulusal düzeyde ve Avrupa düzeyindeki son gelişmeleri ve bu gelişmelerin Tüzüklerin uygulanması üzerindeki etkilerini görüşmek üzere gerekli görüldüğünde bir araya gelmektedirler.[737]

Personelin, koordinasyon kurallarının uygulanmasına ilişkin görevleri üstlenecek nitelikte olmasını temin etmek bu konunun gelişimi için çok önemlidir. Bunların sağlanabilmesi için de koordinasyon kurallarını uygulayacak olan kişilere uygun eğitim verilmesi, eğitimin yeterli derecede kapsamlı olması ve AB sosyal güvenlik koordinasyonunun, hukukun diğer kolları ile olan bağlantısının öğretilmesi gereklidir.[738]

---

735 Coucheir/Hauben, ss. 140-141.

736 Coucheir/Hauben, s. 142.

737 Coucheir/Hauben, s. 142.

738 Coucheir/Hauben, s. 143.

III. Finansman Faktörü

Sosyal güvenliğin finansmanı, özellikle günümüz ekonomik koşullarında, oldukça karmaşık sorunları içeren bir konu haline dönüşmüştür. Sorunların büyük bir bölümü, gelir kaynaklarına ilişkindir.[739] Sistemin kişiler ve riskler açısından kapsamının genişlemesi, sağlanan yardımların düzeyinin yükselmesi, yeni finansman kaynaklarına ihtiyaç duyulmasının gerekçelerindendir. Sosyal güvenliğin gelir kaynakları olarak; devlet tarafından ulusal bütçeden sağlanan katkılar ile işçi ve işverenlerden alınan primlerdir. Sosyal güvenlik sistemlerinin mevcut gelir kaynaklarının yetersizliği, başka finansman kaynağı arayışlarını da zorunlu hale getirmiştir. Vergi yoluyla finansman kaynağı temin etme, üzerinde durulan başka bir finansman kaynağı olarak görülmektedir.[740]

Finansman konusunda sorunların bir kısmı da gelir kaynaklarının kullanım yöntemlerine ilişkindir. AB sosyal güvenliğin koordinasyon sistemine girişte önemli miktarda finans ihtiyacı olacağı açıktır.

Bu sebepten ötürü koordinasyon kurallarının uygulanmasıyla ilgili mali gereksinimleri belirlemek üzere kapsamlı bir hesap yapılmalıdır. Ancak bu tür bir hesaplama koordinasyon kurallarının uygulama alanının tamamı için yapılmalıdır. Koordinasyonun kurallarının gerektiği şekilde uygulanabilmesi için gerekli bütçe kaynaklarının tahsisine olanak tanınmalıdır.[741] Ancak bu maliyet hesaplarının yapılması karmaşık bir konudur. Çünkü gelecekte ülkemize kaç kişinin geleceği, hangi sigorta kollarından yararlanacakları ve sistemin mali yüküne ilişkin belirsizlikler vardır. Bu nedenle bugün için yapılması gereken; sosyal güvenlik bütçesindeki açıkları kapatmak ve sistemi zarardan kurtarmak için politikalar üretmektir.

---

739 Güzel/Okur/Caniklioğlu, s. 68.

740 Güzel/Okur/Caniklioğlu, ss. 68-72.

741 Coucheir/Hauben, s. 147.

IV. Kapasite Geliştirme Projeleri

AB uygulamalarında serbest dolaşımın sağlanması ve koordinasyon kurallarının uygulanmasında genellikle; geçiş süreçleri uygulama, projeler yoluyla personel eğitimine ağırlık verme, bütçe destekleriyle de sisteme girecek ülkelere destek olma yolları tercih edilmektedir. Ülkemize de proje ve bütçe desteği ile bu sistemin benimsetilmesine çalışılmaktadır. Bu kapsamda daha önce üye olan devletlerin tecrübelerinden yararlanma, uygulamaları yerinde değerlendirme ve ilgili kişilerle bilgi alışverişinde bulunma projelerin uygulama adımlarındandır. Ülkemiz bunların yanı sıra kendi içinde idari personelini eğitmek ve kapasitesini geliştirmek için projeler yoluyla koordinasyon kurallarına uyumunu sağlamalıdır. Konunun zorluğu nedeniyle gerekirse sigorta kollarının ve diğer önemli uygulamaların her biri birer proje şekline getirilmeli ve bu suretle ülke uygulamalarımız geliştirilmelidir.

Sosyal güvenliğin koordinasyonu kurallarının farklı yönlerine değinen bu projelerle koordinasyon müktesebatının farklı kısımlarının etkin biçimde uygulanması için gerekli yapıların, insan kaynağının ve yönetim becerilerinin oluşturulması sağlanmalıdır. Bu projelerde üye devletlerin sosyal güvenlik kurumlarının bu konuya dâhil edilmesi büyük önem taşımaktadır. Üye ülkelerdeki yetkili kurum ve uzmanların uygulamaya yönelik bilgi ve deneyimleri bu şekilde ülkemize aktarılabilir ve böylece ilgililer yalnızca Tüzüğe değil aynı zamanda Tüzüğün nasıl uygulanacağı konusuna da aşina olacaklardır. Örneğin, yardımların ihraç edilebilirliği kavramı, sadece Tüzük kapsamında sigortalı kişilere bir takım yardımların sağlanabilmesi için ikamet koşulunun kaldırılması anlamına gelmez, aynı zamanda sınır ötesi ödemelerin etkin biçimde ve makul tarifeler üzerinden yapılmasını destekletecek bir veri altyapısının ve gerekli prosedürlerin tanımlanmasını da gerekli kılar. Aynı şekilde, sürelerin birleştirilmesi uygulaması, sadece Türk yardımlarına hak kazanabilmek için Türkiye dışında tamamlanan sigortalılık sürelerinin hesaba katılmasını sağlamakla kalmaz, aynı zamanda Türkiye'deki yetkili kuruluşların da Türkiye'de bulunan göçmenlerin burada

çalışarak tamamladıkları sigorta kayıtları konusunda yurt dışındaki muadil kurumlara kesin ve doğru bilgi sağlayabilmesine de imkân tanır.[742]

Ülkemizin sosyal güvenlik koordinasyon kurallarına uyumunda kapasite artırımı ve sistemin öğrenilme konularında önemli uygulamalardan birisi de daha önce üye olan ülkelerle yakın ilişki içinde olmak ve onların desteğini almaktır. Bu aşamada Türkiye kendisine yardımcı olacak ülkeyi seçme hakkına sahiptir. Bu seçim yapılırken; ülkeler arası iyi ilişkiler, aralarında iki taraflı sosyal güvenlik sözleşmesinin olması, ülkelerin nüfus, sosyal güvenlik kapasitelerinin yakınlığı gibi ölçütlere dikkat edilmelidir. Ülkemiz bu şekilde kendisine yardımcı olabilecek bir ülke ile ortaklık yaparsa; maliyet hesaplarının yapılmasında, iki taraflı sözleşmelerin incelenmesinde, idari personelin eğitilmesinde, kaynak kitapların hazırlanmasında ve toplumu bilgilendirme uygulamalarının çok önemli ilerlemeler kaydedecektir.[743]

V. İki Taraflı Sözleşmelerin Sürdürülmesi

Göçmen işçi sayısının artması, devletlerin başka ülkelerde çalışan vatandaşlarının haklarını korumaya yöneltmiştir. Devletler yapmış oldukları iki taraflı sözleşmelerle; yabancı bir ülkede çalışan işçilere uygulanacak mevzuatın belirlenmesi, vatandaşlarının bulunduğu ülkelerde eşit muamele görmelerinin sağlanması, kazanılmış haklarının korunması ve sigortalı hizmet sürelerinin birleştirilmesi konularını düzenlerler.[744]

Tez çalışmamızın AB-Türkiye ilerleme raporlarının incelendiği kısımda bahsedildiği üzere koordinasyon kurallarıyla çok benzer olan iki taraflı sosyal güvenlik sözleşmelerinin ülkemiz tarafından uygulanmasının AB tarafından çok önemsendiği görülecektir. Gerçekten konu ayrıntılarıyla incelendiğinde iki taraflı sosyal güvenlik sözleşmelerinin bir bakıma koordinasyon kurallarının birer pilot uygulaması olduğu kanaatine varılacaktır. Bu suretle ülkemiz koordinasyon

[742] Coucheir/Hauben, ss. 147-148.

[743] Coucheir/Hauben, ss. 148-149.

[744] Güzel/Okur/Caniklioğlu, ss. 48-49.

sisteminde maliyetin ne olacağı, idari yapının nasıl olması gerektiği, hangi tip sorunlarla karşılaşabileceğini ve kapasitesini hangi konularda geliştirmesi gerektiğini anlayabilecektir. Türkiye'nin bugün itibariyle koordinasyon sisteminde yer alan 32 ülkeden 18 tanesi ile iki taraflı sosyal güvenlik sözleşmesi bulunmaktadır. Bu sözleşmeler yoluyla da sisteme uyum sağlanmaya çalışılmaktadır.

Aynı şekilde Türkiye'nin üye ülkelerle yaptığı sosyal güvenlik sözleşmelerinin, 883/2004 sayılı Tüzük hükümleri uyarınca aşamalı olarak adaptasyonunu gerçekleştirmesi arzu edilmektedir. Bu hükümlerin Türkiye ile gelecekteki ilişkilerde her halükarda uygulanacağına dair beklenti, Türkiye ile iki taraflı sözleşmelere imza atan tarafların isteksizliğini de ortadan kaldıracaktır.[745]

[745] Coucheir/Hauben, s. 149.

