

4447 SAYILI KANUN AÇISINDAN İŞSİZLİK SİGORTASI (1)

Yrd. Doç. Dr. Murat KANDEMİR (*)

I- Genel Olarak

Birey, insanlık tarihinin her döneminde, kendisini yoksulluğa iten, geleceğini tehdit eden olaylardan korunma duygu ve çabası içinde olmuştur. Doğanın ve ekonomik yaşamın bireyin önüne çıkardığı tehlikelerin acımasız sonuçlarına karşı korunma ve güvenlik duygusu insanlık tarihi ile özdeştir (1). İşte, insanın geleceğini güvenlik altına alma ihtiyacı "sosyal güvenlik" düşüncesini doğurmuştur. Tehlikeyle karşılaşan bireye asgari bir güvence sağlamak sosyal güvenliğin varoluş nedenidir. Günümüzdeki ekonomik kriz ve küreselleşme olguları sosyal güvenliğin önemini daha da artırmıştır (2). Sosyal güvenlikle ilgili olarak hem ulusal hem de uluslararası hukuk belgelerinde bir çok düzenlemelere yer verilmesi sonucu sosyal güvenlik kavramı evrensel bir boyut kazanmıştır.

Sosyal güvenlikle ilgili en önemli belgelerden biri, hiç kuşkusuz 1952 yılında 35. Uluslararası Çalışma Konferansı tarafından kabul edilmiş olan "Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşme"dir. Sözleşmede 9 risk sayılmıştır. Bunlar, Hastalık (sağlık yardımı) Hastalık (gelir kaybını karşılayan ödenekler), işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve Meslek Hastalığı, Analık, Sakatlık, Ölüm ve Aile yükleridir. Sözleşmeyi onaylamak isteyen bir devlet bunlardan en az üçünü kabul etmelidir. Ancak, kabul edilecek üç riskten birinin, işsizlik, iş kazası ve meslek hastalığı, sakatlık veya ölüm sigortalarından biri olması zorunludur.

(*) D.Ü.Hukuk Fakültesi.

Yakın bir tarihe kadar, ülkemizin de taraf olduğu (3) 102 sayılı sözleşmede sayılan 9 riskten işsizlik sigortası ve aile ödeneklerine hukukumuzda yer verilmiş değildi. Ancak, son yıllarda bir yandan Avrupa Birliğine tam üyelik başvurusunun yapılması, diğer taraftan, Avrupa Konseyi "Sosyal Şartı"nın kabulü ve özellikle Uluslararası Çalışma Örgütünün standartlarını ve Avrupa Birliği çalışma normlarının ülkemizde tesisi konusundaki istek ve çalışmalar işsizlik sigortası tartışmalarını güncelleştirmiş ve nihayet, 25.08.1999 tarih ve 4447 sayılı Kanun içinde (4), işsizlik sigortası kabul edilmiştir.

II- İŞSİZLİK SİGORTASI KAVRAMI VE AMACI

İşsizlik gerek ekonomik gerek sosyal yönden gelişme düzeyi ne olursa olsun bütün toplumların en önemli ortak sorunlarından birisidir. Gerçekten dünya nüfus ve işgücünün çok önemli bir kısmını oluşturan gelişme halindeki ülkelerde çok hızlı bir nüfus artışı yanında, her yıl emek piyasasına girenlerin sayısı yıldan yıla gittikçe artmaktadır (5). Uluslararası Çalışma Örgütüne göre, bugün dünyada bir milyar işçi eksik istihdamın getirdiği sorunlarla boğuşurken, 150 milyon işçi işsiz dolaşmaktadır (6).

Çalışma istek ve yeteneğine sahip olup, mevcut çalışma ve ücret koşullarına göre emeğini arz ettiği halde uygun bir iş bulamayan kişilerin durumunu ifade eden işsizlik (7), işçiyi ve ailesini geçim olanaklarından yoksun bırakmaktadır (8).

- (1) Güzel, A. / Okur, A.R.: Sosyal Güvenlik Hukuku, Yenilenmiş 6. Bası, İstanbul 1998, s.1.
- (2) Güzel, / Okur, s.2.
- (3) R.G. 10.8.1971, Sayı: 13922.
- (4) R.G. 08.09.1999, Sayı: 23810.
- (5) Ekin, N.: İşsizlik Sigortası (Teorik Boyutları ve Dünya Uygulamaları), Kamu - İş, Ankara 1994, s. IV.
- (6) Tuncay, A.C.: Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 9.Bası, İstanbul 2000, s.303.
- (7) Bu konudaki tanımlar için bkz. : Talas, C.: Sosyal Ekonomi, Ankara 1972, s.107; Ekin, s.22 vd; Tunçoğlu, K. : Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, İstanbul 1982, s.304-305; Törüner, M.: İşsizlik Sigortası, İstanbul 1991, s.10 vd.
- (8) Güzel, A.: "4447 Sayılı Kanuna Göre İşsizlik Sigortası", Prof.Dr. Nusret Ekin'e Armağan, Ankara 2000, s.817.

Çağın vebası olarak milletlerin ve devletlerin ekonomik ve sosyal politikaların ilk gündem maddesini oluşturan işsizlik, emeğin üretimde kullanılmamasına yol açtığı gibi, sosyal açıdan da bir huzursuzluk kaynağıdır. Halkın satın alma gücünü azaltır ve bunun sonucu olarak da üretim kapasitesinde azalmaya neden olur. Özellikle, aile gelirinin kesilmesi şeklinde bireysel ciddi sorunlar doğurur (9). Kişiyi, ekonomik güvensizlik ortamına sürükleyici bir özelliğe sahip olan işsizlik, beraberinde aşırı borçlanma, başkalarına yük olma ve aynı zamanda da zorunlu gereksinimlerden kısıntı yapma tehlikelerini beraberinde getirir ve uzun süreli işsizlik, işsizlerin toplumdan dışlanması gibi dramatik sonuçları kaçınılmaz kılar (10).

İşsizlik, doğası gereği ekonomik nitelikli olmakla birlikte doğurduğu sonuçlar dikkate alınarak sosyo - ekonomik bir risk olarak kabul edilmektedir (11). Temelde işsizlik sigortası, esas olarak işsizliği önlemeye, istihdamı artırmaya yönelik bir politika değil, aksine işsizlik sonucu ortaya çıkan bireysel yüklerin toplum tarafından paylaşılmasına ve işsizliğin olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırmaya yönelik bir uygulamadır (12).

İşsizlik sigortası, geçici bir süre işsiz kalan sigortalıya, ücret gelirinin yerine geçmek üzere "işsizlik ödeneği" adı altında parasal bir yardım yapılmasını amaçlar (13). İşsizlik sigortası, parasal yardım sağlamak dışında, yarattığı gelecek güveni, işsizlerin yeteneklerine uygun yeni bir iş edinmeleri ve onların mesleki eğitim görmeleri gibi olanaklar da tanır (14).

