

AB Tüzüklerinin Düzenlenme Alanlarına Bir Örnek: 1408/71 Sayılı Sosyal Güvenlik Tüzüğü

Giriş

Avrupa Birliği (AB); Avrupa Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve Kömür ve Çelik Topluluğuna dayanan, idari ve hukuki yapısı itibariyle bir devletin yapısını andıran ama herşeyden önce hukuka dayalı bir yapıdır.

Üye Devletler, kendi yasama yetkilerinin belirli bölümlerinden Topluluklar lehine vazgeçerek bunları Topluluk kurumlarına devretmişlerdir. Avrupa Topluluklarının amacı entegrasyonun sağlanması olup kullandıkları başlıca araç ise hukuktur. Entegrasyon hareketleri ile hukuk arasındaki ilişkiyi inceleyen bu hukuk düzeni, uluslarüstü (supranasyonal) bir yapıya sahiptir.

Avrupa Topluluğu (AT) hukuku kendine has özellikleri olan bağımsız ve sürekli gelişen dinamik yapıya sahiptir. Topluluk hala oluşum halinde bulunan, sonunda alacağı biçim bugünden kestirilemeyecek bir sistem olduğu için, Topluluk hukuku da gelişim halindedir.

AT hukuk düzeninde kurallar, kendilerine ulusal devletlerce yetki terkinde bulunmuş AT organları aracılığıyla oluşturulmaktadır. Kurucu antlaşmalar, artık üye devletlere ait olmayan, Toplulukların tasarruflarına bırakılan egemenlik alanları yaratmıştır.

Hemen belirtmelidir ki, AT organları, devletlerin kendilerine yetki terk ettiği alanlarda bu yetkiyi sınırlı olarak kullanabilmektedir. Topluluklar genel bir düzenleme yetkisine sahip olmayıp, ancak kendilerine kurucu antlaşmalarda tahsis edilen alanlarda tasarrufta bulunma yetkisine sahiptir. Bir başka deyişle, antlaşmalarda "sınırlı yetki" ilkesi geçerlidir. Topluluk antlaşmalarında organların ihdas edebileceği tasarruf türleri belirlenmiştir.¹ Üye Devletler bu yöntemi, Topluluğa devrettikleri yetkileri izleyebilmek ve denetleyebilmek amacıyla tercih etmişlerdir.

İkincil hukuk, organların görevlerini yerine getirebilmeleri ve konulan hedeflere ulaşabilmeleri için antlaşmaların kendilerine verdiği yetkiler dahilinde koydukları -çeşitli etkiyi haiz- kurallardır.² Topluluk kurumlarının kendilerine antlaşmalarla devredilmiş yetkileri kullanırken oluşturdukları mevzuat, Topluluk hukukunun ikincil kaynağı olarak nitelenmektedir. Bu mevzuat, Topluluğun kuruluşu sırasında ihtiyaç nedeniyle geliştirilen çeşitli yasama araçlarını içermektedir. Bunlar, AT Antlaşmasının 249 uncu maddesinde belirlenen ve bağlayıcı olan tüzük, direktif ve kararlardır.

¹Fusun Arsava, Avrupa Toplulukları Hukuku ve Bu Hukukun Ulusal Alanda Uygulanmasından Doğan Sorunlar, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları:545, 1985, s.25.

²Gülören Tekinalp ve Ünal Tekinalp, Avrupa Birliği Hukuku., 2.Bası, İstanbul, Beta, 2000, S. 69.

Özgeçmiş



Celal POLAT

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı
Sigorta Müfettişi / AB Hukuk Uzmanı

1972 yılında Tunceli’de doğdu. 1994 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümünden mezun olan POLAT, 1995 yılında SSK Sigorta Müfettişi Yardımcısı olarak göreve başladı. 1999 yılında Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde “Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku ve Türkiye-AB İlişkilerindeki Etkileri” konulu teziyle bilim uzmanı oldu. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın resmi adayı olarak finansmanı AB Komisyonu tarafından karşılanan Jean Monnet Bursunu kazanarak, 2002-2003 yılı akademik döneminde

İngiltere’de Essex Ünivesitesinde hukuk yüksek lisans eğitimi (LLM in EC Law) aldı. Muhtelif dergilerde denetim sistemi ve Avrupa Birliği’nin sosyal politikası ile ilgili bazı makaleleri yayımlanmıştır. Halen Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı’nda AB kaynaklı projelerin hazırlanması ve yürütülmesi, Topluluk programları ve AB’ne tam üyelik hazırlıkları çerçevesinde sosyal politika ve istihdam konularında AB müktesebatı ile ulusal mevzuatımızın uyum faaliyetlerinde çalışmaktadır.

İkincil Topluluk hukuku normları olarak adlandırılan yasal araçlar, erişilecek hedeflere bağlı olarak çeşitli biçimler alabilmektedir.³ Bu maddede yeralan her bir tasarruf, biçim, içerik, muhatap ve etki bakımından diğerlerinden farklılık göstermektedir.