SONUÇ

Türkiye ile AET arasında 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmiş olan Ankara Antlaşması, günümüz AB'ye giriş sürecinin ilk antlaşmasıdır. Ankara Antlaşması ve sonrasında kabul edilen hukuk metinlerinin bir gereği olarak Türkiye birçok alanda yükümlülük altına girmiştir. Bunlardan birisi de sosyal güvenlik konusuna ilişkindir. AB'ye katılım süreci kapsamında, sosyal güvenlik kurallarının, AB sosyal güvenlik koordinasyon sistemine uyumunun sağlanabilmesi için ülkemiz sosyal güvenlik yapısında temel değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden en önemlileri; sosyal sigorta kurumlarının tek çatı altında birleştirildiği SGK'nin kurulması, üç ayrı sigorta sisteminin 5510 sayılı Kanun ile aynı kanun çatısı altında toplanması ve toplumun tamamına yakınını kapsam altına alan genel sağlık sigortasının kabul edilmesidir. Bu yeniliklerin AB tarafından çok olumlu karşılandığı ve özellikle genel sağlık sigortasına ilişkin değişikliklerin başarılı bulunduğu AB-Türkiye İlerleme Raporlarında yer almıştır.

AB sosyal güvenlik koordinasyon kuralları aslında doğrudan ulusal sosyal güvenlik kurallarının değiştirilmesini ve sisteme ortak olan 32 üye ülkenin sosyal güvenlik kurallarını birbirlerine uyumlu hale getirmelerini talep etmemektedir. Ancak ulusal sosyal güvenlik kurallarının, AB sosyal güvenlik koordinasyon kurallarının temel ilkelerine aykırı olmaması için gerekli mevzuat değişikliklerinin yapılması zorunlu tutulmuştur. Bu bağlamda ülkemizin, ulusal sosyal güvenlik mevzuatının gelecekte sosyal güvenlik haklarının bir başka ülkeye ihraç edilmesine veya üye ülkelerden sosyal sigorta haklarının ülkemize transferine izin verecek kuralları kabul etmesi gerekecektir. Eşit muamele ilkesi gereğince 883/2004 sayılı Tüzüğün izin verdiği istisnalar dışında koordinasyon sisteminde yer alan kişilere doğrudan veya dolaylı, cinsiyete veya milliyete dayalı herhangi bir ayrımcılık yapamayacaktır. Eşit muamele ilkesinin pratikte de iyi işleyebilmesi için sosyal güvenlik mevzuatının, uzmanlar tarafından bir bütün olarak taranması ve eşitliğe aykırı hükümlerinin yürürlükten kaldırılması gerekecektir. Bunlar dışında kalan hakların birleştirilmesi, idari işbirliği, sistemin elektronik alt yapısının hazırlanması

gibi tez çalışmamızda ayrıntılarından söz edilen konularda da ülkemizde gerekli planlamaların ve sonrasında çalışmaların yapılması zorunludur. Burada dikkat edilmesi gereken temel konu bu sistemin karmaşık ve zor bir yapısının bulunduğudur. Dolayısıyla bu konudaki çalışmaların uzman bir ekip tarafından yönetilmesi uygun olacaktır.

AB, sosyal güvenlik konusundaki kuralların üye ülkeler arasında uyumundan ziyade koordinasyon sistemine uyumunu öngörmekte bununla birlikte bir insan hakkı olarak sosyal güvenlik haklarının topluma sunulabilmesi için her bir üye ülkenin bu sistemini geliştirmesini de önermektedir. Burada özellikle; idari kapasitenin geliştirilmesi ve maddi ve kişisel kapsamın arttırılmasına vurgu yapılmaktadır. Böylece koordinasyon sisteminde kişilere daha iyi bir sosyal güvenlik hizmeti sunulabileceği düşünülmektedir. O halde aslında ülkemizin bu konuda yapması gereken asıl ve ilk görevi sosyal güvenlik sistemini geliştirmek olmalıdır.

Ülkemiz sosyal güvenlik sistemi, çağdaş toplumlarda uygulanan iş kazası ve meslek hastalığı, analık, hastalık, malullük, yaşlılık, ölüm ve işsizlik risklerini karşılayan sigorta kollarına sahiptir. Bunların dışında kalan aile sigortası ise ülkemiz sosyal güvenlik sisteminde yer almamaktadır. 1982 Anayasası ve mevzuatta sosyal güvenlik konusu hukuki temellere dayandırılmış ve bir sosyal güvenlik sistemi kurulmuştur. ILO belgelerinde de bu sistemin kurulmasının gerekliliği vurgulanmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin ve buna ilişkin kuralların varlığı, AB sosyal güvenlik koordinasyon kurallarına ülke sistemimizin uyumlu olduğunu göstermemektedir. Bu nedenle AB'ye giriş sürecinde 2 ve 19 numaralı müzakere başlıklarına uyumun sağlanması gerekmektedir. Bu iki müzakere başlığında sosyal güvenlik konusuna ilişkin hükümlere yer verilmektedir. Sosyal güvenlik konusunda AB'ye uyum çalışmaları konusunda ÇSGB, İŞKUR ve SGK görevlendirilmiştir. Bu konuda görevli kurumların belirlenmiş olması önemli bir konudur. Bu kurumların yapmış olduğu görev paylaşımı çerçevesinde; sınır ötesi yükümlülüklerin yerine

getirilmesi, göçmen işçi ve onların aile bireylerinin ülkemizde çalışması durumunda doğabilecek sosyal güvenlik hakları ve özellikle sağlık haklarına ilişkin alt yapının hazırlanması, finansmanın temini ve idari yapının güçlendirilmesi konularında gerekli çalışmaların AB'ye giriş öncesi tamamlanması gereklidir.

Sosyal güvenlik haklarının maddi kapsamına yeni sigorta kollarının eklenmesi ve aynı konuda kişisel kapsamın üye ülke vatandaşlarını ve üçüncü ülke vatandaşlarını da kapsayacak şekilde genişletilmesi çalışmaları yapılmalıdır. Özellikle sigortalı kişi sayısının arttırılmasına yönelik denetimlerin yapılması, kayıt dışı işçiliği ve bundan doğacak sorunları azaltacak bununla birlikte sistemin ihtiyaç duyduğu finansmana ulaşımı kolaylaştıracaktır.

AB'nin talep etmiş olduğu sistem geliştirme çalışmaları kalkınma planlarında da irdelenmiştir. Kalkınma planlarında sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği konusu ülkemiz açısından en önemli risklerden birisi olarak görülmüştür.

Kalkınma planlarında genel olarak değinilen ve sorun olarak ifade edilen konular; sosyal güvenliğin tüm topluma yaygınlaştırılamaması, herkes için ihtiyarlık ve sağlık sigortalarını kapsayan genel bir sosyal güvenlik düzeninin kurulamaması, bütün sosyal güvenlik çalışmalarının bir elden yürütülememesi, işsizlik sigortası sisteminin ve aile sigortasının kurulmamış olması olarak sıralanmaktadır. Bu konudaki bazı sorunlar günümüzde çözülmüş olmakla birlikte aile sigortasının sistemde yar almaması, işsizlik sigortasının uygulama kapasitesinin sınırlı olması ve sigorta kapsamındaki kişi oranının AB'ye göre düşük olması gibi temel konularda sorunlar bulunmaktadır. Sosyal güvenliğin kapsadığı nüfusun 1963-1967 döneminde % 29 olduğu düşünüldüğünde o yıllardaki kişisel kapsamın durumu daha iyi anlaşılmaktadır. Bugün için % 84 olan sigortalı nüfus kapsamı AB ülkelerindeki sigortalı nüfus oranının oldukça gerisindedir. AB ülkelerinin genelinde bu kapsam % 100'dür.

Ülkemiz sosyal güvenlik kapsamını genişletmek için sigortasız işçi çalıştırmayı engelleyici tedbirler almalı, bu konuda etkin denetimler yapılmalı, sosyal güvenlik giderlerini azaltmalı ve prim tahsilâtını arttırmalıdır. Bu bağlamda, prim karşılığı olmadan yapılan sosyal yardım ödemelerinin, bazı istisnalar haricinde (engelli, yaşlı ve çalışamayacak derecede sağlık sorunları yaşayan düşkün ve yoksul kişiler) belli çalışma şartlarına veya buna benzer yükümlülüklere tabi tutularak verilmesi gerekir.

Finansman açısından konu irdelendiğinde ise sosyal güvenlik kurumlarının mali sürdürülebilirliği günümüzde bütçeden yapılan transferlerle devam etmektedir. Bu durum bazıları açısından sosyal devlet ilkesinin bir gereği gibi görülse de aslında sosyal güvenlik sisteminin vergilerle finanse edilmeden yürütülemediğinin de bir göstergesidir. Bu ise AB sosyal güvenlik sistemine giriş açısından olumsuz bir konu olarak ifade edilmektedir. Bunun önlenebilmesi için; sosyal sigorta sistemi kapsamındaki aktif sigortalı nüfusun arttırılarak kayıt dışı istihdamın önlenmesi, ödenmeyen primlerin tahsil edilmesi ve sağlık sigortası harcamalarının karşılıksız yapılmaması gerekir.

