

POLONYA'DA SİGORTA HUKUKUNUN TEMEL SORUNLARI *

Çeviren :

Vitold WARKALLO

Prof. Dr. Akar ÖÇAL

I. GENEL DÜŞÜNCELER

Sigortacılık, Avrupa'nın öteki halk demokrasilerinde olduğu gibi, Polonya'da da dinamik bir gelişme göstermiştir. Sigortacılığın mevcudiyetinin, istihsal vasıtalarının özel mülkiyetine dayalı bir ekonomik sistemi gerektirmekte olduğunu öne süren eski düşünce (1), artık tasvip görmemektedir. Aksine, plânlı sosyalist ekonominin, yeni ve şumullü görevler vermek suretiyle, sigortacılığı daha yüksek bir sosyo-ekonomik düzeyde teşvik etmekte olduğu kabul edilmektedir (2).

Milli seviyedeki ekonomik plânlama, aynı zamanda, beklenmedik olaylar ve zarar-zıyan konusunda merkezi plânlamayı ve-do-

(*) «Les problemes fondamentaux du droit de l'assurance en Pologne», Etudes offertes à Monsieur le Professeur Andre Besson, Paris 1976, s. 313-328.

(1) A.H. MOWBRAY: Insurance, theory practice in the USA., New York-London 1946, S. 610-611.

(2) W. WARKALLO: Fonctions sociales et economiques de l'assurance sociale et economique en Polongne, Atti del primo congresso int. di diritto dell'Assicurazioni, Milano 1963, T. II, s. 635 vd.

laylı olarak-sigortacılığın merkezileştirilmesini de içine alır (3). Sigortalar, koruyucu ve zarar giderici görevlerini böylece daha kolay biçimde yerine getirebilecektir. Sigorta, beklenmedik olayların sebep olduğu zararları gidermede bir özel imkân ve mahiyet itibarıyla plânlı kollektif tasarruf müessesesine yakın bir müessese durumunda olduğundan, aynı zamanda sosyal istihsalin ve refahın devamlılığına da hizmet etmiş olur. Nihayet sigorta, sosyal devletin organizasyona ilişkin görevinin bir temel unsuru durumundadır (4).

Polonya'da, harp yüzünden bozulan sigorta sistemini tekrar tesis ederken, geleneğe dayalı metot ve şekilleri terketmek, yeni çözüm şekilleri aramak icabetmektedir (5). Bunun sebebi, yalnızca sosyo-ekonomik alanda ortaya çıkan değişikliklerle değil daha ziyade gerçekleştirilecek yeni görevlerle ilgilidir.

Bu yazıda, Polonya'da sigortacılığın karşılaştığı sorunlardan bazıları ile onları çözümleyebilmek için alınan tedbirleri ortaya koymaya çalışacağım. Bu sebeple burada sigortacılığın ve sigorta hukukunun sorunları ele alınacaktır. Ekonomik ve sosyal açıdan büyük önem arzeden bir müessese durumunda olan sigorta, zaruri olarak bir hukuki müessesedir de. Bu sebeple, sigortacılığın sorunlarının çözülmesi, hukuki değişiklikleri de gerekli kılmaktadır.

2. KAMU MALLARININ SİGORTASI

Ekonominin başlıca dallarının millileştirilmesi, şüphesiz, birçok sorunu da beraberinde getirmiştir. Sigorta, millileştirilmiş işletmelerin ya da öteki devlet teşekküllerinin yönetimine geçmiş malları kapsamlı mıdır? Filhakika, millileştirme sayesinde, devlet

- (3) «Merkezileştirme» ile bütün sigortacılık faaliyetlerinin bir tek sigorta kurumu tarafından yönetilmesini anlamamak gerekir. Polonya'da bir merkezi sosyal sigorta teşekkülü (ZUS) ile öteki şahıs ve mamelek sigortaları konusunda görevli iki teşekkül (PZU ve WARTA) daha mevcuttur. Anonim şirket şeklinde organize olan bu sonuncu teşekkül, denizcilik rizikolarına karşı sigorta ile dövize çevrilebilir öteki sigortalar ve reassüans işleri ile meşgul olmaktadır.
- (4) Bütün sosyalist ülkelerin anayasaları sosyal sigortalara öngörmektedir. Öteki çeşit sigortalar ancak S.S.C.B. anayasasında (Mad. 14/n) expressis verbis hükme bağlanmıştır.
- (5) Polonya'da sosyal sigortanın aşağı yukarı yüz yıllık bir mazisi olduğu halde ekonomik sigortaların (batıda özel sigortalar ismi ile bilinen sigortaların Polonya'daki karşılığı) 1973'de 170. yıldönümü kutlanmıştır.

bütçesinden yapılacak yardımlarla-milli mamelek durumuna giren-anılan malların maruz kalacağı zararları karşılamak mümkün olabilecektir. Oysa, zararın bu biçimde karşılanması, bir sigorta birliği çerçevesindekinden daha geniş bir dağılım (répartition) durumu ortaya çıkarır.

Tarihi bakımdan devlet mallarının özel şirketlerce sigortalanmasının mümkün olduğu görülmektedir. Özel malların millileştirilmiş sigorta teşekkülleri nezdinde sigortalanmasında da durum böyledir. Fakat devlet mallarının bizzat devlete ait bir sigorta teşekkülü nezdinde sigortalanması, tamamen yeni bir durum teşkil eder. Burada devlet, hem sigortacı hem de sigorta ettiren durumundadır ki, ilk nazardan bu bir çelişki gibi görünmektedir (6).

Milli mamelekin sigortalanmasındaki karmaşık ve münakaşalı sorunlar, çok geniş bir başka sorunun-sosyal mülkiyetin himayesinde çeşitli hukuk branşlarının rolünün- bir bölümü olarak esaslı biçimde inceleme konusu yapılmış bulunmaktadır. Sigortacılık konusunda uzman bir grup ilim adamı ve uygulayıcı tarafından Polonya Bilim Akademisi'nin himayesinde gerçekleştirilen bu incelemenin sonuçları «l'assurance patrimoniale, instrument de protection de la propriété sociale» isimli kollektif bir eser halinde yayımlanmıştır (7).