Bu çalışmada tüzüklerin düzenleme alanlarına örnek olması açısından sosyal güvenlik koordinasyon tüzüğü olarak da adlandırılan 1408/71 sayılı Topluluk Tüzüğü ele alınacaktır.

I-AB’de Entegre ve Koordine Alanlar

A-Genel Olarak

AB sistemi niteliği itibariyle evrimci olup, Avrupa’nın tedricen birleşmesine imkan verecek şekilde tasarlanmıştır ve henüz son biçimini de almamıştır. Avrupa Topluluklarının amacı tam bir entegrasyonun sağlanması olup, kullandıkları başlıca araç ise hukuktur. AT hukuku kendine has özellikleri olan bağımsız ve sürekli gelişen dinamik yapıya sahiptir. AT sosyal güvenlik hukuku da bütünleşmenin sosyal boyutunun derinleşmesine bağlı olarak, sürekli olarak gelişmekte ve yeni işlevler yüklenmektedir.

Avrupa Topluluklarının egemenlik yetkileri kullandı-

ğı alanların bir kısmı Avrupa Topluluklarına entegre edilmiş (bunun sonucu olarak da bu alanlarda egemenlik yetkisi münhasıran Avrupa Toplulukları tarafından kullanılmaktadır), bir kısmı da koordine edilen alanlar olarak kabul edilmiştir. Bu alanlarda ulusal egemenlik yetkileri devam etmekle birlikte, bu yetkilerin Topluluklar tarafından saptanan standart ve normlara göre kullanılması gerekmektedir. Koordine edilen alanlarda Topluluk yetkileri ulusal hukuku değiştirici etkiler doğurmakta, ulusal yetkiler devam etmekle beraber, bu yetkiler ancak Topluluk norm ve standartlarına göre kullanılabilir.⁴

Genel olarak, ortak hukuk koyma sözkonusu olunca Topluluk tüzüğü, hukuk uyumlaştırması istenildiğinde de, direktif seçilmektedir. Topluluk tüzüklerinin doğrudan etkileri tam olduğu halde direktiflerin bu özelliği şartlara bağlı ve -Topluluk tüzüğüne nazaran sınırlı olduğundan bu seçimde doğrudan etki özelliği de rol oynamaktadır.⁵

Topluluğa terk edilen ortak politika alanları “entegre alanlar” niteliğindedir. Entegre alanların çoğu, Bakanlar Konseyi tüzükleri ile düzenlenir. Ortak dış ticaret, ortak tarım politikalarında olduğu gibi, bu alanlarda artık ulusal devlet yetkilerinden bahsedilemez.

³ Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, “Kurumlar ve Yasama”, Güncel Avrupa, Sayı.6, 1996, s.19.

⁴ Füsün Arsava, “Avrupa Egemenliğinin Dayanak ve Sınırları”, ATAUM Bülten, Güz 2001, Sayı:3, s.2.

⁵ Tekinalp, Avrupa Birliği ..., a.g.e., s.71.

Zira, devletler kendi rızaları ile bu alanları AT'ye devrettikleri için bu alanlarda Topluluk organları münhasıran yetkilidir

Ancak, AT Antlaşmasında hangi hallerde Topluluk tüzüğünün veya diğer düzenlemelerin çıkarılabileceğine ilişkin genel bir kural yoktur. Buna karşılık, AT Antlaşmasınının 39/3(d) ve 89 uncu maddelerinde yer verildiği üzere bazı konuların muhakkak Topluluk tüzüğü ile düzenlenmesi gereğine işaret edilmiştir. Bu istisnai haller dışında, tüzük veya direktiften birinin seçimi, konunun özelliklerine, yetkili organdan kolayca geçip geçemeyeceğine, doğrudan uygulanmanın gerekli olup olmadığına, ya da, aksine, üye ülkelere süre vermenin uygun olup olmayacağına, yani bir açıdan elverişlilik şartlarına bağlıdır. ⁶

Tüzükler için, başlangıçtan beri esas itibariyle bu tür mevzuatla düzenlenmiş olan tarım sektörü örnek gösterilebilir. Tarım ortak pazarında ürünlerin, sadece aynı kuralların geçerli olduğu tek bir ülke dahilinde değil, değişik ülkelerdeki satıcılar ile alıcılar arasında el değiştirmesi gerekir; o nedenle pazar ancak Topluluk sınırları içinde her yerde ortak kuralların yürürlükte olması halinde düzgün biçimde işleyebilir. Bunun için Topluluğun bütününe kapsayan merkezi bir ortak yönetim gerekir; pazarın düzgün işleminin gerektirdiği önlemler bütün Üye Devletler'de doğrudan uygulanabilmelidir.

