



Turkish Journal of Diaspora Studies

ISSN: 2717-7408 (Print) e-ISSN: 2757-9247 (Online)
Journal homepage: tjds.org.tr

Türk Diasporasının Sosyal Güvenliğine İlişkin Düzenlemeler

Seher Demirkaya

To cite this article: Seher Demirkaya (2024) Türk Diasporasının Sosyal Güvenliğine İlişkin Düzenlemeler, Turkish Journal of Diaspora Studies, 4(1), 100-131, DOI: 10.52241/TJDS.2024.0072

To link to this article: <https://doi.org/10.52241/TJDS.2024.0072>

Submission Date: January 4, 2024 **Acceptance Date:** March 14, 2024

Article Type: Review Article



2024 Seher Demirkaya. Published with license by Migration Research Foundation



Published online: March 31, 2024



Submit your article to this journal tjds.org.tr

Full Terms & Conditions of access and use can be found at
tjds.org.tr

Türk Diasporasının Sosyal Güvenliğine İlişkin Düzenlemeler

Seher Demirkaya 

Uluslararası Ticaret ve İşletmecilik Bölümü, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi,
Karaman, Türkiye

Özet

Türk vatandaşlarının sahip olduğu sosyal, ekonomik, siyasal ve hukuki temel hakların Türk Diasporası açısından da değerlendirilmesi artık kaçınılmazdır. Bu temel haklardan biri de sosyal güvenlik haklarıdır. Sosyal güvenlik hakkının bulunulan veya hukuki açıdan bağlı olunan ülkede korunması ve devamlılığının sağlanması son derece önemlidir. Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, Türk vatandaşlarına belli haklar ve güvenceler sağlamaktadır. Türk Diasporası açısından durum değerlendirildiğinde, mevcut hakların yalnızca vatandaşlık bağının devamlılığına odaklanması, sosyal güvenlik bakımından koruma düzeyinde bir eksikliğe dikkat çekmektedir. Çalışmada, yurt dışında bulunan Türk vatandaşlarına özgü sosyal güvenlik uygulamalarının Türk Diasporası açısından da değerlendirilmesine ilişkin bir durum tespiti yapılmaya çalışılmaktadır. Bu kapsamda yurt dışındaki Türk vatandaşlarına ilişkin ulusal mevzuattan kaynaklanan durumlar incelenerek, mevcut hüküm ve uygulamaların Türk Diasporası açısından uygulanabilirliği değerlendirilecektir. Söz konusu incelemeler ve değerlendirmeler sonucunda Türk Diasporasını da kapsama alabilecek hükümler belirlenecek, mevcut eksiklikler ile yapılabilecek düzenlemelere ve uygulamalara ilişkin bazı öneriler sunulacaktır.

Anahtar Kelimeler

Türk Diasporası, Temel Haklar, Yurt Dışı Sosyal Güvenlik Mevzuatı ve Uygulamaları, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi

İLETİŞİM Seher Demirkaya  shrdmrky@gmail.com

Başvuru: 4 Ocak 2024; Revizyon: 9 Şubat 2024; Kabul: 14 Mart 2024; Makale Tipi: İnceleme Makalesi

Regulation Concerning the Social Security of the Turkish Diaspora

Seher Demirkaya 

Department of International Trade and Business Administration, Karamanoğlu Mehmetbey University, Karaman, Türkiye

Abstract

The social, economic, political, and legal rights of Turkish citizens should be evaluated in terms of the broad definition of Turkish Diaspora. One of these fundamental rights is social security rights. It is extremely important to protect, maintain and ensure the right to social security in the country where one lives or is legally affiliated and located. The Turkish National Social Security System provides certain rights and guarantees to Turkish citizens. When the situation is evaluated regarding the Turkish Diaspora, the fact that the existing rights focus only on the continuity of the citizenship bond, and this draws attention to a deficiency in the level of protection in terms of social security. This study attempts to decide of the situation regarding the evaluation of social security adhibition specific to Turkish citizens abroad from the perspective of the Turkish Diaspora. As a result of these examinations and evaluations, provisions that can include the Turkish Diaspora will be determined, and some suggestions will be presented regarding the current deficiencies and possible regulations and practices.

Keywords

Turkish Diaspora, Inherent Rights, Diaspora Social Security Legislation and Practices, Turkish Social Security System

Giriş

Sosyal güvenlik, kişilerin yaşamlarının ve geleceklerinin belli riskler karşısında güvence altına alınması açısından son derece önemlidir. Kişiler, çalışma yaşamları boyunca, söz konusu güvenceyi sağlamak için gerekli hak kazanma koşullarını yerine getirerek çeşitli sosyal güvenlik sistemlerine veya uygulamalarına dâhil olmaktadır. Ancak sosyal güvenlik haklarından yararlanma noktasında bazı özel koşullar da ortaya çıkmakta; kişilerin sisteme dâhil olma taleplerinin yerine getirilmesi ve uygulamalardan yararlanmaları zorlaşmaktadır. Bu durumlardan biri de vatandaş olunan ülke dışında ikamet etme veya herhangi bir sebeple bulunma noktasında ortaya çıkmaktadır. Kişiler, çeşitli sebeplerle

CONTACT Seher Demirkaya  shrdmrky@gmail.com

Received: January 4, 2024; Revision: February 9, 2024; Accepted: March 14, 2024; Article Type: Review Article

vatandaşı oldukları ülke dışında bulunmaktadır. Bu sebepler arasında eğitim, çalışma, turistik faaliyetler, ailevi ve siyasi sebepler yer almaktadır. Söz konusu sebeplerle yurt dışında bulunanlar geçici veya sürekli olarak vatandaşı oldukları ülkenin dışında yaşamaktadırlar. Bulunulan süre, hem kendi ülkeleri hem de bulundukları ülkedeki haklardan yararlanmaları açısından önemlidir.

Türk vatandaşlarının yurt dışında bulunma süreci; oldukça eskiye dayanmakla birlikte, özellikle 1960'lı yıllarda Almanya'ya çalışma amacıyla yönelmeleri ile yoğunlaşmış, bu durum daha sonra Avusturya, Belçika, Fransa gibi diğer Avrupa ülkelerine doğru da genişlemiştir. İlerleyen dönemlerde Türk vatandaşlarının çalışma amacıyla farklı bölge ve ülkelere de (Orta Doğu, Avustralya gibi) yöneldikleri görülmüştür. Çalışma amacı dışında diğer sebeplerle (eğitim, siyasi, turizm, yerleşme, aile birleşmesi vb.) de farklı ülkelerde bulunan Türk vatandaşlarının yurt dışında bulunma süreleri kısa veya uzun dönemli olabilmektedir¹.

Diaspora kavramı en genel ifadeyle kendi ülkeleri dışında, farklı ülkelerde yaşamlarını devam ettiren toplumlar/kişiler/uluslar olarak tanımlanabilir². Bu anlamda Türk Diasporası kavramı ile farklı ülkelerde yaşayan Türk vatandaşları, Türk vatandaşlığını kaybedenler ve Türk soylular/azınlıklar ifade edilmektedir. Bu anlamda Türk Diasporası kavramı, Türk vatandaşlık bağının ötesinde oldukça geniş bir kavram olarak değerlendirilmelidir³.

Yurt dışındaki Türk vatandaşlarının dolayısıyla Türk Diasporasının sosyal güvenliğine yönelik uygulamalar, ulusal sosyal güvenlik mevzuatına dâhil olmalarına göre belirlenmektedir. Türk vatandaşlarının bulundukları/yaşadıkları ülke sosyal güvenlik mevzuatına dâhil olmaları veya ulusal sosyal güvenlik mevzuatına tabi olmaları ile hakları değişebilmektedir. Dolayısıyla da ulusal sosyal güvenlik sisteminden doğan talep hakları bu ayrımla birlikte sınırlanmakta veya farklılaşabilmektedir⁴. Bu noktada, ulusal mevzuat içinde yer

¹ "Diaspora" kavramıyla uyumlu olması bakımından, uzun süreli olarak yurt dışında yaşayan/ikamet eden Türk vatandaşlarının, Türk vatandaşlığı sona erenlerin veya Türk asıllıların/soyluların/azınlığın sosyal güvenlik haklarına dair bir değerlendirme yapılması gerekir. Ancak bu noktada dikkat edilmesi gereken konu, Türk sosyal güvenlik mevzuatının genel anlamda Türk vatandaşlarına yönelik olması ve Türk vatandaşlığını kaybedenlere veya diğer Türk kökenli gruplara ilişkin bir uygulama içermemesidir. Dolayısıyla bu çalışmanın genel çerçevesi, Türk Diasporası içerisinde Türkiye Cumhuriyeti ile vatandaşlık bağı devam eden yurt dışındaki Türk vatandaşlarına ilişkin sosyal güvenlik uygulamalarıdır.

² Diaspora kavramına ulus ötesi topluluklar, göçmenler, azınlıklar, akraba topluluklar gibi gruplar da dâhil edilmektedir. Bu konuda bkz. Köse, 2021, s.66. Diaspora kavramına ilişkin tanımlamalar ve tarihsel süreç için bkz. Düzenli, 2022, s.30-32; Hopyar vd., 2022, s.49-51; Yağmurlu, 2021, s.5 vd.; Köse, 2021, s.66-68; Cohen, 2008, s.2 vd.

³ Dışişleri Bakanlığına göre yurt dışındaki Türk vatandaşı sayısı 6,5 milyonun üzerindedir (Dışişleri Bakanlığı, t.y.). Ancak bu sayının çifte veya asli vatandaşlık olarak Türk vatandaşlığı devam edenleri de kapsadığı düşünüldüğünde (Bakanlık vatandaşlık ibaresini kullanmaktadır), bu veriler doğrultusunda, Türk Diasporasına ilişkin sayının net olarak bilinmediği, bu nedenle de aslında sayının daha fazla olduğunu belirtmek gerekir.

⁴ Şöyle ki; Türk vatandaşları bulundukları/yaşadıkları ülke mevzuatına tabi olmaları durumunda o ülkedeki sosyal güvenlik hükümleri haklarında uygulanmaktadır. Ancak bazı durumlarda Türk vatandaşlarının ulusal sosyal güvenlik

alan uygulamaların yanında yurt dışındaki Türk vatandaşlarına özgü olarak hazırlanan sınırlı düzenlemeler belirleyici olmaktadır. Ancak bu noktada da belirtmek gerekir ki, Türk Diasporasına özgü olarak nitelendirilebilecek doğrudan uygulamalar, Türk sosyal güvenlik sistemi içinde yer almamaktadır. Sistem, açık bir hüküm bulunmasa dahi, genel anlamda Türk vatandaşlığı kavramı çevresinde, Türkiye’de fiili olarak ulusal mevzuata doğrudan veya dolaylı olarak tabi çalışanlar kapsamında şekillenmektedir⁵. Bu nedenle Türk Diasporasının tamamını kapsayıcı sosyal güvenlik uygulamalarının varlığından söz etmek mümkün olmamaktadır. Ayrıca yurt dışında (süre ve sebepten bağımsız) bulunanlara özgü sosyal güvenlik uygulamaları da vatandaşlığın devamlılığı ile ilişkilendirilmektedir.

Söz konusu bu çalışmada, Türk Sosyal Güvenlik Sistemine ilişkin kısa bir bilgi verildikten sonra, Türkiye dışında bulunan Türk vatandaşlarına özgü/ilgili ulusal ve uluslararası düzenlemeler ele alınacaktır. Daha sonra ise ilgili mevzuattan kaynaklanan sorunlara ilişkin önerilerde bulunulmaya çalışılacaktır. Çalışma ile yurt dışındaki Türk vatandaşlarına özgü sosyal güvenlik mevzuatının ve uygulamaya ilişkin sorunlar ile çözüm önerilerinin bir arada yer aldığı bir metin oluşturulması hedeflenmektedir. Bu amaçla mevcut mevzuat hükümleri doğrultusunda konu ele alınarak bir durum değerlendirilmesi yapılmaya çalışılacaktır. Ancak çalışma kapsamında, sosyal güvenlik mevzuatının değişken yapısının konuya ilişkin yapılacak değerlendirmelerin sürekli güncellenmesini gerektireceğini de göz ardı etmemek gerekir. Ayrıca, mevcut sosyal güvenlik hükümlerinin Türk Diasporasını kapsamaması, bu kesime ilişkin ulusal veya uluslararası mevzuatta doğrudan hüküm yer almaması ve ilgili mevzuatın genellikle vatandaşlık bağı çevresinde şekillenmesi çalışmanın sınırlılığını oluşturmaktadır⁶.

Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelişimi ve Mevcut Durumu

Türk sosyal güvenlik sistemi, gelişmeye başladığı günden bu yana, sürekli bir değişim ve dönüşüm içindedir. Sistemde yaşanan aksamlar ve eksiklikler yapılan reformlarla ve değişikliklerle giderilmeye çalışılmaktadır. Bu anlamda ulusal sosyal güvenlik sisteminin oldukça dinamik bir yapıda olduğunu belirtmek doğru olacaktır. Ulusal sosyal güvenlik yapısı yaşadığı dönüşüm ve dinamiklik sebebiyle oldukça parçalı bir yapıya sahiptir. Sosyal güvenlik haklarına ve uygulamalarına ilişkin düzenlemeler birçok farklı kaynaktan yer almaktadır.

sistemine olan tabiiyetleri devam etmektedir. Ayrıca, ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin varlığına ve diğer uluslararası belgelere göre de bu hakkın kullanımı değişebilmektedir.

⁵ Türk Sosyal Güvenlik Sistemi içinde yabancılara ilişkin oldukça kısıtlı hükümler bulunmaktadır.

⁶ Bu nedenle çalışmanın ilerleyen bölümlerinde Türk Diasporası kavramı yerine “yurt dışında bulunan Türk vatandaşları” ifadesi kullanılmaktadır. Aynı zamanda mevcut sosyal güvenlik hükümlerinin Türk Diasporası için genellenmesinin yaratacağı sorunların (kapsam genişlemesi, hak talebi vb.) da bu şekilde engellenmesi mümkün olabilecektir.