Bu eserde ifade edilen hussular, başlıca iki kısımda özetlenebilir:

1. Milli mameleki teşkil eden ve otofinansmana tabi devlet işletmelerince (entreprises de l'Etat autofinancées) yönetilen mallar, özel mülkiyeti oluşturan mallarla kooperatiflere ya da öteki sosyal teşekküllere ait mallar gibi sigortadan yararlandırılmalıdır;

2. Devlet bütçesine dahil teşekküllerce yönetilen milli mamelekin maruz kalacağı zararlar -esas olarak- bütçeden yapılacak yardımlarla karşılanmalıdır. Ancak motorlu nakil vasıtalarının sebep

(6) W. WARKALLO: «The problem of nationalized property insurance in the light of people's Poland's experiences, içinde: Studi per Antigono Donati, T. I, Rome 1970, S. 572-625.

(7) Bu kollektif eserin hazırlanmasında Prof. W. WARKALLO'dan başka şu şahıslar da görev almıştır: W. GORONOWSKI, M. DOMALAGA, S. DMOC-HOWSKI, Z. BRZOSOWSKI, E. MONTALBETTI. Polonya Bilim Akademisi Hukuk Komitesinin yardımlarıyla yayımlanmış olan bu eserin dört baskısı mevcuttur (1. baskı: 1958, 2. baskı: 1965, 3. baskı: 1966, 4. baskı : 1971).

olduğu zararlar bu esasın dışındadır. Orduya ait olanlarla hizmetleri için kullanılan araçlar da dahil, bütün motorlu araçlar mecburi sorumluluk sigortasına tabidir.

Sorun, böylece, herbirinin faaliyet alanı kesin olarak sınırlı bütçe ile mamelek sigortası arasındaki işbirliği çerçevesinde çözümlenmiş olmaktadır.

Bu çözüm şekli, sigorta ile otofinansmana tabi yönetim arasında bir bağıın bulunduğunu ifade eden görüşe uygun bulunmaktadır. Otonom bir yönetime sahip millileştirilmiş işletmeler, mallarının uğrayacağı zararları, sigorta primi ödemek suretiyle teminat altına almalıdırlar. Sigorta, otonom yönetimi beklenmedik olaylara karşı temiat altına almış olacağı gibi faaliyetlerinin temeli olarak otofinansman gücünü de arttırmış olur.

Sigortacılar (Polonya Milli Sigortası-PZU ve WARTA Sigortacılık ve Reasürans A.Ş.) dahi otofinansman esasına, yani otonom ekonomik prensiplerine göre faaliyette bulunurlar. Bu sebeple sigortacılar karşılanacak zarar miktarı ile sigorta faizini tespit ederler. Sigorta ettirenler ise yalnızca ödeyecekleri sigorta primlerini plânlarlar. Zarar-zıyan unsuru, böylece, milli ekonomi prensipleri içinde yer almış olmaktadır.

Şunu ifade edelim ki, uygulamaya konulmuş olan yukarıda anılan eserde ifade edilen esaslar Polonya'da yaşayabileceğini göstermiş ve öteki halk demokrasilerinde de uygulama alanı bulmuştur (meselâ 1967'den beri Çekoslovakya'da, 1968 den beri Macaristan'da ve 1969'dan beri de Doğu Almanya'da (8).

Sorunun ve onun çözüm şeklinin kısaca tetkiki gerçekte çok karmaşık (9) ve ayrıntıda ciddi münakaşaların doğumuna yol açacak bir düzenleme gereğini ortaya koymuş bulunmaktadır. Bunun-

- (8) W. WARKALLO ve arkadaşları: «Assurances patrimoniales..», 2. baskı, 1971, s. 415; S. DMOCHOWSKI: «Assurance de biens publics en économie planifiée», éd. 1971, s. 29-73; W. WARKALLO: «The problem of nationalized property..», s. 579-625 (bkz. dipnot: 6).
- (9) Sigorta teminatının sübjektif ve objektif nitelikteki ayırımı mecburen bir yana bırakılmıştır. Bunlardan birincisi farklı sigorta ettiren kategorileri için (sınai, ticari işletmeler ve nakliye işletmeleri) çeşitli esasların mevcudiyetinde ifadesini bulur. İkincisi ise üretim vasıtaları ile taşınan malların (içte ve milletlerarası alanda) farklı tiplerine ilişkin esasların ayrılması ile kendini gösterir.

la beraber şuna işaret etmeliyim ki, mamelek sigortası, sosyalistleşme yolundaki ülkelerde birçok bilinmeyen soruna hal çaresi bulmak zorunda kalmıştır. Sosyalist sigortacılıkta tarihi ve sosyal açıdan yeni bir sigorta türü benimsemenin bir sebebi de işte budur (10).

3. SİGORTACILIĞIN KAPSAMININ PLÂNLİ EKONOMİNİN İHTİYAÇLARINA İNTİBAKI

Sigortacılığın kapsamı, sosyalist rejimde, yalnızca mülkiyet türüne (terdi ya da sosyal) göre yeni veçheler kazanmakla kalmamış aynı zamanda, sigortacılıkta akit serbestisinin çok kesin sınırları karşısında, daha başka görünümlere de kavuşmuştur. Burada sigortanın şartları söz konusu değildir; zira bu şartlar-başka yerlerde olduğu gibi kapitalist ülkelerde de-, sigorta faaliyetleri üzerinde nezaret görevini ifa eden hükümete bağlı teşekküllerce uzun zamandan beri denetlenmektedir. Polonya'da kanun, sigorta ile teminat altına alınacak risklerle konularını saptamıştır. Taraflar (sigortacı ile sigorta ettiren) riski sınırlamada aktif rol oynamazlar. Polonya'da çok yaygın olan mecburi sigorta sisteminde (ex lege ihdas edilmiştir) akit serbestisi mevcut değildir ve hatta öteki sosyalist ülkelerde de durum bu merkezdedir. Akdi sigortanın söz konusu olmasında bile, kanun koyucu, bir bakıma, konuyu saptamıştır. Kanun, sigorta ile teminat altına alınacak riskleri ve sigortanın konusunu belirlemekle, yalnızca risklerin sigortalanma imkânını değil aynı zamanda şu ya da bu riskin teminat altına alınmasındaki ihtiyaçları da göz önünde tutmuş olmaktadır.