Son kalkınma planlarında da ifade edildiği üzere, sosyal sigorta kuruluşlarının; gelirlerinin, giderlerini karşılayamaması, bilgi işlem altyapısının yetersiz olması, ortak bir veri tabanının olmaması ve sistemdeki denetim mekanizmalarının etkin işlememesi gibi sorunları bulunmaktadır. Bu sorunların çözülmesi zaman alacağı bilinmekle birlikte sadece bunlara yönelik özel ve önem verilen bir ulusal eylem planının hayata geçirilmesi ve bu konunun ilgili kurumlar ve yetkililerce gündemde tutulması gereklidir. Ayrıca sosyal güvenlik sisteminin temel yapısına zarar verebilecek geçmişte yaşanan emeklilik şartlarının çok kolaylaştırılması gibi politik müdahalelerden de kaçınmak bu sistemin finansman dengesini düzeltmesine yardımcı olacaktır. Görüldüğü üzere aslında sosyal güvenlik sisteminin temel unsuru sistemin finansman yapısının güçlü olmasıdır. Bunun için de ülke ekonomisinin de sağlam bir yapıda olması gerekir.

Sosyal güvenlik sisteminin geliştirilmesi açısından; kayıt dışılıkla etkin mücadele, sistemin bilişim altyapısının güçlendirilmesi, sosyal güvenlik mevzuatının daha anlaşılır hale getirilmesi, kişilerin sosyal güvenliğe ilişkin hak ve yükümlülüklerinden haberdar olmaları ve işlemlerini yapabilmeleri için iletişim yollarının arttırılması ve tamamlayıcı sağlık sigortacılığının teşvik edilecek olması gibi temel çalışmaların AB sosyal güvenlik sistemine hazırlık için yapılması gerekmektedir.

AB-Türkiye İlerleme Raporlarında da sözü edilen; Türk sosyal güvenlik sisteminin idari kapasitsinin güçlendirilmesi; özellikle koordinasyon sistemini anlayan uzman personelin yetiştirilmesi, sistemin sağlık uygulamalarında kullanılmak üzere EHIC konusunda hazırlık çalışmalarının yapılması, emeklilik sistemindeki açıkla mücadele etmek amacıyla; kayıt dışı işçilerin kayıt altına alınması, maaşların olduğundan düşük beyan edilmesinin önlenmesi, ayrımcılıkla mücadele edilmesi, tamamlayıcı özel emeklilik programlarını özendirmek için mali teşvikler getirilmesi, emeklilik ve sağlık harcamalarının sosyal güvenlik sisteminde açığı arttırmasının önlenmesi, koordinasyon sistemine üye olan ülkelerle iki taraflı sosyal güvenlik sözleşmeleri yapılması, uzun dönemli bakım sigortası konusunda gelişme kaydedilmesi, aktif yaşlanma politikalarının iyileştirilmesi gibi temel konularda da ülkemizin hazırlık çalışmalarını AB perspektifinde yapması gerekmektedir.

Özellikle yukarıdaki parağrafta ifade edilen ve yapılması sisteme uyum açısından çok önem arz eden konuların her birisi için özel çalışma takımları; SGK, ÇSGB ve İŞKUR bünyesinde kurulması gerekmektedir.

AB sosyal güvenlik koordinasyon süreci zorlu ve çok çalışmayı gerektirecek bir süreçtir. Bu sürecin başarısı için koordinasyon kuralları ve ülkemiz sosyal güvenlik kuralları konusunda uzman kişilere, çok iyi işleyecek olan bir elektronik veri sistemine, sağlam bir finansman alt yapısına ve uzun süreçli bir çalışma dönemine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu konuda ilgili kamu kurumlarının tüm toplumu

bilgilendirmek ve bilinçlendirmek için teknolojinin olanaklarından yararlanmaları bu konudaki zorlukların aşılmasına yardımcı olacak bir unsurdur.

Türk sosyal güvenlik sisteminin de; bu konuya ilişkin kitap ve makalelerin bir proje kapsamında yabancı dillere çevrilmesi ve yayınlanması yoluyla tanıtımı yapılabilir. Yapılacak bu bilgilendirme çalışmaları; koordinasyon kurallarının toplum tarafından benimsenmesine ve kişilerin haklarını öğrenmesine yardımcı olacaktır.

Ülkemiz, AB sosyal güvenlik koordinasyon kurallarının teorisi ve pratiği konusunda henüz bilgi edinme ve üye ülkeleri izleme aşamasındadır. Bu ilk aşamada; temel kurallar konusunda mevzuatın uyumlaştırılması, uzman personel yetiştirilmesi ve ilgili kurumların idari yapılarının güçlendirilmesi çalışmalarının yapılması gerekecektir. Ülkemizin, koordinasyon kuralları sistemine dâhil olması tüm toplum için yararlı sonuçlar meydana getirecektir.

KAYNAKLAR

AB Bakanlığı **:Türkiye-AB İlişkileri,** Yayın No: 3, Ankara, 2012.

AB Bakanlığı **:Avrupa Birliği'nin Tarihçesi,** http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=105&l=1 Erişim Tarihi: 17.01.2013

AB Bakanlığı **:Türkiye Tarafından Hazırlanan İlerleme Raporu,** 2012.http://www.abgs.gov.tr/files/IlerlemeRaporlari/2012/turkiye_tarafindan_hazirlanan_2012_yili_ir_31_12_2012.pdf Erişim Tarihi: 16.12.2014.

AB Bakanlığı **:Türkiye Tarafından Hazırlanan İlerleme Raporu,** 2013.http://www.abgs.gov.tr/files/2013TR%20IR/tthir_tr_14_01_2013.pdf Erişim Tarihi: 16.12.2014.

Akıntürk, Esen **:**Birleşmiş Milletlerin Göçmen İşçilere İlişkin Sözleşmesi, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** Cilt: 9, Sayı: 2, 2007, ss. 1-26.

Akkaya, Yüksel **:**Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik ve Türkiye, **Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi,** Sayı: Ekim-Kasım-Aralık, 2003, ss. 22-29.

Akpınar, Teoman **:Avrupa Birliği Ekseninde Türkiye'de Tarım Sektöründe Sosyal Güvenlik ve Sorunları,** Tekirdağ, Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Metinleri, Sayı: 1, 2009.

Alagöz, Mehmet
Yapar, Sinem **:**Kalkınma Planları Çerçevesinde Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sorunu, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** Sayı: 10, 2003, ss. 439-451.

Alford, Duncan E. **:**European Union Legal Materials: A Guide for Infrequent Users, **Law Library Journal**, Volume: 97:1, 2005, ss. 49-76.

Alpar, M. Bülent **:**ILO Sosyal Güvenlik Nihai Raporu ve Gerçekleşen Değişiklikler, **Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası İş Hukuku ve İktisat Dergisi,** Cilt: 5, Sayı: 4, 2000, ss. 1-16.

Alper, Yusuf **:**ABD Sosyal Güvenlik Sistemi Bir Model Olabilir mi?, **Çimento İşveren Dergisi,** Sayı: Mart-Nisan, 2008, ss. 4-31.

Alper, Yusuf **:**Sosyal Güvenlik ve Turan Yazgan, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi,** Sayı: 49, 2005, ss. 97-124.

Alper, Yusuf **:Sosyal Sigortalar,** (4. Baskı), Bursa, Ekin Kitabevi, 2003.

Apan, Ahmet **:**Türkiye'de Kalkınma Planları ve Sosyal Güvenlik Reformu, **Türk İdare Dergisi,** Sayı: 456, 2007, ss. 193-217.

Arıcı, Kadir **:Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku,** (1. Baskı), Ankara, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, 1997.

Arıcı, Kadir **:**Sosyal Güvenlik Kurumunun Yeni Yapısı ve İşleyişi, **Yeni Düzenlemeler Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Düzenlemeleri Semineri Kitabı,** 29-30 Kasım, Ankara, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, 2007, ss. 34-56.

Atar, Yavuz **:Temel Hukuk Bilgisi,** Editörler: Halûk Hâdi Sümer/Ömer Ulukapı, (6. Basım), Konya, Mimoza Yayınları, 2011, ss. 25-37.

Atatanır, Hicran **:Sosyal güvenlik Sistemlerinde Finansman Krizinin Aşılması Noktasında İzlenen Politikalar (Avrupa Ülkeleri ve Türkiye Arasında Karşılaştırma),** Yayınlanmış Uzmanlık Tezi, Sosyal Güvenlik Kurumu, Ankara, 2009.

Atatanır, Hicran **:**Sosyal Güvenlik ve Aile Yardımları Uygulamaları, **Çalışma İlişkileri Dergisi,** Cilt: 2, Sayı: 1, 2001, ss. 143-169.

AT Komisyonu **:Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2002. http://www.ikv.org.tr/images/files/B17-tr.pdf Erişim Tarihi: 08.12.2014.

AT Komisyonu **:Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2004. http://www.ikv.org.tr/images/files/B19-tr.pdf Erişim Tarihi: 08.12.2014.

AT Komisyonu **:Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2005. http://www.ikv.org.tr/images/files/B20-tr.pdf Erişim Tarihi: 09.12.2014.

AT Komisyonu **:Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2006. http://www.ikv.org.tr/images/files/B21-tr.pdf Erişim Tarihi: 09.12.2014.

AT Komisyonu **:Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2007. http://www.ikv.org.tr/images/files/B22-tr.pdf Erişim Tarihi: 09.12.2014.

AT Komisyonu **:Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2008. http://www.ikv.org.tr/images/files/B23-tr.pdf Erişim Tarihi: 11.12.2014.

AT Komisyonu **:Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2009. http://www.ikv.org.tr/images/files/B24-tr.pdf Erişim Tarihi: 11.12.2014.

AT Komisyonu **:Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2010. http://www.ikv.org.tr/images/files/B25-tr.pdf Erişim Tarihi: 13.12.2014.

AT Komisyonu **:Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2012. http://www.ikv.org.tr/images/files/B27-tr.pdf Erişim Tarihi: 13.12.2014.

AT Komisyonu **:Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2013, s. 26. http://www.ikv.org.tr/images/files/B28-tr.pdf Erişim Tarihi: 14.12.2014.

