

YURTDIŞINDAKİ HİZMETLERİN SOSYAL GÜVENLİK AÇISINDAN BİRLEŞTİRİLMESİ VE SORUNLARI

AraŐ. Gör. Dr. Berrak KURTULUŐ
AraŐ.Gör. Halil İbrahim SARIOĐLU*

A- HİZMET BİRLEŞTİRİLMESİ

YurtdiŐında iŐi gőcünün baŐlamasından kısa bir süre sonra, bunların sosyal güvenlik problemleri de ortaya çıkmaya baŐlamıŐtır. İŞçilerin çalıştıkları ölkelerde veya dönüş yaptıklarında Türkiye'de uzun vadeli sigorta dallarından yararlanmaları için beklenilmesi zorunlu asgarî sürelerin hesabında tüm çalışma sürelerinin göz önünde tutulması, prim ödeyerek bir ölkede kazanılmıŐ hakların diğerinde de korunması amacıyla çalışmalar yapılmış, Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesinde kabul edilen prensiplerin uygulanmasına çalışılmıştır. Bunu gerçekleŐtirmek üzere Türkiye ile Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda, İngiltere, İsviçre, İsviçre, Libya ve Norveç arasında ikili sosyal güvenlik anlaşmaları imzalanarak taraflararasında karşılıklı olarak sigortalılık sürelerinin birleştirilmesi kabul edilmiŐtir.

Bu konuyu düzenlemek üzere 30.5.1978 t. ve 2147 s.lı K. çıkarılmıŐ⁽¹⁾ Kanununun yeterli olmaması ve Şikayetlere yol açması üzerine 8.5.1985 t. ve 3201 s.lı Yurt dıŐında Bulunan Türk Vatandaşlarının Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından De-

(1) RG. 7.6.1978 t. ve 16309 s. ilgili yönetmelik ve tebliğ 25.7.1978 t. ve 16357. s.

(*) I.Ü. İktisat Fak. AraŐtırma Görevlileri

ğerlendirilmesi Hakkında Kanunla (RG. 22.5.1985 T. VE 18761 S.) konu yeniden ele alınmıştır. Kanunun uygulamasını göstermek üzere 15.5.1985 tarih ve 18896 s.lı RG de bir Yönetmelik yayınlanmıştır.

B- HİZMET BİRLEŞTİRİLMESİNDEN YARARLANMA ŞARTLARI

1- Yararlanabilecekler

Yurtdışında çalışmış ve çalışan;

a) Bağımlı veya kendi hesabına çalışanlar

b) Bir işte çalışmayan ev kadınları

c) Yukarıda belirtilen vatandaşlardan yurtdışında veya dönüş yaptıktan sonra ölenlerin hak sahipleri Türkiye'de ve yurtdışında geçen hizmetlerin birleştirilmesini isteyebilirler. (3201 s. K.m.l.; Uyg. Yön. m1/1) Kanun yurtdışındaki çalışmanın hangi statü altında yapılmış olmasına bakmaksızın genel bir ifade ile "çalışanlar" deyimini kullanmıştır.

2- 18 Yaşını Doldurmuş Olmak

Hizmet birleştirilmesinden yararlanabilmek için 18 yaşını doldurmuş olmak gerekir. 18 yaşından önceki hizmetlerin birleştirilmesi, bu sürelerin borçlanılması talebinde bulunulamaz.

3- Talep:

a) Şekil:

Birleştirme talebi yazılı olarak ilgili kuruma yapılmalıdır.

b) Süre:

Yurtdışında çalışanlar ve ev kadınları, yurda dönüş tarihinden itibaren; ölenlerin hak sahipleri ise ölüm tarihinden itibaren 2 yıl içinde başvurmalıdırlar⁽¹⁾. Bue süre 2147 Sayılı Kanunla yürürlük tarihinden itibaren 1 yıl olarak öngörülmüştür. Ancak kanunun iyi duyurulması için yeterli olmadığı anlaşıldığından bu süre, kanunun Bakanlar Kurulu'na verdiği yetkiye dayanılarak 1 yıl daha uzatılmıştır.

