

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN VATANDAŞLIĞA DAYALI AYRIMCILIK YASAĞI PERSPEKTİFİNDEN TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK MEVZUATINA BAKIŞ*

Zeynep GÜNDER**
Gamze AŞÇIOĞLU ÖZ***
Araştırma Makalesi

Öz

Roma Antlaşması müzakerelerinde, bireylerin sosyal güvenlik haklarını kaybetme olasılıklarının, serbest dolaşım hakkının kullanılması önünde ciddi bir engel olabileceği öngörülmüştür. Bu durum göz önünde bulundurularak, sosyal güvenlik hakkının korunması vatandaşlığa dayalı ayrımcılık yasağı çerçevesinde değerlendirilmiş ve Avrupa Birliği'nin ilk kapsamlı düzenlemesi olan sosyal güvenlik koordinasyon kuralları yürürlüğe girmiştir. Bu çalışmanın amacı Türkiye'de uygulanmakta olan zorunlu sosyal güvenlik düzenlemelerinin, Avrupa Birliği'nin vatandaşlığa dayalı ayrımcılık yasağı ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesidir. Bu kapsamda vatandaşlığa dayalı farklılık yaratan uygulamalara dikkat çekilmekte ve bugünden alternatif senaryoların tartışılmaya başlanması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Ayrımcılık Yasağı, Avrupa Birliği, Türkiye, Sosyal Güvenlik, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu*

* Bu çalışma, yazarlardan Zeynep GÜNDER'in Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Çalışmaları Bölümü'nde Doç.Dr. Gamze Öz danışmanlığında yürütüp tamamladığı "European Union Non-Discrimination Principle: Rereading Statutory Social Security Schemes in Turkey" başlıklı yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

** Sosyal Güvenlik Uzmanı, Sosyal Güvenlik Kurumu, E-posta: zgunder@sgk.gov.tr, ORCID: 0000-0003-2749-2722.

*** Doç. Dr., Orta Doğu Teknik Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, E-posta: agamze@metu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1384-0423.

Makalenin Gönderilme Tarihi: 08/10/2019 Kabul Edilme Tarihi: 17/11/2020

An Overview of Turkish Social Security Law in the Light of Non-discrimination Principle on the Grounds of Nationality in EU Law

Abstract

During the negotiations of the Treaty of Rome, it was foreseen that the probability of individuals losing their social security rights could be a serious obstacle before the exercise of free movement rights. Bearing this in mind, the protection of social security rights was evaluated in view the prohibition of discrimination on the grounds of nationality, and social security coordination rules came into force, as the first substantial regulation of the European Union. The purpose of this study is to assess statutory social security regulations applied in Turkey inside of the European Union non-discrimination principle on the grounds of nationality. The practices that generate differences on the grounds of nationality are pointed out, and it is concluded that alternative scenarios need to be considered soon.

Keywords: *Non-discrimination, European Union, Turkey, Social Security, Social Insurance and General Health Insurance Law No. 5510*

Giriş

Bu çalışmada Avrupa Birliği'nin (AB) vatandaşlığa dayalı ayrımcılık yasağı çerçevesinde Türkiye'de uygulanmakta olan sosyal güvenlik düzenlemelerinin değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Araştırmada üzerinde durulan önemli vurgulardan biri de evrensel hukuk ilkelerinden olan ayrımcılık yasağı ile sosyal güvenlik hakkının birlikte ele alınmış olmasıdır. Bu çerçevede, AB'nin vatandaşlığa dayalı ayrımcılık yasağı ilkesinin daha iyi anlaşılabilmesi bakımından Lizbon Antlaşmasının ilgili hükümleri, sosyal güvenlik alanına odaklanılarak ortaya konmuştur. Ayrıca AB'nde ikincil düzenlemeleri, Avrupa Adalet Divanı'nın (AAD) kararlarıyla yorumlanıp uygulandığından, sosyal güvenlik alanında vatandaşlığa dayalı ayrımcılık yasağını konu alan başlıca düzenlemelerden 883/2004/EC sayılı Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Koordinasyonu Tüzüğü de AAD kararları da dikkate alınarak açıklanmıştır.

İncelememizde Türkiye'de uygulanmakta olan biri sosyal sigortalar diğer üçü genel sağlık sigortasıyla ilgili olmak üzere dört alanda vatandaşlığa dayalı farklı uygulamalar olduğu tespit edilmiş ve bu konuların düzenleyiciler tarafından gözden geçirilmesi önerisi gündeme getirilmiştir.

Türkiye'nin AB serüveni 1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşmasıyla başlamış ve çalışanların hukuki durumunu iyileştirmeye yönelik pek çok adım atılmıştır. Bu çerçevede AB'ne uyum bakımından, çalışanların vatandaşlığa dayalı ayrımcılığının yasaklanması da bütünleşmenin temel bileşenlerinden biridir.¹ Bununla birlikte sosyal güvenlik hizmetlerine yönelik politikalar hayata geçirilirken ilgili önerilerin sosyal güvenlik sisteminin finansal olarak sürdürülebilirliğine olan olası etkileri de göz önünde tutulmalıdır. Zira sosyal güvenlik sistemlerindeki değişiklikler, geniş bir paydaş grubunu ilgilendirmekte ve devletlerin ekonomik koşullarında fiilen ve ileriye dönük olarak ciddi etkiler yaratmaktadır. Nitekim bu çalışmada yer verildiği üzere AB'nde de üye devletler ulusal ekonomik çıkarlarını ön planda tutmakta, sosyal güvenlik alanındaki değişikliklere karşı çekinceli bir tutum sergilemekte ve bu alanda ortak politikaların hayata geçirilebilmesi için oybirliği gerekmektedir.

Türk sosyal güvenlik sisteminde de vatandaşlığa dayalı farklı uygulamaların, Türkiye'nin rekabet avantajı ve sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliğiyle doğrudan ilişkili olduğu görülmüştür. Bu çerçevede yapılan tespitler; sistemin mali yapısına etkileri bakımından daha sonra yapılacak araştırmalara kaynaklık teşkil edebileceği gibi alternatif senaryolar bugünden tartışılmaya başlanabilir. Ayrıca sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğinin ve ülke ekonomisine etkilerinin; 2. İşçilerin Serbest Dolaşımı ve 19. Sosyal Politika ve İstihdam Fasılları müzakerelerinde göz önünde bulundurulması ve Birlik hukukuna uyumun ekonomik sorunlara neden olabileceğinin öngörülmesi, bu halde geçiş dönemi, geçici derogasyon veya ek yardım taleplerinin dikkate alınması önem arz etmektedir.

I. Ayrımcılık Yasağı ve Sosyal Güvenlik Hakkı

Geniş tanımıyla ayrımcılık, bir hukuk düzeninde iradi veya gayri iradi, icrai veya ihmali biçimde, eşit durumda olduğu düşünülen kişilere belirli bir hak veya yükümlülükle ilgili olarak, haklı bir neden olmaksızın eşit davranılmaması olarak ifade edilebilir.² Ayrımcılık yasağı ulusal hukuk

¹ İlke Göçmen ve O. Ersun Civan, "The Principle of Non-Discrimination on Grounds of Nationality with regard to Turkish Workers in the European Union and Union Workers in Turkey," içinde *Turkey's Integration into the European Union: Legal Dimension*, ed. Belgin Akçay ve Şebnem Akipek (USA: Lexington Books, 2013), 95-96.

² Melek O. Yüksel, *Karşılaştırmalı Hukuk Işığında Türk İş Hukukunda Kadın-Erkek Eşitliği*, (İstanbul: BETA Basım, 2000), 38; Nurşen Caniklioğlu, "Sosyal Hukukta Ayrımcılık Olarak Değerlendirilebilecek Düzenlemeler ve Mağduriyetin Giderilmesi için

düzenlerinde temel bir prensip olarak kabul edilir ve ulusal hukuk kuralları ile de hayata geçirilir.

Dünyada en önemli bütünleşme hareketi olarak görülen AB’nde de vatandaşlığa dayalı ayrımcılığın önlenmesine ilişkin düzenlemelerin³, köklü bir geçmişe sahip olduğu, ilk ortaya konulduğu yıllarda temel insan haklarının korunması amacıyla çok, ekonomik hedeflerin uzantısı olarak ortaya çıktığı bilinmektedir. Birliğin temelleri atılırken, ortak pazarın olmazsa olmazı olarak ifade edilen dört temel özgürlükten kişilerin serbest dolaşımı göz önüne alındığında, öncelikli başlıca konulardan birinin de vatandaşlığa dayalı ayrımcılığın yasaklanması olduğu görülecektir.

Kişilerin serbest dolaşımının uzantısı olarak, ayrımcılık yasağı gibi, serbest dolaşım sırasında karşılaşılabilecek riskleri minimize ederek bugünü ve yarını güvence altına alan, bireylerin başkasına muhtaç olmaksızın insan onuruna yakışır biçimde yaşamalarını garanti eden sosyal güvenlik hakkı da bir diğer temel insan hakkıdır. Buna karşın devletlerin ekonomik, sosyal ve kültürel yapılarındaki farklılıklar, sosyal güvenlik sistemlerini etkilediğinden hangi sosyal risklere karşı nasıl bir dayanışma içinde olunması gerektiği noktasında ortak bir yöntemin uygulanmadığı görülmektedir.⁴ Berghman da, devletlerin sosyal güvenlik sistemlerini tek bir kavramla açıklamanın imkansız olduğunu, hatta yapısal ve kültürel faktörler nedeniyle bir devlette farklı zamanlarda farklı sosyal güvenlik tanımlamalarına dahi rastlanabileceğine dikkat çekmiştir.⁵

Başvurulabilecek Yollar,” içinde *İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi 30. Yıl Armağanı*, (Ankara: TŞOF Plaka Matbaası, 2006), 650; Can A. Tuncay, “Çalışma İlişkilerinde İrk ve Etnik Kökene Dayalı Ayrımcılık,” içinde *Prof. Dr. Sarper Süzek’e Armağan*, (İstanbul: Beta Basım Yayım, 2011), 725; Ertuğrul Yuvalı, *İşçinin Kişisel Özellikleri Bakımından İşverenin Eşit Davranma Borcu*, (Ankara: Turhan, 2012), 84-85; Eda Manav, “2000/43, 2000/78, 2006/54 sayılı AB Direktifleri Çerçevesinde İş Hukukunda Ayrımcılıkla Mücadele ve Türkiye’deki Uygulamalar,” *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 15, (2014): 732-733; Faruk B. Mutlay, *Sosyal Sigorta Yardımlarına Hak Kazanma ve Eşitlik İlkesi*, (İstanbul: Beta Basım Yayım, 2015), 6-7.

³ 01/12/2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşmasıyla Avrupa Topluluğu’nun yerini “Avrupa Birliği” almıştır. Terim farklılıklarından kaynaklanan karışıklıkları önlemek amacıyla bu çalışmanın tamamında söz konusu bütünleşme hareketi için “Avrupa Birliği (AB)” terimi kullanılmıştır.

⁴ George Victor, *Social security: Beveridge and after*, 1. Baskı (London: Routledge and Kegan Paul, 1968), 5.

⁵ Jos Berghman, “Basic concepts of social security,” içinde *Social security in Europe: Miscellanea of the Erasmus programme of studies relating to social security in the EC*, ed. Danny Pieters (Brussels: Bruylant, 1991), 10-11.

Bu çalışma kapsamında Türkiye’de sosyal güvenlik sistemlerinin araçlarından biri olan sosyal sigorta yardımları, AB’nin vatandaşlığa dayalı ayrımcılık yasağı kapsamında incelenmiştir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (5510 sayılı Kanun)⁶ kapsamında sağlık, hastalık, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, analık, maluliyet ve ölüm yardımları düzenlenmiş, işsizlik yardımı da, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu (4447 sayılı Kanun)⁷ kapsamında ele alınmıştır.⁸

II. Vatandaşlığa Dayalı Ayrımcılık Yasağı Perspektifinden Sosyal Güvenlik Hakkı

A. Lizbon Antlaşması ve Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı Çerçevesinde

Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma (ABİHA) incelendiğinde vatandaşlığa dayalı ayrımcılığı yasaklayan ve vatandaşlara eşit muamele etme yükümlüğünü öngören pek çok hüküm yer almaktadır. Ancak ayrımcılık yasağının temelini oluşturan ABİHA’nın 18. maddesinde yer alan *“Bu Antlaşmaların uygulama alanı çerçevesinde ve Antlaşmalarda öngörülen belirli hükümlere halel gelmeksizin, uyrukluktan kaynaklanan nedenlerle yapılan her türlü ayrımcılık yasaktır.”* hükmü, 25/03/1957 yılında imzalanarak, 01/01/1958 tarihinde yürürlüğe giren Roma Antlaşmasında düzenlenmiş ve o tarihten bu yana neredeyse hiç değişmeden AB hukukunun temel ilkeleri arasında yer almıştır.

ABİHA’nın 18. maddesinde düzenlenen vatandaşlığa dayalı ayrımcılık yasağına ilave olarak sırasıyla;

- Uyuşu olmadığı bir üye devlette ikamet etseler dahi yerel seçimler ile Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçme ve seçilme haklarını kullanan AB vatandaşları (ABİHA 22. madde),

- Uyuşu olduğu üye devletin temsil edilmediği bir üçüncü ülkenin topraklarında, başka bir üye devletin diplomatik ve konsolosluk makamlarınca korunan AB vatandaşları (ABİHA 23. madde),

- Ortak Tarım Politikası uyarınca Birlik bünyesindeki üreticiler veya tüketiciler (ABİHA 40. madde),

⁶ 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 31/05/2006 tarihinde kabul edilerek, 16/06/2006 tarih ve 26200 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

⁷ 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 25/08/1999 tarihinde kabul edilerek, 08/09/1999 tarih ve 23810 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

⁸ Türkiye’de aile yardımına ilişkin genel bir düzenleme bulunmamaktadır.

- Başka bir üye devlette çalışanlar ile söz konusu üye devletin vatandaşlığına haiz çalışanlar (ABİHA 45. madde),
- Başka bir üye devlette iş kurma serbestisini kullananlar ile söz konusu üye devletin vatandaşlığına haiz olanlar (ABİHA 49. madde),
- Başka bir üye devlette hizmet sunanlar ile söz konusu üye devletin vatandaşlığına haiz hizmet sunanlar (ABİHA 56. ve 61. madde),
- Aynı malın, çıkış veya varış ülkesi fark etmeksizin, aynı güzergahı kullanan taşıyıcıları (ABİHA 95. madde) ve
- Başka bir üye devletten ithal edilen ürünlere uygulanan vergiler ile yerel benzer ürünlere uygulanan vergiler (ABİHA 110. madde) arasında vatandaşa dayalı ayrımcılık yasaklanmakta ve söz konusu alanlarda eşit muamele öngörülmektedir. İlgili düzenlemeler incelendiğinde, seçme ve seçilme hakları ile diplomatik korumaya ilişkin olanlar hariç, vatandaşlığa dayalı ayrımcılığın korunduğu alanlar daha ziyade ortak pazarın işleyişine yöneliktir.