Sosyal sigorta tekniğinin kabul edildiği ve başta AB ve OECD Ülkelerinde olmak üzere, en yaygın olarak uygulanan sosyal gü-

(9) Şakar, M.: Sosyal Sigortalar Uygulaması, 3. Bası, İstanbul 1998, s.75, s.4; Tuncay, s.304.

(10) Güzel, s.817-818.

(11) Bkz: Güzel/Okur, s.3 vd.; Tuncay, s.7; Ekin, s.25,

(12) Ekin, s.23, Andaç, F.: İşsizlik Sigortası, TÜHİS, Ankara 1999, s.37 vd.

(13) Güzel, s.820.

(14) Bkz. Ekin, s.23; Güzel, s.820.

venlik sistemlerinde işsizlere sağlanacak ekonomik güvence, işsizlik sigortası kapsamında işsizlik ödeneği aracılığıyla sağlanır (15). Ülkemizde 4447 Sayılı Kanun bu sistemi benimsemiştir.

4447 Sayılı İşsizlik Sigortasına ilişkin Kanun, işsizlik sigortasının amacının, işsiz kalan sigortalılara, bu kanunda öngörülen ödeme ve hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamak olduğu (m.46/I) belirtilmiştir. Kanun, işsizlik ödeneği dışında sigortalılara yeni bir iş bulabilmeleri için mesleki geliştirme, yeni bir meslek edinme ve yetiştirme eğitimi verme hizmetlerini de işsizlik sigortasının amaçları arasında saymış (m.48) ve işsizlik sigortasını, "Bir iş yerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalıların işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan sigortacılık tekniği olarak tanımlamıştır (16).

III- İşsizlik Sigortası Kanununun Kapsamı

1- Kişiler Açısından İşsizlik Sigortasının Kapsamı

a) İşsizlik Sigortası Açısından Sigortalı Sayılanlar.

25.08.1999 tarih ve 4447 sayılı Kanun içinde, ülkemizde ilk kez işsizlik sigortasını kuran kanun, belli koşulları yerine getiren ve çalışırken işsiz kalanlara işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanma hakkı sağlayan zorunlu sigortalılık ilkesini benimsemiştir.

İşsizlik sigortasının kişiler açısından kapsamı, yasanın 46. maddesinde, 506 sayılı Sosyal Sigortalar yasasının kapsamına paralel bir şekilde düzenlenmiştir. Dolayısıyla, işsizlik sigortasının kişiler itibarıyla kapsamı belirlenirken, öncelikle 506 sayılı yasanın 2/1 maddesi esas alınacaktır (17). Bu esası dile getiren, işsizlik

(15) Güzel, s.819. Ayrıca Bkz.: Şakar, Dünya'da ve Türkiye'de İşsizlik Sigortası", Çimento İşveren D., C.6, Sayı 2, Mart 1992, s.9 vd.

(16) İşsizlik Sigortası İle İlgili tanımlar için bkz. Ekin, s.26 vd. Talas; s.107

(17) 506 sayılı Kanun açısından sigortalılık niteliğinin kazanılması konusunda bkz. Tuncay, s.168 vd.

sigortası yasaının 46/II maddesi hükmüne göre, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar kanununun 2. maddesinde belirtilen sigortalılar ile aynı kanunun geçici 20. maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalılar ve müteakibliyet esasına dayalı olarak yapılan anlaşmalara göre çalışan yabancı işçiler işsizlik sigortası kapsamına girerler.

Ancak, yasa Sosyal Sigortalar Kanunu, geçici 20. madde kapsamına girmekle birlikte, bu sandıklarda memur statüsünde çalışanları ve sözleşmeli personelin hukuki rejimini düzenleyen KHK'lere tabi sözleşmeli personeli kapsam dışı bırakmıştır. Yine, hizmet sözleşmesine bağlı çalışsalar bile, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 3. maddesinde belirtilen sigortalı sayılmayanlar, işsizlik sigortasının kapsamı dışında kalacaklardır. Ancak, şunu belirtmek gerekir ki, 506 sayılı yasanın 3. maddesi yer alanların büyük bir kısmı sonradan çalışan yasalarla ya tamamen ya da kısmen sigortalı sayıldığından 3. maddesinde yer almakla birlikte, hizmet sözleşmesine göre bir işyerinde çalışanlar ve istisna hükmü gereği 506 sayılı Kanun açısından sigortalı sayılanlar da işsizlik sigortası kapsamında yer alacaklardır. Sosyal güvenlik kuruluşlarından yaşlılık aylığı alıp da sosyal güvenlik destek primi ödeyerek ya da ödemeksizin çalışanlar da işsizlik sigortası kapsamı dışında tutulmuştur (m.46/III).

İşsizlik sigortası Kanunu, esas olarak hizmet sözleşmesine göre çalışanları kapsamına aldığından, 506 sayılı SSK'nın kapsamında bulunmakla birlikte hizmet sözleşmesine göre çalışmayan sanatçılar ve genelev kadınları işsizlik sigortası kapsamı dışında kalacaklardır (18). Yine işsizlik sigortası kanunu, hizmet sözleşmesine dayanarak bir işte çalışırken, kanunda sayılan nedenlerle (m.51) hizmet sözleşmesi sona eren işçileri kapsamına aldığından, ilk kez iş arayıp bulmayanlar işsizlik sigortası kapsamına giremeyeceklerdir (19).

(18) Güzel, s.822; Tuncay, s.312.

(19) Güzel, s.823.

Hemen belirtelim ki, işveren tarafından geçici görevle yurtdışına gönderilen sigortalıların hak ve yükümlülükleri bu görevi yaptıkları sürece devam eder. Ülkeye dönmeleri, ve 4447 sayılı kanunun 51. maddesindeki koşulları da yerine getirmeleri kaydıyla kendilerine işsizlik sigortasından hak ettikleri ödemeler yapılır ve hizmetlerden yararlanmaları sağlanır (m.48/son).

4447 Sayılı Kanunun kapsamı dışında kalanlara açıklık getirmek üzere, 13.05.2000 tarihinde, Kanunun 46. maddesinin 3. fıkrası(20) değişikliğe uğramıştır (21).

b- İşsizlik Sigortası Açısından İşveren, İşveren Vekili

İşsizlik sigortası Kanunu, "İşsizlik Sigortası ile ilgili tanımlar" başlığı altında işveren ve işveren vekili kavramlarını, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 4. maddesindeki tanımlamaları esas alarak, bunları aynen yenilemiştir. İşsizlik sigortası kanununa göre işveren, işsizlik sigortası kanununun 46. maddesinde belirtilen sigortalıları çalıştıran gerçek veya tüzel kişidir (m.47/I-i) işveren vekili ise, işveren nam ve hesabına işin yönetimi görevini yapan kimsedir (m.47/I-j). Kanunda geçen işveren deyimi işveren vekilini de kapsar. İşveren vekili, bu konuda belirtilen yükümlülüklerinden dolayı aynen işveren gibi sorumlu tutulmuştur (m.47/II).