Bu sürenin yeterli olmadığı ve uygulamada problemlere yol açtığı görülmektedir⁽²⁾. Öncelikle kesin dönüş yapanlar hizmet birleştirmesinden ve bunun belli bir süreye tabi olduğundan haberdar değillerdir. İki yıllık sürenin hak düşürücü bir süre olduğu dikkate alınırsa sonucun çok ağır olduğu ortaya çıkacaktır.

Yine hizmet birleştirilmesine esas teşkil edecek belgelerin tedariki uzun zaman almakta, bazı hallerde iki yıllık süre yeterli olmamaktadır.

(1) Bu süre 2147 s.lı K.da kesin dönüş yapmış olanlar için 1 yıl, Kanunun yürürlük tarihinden sonra dönüş yapanlar için 6 aydır (m.3/1,2)

(2) DPT, Çalışma Hayatının Düzenlenmesi V. Beş Yıllık Kalkınma Planı özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: 1940, Ankara 1983, s. 181.

Diğer yandan kesin dönüş yapmış bir işçinin iki yıl içerisinde birleştirme talebinde bulunmaya zorlanması, seçilecek sosyal güvenlik kurumunun sağlıklı olarak belirlenmesinde sorunlar yaratmaktadır. Türkiye şartlarında iş bulma veya iş kurmanın uzun zaman alması yanında işçinin Türkiye'de yeniden çalışma kararı vermesi de kolay olmamaktadır. Gerçekten de hem uzun yılların yorgunluğunu üzerinden atma arzusu hem de kısa zamanda tekrar çalışmaya başlamanın sosyal bir baskıyla karşılaşması bu süreyi uzatmaktadır.

Ölenlerin hak sahiplerinin de bu süre ile bağlı olması bazen bu hakkın kullanılmaz hale gelmesine sebep olabilmektedir. Zira ülkemizde mirasçıların bulunması ve mirasçı belgesinin alınması mahkemelerin ağır işleyişi yüzünden uzamaktadır.

c) Başvurulacak Makam

aa) Yurda dönüşte bir işte çalışmakta olanlar çalıştıkları iş nedeniyle bağlı oldukları sosyal güvenlik kuruluşuna,

bb) Kesin dönüşten sonra değişik sosyal güvenlik kurumlarına tabi olarak çalışanlar, talep tarihinde çalışmıyorlarsa son defa tabi oldukları kuruma,

cc) Kesin dönüş yaptıktan sonra hiç çalışmamışlarsa Sosyal Sigortalar Kurumuna,

dd) Yurtdışında ev kadını olarak geçirilen sürelerin birleştirilmesi için Bağ-Kur veya Emekli Sandığına başvuracaklardır.

Yurtdışında ev kadını olarak bulunanlar, 3284 s.lı K. geçici m.13'e göre; 3201 s.lı K.un yürürlük tarihinde ve bundan sonra Emekli Sandığı iştirakçisi olanlar çalışmalarını yalnızca bu kuruma başvurarak borçlanabileceklerdir⁽¹⁾.

ee) Yurtdışında çalışmakta iken 2147 s.lı Kanuna göre borçlanma talebinde bulunanlardan borcun tamamını ödemiş veya taksitleri ödemekte olanlar, ilk borçlanma talebinde buldukları Kuruma başvurmalıdırlar.

Yanlış makama başvuru halinde Yön. 5/son uygulanır.

Kesin dönüş yapmış olanların kanunda öngörülen kurumlara başvurmak zorunda bırakılmaları haksız sonuçlar doğurabilmektedir. Örneğin yurt dışına çıkmadan önce uzun yıllar SSK'na tabi olarak çalışan ve daha sonra gittiği ülkeden kesin dönüş yapan bir işçi, bağımsız bir iş kurduğu takdirde Bağ-Kur'a tabi olacak ve daha iyi imkanlara sahip olan SSK ile ilişkilendirilmeyecektir. Bu olumsuzluklar en fazla en son tabi olunan kurum ayırımı tartışmasına yol açmaktadır.