Bu çalışmada Türkiye’de uygulanmakta olan zorunlu sosyal güvenlik düzenlemelerinin AB’nin vatandaşlığa dayalı ayrımcılık yasağı ilkesi kapsamında değerlendirilmesi amaçlandığından, işçilerin serbest dolaşım hakkının çerçevesini çizen ABİHA’nın 45. maddesinin daha ayrıntılı açıklanması gerekmektedir. ABİHA’nın 45. maddesi ikinci paragrafında yer alan “*İşçilerin serbest dolaşımı, üye devletlerin işçileri arasında istihdam, ücret ve diğer çalışma koşulları bakımından, uyrukluktan kaynaklanan nedenlerle yapılan her türlü ayrımcılığın kaldırılmasını gerektirir*” hükmü çerçevesinde bir örnek verilecek olursa, bir İtalyan vatandaşı Belçika’da çalışırken Belçika vatandaşlarına söz konusu ulusal mevzuat kapsamında ne gibi haklar sunuluyorsa, ayrımcılık yapılmaksızın İtalyan vatandaşının da söz konusu haklardan yararlanması güvence altına alınmalıdır. Hükmün lafzı incelendiğinde, vatandaşlığa dayalı ayrımcılığın yasaklandığı alanlar işaret edilirken “... *ve diğer çalışma koşulları*” ifadeleri kullanılarak, hakkın kapsamının genişletildiği dikkati çekmektedir. Bu şekilde yasa koyucunun esnek bir alan oluşturarak, vatandaşlığa dayalı ayrımcılığın önlenmesinde değişen ekonomik ve sosyal koşullara da uyumun sağlanmasını hedeflediği düşünülebilir. ABİHA’nın 46. maddesinde ise işçilerin serbest dolaşım hakkının güvence altına alınabilmesini sağlayacak ikincil düzenlemelerin kapsamı ve düzenlemenin çerçevesi belirlenmektedir. AB hukukunda serbest dolaşımının sağlanması ve ayrımcılığın yasaklanmasını içeren hükümler arasında bir diğer önemli düzenleme de ABİHA’nın 48. maddesinde yer almaktadır. ABİHA’nın 48. maddesi, özetle, serbest dolaşım hakkını kullanan

işçiler ile serbest meslek çalışanları ve onların aile bireylerinin sosyal güvenlik haklarının korunmasını gerektirmektedir.

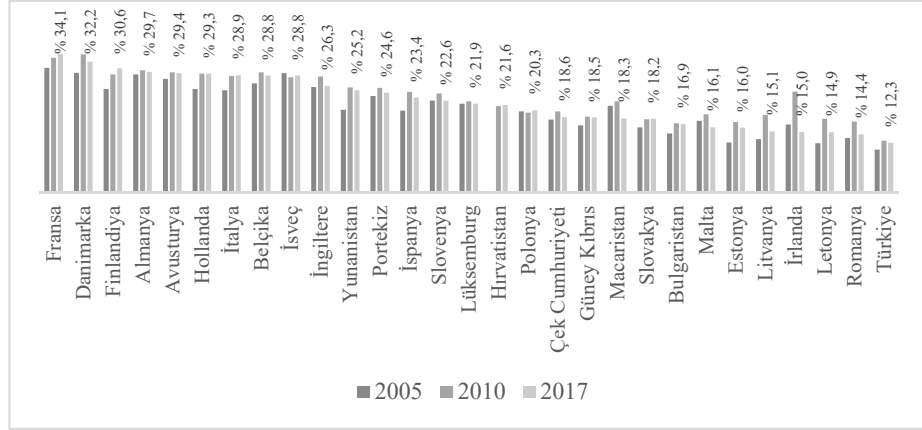
Bu çerçevede AB'nde vatandaşlığa dayalı ayrımcılık yasağının en çok serbest dolaşım hakkı çerçevesinde uygulama alanı bulduğu ifade edilebilir.⁹ Aksi halde serbest dolaşım haklarını kullananların, yaşlılık aylığı gibi uzun yıllar çalışmaları sonucunda kazandıkları sosyal güvenlik haklarını kaybetmeleri, telafisi mümkün olmayan sosyal sorunları da beraberinde getirebilecek ve serbest dolaşım hakkına yönelik bir duvar etkisi yaratabilecektir. Bu kapsamda 2018 yılı için AB nüfusunun yaklaşık olarak %3,6'sının serbest dolaşım hakkını kullandığına ilişkin veriler değerlendirildiğinde¹⁰, sosyal güvenlik hakkının korunmasına ilişkin düzenlemelerin Birlik içinde kişilerin serbest dolaşımının sağlanması için olmazsa olmaz hükümler olduğunu söylemek abartılı olmayacaktır. Bu noktada belirtilmelidir ki pek çok ortak politika alanından farklı olarak, sosyal güvenlik alanında düzenleme yapılabilmesi için üye devletler arasında tam bir uzlaşma aranmaktadır. Bunun da başlıca nedeni ise ülkelerin sosyal güvenlik harcamalarının ciddi boyutlara ulaşması ve serbest dolaşım ile daha da artabilecek sosyal güvenlik harcamalarının ulusal sistemlerin sürdürülebilirliğini olumsuz yönde etkileyerek, ülke ekonomilerini sıkıntıya sokabilme olasılığıdır.

Bu kapsamda, aşağıdaki Grafik 1'de EUROSTAT istatistiklerine göre AB'ne üye devletlerde ve Türkiye'de sosyal güvenlik harcamalarına yapılan toplam harcamaların, söz konusu ülkelerin gayri safi yurtiçi hasıla (GSYİH) içindeki oranına yer verilmiştir. Grafik incelendiğinde 2017 yılı için sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH içindeki oranı en düşük olan ilk üç ülke; Romanya (%14,4), Letonya (%14,9) ve İrlanda (%15,0) iken, en yüksek üç ülkenin Fransa (%34,1), Danimarka (%32,2), Finlandiya (%30,6) olduğu görülecektir. Diğer yandan aynı yıl için AB28 ortalaması ise %27,8 seviyesindedir. Türkiye'de ise 2017 yılında bu oran %12,3 düzeyinde gerçekleşmiştir. Buna ilave olarak, 2010 yılıyla karşılaştırıldığında, 2017 yılında Danimarka, Almanya, Avusturya, Belçika, İngiltere, Yunanistan, Portekiz, İspanya, Slovenya, Lüksemburg, Çek Cumhuriyeti, Güney Kıbrıs, Macaristan, Bulgaristan, Malta, Estonya, Litvanya, İrlanda, Letonya ve Romanya olmak üzere AB'ne üye devletlerin 20'sinde sosyal güvenlik

⁹ Frans Pennings, "Non-Discrimination on the Ground of Nationality in Social Security: What are the Consequences of the Accession of the EU to the ECHR," *Utrecht Law Review* 9, no 1 (2013): 119.

¹⁰ Elena Fries-Tersch et al., *2019 Annual Report on intra-EU Labour Mobility* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020), 17-19, Erişim Tarihi: Ağustos 9, 2020, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8242&furtherPubs=yes>.

harcamalarına yapılan toplam harcamaların, söz konusu ülkelerin GSYİH içindeki oranının azaldığı dikkat çekicidir.



Grafik 1. Sosyal Güvenlik Harcamaları, 2005, 2010, 2017 (% GSYİH)¹¹

Lizbon Antlaşmasının 48. maddesine eklenen ikinci paragrafta yer alan düzenleme gereğince, üye devletlerden herhangi biri sosyal güvenlik alanındaki tüzük taslağını, AB Konseyi'nde (dört ayı geçmemek koşuluyla) yeniden tartışılmak üzere askıya alınmasını sağlayabilmektedir.¹² Taslak AB Konseyi'nde tartışıldıktan sonra Konsey harekete geçmez veya Avrupa Komisyonu'ndan yeni bir öneri sunmasını isterse, önerinin ortadan kalkması söz konusu olabilmektedir. Sosyal güvenlik alanında ikincil düzenleme yapılabilmesi, Lizbon Antlaşmasında oybirliği şartına bağlandığından, oybirliği sağlanmadığında tasarı yasalasamayacak, kadük kalacaktır. Yeni düzenleme gereğince bir üye devletin bu hakkını kullanabilmesi, tüzük

¹¹ Hırvatistan için 2010 yılından önce veri bulunmamaktadır. Eurostat, Social protection expenditure statistics, spr_exp_sum, 2017. Erişim Tarihi: Ağustos 9, 2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

¹² ABİHA madde 48: "... Bir Konsey üyesi, birinci alt paragrafta belirtilen bir taslak yasama tasarrufunun, kendi sosyal güvenlik sisteminin, özellikle kapsamı, maliyeti veya mali yapısı olmak üzere, önemli veçhelerini veya bu sistemin mali dengesini etkileyebileceğini beyan ederse, meselenin Avrupa Birliği Zirvesi'ne götürülmesini talep edebilir. Bu durumda, olağan yasama usulü askıya alınır. Avrupa Birliği Zirvesi, meseleyi tartıştıktan sonra, askıya alınma tarihinden itibaren dört ay içinde; a) taslağı Konsey'e geri gönderir; bu durumda olağan yasama usulünün askıya alınması sona erer, veya b) harekete geçmez veya Komisyon'dan yeni bir öneri sunmasını ister; bu durumda ilk önerilen tasarruf kabul edilmemiş sayılır."

taslağının, ilgili ülkede uygulanmakta olan sosyal güvenlik sisteminin mali dengesini etkileyebileceğini gerekçelendirilmesine bağlanmıştır. Her ne kadar “beyan ederse” ifadesi ile geniş bir çerçeve çizilmiş olsa dahi, bu kapsamda harekete geçecek bir üye devletten ciddi kanıtlar sunmasının bekleneceği aşikardır.

Bu değişiklikleri, son yıllarda hem AB genelinde hem de özellikle İngiltere'nin 23/06/2016'da gerçekleştirdiği AB Referandumunda (Brexit Referandumu) serbest dolaşım hakkının üye devletlerin; istihdam piyasalarına, sosyal güvenlik sistemlerine ve dolayısıyla ekonomilerine getirdiği zararlara ilişkin tartışmalarla ilişkilendirmek de mümkündür. Örneğin 2016 yılında İngiltere'nin doğal nüfusunun 193.000 kişi, net göçünün ise 336.000 kişi artmıştır. Söz konusu göstergeye dayanılarak, serbest dolaşımın yüksek gelir düzeyine sahip ev sahibi ülkelere göçü tetiklediği ve ülkenin nüfusunu alışlagelmişten fazla arttırdığı değerlendirilmelerinde bulunmaktadır.¹³ Diğer yandan serbest dolaşım hakkı; vasıfsız işgücünün olduğu sektörlerde ücretleri baskılaması¹⁴, hatta ev sahibi ülkenin vatandaşlarının işsiz kalmasına sebep olması bakımından da eleştirilmektedir.¹⁵ Serbest dolaşımın savunucuları ise, bu hakkın AB'nin temel değeri olduğunu ve göçmen işçilerin ödemiş oldukları vergiler veya primler yoluyla üye devletlerin kamu maliyesine ilave katkıda bulduklarını iddia etmektedir.¹⁶ Buna ilave olarak göçmen nüfus artışının yerli nüfusun ücret ve istihdamına olan etkisine yönelik yapılan pek çok araştırmada, yaygın kanaatin aksine, nüfustaki göçmen oranı %10 oranında artsa dahi bunun ücretlerde en fazla %1 gibi önemli bir büyüklükte olmayan bir azalışa sebep olabileceği hesaplanmıştır. Sonuç olarak göçmenlerin ülke ekonomisine ve sosyal güvenlik sistemine olan olumlu veya olumsuz etkisi, göçmenlerin sayısından ziyade, ev sahibi ülkenin ekonomisi, istihdam yapısı

¹³ “Population estimates for the UK, England and Wales, Scotland and Northern Ireland: mid-2017,” UK Office for National Statistics, Erişim Tarihi: Ocak 10, 2020, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/bulletins/annualmidyearpopulationestimates/mid2017>.

¹⁴ Stephen Nickell ve Saleheen Jumana, *The impact of immigration on occupational wages: Evidence from Britain* (London: Bank of England Staff Working Paper No 574, 2015), 22, Erişim Tarihi: Ağustos 10, 2019, <https://www.bankofengland.co.uk/working-paper/2015/the-impact-of-immigration-on-occupational-wages-evidence-from-britain>.

¹⁵ George J. Borjas, “The labor demand curve is downward sloping: reexamining the impact of immigration on the labor market,” *Quarterly Journal of Economics* 118, no 4 (2003): 1370.

¹⁶ Christian Dustmann ve Frattini Tommaso, *The Fiscal Effects of Immigration to the UK* (London: CReAM Discussion Paper Series no 22/13, 2013), 26-29, Erişim Tarihi: Ağustos 10, 2019, http://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_22_13.pdf.

ile göçmenlerin vasıfları dikkate alınarak değerlendirilmesi gereken bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁷

Bunların dışında Lizbon Antlaşmasında konuyla ilgili üç yeniliğe değinmek de yerinde olacaktır. Bunlardan ilki Avrupa Birliği Antlaşmasının (ABA) ikinci maddesiyle gelen “değerler (values)” kavramına ilk defa birincil hukukta yer verilmesidir. “Ayrımcılık yapmama” ilkesinin söz konusu değerler içinde de sayılmış olması, Birliğin bu konudaki hassasiyetinin en önemli göstergesidir. ABA’nın pek çok hükmünde ve AB uygulamalarında Birlik değerlerinin korunması konusunda kararlılık açıkça görülmektedir. Bu açıdan yedinci maddeyi çalışmamızın konusu çerçevesinde yorumlayacak olursak, bir üye devletin ayrımcılıkla mücadeleye ilişkin değerleri ciddi ve sürekli biçimde ihlal ettiğinin, Konsey’de oybirliğiyle tespit edilmesi durumunda, ilgili devletin Konsey’deki oy hakları dahil, Antlaşmalardan kaynaklanan bazı haklarının askıya alınması söz konusu olabilecektir. Hatta söz konusu değerlere saygı göstermeyen ve geliştirme hususunda iradesi olmayan bir ülke, ABA’nın 49. maddesine göre Birliğe adaylık için başvuramayacaktır.¹⁸

ABA’nın üçüncü maddesinde de Birliğin amaçlarına yer verilirken kendi değerlerini ileriye götürmekteki kararlılığı bir kez daha vurgulanmıştır. Ayrıca üçüncü maddenin üçüncü paragrafında Birliğin ayrımcılıkla mücadele görevine ilk kez yer verilmiştir. Bu çerçevede Birliğin; sosyal dışlanma ve ayrımcılıkla mücadele edeceğini, sosyal adaleti, sosyal korumayı, kadın-erkek eşitliğini, nesiller arası dayanışmayı ve çocuk haklarının korunmasını destekleyeceğini taahhüt etmesi, ekonomik bir Birlik olma hedefinin gerilerde bırakıldığının, insan haklarını koruyan ve yücelten bir Birlik olma yolunda yeni bir dönemin başlatıldığının göstergelerindedir. Nitekim Lizbon Antlaşmasının ortaya koyduğu bir diğer gelişme, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı’nın, Birliğin birincil hukukunun ayrılmaz bir parçası haline gelmesidir.¹⁹ Şartın 21. maddesinin ikinci paragrafında, ABİHA’nın 18. maddesindeki hükümlere benzer bir şekilde, “*ABİHA ve ABA’nın uygulama alanı kapsamında ve Şartın özel hükümlerine aykırı olmamak şartıyla vatandaşlığa dayalı ayrımcılık yasaklanmıştır.*” düzenlemesine yer verilmiştir.

¹⁷ Rachel M. Friedberg ve Jennifer Hunt, “The impact of immigrants on host country wages, employment and growth,” *The Journal of Economic Perspectives* 9, no 2 (1995): 42.

¹⁸ Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, (New York: Cambridge University Press, 2010), 71.

¹⁹ ABA madde 6.