Türkiye’de sosyal güvenliğe ilişkin ilk girişimler, Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinde yaşanmıştır. Söz konusu dönemde aile içi, dini ve meslek kuruluşları içerisinde yapılan yardımlaşmalar şeklinde görülen ilk sosyal güvenlik faaliyetleri, ilerleyen dönemlerde vakıflar, darüşşifalar, loncalar, yardımlaşma sandıkları ve tekaüt sandıkları aracılığıyla yapılan desteklere dönüşmüştür⁷. Cumhuriyetin ilanından önceki dönemde ise maden havzalarında çalışanlara yönelik olarak hazırlanan 151 ve 114 sayılı Kanunlarla sınırlı da olsa sosyal güvenlik anlamında kısmi düzenlemeler getirilmiştir. 151 sayılı Kanun ile kurulmuş olan ihtiyat ve teavün sandıkları sosyal sigorta kurumlarının temeli oluşturmuştur⁸. Cumhuriyetin ilanı ve 1924 Anayasası’nın kabulü sonrasında sanayileşmenin de etkisiyle, çalışma hayatına ilişkin birçok düzenleme yapılmıştır. Bu dönemde sosyal güvenlik alanına ilişkin çıkarılan çok sayıda kanuna rağmen, girişimler oldukça sınırlı düzeyde kalmıştır⁹.

1936 yılında kabul edilen 3008 sayılı İş Kanunu¹⁰, sosyal güvenlik açısından son derece önemlidir. Kanunun yedinci bölümü “sosyal yardımlar” başlığını taşımış ve Kanunda “*işçi sigortalı kuruluş*” ibaresi yer almıştır. Kanun, çalışma hayatının sınırlı bir kesimi için de olsa sosyal sigorta sisteminin kurulmasını öngörürken, I. Dünya Savaşı’nın etkisiyle sigortanın kuruluşu gerçekleştirilememiştir. 1945 yılında Çalışma Bakanlığı’nın kurulmasının ardından, 4792 sayılı Kanunla¹¹ İşçi Sigortalı Kurumu¹² kurulmuştur. Kurum, Türkiye’nin ilk sosyal sigorta kuruluşudur. Kurumun kurulması ile birlikte 3008 sayılı Kanunda ele alınan işçi sigortalı kurulmaya başlanmıştır. 4772 sayılı İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortalı Kanunu¹³, 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu¹⁴, 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu¹⁵, 6900 sayılı Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortalı Kanunu¹⁶ kabul edilerek yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, ölüm, malullük, analık ve hastalık sigortalı kurulmuştur. İlgili Kanunların kapsamının 3008 sayılı Kanunla sınırlı olması nedeniyle, söz konusu sigortaların kapsamı da sınırlı kalmıştır. İlerleyen dönemlerde 3008 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerle, Basın ve Deniz İş

⁷ Osmanlı Devleti dönemindeki uygulama ve girişimler için bkz. Güzel vd., 2020, s.22-24; Tuncay & Ekmekçi, 2019, s.89-92; Kala, 2018, s.27-53; Işık Erol, 2017, s.9-25; Alper, 2015, s.9; Makal, 1997, s.208-217.

⁸ Düzenlemeler için bkz. Güzel ve diğerleri, 2020, s.25-26; Sümer, 2020, s.14; Makal, 1999, s.419-422.

⁹ İlgili kanunlar için bkz. Tuncay & Ekmekçi, 2019, s.93-94; Alper, 2015, s.13-16; Makal, 1999, s.427-428.

¹⁰ R.G.T., 15.06.1936, S.3330.

¹¹ R.G.T., 16.07.1945, S.6058.

¹² Kurum hakkında bkz. Yaşar, 2017, s.221-227.

¹³ R.G.T., 07.07.1945, S.6051.

¹⁴ R.G.T., 08.06.1949, S.7227.

¹⁵ R.G.T., 10.01.1950, S.7402.

¹⁶ R.G.T., 13.02.1957, S.9534.

Kanununa tabi çalışanlar da sigortaların kapsamına alınmıştır. Cumhuriyet öncesinde kurulan ve 1950 yılında birleştirilen tekaüt sandıkları ile de kamu görevlilerine yönelik 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu¹⁷ kabul edilmiştir.

1960 Anayasası ile birlikte sosyal güvenlik hakkı toplumun tüm kesimleri için temel bir hak halini almıştır (Güzel vd., 2020, s. 28-29). 1964 yılında işçi sigortaları 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu¹⁸ ile birleştirilerek Sosyal Sigorta Kurumu kurulmuştur. Kanunla, 3008 sayılı Kanun'un kapsamı dışında kalan ve iş sözleşmesi dışındaki sözleşme türleri ile çalışanlar da kapsama alınmış; primli rejim anlamında ilk reform gerçekleştirilmiştir (Güzel vd., 2020, s. 28-29; Alper, 2015, s. 17; Özbek, 2006, s. 277). 1971 yılında 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu¹⁹ ile Kendi Ad ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) kurulmuş; bu kesim de böylelikle sigorta kapsamına alınmıştır.

1982 Anayasası ile sosyal güvenliğin herkes için bir hak olduğu tekrar vurgulanarak (m.60), devletin de bunu sağlayacak her türlü tedbiri alması gerektiği ve gerekli teşkilatı kuracağı belirtilmiştir. Anayasayla birlikte sosyal güvenlik alanına ilişkin yapılan diğer düzenlemelerle tarım çalışanları ve tarımda bağımsız çalışanlar da 2925 ve 2926 sayılı Kanunlarla²⁰ sigorta kapsamına dâhil edilmiştir. Böylelikle, genel bir sosyal güvenlik sistemi oluşturularak, toplumun büyük bir kesimi sosyal sigorta kapsamına alınmıştır.

Toplumun büyük bir kesiminin sosyal sigorta sistemine dâhil edilmesiyle birlikte, zamanla sosyal güvenlik yapısında da yeni sorunlar ortaya çıkmaya başlamıştır. 1990'lı yıllarda emeklilik yaşı düşürülmüş, prim ödeme gün süreleri azaltılmış; sosyal güvenlik yapısının aktif-pasif dengesine bağlı sorunlar giderek artmıştır (Alper, 2011, s.12-13; Tuncay & Alper, 1997, s.76-102). Bunun üzerine, ILO'nun desteği ile Türkiye'ye özgü, çeşitli seçeneklerin yer aldığı bir rapor hazırlanmış (Alper, 2015, s.33; Alper, 2011, s.10; ILO, 2009; Alpar, 2000, s.8-12) ve sistemde ciddi bir revizyona gidilmiştir. Sonucunda ise 1999 yılında 4447 sayılı Kanun²¹ kabul edilmiştir. Kanunla yaşlılık aylığından yararlanmadaki yaş koşulu yükseltilmiş; sigortalılık süresi uygulamasından vazgeçilmiş, prim ödeme süreleri artırılmıştır.

2001 yılında tüm dünyada yaşanan ekonomik kriz sebebiyle 4447 sayılı Kanun uygulama alanı bulamamıştır. 2005 yılında sosyal güvenlik sisteminde kapsamlı yeni bir

¹⁷ R.G.T., 17.06.1949, S.7325.

¹⁸ R.G.T., 01.08.1964, S.11766-11779.

¹⁹ R.G.T., 14.09.1971, S.13956.

²⁰ R.G.T., 20.10.1983, S.18197.

²¹ R.G.T., 08.09.1999, S.23810.

reforma²² ilişkin çalışmalar başlamıştır. 2006 yılında 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu kabul edilerek tüm sosyal güvenlik kurumları birleştirilmiş ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu²³ kabul edilmiştir.

Günümüzde, Türk sosyal güvenlik sistemi, temel olarak 5502 sayılı Kanun ile 5510 sayılı Kanun hükümlerinden oluşmaktadır. Toplumun her kesimi için tüm sosyal sigorta işlemleri Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) bünyesinde yürütülmektedir. Aynı zamanda sosyal güvenlik alanına ilişkin çeşitli uygulamalar, birçok farklı kaynakta yer alan yönetmelik, tebliğ, genelge ve genel yazılar ile de düzenlenmektedir. Söz konusu farklı kaynaklar uygulama alanına ilişkin sorunların çözümünde yol göstericidir.

Yurt Dışındaki Türk Vatandaşlarının Sosyal Güvenliği

Yurt dışındaki Türk vatandaşı sayısının oldukça fazla olduğu bilinmekle birlikte, Türk Diasporasına ilişkin net bir veri bulunmamaktadır. Kapsamın sayıca net bir şekilde ortaya konulamamasının dışında, Türk Diasporasının bu çalışma bakımından ilgisi, bu grubun sosyal güvenlik haklarına ilişkindir. Türk Diasporasına özgü ulusal sosyal güvenlik mevzuatının varlığından söz etmek mümkün değildir. Ulusal mevzuatın, açık bir hüküm olmamasına karşın, genellikle vatandaşlık bağı üzerinden kurgulandığı görülmektedir. Bu durum da, tüm Türk Diasporasının sisteme dâhil edilemeyeceğini/edilemediğini göstermektedir.

Ulusal mevzuat içerisinde, yurt dışındaki Türk vatandaşlarının sosyal güvenlik haklarına ilişkin düzenlemeler genellikle yaşlılık sigortası (emeklilik aylığı) konusundadır. Konuya ilişkin düzenlemeler çeşitli kanun, yönetmelik, Kurum genelge ve genel yazıları ile düzenlenmektedir. Bu anlamda, yurt dışındaki Türk vatandaşlarının uzun vadeli sigortalar (yaşlılık ve ölüm) kapsamında ulusal mevzuata dâhil oldukları görülmektedir. Ayrıca sınırlı da olsa diğer sigorta kolları açısından belli konularda sisteme dâhil olabilmeleri mümkündür. Yurt dışındaki Türk vatandaşlarının sosyal güvenlik sistemine dâhil olmaları konusunda daha kolaylaştırıcı uygulamaların olması ve mevcut düzenlemelerin daha erişilebilir hale getirilmesi sistemden yararlanabilecek olan Türk vatandaşı sayılarını da artırabileceği açıktır.

Yurt Dışındaki Türk Vatandaşlarının Ulusal Sosyal Güvenlik Sistemi Açısından Durumu

Yurt dışındaki Türk vatandaşlarının sosyal güvenliğine ilişkin koruyucu düzenlemelerin temelini Anayasa oluşturmaktadır. 1982 Anayasasının sosyal güvenlik haklarının korunmasına ilişkin genel anlamdaki hükmünün yanı sıra, yurt dışında çalışmak için bulunan

²² Reform süreci hakkında bkz. Alper, 2017, s.1-23; Güzel, 2005, s.71-74.

²³ R.G.T., 16.06.2006, S.26200.

Türk vatandaşlarının sosyal güvenlik haklarının korunmasına dair de bir hükmü bulunmaktadır. Anayasada “Devlet, yabancı ülkelerde çalışan Türk Vatandaşlarının aile birliğinin, çocuklarının eğitiminin, kültürel ihtiyaçlarının ve sosyal güvenliklerinin sağlanması, ana vatanla bağlarının korunması ve yurda dönüşlerinde yardımcı olunması için gerekli tüm tedbirleri alır.” hükmü yer almaktadır (m.62). Görüldüğü üzere, yurt dışındaki Türk vatandaşlarının sosyal güvenlik hakları anayasal bir hak olarak düzenlenerek, yaralanma hakkı tanınmaktadır.

İlgili Ulusal Mevzuat

5510 sayılı Kanun ile 3201 sayılı Kanun yurt dışındaki Türk vatandaşlarının sosyal güvenlik hak ve uygulamalarının düzenlendiği temel kanunlar olmakla birlikte, konuya ilişkin dolaylı ve doğrudan hükümler içeren farklı kanunlar da bulunmaktadır. İlgili kanunlar vatandaşlık kavramı üzerinden şekillenmekte, herhangi bir nedenle/amaçla yurt dışında bulunan/yaşayan Türk vatandaşlarının sosyal güvenlik dışındaki haklarına ait konuları da içermektedirler. Diğer kanunlar şu şekilde sıralanabilir²⁴:

- 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu²⁵,
- 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu²⁶,
- 2453 sayılı Yurtdışında Görevli Personele Nakdi Tazminat Verilmesi ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun²⁷ ile 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun²⁸,
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu²⁹,

²⁴ İlgili kanunlar yurt dışında herhangi bir süreyle veya sebeple bulunan Türk vatandaşlarına yönelik olması bakımından bir ayırım yapılmadan belirtilmiştir.

²⁵ R. G.T., 29.05.2009, S.27256. Türk vatandaşlığı kavramının açıklanması ve hukuki statünün sınırlarının belirlenmesi noktasında Türk Vatandaşlığı Kanunu’nu önem kazanmaktadır.

²⁶ R.G.T., 25.06.2009, S.25159. Türkiye İş Kurumu Kanunu’nda sosyal güvenliğe yönelik bir hüküm bulunmamasının yanında, yurt dışına özel istihdam büroları aracılığıyla çalışmak üzere Türkiye’den işçi gönderilmesine ilişkin hükümleri konuyla ilgili dolaylı bir bağlantı kurmaktadır.

²⁷ R.G.T., 25.04.1981, S.17321 (2453 s.K.). Kanuna göre; Kanun kapsamında yer alan personelin ve bunların eşleri ile ikinci derece de dâhil kan hısımları ile birinci derece yakın hısımlarından yurt dışında maruz kaldıkları terör ya da uğradıkları suikast sonucunda ölenlerin cenazeleri ve defin giderleri personelin bağlı olduğu kurum tarafından karşılanmaktadır (2453 s.K., m.4). 2453 sayılı Kanun uygulamasında 2330 sayılı Kanunun 3/a ve 3/b maddelerine göre ödenecek nakdi tazminatlar 01.01.1973 tarihinden itibaren uygulanmakta, bu tarihle 2453 sayılı Kanunun yürürlüğü arasındaki döneme ilişkin ödemelerin hesaplanmasında ise 657 sayılı Kanundaki birinci derece son kademe aylığının 2453 sayılı Kanunun yayım tarihindeki brüt tutarı esas alınmaktadır. 2453 sayılı Kanuna göre nakdi tazminatın anne ve babaya ödenebilmesi, 2453 sayılı Kanunun yayım tarihinde sağ olmalarına bağlıdır. 01.01.1973 tarihini itibarıyla nakdi tazminata hak kazanan eşlerden, 2453 sayılı Kanunun yayım tarihinden önce ölenlerin tazminat payları ise görev sebebiyle ölenin çocuklarına ödenmekte, çocuklarının olmaması durumunda ise miras hükmüleri uygulanmaktadır (2453 s.K., geç. m.1).

²⁸ R.G.T., 06.11.1980, S.17152.

²⁹ R.G.T., 23.07.1965, S.12056. Devlet Memurları Kanunu’nda yurt dışında bulunan kamu görevlilerine ilişkin sınır-

- 1416 sayılı Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanun³⁰.