4- Hizmetlerin Belgelendirilmesi

Borçlanma suretiyle hizmet birleştirilmesinden yararlanmak isteyenler çalıştıkları süreleri Yönetmelikte öngörülen (m.8,9) biçimde belgelendirmek zorundadırlar. Buna göre talep sahiplerinin,

(1) ÇSG Bakanlığı Yurtdışında Çalışan ve Yurda Dönen Vatandaşlarımıza Sunulan Hizmetler Rehberi, Bölüm II, Sosyal Güvenlik Mevzuatı ve Uygulanması, Ankara Aralık 1987, s. 41.

a) Çalıştığı ülkede bağlı bulunduğu sigorta kuruluşundan alacağı sigorta kartı örneği veya hizmet cetveli,

b) Çalıştığı ülkede işyerinin bağlı olduğu belediye, vergi dairesi iş bulma kurumu ve diğer resmi kurumlarca tasdikli hizmet belgesi (işyeri resmi kuruluş ise tasdik aranmaz),

c) Buldukları ülkedeki Türk Konsoloslukları veya Çalışma ve Sosyal Güvenlik Ateşeliklerden alacakları gerekçeli hizmet belgesi,

d) Bonservisleri ile birlikte pasaportlarındaki çalışma izinlerinin tasdikli tercümesi,

e) Kendi nam ve hesabına çalışanlar için işkolunun bağlı bulunduğu meslek kuruluşu veya derneğinden alacak hizmetlerin süresini belirten hizmet cetvelleri,

f) Ev kadını olarak yurtdışında bulunanların pasaport kayıtları ile hizmetlerini belgelendirmeleri mümkündür.

5- Aynı süre için Prim, Kesenek, karşılık ödenmemiş olması.

3201 sayılı Kanun ve uygulama yönetmeliği belgelendirilen sürelerin borçlanma yoluyla değerlendirilebilmesine imkan vermektedir.

Oysa yurtdışında bulunan vatandaşlarımızın bir kısmı bu ülkelerde çalışma izni almaksızın çalışmakta ve bu yüzden herhangi bir sosyal güvenlik hakkından yararlanamamaktadırlar. Bu yüzden hizmetlerin belgelendirilmesinde, çalışılan bu süre gözönüne alınmamaktadır. Özellikle işçi sevkinin durdurulduğu yıllarda turistik olarak yurtdışına çıkıp çalışan işçilerin çokluğu düşünüldüğünde sorunun büyüklüğü ortaya çıkar. Buna karşılık yurtdışında ev kadını olarak bulunanların bu süreyi borçlanabilmeleri mümkün olup, pasaport kaydı yeterli görülmektedir. Çalışmadığı kanun koyucu tarafından kabul edilenlerin bile bu imkandan yararlandırılmalarına karşılık çalıştığını belgeleyemeyenlerin yoksun bırakılması kanunun amacına ters düşmektedir.

Bunun yanında bazı ülkelerde çalışanların belge temininde güçlük çektikleri de şikayet konusu olmaktadır⁽¹⁾.

C- HİZMETLERİN TESBİTİ VE BÖRCÜN ÖDENMESİ

1- Borçlanılabilecek Süre

Talep sahipleri, yurtdışında geçen ve belgelendirilen çalışma sürelerini, bunlar arasında veya sonundaki bir yıla kadar olan işsizlik sürelerini, ev kadınları yurtdışında buldukları süreyi tamamen veya kısmen borçlanabilirler.

2147 s.lı Kanuna göre kısmi borçlanma mümkün değildi (m.3/1). Uygulamada şikayetlere yolaçan bu hüküm değiştirilerek dönüş yapanların emeklilik hakkı kazanabil-

(1) DPT Yurt Dışı İşçi Sorunları Altı Komisyon Raporu, Çalışma Hayatının Düzenlenmesi Özel İhtisas Komisyonu, Ankara, Mart 1983, s. 78.

mek için ihtiyaç duydukları daha az bir süreyi borçlanma imkanı sağlamıştır (3201 s.lı K.m.3/I; Yön.m.11/II).

Ancak 18 yaşından önceki süreler borçlanılamaz (Yön. 1/II).

