

Sosyal Güvence Açısından

Avrupa Birliği-Türkiye Ortaklık Hukukunun Gelişme Çizgisi

I Giriş

Türkiye'nin Gündem 2000 de yeralmayışı ve Avrupa Birliği'ne üye ülkelerce Lüksemburg Zirvesi sonrasında alınmış kararlar, günümüzde kritik bir aşamaya gelinmesine yolaçmıştır. Gerçekten, 4 Nisan 1987 tarihinde tam üyelik başvurusunun yapılması ve 1 Ocak 1996 tarihinden itibaren de Avrupa Birliği'yle Gümrük Birliği içine girilmesi, Türk tarafının tam üyelik beklenti ve ümidini artırmıştır. Lüksemburg Zirvesi'nde alınan kararlar ise, Türk tarafında büyük bir düş kırıklığı yaratmıştır.

Ancak, bu durum, halen Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde yaşayan Türk işçilerinin, Ortaklık Anlaşması'ndan doğan sosyal güvenlik haklarının gözardı edilmesine yolaçmayacaktır. Çünkü, halen Avrupa Birliği içinde buldukları ülkenin vatandaşı olmaksızın yaşayan 17.7 milyon kişinin 2.6 milyonluk bölümünü Türk işçiler oluşturmakta olup, bunlardan yaklaşık 2.2 milyonu Almanya da bulunmaktadır. Bu bakımdan, 1964 yılında Türkiye ile o zamanki adı Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) olan Avrupa Birliği arasında imzalanan Ankara Anlaşması ve 1970 yılında yapılan Katma Protokol ve Ortaklık Konseyi'nin 3/80 sayılı Kararı çerçevesinde, Avrupa Birliği üyesi olmayan ülke vatandaşı olarak Avrupa'da yaşayan Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının haklarının, Avrupa sosyal güvenlik hukukuyla olan koordinasyonunun sağlanması gerekmektedir. Bu amaçla, aşağıda önce, Avrupa Birliği-Türkiye ortaklık hukukunun sosyal güvenliğe ilişkin boyutu ve sonra da, mahkeme kararları çerçevesinde bunların uygulanırılık etkisi üzerinde durulacaktır.

1 Avrupa Birliği-Türkiye Ortaklık Anlaşması

12 Eylül 1963 tarihinde, Türkiye ile Avrupa Birliği arasında ortaklık kuran bir anlaşma, yani Avrupa Birliği-Türkiye Ortaklık Anlaşması imzalanmıştır. Roma Anlaşması'nın 238 inci maddesi hükümleri doğrultusunda imzalanan bu anlaşma, gümrük birliğine dayalı ve üç dönemli bir ortaklığı öngörmektedir.

Sözkonusu ortaklık anlaşmasıyla yaratılan ortaklık, türü ve niteliği bakımından, nihai hedef olarak Avrupa Birliği'ne girmeyi (tam üyeliği) içeren bir katılma ortaklığıdır. Nitekim, geçmişte Yunanistan'ın 1961 ve Kıbrıs'ın 1972 yılında kurduğu ortaklıklar, bu tür bir ortaklığın diğer tipik örneklerini oluşturmaktadır¹. Türkiye'yle yapılmış olan anlaşmanın anlaşmanın nihai hedefi de, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılmasıdır.

Ancak, buna rağmen Avrupa Birliği ile Türkiye arasında üyeliğe dayalı herhangi bir ilişki sözkonusu değildir. Bu yüzden, Ortaklık Anlaşması'yla oluşturulmuş olan Avrupa Birliği-Türkiye Ortaklık Konseyi'de, bir Avrupa Birliği-organi olarak nitelenmemelidir. Buradaki ortaklık ilişkisi, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne daha sonra gerçekleşmesi düşünülen üyeliğinin bir ön-aşaması olarak görülmelidir. Nitekim, ortaklık anlaşmasının işleyişi, AET-Antlaşması'ndan doğan yükümlerin tümünün Türkiye'ce üstlenileceğini gösterdiğinde, taraflar Türkiye'nin Topluluğa katılması olanağını inceleyeceklerdir (Ortaklık Anlaşması m. 28).

Ortaklık Anlaşması'nın sosyal güvenlik açısından benimsediği önemli bir esas, vatandaşlığa dayalı hertürlü ayrımcılığın yasaklanmasıdır (m. 9).

Öte yandan, Ortaklık Anlaşması; ekonomik nitelikteki diğer hükümleri düzenleyen üçüncü bölümünde, AET-Antlaşması'nın başta emeğin, malların ve hizmetlerin özgürce dolaşımı olmak üzere değişik hükümlerine yollamada bulunurken, sosyal güvenliğe yönelik AET-Antlaşması m. 51'e ise herhangi bir gönderme yapmamaktadır. Oysa, AET-Antlaşması m. 51; sosyal güvenlik alanında ve özellikle de göç-

¹ Bak. Rumpf, Die Zollunion EU-Türkei, RIW 1997/1, 46.

men işçiler ile bunların haksahipleri hakkında, hizmet sürelerinin birleştirilmesini ve üye ülkelerde oturan kişilere hizmetlerin ödenmesini sağlayan bir sistemin sağlanmasını içermektedir.

