

AVRUPA BİRLİĞİ SİGORTA SEKTÖRÜNDE DENETİM

Dr. İrem Aral*

I. SİGORTA DENETİM MEVZUATI

25.03.1957 tarihli Roma Antlaşması ile, kuruluş ve hizmet serbestisini benimseyen ve üye ülkeler arasında gerçek bir ortak pazar kurmayı amaçlayan Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu kurulmuştur. Avrupa Birliği'nin temellerini atan Roma Antlaşması, uluslararası bir karar alma mekanizması oluşturmayı hedeflemiştir. Uluslararası bir karar mekanizmasının anlamı, Avrupa Birliği'ni yönetmek üzere oluşturulan kurumların üye devletlerden bağımsız olup pek çok konuda üye devletleri bağlayıcı durumda olmasıdır.

AB sigorta mevzuatının hazırlanmasına ilişkin olarak Avrupa Konseyi¹ ve Avrupa Komisyonu² görevlerini ifa edebilmek için Roma Antlaşması'nın 189. maddesi uyarınca tüzükler yapar, direktifler çıkarır, kararlar alır, tavsiyelerde bulunur ve görüş bildirir.

Dayanağı Roma Antlaşması olan AB sigorta mevzuatı, ortak pazarda finansal hizmetlerin kuruluş ve hizmet serbesitine varılmasını; bunların serbest dolaşımı ve sunulmasında olası engelleri ortadan kaldırarak Birlik içindeki

* Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ticaret Hukuku Anabilim Dalı

¹ Avrupa Konseyi, üye devletlerin temsilcilerinden oluşur. Her üye devletin hükümeti kendi üyelerinden birini Konsey'e delege olarak atar. Konsey üye devletlerin ekonomik politikalarının eşgüdümünü sağlamak ve Roma Antlaşması'nın yürütülmesiyle görevlidir. Günlük işler Komisyon tarafından görülmekle birlikte nihai karar alma yetkisi Konsey'e aittir.

² Avrupa Komisyonu, AB'nin yürütme organlarından biridir. Konsey'e sunulacak önerileri oluşturur. Konsey bu önerileri temel alan birlik mevzuatını kabul eder. Avrupa Parlamentosu da bu önerileri inceler ve yetkileri ile sınırlı olarak hukuksal düzenlemelerin kabul edilmesine katılır.

kanuni uyumsuzlukları gidererek, Avrupa Tek Sigorta Pazarını oluşturmayı, düzenlemeyi ve denetlemeyi amaçlamaktadır³.

AB sigorta mevzuatının amacını gerçekleştirilmesinde üye devletlere çok önemli bir görev düşmektedir. Mevzuatı uygulamada birincil derecede sorumlu olan üye devletler öngörülen sürede mevzuatı kendi ülkelerinde uygulamaya koymak durumundadır. Aksi takdirde uygulamada meydana gelen gecikmeler birlik içi sorunların çıkmasına, sektörde tam rekabet ortamının oluşmasının gecikmesine ve iç sigorta pazarına olan güvenin zedelenmesine yol açabilmektedir. Bu bağlamda mevzuatın öngörülen sürede uygulamaya konulduğunu hususunu gözlemlemekle görevli olan Avrupa Komisyon' u gecikmeye neden olan üye devletler aleyhine Adalet Divanı⁴ nezdinde dava açmış bulunmaktadır.

AB' de sigorta sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesine ilişkin mevzuatın hazırlanması ve izlenmesi tek pazardan sorumlu olan Avrupa Komisyonu İç Pazar Genel Müdürlüğü' nün sigortacılık birimine aittir. Sigortacılık birimi, hayat ve hayat dışı sigorta branşlarına ilişkin yasal düzenlemelerden sorumludur.

Sigortacılıkla ilgili yasal mevzuatın oluşturulmasında Avrupa Komisyonu' na tavsiyelerde bulunmak üzere iki önemli organ oluşturulmuştur.

19.12.1991 tarih ve 91/675/EEC sayılı direktif⁵ ile Avrupa Komisyonu' na sigortacılıkla ilgili faaliyetlerde destek sağlamak üzere bir Sigorta Komitesi kurulmuştur. Direktif uyarınca Komite' nin amacı üye devletlerin denetim makamları ve Komisyon' un uyum içinde hareket etmesini sağlamak ve sektörle ilgili tavsiye niteliğinde kararlar almaktır. Bu bağlamda Komite, Komisyonu ile

³ KENDER, HSH, s.12; MC GEE, Modern Law, s.371; MC GEE, Single Market, s.23; PAUL/CROLY, s.7.

⁴ Adalet Divanı. Roma Antlaşması ve Direktiflere getirdiği yorumlar ve verdiği kararlarla Avrupa Birliği' nin yasal ve politik yapısının oluşmasında ve gelişmesinde büyük öneme sahip olmuştur. Avrupa Adalet Divanı' nın temel amacı AB hukukunun etkinliğinin geliştirilmesini sağlamak ve üye devlet yasal sistemlerine entegre edilmesi için çalışmalarda bulunmaktadır. Adalet Divanı yasal sorunların çözümünde yargıçlar tarafından geliştirilen hukuki ilkeler olarak üye ülkelerin ortak anlaşmalarıyla atanmış hakimlerden kurulu olan Adalet Divanı ayrıca üye devletleri ve şirketlerini para cezası ile cezalandırılabilme yetkisine sahiptir. ÖZŞAR, s.111; PAUL/CROLY, s.15.

⁵ OJ-L 374, 31.12.1991, s.32-33.

ulusal yetkili makamlar arasında daha yakın işbirliği sağlanmaktadır. Daha sonra 05.11.2003 tarih ve 2004/9/EC Komisyon kararıyla⁶ Sigorta Komitesi' nin yerini almak üzere Avrupa Sigorta ve Mesleki Emeklilik Komitesi (EIOPC) kurulmuştur. Üye devletlerin üst düzey temsilcilerinden oluşan EIOPC, sigortacılıkla ilgili Avrupa Komisyonu' nun önerilerine ilişkin olarak Komisyon'a tavsiyelerde bulunmakla yükümlüdür. Komite sigortacılıkla ilgili yeni direktiflerin hazırlanması ve genel sorunları incelemekle görevlidir.

Bir diğer önemli organ olan Avrupa Sigorta ve Mesleki Emeklilik Denetçileri Komitesi (CEIOPS) 05.11.2003 tarih ve 2004/6/EC sayılı⁷ Komisyon kararıyla kurulmuştur. CEIOPS, Avrupa Komisyonuna hazırlanma aşamasında olan düzenlemelere ilişkin teknik destek sağlamakta ve tavsiyelerde bulunmaktadır. Üye devletler tarafından sigorta denetimi alanında yetkili üst düzey temsilcilerinden oluşan CEIOPS, AB çapında denetim uygulamalarının yakınlaştırılması için çalışmaktadır. Bunun yanı sıra denetlenen kurumlara ilişkin bilgi değişimi başta olmak üzere denetim işbirliği için bir forum niteliği taşımaktadır⁸.

Gelişmiş ülkelerin sigorta düzenleme ve denetim makamları, sigorta şirketlerinin mevzuatla belirlenen esaslara uygun şekilde faaliyet göstermelerini sağlamanın yanında, son yıllarda özellikle sigorta şirketlerinin mali yeterliliklerinin sağlanması konusunda sürekli ve yoğun bir arayış içindedir⁹. Bu bağlamda CEIOPS tarafından sigorta sektörünün sermaye yeterliliği düzenlemelerini risk bazlı bir sisteme oturtmayı amaçlayan Solvency II projesi yürütülmektedir.

1. Birincil Mevzuat

AB' nin temel mevzuatı niteliğindeki birincil mevzuatı birliği kuran Paris ve Roma Antlaşmaları ile bunların ekleri ve protokoller, kurucu antlaşmalarda değişiklikler yapan antlaşmalardır. Antlaşmalar, karar alma süreçleri ile yasama, yürütme ve hukuk süreçlerinde rol oynayan AB kurum ve organlarının temel yapı, işleyiş ve sorumluluklarını da tanımlamaktadır.

⁶ OJ-L 003, 07.01.2004, s.34-35.

⁷ OJ-L 003, 07.01.2004, s.30-31.

⁸ ÖZŞAR, s.109.

⁹ FITZSIMMONS, s.107-108; TAŞBAŞI, Denetim ve Gözetim, s.399.

Birincil hukuk, üye devletlerde olduğu gibi üye devletlerin vatandaşlarına ve burada ikamet edenlere de doğrudan uygulanmaktadır¹⁰.

AB' yi kuran antlaşma sigorta ile ilgili pek çok hüküm içermektedir.

Üye devletler arasında malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımının önündeki engellerin kaldırıldığı bir iç pazarın oluşturulması Birliğin hedeflerinden biri olarak Antlaşmanın 3/1-c hükmünde yer almaktadır. Sigorta hizmetlerinin üye devletlerde serbestçe verilebilmesi ve sermayenin serbest dolaşımı doğrudan sigortacılık faaliyeti ile ilgilidir.