Tüm bu gelişmelere karşın Lizbon Antlaşmasıyla, başta temel haklar olmak üzere, vatandaşlığa dayalı ayrımcılık bakımından Birliğe yeni yetkiler sunulduğu yanılığına düşülmemelidir.²⁰ Öncelikle ABA'nın altıncı maddesi birinci paragrafında açıkça “*Şartta yer alan hükümler, Birliğin Antlaşmalar’da belirlenen yetkilerini hiçbir şekilde genişletmez.*” ifadelerine yer verildikten sonra temel hakların ve özgürlüklerin yorumlanması ve uygulanmasında Şartın genel hükümlerini içeren 51, 52, 53 ve 54. maddelerinin dikkate alınacağı düzenlenmiştir. Şartın genel hükümlerini içeren söz konusu maddelerinde özetle; Şart kapsamındaki haklar ile Birliğin yetkilerinin genişletilmediği yinelenmiş ve belki de en önemlisi Şartın, Birliğin kurum ve kuruluşlarına ve üye devletlere sadece Birlik hukukunun uygulandığı durumlarda hüküm doğurma imkanına sahip olduğu belirtilmiştir.²¹

Sonuç olarak temel hakların garanti altına alınmasında, çalışmamız kapsamında da vatandaşlığa dayalı ayrımcılığın yasaklanmasında Lizbon Antlaşması önemli gelişmeler sağlamış olsa da yukarıda açıklandığı gibi pratikte üye ülke vatandaşlarına yeni haklar sunulmamıştır. Özetle, AB hukukunda vatandaşlığa dayalı ayrımcılık yasağı, seçme ve seçilme hakkı ile diplomatik korumaya ilişkin kurallar dışındaki kapsamıyla daha ziyade ortak pazarın işleyişi ve korunmasına yöneliktir. Bununla birlikte söz konusu düzenlemeler, ayrımcılık başta olmak üzere temel hakların pekiştirilmesinde, daha somut ve görünür kılınmasında ve bu konuda AB'nin net bir duruşu olduğunun sergilenmesinde etkili olurken, AAD'nın kararlarında da önemli bir referans kaynağıdır.²²

B. 883/2004/EC sayılı Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Koordinasyonu Hakkında Tüzük Çerçevesinde

AB ayrımcılık ve eşitlik hukukunun gelişimine bakıldığında vatandaşlığa dayalı ayrımcılığı içeren ikincil düzenlemelerin öncelikle yürürlüğe konulduğu görülecektir. Hatta henüz Roma Antlaşması görüşmeleri yapılırken, işçilerin serbest dolaşımının teşviki için üye

²⁰ Engin Selçuk, “Lizbon Sonrası Avrupa Birliği'nin Yenilenen Temel Haklar Sorunsalı,” *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi* 22, no 1 (2014): 129.

²¹ Tobias Lock, “The EU and Human Rights,” *The Royal Society of Edinburgh: Enlightening the European Debate*, Haziran, 2016, 3, Erişim Tarihi: Ağustos 10, 2019, <https://www.rse.org.uk/wp-content/uploads/2016/11/Paper-10-FINAL-The-EU-and-Human-Rights.pdf>.

²² Case C-555/07 Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG. [2010] ECR I-00365; Case C-236/09 Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL and Others v. Conseil des ministres [2011] ECR I- 00773.

devletlerin sosyal güvenlik sistemlerini içeren bir düzenleme olmaksızın ortak bir pazarın kurulmasının mümkün olmadığı öngörülmüştür.²³ Bunun üzerine Antlaşmayı takip eden yılda, sosyal güvenlik koordinasyon kurallarını içeren 3/58 sayılı Tüzük yürürlüğe girmiş ve sosyal güvenlik sistemleri bakımından işçiler arasında vatandaşlığa dayalı ayrımcılık yasaklanmıştır. Bu hususta dikkat çekmek istediğimiz bir önemli nokta ise Birlik tarafından kullanılacak resmi dillerin belirlenmesini içeren 1/58 sayılı Tüzük ile AP üyelerinin pasaportlarının diplomatik pasaportlara eşdeğerliğinin kabul edilmesini içeren 2/58 sayılı Tüzükten hemen sonra sosyal güvenlik yardımları bakımından vatandaşlığa dayalı ayrımcılığı yasaklayan 3/58 sayılı Tüzükün kabul edilmesidir. Birliğin sosyal güvenlik hakkının korunmasında vatandaşlığa dayalı ayrımcılığı önlenmeye yönelik net duruşu, düzenlemenin tüzük biçiminde hazırlanmasından da anlaşılabilir. Zira AB hukukunda normlar hiyerarşisi açısından en üstte yer alan ve AB kanunları olarak nitelenen tüzükler, yayımlandığı tarih itibarıyla bütün hükümleriyle üye devletler açısından bağlayıcı olup, doğrudan iç hukuka aktarılması gereken düzenlemelerdir. Ayrıca tüzük yine AB hukukunun üstünlüğü ilkesi gereği ulusal düzenlemeler ile çatıştığında öncelikle uygulanması gereken normlar olduğundan²⁴ sosyal güvenlik hakkının korunmasında vatandaşlığa dayalı ayırım yasağının tüzükle getirilmiş olması hem üye devletlerin bu konudaki yaklaşımını hem de AB'nin bu konuya ilişkin kararlığına işaret eden önemli bir gösterge olarak değerlendirilebilir.

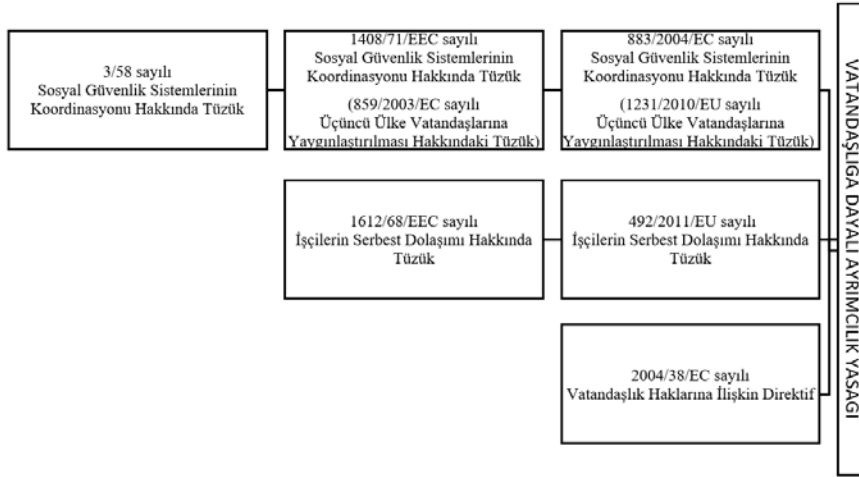
Ancak sosyal güvenlik sistemleri, sadece Birlik düzeyinde değil üye devletlerde de canlı ve değişime açık sistemlerdir. Sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamı, finansmanı, hak kazanım koşulları gibi farklı yapılarına ilave olarak, ekonomik değişiklikler, yeni istihdam türlerinin ortaya çıkışı, aile yapılarının değişmesi ve nüfusun yaşlanması gibi etkenler de üye devletlerin kendi sistemlerinde reformlara gitmelerine sebebiyet vermektedir. Tüm bu etkenlere AAD'nın kararları da eklendiğinde, yaklaşık 60 yıllık bir geçmişe sahip olan sosyal güvenlik koordinasyon kurallarının adaptasyonu kaçılmaz olmuştur. Diğer yandan, vatandaşlığa dayalı ayrımcılığın önlenmesi veya eşitliğin sağlanmasına yönelik ikincil düzenlemeler, sadece sosyal güvenlik alanıyla sınırlı değildir.

Şekil 1'de AB'nin vatandaşlığa dayalı ayrımcılığı yasaklayan ikincil kaynakları sunulmaktadır. Ancak çalışmamızın amaçları çerçevesinde aşağıda ayrıca zorunlu sosyal güvenlik uygulamalarında vatandaşlığa dayalı

²³ Jaan Paju, *The European Union and Social Security Law*, (Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017), 18.

²⁴ Enver Bozkurt, Mehmet Özcan ve Arif Köktaş, *Avrupa Birliği Hukuku*, (Ankara: Asil Yayınları, 2004), 145.

ayrımcılıktan koruma sağlayan 883/2004/EC sayılı Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Koordinasyonu Tüzüğüne de yer verilmiştir. Buna karşın konu bakımından bütünlük sağlaması amacıyla AB hukukunda vatandaşlığa dayalı ayrımcılığı yasaklayan ikincil kaynaklarının tamamı ekte (EK-1) özetlenmiştir.



Şekil 1. İkincil Kaynaklarda Vatandaşlığa Dayalı Ayrımcılık Yasağının Gelişimi²⁵

Öncelikle ifade etmek gerekirse 883/2004/EC sayılı Tüzük; koordinasyon yöntemiyle üye devletler arasında işbirliğine imkan verirken, üye devletlerin sigortalılığın kapsamı, sistemin finansmanı, yardımlara erişim şartları ve tutarları gibi düzenlemelerini *yetki ikamesi ilkesi (subsidiarity)* çerçevesinde özgürce belirlemelerine imkan vermektedir. 883/2004/EC sayılı Tüzük yer bakımından AB'ne üye devletler ile Norveç, İzlanda, Lihtenştayn ve İsviçre dahil bugün 32 Avrupa ülkesini kapsamaktadır. Tüzük kişi bakımından ise AB vatandaşlarına, Norveç, İzlanda, Lihtenştayn ve İsviçre vatandaşlarına, üye devletlerin topraklarında ikamet eden mülteciler ile vatansız kişilere ve uyruklarına bakılmaksızın

²⁵ Şekil-1 yazarlardan Zeynep Günder'in "European Union Non-Discrimination Principle: Rereading Statutory Social Security Schemes in Turkey" başlıklı yüksek lisans tez çalışmasında yer alan Tablo'nun bu çalışma için Türkçeye çevrilmiş halidir. İngilizcesi veya Türkçesinin kısmen veya tamamen başka çalışmalarda kullanılması halinde usulüne uygun olarak söz konusu çalışmaya atıf yapılması gerekmektedir (Zeynep Günder, "European Union Non-Discrimination Principle: Rereading Statutory Social Security Schemes in Turkey" (Yüksek Lisans Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, 2019), 80.

bunların aile fertleri ile hak sahiplerine uygulanmaktadır. Ayrıca, 883/2004/EC sayılı Tüzüğü yaygınlaştıran 1231/2010/EU sayılı Tüzük ile üye devletlerde²⁶ yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının da koordinasyon kuralları çerçevesinde korunabilmesine imkan sağlandığı eklenmelidir. Dolayısıyla birden fazla AB üye devlette çalışan Türk işçilerinin sosyal güvenlik haklarına ilişkin de 883/2004/EC sayılı Tüzük uygulanacaktır.

883/2004/EC sayılı Tüzüğün kapsamına ilişkin üçüncü maddesi incelendiğinde, ILO'nun 102 sayılı Sosyal Güvenlik Asgari Standartlar Sözleşmesi esas alınarak kapalı bir liste oluşturma yönteminin benimsendiği görülebilir. Buna göre üye devletlerin düzenlemeleri gereği sosyal güvenlik kollarınca sunulan; hastalık yardımları, analık ve eşdeğer babalık yardımları, maluliyet yardımları, yaşlılık yardımları, ölüm yardımları, iş kazası ve meslek hastalığı yardımları, cenaze ödenekleri, işsizlik yardımları, erken emeklilik yardımları ve aile yardımları koordinasyon kurallarına tabidir. Diğer yandan Tüzük, sosyal ve medikal hizmetler (kişilerin gelirlerine bağlı olarak sunulan eğitim veya kira yardımları gibi) ile bir üye devletin kişilere verilen zararlar için yükümlülük üstlendiği; savaş ve askeri hareket mağdurlarına veya suç, suikast ya da terör eylemlerinin mağdurlarına veya üye devletlerin kurumlarının görevlerini yerine getirirken neden oldukları zarardan mağdur olanlara veya siyasi ya da dini nedenlerden dolayı dezavantajlı duruma düşenlere sunulan tazminat niteliğindeki yardımları içermemektedir.

Hiç şüphesiz sosyal güvenlik koordinasyon kurallarının en güçlü yönü, vatandaşlığa dayalı ayrımcılık yasağının esasını oluşturan eşit davranma (muamele) ilkesine ilave olarak; yardımların, gelir, olay veya durumlarda eşit davranma, uygulanabilir mevzuatın belirlenmesi, sigorta sürelerinin birleştirilmesi ve yardımların ihracı olmak üzere beş temel ilkesidir.

Eşit davranma (muamele) ilkesi, göçmen işçilere ve aile bireylerine üye devletlerin ulusal düzenlemelerince sosyal sigortalar yardımları sunulurken veya yükümlülükleri belirlenirken, vatandaşlığa dayalı ayırım yapılmaması ve buldukları üye devletin uyruklarıyla eşit muamele edilmesi anlamına gelmektedir.²⁷ Bu çerçevede vatandaşlığa dayalı ayrımcılık yasağı sadece doğrudan değil dolaylı ayrımcılık yasağını da içermektedir. Doğrudan vatandaşlığa dayalı ayrımcılık yasağı kapsamında, ulusal düzenlemelerde

²⁶ Danimarka ve İngiltere 1231/2010/EU sayılı Tüzüğe katılmayı uygun bulmamıştır. Ancak 1408/71/EEC sayılı Tüzüğü üçüncü ülke vatandaşlarına yaygınlaştıran 859/2003/EC sayılı Tüzük, İngiltere'de yaşayan üçüncü ülke vatandaşları için hala geçerlidir.

²⁷ 883/2004/EC sayılı Tüzük madde 4.

göçmen işçilerin açıkça farklı bir muameleye tabi tutulmasına neden olan hükümler yasaklanmıştır. Bununla birlikte ulusal düzenlemelerde eşit gibi gözükse ancak göçmen işçiler için gerçekleştirilmesi üye devlet vatandaşlarına göre daha zor olan şartların (ikamet gibi) öngörülmesi de vatandaşlığa dayalı dolaylı ayrımcılık çerçevesinde değerlendirilerek yasaklanmıştır.²⁸ Örneğin İrlanda vatandaşı olan ve İngiltere'de çalışan *O'Flynn*, ölümü üzerine oğlunun anavatanı olan İrlanda'da gömülmesini istemiş ve cenaze masrafları için başvuruda bulunmuştur. İlgili kurum, ancak İngiltere'de yapılacak cenaze masrafları için ödeme yapılabileceğini belirterek, talebi reddetmiştir. Uyuşmazlık AAD'na taşındığında, ilgili kural kişiler bakımından uygulanmasında vatandaşlığa dayalı bir ayırım içermese de, söz konusu yardımdan ulusal işçiler rahatlıkla yararlanabilirken göçmen işçilerin olumsuz etkilenme olasılığının dolaylı ayrımcılığa sebebiyet verdiği, dolayısıyla İngiltere'de gömülme şartının Birlik hukukuna aykırı olduğu ifade edilmiştir.²⁹

Diğer yandan AAD'nın *Fracas* kararında, İtalyan vatandaşı olan ve yıllarca Belçika'da ikamet eden *Fracas*, Belçika sosyal güvenlik yasaları uyarınca çalışanların özürlü çocukları için sunulan sakatlık yardımı talebinde bulunmuştur. İlgili kurum *Fracas*'ın oğlunun işçi statüsünde olmadığını değerlendirerek, hem Belçika vatandaşı olan küçüğün Tüzükten yararlanamayacağını hem de 20 yaşından sonra en az 15 yıl Belçika'da ikamet etmediği gerekçelerini öne sürerek, özürlü yardımı talebini reddetmiştir. AAD, ilgili Tüzüğün kapsamıyla eşit davranma ilkesine ilişkin hükümlerin birlikte okunması gerektiğini ve vatandaşlığa dayalı ayrımcılık yasağının sadece çalışanları değil aile bireylerini de içerdiğini belirtmiştir. Buna ilave olarak ikamet şartının aranmasının, gerek göçmen çalışanları gerekse aile bireylerini üye devletlerin uyuşmasına sahip kişilere göre daha dezavantajlı konuma düşürebileceği ve Tüzüğün gerekçesinde belirtilen serbest dolaşım hakkını engelleyebileceğini karara bağlamıştır.³⁰

Son olarak AAD'nın, İtalya ile İsviçre Konfederasyonu arasında imzalanan sosyal güvenlik anlaşması gereği İtalyan vatandaşlarının her iki

²⁸ Doğrudan ve dolaylı ayrımcılık hakkında detaylı bilgi için bakınız: Kübra D Yenisey, "Kadın Erkek Eşitliği Bakımından Türk İş Hukuku'nun Avrupa Birliği Hukuku ile Olası Uyum Sorunları," *Kamu-İş, Yargıç Dr. Aydın Özkul'a Armağan* 6, no 4 (2002): 43-45; Gaye B Yıldız, *İşverenin Eşit İşlem Yapma Borcu*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2008), 73-78; Levent Korkut, *Ayrımcılık Karşıtı Hukuk*, (Ankara: İnsan Hakları Gündemi Derneği Yayını, 2009), 45-47; İdil I. Gül et al., *Ayrımcılık Yasağı: Kavram, Hukuk, İzleme ve Belgeleme*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011), 13-16; Mutlay, *Sosyal Sigorta Yardımlarına Hak Kazanma*, 25-33.