Plânlı ekonomide, sigortalanabilir risklerin tamamı sigorta ile teminat altına alınma imkânına sahip değildir (11). Polonya'da kanunen mevcut sigorta türleri, yani sigorta ettirenin talebi üzerine mukaveleye bağlanabilenler (12) ve ülkemizde uygulama im-

(10) W. K. RAJCHER: Obshchestvenno-istoricheskije tipy strakhovanija (les types sociaux et historiques et de l'assurance), Moscou-Leningrad 1947. Ayrıca bkz. W. WARKALLO: «Assurances patrimoniales.», 4. baskı, s. 101 vd.

(11) W. WARKALLO: «Droit des assurances», içinde: Introduction à l'étude du droit polonais, Varsovie 1967, s. 213-214, s. 216 vd.

(12) Bu konuda en çok dikkati çeken hüküm, mal ve şahıs sigortaları hakkındaki 2-12-1958 tarihli kanunun (JdL, no. 57, titre 257, değişiklik, JdL, ex 1964, no. 16, titre 94) 24. maddesi hükmüdür. Bu hükme göre «PZU, talep edilen sigorta kendisi tarafından gerçekleştirilecek sigortalara uygun olmazsa, si-

kâni olmayanlar (13), yalnızca teknik nitelikteki düşüncelere göre değil aynı zamanda ve özellikle bu ekonominin ihtiyaçları ve halkın refah durumu göz önünde tutularak saptanmıştır.

Ekonomik sigorta «mesken fonları»nın (konutlarla işyerlerinin tamamını içeren) bir kısmının -özellikle özel mülkiyet ile zirai istihsal kooperatiflerinin mülkiyetini oluşturan- teminat altına alınmasını ex lege kapsamaktadır. Basit olarak şu husus ifade edilebilir ki, bu çeşit sigorta özel konutlarla devletçe yönetilen zirai işletmeler (devlet çiftlikleri) hariç zirai işletmelerin merkezi durumdaki zirai binalarla ilgilidir.

Öteki üç mecburi sigorta kategorisi doğrudan doğruya zirai işletmeler hakkındadır. Bunları şöylece sıralayabiliriz: Çiftliklerdeki büyükbaş hayvanlar, atlar ve malların sigortası ile ürünlerin sel ve dolu risklerine karşı sigortası (14).

Bunlar bir yana, 1 Ocak 1962'den beri mecburi trafik sigortası mevcuttur. Bütün motorlu araç kullananlar, üçüncü şahıslar karşısındaki sorumluluklarını teminat altına alan bu çeşit sigorta için prim ödemek zorundadırlar. Bu sigorta, ayrıca, araç kullananların hukuki sorumlulukları söz konusu olmasa bile, kazada zarar görenlere (aracı kullananlar dahil) bazı ödemelerde bulunulmasını da teminat altına almış bulunmaktadır (15).

Ücretlilerle ailelerinin tamamını kapsayan sosyal sigorta da ex lege mecburidir. Sosyal sigorta, bir iş ilişkisinin kurulduğu halde ortaya çıkar ve mecburi sigortanın özel bir uygulama alanı meydana getirir.

gorta mukavelesi akdini reddedebilir». Ayrıca C.c. Titre xxvii, Livre III hükümlerine de bkz. Buna göre sigorta mukavelesi akdinde «sigorta genel şartları» da göz önünde tutulmalıdır. Şüphesiz, bu şartlardan bazı noktalarda ayrılma imkânı hariç bırakılmış değildir.

- (13) Sosyalist sigortalar, kapitalist sigortacılarca gerçekleştirilebilecek birçok sigorta türünü kapsamlarına dahil etmemektedirler. Kapitalist sigortacılar sigorta tip ve türlerini arttırmakta büyük beceri sahibi olduklarını ispatlamışlardır. Ancak şu husus açıktır ki, bu durum belirlenen rikslerin teminat altına alınmasındaki sosyal ihtiyaçtan daha çok sigorta şirketlerinin kâr elde etme amaçlarından ileri gelmektedir.
- (14) Bu konuda Bakanlar Konseyi'nin 1-11-1972 tarihli dört yönetmeliği halen yürürlüktedir (JdL, no. 15, titre: 23-26).
- (15) Bu sigorta Bakanlar Konseyi'nin 24-4-1968 tarihli yönetmeliği ile düzenlenmiştir (JdL, no. 15, titre 89, değişiklik; JdL, no. 11, titre: 108, 1971). Bu düzenleme, hem mamelek sigortası (hukuki sorumluluk sigortası) hem de şahıs sigortası (yolculuğa katılanların) hakkındadır.

Sosyal sigortanın mecburi oluşu tabiidir ve tarihi boyunca da bu karakter ondan ayrılmamıştır.

4. SOSYAL SİGORTA İLE EKONOMİK (ÖZEL) SİGORTA ARASINDAKİ İLİŞKİ

1952 tarihli Polonya Halk Cumhuriyeti Anayasası (Mad. 60, 66), sosyal sigortada, «sıhhatin korunmasına ve hastalık ya da işin elverişsizliği halinde yardım yapılması»na ilişkin vatandaş haklarının garantisini görmektedir. Anayasa, sosyal sigortaya bu kadar önemli Dır yer verdiği halde ekonomik (özel) sigortadan bahsetmemektedir (16). Bununla beraber ne bu durum ne de bir başkası, bu iki kategori sigortadan birine ya da ötekine karşı olmayı haklı gösterecek bir nitelik arzetmemektedir. Bu sebeple, sosyal sigortanın munhasıran sosyal politikanın bir aleti, özel sigortanın ise ekonomik politikanın aleti durumunda olduğunu ileri süren görüşe katılmak mümkün değildir. Gerçekte bu iki kategori sigorta iç içedir ve her ikisi de toplumun mutluluğuna ve ülke ekonomisinin gelişmesi ile toplumun ahenkli biçimde kalkınmasına hizmet eder. Her iki grup sigortanın çalışması da büyük sayılar kanunu ve değer kanunu gibi istatistiki ve matematiksel esaslara dayanmaktadır.

Bu sigortaların her ikisi de özel nitelikteki beklenmeyen olay ve ihtiyaçlarla ilgilidir ve - öteki sosyalist ülkelerde olduğu gibi Polonya'da da milli ekonomi içinde mütalâa edilirler. Şunu belirtmek gerekir ki, sosyal sigorta ile ekonomik şahıs sigortası, insan şahsiyeti, hayatı ve sıhhatinin maruz kaldığı aşağı yukarı aynı kategori riskleri teminat altına almış bulunmaktadır.

