

Göçmenler ve Sosyal Güvenlik: Türkiye'nin Bazı Avrupa Ülkeleri ile İmzaladığı İkili Sosyal Güvenlik Anlaşmaları Üzerine Bir İnceleme¹

F. Bilge Kahraman²

Öz

Sosyal güvenlik hukukunun konularından biri olan ikili sosyal güvenlik anlaşmaları göçmen işçilerin sosyal güvenlik haklarının korunması konusundaki önemli yasal araçlardan biridir. Anlaşmalar genellikle iki ülke arasında yapılır ve bu anlaşmalarla, anlaşmaların içeriğine de bağlı olarak, işçilerin sosyal güvenlik haklarının ülkeler arasında taşınması mümkün olur. Bu çalışmanın amacı Türkiye'nin imzalamış olduğu ikili sosyal güvenlik anlaşmalarını inceleyerek, anlaşmaların etkinliğini ve güncelliğini tartışmaktır. Öncelikle ikili sosyal güvenlik anlaşmaları ve içerikleri hakkında kısaca bilgi verilecek, sonrasında Türkiye'nin Türk vatandaşı sayısının en fazla olduğu Kuzey, Batı ve Orta Avrupa ülkeleri ile imzalamış olduğu sosyal güvenlik anlaşmaları iktisadi ve sosyal açıdan incelenerek, anlaşmalardaki boşluk ve eksikliklere ilişkin politika önerileri sunulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Uluslararası göç; göçmenlerin sosyal güvenliği; göç politikaları

ABSTRACT IN ENGLISH

Immigrants and Social Security: An Analysis of Turkey's Bilateral Social Security Agreements with European Countries

Bilateral social security agreements are vital legal instruments for safeguarding the social security rights of migrant workers. Generally, agreements made between two countries allow social security rights to be transferred between countries, depending on the content of the agreement. The aim of this study is to assess the bilateral social security agreements signed by Turkey and to discuss their effectiveness and timeliness. Initially, I will provide concise information about bilateral social security agreements and their contents. Subsequently, I will examine the social security agreements signed by Turkey with the Northern, Western, and Central European countries which have the highest number of Turkish citizens. Finally, I will present policy recommendations regarding the gaps and deficiencies in the agreements.

Keywords: International Migration; social security of migrants; migration policies

Giriş: İkili Sosyal Güvenlik Anlaşmalarına Genel Bakış

Sosyal güvenlik kişilerin karşılaşması mutlak ya da muhtemel tehlikelere karşı onlara asgari bir gelir güvencesi sunan ve bu sayede başkalarına muhtaç olmadan yaşamalarını sağlayan bir sistem olarak tanımlanmaktadır (Güzel vd., 2020: 2; Şakar, 2015: 170) ve temel insan haklarından biridir (Arıcı, 2015: 93). Bu temel insan hakkı uluslararası anlaşmalarla da güvence

¹ Makalenin yazım sürecinde önemli kaynaklara ulaşmamı sağlayan Dr. Seher Demirkaya'ya teşekkür ederim.

² Dr. Öğretim Üyesi, F. Bilge Kahraman, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi, Sosyal Hizmet Bölümü, Türkiye. E-mail: bcengiz@kmu.edu.tr



altına alınmıştır. Sosyal güvenliğin en önemli uluslararası kaynaklarından birini “İkili Sosyal Güvenlik Anlaşmaları” oluşturur.

İkili sosyal güvenlik anlaşmalarını tarihsel süreçte incelediğimizde, anlaşmaların 20. yüzyılın başlarına kadar uzandığını görüyoruz. Ulus-devletlerin sınırlarının belirginleşmesi ve “vatandaşlık bağı”nın oluşmasıyla göçmen ve vatandaş ayrımı ortaya çıkmış (İçduygu, vd., 2014: 13) bu ayrımın insan hakları, vatandaşlık haklarıyla eşdeğer haline gelmiştir (Arendt, 2018: 256-314). Bu nedenle menşe ülke sınırlarını terk ederek farklı bir ülkede çalışmaya başlayan göçmenler ulusal sosyal güvenlik sistemi dışında kalmıştır. Bu durum da kaçınılmaz olarak sosyal bir sorunun doğmasına yol açmıştır. Bu sorun ülkelerin ikili sosyal güvenlik anlaşması imzalamasıyla çözüme kavuşturulmaya çalışılmıştır. (Limoncuoğlu, 2017: 2167).

İlk ikili sosyal güvenlik anlaşması İtalya ve İsviçre arasında 1904 yılında iş kazaları ve meslek hastalıkları konusunda yapılmıştır. Ardından Avusturya, Almanya, Fransa ve Belçika'nın sözleşme yaptığı görülmektedir (Öztürk, 2006: 14). İkili sosyal güvenlik anlaşmalarının sayısının hızla arttığı dönem İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemdir (Limoncuoğlu, 2017: 2167). İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem kitlesel işçi göçlerinin görüldüğü bir dönemdir. Bu dönemde Batı Avrupa'daki hızlı ekonomik büyüme işgücü açığını ortaya çıkarmış, Batı Avrupa ülkeleri bu açığı önce Güney ve Orta Avrupa ülkelerinden daha sonra gelişmekte olan ülkelere ithal ederek kapama yoluna gitmiştir (Castles ve Miller, 2008: 95-103). Dolayısıyla ilk ikili sosyal güvenlik anlaşmalarının hem sosyal devletin görece güçlü olduğu hem de kitlesel işçi göçlerinin yaşandığı Avrupa ülkelerinde yapılması şaşırtıcı değildir.

“İkili Sosyal Güvenlik Anlaşmaları taraf ülkelerin vatandaşlarının ve çalışanlarının sosyal güvenlik haklarının korunması ve güvence altına alınması amacıyla yapılan anlaşmalardır” (*Sosyal Güvenlik Anlaşmaları*, t.y.). Menşe ve misafir ülke arasında imzalanan anlaşmaların amacı, göçmenlerin sosyal güvenlik açısından hak kaybına uğramalarını engellemek ya da uğrayacakları hak kayıplarını azaltmaktır. Bu anlaşmalar göçmenlerin sosyal güvenlik haklarının aktarılabilirliği açısından ülkelerarası eşgüdümü sağlayan temel yapı taşları olarak kabul edilir (Paçacı Elitok, 2016: 55, 58).