²⁹ Case C-237/94 John O'Flynn v. Adjudication Officer [1996] ECR I-02617.

³⁰ Case C-7/75 Mr. and Mrs. Fracas v. Belgian State [1975] ECR I- 679.

ülkede geçen sigortalılık süreleri birleştirilirken, Fransız vatandaşı olması sebebiyle anlaşma hükümlerinden yararlanamayarak İtalyan yaşlılık aylığına hak kazanamayan *Gattardo* kararında, üye devletlerin sadece ulusal sosyal güvenlik düzenlemeleri değil bununla birlikte AB'ne üye olmayan devletler ile yaptıkları ikili sosyal güvenlik anlaşmalarında da eşitlik ilkesinin gözetilmesi gerektiğine hükmedilmiştir.³¹ Bunun üzerine 2002 yılından sonra üye devletlerce ikili sosyal güvenlik anlaşmaları, gözden geçirilmeye başlanmıştır.³²

AAD'nın kararlarıyla vatandaşlığa dayalı eşitlik ilkesinin çerçevesi netleşirken, 883/2004/EC sayılı Tüzüğün *yardımlar, gelir, olaylar veya durumlarda eşit davranma ilkesini* içeren yeni düzenlemesi, eşitlik ilkesini daha da güçlendirmiştir.³³ Söz konusu ilke, örneğin bir üye devletin ulusal mevzuatı gereği askerlik hizmeti kapsamında geçirilen süreler toplam sigortalılık süresinde değerlendirilerek yaşlılık aylığının daha az sigortalılık süresi veya daha düşük yaş koşuluyla sunulmasına imkan veriyorsa, yaşlılık aylığını sunacak üye devlet tarafından başka bir üye devlet topraklarında geçirilen benzer sürelerin dikkate alınması anlamına gelmektedir. Veya bir yardıma başvurabilmek için yaşlılık aylığına hak kazanılmış olunması gerekiyorsa, yaşlılık aylığı başka bir üye devletten ödeniyorsa dahi söz konusu yardımın ilgili devlet tarafından sunulmasını gerektirmektedir. Esasında yardımlar, gelir, olaylar veya durumlarda eşit davranma ilkesi yeni bir kavram olmayıp, vatandaşlığa dayalı ayrımcılığın önlenmesi için yine AAD'nın pek çok kararından esinlenilerek, 883/2004/EC sayılı Tüzüğe eklenmiştir.

Söz konusu kararlardan ilki *Paraschi* davasına ilişkindir. Yunan vatandaşı olan Paraschi, Almanya'da çalışırken hastalanmış ve iş göremez duruma gelmiştir. Bunun üzerine Yunanistan'a dönen Paraschi, daha sonra Almanya'dan maluliyet aylığı talebinde bulunmuştur. Ancak Almanya'da maluliyet aylığına hak kazanma koşullarında yapılan değişiklik gereği maluliyetin ortaya çıkmasından önceki 60 ay içinde en az 36 ay prim ödeme şartının yerine getirilmediği belirtilerek, talebi reddedilmiştir. Paraschi, ilgili düzenleme kapsamında 60 aylık sürenin, işsizlikte veya

³¹ Case C-55/00 Elide Gottardo v. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) [2002] ECR I-413.

³² Grega Strban, *Social security coordination for non-EU countries in South and Eastern Europe: a legal analysis* (Budapest: ILO, 2012), 7-10.

³³ Dalila Ghailani et al, *Scope of the coordination system in the pension field* (Brussels: European Social Observatory Deliverable, 2011), 11-20, Erişim Tarihi: Ağustos 10, 2019, http://www.ose.be/files/publication/2011/OSE_2011_ScopeCoordinationPensionField_FinalReport.pdf.

hastalıkta geçirilen süreler ilave edilerek uzatılabildiğine dikkat çekerek, Yunanistan'da geçirdiği söz konusu sürelerin dikkate alınması gerektiğini iddia etmiştir. AAD kararında; hak kazanım koşullarını zorlaştırırsa dahi üye devletlerin sosyal güvenlik mevzuatında yaptıkları değişikliklere Birlik hukukunun müdahale yetkisinin bulunmadığına, ancak göçmen işçilerin hastalanması veya işsiz kalması durumunda ana vatanlarına dönme eğilimde olabileceklerine, bu sebeple düzenleme gereği referans süresi belli şartlar altında uzatılabildiğinden, başka bir üye devlette geçen benzer sürelerin de dikkate alınması gerektiğine hükmederek, vatandaşlığa dayalı ayrımcılığın önlenmesine yeni bir boyut daha kazandırmıştır.³⁴

Sosyal güvenlik koordinasyon kuralları gereği vatandaşlığa dayalı eşitliği koruyan bir başka ilke ise *uygulanabilir mevzuatın belirlenmesi ilkesidir*. Söz konusu ilke, bir kimsenin hak ve yükümlülükleri bakımından ancak tek bir üye devletin sosyal güvenlik mevzuatına tabi olması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bir kimse kariyer hayatı boyunca dört farklı üye devlette çalışsa dahi, herhangi bir zaman diliminde kendisine sadece tek bir üye devletin mevzuatı uygulanabilecektir. Böylelikle göçmen işçilerin birden fazla devlete prim ödeyerek aynen vergilemede olduğu gibi çifte prim ödemesinin önüne geçilmektedir.³⁵ Söz konusu ilkeye göre genel kural; aktif kimselerin çalıştıkları üye devletin mevzuatına (*lex loci laboris*), pasif kimselerin ise ikamet ettikleri üye devletin (*lex loci domicilii*) mevzuatına tabi olmasıdır.³⁶

Geriye kalan sigorta sürelerinin birleştirilmesi ve yardımların ihracı ilkeleri sosyal güvenlik hakkının korunmasında eşitlik ilkesinin tamamlayıcısı niteliğindedir. Bu kapsamda *sigorta sürelerinin birleştirilmesi ilkesi* bir üye devletin düzenlemeleri gereği bir yardıma hak kazanılması veya ödenme süresi; düzenlemenin kapsamı, zorunlu veya isteğe bağlı bir sigortaya giriş ile muafiyetlerde, istihdam, bağımsız çalışma ya da ikamet gibi sigortalılık sürelerine bağlanmış ise başka bir üye devlette tamamlanan söz konusu sürelerin, ilgili üye devletin topraklarında tamamlanmış süreler olarak dikkate alınması anlamına gelmektedir.³⁷ Örneğin Almanya mevzuatı gereği yasal yaşlılık aylığına hak kazanmak için 45 yıl prim ödemek

³⁴ Case C-349/87 Elissavet Paraschi v. Landesversicherungsanstalt Württemberg [1991] ECR I-04501.

³⁵ Nicola Rogers ve Rick Scannell, *Free movement of persons in the enlarged European Union*, (London: Sweet and Maxwell, 2005), 220.

³⁶ 883/2004/EC sayılı Tüzük madde 11-16. Ayrıca genel kuralın dışına beş istisnai grup bulunmaktadır. Bunlar; başka bir üye devlette en çok 24 ay süre görevle gönderilen işçiler, iki veya daha fazla üye devlette ekonomik faaliyeti bulunan kişiler, kamu görevlileri, işsiz sınır işçileri ve gemi adamları.

³⁷ 883/2004/EC sayılı Tüzük madde 6.

gerektiğinde, İngiltere’de geçirilen 20 yıllık sigortalılık süresiyle Almanya topraklarında geçirilmiş süreler toplanarak, yaşlılık aylığına hak kazanma koşulları değerlendirilmektedir. Özellikle yaşlılık, maluliyet ve ölüm yardımları gibi uzun süreli sigortalılık süresi şartı aranan yardımlarda sigorta sürelerinin birleştirilmesi ilkesi, ulusal mevzuatların sürelerle ilişkin sınırlayıcı etkilerini ortadan kaldırması bakımından hayati öneme sahiptir.

Hiç şüphesiz bir kimsenin yardıma hak kazandığı tespit edildikten sonra yardım tutarının hangi üye devlet tarafından ödeneceği sorusunun cevaplanması gerekmektedir. Koordinasyon kuralları gereği üye devletlerin bu kapsamdaki yükümlülüklerini belirlemek üzere öncelikle, yaşlılık aylığını bağlayacak üye devlet tarafından tüm üye devletlerde geçirilen sigortalılık süreleri ve gelirleri dikkate alınarak, teorik bir aylık hesaplanmaktadır. Ardından teorik aylık baz alınarak üye devletlerde geçirilen sürelerle orantılanmakta ve her bir üye devlet kendi ulusal sistemine düşen kısmi aylığı sigortalıya ödemektedir.

Son olarak sigortalının aylığının ödenmesi için herhangi bir üye devlette ikamet etmesinin zorunlu olup olmayacağı akla gelebilir. Bunun en önemli nedeni ise üye devletlerin bütçesinden yapılan ödemelerin, ekonomik kayba sebebiyet vermemesi amacıyla üye devlet topraklarında harcanması yönündeki iradedir. İşte bu kapsamda da koordinasyon kurallarından *yardımların ihracı ilkesi* işlerlik kazanmaktadır.³⁸ Söz konusu ilke gereği üye devletlerin kurumlarınca yapılan nakdi sigorta yardımlarının, sigortalının veya ailesinin başka bir üye devlette ikamet ettiği gerekçesiyle azaltılması, değiştirilmesi, durdurulması veya iptali mümkün değildir. Ancak işsizlik yardımlarında, yardımların ihracı ilkesi üç ayla sınırlandırılıp, belli şartlar altında altı aya kadar uzatılabilir.

883/2004/EC sayılı Tüzüğe ilişkin değişiklikler, üye devletlerce, ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin ülkenin mali yapısına etkileri göz önünde bulundurularak yakından takip edilmektedir. Ayrıca AAD’nın sosyal güvenlik alanında vermiş olduğu yeni kararlar da mevcut kuralların yeniden gözden geçirilmesine sebebiyet vermektedir. Bu kapsamda Komisyon tarafından 2016 yılında koordinasyon kurallarının daha modern ve basit bir yapıya kavuşturulması ve üye devletler arasında sosyal güvenlik harcamalarının daha adaletli bir biçimde dağılımının sağlanması amacıyla 883/2004/EC sayılı Tüzüğün değiştirilmesine yönelik yeni bir öneri sunulmuş olup, taslak üzerinde müzakereler devam etmektedir.³⁹ Yeni

³⁸ 883/2004/EC sayılı Tüzük madde 7.

³⁹ European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation 883/2004/EC on the coordination of social security systems

tasarıda özetle; ekonomik olarak aktif olmayan AB vatandaşlarının yardımlara erişimini kısıtlayan koşulların açıklığa kavuşturulması, daha tutarlı bir düzenlemeye gidilmesi amacıyla halihazırda hastalık yardımları başlığı altında düzenlenen uzun süreli bakım yardımlarının ayrı bir bölümde ele alınması, sınır işçilerine yönelik işsizlik yardımlarının koordinasyonunun gözden geçirilmesi, işsizlik yardımlarının ihracının üç aydan altı aya çıkarılması, işsizlik yardımlarına hak kazanımda farklı üye devletlerde geçen sigortalılık sürelerinin birleştirilmesi ve gelir niteliğinde sunulan çocuk bakım yardımına yönelik yeni hükümlere yer verilmesi konularına odaklanılmaktadır.

C. 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı Çerçevesinde

Bilindiği gibi 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan Ankara Anlaşması, Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki iş birliğinin çerçevesini oluşturmuştur. Bu çalışmada da Türk işçilerinin sosyal güvenlik haklarını ilgilendirmesi bakımından, Ankara Antlaşmasının eki Katma Protokol'ün 39. Maddesine dayanılarak hazırlanan, Avrupa Topluluklarına Üye Devletlerin Türk İşçileri ve Aile Bireylerine Uyguladıkları Sosyal Güvenlik Programlarına ilişkin 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararına yer vermek gerekmektedir.⁴⁰

3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı kişi bakımından bir veya birden fazla üye devletin mevzuatına tabi olan Türk işçilerini, onların üye devletlerde ikamet eden aile bireylerini ve hak sahiplerini kapsamaktadır. Bu çerçevede 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının 883/2004/EC sayılı Tüzükten ön önemli farklılığı, Kararı imzalayan taraf devletlerin vatandaşlığına haiz işçilerin tamamını değil sadece Türk işçileri kapsamına almasıdır. Bunun yanı sıra 3/80 sayılı Kararın maddi kapsamında üye devletlerin zorunlu sosyal güvenlik düzenlemeleri uyarınca sunulan; hastalık, analık, maluliyet, yaşlılık, ölüm, iş kazası ve meslek hastalığı yardımları, cenaze ödenekleri, işsizlik yardımları ve aile yardımları sayılmıştır. Dolayısıyla, her ne kadar 883/2004/EC sayılı Tüzüğün kapsamına eşdeğer babalık yardımları ile erken emeklilik yardımları girse de 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararında söz konusu yardımların koordinasyonu öngörülmemiştir. Muhtemeldir ki babalık yardımlarının ve

and Regulation 987/2009/EC laying down the procedure for implementing Regulation 883/2004/EC," COM(2016) 815 final. Brussels.