2- İşsizlik Sigortasının Zaman ve Yer Olarak Kapsamı

İşsizlik Sigortası Kanununun hükümleri, 01.06.2000 tarihinden itibaren yürürlüğe girecektir (m.63/I-c). Kanun ile, kapsamda olup halen çalışmakta olanlar yasanın yürürlüğe girdiği tarihten, yeni işe girenler ise, işe başladıkları tarihten itibaren zorunlu olarak sigortalı olacaktır (m.48/I). Kanunun hükmü gereği, 506 sayılı kanunun 8. ve 9. maddeler uyarınca sosyal sigortalar kurumuna bildirilmiş olan işyeri ve sigortalı, iş ve işçi bulma kurumunu da bil-

(20) R.G. 31 Mayıs 2000, Sayı : 24065 (Mükerrer).

(21) Bu konuda ayrıca bkz.: 4447 Sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının 2 no'lu Tebliği (R.G. 29.06.2000, Sayı : 24094).

dirilmiş sayılacağından, işsizlik sigortası için yönetimi üstlenen Türkiye iş kurumuna ayrıca bir bildirim gerekmecektir (m.48/II). Dolayısıyla, sigortalığın başlamasıyla birlikte, sigortalılar ve bunların işverenlerinin sigortalı hak ve yükümlülükleri de işlemeye başlayacaktır. Yine, işsizlik sigortası kanununun uygulamasında, kanun kapsamında yer alan sigortalıların işlerini yaptıkları yerler de iş yerinden sayılır. (m.48/I-k).

IV- İşsizlik Sigortasının Yönetimi

4447 sayılı Kanunu işsizlik sigortası açısından karma bir yönetim modelini öngörmektedir (22). İşsizlik sigortasının istihdam, işçiye yeni iş bulma konularıyla yabancı ülke uygulamalarını (23) dikkate alarak bu sigortanın yönetimi yeni adıyla Türkiye İş Kurumuna bırakılmıştır (24). Bu amaçla Türkiye İş Kurumu bünyesinde bir de İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. (4447 sayılı kanunun 46/III maddesi uyarınca, 617 sayılı KHK'nin 9. ve 12 maddesi ile).

İşsizlik sigortası Dairesi Başkanlığının görevleri, 4447 sayılı Kanunun 46/IV maddesinde şöyle belirlenmiştir: İşsizlik sigortası Fonu gelirlerinin Fon yönetim kurulu kararları çerçevesinde değerlendirilmesine ilişkin işlemleri yürütmek, işsizlik sigortası primlerinin kişi başında kaydını tutmak işsizlik ödeneği ödenme-

(22) Güzel, s.822; Centel, İ.; "İşsizlik Sigortası Kanunu'na Eleştirel Yaklaşım, TÜHİS, C.16, Sayı: 2, Mayıs 2000, s.1-2.

(23) Bu konuda uygulamalar için bkz.; Demir, F.: / Erdut, Z.; "Batı Ülkelerinde İşsizlik Sigortasının Hukuki Çerçevesi ve Uygulaması", İş Hukukunun Ulusal ve Uluslararası Temel ve Güncel Konuları Kamu İş, Ankara 1993, s.403 vd. Şakar, İşsizlik Sigortası, s.10 vd.

(24) Kısa adı "İş Kur" diye anılan kurum 617 sayılı KHK ile kurulmuş olup, KHK'nin 35/b maddesi uyarınca iş ve işçi bulma kurumuna yapılan atıflar Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne yapılmış sayılır (R.G. 04.10. 2000) Sayı : 24190 Mükerrer). Bu KHK'lerin eleştirisi için bkz.: Arıcı, K.: "Düzenlemeler SSK'da Rasyonel ve Özerk Bir Yönetim Sağlayamayacaktır". İşveren, Cilt: XXXIX, Sayı: 2, Kasım 2000, s.21-24; Alper, Y.: "Kanun Hükümünde Kararnamelerle Sosyal Güvenlik Reformu" İşveren, C.XXXIX, Sayı: 2, Kasım 2000, s.24-27.

sine ilişkin her türlü işlemleri yapmak, hastalık ve analık sigortası primlerinin Sosyal Sigortalar Kurumuna yatırılmasını sağlamak, sigortalı işsizlere yönelik istihdam ve mesleki istihdam tedbirleri ile ilgili işlemleri yapmak, 4447 sayılı işsizlik sigortası kanununun uygulanması ile ilgili olarak kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek.

İşsizlik sigortası primlerinin toplanması açısından ise Sosyal Sigortalar Kurumu (25) görevli kılınmıştır (4447 sayılı Kanun m.47).

V- İşsizlik Sigortasının Finansmanı

4447 sayılı Kanun, işsizlik sigortasının finansmanı konusunda, işsizlik sigortasının gerektirdiği ödemeleri, yönetim ve hizmet giderlerini karşılamak üzere işsizlik sigortasının kapsamına giren sigortalılar, bunları çalıştıran işverenler ve devletin prim ödemesi esasını getirmiştir (m.49). Finansman konusunda Devletin katkısının öngörülmüş olması ile ileri bir adım atılmıştır (26). Ayrıca, Fonun açık vermesi durumunda, Devletin yine katkı sağlaması öngörülmüştür (m.53/V-c). 4447 sayılı Kanunun yüklediği görevleri yerine getirecek mali kaynakları sağlamak ve bu kaynakları piyasa koşulları içerisinde değerlendirmekle görevli bir de işsizlik sigortası Fonu ve "Fon Yönetim Kurulu" oluşturulmuştur (m.53) (27). Böyle-

(25) Bkz.: Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığının kurulması ile ilgili 616 sayılı KHK (R.G. 04.10. 2000 mükerrer Sayı: 24190). Hemen belirtelim ki, gerek 616 ve gerekse 617 sayılı KHK'ler Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş 617 sayılı kararnamenin iptali dokuz ay, 617 sayılı kararnamenin iptali de bir yıl sonra yürürlüğe girecektir. Bkz.: R.G. 02.11. 2000, Sayı: 24218.

(26) Dilik, S.; "Sosyal Güvenlik Reformuna İlişkin 25.08.1999 Gün ve 4447 Sayılı Yasanın Eleştirisi İşsizlik Sigortası", Prof.Dr. Seyfullah EDİS'e Armağan, İzmir 2000, s.654; Centel, s.3.

(27) "İşsizlik Sigortası Fonu Yönetim Kurulunun Çalışmasına ve Fon Kaynaklarının Değerlendirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" in yürürlüğe konulması, 4447 sayılı kanunun 53. maddesine göre, Bakanlar Kurulunca 24.08.2000 tarihinde kararlaştırılmıştır. (Bkz.: R.G. 16.09.1 2000, Sayı: 24172).

ce, işsizlik sigortasının finansmanı, primler ve işsizlik sigortası fonunun değerlendirilmesi ile sağlanacaktır.