Antlaşmanın 3/b hükmünde yer alan ortak ticaret politikası hedefi sigortaya ilişkin ortak düzenlemeleri ve uygulamayı gerekli kılmaktadır.

Antlaşmanın 3/g hükmünde yer alan, iç pazarda rekabetin bozulmamasını temin eden bir sistemin varlığı sigortacılar arasındaki rekabetin korunmasını da gerektirmektedir.

Antlaşmanın 3/h hükmünde yer alan ortak pazarın işlerliği için üye devletler hukukunun yakınlaştırılması, üye devletlerin sigorta hukuku kurallarınında yakınlaştırılmasını da içerir.

2. İkincil Mevzuat

Organ hukuku veya organlarca oluşturulan hukuk olarak adlandırılan ikincil hukuk, AB' nin organları tarafından oluşturulan, organların görevlerini yerine getirebilmeleri ve konulan hedeflere ulaşabilmeleri için antlaşmaların kendilerine verdiği yetkiler çerçevesinde koydukları, çeşitli etkileri haiz kurallardır¹¹. Birliğin ikincil hukukunu oluşturan hukuksal norm türleri tüzükler, direktifler, kararlar, tavsiyeler, görüş, önerge, deklarasyon ve faaliyet raporlarıdır.

A. Tüzük ve Kararlar

Tüzükler, AB' yi kuran antlaşma' nın 249/2 hükmü uyarınca bütünüyle üye devletleri bağlayıcı hükümlere sahip ve üye devletlerin ulusal mevzuatlarına geçirilmeksizin doğrudan uygulanan normlardır. Tüzüklerin doğrudan uygulanabilme özelliği onların sadece birlik kurumları ve üye devletler için değil, aynı zamanda birlik vatandaşları için de doğrudan hak ve yükümlülükler

¹⁰ CROSSIK/LINDSAY, s.5: TEKİNALP/TEKİNALP, s.68, par.12.

¹¹ TEKİNALP/TEKİNALP, s.69, par.14.

ihdas etmesi anlamını taşır¹². Tüzükler AB sigorta mevzuatının tekleştirilmesini amaçlamaktadır¹³.

Kararlar AB' yi kuran antlaşma' nın 249/4 hükmü uyarınca muhatapları için tümüyle bağlayıcı nitelikte kurallardır. Birlik kurumları kararlar aracılığıyla herhangi bir üye devleti veya vatandaşı herhangi bir eylemde bulunmaya ya da bulunmama zorlayabilir veya onlarla ilgili haklar ve ödevler tesis edebilir. Kararlar münferit bir uygulamadır ve bütün unsurlarıyla bağlayıcıdır. Kararlar muhataplarına doğrudan uygulanabilir niteliktedir¹⁴.

- EEC.2155/91 sayılı, EEC ve İsviçre Konfederasyonu Arasındaki Anlaşma Hükümleri Hakkında 20.06.1991 tarihli Tüzük¹⁵,

Avrupa Birliği (o zamanki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu) ve İsviçre Konfederasyonu arasında hayat sigortası dışında doğrudan sigortalama ile ilgili bir anlaşma 10 Ekim 1989' da Lüksemburg' da imzalanmıştır. Anlaşma uyarınca, anlaşmanın gözetilmesi ve idaresinin sağlanması, uygulanması ve anlaşma kapsamında belirlenen durumlarda karar alınmasının sağlanması için bir Ortak Komite oluşturulmuştur. 2155/91 sayılı Konsey Tüzüğü, Birliğin, Üye Devlet temsilcilerinin de desteğiyle Ortak Komite' de temsil edilmesini öngörmektedir.

Birliğin Ortak Komite' deki pozisyonu, Komisyon'dan gelen teklif doğrultusunda nitelikli oy çoğunluğu ile hareket edecek olan Konsey tarafından belirlenecektir.

Tüzük tamamen bağlayıcı ve tüm üye devletlerde doğrudan uygulanır nitelik taşımaktadır.

- 91/370/EEC sayılı, EEC ve İsviçre Konfederasyonu Arasındaki Anlaşmanın Sonucu Hakkında 20.06.1991 tarihli Karar¹⁶,

Avrupa Birliği (o zamanki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu) ile İsviçre Konfederasyonu arasında yapılan hayat sigortası dışında doğrudan

¹² KUBİLAY, Entegrasyon, s.173; YAVAŞI, s.310.

¹³ CROSSIK/LINDSAY, s.6; ELLIS, s. 44.

¹⁴ CROSSIK/LINDSAY, s.6; ELLIS, s.40; KUBİLAY, Entegrasyon, s.174; YAVAŞI, s.310.

¹⁵ OJ-L 205, 27.07.1991, s.1-1.

¹⁶ OJ-L 205, 27.07.1991, s.2-2.

sigortalama ile ilgili anlaşmayı Topluluk adına onaylamaktadır. Anlaşmanın metni karara eklenmiştir.

- 91/371/EEC sayılı, EEC ve İsviçre Konfederasyonu Arasındaki Anlaşmanın Uygulanmasına İlişkin 20 Haziran 1991 tarihli Direktif¹⁷,

Avrupa Birliği (o zamanki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu) ile İsviçre Konfederasyonu arasındaki anlaşmanın en önemli etkilerinden biri de, merkez ofisleri İsviçre’de bulunan sigorta şirketlerine yönelik olarak, 73/239/EEC sayılı direktifin 3. Bölümü çerçevesinde merkez ofisleri Topluluk dışında bulunan sigorta şirketlerinin Topluluk içinde kurulmuş acente ve şubelerine uygulanan yasal kurallar dışında kurallar oluşturmasıdır.

Bu nedenle, 91/371/EEC sayılı Direktif çerçevesinde Üye Devletler ulusal hükümlerini anlaşmaya uygun hale getirmekle ve bu hükümleri kabul ettiklerinde de direktife atıfta bulunmakla yükümlü kılınmışlardır.

- 2001/776 sayılı, ekleri ve protokolleri değiştiren, 18.07.2001 tarihli ve 2001/1 sayılı EC-İsviçre Ortak Komitesi Kararıdır¹⁸,

Anlaşmanın imzalandığı tarihlerde İsviçre ve Avrupa Birliği tarafından kabul edilen yasal hükümleri takiben, uygulanacak yasal formlar, ECU teriminin EURO ile değiştirilmesi ve yükümlülük karşılama yeterliliği marjları gibi alanlarda bazı değişiklikler getirilmiştir.

B. Direktifler

Direktifler AB’ yi kuran Antlaşma’ nın 249/3 hükmü uyarınca bütün üye devletlerin mevzuatlarına geçirip uygulamak zorunda oldukları bağlayıcı kurallardır. Direktiflerin hazırlanmasında Avrupa Komisyon’ unun ön alışmaları ile tespit edilen teklif, üye devletlerin temsilcilerinden oluşan Avrupa Konsey’ ine tevdi edilmekte; Konsey iki istişari organın Avrupa Parlamentosu ve Assamble’ nin görüşünü aldıktan sonra metni kesin hale getirilen direktifi kabul ve ısdar eder¹⁹.

Direktifler üye devletlerin mevzuatlarının uyumlaştırılmasını amaçlamaktadır. Direktifler üye devletlere bildirildikten itibaren genellikle on

¹⁷ OJ-L 205, 27.07.1991, s.48-48.

¹⁸ OJ-L 291, 08.11.2001, s.52-55.

¹⁹ KENDER, HSH, s.12.

sekiz ay gibi bir süre içinde mevzuatların buna uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Bu süre sonunda direktif üye ülke hakkında yürürlüğe girer. Direktiflerin ulusal mevzuatlara geçirilmesi yönteminin seçimi ulusal makamlara aittir. Uygulamada çoğunlukla, devletlerin uygun bulunduğu ve direktifin uygulanmasına yönelik bir ulusal mevzuat ihdası gerekmektedir²⁰. Bir direktiften etkilenen sektörler, direktif kadar uygulanan ulusal mevzuatı da dikkate almak zorundadır.

AB' nin sigorta ile ilgili ikincil mevzuatının özünü oluşturan direktifler, sigortacılık faaliyetinde uyumlaştırma sağlama ve sınır aşan ticarete imkan sağlama amacıyla düzenlemeler getirmektedir.

AB sigortacılık mevzuatında kamu denetimine ilişkin spesifik bir yasal düzenleme bulunmamakla birlikte hayat ve hayat dışı sigortalara ilişkin yayınlanan çok sayıda direktif ile sigorta sektörünün denetlenmesine ilişkin prensipler getirilmiş ve ulusal denetim makamları arasındaki işbirliği düzenlenmiştir. Direktiflerin büyük bir çoğunluğu sigorta sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesine ilişkindir.

Direktifler ile üye devletlerdeki sigortacılık piyasalarını yakınlaştırmak üzere ulusal mevzuat düzenlemelerinde belli aykırılıkların ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır²¹. Tek bir ortak sigorta pazarı oluşturmak için pazara giriş koşullarının benzeştirilmesi, iş kurma koşulları üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması, denetim kurallarının paralel hale getirilmesi gerekmektedir²².