Avrupa Birliği-Türkiye Ortaklık Anlaşması'yla başlayan dönemin, sosyal güvenlik yönünden dikkat çekici olguları içinde; öncelikle, değişik tarihlerde Avrupa Birliği'ne üye ülkelerle Türkiye'nin, ilkin işgücü ve sonra da, sosyal güvenlik anlaşmaları yapmaya başlamasıdır.

2 Katma Protokol

Avrupa Birliği-Türkiye Ortaklık Anlaşması'na ekli Geçici Protokolün 1 inci maddesi, Ortaklık Anlaşması'nın yürürlüğe girmesinden dört yıl sonra Ortaklık Konseyi'nin, Türkiye'nin ekonomik durumunu gözönünde bulundurarak, geçiş döneminin gerçekleşme şartları, usulleri, sıra ve süreleriyle ilgili hükümlerini bir ek protokolla tespit edemeyeceğini incelemesini öngörmüştür. Söz konusu hüküm uyarınca "Katma Protokol ve Ekleri", 23 Kasım 1970 tarihinde Brüksel'de imzalanmış ve 1 Ocak 1973 tarihinden itibaren de yürürlüğe konulmuştur. Buna göre, Katma Protokol, Ortaklık Anlaşması'nın belirsiz hükümlerine açıklık getirmiştir. Ortaklık Anlaşması'nın açık olmayan hükümlerini ayrıntılı olarak yakından ele alması yüzünden de, katma Protokol, Avrupa Birliği-Türkiye Ortaklığı'nın esaslı temelini oluşturan bir metin olma özelliğine sahiptir.

Katma Protokol içinde Kısım II, kişilerin ve hizmetlerin dolaşımına ayrılmıştır. Bunların içinde 39 uncu madde, doğrudan doğruya sosyal güvenliğe yöneliktir. Söz konusu hüküm, Katma Protokol'ün yürürlüğe girişinin birinci yılının bitiminden önce, Ortaklık Konseyi'nin; sosyal güvenlik alanında, Topluluk içinde yer değiştiren Türk uyruklu işçiler ile bunların Topluluk içinde oturan ailelerinin yararına hükümler tespit etmesini öngörmüştür.

Anılan hükümler, tespit edilecek usullere göre, Türk uyruklu işçilere yaşlılık, ölüm ve sakatlık gelir ve aylıkları ile işçi ve Topluluk içinde oturan ailesine sağlanan sağlık hizmetleri yönünden, çeşitli üye ülkelerde geçen sigorta veya hizmet sürelerinin birleştirilmesine olanak tanıyacaktır. Ancak, bu hükümler, Topluluk üyesi ülkelere Türkiye'de geçmiş süreleri gözönünde bulundurma zorunluğunu yaratmayacaktır.

Sonra, belirtilen hükümler, işçinin ailesinin Topluluk içinde otur-

ması halinde, aile yardımlarının ödenmesini sağlayıcı nitelikte olacaktır.

Ayrıca, işçi veya ailesi tarafından hak kazanılan yaşlılık, ölüm ve sakatlık gelir ve aylıkları, Türkiye'ye gönderebilecektir.

Nihayet, tüm bu hükümler; Türkiye ile Topluluk üyesi ülkeler arasındaki ikili anlaşmalardan doğan hak ve yükümleri, Türk uyruklular için daha lehe bir düzenleme öngörülmediği ölçüde, değiştirmeyecektir. Bu konuda, Türkiye ile İngiltere (1959), Almanya (1964), Belçika (1966), Hollanda (1966), Avusturya (1966), Fransa (1972), Danimarka (1976), İsveç (1978), Norveç (1978) arasında yapılmış sosyal güvenlik anlaşmaları mevcuttur.

Ancak, Katma Protokol'ün yürürlüğe girmesinden sonraki dönemde, Ortaklığı önemli ölçüde etkileyecek gelişmeler ortaya çıkmıştır. Gerçekten, ilkin, OPEC ülkelerinin petrol ambargosu, Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin işgücü alımını durdurmaları sonucuna yolaçmıştır. Sonra, Kıbrıs krizi, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun güneye genişlemesini engellemesi nedeniyle, ilişkilerin soğuması sonucunu doğurmuştur. Bunun gibi, 1973 seçimleri sonrasında Türkiye'nin kendi iç politik istikrarsızlığı da, ortaklık ilişkilerinin gelişmesini önemli ölçüde etkilemiştir².

3 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararı

a Önemi

Avrupa Birliği-Türkiye Ortaklık Konseyi kararları içinde sosyal güvenlik alanını ilgilendireni, 3/80 sayılı karardır. Söz konusu karar, fazlaca bilinen ve tanınan, yani popüler bir karar değildir. Nitekim, Avrupa Birliği-Türkiye Ortaklık Konseyi kararları içinde 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararı, 3/80 sayılı karara oranla, daha popüler bir karar durumundadır. Bunun da temelinde, 1/80 sayılı kararın; Avrupa Birliği'ne üye bir ülkenin düzenli iş piyasasında yeralan Türk işçiler ile bunların aile üyelerinin çalışma izni durumlarını, yani "ufak serbest dolaşım"³ ele almış olması yatar. Yine, bu kararın uygulanması hak-

² Bak. **Haenlein**, Die Anwendung der Systeme der Sozialen Sicherheit der EG-Mitgliedstaaten auf türkische Arbeitnehmer nach dem Beschluss Nr. 3/80 des Assoziationsrats EWG/Türkei, ZAR 1/1998, 22.