1- İşsizlik Sigortası Primi

Yukarıda belirttiğimiz gibi, işsizlik sigortasına işçi ve işveren ile birlikte devlet de prim ödemek zorundadır. Prim oranları 4447 sayılı Kanununun 49. maddesine göre, sigortalı %2, işveren %3 ve Devlet açısından %2 oranındadır. İşsizlik sigortası primleri, sigortalının 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 77. ve 78. maddelerinde belirtilen prime eşas aylık brüt kazançlarından, her ne ad altında olursa olsun, ay olarak ödenmesi mutad olanların brütü üzerinden hesaplanır (m.49/I). Kanun, primlerin toplanması konusunda SSK'na yetkili, görevli ve sorumlu kaldığından, primlerin hesabı, prim belgeleri, ödenmesi, ödenmeyen primler ve cezalar için düzenlenecek belgeler, yeni işverenin sorumluluğu, yersiz primlerin iadesi gibi konularda 506 sayılı kanunun 77-84. maddeleri hükümleri uygulanacaktır (m.49/V).

4447 Sayılı Kanun, işsizlik sigortası açısından işçi ve işverenler için yeni bir mali yük getirmemek için, 3417 sayılı Tasarrufların değerlendirilmesine dair kanunun 2. ve 3. maddelerini yürürlükten kaldırılmıştır (28).

İşverenler, işsizlik sigortasına ilişkin %3 oranındaki yükümlülükleri nedeniyle sigortalıların ücretlerinden bir indirim veya kesinti yapamaz (m.49/II). İşverenlerce ödenen primler, kazancın belirlenmesinde gider olarak kabul edilir ve sigortalılarca ödenen primler de gerçek ücretin hesaplanmasında gelir vergisi matrahından indirilir (m. 49/IV).

2- Primlerin İşsizlik Sigortası Fonuna Aktarılması

4447 sayılı Kanun, "işsizlik sigortası primlerinin toplanmasından, sigortalı ve işyeri bazında kayıtların tutulmasından, toplanan

(28) Bkz.: Güzel, s.828.

primler ile cezaların fona aktarılmasından, teminat ve hakke­diş­lerin prim borcuna karşılık tutulmasından, yersiz olarak alınan primlerin iadesinden Sosyal Sigortalar Kurumunu görevli ve yet­kili saymıştır (m.49/VI) (29). SSK tahsil ettiği primler ile gecikme zammı, faiz ve cezaları bir ay içinde tahsil edildiği ayı izleyen ayın 15'ine kadar işsizlik sigortası fonuna aktarır (m.49/VII). İş Kuru­mu da Sosyal Sigortalar Kurumunun ay itibariyle Fona devrettiği işçi ve iş veren payları toplamının beşte ikisi oranındaki Devlet katkısını da Hazine Müsteşarlığından ister. Hazine Müsteşarlığı istenen miktarı 15 gün içinde fona aktarılmakla yükümlüdür (m.49/son).

3- İşsizlik Sigortası Fonu

4447 sayılı Kanun, işsizlik sigortası açısından finansman yöne­timi olarak "fon biriktirme" yöntemini benimsemiştir (30). Kanu­nun gerektirdiği görev ve hizmetleri yerine getirmek için mali kay­nak sağlamak, bunları piyasa şartlarında değerlendirmek, Kanu­nun öngördüğü ödemelerde bulunmak üzere işsizlik sigortası fonu kurulmuştur(m.53/I). Fonun gelirleri olarak tahsil edilen işsizlik sigortası primleri, bunların getirileri, Devlet katkıları ve yardımları ile sigortalı ve işverenlerden alınacak gecikme zammı, ceza ve faizler ile diğer gelir ve kazançlar Devlet güvencesi altında bu fon­da toplanır (m.47/I-g) ve Fon yönetim kurulu (31) kararları çerçe­vesinde Türkiye İş Kurumu tarafından (32) işletilir ve yönetilir. Fonun giderleri de, sigortalı işsizlere verilen ödenekler, hastalık ve analık sigortası primleri meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi giderlerinden oluşur. işsizlik sigortası fonu genel bütçe kapsamı dışında olup, gelirlerinden hiç bir kesinti yapılmaz, bütçe­ye gelir kaydedilemez (m.53/VI).

(29) Ayrıca bkz.: Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığının Kurulması ve bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde değişiklik yapılması hakkında 616 Sayılı KHK, (R.G. 04.10.2000, Sayı: 24190 mükerrer).

(30) Güzel, s.829.

(31) Bkz.: dn. 26.

(32) Kurumun İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı tarafından (Bkz.: 617 Sayılı KHK m.12).

Fon yönetim kurulu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın önerisi üzerine, müşterek kararname ile atanan birer temsilci ile en fazla işçi ve işveren konfederasyonları tarafından seçilen birer üye olmak üzere dört kişiden oluşur. Fon yönetim kuruluna Bakanlık temsilcisi başkanlık eder. Fon, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabidir (m.53/V).

Hemen belirtelim ki, fon yönetim kurulunun oluşumunda hükümet temsilcilerine ağırlık verilmesi, öğretilerde, sosyal güvenlik kurumlarının özerk yönetilmesi gereğinin göz ardı edilmesi nedeniyle eleştirmektedir (33).

VI- İşsizlik Sigortası Yardımları

4447 Sayılı Kanununun 48. maddesi sigorta kapsamına giren işsizlere yapılacak yardım ve hizmetleri; "işsizlik ödeneği", "hastalık ve analık sigortası primleri", "yeni bir iş bulma", "meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi" olarak belirlemiştir. Bu yardımların içinde en önemli olanı ise işsizlik sigortası ödeneğidir (34).

1- İşsizlik Ödeneği ve Hak Kazanma Koşulları

İşsizlik ödeneği, sigortalı işsizlere, 4447 sayılı kanunda belirtilen süre ve miktarda yapılan parasal ödeme şeklinde tanımlanmaktadır (m.47/h). İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için aranan ilk koşul "sigortalı işsiz" niteliğini taşımaktır (35). 4447 sayılı kanunun 47/I-e maddesi, sigortalı işsizi, bu kanun kapsamına giren bir işyerinde bir hizmet akdine dayalı ve sigortalı olarak çalışırken bu Kanunun ilgili maddelerinde belirtilen nedenlerle işini kaybeden ve Kuruma başvurarak çalışmaya hazır olduğunu bildiren kimse olarak tanımlamaktadır. Ancak, işsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için hizmet sözleşmesinin başvuru sırasında grev,

(33) Bkz. Güzel, s.830; Tuncay, s.315; Centel, s.2.

(34) Tuncay, s.315.