İkili sosyal güvenlik anlaşmalarının içerikleri birbirinden farklı olabilir, ancak neredeyse tüm anlaşmalarda yer verilen bazı temel prensipler de mevcuttur. Bu prensipler; eşit işlem görme, mevzuatın teklifi, yardımların ülkelerarası aktarımı, kazanılmış hakların korunması, koordinasyon ilkeleri, süre birleşimi olmak üzere altı ana başlık altında incelenebilir. Bu ilkelerin bir kısmı Avrupa Konseyi'nin ikili anlaşmalar için ürettiği model hükümler içerisinde de yer almaktadır (Nickless & Siedl, 2004: 17).

Eşit işlem görme ilkesine göre anlaşmaya taraf ülke sigortalılarının sigorta hak ve yükümlülükleri bakımından eşit işlem görecekları kabul edilmektedir. *Mevzuatın teklifi* ilkesi ile iki ülkede çalışmanın bulunması halinde bir kişi yalnızca bir ülkenin sosyal güvenlik mevzuatına tabi tutulur. Böylece sigortalının çifte prim ödemesi engellenir. *Yardımların ülkelerarası aktarımı* ilkesiyle çalışılan ülke mevzuatına göre kazanılan hakların, sigortalının ikametini diğer anlaşmalı ülkeye nakletmesi durumunda dahi korunacağı kabul edilmektedir. *Kazanılmış hakların korunması* ilkesi ile taraf ülkelerde sigortalının kazanmış olduğu sosyal güvenlik haklarının ikamet değişikliği, mevzuat farklılığı, vatandaşlık değişikliği gibi sebeplerle oluşabilecek kayıpların önlenmesi hedeflenmektedir. *Süre birleşimi* sigortalıların yardımlara hak kazanması için her iki ülkede geçen sigortalılık sürelerinin aynı zamana rastlamamak koşuluyla birleştirilmesine dayanır. Bu ilkeye göre sigortalılar yardımlara hak kazanırken akit ülkelerde



geçen sigortalılık süreleri birleştirilir. Her ülkenin bağlayacağı aylık o ülkede geçen prim ödeme gün sayısı ile orantılı olmaktadır. Son olarak *koordinasyon ilkesi* taraf ülkelerin sosyal güvenlik kurumları arasında çeşitli bilgi ve belgelerin paylaşımına dair işbirliği yapılmasını öngörür (Levent, 2016: 318; Paçacı Elitok, 2016: 59).

İkili sosyal güvenlik anlaşmaları devletlerin yurtdışındaki vatandaşlarını sosyal güvenlik hakları açısından koruma altına almayı amaçlamış olmakla beraber bu anlaşmalardan yalnızca kapsama alınan kişiler yararlanabilmektedir. Devletler anlaşmaların kapsamını sınırlama yoluna gitmişler ve belirli koşullar altında çalışan belirli grupları kapsama almışlardır. Bu açıdan incelendiğinde anlaşmaların kapsamını coğrafi, kişisel ve maddi kapsam olarak sınıflandırmak mümkündür (Limoncuoğlu, 2015: 58).

Coğrafi kapsam anlaşmanın uygulanacağı mülki sınırları ifade etmektedir. Bu konuyla ilgili olarak genel kabul anlaşmanın, akit ülkelerin ulusal sınırları içinde uygulanması olsa da bazı ülkeler sosyal güvenlik anlaşmalarında “ikamet edilen ülke ilkesi”ni benimseyerek anlaşmaların coğrafi kapsamını daraltma yoluna gitmektedirler. Bu ilke ile bir ülkenin sosyal güvenlik yardımından yararlanmak için o ülkede ikamet etme şartı getirilmektedir (Limoncuoğlu, 2017: 2173-2175). Türkiye’nin imzaladığı ikili sosyal güvenlik anlaşmaları incelendiğinde bu ülkenin özellikle primsiz rejim kapsamında sunulan sosyal yardımlardan yararlanan kişi sayısını sınırlandırmak için gelişmiş Avrupa ülkeleri tarafından anlaşmalara konulduğu görülmektedir. Bu husus ayrıntılı olarak aşağıda incelenmiştir.

İkili anlaşmalar kişisel kapsam bakımından da çeşitlilik gösterebilir. Bazı anlaşmalar sadece akit tarafların vatandaşlarını kapsarken, bazılarında herhangi bir sınırlama yoktur, kişinin uyruğuna bakılmaksızın herkes kapsama alınmıştır (Nickless & Siedl, 2004: 17). Uyruğa ilişkin sınırlamaya ek olarak bazı çalışma ilişkisi biçimleri de (bağımsız ve kendi hesabına çalışanlar, devlet memurları, gemi adamları gibi) kapsam dışında tutulabilmektedir (Limoncuoğlu, 2017: 2176). Dolayısıyla ikili anlaşmalar kişiler açısından da sınırlandırmaya tabi tutularak tüm çalışanların kapsama alınması mümkün olmamaktadır. Türkiye’nin imzalamış olduğu ikili sosyal güvenlik anlaşmaları da kişisel kapsam açısından farklılıklar göstermekte, bazılarının kapsamı geniş tutulmuşken, bazılarının daha dar kapsamlı olduğu görülmektedir (Limoncuoğlu, 2017: 2180).