2- Süre Tesbiti ve Sigortalılığın Başlangıcı

Yurtdışında çalışılan sürelerin tesbitinde talepte bulunanların kurumlara verdikleri ispatlayıcı belgelerdeki kayıtlara bakılır. Ev kadınlarının süreleri ise pasaportlarındaki yurtdışına ilk çıkış tarihi ile yurda son giriş tarihi veya ibraz edecekleri belgelerdeki kayıtlar esas alınarak gün sayıları hesaplanır.

Türkiye'de bir sosyal güvenlik kurumuna tabi hizmeti bulunmayanların sigortalılık süresinin başlangıç tarihi, borçların tamamen ödendiği tarihten geriye doğru borçlanma süresi kadar gün sayılarak belirlenir. Bu durumdakilerin hak sahipleri tarafından borçlanılıyorsa sigortalılığın başlangıç tarihi⁽²⁾ ölümden itibaren borçlanılan gün sayısı kadar geriye gidilerek bulunur⁽³⁾.

Türkiye'de bir sosyal güvenlik kuruluşuna tabi hizmeti olanlar sonraki yurtdışı çalışmalarını borçlandığında, borçlanılan süre mevcut gün sayısına eklenir; başlangıç tarihi Türkiye'de ilk defa işe girdiği tarihtir.

Önce yurtdışında çalışmaya başlayıp kesin dönüş yaptıktan sonra bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olarak çalışanların sigortalılıklarının başlangıç tarihi ise, çalışmaya başladığı tarihten borçlanılan gün sayısı kadar geriye gidilerek belirlenir (3201 s.lı K.m.5/II).

Türkiye'de bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olarak hiç çalışmamış olup hizmet borçlanmasında bulunanların ödedikleri primlerin gün sayısı, Sosyal Sigortalar Kanunu m. 85'deki isteğe bağlı sigortalılık için ödenmesi gereken miktara ulaşıyorsa, talep halinde, bu sigortadan yararlanılabilmektedir.

Borçlanmalarda 1 yıl 360 gün, 1 ay 30 gün olarak hesaplanır.

3- Borcun Hesabı ve Ödenmesi

Sosyal güvenlik kuruluşlarınınca değerlendirilen süreler için tahakkuk ettirilecek prim, kesenek ve karşılık borçları, döviz olarak hesaplanır. Her bir gün için 1 ABD doları ödenmesi gerekir. Dövizin cinsi ve miktarını değiştirmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir; dolardan başka bir dövizle ödeme yapılacaksa ödeme tarihindeki çapraz kur dikkate alınır. Ödeme devam ederken döviz miktarında değişiklik olursa yeni miktar ve döviz, kalan borçlar için de uygulanır.

(2) Sigortalılığın başlangıç tarihi, emekli aylığına hak kazanmak için gereken asgari yaş ve prim ödeme gün sayısı ile ilgili sınıflama açısından önem kazanmaktadır.

(3) Ölüm halinde sigortalılık süresinin başlangıcı ile ilgili olarak Yönetmeliğin ilk halinde herhangi bir açıklık yoktu. 1.4.1986 tarihli değişiklikle 7. maddenin d bendine ölüm halinde borçlanma süresi kadar geriye gidileceği hükmi konmuştur.

Türk işçilerinin yoğunlukta bulunduğu ülkelerin hiç birinde ABD Doları kullanılmamasına rağmen Bakanlar Kurulu'nun kendisine tanınan dövizin cinsini değiştirme yetkisini kullanmaması isabetli olmamıştır.

Emekli Sandığına yapılacak borçlanmalarda miktar şöylece hesaplanmaktadır. İlgilinin yurtdışında geçirdiği süre 1 yıl 1 kademe 3 yıl 1 derece hesabıyla değerlendirilir ve Türkiye'den ayrılmadan önceki derece ve kademesine eklenir. Bunun karşılığı olan gösterge rakamı başvuru tarihindeki katsayı ile çarpılır ve aynı tarihteki emekli sandığı keseneği oranı üzerinden borcu çıkarılarak dolara çevrilir. Ancak bulunacak derece ve kademeler 657 sayılı Kanuna göre yükselebilecekleri derece ve kademeleri geçemez (Yön. m. 6).