⁴⁰ Türkiye-AB Ortaklık hukuku bakımından Türk işçilerini ilgilendiren ayrımcılık yasağına ilişkin hükümler; Ankara Anlaşmasının dokuzuncu, Katma Protokolün 37. ve 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının onuncu maddesinde yer almaktadır. Detay için bkz. Göçmen ve Civan, "The Principle of Non-Discrimination," 96-109.

erken emeklilik yardımlarının kapsama alınmamasının altında yatan sebep, Kararın imzalandığı dönemde söz konusu yardımların henüz ulusal sosyal güvenlik sistemlerinde olgunlaşmamış olmasıdır.⁴¹ Bununla birlikte 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı kapsamına alınan yardımların tanımlarında, uygulanabilir mevzuatın belirlenmesinde ve yardımların koordinasyonunda, 1408/71/EEC sayılı Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Koordinasyonu Hakkında Tüzüğe atıf yapıldığı dikkati çekecektir.⁴²

Konumuz özelinde ise 3/80 sayılı Kararın üçüncü maddesi birinci paragrafında eşit davranma (muamele) ilkesine yer verildiği görülecektir. Söz konusu ilke gereği üye devletlerde ikamet eden Türk işçilerine, onların aile bireylerine ve hak sahiplerinde ikamet ettikleri üye devletlerin vatandaşları ile eşit muamele edilmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra 3/80 sayılı Kararda yardımların ihracı ilkesine de yer verilmiştir. Bu çerçevede Kararın kapsamına aldığı kişilerin bir veya birden fazla üye devletten hak kazandıkları nakdi yardımlar, başka bir üye devlette veya Türkiye’de ikamet ettikleri gerekçesiyle azaltılamaz, değiştirilemez, durdurulamaz veya iptali edilemez. Bu noktada da 883/2004/EC sayılı Tüzükten farklı olarak 3/80 sayılı Kararda yardımların ihracı ilkesinin uygulanabildiğinin, kapsama aldığı tüm nakdi yardımlarla değil, maluliyet, yaşlılık, ölüm, iş kazası ve meslek hastalığı sigortaları kapsamında hak kazanılan nakdi yardımlarla sınırlı olduğu ifade edilmelidir.

Diğer taraftan 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının yürürlükte olup olmadığı hususu uygulama tüzüğünün çıkarılmamış olması nedeniyle uzun süre tartışılmış, nihayetinde ADD’ye intikal eden davalarla açıklık kazanmıştır. Divana 1996 yılında intikal eden *Taflan-Met* davası, 3/80 sayılı Karar ile ilgili ilk davadır. Söz konusu Türk vatandaşlarınca açılan birleşik dava ölüm aylığı ile ilgili olup, 3/80 sayılı Kararın aylıkları düzenleyen 12 ve 13. maddelerinin doğrudan etkiye sahip olup olmadıkları hususuna açıklık getirilmek istenmiştir. ADD, Taflan-Met kararıyla, 3/80 sayılı Kararın kabul edildiği tarih itibarıyla yürürlüğe girmiş olduğunu ancak 12 ve 13. maddelerinin uygulanması için gerekli tedbirlerin Konseyce alınmamış olduğundan söz konusu maddelerin doğrudan etkiye sahip olmadığına hükmetmiştir.⁴³

⁴¹ 1408/71/EEC sayılı Tüzüğün kapsamında da eşdeğer babalık yardımları ile erken emeklilik yardımları sayılmamıştır.

⁴² Arif Köktaş, *Avrupa Birliğinde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı ve Türk Vatandaşlarının Durumu*, (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 1999), 150.

⁴³ Case C-277/94 Z. Taflan (Met), S. Altun-Baser, E. Andal Bugdaycı v. Bestuur van de Sociale and O. Akol v Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging [1996] ECR I-04085.

Sürül davasıyla 3/80 sayılı Kararın vatandaşlığa dayalı ayrımcılığı yasaklayan üçüncü maddesinin doğrudan etkiye sahip olup olmadığı sorusu ADD'ye intikal etmiştir. Davanın konusunu aile yardımları oluşturmakla birlikte *Sürül*, sosyal güvenlik hakları bakımından üye ülke vatandaşlarıyla muamele eşitliğine sahip olduğunu ve çocuk yardımını alabilmek için Alman vatandaşlarının sadece o ülkede ikamet ettiklerini bildirmeleri yeterliyen kendisinden ilave koşullar talep edilemeyeceğini iddia etmiştir. ADD eşit davranma ilkesinin, hiçbir ilave uygulama tedbirine gerek göstermeyen, son derece açık ve seçik bir düzenleme olduğuna, Türk işçilerinin üye ülke işçileriyle sosyal güvenlik bakımından muamele eşitliğinin öngörüldüğüne karar vermiştir. Böylelikle bir üye ülke vatandaşından aile yardımı alabilmesi için sadece ikamet koşulu aranırken Türk vatandaşlarından ilave koşullar istenilemeyeceği, sosyal güvenlik hakları bakımından Türk vatandaşlarıyla Topluluk vatandaşlarına eşit muamele gösterilmesi gerektiği tasdik etmiştir.⁴⁴

Öztürk davasında ise ADD, 3/80 sayılı Kararının eşit davranma hükmünün sadece vatandaşlığa dayalı doğrudan ayrımcılığı değil aynı zamanda ayırt edici kriterler uygulayarak pratikte aynı sonucun elde edilmesini engelleyen düzenlemeleri de içerdiğini belirtmiştir.⁴⁵ Dolayısıyla, 3/80 sayılı Kararın üçüncü maddesi birinci paragrafı doğrudan ve dolaylı etkiye sahip olup, söz konusu hükmün kapsamına giren Türk işçiler, mahkemeler gibi üye devletlerin ve Birliğin ilgili organlarında eşit davranma ilkesin uygulanmasını talep etme hakkına sahiptir.⁴⁶ Bu bağlamda 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, Türk işçilerinin sosyal güvenlik haklarının vatandaşlığa dayalı ayrımcılık bakımından korunmasında çok değerli bir hukuki dayanak niteliğindedir.

III. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Uygulamalarının Vatandaşlığa Dayalı Ayrımcılık Yasağı Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Sosyal sigorta düzenlemelerinin kişiler bakımından uygulanmasında iki farklı grubun yer aldığı görülebilir. Bunlar: aktif sigortalılar ve pasif sigortalılardır. Aktif sigortalılar işçiler, kendi adına bağımsız çalışanlar, kamu görevlileri⁴⁷ ile isteğe bağlı sigortalılar olup, sosyal risklerle

⁴⁴ Case C-262/96 Sema *Sürül* v. Bundesanstalt für Arbeit [1996] ECR I-2685.

⁴⁵ Case C-373/02 Sakir *Öztürk* v. Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter [2004] ECR I-3605.

⁴⁶ Göçmen ve Civan, "The Principle of Non-Discrimination," 102-105.

⁴⁷ Bu çalışmada kamu görevlisi ifadesi ile 01/10/2008 tarihinden sonra ilk defa kamu görevlisi olarak sigortalı olanlar kastedilmiştir.

karşılaşmaları durumunda yardımlardan yararlanabilmek için sisteme aktif olarak prim ödeyen kesimdir. Pasif sigortalılar ise kendilerine gelir veya aylık bağlanan kimselerdir.

Söz konusu üç temel çalışma biçimi ile isteğe bağlı sigortalılara ilave olarak 5510 sayılı Kanunun beşinci maddesi kapsamında farklı çalışma biçimlerinin özel olarak sayıldığı ve bu kişilerin bazı sosyal sigorta hükümlerine tabi olacaklarına yer verildiği görülmektedir.⁴⁸ Ayrıca 2014 yılında ev hizmetlerinde çalışanlar ile 2017 yılında köy güvenlik koruyucularının zorunlu sosyal sigortalar kapsamına alındığını da belirtmek gerekir. Zorunlu sosyal sigorta uygulamalarının kapsamı, yukarıda ifade edilen kişileri içermesine karşın Kanunun altıncı maddesi gereği bazı kişilerin kapsam dışında bırakıldığı görülmektedir.

Sosyal sigorta düzenlemelerinin kişi bakımından uygulanması yukarıda yer verdiğimiz biçimde olmasına karşın, Tablo 1’de de sunulduğu üzere kişilerin çalışma biçimine göre farklı sigortalılık statüsünün öngörülmesi ve sunulacak yardımların farklılık arz ettiği belirtilmelidir. Bu konudaki ilk ayırım kamu görevlilerine yöneliktir. Nitekim kısa vadeli sigorta kolları kapsamındaki düzenlemeler işçi ve kendi adına bağımsız çalışanlara yönelikken, kamu görevlileri kapsam dışındadır.⁴⁹ Ayrıca yukarıda da ifade edildiği üzere Kanunun beşinci maddesi kapsamında farklı çalışma biçimleri için farklı zorunlu sigorta uygulamaları öngörülmüştür. Bu çerçevede Türkiye’de uygulanmakta olan zorunlu sosyal sigorta uygulamalarının kapsamı, sigortalık statüsü ve sosyal güvenlik uygulamaları aşağıdaki Tablo 1’de özetlenmiştir.

⁴⁸ Ali Güzel et al., *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 17. Baskı (İstanbul: Beta Basım Yayım, 2018), 122-141; Can A. Tuncay ve Ömer Ekmekçi, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, 20. Baskı (İstanbul: Beta Basım Yayım, 2019), 330-345; Yusuf Alper, *Sosyal Sigortalar Hukuku*, 10. Baskı (Bursa: Dora Yayınevi, 2019), 72-101.

⁴⁹ 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 104 ve 105. maddeleri gereğince devlet memurlarının iş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık durumlarına ilişkin izin süreleri belirlenmekte ve söz konusu izin sürelerince ücretleri korunarak çalıştıkları Kurumlarca ödenmektedir.

Tablo 1. Zorunlu Sosyal Sigorta Uygulamalarının Kapsamı⁵⁰

	Etilik Sigorta	Kısa Vadeli Sigorta Kolları				Uzun Vadeli Sigorta Kolları			Genel Sağlık Sigortası
		İş Kazası	Meslek Hastalığı	Hastalık	Analık	Yaşlılık	Maluliyet	Ölüm	
İşçiler	4(a)	+	+	+	+	+	+	+	+
Kendi Adına Bağımsız Çalışanlar	4(b)	(istisna hükümleri)	(istisna hükümleri)	-	(istisna hükümleri)	+	+	+	+
Kamu Görevlileri	4(c)	-	-	-	-	+	+	+	+
Ceza Evlerinde Çalışan Hükümlü ve Tutuklular	4(a)	+	+	-	+	-	-	-	-
Mesleki Eğitim Gören Öğrenciler*	4(a)	+	+	+	-	-	-	-	+
Staj Yapan veya Kısmi Zamanlı Çalışan Öğrenciler*	4(a)	+	+	-	-	-	-	-	+
İşçi Vazife Malulleri**	4(a)	+	+	-	-	Talebe Bağlı	Talebe Bağlı	Talebe Bağlı	+
Kendi Adına Bağımsız Çalışan Vazife Malulleri**	4(b)	+	+	-	-	Talebe Bağlı	Talebe Bağlı	Talebe Bağlı	+
Kamu Görevlisi Vazife Malulleri**	4(c)	-	-	-	-	+	+	+	+
İŞKUR Kursiyerleri	4(a)	+	+	-	-	-	-	-	+
Sosyal Güvenlik Ant. İmzalanmamış Ülkelere Götürelen Türk İşçiler	4(a)	+	+	+	+	Talebe Bağlı	Talebe Bağlı	Talebe Bağlı	+
Ev Hizmetlerinde Çalışanlar (<10 gün)*	4(a)	+	+	-	-	Talebe Bağlı	Talebe Bağlı	Talebe Bağlı	+
Ev Hizmetlerinde Çalışanlar (>=10 gün)	4(a)	+	+	+	+	+	+	+	+
Köy Güvenlik Koruyucuları	4(a)	-	-	-	-	+	+	+	+

* Genel sağlık sigortası bakımına yükümlü olunan kişi durumunda olmayanlara uygulanmaktadır.

** Harp Malulleri ile 2330 sayılı Kanun hükümleri veya 5434 sayılı Kanun 56. maddesi gereği aylık bağlanan vazife malulleri olup, kendilerinden ayrıca genel sağlık sigortası primi alınmaz.

Görüldüğü gibi her ne kadar Sosyal Güvenlik Reformu ile sigortalılar arasında norm ve standart birliği sağlanmak istenmiş olsa da çalışma biçimlerine özgü durumlar nedeniyle, sosyal sigorta uygulamaları bakımından farklılıklar bulunmaktadır. Ancak bu farklılıkları eşitsizlik veya ayrımcılık olarak nitelendirmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Çünkü hatırlanacağı gibi eşitlik, aynı durumda olan kişilerin aynı işlemlere tabi

⁵⁰ Günder, "European Union Non-Discrimination Principle." 171.

tutulmasıdır. Ayrımcılık ise aynı durumdaki kişilerin objektif veya makul nedenlere dayandırılmaksızın; vatandaşlık, cinsiyet ırk, din gibi gerekçelerle keyfi olarak farklı muameleye maruz bırakılmasıdır. Dolayısıyla farklı çalışma biçimleri için farklı düzenlemelerin öngörülmesi eşitsizlik veya ayrımcılık anlamına gelmemektedir. Ayrıca AB hukuku bakımından ayrımcılık yasağı açısından değerlendirildiğinde üye devletler; istihdam ve sosyal politika hedefleri ile bütçe olanakları çerçevesinde sosyal sigorta uygulamalarının kapsamını belirlemekte geniş bir yetkiye sahiptir.⁵¹

Sosyal sigorta düzenlemelerinin kapsamı içinde yer alan ikinci grup ise; daha önceki sigortalılıklarına bağlı olarak kendilerine veya sigortalının ölümü nedeniyle hak sahiplerine kısa vadeli sigorta kollarından gelir ve/veya uzun vadeli sigorta kollarından aylık ödenmesine hak kazanan pasif sigortalılardır.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, Türkiye’de uygulanmakta olan zorunlu sosyal güvenlik düzenlemelerinin kapsamının geniş bir çerçevede düzenlendiği söylenebilir. Bununla birlikte sosyal sigortaların kapsamını düzenleyen hükümler vatandaşlığa dayalı ayrımcılık bakımından 883/2004/EC sayılı Tüzük kapsamında değerlendirildiğinde, yabancı ülke vatandaşlarının işçi statüsünde sayıldığı açıkça görülecektir.⁵² Kendi adına bağımsız çalışanların belirlenmesinde ise referans noktasının vergi mükellefiyeti olduğu anlaşılmaktadır.⁵³ Bu çerçevede vergi mükellefiyeti ile esnaf muafiyetini düzenleyen 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun yabancı ülke vatandaşlarına yönelik farklı hükümler öngörmediği ifade edilmelidir.

Buna karşın, işverenlerince sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmamış ülkelere çalıştırılmak üzere götürülen Türk işçilerine bazı sosyal sigorta hükümlerinin uygulanacağına yönelik düzenleme⁵⁴ vatandaşlığa dayalı

⁵¹ Case C-226/91 Molenbroek v. Sodale Verzekeringsbank [1992] ECR I-5943; Case C-343/92 M. A. De Weerd, née Roks and others v. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen and others. [1994] ECR I-571; Case C-444/93 Ursula Megner and Hildegard Scheffel v. Innungskrankenkasse Vorderpfalz, now Innungskrankenkasse Rheinhessen-Pfalz [1995] ECR I- 4741.

⁵² Gülay Toksöz et al., *Türkiye’ye Düzensiz Emek Göçü ve Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları* (Uluslararası Göç Örgütü, 2012), 34-35, Erişim Tarihi: Mart 12, 2020, <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/25305/>; Kadir Arıcı, *Türk Sosyal Güvenlik Hukuku*, 1. Baskı (Ankara: Gazi Kitapevi Yayınları, 2015), 253; Müslim Demir, “Türkiye’de Yabancıların Sosyal Güvenliği,” *SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi* 6, no 1 (2016): 85-90; Ali N. Sözer, *Türk Sosyal Sigortalar Hukuku*, 3. Baskı (İstanbul: Beta Basım Yayım, 2017), 71; Caniklioğlu, “Sosyal Hukukta Ayrımcılık,” 685-688; Güzel et al., *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 93-94; Tuncay ve Ekmekçi, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, 308-311; Alper, *Sosyal Sigortalar Hukuku*, 63-65.