Anlaşmaların maddi kapsam açısından da sınırlandırılması mümkündür. Taraf ülkeler anlaşmada, tüm riskler yerine belirli sosyal riskleri kapsama alabilir ya da sadece primli riskler açısından koruma sağlayabilir (Nickless & Siedl, 2004: 17). Yapılan ikili anlaşmalarda ülkelerin en fazla uzun vadeli riskler olarak sınıflandırılan yaşlılık, malullük ve ölüm sigortalarını kapsama aldıkları görülmektedir. ILO (2021: 74) verilerine göre dünya çapında imzalanan 660 ikili sosyal güvenlik anlaşmasının %94’ünde yaşlılık, %91’inde ölüm %89’unda malullük sigortası kapsama alınmıştır. Buna karşın en az kapsama alınan sosyal riskler işsizlik ve sağlıktır. Burada ülkelerin ekonomik gelişmişlik seviyelerinin ikili anlaşmaların maddi kapsamını belirleyen önemli bir husus olduğunu vurgulamak gerekir. Örneğin Spiegel (2010: 16, 17) Avrupa ülkelerinin kendi aralarında yaptığı anlaşmaların genellikle tüm sosyal güvenlik kollarını kapsadığını ancak kıta dışı ülkelerle yapılan anlaşmalarda -bazı istisnalar olmakla birlikte- sadece yaşlılık, malullük, ölüm sigortalarının kapsama alındığını belirtmektedir. Benzer şekilde, Avrupa kıtası dışında yapılan anlaşmalarda sağlık yardımlarının daha az sayıdaki anlaşmada ele alındığı, primsiz rejim kapsamında yapılan yardımların anlaşmaların kapsamına alınmadığı görülmektedir (Limoncuoğlu, 2017: 2183). Dolayısıyla ülkelerin ekonomik

gelişmişlik düzeyi anlaşmaların maddi kapsamını belirleyen önemli bir kriterdir. Türkiye'nin Avrupa ülkeleri ile imzaladığı sosyal güvenlik anlaşmalarının coğrafi, kişisel, maddi kapsamı sonraki bölümde ele alınmıştır.

Türkiye'nin Bazı Avrupa Ülkeleri ile İmzaladığı İkili Sosyal Güvenlik Anlaşmalarının İncelenmesi

Sosyal güvenlik özü itibarıyla milli bir mesele olarak algılanabilir ancak dünyanın hızla küreselleşmesi, uluslararası göç hareketlerinin artması gibi yaşanan bazı gelişmeler sosyal güvenliği bugün artık uluslararası bir mesele haline getirmiştir. Özellikle uluslararası göç hareketlerinin artmasıyla insanların menşe ülkeleri dışında yaşamaya ve çalışmaya başlamaları ile devletler yurtdışında yaşayan vatandaşlarının sosyal güvenlik ihtiyaçlarını karşılamak için ikili veya çok taraflı anlaşmalar yapmaya başlamıştır. Türkiye de uzun yıllardır göç veren bir ülke olarak, başta Türk vatandaşlarının en fazla yaşadığı Batı Avrupa ülkeleri olmak üzere, çok sayıda ülke ile ikili sosyal güvenlik anlaşmaları imzalayarak, Türkiye dışında yaşayan vatandaşlarının sosyal güvenlik haklarını güvence altına almaya çalışmıştır.

2023 yılı Ocak ayı itibarıyla Türkiye'nin 35 ülke ile arasında ikili sosyal güvenlik anlaşması bulunmaktadır (Şahin, 2021: 14). Bu anlaşmalar içinde Bulgaristan ile imzalanan anlaşmanın sosyal güvenlik anlaşmasından ziyade 01.05.1989 tarihinden sonra Türkiye'ye göç etmiş kişilerin Bulgaristan kanunlarına göre verilmesi gereken emekli aylıklarının ödenmesi konusundaki karşılıklı ilişkileri düzenlemek için yapılmış bir anlaşma olduğu belirtilmelidir (Ergin, 2008: 137). Ayrıca, Türkiye'nin İspanya ve Portekiz ile yapılmış ikili sosyal güvenlik anlaşması olmamasına rağmen bu ülkelerdeki Türk vatandaşlarının Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi kapsamındaki yardımlardan yararlanabildiğini belirtmek gerekir (DİGM, 2020: 419). Çin, Rusya, Beyaz Rusya, Özbekistan, Fas, İspanya, İsrail, Japonya ve Cezayir ile ikili sosyal güvenlik anlaşması imzalanmasına ilişkin çalışmalar devam etmektedir (Demirkaya, 2020: 55). Türkiye'nin imzaladığı ikili sosyal güvenlik anlaşmaları Tablo 1'de yürürlük tarihleri ve kapsamlarıyla birlikte gösterilmiştir.

Tablo 1. Türkiye'nin İmzaladığı İkili Sosyal Güvenlik Anlaşmaları

Sözleşme Yapılan Ülkeler	Yürürlük Tarihi	Sözleşmenin Kapsamı					
		Sağlık			Emeklilik		
		4/1(a)	4/1(b)	4/1(c)	4/1(a)	4/1(b)	4/1(c)
Almanya	1.11.1965	√	√	√	√	√	√
Avusturya	1.10.1969	√	-	√	√	√	√
Arnavutluk	1.02.2005	√	-	-	√	√	√
Azerbaycan	9.08.2001	√	-	-	√	√	√
Belçika	1.05.1968 1.9.2018	√	√	√	√	√	√
Bosna-Hersek	1.09.2004	√	-	-	√	√	√
Çekya	1.01.2005	√	-	-	√	√	√
Danimarka	1.02.1978	-	-	-	√	√	√
Fransa	1.08.1973	√	-	-	√	√	√
Gürcistan	20.11.2003	-	-	-	√	√	√
Hırvatistan	1.06.2012	√	-	-	√	√	√
Hollanda	1.02.1968	√	-	-	√	√	√
İngiltere	1.06.1961	-	-	-	√	-	-
İsveç	1.05.1981	-	-	-	√	√	√