(35) Güzel, s.831.

lokavt veya kanundan doğan ödevler nedeniyle askıya alınmamış olması ve sigortalının herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan gelir veya aylık almaması gerekmektedir (m.51/son) (36).

a) Hizmet Sözleşmesinin Belirli Nedenlerle Sona Ermiş Olması

Hizmet sözleşmesi ile çalışırken, hizmet sözleşmesinin sona erdiği ve sigortalının işsizlik ödeneğine hak kazandığı durumlar kanunun 51. maddesinde düzenlenmiştir (37). Hizmet sözleşmesinin sona erme nedenleri incelendiğinde, sigortalının iradesi dışında işsizlik kalma olgusuna üstünlük tanınmış olduğu görülmektedir (38). Buna göre; aşağıdaki işsizlik hallerinde sigortalılara, ödenek alabilmeleri için gerekli olan diğer koşullara uymaları kaydıyla işsizlik ödeneği ödenecektir.

aa) Hizmet Sözleşmesinin İşveren Tarafından Süreli Fesih Bildirimi İle Sona Erdirilmesi Durumunda

Kanununun 51/I-a hükmüne göre, hizmet sözleşmesi, İş Kanununun 13. maddesi veya Deniz İş Kanununun 16. maddesi ya da Basın İş Kanununun 6. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen bildirim önelerine uygun olarak, işveren tarafından feshedilenler, diğer koşullar da varsa, işsizlik ödeneği almaya hak kazanırlar. Bilindiği gibi, süreli fesih bildiriminde, işveren neden göstermeksiz fesih yetkisine sahiptir.

bb) Hizmet Sözleşmesinin Sigortalı İşçi Tarafından Süresiz Fesih Bildirimi İle Sona Erdirilmesi

4447 Sayılı Kanunun 51/I-b hükmüne göre, belirli ya da belirsiz süreli sürekli hizmet sözleşmelerinde, belirli süreli olanlarda süre-

(36) Bu konuda bkz.: Güzel, s.832, 836.

(37) Kanununun 51. maddesi altı başlık halinde düzenlenen bu durumlara, 617 sayılı KHK'nin 38. maddesi ile yedinci bir başlık eklenmiştir. Bkz.: R.G. 04.10. 2000, Sayı: 24190.

(38) Güzel, s.832.

nin sona ermesinden önce, belirsiz süreli olanlarda ise süre verilmeden sigortalı işçi tarafından, İş Kanununun m.16/I,II,III uyarınca yani sağlık sebepleri, ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller ve benzerleri ile zorlayıcı nedenler sebebiyle feshedilmesi halinde, diğer koşullar da varsa işsizlik ödeneği almaya hak kazanır.

Yine, Deniz - İş Kanununun, 14/II ve III numaralı bentlerine göre, gemi adamının ücretinin kanun ya da hizmet sözleşmesi gereğince ödenmemesi, işveren ya da işveren vekilince gemi adamına karşı kanun, hizmet sözleşmeleri ya da sair iş koşullarına aykırı hareket edilmesi, yine işveren veya işveren vekilince gemi adamına karşı denizcilik kural ve teamüllerine veya ahlak ve adaba aykırı hareket edilmesi, geminin herhangi bir sebeple 30 günden fazla bir süre seferden kaldırılması, gemi adamının herhangi bir nedenle sürekli olarak gemide çalışmasına engel bir hastalığa veya sakatlığa uğraması nedeniyle hizmet sözleşmeleri feshedilmişse, işsizlik ödeneği söz konusu olacaktır (4447 Sayılı Kanun m.51/I, b).

Ayrıca, Basın - İş Kanununun 7.maddesinde öngörülen, gazetecinin en az bir ay evvel işverene yazılı ihbarda bulunmak suretiyle hizmet sözleşmesini feshetmesi durumuyla aynı kanununun 11/I. maddesinde öngörülen, gazete veya derginin yön ve karakterinde gazeteci için şeref veya şöhretine ya da genel olarak manevi değerlerine zarar verici açık bir değişiklik meydana gelmesi nedeniyle, gazetecinin bildirim süresini beklenmeksizin sözleşmeyi feshetmesi durumunda, işsizlik ödeneğine hak kazanacaktır.

cc- Hizmet Sözleşmesinin İşveren Tarafından Süresiz Fesih Bildirimi İle Sona Erdirilmesi Durumunda

4447 Sayılı Kanunun, 51/I-c maddesi hükmüne göre, İş Kanununun 17/II-III maddesi uyarınca, hizmet sözleşmesinin, işçinin kendisinden kaynaklanan sağlık sebepleri ve yine kendisinden kaynaklanan zorlayıcı nedenlerden dolayı, hizmet sözleşmesinin işverence feshi halinde işsizlik ödeneğine hak kazanılacaktır.

Basın - İş Kanununun 12. maddesinde öngörülen, gazetecinin hastalığının 6 aydan fazla uzaması nedeniyle, işverence hizmet sözleşmesinin feshi haliyle, Deniz - İş Kanununun 14/III maddesinde öngörülen, gemi adamının sürekli bir hastalık ve sakatlık sebebiyle gemide çalışmaması ve yine geminin 30 günden fazla bir süre seferden kaldırılması durumunda hizmet sözleşmelerinin feshedilmesi halinde işsizlik ödeneğine hak kazanılmış olacaktır.

dd- Belirli Süreli Hizmet Sözleşmesinin Sürenin Dolması Nedeniyle Sona Ermesi Durumunda

4447 Sayılı Kanununun 51/I-d maddesine göre, belirli süreli hizmet sözleşmesinde, sürenin sona ermesi ile kendiliğinden sona erdiği durumlarda işsiz sigortalıya işsizlik ödeneği ödenecektir.

Yine, Deniz - İş Kanununun 7/II maddesinde öngörülen, belirli sefer için yapılan hizmet sözleşmesinin sözleşmede yazılı seferin sonunda geminin vardığı limanda yükünü boşaltması ile sona ermesi nedeniyle, işsiz kalan sigortalı işçi, işsizlik ödeneğine hak kazanacaktır.

ee- İşyerinin El Değiştirilmesi, Başkasına Geçmesi, Kapatılması, Kapanması Veya Niteliğinin Değişimi Nedeniyle Hizmet Sözleşmesinin Feshi Halinde

Bu hallerde, hizmet sözleşmesinin İş K. md.13'e göre işveren tarafından feshi gerekecektir. Deniz - İş Kanunu m.14/IV gereğince, geminin kaybı, terk edilmesi veya harp ganimeti ilan edilmesi veya Türk Bayrağından ayrılması gibi durumlarda, işsizlik kalınması halinde işsizlik ödeneğine hak kazanılacaktır (m.51/I-e).

ff- 4046 Sayılı Özelleştirme Kanununun 21. Maddesi Gereğince İşsiz Kalması Halinde