AB üyesi olan devletler sigorta mevzuatlarını direktiflere uygun hale getirmiştir²³.

Almanya, 06.06.1931 tarihli VAG' de pek çok değişiklik yaparak direktif hükümlerine uygun hale getirmiştir.

Fransa, 09.05.1984 tarihli kararname ile direktif hükümlerini sigorta kanununa dahil etmiştir.

İngiltere 1981,1982 ve 1986 tarihli düzenlemelerle direktifleri hükümlerini benimsemiştir.

²⁰ PRECHAL, s.3; SEATZU, s.3.

²¹ PRECHAL, s.40; MOSS/WESSEL, s.23; SEATZU, s.3.

²² KENDER, HSH, S.12; TAŞDELEN, s.25.

²³ KENDER, HSH, s.37, dn.29.

Bu çalışma hayat dışı sigorta alanında faaliyet gösteren şirketlere ilişkin olduğundan AB direktiflerinden öncelikle hayat dışı sigorta başlığı altında düzenlenen direktifler ve konuya ilişkin mali tablolar, yükümlülük karşılama yeterliliği, tasfiye, yeniden yapılanma ve sigorta gruplarının ek denetimine ilişkin diğer direktifler esas alınmaktadır. Hayat dışı sigortacılığa ilişkin direktifler grubu esas itibariyle hayat dışı sigortacılık faaliyetine başlama ve bu faaliyetlerin sürdürülmesine ilişkin kural ve uygulamaları kapsamaktadır.

a. Hayat Dışı Sigortaya İlişkin Direktifler

Hayat dışı sigorta direktifleri, hayat sigortası gibi tek bir direktif altında toplanmamıştır.

- 73/239/EEC sayılı, Sigortacılık Faaliyetlerine Başlama ve Yürütme ile İlgili Kanun, Tüzük ve İdari Düzenlemelerin Koordinasyonu Hakkında 24.07.1973 tarihli Birinci Hayat Dışı Sigorta direktifi²⁴

Hayat dışı sigortaya ilişkin ilk direktiftir. Direktif müteaddit defalar tadil edilmiş ve pek çok maddesi değişikliğe uğramıştır.

Direktifin temel amacı hayat dışı sigortacılık alanında faaliyete başlamayı ve yürütmeyi kolaylaştırmak ve ulusal denetleyici mevzuatlarda yer alan bazı farklılıkları ortadan kaldırmaktır²⁵. Bu amaca ulaşmak ve tüm üye devletlerde sigortalılar ve üçüncü şahıslar için gerekli korumayı sağlamak, özellikle sigorta şirketlerinin mali yapıları ile ilgili konularda eş güdüm sağlanmasını gerektirmektedir. Bu çerçevede hazırlanan direktif ilk etapta beş ana başlık ve bir ekten oluşmuştur.

Bu direktifte özetle, üye devletlerde doğrudan sigorta faaliyetlerine başlanması ve sigorta faaliyetlerinin sürdürülmesi ile ilgili koşullar belirlenmekte ve denetim makamlarının birbirleriyle yakın işbirliği içinde olmaları talep edilmektedir.

73/239/EEC sayılı Birinci Hayat Dışı Direktifi ile yerleşme serbestisi konusunda yapılan düzenlemelerle tek sigorta pazarının iskeleti oluşturulmuştur.

²⁴ OJ-L 228, 16.08.1973, s.3-19.

²⁵ MC GEE, Modern Law, s.382; MC GEE, Single Market, s.8; MERKIN/RODGER, s.4; MOSS/WESSELS, s.27; PFENNIGSTORF, s.119; SEATZU, s.9-10.

- 73/240/EEC sayılı Kuruluş Serbestisi Konusundaki Yasakların Kaldırılması Hakkında 24.07.1973 tarihli Direktif²⁶

Hayat sigortası dışında kalan doğrudan sigortacılık faaliyetleri alanında yerleşme serbestisine dair kısıtlamaların kaldırılmasına ilişkin düzenlemeler getirmektedir. Direktif, üye devletlerin kişilerin ev sahibi üye devlette o ülke vatandaşlarıyla aynı koşullarda faaliyette bulunmalarını engelleyen kısıtlamalar ile ayrımcılık yaratan idari uygulamaların ortadan kaldırmalarını zorunlu kılmaktadır.

- 76/580/EEC sayılı, Hayat Dışı sigortacılık Faaliyetlerine Başlama ve Yürütme ile İlgili Kanun, Tüzük ve İdari Düzenlemelerin Koordinasyonu Hakkındaki 73/239/EEC sayılı Hayat Dışı Sigorta direktifinde değişiklik yapan, 29.06.1976 tarihli direktif²⁷

73/239/EEC sayılı Direktif, o dönemki adıyla Avrupa Topluluğu'nda geçerli olan para birimi kavramını Avrupa Yatırım Bankası'nın tüzüğünde tanımlanan şekilde kullanmaktaydı. 76/580/EEC sayılı Direktif ise bu tanıma değiştirerek para birimi kavramını "Avrupa Para Birimi" olarak tanımlamıştır. Ancak, Euro'nun Avrupa Birliği para birimi olarak kabul edilmesiyle 76/580/EEC sayılı Direktif geçerliliğini yitirmiştir. Yükümlülük karşılama yeterliliği miktarlarında 2002/13/EC sayılı Direktif ile yapılan değişikliği takiben direktifin diğer maddeleri de geçerliliklerini yitirmiştir.

- 88/357/EEC sayılı, 73/239/EEC sayılı direktifi değiştiren, Hizmet Sağlama Serbestisinin Etkin Biçimde Uygulanmasını Kolaylaştıran Hükümlere İlişkin 22.06.1988 tarihli İkinci Hayat Dışı Sigorta direktifi²⁸,

İkinci Konsey Direktifi, 73/239/EEC sayılı ilk direktifi tamamlayıcı nitelikte olup ilk direktifte belirlenen sigorta branşları ve şirketler için hizmet sağlama serbestisi ile ilgili özel düzenlemeler getirmektedir²⁹.

İkinci Konsey Direktifi, "Genel Hükümlere" ilişkin birinci başlık altında "şirket", "yerleşme", "riskin gerçekleştiği üye devlet", "hizmet sunumunun gerçekleştiği üye devlet" gibi tanımlara yer vermektedir.

²⁶ OJ-L 228, 16.08.1973, s.20-22.

²⁷ OJ-L 189, 13.07.1976, s.13-14.

²⁸ OJ-L 172, 04.07.1988, s.1-14.

²⁹ MC GEE, Modern Law, s.389; MC GEE, Single Market, s.9; MERKIN/RODGER, s.7; PFENNIGSTORF, s.119; SEATZU, s.12.

Direktifin ikinci başlığı “İlk Direktife Getirilen Ek Hükümler” olup bu başlık altında “büyük risklerin” tanımı yapılmıştır.

Direktif özetle denetim kurumlarının şirketlerin mali durumu ve tüm faaliyetleri ile ilgili ayrıntılı incelemeler yapabilmeleri, bilgi toplayabilmeleri, şirketlerde yerinde incelemeler yapabilmeleri, şirketle ilgili tedbirler alabilmeleri ve gerektiğinde uygun hukuki araçlar kullanarak bu tedbirlerin uygulanmasını sağlayabilmelerini öngörmektedir.

- 92/49/EEC sayılı, 73/239/EEC ve 88/357/EEC sayılı direktiflerde değişiklik yapılması hakkında 18.06.1992 tarihli Üçüncü Hayat Dışı Sigorta direktifi³⁰,

Kendisinden önceki ilk iki direktifte bir çok değişiklik yapmıştır. Bu direktif ile bilgi toplama, yerinde denetimler gerçekleştirme yoluyla ayrıntılı incelemeler yapabilme, şirketler hakkında tedbirler alabilme ve bu tedbirlerin uygulanmasını sağlayabilme konularında denetim makamlarına denetim yetkisi verilmektedir³¹.

92/49/EEC.m.2 uyarınca bu direktif 73/239/EEC.m.1 hükmünde belirtilen sigorta şirketlerine uygulanacaktır. Bunun yanı sıra 92/49/EEC sayılı direktif, 73/239/EEC sayılı direktifin uygulanmadığı şirketlere ve 73/239/EEC.m.4 hükmünde³² sayılan kurumlara uygulanmayacaktır.

- 95/26/EC sayılı, İhtiyatlı Denetim Amacıyla Hayat Dışı Sigortalara İlişkin 73/239/EEC ve 92/49/EEC sayılı direktifleri değiştiren 29.06.1995 tarihli direktif³³

95/26/EC sayılı direktif kredi kuruluşları, hayat ve hayat dışı sigortalar, yatırım firmaları ve kollektif yatırım şirketlerine ilişkin direktifleri tadil etmektedir.

³⁰ OJ-L 228, 11.08.1992, s.1-23.