İsviçre	1.01.1972	-	-	-	√	√	√
İtalya	1.08.2015	√	√	√	√	√	√
Kanada	1.01.2005	-	-	-	√	√	√
Karadağ	1.12.2015	√	√	√	√	√	√
Kebek	1.01.2005	-	-	-	√	√	√
Kırgızistan	1.11.2020	-	-	-	√	√	√
KKTC	1.10.2020	√	√	√	√	√	√
Kore	1.06.2015	-	-	-	√	√	√
Libya	1.10.1976	-	-	-	-	-	-
Lüksemburg	1.06.2006	√	√		√	√	√
Macaristan	1.04.2018	√	√	√	√	√	√
Makedonya	1.07.2000	√	√		√	√	√
Moğolistan	1.03.2021	-	-	-	√	√	√
Moldova	1.06.2020	-	-	-	√	√	√
Norveç	1.06.1981	-	-	-	√	√	√
Polonya	1.06.2021	-	-	-	√	√	√
Romanya	1.03.2003	√	√	-	√	√	√
Sırbistan	1.12.2013	√	√	-	√	√	√
Slovakya	1.07.2013	-	-	-	√	√	√
Tunus	1.04.2018	√	√	√	√	√	√

Kaynak: Şahin, (2021)

Türkiye'nin ikili sosyal güvenlik anlaşması imzaladığı ülkeleri incelediğimizde bu ülkelerin büyük kısmının çok sayıda Türk vatandaşının yaşadığı gelişmiş Avrupa ülkeleri olduğu görülmektedir. Bugün yurtdışında yaşayan 6,5 milyon Türk vatandaşı olduğu tahmin edilmektedir ve bu kişilerin yaklaşık 5,5 milyonu Batı Avrupa ülkelerinde yaşamaktadır (*Yurtdışında Yaşayan Türk Vatandaşları*, t.y.). Türkiye'nin Batı Avrupa ülkelerinin çoğu ile ikili sosyal güvenlik anlaşması bulunmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'nin -güncellenmesi gereken bazı yönleri bulunmakla beraber- ikili sosyal güvenlik anlaşmalarıyla yurtdışında yaşayan vatandaşlarının çoğunluğunun sosyal güvenlik haklarını güvence altına almayı başardığı belirtilebilir. Yukarıda da belirtildiği gibi bu çalışma Türkiye'nin bazı Avrupa ülkeleri ile imzaladığı ikili sosyal güvenlik anlaşmalarını incelemeyi amaçlamaktadır.

Yukarıda, ortak bazı temel ilkeler dışında, ikili anlaşmaların içeriğinin birbirinden farklı olabileceği belirtilmişti. Türkiye'nin Avrupa ülkeleri ile imzaladığı ikili anlaşmalar da içerik ve kapsam açısından farklılık göstermektedir. Bu farklılıklar anlaşmaların coğrafi, kişisel ve maddi kapsamaları açısından incelenecek ve eksik hükümler ya da uygulamadaki aksaklıklarla ilişkin öneriler sunulacaktır.

Anlaşmalar coğrafi kapsam açısından incelendiğinde vurgulanması gereken en önemli husus bazı anlaşmaların "ikamet edilen ülke ilkesi" prensibine dayanarak coğrafi kapsamının daraltıldığıdır. Örneğin Hollanda 2000 yılında çıkardığı bir yasa ile sosyal güvenlik yardımlarından yararlanma koşullarını Hollanda'da ikamet etme koşuluna bağlamıştır (Minderhoud, 2015: 172). Bu yasa ile sosyal yardım alan kişilerin Hollanda dışında 13 haftadan daha fazla kalmaları durumunda sosyal yardımlarında kesintiler yapılmaktadır (Kolbaşı-Muyan, 2021: 530). Bir diğer örnek Fransa ve İsviçre'den verilebilir. Fransa'da düşük emekli ya da dul aylığı alanlar için ödenen tamamlayıcı emekli aylığı yardımı, İsviçre'de başkasının bakımına muhtaç olan kişilere ödenen muhtaçlık ödeneği ikamet esaslı yardımlar içerisinde olduğu için o ülkelerde ikamet etmeyenler bu yardımdan yararlanamamaktadır (Yel, 2013:181).

Çocuk yardımları da “ikamet edilen ülke” ilkesi yoluyla kapsamı daraltılmaya çalışılmaktadır. Norveç, Danimarka, Lüksemburg, Çekya, Avusturya ve İsveç ile olan anlaşmalarda aile yardımları kapsamında sunulan çocuk yardımlarından yararlanmak için çocukların ailelerinin yanında, yardımın yapıldığı ülkede, yaşamaları şartı getirilmiştir (Sözer, 2019: 131; Yel, 2013:164, 165-169). Örneğin Danimarka’da bulunan Türk vatandaşlarının çocuk yardımlarından yararlanmaları için çocuklarının Danimarka’da ikamet etmesi gerekmektedir (SGK, 2013: 90). Oysa -yukarıda da belirtildiği gibi- yardımların ülkelerarası aktarımı ikili sosyal güvenlik anlaşmalarının temel prensiplerinden biridir. Ancak anlaşmalardaki bu kısıtlamalar bize “sosyal güvenlik faydalarının tamamının taşınabilir olmadığını” (Dupper, 2014: 19) göstermektedir.

Esasen çocuk yardımları pek çok ülkede doğrudan çocuğa değil, ona bakmakla yükümlü olan ailelere ödenmektedir. Bu açıdan bakıldığında çocuğun yaşadığı yerin sorgulanması yerine, çocuğun bakımından sorumlu olan kişinin ikamet yerinin sorgulanması daha rasyonel bir yaklaşım olacaktır (Yel, 2013: 167). Öte yandan son dönemde göç hareketlerinin değiştiği ve çeşitlendiği sadece sosyal bilimciler tarafından değil, uluslararası kuruluşlar, devletler tarafından da kabul edilmiş bir gerçekliktir. Göç hareketlerinin çeşitlenmesiyle yeni göçmen tipleri ortaya çıkmış, farklı ülkelerde ikamet eden ulus-ötesi göçmenler, aile üyelerinin farklı ülkelerde yaşadığı ulus-ötesi aileler yaygınlaşmaya başlamıştır. “Göçler çağı” (Castles & Miller, 2008) olarak tarif edilen günümüz dünyasında sosyal güvenliğin bazı faydalarının ikamet şartına bağlanması bu sosyolojik gerçekliği göz ardı etmek anlamına gelmektedir.