5. SOSYAL SİGORTA İLE EKONOMİK ŞAHIS SİGORTASI ARASINDAKİ TEMEL FARKLAR

Bütün bunlar iki kategori sigortanın birbirinden tefrikini-özellikle birbirlerinden ayrıldığı noktaları- haklı gösterecek deliller ile ri sürülmesine mani teşkil edecek nitelikte değildir. Bu konuda her şeyden önce tarihi bir delili belirtmek isteriz. Sosyal sigortanın aş-

(16) 1936 tarihli S.S.C.B. Anayasası, aksine, devletin bir organizasyon ve ekonomik görevi olarak ekonomik sigortadan bahsetmektedir (Mad. 14/n).

ğı yukarı yüz yıllık bir mazisi olduğu halde özel sigortalar onun doğumundan birkaç asır önceden beri mevcut bulunuyordu.

Bu tarihi nitelikteki delile hukuki bir başkası da eklenebilir. Sosyal sigorta, kanun koyusu tarafından ihdas edilen bir sosyal hizmet karakteri taşıdığı halde, ekonomik sigortalar kanunca düzenlemeden birkaç asır öncesinden beri bilinmekteydi. Onun çeşitli ülkelerde hukuken düzenlenmesi genellikle aynı biçimde gerçekleşmiştir. Bu tür sigortalar uygulamada tamamen şekillenmiş kanun koyucu ise yalnızca mevcut bir gerçeği müeyyidelendirmekle yetinmiştir.

Daha sonra sigortanın konusu ile doğuş biçimi arasındaki farka değinmek gerekir. Ekonomik (özel) sigorta mal ya da ilgili olabilir. Sosyal sigorta ise daima şahıslar hakkındadır konusu da «bir gerçek kişinin hayatı ya da çalışma yeteneği»ne ilişkindir ve daima da böyle olmalıdır (17). Özel sigorta akitten ya da kanundan doğabilir. Sosyal sigorta ise kanundan dolayı ihdas edilir- bir iş ilişkisinin kurulmasıyla adeta otomatik olarak-.

Ekonomik (özel) sigorta üçüncü şahıslar namına aktedilebilir. Sosyal sigorta ise hemen hemen üçüncü şahıslar yararına olan sigortadır (18).

Özel sigortalar (uygulamada) nakdi ödemede bulunma borcu doğurur. Sosyal sigortanın karakteristik özelliği ise, ücretsiz tıbbi bakım, protez, ortopedik aletler, diş bakımı ve ilaç tahsisinde olduğu gibi aynı zamanda aynı ödemelere ilişkin bir hak da yaratmakta olmasıdır.

Ekonomik sigortalar işletme niteliğindeki devlet teşekküllerince gerçekleştirilir. Bunlar, Polonya'da, Polonya Milli Sigortası (PZU) ve WARTA anonim şirkettir. Sosyal sigorta hizmetleri, idarenin merkezi bir hizmet örgütü durumundaki ayrı bir teşekkülce (Polonya'da Sosyal Sigorta Enstitüsü) yerine getirilir.

(17) Mal ve şahıs sigortaları hakkındaki 2-12-1958 tarihli kanunun 2/II. maddesine bkz.

(18) Bir iş ilişkisi olmaksızın ücret karşılığı bir faaliyette bulunan şahısların sosyal sigortası konusunda bir istisna mevcuttur (bkz. küçük sanatkarların sosyal sigortası. 8-6-1971 tarihli küçük sanatkarların sosyal sigortası hakkındaki kanunun (JdL, no. 23, titre 165) 1,4, ve 12. maddeleri.

Otofinansman ancak ekonomik sigorta teşekkülleri için mecburidir. Devlet bütçesi ile olan ilişkiler, işletmenin mali sonuçları ölçüsünde ortaya çıkar.

Hazine, sigortacıların (PZU ile WARTA) yüklenmiş olduğu borçlardan sorumlu değildir. Buna mukabil hazine, sosyal sigorta dolayısıyla ortaya çıkan borçların ödenmesini garanti eder.

Ekonomik sigorta hizmetleri ile primlerle ilgili uyuşmazlıklar, mahkemeler ve Devlet Tahkim Komisyonu tarafından çözümlenir. Sosyal sigorta hizmetleri ile ilgili ihtilâflar ise, özel bir prosedüre tabidir. Meselâ emeklilik ve malûlluk aylığı ile ilgili ihtilâflar özel idari mahkemelere arz edilir: Vilâyetlerde (OSUS) ve temyizen Varşova'da Sosyal Sigorta Mahkemesi (TUS) (19).

6. HER İKİ KATEGORİ ŞAHİS SİGORTASI ARASINDAKİ FARKLARIN GİDERİLMESİ

Yukarıda belirtilen ve esasen daha da arttırılması mümkün olan farkları göz önünde tutan bazı yazarlar, sosyal sigorta ile ekonomik sigortanın birbirlerinden ayrı sosyo-ekonomik teşekküller olduğunu, onları birleştiren bir tek noktanın da geleneklere dayanan «sigorta» kelimesi olduğunu ifade etmektedirler. Onlara göre bu tabir, esasen klasik sigorta teşekkülleriyle ortak bir noktası olmayan, daha ziyade «güvenlik» ya da sosyal «tedbir» olarak isimlendirilebilecek şeyin spesifik bir formu durumuna giren sosyal sigorta için artık uygun bir isim olmaktan uzak bulunmaktadır.

Ancak, yukarıda açıklanan farkların mevcudiyetinden çıkan sonuçların zorlama ile daha da ileri götürülmesine dayanan bu düşünce, kabul edilebilecek bir görüş niteliğinde değildir.

Özellikle, «sosyal sigorta» yerine «sosyal güvenlik» ibaresinin ikâmesinin ülkemizdeki sosyal sigortanın yeni kapsamını tebarüz ettirmek için gerekli olduğunu ileri sürmekte yarar yoktur. İlk defa Sovyetler Birliği'nde (1919'da) kullanılmış olmasına rağmen (20) «sosyal güvenlik» tabiri bilhassa kapitalist ülkelerde revaçta olan bir tabirdir.

(19) Sosyal sigorta mahkemeleri hakkındaki 28-8-1939 tarihli kanunun (JdL, 1961, no. 41, titre 215) 1. maddesine bkz.