³¹ MC GEE, Modern Law, s.399; MC GEE, Single Market, s.10; MERKIN/RODGER, s.12; PFENNIGSTORF, s.120.

³² 92/49/EEC sayılı direktifin 3. maddesi ile, 73/239/EEC sayılı birinci direktifin 4. maddesinde düzenlenmiş olan belirli üye devletlerdeki belirli kurumlara belirli rizikoları teminat altına alma tekeli kaldırılmıştır.

³³ OJ-L 168, 18.07.1995, s.7-13.

Direktif bilgi paylaşımı ile ilgili olarak 92/49/EEC sayılı direktifi tadil etmiştir. Direktifte üye devletlerin, yetkili merciler ve diğer ilgili kurumlar arasında bilgi paylaşımına izin verebileceği belirtilmektedir.

- 2000/64/EC sayılı, 92/49/EEC ve 92/96/EEC sayılı direktifleri değiştiren Üçüncü Ülkelerle Bilgi Değişimine İlişkin 07.11.2000 tarihli Bilgi Paylaşımı direktifi³⁴

Bu direktif üçüncü ülkelerle bilgi paylaşımına ilişkin olup bu konuda birçok direktifi tadil etmektedir. Bu direktif uyarınca üye devletler, üçüncü ülkelerle bilgi paylaşımını sağlayabilmek için bu ülkelerin yetkili mercileriyle veya söz konusu bilgilerin meslek sırrı kapsamında olması durumunda ülkedeki ilgili mercilerle işbirliği anlaşmaları imzalayabilir. Bu ilgili merciler; mali kuruluşları denetleme sorumluluğu olan merciler, sigorta şirketlerinin tasfiye ve iflaslarıyla ilgili organlar, sigorta şirketlerinin kanuni denetim görevini ifa eden kişilerdir.

- 2002/13/EC sayılı, Hayat Dışı Sigorta Teşebbüsleri İçin Yükümlülük Karşılama Sınırı Hakkında 05.03.2002 tarihli direktif³⁵

Bu direktif sigorta şirketlerinin mali yükümlülüklerini rahatlıkla yerine getirebilmeleri için karşılık ayırmalarını sağlayarak ileride doğması olası mağduriyetlerin önüne geçmeyi amaçlayan düzenlemeler içermektedir. Bu bağlamda minimum garanti fonu ve yeterlilik karşılanabilme marjı uygulamak gibi tedbirler öngörmektedir.

AB' de 01.01.2004 tarihinden itibaren yükümlülük karşılama yeterliliği konusunda Mali Yeterlilik I Projesi ile hazırlanan rapora dayanılarak hazırlanan 2002/13/EC ve 2002/83/EC sayılı direktifler yürürlüğe girmiştir. Mali Yeterlilik II Projesi çerçevesinde çalışmalar sürmektedir.

b. Finansal Şirket Gruplarına İlişkin Direktif

2002/87/EC sayılı, 73/239/EEC, 79/267/EEC, 92/49/EEC, 92/96/EEC, 93/6/EEC ve 93/22/EEC sayılı Konsey Direktifleri ile 98/78/EC ve 2000/12/EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktiflerini değiştiren, bir finansal şirket grubunda yer alan kredi kurumları, sigorta şirketleri ve yatırım

³⁴ OJ-L 290, 17.11.2000, s.27-28.

³⁵ OJ-L 077, 20.03.2002, s.17-22.

firmalarının ek denetimine ilişkin 16.12.2002 tarihli Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi³⁶

AB' nin finansal alandaki mevzuatı uzun zaman boyunca sektör bazlı tanımlanmış ve faaliyetleri sigortacılık veya bankacılıkla sınırlanmış homojen finansal gruplara yönelik olmuştur. Zamanla finans piyasalarındaki gelişmeler bu piyasaların farklı sektörlerinde faaliyet gösteren yeni finansal şirket gruplarının doğmasına yol açmıştır.

2002/87/EC sayılı direktif büyük finansal şirket gruplarının denetimine ilişkin uluslararası düzeyde kabul gören tavsiyelerin dünyada ilk kapsamlı uygulaması olması nedeniyle önem arz etmektedir.

AB, bu direktifinin uygulanmasıyla büyük finansal ortaklıkların farklı finansal sektörlerde ve sınırların ötesinde etkin denetimini, finansal istikrarın artırılmasını ve sigorta poliçe sahipleri ile yatırımcıların korunmasını amaçlamaktadır³⁷.

Direktif başta bankalar ve holdingler olmak üzere finansal şirket gruplarının denetimine ilişkin genel düzenlemeler içermekte ve grubun ortak tasarrufunda bulunan varlıkların mükerrer olarak minimum şartları yerine getirmede kullanılmaması; birlikteliğin riski yoğunlaştırmaması; iç denetim mekanizmaları ve risk yönetimi süreçleri, ek denetimin koordinasyon ve yürütülmesinden sorumlu olan tek bir koordinatör atanması; yetkili makamlar arasında işbirliği gibi konularda düzenlemeler yapmaktadır.

Direktif uyarınca, bir finansal şirket grubu içerisindeki ana şirket AB içerisindeyse, ek denetimin koordinasyonundan ve uygulanmasından sorumlu bir düzenleyici koordinatör atanmaktadır. Koordinatör gerekli veya ilgili bilgilerin toplanması ve yayılmasının koordinasyonunu; şirket grubunun finansal durumunun ve sermaye yeterliliğinin ek denetimini; şirket grubunun yapısının, organizasyonunun ve iç kontrol sisteminin değerlendirilmesini; denetim faaliyetlerinin planlanması ve koordinasyonunu yaparak ek denetimi gerçekleştirmektedir³⁸.

³⁶ OJ-L 035, 11.02.2003, s.1-27.

³⁷ GRUSON, s.6.

³⁸ GRUSON, s.44.

c. Sigorta Gruplarının Ek Denetimine İlişkin Direktif

98/78/EEC sayılı, Bir Sigorta Grubundaki Sigorta Şirketlerinin Tamamlayıcı Denetimi Hakkındaki 27.10.1998 tarihli Ek Sigorta Denetimi direktifi³⁹,

Bu direktif ile sigorta gruplarının denetimi hususu düzenlenmektedir. Üye devletin denetim makamı tarafından gerçekleştirilmesi öngörülen bu ek denetim, sigorta şirketinin bağlı şirketlerini, iştiraklerini ve bu iştiraklerin bağlı şirketlerini kapsamaktadır. Bu şekilde, büyük finansal gruplarda öz kaynakların ana şirketlerle bağlı şirketlerinde çift kullanımının önlenmesi amaçlanmaktadır. Başka bir deyişle, sermaye yeterliliğini karşılamak üzere grubun farklı şirketlerinde aynı sermayenin kullanılması engellenmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle direktifte finansal grup bünyesindeki sigorta şirketlerinin finansal durumunu dikkate almak amacıyla düzeltilmiş yükümlülük karşılama yeterliliği hesaplanması öngörülmektedir. Direktifin 1. ekinde; indirme ve toplama metodu, gereklilik mahsup metodu ve muhasebe konsolidasyonu metodu olmak üzere birbirine eş değerde üç farklı hesaplama seçeneği sunulmaktadır.

Ayrıca bir sigorta grubunda hissesi bulunan şirketlerin, borçlu hale geldiklerinde bu borçları ödemek üzere bağlı sigorta şirketlerinden sermaye çekmeye çalışması ihtimaline karşılık bu şirketlerin kendi fonlarının denetimi de öngörülmektedir. Direktif uyarınca farklı üye devletlerde yerleşik sigorta şirketlerinin birbiriyle herhangi bir bağları veya ortak bir iştirakleri bulunuyorsa, bu üye devletlerdeki yetkili merciler denetimi kolaylaştırmak amacıyla işbirliğine gidebilmektedir.

2002/87/EC sayılı finansal şirket grupları hakkındaki direktif bu direktifte değişiklikler yapmıştır.

d. Tasfiye ve Yeniden Yapılandırmaya İlişkin Direktif

2001/17/EC sayılı, Sigorta Şirketlerinin Yeniden Yapılanması ve Tasfiyesi Hakkında 19.03.2001 tarihli direktif⁴⁰

2001/17/EC sayılı direktif sigorta şirketlerine ilişkin yeniden yapılandırma önlemlerine ve tasfiye usullerine yöneliktir. Direktif uyarınca başka üye devletlerde şubeleri olan bir sigorta şirketi iflas ederse, tasfiye süreci,

³⁹ OJ-L 330, 05.12.1998, s.1-12.

⁴⁰ OJ-L 110, 20.04.2001, s.28-39.

ev sahibi üye devletteki iflas hukukuna tabi olacak ve iflas işlemleri yine bu devlette yürütülecektir. Direktif sigorta şirketlerinin yeniden yapılandırılması ve tasfiyesine ilişkin prosedürün şirkete faaliyete başlama ve hizmet sunma yetkisini veren üye devletin yetkili makamları tarafından kendi iç hukuklarına göre uygulanacağını öngörmektedir. Bu kural, AB sigorta direktiflerinin temelini teşkil eden ev sahibi üye devlet kontrolü prensibiyle uyumludur⁴¹.