³ "Ufak/büyük serbest dolaşım" kavramları için bak. **Rumpf**, Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Assoziation EG-Türkei, RIW 1993/3, 215.

kinda AET-Tüzüğü oluşturulmasına ilişkin 8.2.1983 tarihli Komisyon önerisinin çıkmayışı da, anılan kararın on yıldan fazla bir süreyle ele alınmamasına yolaçmıştır. 3/80 sayılı karara olan ilgi ise, ancak Avrupa Birliği-Adalet Divanı'nın 1/80 sayılı karara ilişkin kararlarından sonra başlayabilmiştir⁴.

Şimdiye kadar, her iki taraf bakımından sürekli Türk işçilerin serbest dolaşımı üzerinde durulduğu için, 1/80 sayılı karar da oldukça yoğun bir popülarite kazanmıştır. Avrupa Birliği-Türkiye ortaklık hukuku içinde sosyal güvenlik açısından esas olan ise, 3/80 sayılı karardır. 19 Eylül 1980 tarihini taşıyan sözkonusu karar; Avrupa Birliği'ne üye devletlere ait sosyal güvenlik sistemlerinin Türk işçiler ile bunların aile üyelerine uygulanması hakkında olup, Katma Protokol'un 39 uncu maddesine dayanılarak kararlaştırılmıştır.

b Uygulama esasları

aa Eşit davranma esası

3/80 sayılı karar; aksi öngörülmediği sürece, bu karara tabi olup üye ülkelerden birinde oturan kişilerin, üye ülke mevzuatına göre o ülkenin vatandaşlarıyla aynı haklara ve yükümlere sahip bulunmasını öngörerek, eşit davranma esasını kabul etmektedir. Sözkonusu esas, sosyal güvenlik kuruluşlarının organlarına seçilecek üyelerin seçiminde oy hakkına sahip olunması hakkında da geçerli olacaktır (m. 3).

Kararda belirtilen eşit davranma esasının, sadece Topluluk içinde Türklerin göç durumlarında mı uygulama alanı bulacağı, yoksa bunun ikamet edilen ülkenin sosyal güvenlik alanında Türkler için geçerli bir eşitlik ilkesini de mi oluşturacağı konusu, pek açık değildir.

bb Kişi itibariyle uygulama alanı

3/8/ sayılı karar, Türk vatandaşı olup haklarında bir veya daha çok üye devletin hükümleri uygulanan veya uygulanmış bulunan işçiler ile bunların bir üye devlette oturan aile üyelerine ve ölümleri halinde de yakınlarına uygulanacaktır (m. 2).

⁴ Bak. Schuler, EuroAS-Stichwort: Assoziationsratsbeschluss EWG-Türkei Nr. 3/80, EuroAS 1995/10, 167.

cc Maddi uygulama alanı

3/80 sayılı karar, sosyal güvenliğin değişik kolları içinde sağlanan bazı sosyal güvenlik yardımları bakımından, uygulama alanı bulmaktadır. Bunlar; hastalık ve analık, sakatlık, yaşıllık, ölüm, işkazaları ve meslek hastalıkları, işsizlik ve aile yardımları alanında sağlanan yardımlara ilişkin hükümlerdir (m. 4/bent 1). Ancak, 3/80 sayılı kararın III üncü bölümünde, bunlardan işsizlik sigortası hakkında “özel hükümler” öngörölmüş deęildir⁵.

Değişik sosyal güvenlik yardımlarıyla ilgili hükümler, 1408/71 sayılı Tüzük m. 4 paralelinde kabul edilmiş bulunan düzenlemelerdir. Nitekim, anılan tüzüğün değişikliğe uğramasıyla daha sonra kabul edilen prime bağlı olmayan özel yardımlar, Kararın maddi uygulama alanı içinde yer almamaktadır. Ayrıca, sosyal yardımlar ile savaş kurbanlarının korunmasına ilişkin hükümler de, Kararın kişi itibariyle uygulama alanının⁶ Türk vatandaşı olan kişilere yönelmesi nedeniyle uygulama alanı bulmayacaktır (m. 4/bent 1 ve 4).

Koruma sağlanan yardımlar içinde kabul edilen işsizlik ve aile yardımları sistemleri, henüz Türkiye’de kabul edilmiş değildir. Ancak, bu durum, 3/80 sayılı karar açısından herhangi bir önem taşımaz. Çünkü, sözkonusu karar, sadece Avrupa Birliği üyesi ölkelerdeki durumu, yani “ufak serbest dolaşım”ı düzenlemekte; Avrupa Birliği’ne üye ölkeler ile Türkiye arasındaki işçilerin serbest dolaşımına ise, yönelmemektedir.

dd Uygulama önceliği

3/80 sayılı kararın uygulanmasında, diğer bazı hükümlerin varlığına dikkat edilmeyecektir. Sözkonusu karar, buna göre diğer bazı düzenlemeler karşısında, önceliğe sahiptir. Bu bakımdan, 3/80 sayılı karar hükümlerinin diğerleriyle çatışmaya girmesi durumunda, 3/80 sayılı karara ilişkin esaslar uygulanacaktır.

⁵ Bak. Sieveking, Die Anwendung des Assoziationsratsbeschlusses Nr. 3/80 auf türkische Staatsangehörige in Deutschland, NZS 1994/5, 214.