Ulusal mevzuat içinde konuya ilişkin olarak değerlendirilmesi gereken çok sayıda yönetmelik, tebliğ ve genelge de bulunmaktadır. Bu düzenlemelerden bazıları şunlardır:

- Yurtdışı İstihdam Hizmetleri Yönetmeliği³¹,
- Yetiştirilmek Amacıyla Yurtdışına Gönderilecek Devlet Memurları Hakkında Yönetmelik³²,
- Yurtdışında Geçen Sürelerin Borçlandırılması ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik³³,
- Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği³⁴,

lı hüküm bulunmakla birlikte, genellikle çalışma ilişkisinin düzenlenmesine yönelik (sürekli veya geçici görevle yurt dışında bulunma, yurt dışı eğitim, çalışma süreleri, aylıklar gibi) hükümler yer almaktadır.

³⁰ R.G.T., 16.04.1929, S. 1169. Kanun eğitim amacıyla yurt dışına gönderilen Türk vatandaşı öğrencilerin seçimi, ödenekleri, 5510 sayılı Kanun kapsamında yurt dışına gönderilenlere sağlanacak tedavi giderlerinin nasıl karşılanacağı, mecburi hizmetleri gibi durumlara ilişkin hükümler bulunmaktadır. Kanunun özellikle 13. maddesi (tedavi giderleri ile 5510 sayılı Kanunda belirlenmiş usul ve esaslara göre Kurumca karşılanacak giderler) ve geçici 1. maddesi (eğitim süresinin borçlandırılması) sosyal güvenlik uygulamalarına ilişkindir.

³¹ R.G.T., 16.02.2008, S.26789. Yönetmelik yurt dışındaki işler ile işçi ve işçilere iş bulunması, işverenlerle işçiler arasında yapılacak olan iş sözleşmelerine aracılık edilmesi ve yurt dışına gidecek işçilerin işlemlerinin yapılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemesi açısından önemlidir.

³² R.G.T., 01.02.1974, S.14786. Yönetmeliğin 15. maddesine göre “*Bu Yönetmelik hükümlerine göre yurt dışına gönderilen devlet memurlarının kademe ilerlemesi, emeklilik ve diğer bütün hak ve yükümlülükleri devam eder.*” (m.15). İlgili maddeden de anlaşılacağı üzere, devlet memurlarının Yönetmelikte belirtilen görevleriyle ilgili herhangi bir sebepten dolayı yurt dışında bulunmaları hallerinde emeklilik haklarının devam edeceği, uzun vadeli sigortalar kapsamındaki yaşlılık sigortasının kesintiyeye uğramayacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, Yönetmeliğin 16. maddesine göre de “*Bu Yönetmeliğe göre devlet memurlarına, başka memleket veya teşkilat tarafından sağlık sigortası imkânlarının sağlanamaması halinde, ilgili kurumlarında sağlık sigortası yapılmaktadır.*” (m.16). Bahsi geçen hükümle yurt dışına gönderilen devlet memurlarının sağlık hakları bakımından da herhangi bir kayba uğramayacaklarını ifade etmek mümkündür. Yurt dışına görev, eğitim vb. sebeplerle giden ve geçici süreyle bulunan/yaşayan Türk vatandaşlarının sosyal güvenlikleri açısından yaşlılık sigortası kapsamında oldukları kabul edilmekle birlikte, sağlık hakkı bakımından da öncelikle gönderildikleri ülke veya kurum tarafından sağlık sigortası yapılıp yapılmadığı dikkate alınarak, kendi kurumlarınca yapılan sağlık sigortasıyla kapsama alındıkları görülmektedir. Yönetmelikte yetiştirilmek için yurt dışına gönderilen devlet memurlarının, bu süre boyunca sahip oldukları sosyal güvenlik hakları sınırlı olsa da düzenlenmektedir. Yurt dışında eğitim amacıyla gönderilenler için ilgili kamu kurumlarının da kendi bünyeleri çevresinde yönetmelikleri bulunmaktadır. Ayrıca Türk Öğrencilerin Yabancı Ülkelerde Öğrenimleri Hakkında Yönetmelik’te sosyal güvenlikle ilgili doğrudan bir hüküm yer almamakta, ancak yurt dışına geçirilen eğitim süresi çalışma süresinin sayılmaktadır.

³³ R.G.T., 06.11.2008, S.27046. Yönetmelikte, yurt dışında geçen sürelerin borçlandırılması, borçlanma başvurularına ait usul ve esaslar, borçlanma miktarının tespiti, ödenmesi ve borçlanmadan vazgeçmeye ilişkin hükümler yer almaktadır.

³⁴ R.G.T., 12.05.2010, S.27579. Yönetmeliğin konuya ilişkin çok sayıda maddesi (Yön., m.9/1-d, m.10/i, m.14/2-1, m.18/2, m.20/2, m.39, m.57, m.66, m.86-92, m.94, m.95, m.108, geç. m.15) bulunmakla birlikte; bu maddelerin büyük bir kısmı yurt dışına çalışmak/çalıştırılmak üzere götürülen işçilere yöneliktir. Ayrıca, yurt dışındaki tüm Türk vatandaşlarının sosyal güvenliğiyle ilgili konularda da genel nitelikli hükümler içermektedir.

- Genel Sağlık Sigortası Tescil, Prim ve Müstehaklık İşlemleri Yönetmeliği³⁵,
- Türk Vatandaşlığı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik³⁶,
- Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliği (SUT)³⁷,
- Sosyal Güvenlik Sözleşmelerinin Uygulanması Hakkında Genelge,
- 2011/48 sayılı Yurt Dışı Borçlanma ve Tahsis İşlemleri Hakkında Genelge,
- Sosyal Güvenlik Sözleşmesine Göre Kısa Vadeli Sigorta Uygulamaları Hakkında Genelge,
- 2013/18 sayılı 3201 sayılı Kanuna Göre Tahakkuk Ettirilen Borçların Yurt Dışından Ödenmesi Hakkında Genelge,
- 2018/38 sayılı Emeklilik İşlemleri Hakkında Genelge,
- Türkiye-Almanya Sosyal Güvenlik Sözleşmesinin Hastalık Sigortası Hükümlerinin 4/1-b ve 4/1-c Sigortalıları Yönünden Uygulanması Hakkında Genelge,
- Türkiye-Kore Sosyal Güvenlik Anlaşması Hakkında Genelge,
- Yurtdışı Sahte Hizmet Belgeleri Hakkında Genelge,
- Yurtdışı Sigortalıların Malullük Aylıklarında İlk İşe Giriş Tarihlerinin Tespiti Hakkına Genelge.

Yukarıda yer alan yurt dışı sosyal güvenlik uygulamalarıyla ilgili tebliğ ve genelgeler özellikle Sosyal Güvenlik Kurumu işlemlerinin yürütülmesi noktasında önem kazanmaktadır. İlgili tebliğ ve genelgelerde yer alan hükümlerle konuya ilişkin detaylar ve uygulama birliği sağlanması, kanun ve yönetmelik hükümlerinin açıklanması mümkün hale gelmektedir.

Görüldüğü üzere, yurt dışındaki Türk vatandaşlarının sosyal güvenliğe ilişkin ulusal mevzuat hükümlerinden yararlanmaları, öncelikle anayasal bir hak olarak değerlendirilmekte; hizmet borçlanması, hizmet birleştirilmesi, hak sahiplerine ilişkin yararlar ile genel sağlık sigortasından faydalanma noktasında ortaya çıkmaktadır. Sosyal güvenlik uygulamaları, ulusal mevzuat içerisinde çok sayıda kanun, yönetmelik, genelge ve tebliğ ile

³⁵ R.G.T., 18.04.2014, S.28976. Yönetmeliğin 8. maddesinde yurt dışında bulunup, genel sağlık sigortalısı sayılanlar detaylı olarak sıralanmıştır. Yönetmeliğin birçok maddesinde yurt dışındaki Türk vatandaşlarının genel sağlık sigortası primleri ile genel sağlık sigorta statüleri hakkında hükümler yer almaktadır (m.10, m.12, m.13, m.16, geç. m.1). Yönetmelikte, yurt dışında bulunan Türk vatandaşlarının genel sağlık sigortası işlemlerine yönelik genel hükümlere de yer verilmiştir. Bu maddeler doğrultusunda konu, yurt dışında geçici ya da sürekli olarak bulunanların genel sağlık sigortalılığı ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler açısından da değerlendirilmiştir.

³⁶ R.G.T., 06.04.2010, S.27544. Türk vatandaşlığının kazanılmasına, kaybedilmesine, ispatına, çok vatandaşlığa ilişkin işlemlerin yürütülmesinde uygulanacak usul ve esasların belirlenmesi ile uygulama birliğinin sağlanması Yönetmelik hükümleri ile gerçekleştirilmektedir.

³⁷ Tebliğ yurt dışı sağlık hizmetleri bakımından son derece önemlidir.

düzenlenmektedir. Türk vatandaşlarının yararlanması ise belirli koşulların yerine getirilmesine bağlanmaktadır.

Sigortalılık Sürelerinin Değerlendirilmesi, Hizmet Borçlanması ve Birleştirilmesi

Yurt dışındaki Türk vatandaşlarının anayasal olarak güvence altına alınan sosyal güvenlik haklarına ilişkin diğer mevzuat düzenlemelerinin başında, konuya özgü olarak çıkarılan kanunlar yer almaktadır. Söz konusu kanunlar sosyal güvenlik haklarından ve ilgili uygulamalardan yararlanma konusunda Türk vatandaşlarına yol gösterici olmaktadır. Daha önce de ifade edildiği üzere, dolayısıyla Diaspora kapsamında yer alan yurt dışındaki Türk vatandaşlarının ulusal mevzuat hükümlerinden yararlanmaları için bulundukları ülke sosyal güvenlik mevzuatı yanında veya doğrudan Türk Sosyal Güvenlik Sistemine de dâhil olmaları gerekir. Konuya ilişkin hukuki düzenlemelerinin temel kaynağını 5510 sayılı Kanun hükümleri oluşturmakla birlikte, 3201 sayılı Yurt Dışında Geçen Çalışma Sürelerinin Değerlendirilmesi Hakkında Kanun³⁸ hükümleri de konu açısından son derece önemlidir.

3201 sayılı Kanuna göre yurt dışında yaşayan/bulunan Türk vatandaşlarının yurt dışındaki sigortalılık sürelerinin değerlendirilmesine ve yararlanma koşullarına ilişkin hükümler yer almaktadır. Kanunun kapsamı ilk maddede açıkça belirtilmiştir. Türk vatandaşları ile doğumla Türk vatandaşı olan, ancak çıkma izni alarak Türk vatandaşlığını kaybedenlerin 18 yaşını doldurduktan sonra, Türk vatandaşı olarak yurt dışında geçen ve belgelendirilen sigortalılık süreleri ve bu süreler arasında ya da sonunda, her birinde, bir yıla kadar olan işsizlik süreleri ile yurt dışında ev kadını olarak geçen süreleri, Kanunda belirtilen sosyal güvenlik kuruluşlarına prim ödenmemiş olması ve talepleri halinde, Kanun hükümlerine göre sosyal güvenlikleri bakımından değerlendirilmektedir (3201 s.K., m.1).

Kanun hükümleri doğrultusunda ilk madde de belirtilen kişilerle yurt dışında çalışırken ya da Türkiye'ye kesin dönüşten sonra ölenlerin hak sahipleri de borçlanma hükümlerinden yararlanmaktadır. Kısaca ifade etmek gerekirse, 3201 sayılı Kanuna göre yurt dışındaki Türk vatandaşları, gerekli koşulların sağlanması ile borçlanarak³⁹ Türk sosyal güvenlik sistemine dâhil olmakta ve yaşlılık aylığı alma hakkı elde edebilmektedirler. Ancak bu noktada, borçlanma konusuna ilişkin doğrudan bir hükmün 5510 sayılı Kanunda yer almadığını; yalnızca ölüm sigortasının uygulanmasına ilişkin (5510 s.K., m.36/4) dolaylı olarak nitelendirilebilecek bir hükmün varlığına değinmek

³⁸ R.G.T., 08.05.1985, S.18761.

³⁹ Yurt dışı hizmet borçlanması hakkında bkz. Demirkaya, 2020, s.145-158; Çelebi, 2017, s.43 vd.; Çavuş, 2015, s.37 vd.

yerinde olacaktır. Söz konusu maddeye göre hak sahipleri ihya yoluyla ölüm sigortasından yararlanabilmektedirler.

Yurt dışındaki Türk vatandaşlarının, ulusal sosyal güvenlik mevzuatından yararlanmaları genellikle hizmet borçlanması üzerinden yapılmasına rağmen, hizmet birleştirilmesi-ne ilişkin hükümlerin uygulanması da söz konusudur. Özellikle ikili sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanan ülkelerdeki Türk vatandaşlarının, sözleşme hükümleri doğrultusunda (varlığı halinde) hizmet birleştirmesinden, kısıtlı olsa da, yararlanabilmeleri mümkündür (Demirkaya, 2020, s.139).

İsteğe Bağlı Sigortalılık

Yurt dışındaki Türk vatandaşlarının, ulusal sosyal güvenlik sistemine dâhil olmasını sağlayan diğer bir uygulamada isteğe bağlı sigortalılıktır. İsteğe bağlı sigortalılık genel anlamda, kişilere kendi talepleri doğrultusunda belli koşulları sağlamaları ile sosyal güvenlik sistemine dâhil olmalarını sağlamaktadır. Bu doğrultuda, belli koşulların sağlanması ile yurt dışındaki Türk vatandaşlarının da isteğe bağlı sigorta ile sisteme dâhil olabilmeleri mümkündür. Fakat hizmet borçlanmasına göre isteğe bağlı sigortalılık uygulamasının koşullarının yurt dışındaki Türk vatandaşlarına uygulanabilirliği açısından daha zor olduğu kabul edilebilir.

İsteğe bağlı sigortalılıktan yararlanabilmeleri için Türk vatandaşlarının ülkeye kesin dönüş yapmış olmaları gerekir. Ancak, bu uygulamadan ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinde hükmün bulunması halinde yurt dışında bir yararlanma söz konusu olabilecektir⁴⁰.

Sağlık Hizmetleri

Türk sosyal güvenlik mevzuatında genel sağlık sigortası uygulaması aslına Türkiye’de ikamet edenlere (Türk vatandaşı ve yabancılar) yöneliktir. Yurt dışındaki Türk vatandaşlarının belirli durumların varlığı halinde 5510 sayılı Kanun kapsamında genel sağlık sigortasından yararlanmaları mümkündür⁴¹. Ancak bu oldukça sınırlı bir uygulamadır.

Bu konuda özellikle yine ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin varlığı ile konu ilişkilendirilmektedir. Sözleşmelerde aksine bir hüküm olmaması durumunda, yurt dışında sürekli ikamet eden sigortalıların bakmakla yükümlü oldukları aile üyeleri ile emekliler ve bunların bakmakla yükümlü oldukları aile bireyleri Türkiye’de sağlık yardımlarından yararlanmaktadırlar.