AT Komisyonu **:Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2014. http://www.ikv.org.tr/images/files/B29-tr.pdf Erişim Tarihi: 14.12.2014.

Avrupa Konseyi **:Avrupa Sosyal Şartı Temel Rehber,** Çeviren: Bülent Çiçekli, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2001.

Aydın, Senem **:Avrupa Birliği'nde Kadın Hakları ve Türkiye,** İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV) Yayınları, No: 175, 2003.

Ayhan, Sinan **:Avrupa Birliği'nde Kişilerin Serbest Dolaşımı ve Türkiye İçin Müzakere Süreci,** Yayınlanmış Uzmanlık Tezi, Sosyal Güvenlik Kurumu, Ankara, 2004.

Başak, Cengiz **:Mülteciler, Sığınmacılar ve Yasa Dışı Göçmenler,** Ankara, İçişleri Bakanlığı Genel Yayın No: 686, 2011.

Bayhan, Tevfik **:**Avrupa Birliği Ülkelerinde Türk İşçilerinin Serbest Dolaşım ve Aile Birleşimi Hakları, Sorunlar ve Beklentiler**, Çalışma İlişkileri Dergisi,** Cilt: 1, Sayı: 1, 2010, ss. 173-206.

Bedük, Aykut
Mete, Okan **:**Avrupa Birliği Sürecinde Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reorganizasyon Çalışmaları, **Selçuk Üniversitesi Karaman İİBF Dergisi,** Sayı: 11, 2006, ss. 24-42.

Bilgin, A. Aslı **:**Avrupa Birliği Adalet Divanı İçtihadı Işığında Serbest Dolaşım ve Birlik Yurttaşlığı, **Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi,** Cilt: 6, Sayı: 23, 2010, ss. 15-41.

Birleşmiş Milletler **:Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi ve İhtiyari Protokol,** Milletvekilleri İçin El Kitabı (Çev: Ayşe Sayın), Geneva, Switzerland, Parlamentolararası Birlik Yayını, 2003.

Bolcan, Aybike Elif **:**Avrupa Birliği Direktifleri Işığında Türk Çalışma Mevzuatında Kadın, **Çalışma ve Toplum Dergisi,** Sayı: 1, 2010, ss. 253-276.

Borchardt, Klaus Dieter **:The ABC of European Union Law,** Germany, Publications Office of The European Union, 2010.

Bozkurt, Enver
Özcan, Mehmet
Köktaş, Arif **:Avrupa Birliği Hukuku**, (1. Baskı), Ankara, Nobel Yayın ve Dağıtım, 2001.

Brewster, Chris
Teague, Paul **:European Community Social Policy,** Institute of Personnel Management, 1989.

Brown, J. Douglas **:The Genesis Of Social Security in America İndustrial Relations Section,** Princeton University Princeton, N.J., Social Security Administraiton, 1969.

Centel, Tankut **:**Çocuk Hakları Sözleşmesi, Çalışan Çocuklar ve Türkiye, **Kamu-İş Dergisi,** Cilt: 4, Sayı: 2, 1997, s. 1. http://www.sosyalsiyaset.net/documents/tankut_centel_5.htm Erişim Tarihi: 04.12.2012

Cornelissen, Rob **:**50 Years of European Social Security Coordination, **European Journal of Social Security,** Volume: 11, No: 1-2, 2009, ss. 9-46.

Cornelissen, Rob **:**Achievements of 50 Years of European Social Security Coordination, **50 Years of Social Security Coordination: Past-Present-Future (Report of The Conference Celebrating The 50th Anniversary of The European Coordination of Social Security),** 7-8 May, Prague, 2009, ss. 55-71.

Cornelissen, Rob **:**Third-Country Nationals and The European Coordination of Social Security, **European Journal of Social Security,** Volume: 10, No: 4, 2008, ss. 347-358.

Coucheir, Michael
Hauben, Harald (Ed.) **:Haritalandırma Çalışması: Türk Sosyal Güvenlik Sistemine Giriş,** Çeviren: Arzu Burcu Tuner Dedeoğlu, Sosyal Güvenlik Kurumunun Kapasitesinin Artırılması İçin Teknik Destek Projesi, Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti, Europe Aid/126747/D/SV/TR, Ankara/Brüksel, 2011. (Editör)

Coucheir, Michael
Hauben, Harald **:Strateji Belgesi: Sosyal Güvenlik Konusunda Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Müktesebatının Türk Mevzuatına Aktarılması,** Sosyal Güvenlik Kurumunun Kapasitesinin Artırılması İçin Teknik

Destek Projesi, Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti, Europe Aid/126747/D/SV/TR, Ankara/Brüksel, 2011.

Cremers, Jan **:Coordination of National Social Security in The EU,** Amsterdam, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, 2010.

Cremers, Jan **:**EU Coordination of National Social Security in Multiple Cross Border Situations, **Marmara Journal of European Studies,** Volume: 19, No: 2, 2011, ss. 31-53.

Cremers, Jan **:**Free Movement of Workers and Rights That Can Be Derived, **Online Journal on Free Movement of Workers Within The European Union,** Volume: 4, 2012, ss. 26-32.

Çetin, Hatice Koban **:Türkiye'de ve AT'de Sosyal Güvenlik Modelleri ve Türkiye'nin AT Sosyal Güvenlik Modeline Uyum Sorunu,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1992.

Çolak, Mahmut
Öztürk, Ercüment **:Yurt Dışındaki Türk Vatandaşlarının Emeklilik Yolları ve Sosyal Güvenliği,** Ankara, Yaklaşım Yayıncılık, 2006.

ÇSGB **:İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri,** http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/diyih.portal?page=yv&id=2 Erişim Tarihi: 11.02.2013

ÇSGB **:Stratejik Plan 2014-2018,** Yayın No: 4, Ankara, 2013.

De Schutter, Olivier **:**Sunum, **Avrupa Sosyal Şartı: Avrupa İçin Yeni Bir Sosyal Anayasa,** Ankara, Avrupa Konseyi Yayıncılık, 2010, ss. 1-3.

De Schutter, Olivier **:**Avrupa Sosyal Şartı'nın Avrupa Birliği Hukukunun Gelişimindeki Rolü, **Avrupa Sosyal Şartı: Avrupa İçin Yeni Bir Sosyal Anayasa,** Ankara, Avrupa Konseyi Yayıncılık, 2010, s. 87-133.

Demirbulak, Selçuk **:**AB Hukuku ve Avrupa Kurumlarına Giriş, **Avrupa Birliği Hukuku ve Avrupa Kurumları Sempozyumu**

Kitabı, 30 Mart-1 Nisan 2005, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Basım Yılı: 2006, ss. 20-39.

der Mei, A. Pieter Van **:Free Movement of Persons Within The European Community (Cross-Border Access to Public Benefits),** Portland, Hart Publishing, 2003.

Devetzi, Stamatia **:**The Coordination of Family Benefits by 883/2004, **European Journal of Social Security,** Volume: 11, No: 1-2, 2009, ss. 205-216.

Dijkhoff, Tineke **:**The Contested Value of International Social Security Standarts in The European Union, **European Journal of Social Security,** Volume: 14, No: 3, 2012, ss. 174-198.

Dinçkol, Bihterin **:**Kadın-Erkek Eşitliği İçin Pozitif Ayrımcılık, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,** Yıl: 4, Sayı: 8, 2005, ss. 101-117.

Doğan, D. Mehmet **:Büyük Türkçe Sözlük,** Ankara, 1990.

DPT **:Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994),** Ankara, 1989. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf Erişim Tarihi: 08.12.2014

DPT **:Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Belgeler,** Cilt: 1, Ankara, 1993.

DPT **:Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989),** Ankara, 1984. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf Erişim Tarihi: 05.12.2014

DPT **:Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967),** Ankara, 1963. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan1.pdf Erişim Tarihi: 15.11.2014

DPT **:Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, 2007. http://ekutup.dpt.gov.tr/sosyalgu/oik681.pdf Erişim Tarihi: 19.12.2014

DPT **:Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013),** Ankara, 2006. (01.07.2006 Tarih ve 26215 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanmıştır.)

DPT **:Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983),** Ankara, 1979. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan4.pdf Erişim Tarihi: 05.12.2014

DPT **:İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972),** Ankara, 1968. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan2.pdf Erişim Tarihi: 30.11.2014

DPT **:Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, 2013.

DPT **:Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018),** Ankara, 2013.

DPT **:Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, 2001. http://ekutup.dpt.gov.tr/sosyalgu/oik604.pdf Erişim Tarihi: 17.12.2014

DPT **:Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, 2000. http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/oik561.pdf Erişim Tarihi: 18.10.2014

DPT **:Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005),** Ankara, 2000. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf Erişim Tarihi: 17.12.2014

DPT **:Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu,** 2003. http://www.ikv.org.tr/images/files/B18-tr.pdf Erişim Tarihi: 08.12.2014.

DPT **:Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Konseyi Kararları (1964-2000),** Cilt: 1, Yayın No: 2596, Ankara, 2001. http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/okk1.pdf Erişim Tarihi: 13.12.2014

DPT **:Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977),** Ankara, 1973. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan3.pdf Erişim Tarihi: 23.11.2014

DPT **:Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000),** Ankara,1995. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/plan7.pdf Erişim Tarihi: 13.12.2014

Dur, Varol **:**AB ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı Projeleriyle Gerçekleştirilen Çalışma Ziyaretleri, **Sosyal Güvenlik Ekseni Dergisi,** Sayı: 16, 2013, ss. 41-42.