⁶ Bak. yukarıda II 3 b bb.

aaa Sosyal güvenlik anlaşmalarının uygulanması

3/80 sayılı karar, gerek kişi ve gerekse madde itibarıyla yürürlükte olduğu alanlarda, ikili veya çok taraflı sosyal güvenlik anlaşmalarının yerine geçmekte ve bu anlaşmaların uygulanmasını engellemektedir. Bunun tek istisnası ise; 1408/71 sayılı Ortaklık Tüzüğü'nün III numaralı Ekinin A bölümünün, aynı ekin B bölümü tarafından içerilmeyen hükümleridir (m. 5). Bunlar da, değişik tarihlerde üye devletler arasında yapılmış bulunan ikili sosyal güvenlik anlaşmalarıdır.

Diğer yandan, Türkiye ile değişik Topluluk üyesi ülkeler arasında imzalanmış sosyal güvenlik sözleşmeleri vardır⁷. Bu konuda, 3/80 sayılı kararın dayanağını oluşturan Katma Protokol'un 39 uncu maddesi; içerdiği hükümlerin, Türkiye ile Topluluk üyesi ülkeler arasında yapılmış ikili anlaşmalardan doğan hak ve yükümlülükleri, Türk uyruklular için daha lehe bir düzenleme öngörülmediği ölçüde değiştirmemesini öngörmüştür. 3/80 sayılı kararın 5 inci maddesinde ise, lehe olup olma konusuyla ilgili herhangi bir ayırım yapılmış değildir.

bbb İkamet kayıtlarının uygulanması

İkamet kaydını öngören düzenlemeler, 3/80 sayılı karar karşısında uygulama alanlarını yitirmektedir. Buna göre, bir veya birden çok ülke mevzuatına göre hak kazanılmış bulunulan iş-kazası ve meslek hastalıklarını, sakatlık, yaşlılık ve ölüm sigortalarına ait para yardımları; 3/80 sayılı kararda aksi öngörülmediği sürece, haksahibinin Türkiye'de veya ödemeyi yapacak kuruluşun ülkesi dışındaki bir üye ülkede oturduğu gerekçesiyle azaltılamayacak, değiştirilemeyecek, dondurulamayacak, ödenmekten kaçınılamayacak ya da elkonulamayacaktır. Aynı esas, ölüm aylığı alabilecek olan dul eşe yeniden evlendiği takdirde iradın sermayeye çevrilerek ödenmesi hali için de geçerli olacaktır (m. 6/bent 1).

Öte yandan, diğer bir üye ülkede zorunlu sigortalı olarak çalışan bir işçi hakkında, primlerin iadesi için zorunlu sigortadan ayrılmış bulunma şartını arayan mevzuat hükümleri uygulanmayacaktır.

⁷ Bak. yukarıda II 2.

ee Tek bir üye ülke mevzuatının uygulanması

3/80 sayılı kararın II numaralı bölümünde getirilen uygulama kuralına göre, Türk işçilerin tek bir ülkenin sosyal güvenlik mevzuatına tabi olmaları esas kabul edilmektedir. Bu konuda, sözkonusu kararın 9 uncu maddesi, 1408/71 sayılı Tüzükün bazı maddelerine yollamada bulunmaktadır⁸. Böylece, değişik hukuk sistemlerinin koordinasyonuna yönelmekte ve Topluluk içinde Türk işçinin tek bir üye ülke mevzuatına tabi olması öngörülmektedir.

c Karardaki münferit yardımlara ilişkin esaslar

3/80 sayılı kararın münferit sosyal güvenlik yardımları konusundaki temel düşüncesi, 1408/71 sayılı Tüzük'te benimsenmiş esasların uygulanmasıdır. Bunun tek istisnasını ise, işsizlik riskine karşı kabul edilmiş olan koordinasyon hükümleri oluşturmaktadır.

aa Hastalık ve analık yardımları

Hastalık ve analık hallerinde; üye ülkelerde geçirilmiş sigortalılık, hizmet ve ikamet süreleri ile hastalıkta başka bir ülkede oturma sırasındaki geçici çalışma süresinin birlikte düşünülmesi hakkındaki 1408/71 sayılı Tüzük hükümlerinin, yetkili ülke için uygulanabilir nitelikte oldukları kabul edilmektedir (m. 10, 11).

Örnek vermek gerekirse; sözgelimi, Ren nehrinin Fransa kıyısında oturan ama Ren kıyısının Almanya kıyısında çalışan bir Türk işçi, hastalandığı takdirde, her iki ülkenin kurumundan da sağlık yardımı alabilecek ve istihdam eden ülke kurumunun ödeyeceği işgöremezlik ödeneğini oturduğu ülkeye getirebilecektir. Türkiye'de sigortalı olan Türk işçi, çalışmak üzere geldiği herhangi bir Avrupa Birliği ülkesinde hastalandığında ise, belirtilen hükümlerin yerine, Türkiye'nin ilgili Avrupa Birliği ülkesiyle daha önce yapmış olduğu sosyal güvenlik sözleşmesi hükümleri uygulanacaktır.

bb Sakatlık, yaşlılık ve ölüm yardımları

Sakatlık, yaşlılık ve ölüm hallerinde ödenen aylıklar hakkında, esas

⁸ Bunlar, ilgili tüzüğün 13-15 ve 17 nci maddeleridir.