Geçici olarak Türkiye’de bulunan ve sağlık yardım belgelerinde kayıtlı olan kişiler de acil durumlarla sınırlı olmak koşuluyla, Kurum mevzuatına göre belirlenen sağlık

⁴⁰ Bkz. Demirkaya, 2020, s.140-141; Güzel vd., 2020, s.182-183

⁴¹ Detaylı bilgi için bkz. Demirkaya, 2020, s.142-144; Sözer, 2018, s.188.

hizmetlerinden yararlanırlar. Geçici olarak Türkiye’de bulunan vatandaşlar (yurtdışı sigortalılığı olan ve turistik amaçlı bulunan) sigortalı oldukları ülkenin sigorta kasalarından alacakları sağlık yardım hakkı belgesini (formüleri), Türkiye’de hâlihazırda bulundukları şehirdeki il sosyal güvenlik müdürlüklerine, sosyal güvenlik merkezlerinde faaliyet gösteren yurtdışı işlemleri servisine veya il müdürlüklerinin görevlendirdiği diğer merkezlerle ibraz etmek suretiyle sağlık hizmetlerinden yararlanabilmektedirler. Bu kapsamdakiler Kurumun ilgili birimlerinden alacakları Hollanda, Avusturya, Almanya, Fransa ve Belçika için YUPASS (Yurtdışı Provizyon Aktivasyon Sağlık Sistemi) numarasıyla; diğer sözleşme bulunan ülkeler için ise “Sosyal Güvenlik Sözleşmelerine Göre Sağlık Yardım Belgesi” ile birlikte Kurumun anlaşmalı tüm sağlık tesislerinde (diğer genel sağlık sigortalılar gibi) sunulan hizmetlerden, yasal olarak kendilerince ödemeleri zorunlu olan katkı ve katılım payları hariç olmak üzere ücretsiz olarak yararlanırlar⁴².

Türk Diasporasının⁴³ Uluslararası Mevzuat Bakımından Sosyal Güvenliği

Sosyal güvenlik hakkı, ülkelerin vatandaşlarına sağlaması gereken temel bir yükümlülüktür. Ancak kişilerin çeşitli sebeplerle vatandaşı oldukları ülkelerden ayrılmaları, sosyal güvenlik haklarını orijin/köken ülkelerin sorumluluğundan daha geniş alana taşımıştır. Böylelikle sosyal güvenlik hakkı da uluslararası bir boyut kazanmıştır. Bu anlamda, sosyal güvenlik hakkı öncelikle uluslararası insan hakları belgelerinde ele alınmış, çok taraflı sözleşmeler ve ikili sosyal güvenlik sözleşmeleriyle de koruma ve kapsama alanı genişletilmiştir. Böylelikle de, kişilerin vatandaşı oldukları ülkelerin dışında da çalışmaları, ikamet etmeleri veya herhangi bir sebeple bulunmaları durumunda da sosyal güvenlik hakları devam ettirilerek korunmaya ve ihtiyaçlar ve talepler karşılanmaya çalışılmaktadır. Uluslararası düzenlemeler doğrultusunda, ulusal mevzuat hükümleri de geliştirilmekte ve genişletilmektedir (Demirkaya, 2020, s.38; Arıcı, 1997, s.2-10).

Sosyal Güvenlik Hakkını Düzenleyen Uluslararası Belgeler

Sosyal güvenlik hakkının ele alınarak doğrudan düzenlendiği çok sayıda belge bulunmaktadır. Bu belgelerde sosyal güvenlik hakkıyla ilgili belgelere taraf ülke vatandaşları yanında göçmenleri, ülkede bulunan yabancıları da kapsamaktadır. Söz konusu düzenlemelerin bazılarında bulunulan/ikamet edilen ülke vatandaşları ile eşit haklara sahip olunmasını,

⁴² Yurt dışı sigortalılığı olan ve sürekli Türkiye’de yaşamaya başlayan Türk vatandaşlarının durumu hakkında bkz. (SGK, 2013, s.15-17). Yurt dışında sigortalı olan Türk vatandaşlarının müracaat işlemleri SUT madde 1.7.1’e (Yurtdışı sigortalı müracaatları) göre düzenlenmektedir.

⁴³ Bu kısımda uluslararası mevzuat açısından vatandaşlık kavramının ötesinde, bulunulan ülkenin taraf olduğu uluslararası düzenlemeler ele alındığı için Türk Diasporası ifadesi kullanılmıştır. Ancak ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin yine vatandaşlık kavramı çerçevesinde ele alındığını belirtmek yerinde olacaktır.

bazılarında serbest dolaşım hakkı⁴⁴ kapsamındaki uygulamalar, bazılarında ise sosyal güvenlik haklarına yönelik dolaylı hükümler bulunmaktadır (Demirkaya, 2020, s.50).

Vatandaş oldukları ülke dışında bulunanların, konu açısından değerlendirildiğinde de Türk Diasporasının sosyal güvenliği ile ilişkilendirilebilecek uluslararası belgelerin en önemlileri Birleşmiş Milletler Sözleşme ve Belgeleridir. Bunlarda, herkesin sosyal güvenlik hakkı olduğu, bu hakkın eşit olarak kullanılması gerektiği vurgulanmaktadır. İlgili düzenlemeler; İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi⁴⁵, Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme⁴⁶, Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Sözleşme⁴⁷ ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme⁴⁸dir. Bu düzenlemelerde bulunan ülkedeki vatandaş olmayan kişilere de gerekli koruma ve hak kullanımı sağlanmalıdır. Türk Diasporasının da bu doğrultuda yaşanan ülkenin sözleşmelere taraf olması halinde, sağlanan haklardan yararlanmaları mümkün olmaktadır.

⁴⁴ Serbest dolaşım hakkı kapsamındaki sosyal güvenlik haklarına ilişkin bkz. Demirkaya: 2022, s.409 vd.

⁴⁵ Bildirgeye göre “Herkesin, toplumun bir üyesi olarak sosyal güvenliğe hakkı vardır. Ulusal girişimlerle veya uluslararası işbirliğiyle ve her devletin örgütlenmesine ve kaynaklarına göre, herkes onur ve kişiliğinin serbestçe gelişimi için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının gerçekleştirilmesi hakkına sahiptir.” (m.22). Kişilerin çalışmaya, işlerini serbestçe belirlemeye, adil ve uygun çalışma koşullarına ve işsizlikten korunmaya hakkı olduğu, çalışanların kendisi ve ailesi için insan onuruna yakışır ve her türlü sosyal koruma araçlarıyla da desteklenen adil ve uygun ücret hakkı bulunmaktadır (m.23). Herkesin ailesi ve kendisinin refah ve sağlığı için barınma, beslenme, tıbbi bakım ve giyim hakkı vardır. Her kişi hastalık, işsizlik, dulluk, malullük, yaşlılık ve iradesi dışındaki durumlardan oluşan geçim sorunlarının varlığı halinde sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Annelerle çocuklarının özel bakım ve yardım hakları bulunur. Tüm çocuklar, evlilik birliği içinde/dışında doğmalar dahi aynı sosyal güvenceden yararlanır (m.25).

⁴⁶ Sözleşme tarafı ülkeler, ilgili hükümlere uygun olarak ülkelerinde bulunan mültecilere, sosyal yardımlar ve kamu acil yardımlarında eşit işlem göstermelidir (m.23). Ücretin parçası olarak verilen aile ödeneklerinde de eşit olmalıdır (m.24/1). Ulusal mevzuatta düzenlenen sosyal güvenlik riskleri açısından mülteciler, vatandaşlar ile eşit muameleye tabi olmalıdır (m.24/2). Taraflar yaptıkları diğer anlaşmalarla elde edilen hakların kazanılması ve kazanılanların korunması konusundaki hükümlerden mültecileri vatandaşları ile aynı koşullarda yararlandırmalıdır (m.24/3). Taraf veya taraf olmayan ülkelerle olan sözleşmelerde kendi vatandaşlarının yanı sıra vatandaş olmayanların da yararlanması sağlanmalıdır (m.24/4).

⁴⁷ Sözleşmeye göre “Sosyal güvenlik konusunda göçmen işçiler ve aile fertleri istihdam devletin yasalari ile ikili anlaşmalar ve uluslararası anlaşmalarda yer alan ilgili şartları yerine getirdikleri sürece, çalıştıkları devletin vatandaşlarıyla aynı muameleyi görürler. Göçmen işçilerin geldiği orijin devlet ile çalıştığı istihdam devletin yetkili makamları bu kuralın uygulanmasına ilişkin yöntemleri saptamak üzere gerekli düzenlemeleri yaparlar. Yürürlükteki yasaların göçmen işçi ve aile fertlerine belli bir sosyal yardımı sağlayamamaları halinde, ilgili ülkeler ilgili şahısların bu yardımı ile bağlantılı olarak yapmış bulundukları katkının kendilerine geri ödenmesi imkânını aynı durumdaki vatandaşlarına yapılan uygulama esaslarını dikkate alarak değerlendirirler.” (m.27). Göçmen işçiler ve aileleri hayatlarının korunması ve sağlığının iyileştirilmesi için gereken her türlü tıbbi bakımın sağlanmasında o ülke vatandaşlarıyla aynı haklara sahiptir (m.28).

⁴⁸ Sözleşmede, sosyal sigorta da dâhil olmak üzere, sosyal güvenlik hakkı herkese tanınmaktadır. Bakmakla yükümlü olunan çocukların bakımından ve eğitiminden sorumlu oldukları süre boyunca, aileye en kapsamlı koruma ve yardım yapılmalıdır. Doğumdan önceki ve sonraki makul bir sürede annelere özel koruma sağlanmalıdır; bu dönemde çalışan anneler ücretli izinden ya da uygun sosyal güvenlik önlemlerini içeren izinlerden yararlanmalıdır (m.10). Taraflar yeterli düzeyde yiyecek ve konut hakkıyla herkese kendisi ve ailesi için uygun bir yaşam düzeyine sahip olma ve sürekli olarak bu koşulların iyileştirilmesi ve geliştirilmesi hakkını tanımalı; bunların sağlanmasına yönelik her önlemi almalıdır (m.11). Aynı zamanda herkese erişilebilir en üst seviyede ruhsal ve fiziksel sağlık düzeyinden yararlanma hakkı tanınmalıdır (m.12).

Sosyal güvenlik haklarının vatandaşı olunan ülke dışında da sağlanması gerektiğine yönelik doğrudan ya da dolaylı hükümler içeren düzenlemelerin bir kısmı da ILO Sözleşme ve Tavsiye Kararlarında yer almaktadır. ILO belgelerinde sosyal güvenlik hakkı; iş kazası, analık, meslek hastalığı, malullük, işsizlik, ölüm ve yaşlılık nedeniyle kazancın kesilmesi ya da büyük ölçüde azalmasına sebep olan sosyal ve ekonomik sorunların kamusal önlemlerle korunması olarak ifade edilmektedir. Aynı zamanda primli ödeme dışında sağlık hizmetleri ile aile yardımlarını da içeren kapsamlı bir sosyal güvenlik anlayışı benimsenmektedir (Koray, 2018, s. 320). Konu ile ilgili ILO belgeleri; Göçmenlerin Emeklilik Haklarının Korunması Hakkındaki 48 sayılı Sözleşme, İstihdam Amacıyla Göç Hakkındaki 97 sayılı Sözleşme, 102 sayılı Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, 118 sayılı Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi, Göçmen İşçiler Hakkındaki 143 sayılı Sözleşme, Göçmenlerin İstihdamına İlişkin 86 sayılı Tavsiye Kararı, Göçmen İşçilere İlişkin 151 sayılı Tavsiye Kararıdır⁴⁹. Kendi orijin ülkesi dışında bulunanların, bulundukları ülkenin ilgili sözleşme ve tavsiye kararlarına taraf olmalarıyla, sözleşme ve tavsiye kararlarında yer alan haklardan ve uygulamalardan yararlanmaları mümkün olmaktadır. Taraf ülkelere de vatandaşı olmayan kişilere bu hakları sağlama açısından bir sorumluluk yüklenmektedir. Dolayısıyla Türk Diasporasının bulunduğu ülkenin ilgili sözleşme ve tavsiye kararları hükümlerine tabi olacakları açıktır.

Sosyal güvenlik haklarının ele alındığı bir diğer uluslararası düzenleme Avrupa Konseyi Sözleşme ve Avrupa Birliği Belgeleridir. Bu düzenlemeler arasında da Avrupa Sosyal Şartı/Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi⁵⁰, Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu⁵¹, Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi⁵², Göçmen İşçilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Avrupa Sözleşmesi⁵³, Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Anlaşmadır⁵⁴. Bu düzenlemeler arasında Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi son derece önemlidir.

⁴⁹ Sözleşme ve Tavsiye Kararları için bkz. Demirkaya, 2020, s.41-46; Ünlütürk Ulutaş ve Kumaş, 2017, s.467-468.

⁵⁰ Şarta göre çalışanların tümü ve bakmakla yükümlü kişileri sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Taraflar, sosyal güvenlik hakkının etkin olarak kullanılması için bir sosyal güvenlik sistemi kurmalı ve korumalıdır.

⁵¹ Kodda, taraf ülkelerde sosyal güvenliğin dokuz temel riskine yönelik korunma sağlanması hedeflenmiştir.

⁵² Sözleşme "*hastalık ve analık yardımları, malullük yardımları, yaşlılık yardımları, ölüm yardımları, iş kazası ve meslek hastalıkları halinde yapılan yardımlar, ölüm ödenekleri, işsizlik yardımları ve aile yardımları*" ile ilgili bütün sosyal güvenlik mevzuatı hakkında uygulanmaktadır.

⁵³ Taraf her üye, ülkesindeki göçmen işçilerle aile üyelerine, ulusal sosyal güvenlik kanunları ve taraflar arasında yapılan/yapılacak olan çok taraflı veya ikili sözleşme koşullarına dayanarak, kendi vatandaşlarıyla eşit şartlarda işlem uygulamayı kabul etmektedir.

⁵⁴ Anlaşma üye ülkelerde kişilere serbestçe dolaşım ve yerleşme hakkı tanımaktadır. Göçmen işçilerin göçmen işçilerin sosyal güvenlik haklarının üye ülkeler genelinde korunması kabul edilmektedir.