Dur, Varol **:Avrupa Birliği'nde Esnek Güvence ve Türkiye Uygulamaları,** Yayınlanmış Uzmanlık Tezi, Sosyal Güvenlik Kurumu, Ankara, 2009.

Düzel, Osman **:Türkiye'nin Avrupa Birliği Üyeliği ve Türk Hukuk Sistemi,** Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara, 2004.

Eichenhofer, Eberhard **:**Co-ordination of Social Security and Equal Treatment of Men and Women in Employment: Recent Social Security Judgements of The Court of Justice, **CMLR,** Volume: 30, 1993.

Ekdemir, H. Şadi **:Avrupa Birliği-Türkiye-Uluslararası Sosyal Güvenlik Uyum ve Eşgüdüm Normları,** (2. Baskı), Ankara, Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, 2009.

Erdoğan, Gülnur **:**Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi,** Sayı: 77, 2008, ss. 123-165.

Ertürk, Şükran **:Uluslararası Belgeler ve Avrupa Birliği Direktifleri Işığında Çalışma Hayatımızda Kadın Erkek Eşitliği,** Ankara, Belediye İş Sendikası Yayınları, 2008.

Ertürk, Şükran
Özdamar, Demet **:**Kadınlara Karşı Şiddet ve Ayrımcılık, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt: 11, Özel Sayı, 2009 (Basım Yılı: 2010), ss. 1169-1218.

Eurohorizons Danışmanlık **:100 Konuda Avrupa Birliği'nin Hayatımıza Etkileri,** (2. Baskı), İstanbul, Açık Toplum Vakfı ile Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Ortak Yayını, 2010.

European Commission **:Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Commıttee and The**

Commıttee of The Regions: The External Dimension of EU Social Securit Coordination, Brussels, 2012.

European Commission **:Do You Want to Work in Another EU Member State? Find Out About Your Rights!,** Belgium, 2006.

European Commission **:Explanatory Notes on Modernised Social Security Coordination Regulations (EC) No 883/2004 and 987/2009,** Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels, 2011, s. 2. http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=867 Erişim Tarihi: 02.03.2014

European Commission **:Partial Revision of Regulations (EC) 883/2004 and 987/2009,** 2013, http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2013_empl_003_coordination_social_security_systems_en.pdf Erişim Tarihi: 11.08.2014

European Commission **:Practical Guide: The Legislation that Applies to Workers in The European Union (EU), The European Economic Area (EEA) and in Switzerland,** Brussels, 2011. (2011 Practical Guide)

European Commission **:Social Protection of The Self-Employed,** Brussels, 2012.

European Commission **:The Community Provisions on Social Security: Your Rights When Moving Within The European Union,** Belgium, 2004.

European Commission **:The Community Provisions on Social Security: Your Rights When Moving Within The European Union,** Luxembourg, 2010.

European Commission **:The Coordination of Healthcare in Europe Rights of Insured Persons and Their Family Members under Regulations (EC) No 883/2004 and (EC) No 987/2009,** Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Publications Office of The European Union, Luxembourg, 2011.

European Union **:Coordination of Social Security Systems,** http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/living_and_working_in_The_internal_market/c10521_en.htm Erişim Tarihi: 04.07.2013

European Union **:Cross-Cutting Introductions to MISSOC Tables,** MISSOC Secretariat March 2012, http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=815 Erişim Tarihi: 05.09.2012

European Union **:Directives,** http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.1.pdf Erişim Tarihi: 10.04.2013

European Union **:EU Legislation (Modernised Coordination),** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=867 Erişim Tarihi: 17.04.2013

European Union **:Iceland, Liechtenstein and Norway,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=470 Erişim Tarihi: 25.07.2013

European Union **:Nationals of Non-EU Countries,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=867&langId=en Erişim Tarihi: 18.03.2013

European Union **:Non-EU Nationals,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=470 Erişim Tarihi: 10.06.2013

European Union **:Portable Documents,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=857&langId=en&intPageId=980 Erişim Tarihi: 15.08.2014

European Union **:Social Protection Systems,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=815 Erişim Tarihi: 04.09.2012

European Union **:Switzerland Applies Modernised Social Security Coordination Regulations,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=850&newsId=1263&furTherNews=yes Erişim Tarihi: 15.02.2013

European Union **:Switzerland,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=850&newsId=1263&furTherNews=yes Erişim Tarihi: 15.07.2013

European Union **:The European Union,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=26&langId=en Erişim Tarihi: 25.07.2013

European Union **:The European Economic Area (EEA),** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=867&langId=en Erişim Tarihi: 25.07.2013

European Union **:Turkey,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=470 Erişim Tarihi: 10.06.2013

European Union **:What is Coordination of Social Security and What is The Difference with Harmonisation?,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=999&langId=en Erişim Tarihi: 26.08.2012

European Union **:What is EESSI?,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=999&langId=en Erişim Tarihi: 28.08.2012

European Union **:What is MISSOC?,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=815 Erişim Tarihi: 27.08.2012

European Union **:When will EESSI start working?,** http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=869&langId=en Erişim Tarihi: 28.08.2012

Fillon, Jean Claude **:**Cross Border Healthcare: Towards Coordination of Two Patient Mobility Routes, **50 Years of Social Security Coordination: Past-Present-Future (Report of The Conference Celebrating The 50th Anniversary of The European Coordination of Social Security),** 7-8 May 2009, Prague, 2010, ss. 213-236.

Fischer, Georg **:Mutual Information System on Social Protection in The Member States, The European Economic Area and Switzerland,** Belgium, Publications Office of The European Union, 2010.

Fişne, Mustafa **:**Avrupa Birliği'nin Doğuşu ve Gelişimi, **Avrupa Birliği Ortak Politikalar ve Türkiye Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Politikaların Uyumlaştırılması,**

Editörler: Muhsin Kar/Harun Arıkan, (1. Basım), İstanbul, Beta Basımevi, 2003, ss. 40-70.

Fitzpatrick, Gerry **:Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik Hukuku El Kitabı,** Sosyal Güvenlik Kurumunun Kapasitesinin Artırılması İçin Teknik Destek Projesi, AB ve Türkiye Cumhuriyeti, Europe Aid/126747/D/SV/TR, Ankara, Sosyal Güvenlik Kurumu, 2011. (Proje Takım Lideri)

Fontaine, Pascal **:AB Nedir?,** Çeviren: Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, Lüksemburg, Avrupa Birliği Resmi Yayınlar Ofisi, 2010.

Fuchs, Klaus **:**Avrupa Sosyal Şartı Günümüzdeki Durum ve Perspektifler, **Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollokyumu,** Çeviren: Mesut Gülmez, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, 1993, ss. 25-41.

Ghailani, Dalila **:**Gaps of EU Legislation on The Coordination of Pensions: Key Issues, **Scope of Coordination System in The Pension Field (Final Report),** 15 September 2011, Bruxells, 2011, ss. 46-60.

Ghailani, Dalila **:**Review of The EU Legislation on The Coordination of Pensions, **Scope of Coordination System in The Pension Field (Final Report),** 15 September 2011, Bruxells, 2011, ss. 8-25.

Grinc, Jan **:National Parliaments and The EU Directives (The Consept of Directives),** Prepared for The International Workshop "Changing Modes of Parliamentary Representation" Organized by IPSA RCLS and RECON WP3, Prague, 14-15 October 2011., http://rc08.ipsa.org/public/2011_papers/Grinc_-_National_Parliaments_and_The_EU_Directives.pdf Erişim Tarihi: 14.04.2012

Groenendijk, Kees
Luiten, Maaike **:AB'de Türk Vatandaşlarının Hakları,** (Çev: Ozan Turhan/Margerite Turhan), İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV) Yayınları, No: 251, İstanbul, 2011.

Gülcan, Erhan **:Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Karşılaştığı Sorunlar ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz

Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2006.

Gülmez, Mesut **:İnsan Hakları ve Demokrasi Eğitimi,** Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, 2001.

Gülmez, Mesut **:**İnsan Haklarının Uluslararası Korunmasında Sözleşme-Dışı Sistemler ve Türkiye, **Türkiye'de İnsan Hakları Konferansı,** 7-9 Aralık 1998, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, 2000, ss. 159-190.

Gülmez, Mesut **:**Kollokyum Sunuş Konuşması, **Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollokyumu,** Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, 1993, ss. 19-23. (Kollokyum)

Gülmez, Mesut **:Sendikal Haklarda Uluslararası Hukuka ve Avrupa Birliğine Uyum Sorunu,** Ankara, Belediye İş Sendikası Yayınları, 2005. (Uyum Sorunu)

Gümrükçü, Harun **:Türkiye ve Avrupa Birliği – İlişkinin Unutulan Yönleri, Dünü ve Bugünü,** Beta Yayınları, Avrupa Dizisi: 15, İstanbul, 2002.

Güngör, Ayşegül (Ed.) **:Kadın Haklarına İlişkin Uluslararası Hukuk Düzenlemeleri,** Ankara, Ankara Barosu Yayınları, 2012.

Güzel, Ali **:**Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, **İktisat Dergisi,** Sayı: Ocak, 2001, ss. 36-45.

Güzel, Ali **:**Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Hukuku, **Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri-Fethiye,** Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası Yayını, Ankara, 1997, ss. 215-238.

Güzel, Ali
Okur, Ali Rıza
Caniklioğlu, Nurşen **:Sosyal Güvenlik Hukuku,** (13. Baskı), İstanbul, Beta Basımevi, 2010.

Hanlein, Andreas **:**Almanya'daki Türk Vatandaşlarının Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin Sorunları, (Çev: Tankut Centel),

İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 60, Sayı: 1-2, 2002, ss. 223-285.