Tüzüklerin araç olarak seçildiği başka bir örnek sektör ise, Topluluk hukukunun koordinasyon kurallarının somut olarak uygulandığı ve aşağıda ayrıntılı olarak ele alınan sosyal güvenlik alanıdır.

B-Sosyal Politikaya İlişkin Kural Koyma Yöntemi

İş ve sosyal güvenlik hukuku AT sosyal politikasının en önemli kısmını oluşturmaktadır. AT sosyal politikasını oluşturan kurallar da diğer hukuk alanları gibi üç yöntem aracılığı ile meydana getirilir. Bu yöntemler; koordinasyon, uyumlaştırma ve mevzuatın birleştirilmesidir.

Üye devletlerin sosyal güvenlik sistemlerinin farklı tarihsel koşullarda oluşması, herbirinin ayrı gelenek ve önceliklere sahip olması nedeniyle, kısa dönemde tam bir uyumlaştırma imkanı görünmemektedir. ⁷ Üye

⁶ Tekinalp, Avrupa Birliği ..., a.g.e., s.70.

⁷ Paul Teague, The European Community: The Social Dimension, London, Cranfield School of Management, 1989, s. 35.

ülkelerin farklı iş hukuku konularının içerik ve biçim yönünden tek bir düzenlemeye bağlanmasını amaçlayan mevzuatın birleştirilmesi yöntemi ise henüz gerçekleştirilmiş değildir.

Koordinasyon, üye ülkelerin farklı hukuk düzenlerinin birbiriyle çelişmeyecek bir hale getirilmesi, belli bir konudaki ulusal düzenlemelerin olumsuz etkisini azaltarak, kanunlar ihtilafı kurallarına uygun bir çözüme kavuşturmanın amaçlanmasıdır. Koordinasyon görevi genellikle tüzüklerle yerine getirilir. Buna en iyi örnek sosyal güvenlik alanında kabul edilen 1408/71 sayılı Tüzüktür.

Genel ve soyut normlar getirmeleri, Topluluğa üye bütün ülkeler açısından bağlayıcı olmaları, üye devletlerde doğrudan uygulama imkanına sahip bulunmaları gibi unsurlara sahip tüzükler, üye ülke hukuklarının koordinasyonu için ve daha çok sosyal güvenlik alanında başlıca araç olarak seçilmektedir. ⁸

1408/71 sayılı ve 574/72 sayılı Tüzüklerin üye devletler tarafından uygulanış biçiminin, Antlaşmanın 42 ve diğer ilgili maddeleri ile uyumlu olup olmadığı konusunda ATAD'ın önüne bugüne kadar bir çok dava gelmiştir. ATAD verdiği bütün kararlarda bu Tüzüklerin "doğrudan etki" gücüne sahip olduğunu özellikle vurgulamıştır. Ayrıca bu kararlar sonucunda, tüzüklerin ana metinlerinde ve eklerinde değişiklik yapılma zorunluluğu doğmuştur.

Sosyal güvenlik koordinasyon tüzüklerinin diğer Topluluk tüzükleri ile kıyaslandığında, bireyler üzerinde en çok doğrudan etkide bulunan tüzükler olduğu gözlenmiştir. ⁹

II- Avrupa Birliğinde Sosyal Güvenlik

A- Sosyal Güvenlikte İşbirliğinin Önemi

Başlangıçta sosyal politika alanı AB gündeminde ancak marjinal bir konuma sahipken, ekonomilerde ve toplumlardaki gelişmeler sonucu, bugün, istihdam ve sosyal politika Avrupa karar alma mekanizmalarının en önemli gündem maddelerinden birisi haline gelmiş bulunmaktadır. ¹⁰

⁸ A. Can Tuncay, "AB Sosyal Politikasına İlişkin Düzenlemelerin Temel Yapıları," Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri, Ankara, Çimento Müstahsileri İşverenleri Sendikası, 1997, s. 92.

⁹ John Holloway, Social Policy Harmonisation in the European Community, England, Gower Publishing Company Limited, 1981, s.115.

¹⁰ Stefaan Hermans, Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası ve Türkiye'nin Uyumu, İKV, İstanbul 2001, s.11.

Toplulukta sosyal güvenlik konusu, işçilerin serbest dolaşımının ayrılmaz bir unsuru haline gelmiştir. Topluluk sosyal güvenlik sisteminin amacı kişilerin serbest dolaşımını garanti altına almaktır. AT sosyal güvenlik hukukunun doğuşu nedeni serbest dolaşımın önünden sosyal güvenliği bir engel olmaktan çıkartmaktır. Sosyal güvenlikte kazanılmış hakların kaybedilmesi endişesinin serbest dolaşıma engel oluşturabileceği düşüncesi sosyal güvenlik alanında AT'yi önlem almaya itmiştir.