(20) Batı literatüründe sosyal güvenlik kavramının hukuki terim olarak ilk defa 14-8-1935 tarihli Amerika Birleşik Devletleri'nin social security Act'ında kul-

Bu hususlar doktrinde geniş ölçüde münakaşa yapılmıştır. Polonya literatüründe bunları E. Modlinski «sosyal sigortanın temel hukuki sorunları» (21) isimli eserinde ele almıştır. Ben, burada, bazı konular üzerinde durmakla yetineceğim.

Önce şunu belirtelim ki, ekonomik sigorta ile sosyal sigorta arasındaki evvelce önemli sayılan bazı farklar, tamamen olmasa bile, önemlerinden çok şey kaybetmişlerdir.

Bir zamanlar, sosyal sigortada, yalnızca işçi sınıfına ya da -dahâ güzel bir ifadeyle- ücretlilere ve onların aile efradına ait olma gibi bir özellik görme söz konusuydu (22). Fakat sosyal sigorta ile teminat altına alınan şahıslar son yıllarda artmış ve halen işçi olmayan birçok şahıs da onun kapsamına girmiştir. Bugün için, Polonya'da, özel kanunları uyarınca, şunlar sigortanın himayesinden yararlanmaktadır: a) Küçük sanatkârlar (23), b) bir vekâlet ya da acenta mukavelesi uyarınca servis istasyonları ve gastronomik tesisler işletenler (24), c) turistik mahaller ve «karşılıklı sportif bahis» büroları işletenlerle turizm rehberleri (25), d) sosyalizasyona tabi sektörde kitabevi ve butik yönetiminde yetkili kılı-

nılmış olduğu savunulmaktadır. Bu iddianın isabetsizliği E. MODLINSKI tarafından «Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych» (problèmes juridiques fondamentaux des assurances sociales), Varsovie, Editions juridiques, 1968, s. 17 isimli eserde ispat edilmiştir. Bu eserin W. WARKALLO tarafından yapılan özeti için bkz. içinde: «Proca i Zabezpieczenie Społeczne» (travail et sécurité sociale), no. 1, 1969, s. 79 vd.

- (21) Bkz. E. MODLINSKI, op. cit. dipot: 20 ve orada atıf yapılanlar. Ayrıca bkz. aynı yazarın «La sécurité sociale - une idée ou une institution juridique?», Droit social, 1970, no. 3, s. 188 vd. J. PIOTROWSKI, «Zabezpieczenie społeczne problematyka i metody» (Sécurité sociale - Problèmes et méthodes), Varsovie 1966 isimli eserde, E. MODLINSKI'nin aksine, sosyalist sosyal sigortanın, bir sigorta durumunda olduğundan söz etmektedir.
- (22) Bu düşünceden hareket edilerek, 1951 yılında, uzun zamandanberi batı ve kuzey Polonya'da mevcudiyetini sürdüren ve «küçük ziraatçılar ve onların aile efradı»nın sosyal sigorta durumunda olan kaza sigortası kaldırılmıştır (2-8-1951 günlü kararname, JdL, no. 41, titre 313).
- (23) 29-3-1965 tarihli küçük sanatkârların sosyal sigortası hakkındaki kanun (JdL, no. 13, titre 90) uyarınca 1-7-1955'den beri mevcuttur; ancak bu kanun yerine, 8-6-1972 tarihinde, aynı isimli bir başka kanun yürürlüğe girmiştir. Bu sonuncu kanunun 65. maddesi sosyal sigortayı, «ziraat dışında ücret karşılığında faaliyet gösteren öteki şahısları» teminat altına alma suretiyle, işçilerin dışına taşımış bulunmaktadır.
- (24) 6-9-1966 tarihli Bakanlar Konseyi yönetmeliği (JdL, no. 40, titre 237).
- (25) 24-5-1968 tarihli Bakanlar Konseyi yönetmeliği (JdL, no. 13, titre 100).
- (26) 1-6-1969 tarihli Bakanlar Konseyi yönetmeliği (JdL, no. 10, titre 71).

nanlar (26), e) avukatlar (27), f) taksi çalıştıranlar (28), g) kendi adlarına açık denizde balıkçı teknesi çalıştıranlar (29) ve «ücretle çalışmayan» öteki sosyal gruplar.

Zirai nüfus da sosyal sigortadan faydalanır (sağlanan hizmetlerden tamamen ya da hiç olmazsa kısmen istifade suretiyle). Zirai istihsal kooperatiflerin üyeleri ile özel zirat işletmecileri de bu hizmetlerden yararlanmak hakkına sahiptir (30).

Sosyal sigortanın sağladığı himaye iş ilişkisinin çok ötesine uzanmıştır (31) ve bugün için aşağı yukarı bütün halkı kapsamına almaktadır.

Bu durum özel rejim (ekonomik şahıs sigortası) ile sosyal rejimdeki şahıs sigortalarının karşılıklı kapsamı arasındaki geleneksel farkı daha da azaltmış bulunmaktadır. Hatta, bugün için bu fark, iki tip sigortayı ayıran başlıca fark olarak telâkki edilmektedir (32).

Sosyal sigortada, sigortalıların, ihtiyarlık sigortası için, aldıkları ücretin %3'ü oranında kısmen ödemede bulunmaları sebebiyle primlerini asla bizzat tedavi etmediklerini ileri sürmek mümkün