Hirose, Kenichi
Nikac, Milos
Tamagno, Edward **:Social Security for Migrant Workers: A Rights-Based Approach,** ILO DWT and Country Office for Central and Eastern Europe, Budapest, 2011.

ILO Ankara Ofisi **:Çocuk İşçiliğinin Sona Erdirilmesi: Türkiye Deneyimine Kapsamlı Bir Bakış,** Ankara, 2010. http://www.ilo.org Erişim Tarihi: 05.09.2012

ILO **:Filadelfiya Bildirgesi,** http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/ilo_pol.htm Erişim Tarihi: 05.09.2012

ILO **:ILO Amaç ve İlkeler,** http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/ilo_amac.htm Erişim Tarihi: 05.09.2012

ILO **:ILO Normları,** http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0 Erişim Tarihi: 06.08.2013

ILO **:ILO'nun Amaç ve Hedeflerine İlişkin Bildirge (Filadelfiya Bildirgesi),** http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/ilo_filadelfiya.htm Erişim Tarihi: 05.09.2012

ILO **:List of Instruments by Subject and Status (13. Social Security),** http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12030:0::NO::: Erişim Tarihi: 17.04.2013

ILO **:Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982, No: 157,** http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312302 Erişim Tarihi: 01.09.2012

İktisadi Kalkınma Vakfı **:Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası,** s.13. http://www.ikv.org.tr/pdfs/96b12507.pdf Erişim Tarihi: 05.07.2012

İktisadi Kalkınma Vakfı **:Avrupa Birliği'nin Tarihçesi,** http://www.ikv.org.tr/icerik.asp?konu=abtarihce&baslik=Tarihçe Erişim Tarihi: 18.01.2013

İktisadi Kalkınma Vakfı **:Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un Düzenli Raporu (İlerleme Raporu),** 1998. http://www.ikv.org.tr/images/files/B13-tr.pdf Erişim Tarihi: 07.12.2014.

İktisadi Kalkınma Vakfı **:Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un Düzenli Raporu,** 1999. http://www.ikv.org.tr/images/files/B14-tr.pdf Erişim Tarihi: 07.12.2014.

İktisadi Kalkınma Vakfı **:Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un Düzenli Raporu,** 2000. http://www.ikv.org.tr/images/files/B15-tr.pdf Erişim Tarihi: 08.12.2014.

İktisadi Kalkınma Vakfı **:Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un Düzenli Raporu,** 2001. http://www.ikv.org.tr/images/files/B16-tr.pdf Erişim Tarihi: 08.12.2014.

İren, Ertan **:Avrupa Birliği İş Hukuku Yönergeleri Karşısında 4857 Sayılı İş Kanununun Durumu,** Yayınlanmış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası Yayını, 2008.

Jorens, Yves **:**Towards New Rules for The Determination of The Applicable Legislation?, **50 Years of Social Security Coordination: Past-Present-Future (Report of The Conference Celebrating The 50th Anniversary of The European Coordination of Social Security),** 7-8 May, Prague, 2009, ss. 168-186.

Jorens, Yves
Lhernould, Jean-Philippe **:European Report 2011,** Belgium, Training and Reporting on European Social Security Project, 2011.

Jorens, Yves
Hajdú, József **:European Report 2007,** Belgium, Training and Reporting on European Social Security Project, 2007.

Jorens, Yves
Overmeiren, Filip Van **:**General Principles of Coordination in Regulation 883/2004, **European Journal of Social Security,** Volume: 11, No: 1-2, 2009, ss. 47-80.

Kanyılmaz, Ebru **:Avrupa Birliği'nin Sosyal Boyutu Açısından Lizbon Süreci ve İstihdam Politikaları,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale, 2006.

Kapar, Recep **:**Adil Bir Küreselleşme İçin Sosyal Adalet Uluslararası Çalışma Örgütü Bildirgesi, **Çalışma ve Toplum Dergisi,** Sayı: 23, 2009, ss. 61-77.

Kaplan, Ayşe Burcu **:Avrupa Birliği'nde Türk Vatandaşlarının Serbest Dolaşımı,** Beta Yayınları, İstanbul, 2008.

Karaca, Nuray Gökçek **:**Uluslararası İlke ve Standartlar Çerçevesinde Göçmen İşçilerin Haklarının Korunması, **Çimento İşveren Dergisi,** Sayı: Ocak, 2005, ss. 18-27.

Karluk, Rıdvan **:**Dört Özgürlük Modeli ve Uygulaması, **Avrupa Birliği Hukuku ve Avrupa Kurumları Sempozyumu Kitabı,** 30 Mart-1 Nisan 2005, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Basım Yılı: 2006, ss. 80-135.

Keskin, M. Hakan **:Doğru Sanılan Yanlışlarla Avrupa Birliği,** (2. Baskı), Ankara, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2010.

Kilis Valiliği **:Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri,** (1. Baskı), Kilis, Avrupa Birliği Proje Ofisi, 2011.

Klebes, Heinrich
Rohmer, Florence Benoit **:Avrupa Konseyi Hukuku Pan-Avrupa Hukuku Alanına Doğru,** (Çev: Dış Politika Enstitüsü-Bilkent Üniversitesi), Strazburg, Avrupa Konseyi Yayıncılık, 2005.

Kocaoğlu, A. Mehmet **:**Türkiye'deki Ekonomik ve Sosyal Haklardaki Dengesizlik: En Büyük İnsan Hakları İhlalidir, **Türkiye'de İnsan Hakları Konferansı,** 7-9 Aralık 1998, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, 2000, ss. 357-368.

Koç, Muzaffer **:**Sosyal Güvenlik ve Beveridge Raporu, **Mali Çözüm Dergisi,** Sayı: 76, 2006, ss. 90-100.

Koç, Yıldırım **:Türkiye-ILO İlişkileri,** Ankara, Türk-İş Eğitim Yayınları, Yayın No: 44, 2000.

Korda, Maria
Pennings, Frans **:**The Legal Character of International Social Security Standards, **European Journal of Social Security,** Volume: 10, No: 2, 2008, ss. 131-140.

Köhrer, Helmuth **:**Harmonisierungsbestrebungen in der EWG, **Die Rentenversierung,** Heft 7-8, 30. Jg., 1989.

Kutal, Metin **:**Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Sosyal Boyutu, **Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan,** Ankara, Türkiye Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü İşverenleri Sendikası, 2000, ss. 55-70.

Küntay, Esin **:**Çocuk Hakları ve Aile İçi İlişkiler: BM Çocuk Hakları Sözleşmesi Üzerine Bir Yorum, **Türkiye'de İnsan Hakları Konferansı,** 7-9 Aralık 1998, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, 2000, ss. 541-547.

Langendonck, Jef Van
Put, Johan **:Social Security Rights,** ss. 1-14. http://www.law.kuleuven.be/isr/onderzoek/onlinerapportenbijlagen/social%20security%20rights.PDF Erişim Tarihi: 13.07.2013

Laurent, Andre **:**European Community Law and Equal Treatment for Men and Women in Social Security, **International Labour Review,** No: 4, 1982, ss. 373-385.

Levin, Mark
Hirose, Kenichi **:Coordination of Social Security II Supplementary Training Modules,** Budapest, Hungary, 2011.

Levin, Mark
Hirose, Kenichi **:Coordination of Social Security Systems in The European Union: An explanatory report on EC Regulation No 883/2004 and its Implementing Regulation No 987/2009,** (1. Baskı), Budapest, Hungary, International Labour Organization, 2010. (2010 b)

Levin, Mark
Hirose, Kenichi **:Coordination of Social Security Training Modules,** (1. Baskı), Budapest, Hungary, International Labour Organization, 2010. (2010 a)

Lhernould, Jean-Philippe **:**New Rules on Conflicts: Regulations 883/2004 and 987/2009, **ERA Forum (Springer),** No: 12, 2011, ss. 25-38.

Marhold, Franz **:**Modernisation of European Coordination of Sickness Benefits, **European Journal of Social Security,** Volume: 11, No: 1-2, 2009, ss. 119-132.

More, Gillian **:**The European Union Rules on Social Security Coordination: Internal and External Aspects, **Support for The Rabat Process on Migration and Development "Meeting of Experts on The Social Rights of Migrants and Their Portability under a Transnational Framework",** 31st March-1st April, Rabat, (Morocco), 2011, ss. 1-6. http://www.dialogueuroafricainmd.net/web/uploads/activity/Social_rights/Session%205_Mrs.%20Gillian%20More_EN.pdf Erişim Tarihi: 09.09.2012

Morin, Jackie **:**Modernised Social Security Coordination, **Electronic Exchange of Social Security İnformation Newsletter,** No: 3, 2010, s. 1.

Morsink, Johannes **:The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting and Intent,** Pennsylvania, University of Pennsylvania Press,1999.

Nickel, James W. **:Making Sense of Human Rights: Philosophical Reflections on The Universal Declaration of Human Rights,** California, University of California Press, 1987.

Nickless, Jason
Siedl, Helmut **:Co-ordination of Social Security in The Council of Europe: Short Guide,** Strasbourg Cedex, Council of Europe, 2010.

O'Cinneide, Colm **:**Sosyal Haklar ve Avrupa Sosyal Şartı: Yeni Zorluklar ve Yeni Fırsatlar, **Avrupa Sosyal Şartı: Avrupa İçin Yeni Bir Sosyal Anayasa,** Ankara, Avrupa Konseyi Yayıncılık, 2010, ss. 153-169.

Olgaç, Cüneyt
Bulut, Mehmet **:Türkiye'de Çalışan Yabancıların Çalışma İzinleri ve Sosyal Güvenliği,** Ankara, 2011.