II. SİGORTA DENETİM ESASLARI

1. Devlet Denetimi

AB sigortacılık mevzuatı denetim hukukunu geniş bir serbesti içinde ve piyasa ekonomisine kamu müdahalesini asgari ölçüye indirerek yeknesaklaştırmaktadır.

AB' de amaca en uygun çözüm sigorta şirketlerinin üye devletlerde kurulup faaliyet göstermesi bir başka deyişle yerleşmelerinin merkezileşmesidir. Bu anlamda merkezileşme, bir birlik kurumunun sigorta şirketlerinin yerleşmelerine ilişkin izin verilmesinde ve denetiminde yetkili kılınmasıdır. Birlikte merkezi izin ve denetim düzenlemesi söz konusu değildir.

AB mevzuatı sigorta şirketlerinin denetiminde şirketin merkezinin bulunduğu ülke denetimi esasını kabul etmiştir⁴². Buna göre sigorta şirketleri merkezlerinin bulunduğu üye devletin denetim organları tarafından denetlenmektedir. Birlik düzeyinde sorumlu denetim makamı şirket merkezinin bulunduğu devletin denetim makamıdır. Şirketin merkez ve şubelerinin hizmet sağlama özgürlüğü altında yürüttüğü bütün mali işlemlerde merkezin bulunduğu devlet tek yetkili kabul edilmektedir.

AB tek sigorta piyasasının düzgün işleyebilmesi için gerekli koşullardan biri de ülkelerdeki denetim sistemlerinin birbirine yakın olmasıdır. Üye devletlerin denetim makamlarının sigorta şirketleri üzerinde birbirlerinden farklı denetim kural ve uygulamaları tercih etmesi rekabet açısından haksızlıkların doğumuna neden olabilecektir.

Üye devletler denetim organlarına, kendi ülkelerinde yerleşik sigorta şirketlerinin faaliyetlerini, ülkeleri dışındaki faaliyetlerini de kapsayacak şekilde

⁴¹ MOSS/WESSELS, s.34.

⁴² HEISS, s.12; MC GEE, Single Market, s.11; SEATZU, s.17; TAŞDELEN, s.46; VAN EMPEL, s.39-40; VIPOND, s.16.

AB sigortacılık mevzuatı kapsamında denetlemelerini sağlayacak şekilde yetki ve araçları veren hukuki düzenlemeleri yaparlar. Bu yetki ve araçların yetkili denetim organlarına şu imkanları sağlaması gerekmektedir;

- Şirketin ve faaliyetinin bütünü hakkında ayrıntılı bilgi edinebilme,
- Şirketin uymak zorunda olduğu hukuksal ve idari düzenlemelerde faaliyet programıyla uyumlu olmasını güven altına alacak önlemler alınabilmesi,
- Sigortalıların menfaatlerini tehlikeye düşüren hallerden kaçınılmasına veya bunların ortadan kaldırılmasına yönelik önlemler alınabilmesidir.

Tek pasaport ilkesi uyarınca birden fazla ülkede faaliyet gösteren sigorta şirketlerinin ve yine birden fazla ülkede kurulu bulunan sigorta şirketlerinin oluşturduğu büyük sigorta gruplarının denetlenmesi şirketin genel merkezinin bulunduğu ev sahibi üye devlet tarafından gerçekleştirilmektedir. Buna ev sahibi üye devletin denetimi ilkesi denmektedir. Bu bağlamda sigorta şirketi ve şubelerinin hizmet sağlama serbestisi altında yürüttüğü bütün mali işlemlerde tek yetkili şirket merkezinin bulunduğu devlettir. Bu nedenle denetim makamları arasındaki işbirliği çok önemlidir. Ulusal denetleyici otoriteler arasında sürekli bir bilgi alışverişi vardır⁴³. AB' de bir denetim makamına, diğer AB ülkelerinde de faaliyet gösteren bir şirketin mali durumunu denetlerken ihtiyaç duyduğu bilgileri o ülkelerin denetim makamları tarafından sağlanması zorunluluğu söz konusudur. AB mevzuatında sigorta şirketinin merkezinin bulunduğu üye devlette olduğu kadar, şirketin şube ve acentalarının faaliyette olduğu devletlerde de denetim yapılması gerektiğine işaret edilmektedir⁴⁴.

AB ülkelerinde 1994 itibarıyla tarife ve ürünler üzerindeki denetim kaldırılarak, şirketlerin mali yeterliliği üzerinde denetim yoğunlaştırılmıştır. Mali denetim şirketin likiditesini, teknik karşılıklarını, topluluk genelinde yürürlüğe konulan mevzuata dayanan merkezin bulunduğu devletin mevcut kurallarına ve uygulamalarına uygun olarak bütün faaliyetini kavrar. Bu denetimin amacı, tek sigorta pazarının daha verimli işlemlerini sağlamak, rekabet kurallarını ve tüketicileri korumaktır⁴⁵.

⁴³ BASEDOW, s.282.

⁴⁴ TAŞDELEN, s.46.

⁴⁵ VIPOND, s.8.

Şirket merkezinin bulunduğu üye devletin yetkili makamları sigorta şirketlerinden kurallara uygun bir yönetim ve muhasebe sistemi ile etkin bir iç denetim mekanizmasına sahip olmalarını ister.

A. Avrupa Birliği Tek Sigorta Pazarı

a. Tanımı

Sigorta sektöründe tek bir pazarın yaratılması finansal hizmetler alanında AB' nin başlıca önceliklerinden biri olmuştur. Avrupa ülkeleri emniyet ve istikrar dağıtmak üzere kurulmuş bulunan sigorta şirketlerinin istedikleri ülkelerde faaliyette bulunabilmeleri esasını benimsemiştir⁴⁶.

AB üyesi ülkelerin ulusal sigorta piyasaları, sigorta şirketlerinin ürünlerini AB ülkelerinde serbestçe satmalarını ve bireylerin sigortacılık işlemleri için AB üyesi herhangi bir ülkede kurulmuş olan sigorta şirketine kendi ülkelerinde kurulmuş olan şirketlerle eşit şartlarda başvurabilmelerini temin etmek üzere oluşturulan pazardır⁴⁷. İç Pazar malların, kişilerin, hizmetlerin, sermayenin serbestçe dolaşımının AB mevzuatına uygun bir biçimde sigortalandığı iç sınırları olmayan bir alandır⁴⁸.

Sigorta için bir Avrupa tek pazarı kurmanın anlamı, öncelikle ulusal pazarları, sınırları hizmetlerle geçmek ve sağlanan serbestiyi güvence altına almak suretiyle her birine karşı ulusal pazarları açmak, bunun yanı sıra farklı üye devletlerin içinde rekabet koşullarını yasal etkileri koordine etmek suretiyle Birlik pazarı içinde ulusal pazarların bütünleştirilmesidir. Tek bir sigorta piyasası içerisinde şirketler ürünlerini AB üyesi tüm ülkelerde serbestçe satabildikleri gibi, kişiler de sigortacılık işlemleri için kendi yerleşik buldukları ülke dışında her hangi bir üye devlet sigortacısına başvurabilmektedir.

Sigorta alanında tam bir ortak pazarın kurulması bütün üye devletlerin sigorta mevzuatlarının uygun hale getirilmesi ile sağlanabilir⁴⁹. Ancak tek sigorta pazarının oluşturulmasında bireylerin satın aldığı finansal ürünler ve bunların satışındaki kültürel farklar başta olmak üzere bir takım engeller

⁴⁶ ATABEK, Murakabe, s.295; CHANCE, EEC, s.2; MC GEE, Single Market, s.6.

⁴⁷ DUMANOĞLU/GEDİKOĞLU, s.39; ÖZŞAR, s.20.; OKSAY/ACAR, s.109.

⁴⁸ BASEDOW, s.281; MERKIN/RODGER, s.1.

⁴⁹ KENDER, HSH, s.12.

bulunmaktadır. Bunların yanı sıra yabancı para birimindeki fonların maliyetleri, genel ürün koşulları, sosyal düzenlemeler ve vergilendirme farkları ve sözleşme hukuklarındaki farklılıklar da tek bir sigorta pazarının oluşturulmasına engel diğer hususlardır.

Tek sigorta pazarı ev sahibi üye devlet prensibi, tek pasaport uygulaması ve karşılıklı tanıma prensiplerine dayanmaktadır⁵⁰.

b. Amaçları

AB' de tek sigorta pazarı ile hedeflenen kuruluş ve hizmet sunma serbestilerinin sağlanması ve AB vatandaşlarının en düşük ücret karşılığında en yüksek kalitede ve çok çeşitli sigorta ürünlerinden yararlanabilmeleridir⁵¹.