- (27) 19-12-1963 tarihli kanun (JdL, no. 57, titre 309) ve Bakanlar Konseyi'nin 4-3-1964 tarihli yönetmeliği (JdL, no. 10, titre 62).
- (28) 20-3-1969 tarihli Bakanlar Konseyi yönetmeliği (JdL, no. 9, titre 66)
- (29) 8-1-1970 tarihli Bakanlar Konseyi yönetmeliği (JdL, no. 1, titre 4).
- (30) Zirai kooperatif üyeleri ile aile efradının sosyal sigortasına ilişkin 26-10-1971 tarihli kanun (JdL, no. 27, titre 255) ile sosyalizasyona tabi sağlık hizmetlerince zirai işletme işleten şahıslara arz edilecek sağlık hizmetlerine ilişkin 14-12-1971 tarihli (JdL, no. 37, titre 345) Sağlık Bakanlığı yönetmeliğinin §. 1/l'e bkz.
- (31) Burada, özel hükümler uyarınca, ihtiyarlık ödemeleri ile öteki ödemelerden, bir iş ilişkisi söz konusu olmaksızın, yararlanma hakkına sahip birçok sosyal grup bulunduğunu belirtmek uygun olacaktır: Millileştirilmiş muayyen tipteki işletme ve müesseselerin ve zirai işletmelerin eski malikleri ile bir kamu malının (C.c.Mad. 127) kurtarılması çalışmaları katılması sebebiyle 25-7-1969 tarihli İş ve Ücretler Komitesi Başkanlığı yönetmeliğinin (JdL, no. 23, titre 170) §. 4. öngörülen iş kazasına muadil bir kazaya maruz kalan şahıslar. Bununla beraber şunu da eklemek gerekir ki, ZUS tarafından yukarıda anılan bazı gruplar ve 12-8-1968 tarihli Bakanlar Konseyi yönetmeliği uyarınca askerler, milis görevlileri ile öteki şahıslar adına ihtiyarlık yardımı olarak yapılan nakdi ödemeler, devlet bütçesinden, ZUS tarafından yönetilen Emeklilik, Malüllük ve Yardımlaşma Fonuna sağlanan yardımlardan sağlanmaktadır (JdL, no. 31, titre 205, §. 1).
- (32) Birçok yazar yalnızca özel şahıs sigortalarının herkese açık olduğunu halbuki sosyal sigortanın halkın ancak bir kısmını kapsamına aldığını, mevcudiyetinin bir ücretli iş ilişkisine dayanmakta olduğunu ileri sürmektedir.

değildir (33). Öte yandan, kanun, istihdam edeni, personelini, P Z U nezdinde, masrafı kendine ait olmak üzere, gidip-gelme esnasındaki kaza tehlikesine karşı, bazı grup personeli de daha geniş kapsamlı olarak yine kazaya karşı sigortalamakla mükellef kılmıştır. İşe gidip gelme esnasındaki kazalara karşı yapılacak sigorta halinde özel şahıs sigorta mukavelesi akdetmeye girişme mükellefiyeti, bir iş ilişkisinin mevcudiyetine dayanmaktadır. Bu sebeple, primlerin sigortalılardan başkası tarafından ödenmesi, artık sosyal sigorta ile ekonomik sigorta arasında bir farkın bulunduğunu gösteren genel bir özellik durumunda değildir.

Günümüzde sosyal sigorta çok sınırlı fonları kapsamaktadır meselâ emeklilik, malûllük ve yardımlaşma fonu : 23.1.1968 tarihli kanun, JdL, no. 3, titre 7; 1966'dan beri, bazı halk grupları, küçük sanatkârlar ve diğerlerinin sosyal sigortası için ayrılmış iki fon (19.6.1965 tarihli Bakanlar Konseyi yönetmeliği, JdL. no. 26, titre 173 ve 28.12.1968 tarihli Bakanlar Konseyi yönetmeliği, JdL, no. 1, titre 2). Bu fonlar, yönetim ve devlet bütçesi ile ilişkiler yönünden özel hükümlere tabidir.

Şu ya da bu farkın giderilmesi, ekonomik şahıs sigortası ile sosyal sigorta arasında bir birliğin filizlenmekte olduğunun işareti sayılabilir (35).

- (33) Emeklilik, Malûllük ve Yardımlaşma Fonuna ilişkin 23-1-1968 tarihli kanunun 3/1. maddesi (JdL, no. 3, titre 7).
- (34) Sosyalizasyona tabi işletmelerde akdedilmiş bazı sigorta mukavelelerinin sona ermesine ilişkin 20-7-1968 tarihli Bakanlar Konseyi yönetmeliğinin §.5/1 ve §. 3/1'e bkz. (JdL, no. 32, titre 218).
- (35) Şahısların tedrici ekonomik yaklaşması bindokuzyüzkırların sonlarına doğru bazı yazarlarca ifade edilmişti; bkz. W. WARKALLO: «Tradycje ubezpieczeń osobowych w świetle aktualnych postulatów polityki społecznej» (le traditions de l'assurance de personnes vues sous le jour des postulats actuels de la politique sociale), Przegląd Ubezpieczeń Społecznych (Revue des Assurances sociales), no. 9, 1948, s. 278-291 ve E. GIEBARTOWSKI'nin eseri, «Ubezpieczenia społeczne w dobie przemian» (les assurances sociales dans une époque de changements) Varsovie 1948, s. 96- bu makalede zikredilmiştir. İki tip sigortada bir tek sosyal ve ekonomik amacın izlenmekte olduğu Z. BRZOZOWSKI tarafından «Ubezpieczenia społeczne i gospodarce jako instytucja prawna» (L'assurance sociale et les assurances économiques en tant qu'institution juridique) isimli tezde, Wiad. Ubezpiecz. Revue des Assurances), 1970, no. 6, s. 1-4, no. 7, s. 1-4, no. 8, s. 1-5, ileri sürülmüştür.

7. GRUP SİGORTASI: BİR MUTAVASSİT ŞEKİL

İki tür sigorta arasında bir gerçek yakınlaşma teşkil etmese bile en azından onları birbirinden ayıran duvarda bazı gediklerin açılmasında dikkate değer bir örnek olarak, hayat (36) ve kazaya karşı (37) grup sigortasının doğumu ve gelişmesi gösterilebilir.

Bunlar, istihdam edenlerce (işletmeler) personelleri yararına akdedilen, primleri daima istihdam edenlerce (ya da en azından işletmede) tahsil edilen ve sigortacıya (PZU) gönderilen sigortalardır. İşçilerin kollektif kaza sigortasında, primler, yalnızca istihdam edenlerce tahsil edilmekle kalmamakta aynı zamanda da onların özel fonlarından karşılanmıştır.

Aynı esas meselâ öğrenciler (PZU bu alanda okullar ve öteki eğitim kuruluşlarının işbirliğinden yararlanır), turistler ve sporcular (sigortacı ile işbirliğine girme görevi ilgili teşekküllerdedir) gibi işçiler dışındaki sosyal grupların kollektif sigortasında da vardır.

Özellikle işçilerin grup sigortasının kanun tarafından şahıs sigortasının bir özel şekli olarak tanındığı kollektif sigorta, sosyal ihtiyaçların karşılanmasında ferdi sigortaya nazaran çok daha ileri durumdadır.

Organizasyon konusunda özel şahıs sigortası ile sosyal sigorta arasında aşağı yukarı bir mutavassit şekil olan grup sigortası, bazı bakımlardan sosyal sigortaya benzemektedir (38).