AT Antlaşmasının 42 nci maddesi sosyal güvenlik alanında ayrıntılı bir koordinasyon sistemi getirmek suretiyle, AB içinde işçilerin serbest dolaşım özgürlüğünü güvence altına almaktadır. Kişilerin serbest dolaşım ilkesinin doğal sonucu olarak; vatandaşlar, coğrafi ve mesleki hareket özgürlüğüne sahiptirler. Kişilerin Topluluk içinde herhangi bir ülkede serbestçe çalışabilmesi ve orada yaşayabilmesi için, sosyal güvenlik alanında asgari kurallara ihtiyaç vardır.

AB üyesi ülkelerin sosyal güvenlik finansman sistemleri homojen olmayıp, her biri kendi sistemlerini yürüten çeşitli aktörlerce şekillendirilmiştir. Sistemlerin işleyişi ve organizasyon yapıları arasındaki farklar, bu alanda tam bir bütünleşme ya da uyumlaştırmaya imkan vermemektedir.

AB'nin sosyal alanda gerçekleştirmeye çalıştığı ilerlemeler ekonomik alanda sağlanan başarı ölçüsünde olmamaktadır. Bunun temel nedenleri arasında sosyal dumping korkusu, ikame etme (subsidiarity) ilkesi ve sosyal kararların alınmasında oybirliği ilkesinin muhafaza edilmesidir.

B-Sosyal Politika Gündemi

"Avrupa sosyal modelinin" belirgin özelliği olarak, AT Antlaşmasının 2 nci maddesinde sosyal korumanın yüksek düzeyde geliştirilmesi, Topluluğun başlıca amaçlarından biri olarak belirtilmektedir.

AB Komisyonunun 2000 yılı Haziran ayında kabul ettiği *Sosyal Politika Gündemi* ve 2000 yılı Aralık ayındaki Nice Avrupa Konseyi'nin sağladığı siyasi ortam, 2005 yılına kadar olan dönemde sosyal alanda alınması gereken önlemler için bir yol haritası oluşturmuştur. AB sosyal politika gündemi, sosyal politikaların tamamen uyumlaştırılmasını değil, ortak hedeflere doğru destek sağlamayı öngörmektedir.

Toplumdaki ve ekonomideki değişikliklere uyum sağlamak için sosyal koruma sistemlerinin modernleştirilmeye ve geliştirilmeye ihtiyacı bulunmaktadır. Sosyal koruma sistemlerindeki reformlar konusunda AB düzeyinde işbirliğinin güçlendirilmesi Mart 2000 Lizbon Avrupa Konseyi tarafından vurgulanmıştır.¹¹

Bu reformların amacı, başta emeklilik olmak üzere sistemlerin uzun dönemde sürdürülebilmesi, sosyal katılımın artırılması ve daha kaliteli sağlık hizmetlerinin verilmesidir. Şimdiye kadar esas olarak emeklilik sistemleri ve özellikle bu sistemlerin hem sosyal hem de kamu finansman boyutunu dikkate alan reform stratejilerinin geliştirilmesi üzerinde durulmuştur.

2001 Aralık Laeken Avrupa Konseyi ise, sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonunun üçüncü ülke vatandaşlarını da kapsayacak şekilde genişletilmesi ve bu hususlarda Konsey'in en kısa sürede gerekli değişiklikleri yapması gerektiğini bildirmiştir.¹²

Türkiye, AB üyesi ülkelerde çalışan Türk işçilerinin serbest dolaşım ve sosyal güvenlikleriyle ilgili somut adımlar atmasını AB'den sürekli olarak beklemiştir. Nitekim, Türkiye'nin, 9 Ekim 1978'de Komisyon'dan talep ettiği somut öneriler arasında serbest dolaşımın sağlanması ve sosyal güvenlik haklarının genişletilmesi isteği de vardı.¹³ Laeken Zirvesinde Konsey'in altını çizdiği değişiklikler, AB ülkelerinde çalışan Türk işçilerinin serbest dolaşım ve sosyal güvenlik haklarının sağlanması açısından mevcut olan bazı önemli sorunların çözümüne de katkıda bulunacaktır.

C-Koordinasyon Kurallarının Yasal Temelleri

Sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonu, işçilerin serbest dolaşımını sağlamanın ön koşuludur. AT Antlaşmasının 39 ve 42 nci maddeleri sosyal güvenlik alanında temel koordinasyon maddeleridir. Antlaşmanın 39 uncu maddesi istihdam ve diğer alanlarda üye ülke işçileri arasında milliyete dayalı herhangi bir ayrımcılığı yasaklamaktadır.

Antlaşmanın 42 nci maddesine göre, işçinin çalıştığı farklı ülkelerdeki mevzuat uyarınca gerçekleşen ça-

11 Hermans, Avrupa Birliği'nin.... a.g.e. s. 19.

12 www.deltur.cec.eu.int, Presidency Conclusions, (paragraph 29) European Council meeting in Laeken 14 and 15 december 2001, 21.12.2001.

13 Çağrı Erhan ve Tuğrul Arat, "AET ile İlişkiler", Baskın Oran (ed.), Türk Dış Politikası Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar, cilt. I, İstanbul, 2001, s.851.