Yine Emekli Sandığına tabi hizmetleri, emeklilik keseneğini almak, toptan ödeme yapılmak veya alacakları zaman aşımına uğramak suretiyle tasfiye edilenler, bu süreleri borçlanırken paraları aldıkları tarihten ödeyecekleri tarihe kadar % 5 faiz tahakkuk ettirilerek ödemek zorundadırlar. Toptan ödeme veya kesenekleri zaman aşımına uğrayanlar bu tutarı faizsiz toptan ve defaten ödemek şartıyla borçlanabilirler (3201, 4/III).

2147 Sayılı Kanunda borçlanma talebinde bulunacakların yurda dönüşten önceki son aylık kazancı veya (isteği halinde) başvuru tarihindeki tavan sınırı prime esas teşkil ediyordu. Bu miktar üzerinden ilgili Sosyal Güvenlik Kurumu mevzuatı hükümleri çerçevesinde prim, kesenek veya karşılık hesaplanıyor, bunların en geç üç yıl içinde yıllık eşit taksitlerle ödenmesi isteniyordu.

Gerek ödenmesi gereken miktarların fazla olması, gerekse bunların kısa bir süre içinde ödenmesinin istenmesi, kesin dönüş yapanların bu kanuna rağbet etmelerini önlemiştir.

4- Aylık Tahsisi ve Borçlanmadan Vazgeçme

Aylık tahsis edilirken ilgili Sosyal Güvenlik Kuruluşu mevzuatının emeklilik hükümlerine göre işlem yapılır. Değerlendirilen sürelerin aylık tahsisinde dikkate alınabilmesi için yurda kesin dönüş yapılmış olması, tahakkuk ettirilen döviz borcunun tamamen ödenmesi ve borcun ödenmesinden sonra yazılı talepte bulunulması gerekmektedir.

1987 yılında yurtdışındaki vatandaşların borçlanarak Türkiye'den emekli olabilmelerinde kesin dönüş şartının kaldırılacağı Çalışma Bakanlığınca ifade edilmişse de kanunda şimdiye kadar böyle bir değişiklik yapılmamıştır⁽¹⁾.

Borçlanma talebinin geri alınması ise tahakkuk ettirilen borcun tamamı ödenmeden mümkündür. Borcu ödeyen sigortalı veya ölümü halinde hak sahipleri ödenmiş olan miktarı Türk Lirası olarak geri isteyebilir. Bu takdirde borçlanma iptal edilir. Geri ödemede, ödenmiş olan borcun ilgiliye geri ödeneceği tarihteki Türk Lirası karşılığının ödenmesi dövizle ödeme zorunluluğuna paralel ve sigortalının mağduriyetini önleyici bir yoldur.

(1) ÇSGB Haber Bülteni, 1987/18, s.3

Borçlanılan miktarın ödenmesinde güçlük çeken ilgililerin mağduriyetlerini önlemek için de ödenen miktara ait sürenin hizmetten sayılmasını talep hakkı saklı tutulmuştur. Bu takdirde ise "borçlanma yeni süreyle sonuçlanmış sayılır" (Yön. m. 10/II).

Borcun tamamının ödenmesi halinde borçlanmadan vazgeçilemez (Yön. m. 10/III). Yargıtayda aynı kanaattedir; 10. HD., 16.12.1986, F. 86/5699, K. 86/6927 (1).

4- Transfer Edilen Primlerin İlgiliye İadesi

Yurtdışında ödenmiş primlerin ikili sosyal güvenlik anlaşmalarıyla Türkiye'ye iade edilmesi halinde hizmet borçlanmasında bulunan ve borcun tamamını ödeyenlere bu primler tamamen ve transfer tarihindeki cari kur üzerinden ilgili sosyal güvenlik kurumunca iade edilir.