Konuya ilişkin doğrudan veya dolaylı hükümleri içeren diğer düzenlemeler ise şunlardır: AB Tüzük ve Direktifleri⁵⁵, Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi⁵⁶, Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi⁵⁷, Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılması Hakkında Sözleşme⁵⁸, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi⁵⁹, Avrupa İkamet Sözleşmesi⁶⁰, Uluslararası Nakliyat İşçilerinin Sosyal Güvenliğine İlişkin Avrupa Sözleşmesi⁶¹, Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi⁶², Avrupa Sosyal ve Tıbbi Yardım Sözleşmesi ve Ek Protokolü⁶³, Konsolosluk İlişkileri Hakkında Viyana Sözleşmesi⁶⁴, İnsan Hak ve Vazifelerine İlişkin Amerikan Beyannamesi⁶⁵, Afrika Madagaskar ve Mauritius Topluluğu Teşkilatı Sosyal Güvenlik Genel Sözleşmesi⁶⁶, Sosyal Güvenliğin Asgari Standartlarına İlişkin Arap Ülkeleri Sözleşmesi⁶⁷, Yaşlılar, Maluller ve Felaketzedelere

⁵⁵ Bunlar; 68/360 sayılı AB Topluluk Direktifi, 1612/68 sayılı Topluluk Tüzüğü, 1251/70 sayılı Topluluk Tüzüğü, 64/221 sayılı Topluluk Direktifi, 73/148 sayılı Topluluk Direktifi, 75/34 sayılı Topluluk Direktifi, 89/48 sayılı Topluluk Direktifi, 90/364 sayılı Topluluk Direktifi ve 90/365 sayılı Topluluk Direktifidir.

⁵⁶ Sözleşmede yaşam hakkı, ailenin korunması ve çocuğun yetiştirilmesinin sosyal güvenlikle ilgili olduğu benimsenmektedir.

⁵⁷ Sözleşmede sosyal güvenlikle ilgili doğrudan bir hüküm bulunmamaktadır.

⁵⁸ Sözleşmede ülkedeki herkesin temel, ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel haklar bakımından eşit olduğu vurgulanarak tıbbi bakım, halk sağlığı, sosyal hizmet, sosyal güvenlik alanında ırk ayrımcılığına bağlı farklı işlem yapılamayacağı ifade edilmektedir.

⁵⁹ Sözleşmede sosyal güvenlikle ilgili doğrudan bir hüküm bulunmamakta; insan haklarına ilişkin güvenceler yer almaktadır.

⁶⁰ Taraf ülke vatandaşlarının Sözleşmeye taraf diğer ülkede gelir getirici bir faaliyette bulunmaları durumunda eşit haklara sahip olduğu belirtilmektedir.

⁶¹ Sözleşmede; nakliyat işlerinde çalışanların çalışmaları için kendi ülkelerinden ayrılmaları halinde, taraf ülkelerde bulundukları esnada iş kazasına uğramaları, hastalanmaları ve analıkları halinde gerekli sağlık yardımlarının derhâl kendilerine yapılmasını, tekrar çalışabilir hale getirilmelerini, ölümleri durumunda ise yakınlarına yardım sağlanması düzenlenmektedir. Çalışanların taraf ülkelere sadece birinin sosyal güvenlik mevzuatına tabi olmasını, bunun da teşebbüs merkezinin olduğu ülke olmasını, teşebbüsün yabancı bir ülkede acentesi/şubesi olması ve çalışanların bu şube/acenteye çalıştırılmaları durumunda o ülkenin mevzuatına tabi olacakları belirtilmiştir.

⁶² Sözleşmede sosyal güvenlik anlamında kadınlara karşı ayırım yapılmasının gerekliliği vurgulanmaktadır.

⁶³ Protokole taraf ülkeler, diğer taraf ülke vatandaşlarının kendi ülkesindeki mevzuatın getirdiği tıbbi ve sosyal yardımlardan yararlanmasında kendi vatandaşlarıyla eşit koşulları sağlamalıdır.

⁶⁴ Gönderen ülkede yapılan hizmetlerde konsolosluk çalışanları ve onlarla yaşayan aile üyeleri, o ülkedeki sigorta mevzuatından muafır (m.48). Muafiyet bazı koşullarda konsolosluk çalışanlarının hususi hizmetlerinde çalışanları da kapsar.

⁶⁵ Beyannameye göre herkes yaşlılık, işsizlik ve iradesi dışında oluşan fiziki/akli maluliyet/engel karşısında sosyal güvenlik hakkına sahiptir.

⁶⁶ Sözleşme malullük, yaşlılık, ölüm, aile, iş kazası ve meslek hastalığı ve analık yardımlarını; taraf ülkelerin bir veya birden çoğunun mevzuatına tabi olanlarla taraf ülke vatandaşlarını ve ailelerini kapsamaktadır. Bir ülkede ikamet eden ve ülkenin mevzuatına tabi kişiler sosyal güvenlik bakımından o ülke vatandaşlarıyla aynı haklara sahiptirler.

⁶⁷ Sözleşmede; sosyal risklerle karşılaşanlara asgari bir gelir düzeyi ve yeterli bakım hizmetinin sağlanması gerektiği; bu nedenle de hastalık, iş kazası, ölüm, maluliyet, işsizlik, yaşlılık ve aile yardımlarının asgari ölçülerde tespit edileceği;

Yönelik Planlananlardan Başkaları İçin Sosyal Güvenliğe İlişkin Avrupa Geçici Sözleşmesi ile Yaşlılar, Maluller ve Felaketzedelere İlişkin Sosyal Güvenlik Planları Hakkında Geçici Avrupa Sözleşmesi⁶⁸, 1408/71 sayılı Avrupa Topluluğu Üyesi Ülkelerde Yer Değiştiren Ücretli ve Ücretsiz Çalışanlar İle Bunların Aile Bireyleri ve Hak Sahiplerinin Sosyal Güvenliğine İlişkin Konsey Tüzüğü⁶⁹ gibi belgelerdir (Demirkaya: 2020, s.51-53; Ekdemir, 2009, s.15-343; Çolak ve Özdemir, 2006, s.46-50; Arıcı, 1997, s.19-22, 52-54).

Uluslararası düzenlemeler, vatandaş oldukları ülkeleri dışındaki Türk vatandaşlarının sosyal güvenlik hakları kapsamında da yol göstericidir. Söz konusu belgeler hem bulunan ülkelerde sosyal güvenlik haklarının korunması hem de ulusal mevzuat hükümlerinin oluşturulması bakımından son derece önemlidir.

Türkiye'nin Taraf Olduğu İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri

İkili sosyal güvenlik sözleşmeleri; iki ülke arasında hazırlanan, düzenlenmesi ve uygulanması çok taraflı sözleşmelere göre daha kolay olan, göçmenler ve ailelerine yönelik uygulamalar içeren sosyal güvenliğin önemli uluslararası kaynakları arasında yer almaktadır (Limuncuoğlu, 2017, s.2167, 2173; Arıcı, 1997, s.13). İkili sözleşmelerinin varlığı durumunda, bazı istisnalar dışında, kural olarak çalışmanın gerçekleştiği ülkenin mevzuatına tabi olunmaktadır. İkili sosyal güvenlik sözleşmeleri ile vatandaş olunan ülke dışında çalışmaları bulunanlar, sosyal güvenlik açısından koruyucu düzenlemelere ve karşılıklı olarak belirlenen koşullar çerçevesinde de uzun ve kısa vadeli sigorta kollarına tabi olmaktadır.

Türkiye, 2024 yılı itibarıyla 35 ülkeyle imzalanmış ikili sosyal güvenlik sözleşmesinin⁷⁰ tarafıdır. Aynı zamanda ikili sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmasına ilişkin farklı ülkelerle de çalışmalar devam etmektedir⁷¹.

Sözleşmelerin içerikleri ve kapsamı belirli konularda farklılık göstermektedir.

Sözleşme kapsamında işçilerin de olması gerektiği; Sözleşmenin uygulanması ve uygulama raporları için de bir komitenin oluşturulması gibi konular düzenlenmektedir.

⁶⁸ İlgili Sözleşmelerde göçmen işçilerin sigorta haklarının korunmasının gerekliliği ve taraf ülke vatandaşları ile aralarında ayrımcılık yapılmaması gerektiği vurgulanmaktadır.

⁶⁹ Tüzükte farklı ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemleri arasında koordinasyonun sağlanması gerektiği vurgulanarak, ayrımcı uygulamalar engellenmeye çalışılmaktadır.

⁷⁰ İkili sosyal güvenlik sözleşmeleri hakkında bkz. Ergin, 2008, s.13 vd.; Çolak & Özdemir, 2006, s.20 vd.

⁷¹ Çin, Rusya, Belarus, İspanya, İsrail, Fas, Özbekistan, Japonya ve Cezayir ile ise ikili sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanması için çalışmalar devam etmektedir (Hekimler, 2015, s.140; Hasbi vd., 2013, s.115). Özbekistan ile 30.04.2018 tarihinde "Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına İlişkin Anlaşma" imzalanmıştır. Anlaşma, ikili sosyal güvenlik sözleşmesi niteliği taşımasına karşın, iki ülke vatandaşlarının haklarının karşılıklı olarak korunmasına ilişkindir.

Türkiye'nin tarafı olduğu ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin tamamı uzun vadeli sigorta kollarını (yaşlılık, ölüm ve malullük) kapsamaktadır. Kısa vadeli sigorta kolları bakımından ise ülkeler bazında farklı uygulamalar yer almaktadır.

Tablo 1. Türkiye'nin Taraf Olduğu İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmelerinde Kapsanan Sosyal Riskler

İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmesi Bulunan Ülkeler	Yaşlılık, malullük ve ölüm			İş kazası ve Meslek Hastalığı			Hastalık			Analık			İşsizlik			Sağlık		
	4 / 1 - a	4 / 1 - b	4 / 1 - c	4 / 1 - a	4 / 1 - b	4 / 1 - c	4 / 1 - a	4 / 1 - b	4 / 1 - c	4 / 1 - a	4 / 1 - b	4 / 1 - c	4 / 1 - a	4 / 1 - b	4 / 1 - c	4 / 1 - a	4 / 1 - b	4 / 1 - c
İngiltere	X																	
Almanya	X	X	X	X	X		X	X		X	X					X	X	X
Hollanda	X	X	X	X			X			X						X		
Belçika	X	X	X	X	X		X	X		X	X					X	X	X
Avusturya	X	X	X	X	X		X			X						X		
İsviçre	X	X	X	X			X			X								
Fransa	X			X			X			X						X		
Danimarka	X	X	X	X			X			X								
Libya																		
İsveç	X	X	X	X			X			X								
Norveç	X	X	X	X			X			X								
KKTC	X	X	X	X			X			X						X		
Kanada	X	X	X	X														
Makedonya	X	X	X	X			X			X						X		
Arnavutluk	X	X	X	X												X		
Azerbaycan	X	X	X	X	X		X			X						X		
Gürcistan	X	X	X	X			X			X								
Romanya	X	X	X	X			X			X						X		
Kebek	X	X	X															
Bosna Hersek	X	X	X	X									X			X		
Çekya	X	X	X	X									X			X		
Lüksemburg	X	X	X	X									X			X		
Hırvatistan	X	X	X	X									X			X		
Sırbistan	X	X	X	X									X			X		
İtalya	X	X	X	X	X		X			X			X			X	X	X
Slovakya	X	X	X	X									X					

Güney Kore	X	X	X	X	X		X	X		X	X		X			X	X	X
Karadağ	X	X	X	X	X		X			X						X	X	X
Tunus	X	X	X	X	X		X			X						X	X	X
Macaristan	X	X	X	X	X		X			X						X	X	X
İran	X	X	X	X	X		X	X		X	X		X					
Moldova	X	X	X	X	X		X	X		X	X		X			X	X	
Polonya	X	X	X	X	X								X			X	X	X
Moğolistan	X	X	X	X	X		X			X	X							
Kırgızistan	X	X	X	X	X		X			X	X							

Kaynak: Demirkaya, 2020, s.178-179; SGK, (t.y).

Bulgaristan ile Türkiye arasında imzalanmış ikili bir sosyal güvenlik sözleşmesi bulunmamasına karşın; iki ülke arasında 01.05.1989 tarihi itibarıyla Türkiye'ye göç edenlerin Bulgaristan mevzuatına göre hak ettikleri emeklilik aylıklarının ödenmesine ilişkin karşılıklı ilişkilerin düzenlenmesi için "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Bulgaristan Cumhuriyeti Arasında Bulgaristan Emekli Aylıklarının Türkiye'de Ödenmesine İlişkin Anlaşma" imzalanmıştır (Ergin, 2008, s.137).

Libya ile taraf olunan İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmesinde sigorta kollarına yönelik bir hüküm bulunmamakta, ilgili mevzuat tayinine ilişkin hükümler yer almakta, çalışanların statüsü belirlenerek, sigorta sistemine nasıl dâhil edileceklerine ilişkin hükümler yer almaktadır.

İkili sosyal güvenlik sözleşmeleri; taraf ülke vatandaşlarının hakları ve yükümlülükleri açısından eşit işlem görmelerine, yardımlara hak kazanılması durumunda sigortalılık sürelerinin birleştirilmesine, hastalık durumunda sağlık yardımlarının kullanılmasına, aile yardımlarından yararlanılmasına, yaşlılık aylığı için gereken koşulların sağlanarak yaşlılık aylığının bağlanmasına, yaşlılık aylığının nakline, sigortalının ölümü halinde hak sahiplerine aylık bağlanmasına veya toptan ödeme yapılmasına, ölüm yardımlarına olanak sağlanması açısından son derece önemlidir⁷².

Ulusal ve Uluslararası Uygulamalardan Kaynaklanan Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler

Temel bir hak olan sosyal güvenlik hakkının uygulanması ve kişilerin bu hakkı talep edebilmesi için belli koşulların varlığı aranmaktadır. Bu koşullara erişim imkânı ve mevzuat hükümleri ise bu hakların herkes için uygulanmasında bazı uygulama sorunlarına sebep olabilmektedir. Bu bölümde daha önce kısaca değinilen ulusal ve uluslararası mevzuat hükümleri doğrultusunda mevcut uygulama alanı, uygulamaya ilişkin karşılaşılan sorunlar ve kısmi öneriler ele alınmaya çalışılacaktır.

⁷² Bilgi için bkz. Sosyal Güvenlik Kurumu, (t.y).

Bu çalışmada, Türk sosyal güvenlik sisteminin söz konusu mevcut yapısı nedeniyle, Türkiye Cumhuriyeti sınırları dışında (yurt dışında) herhangi bir sebeple ve özellikle de uzun süreli olarak bulunanların/yaşayanların (Diaspora kavramı ile uyumlu olması bakımından) sosyal güvenliğine ilişkin değerlendirmeler yapılmış; özellikle Türk Diasporası içinde yer alan yurt dışındaki Türk vatandaşları (ulusal mevzuat hükümleri nedeniyle) kapsama alınmıştır⁷³. Ancak bu konuda, kısa süreli olarak yurt dışında bulunanların ve Türk vatandaşlığı devam etmeyenlerin/bulunmayanların da varlığı göz ardı edilmemelidir.