İşma süreleri hakkın hesabında ve kazanılmasında nazara alınacak ve üye devletlerde oturanlara sosyal güvenlik yardımlarının ödenmesi güvence altına alınacaktır.

AT Antlaşmasının 42.nci maddesinde öngörülen önlemler, sosyal güvenlik rejimlerinin istihdam edilene ve onların Toplulukta serbest dolaşan aile bireylerine uygulanmasına dair 1408/71 sayılı Tüzük ile bunun uygulanmasını sağlayan 574/72 sayılı Tüzüklerde ayrıntılı olarak ortaya konmuştur.¹⁴

Anılan bu tüzükler Avrupa Topluluğu sosyal güvenlik hukukunun temelini oluşturmakta, üye ülkelerin ulusal sistemleri arasında koordinasyon sağlayarak serbest dolaşım hakkından yararlanan kişilere bir sosyal koruma sunmaktadır.

D-1408/71 Sayılı Sosyal Güvenlik Koordinasyon Tüzüğü

1) Tüzüğün Amacı ve Uygulama Alanı

1408/71 Sayılı Tüzük, Topluluk sosyal güvenlik hukukunun temel düzenlemesini oluşturmakta, AB içinde yer değiştiren işçilerin ve bunların aile bireylerinin sosyal güvenliğinin sağlanması konusunda birincil metin olarak görülmektedir. Tüzük, üye ülkelerin ulusal sistemleri arasında koordinasyon sağlayarak serbest dolaşım hakkından yararlanan kişilere bir sosyal koruma sunmaktadır. AT Antlaşmasının 42 nci (eski 51 inci madde) maddesinde öngörülen sosyal güvenlik sistemi, Antlaşmanın yürürlüğe girmesinden hemen sonra 3 sayılı Tüzüğün ve 4 sayılı Uygulama Tüzüğünün uygulanması ile kurulmuştur. Bu tüzükler Adalet Divanı kararları ve ulusal sosyal güvenlik sistemlerindeki değişiklikler ışığında revize edilmiş ve bunlar yerine 1408/71 ve 574/72 sayılı AET tüzükleri düzenlenmiştir.

Tüzük, konu açısından, 1952 tarih ve 102 sayılı İLO Sözleşmesinde yer alan analık ve hastalık, iş kazaları, meslek hastalıkları, işgöremezlik, yaşlılık, dul ve yetimlik, ölüm, işsizlik ve aile yardımları gibi sosyal güvenlik risklerini kapsamaktadır.

Tüzüğün kişiler açısından uygulanma alanı, zaman içinde bir genişleme göstermiştir.¹⁵ İlk önceleri sadece işçileri konu alan sosyal güvenlik mevzuatı, serbest meslek mensuplarını, ailelerini ve son olarak 1999 yılındaki değişiklikle öğrencileri de kapsamına almıştır.

Önceki 3 Numaralı Tüzüğün aksine 1408/71 sayılı Tüzük coğrafi uygulama alanını açıklığa kavuşturucu herhangi bir hüküm taşımamaktadır.¹⁶ İlke olarak üye ülkeler coğrafi alanları, tüzük hükümlerinin uygulanacağı alanlar olmakla birlikte Avrupa Ekonomik Bölgesi Antlaşması ile sosyal güvenlik hukukunun yer bakımından uygulama alanı da genişletilmiştir.

2) Tüzükte Yer Verilen Koordinasyon İlkeleri

AT sosyal güvenlik hukukunun koordinasyon kuralları, göçmen işçiler için doğabilecek sakıncaları önleme ve bu yolla serbest dolaşımı güvence altına alma hedefini taşımaktadır. Koordinasyon sisteminin hedefi, serbest dolaşımdan yararlanma hakkını kullanan kişilerle ilgili olarak, her üye devletle ilgili sosyal güvenlik sistemler arasında koordinasyon sağlamaktır. Koordinasyon esasları 1408/71 sayılı sosyal güvenlik tüzüğünde detaylandırılmıştır

Tüzüğün benimsemiş olduğu koordinasyon ilkeleri aşağıda sayılmıştır:

• *Sosyal güvenlik mevzuatı açısından teklik ilkesi:* "Mevzuatın seçimi ilkesi"¹⁷ olarak da ifade edilen bu esasa göre, sadece bir üye devlet sosyal güvenlik yasaı sigortalıya uygulanabilecek olup, bu üye devlet de prensip olarak sigortalının çalıştığı ülke olacaktır.

• *Eşitlik ilkesi:* Sosyal güvenlik alanında işlem eşitliği sosyal güvenlik sistemlerinin uygulanmasında kendi uyruklarıyla eşit işlem göreceklere anlamına gelmektedir. Adalet Divanı, sosyal güvenlik alanında işlem eşitliği ilkesinin uygulanış biçimine dair birçok karar almıştır. Bu ilkeye göre, sigortalıya çalıştığı üye devletin kendi vatandaşına uygulanan hak ve yükümlülüklerle eşit davranılacaktır.