Tek bir sigorta pazarı kurulmasının amaçları;

- Bir üye devlette merkezi bulunan bir sigorta şirketinin AB dahilindeki diğer bir üye ülkede serbestçe şube açabilmesi,
- Sigortacıların ürünlerini diledikleri üye ülkede o ülke sigortacılarıyla aynı şekilde serbestçe pazarlayabilmeleri,
- Sigortacıların finansal taahhütlerini yerine getirmeleri ve farklı vergi sistemlerinin rekabet koşullarını olumsuz yönde etkilememesi için her üye ülkede aynı şartlara tabi olmaları,
- AB çerçevesinde ortak zorunlu sigortalar uygulaması,
- Para transferlerinde kısıtlama ve yaptırım uygulanmaması,
- AB üyesi her ülkede sigortalıların haklarını gözetecek ve yanlış yönlendirilmelerini önleyecek denetim mekanizmalarının kurulmasıdır⁵².

Tek sigorta piyasası ile Avrupa Birliği yalnızca şirketlerin aralarındaki rekabeti arttırmayı değil kişilerin güvenle daha iyi ürünlere erişimini sağlayacak olanakları sunmayı da hedeflemektedir. Bu amacın gerçekleşmesi ile rekabetçi bir sigortacılık sektörünün oluşması sağlanacak, bu da ekonomik etkinlik ve

⁵⁰ CHANCE, Insurance Regulation, s.45; CHANCE, EEC, s.2; KUBİLAY, Bütünleşme, s.13-14; MERKİN, s.471.

⁵¹ ALANYA, s.45; CHANCE, EEC, s.2; ELLIS, s.33; OKSAY, Tek Sigorta, s.8; TANER/SEYMEYEN, s.168.

⁵²ALANYA, s.45; ASLANLAR/KANDEMİR, s.25.

gelişmeye katkıda bulunacaktır. Tek sigorta pazarı ekonomik etkinliğin ve pazarın bütünlüğünü, bir araya gelmesini geliştirmekte ve desteklemektedir.

Bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için üye devletlerin hizmet, sermaye ve şahıslarının mübadele serbestisinin sağlanması için ilgili mevzuatlarını uygun hale getirmeleri gerekmektedir.

c. Kapsamı

Avrupa Birliği' nin sigortacılık sektöründe iki temel görevi bulunmaktadır. Bunlar;

- Tüm Avrupa Birliği vatandaşlarının piyasadaki mevcut sigorta ürünlerine erişimlerini mümkün kılmak ve sigorta işlemlerinde kendilerine gerekli yasal ve finansal korumayı sağlamak,
- Bir üye devlette faaliyet gösterme iznine sahip bir sigorta şirketinin Avrupa Birliği genelinde faaliyette bulunabilmesi için yerleşme hakkı ile hizmet sunumu hakkından faydalanmasını sağlamaktır.

Tek sigorta pazarı sigortacıların AB' nin her yerine serbestçe yerleşmelerine ve faaliyette bulunarak hizmet sunmalarına izin veren ortak bir çerçeveyi gerektirmektedir. Yerleşme ve hizmet sunma serbestisi tek sigorta pazarın temel gereklerindedir. Bu haklar ticaretin veya serbest meslek faaliyetlerinin sürdürülmesini sağlar⁵³.

Yerleşme ve hizmet serbestisi ile sigorta şirketlerinin üye devletlerde yerleşmeleri ve hizmet sunmalarının merkezileştirilmesi amaçlanmaktadır. Bir başka deyişle bu serbestiler sigortacıların ve sigortalıların serbestçe dolaşımıdır. Burada merkezileşme ile bir AB kurumunun sigorta şirketlerinin yerleşmelerine ilişkin izin verilmesinde ve denetlenmelerinde yetkili kılınması ifade edilmektedir.

Yerleşme ve hizmet serbestisinden yararlananlar, AB vatandaşları ile üye devletlerden birinin hukukuna göre kurulan sigorta şirketleridir.

01.07.1994 tarihine kadar yerleşme ve hizmet sunma serbestilerinden aynı anda yararlanmak mümkün değildi. Ancak 92/49/EEC sayılı Üçüncü Hayat Dışı direktifin başlangıcının 28. paragrafı ve 37. maddesi hükümleri ile üye

⁵³ CHANCE, Insurance Regulation, s.2; CHANCE, EEC, s.2.KENT, s.172.

devletlere belirli durumlarda yerleşme ve hizmet sunma serbestilerinden aynı anda yararlanmaya kısıtlama getirebilme hakkı ortadan kaldırılmıştır.

aa. Yerleşme Serbestisi

Sigortacılıkta yerleşme serbestisi, bir üye ülkede kurulmuş olan sigorta kuruluşunun diğer bir üye devlet ülkesinde yerli şirketlerle aynı şartlara tabi olarak çalışabilmesidir⁵⁴. Bir başka deyişle, sigorta alanında yerleşme serbestisi bir üye devlet vatandaşlarının kendi ülkelerinden başka bir üye devlet ülkesinde yerli şirketlerle aynı koşullara bağlı olarak bir iş kurabilme hakkını ifade eder.

Yerleşme serbestisi bir üye devlette belirsiz bir süre için sabit bir yerden ekonomik faaliyetin sürdürülmesini gerektirmektedir. Yerleşme serbestisinde süre belirsiz olmakla birlikte sürekli veya süreliye yakın bir hak olarak görülmektedir⁵⁵.

Yerleşme ile hizmet sunma serbestileri arasındaki en temel fark süredir. Yukarıda belirtildiği üzere yerleşme serbestisinde belirsiz bir süre söz konusu iken, hizmet sunma serbestisinde yerleşme niyeti olmaksızın belirli bir süre mevcuttur. Her iki serbesti arasındaki bu farka ilişkin olarak Adalet Divanı, 205/84 sayılı Komisyon/Almanya davası kapsamında;

“Misafir ülkede şube veya acente şeklinde olmazsa da, şirketin kendi personelinin yönettiği veya bağımsız olmakla birlikte acente gibi şirketi sürekli olarak temsil yetkisine sahip bir kişi tarafından yönetilen bir büro – bu sadece bir büro bile olsa- yerleşme serbestisine ilişkin kurallara tabi olacaktır” şeklinde hüküm tesis etmiştir⁵⁶.

bb. Hizmet Sunma Serbestisi

Hizmet sunma serbestisi, bir üye devlette kurulu bulunan bir sigorta şirketinin bir takım kısıtlamalarla engellenmeksizin hizmet vermek amacıyla

⁵⁴ BIRDS/HIRD, s.21; CHANCE, Insurance Regulation, s.2; CHANCE, EEC, s.5; CROSSIK/LINDSAY, s.9; ELLIS, s.33; HEISS, s.2; MC GEE, Modern Law, s.375; MC GEE, Single Market, s.28; KENDER, HSH, s.12.; KUBİLAY, ÖSH, s.207; SEATZU, s.5; VAN EMPEL, s.71.

⁵⁵ KENT, s.172; KUBİLAY, Bütünleşme, s.12; YAVAŞI, S. 311.

⁵⁶ KENT, s.172; YAVAŞI, s.311.

başka bir üye devlete gitmesidir⁵⁷. Hizmet sunma serbestisi, hizmet sunanın ve hizmetten yararlananın serbest dolaşımını kapsar. Bir üye devletin vatandaşı sigortacının, diğer bir üye devletin vatandaşı sigortalı ile sigorta sözleşmesinin şartlarını ve hizmet serbestisini tam olarak gerçekleştirilebilmesidir⁵⁸.

Roma Antlaşmasının 49. maddesi uyarınca bir sigorta şirketi sigorta hizmetini belirli bir süre için bir başka üye devlette sunabilir. Hizmet sunma serbestisi bir ekonomik faaliyetin, hizmet sağlayıcısının veya alıcısının yerleşik olmadığı bir üye devlette geçici süre için verilmesini gerektirmektedir. Bu bağlamda hizmet sunma serbestisi yerleşme niyeti içermeyen, geçici bir hak olarak görünmektedir⁵⁹.

Roma Antlaşmasının 50. maddesi belirli hizmetleri düzenlemektedir. Anılan hüküm uyarınca hizmetler, normal olarak ücret karşılığında sağlanan, şimdiye kadar malların, sermaye ve kişilerin serbest dolaşımı ile ilgili hükümlere tabi olmayan hizmetleri ifade eder. Hizmetler; sınai ve ticari nitelikteki faaliyetleri, esnaf faaliyetlerini ve serbest meslek faaliyetlerini kapsar. Sigortacılık sermayenin serbest dolaşımı kapsamında addedilmektedir⁶⁰. Sigortacılık faaliyeti hizmet sunumu olmakla birlikte, taşımacılık ve bankacılık gibi antlaşmanın ayrı bir hükmüyle -51. maddesi ile- düzenlenmekte olup, 50. maddede sayılan hizmetler arasında yer almamaktadır. 51. madde hükmü uyarınca sigorta hizmetlerinin serbestleştirilmesi, sermayenin serbest dolaşımıyla uyumlu olarak gerçekleştirilebilir.

Hizmet sunan taraf, hizmetin verildiği ülkede faaliyetini geçici olarak bu ülkenin kendi vatandaşlarına uyguladıklarıyla aynı koşullarla yerine getirebilir.