⁵³ Güzel et al., *Sosyal Güvenlik*, 105.

⁵⁴ 5510 sayılı Kanun madde 5/1-(g).

ayrımıcılık bakımından tereddütlere yer vermektedir. Madde metninde yer aldığı gibi sosyal güvenlik sözleşmesi bulunmayan ülkelere götürülen Türk işçileri için işverenlerin prim yükümlülüklerinde farklılık bulunmaktadır. Bu çerçevede işverenlerce uzun vadeli sigorta kolları primi ödenmezken, prim tavan oranı 7,5 yerine 3 katı oranında uygulanmaktadır.⁵⁵ Hiç şüphesiz ilgili hükümlerle, sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmamış ülkelere götürülen işçilerin sosyal güvenlik hakları güvence altına alınırken, Türk firmalarına rekabet avantajı sağlanmaktadır.⁵⁶

Çalışmanın yapıldığı tarihte Türkiye'nin, on yedisi 883/2004/EC sayılı Tüzüğün coğrafi kapsamında yer alan devlet, olmak üzere toplamda otuz devletle yapmış olduğu ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri yürürlüktedir.⁵⁷ Türkiye'nin AB'ne üye olması halinde AB'ne üye olan devletlerle olan ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri yararlanıcılarına daha yüksek bir fayda getirmiyorsa veya belirli tarihsel koşullarından kaynaklanmamışsa, yürürlükten kalkacak ve yerlerini 883/2004/EC sayılı Tüzük alacaktır.⁵⁸ Buna ilave olarak, Türkiye'nin ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin bulunmadığı diğer AB'ne üye devletlerde de 883/2004/EC sayılı Tüzük dikkate alınarak, sigortalıların sosyal güvenlik sistemine ilişkin hak ve yükümlülüklerinin koordinasyonu sağlanacaktır. Dolayısıyla 5510 sayılı Kanunun ilgili maddesinin Türkiye'nin ikili sosyal güvenlik sözleşmesi bulunmayan ancak 883/2004/EC sayılı Tüzüğün coğrafi kapsamında yer alan on beş devlette çalıştırılmak için götürülen işçilere uygulanma imkânı bulunmayacaktır.

Bu durumda, söz konusu ülkelerde iş yapan ve ilgili hükümler nedeniyle daha düşük prim ödeme avantajından yaralanan işverenlerin ilgili hükümlerden yararlanma imkanı kalkacaktır. Ayrıca söz konusu işçilerin uzun vadeli sigorta kolları primlerinin de işverenlerce ödenmesi gerekebilecektir. Bu da işçiler için daha yüksek bir sosyal güvencenin sağlanması anlamına gelirken, Türk firmaları için maliyet artışına neden olacaktır. Bunlara ek olarak ilgili düzenleme 883/2004/EC sayılı Tüzüğün 12. maddesinde yer alan "görevlendirilen işçileri (posted workers)"

⁵⁵ 5510 sayılı Kanun madde 82/1.

⁵⁶ Saim Ocak, "Türk Uyraklı Firmaların Sosyal Güvenlik Sözleşmesi İmzalamayan Yabancı Ülkelerde Aldıkları İşlerde Çalıştırmak için Götürdükleri Türk Vatandaşı İşçilerin Sosyal Güvenliğine Genel Bir Bakış," *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 14, no 1-2 (2008): 173-175; Güzel et al., *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 131-132; Alper, *Sosyal Sigortalar Hukuku*, 91-92.

⁵⁷ İngiltere, Almanya, Hollanda, Belçika, Avusturya, Fransa, Danimarka, İsveç, Romanya, Çek Cumhuriyeti, Lüksemburg, Hırvatistan, Slovakya, İtalya, Macaristan, Norveç ve İsviçre ile Türkiye Cumhuriyeti Arasında Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri bulunmaktadır.

⁵⁸ 883/2004/EC sayılı Tüzük madde 8.

anımsatsa da Kanunda söz konusu çalışma biçimi için süre sınırlaması öngörülmemiş olması da sorun teşkil edebilecektir. Çünkü 883/2004/EC sayılı Tüzüğün 12. maddesine göre görevlendirilen işçiler en çok yirmi dört ay süreyle gönderildikleri üye devletin sosyal güvenlik mevzuatına tabi olabilmektedir. Bu süreden sonra gönderilen devletin sosyal güvenlik mevzuatının uygulanması gerekmektedir. Bu sebeple 883/2004/EC sayılı Tüzüğün coğrafi kapsamında yer alan ülkelerde görevlendirilen çalışanlar için AB vatandaşlarını da kapsayacak şekilde, prim ödeme şartları ve süre sınırı öngörülerek yeni bir düzenleme yapılması hususu dikkate alınabilir.

Mevcut hükümlerin coğrafi kapsamının yanı sıra, ayrıca “Türk” ifadesinde de değişikliğe gidilmesi gerekecektir. Çünkü bir işveren söz konusu hükümler çerçevesinde bir işçi görevlendirdiğinde, prim yükü daha düşük olacağından Türk işçiyi göndermeyi tercih edecek veya AB vatandaşı bir işçiyi hiç işe almayacaktır. Örneğin bir Türk işveren Cezayir’de inşaat işi üstlendiğinde Polonya vatandaşı bir işçiyi çalıştırmayı tercih etmeyecektir. Bu doğrultuda da Kanunun beşinci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinin 883/2004/EC sayılı Tüzüğün coğrafi kapsamı dışındaki ülkelerle ve AB vatandaşlarını içerecek şekilde yeniden tasarlanması gerekecektir.

Bunun dışında 5510 sayılı Kanunun özellikle genel sağlık sigortasına ilişkin hükümlerinin, vatandaşlığa dayalı ayrımcılık bakımından irdelenmesi önem arz etmektedir. Bilindiği gibi Kanunun genel sağlık sigortasının kapsamı düzenleyen 60. maddesi ile bakmakla yükümlü olunanların tanımlandığı üçüncü maddesi birinci fıkrası (10) numaralı bendi birlikte okunduğunda, Türkiye’de ikamet eden hemen herkesin sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkı olduğu anlaşılacaktır.⁵⁹ Bu çerçevede Kanunun 60. maddesi birinci fıkrası (g) bendinde yer alan “*Yukarıdaki bentlerin dışında kalan ve başka bir ülkede sağlık sigortasından yararlanma hakkı bulunmayan vatandaşlar*” ifadesiyle sosyal güvencesi olmayanlar zorunlu genel sağlık sigortası kapsamına dahil edilerek, sağlık hizmetlerinin nüfusun tamamına ulaşması için yasal zemin oluşturulduğu vurgulanmalıdır.

⁵⁹ 5510 sayılı Kanunun 60. maddesinin üçüncü fıkrası gereği bazı kişilerin genel sağlık sigortası kapsamında sayılmadığını belirtmek gerekir. Ancak genel sağlık sigortası kapsamı dışında olanlara ilişkin hükümler incelendiğinde, bir yıldan kısa süreli Türkiye’de ikamet eden yabancı ülke vatandaşları hariç, diğerlerinin aynı sağlık yardımlarından yoksun olduğunu söylemek yanlış olacaktır. Çünkü söz konusu maddede sayılanlardan, başka bir ülkenin sosyal sigortaları kapsamında olanlar ilgili ülke düzenlemeleri uyarınca sağlık yardımlarına ulaşabilmektedir. Diğer yandan kendi çalışma kanunları gereği genel sağlık sigortası kapsamı dışında kalanların sağlık giderleri çalıştıkları kurumların bütçesinden karşılanmaktadır. Son olarak ceza evlerinde bulunan hükümlü ve tutuklulardan sosyal güvencesi bulunmayanların ihtiyaç duydukları sağlık hizmetlerinin Adalet Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı tarafından karşılanmaktadır.

Diğer yandan, genel sağlık sigortasında vatandaşlığa dayalı farklı uygulamalar hemen dikkati çekmektedir. Öncelikle Türkiye’de sosyal güvencesi olmayan Türk vatandaşları için genel sağlık sigortası zorunlu olmasına karşın⁶⁰, benzer durumda olan yabancı ülke vatandaşlarının talebine bağlı olarak sunulmaktadır.⁶¹ Ayrıca sosyal güvencesi bulunmayan yabancı ülke vatandaşlarının sağlık yardımlarından yararlanabilmesi için oturma izni almaları ve bir yıl Türkiye’de ikamet etmeleri gerekmektedir.⁶² Bunların dışında sosyal güvencesi bulunmayan Türk vatandaşlarının sağlık hizmetlerinden yararlanabilmesi için gelirlerine bağlı olarak ikili bir ayırma gidilmekte ve prim ödeme yükümlülükleri belirlenmektedir. Buna göre aylık geliri brüt asgari ücretin üçte birinden az olan Türk vatandaşlarının primleri devlet tarafından ödenmekte, fazla olanlardan ise brüt asgari ücretin %3’ü oranında genel sağlık sigortası primi ödemeleri (2020 yılı için aylık 88,29 TL) ve 60 günden fazla Kanun kapsamında prime ilişkin borçlarının bulunmaması aranmaktadır.⁶³ Yabancı ülke vatandaşlarının sağlık yardımlarının karşılanması için gelirlerine bağlı bir ayırma gidilmemekle birlikte, her halükarda brüt asgari ücretin iki katının 12%’si oranında prim ödemeleri (2020 yılı için 706,32 TL) ve süre sınırı bulunmaksızın Kanun kapsamında prime ilişkin borçlarının bulunmaması gerekmektedir.⁶⁴

Ayrıca isteğe bağlı sigortalılık hükümlerinde de yabancı ülke vatandaşlarının, Türk vatandaşlarından farklı olarak, yine oturma süreleri bir yılı doldurmadıkça genel sağlık sigortası kapsamında sayılmadıkları görülmektedir.⁶⁵ Dolayısıyla isteğe bağlı sigortalılık kapsamında yabancı ülke vatandaşlarından genel sağlık sigortası primi alınmazken, bir yıllık sürede sağlık yardımları da sunulmamaktadır.

Genel sağlık sigortası kapsamında vatandaşlığa dayalı bir diğer uygulama farklılığı yabancı ülke vatandaşlarının genel sağlık sigortalısı veya genel sağlık sigortalısının bakmakla yükümlüsü sayıldığı tarihten önce mevcut olan kronik hastalıklarının tedavilerine ilişkin masrafların karşılanmayacağına ilişkin Kanunun 64. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi düzenlemesidir.⁶⁶

⁶⁰ 5510 sayılı Kanun madde 60/1-(g) ve 61/1-(f).

⁶¹ 5510 sayılı Kanun madde 60/1-(d) ve 61/1-(c).

⁶² 5510 sayılı Kanun madde 60/3; Güzel et al., *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 771; Tuncay ve Ekmekçi, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, 607; Alper, *Sosyal Sigortalar Hukuku*, 356.

⁶³ 5510 sayılı Kanun madde 80/4, 81/1-(f) ve 67/1-(b).

⁶⁴ 5510 sayılı Kanun madde 80/4, 81/1-(f) ve 67/1-(c).

⁶⁵ 5510 sayılı Kanun madde 52/2; Güzel et al., *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 188; Tuncay ve Ekmekçi, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, 378; Alper, *Sosyal Sigortalar Hukuku*, 118.

⁶⁶ Ali N. Sözer, “Genel Sağlık Sigortasında Sunulan Edimler: Kapsam ve Yararlanma Koşulları,” *Mess Sicil İş Hukuku Dergisi* 10, (2008): 149; Güzel et al., *Sosyal Güvenlik*

Tüm bu açıklamalarımızı değerlendirirken, öncelikle, 883/2004/EC sayılı Tüzüğün dördüncü maddesi gereği ulusal sosyal güvenlik uygulamaları kapsamında, üye devletlerin (AB'ne üye devletler ile beraber Norveç, İzlanda, Lihtenştayn ve İsviçre) vatandaşları ile üye devletlerde ikamet eden vatansız ve sığınmacılara (aile bireyleri ve hak sahipleri dahil) yardımlar sunulurken veya yükümlülükler belirlenirken vatandaşlığa dayalı ayırım yapılmayarak, eşit davranılması gerektiği hatırlanacaktır. Ayrıca Tüzüğün sigorta sürelerinin birleştirilmesi ilkesi gereği bir yardıma hak kazanılması veya ödenme süresi; düzenlemenin kapsamı, zorunlu veya isteğe bağlı bir sigortaya giriş ile muafiyetlerde, istihdam, bağımsız çalışma ya da ikamet gibi sigortalılık sürelerine bağlanmış ise başka bir üye devlette tamamlanan söz konusu sürelerin, ilgili üye devletin topraklarında tamamlanmış süreler olarak dikkate alınacağı ifadeleri göz önünde tutulmalıdır. Bu çerçevede 5510 sayılı Kanunun genel sağlık sigortası uygulamalarında yabancı ülke vatandaşlarına yönelik yukarıda açıklanan hükümleri ile 883/2004/EC sayılı Tüzüğünün dört ve altıncı maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, Türkiye'nin AB'ne üyeliği durumunda AB'ne üye devletler ile Norveç, İzlanda, Lihtenştayn ve İsviçre vatandaşları ve bakmakla yükümlü olduklarına 5510 sayılı Kanunun 52/2, 60/1-(d), 60/3, 61/1-(c), 64/1-c, 67/1-(c), 80/4 ve 81/1-(f) hükümlerinin uygulama imkanı bulunmamakta olup, söz konusu hükümlerin değerlendirilerek gözden geçirilmesi gerekmektedir. Zira Tüzüğün AB hukukundaki niteliği ve üye devletlerin ulusal hukuklarında önceliği gereği olası bir çatışma durumunda Tüzük hükümlerine öncelik vermek gerekecektir.

Dikkat çekmek istediğimiz bir diğer konu ise Türkiye'nin AB'ne üyeliği durumunda 883/2004/EC sayılı Tüzüğün sağlık yardımlarına ilişkin koordinasyon kurallarının uygulanacağı ve bu nedenle sağlık yardımlarının finansmanında kural olarak ikamete dayalı kısıtlamaya gidilemeyeceğidir.⁶⁷ Bilindiği gibi Kanunun 60. maddesiyle genel sağlık sigortası kapsamına giriş ikamet şartına dayalı olarak tasarlanmış ve 61. maddesinin dördüncü fıkrasında genel sağlık sigortalılığının, ikametgahın Türkiye dışına taşındığı tarihten itibaren sona ereceğine yer verilmiştir.⁶⁸ Ancak Türkiye AB'ne üye olduğunda 883/2004/EC sayılı Tüzük uygulanacak olup, genel sağlık sigortalıları ve bakmakla yükümlü olduklarının;

Hukuku, 788-789; Tuncay ve Ekmekçi, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, 630; Alper, *Sosyal Sigortalar Hukuku*, 366.

⁶⁷ 883/2004/EC sayılı Tüzüğün 16 numaralı gerekçesi.

⁶⁸ Ali R. Okur, "Sosyal Güvenlik Reformu ve Genel Sağlık Sigortası," *Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi* 12, (2006): 1291; Tuncay ve Ekmekçi, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, 588; Alper, *Sosyal Sigortalar Hukuku*, 354.