¹⁵ Celal Polat, "Avrupa Birliği Hukukunda Sosyal Güvenlik ve Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerindeki Etkisi," (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1999), s.54.

¹⁶ Ali Nazım Sözer, 1990'lı Yıllarda Türk Çalışma Mevzuatının Avrupa Topluluğu Çalışma Mevzuatı Açısından Değerlendirilmesi, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi ATMER Yayın No:1, 1992, s. 72.

¹⁷ Polat, "Avrupa Birliği Hukukunda Sosyal Güvenlik...", a.g.e., s.49.

¹⁴ Frans Pennings, Introduction to European Social Security Law, Kluwer Law International, third edition, 2001, The Hague-London-Boston, s. 21.

• *Sigortalı hizmetlerin birleştirilmesi ilkesi*: Topluluk içinde serbest dolaşım hakkından yararlananlar, değişik üye devletlerin sosyal güvenlik mevzuatına tabi sigortalılık hizmetlerini toplayabilirler. AT Antlaşmasının 42 nci maddesinde de (eski 51) öngörülen, üye devletlerde sigortalı olarak geçirilen sürelerin sosyal güvenlikten yararlanmada dikkate alınması ilkesi, 574/72 sayılı Tüzükte ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir.

• *Kazanılmış hakların korunması ilkesi*: Değişik üye devletlerde geçen tüm çalışma ve oturma süreleri sigorta haklarının kazanılmasında gözönüne alınacaktır. Böylece, sigortalılıkla ilgili kazanılmış haklardan işçiler, diğer üye devlette de yararlanacaktır.

• *Sosyal güvenlik yardımlarının çakışmasının önlenmesi ilkesi*: 1408/71 sayılı Tüzük, "aynı türden ve aynı sigorta süresi içindeki sosyal güvenlik yardımlarının" yığılma sonucu birden çok surette ödenerek kötüye kullanılmasını engellemek amacıyla bu ilkeyi benimsemiştir.

Üye devletlerin sosyal güvenlik sistemlerinin birbiriyle uyumlu kılınması, sistemler arasındaki farklılıklar nedeniyle olanaksız görülmüştür. Bu nedenle, AT Antlaşmanın 42 nci maddesinde öngörülen hüküm, 1408/71 sayılı Tüzükte somutlaşmış bu ilkelerle, sistemler arasında koordinasyonu sağlayacak şekilde yaşama geçirilmiştir.

III- Sosyal Güvenlik Çerçevesinde AB-Türkiye İlişkileri

A-Genel Olarak

Ülkemiz, bölgesel bütünleşme hareketlerinin yoğun olarak yaşandığı bu günlerde, Avrupa Birliği (AB) ile ilişkilerini giderek derinleştirmiştir. Bu da doğal karşılanmalıdır. Zira, Türkiye'yi Avrupa'ya bağlayan coğrafyasının yanısıra savunduğu veya ideali olarak gördüğü ortak değer yargıları da AB'de somutlaşmıştır. Türkiye bu ortak değerler konusundaki seçimini Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren yapmış ve o tarihten bu yana Batı'nın belli başlı kurumları içerisindeki yerini almıştır. AB'ye tam üyelik yönündeki devam eden çalışmalar ise, bu politikanın bir devamı olarak görülmelidir.¹⁸

¹⁸ Celal Polat, "Tam Üyelik Başvurusundan Sonra AB-Türkiye İlişkilerinde Sosyal Güvenlik", SSK Bülteni, Sayı: 82 Ekim-Aralık 2001, s. 32.

Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin 40 yıllık bir geçmişi vardır. 31 Temmuz 1959 tarihinde Türkiye Topluluğa katılmak için müracaat etmiştir. Ortaklık ilişkisinin hukuki temeli 1964 yılında yürürlüğe giren *Ankara Anlaşması* ve ona bağlı *Katma Protokole* dayanmaktadır. Bu ilişki zaman zaman donma noktasına gelmiş olsa da 1 Ocak 1996 tarihinden itibaren işleyen gümrük birliği ile yeni bir ivme kazanmıştır. İlişkideki bu iniş çıkışlara rağmen, kesin olan bir şey vardır o da, her iki tarafın birbirinden vazgeçemeyecekleri bir noktaya geldikleri gerçeğidir. Avrupa Komisyonunun Türkiye'nin de aralarında bulunduğu 13 aday ülkenin AB ile ilgili olarak kamuoyu görüşlerinin yer aldığı Aralık 2001 tarihinde yayımlanan istatistik sonuçlarına göre Türkiye'de;¹⁹

- AB üyeliğine %59 oranında destek olduğu,
- AB'nin imajının %51 oranında olumlu görüldüğü,
- AB'ye %54 oranında güven duyulduğu,
- AB'nin genişlemesi %17 oranında, katılım süreci hakkında %20 oranında bilgi sahibi olduğu, tespit edilmiştir.