B.Tek Pasaport İlkesi

Üye devletlerin sigorta denetim hukuklarında meydana getirdiği uyumlaştırma neticesinde bir sigorta şirketi 01.07.1994 tarihinden itibaren AB üyesi devletlerin egemenlik alanlarından oluşan bir coğrafyada yerleşme ve

⁵⁷ ALANYA, s.45; ⁵⁷ BIRDS/HIRD, s.22; CHANCE, Insurance Regulation, s.3; CHANCE, EEC, s.6; ELLIS, s.37; HEISS, s.3; KENDER, HSH, s.12; MC GEE, Single Market, s.24; SEATZU, s.6.

⁵⁸ KENDER, HSH, s.12.

⁵⁹ KUBİLAY, Bütünleşme, s.12; YAVAŞI, s.311.

⁶⁰ CRAIG/BURCA, s.801.

hizmet sunma özgürlüğü çerçevesinde sigortacılık faaliyetinde bulunabilecektir. Tek pasaport ilkesi uyarınca sigortacı belli koşullara uyduğu takdirde kurulduğu devlet toprakları dışındaki AB ülkelerinde yerleşmeden de sigortacılık yapabilecektir⁶¹. Devletler diğer üye devletlerin şirketlerine hiçbir şekilde ayırıcı işlem yapamayacaktır.

Ev sahibi üye devlet tarafından verilen sigortacılık işlemleri yapma yetkisine “Avrupa Pasaportu” ilkesi denilmekte olup, sigorta şirketleri sahip oldukları bu pasaport ile sigortacılık faaliyetlerini AB’ ye üye olan tüm ülkelerde gerçekleştirebilmektedir⁶². Bu şekilde AB sigorta şirketleri hizmetlerini doğrudan kendi ülkelerinden veya diğer üye ülkelerde şube açmak suretiyle tüm AB üyesi ülkelerde eşit şartlarda sunabilmektedir⁶³.

Sigorta şirketleri merkezlerinin kayıtlı olduğu üye devletten başka bir üye devlete yerleşme hakkı veya hizmet sunumu serbestisi çerçevesinde faaliyet göstermek isterlerse bu faaliyetlerine başlamak için gerekli izni ev sahibi üye ülkeden alırlar. Hizmetin verileceği ülke bunun dışında ayrıca bir izin talep edemez. Ancak tek pasaport prensibi sigorta şirketlerinin hiçbir ön koşul olmaksızın sınır ötesi faaliyette bulunabilecekleri anlamına gelmez. Sigorta şirketleri belirli belgeleri ev sahibi ülke makamlarına ibraz etmek zorundadır. Son kararı verecek olan ev sahibi üye devlet makamı idari ve mali yapı uygunluğuna ilişkin değerlendirmesinden sonra hizmetin sunulacağı ülkedeki ilgili makama bilgi vermekle yükümlüdür⁶⁴. Sonuç olarak AB’ ye üye ülkelerden birinde kurulu bir sigorta şirketi ev sahibi ülkenin resmi kurumlarını haberdar etmek suretiyle ruhsatlı bulunduğu branşlarda diğer üye ülkelerde de sigortacılık hizmeti verebilmektedir. AB üyeleri kendi pazar ihtiyaçlarını gerekçe göstererek sigortacılık izni vermekten kaçınmaz; bir başvuruyu reddettikleri takdirde bunu gerekçeli olarak başvuru sahibine bildirmek zorundadırlar⁶⁵.

Bunun yanı sıra AB üyesi bir ülkede yerleşik kişilerin diğer üye ülkelerdeki sigorta şirketlerinden sigorta hizmeti alması mümkündür.

⁶¹ ELLIS, s.69.

⁶² CHANCE, EEC, s.31; MERKIN/RODGER, s.5; OKSAY, Tek Sigorta, s.8; TAŞDELEN, s.30.

⁶³ PAUL/CROLY, s.75.

⁶⁴ ATALAY, Ali Utku, s.30.

⁶⁵ ASLANLAR/KANDEMİR, s.26.; TAŞDELEN, s.30.

2. Bağımsız Denetim

Uluslararası yatırımcılar tarafından finansal tabloların gerçeği yansıtıp yansıtmadığını gösteren denetim raporlarına her zaman tam olarak güven duyulamaması nedeniyle AB çapında bağımsız denetim standartlarına yönelik uyumlaştırma çalışmaları başlamıştır; ancak iç denetim standartları henüz AB çapında uyumlaştırılmamıştır⁶⁶.

A. Avrupa Birliği Bağımsız Denetim Mevzuatı

Şirketler hukuku başlığı altında ele alınan AB bağımsız denetim mevzuatı tarih sırasıyla şu şekildedir;

- 25.07.1978 tarihli ve 78/660/EEC sayılı Dördüncü Şirket Hukuku direktifi⁶⁷, üye devletlerdeki sınırlı sorumlu şirketlerin yıllık mali tabloları hakkındaki düzenlemelerinin uyumlaştırılmasını amaçlamaktadır.

- 13.06.1983 tarih ve 83/349/EEC sayılı Yedinci Şirketler Hukuku direktifi⁶⁸, en az bir sınırlı sorumlu şirketten oluşan gruplar için konsolide hesapların gerekliliğine ve bu hesapların hazırlanmasında uygulanacak yöntemlere ilişkindir.

Her iki direktifte yasal denetimin kapsamı belirlenmekle birlikte bu işi yapmaya kimin yetkili olacağı düzenlenmemektedir⁶⁹.

- 10.04.1984 tarih ve 84/253/EEC sayılı Sekizinci Şirketler Hukuku direktifi⁷⁰, AB üye devletlerinde Birlik müktesebatının gerektirdiği muhasebe belgeleriyle ilgili yasal denetimler yapmakla sorumlu denetçilerin ve denetim firmalarının asgari yeterliliklerini tanımlamaktadır. Direktifte, denetçilerin ve denetim firmalarının onayı, ehliyet şartları, bağımsızlık ilkeleri ele alınmaktadır. Ancak direktif AB üyesi ülkelerin ulusal mevzuatlarında yer alan denetim standartlarının uyumlaştırılmasını öngörmemektedir.

⁶⁶ FILIPOVA, s.99-100; KREMERS, s.13; MASCIANDARO, s.489; VIPOND, s.12.

⁶⁷ OJ-L 222, 14.08.1978, s.11-31.

⁶⁸ OJ-L 193, 18.07.1983, s.1-17.

⁶⁹ OKSAY/ACAR, s.117; FILIPOVA, S.89-90.

⁷⁰ OJ-L 126, 12.05.1984, s.20-26.

- 17.05.2006 tarih ve 2006/43/EC sayılı Yıllık Hesapların ve Konsolide Hesapların Yasal Denetimine İlişkin direktif⁷¹, dördüncü ve yedinci direktifleri değiştirmiş ve sekizinci direktifi yürürlükten kaldırmıştır.

2006/43/EC sayılı direktif yasal denetçilerin görevlerini tanımlamakta, tarafsızlık ve bağımsızlıklarını garantilemekte, etik ilkeler belirlemekte, güçlü bir kamusal gözetim getirmekte, AB üyesi ülkelerin ulusal düzenleyici kurumları arasında işbirliği öngörmekte ve AB' de yapılan bütün yasal denetimler için uluslar arası denetim standartlarının kullanımını benimsemektedir. Direktif ayrıca üçüncü ülke denetim kurumları ve denetçileriyle uluslar arası düzeyde işbirliği de öngörmektedir. Mayıs 2006 tarihinde kabul edilen direktifin uygulanması için üye devletlere yirmi dört ay süre tanınmıştır.

Direktif ortak denetim standartları, kalite güvenesi, kamu gözetimi, atama ve azil, üçüncü ülke denetçileri ve denetim şirketlerinin durumu gibi konularda yeni düzenlemeler getirmekte ve onay, karşılıklı tanıma ve profesyonel bağımsızlık ve gizlilik gibi konularda önemli değişiklikler öngörmektedir.

B. Avrupa Birliği' nde Sigortacılık Bağımsız Denetim Standartlarını Düzenleyen Kuruluşlar

AB' de denetim alanında uyumlaştırma iç pazarın tam olarak işlenmesi için son derece önemli olduğundan bağımsız denetim konuları Avrupa Komisyonu İç Pazar Genel Müdürlüğü' nün sorumluluğunda şirketler hukuku başlığı altında yürütülmektedir.

a. Avrupa Komisyonu İç Pazar Genel Müdürlüğü

Avrupa Komisyonu' nun otuz yedi genel müdürlüğünden biri olan İç Pazar ve Hizmetler Genel Müdürlüğü, Avrupa tek pazar politikasının işlenmesini sağlamak ve belli özel sektörlerde tek pazarı geliştirmekle sorumludur.

Genel Müdürlüğün başlıca üç temel sorumluluğu bulunmaktadır. Şöyle ki;

- Serbest dolaşımın önündeki engelleri ortadan kaldırmayı amaçlayan mevzuat tasarıları hazırlamak;

⁷¹ OJ-L 157, 09.06.2006, s.87-107.