Anlaşmaların kişiler açısından kapsamı incelendiğinde de birbirinden farklı uygulamalar olduğu göze çarpmaktadır. İmzalanan ikili sosyal güvenlik anlaşmalarının bazılarının kapsamı kişi bakımından geniş tutulmuşken, bazılarının ise kapsamının daha dar tutulduğu görülmektedir (Limoncuoğlu, 2017: 2180). Örneğin Türkiye’nin Avusturya, Almanya ve Belçika ile yaptığı anlaşmalarda akit tarafların vatandaşlarının yanı sıra, akit taraflardan birinin ülkesinde ikamet eden mülteciler ve vatansızlar da kapsama alınmıştır. Bu açıdan bakıldığında bu anlaşmaların uygulanacak kişiler açısından kapsamının geniş tutulduğu belirtilebilir. Diğer Avrupa ülkeleri ile yapılan anlaşmalar ise taraf ülkelerin vatandaşları ile sınırlı tutulmuştur.

Öte yandan çalışma biçimlerinin de anlaşmaların kişisel kapsamı açısından önemli olduğunu yukarıda belirtmiştik. Bu bağlamda Fransa ve İngiltere ile yapılan anlaşmalarda uzun vadeli sigorta kolları açısından bağımsız çalışanlar ve devlet memurlarının kapsama alınmadığı görülmektedir (DİGM, 2020: 419). İsveç ile yapılan anlaşmada devlet memurları ve bağımsız çalışanlar kısa vadeli sigorta dalları açısından kapsam dışında bırakılmıştır (Sözer, 2019: 115).

Türkiye’nin imzaladığı ikili sosyal güvenlik anlaşmaları maddi kapsam açısından da birbirinden farklılaşmaktadır. İmzalanan sosyal güvenlik anlaşmalarının tümünde uzun vadeli sigorta kolları olan yaşlılık, ölüm, malullük riskleri güvence altına alınmışken, hastalık, analık, iş kazası, meslek hastalığı gibi kısa vadeli sigorta kollarını içeren riskler sadece belirli anlaşmalarda kapsama alınmıştır. Örneğin İngiltere, İsviçre, Norveç, Polonya ile yapılan sosyal güvenlik anlaşmalarında kısa vadeli sigorta kolları kapsam dışı bırakılmıştır.

Sağlık sigortasına ilişkin de benzer bir durum söz konusudur. Hollanda, Avusturya, Fransa, Sırbistan, Çekya, Danimarka, Hırvatistan, Lüksemburg ile yapılan anlaşmalarda sağlık sigortası açısından sadece işçiler kapsama alınmış, bağımsız çalışanlar ve devlet memurları kapsam dışı bırakılmıştır (Şahin, 2021: 89). İngiltere, İsveç, İsviçre, Norveç, Polonya, Slovakya ile yapılan sosyal güvenlik anlaşmalarında ise sağlık yardımlarına ilişkin hüküm yer almamaktadır (Şahin,



2021: 147-190). Oysa sağlık hizmetlerine erişim temel bir insan hakkı olarak kabul edilmektedir. Ayrıca göç sürecinin ve göçmen olmanın sağlığın sosyal belirleyicilerinden biri olduğu, göç hareketinin insan sağlığı üzerinde önemli etkileri olduğu bilinmektedir (Genç, 2022: 376). Dolayısıyla göçmenler dezavantajlı gruplardan biri olarak sağlık hizmetine erişime daha çok ihtiyaç duyabilirler. Göçmenlerin sadece göç ettikleri ülkede değil, kendi menşe ülkelerinde de sağlığa erişimlerinin ikili anlaşmalarda düzenlenmesi gerekir. Anlaşma kapsamında olmadığı için yurt dışında yaşayan bazı Türk vatandaşları ve aile üyeleri Türkiye'ye geldiklerinde sağlık hizmetinden ücretsiz olarak yararlanamamaktadır. Örneğin Kolbaşı-Muyan (2021: 530) Hollanda'da sağlık sigortasına sahip kişilerin Türkiye'de sadece acil sağlık hizmetlerinden yararlanabildiğini belirtmektedir. Hâlbuki göç ve sağlık üzerine yapılan araştırmalar göçmenlerin sağlığa erişiminin önündeki en büyük engellerden birinin dil problemi olduğunu ortaya koymuştur (Genç, 2020: 59-64). Dolayısıyla varış ülkesinde sağlık hizmetlerinden yeterince yararlanamayan göçmenler, bu hizmetten köken ülkede yararlanmayı tercih edebilir. Bu nedenlerden dolayı sağlık yardımlarının tüm anlaşmalarda kapsama alınması gerekmektedir.

İşsizlik sigortası üzerinde konuşulması gereken bir başka sosyal risk olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'nin İngiltere, Almanya, Belçika, Avusturya, İsviçre, Fransa, İsveç ile imzaladığı ikili sosyal güvenlik anlaşmalarında işsizlik sigortasına ilişkin hükümler yer almamaktadır. Bunun önemli bir nedeni işsizlik sigortasının Türkiye'de 01.06.2000 tarihinde kapsama alınmış olmasıdır (Yel, 2013: 183; Yılmaz, 2016: 128). Yukarıda belirtilen ülkelerle imzalanan sosyal güvenlik anlaşmalarının hepsi 2000 yılından önce imzalanmış, işsizlik sigortası Türkiye'de kapsama alındıktan sonra bu konuyla ilgili bir revizyon yapılmamıştır. Burada Türkiye'deki işsizlik sigortasının kapsamının Avrupa ülkelerinin işsizlik sigortası kapsamı ve kapsayıcılığının uzağında olduğunu belirtmek gerekir (Dilic, 2000:5). İşsizlik sigortasının kapsamının ülkelere göre farklılık göstermesi bu konuyla ilgili revizyon yapılmasını engellemiş olabilir. Ayrıca anlaşmada işsizlik sigortası hükmü bulunan ülkelerin de, bu sigortadan yararlanma şartını "ikamet edilen ülke" prensibiyle sınırladıkları görülmektedir. İşsizlik sigortası almaya hak kazanan Türk işçilerin buldukları ülke dışına çıkmaları bu yardımın kesilmesine neden olmaktadır (Yel, 2013: 183). Oysa işsizliğin göçmenler arasında daha yaygın olduğu bilinmektedir (Toksöz, 2006: 73-76). Bu nedenle herhangi bir şarta bağlanmadan işsizlik sigortasının yapılan tüm anlaşmalara eklenmesi gerekmektedir.