Kapsam Bakımından Durum

Sosyal güvenlik alanındaki ulusal ve uluslararası uygulamalar, aslında tüm ülkelerde vatandaş olanlar ve olmayanlar bakımından kişilerin, hukuki statüsü dikkate alınmak suretiyle belirlenmektedir. Bu noktada elbette, özellikle uluslararası mevzuatta, vatansız kişilere ilişkin koruyucu hükümler de yer almakla birlikte, hem ulusal hem de uluslararası mevzuatta genel kapsam, vatandaşlık kavramı çevresinde şekillenmektedir. Vatandaşlık kavramının önemi, sosyal güvenlik haklarının talep edilebilirliği ve sosyal güvenlik sistemlerinin dolayısıyla da Devletin sorumluluğu noktasında ortaya çıkmaktadır.

Vatandaşlık kavramı, kişilere belli alanlarda korunma ve haklardan yararlanmada hukuki bir statü sağlamaktadır. Vatandaşlık, ayrıca kişileri diğer ülke vatandaşlarından ve vatansızlardan ayıran bir statüdür. Kişilerin vatandaşı oldukları ülke dışında bulunmaları ile klasik anlamdaki vatandaşlık kavramı farklılaşmakta, bulunan/yaşanılan ülkenin de vatandaşlığının alınmasıyla çifte vatandaşlık kavramı ortaya çıkmaktadır. Çifte vatandaşlık kavramı uluslararası hukuk alanında, ilke olarak kabul edilmemesine rağmen, çifte vatandaşlığa sahip kişilerin sayıca artması ile ulusal mevzuat hükümleri içinde de konu düzenlenmeye başlamıştır. Çifte vatandaşlık; doğumla kazanılan asli vatandaşlıkların yanında farklı bir ülkede de hukuki bir statü tanınması, diplomatik koruma ve yargının uluslararası yetkiye tabi olunması açısından da önemlidir⁷⁴. Bu anlamda, kişiler herhangi bir sebeple vatandaşı oldukları ülkelere farklı ülkelere yönelmekte, vatandaşlık kavramı da yeni bir şekil kazanarak yeni bir statüye sebep olmaktadır (Demirkaya, 2020, s.224).

Vatandaş olunan ülke sınırları dışında bulunan/yaşayan kişiler diaspora kavramı ile ifade edilmekte, bu kapsamda diaspora kavramı içerisinde vatandaşlık statüsü devam

⁷³ Değindiği üzere, ulusal Türk sosyal güvenlik sisteminin genel anlamda vatandaşlığa bağlı olması sebebiyle çalışmada genellikle yurt dışında bulunan Türk vatandaşı kavramı kullanılmıştır. Bu bölümde de konu bütünlüğü ve mevcut uygulamalar sebebiyle yurt dışında bulunan/yaşayan Türk vatandaşı kavramı kullanılmaya devam edilmiş, ancak sosyal güvenlik uygulamalarının Türk Diasporası için genellenmesinin gerektiği kısımlarda Türk Diasporası ifadesi kullanılmıştır.

⁷⁴ Vatandaşlık kavramına ilişkin detaylı bilgi için bkz. Özer, 2016, s.9; Nomer, 2015, s.4; Edem, 2014, s.6; Uluş, 2014, s.77; Tütüncübaşı, 2013, s.155; Güzel Polat, 2010, s.25; Özkan ve Tütüncübaşı, 2008, s.622.

edenler de etmeyenler de yer almaktadır. Bu anlamda, diaspora kavramı vatandaşlık kavramının ötesinde bir ulusa karşı aidiyetlik veya milliyet bağlılığı ile ifade edilmektedir. Bu nedenle diaspora, daha fazla kişiyi içine dâhil eden, çok daha geniş kapsamlı bir kavramdır.

Vatandaşlık bağı devam eden Türk Diasporası kapsamındakiler açısından konu değerlendirildiğinde, çifte vatandaşlık kavramının sağladığı haklar bu gruptakiler için de söz konusu olmaktadır. Bu kişilerin, özellikle sosyal güvenlik hakları açısından durumları değerlendirildiğinde, çifte vatandaşlık kavramından bağımsız olarak da konunun ele alınması yerinde olacaktır.

Türk Diasporası içinde Türk vatandaşlığı devam edenlerin, Türk sosyal güvenlik mevzuatına tabiiyetlerinin devamı ve sistemden yararlanma talebinde bulunmaları doğaldır. Ancak belirtildiği üzere, ulusal mevzuattan kaynaklanan uygulamalar genellikle, doğrudan açık bir hüküm yer almasa da, Türk vatandaşlarını kapsamaktadır. Dolayısıyla da açık hükmün olmamasına rağmen, mevcut uygulamalar vatandaşlık bağının varlığı üzerinden değerlendirilmektedir. Bu durum da, Türk Diasporasına ilişkin ulusal mevzuattan kaynaklanan hakların uygulanmasını engellemekte, hakların talebi ve uygulanması yalnızca vatandaşlık bağının devamlılığına bağlanmaktadır.

Değinilmesi gereken bir diğer nokta da, doğrudan Türk sosyal güvenlik sistemi ile ilişkili olmasa da, uluslararası düzenlemelerden kaynaklanan uygulamalar konusundadır. Uluslararası mevzuat hükümlerinden bazıları vatandaşlık bağı dışındakileri de kapsamaktadır. Bulunulan/yaşanılan ülkenin vatandaşı olunmasa dahi o ülkede bulunan kişilere de eşit hakların verileceği kabul edilmektedir. Bu sebeple, tüm Türk Diasporası içinde yer alanların da uluslararası bu düzenlemelere tabi olacağı açıktır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken konu da, bulunulan/yaşanılan ülkenin söz konusu uluslararası düzenlemeye taraf olması, kişilerin düzenlemenin getirdiği koşulları sağlaması ve düzenlemenin mütakabiliyet esası gözetilmeksizin o ülkede bulunan tüm vatandaş olmayanlara uygulanacağını kabul edilmiş olmasıdır. Mütakabiliyet esasının kabul edildiği ve Türkiye'nin de taraf olduğu uluslararası düzenlemeler açısından ise yine Türk vatandaşlık bağının devam ettiği kişilerin tanınan hak ve uygulamalardan yararlanabileceğini ifade etmek gerekir. Böyle bir durumda yine tüm Türk Diasporasının sisteme dâhil edilmeyeceği açıktır.

Mevcut durum değerlendirildiğinde, Türk Diasporası içinde yer alan yurt dışındaki Türk vatandaşlarının belli koşullar altında ulusal mevzuat hükümlerinden yararlanmalarına imkân tanınmaktadır. Ulusal mevzuatta, yurt dışındaki Türk vatandaşlarının genel talepleri özellikle uzun vadeli sigorta kollarından yaşlılık aylığı bağlanması noktasında ortaya çıkmaktadır. Belli durumlarda genel sağlık sigortasına ilişkin sınırlı uygulamalar da söz konusu olabilmektedir.

Uzun Vadeli Sigorta Kolları Bakımından Durum

Türk mevzuatı içerisinde doğrudan yurt dışındaki tüm Türk Diasporasını kapsayan ve ilgilendiren açık düzenlemeler bulunmamaktadır. Bu nedenle, Türk vatandaşlığı statüsü devam edenlerin kendilerini ilgilendiren (tabi oldukları) sosyal güvenlik mevzuatı hükümlerinden yararlanabileceği, Türk vatandaşlığı devam etmeyenlerin veya bulunmayanların mevzuat hükümlerinden yararlanamayacakları açıktır. Bu doğrultuda, vatandaşlık bağı ile ilişkilendirilen mevzuat hükümleri sigorta kolları açısından uygulama alanı bulmaktadır.

Türk vatandaşlarının, dolayısıyla da Türk Diasporasının yurt dışında bulunma sebepleri zaman içerisinde mevcut koşullara göre değişebilmektedir. Başlangıçta ekonomik gerekçeler söz konusu iken zamanla eğitim, aile birleşmeleri, sağlık, yer değiştirme gibi nedenlerle de uzun süreli olarak yurt dışında bulunmaya/yaşamaya başlayan Türk vatandaşlarının, yurt dışında bulunma sebeplerinden bağımsız olarak, ulusal mevzuatın gerektirdiği koşulları taşımalarının devamı halinde sosyal güvenlik mevzuatından yararlanacakları konusunda bir tereddüt bulunmamaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti dışındaki bir ülkede çalışan Türk Diasporasının, sosyal güvenlik hakları bulundukları/yaşadıkları ülkenin mevzuatına ya da ulusal mevzuata tabi olmaları, kamu kurumları veya özel sektör işverenlerince yurt dışına götürülmeleri/gönderilmeleri ya da yurt dışında serbest çalışma amacıyla bulunmalarına ve ikamet etmelerine göre değişebilmektedir. Bu kişilerin sosyal güvenlikleri, öncelikle çalışmak için bulundukları ülkenin sorumluluğundadır. Bu doğrultuda, çok taraflı veya ikili bir sözleşmenin varlığıyla vatandaşlık koşuluna bakılmaksızın, bulunulan ülkede çalışılması durumunda o ülkenin sosyal güvenlik mevzuatına tabiiyet oluşmaktadır.

Çalışılan ülke ise bu noktada hem kendi ulusal mevzuatı hem de taraf olunan uluslararası belge hükümlerine göre ülkesindeki yabancıların (konumuz açısından Türk Diasporasının) sosyal güvenliğini sağlamakla yükümlüdür. Ancak bu konuda dikkat çekilmesi gereken durum, bulunulan/yaşanılan ülkenin sosyal güvenliği sağlama yükümlülüğü koşulunun, bazı durumlarda Türk vatandaşlarının o ülke vatandaşlığını da almalarına, Türk vatandaşlığını bırakmalarına, o ülkede ikamet edilmesine ya da kanuni olarak bulunulan ülkede çalışılmasına bağlı olmasıdır. Gerekli koşulların sağlanması halinde Türk Diasporasına dâhil olan kişiler de bulundukları ülke vatandaşlarıyla benzer haklara sahip olmakta, kısa/uzun vadeli sigorta kolları yardımlarından yararlanmaktadırlar. Bu koşulların bulunulan/yaşanılan ülkeye göre değiştiğini ifade etmek gerekir. Kısaca ifade etmek gerekirse, Türkiye Cumhuriyeti dışındaki bir ülkede çalışan Türk Diasporası uygun koşulların sağlanması ve bulunulan ülke vatandaşları ile birlikte sosyal güvenlik uygulamalarından (yaşlılık, malullük, ölüm vb.) yararlanabilmektedir. Böylece, ülke mevzuatının gerektirdiği şartları sağlamaları ve tamamlamaları durumunda o ülke kapsamında aylık veya/ve gelir almaları da mümkün olmaktadır. Bu kategori içerisinde değerlendirilmesi gereken

diğer bir grup da çalışma amacıyla yurt dışında yerleşik durumda bulunan Türk vatandaşlarının çalışmayan aile üyeleridir. Bu kişiler hak sahipliği veya bakmakla yükümlü olunan kişi kapsamında olmalarına göre durumları farklılaşmakla birlikte, sigortalının tabiiyeti bağlamında ulusal sistem içerisinde sigortalının analık, sağlık ve hastalık sigortalarından yararlanabilmektedir. Ayrıca bu kişiler için ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinde de hükümler bulunmaktadır. Bu kişilerin Türk sosyal güvenlik sistemine kendi sigortalılıkları sebebiyle tabiiyetlerinin bulunması durumunda bazı koşullar altında Türkiye’de bulunan sigortalılıkları devam etmekte, bazı durumlarda ise kesilmektedir.

Türk vatandaşlarının bulundukları/yaşadıkları ülkeyle ikili sosyal güvenlik sözleşmesinin olması durumunda, sözleşme hükümlerinin uygulanacağı, bu hükümlere tabi olacakları ve genel anlamda bu koşullar çerçevesinde uzun vadeli sigorta kollarından yararlanacakları konusunda bir tereddüt bulunmamaktadır. Ancak bu konuda da vatandaşlık kavramı vurgulandığı için Türk Diasporasının tamamı için geçerli olmayacağı ifade edilmelidir.

Konuya ilişkin bir diğer husus da, sürekli olarak bulunulan ülkede çalışmayan kişilere ilişkindir. Herhangi bir çalışma durumu, dolayısıyla da sosyal güvenlik sistemine katılma zorunluluğu bulunmadığı için bu kişilerin, ulusal sisteme katılımı, bakmakla yükümlü olunan ya da hak sahibi kişi olmalarına göre belirlenmektedir. İkili sosyal güvenlik sözleşmelerinin bir kısmında bu kişilere yönelik hükümler bulunmaktadır. Bu kapsamdaki Türk vatandaşları hak sahibi olma sıfatları nedeniyle ölüm aylığı alabilmekte, bakmakla yükümlü olunan kişi sıfatıyla da sağlık yardımlarından yararlanabilmektedirler. Ancak bu durumdaki kişilerin Türkiye’den gelir ya da aylık almaları bazı hallerde devam ederken, bazı hallerde kesilmektedir⁷⁵. Bu kişilerin hem ulusal mevzuata hem de bulundukları/yaşadıkları ülke mevzuatına tabi olmamaları ve çalışmamaları durumunda, uygun koşulların varlığı ile ulusal sistemden hizmet borçlanması yoluyla yararlanabilecekleri de unutulmamalıdır.

Yurt dışındaki Türk vatandaşları, ulusal sosyal güvenlik sisteminden hizmet birleştirme ya da hizmet borçlanması yoluyla (gerekli koşulların sağlanmasıyla) yararlanabilmektedirler. Bu konuda yol gösterici olan mevzuat hükümlerinin temelini 3201 sayılı Kanun⁷⁶ ile ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin oluşturduğu ifade edilebilir. Ancak, yine bu uygulamada da vatandaşlık ibaresi yer aldığı için Türk Diasporasının tamamının yararlanması mümkün değildir. Ancak bu durumun tek istisnası olarak ele alınması gereken husus, borçlanma hakkı tanınan kişiler noktasında ortaya çıkmaktadır. Bu hükme göre Türk

⁷⁵ Örneğin; bkz. 5510 s.K., Ek m.4; 3201 s.K. m.6.