- AB normlarının üye devletler tarafından tam ve eksiksiz uygulanıp uygulanmadığını izlemek ve söz konusu normlara uymayan üye devletlerin Avrupa Adalet Divanına götürülmesi için komisyona öneride bulunmak;
- Gerçek ve tüzel kişileri tek pazar içinde sahip oldukları haklar konusunda bilgilendirmek ve bu haklardan uygulamada yararlanmalarını sağlamaktır.

İç Pazar Genel Müdürlüğü, mali hizmetler, posta hizmetleri, medya, e-ticaret, kamu alımları, fikri ve sınai mülkiyet hakları, sözleşme hukuku, haksız rekabet, şirket hukuku, muhasebe ve denetim konularından sorumludur.

Bunun yanı sıra İç Pazar Genel Müdürlüğü, AB içinde yasal denetimin kalitesini geliştirmekle sorumludur. Genel Müdürlük yıllık konsolide finansal tabloların birlik hukukuna uygun olarak denetlenmesinden sorumlu olup, rekabetçi bir denetim piyasası yaratılması ve denetimlerin yüksek kalitede yapılması için çalışmaktadır. Bu bağlamda Genel Müdürlük denetim şirketlerinin ve denetçilerin bağımsızlığı, denetçilerin sorumluluğu, denetçilerin kamu gözetimi, denetimde uluslararası standartlar, üçüncü ülkelerle işbirliği konularıyla ilgilenmektedir.

b. Denetim Düzenleme Komitesi

Avrupa Komisyonu yasal denetime ilişkin direktifle ilgili uygulama önlemleri alırken üye devletlerin temsilcilerinden oluşan ve kendi bünyesinde faaliyet gösteren Denetim Düzenleme Komitesi tarafından desteklenmektedir.

B İ B L İ Y O G R A F Y A

ALANYA, Çetin

: Türk Sigorta Sektörünün Avrupa Birliği' ne Uyum Sürecinin Değerlendirilmesi: Sigorta Şirketleri Perspektifinden, TSRŞB I. Ulusal Sigorta Sempozyumu, İstanbul 24.05.2005, Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türk Sigorta Sektörü Bildiri Kitabı, İstanbul 2005.

ASLANLAR, İsmail/

KANDEMİR, Seyran

: Sigorta Sektöründe Rekabetin Düzenlenmesi, Reasürör S.34, Ekim 1999.

ATABEK, Reşat

: İstihsal Organlarının Murakabesi, Sigorta Şirketlerinin Murakabesi, Sigorta Semineri,

15-18 Mayıs 1967, Bildiriler Tartışmalar, İstanbul 1967. (Murakabe)

ATALAY, Ali Utku

: Avrupa Birliği Perpektifiyle Hizmetlerin Serbest Dolaşımı Kapsamında Türk Sigortacılık Sektörünün Değerlendirilmesi, Ankara 2004.

BASEDOW, Jürgen

: Avrupa Birliği' nde Sigorta Sözleşmeleri ve İç Sigorta Pazarı, Türkiye' de Sigorta Hukukunun Sorunları ve Geleceği Sempozyumu, İstanbul 19-20 Kasım 2004.

BIRDS, John /

HIRD, Norma J

: Bird's Modern Insurance Law, London 2003.

CHANCE, Clifford

: Insurance Regulation In Europe, London 1993. (Insurance Regulation).

CHANCE, Clifford

: Insurance In The EEC, London 1990. (EEC).

CRAIG, Paul/

BURCA, Grainne De

: EU Law Text, Cases and Materials, 3. Edition, Great Britain 2003.

CROSSIK, Stanley /

LINDSAY, Margie

: European Insurance Law, London 1982.

DUMANOĞLU, Sezayi/

GEDİKOĞLU, Hacer

: Türkiye, Avrupa Birliği ve ABD' de Sigorta Uygulamaları Muhasebesi ve Yükümlülük Karşılama Yeterliliği, İstanbul 2004.

ELLIS, Henry T

: The Single European Market And Insurance Law and Practice, London 1994.

FITZSIMMONS, Anthony

: Insurance Competition Law, London 1994.

GRUSON, Michael

: Supervision of Financial Holding Companies in Europe: The Proposed EU Directive on

- Supplementary Supervision of Financial Conglomerates, London 2002.
- HEISS, Helmut** : An Internal Insurance Market in An Enlarged European Union, Germany 2001.
- KENDER, Rayegan** : Türkiye’ de Hususi Sigorta Hukuku, Sigorta Müessesesi – Sigorta Sözleşmesi, Yenilenmiş 9. Bası, İstanbul 2008. (HSH)
- KENT, Penelope** : Law Of The European Union, Third Edition, England 2001.
- KREMERS, Jeroen J.M.** : Financial Supervision in Europe, USA 2003.
- KUBİLAY, Huriye** : Özel Sigorta Hukuku, İzmir 2003. (ÖSH)
- KUBİLAY, Huriye** : Türk Özel Sigortacılığının Avrupa Birliği Sigorta Hukuku İle Bütünleşmesi, Sigorta Araştırma Dergisi, S.2, Temmuz 2006. (Bütünleşme)
- KUBİLAY, Huriye** : Türk Özel Sigortacılığının Avrupa Birliği Sigorta Hukukuna Entegrasyonu, Türkiye’ de Sigorta Hukukunun Sorunları ve Geleceği Sempozyumu, İstanbul 19-20 Kasım 2004. (Entegrasyon)
- MASCIANDARO, Donato** : Handbook of Central Banking and Financial Authorities in Europe: New Architectures in the Supervision of Financial Markets, USA 2005.
- MC GEE, Andrew** : The Modern Law Of Insurance, London 2001. (Modern Law)
- MC GEE, Andrew** : The Single Market in Insurance, Breaking Down the Barriers, London 1998. (Single Market)
- MERKIN, Robert** : Colinvaux’s Law Of Insurance, 8. Edition, London 2006.

- MERKIN, Robert/**
RODGER, Angus : EC Insurance Law, London 1997.
- MOSS, Gabriel/**
WESSELS, Bob : EU Banking And Insurance Insolvency, Oxford 2002.
- OKSAY, Suna** : Avrupa Tek Sigorta Piyasası, Birlik' ten, TSRŞB, S.1, Ocak – Mart 2005. (Tek Sigorta)
- OKSAY, Suna/**
ACAR, Onur : Avrupa Birliği ve Türk Sigorta Sektöründe Denetim, Sigorta Araştırma ve İnceleme Yayınları- 9, İstanbul 2007.
- PAUL Nicholas/**
CROLY, Richard : EC Insurance Law, London 1991.
- PFENNIGSTORF, Werner** : Public Law Of Insurance, Germany 1996.
- PRECHAL, Sacha** : Directives in EC Law, Oxford 2006.
- ÖZŞAR, Berna** : Avrupa Birliği Sigorta Müktesebat Rehberi, TSRŞB Yayın No:3, İstanbul 2005.
- TANER, Berna/**
SEYMEN, Dilek : Gümrük Birliğinin Türk Bankacılık ve Sigortacılık Sektörleri Üzerindeki Etkileri. Türkiye – AB İlişkileri ve Gümrük Birliği Sürecinde Sektörlerimiz, İzmir Ticaret Odası, İzmir 1995, Yayın no: 13.
- TAŞBAŞI, İbrahim** : Sigorta Sektöründe Denetim Ve Gözetim, TSRŞB I. Ulusal Sigorta Sempozyumu, İstanbul 24.05.2005, Avrupa Birliği' ne Uyum Sürecinde Türk Sigorta Sektörü Bildiri Kitabı, İstanbul 2005. (Denetim ve Gözetim)
- TAŞDELEN, Servet** : Avrupa Birliğinde Sigorta Denetim Hukuku ve Türk Sigorta Denetim Hukuku Bakımından

Bir Değerlendirme, Sermaye Piyasası Kurulu
Yayın No.42, Haziran 1996.

TEKİNALP, Gülören/

TEKİNALP, Ünal/

Katkıda Bulunanlar:

ATAMER, Yeşim M./

ODER, Bertil Emrah/

ODER, Burak/

OKUTAN, Gül

: Avrupa Birliği Hukuku, Güncelleştirilmiş 2. Bası, İstanbul 2000.

SEATZU, Francesco

: Insurance In Private International Law, An European Perspective Oxford 2003.

VAN EMPEL, Martjin

: Insurance and EC Law, Deventer 1994.

VIPOND, Peter

: CEA Policy Report On European Prudential Regulation And Supervisory Structure, 2004.

YAVAŞI, Mahmut

: Yürürlükteki Avrupa Birliği Sigorta Mevzuatı ve Türkiye, TSRŞB I. Ulusal Sigorta Sempozyumu, İstanbul 24.05.2005, Avrupa Birliği' ne Uyum Sürecinde Türk Sigorta Sektörü Bildiri Kitabı, İstanbul 2005.