- (36) Kollektif hayat sigortası, 1971'de, aşağı yukarı 8.5 milyon işçiyi kapsamakta ödenen primler ise hemen hemen 2,9 milyar, yapılan hizmetler de 2 milyar zloti tutmaktaydı. Kollektif sigortalar ile ancak 82.000 şahsı ilgilendiren ve 60. milyondan az bir prime ve 12 milyonluk bir ödemeye dayanan şahsi sigortalar kıyaslanırsa, bu sonuncuların önemini ikinci derecede olduğu, kendiliğinden ortaya çıkmış olur.
- (37) 1971 yılında kazalara karşı yapılan kollektif sigortalar 13 milyondan fazla işçiyi kapsamaktaydı. Gençlerin kollektif sigortası da aynı yılda 9 milyonu aşkın öğrenciyi içine almıştı. Bu rakamlar, bir önceki dipnotta zikredilenler gibi, PZU istatistiklerinden (Rapport de compte rendu de l'activité du PZU en 1971, Varsovie 1972, tablo 5 ve 7) alınmıştır.
- (38) Bu sorunlar geniş olarak şu eserde inceleme konusu yapılmıştır: W. WARKALLO: Assurance-vie et assurance sociale en Pologne, içinde: Life insurance law in international perspective, Stockholm 1967, s. 164-167. Ayrıca aynı yazarın şu eserine bkz. The respective roles of State and Employer in the provision for old age, The Oxford Colloquim, Oxford 1962, s. 95-105.

Denilebilir ki, kurulurken özel sigortaların bazı kavramlarını (39) ve organizasyon özelliklerini taklit eden sosyal sigorta, borcunu, ülkemizde vaktiyle «özel sigorta» ismi ile anılan-batıda esasen halâ geçerliğini sürdüren- ekonomik sigortaların sosyalizasyonu»a katılmakla, şimdi, ödemektedir.

Kollektif şahıs sigortası (grup sigortası) klâsik ekonomik şahıs sigortasının faaliyet alanı ile sosyal sigortanın faaliyet alanı arasındaki boşluğu doldurmaya başlamış bulunmaktadır.

İki çeşit şahıs sigortası (özel ve sosyal) arasındaki açık benzeş ile sıkı yakınlaşmanın sebeplerini böyle daha iyi şekilde kavramak mümkün olabilecektir.

8. SOSYAL SİGORTANIN ROLÜ

Sosyal sigorta, şahsiyet haklarında -ilk plânda hayat, sağlık ve çalışma yeteneği- zarar meydana getiren muayyen beklenmedik olaylar (40) sebebiyle zarar görenlere ödemelerde bulunmayı sağlayan ekonomik sigorta ile benzerlik halindedir. Bununla beraber, sosyal sigorta çok geniş bir alana hizmet götürmektedir. Bu hususu, yukarıda anılan riskler için yapılan ödemelerle mukayeseli bir inceleme yapıldığında, açıkça görmek mümkündür. Gerçekten 1970'de özel şahıs sigortaları için yapılan ödemelerin tutarı ancak 2,6 milyar zlotiyi geçtiği halde (41), aynı sene sosyal sigortadaki ödemeler 50 milyara yaklaşmaktaydı (42). Protez, ilaç, tıb-

- (39) Bu konuda bkz. H. MOELLER: Gemeinsame Grundbegriffe der Sozialund Privatversicherung, Festgabe für Roehrbein, Karlsruhe 1982; G. WANNAGAT: Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts, Tübingen 1965, s. 25 vd.
- (40) «Beklenmedik olay» ibaresi sosyal sigorta mevzuatında yer almıştır. Doktrinde ise durum aksinedir. Ölüm, hastalık, iş kazası, doğum (aile yardımlarına yol açtığından) beklenmedik olaylar arasındadır. Bu konuda bkz. W. WARKALLO ve arkadaşları, Les assurances patrimoniales., op. cit., s. 44 vd.
- (41) PZU, 1970 yılında, ihtiyari sigorta dallarında, kaza branşında 571 milyon ve hayat branşında ise 2080 milyon zloti ödeme yapmıştır. Bunlara trafik ve nakliye branşlarındaki mecburi sigortaya ilişkin (hukuki sorumlulukla ilgili ödemelere girmeyen) ödemelerle uçak kazalarında olduğu gibi kaza sigortası dolayısıyla WARTA tarafından yapılan ödemeler de eklenmelidir. Bu çeşit ödemeler pek yüksek miktarda olmayıp yüz milyon zlotiyi geçmemektedir.
- (42) ZUS, 1970'de, 50 milyar zlotilik ödemede bulunmuştur ki bunun 33,7 milyar zlotisi Emeklilik, Malûlluk ve Yardımlaşma Fonu ile ilgilidir. Küçük sanatkârlar Sosyal Sigortası Fonunun ödemeleri 338 milyon zloti ve «Bazı Halk Grupları Sosyal Sigorta Fonu»nun ödemeleri ise 49 milyon zloti tutmuştur. Bu rakamlarla 41 nolu dipnotta zikredilen rakamlar Annuaire Statistique

bi bakımlar gibi aynı yardımlar, bu rakamlara dahil değildir. Bu çeşit harcamalar Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca yönetilen sosyal tıbbi servisin bütçesinden yapılmaktadır (43). Bunlar, hemen hemen her zaman, işçilerle ailelerine yapılacak parasız bakım haklarıyla ilgilidir (44).