Ongan, Nilgün Tunçcan **:**AB'nin Kadın-Erkek Eşitliğine İlişkin Direktifleri, **İktisat Fakültesi Mecmuası,** Cilt: 53, Sayı: 1, 2003, ss. 91-104.

Overmeiren, Filip Van **:**General Principles of Coordination of Social Security: Ruminating ad İnfinitum?, **EUSA Biennial Conference,** Los Angeles, California, 2009, ss. 1-41.

Öncü, Mehmet **:**Birleşmiş Milletler Barışı Koruma Operasyonlarının Hukuki Temelleri, **Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi,** Cilt: 2, Sayı: 6, 2006, ss. 31-57.

Örün, Emel
Tatlı, Mustafa Mansur **:**Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi'ne Göre Türk Çocuklarının Sağlık ve Sosyal Hakları Açısından Durumu, **Yeni Tıp Dergisi,** Cilt: 29, Sayı: 3, 2012, ss. 132-137.

Özcüre, Gürol **:**Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Son Gelişmeler Işığında Avrupa Birliği'nde Türk İşgücünün Serbest Dolaşımı; AT-Türkiye Ortaklık Mevzuatı İle İşgücüne Sağlanan Dolaşım Hakları, **İktisat Fakültesi Mecmuası,** Cilt: 53, Sayı: 2, 2003, ss. 187-223.

Özcüre, Gürol **:**Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinin İşgücü Göçü, Serbest Dolaşım ve Sosyal Güvenlik Boyutu. **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi,** Sayı: 52, 2007, ss.189-230.

Özdemir, Mekin **:Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk İş Gücünün Birliğe Üye Ülkelerde Serbest Dolaşım Sorunu ve Çözüm Önerileri,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007.

Özdemir, Sahir **:Avrupa Topluluğunda İkincil Mevzuat ve Karar Alma Usulleri,** Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı, 2001.

Özer, M. Akif **:**Avrupa Birliğine Tam Üyeliğin Eşiğinde Türkiye, **Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi,** Cilt: 16, Sayı:1, 2009, ss. 89-105.

Özerdem, Füsun **:**Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye'nin Uyumu, **Yardım ve Dayanışma Dergisi,** Yıl: 1, Sayı: 1, 2010, ss. 17-27.

Özkan, Işıl **:**Avrupa Topluluğunda Kişilerin Serbest Dolaşımından Doğan Kanunlar İhtilafı, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi,** Sayı: 1, 1995, ss. 59-79.

Özşuca, Şerife Türcan **:**Avrupa Topluluğu ile Bütünleşmeyi Hedefleyen Türkiye Sosyal Korumanın Neresinde?, **Ekonomik Yaklaşım,** Cilt: 4, Sayı: 9, 1993, ss. 55-63.

Öztürk, Ercüment **:Ekonomik ve Sosyal Haklar Perspektifinde Temel Hak Olarak Anayasal Sosyal Güvenlik,** s. 6. http://www.kamudanhaberler.com/haber/makaleler/ercument-ozturk-yeni-anayasa-calismalarinda-sosyal-guvenlik-vizyonu/6230.html Erişim Tarihi: 06.09.2012

Pennings, Frans **:**Conclusion: Simplification, Modernisation and Regulation 883/2004, **European Journal of Social Security,** Volume: 11, No: 1-2, 2009, ss. 235-250. (2009 a)

Pennings, Frans **:**Coordination of Unemployment Benefits Under Regulation 883/2004, **European Journal of Social Security,** Volume: 11, No: 1-2, 2009, ss. 177-204. (2009 b)

Pennings, Frans **:Introduction to European Social Security Law,** Antwerp, Social Europe Series: 8, Fourth Edition, Intersentia Publising, 2003.

Pennings, Frans **:**Introduction: Regulation 883/2004-The Third Coordination Regulation in a Row, **European Journal of Social Security,** Volume: 11, No: 1-2, 2009, ss. 3-8. (2009 c)

Pennings, Frans
Süral, Nurhan
Sengers, Karin **:**Sosyal Güvenlik Esneklik İlişkisi, **Türk İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi ve Modernleştirilmesi,** Editörler: Frans Pennings/Nurhan Süral, Tilburg/Ankara, 2005, s. 96-119. http://www.abgs.gov.tr/files/fasillar/spi/Esnek_Calisma_final_raporu.pdf Erişim Tarihi: 11.08.2013

Pieters, Danny **:Social Security: An Introduction to The Basic Principles,** AH Alpen aan den Rijn (The NeTherlands), Kluwer Law International, 2006.

Pieters, Danny
Schoukens, Paul **:**The Rules Within Regulation 883/2004 for Determining The Applicable Legislation, **European Journal of Social Security,** Volume: 11, No: 1-2, 2009, ss. 81-118.

Piyal, Bülent **:İş Sağlığı ve Güvenliğinde Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Uyum Sorunu,** Ankara, Belediye İş Sendikası Yayınları, 2009.

Pochet, Philippe **:**Social Europe: Still Binding Regulations?, **Paper Prepared for The EUSA Tenth Biennial International Conference,** Montreal, Canada May 17-19, 2007, ss. 1-33.

Polat, Celal **:**AB Tüzüklerinin Düzenlenme Alanlarına Bir Örnek: 1408/71 Sayılı Sosyal Güvenlik Tüzüğü, **Çimento İşveren Dergisi,** Sayı: Ocak, 2007, ss. 18-25.

Prechal, Sacha **:Directives in EC Laws,** Oxford University Press (Oxford EC Law Library), Second Edition, 2006.

Raepenbusch, Sean Van **:**The Role of The Court of Justice in The Develop Ment of Social Security Law of Persons Moving Within The European Union, **50 Years of Social Security Coordination: Past-Present-Future (Report of The Conference Celebrating The 50th Anniversary of The European Coordination of Social Security),** 7-8 May, Prague, 2009, ss. 29-54.

Roberts, Simon **:**A Short History of Social Security Coordination, **50 Years of Social Security Coordination: Past-Present-Future (Report of The Conference Celebrating The 50th Anniversary of The European Coordination of Social Security),** 7-8 May, Prague, 2009, ss. 8-28.

Sadruleşrafi, Hüseyin Ali **:**3201 Sayılı Kanunun Uygulanmasında Yabancı Ülkelerde Çalışan Türk Vatandaşlarının Türkiye'ye Kesin Dönüş Yaptıktan Sonra Oradan Kısa Bir Süre İşsizlik Yardımı Almalarının Sosyal Güvenlik Hakkına

Etkisi, **Milletlerarası Hukuk Bülteni,** Yıl: 22, 2002, ss. 665-720.

Sanioğlu, Hilal **:**Avrupa Birliği Hukukunda İnsan Hakları, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi,** Sayı: 74, 2008, ss. 77-111.

Seçer, Şebnem **:**Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** Cilt: 1, Sayı: 3, 1999, ss. 48-68.

Seven, Selami **:Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Normları ile Türk Sosyal Güvenlik Normlarının Karşılaştırmalı Analizi ve Uyum Sorunu,** Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1997.

SGK **:Almanya İşüstü Eğitim Raporu,** Ankara, 2011. http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/2e152635-b09c-4eaa-8bda-7d2baa6a67ca/B1_C5_023.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2e152635-b09c-4eaa-8bda-7d2baa6a67ca Erişim Tarihi: 05.01.2015

SGK **:Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenliğin Koordinasyonu,** Ankara, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Yayın No: 52, 2013.

SGK **:Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik,** Ankara, Sosyal Güvenlik Kurumu Yayınları, Yayın No: 46, 2012.

SGK **:Sosyal Güvenlik Uzmanlığı Sürecinde Avrupa'daki Sosyal Güvenlik Politikası Hakkında Mesleki Eğitim Projesi Genel Raporu,** Ankara, 2011.

SGK **:**Türkiye 2013 İlerleme Raporu, **Sosyal Güvenlik Ekseni Dergisi,** Sayı: 16, 2013, ss. 30-31.

SGK **:Uluslararası Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri I Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler,** Yayın No: 53, Ankara, 2013.

SGK **:Yurtdışındaki Vatandaşların Sosyal Güvenlik Hakları ve Yurtdışı Borçlanma,** Yayın No: 68, Ankara, 2013.

Sorensen, A. B.
Miralles, O. **:Business Glossary,** Luxembourg, European Commission, 2010.

Sözer, Ali Nazım **:Türk Sosyal Sigortalar Hukuku,** Beta Yayınları, İstanbul, 2013.

Spiegel, Bernhard **:Analysis of Member States' Bilateral Agreements on Social Security with Third Countries,** Brussels, European Commission, 2010.

Şakar, Müjdat **:İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku,** (2. Baskı), İstanbul, Beta Yayınları, 2010.

Şen, Murat **:**Hukuk Devleti İlkesi Bağlamında Sosyal Güvenlik Hakkı, **Melikşah Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt: 3, Sayı: 2, 2014. (Şen, 2014)

Şen, Murat **:Türkiye Cumhuriyeti'nin Onayladığı İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Alanındaki Çok Taraflı Uluslararası Sözleşmeler,** Ankara, Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayınları, 2003. (Şen, 2003)

Tapan, Mehmet Nuri **:**Avrupa Birliği (AB) Hukukunun Kaynakları ve Ulusal Hukuka Etkileri, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi,** Sayı: 3, 1998, ss. 971-1020.

Taşcı, Faruk **:**Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Sistemi ve Türkiye: Harcamalar Üzerinden Karşılaştırma, **Kamu-İş Dergisi,** Cilt: 13, Sayı: 1, 2013, ss. 59-101.

Tuncay A. Can
Ekmekçi Ömer :**Sosyal Güvenlik Dersleri,** Beta Yayınları, İstanbul, 2005.