Transfer edilen primlere ilişkin sürenin bir kısmı borçlanılmış ve borç da ödenmişse borçlanılan süreye ait primler ilgililere ödenir (3201 s.lı K. m. 10; Yön. m.15). Yargıtay İsviçre'deki çalışmaların karşılığında o ülkede ödenen primlerden, ne İsviçre'de, ne de Türkiye'de Sigortalının emeklilik hakları açısından kendisine yarar sağlamayan ve Türkiye'ye transfer edilen primlerin, ilgililere transfer tarihindeki cari kur üzerinden ödeneceğine karar vermiştir (10.HD., 1.5.1986, E. 2544, K. 2754). "Bu şekilde transfer olunan primlerin bir bölümü Türk sosyal güvenlik mevzuatı açısından emekliliğe yarıyorsa o bölüm alikonularak bakiye kısmın iadesi gerekir" (Yargıtay 10. HD., 16.4.1987, E. 87/1590, K. 87/2299) (2). Ancak isteğe bağlı olarak sigortalılık ilişkisi (SSK m. 85) kurulabildiğinden, bu primlerin ne kadarının alikonulacağını belli olmadığını söyleyebiliriz.

Türkiye'nin ikili Sosyal Güvenlik Anlaşması yaptığı ülkelerden Almanya ve İsviçre primlerinin iadesini kabul etmektedir(3). Ancak F.Almanya'da bulunan işçilerin sadece işçi hisselerini talep edebilecektir.

SONUÇ:

1970'li yılların sonunda yurda dönüş eğiliminin artmasıyla beraber dönen vatandaşların sosyal güvenliklerinin sağlanması ve bu cümleden olarak tüm hizmetlerinin birleştirilmesi çalışmaları yoğunluk kazanmıştır. Bu amaçla vatandaşlarımızın çalıştığı ve ikili sosyal güvenlik sözleşmelerine taraf olan ülkelerle ortak çalışmalar yapılmış, bu sözleşmelere konan ek maddeler veya protokollerle sorun çözümlenmeye çalışılmıştır.

Türkiye'de yapılacak işlemleri düzenlemek üzere çıkarılan 2147 sayılı kanun ihtiyaçlara cevap verememiş, 2 yıl sonra bu kanun uygulamadan kaldırılmıştır. Gerçekten de bu kanunda yeralan birleştirme talebi için öngörülen süre çok kısa tutulmuş, hizmetlerin birleştirilmesi imkanı yurtdışından dönüş yapanlara yeterince duyurulamamıştır. Aynı şekilde prime esas teşkil edecek ücretin hesabına gerçekçi davranılmamış, çok yüksek oranda prim ödemeleri istenmiştir. Ödeme için öngörülen süre de oldukça kısa tutulmuştur (2147, m. 3).

(1) Tuncay Can, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, İstanbul 1988, s. 194.

(2) Zikreden Tuncay, *age*, s. 294.

(3) DPT, "Çalışma Hayatının...", s. 161 ve DPT, "Yurt Dışı İşçi..." s. 69 ve ÇSG Bakanlığı *Yurtdışında Çalışan ve Yurda Dönen Vatandaşlarımızın Sunulan Hizmetler Rehberi*, Böl. II, 2. Bası, Ankara, Şubat 1989, s. 28.

Bağ-Kur ve Sosyal Sigortalara borçlanma konusunda 31.10.1982 tarihine kadar başvuranlarla ilgili tablo aşağıdadır⁽¹⁾.

	Bilgi için Başvuranlar	Borçlanma Talebi	(000) Tahakkuk Eden Borç	(000) Ödenen Miktar
Bağ-Kur	907	294	31.158.000	11.760.000
S.S.K	277.542	25.963	10.305.000	3.964.000

Görüldüğü üzere bilgi isteyenlerin çok az bir bölümü borçlanma talebiyle bu kurumlara başvurmuş, tahakkuk ettirilen borçların pek azı ödenebilmiştir.

Şikayetlerin yoğunlaşması üzerine aynı konuyu düzenlemek üzere çıkarılan 3201 sayılı Kanun ve bunun uygulama yönetmeliği daha uygun hükümler koymuştur. Ancak birleştirme talebinin belli bir süreye tabi tutulması, kesin dönüş şartının aranması, yurtdışındaki hizmetlerin belgelenmesinde karşılaşılan güçlükler kanundan beklenen azami faydayı engellemiştir. Diğer yandan, primlerin iadesi için taraf ülkeler nezdinde gerekli girişimler yapılarak bunların kuruma transferi sağlanmalıdır.

(1) DPT, "Yurt Dışı İşçi...", s. 76 ve 85.