Sosyal sigorta, işçilerle ailelerini iş yeteneksizliğine (iş kazası ya da meslek hastalığı) ya da geçimi sağlama güçlüğü (aile desteğinin kaybı) vs. yol açabilen beklenmedik olayların doğumuna karşı korumak amacını taşıyan sosyo-ekonomik hizmetlerin bütünü olarak şüphesiz sosyal güvenliğin gerçekleştirilmesindeki en önemli araçlardan biri durumundadır (45). Bu durum, sosyal güvenliğin bu kendine has «teknik»inin, sosyal politikanın amaçlarına uyan hangi şekil altında olursa olsun, bir sigorta niteliği taşıyan organizasyon kavram ve tedbirlerini içermesine mani teşkil etmemektedir. Daha önce de ifade edildiği gibi, sosyal sigorta ex lege doğan bir şahıs sigortası olarak telâkki edilmektedir. Şahıs sigortası olarak sosyal sigorta modelinin hukuki yapısının elemanlarının belirgin hale getirilmesi yararlıdır, hatta gereklidir. Bu durum sosyal sigortanın spesifik karakterini ve insanların beklen-

des Finances, Varsovie 1971, s. 54-55'den alınmıştır. 1971'de sosyal sigortalar ile ilgili olarak yapılan nakdi ödemeler 57,8 milyar zloti idi. Bu miktar global işçi fonunun % 18'inden fazlasına tekabül etmektedir (1971'de 318,7 milyar zloti). Bkz. E. MADLIŃSKI: «Ubezpieczenia społeczne na tie przepisyw Konstytucji PRL z 1952 r.» (les assurances sociales dans l'optique des dispositions de la Constitution de la Rep. Pop. de Pologne de 1952), Varsovie 1972 (baskıda).

- (43) Bunlar 1970'de aşağıda yukarı 27 milyar zloti tutuyordu. Bkz. Annuaire Statistique des Finances, ed. op. cit, s. 50.
- (44) Tıbbi yardımın sorunları ZSALWA; Prawo pracy w zarzysie (le droit de travail), Varsovie 1971, özellikle s. 330-336 ve W. SZUBERT: Zarzys prawa pracy (Aperçu du droit de travail), Varsovie 1972, s. 289-307 tarafından ele alınıp incelenmiştir. Sonuncu eserde, haklı olarak, şu husus ifade edilmektedir: (..) Tıbbi servisler, organizasyon bakımından sigortadan ayrıdır. Onun alanı bir otonom sağlık servisinin alanıdır. Bununla beraber bu hizmetlerden yararlanan başlıca grubu, sigorta dolayısıyla işçilerle aileleri teşkil etmektedir (s. 29).
- (45) Sosyal güvenlik ile ilgili olarak bkz. J. PIOTROSKI: «Zabezpieczenie społeczne, problematyka i metody», daha önce dipnot: 21'de zikredilmiştir, s. 165 ve 261. Yazar, sosyal güvenliği, geniş biçimde «vatandaşları, sosyal bakımdan önemli sayılan temel ihtiyaçların giderilmeme tehlikesine karşı şı himaye için başvurulacak kamusal görev ve araçların bütünü» olarak telâkki etmektedir (s. 28-29). E. MODLIŃSKI (op. cit, s. 29-40), sosyal güvenliğin bu kadar geniş anlaşılmasına karşı, onun, eğitim, mesken ya da kamu hizmetleri, ücret ve vergi politikalarıyla ilgili sorunları da kapsama durumuna gireceğini ileri sürerek, karşı çıkmaktadır.

medik olaylara karşı himayesi konusunda en şumullü ve mükemmel teknik durumunda olması sebebiyle onun taşıdığı büyük önemi daha bariz biçimde gözler önüne sermektedir.

Ekonomik şahıs sigortasının sağladığı himaye, bundan böyle, onun tamamlayıcısı durumundaki sosyal sigortanın sağladığı himayeden ayrı olarak düşünölemeyecektir.

Sosyal sigortanın bu üstünlüğü kanunlar hiyerarşisinde de göze çarpmaktadır. Daha önce de belirtildiği üzere, yalnızca sosyal sigortaya ilişkin haklar anayasada açıkça öngörülmektedir.

Ekonomik sigortalar sosyal sigortayı tamamlama durumunda olduklarından, kanun koyucunun görevi, bunun mümkün olduğu kadar güzel bir şekilde yerine getirilmesini sağlamaktır.

* * *

Tarihi bakımdan yeni olan ve Batıda söz konusu olmayan yukarıdaki sorunlar dışında Polonya'daki teori ve uygulama, şüphesiz, kapitalist türdeki sigortanın aile sorunlarını da ele almalıdır. Bununla beraber, bu sorunların aynı biçimde düzenlenmesi bunların aynı görünüşte olmaları anlamına gelmez. Kalitesiz farklar mevcut olmayabilir, fakat kantitatif farklar her zaman mevcuttur.

Örnek olarak, sigortanın ve bir şahsa ya da mala zarar verenin hukuki sorumluluklarını ele alalım: Polonya'da, başka yerlerde de olduğu gibi, meselâ yol kazalarında, sigortacının garantisini üzerine aldığı ferdi mesuliyetin gerilemesinden söz edilmektedir.

Sigorta-hukuki sorumluluk ilişkisi hakkında bir yargıya varabilmek için, Polonya'da sigortacılık faaliyetinin kapitalist ülkelere nazaran genellikle dört defa daha ucuza mal olduğunu gözden uzak tutmamak gerekir (46).

Kalitatif olmaktan ziyade kantitatif karakter taşıyan bir başka fark da, Polonya'da devletin (yani hazinenin), hukuki sorumluluğun süjesi olarak oynamakta olduğu büyük rolle ilgilidir.

(46) Bkz. W. WARKALLO: Entwicklungsperspektiven der Versicherung und die Theorie des Schadenersatzrechts, Versicherungsrecht, 1972, fasikül: 29, S. 703-710.

Gerçekten, Medeni Kanun (Mad. 417-420) memurlarla millileştirilmiş işletmelerin elemanlarının üçüncü şahıslara verdikleri zararlar sebebiyle sıkı bir sorumluluk esası getirmiş bulunmaktadır.

Devlet bütçesince finanse edilen müesseselerin memurlarının sebep oldukları zararların aynı bütçeden ödenmesi, bu sebeple, çok ileri bir dağılımın ortaya çıkmasına yol açmış olmaktadır.

Polonya'da, öteki sosyalist ülkelerde olduğu gibi, sigorta ile teminat altına alınan zararlar, kapitalist rejimlerdeki sigortalardakine nazaran çok daha değişik niteliktedir. Sosyalist sigortanın gerçekten tarihi bakımdan yeni bir sigorta tipi teşkil ettiğinin bir başka delili de işte budur (47). Polonya'da sigortacılığın temel sorunları, kalitatif bakımdan olmasa bile kantitatif bakımdan, kapitalist sigortalarinkinden farklı bulunmaktadır.

(47) Bkz. A. DONATI: Contributi europei alla creazione del diritto delle assicurazioni e i compiti dell'AIDA, Atti del primo congresso internazionale di diritto delle assicurazioni, T. I, Milan 1963, s. 239.