⁷⁶ Kanun ikili veya çok taraflı sözleşmelerin varlığını aramaksızın borçlanma imkânı tanımaya açısından önemlidir. Kanunla Türkiye’den emeklilik hakkı kazanılmakta, kısmi aylık ve prim transferleri söz konusu olabilmektedir. Yurt dışı hizmet borçlanması işlemlerinde işçi/bağımsız çalışan olarak geçen süreleri de değerlendirilmektedir.

vatandaşı olanlardan vatandaşlıktan çıkma izni alarak Türk vatandaşlığını kaybedenlerin⁷⁷ on sekiz yaşını tamamladıktan sonra Türk vatandaşı olarak yurt dışında geçen ve belgelendirilen sigortalılık sürelerini, bu sürelerin arasında ya da sonunda işsiz olarak geçen bir yıllık süreyi borçlanma imkânı bulunmaktadır⁷⁸.

Yurt dışındaki Türk vatandaşlarının yararlanabileceği diğer bir uygulama ise isteğe bağlı sigortalılıktır. Yararlanma koşulları görece zordur. İsteğe bağlı sigortalılıktan Türkiye’de yasal olarak ikamet edenlerle Türkiye’de ikamet ederken ikili sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmamış ülkelerde bulunanlar yararlanır. Bu doğrultuda, isteğe bağlı sigortalılıktan yararlanmak için Türkiye’de ikamet koşulunun zorunlu olduğu açıktır. Ancak bu uygulamanın, Türk Diasporası içinde yer alan kişilerin olası Türkiye’ye dönüşleri halinde yararlanabilecekleri bir uygulama olduğu belirtilmelidir. Ayrıca, 3201 sayılı Kanuna göre Kanun kapsamında belirtilen kişilerle yurt dışında çalışırken ya da Türkiye’ye kesin dönüşten sonra ölenlerin Türk vatandaşı olan hak sahipleri ile sosyal güvenlik sözleşme hükümleri nedeniyle kendilerine/hak sahiplerine kısmi aylık bağlananların da borçlanma hakkından yararlanmaları söz konusu olmaktadır. Ancak bu hakkın kullanımında da yine Türk vatandaşlığı konusu uygulandığı için tüm Türk Diasporasının yararlanması mümkün olmaktadır.

Yurt dışındaki Türk vatandaşlarının yararlanabileceği bir diğer uygulama da hizmet birleştirmesidir. Yurt dışında bulunan/yaşayan Türk vatandaşlarının ulusal mevzuattan yararlanmalarına yönelik hükümler genellikle hizmet sürelerinin borçlanılmasına ilişkindir; ancak bu konuda hizmet sürelerinin birleştirilmesine yönelik durum da ayrıca ele alınmalıdır. İkili sosyal güvenlik sözleşmesinin bulunduğu ülkelerde bulunan/yaşayan ve çalışan Türk vatandaşları her sözleşmede bulunmamakla birlikte, ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinden doğan hükümlere göre hizmet birleştirme yapabilirler. İkili sözleşmelerde tanımlanan konuya ilişkin hükümlere göre, bu kişilerin hizmet birleştirilmesi yoluyla ulusal mevzuata tabi olabilecekleri kanısı oluşmaktadır. Ancak, bu noktada dikkat edilmesi gereken konu, hizmet birleştirmesi için bulunulan ülkeden ya da Türkiye’den tek başına yarar sağlanamayacağı, ancak iki ülke hizmetlerinin birleştirilmesiyle yararın elde edilebileceğidir. Bu durumda, yurda dönüş yapan Türk vatandaşlarına, yine ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri ile bağlantılı olarak, bulundukları ülkelerdeki hizmetlerin birleştirilmesine ve elde edilen hakların transferine olanak sağlanmaktadır. Ancak söz konusu uygulamanın da vatandaşlıkla ilişkilendirildiği ve tüm Türk Diasporasını kapsamadığı belirtilmelidir.

⁷⁷ Türk vatandaşlık sisteminde bu kişiler mavi kartlılar olarak ifade edilmektedir.

⁷⁸ Bu hükümle borçlanma talep tarihinde Türk vatandaşı olmayan, izinle Türk vatandaşlığından çıkanlara yurt dışında Türk vatandaşı olarak geçirdikleri süreleri borçlanma hakkı tanınmaktadır. Türk vatandaşlığını kaybedenler, 11.09.2014 tarihinden sonra yapılan başvurularda diğer şartların da yerine getirilmesiyle (yalnızca Türk vatandaşlığında geçen süreleri) borçlanmadan yararlanabilmektedirler.

Türk Diasporasına ilişkin uzun vadeli sigorta kolları açısından genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, Türk sosyal güvenlik mevzuatı bakımından sosyal sigortalardan yararlanma konusunda genel olarak Türk vatandaşlığı ve/veya Türkiye’de ikamet etme koşulunun aranıyor olması nedeniyle bu anlamdaki haklarının oldukça kısıtlı olduğunu belirtmek yerinde olacaktır. Türk vatandaşlığı bulunanlar açısından ise daha geniş bir uygulama alanı bulunduğu ifade edilebilir. Türk Diasporasının genelini kapsayacak uygulamalar ise bulunulan ülkenin konuyla ilgili uluslararası anlaşmalara taraf olması ile söz konusu olabilmektedir.

Kısa Vadeli Sigorta Kolları Bakımından Durum

Kısa vadeli sigorta kolları bakımından Türk Diasporası için daha sınırlı bir uygulama alanının bulunduğunu ifade etmek doğru olacaktır. Kısa vadeli sigorta kollarına ilişkin uygulamalar da genellikle Türk vatandaşlığı üzerinden şekillenmekte; Türk Diasporasının tümünü kapsayacak nitelikte uygulamalar bulunmamaktadır.

Türk vatandaşlarına özgü kısa vadeli sigorta uygulamaları da özellikle ikili sosyal güvenlik sözleşmelerindeki hükümlerin varlığı halinde uygulama alanı bulmaktadır. Ancak kısa vadeli sigortalar çok az sayıdaki ikili sosyal güvenlik sözleşmesinde ele alınmaktadır. Bulunulan ülke mevzuatı kapsamında ise Türk Diasporasının kısa vadeli sigorta kollarından genellikle iş sözleşmesi ile çalışmaları halinde yararlanabildikleri görülmektedir.

Kısa vadeli sigorta uygulamaları bakımından kamu görevlilerinin kapsam dışında tutulması nedeniyle, yurt dışında bulunan kamu görevlisi Türk vatandaşlarının da kapsam dışı olduklarını belirtmek yerinde olacaktır.

Ulusal mevzuat kapsamında da yurt dışında bulunan Türk vatandaşlarının belli koşulların ve durumların varlığı halinde kısa vadeli sigortalardan yararlanabilecekleri belirtilmektedir.

Kısa vadeli sigorta kolları bakımından⁷⁹ Türk Diasporasına ilişkin uygulamalar görüldüğü üzere oldukça sınırlıdır, hatta ulusal mevzuatta olmadığını ifade etmek daha doğru olabilecektir.

Genel Sağlık Sigortası ve İşsizlik Sigortası Bakımından Durum

Yurt dışında bulunanların işsizlik riskinden korunmasına ilişkin hükümler genellikle çok taraflı sözleşmelerde yer almakta ve kişiler korunmaya çalışılmaktadır. Söz konusu uluslararası düzenlemelerle ülkede bulunan farklı ülke vatandaşları, göçmenler veya diğer kişiler koruma altına alınmakta ve belli destekler sağlanmaktadır. Türk Diasporası

⁷⁹ Ayrıca ulusal mevzuat içinde yer almayan aile ödeneklerine ilişkin uygulamalarda ikili sözleşmelerde yer alan hükümler uyarınca uygulanmaktadır.

bakımından da söz konusu uluslararası düzenlemelerin varlığı bulunulan ülkede geçerlidir. Türk vatandaşlığı devam edenler ise yine ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinde yer alan hükümlere dâhil olmaktadır. Ulusal mevzuat bakımından da işsizlik sigortası uygulaması içinde yurt dışında bulunanlara özgü bir hüküm bulunmamakta, yurt dışında çalışanlar hakkında 4447 sayılı Kanun hükümlerinin genel anlamda uygulanmayacağı ifade edilmektedir.

Genel sağlık sigortası bakımından da ulusal mevzuat içerisinde Türk Diasporasına özgü bir hüküm yer almamaktadır. Yurt dışındaki Türk vatandaşlarının ise yurt dışında bulundukları süre içerisinde genel sağlık sigortasından yararlanmaları genel olarak kısa süreli ve geçici olarak yurt dışında bulunmaları ile ilişkilendirilmektedir. Uzun süreli ve sürekli bulunma/yaşama hallerinde genel sağlık sigortası bakımından sınırlı bir uygulama alanı söz konusudur. Bu konuda da yine ikili sosyal güvenlik sözleşmelerindeki sağlık sistemine ilişkin hükümler geçerlidir. Bunun dışında daha öncede bahsedildiği üzere, yurt dışında sürekli ikamet edenler de sınırlı koşullar altında geçici olarak Türkiye’de bulundukları süre zarfında sağlık hizmetlerinden yararlanabilmektedirler. Ancak bu noktada da, mevcut hükümlerin ikili sosyal güvenlik sözleşmeleriyle bağlantılı olmasının, sözleşme bulunmayan ülkelerdeki Türk vatandaşları açısından kısıtlayıcı olduğunu göz ardı etmemek yerinde olacaktır.

Mevcut Duruma ve Sorunlara İlişkin Genel Öneriler

Konuya ilişkin mevzuat hükümlerinin dağınıklığı, ilgili hükümlerin birden çok kaynaktan bulunması, sosyal güvenliğin sürekli değişen yapısı, yurt dışındaki Türk sayısının da giderek artması ile birlikte uygulanacak sosyal güvenlik hakları ve tabi olunacak hukukun belirlenmesi de zorlaşmaktadır. Bu kişilerin ülkelerdeki bulunma nedenlerinin ve sürelerinin farklı olması uygulama ve hak kazanma koşullarının belirlenmesini gerektirmektedir. Bu ve benzeri sebeplerle özellikle yurt dışındaki Türk vatandaşlarına ilişkin uygulamaların ve mevzuat hükümlerinin bir arada toplanması önem arz etmektedir. Konuya ilişkin ulusal mevzuat açısından bir eksiklik bulunmamasına rağmen, ilgili hukuki düzenlemelerinin farklı kaynaklarda yer alması (5510 sayılı Kanun, 3201 sayılı Kanun, ilgili yönetmelikler, tebliğler, genelgeler vb.) hem erişilebilirliği hem de mevcut hak ve yararların uygulanabilirliğini güçleştirmektedir.

Konu Türk Diasporasının tamamı açısından değerlendirildiğinde ise daha da zorlaşmaktadır. Türk Diasporasının tamamının yararlanabileceği ve kapsamına alınabileceği ulusal mevzuat hükümlerinin bulunmaması, mevcut uygulamalarının genellikle vatandaşlıkla ilişkilendirilmesi önemli bir sorun alanı olarak ifade edilebilir. Ancak konunun değerlendirilmesi gereken diğer bir boyutu da göz ardı edilmemelidir. Türk Diasporasının tamamının ulusal sosyal güvenlik mevzuatı içerisine dâhil edilmesinin mevcut sisteme ağır bir yük getireceği ve farklı sorunlara yol açabileceği de dikkate alınmalıdır.

Yurt dışındaki Türk vatandaşlarının sosyal güvenlik haklarına erişimi konusundaki bir eksikliğin de söz konusu hakların tanıtımı ve kişilerin bilgilendirilmesi konusunda ortaya çıktığı ifade edilebilir. İlgili kurum ve kuruluşlar ile bilgilendirici materyallerin daha çok kişinin erişebileceği hale getirilmesinin kişiler açısından hem hakların bilinirliğini hem de talep edilebilirliğini artıracaktır.

Yurt dışındaki Türk vatandaşlarının sosyal güvenlik haklarının hem ulusal mevzuat hükümleri ile hem de taraf olunan uluslararası belgelerle, Türk Diasporasının tamamının ise özellikle uluslararası belgelerle sosyal güvenlik haklarının korunmaya çalışıldığı açıkça görülmektedir. Ancak Türk vatandaşlarının sosyal güvenlik anlamında yaşadıkları sorunların genellikle bilgi eksikliğinden ve doğru bilgiye erişememekten kaynaklandığını ifade etmek yerinde olacaktır. Bu doğrultuda öncelikle bilgilendirme ve bilinçlendirmeye ilişkin çalışmaların yapılmasına gerek duyulmaktadır. Hakların kullanımı ve başvurusu konusunda yaşanan en ciddi engellerden biri yeterince bilgi sahibi olamamaktan kaynaklanmaktadır. Bunun önlenmesi adına yayınlanan duyurular, kamu spotları, ilanlar, Bakanlık ve diğer ilgili kurumlarca oluşturulan eğitim ve bilinçlendirme faaliyetleri benzeri uygulamalar faydalı olabilecektir.

Türk sosyal güvenlik sisteminde özellikle yurt dışında bulunan vatandaşlara özgü yapılacak düzenlemelerde ve iyileştirmelerde farklı ülke uygulamalarının da ele alınması yararlı olabilecektir. Bu konuda iyi ülke uygulama örnekleri olarak gösterilebilecek Fransa, Almanya, Polonya gibi ülkelerdeki örneklerin yol gösterici olabileceğini belirtmek yerinde olacaktır.

Aynı zamanda dağınık haldeki mevzuatın iyileştirilmesi ve düzenlenmesi de yapılacak çalışmalar arasında yer almalıdır. Bu anlamda özellikle yurt dışındaki Türk vatandaşlarına ilişkin mevzuat hükümlerinin tek bir çatı altında toplanmasının yerinde olacağını belirtmek gerekir. Yapılacak iyileştirme ve düzenlemelerle anayasal bir hak olarak da ifade edilen yurt dışındaki vatandaşların, sosyal güvenlik haklarının daha geniş bir uygulama alanı bulacağı açıktır.

Genel Bir Değerlendirme

Türk Diasporası kavramı oldukça geniş bir yaklaşımla, hem Türk vatandaşlarını hem de Türk vatandaşlığını kaybedenleri/vatandaşlıktan çıkanları hem de Türk kökenlileri kapsamaktadır. Bu geniş kapsamı sebebiyle de dünya üzerindeki Türk Diasporasına ilişkin sayının tam olarak bilinmesi mümkün olmaktadır.

Türk Diasporasının sosyal güvenliğine ilişkin uygulamalar bakımından ulusal mevzuat içerisinden doğrudan yer alan açık bir hüküm bulunmamaktadır. Mevcut uygulamalar yine doğrudan bir şekilde ifade edilmese de Türk vatandaşlarını kapsamakta, hatta bazı uygulamalarda Türkiye’de ikamet şartı aramaktadır.