olarak, 1408/71 sayılı Tüzük hükümlerine yollama yapılmaktadır (bak. m. 12, 13). Buna göre, iki tür aylık hesabı ortaya çıkmaktadır. Bunlardan biri, 3/80 sayılı karara göre Türkiye'deki süreler hesaba katılmaksızın tüm üye ülkelerde geçmiş süreler üzerinden yapılacak "ortaklık hukukuna ilişkin" hesaplamadır. Diğer hesaplama mekanizması da, Türkiye'deki süreler gözönünde bulundurularak yapılacak anlaşmalar, yani sosyal güvenlik sözleşmeleri hukukuna ilişkin hesap biçimidir; burada ise, sadece anlaşmaya taraf ülkelerin hukukuna göre dikkate alınabilecek olan süreler hesaba katılacaktır. İlk hesap biçiminde ortaya çıkacak aylık tutarı yüksek çıktığında anlaşmaya dayalı tutarda uygun bir artış sağlanacaktır (m. 14). Ancak, sözkonusu düzenleme; üye ülkelerin Türkiye'de geçen sigortalılık sürelerini gözönünde bulundurmaya zorlanamayacaklarına ilişkin Katma Protokol m. 39/bent 2 cümle 2 hükmü nedeniyle⁹, her iki hesaplama türünde de ülkelerin tümünde geçmiş süreler hesaba katılmayacağından, bizatihi aylık talebinin oluşamaması gibi sevimsiz sonuçlara engel değildir¹⁰.

cc İşkazası ve meslek hastalığı yardımları

İşkazası ve meslek hastalığı riskleri için sağlanacak yardımlarda, herhangi bir sınırlamaya gidilmeksizin, 1408/71 sayılı Tüzüğün ilgili hükümlerinin uygulanması esası benimsenmiştir (m. 15). Sözkonusu hükümler, hastalık halindeki hükümler gibi, aynî yardımların gereksinme duyuldukları yerde, sözgelimi oturulan yerde veya kaza yerinde yerine getirilmesini öngörmektedir. Bunun gibi, parasal yardımlar da, oturulan veya ikate edilen yere bakılmaksızın, ilgili kurum tarafından yerine getirilecektir.

Öte yandan, meslek hastalıkları konusunda, 1408/71 sayılı Tüzük m. 57 uygulama alanı bulacak ve buna göre de, meslek hastalığının ortaya çıkması için gerekli sürenin değişik Avrupa Birliği ülkelerinde gerçekleştirilmesi durumunda, yardımları son ülkenin yerine getirmesi gerekecektir.

⁹ Bak. yukarıda II 2.

¹⁰ Bak. Haenlein, 26.

dd Aile yardımları

3/80 sayılı karar; aile yardımlarına hak kazanma konusunda, 1408/71 sayılı Tüzüğün 72 nci maddesine yollamada bulunmasına karşın, sözkonusu tüzüğün aile yardımlarını talep etmedeki önemli diğer bazı hükümlerini içermemektedir. Buna göre de, sözgelimi bir Türk işçinin, Fransa'da oturan çocukları için Almanya da çocuk parası talep etmesi mümkün olmayacaktır.

d Karardaki karşılıklı resmi işbirliği esasları

Bölüm IV de, ilgili ülkelerin resmi makamları için getirilen karşılıklı yardım hükümleri ile teknik uygulama esaslarına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Bu konuda, 1408/71 sayılı Tüzüğün uygulama esaslarını içeren 574/72 sayılı Tüzük hükümleri de, kısmen gözönünde bulundurulmaktadır.

Nihayet, Bölüm V'de, üye ülkeler ile Türkiye ve bunların yetkili mercileri, idari yürütme esaslarını tamamlayıcı düzenlemeler yapmakla yetkili kılınmaktadır (m. 31). Bunun gibi, Türkiye ile Topluluğun, 3/80 sayılı kararın yürütülmesi için gerekli önlemleri almaları da öngörülmektedir (m. 32). Ancak, bu konuda taraflara getirilen önlem alma yükümü, 3/80 sayılı kararın doğrudan uygulanırılığını ilgilendiren bir nokta değildir. Nitekim, Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın Fas ve Cezayir'le ilgili benzer nitelikteki kararlarında, aynı esas kabul edilmiştir¹¹.

III 3/80 Sayılı Karar Uygulaması

1 Kararın ortaya çıkışı

1980 yılının Şubat ayında zamanın Dışişleri Bakanı olan *Erkmen*, 1976 yılından itibaren durdurulan ortaklık ilişkilerinin canlandırılmasına ilişkin Türkiye'nin isteğini, Avrupa Birliği-Türkiye Ortaklık Konseyi'nde dile getirir. Tahran'daki Amerikan Büyükelçiliği'nin işgali ve eski Sovyetler Birliği'nin Afganistan'a girişi gibi o dönemin uluslar arası alandaki gelişmeleri, Türkiye'denin bu tutumunun Topluluk tara-

¹¹ Bak. Schuler, 168-169.