Böylece, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda (iştirakler hariç) bir hizmet sözleşmesine dayanarak çalışırken, anılan kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması, özelleştirilmesi, küçültülmesi veya faaliyetlerinin kısmen veya tamamen durdurulması, süreli

veya süresiz kapatılması veya tasfiyesi nedeniyle hizmet sözleşmeleri tabi oldukları iş kanunları uyarınca fesih bildirimini yoluyla sona erenlere iş kaybı tazminatı dışında, ayrıca, hak kazanıyorlarsa işsizlik ödeneği de ödenecektir (m.51/I-f ve geçici m.1).

gg- İş Kanunları Kapsamına Girmemekle Birlikte Hizmet Sözleşmeleri Borçlar Kanunu Hükümlerine Göre Sona Erenler

01.06.2000 tarihinde yürürlüğe giren 4447 Sayılı Kanununun 51. maddesine, 617 sayılı "Türkiye İş Kanununun Kurulması İle Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK" ile (39) yeni bir fıkra eklenmemiştir. Buna göre, 4447 Sayılı Kanununun 51. maddesinde belirtilen iş kanunları kapsamında bulunmayan sigortalılardan hizmet sözleşmeleri, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, 2822 Sayı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu kapsamında yapılmış olan toplu iş sözleşmeleri bunun yokluğunda ise, Borçlar Kanunu hükümlerine göre, kanununun 51. maddesinin a, b, c, d ve e bentlerindeki hükümlere paralel şekilde sona erenler de işsizlik ödeneğine hak kazanacaklardır (40).

b- Belirli Bir Süre Sigortalı Olarak Çalışma ve Prim Ödeme

4447 Sayılı Kanununun 51/I hükmüne göre, yukarıda belirttiğimiz sebeplerden dolayı hizmet sözleşmesi sona eren ve işsiz kalan sigortalının işsizlik ödeneğine hak kazanabilmesi için; hizmet sözleşmesinin sona ermesinden önceki son üç yıl içinde, en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş ve işten ayrılmadan önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmaları gerekmektedir.

(39) Bkz.: Dn.24 ve 25.

(40) Bu konuda bkz.: Kutal, M.: "Türkiye İş Kurumu Çalışma Hayatımıza Katılırken Bazı Gözlem ve Beklentiler", TÜHİS, C.16, Sayı : 5, Kasım 2000 - Şubat 2001, s.5-6.

**c- Hizmet Sözleşmesinin Kuruma Başvuru Sırasında
Grev, Lokavt Veya Kanundan Doğan Ödevler
Nedeniyle Askıya Alınmamış Olması**

Hizmet sözleşmesinin askıda bulunduğu hallerde, işçinin hizmet borcu, işverenin de ücret ödeme borcu bulunmamakla birlikte sözleşme hukuken varlığını sürdürür (41). Dolayısıyla hizmet sözleşmesinin askıda bulunduğu hallerde bir işsizlik bulunmadığından işsizlik sigortasından yararlanma da söz konusu olmayacaktır.

d- Herhangi Bir Sosyal Güvenlik Kuruluşundan Gelir ve Aylık Almak

e- Kuruma Kişisel Başvuru

Sigortalı işsiz, yasa da belirtilen ödeme ve hizmetlerden yararlanabilmesi için, yukarıda sözü edilen koşulların yanında, örneği kurumca hazırlanmış işverence kendisine verilen (42) işten ayrılma bildirgesi ile birlikte, hizmet sözleşmesinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren otuz gün içinde, Türkiye İş Kurumuna (m.48/IV-V) şahsen başvurup, yeni bir iş almaya hazır olduklarını kaydetmeleri gerekir(m.51/I).

Sözü edilen sürenin geçirilmesi kural olarak hak kaybına neden olmaz. Ancak, zorlayıcı nedenler dışında, başvuruda gecikilmesi durumunda, gecikilen süre; işsizlik ödeneği almaya hak kazanılan toplam süreden düşülür.

Burada tereddüt yaratan konu, hizmet sözleşmesinin, işsizlik ödeneğine hak kazanılıp kazanılmadığı şeklinde ortaya çıkacak bir uyumsuzlukta, talep halinde kurumun işsizlik ödeneği ödeyip ödemeyeceğidir (43). Gerçekten, Kanunun 48/IV maddesinde "İşveren, hizmet akdi 51. maddede belirtilen haklardan birisine dayalı ola-

(41) Tunçomağ, K./Centel, T.: İş Hukukunun Esasları, İstanbul 1999, s.179 vd.

(42) İşverenin bu yükümlülüğü ve uymaması konusunda, aşağıda, işverenin yükümlülükleri konusuna bkz.: VI.

(43) Tuncay, s.316.

rak sona ermiş olan sigortalılar hakkında...” şeklinde ifade edilen hüküm dikkate alındığında, kanunda zayıf bir yön olduğu ortaya çıkmaktadır.

b- İşsizlik Ödenəğinin Miktarı ve Ödeme Süresi

İşsizlik ödeneği günlük olarak belirlenir. Günlük işsizlik ödeneği ise, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanacak günlük ortalama net kazancının %50'sidir (m.50/I). Ancak, kanun bu ödeneğe bir tavan getirmiştir. Buna göre, hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, İş Kanununun 33. maddesine göre sanayi kesiminde çalışan on altı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin netini geçemez.

İşsizlik ödeneğinin verilme süresi ise, son üç yıl içinde ödenmiş olan işsizlik sigortası primine göre, 180 gün, 240 gün, 300 gün olarak belirlenmiştir (m.50/II).

Buna göre, hizmet sözleşmesinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde;

- 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsize 180 gün,

- 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsize 240 gün,

- 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün süre ile işsizlik ödeneği verilecektir.

Böylece, kanunun belirttiği üç yıllık sürede, prim ödeme gün sayılarını doldurmuş olunması durumunda, işsizlik ödeneğine hak kazanılabilecektir (44).

İşsizlik ödeneği, her ayın sonunda aylık olarak işsiz kendisine ödenecektir. Aylık bir ödeme olan işsizlik ödeneğinin ilk ödemesi,

(44) Güzel, s.839.

ödeneğe hak kazanılan tarihi izleyen ayın sonundan itibaren yapılır. İşsizlik ödeneği, damga vergisi hariç, herhangi bir vergi ve kesintiye tabi değildir. Nafaka borçları dışında haczedilemeyecek ve başkasına da devir ve temlik edilemeyecektir (m.50/III).

Sigortalı, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresi içinde, tekrar işe girmesi ve kanunun öngördüğü koşulları yerine getirmeden tekrar işsiz kalması durumunda, daha önce hak kazandığı işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar bu haktan yararlanır. Ayrıca, kanunun belirlediği koşulları yerine getirmek koşuluyla, yeniden işsiz kalınması halinde, bu yeni hak sahipliğinden doğan süre kadar işsizlik ödeneği ödenebilecektir (m.50/IV).