Aile yardımlarının bazılarının "ikamet edilen ülke ilkesi" ile kısıtlandığını yukarıda aktarmıştık. Buna ek olarak, İngiltere, Avusturya, İsveç, Hırvatistan ile yapılan anlaşmalarda aile yardımlarıyla ilgili hüküm bulunmadığını belirtmek gerekir. Bunun önemli nedenlerinden biri Türkiye'de aile yardımının ayrı bir sigorta dalı olarak bulunmamasıdır. Bu nedenle ülkeler anlaşmada hiç hüküm buldurumama veya yardımı ikamet edilen ülke ilkesi ile sınırlandırma yoluna gitmektedir. Aile yardımlarının Türkiye'de ayrı bir sigorta dalı olarak düzenlenmesi bu konudaki sorunları azaltabilir (Yel, 2013: 164, 167).

Son olarak bulunduğu ülkede herhangi bir hukuki statüsü olmayan düzensiz göçmenlerin durumlarına da değinmek gerekir. Göç hareketlerinin 1980'li yıllardan bu yana değiştiğini ve çeşitlendiğini yukarıda belirtmiştik. Yeni göç hareketlerinin en önemli özelliklerinden biri düzensiz göçmen sayısının önemli ölçüde artmış olmasıdır. Türk vatandaşlarının da düzensiz göç hareketlerine katıldığı, özellikle gelişmiş Avrupa ülkelerinde çok sayıda yasal statüsü olmayan Türk vatandaşının olduğu bilinmektedir. Eurostat verilerine göre sadece 2021 yılında düzensiz statüde 18 bin 240 Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı Avrupa birliği ülkelerinde

yakalanmıştır (Eurostat, 2022b, 2022a). Düzensiz göçmenlerin sosyal hizmetlere ve sosyal korumaya çok sınırlı erişimleri olduğu, kayıtdışı sektörde kötü koşullarda çalıştıkları bilinmektedir. Düzensiz statüdeki göçmenlerin resmi olarak sosyal koruma talep edecek bir yerleri yoktur ve bu göçmenler büyük ölçüde (aile üyelerinin desteği, bazı dini kuruluşlar, vakıflar ya da derneklerin yardımları gibi) enformel sosyal koruma ağları ile sosyal güvenlik ihtiyacını karşılama yoluna gitmektedirler (Holzmann & Koettl, 2011: 5-7). Oysa sosyal güvenlik temel bir insan hakkıdır ve yasal statüsüne bakılmaksızın her göçmen için sağlanmalıdır. Bu nedenle ikili sosyal güvenlik anlaşmaları imzalanırken düzensiz göçmenlerin de hesaba katılması gerekir. Bu konuyla ilgili olarak temel insan haklarından biri olan sağlık hakkının yasal statüsüne bakılmaksızın herkese tanınması bir başlangıç olabilir.

Genel Değerlendirme

Bu çalışma, kısıtlı bir çerçeveye sahip olmakla birlikte, Türkiye'nin Avrupa ülkeleri ile imzaladığı ikili sosyal güvenlik anlaşmalarını incelemiştir. Türkiye özellikle çok sayıda Türk vatandaşının yaşadığı Avrupa ülkelerinin pek çoğu ile ikili sosyal güvenlik anlaşmaları imzalayarak yurtdışında yaşayan vatandaşlarının sosyal güvenlik haklarını güvence altına almıştır. Ancak anlaşmalarla ilgili düzenlemesi ve güncellenmesi gereken bazı hususlar da bulunmaktadır. Bunlar şu şekilde sınıflandırılabilir:

Anlaşmalarla ilgili üzerinde durulması gereken ilk husus, Avrupa ülkeleri ile yapılan anlaşmaların büyük bir kısmının 1960'lı ve 1970'li yıllarda yapılmış olması ve bu anlaşmaların üzerinde yapılan değişikliklerin çok sınırlı olmasıdır. Hâlbuki 1980'li yıllardan bu yana göç hareketleri radikal bir biçimde değişmiş ve çeşitlenmiştir. Dolayısıyla bu göç hareketlerine katılan göçmen grupları ve bu grupların ihtiyaçları farklılaşmıştır. Öte yandan bu süre içerisinde Türkiye'nin sosyal güvenlik mevzuatında da önemli değişiklikler olmuştur. Tüm bu değişikliklerin göz önüne alınarak sosyal güvenlik anlaşmalarının güncellenmesi gerekmektedir.

İkinci olarak işsizlik, aile yardımları gibi bazı sosyal güvenlik faydalarının anlaşmalara getirilen kısıtlamalar nedeniyle Türk vatandaşları açısından ikamet şartını sağlamadıkları durumlarda kullanılmadığı görülmektedir. Ancak sosyal güvenlik kişiye bağlı bir haktır ve anlaşmalara getirilen kısıtlamaların kişilerin hak kaybını önleyecek ya da en aza indirecek şekilde yeniden düzenlenmesi önemli bir ayrıntı olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna ek olarak en temel insan haklarından biri olan sağlığın hiçbir ön şarta tabi tutulmadan anlaşmalara eklenmesi elzemdir.

Üçüncü olarak belirtilmesi gereken, bulunduğu ülkede herhangi bir yasal statüsü olmayan düzensiz göçmenlere ilişkindir. Küreselleşme döneminde göç hareketlerindeki en büyük değişiklik, göçlerin düzensiz bir biçime bürünmesidir. Başta Avrupa ülkeleri olmak üzere, yurt dışında düzensiz bir biçimde yaşayan ve çalışan çok sayıda Türk vatandaşının olduğu bilinmektedir. İkili sosyal güvenlik anlaşmaları hazırlanırken ya da güncellenirken düzensiz statüdeki göçmenlerin de göz önüne alınması gerekmektedir.