Türk Diasporasının sosyal güvenlik uygulamalarından yararlanmaları bulundukları ülkenin ulusal mevzuatı kapsamında veya bulunulan ülkenin taraf olduğu uluslararası belgelerin kapsamında yer almaları ile mümkün olmaktadır. Türk Diasporasında bulunanlar genel anlamda bulundukları ülke mevzuatına tabi olmaktadır. Çünkü sosyal güvenlik açısından kapsama dâhil olunması çalışmanın gerçekleştirildiği ülkenin sorumluluğundadır. Ancak çalışma dışındaki durumlarda da uluslararası belgeler devreye girmektedir.

Yurt dışında yaşayan/bulunan Türk vatandaşları da genellikle bulundukları ülke sosyal güvenlik mevzuatına dâhil olmakta, bazı durumlarda da Türk sosyal güvenlik sistemine de dâhil olmaktadır. Ancak yurt dışında herhangi bir sebeple bulunan Türk vatandaşlarına ilişkin düzenlemelerin uluslararası belgeler dışında özellikle ikili sosyal güvenlik sözleşmeleriyle de korunduğunu belirtmek gerekir.

Gerek doğrudan yurt dışında bulunan Türk vatandaşlarına gerekse de Türk Diasporasının tamamına ilişkin mevcut düzenlemelerin uygulanmasında birtakım sorunlarla karşılaşıldığı görülmektedir. Söz konusu sorunlar yürürlükteki hükümlerden yararlanılması, uygulamalara erişilmesi, bilinçlendirme ve farkındalık düzeyinin eksikliği gibi noktalarda ortaya çıkmaktadır. Bu noktada, özellikle bilinçlendirme ve farkındalık düzeyinin artırılmasına yönelik yapılacak çalışmalar ve faaliyetler oldukça büyük önem arz etmektedir. Hem kamu kurum ve kuruluşları nezdinde hem de akademik alanda yapılacak çalışmalar ve etkinlikler hakların doğru kullanılması ve erişimi konusunda yol gösterici olabilecektir.

Extended Abstract

Social security is extremely important in terms of securing people's lives and futures against certain risks. But, some special conditions arise at the point of benefiting from social security rights, making it difficult for individuals to fulfill their requests to be included in the system and to benefit from the practices. One of these conditions is residing or being outside the country of citizenship for any reason. Individuals reside outside their country citizenship for various reasons. Although Turkish citizens have lived abroad for a long time, it intensified especially in the 1960s when they went to Germany for work purposes, and progressed to different regions and countries in the following periods.

The concept of diaspora refers to the continuation of people's lives different countries other than their own countries. Accordingly, the Turkish Diaspora refers to Turkish citizenship and Turkish descendants/minorities living in different countries. The concept of the Turkish Diaspora is quite broad and includes both Turkish citizens, those who have lost their citizenship, expatriation and those of Turkish origin. Due to this broad scope, it is not possible to know the exact number of the Turkish diaspora in the world. Practices regarding the social security of Turkish citizens abroad, and thus the Turkish Diaspora, are determined according to their inclusion in the national social security legislation. The

rights of Turkish citizens may change depending on whether they are included in the social security legislation of their country of residence or are subject to Turkish social security legislation. Therefore, their rights arising from Turkish social security system remain limited or differ according to the situation. However, as well as the practices within the national legislation, these limited regulations specific to Turkish citizens abroad are also decisive. The Turkish national social security system, even in the absence of an explicit provision, is shaped around the concept of Turkish citizenship in general terms, within those who are actually working in Turkey or who are directly or indirectly subject to Turkish legislation. At this point, it should be noted again that there are no direct regulations for the Turkish Diaspora, in short, all Turkish citizens abroad and those of Turkish origin, in the national legislation. Therefore, it is not possible to talk about the existence of social security regulations that will cover the entire Turkish Diaspora. Also, if it is not explicitly stated, current practices include Turkish citizens, and in some cases even require residence in Turkey.

The Turkish Diaspora can benefit from social security practices within the scope of the national legislation of the country where they are located or within international documents to which the country is a party. Those in the Turkish Diaspora are generally subject to the legislation of the country where they are located. Because being covered in terms of social security is the responsibility of the country where the work out is carried out. However, in some cases, the existence of intentional documents/conventions also comes into play in cases other than work. Turkish citizens living or located abroad are generally included in the social security legislation of the country where they are located, and in some cases they are also included in the Turkish social security system. However, it should be noted that regulations regarding Turkish citizens who are abroad for any reason are protected by bilateral social security agreements in addition to international instruments. Some problems are encountered in the implementation of the existing regulations regarding both Turkish citizens directly abroad and the entire Turkish Diaspora. These problems arise in terms of utilizing the provisions in force, accessing the practices, raising awareness and raising the level of awareness.

In this study, after providing brief information about the Turkish social security system, national and international regulations specific/relevant to Turkish citizens outside Turkey will be discussed. Then, suggestions are made regarding the problems arising from the relevant legislation. The study aims to create a text that includes the social security legislation specific to Turkish citizens abroad and the problems, as well as solution proposals related to the implementation. For this purpose, a situation assessment is made by addressing the issue in line with the scope of the study. It should not be ignored that the variable structure of the social security legislation will require continuous updating of the evaluations to make on the subject.

The lack of national legislative provisions that the entire Turkish Diaspora can benefit from and be included in, and the fact that current practices are generally associated with citizenship can be expressed as an important problem area. However, there is another dimension of the issue that needs to be evaluated should not be ignored. It should also be taken into consideration that the inclusion of the entire Turkish Diaspora in the national social security legislation will place a heavy burden on the current system and may lead to different problems. A deficiency in Turkish citizens abroad access to social security rights also arises in the promotion of these rights and informing people. For this reason, it would be appropriate to state that the problems Turkish citizens experience in terms of social security generally arise from lack of information and awareness raising. In addition, it may be useful to consider the practices of different countries in the regulations and improvements to be made in the Turkish social security system, especially for citizens living abroad. At the same time, improving and editing the scattered legislation should be among the studies to be carried out. In this sense, it would be appropriate to gather the legislative provisions regarding Turkish citizens abroad under a single roof.

Orcid

Seher Demirkaya  <https://orcid.org/0000-0002-7512-0774>

Destek ve Teşekkür Beyanı: Çalışma herhangi bir destek almamıştır. Teşekkür edilecek herhangi bir kurum veya kişi bulunmamaktadır.

Çıkar Çatışması Beyanı: Çalışma esnasında herhangi bir kurum veya kişi ile çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Kaynakça

- Arıcı, K. (1997). *Avrupa Birliği ve Sosyal Güvenlik Hukuku*. Kamu-İş Yayınları.
- Alpar, B. (2000). ILO Sosyal Güvenlik Nihai Raporu ve Gerçekleşen Değişiklikler. *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 5(4), s. 1-16.
- Alper, Y. (2011). Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 1(1), s. 7-47.
- Alper, Y. (2015). *Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sosyal Sigortalar Hukuku*. (7. baskı). Dora Kitabevi.
- Alper, Y. (2017). Sosyal Güvenlik Reformu (2008-2016): Kapsamla İlgili Gelişmeler. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (68), s. 1-23.
- Cohen, R. (2008). *Global Diasporas: An Introduction*. (2.edition). Routledge Taylor & Francis Group.
- Çavuş, Ö. H. (2015). Yargı Kararları ve Sosyal Güvenlik Uygulamaları Kapsamında Son Değişikliklerle Birlikte Yurt Dışı Hizmet Borçlanması. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 4(47), s. 35-75.
- Çelebi, D. (2017). *Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda Yurt Dışı Hizmet Borçlanması*. Adalet Yayınevi.
- Çolak, M. ve Özdemir, E. (2006). *Yurt Dışındaki Türk Vatandaşlarının Emeklilik Yolları ve Sosyal Güvenliği*. Yaklaşım Yayıncılık.
- Demirkaya, S. (2020). *Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Sosyal Güvenlik Hakları*. Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınları.
- Demirkaya, S. (2022). Avrupa Birliği Ülkelerinde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı Kapsamında Sosyal Güvenlik Uygulamalarının Değerlendirilmesi. İ. Yıldız, İ. ve S. Batal (Eds.), *Sosyal ve Beşeri Bilimlerde Uluslararası Araştırmalar-I* (s. 407-426). Serüven Yayınevi.
- Dışişleri Bakanlığı (t.y.). 26.12.2023 tarihinde https://www.mfa.gov.tr/yurtdisinda-yasayan-turkler_.tr.mfa adresinden alındı.
- Düzenli, F. (2022). Diasporalar ve Değişen Kalkınma Politikaları: Türk Diasporası Örneği. *Middle East Journal of Refugee Studies*, 7(1), s. 27-49.
- Ekdemir, H. Ş. (2009). *Avrupa Birliği-Türkiye-Uluslararası Sosyal Güvenlik Uyum ve Eşgüdüm Normları*. HAK-İŞ Yayınları.
- Erdem, B. B. (2014). *Türk Vatandaşlık Hukuku*. Beta Yayınları.
- Ergin, H. (2008). *Türkiye'nin İmzaladığı İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri*. Legal Yayıncılık.
- Güzel, A. (2005). Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 4(7), s. 61-76.
- Güzel, A., Okur, A. R. & Caniklioğlu, N. (2020). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. (18. baskı). Beta Yayınları.
- Güzel Polat, E. (2010). *Anayasal Vatandaşlık*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi.
- Hasbi, H., Tuna, G., Aydın, F., Güder, Z., Gencal, B., Erol, M. T., Özsunar, F., Taze, H. O., Kocadaş, Ü., Türkoğlu, F., Altıntaş, C., Kavlak, Ş., Yücedal, A., Erdoğan, E.S., Kocatepe, Z., Çapar, H. A., Gürbüz, B., Yarıcı, C., Döne, Ç., İmamoğlu, G. S., Badem, M., Andiç, S. & Gültekin, S. (2013). *Uluslararası Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri (II-Avrupa Birliği Üyesi Olmayan Ülkeler)*. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Yayınları. Altınyaprak Matbaacılık.
- Hekimler, A. (2015). Sosyal Politika Boyutuyla Türkiye-Almanya Sosyal Güvenlik Sözleşmesinin Sosyal Haklar Üzerine Etkisi. *Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi*, 47, s. 137-154.
- Hopyar, Z., Topal, F. & Tauscher, S. (2022). Diaspora Kavramı ve Türkiye'nin Diaspora Politikasına Yönelik Üniversite Öğrencilerinin Algısı. *Journal of Political Administrative and Local Studies (JPAL)*, 5(1), s. 46-65.
- ILO (2009). *Social Security for All (Investing in Social Justice and Economic Development)*. Paper 7.

- Işık Erol, S. (2017). *Osmanlı Devletinde Çalışma Hayatı ve Sosyal Güvenlik Açısından Ahilik Teşkilatı*. Ekin Basım Yayın.
- Kala, E. S. (2018). *Osmanlı Sosyal Güvenlik Hukuku (1865-1923) (Sosyal Güvenlik Mevzuatı ve Sosyal Sigortaların Kuruluşu)*. Hiperlink Yayınları.
- Koray, M. (2018). *Sosyal Politika*. (5. baskı). İmge Kitabevi.
- Köse, M. (2021). Boundaries of the Turkish Diaspora. *Turkish Journal of Diaspora Studies*, 1(1), s. 64-79. doi:10.52241/TJDS.2021.0005.
- Limoncuoğlu, S. A. (2017). İkili Sosyal Güvenlik Anlaşmalarının Kapsamı. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Dr. Şeref Ertiş'a Armağan*, 19(Özel Sayı), s. 2165-2191.
- Makal, A. (1997). *Osmanlı İmparatorluğunda Çalışma İlişkileri (1850-1920)*. İmge Kitabevi Yayınları.
- Makal, A. (1999). *Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946*. İmge Kitabevi Yayınları.
- Nomer, E. (2015). *Türk Vatandaşlık Hukuku*. (21.Baskı). Filiz Kitabevi.
- Özbek, N. (2006). *Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar*. Tarih Vakfı Yayınları.
- Özer, S. (2016). Vatandaşlık, Vatandaşlıktan Çıkma, Çifte Vatandaşlık, Mavi Kart. Almanya'da Yaşayan Türk Vatandaşlarının Karşılaştığı Temel Hukuki Sorunlar Projesi e-Kitap (s.8-51). *Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi*, 140.
- Özkan, I. & Tütüncübaşı, U. (2008). Türk ve Alman Hukukunda Çifte Vatandaşlığa İlişkin Gelişmeler. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 57(3), s.599-634.
- SGK. (2013). *Yurtdışındaki Türk Vatandaşlarının Sosyal Güvenlik Hakları ve Yurtdışı Borçlanma. Sosyal Güvenlik Kurumu Yayınları*, (Yayın No: 68). Sosyal Güvenlik Bilgi Serisi 2013/1.
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (t.y.). 27.12.2023 tarihinde <https://www.sgk.gov.tr/Content/Post/8d2c0ec8-1558-48ef-8075-3ed3e860208b/Sosyal-Guvenlik-Sozlesmeleri-2023-08-29-08-56-47> adresinden alındı.
- Sözer, A. N. (2018). *Türk Genel Sağlık Sigortası* (2. baskı). Beta Yayınları.
- Sümer, H. H. (2020). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. Seçkin Yayıncılık.
- Tuncay, A. C. & Alper, Y. (1997). *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma (Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri)*. TÜSİAD Yayınları. Yayın No: TÜSİAD-T/97-10/217.
- Tuncay, A. C. & Ekmekçi, Ö. (2019). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*. (20. baskı). Beta Yayınları.
- Tütüncübaşı, U. (2013). Türk Vatandaşlığından Çıkma ve 6304 sayılı Kanun kapsamında Türk Vatandaşlığından Çıkanların Hakları (Yeni "Mavi Kart" Uygulaması). *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(2), 153-194.
- Ulutaş, E. (2014). Türkiye'de Vatandaşlık ve Anayasal Süreç. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 9(1), s.73-102.
- Ünlütürk Ulutaş, Ç. & Kumaş, H. (2017). Uluslararası Emek Göçü: Göç Kavramı, Türleri, Nedenleri ve Sonuçları. P. A. Kaya & C. Güler (Eds.), *Uluslararası Sosyal Politika: Teorisi, Normlar Kuramları, Sorunlar ve Güncel Gelişmeler* (s. 449-480). Umuttepe Yayınları.
- Yağmurlu, B. (2021). *Türk Diasporası ve Ulusal Güvenlik*. H. Bayraktar (ed.). İKSAD Publications.