- Türkiye’de ikamet etmese dahi başka bir üye devlette ikamet ederken ihtiyaç duyacakları sağlık yardımları⁶⁹,

- Türkiye’de ikamet etmese dahi Türkiye’de bulunurken ihtiyaç duyacakları sağlık yardımları⁷⁰,

- Türkiye’de ikamet ederken üye devletlerde eğitim, turistik veya görevlendirme gibi farklı nedenlerle buldukları sürelerde, ziyaret süreleri ve yardımların mahiyeti dikkate alınarak, ihtiyaç duyacakları zorunlu sağlık yardımları⁷¹,

- Türkiye’de ikamet ederken ve Türkiye’nin uygun görüşüyle üye devletlerde gerçekleşen planlı tedavileri⁷²,

- Türkiye dahil birden fazla üye devlet/devletlerde sigortalılıklarının birleştirilmesi ile aylığa hak kazanan ve Türkiye’de ikamet edenlerin; Türkiye’de sağlık yardımları⁷³, başka bir ülkede buldukları sırada zorunlu medikal tedavileri ile izin verilen planlı tedavileri⁷⁴,

- Türkiye dahil birden fazla üye devlet/devletlerde sigortalılıklarının birleştirilmesi ile aylığa hak kazanan ve aylığa hak kazandığı ülkeler dışında başka bir ülkede ikamet edenlerden en uzun sigortalılık süresi veya sigortalılık süreleri eşit ise en son sigortalılıkları Türkiye olanların; ikamet ettikleri üye devlette sağlık yardımları⁷⁵ ikamet ettikleri üye devlet dışında başka bir üye devlette buldukları sırada zorunlu medikal tedavileri ile ikamet ettikleri üye devlet dışında izin verilen planlı tedavileri⁷⁶ ilgili ülkenin mevzuatı uyarınca ve vatandaşlık ayrımı yapılmaksızın sanki o ülkede sigortalıymiş gibi sunulacak ve yapılan masraflar Türkiye tarafında ilgili ülkeye geri ödenecektir.

Son olarak 5510 sayılı Kanununun 66. maddesinde, işçi ve kamu görevlilerinin; yurt dışına geçici görevlendirilmelerinde acil hallerle sınırlı olarak kendilerinin, sürekli görevlendirilmeleri halinde acil olup olmadığına

⁶⁹ 883/2004/EC sayılı Tüzük madde 17.

⁷⁰ 883/2004/EC sayılı Tüzük madde 18/1. Ayrıca; Danimarka, Estonya, İrlanda, İspanya, İtalya, Litvanya, Macaristan, Hollanda, Finlandiya, İsveç veya İngiltere’de olduğu gibi sınır işçilerinin bakmakla yükümlü olduklarına sunulacak sağlık yardımları, gerekli medikal tedaviler ile sınırlandırılabilir (883/2004/EC sayılı Tüzükün 18 inci maddesinin ikinci paragrafı – Ek III).

⁷¹ 883/2004/EC sayılı Tüzük madde 19.

⁷² 883/2004/EC sayılı Tüzük madde 20.

⁷³ 883/2004/EC sayılı Tüzük madde 23.

⁷⁴ 883/2004/EC sayılı Tüzük madde 27.

⁷⁵ 883/2004/EC sayılı Tüzük madde 24.

⁷⁶ 883/2004/EC sayılı Tüzük madde 27.

bakılmaksızın kendilerinin ve bakmakla yükümlü olduklarının ihtiyaç duyacağı sağlık hizmetlerinin finansmanının sağlanacağına yer verilmiştir.⁷⁷ Ancak 883/2004/EC sayılı Tüzüğün 19. maddesi gereği genel sağlık sigortalılarının ve bakmakla yükümlü olduklarının üye devletlerde görevlendirilmeleriyle sınırlı olmaksızın, turistik, eğitim ve benzeri sebeplerde buldukları sürelerde, ziyaret süreleri ve yardımların mahiyeti dikkate alınarak ihtiyaç duyacakları zorunlu sağlık yardımları, buldukları ülkenin düzenlemelerine uygun olarak sağlanması gerekmekte olup, masrafları sigortalı oldukları üye devlet tarafından karşılanmak zorundadır. Dolayısıyla Türkiye'nin AB'ne üyeliği durumunda sadece işçiler ve kamu görevlilerinin değil, genel sağlık sigortalılarının, yani tüm nüfusun, üye devletlerde buldukları sürece zorunlu sağlık giderleri karşılanacak ve sağlık harcamalarına ilişkin masraflar, Türkiye tarafından ilgili ülkenin sosyal güvenlik kurumlarına geri ödenecektir.

Sonuç olarak 883/2004/EC sayılı Tüzüğün sağlık yardımlarına ilişkin yukarıda açıklanan hükümleri gereğince, genel sağlık sigortası kapsamına alınanların (tüm nüfusun) ve Türkiye'de ikamet etmeseler dahi Türkiye'den aylık alanların ve bakmakla yükümlü olduklarının sadece Türkiye'de değil, AB'ne üye devletler ile Norveç, İzlanda, Lihtenştayn ve İsviçre'de ihtiyaç duyacağı sağlık yardımları Türkiye tarafından finanse edilecektir. Bu nedenle; sosyal güvencesi olmayanlardan düşük, aylığa hak kazanmış olanlardan ise hiç genel sağlık sigortası prim alınmadan tasarlanan ve ikamete dayalı olarak tüm nüfusa sunulan genel sağlık sigortası düzenlemelerinin, Türkiye'nin AB'ne üyeliği durumunda sistemin mali sürdürülebilirliğine etkisi dikkatle değerlendirilmeli ve şimdiden alternatif politikalar tasarlanmalıdır.

Sonuç

Türkiye'de 2000'li yılların başlangıcı, eşitliğin sağlanması ve ayrımcılığın önlenmesine ilişkin Anayasal değişikliklerin yapıldığı, ardından da yasal düzenlemelerin bu çerçevede gözden geçirildiği yıllar olmuş ve bu alanda önemli adımlar atılmaya başlanmıştır. Şüphesiz bu gelişmelerin ardında Türkiye'nin AB'nin Helsinki Zirvesinde aday ülke statüsünün tanınmasının da etkisi olmuştur. AB ile benzer sosyal güvenlik sisteminin

⁷⁷ Hakan Yıldırımoglu, "Yurtdışında Çalışan Türk İşçilerin Sosyal Güvenlik Hukuku Açısından Durumu," *Mess Sicil İş Hukuku Dergisi* 14, (2009): 255-256; Güzel et al., *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 783-786; Tuncay ve Ekmekçi, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, 622-623; Alper, *Sosyal Sigortalar Hukuku*, 366-368.

mali sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla gerçekleştirilen Sosyal Güvenlik Reformunda da AB'ne üyelik yolunda atılan adımların etkisi görülmektedir.

Bu çalışmada AB'nin vatandaşlığa dayalı ayrımcılık yasağı çerçevesinde Türkiye'de uygulanmakta olan zorunlu sosyal güvenlik düzenlemeleri değerlendirilmiştir. Bu çerçevede 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun hükümlerinde vatandaşlığa dayalı ayrımcılığa yol açabilecek hükümler bulunmadığı ancak 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun biri sosyal sigortalar, diğer üçü genel sağlık sigortasıyla ilgili olmak üzere dört alanda vatandaşlığa dayalı farklı uygulamalarının olduğu tespit edilmiş ve bu çalışmanın kapsamı gözetilerek söz konusu hükümler incelenmiştir.

Sonuç olarak AB adaylık süreci devam eden Türkiye'nin zorunlu sosyal güvenlik uygulamalarında vatandaşlığa dayalı ayrımcılığı yasaklayan 883/2004/EC sayılı Tüzüğe uyumu söz konusu olduğunda;

- Sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmamış ülkelere çalıştırılmak üzere götürülen Türk işçilere bazı sosyal sigortalar hükümlerinin uygulanacağına yönelik 5510 sayılı Kanunun 5/1-(g) maddesinin, 883/2004/EC sayılı Tüzüğün dört, sekiz ve 12. maddeleri,

- Sosyal güvencesi bulunmayan yabancı ülke vatandaşlarının sağlık yardımlarından yararlanmaya başlama süresi ve prim yükümlülüklerine yönelik 5510 sayılı Kanunun 60/1-(d), 60/3, 61/1-(c), 67/1-(c), 80/4 ve 81/1-(f) maddelerinin, 883/2004/EC sayılı Tüzüğün dört ve altıncı maddeleri,

- İsteğe bağlı sigortalılık düzenlemesinde yabancı ülke vatandaşlarının sağlık yardımlarından yararlanmaya başlama süresine yönelik 5510 sayılı Kanunun 52/2 maddesinin, 883/2004/EC sayılı Tüzüğün dört ve altıncı maddeleri ile,

- Yabancı ülke vatandaşlarının genel sağlık sigortalısı sayıldığı tarihten önce mevcut olan kronik hastalıkların tedavilerine ilişkin masrafların karşılanmayacağına yönelik 5510 sayılı Kanunun 64/1-(c) maddesinin, 883/2004/EC sayılı Tüzüğün dördüncü maddesi gereği, AB vatandaşları, Norveç, İzlanda, Lihtenştayn ve İsviçre vatandaşları ve bunların aile fertleri ile hak sahiplerine uygulanma imkanı bulunmadığından gözden geçirilmesi gerekecektir.

Bunlara ilave olarak;

- Sağlık yardımlarında kural olarak ikamete dayalı kısıtlamaya gidilemeyeceğinden, 5510 sayılı Kanunun 61/4 maddesinin, 883/2004/EC sayılı Tüzüğün 17, 18/1, 19, 20, 23, 24, 27. maddesine ve

- İşçi ve kamu görevlilerinin görevlendirilmeleriyle sınırlı olmaksızın, genel sağlık sigortalılarının tamamının; görev, turistik ziyaret, eğitim ve benzeri sebeplerde yurt dışında ihtiyaç duyulacak acil sağlık hizmetleri, ziyaret süreleri ve yardımların mahiyeti dikkate alınarak karşılanması gerektiğinden 5510 sayılı Kanununun 66. maddesinin, 883/2004/EC sayılı Tüzüğü'nün 19. maddesine göre ve özellikle genel sağlık sigortasının mali sürdürülebilirliği bakımından değerlendirilmesi gerektiği görülmüştür.

Yukarıda özetlenen düzenlemeler, AB'ne üyelik gerçekleşmediği sürece sorunlu görünmeyebilir. Ancak Türkiye'nin Yeni Avrupa Birliği Stratejisi'nde "*Ülkemizin AB politikasının temel dinamiklerini, demokrasi ve insan haklarının güçlenmesi, serbest piyasa ekonomisinin kurumsallaşması ile çağdaş yaşam standartlarının her alanda kökleşmesi oluşturmaktadır. ... AB'ye üyelik sürecinde demokratikleşme ve insan haklarının gelişimi açısından önemli kazanımlar elde eden ülkemiz, hak ve özgürlükleri referans olarak "vatandaş odaklı" bir anlayış geliştirmiştir.*" ifadelerine yer verilmiştir. Ayrıca ilgili Stratejinin AB Müktesebatı Çerçevesinde Reform Sürecinin Kesintisiz Devamı başlığı altında "*İlgili tarama sonu raporları tarafımıza iletilmemiş olmasına rağmen, bu fasılların müzakerelere açılıp açılmadığına bakılmaksızın, ifade özgürlüğünden, insan hakları alanında kurumsallaşmaya, sınır yönetiminden, organize suçlar ve göç yönetimi alanlarına kadar siyasi kriterler, 23. Yargı ve Temel Haklar ve 24. Adalet, Özgürlük ve Güvenlik Fasıllar alanına giren tüm konularda ileri demokrasi standartlarına erişmemizi sağlayacak reformlara kararlılıkla devam edilecektir.*" değerlendirmesinde bulunulmuştur.⁷⁸ Bu kapsamda evrensel hukuk ilkelerinden olan ayrımcılık yasağı ile sosyal güvenlik hakkı, Türkiye'nin AB'ne üyeliği perspektifiyle sınırlı olarak değil, Türkiye'de insan hakları alanında kurumsallaşmaya gidilmesi bakımından daha kapsamlı bir bakış açısını hak etmektedir.

Bununla birlikte üyeliğin gerçekleşmesi durumunda, sosyal güvencesi olmayanlardan düşük (2020 yılı için aylık 88,29 TL), aylığa hak kazanmış olanlardan ise hiç genel sağlık sigortası prim alınmadan tasarlanan ve ikamete dayalı olarak tüm nüfusa sunulan genel sağlık sigortası düzenlemelerinin sistemi mali krize sokma ihtimali bulunmaktadır. Çünkü 883/2004/EC sayılı Tüzük gereği, genel sağlık sigortası kapsamına alınan tüm nüfusun ve Türkiye'de ikamet etmeseler dahi Türkiye'den aylık alanların ve bakmakla yükümlü olduklarının sadece Türkiye'de değil, AB'ne

⁷⁸ T.C Avrupa Birliği Bakanlığı, "Türkiye'nin Yeni Avrupa Birliği Stratejisi," (Ankara, Aralık 10, 2014), 6-8, Erişim Tarihi: Ağustos 15, 2019, https://www.ab.gov.tr/files/pub/turkiyenin_yeni_ab_stratejisi.pdf.

üye devletler ile Norveç, İzlanda, Lihtenştayn ve İsviçre'de ihtiyaç duyacağı sağlık yardımları Türkiye tarafından finanse edilecektir. Bu nedenle alternatif politikaların tasarlanması önem arz etmektedir.

Türkiye'de uygulanmakta olan genel sağlık sigortasına bezer bir şekilde AB'ne üye pek çok devlette ikamete dayalı sağlık hizmeti sunulmaktadır. Ancak söz konusu ülkelerde gerek maliyetleri düşürmek gerekse verilen sağlık hizmetlerinin kalitesini yükseltmek amacıyla aile hekiminden başlayarak sevk zinciri kurallarına uygun hareket edilmektedir. Bilindiği gibi 5510 sayılı Kanun ile de sağlık hizmeti sunucularının basamaklandırılması ve sağlık hizmetlerine erişimde sevk zincirinin uygulaması öngörülmüştür. Buna karşın Türkiye'de hekim sayısının AB ve OECD ülkeleri ile kıyaslandığında çok yetersiz oluşu, aile hekimliği uygulamasının ülke genelinde yaygınlaştırılmasını imkansız kılmış ve 01 Temmuz 2009 tarihinde sevk zinciri uygulaması ertelenmiştir. Bu bağlamda politika tedbirlerinin başında, personel kapasitesinin sağlanması ve sevk zinciri uygulamasının ülke genelinde yaygınlaştırılması gelmektedir. Ayrıca pek çok devlette olduğu gibi sadece çalışanlardan değil, emeklilerin de sağlık sigortası primi ödemesi değerlendirilebilir. Bunlara ilave olarak, sağlık hizmet paketini gün geçtikçe genişletmek yerine, AB'ne üye devletlerde olduğu gibi kamu sağlık harcamalarını belli bir düzeyde tutup, alternatif geri ödeme modelleri üzerinde durulması ve tamamlayıcı sağlık sigortalarının yaygınlaştırılması önem arz etmektedir.

Yukarıda tartışılan bu politikalar uzun soluklu değerlendirme ve reformların ürünü olup, bu alanda atılacak adımlara hız verilmesi gerekmektedir. Böylelikle sağlık hizmetlerinin mali yapısının güçlenmesine ve daha eşitlikçi bir yapıda sunumuna katkı sağlanırken, Türkiye'yi bu alanda evrensel standartlara yaklaştıracak reformlar için de hareket kabiliyeti kazanılacaktır.