Son olarak, Türkiye'nin sosyal güvenlik anlaşmasının bulunmadığı ülkelerden de söz etmek gerekir. Burada Türkiye'nin özellikle çok sayıda Türk vatandaşının yaşadığı Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Avusturya arasında imzaladığı ikili sosyal güvenlik anlaşmasının bulunmamasının önemli bir eksiklik olduğu vurgulanmalıdır. Aralarında ikili sosyal güvenlik anlaşması bulunmayan ülkeler açısından uluslar-üstü hukuk düzenlemeleri ve çok taraflı anlaşmalardan yararlanılmakta, bu şekilde göçmenlerin sosyal güvenlik hakları korunmaya



çalışılmaktadır. Örneğin Türkiye'nin İspanya ile ikili sosyal güvenlik anlaşması yoktur, bu alandaki boşluğu doldurmak için Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmelerinden yararlanılmaktadır. Ancak söz konusu sözleşme hükümlerinden yararlanma ancak hakkında ikili sosyal güvenlik yapılması gereği olmayan hususlarda mümkün olabilmektedir (Sözer, 2005: 220). Bu nedenle yurt dışındaki vatandaşların ikili sosyal güvenlik anlaşması yapılarak sosyal güvenlik haklarının ayrıntılı olarak düzenlenmesi gerekir. Türkiye'nin bazı ülkelerle sosyal güvenlik anlaşması imzalamak üzere çalışmalar yürüttüğü bilinmektedir. Bu ülkeler arasında çok sayıda Türk vatandaşının yaşadığı ABD, Avustralya gibi ülkelerin de eklenmesi gerekmektedir.

Kaynakça

- Arendt, H. (2018). *Totalitarizmin Kaynakları 2 Emperyalizm*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Ancı, K. (2015). *Türk Sosyal Güvenlik Hukuku*. Gazi Kitabevi.
- Castles, S., & Miller, M. J. (2008). *Göçler Çağı: Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri* (B. U. Bal & İ. Akbulut, Çev.). Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Demirkaya, S. (2020). *Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Sosyal Güvenlik Hakları*. Türk Metal Sendikası.
- DİGM. (2020). *DİGM 2020 Yılı Raporu Yurtdışındaki Vatandaşlarımızla İlişkin Sayısal Bilgiler*. DİGM.
- Dilik, S. (2000). Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Kuruluşu Yönünden 25.08.1999 Gün ve 4447 Sayılı Kanunun Eleştirisi, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2, 1-15.
- Dupper, O. (2014). *Coordination of Social Security Schemes The Case of SADC* (Sy 60). KFG Transformative Power of Europe.
- Ergin, H. (2008). *Türkiye'nin İmzaladığı İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri*. Legal Yayıncılık.
- Eurostat. (2022a). *Enforcement of Immigration Legislation Statistics*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enforcement_of_immigration_legislation_statistics#Non-EU_citizens_found_to_be_illegally_present_E2.80.94_by_sex_and_age
- Eurostat. (2022b). *Third Country Nationals Found to be Illegally Present – Annual Data*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_EIPRE__custom_4360130/default/table?lang=en
- Genç, D. (2020). *Türkiye'de Yabancıların Sağlık Hizmetlerine Erişimi Üzerine Kapsamlı Bir Çalışma: Kısıtlar ve Fırsatların Araştırılması* (Sy 118K345). TÜBİTAK.
- Genç, D. (2022). Göç ve Sağlık Arasında Nasıl Bir İlişki Vardır? İçinde J. Karakoç & D. Genç (Ed.), *50 Soruda Türkiye'nin Göç Politikaları* (ss. 375-381). Altınbaş Üniversitesi Yayınları.
- Güzel, A., Okur, A. R., & Caniklioğlu, N. (2020). *Sosyal Güvenlik Hukuku* (18. baskı). Beta Yayınları.
- Holzmann, R., & Koettl, J. (2011). *Portability of Pension, Health, and Other Social Benefits: Facts, Concepts, Issues* (Sy 5715). IZA.
- ILO. (2021). *Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and Their Families A Guide for Policymakers and Practitioners*. ILO.
- İçduygu, A., Erder, S. ve Gençkaya Ö.F. (2014). “Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları 1923-2023: Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere” MireKoç Proje Raporları 1/2014, İstanbul.
- Kolbaşı-Muyan, G. (2021). Ulus-ötesi Hayatlar: Hollanda'da Yaşayan Türk Vatandaşlarının Sosyal Güvenliği. *Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi*, 72, 523-539.
- Levent, R. (2016). Yurtdışında Çalışan veya Bulunanlar ile Göçmenlerin Sosyal Güvenliği. *TBB Dergisi*, 116, 315-334.
- Limoncuoğlu, A. (2015). *İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri: Türkiye-Hollanda Sosyal Güvenlik Sözleşmesi Örneğinde Bir Değerlendirme*. Meta Basım. <https://docplayer.biz.tr/9659672-Ikili-sosyal-guvenlik-sozlesmeleri-turkiye-hollanda-sosyal-guvenlik-sozlesmesi-orneginde-bir-degerlendirme-yrd-doc-dr-s.html>
- Limoncuoğlu, A. (2017). İkili Sosyal Güvenlik Anlaşmalarının Kapsamı. *D.E.Ü Hukuk Fakültesi Dergisi Prof Dr. Şeref Ertaş'a Armağan*, 19(Özel Sayı), 2165-2191.