findan sıcak karşılanması sonucunu yaratır. Türkiye, o dönemde öncelikle, Topluluk üyesi ülkelerde çalışan Türk işçilerin sosyal durumlarının iyileştirilmesini istemektedir. Ancak, başta Almanya olmak üzere üye ülkeler, bu iyileştirmenin bir göçe dönüşmemesini düşünmektedir. Bu amaçla hazırlanıp 30 Haziran 1980 tarihinde Avrupa Ekonomik Topluluğu tarafınca Ortaklık Konseyi ne sunulan paket, 1 Temmuz 1980 gününün erken saatlerinde Türk Heyeti tarafından düşkürlüğü içinde benimsenir. Söz konusu paket içinde, sosyal güvenliğe ilişkin 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararı da vardır. 12 Eylül 1980 tarihinde ise, Türk Silahlı Kuvvetleri iktidarı üstlenir. Ancak, Avrupa Topluluğu-Komisyonu ile Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Topluluğu üyesi ülkelerin dışişleri bakanları; açıklamalarında endişelerini belirtmelerine rağmen, ihtiyatı elden bırakmaz. Nitekim, Konsey, yazın varılan anlaşmayı resmen onaylar. 19 Eylül 1980 tarihinde de Ortaklık Konseyi, nihai olarak karar verip varılan uzlaşmayı biçimsel olarak benimser¹².

2 Kararın önem kazanması

3/80 sayılı kararın Avrupa Birliği ne üye ülkelerde yaşayan Türk vatandaşları için ne denli önemli olduğu, başlangıçta Türkiye tarafından anlaşılmuş değildir. Nitekim, 5 Eylül 1980 tarihinde sosyal demokrat *Ecevit* ile *Erbakan*'ın Millî Selamet Partisi, kendi aralarında anlaşıp Batı'ya karşı çok yumuşak davrandığı suçlamasıyla, anılan kararın mimarı sayılacak olan zamanın Türk Dışişleri Bakanı *Erkmen*'i istifaya zorlayacaklardır.

Diğer yandan, 3/80 sayılı karar, birlikte kabul edildiği 1/80 ve 2/80 sayılı kararlarda olduğu üzere, kabul edilmesinin akabinde Avrupa Ekonomik Topluluğu tarafı açısından bir hukuki belge olarak yayınlanmamıştır. Bunun üzerine, Avrupa Topluluğu-Komisyonu, söz konusu kararın Topluluk içinde uygulanır olduğunu açıklayacak ve yürütülmesinin ayrıntılarını düzenleyecek bir tüzük metni önerisi üzerinde çalışmış ve Konseye bu öneriyi 1983 yılının Şubat ayında sunmuştur. Bu bağlamda, tüzük önerisine ve gerekçeleri içinde de 3/80 sayılı karar metnine, Avrupa Topluluğu'nun resmi yayın organında ama yasamaya ilişkin olmayan bölümü içinde¹³ yer verilmiştir. Ancak, Yunanistan'ın

¹² Bak. *Haenlein*, 22-23.

¹³ Abl. EG C 110, 25.4.1983, 1-69.

vetosu nedeniyle Konsey, bugüne kadar sözkonusu tüzük önerisini bağlayıcı bir metne dökememiştir. 3/80 sayılı karar ise, yayınlanmış olmasına rağmen, uzun bir süre gözlerden uzak kalmıştır. Sözkonusu karar hakkındaki tartışmalar, ancak Alman Federal İdare Mahkemesi'nin bir temyiz kararında anılan karardar sözedilmesi üzerine başlamıştır. Nihayet, Avrupa Birliği Adalet Divanı'na yapılan başvurular sonunda, Taflan-Met kararı ortaya çıkmıştır¹⁴.

3 Taflan-Met kararı

a Kararın konusu

Karara konu olan başvurulardan üçünde; Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan davacılar, Türkiye'de oturmakta olup, değişik Avrupa Birliği ülkelerinde ve bu arada Hollanda da da işçi olarak çalışmış kişilerin dul eşleridir. Eşlerinin ölümü üzerine davacılar, eşlerinin çalışmış buldukları üye devletlerde dul aylığı talebinde bulunmuşlardır. Bunun üzerine, Almanya ile Belçika'daki yetkili kurumlar, davacıların taleplerini yerine getirmiş; buna karşılık, Hollanda makamları, davacıların eşlerinin Türkiye'de öldüklerini ve Hollanda mevzuat hükümlerine göre, sigortalı ile haksahiplerinin, ancak sigorta olayının gerçekleştiği sırada sigortalı olmaları halinde talepte bulunabileceklerini gerekçe göstererek, hak talebi isteklerini kabul etmemiştir.

Taflan-Met kararına konu olan dördüncü başvuruda da; Almanya'da oturan bir Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı, önce Hollanda'da ve sonra Almanya'da işçi olarak çalışmış ve Almanya'da çalıştığı sırada iş göremez duruma düşüp hem Almanya'da ve hem de Hollanda'da sakatlık aylığı talebinde bulunmuştur. Hollanda makamları, Almanya'dakilerin aksine, başvuruda bulunanın artık Hollanda'da çalışmadığını ve böylece Hollanda mevzuat hükümlerine göre sigortalı sayılmadığı için hak talebinde bulunamayacağı gerekçesiyle, hak talebi isteğini geri çevirmiştir¹⁵.

¹⁴ Bak. Haenlein, 23-24.