EK: Avrupa Birliğinin İkincil Kaynaklarında Vatandaşlığa Dayalı Ayrımcılık Yasası

Yasal Dayanak	Tüzük/Direktif	Kişisel Kapsam	Maddi Kapsam	İstisnalar	Doğrudan Ayrımcılık	Dolaylı Ayrımcılık	Değişiklik Önerisi
ABT maddeler 42	(AB) maddeler 48	- İkametlerine bakılmaksızın, AB - Hastalık yardımları, vatandaşları ile Norveç, Lizlanda, Lihtenştayn - Anahik ve eşgeçer babalık yardımları, ve İsviçre vatandaşları, - Üye devletlerin topraklarında ikamet eden - Maluliyet yardımları, mülteciler ve vatansız kişiler, - Ötüm yardımları, - Üye devletlerde yasal ikametgâhı olan - İş kazası ve meslek hastalığı yardımları, üçüncü ülke vatandaşları, - Cenaze ödenekleri, - Uyuşuklarına bakılmaksızın aile fertleri ve - İşsizlik yardımları, hak sahipleri. - Erken emeklilik yardımları, - Aile yardımları,	Zorunlu sosyal sigorta uygulamaları kapsamında sunulur; - Sosyal ve medikal hizmetler, - Savas, askeri hareket, suç, suikast ya da terör eylemlerinin mağdurlarına sunulan tazminat niteliğindeki yardımlar, - Primsiz nakdi yardımlar, - Bazı aile yardımları (şirket nafakası, özel doğum veya evlat edinme yardımları) - Başka bir üye devlette en çok 24 ay süre görevle gönderilen işçiler, iki veya daha fazla üye devlette ekonomik faaliyeti bulunan kişiler, kamu görevlileri, işsiz sınır işçileri ve gemi adamları, - İşsizlik yardımlarının ihracında üç ay sınırı (belli şartlar altında altı aya kadar uzatılabilmektedir).	+ + +	+ +	COM(2016) 815 final. (Görsümleri Devam Etmemektedir)	
ABT maddeler 46	Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Koordinasyonu Tüzüğü (983/2004/EC)	- İstihdam ve çalışma şartları (üret, işten çıkarma, işsizlik, eski göreve iade veya yeniden istihdam), - AB vatandaşlığına haiz çalışanlar ve - Mesleki eğitime erişim, - Uyuşuklarına bakılmaksızın bunların aile - Vergi ve sosyal avantajlar, - Öğütlenme hakkı, - Konut yardımları, - Çocukların eğitime erişimi.	- İstihdam ve çalışma şartları (üret, işten çıkarma, işsizlik, eski göreve iade veya yeniden istihdam), - Mesleki eğitime erişim, - Vergi ve sosyal avantajlar, - Öğütlenme hakkı, - Konut yardımları, - Çocukların eğitime erişimi.	- İşin doğası gereği maktul ve haklı gerekçelere dayanan dil bilgisi, - Kamu gücünün kullanıldığı veya üye devletlerin genel çıkarlarını korumak amacıyla tasarlanmış görevlere erişim.	+ +		
ABT maddeler 18, 21, 46, 50 ve 52	İşçilerin Serbest Dolaşım Tüzüğü (492/2011/EU)	- Giriş ve çıkış hakkı, - İkamet hakkı 1. Üç aya kadar ikamet hakkı: geçerli kimlik veya pasaportu olanlar. 2. Üç aydan uzun süreli ikamet hakkı: Ev sahibi üye devlette işçi veya kendi hesabına çalışanlar, ikamet süreleri boyunca ev sahibi üye devletin sosyal yardım sistemine yük olmayacak kaynağa ve ev sahibi ülkede kapsamlı hastalık sigortasına sahip olanlar, veya kayıtlı öğrencilerden ev sahibi üye devletin sosyal yardım sistemine yük olmayacak kaynağa ve ev sahibi ülkede kapsamlı hastalık sigortasına sahip olanlar. 3. Sürekli oturum hakkı: Ev sahibi üye devlette yasal olarak beş yıldan fazla kesintisiz ikamet eden AB vatandaşları.	- Giriş ve çıkış hakkı, - İkamet hakkı 1. Üç aya kadar ikamet hakkı: geçerli kimlik veya pasaportu olanlar. 2. Üç aydan uzun süreli ikamet hakkı: Ev sahibi üye devlette işçi veya kendi hesabına çalışanlar, ikamet süreleri boyunca ev sahibi üye devletin sosyal yardım sistemine yük olmayacak kaynağa ve ev sahibi ülkede kapsamlı hastalık sigortasına sahip olanlar, veya kayıtlı öğrencilerden ev sahibi üye devletin sosyal yardım sistemine yük olmayacak kaynağa ve ev sahibi ülkede kapsamlı hastalık sigortasına sahip olanlar. 3. Sürekli oturum hakkı: Ev sahibi üye devlette yasal olarak beş yıldan fazla kesintisiz ikamet eden AB vatandaşları.	- İkametin ilk üç ayında sosyal yardımlara hak kazanım, - İş arayanlara sunulan sosyal yardımlara hak kazanım, - İkametin ilk beş yılında ekonomik olarak aktif olmayanlara sunulan öğrenci yardımları.	+ +		

Kaynakça

- Alper, Yusuf. *Sosyal Sigortalar Hukuku*. 10. Baskı. Bursa: Dora Yayınevi, 2019.
- Arıcı, Kadir. *Türk Sosyal Güvenlik Hukuku*. 1. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi Yayınları, 2015.
- Berghman, Jos. "Basic concepts of social security." İçinde *Social security in Europe: Miscellanea of the Erasmus programme of studies relating to social security in the EC*, editör Danny Pieters, 10-11. Brussels: Bruylant, 1991.
- Borjas, George J. "The labor demand curve is downward sloping: reexamining the impact of immigration on the labor market." *Quarterly Journal of Economics* 118, no 4 (2003): 1335-1374.
- Bozkurt, Enver. Özcan, Mehmet. ve Köktaş, Arif. *Avrupa Birliği Hukuku*. Ankara: Asil Yayınları, 2004.
- Caniklioğlu, Nurşen. "Sosyal Hukukta Ayrımcılık Olarak Değerlendirilebilecek Düzenlemeler ve Mağduriyetin Giderilmesi İçin Başvurulabilecek Yollar." İçinde *İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi 30. Yıl Armağanı*, 643-700. Ankara: TŞOF Plaka Matbaası, 2006.
- Case C-349/87 Elissavet Paraschi v. Landesversicherungsanstalt Württemberg [1991] ECR I-04501.
- Case C-7/75 Mr. and Mrs. Fracas v. Belgian State [1975] ECR I- 679.
- Case C-226/91 Molenbroek v. Sodale Verzekeringsbank [1992] ECR I-5943.
- Case C-343/92 M. A. De Weerd, née Roks and others v. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen and others. [1994] ECR I-571.
- Case C-444/93 Ursula Megner and Hildegard Scheffel v. Innungskrankenkasse Vorderpfalz, now Innungskrankenkasse Rheinhessen-Pfalz [1995] ECR I-4741.
- Case C-237/94 John O'Flynn v. Adjudication Officer [1996] ECR I-02617.
- Case C-277/94 Z. Taflan (Met), S. Altun-Baser, E. Andal Bugdaycı v. Bestuur van de Sociale and O. Akol v Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging [1996] ECR I-04085.
- Case C-262/96 Sema Sürül v. Bundesanstalt für Arbeit [1996] ECR I-2685.
- Case C-55/00 Elide Gottardo v. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) [2002] ECR I-413.
- Case C-373/02 Sakir Öztürk v. Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter [2004] ECR I-3605.
- Case C-555/07 Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG. [2010] ECR I-00365.

- Case C-236/09 Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL and Others v. Conseil des ministres [2011] ECR I- 00773.
- Demir, Müslim. “Türkiye’de Yabancıların Sosyal Güvenliği.” *SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi* 6, no 1 (2016): 70-93.
- Dustmann, Christian ve Tommaso, Frattini. *The Fiscal Effects of Immigration to the UK*. London: CReAM Discussion Paper Series no 22/13, 2013. Erişim Tarihi: Ağustos 10, 2019, http://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_22_13.pdf.
- European Commission. “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation 883/2004/EC on the coordination of social security systems and Regulation 987/2009/EC laying down the procedure for implementing Regulation 883/2004/EC.” COM(2016) 815 final. Brussels. Erişim Tarihi: Ocak 10, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0815>.
- European Union. “Regulation 883/2004/EC of 29 April 2004 on the Coordination of Social Security Systems.” *Official Journal (2004/166/EC)*: 1-23. Erişim Tarihi: Ocak 10, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:166:0001:0123:en:PDF>.
- Eurostat. Social protection expenditure statistics, spr_exp_sum, 2017. Erişim Tarihi: Ağustos 9, 2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
- Friedberg, Rachel M. ve Hunt, Jennifer. “The impact of immigrants on host country wages, employment and growth.” *The Journal of Economic Perspectives* 9, no 2 (1995): 23-44.
- Fries-Tersch, Elena. Matthew, Jones. Birte, Böök. Linda de, Keyser. ve Tugce, Tugran. *2019 Annual Report on intra-EU Labour Mobility*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. Erişim Tarihi: Ağustos 9, 2020. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8242&furtherPubs=yes>.
- Ghailani, Dalila., Guardiancich, Igor., Natali, David., Ferrera, Maurizio. ve Jessoula, Matteo. *Scope of the coordination system in the pension field*. Brussels: European Social Observatory Deliverable, 2011. Erişim Tarihi: Ağustos 10, 2019, http://www.ose.be/files/publication/2011/OSE_2011_ScopeCoordinationPensionField_FinalReport.pdf.
- Göçmen, İlke ve Civan, Orhan Ersun. “The Principle of Non-Discrimination on Grounds of Nationality with regard to Turkish Workers in the European Union and Union Workers in Turkey.” İçinde *Turkey's Integration into the European Union: Legal Dimension*, editörler Belgin Akçay ve Şebnem Akipek, 95-135. USA: Lexington Books, 2013.

- Gül, İdil I., Karan, Ulaş., Yeşiladalı, Burcu. ve Ayata, Gökçeçek. “*Ayrımcılık Yasağı: Kavram, Hukuk, İzleme ve Belgeleme.*” İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011.
- Günder, Zeynep. “European Union Non-Discrimination Principle: Rereading Statutory Social Security Schemes in Turkey.” Yüksek Lisans Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, 2019.
- Güzel, Ali., Okur, Ali R. ve Caniklioğlu, Nurşen. *Sosyal Güvenlik Hukuku*. 17. Baskı. İstanbul: Beta Basım Yayım, 2018.
- Korkut, Levent. *Ayrımcılık Karşıtı Hukuk*. Ankara: İnsan Hakları Gündemi Derneği Yayını, 2009.
- Köktaş, Arif. *Avrupa Birliğinde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı ve Türk Vatandaşlarının Durumu*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 1999.
- Lock, Tobias. “The EU and Human Rights.” *The Royal Society of Edinburg: Enlightening the European Debate*, Haziran, 2016. Erişim Tarihi: Ağustos 10, 2019, <https://www.rse.org.uk/wp-content/uploads/2016/11/Paper-10-FINAL-The-EU-and-Human-Rights.pdf>.
- Manav, Eda. “2000/43, 2000/78, 2006/54 sayılı AB Direktifleri Çerçevesinde İş Hukukunda Ayrımcılıkla Mücadele ve Türkiye’deki Uygulamalar.” *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 15, (2014): 731-779.
- Mutlay, Faruk B. *Sosyal Sigorta Yardımlarına Hak Kazanma ve Eşitlik İlkesi*. İstanbul: Beta Basım Yayım, 2015.
- Nickell, Stephen ve Jumana, Saleheen. *The impact of immigration on occupational wages: Evidence from Britain*. London: Bank of England Staff Working Paper no 574, 2015. Erişim Tarihi: Ağustos 10, 2019, <https://www.bankofengland.co.uk/working-paper/2015/the-impact-of-immigration-on-occupational-wages-evidence-from-britain>.
- Ocak, Saim. “Türk Uyruklu Firmaların Sosyal Güvenlik Sözleşmesi İmzalamayan Yabancı Ülkelerde Aldıkları İşlerde Çalıştırmak için Götürdükleri Türk Vatandaşı İşçilerin Sosyal Güvenliğine Genel Bir Bakış.” *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 14, no 1-2 (2008): 133-175.
- Paju, Jaan. *The European Union and Social Security Law*. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.
- Pennings, Frans. “Non-Discrimination on the Ground of Nationality in Social Security: What are the Consequences of the Accession of the EU to the ECHR.” *Utrecht Law Review* 9, no 1 (2013): 118-134.
- Piris, Jean-Claude. *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge University Press, 2010.
- Rogers, Nicola. ve Scannell, Rick. *Free movement of persons in the enlarged European Union*. London: Sweet and Maxwell, 2005.

- Selçuk, Engin. “Lizbon Sonrası Avrupa Birliği’nin Yenilenen Temel Haklar Sorunsalı.” *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi* 22, no 1 (2014): 121-147.
- Sözer, Ali N. “Genel Sağlık Sigortasında Sunulan Edimler: Kapsam ve Yararlanma Koşulları.” *Mess Sicil İş Hukuku Dergisi* 10, (2008): 146-157.
- Sözer, Ali N. *Türk Sosyal Sigortalar Hukuku*. 3. Baskı. İstanbul: Beta Basım Yayım, 2017.
- Strban, Grega. *Social security coordination for non-EU countries in South and Eastern Europe: a legal analysis*. Budapest: ILO, 2012.
- T.C Avrupa Birliği Bakanlığı. “Türkiye’nin Yeni Avrupa Birliği Stratejisi.” Ankara, Aralık 10, 2014. Erişim Tarihi: Ağustos 15, 2019, https://www.ab.gov.tr/files/pub/turkiyenin_yeni_ab_stratejisi.pdf.
- Toksöz, Gülay., Erdoğan, Seyhan. ve Kaşka, Selmin. *Türkiye’ye Düzensiz Emek Göçü ve Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları*. Uluslararası Göç Örgütü, 2012. Erişim Tarihi: Mart 12, 2020, <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/25305/>.
- Tuncay, Can A. “Çalışma İlişkilerinde Irk ve Etnik Kökene Dayalı Ayrımcılık.” İçinde *Prof. Dr. Sarper Süzek’e Armağan*, 724-770. İstanbul: Beta Basım Yayım, 2011.
- Tuncay, Can A. ve Ekmekçi, Ömer. *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*. 20. Baskı. İstanbul: Beta Basım Yayım, 2019.
- UK Office for National Statistics. “Population estimates for the UK, England and Wales, Scotland and Northern Ireland: mid-2017.” Erişim Tarihi: Ocak 10, 2020, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/bulletins/annualmidyearpopulationestimates/mid2017>.
- Victor, George. *Social security: Beveridge and after*. 1. Baskı. London: Routledge and Kegan Paul, 1968.
- Yenisey, Kübra D. “Kadın Erkek Eşitliği Bakımından Türk İş Hukuku’nun Avrupa Birliği Hukuku ile Olası Uyum Sorunları.” *Kamu-İş, Yargıç Dr. Aydın Özkul’a Armağan* 6, no 4 (2002): 31-72.
- Yıldırımoglu, Hakan. “Yurtdışında Çalışan Türk İşçilerin Sosyal Güvenlik Hukuku Açısından Durumu.” *Mess Sicil İş Hukuku Dergisi* 14, (2009): 254-256.
- Yıldız, Gaye B. *İşverenin Eşit İşlem Yapma Borcu*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2008.
- Yuvalı, Ertuğrul. *İşçinin Kişisel Özellikleri Bakımından İşverenin Eşit Davranma Borcu*. Ankara: Turhan, 2012.
- Yüksel, Melek O. *Karşılaştırmalı Hukuk Işığında Türk İş Hukukunda Kadın-Erkek Eşitliği*. İstanbul: BETA Basım, 2000.