İşsizlik ödeneğinin verilmesi süresi içinde ödenmesi gereken geçici iş görmezlik ödeneği miktarı işsizlik ödeneği miktarında fazla olamaz (m.50/son).

İşsizlik ödendiği sürece, sigortalı işsizin hastalık ve analık sigortasına ait primleri, ilk altı ay 2/3 oranında, daha sonraki aylarda ise tam olarak fon tarafından ödenecektir.

c- İşsizlik Ödeneği Ödenmesinde Hak Düşürücü Nedenler ve Ödeneğin Verilmesinin Durdurulması

4447 Sayılı Kanununun 52. maddesinde, ödeneğin verilmesinde hak düşürücü nedenler gösterilmiştir. Buna göre, hak düşürücü nedenler sigortalı işsizin,

- Kurumca önerilen mesleklerine uygun, son çalışma koşullarına yakın ve ikamet ettikleri yerin belediye sınırları içinde bulunan, teklif edilen işi haklı bir nedene dayanmaksızın reddetmesi,

- İşsizlik ödeneği aldığı süre içinde gelir getiren bir işte çalıştığı veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan gelir ya da aylık aldığının saptanması,

- Kurumca önerilen meslek yetiştirme, geliştirme ve edindirme eğitimlerini haksız olarak reddedilmesi veya kabul etmesine rağmen bu faaliyetlere devam etmemesi,

- Kurum tarafından yapılan çağruların, zamanında cevaplanmaması veya istenilen bilgi ve belgelerin haksız olarak zamanında verilmemesi durumunda işsizlik ödeneği kesilecektir. Ancak, yukarıda belirtilen son iki nedene dayalı olarak kesilen işsizlik ödeneği, kesilme gerekçesinin ortadan kalkması ile yeniden ödenir. Bu suretle yapılacak ödemenin süresi başlangıçta belirlenmiş toplam ödeme süresini geçemez (m.52/II).

Muvazzaf askerlik dışında, herhangi bir nedenle silah altına alınanlar ve analık ve hastalık nedeniyle geçici iş görmezlik ödeneği almaya hak kazanan sigortalı işsizlere işsizlik ödeneklerinin ödenmesi bu durumların devamı süresinde durdurulur (m.52/III).

Hemen belirtelim ki, herhangi bir nedenle işçinin sigortalık durumunun sona ermesi halinde, o ana kadar işçi ve işverenden kesilen işsizlik sigortası primleri ile Devlet payı iade edilmez (m.49/III).

2- Hastalık ve Analık Sigortası Primlerinin Ödenmesi

4447 Sayılı Kanununun 48. maddesine göre, sigortalı işsizlere yapılacak olan yardımlardan biri de, hastalık ve analık sigortası primlerinin ödenmesidir. Aynı kanunun 50. maddesine göre, sigortalı işsizin, hastalık ve analık sigortalarına ait primleri Fon tarafından, işsizlik ödeneğinin ödenme süresi boyunca olmak üzere, ilk altı ay için 2/3 oranında, sonraki aylarda tam olarak Sosyal Sigortalar Kurumuna aktarılır. Bu primler, sigorta primlerinin hesabında esas alınan alt kazanç sınırı üzerinden hesaplanır. Geçici iş görmezlik ödeneğinin ödendiği sürede ise, hastalık ve analık sigortası primleri ile işsizlik sigortası primleri ödenmez (m.50/son).

3- İş Bulma ve Mesleki Eğitim Yardımı

4447 Sayılı Kanununun, sigortalı işsiziye yönelik bir başka yardımı ise, anılan Kanunun 48. maddesinde belirtilen "yeni bir iş bulma", "meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme"dir. Bu amaçla, işsizlik ödeneği alan sigortalı işsizlere mesleklerine uygun ve son

yaptıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir iş bulma konusunda Türkiye İş Kurumunu görevli (45) kılmıştır (m.48/VII).

VI- İşsizlik Sigortası İle İlgili İşveren Yükümlülükleri

4447 Sayılı Kanun, primlerin toplanması konusunda Sosyal Sigortalar Kurumunu görevli ve yetkili kılmıştır (m.49/VI). Dolayısıyla, sosyal sigorta primleri için geçerli olan esaslar, işsizlik sigortası primleri için de geçerlidir. Nitekim, kanun bu konuyla ilgili olarak, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 77-84. maddelerinin uygulanacağını belirtmiştir (m.49/V). Dolayısıyla işveren, işveren ve sigortalı paylarını sigortalının prime esas ücreti üzerinden kesip, 506 Sayılı Kanunun 80. maddesi uyarınca kuruma ödeyecektir.

Kanununa göre, işsizlik sigortasına işverenlerce ödenen primler kazancın belirlenmesinde gider olarak kabul edilir. Sigortalılarca ödenen primler ise, gerçek ücretin hesaplanmasında gelir vergisi matrahından indirilir (m.49/V).

İşverenler, işsizlik sigortasına ilişkin %3 oranındaki yükümlülükleri nedeniyle sigortalıların ücretlerinden herhangi bir indirim veya kesinti yapamazlar (m.49/II). Bu yükümlülüğe aykırı davranan işverenlere, her bir sigortalı için, sanayi kesiminde çalışan on altı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücret tutarında idari para cezası verilir (m.54/I, a).

İşverenler için, kanunda düzenlenen diğer bir yükümlülük de, hizmet sözleşmesi, işsizlik ödeneği verilmesini gerektirecek şekilde sona eren sigortalılar (m.48/IV) hakkında, örneği kurumca hazırlanacak üç nüsha işten ayrılma bildirgesi düzenleyip 15 gün içinde bir nüshasını sigortalı işsize vermek, bir nüshasını işyerinde saklamak ve son nüshayı da kuruma göndermektedir. İşverenin bu yükümüne aykırı davranması halinde, her bir fiil için ayrı ayrı olmak üzere, İş Kanunu 33. maddesine göre, sanayi kesiminde ça-

(45) Bu konuda bkz.: Kutal, s.1-6 ve Yukarıda dn. 24'de atıf yapılan kaynaklar.

lısan, on altı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin iki katı tutarında para cezasıdır (m.54/I, b).

İdari para cezalarına karşı, yedi gün içinde kurumun ilgili ünitesine itiraz edilebilir. İtiraz takibi durdurur. İtirazın reddi halinde ise, kararın tebliğinden itibaren yedi gün içinde yetkili Sulh Ceza Mahkemesine itiraz edebilir (m.54/II).

İşsizlik sigortası uygulamasına ilişkin işlemlere karşı, sigortalı ve işverenler prim borcu ile ilgili konularda sosyal sigortalar kurumuna ve diğer konularda Türkiye İş Kurumuna itiraz edeceklerdir. Bu yöndeki itirazların tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde yapılması ve 30 günde sonuçlandırılması gerekir. İtiraz işlemlerin uygulanmasını geciktirmez. İtiraz etmek, yargıya başvurma hakkını ortadan kaldırmaz (m.54/son).