¹⁵ Karar metni için bak. EuroAS, 10/1996, 168, InfAuslR 11-12/1996, 382.

b Kararın içeriği

Taflan-Met kararının içeriği, 3/80 sayılı kararın bağlayıcılığı ile doğrudan uygulanırlığı konuları olmak üzere, iki temel noktada toplanmaktadır.

aa 3/80 sayılı kararın bağlayıcılığı

3/80 sayılı karar, Avrupa Birliği Adalet Divanı'na göre, çıkarıldığı tarihte, yani 19 Eylül 1980 tarihinde yürürlüğe girmiş olup; bu tarihten itibaren, ortaklık anlaşmasının taraflarını bağlamaktadır.

Avrupa Birliği Adalet Divanı; Taflan-Met kararında, Avrupa Birliği-Türkiye Ortaklık Anlaşması'nın 6, 22 ve 23 üncü maddeleri hükümlerinden yola çıkarak, 3/80 sayılı kararın taraflar için hukuken bağlayıcı bir hukuki işlem olduğunu kabul etmektedir. Bunu, Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın, daha önceki 1/80 ve 2/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararlarıyla ilgili görüşünü aynen sürdürmesi biçiminde değerlendirmek gerekir. Böylece, devletler hukukuna ilişkin bir sözleşmenin, topluluk hukuk düzenine doğrudan etkide bulunabilmesi esasını benimsenmektedir.

Diğer yandan, Avrupa Birliği Adalet Divanı; sözkonusu kararında, 3/80 sayılı kararın, yürürlük tarihine ilişkin herhangi bir açıklık taşımaması karşısında, çıkarıldığı tarihten, 19 Eylül 1980 tarihinden itibaren yürürlüğe girdiğini kabul etmiştir. Avrupa Birliği Adalet Divanı; bu konuda, Sözleşmeler Hukukuna Dair Viyana Sözleşmesi m. 24/II de yer alan aynı esaslı hukuki dayanak yapan Komisyon görüşünü izlemektedir. Ancak, bağımsız organ kararlarında bu hükmün herhalükârda doğrudan uygulanamayışı nedeniyle, Taflan-Met kararında Viyana Sözleşmesi'nin belirtilen hükmünün anılmadığı görülmektedir¹⁶.

bb 3/80 sayılı kararın doğrudan uygulanırlığı

Taflan-Met kararının ikinci bölümünde Avrupa Birliği Adalet

¹⁶ **Haenlein**, Fehlende unmittelbare Wirkung der Bestimmungen des Assoziationsratsbeschlusses EWG-Türkei über "Invalidität" und Renten bei "Alter und Tod", EuroAS 1-2/1997, 21.

Divanı, ortaklık konseyi kararları ile bunların dayanağını oluşturan ortaklık anlaşması hükümlerinin doğrudan uygulanma koşullarını ele almakta ve daha önceki Sevince ile Demirel kararlarına yollamada bulunup; bunların, yerine getirilmesi veya etkileri başka bir işlemin yapılmasına bağlı bulunmayan açık ve seçik bir yükümlülüğü içermelerini aramaktadır. Bu durumda, Avrupa Birliği Adalet Divanı'na göre, ancak *yerine getirilmeleri veya etkileri başka bir işlemin yapılmasına bağlı bulunmayacak, açık ve seçik bir yükümlülük içerecek* ortaklık konseyi kararları ile ortaklık anlaşması hükümleri, topluluk hukuk düzeninde doğrudan uygulanabilecektir. 3/80 sayılı karar ise, Avrupa Birliği Adalet Divanı'na göre, Konseyin başka bir hukuki işlemiyle tamamlanacak nitelikte olduğu için, şimdilik uygulanamayacaktır.

Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın bu gerekçesi, öğretide haklı olarak eleştirilmiştir. Gerçekten, sözkonusu kararla Divan, biryandan, 3/80 sayılı kararın bazı hükümlerinin doğrudan uygulanır nitelikte olduğunu gözden uzak tutmamakta; diğer yandan ise, uygulama hükümlerinin eksikliği yüzünden, anılan ortaklık konseyi kararının uygulanır-lığını kabul etmemektedir. Bu durumda, Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın karar gerekçeleri içerisinde yer alan açıklamaların anlamı belirsizleşmektedir. Çünkü, bu bağlamda, iki tür yorumda bulunma olanağı ortaya çıkmaktadır. Buna göre, biryandan, doğrudan uygulanırlıkla ilgili mahkeme kararlarındaki ölçütlere uyan münferit hükümlerin, gerçekten doğrudan yürürlükte oldukları anlatılmak istenmiş olabilir. Öte yandan ise, Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın açıklamaları; sözkonusu ölçütler bulunsa dahi, önemli uygulama hükümlerinin bulunmayışı yüzünden, bunların doğrudan uygulanmayacağı biçiminde de anlaşılabilir¹⁷.

Diğer yandan, Avrupa Birliği Adalet Divanı; 3/80 sayılı kararın yollamada bulunduğu 1408/71 sayılı Tüzüğü örnek göstererek, sözkonusu tüzüğün de uygulama hükümlerini içeren 574/72 sayılı Tüzüğün çıkarılmasıyla yaşama geçirildiğini ama 3/80 sayılı kararın bu son tüzüğün birçok ayrıntılı uygulama hükmüne yollamada bulunmadığını ileri sürmektedir. Bu bağlamda, Avrupa Birliği adalet Divanı; 3/80

¹⁷ Bak.Sieveking, Was bringt die Taflan-Entscheidung des EuGH für Türken in Europa? – ITES-Jahrbuch 1997-1998, 81.

sayılı kararda sözgelimi 574/72 sayılı Tüzüğün çifte sigortalılığı önleyici 15 inci maddesi gibi bir hükmün bulunmayışına değinmektedir. Oysa, Taflan-Met kararına konu olan uyuşmazlıkta esas sorun, değişik ülkelerde geçirilen sürelerin hesaba katılması değil; Hollanda makamlarının, ilgilinin, sigorta olayının ortaya çıktığı tarihte Hollanda yasalarına göre bigortalı bulunmayışını gerekçe olarak gösterip gösteremeyeceğidir¹⁸.