- Minderhoud, P. (2015). Decision No 3/80 of the EEC-Turkey Association Council: Significance and Developments. İçinde D. Thym & M. Zoetewij-Turhan (Ed.), *Rights of Third-Country Nationals under EU Association Agreements: Degrees of Free Movement and Citizenship* (ss. 169-185). Brill Nijhoff.
- Nickless, J., & Siedl, H. (2004). *Co-ordination of Social Security in the Council of Europe: Short Guide*. Council of Europe.
- Öztürk, E. (2006). "Türk Sosyal Sigorta Sisteminde Kısa Vadeli Sigorta Kolları Bakımından İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri" Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Paçacı Elitok, S. (2016). Türkiye ve Almanya Arasındaki İkili Sosyal Güvenlik Anlaşması: Yasal Boşluklar, Uygulamadaki Aksaklıklar ve Politika Önerileri. *Marmara Türkiye-Almanya Araştırmaları Dergisi*, 5(1-2), 55.
- SGK. (2013). *Uluslararası Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri I Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler*. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı.
- Sosyal Güvenlik Anlaşmaları*. (t.y.). Geliş tarihi 07 Aralık 2022, gönderen <https://www.csgb.gov.tr/digm/contents/dis-iliskiler/ikili-anlasmalar/sosyalguvenlikanlasmalari/>
- Sözer, A. N. (2005). İkili Anlaşmalarla Sosyal Hukukun Koordinasyonu Türkiye Açısından. *Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi*, 5, 202-221.
- Sözer, A. N. (2019). Türkiye-İsviç Sosyal Güvenlik Sözleşmesi Hakkında Bir Değerlendirme. İçinde K. Doğan Yenisey (Ed.), *Prof. Dr. Savaş Taşkent'e Armağan* (ss. 91-132). On İki Levha Yayıncılık.
- Spiegel, B. (2010). *Analysis of Member States' Bilateral Agreement on Social Security with Third Countries*. European Commission.
- Şahin, M. (2021). *Yurtdışında Yaşayan Vatandaşların Sosyal Güvenlik Rehberi*. SGK.
- Şakar, M. (2015). *Mesleki Yükseköğretim için İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku* (Yenilenmiş 8. baskı). Beta Yayınları.
- Toksöz, G. (2006). *Uluslararası Emek Göçü*. Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yel, A. (2013). *Taraf Olduğumuz İkili Sosyal Güvenlik Sözleşme Uygulamalarında Yaşanan Olumsuzlukların Analizi ve Çözüm Önerileri*. Sosyal Güvenlik Uzmanlığı.
- Yılmaz, A. (2016). *675 Soruda Gurbetçilerin Sosyal Güvenlik Hakları*. Yaklaşım Yayıncılık.
- Yurtdışında Yaşayan Türk Vatandaşları*. (t.y.). Geliş tarihi 23 Aralık 2022, gönderen https://www.mfa.gov.tr/yurtdisinda-yasayan-turkler_tr.mfa

EXTENDED SUMMARY IN ENGLISH

Immigrants and Social Security: An Analysis of Turkey's Bilateral Social Security Agreements with European Countries

The aim of this study is to examine the social security agreements that Turkey has signed with European countries and to discuss the effectiveness and relevance of these agreements. Bilateral Social Security Agreements are agreements made to protect and secure the social security rights of citizens and workers of the participating countries. The objective of the agreements signed between the sending and receiving countries is to prevent or minimize the loss of the social security rights for migrants.

Bilateral social security agreements aimed to protect the citizens of states abroad in terms of their social security rights; however, only individuals covered by these agreements can benefit from them. States have chosen to limit the scope of these agreements and have included specific groups of workers under certain conditions. From this perspective, it is possible to classify the scope of agreements geographically, personally, and materially.

In this study, the material, geographical and personal scopes of Turkey's bilateral social security agreements with European countries have been examined, and policy



recommendations have been provided regarding the gaps and deficiencies in these agreements. Firstly, it should be noted that as of January 2023, Turkey has bilateral social security agreements with 35 countries. When the countries with which Turkey has signed bilateral social security agreements are examined, it can be observed that a large portion of these countries are developed European countries where many Turkish citizens reside. Turkey has bilateral social security agreements with most of the Western European countries. Therefore, it can be stated that while there are certain aspects that need updating, Turkey has largely succeeded in securing the social security rights of the majority of its citizens living abroad through these bilateral social security agreements.

When examined in terms of geographical scope, the most important aspect to emphasize in the agreements is that some agreements narrow down their geographical scope based on the principle of the “country of residence”. For example, in the year 2000, the Netherlands established a law that linked the eligibility for social security benefits to condition of residing in the Netherlands. Another example can be given from France and Switzerland. The supplementary retirement pension granted for individuals receiving low pensions or surviving spouse benefits in France, and the dependency allowance paid to those in need of care by someone else in Switzerland, are both residence-based aids. Hence, those not residing in these countries cannot benefit from these forms of assistance.

When examining the scope of the agreements in terms of individuals, it is noticeable that there are various distinct implementations. While some of the signed bilateral social security agreements have a broad scope in terms of individuals covered, others have a narrower scope. For instance, in agreements made between Turkey and Austria, Germany, and Belgium, in addition to the citizens of the contracting parties, refugees and stateless individuals residing in the territory of one of the contracting parties have also been included. In this regard, it can be stated that the scope of these agreements is kept broad in terms of the individuals to whom they will be applied. On the other hand, agreements made with other European countries are limited to the citizens of the contracting parties.

Turkey's signed bilateral social security agreements also vary in terms of their material scope. While long-term insurance branches such as old age, death, and disability risks are covered in all signed social security agreements, short-term insurance branches including risks such as illness, maternity, occupational accidents, and occupational diseases are included in specific agreements only. For instance, social security agreements made with countries such as the United Kingdom, Switzerland, Norway, and Poland exclude coverage of short-term insurance branches.

As a result, Turkey has signed social security agreements with most of the countries where the highest number of its citizens live abroad, and it has provided social security coverage for a significant portion its registered and regular citizens abroad. However, most of these agreements were made in the 1970s and 1980s. Therefore, the updating of these agreements is necessary. Additionally, there are a considerable number of Turkish citizens in European countries without a legal status. From a social security perspective, the migrant groups that experience the most significant loss of rights are undoubtedly those composed of individuals living and working abroad without being officially registered. When signing social security agreements, it is crucial to consider the inclusion of this group. Regardless of legal status, establishing the necessary regulations for all migrants to access healthcare services could be a significant starting point in addressing this issue.