Bu araştırmadan, Türkiye'nin artık uzun yıllardan beri AB üyeliği yolunda "patinaj yapmak" tavrından vazgeçip, rotasını kararlı bir biçimde AB üyeliğine çevirmesi ve katılım sürecine her anlamda destek vermesi gerektiği sonucu çıkmaktadır.²⁰

B- Sosyal Güvenlik Alanındaki Temel Uyum Sorunları

Sosyal güvenlik konusunda çağdaş ülkelerin, özellikle Türkiye'nin kendileriyle koordinasyon halinde bulunacağı AB üyesi ülkelerin sosyal politikalarının ve ILO standartlarının yanısıra özellikle Topluluk hukuku normlarını da göz önünde tutularak asgari normlar düzeyinde birtakım zorunlu değişikliklere gitmesi kaçınılmazdır.

Üye devletlerin sosyal güvenlik sistemleri arasındaki mevcut farklar, Topluluk düzeyinde tek bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulmasını zorlaştırmıştır. Ancak, sistemler arasında belirli bir koordinasyonun sağlanması yaşamsal öneme sahip bulunmaktadır. Topluluk genelinde sosyal koruma sistemleri arasında

¹⁹ Celal Polat, "Tam Üyelik Başvurusundan Sonra AB-Türkiye İlişkilerinde Sosyal Güvenlik", SSK Bülteni, Sayı: 82 Ekim-Aralık 2001, s. 32.

²⁰ Celal Polat, "Tam Üyelik Başvurusundan Sonra AB-Türkiye İlişkilerinde Sosyal Güvenlik", SSK Bülteni, Sayı: 82 Ekim-Aralık 2001, s. 32.

koordinasyonun sağlanabilmesi, üye devletlerin ve üye olacak devletlerin ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin belirli standartlara ulaşmış olmalarına bağlı olacaktır.

Türk hukuk düzeni ve bu arada iş ve sosyal güvenlik hukuku, AB'ne üye ülkelerin temel kurum ve kurallarıyla geniş ölçüde benzerlik göstermektedir. Dolayısıyla, tam üyelik halinde mevcut sistemin, koordinasyon hükümlerine büyük oranda uyumsuzluğu söz konusu olmadığından, sistemde köklü değişikliklere de gereksinim olmayacaktır.

Ancak, sosyal güvenliği sağlanmış kişiler ve sosyal riskler açısından Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki farklılıkların halen sürmesi nedeniyle, Avrupa Birliğine tam üyelik halinde diğer alanlarda olduğu gibi, sosyal güvenlik konusunda da bazı uyum sorunları karşımıza çıkacaktır.

Türkiye'de uygulanmakta olan sosyal güvenlik sistemi ile AT ülkelerinde uygulanan sistem arasındaki temel fark, genel olarak sistemin kapsadığı sigorta riskleridir. Aile yardımları sigortası, ülkemizde dağınık olarak bazı kesimlere uygulanmakla birlikte, henüz bir sigorta riski olarak mevzuatımızda yer almamaktadır. Ayrıca, tam üyelik halinde AB sosyal güvenlik tüzüklerinin sorunsuz olarak uygulanabilmesi için daha güçlü bir idari kapasiteye ihtiyaç bulunmaktadır.

Bu nedenle önümüzdeki süreçte;

- Müktesebata uyum için bir strateji ve ayrıntılı bir programın benimsenmesi,
- Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilir olmasının sağlanması,
- Sosyal güvenliğin koordinasyonu için gerekli idari yapıların güçlendirilmesi, gerekmektedir.

SONUÇ

Avrupa Birliği, iç dinamiğini sürekli olarak korumakta ve bölgesel entegrasyon hareketlerinin günümüzdeki en önemli ve başarılı bir örneğini oluşturmaya devam etmektedir. Bir yandan, Avrupa Birliğine tam üyelik için hazırlanan, diğer yandan sosyal güvenlik alanında mevcut olan uyumsuzluklar ve çelişkiler nedeniyle esasen ciddi önlemler alması gereken Türkiye'nin, yeni bir sosyal politika anlayışı içinde ulusal ve uluslararası planda kabul edilebilir bir sosyal güvenlik düzeni getirmesi büyük bir önem taşımaktadır.

Sosyal güvenlik alanında devam etmekte olan reform süreci, AB mevzuat ve uygulamaları göz önünde tutularak, sosyal diyalog mekanizmaları daha etkin bir biçimde işletilerek uygulamaya yansıtılmalıdır. Aksi takdirde, AB standartlarına uyulmadan hazırlanıp yürürlüğe girmiş olan ilgili mevzuat nedeniyle, Türkiye, çeşitli platformlarda tenkit edilmeye devam edecektir. AB, kendini yaratan değerlerin aday ülkeler tarafından da aynen benimsenmesini istemekte ve adaylardan, belli bir takvim içinde bu kriterlere uygun gerekli idari ve yasal düzenlemeler yapmaları beklenmektedir.