VII- Genel Değerlendirme

İşsizlik sigortasının kurulması, her şeyden önce Anayasanın 2. maddesinde ifadesini bulan Sosyal Devlet İlkesini destekleyen bir düzenlemedir. Gerçekten, Sosyal Devlet, vatandaşlarına onurlu bir yaşam sürdürmeleri için asgari yaşam standartlarını içeren gerekli ortamı sağlamakla yükümlüdür. Yine, Anayasanın 49. maddesi, "Devlet çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ortamı yaratmak için gerekli tedbirleri alır" diyerek işsizliği önlemeyi kendisine görev edinmiştir.

Uluslararası Çalışma örgütünün 102 sayılı sözleşmesini onaylamış bir üye devlet olarak Türkiye'nin, 4447 sayılı yasayla işsizlik sigortasının kabulü, onu son derece önemli bir konuma getirmekte ve giderek, ülkemizin, uluslararası standartlara yaklaşması açısından, önemini artırmaktadır(46).

(46) Centel, s.4.

Ülkemizde nüfusun çoğunluğu geçimini bağımlı çalışma ile sağlamaktadır. Gelir düzeyinin düşük olması nedeniyle birikmiş tasarrufların bulunmaması, kısa süreli işsizlikler de dahi çalışanların geçimlerini zora düşürebilmektedir. Bu açıdan ülkemizde, işsizlik durumunda, kişinin bir süre için dahi olsa, gelir güvencesinin sağlanması sosyal hukuk devletinin gerekleri açısından olumlu karşılanacak bir durumdur.

İşsizlik sigortasından işsizlere yapılacak yardımlar ile çalışanın ve ailesinin gelir kaybı belli bir oranda ve belli süre giderilmiş olacak, bu yardımlar ile ekonomik yaşamın canlılığına destek sağlanmış olacaktır.

İşsizlik sigortasının bu olumlu yönlerinin yanında, ülkemiz koşullarının da dikkate alınarak bazı olumsuzlukları da beraberinde getirebileceğini göz ardı etmemek gerekir. Örneğin, işe yerleştirmede önceliğin işsizlik ödeneği almakta olanlara verilmesi, sosyal sigorta prim oranlarının işsizlik sigortası primiyle daha da artmasının işgücü maliyetini yükseltmesi ve artan prim oranları nedeniyle çalışanın net ücretinin azalması. Bu konuda, küresel rekabetin dikkate alınması önem arz etmektedir. Özellikle, ekonomik ve sosyal yapıda iyileşme sağlanması sistemin işlemesinde çok önemli bir yer tutmaktadır. İş Kanununun 14. maddesinde düzenlenen kıdem tazminatına işsizlik sigortası işlevinin de yükletilmiş olması nedeniyle, kıdem tazminatında da bu açıdan yeniden bir değerlendirme gerekmektedir.

İşsizlik sigortasının kabul edilmesine ilişkin düzenleme hukuk tekniği açısından da bazı eksiklikler taşımaktadır. Devlet payının ödenmesi konusunda herhangi bir yaptırımın öngörülmemiş olması, işsizlik sigortası fonunun işleyişi, yapısı, işsizlik sigortası yardım ve hizmetlerine hak kazanmayı gerektiren hizmet sözleşmesinin sona ermesi ile ilgili uyumsuzluk çıkması hali bu konuda dikkati çeken hususlardır. Başlı başına bir hukuki düzenleme olan ka-

nunun başka düzenlemelerin içinde yer alması da dikkate değer diğer bir konudur.

İşsizlik sigortasının işleyişinin, diğer kurum ve politikalarla uyum içinde olması gerekir. Bu açıda 616, 617, 618 sayılı KHK'ler bir bütünlüğü sağlamak amacı içinde olarak amacıyla çıkarılmış, fakat Anayasa Mahkemesince yürürlük süresi ileriye dönük olarak iptal edilmiştir.

BİBLİYOGRAFYA

- ALPER, Yusuf : "Kanun Hükümünde Kararnamelerle Sosyal Güvenlik Reformu", İşveren, C.XXIX, Sayı : 2, Kasım 2000 (s.24-27).
- ANDAÇ, Faruk : İşsizlik Sigortası, TÜHİS, Ankara 1999.
- ARICI, Kadir : "Düzenlemeler, SSK'da Rasyonel ve Özerk Bir Yönetim Sağlayamayacaktır", İşveren C.XXXIX, Sayı : 2, Kasım 2000 (s.21-24)..
- CENTEL, Tankut : "İşsizlik Sigortası Kanununa Eleştirel Yaklaşım, TÜHİS, C.16; Sayı: 2, Mayıs 2000 (s.1-7).
- DEMİR, Fevzi / : "Batı Ülkelerinde İşsizlik Sigortasının Hukuki Çerçevesi ve ERDUT, Zeki Uygulaması", İş Hukukunun Uluslararası Temel ve Güncel Konuları, Kamu - İş, Ankara 1993. (s.399-429).
- DİLİK, Sait : "Sosyal Güvenlik Reformuna İlişkin 25.08.1999 Gün ve 4447 Sayılı Yasanın Eleştirisi İşsizlik Sigortası", Prof. Dr. Seyfullah EDİS'e Armağan, İzmir 2000 (s.647-658).
- EKİN, Nusret : İşsizlik Sigortası (Teorik Boyutları ve Dünya Uygulamaları) Kamu - İş, Ankara 1994.
- GÜZEL, Ali /Okur Rıza : Sosyal Güvenlik Hukuku, Yenilenmiş 6. Bası, İstanbul 1998.
- GÜZEL, Ali : "4447 Sayılı Kanununa Göre İşsizlik Sigortası", Prof.Dr.Nusret Ekin'e Armağan, TÜHİS, Ankara 2000 (s.817-844).
- KUTAL, Metin : "Türkiye İş Kurumu Çalışma Hayatımıza Katılırken Bazı Gözlem ve Beklentiler", TÜHİS, C.16, Sayı: 4-5, Kasım 2000 - Şubat 2001 (s.1-7).
- ŞAKAR, Müjdat : Sosyal Sigortalar Uygulaması, 3.Bası, İstanbul 1998. "Dünyada ve Türkiye'de İşsizlik Sigortası", Çimento İşveren D., C.6, Sayı : 2, Mart 1992 (s.8-15)

TALAS, Cahit : Sosyal Ekonomi, Ankara 1972.

TÖRÜNER, Mete : İşsizlik Sigortası, İstanbul 1991.

TUNCAY, A.Can : Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 9. Bası, İstanbul 2000.

TUNÇOMAĞ, Kenan /CENTEL, Tankut : İş Hukukunun Esasları, İstanbul 1999.

TUNÇOMAĞ, Kenan: Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, İstanbul 1982.