IV Sonuç

Türkiye ile Avrupa Birliği, 1/95 sayılı kararla, 1.1.1996 tarihinden itibaren gümrük birliği sürecine girmiştir. Ancak, 1/95 sayılı karar, Avrupa Birliği içinde yaşayan Türklerin sosyal güvenlik sorunlarını kucaklamış değildir.

Türkiye, Gümrük Birliği (1996) ertesinde, tam üyeliğe dahil olma konusunda, 1997 yılı başında etkin bir diplomatik atak başlatmıştır. Lüksemburg Zirvesi öncesinde de yeni hükümet, Avrupa Birliği politikasını gerçekçi temellere oturtmaya çalışmıştır. Ancak, Türkiye'nin *demokrasi ve insan hakları ile işsizlik ve enflasyon oranlarının aşağı çekilmesi* gibi konularda yaşadığı başarısızlıklar, onun Avrupa Birliği'yle olan ortaklığının Türk-Yunan uyuşmazlıklarına indirgenmesini engelleyememiştir.

Tüm bu gelişmelerin ışığında 3/80 sayılı karar; Avrupa'da çalışan Türk işçilerin sosyal durumlarının iyileştirilmesi konusunda, anlaşmalar hukuku dışında, günümüzde önemli bir kazanım olarak ortadadır. Bu bağlamda, Taflan-Met kararı da, 3/80 sayılı kararın yaşama geçirilmesi yolunda atılan önemli bir adımı sergilemektedir.

Gerçekten, ikna edici olma bakımından gerekçeleri güçsüz bulunan Taflan-Met kararıyla, günümüzde iki temel noktanın belirginleştiği görülmektedir:

- Avrupa Birliği Adalet Divanı; Taflan-Met kararıyla, 3/80 sayılı kararın 19.9.1980 tarihinde yürürlüğe girip bu tarihten sonra taraflar için bağlayıcılık kazandığını belirterek, Avrupa Birliği tarafının bu açık tespite rağmen geçen 18 yıl içinde gerekli tüzüğü çıkartmayışının anlamsızlığını ve belki de, onun devletler hukukuna ilişkin sorumluluğunu ortaya koymuştur.

¹⁸ Haentlein, 22.

- Taflan-Met kararıyla, 3/80 sayılı kararın tüm hükümlerinin, ortaklık hukuku hükümlerinin doğrudan uygulanırlığı hakkında Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın aradığı şartlara uyup uymadığı sorusu yanıtız kalmıştır. Bu bağlamda ise, özellikle 3/80 sayılı kararın eşit işlem ilkesine ilişkin üçüncü maddesi hükmünün, doğrudan uygulanır nitelikte olduğu ileri sürülmektedir¹⁹. Buna göre de, anılan türdeki hükümlerin tek tek belirlenmesi, önümüzdeki dönemin önemli görevleri arasında yer almaktadır.

IV. Sonuç

Türkiye ile Avrupa Birliği 1992 sayılı kararla 1.1.1996 tarihinden itibaren sınırlı bir süre için ekonomik birliğe girmiştir. Ancak, 1992 sayılı karar, Avrupa Birliği içinde yaşayan Türklerin sosyal güvenlik sorunlarını kapsamadığı görülmüştür. Türkiye, Gümüşük Birliği (1996) çerçevesinde, tam üyelğe dahil olma konusunda, 1997 yılı başında etkin bir diplomatik ask başlatmıştır. Lüksemburg Züresi görüşmelerinde de yeni hükümet, Avrupa Birliği politikasını gerçekçi temellere oturtmaya çalışmıştır. Ancak, Türkiye'nin demokratik ve insan hakları ile ilgili ve ekonomik ve sosyal alanlardaki gelişmeler gibi konularda yaşadığı başarısızlıklar, onun Avrupa Birliğine olan ortaklığının Türk-Yunan uyumsuzluğuna indirgenmesini engellemiştir. Tüm bu gelişmelerin ışığında 3/80 sayılı karar, Avrupa'da çalışan Türk işçilerin sosyal durumlarının iyileştirilmesi konusunda, önemli maddeler hukuku dışında, günümüzde önemli bir kazanım olarak görülmektedir. Bu bağlamda Taflan-Met kararı da, 3/80 sayılı kararın yarattığı pozitif etkilerde aranan önemli bir adım sayılmaktadır. Geçmişten ikna edici örnekler bulunmadan gerçekleri göz önünde tutarak, Türkiye ile Avrupa Birliği arasında iki temel noktada belirginleştiği görülmektedir.

¹⁹ Bak. Sieveking, Die Anwendung des Assoziationsratsbeschlusses Nr. 3/80 auf türkische Staatsangehörige in Deutschland, 217. Ayrıca bak. ve karşı. Haenlein, 27.