Sağlam bir ekonomik alt yapı ve kendi özgün kuralları içinde işleyen bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması için Türkiye AB'ye üye olmasa da AB norm ve standartlarını emsal almalıdır. Türkiye, sosyal güvenliğin koordinasyonunu temine yönelik olarak mevzuatını ve uygulamasını AB müktesebatına uyumlu hale getirme çalışmalarını da müzakere süreci içinde tamamlayacaktır.



YARARLANILAN KAYNAKLAR

Arat, Tuğrul "Avrupa Toplulukları Hukuku," Avrupa Birliği El Kitabı (AB ve Türkiye İlişkileri Semineri), Hazırlayan: Mehmet Özdemir ve Songül Altınışık, 3.Bası, Ankara, T.C. Merkez Bankası, 1996.

Arsava, Fusun Roma Antlaşmasında Önkarar Prosedürü ve Bu Prosedür Çerçevesinde Doğan Sorunlar. Ankara, A.Ü. ATAUM Araştırma Dizisi Yayın No:5, 1989.

Arsava, Fusun "Avrupa Egemenliğinin Dayanak ve Sınırları", ATAUM Bülten, Güz 2001 Sayı:3, s.2-3.

Arsava, Fusun Avrupa Toplulukları Hukuku ve Bu Hukukun Ulusal Alanda Uygulanmasından Doğan Sorunlar. Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları:545, 1985.

Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği "Kurumlar ve Yasama". Güncel Avrupa, Sayı.6, 1996.

Baydarol, Can (Haz.) AT Hukuk Sistemi, Kitap II, (AT Hukukunun İşleyişi: AT Hukukunun Kaynakları). İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV), 1991.

Borchardt, Klaus-Dieter The ABC of Community Law. 5.Bası, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2000.

Çavuşoğlu, Naz İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Avrupa Topluluk Hukukunda Temel Hak ve Hürriyetler Üzerine. Ankara, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi İnsan Hakları Merkezi Yayınları, 1994.

Ellis, Evelyn ve Takis Tridimas Public Law of the EC: Text, Materials and Commentary. London, Sweet&Maxwell, 1995.

Erhan, Çağrı ve Arat, Tuğrul, "AET ile İlişkiler", Baskın Oran (ed.), Türk Dış Politikası Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar, cilt.I, İstanbul, 2001.

Günuğur, Haluk Avrupa Topluluğu Hukuku. 2.Bası, Ankara, Eğitim Yayınları, 1993.

Günuğur, Haluk "Tam Üyeliğin Gerektireceği Anayasa Değişikliği Egemen Yetkilerin Devri ve AB Hukukunun Önceliği Sorunu" Bülten, Sayı. 18, (Mart 2000).

Hermans, Stefaan Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası ve Türkiye'nin Uyumu, İKV, İstanbul 2001.

Holloway, John Social Policy Harmonisation in the European Community, England, Gower Publishing Company Limited, 1981.

Lewis, Clive Remedies and the Enforcement of European Community Law, London, Sweet&Maxwell, 1996.

Pennings, Frans, Introduction to European Social Security Law, Kluwer Law International, third edition, 2001, The Hague-London-Boston.

Polat, Celal "Tam Üyelik Başvurusundan Sonra AB-Türkiye İlişkilerinde Sosyal Güvenlik", SSK Bülteni, Sayı: 82 Ekim-Aralık 2001, s. 32-37.

Polat, Celal "Avrupa Birliği'nin Bakış Açısıyla Sosyal Güvenlikte Temel Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Türkiye Petrol Jeologları Derneği Seminerler Dizisi, 27.12.2001.

Polat, Celal "Avrupa Birliği Hukukunda Sosyal Güvenlik ve Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerindeki Etkisi," (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1999).

Sözer, Ali Nazım 1990'lı Yıllarda Türk Çalışma Mevzuatının Avrupa Topluluğu Çalışma Mevzuatı Açısından Değerlendirilmesi, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi ATMER Yayın No:1, 1992, s. 72.

Teague, Paul The European Community: The Social Dimension, London, Cranfield School of Management, 1989.

Tekinalp, Gülören ve Ünal Tekinalp Avrupa Birliği Hukuku. 2.Bası, İstanbul, Beta, 2000.

Tuncay, A. Can "AB Sosyal Politikasına İlişkin Düzenlemelerin Temel Yapıları," Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri, Ankara, Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası, 1997.

www.deltur.cec.eu.int European Commission, Applicant Countries Eurobarometer 2001, Public Opinion in the Countries Applying for EU membership, Results Summary, December 2001.

Wyatt, D. ve A. Dashwood European Community Law, Third Edition, Australia-Canada, Sweet&Maxwell, 1993.