TBMM **:Birleşmiş Milletler Antlaşması,** http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/3-30.pdf Erişim Tarihi: 18.04.2013

TBMM **:Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme,** http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/179-199.pdf Erişim Tarihi: 16.04.2013

Tecer, Meral **:Avrupa Birliği ve Türkiye Sorular-Yanıtlar,** (1. Baskı), Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2007.

Tekinalp, Gülören **:**Avrupa Birliğinde İkamet ve Yerleşmeyle İlgili Düzenlemeler ve Türkiye, **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni,** Cilt: 17, Sayı: 1-2, 1997-98, ss. 493-516.

Terzi, Özlem Türk **:**Avrupa'nın Birliği-Avrupa'da Bütünleşmenin Tarihsel Dönüşümü, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi,** Sayı: 25, 2001, ss. 245-257.

TİSK **:Sosyal Politika ve İstihdam Başlıklı AB Müktesebatı ve Türkiye,** TİSK AB Mevzuatını İnceleme Komisyonu Raporu, Ankara, 2006.

TODAİE **:Günlük Yaşamda İnsan Hakları,** (1. Basım), Ankara, 1997. (Council of Europe, **Human Rights Every Day,** Çeviren: Şebnem Oğuz, Strasbourg, 1996.)

Tooze, Jennifer **:**Social Security and Social Assistance, **Economic and Social Rights Under The EU Charter of Fundamental Rights-A Legal Perspective,** Portland, Hart Publishing, 2003, ss. 161-181.

Tress Network **:Coordination Regulations,** http://www.tress-network.org/EUROPEAN%20RESOURCES/regulations.jsp Erişim Tarihi: 15.07.2012

Tress Network **:Morin Jackie, Modernised Social Security Coordination (PPT Sunum),** http://www.slideshare.net/trESS-network/2010-modernised-eu-social-security-coordination-and-oldage-pensions Erişim Tarihi: 15.04.2013

Tress Network **:What is trESS?,** http://www.tress-network.org/tress2012/ABOUT/FLAGS/UK.htm#1 Erişim Tarihi: 02.09.2012

Tuncay, A. Can **:**Türk İş Hukukunun Avrupa Birliği İş Hukukuna Uyumu, **AB-Türkiye Endüstri İlişkileri,** Editör: Alpay Hekimler, İstanbul, Beta Basımevi, 2004, ss. 45-79.

Turan, Ercan **:**Sosyal Güvenlik Hakkı, **Kamu-İş Dergisi,** Cilt: 7, Sayı: 3, 2003. http://www.kamu-is.org.tr/pdf/7316.pdf Erişim Tarihi: 20.09.2013

Türk Dil Kurumu **:Güncel Türkçe Sözlük,** 2010, http://www.tdk.gov.tr/sozluk.html. Erişim Tarihi: 30.08.2012

Türk Dil Kurumu ***:*Türk Dil Kurumu Sözlüğü,** http://www.tdkterim.gov.tr/bati/?kelime=koordinasyon&kategori=terim&hng=md Erişim Tarihi: 11.08.2012

Tüzün, Işık (Derleyen) **:Eğitim Hakkı ve Eğitimde Haklar: Uluslararası İnsan Hakları Belgeleri Işığında Ulusal Mevzuatın Değerlendirilmesi,** İstanbul, Sabancı Üniversitesi Yayınları, 2009.

United Nations **:Convention on The Rights of The Child,** http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/crc.pdf Erişim Tarihi: 04.09.2012

United Nations **:International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,** http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/cescr.pdf Erişim Tarihi: 03.09.2012

United Nations **:The International Bill of Human Rights,** http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Compilation1.1en.pdf Erişim Tarihi: 03.09.2012

Uşan, M. Fatih **:İş Hukukunda Sakat İstihdamı,** Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 1997. (Uşan, 1997)

Uşan, M. Fatih **:Türk Sosyal Güvenlik Hukukunun Temel Esasları,** (1. Baskı), Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2009. (Uşan, 2009)

Verschueren, Herwig **:**Free Movement of Persons in The European Union and Social Rights: an Area of Conflicting Secondary Law İnstruments?, **ERA Forum (Springer),** No: 12, 2011, ss. 287-299.

Verschueren, Herwig **:**Regulation 883/2004 and Invalidity and Old-Age Pensions, **European Journal of Social Security,** Volume: 11, No: 1-2, 2009, ss. 143-162.

Verschueren, Herwig **:**The Relationship Between Regulation (EEC) 1612/68 and Regulation (EEC) 1408/71 Analysed Through ECJ Case Law on Frontier Workers, **European Journal of Social Security,** Volume: 6, No: 1, 2004, ss. 7-12.

Vogel, Laurent **:Topluluk Politikası İçin Sekiz Öncelikli Eylem Alanı,** Brussels, Sağlık ve Güvenlik İçin Avrupa Sendikaları Teknik Bürosu, 2004.

Watson, Philippa **:The Community Social Charter,** CMLR, Volume: 28, 1991, ss. 37-68.

Weiss, Adam **:European Network on Free Movement of Workers: Thematic Report Application of Regulation 1612/68,** London, Prepared by The Network on Free Movement of Workers in Co-operation with AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe), 2011.

Yavaşi, Mahmut **:**Çalışma Yaşamıyla İlgili Başlıca Avrupa Birliği Yönergeleri, **Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS) İş Hukuku ve İktisat Dergisi,** Cilt: 19, Sayı: 4, 2005, ss. 73-83.

Yavaşi, Mahmut **:**Türk Uyruklu İşgörenlerin Avrupa Birliği'nde Serbest Dolaşımı, **Çimento İşveren Dergisi,** Cilt: 18, Sayı: 4, 2004, ss. 26-34.

Yenisey, Kübra Doğan **:**Kadın-Erkek Eşitliği Bakımından Türk İş Hukuku'nun Avrupa Birliği Hukuku ile Olası Uyum Sorunları, **Kamu-İş Dergisi,** Cilt: 6, Sayı: 4, 2002. http://www.kamu-is.org.tr/pdf/643.pdf Erişim Tarihi: 14.10. 2013

Yılmaz, Alper **:Avrupa Birliği'nde Kişilerin Serbest Dolaşımı Müktesebatı ve Türkiye'nin Durumu,** Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2758, Ankara, 2008.

Yılmaz, Cafer **:**Sosyal Güvenlik Kurumunun Uluslararası Perspektifi, **Sosyal Güvenlik Dergisi,** Sayı: 3, 2009, ss. 80-81.

Yücesoy, Yasemin
Demir, Musa **:Çalışma Yaşamında Haklar El Kitabı,** (1. Baskı), Ankara, ILO Yayınları, 2011.

:Sözlük, http://www.makaleci.com/koordinasyon-nedir.html Erişim Tarihi: 12.08.2012

:trESS Network,
http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=870&langId=en Erişim Tarihi: 01.09.2012

:trESS, http://www.tress-network.org/ Erişim Tarihi: 31.08.2012

:Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme,
http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin127.pdf
Erişim Tarihi: 15.04.2013

Directive 2006/54/EC, Official Journal L 204/23, 26.07.2006

:Regulation (EC) No 1231/2010, Official Journal L 344/1, 29.12.2010

:Regulation (EC) No 859/2003, Official Journal L 124, 20.5.2003

:Regulation (EC) No 987/2009, Official Journal L 284, 30.10.2009

:Regulation (EC) No 988/2009, Official Journal L 284/43, 30.10.2009

:Regulation (EC) No 883/2004, Official Journal L 166, 30.04.2004

:Regulation (EEC) No 1390/81, Official Journal L 143, 29.05.1981

:Regulation (EEC) No 1408/71, Official Journal L 149, 05.07.1971

:Regulation (EEC) No 1606/98, Official Journal L 209, 25.07.1998

:Regulation (EEC) No 1612/68, Official Journal L 257, 19.10.1968

:Regulation (EEC) No 3/1958, Official Journal 16.12.1958

:Regulation (EEC) No 307/99, Official Journal L 38, 12.12.1999

:Regulation (EEC) No 4/1958, Official Journal 16.12.1958

:Regulation (EEC) No 574/72, Official Journal L 74, 27.03.1972

T. C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Özgeçmiş

Adı Soyadı:	Selahattin Erol
Doğum Yeri:	Karayazı/Erzurum
Doğum Tarihi:	15.06.1978
Medeni Durumu:	Evli
Öğrenim Durumu	
Derece:	Okulun Adı:
İlköğretim:	Fatih İlkokulu / İbn-i Sina İlkokulu (Nazilli/Aydın)
Ortaöğretim:	Mehmet Akif Ersoy Ortaokulu (Nazilli/Aydın)
Lise:	Nazilli Lisesi (Aydın)
Lisans.	Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi (İstanbul)
Yüksek Lisans.	Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Bölümü Ticaret Hukuku ABD
Becerileri:	İnsan kaynakları yönetimi, bilgisayar programları, sportif aktiviteler
İlgi Alanları:	İş ve sosyal güvenlik hukuku, iş sağlığı ve güvenliği, kamu yönetiminde personel uygulamaları
İş Deneyimi: (Doldurulması isteğe bağlı)	Hukuk alanında yaklaşık 14 yıllık özel ve kamu çalışmaları (Avukatlık Stajı, Bilirkişilik ve Öğretim Görevliliği)
Hakkımda bilgi almak için önerebileceğim şahıslar: (Doldurulması isteğe bağlı)	
Tel:	0 505 3420383
Adres:	Müslümanbey Mah. Hürriyet İlkokulu Sokağı No: 6/1 Merkez/Kilis

İmza: