

10858

ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
ÖZEL HUKUK ANABİLİM DALI

İŞSİZLİK SİGORTASI

T. C.  
Yükseköğretim Kurulu  
Dokümantasyon Merkezi

Yüksek Lisans Tezi

Şükran ERTÜRK (Egemen)

Tez Danışmanı: Sarper SÜZEK

ANKARA - 1989

## İ Ç İ N D E K İ L E R

KISALTMALAR.....	VIII
BİBLİYOGRAFYA.....	X
GİRİŞ.....	1

### B i r i n c i B ö l ü m

#### İŞSİZLİK KAVRAMI

§ 1. GENEL OLARAK İŞSİZLİK KAVRAMI.....	4
I - İşsizliğin Tanımı.....	4
II - İşsizlik Türleri.....	7
1. Açık İşsizlik.....	7
A) Yapısal (Strüktürel) İşsizlik.....	8
B) Teknolojik İşsizlik.....	8
C) Konjonktürel İşsizlik.....	9
D) Mevsimlik İşsizlik.....	10
E) Geçici (Friksiyonel) İşsizlik.....	11
2. Gizli İşsizlik.....	12
3. Devrevi İşsizlik (Sürekli Durgunluk).....	13
III - Türkiye'de İşsizlik.....	14
§ 2. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI.....	19
I - Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik	
Hakkının Kapsamı.....	19
1. Sosyal Güvenliğin Tanımı.....	19
2. Sosyal Güvenlik Hakkının Kapsamı.....	24
II - Sosyal Güvenliği Sağlama Yöntemleri.....	25

	III
1. Sosyal Sigortalar.....	25
2. Sosyal Yardımlar.....	28
§ 3. İŞSİZLİK SİGORTASININ SOSYAL GÜVENLİK İÇİNDEKİ YERİ.....	31
I- Genel Olarak.....	31
II- İşsizlik Sigortası Kolunun Kurulmasını Gerektiren Nedenler.....	32
III- İşsizlik Sigortası Kolunun Kurulmasında Karşılaşılan Güçlükler ve Nedenleri.....	32

## İ k i n c i B ö l ü m

### İŞSİZLİK SİGORTASI KAVRAMI VE UYGULANMA

#### KOŞULLARI

§ 1. İŞSİZLİK SİGORTASI KAVRAMI.....	36
I- Tanım.....	36
II- İşsizlik Sigortası - Kıdem Tazminatı.....	38
III- İşsizlik Sigortası - İşsizlik Yardımı Ayırımı...	41
§ 2. İŞSİZLİK SİGORTASININ AMACI.....	42
I- Genel Olarak.....	42
II- İşsizlik Sigortasının Sosyal Güvenlik Hakkının Yatay ve Dikey Kapsamı Bakımından Önemi.....	43
§ 3. İŞSİZLİK SİGORTASININ ULUSLARARASI DÜZENLENMESİ..	46
I- Genel Olarak.....	46
II- Uluslararası Çalışma Konferansı.....	47
III- İnsan Hakları Evrensel Bildirisi.....	48

IV - Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşmesi.....	49
V - Avrupa Konseyi Çerçevesinde Oluşturulan Sosyal Güvenlik Sözleşme ve Yasaları.....	51
1. Avrupa Sosyal Yasası (Şartı).....	51
2. Avrupa Kodu ve Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi.....	52
VI - Avrupa Topluluğu (AT) Sosyal Güvenlik Hukuku.	53
§ 4. İŞSİZLİK SİGORTASININ UYGULANMASI.....	55
I - İşsizlik Sigortasında Sistemler.....	55
1. Zorunlu İşsizlik Sigortası Sistemi.....	56
2. İsteğe Bağlı İşsizlik Sigortası Sistemi....	57
3. İşsizlik Yardımı Sistemini Benimseyen Ülkeler.....	59
II - İşsizlik Sigortasının Kapsamı.....	60
1. Sektör İtibarıyla İşsizlik Sigortasının Kapsamı.....	60
A) Sanayi ve Hizmetler Sektörü.....	60
B) Tarım Sektörü.....	61
C) Kamu - Özel Sektör Ayırımı.....	63
a - Hukuki Açıdan.....	63
b - Ekonomik Açıdan.....	65
2. İşletme Büyüklüğü Kriteri.....	65
3. Kazanç Sınırı Kriteri.....	67
4. Kapsamın Belirlenmesinde Çalışanın Yaş ve Cinsiyeti.....	68

5. İşsizlik Sigortası Dışındaki İstihdam	
Şekilleri.....	69
A) Part- Time İşlerde Çalışanlar.....	70
B) Geçici ve Arasına Görülen İşlerde Çalışanlar	71
C) Kâr Amacı Olmayan İşletmelerde Çalışanlar...	71
D) Ev İşlerinde Çalışanlar.....	72
E) Yabancılar.....	72
III- İşsizlik Sigortasının Uygulanma Koşulları.....	73
1. İşsizlik Parasını Talep Koşulları.....	73
A) İşsiz Olmak.....	74
a- İşçinin Çalışma İradesi.....	75
b- Çalışma Arzusunda Olmak.....	75
B) Bir İş İ Kabul Etmeye Hazır Olmak.....	76
C) İşsizliğin İş Mücadelesine Doğrudan Doğruya	
Katılma Sonucu Meydana Gelmemiş Olması.....	81
D) Daha Önce Belirli Bir Süre Çalışmış ve Prim	
Ödemiş Olmak.....	81
E) Yetkili Kuruma İşsiz Olduğunu Bildirmek ve	
Talep.....	82
2. İşsizlik Parasının Ödenmesi İçin Beklenmesi	
Gereken Süre, Miktarı ve Devamı.....	83
A) Bekleme Süresi.....	83
B) Miktar.....	85
C) Ödeneklerin Devam Süresi.....	87
a - İşsizlik Parasının Süresiz Olarak	
Ödendiği Sistem.....	88
b- İşsizlik Parasının Belirli Süre İle	
Sınırlı Olarak Ödendiği Sistem.....	88

3. İşsizlik Parasının Ödenmeyeceği Durumlar.....	90
§ 5. İŞSİZLİK SİGORTASININ İDARİ ORGANİZASYONU VE FİNANSMANI.....	93
I - İdari Organizasyon.....	93
II - Finansman.....	95
1. Üçlü Finansman Metodu.....	95
2. İkili Finansman Metodu.....	97
3. Tekli Finansman Metodu.....	98

### Ü ç ü n e ü B ö l ü m

## TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI İLE İLGİLİ ÇALIŞMALAR

§ 1. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK ALANINDAKİ ÇALIŞMALAR	100
I - Anayasa'da ve Kalkınma Plânlarında Sosyal Güvenliğe Bakış.....	100
1. 1982 Anayasası ve Sosyal Güvenlik.....	100
2. Kalkınma Plânları ve Sosyal Güvenlik.....	102
II - Kalkınma Plânlarında İşsizlik Sorununun Ele Alınması.....	105
§ 2. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI SİSTEMİNİN GEREKLİLİĞİ VE UYGULANMA ŞEKLİ.....	109
I - Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulanmasının Getireceği Yararlar ve Doğuracağı Sakıncalar..	109
II - Ülkemiz Bakımından Uygulanabilecek Bir İşsizlik Sigortası Modeli.....	115
1. Organizasyon (Kuruluş) Şekli.....	115

	VII
2. Kapsam.....	117
3. Teknik Koşullar.....	121
A) İşsizlik Sigortası Sisteminde İşsizler....	121
B) İşsizlik Ödeneğine Hak Kazanabilmek İçin	
Yerine Getirilmesi Gereken Koşullar.....	123
a- Çalışması Gereken Süre.....	123
b- Bekleme ve Ödeneğin Devam Süresi.....	126
c- Sağlanacak Yardımlar.....	128
d- İşsizlik Sigortası Ödeneğine Hak	
Kazandırmayan Durumlar.....	129
SONUÇ.....	131

## K I S A L T M A L A R

AFG	: Arbetsförderungsgesetz
aş.	: aşağıda
AT	: Avrupa Topluluğu
Aufl.	: Auflage
B.	: Bası
Batider	: Banka ve Ticaret Hukuku Dergisi
bkz.	: Bakınız
Bl.	: Bölüm
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
İHD	: İş Hukuku Dergisi
İşveren	: İşveren Dergisi
m.	: Madde
Mal. Der.	: Maliye Dergisi
No	: Numara
RG	: Resmi Gazete
S.	: Sayı
s.	: sahife
SGB	: Sozialgesetzbuch
Sig. Dün.	: Sigorta Dünyası
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
Sos. Siy. Konf.	: Sosyal Siyaset Konferansları
TÜHİS	: İş Hukuku ve İktisat Dergisi
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş Adamları Dergisi
UÇÖ	: Uluslararası Çalışma Örgütü



Yön. Bil. Fak. Der. : Yönetim Bilimleri Fakültesi  
Dergisi  
vd. : ve devamı  
vs. : ve saire  
yuk. : yukarıda



## B İ B L İ Y O G R A F Y A (X)

## I - KİTAPLAR ve MONOGRAFİLER

- BOZER, A. : Sigorta Hukuku, Ankara 1965 ( Sigorta ).
- BOZER, A. : Türk Hukukunda Sosyal Sigortalara Genel Bir Bakış, Ankara 1963 (Türk Hukuku).
- CAESAR, P. : Sozialversicherung, Neubearbeitete Aufl., tarihsiz.
- ÇENBERCİ, M. : Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi, Ankara 1985 (Şerh).
- ÇUBUK, A. : Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik, Ankara 1986.
- DİLİK, S. : Türkiye'de Sosyal Sigortalar, İktisadi Açıdan Bir Tahlil Denemesi, Ankara 1972, (Türkiye'de Sigortalar).
- DİRİMTEKİN, H. : İşsizlik Sorunları, İstanbul 1965.
- EKİN, N. : Gelişen Ülkelerde ve Türkiye'de İşsizlik, İstanbul 1971.
- FINKENBUCH, N. : Begriffe der Sozialversicherung und ausgrenzenden Rechtsgebieten, Iserlohn 1987.

---

(X) Bibliyografya içerisinde , aynı yazarın birden çok eserinden yararlanıldığı durumlarda, bu eserlerin isimleri kısaltılarak parantez içerisinde gösterilmiştir. Aynı şekilde, yararlanılan bazı kaynakların isimleri uzun olduğundan, birden çok kullanıldıklarında, onlar da kısaltılarak yazılmışlardır.

- FUSSAN : Lexikon des Arbeits und Sozialrecht, München 1983.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş. : Yönetim Hukuku, B. 2, Ankara 1988.
- GÜZEL, A./ OKUR, A.R. : Sosyal Güvenlik Hukuku, Ankara 1988.
- HEPER, N. : İş Gücünün Değerlendirilmesi İle İlgili Olarak Alman İş ve İşçi Bulma Kurumu ve İşsizlik Sigortası Kurumunun Plâsman (İşe Yerleştirme), Mesleğe Yönelme, ve İşsizlik Sigortası Hizmetleri, Eskişehir, tarihsiz.
- HROMADKA : Arbeitsrecht für Vorgesetzte, München 1987.
- İŞİK, R. : Türk İş Hukukunun Milletlerarası Kaynakları, Ankara 1967.
- İZVEREN, A. : Sosyal Politika, İş Hukuku ve Sosyal Sigortalar, Ankara 1966 (Politika, İş ve Sigorta).
- İZVEREN, A. : Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar, Ankara 1968 (Sosyal Politika).
- JAGER, H. : Sozialsicherungsrecht, 9. Aufl., Berlin 1981.
- KAPANİ, M. : Kamu Hürriyetleri, Ankara 1981.
- KENDER : Türk Hukukunda Devletin Sigorta Şirketlerini Murakabesi, Ankara 1968.
- KOCAOĞLU, M. : Sosyal Politika ve İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik, Ankara 1987 (Politika).

- MARUFLU , S. : Sosyal Refah Devleti ve Sosyal Güvenlik Sistemi, Devlet Plânlama Teşkilâtı Yayını, Teksir, Ankara 1978.
- NARMANLIOĞLU, Ü. : İş Hukuku Ferdi İş İlişkileri 1, Ankara 1988 (İş).
- NARMANLIOĞLU, Ü. : Türk Hukukunda Kanundan Doğan Kıdem Tazminatı., İstanbul 1973 (Kıdem).
- ONAR, S. S. : İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. I, B. 3, İstanbul 1966.
- REİSOĞLU, S.. : Alman İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, Ankara 1973.
- RICHARDSON, J. : İktisadi ve Mali Yönleriyle Sosyal Güvenlik ( Cev. YAZGAN, T. ), İstanbul 1970.
- SAVER, E. Z. : İşsizliği Tazmin Edici Politikalar ve İşsizlik Sigortası, -Devlet Plânlama Teşkilâtı Yayın No: 1067, Ankara 1971.
- SCHAUB, G. : Arbeitrecht von A - Z, 11. Aufl., München 1984 (Arbeitsrecht).
- SÜZEK, S. : İş Güvenliği Hukuku, Ankara 1985.
- TALAS, C. : Sosyal Ekonomi, B. 6, Ankara 1983 (Ekonomi).
- TALAS, C. : İşsizlikle Mücadele (çeviri), Ankara 1953 (Mücadele).
- TALAS, C. : Toplumsal Politikaya Giriş, Ankara 1981 (Toplumsal).

- TUNCAY, C. A. : Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri,  
B. 4, İstanbul 1988.
- TUNÇOMAĞ, K. : Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Si-  
gortalar, B. 4, İstanbul (Sosyal Gü-  
venlik).
- TÜRKAY, O. : Gizli İşsizlik, Ankara 1968.
- WANNAGAT : Lehrbuch des Sozialversicherungsrecht,  
I Band, Tübingen 1965
- Yazgan, T. : Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Mese-  
leleri, İstanbul 1981.
- ZÖLLNER, W. : Arbeitsrecht, 2. Aufl, München 1979.

## II - MAKALELER ve KONFERANSLAR

- ÇENBERCİ, M. : Sosyal Sigortalar Kanunumuzun Temel So-  
run ve Kavramları, Batıder, 1975, C. VIII,  
S. 1, s. 33- 63 (Sorunlar)
- ÇORUH, A. : Sosyal Güvenlik ve Ülkemizdeki Uygula-  
ma, İşveren, 1976, C. XV, S. 3, s. 29- 34.
- DENİZ, A. : Genel Sosyal Güvenlik Rejimi İçin Temel  
Fikirler (çeviri), İşveren, 1972, C. XI,  
S. 1, s. 21- 24.
- DİKMEN, N. : İşsizlik Sigortası, Maliye Tetkik Kurulu  
Araştırmaları, C.VII, Maliye Tetkik Ku-  
rulu Yayın No: 1982/ 247, Ankara 1983.
- DİLİK, S. : Sosyal Güvenlik Kavramı, Batıder, 1987,  
C. XIV, S. 1, s. 3- 11 (Güvenlik).
- EREM, F. : Genel Bir Sosyal Güvenlik Düzeni Kurul-  
malıdır, Milliyet Gazetesi, 10.1.1973,  
s. 2.

Genç İşçilerin Sorunları ve Çözüm Yolları Ulusal Sempozyumu,  
Türk- İş Yayınları No: 170, İstanbul 1988.

- HELLENTHAL, M. D. : Das System Der Arbeitslosenversicherung  
in der Bundes Republik Deutschland, in  
Jura Heft 8, Köln 1985, Seite 407- 414.
- HİÇ, M. : Gelişen Ülkelerde Emek Piyasası, İş-  
sizlik Nevileri, Ücret Politikasının  
Ekonomik ve Sosyal Etkileri, İHD, 1969,  
C. I, S. 3, s. 297- 314.
- KOCAOĞLU, M. : Sosyal Güvenliğe Genel Bakış ve Tür-  
kiye'de Uygulama Olanakları, İşveren,  
1987, C. XXV, S. V, s. 3- 11 (Genel  
Bakış).
- KÜN, A. S. : İşsizlik ve İşsizlik Sigortası, Mal, Der.  
1979, S. 4, s. 106- 142.
- SAYMEN, F. : Hukuki Bakımdan İşsizlik Sigortası,  
İSD, 1963, S. 3, s. 2- 8 (Hukuki).
- TALAS, C. : Türkiye'de Sosyal ve Ekonomik Haklar,  
Türkiye'de İnsan Hakları Semineri,  
Ankara 1970 (Seminer).
- TUNA, O. : Memleketimizde İşsizlik Sigortası,  
Sig. Dün., 1963, S. 48, s. 4, 25, 26  
(Memleketimizde).
- TUNA, O. : Memleketimizde İşsizlik Sigortası Me-  
selesi, İkt. Fak Mec., 1952, C. XIV,  
S. 1- 4, s. 212-213. (Mesele)
- TUNÇOMAĞ, K. : Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesinin  
Ana Çizgileri, Birinci Avrupa Hukuku  
Haftası, İstanbul 1979 (Sözleşme).

- TURAN, K. : İşsizlik Sigortası ve Türkiye'de Uygulama Olanakları, Yön. Bil. Fak. Der., 1979, C. I, S. 1-2, s. 1-28.
- YİĞİT, E. : Türkiye İçin Uygulanabilecek Bir İşsizlik Sigortası Modeli, Plânlama Dergisi, Devlet Plânlama Teşkilâtı Yayını, S. 22, s. 71-75.
- ZADİL, E. : İşsizlik Sigortası, Sos. Siy. Konf., İstanbul 1960, s. 226-262.

### III - BELGE ve RAPORLAR

- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Plânu 1985-1989, Devlet Plânlama Teşkilâtı, Ankara 1985.
- Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânu 1962-1967, Devlet Plânlama Teşkilâtı, Ankara 1962.
- 1987 Yıllık Ekonomik Rapor, T. C Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Ankara 1987.
- 1975 Yılı Programı, Refah Dağılımı, Sosyal Güvenlik Bölümü, Devlet Plânlama Teşkilâtı, Ankara 1975.
- Compendium of Community Provisions on Social Security, Commission of the European Communities 1980.
- Convention No: 44, International Labour Organisation Conventions and Recommendations, Geneva 1966.
- İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânu 1967-1972, Devlet Plânlama Teşkilâtı, Ankara 1967.
- International Survey of Social Security, Comparative Analyses and Summary of National Laws, Geneva 1950 (Comparative Analyses).

Issues in Social Security a Report to the Committee on Ways and Means of the House of Representatives by the Committee's Social Security Technical Staff, Washington 1946 (Issues).

İş ve İşçi Bulma Kurumu, Bülteni, İş ve İşçi Bulma Kurumu Müdürlüğü 1985.

İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Aylık İstatistik Bülteni, nisan 1988.

İş ve İşçi Bulma Kurumu 1987 .

İstatistik Yıllığı, Ankara 1988.

İşsizlikle Mücadele, Devlet Bakanlığı İşsizlikle Mücadele Yürütme ve Koordinasyon Kurulu, Yayın No: 2, Ankara 1985 (İşsizlikle Mücadele).

İşsizlik Sigortası Kanun Gerekçesi, Türk- İş Yayını No: 45, Ankara 1965.

İşsizlik Sigortası Yasa Tasarısı Taslağı ve Gerekçesi, İş ve İşçi Bulma Kurumu, Ankara 1979.

MARUFLU, S./ TÛTÛNCÛ, : Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulamasına Dönük Model Araştırması, Devlet Plânlama Teşkilâtı Yayın No: 1630, Ankara 1978.

POLAT, N./ GÛVENÇ, M./: Birleşik Amerika'da İşsizlik Sigortası, ANDAÇ, E. Rapor, İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 1968.

Selection of Labour and Social Security Legislation, Fransa 1981/ 1 (Legislation).

Selection of Labour and Social Security Legislation, İsviçre 1982/ 1 (Legislation).



Türkiye'de İssizliğin Boyutları, Bir Anket Çalışması, Türk Sanayiciler ve İş Adamları Derneği, Yayın No: 88.7.1117, İstanbul 1988.

Unemployment Insurance Schemes, Geneva 1955 (Insurance Schemes).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı 1973- 1978, Devlet Plânla- ma Teşkilâtı, Ankara 1973.

YAYAN, V. : Türkiye'de İssizlik Sigortasının Uygu- lanabilirliği Hakkında Rapor, Ankara 1983.

Yurt Dışındaki Türk İşçileri İçin Rehber, Almanya, T.C. Çalışma Bakanlığı Yurt Dışı İşçi Sorunları Genel Müdürlüğü, Ankara 1982 (Rehber).

Yurt Dışındaki Türk İşçileri İçin Rehber, İsveç, T.C. Çalışma Bakanlığı Yurt Dışı İşçi Sorunları Genel Müdürlüğü, Ankara 1982 (Rehber).

## G İ R İ Ő

Toplumda birtakım haklara sahip olan insan görevlerle de yükümlüdür. Her birey iş bölümü sonucunda, kendine düşen görevleri yerine getirmek zorundadır. Her bireyin çalışma hakkı vardır. İş ve buna bağlı olarak çalışma yaşamı sürekli değişim içerisindedir. Bu gelişim ve değişim içerisinde bireyler zaman zaman işsizlik riski ile karşı karşıya kalmaktadır. Bu durum ise, özellikle sadece emeği ile geçinmek durumunda olan bireyler için daha büyük önem taşımaktadır. Çünkü gelirleri sadece geçimlerine yetecek kadar olan bu bireyler, tasarrufta bulunma olanağından yoksundurlar. Dolayısıyla işsizlik riski ile karşılaştıklarında, tek gelirlerini de yitirdikleri için geçim sıkıntısı baş göstermektedir. İşte bu anda sosyal güvenlik kavramının önemi ortaya çıkmaktadır. Çünkü sosyal güvenlik, bireylerin karşılaşılabilecekleri değişik sosyal risklerin doğuracağı gelir kayıpları ve gider artışlarına karşı korunmalarını sağlayan bir sistemdir. Diğer bir deyişle, sosyal güvenlik toplumun tüm çalışan bireylerinin asgari bir gelir düzeyine sahip olmaları için, sosyal tehlikelere karşı korunmaları anlamına gelmektedir.

İşsizliğin doğurduğu tehlikelerden korunmak için Batı'da XIX yüzyılda işsizlik sigortası sistemi kurulmuş, bu sigorta kolu sosyal güvenlik sistemi içerisindeki yerini almıştır. Bizde de zaman zaman işsizlik sigortasının kurulması ile ilgili birtakım çalışmalar yapılmış olmasına rağmen, bu sigorta kolunun kurulması henüz gerçekleşmemiştir. Ülkemizde işsizlik sigortası kolunun kurulması gerek-

tiğini savunanlar gibi, kurulmasına karşı çıkanlar da olmuştur. İşsizlik sigortasının kurulmasına karşı çıkanlar, genellikle, Türkiye'de kıdem tazminatı kurumunun yeterli olduğunu ileri sürmüşlerdir. Oysa kıdem tazminatı İş Kanununun 14'üncü maddesinde düzenlenen koşulların gerçekleşmesi halinde işçiye ödenmektedir. Bu koşullar arasında hiçbir şekilde, işsiz kalma veya iş bulamama, kıdem tazminatına hak kazanabilmek açısından aranmamaktadır. Bu nedenle kıdem tazminatının işsizlik sigortasının fonksiyonunu yerine getirmesi mümkün değildir. İşsizler işsizlik riskine karşı ancak işsizlik sigortası ile korunabilirler. 1990 yılına kadar herkesin sosyal güvenlik kapsamına alınması hedeflendiğine göre, işsizlik sigortasının sosyal güvenlik kapsamı dışında tutulması doğru olmayacaktır. Avrupa Topluluğu'na girme çabalarımızın bulunduğu bir dönemde, işsizlik sigortasının sosyal güvenlik kapsamına alınması daha büyük önem taşımaktadır.

Bu çalışmamızda, işsizlik sigortasının ülkemize yabancı bir kurum olması sebebiyle, genel olarak tanıtılması amacı güdülmüştür. Bu doğrultuda birinci bölümde, işsizliğe ve işsizlik sigortasının sosyal güvenlik içindeki konumuna yer verilmiştir. Bu başlık altında işsizlik kavramı, türleri ve Türkiye'de işsizliğin boyutlarına değinildikten sonra, sosyal güvenlik kavramı ve işsizlik sigortası kolunun kurulmasını gerektiren sebepler ve bu konuda karşılaşılan güçlükler üzerinde durulmuştur.

İkinci bölüm işsizlik sigortası kavramına ayrılmıştır. Bu bölümde bu kavramın uluslararası alanda düzenlenmesi, amacı, kapsamı ve uygulanması koşulları incelenmiştir.

Üçüncü bölümde Türkiye'de işsizlik sigortası ile ilgili çalışmalar üzerinde durulmuştur. Bu bölümde, yapılacak bir işsizlik sigortası yasa tasarısında yararlı olabileceğine inandığımız bazı temel düşünceler ileri sürülmüştür.

Bugün için işsizlik riskini gideren kurum işsizlik sigortası sistemidir. Kanımızca sosyal güvenlik sistemi içerisindeki yerini alma zamanı gelmiştir. Ülkemizde de işsizlik sigortasının biran önce kurulması için çalışmalara hız verilmesi gereklidir.

## B i r i n c i B ö l ü m

## İŞSİZLİK KAVRAMI

## § 1. GENEL OLARAK İŞSİZLİK KAVRAMI

## I - İşsizliğin Tanımı

Sadece emeği ile geçinmek durumunda olan kişiler için, yeteneklerine uygun ve geçimlerini yeterli düzeyde sağlayacak bir iş bulmaları son derece büyük bir önem taşımaktadır. Çünkü işsizlik, sadece ücreti ile geçinmek zorunda olan kişiler için, sosyal güvenlik açısından en büyük risklerden birisini oluşturmaktadır. Bu bireyler, işsizlik riski ile karşılaştıklarında, daha önce tasarrufta bulunma olanakları olmadığı için, işsizlik süresi çok kısa sürse bile, geçim sıkıntısına düşmektedirler. Bu nedenle işsizlik riski ile karşılaştıklarında, kendilerini güven içinde hissetmek istemektedirler.

Biz işsizliğin sosyal güvenlik içindeki yerine ve doğurduğu sonuçların giderilmesine geçmeden önce, işsizliğin tanımı ve türleri üzerinde durmak istiyoruz.

İşsizliğin birbirinden değişik birçok tanımı yapılmıştır<sup>(1)</sup>. İşsizliği bireysel ve toplumsal olmak üzere ikiye ayırarak incelemek mümkündür. Toplum bakımından işsizlik,

---

(1) Bu tanımlar için bkz: TALAS, C., Sosyal Ekonomi, B. 6, Ankara 1983, s. 94-95; DİRİMTEKİN, H., İşsizlik Sorunları, İstanbul 1965, s. 3-6, KOCAOĞLU, M., Sosyal Politika ve İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik, Ankara 1987, s. 75-78; KÜN, A. S., İşsizlik ve İşsizlik Sigortası ve Türkiye'de Uygulama Olanakları, Yön. Bil. Fak. Dec., 1979, C. I, S. 1-2, s. 3-4.

retken kaynakların israfı demektir<sup>(2)</sup>. Burada değinilmek istenilen husus, üretim kaynakları içerisinde işgücünün taşıdığı önemdir. Bu önemli kaynağın bir kısmının üretim fonksiyonu dışında bırakılması toplumsal anlamda işsizliğe neden olacaktır.

Bireysel anlamda işsizlik ise, çalışma yeteneğinde ve isteğinde çalışmaya hazır durumda olup da, bir ie sahip olmamayı ifade eder. Bu tanımı açarak işsizlik kavramının varlığı için aranan koşulları Şu Şekilde belirliyebiliriz: Birinci koşul, kişinin bu çalışmayı yapacak fiziki veya fikri yeterlikte olması gerekliliğidir. Ancak bu da tek ba- Őına yeterli değildir. Ayrıca alıma arzusunun varlığı da aranmaktadır. İkinci koşul, çalışmayı isteyen ve bu yeterliliğe sahip olan kişinin, piyasadaki cari ücret seviyesi üzerinden çalışmaya razı olmasıdır. çnc koşul, yeteneklerine, gördüğü eğitim ve sosyal durumuna uygun bir i teklif edildiğinde bu ii kabul etmesi zorunludur. Dördüncü ve son koşul, isizin kendi iradesi dışında emeğini değerlendiremez duruma dm olmasıdır. Eğer kendi iradesiyle bu duruma dmse isiz sayılmaz<sup>(3)</sup>.

Yukarıda da değindiğimiz gibi işsizliğin, tek bir tanımını yapmak mümkün değildir. Ancak nemi bakımından Milletlerarası alıma örgütünün, alıma İstatikileri Sekizinci Milletlerarası Konferansı'nda işsizlik konusunda yaptığı

---

(2) TALAS, C., İsizlikle Mücadele (eviri), Ankara 1953, s. 58

(3) TALAS, Ekonomi, s. 95; TURAN, s. 4.

ayrıntılı açıklama üzerinde durmakta yarar görüyoruz. Örgüte göre: " Belli gün veya hafta boyunca, belirli bir yaş grubunun üstünde bulunan aşağıdaki kişiler işsiz kabul edilir:

i) İş akdi sona erdiğinden ya da geçici olarak tatil edildiğinden dolayı istihdama elverişli hale gelen, herhangi bir işe sahip olmayan ve ücretli bir iş arayanlar.

ii) Daha önce hiçbir zaman istihdam edilmemiş veya statü durumu bağımlı olmayan yahut emekli edilmiş belirli bir devre zarfında çalışmaya elverişli şahıslar.

iii) Belirli devreye nazaran ilerki bir tarihte yeni bir işe başlama hususunda anlaşma yapmış olup da, halihazırda bir işe sahip olmayan ve çalışmaya elverişli şahıslar.

iv) Geçici ve belirsiz süre ile kendisine herhangi bir ödeme yapılmadan tenkisata tabi olanlar.

Buna karşılık, aşağıdaki gruplara içersinde yer alan kişiler işsiz kategorisi içinde kabul edilmezler:

v) Halihazırda ücretli bir iş aramayı kendi hesabına bir işletme ve çiftlik kurmayı düşünüp, henüz bunu organize etmemiş olan kişiler.

vi) Daha önce ücretsiz aile yardımcısı olarak istihdam edilen ve halen bir işte çalışmayan ve bir ücret karşılığı iş aramayan kişilerdir<sup>(4)</sup>.

---

(4) Çalışma Örgütünün, Çalışma İstatistikçileri Sekizinci Milletlerarası Konferansı için bkz: EKİN, N., Gelişen Ülkelerde ve Türkiye'de İşsizlik, İstanbul 1971, s. 28

## II- İssizlik Türleri

İssizliğin tanımında olduğu gibi işsizliğin türleri konusunda da, birbirinden farklı ayırmalar yapılmıştır. Bazıları işsizliği iradi ve gayri iradi olarak sınıflandırmaktadırlar<sup>(5)</sup>. Bazıları ise, işsizliği sanayileşmiş ve sanayileşmemiş ülkelere göre sınıflandırmaktadırlar<sup>(6)</sup>. Biz işsizliği "Açık İşsizlik", "Gizli İşsizlik" ve "Devresel İşsizlik" olmak üzere üç ana başlık altında inceleyeceğiz<sup>(7)</sup>. Diğer bir grup yazarlar ise herhangi bir temel ayırım yapmadan işsizliğin, illiyet prensibine göre türlerini göstermeyi tercih etmektedirler<sup>(8)</sup>.

### 1. Açık İşsizlik

Açık işsizlik, çalışma arzu ve iktidarında olmasına rağmen, cari ücret seviyesinde iş arayıp da bulamayan kişileri kapsamaktadır<sup>(9)</sup>. Bazı açık işsizlik türleri ekonomide yaygın olarak yaşanırken bazıları ise sadece bir veya birkaç sektörde görülmektedir<sup>(10)</sup>. Açık işsizlik türü ise şu görünümler altında ortaya çıkabilmektedir:

- 
- (5) SAVER, Z. E., İşsizliği Tanzim Edici Politikalar ve İşsizlik Sigortası, Ankara 1971, Devlet Plânlama Teşkilâtı Yayın No: 1067, s. 4- 11; KÜN, s. 115- 120.
- (6) TALAS, Ekonomi, s. 100- 101.
- (7) TURAN, s. 5- 7.
- (8) DİRİMTEKİN, s. 12- 26; KOCAOĞLU, Politika, s. 78- 83; HİÇ, M., Gelişen Ülkelerde Emek Piyasası, İşsizlik Nevileri, Ücret Politikasının Ekonomik ve Sosyal Etkileri, İHD, 1969, C. I, S. 3, s. 298- 308; ZADİL, F., Hukuki Bakımdan İşsizlik Sigortası, İSD, 1963, S. 3, s. 5- 6; İşsizlikle Mücadele, Devlet Bakanlığı İşsizlikle Mücadele Yürütme ve Koordinasyon Kurulu, Yayın No: 2, Ankara 1985, s. 1- 2.
- (9) TURAN, s. 6.
- (10) İşsizlikle Mücadele, s. 2.



### A) Yapısal (Strüktüre) İssizlik

Bu işsizliğin doğumuna yol açan en önemli neden teknolojik değişimlerdir<sup>(11)</sup>. Fakat bu işsizliğin nedenini sadece teknolojik değişimlere bağlamak da doğru değildir. Göçler, yani sanayi bölgelerine yapılan akınlar da bu işsizliğin diğer nedenidir<sup>(12)</sup>. Devamlı olarak nüfus artışı, buna karşılık yetersiz sermaye toplumda üretim faktörlerinden biri olan emeğin oran olarak fazlalığına yol açtığı için, yapısal işsizlik genellikle az gelişmiş ülkelerde görülmektedir<sup>(13)</sup>. Ancak bu, sanayileşmiş ülkelerde bu tür işsizliğin ortaya çıkmadığı anlamına gelmez. Gelişmiş ülkelerde de ekonomi zaman zaman çeşitli nedenlerin etkisi altında durgunlaşmaktadır. Örneğin, ticaret yollarının değişmesi sonucu işsizliğin doğması veya bir ülkede şeker sanayinin çökmesi halinde ortaya çıkan işsizlik bu türdendir<sup>(14)</sup>.

### B) Teknolojik İşsizlik

Günümüzün dünyası en büyük gelişme ve değişmeyi bilim ve teknik alanında gerçekleştirmektedir, Dolayısıyla dün insanların yaptığı pek çok işi bugün makineler yapmaktadır. Bu sadece gelişmiş ülkelerde değil, gelişmekte olan ülkelerde de gözlenmektedir. Ancak etkileri daha çok kalkınmamış ülkelerde görülmektedir. Çünkü bu ülkelerde hızla artan nüfusa karşılık, yeni iş sahaları açılmamakta, makinelerin yaptığı her iş, işsiz sayısının artmasına yol açmaktadır. Aynı etkiyi

(11) TURAN, s. 6.

(12) ZADİL, s. 230.

(13) KÜN, s. 116-117; İşsizlikle Mücadele, s. 1.

(14) DİRİMTEKİN, s. 18; SAYMEN, Hukuk, s. 5.

gelişmiş ülkelerde görmek mümkün değildir. Çünkü buralarda teknolojik gelişme yeni iş sahaları açmayı hemen beraberinde getirmektedir<sup>(15)</sup>. Eğer bu ülkede gelişen yeni teknolojiler, üretimde maliyetleri düşürürken daha az emek kullanımını gerektiriyorsa, bu ülkede teknolojik gelişmeye bağlı olarak "teknolojik işsizlik" başgösterir<sup>(16)</sup>.

Özetle insan gücünün yerine makinanın geçmesi, otomasyonun gelişmesi ve etkisine nazaran daha verimli yöntemlerin üretime uygulanması teknolojik işsizliğin ana sebebini oluşturmaktadır<sup>(17)</sup>.

### C) Konjunktürel İşsizlik

Bir ekonomide veya tüm dünya ekonomisinde görülen dalgalanmalar nedeniyle ortaya çıkan işsizliktir<sup>(18)</sup>. Konjunktur dalgalanmalarından en çok ve çabuk şekilde etkilenen işletme sahipleri'dir. Bu dalgalanmalar nedeniyle iş sahipleri iş piyasasından emek talep etmeyeceklerdir. Hatta mevcut iş kadrolarını azaltma yoluna giderek, istihdam hacmini daraltacaklardır. Gelişmiş ekonomilerde bu durum derhal yayılır. Konjunktürün hafif ve ağır oluşuna göre iş yaşamı derhal değişikliğe uğrar. Kişilerin büyük bir kısmının işsiz kalması sonucu, toplum fakirleşir, ekonomik ve siyasi birtakım bunalımlar doğar<sup>(19)</sup>. 1929-1933 buhranı konjunktur işsizliğin en büyük örneğidir. Bu kriz yüzünden senelerce birçok

(15) KOCAOĞLU, Politika, s. 79; TALAS, Ekonomi s. 100.

(16) İşsizlikle Mücadele, s. 2

(17) TURAN, s. 6

(18) İşsizlikle Mücadele, s. 2

(19) DİRİMTEKİN, s. 15

insan işsiz kalmıştır<sup>(20)</sup>.

#### D) Mevsimlik işsizlik

Genellikle tarıma dayalı ekonomilerde, mevsim değişikliklerine, hava koşullarına bağlı olarak periyodik bir özellik gösteren ve üretim arz ve talebinde değişiklik sonucu, istihdam hacminde büyük daralmalar oluşturan işsizliğe "Mevsimlik İşsizlik" denilmektedir. Mevsimlik işsizlik iklime bağlı olduğundan, yere ve zamana göre değişiklik göstermektedir. Çünkü bir bölgede kısa süreli bir mevsim, başka bir bölgede daha uzun süre devam edebilir.<sup>(21)</sup>

Mevsimlik işsizlik, tarımsal faaliyetlerin zamanla sınırlı olmasından ve buna bağlı olarak yılın belli dönemlerinde çalışma olanağının bulunmamasından ve çalışılmayan bu dönemlerde çalışabilecek başka iş alanlarının yaratılmamasından kaynaklanmaktadır. Bunun yanında tarım arazilerinin belli kişilerin elinde toplanmış olması da bu işsizliği yaratan nedenlerdir<sup>(22)</sup>. Bu tür işsizliğe örnek olarak ziraat ile inşaat alanında görüleni gösterebiliriz. Bizde ayrıca tuğla harmanları, kauçuk sanayi, tütün mevsimlik işler arasındadır ve bu alanlarda mevsimlik işsizlik doğmaktadır<sup>(23)</sup>.

Mevsimlik işsizliği önlemek için fazla işçiyi çalıştırmayı gerektiren tarımsal faaliyetlerden vazgeçilerek, yoğun işgücü gerektiren alanlara kaydırma yapılmalıdır. Yine bu alanlarda makine kullanımını arttırılmalı ve toprak parçalarının gereğinden fazla küçülmesine izin verilmemelidir<sup>(24)</sup>.

(20) ZADİL, s. 230

(21) TURAN, s. 6; KÜN, s. 117

(22) KOCAOĞLU, Politika, s. 82; TALAS, Ekonomi, s. 101.

(23) ZADİL, s. 229

(24) KOCAOĞLU, Politika, s. 82

Mevsim işsizliklerini önceden tahmin etme olanağı bulunduğundan, mevsim sona erdiğinde mevsimlik çalışan bireylerin işsiz kalmamaları için, önceden değişik önlemlerin alınması zorunluluğu vardır. Örneğin tarımsal faaliyetlerin azaldığı dönemlerde, işçiler bu ürünlerin işlendiği fabrikalarda çalışmaya başlamalı veya başka ev sanatları ile uğraşmalıdırlar.

Mevsimlik işsizliğin doğurduğu sakıncaları azaltmak için bazı ülkeler değişik tedbirlere başvurmuşlardır<sup>(25)</sup>. Örneğin Fransa'da, hava muhalefetleri dolayısıyla çalışamaz duruma düşen yapı işçilerine bir ödenek verilmesi kararlaştırılmıştır<sup>(26)</sup>. Yani bazı ülkeler mevzuatlarında mevsimlik işçiler için işsizlik sigortası uygulamasına yer vermişlerdir<sup>(27)</sup>.

#### E) Geçici (Frikسیونel) İşsizlik

Serbest çalışma ekonomisinde, kişiler istedikleri işe girmek, bu işte diledikleri kadar çalışmak ve istedikleri anda işi bırakma hakkına sahiptirler. Fakat bu serbesti, işgücüne duyulan ihtiyacın zamana ve yere göre değişmesi, ayrıca iş piyasasındaki organizasyon yokluğu nedeniyle, bir taraftan boş iş kadrolarına diğer taraftan, işsiz gezen kimselere sebebiyet vermektedir<sup>(28)</sup>.

"Geçici İşsizlik" işçinin çalıştığı işyerinin çeşitli nedenler sonucu değişmesinden kaynaklanan kısa devreli bir işsizliktir. Çok sık ortaya çıkar ve çabuk geçer. Bazen

(25) DİRİMTEKİN, s. 14.

(26) SAYMEN, Hukuki, s. 5.

(27) Bkz. aş.B1 2, § 4, II.

(28) DİRİMTEKİN, s. 20.

ancak birkaç gün sürdüğü gibi, birkaç hafta süreni de vardır. İşçinin işinden kendi arzusu ile ayrılması veya işten çıkarılması yüzünden doğabilir. Daha düşük ücret ödeyen iş kolları ve işletmelerde görülür. Çünkü bu türlü işletmelerde işçi, uzun süre kalmıyacağını bilir ve buralarda ancak yeni ve daha uygun bir iş buluncaya kadar geçici olarak çalışmayı tercih eder<sup>(29)</sup>. Örneğin, kauçuk sanayinde çalışan işçilerin mevsim sebebiyle işsiz kalmalarına rağmen, men-sucat sanayinde büyük bir talep sözkonusu olsa da, bu talebi giderme olanağı bulunmayabilir. Aynı şekilde Mersin'de yapı iş kolunda yer alan işsizliğe rağmen, İstanbul'da dok inşaatı dolayısıyla işçi talebi karşılanamayabilir

Sanayileşmiş ve sanayileşmemiş bütün ülkelerde hareketlilikten, yer değiştirmelerden doğan işsizlik vardır. Geri kalmış ülkelerdeki kırsal kesimlerden şehirlere doğru olan göç, sanayileşmiş ülkelerde olduğu gibi henüz durmamıştır. Bu nedenle köyden şehre olan göçü durduracak önlemlerin alınması zorunludur<sup>(30)</sup>.

## 2. Gizli İşsizlik

Geride kalmış ülkelerde görülen bir işsizlik türüdür. Görünürde herkesin bir işi vardır. Fakat bir alanda çalışan işçilerin bir kısmını bu alandan çektiğimizde, üretilen mal veya hizmetlerde bir azalma olmadığı gibi, kalitelerinde de herhangi bir değişiklik meydana gelmemektedir. Bu demektir ki, bu üretim sektöründe bir kısım işçinin bu üretime hiçbir katkısı yoktur. Yani tam gizli işsiz duru-

(29) KÜN, s. 117; ZADİL, s. 228.

(30) KOCAOĞLU, Politika, s. 80

mundadırlar. Diğer bir kısım işçilerin ise üretime katkısı gereğinden azdır. Bu durumda nispi gizli işsizlik vardır<sup>(31)</sup>.

Geri kalmış veya az gelişmiş ülkelerde gizli işsizlik bütün alanlarda görülür ama en çok görüldüğü alan tarım kesimidir. Burada çalışan insanlar ekim ve hasat zamanında faal olup, diğer zamanlarda boş dururlar. Bir kişinin yapabileceği işi, birden çok kişi yapmaktadır. Gizli işsizlik derecesi genel olarak dağlık bölgelerdeki küçük işletmelerde büyümektedir<sup>(32)</sup>.

Gizli işsizliğin kesin ve tek çaresi kalkınmaktır. Sanayileşme sağlanmadıkça bu işsizliğe engel olunamaz<sup>(33)</sup>.

### 3. Devrevi İşsizlik ( Sürekli Durgunluk )

Bu tip işsizlik gelişmiş ekonomilerin gerilemesi ve durgunlaşmasını ifade etmektedir. Sürekli durgunluk halinde (1929 yıllarında olduğu gibi) ekonomik yaşamın yapısında temelli ve yaygın bir işsizlik egemen olur<sup>(34)</sup>.

Devrevi işsizlik, toplam talebin yetersiz olmasından doğar ve önlem alınmadığı taktirde devrevi ve kütleli bir niteliğe sahip olur. Mücadele için geniş ve sürekli ekonomik önlemler gereklidir<sup>(35)</sup>.

(31) KOCAOĞLU, Politika, s. 82 - 83.

(32) DİRİMTEKİN, s. 22.

(33) KOCAOĞLU, Politika, s. 83; Ayrıca gizli işsizlik hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. TÜRKAY, O., Gizli İşsizlik, Ankara 1968.

(34) TURAN, s. 7.

(35) TALAS, Ekonomi, s. 100 - 101.

### III - Türkiye'de İşsizlik

Ülkemiz gelişmekte olan bir ülke görünümündedir. Az gelişmişlik veya geri kalmışlık bir toplumun sosyal, ekonomik ve kültürel yapısı ile ilgilidir<sup>(36)</sup>.

Az gelişmiş ülkelerde ekonomi tarıma dayanır. Hızlı bir nüfus artışı söz konusudur. Bu nedenle açık, gizli ve mevsimlik işsizlik egemen olur. Ülkemiz çok hızlı bir nüfus artışına sahiptir. 1978-1983 yılları arasında ortalama yıllık artış hızı % 2,2'dir. 1984-1989 yılları arasında ise ortalama yıllık artış hızının % 2,1 olacağı tahmin edilmektedir<sup>(37)</sup>. Nüfustaki bu hızlı artış, emeğe duyulan ihtiyacı da arttırmaktadır. Ancak istihdam problemlerine bağlı olarak işsizlik ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'de nüfusun büyük bir çoğunluğu tarım kesiminde çalışmaktadır. Tarımda çalışan işçilerin sayısı nispi olarak düşmesine rağmen, fiili çalışanların sayısı hızlı nüfus artışı sebebiyle çoğalmaktadır. Şu anlamda ki, 1923'de Cumhuriyet'in kurulduğu yıllarda nüfusun % 87'si tarım kesiminde çalışmaktaydı. 1988 yılı itibarıyla tarım alanında çalışanların sayısı % 57'ye düşmüştür, 2000 yılına doğru da % 50'nin altına düşeceği tahmin edilmektedir<sup>(38)</sup>.

Ekonomisi tarıma dayalı olan ülkelerde mevsimlik işsizlik yanında, kronikleşmiş durumda olan gizli işsizlik de egemendir. Ancak ülkemizde gizli işsizlik sadece tarım kesiminde

(36) Geniş bilgi için bkz. KAPANI, M., Kamu Hürriyetleri, Ankara 1981, s. 178.

(37) Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayın No: 1974, s. 127.

(38) Genç İşçilerin Sorunları ve Çözüm Yolları Ulusal Sempozyumu, Türk - İş Yayınları No: 170, İstanbul 1988 s. 77.



değil, hizmet sektöründe de vardır. Devlet sektöründe ve Kamu İktisadi Kuruluşlarında gereğinden fazla bir şişkinlik gözlenmektedir. Bu şişkinlik de enflasyonu körüklemektedir<sup>(39)</sup>. Tarım kesiminde yer alan gizli işsizlik, şehirlere yapılan hızlı göç nedeniyle açık bir işsizliğe dönüşmektedir. Makinalaşmanın tarımda uygulanmaya başlaması, tarımda verimin hava koşullarına bağlı oluşu, tarımsal işletme büyüklüklerin giderek küçülmesi ve buna bağlı olarak gelirin azalışı, gelir ve mülkiyet dağılımındaki dengesizlik, kırsal alanlarda yaşayanları göç etmeye iten nedenlerdir. Kırsal alanlardan kentsel alana ulaşımın kolaylaşması, Haberleşme alanındaki gelişme kırsal alanda yaşayan kesimi şehir yaşantısı hakkında bilgi sahibi kılmakta, böylece şehir yaşamı daha cazip hale gelmektedir<sup>(40)</sup>. Ancak ne yazık ki, şehirlere göç eden bu insanlar sanayi sektörü yerine hizmet sektöründe çalışmayı tercih ettikleri için, bu kesimde bir şişkinlik meydana gelmektedir.

Ülkemizde işsizliğin diğer önemli bir özelliği de gençler arasında işsizlik oranının yüksekliğidir. 12-14 yaş gurubunda işsiz sayısı 100.000 civarındadır. 15-24 yaş gurubunda 9,5 milyon genç yer alıyor. Bunların 5,3 milyonu işgücü durumunda, 4 milyonu fiilen çalışıyor, 1,3 milyonu da işsiz durumdadır. OECD istatistiklerine göre, 1981-1983-1985 yılları arasında 15-24 yaş gurubunda, Türkiye'de işsiz genç sayısı %24'iken, İtalya'da %32, İspanya'da %28,9,

---

(39) KOCAOĞLU, Politika, s. 84

(40) KÜN, s. 122-123.



Fransa'da % 21, İngiltere'de % 23,2, Portekiz'de 16,9, Kanada'da % 19,9, ABD'de %16,4, Almanya'da % 10,8, Japonya'da % 4,5 olduğu görülür. Şubat 1988 sonu itibarıyla İş ve İşçi Bulma Kurumuna kayıtlı genç açık işsiz sayısı 644.000 civarındadır<sup>(41)</sup>.

Genç işsiz sayısındaki yükseklik, ülkemizde istihdam yapısı yanında eğitim yapısıyla da ilgilidir. İşsizliği gidermenin temel yolu yatırımlara ağırlık vermektir. Ama yatırım yapmanın tek başına yeterli olacağını da söylemek mümkün değildir. Gençlerin istihdama girişlerinde karşılaştıkları güçlüklerin giderilmesi ancak, onlara bu yönde bilgi ve beceri kazandırılması yolu ile veya daha okul çağındayken yeteneklerinin belirlenip, yetenekleri olduğu alanlarda yetiştirilmeleri ile mümkün olacaktır.

Ancak işsizlik sadece gençlerin değil, toplumumuzun tümünün genel bir sorunudur. Herşeyden önce Türkiye'de işsizlik konusunda, tanım ve veri bakımından ayrılık mevcuttur. Devlet İstatistik Enstitüsü, iş aramayan kişileri "işsiz" kabul etmemekte, sadece "iş olmayan", "çalışmaya hazır" ve "iş aramakta" olan kişileri işsiz kabul etmektedir. Devlet Plânlama Teşkilâtı ise, çalışma çağı nüfusundan ( 15- yaş ), sivil işgücü talebi ve faal olmayan öğrenciler, ev kadınları, emekliler, mahkûmlar, irad sahiplerini çıkararak işsizlik rakamını belirlemektedir. Böylelikle Devlet Plânlama Teşkilâtı işsizleri, "iş arayanlar", "ümidi kırılmış işsizler" ve "tarımdaki gizli işsizler"

(41) Genç İşçilerin Sorunları, s. 75, 100.

toplama olarak kabul etmektedir<sup>(42)</sup>. İş ve İşçi Bulma Kurumu ise işsizi şu şekilde tanımlamaktadır: "Çalışma gücünde olan, beceri ve yeteneklerine göre iş isteğinde bulunan, iş bulunduğu yeteneklerinin gerektirdiği iş için cari ücret üzerinden çalışmaya razı olan ve asgari ücret üzerinden bir işi olmadığı, sosyal güvenlik kuruluşlarından herhangi bir yardım almadığı sanılan, kendisine teklif edilen işi (haklı bir sebep olmaksızın) reddetmeyen, iş için kuruma başvurmuş ve kendisine kurumumuzca iş bulunamamış kişiler işsiz olarak kabul edilir<sup>(43)</sup>."

Farklı tanımlar doğrultusunda Devlet Plânlama Teşkilâtına göre 1986 yılında toplam işsiz sayısı 3,2 milyon civarında iken, Devlet İstatistik Enstitüsüne göre aynı yılda işsiz sayısı toplam yaklaşık 960.000 kişidir<sup>(44)</sup>. İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından 1987 yılında belirlenen işsiz sayısı 1.134.884<sup>(45)</sup> iken, 1988 yılı nisan ayı itibarıyla bu sayı 1.137.106 ya ulaşmıştır<sup>(46)</sup>. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında, 1984 yılında toplam işsiz sayısı 2,3 milyon kişi olarak gösterilmiştir. Yine Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Plânına göre 1989 yılında bu rakam değişmeyecektir<sup>(47)</sup>.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nın "İstihdam" bölümünde "Hedefler" başlığı altında "plânda öngörülen kalkınma hızının gerçekleşmesi ve buna ilâve olarak uygulanacak eko-

(42) TALAS, Mücadele, s. 8; Türkiye'de İşsizliğin Boyutları, Bir Anket Çalışması, Türk Sanayiciler ve İşadamları Derneği Yayın No: 88.7.1117, İstanbul 1988, s. 1.

(43) İş ve İşçi Bulma Kurumu Bülteni, İş ve İşçi Bulma Kurumu Müdürlüğü 1985, S. 103-104-105, s. 3

(44) Türkiye'de İşsizliğin Boyutları, s. 1.

(45) İş ve İşçi Bulma Kurumu 1987 İstatistik Yıllığı, Ankara 1988, s. 54-57.

(46) İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Aylık İstatistik Bülteni, nisan 1988, s. 12-15.

(47) Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, s. 128

nomik ve sosyal politika tedbirleri sonucunda, Plân döneminde mevcut işgücü fazlasının mutlak sayı olarak bugünkü düzeyini aşmaması ve işsizlik oranının gerilemesi mümkün olacaktır" denilmektedir. Plânda ayrıca, "halen kullanılan kaynakların işsizliğin azaltılmasında daha rasyonel yollarla değerlendirilmesi için araştırma ve geliştirme faaliyetlerine hız verilecek, işgücü arz ve talep piyasalarında istihdam arttırıcı yeni düzenlemelere gidilecektir<sup>(48)</sup> şeklinde ifadeler yer almaktadır.

İstihdam yaratmanın ve işsizliğin önlenmenin en etkili yolu yatırım yapmaktır. Ancak ne yazık ki uygulanan politikalar çerçevesinde, yatırım olanakları artırılmak yerine kısıtlanmaktadır, böylece işsiz sayısında bir azalma meydana gelmemektedir. Bu da ucuz işçi çalıştırma isteğini körüklemektedir. Sonuçta önemli bir iş hukuku prensibi olan "eşit işe eşit ücret" uygulanamaz duruma gelmiştir. Güç işte çalışana yüksek ücret, kolay işte çalışana az ücret anlamına gelen bu ilke bizde "her işe eşit ücret" durumuna dönüştürülmüştür. Böylece güç işte çalışanlar, daha az iş üreterek yaptıkları birim iş karşılığında, diğer işlerle "eşit" ücret alma yoluna gitmektedirler<sup>(49)</sup>.

İşsizlikle mücadele sadece ekonomik alanda alınacak önlemlerle yapılamaz. İşsizlikle mücadele, sanayi alanında, eğitim politikasında, işgücü politikasında ve hukuk alanlarının herbirinde yapılacak çalışmalar ile gerçekleştirilebilecektir. Ancak biz çalışmamızda sadece hukuk alanında

---

(48) Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, s. 128, 131.

(49) İşsizlikle Mücadele, s. 15.

yapılabilecek çalışmalara değineceğiz. Hukuk alanında işsizlikle mücadelede iki temel yol takip edilmektedir. Bunlardan birisi, işsizliğin doğmasına meydan vermeme çabalarıdır. Diğer ise, toplumda sosyal güvenliğin sağlanabilmesi için, işsizlerin uğradıkları kazanç kaybını giderme çabalarıdır<sup>(50)</sup>.

## § 2.SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI

### I - Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik

#### Hakkının Kapsamı

#### 1. Sosyal Güvenliğin Tanımı

İnsanın insan olması nedeniyle sürekli ihtiyaçları var olmuştur, var olmaya devam etmektedir. Bu ihtiyaçlarını gidermek durumunda olan insan, her zaman çeşitli tehlikelerle karşılaşmıştır ve bu tehlikelere karşı savaşmıştır. Ancak sürekli mücadele durumunda olmayı da istememiştir. Bu nedenle de bu tehlikelere karşı kendisini güven içinde hissetmek istemiştir.

Bir kavram olarak "kollektif güvenlik" anlamına gelen "sosyal güvenlik" fikrinin temeli çok eskilere uzanmaktadır. Aile reisinin, ailenin bütün fertlerinin ihtiyaçlarını temin etmek zorunda olması, Roma uygarlığında iyi bir aile reisinin göstermek zorunda olduğu özenin derecesi ile ölçülmekteydi. Ortaçağ loncalarının üyeleri arasındaki çeşitli yardım kuruluşları, kollektif dayanışma ile ortak güvenliğin sağlanmasından başka bir şey değildi<sup>(51)</sup>.

(50) Geniş bilgi için bkz. İşsizlikle Mücadele, s. 17- 29;

TALAS, Ekonomi, s. 141- 146.

(51) İZVEREN, A., Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar, Ankara 1968, s. 20.

Ancak bugün kullandığımız anlamı ile sosyal güvenlik, modern toplumların bir ürünü olarak kabul edilebilir<sup>(52)</sup>. Çağımızın sosyal devletlerinin başta gelen görevi sosyal güvenliği temin etmektedir. Çünkü yukarıda da belirttiğimiz gibi, insanın duyduğu ihtiyaçların başında, çeşitli risklere karşı kendisini güvenlik içinde hissetmesi gelir<sup>(53)</sup>.

"Sosyal Güvenlik" (Social Security) kavramına ilk kez 14. 8. 1935 tarihli Amerika Birleşik Devletleri Sosyal Güvenlik Kanunu'nda (Social Security Act) yer verilmiştir<sup>(54)</sup>. Bu yasada sanayi işçilerinin ücret artışı, hastalık, yaşlılık gibi hallerdeki sosyal yardım ve sigorta ilişkileri yer almıştır<sup>(55)</sup>. Kanun öncelikle çocukların ve yaşlıların problemlerine çözüm getirmiş ve işsizlik sigortasını kurmuştur<sup>(56)</sup>.

Bugünkü anlamda sosyal güvenlik kavramı ise, ilk kez 1941 yılında İngiltere'de Sir William Beveridge'nin, sosyal problemlerin çözümlenmesinin bir programa bağlanması amacıyla çalışan komite tarafından hazırlanan "Beveridge Planı" adı ile anılan raporda kullanılmıştır<sup>(57)</sup>. "Social

- 
- (52) İZVEREN, Sosyal Politika, s. 20; TUNÇOMAĞ, K., Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, B. 4, İstanbul 1988, s. 1; TALAS, Ekonomi, s. 322; KOCAOĞLU, Politika, s. 177, DİLİK, S., Sosyal Güvenlik Kavramı, Bati-der, 1987, C. XIV, S. 1, s. 46.
- (53) KOCAOĞLU, Sosyal Güvenliğe Genel Bakış ve Türkiye'deki Uygulaması, İşveren, 1987, C. XXV, S. 5, s. 3.
- (54) İZVEREN, Sosyal Politika, s. 20; TALAS, Ekonomi s. 324. KOCAOĞLU, Politika, s. 178; DİLİK, Güvenlik, s. 47.
- (55) İZVEREN, Sosyal Politika, s. 21.
- (56) KOCAOĞLU, Politika, s. 181.
- (57) İZVEREN, Sosyal Politika, s. 21; DİLİK, Güvenlik, s. 47.

Insurance and Allied Service" yani "Sosyal Sigorta ve İlgili Hizmetler" anlamına gelen bu plânda açlık, sefalet, cehalet ve aylaklıkla mücadeleyi kapsayan herkese belli bir gelirin sağlanmasını öngören sosyal güvenlik sisteminin kurulması amaçlanıyordu<sup>(58)</sup>.

Beveridge Plânı sadece İngiltere'yi etkilemekle kalmamış, bugünkü modern sosyal güvenlik kavramına önem veren tüm ülkeleri etkilemiştir. 10. 12. 1948'de Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda kabul edilen "İnsan Hakları Evrensel Bildiri"sinde de yer almıştır. Evrensel Bildiri'nin 25.'inci maddesi bu konuyu ele almaktadır: "Herkesin, gerek kendisi gerekse ailesi için, yiyecek, giyim, konut, tıbbi bakım, gerekli toplumsal hizmetler dahil olmak üzere sağlık ve gönencini güvence altına alacak uygun bir yaşam düzeyine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık veya geçim olanaklarından iradesi dışında yoksun bırakılacak öteki durumlarda güvenliğe hakkı vardı" denilmektedir. Anlaşılacağı üzere Evrensel Bildiri toplumsal güvenliği yaymış, kapsamını ve konularını geniş tutmuştur<sup>(59)</sup>.

Bu gelişmelere rağmen "sosyal güvenlik" kavramı veya "sosyal güvenliğin" tanımı hakkında bir birliğe ulaşılamamıştır. İZVEREN'e göre, sosyal güvenlik (Social Security) Anglo-Sakson uygulamasından sosyal politikaya intikal etmiştir. Sosyal güvenlik, toplumun bütün çalışan fertlerine

(58) KOCAOĞLU, Politika, s. 181; Bu plân hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. İZVEREN, Sosyal Politika, s. 237, 261.

(59) TALAS, Toplumsal Politikaya Giriş, Ankara 1981, s. 155; İZVEREN, Sosyal Politika, s. 22; KOCAOĞLU, Politika, s. 182; TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik, s. 36-37.



etki eden, onlara asgari gelir seviyesi temin eden ve ayrıca ferdin çeşitli risklere karşı korunmasını ifade eden bir kurumdur<sup>(60)</sup>. TALAS ise, geniş anlamı ile sosyal güvenlik, bir ülke halkının bugünü ve yarını güvence altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı bir birlik ve uyum kurulmuş olan bir kurumlar bütünüdür demektedir. Başka bir deyimle, sosyal güvenlik bir mesleki, fizyolojik veya sosyo-ekonomik riskten ötürü geliri veya kazancı devamlı veya geçici olarak kesilmiş kimselerin geçimine yardım eden ve yaşama ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemdir<sup>(61)</sup>. ÇENBERCİ'ye göre ise, sosyal güvenlik, "belirli olaylar sonucu çalışan bireyin gelirinde meydana gelen kayıpları ve giderinde baş gösteren artışı bir toplumsal dayanışma ve yardımlaşma gereğince önleyen ve gideren tedbirler bütünüdür<sup>(62)(63)</sup>. Sosyal güvenlik kavramına ilişkin tanımların bir bölümü ise,

(60) İZVEREN, Sosyal Politika, s. 160.

(61) TALAS, Ekonomi, s. 323.

(62) ÇENBERCİ, M. Sosyal Sigorta Kanunu'muzun Temel Sorun ve Kavramları, Batıder, 1975, C. VIII, S. 1, s. 36. Yazar sosyal güvenlik ve sosyal güvenlik hakkı kavramlarını birbirinden ayırmaktadır. Sosyal güvenlik, yukarıda tanımlanmıştır. Sosyal güvenlik hakkı ise, düzenin belli koşullarının gerçekleşmesi durumunda çalışan bireye tanıdığı bir yetkidir. Bkz. Çenberci, Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi, Ankara 1985, s. 3-7.

(63) Sosyal güvenlik kavramı hakkında değişik tanımlar için bkz. YAZGAN, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Meseleleri, İstanbul 1981, s. 7; RICHARDSON, J., İktisadi ve Mali Yönleriyle Sosyal Güvenlik (Çev. Yazgan, T.), İstanbul 1970, s. 21; MARUFLU, S., Sosyal Refah Devleti Hedefi ve Sosyal Güvenlik Sistemi, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayın: Teksir, Ankara 1978, s. 3; ÇUBUK, Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik, Ankara 1986, s. 155 DİLİK, S. Türkiye'de Sosyal Sigortalar, İktisadi Açından Bir Tahlil Denemesi, Ankara 1972, s. 83 vd.

karşılana risklerin tür olarak sayılması yoluyla yapılmaktadır<sup>(64)</sup>.

Sosyal güvenlik kavramının bu kadar değişik tanımının yapılmasının nedeni, bir yandan kavramın nitelik ve kapsamındaki belirsizlik, diğer yandan, onun dinamik ve devamlı gelişmeye açık bir yapısı olduğundan kaynaklanır<sup>(65)</sup>.

Kanımızca sosyal güvenlik, kişilerin karşılaşabilecekleri değişik sosyal risklerin doğuracağı gelir kayıpları ve gider artışlarına karşı korunmalarını sağlayan bir sistemdir.

Bir sosyal politika kavramı olarak sosyal güvenlik, milli gelirin adaletli bir şekilde dağıtım aracıdır. Herhangi bir risk nedeniyle kazancını kaybeden kimselerin ve bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerinin başkalarının himmet ve yardımına muhtaç olmaksızın, insan haysiyetine yaraşır bir şekilde yaşamlarını sürdürebilmelerinin Devlet tarafından çıkartılan yasalarla ve bu yasalar çerçevesinde kurulmuş kurumlar aracılığı ile teminat altına alınmasıdır<sup>(66)</sup>.

Sosyal güvenlik düzeninin her ülkede ve her dönemde tek bir modele göre biçimlendirilmesi söz konusu değildir. Aksine her ülke, belirli bir zaman kesitinde, maddesel varlığı ve toplum olarak düşünsel hazırlığına göre değişen ilke, yöntem ve eğilimlerin belirlediği kendisine özgü bir modele sahiptir<sup>(67)</sup>.

---

(64) Örnek tanımlar ve eleştiriler için bkz. DİLİK, Güvenlik, s. 49, 50, 51, 56.

(65) SÜZEK, S., İş Güvenliği Hukuku, Ankara 1985, s. 29-30

(66) KOCAOĞLU, Genel Bakış, s. 4.

(67) DENİZ, A., Genel Sosyal Güvenlik Rejimi İçin Temel Fikirler (çeviri), İşveren, 1972, C. XI, S. 1., s. 24.



## 2. Sosyal Güvenlik Hakkının Kapsamı

Sosyal güvenlik hakkının işsizlik sigortası ile olan ilişkisini belirleyebilmek için, öncelikle sosyal güvenlik hakkının kapsamını belirlemede yarar vardır. Sosyal güvenlik hakkının iki kapsamı vardır: Yatay ve dikey kapsamı.

Sosyal güvenlik hakkının yatay kapsamını belirleyebilmek için, çeşitli toplumsal risklerin ortak özelliğini bulmak, yani onları ortak bir payda altında toplamak gerekir. Bu ortak payda, çeşitli riskleri doğuran olaylara veya nedenlere göre değil, bu risklerin doğurduğu sonuçlara göre belirlenmelidir. Çünkü risklerin doğum nedenleri ne olursa olsun, sonuçta ya hepsi kişinin gelirinde azalmaya ya da giderlerinin çığalmasına yol açmaktadır. Örneğin, yaşlılık ve işsizlik gibi riskler gelir kayıplarına, aile yükleri, bakmakla yükümlü olunan kişilerin hastalanması halleri ise gider artışına sebep olmaktadır. Çalışanların bizzat kendilerinin hastalanması, meslek hastalıkları, analık gibi nedenlerle işten kalmaları ise hem gelir kaybına hem de gider artışına yol açmaktadır<sup>(68)(69)</sup>.

Sosyal güvenliğin temel amacı, bu kavramın yatay kapsamına giren risklerin doğurduğu sonuçları ortadan kaldırmaktır. Yani ekonomik yonden güçsüz olan, sadece emeği ile geçinmek durumunda olan kişilerin, gelir güvencesini temin etmeye çalışmaktır. Bu ise toplumların ekonomik yapısı ile yakından ilgilidir. Çünkü toplumlar ekonomik yapılarına

---

(68) SÜZEK, s. 31.

(69) Bu riskler hakkında daha fazla bilgi için bkz. DİLİK, Türkiye'de Sigortalar, s. 83 vd.

bağlı olarak, sosyal güvenliğin yatay kapsamını genişletebileceklerdir. Yani ekonomik yönden güçlü olmaları halinde, sigorta kolları tarafından yapılan yardım ve ödemeleri arttırabilecekler, ya da daha önce güvence altına alınmayan risklerden doğan zararları da karşılamaya çalışacaklardır. Ancak bunu yaparken sadece çeşitli nedenlerle geliri kesilenleri göz önüne almayıp, aynı zamanda çalışmayan ve herhangi bir geliri bulunmayanlar için de sosyal güvenliğini sağlama yollarını aramalıdırlar<sup>(70)</sup>.

Günümüz sosyal güvenlik politikaları toplumsal risklerin doğurduğu zararların giderilmesi gerektiği anlayışını aşmışlardır. Sosyal güvenlik kavramı bugün, yatay kapsamını oluşturan toplumsal risklerin doğurduğu zararların tazmini ve gelir güvencesi yanında artık yeni bir görev yüklenmiş durumdadır. Risklerin önlenmesi, sosyal güvenlik kavramının dikey kapsamını oluşturmaktadır. Bu nedenle sosyal güvenliğini, yatay ve dikey kapsamı ile birlikte değerlendirip, devamlı gelişen bir süreç ve bir amaç olarak nitelendirmek gerekecektir<sup>(71)</sup>.

## II. Sosyal Güvenliğini Sağlama Yöntemleri

### 1. Sosyal Sigortalar

Sosyal güvenlik hem kişi hem de toplum için mutlaka sağlanması gereken bir ihtiyaçtır. Çalışan kişilere geçim için asgari bir gelirin sağlanması yeterli değildir. Çünkü sosyal güvenlik kavramında yalnız geçim standardı değil, çalışan bireyin çeşitli yaşam ve iş rizikolarına karşı

(70) SÜZEK, s. 32.

(71) SÜZEK, s. 33; TUNCAY, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, İstanbul 1988, s. 5.

korunması gerektiği düşüncesi de yatar.

Sosyal güvenliği sağlama yollarından olan sosyal sigortaların açıklamasına geçmeden önce, sosyal güvenlik kavramı ile sosyal sigorta kavramı arasındaki ayırım üzerinde duracağız.

Sosyal sigorta ve sosyal güvenlik birbirinden ayrı iki kavramdır. Bazı yazarlar açısından sosyal sigorta, sosyal güvenliğin bir parçasıdır<sup>(72)</sup>. Diğer bir grup yazara göre ise, sosyal sigorta, sosyal güvenliğin gerçekleştirilmesini sağlayan araçlardan birisidir<sup>(73)</sup>. Bir grup yazar da sosyal sigortayı, sosyal yardım ve sosyal hizmetleri sosyal güvenliğin sağlanmasında bir yöntem olarak görmektedirler<sup>(74)</sup>. Yani sosyal güvenliğin sağlanmasında üç yöntem bulunmaktadır: Sosyal sigortalar, sosyal yardım ve sosyal hizmetler. Bu yöntemler içinde temel olan yöntem, sosyal sigortalardır. Sosyal yardım ve sosyal hizmet yöntemleri tamamlayıcı görev yapmaktadırlar<sup>(75)</sup>. Hangi şekilde kabul edilirse edilsin, sosyal sigorta ve sosyal güvenlik kavramlarının birbirinden ayrı kavramlar olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca sosyal güvenliğin, sosyal sigortanın üstünde bir kavram olduğunu söyleme olanağı da vardır.

Bugün sosyal sigortalar, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden daha yaygın ve hızlı bir gelişme göstermektedir<sup>(76)</sup>.

((72) EREM, F., Genel Bir Sosyal Güvenlik Düzeni Kurulmalıdır, Milliyet Gazetesi, 10. 1. 1973, s. 2; RICHARDSON, s. 46; TALAS, Ekonomi, s. 331.

(73) İZVEREN, Sosyal Politika, s. 160.

(74) DİLİK, Türkiye'de Sigortalar, s. 1 vd.

(75) WANNAGAT, lehrbuch des Sozialversicherungsrechts, I. Band, Tübingen 1965, s. 34-35.

(76) TUNCAY, C. A., Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, B. 4, İstanbul 1988, s. 31.

Kavram olarak sosyal sigortalar çalışan nüfusun bir kısmını, yaşamın değişen olaylarına, özellikle çalışma güçlerinin zarara uğramasına karşı korumak zorundadır<sup>(77)</sup>. Bir başka tanıma göre, sosyal sigorta, ekonomik yönden zayıf, çalışan halk kitlelerinin işgücünü korumak ve geleceğini garanti etmek ve böylece toplum hayatında sosyal güvenliği sağlamak amacı ile kurulan organize bir zorunlu sigortadır. Sosyal sigortanın bu tanımından anlaşılacağı gibi, bireyin özel yararları ön plânda değildir. Burada esas olan, ekonomik yönden zayıf halk kitlelerinin işgücünü korumak ve geleceğini garanti etmekle sosyal güvenliğin sağlanmasıdır. Kısacası, sosyal sigortada sosyal yarar ön plânda yer almaktadır. Bundan dolayı özel sigortaların aksine, sosyal sigortada sigorta primlerinin büyük bir kısmını işveren ödemekte, az bir kısmı sigortalının ücretinden kesilmekte, çoğu kez de Devlet bütçesinden ilâveler yapılmaktadır. Böylece Devlet sosyal teminatı sağlarken, milli gelir de adalet ilkelere uygun bir şekilde dağıtılmış olmaktadır<sup>(78)</sup>. Oysa özel sigortalar kâr amacına dayanmaktadır. Sigortacı şirket, sigortalılardan primlerini toplar ve sigortalının bir tehlikeyle karşılaşması halinde ona belirli bir tazminat öder. Özel sigortalar, zorunlu olmayıp bireyin isteğine bağlıdır<sup>(79)</sup>.

(77) WANNAGAT, I, s. 1., RICHARDSON, s. 46-47

(78) İZVEREN, Sosyal Politika, İş Hukuku ve Sosyal Sigortalar, Ankara, 1966.

(79) BOZER, A., Türk Hukukunda Sosyal Sigortalara Genel Bir Bakış, Ankara 1963, s. 21; Özel sigortalar hakkında daha fazla bilgi için bkz. BOZER, Sigorta Hukuku, Ankara 1965; KENDER, Türk Hukukunda Devletin Sigorta Şirketlerini Murakabesi, Ankara 1968.

Sigorta şirketine ödenen primlerin miktarı, sigortalanan şeyin değerine ve riskin gerçekleşme olasılığına göre hesaplanır. Sosyal korumaya en fazla gereksinimi olanların özel sigortadan yararlanmaları, yüksek oranda prim ödemek zorunda kalmaları nedeniyle, hemen hemen olanaksızlaşmaktadır<sup>(80)</sup>. Sigorta primlerinin ödenmesi konusunda zorunluluk esası hakimdir. Çünkü sosyal sigortaya katılmak, genel olarak sosyal sigorta ile korunan bireyler bakımından zorunludur. Bireyler sosyal sigortaya katılıp katılmama noktasında bir karar yetkisine sahip değildirler<sup>(81)</sup>. Ancak bir sosyal sigortanın varlığını kabul etmek için, mutlaka zorunlu olması da gerekmez. Zorunlu olmayan sigortalar da vardır. Örneğin SSK'nin 85'inci maddesindeki isteğe bağlı sigortalar ve 86'inci maddedeki topluluk sigortasında olduğu gibi<sup>(82)</sup>.

## 2. Sosyal Yardımlar

Sosyal yardım, sosyal güvenliği sağlama yöntemlerinden bir diğeridir. Sosyal sigortalar ve sosyal yardımların her ikisinin amacı, geliri az olan, yani sadece emeği ile geçinmek durumunda olan işçilerin güvenliğini sağlamaktır. Alman hukukunda sosyal güvenliğin kapsamı, sigorta (Versicherung), gözetim ( Fürsorge ) ve bakım ( Versorgung ) üçlüsüne

(80) GÜZEL, A./ OKUR, A. R., Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul 1988, s. 13.

(81) İZVEREN, Politika, İş ve Sigorta, s. 150- 151; Ayrıca sosyal ve özel sigortaların karşılaştırılması için bkz. RICHARDSON, s. 47- 48.

(82) İsteğe bağlı sigorta konusunda daha fazla bilgi için bkz. TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik, s. 192- 198; GÜZEL/ OKUR, s. 121- 126; TUNCAY, s. 98- 104.

dayanmaktadır. Sosyal gözetim, bireylerin insan onuruna yakışır bir asgari yaşam sürmelerini sağlamak için, bazı acil ve giderilmesi zorunlu bireysel ihtiyaçlarını, herhangi bir karşılık olmaksızın karşılamayı amaçlar. Sosyal bakım ise, toplumun yararına yapılan hizmetler nedeniyle zarar gören bireylerin, bu zararlarının giderilmesi amacını taşımaktadır. Bu özelliği nedeniyle, sosyal gözetimde yardım, oysa sosyal bakımda tazminat niteliği ağır basmaktadır. Her iki durumda da ödemeler kamu kaynaklarından yapılmaktadır. İlgilinin parasal bir katkısı sözkonusu değildir. 11. 12. 1975 ve 23. 12. 1976 tarihli düzenlemelerle (Sozialgesetzbuch) sosyal gözetimin kapsamı genişletildiğinden, sosyal yardım adını alarak, "Gözetim" ile "Bakım" arasında kesin ayırım yapabilece olanağı da ortadan kalkmış bulunmaktadır<sup>(83)</sup>.

Sosyal sigorta ve sosyal yardım takip ettikleri yöntemler bakımından birbirinden ayrılır. Sosyal yardımlar, sosyal sigortalardan ayrı olarak, sadece vergiler ile finanse edilmektedir. Bu yardımı sağlayan kuruluşlar başta kamu kuruluşları, olmak üzere, yardım kurumları, vakıflar ve özel kuruluşlardır. Kamu kuruluşları tarafından yapılan sosyal yardımların finansman kaynağı yukarıda belirttiğimiz gibi vergilerdir. Diğer kuruluşlarca dağıtılan sosyal yardımların da önemli bir bölümü devlet bütçesinden yapılan katkılarla karşılanmaktadır. Özel kuruluşların yardımları ise kendi kaynaklarına dayanmaktadır<sup>(84)</sup>.

(83) JAGER, H., *Sozialsicherungsrecht*, 9. Aufl., Berlin 1981, s. 26-30.

(84) TUNÇOMAĞ, *Sosyal Güvenlik*, s. 7.

Sosyal yardımdan yararlanmak "muhtaç olma" koşuluna bağlıdır. Bireyin muhtaç olup olmadığı ise yardımı yapacak olan resmi kurumlar tarafından belirlenir. Yapılacak yardım konusunda önceden bir miktar bildirmek olanağı yoktur. Çünkü her yardımın niteliği, her bireyin özel durumuna göre değişiklik göstermektedir. Bu nedenle, her bireyin içinde bulunduğu durum ayrı ayrı, objektif olarak değerlendirilmelidir<sup>(85)</sup>.

XIX yüzyıldan bu yana sosyal yardımlar her ülkede gelişim göstermiştir. Ekonomik bakımdan güçlü olan devletler, sosyal yardım kurumlarını daha hızlı bir şekilde geliştirebilmişlerdir. Genel olarak sağlanan yardımlar şunlar olmaktadır:

- i) Fakirlere bedava sağlık yardımı ve bakımı
- ii) Sosyal hastalıkların tedavisi için özel hizmetlerin kurulması
- iii) Anne ve çocuklar için özel hizmetler
- iv) Bütün veya yalnız fakir çocuklar için okulda yemek verilmesi
- v) Aile ödenekleri
- vi) Yaşlılar, körler ve dul annelere aylık bağlanması
- vii) İşsizlik yardımının yapılması<sup>(86))87)</sup>.

(85) TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik, s. 7, KOCAOĞLU, Politika, s. 183-184, TALAS, Ekonomi, s. 331

(86) TALAS, Ekonomi, s. 331.

(87) Ülkemizde 14. 6. 1986 tarihli "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu" ulusumuzun yapacağı çeşitli yardımları il ve ilçelerde kurulacak vakıflar aracılığıyla organize ederek, her nevi zekat, fitre, kurban derisi, her çeşit diğer yardımların, yoksul halka ulaşmasını amaç edinmiştir. Bu konuda daha fazla bilgi için bkz. KOCAOĞLU, Politika, s. 214-218.



## 8. İŞSİZLİK SİGORTASININ SOSYAL GÜVENLİK İÇİNDEKİ YERİ

### I - Genel Olarak

Sosyal sigortalar genel olarak XIX yüzyılın ürünüdür. Esasen daha XV ve XVI yüzyıllarda birçok ülkede bugünkü sosyal sigortaların çekirdeğini teşkil eden yardım sandıkları vardı. Ancak belirttiğimiz gibi modern anlamda sosyal sigortalar ancak XIX yüzyılda, özellikle ikinci yarısında sanayi ülkelerinde kurulmuş ve böylece iş ve çalışma yaşamında ortaya çıkan bir takım risklere karşı bir güvenlik kurumu olarak yer alması düşünülmüştür. Bu itibarla işsizlik sigortası da bu yeni sosyal sigortalar sistemi içinde doğup gelişmiştir<sup>(88)</sup>.

İşsizlik sorunundan doğan zararın karşılanması amacıyla kurulan ilk organizasyon 1893 yılında İsviçre'nin Bern şehrinde kurulan işsizlik sigortasıdır. İsviçre'den sonra Almanya, İngiltere ve Belçika gibi ülkelerde de aynı amaçla, işçi örgütleri tarafından geliştirilen tamamen isteğe bağlı ve sendika yardım sandığı niteliğinde olan girişimler olmuştur. XX'inci yüzyılın başına kadar bu girişimler, devletin veya işverenin herhangi bir katkısı olmadan yürütülmüştür<sup>(89)</sup>.

Yasal ve zorunlu olarak katılmayı gerektiren gerçek anlamda işsizlik sigortası 1911 yılında diğer sosyal sigortalarla birlikte İngiltere'de Lloyd George'un Başkanlığı zamanında kurulmuştur<sup>(90)</sup>.

(88) TUNA, O., Memleketimizde İşsizlik Sigortası, Sig. Dün., 1963, S. 48, s. 4, 25, 26.

(89) DİKMEN, N., İşsizlik Sigortası, Maliye Tetkik Kurulu Araştırmaları, C. VII, Maliye Tetkik Kurulu Yayın No: 1982/ 247, Ankara 1983 s. 31; ZİVER, s. 17.

(90) DİKMEN, s. 31; ZADİL, s. 226; ZİVER, s. 18.



## II- İşsizlik Sigortası Kolunun Kurulmasını Gerektiren Nedenler

1815 yılından itibaren başlayan ekonomik kriz ve depresyonlar sonucunda sanayi kesiminde çalışan işçi kitlelerin büyük bir kısmı işsizliğe maruz kalmış ve bu işsiz kitle o devrin toplumları için hoş olmayan bir durum yaratmış, büyük bir "sosyal sorun" haline gelmiştir. Bu sebeple iş hayatında karşılaşılan kitlesel işsizliği gidermek amacıyla, bir çok sanayi ülkeleri harekete geçmişler ve daha önce kurmuş oldukları sosyal sigorta kolları yanına, işsizlik sigortası kolunu da eklemişlerdir. Çünkü işsizlik toplum düzenini ve refahını çok yakından tehdit etmektedir<sup>(91)</sup>.

## III- İşsizlik Sigortası Kolunun Kurulmasında Karşılaşılan Güçlükler ve Nedenleri

İşsizlik sigortası kolunun kurulması, diğer sigorta kollarına nazaran güçlük arz ettiğinden, bugün bile hala işsizlik sigortasına sahip olmayan ülkeler bulunmaktadır. Bir kısım ülkeler ise, sırf bu kola ilişkin olmak şartıyla, zorunluluk prensibinden ayrılarak, bu kolu isteğe bağlı esaslara tabi tutmuşlardır<sup>(92)</sup>.

Şimdi işsizlik sigortası kolunun kurulmasında karşılaşılan güçlükler üzerinde duralım:

Öncelikle bu sigorta kolunun kurulmasında birtakım teknik zorluklar mevcuttur. "İşsizlik" kavramının sınırları konusunda beliren görüş ayrılıkları bir yana bırakı-

(91) TUNA, Memleketimizde, s. 4, 25.

(92) Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. eş.Bl. 2, § 4, I.

laacak olursa, teknik bakımdan işsizliğin, sigortaya bağlanabilecek bir riziko teşkil edip etmediği tartışmalı bir konudur. Sigorta, istatistiklere dayanır. Oysa işsizliğin genişliği, devam süresi, diğer iş kollarına etki derecesinin belirlenmesi önceden hemen hemen mümkün olmayan noktalardır. Özellikle, ülkemizde olduğu gibi, istatistiklerin düzenli tutulması mümkün olmadığından, gerekli belirlemelerin yapılması güçleşmektedir.

Rizikonun dağıtılması da başka bir problem oluşturmaktadır. İşsizlik, değişik iş kollarında değişik görünümelerde bulunabilir. Bazı iş kollarında yoğun bir işsizlik, belki de devresel bir şekilde hüküm sürerken, diğerlerinde böyle bir durum yer almayabilir. Örneğin, inşaat sektöründe ve bununla ilgili çimento, tuğla, kiremit vs. iş kollarında gittikçe artan bir işsizlik meydana gelmiş olmasına rağmen, akaryakıt sektöründe böyle bir durum meydana gelmemiş olabilir, Bu halde işsizlik rizikosunu sadece işsizlikle karşılaşmış bulunan iş kolları tarafından karşılanacaktır dersek, bu kez işsizlikle karşılaşmamış olan iş kollarının prim ödemesi sözkonusu olacağı için, primlerin ödemesi konusunda zorluklar çıkacaktır.

Diğer taraftan, işsizlik sigortası, özellikle devresel işsizlik zamanlarında büyük faydalar sağlar. Devresel işsizliğin özelliği büyük kriz dönemlerinde görülmesidir. Bu durumda işsizlik, tüm iş kollarına yayılacağı için, faal nüfusun büyük bir kısmı işsiz kalacaktır. Bu durum karşısında sigorta çok büyük miktarlarda sigorta ödenekleri ödemek zorunda kalacağı için, sigorta idaresi işsiz kalan

işçilerden prim tahsil edemez duruma düşecektir. Böylece aradaki denge bozulmuş olacaktır<sup>(93)</sup>.

Diğer önemli bir sorun da, işsizlik sigorta kolunun finansmanı meselesidir. Diğer sigorta kollarında ilgililerin belli oranlar içerisinde, fakat müştereken ve hatta kaza sigorta kolunda olduğu gibi sırf işverenlerin ödedikleri primler amacın sağlanmasında yeterli olmaktadır. Oysa işsizlik sigortasında tarafların ödedikleri primlerin oranları amaç gerçekleştirilmeye yeterli olmadığından, devletler, kantonlar, komünler ve hatta bazı yardım kuruluşları işsizlik fonuna büyük miktarlarda aidat ödemektedirler<sup>(94)</sup>.

İşsizlik sigortası, bu sigorta kolunun bulunduğu ülkelerde ya milli çapta, ya da bütün işçileri ya da hiç değilse sadece sanayi işçilerini kapsayacak tarzda ayarlanmış bulunmaktadır. Bu sebeple işsizlik sigortasının sadece bir iş kolunu kapsayacak şekilde kurulması mümkün değildir<sup>(95)</sup>.

İşsizlik sigortası, bir görüşe göre, gerçek anlamda sosyal sigorta değildir. Çünkü gelecekte ortaya çıkacak işsizlikler ve bunlara bağlı olarak değişen sigorta gelir ve giderlerini önceden hesaplayabilme olanağı yoktur. Ayrıca işsizlik tesadüfi bir risk de sayılmaz. Çünkü kişilerin ve örgütlenmiş grupların davranışlarının ve devletin izlediği istihdam ve para siyasetinin işsizlik üzerinde büyük etkileri vardır. Bu nedenle işsizlik sigortasının ancak geniş

---

(93) SAYMEN, Hukuki, s. 2-8; TUNA, Memleketimizde, s. 25.

(94) TUNA, Memleketimizde, s. 25.

(95) TUNA, Memleketimizde, s. 25.

anlamda sosyal sigorta kapsamı içine girdiği kabul edilmiştir<sup>(96)</sup>.

Biz işsizlik sigortasını bundan sonraki bölümde ayrıntıları ile inceleyeceğimiz için, şimdilik bu tartışmalara girmiyoruz.

---

(96) TUNA, Memleketimizde İşsizlik Sigortası Meselesi, İkt. Fak. Mec., 1952, C. XIV, S. 1-4, s. 212, 213.

İ k i n c i B ö l ü m  
İŞSİZLİK SİGORTASI KAVRAMI VE UYGULANMA  
KOŞULLARI

§ 1. İŞSİZLİK SİGORTASI KAVRAMI

I- Tanım

İşsizlik sigortası hakkında birçok tanım yapılmış olmasına rağmen, tanımlar genellikle birbirine benzemektedirler.

İşsizlik sigortası, "çalışma arzu ve yeteneğinde olmasına rağmen, isteği dışında işsiz kalan bireye ve ailesine karşılaştıkları gelir kaybına karşı belli bir ölçüde satın alma gücü sağlama yoluyla yaşamını sürdürme fırsatı vermektir"<sup>(1)</sup>.

Başka bir tanıma göre işsizlik sigortası, "Kısa bir süre için işini kaybeden kimselere gelir garantisi sağlamak ve böylece onlara yeni bir iş buluncaya kadar veya eski işlerine geri dönünceye kadar gelir desteğine sahip kılmaktır"<sup>(2)</sup>.

"Herhangi bir sebeple işinden çıkan veya çıkarılan bir kimseye, yeni bir iş buluncaya kadar, başkasına muhtaç duruma düşmeden geçimini en asgari hadde sağlayabilmesini temin maksadıyla yapılan maddi yardım" işsizlik sigortasını ifade etmektedir<sup>(3)</sup>.

- 
- (1) MARUFLU, S./ TÛTÛNCÛ, E./ ORHAN, E., Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulamasına Dönük Model Araştırması, Ankara 1978, Devlet Plânlama Teşkilâtı Yayın No: 1630, s. 15.  
 (2) RICHARDSON, s. 18.  
 (3) POLAT, N/ GÜVENÇ, M./ ANDAÇ, E., Birleşik Amerika'da İşsizlik Sigortası, İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 1968.

İşsizlik sigortası, "bir hizmet sözleşmesine dayalı olarak, ücret karşılığı bir iş ya da işyerinde çalışırken, çalışma istem, beceri, yetenek ve sağlığında olmasına karşın, tamamen isteği dışında ve herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden işçilere, bir yandan yeni bir iş bulunmasına gayret edilirken, diğer taraftan da işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını kısmen de olsa karşılamak ve böylece aile bireyleriyle birlikte yaşamlarını sürdürmelerine olanak sağlamak amacıyla, belli bir süre ve ölçüde yapılan bir ödentidir"<sup>(4)</sup>.

Yapılan bu tanımlara baktığımızda ortak olan noktaların şunlar olduğunu belirleyebiliriz: Herşeyden önce işsiz kalan bireyin üçüncü tanımda belirtildiği gibi işinden herhangi bir nedenle değil de, aksine isteği dışında, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın ayrılmış olması gereklidir. Sadece emeği ile geçinmek durumunda olan işçiler ve aileler, işsizlik riski ile karşı karşıya kaldıklarında, yeni bir iş buluncaya kadar, geçinememek ve en gerekli ihtiyaçlarını giderememek tehlikesiyle mücadele etmek zorunda kalırlar. Bu dönemlerde asgari bir gelire olan gereksinimlerinin giderilmesi zorunludur. Böylece gelir kayıplarına karşılık kendilerine ortalama bir satın alma gücü sağlanmaktan başka, yeni iş aramakta olan işsizin, kendine uygun bir iş bulabilmesi için pazarlık gücü yükseltilmektedir.

Kanımızca sistemin en önemli yanlarından biri de sadece kısmen de olsa son tanımda belirtilmiş olduğu gibi, işsize yeni bir iş bulunmasına ilişkin çabalardır. Çünkü

(4) İşsizlik Sigortası Yasa Tasarısı Taslağı ve Gerekçesi, İş ve İşçi Bulma Kurumu, 1979, Teksir, s. 3

işsizlere ne eğitim ne de iş olanağı sağlamayan bir işsizlik sigortası, işsizliğe son bir çare olmaktan ileriye gidemez<sup>(5)</sup>. Bu sebeple işsizlik sigortasının tanımını şu şekilde yapmak kanımızca mümkün olacaktır: İşsizlik sigortası, kendi isteği dışında işini kaybeden, çalışma arzu ve yeteneğinde bulunan, iş bulmak için gerekli bütün çabayı gösteren, buna rağmen iş bulamayan bireylerin, işsiz kalmalarından dolayı karşılaştıkları gelir kaybını gidermeyi ve işsizliği önlemeyi amaçlayan bir sosyal güvenlik sistemidir.

## II- İşsizlik Sigortası-Kıdem Tazminatı Ayırımı

Sosyal güvenlik önlemleri ile önlenmek istenen diğer bütün riskler gibi, işsizlik de toplumu tehdit eden, bireylerde güvensizliğe ve hoşnutsuzluğa neden olan, dolayısıyla yaşadıkları topluma karşı yabancılaştıran, sosyal gelişmeyi engelleyen bir risktir. Toplum bu olumsuz riskin etkilerinden kurtarmak için XIX yüzyıl başlarında yoğunlaşan sosyo-politik birtakım çarelere başvurulmuştur. Bu politikalardan en önemlileri, işsizlik sigortası, kıdem tazminatı ve işsizlik yardımıdır.

İşsizlik sigortası, kıdem tazminatı ve işsizlik yardımı sistemlerinin hepsinin amacı işsizlik riskinin doğurduğu sakıncaları gidermek olmasına rağmen, hareket noktaları ve kullandıkları yöntemler birbirinden ayrıdır<sup>(6)</sup>.

(5) HOWENSTINE, E. J., Compansatory Employment Programmes, Paris 1968 (SAVER, s 22'den naklen).

(6) TURAN, s. 8

İşsizlik sigortası bir sosyal güvenlik kolu olmasına rağmen, kıdem tazminatı, işçinin İş Kanununda belirtilen koşullar altında, hizmet sözleşmesi sona erdiğinde, işveren tarafından istenmediği takdirde bulunabileceği bir hak değildir. Diğer bir deyişle, kıdem tazminatı, "üretime veya hizmete güçleri ile katılanlara yıpranmalarına karşılık, bir çalışma güvencesi sağlayan, yasa ile belirli şartların oluşması karşısında, çalışan lehine, çalıştırana yüklenen bir defaya mahsus bir toplu ödemedir"<sup>(7)</sup>. Başka bir tanıma göre kıdem tazminatı, "kanunen sayılı hallerde iş sözleşmesi sona eren işçiye belirli bir süre çalışmış olması şartıyla, hizmet süresine ve ücretine göre değişen miktarda işveren tarafından ödemesi gereken bir paradır"<sup>(8)</sup>.

Kıdem tazminatının hukuki niteliği gerek Türk Hukukunda, gerekse yabancı hukuklarda tartışılan bir konudur. Hukukumuz bakımından kıdem tazminatına ilişkin görüşler içerisinde onun ücret niteliğinde bir ödeme olduğu görüşü yanında, ikramiye, tazminat ve kendine özgü bir kurum olduğu görüşleri de vardır<sup>(9)</sup>.

Kıdem tazminatı kurumunun ortaya çıkmasında, işçinin işinden çıkarılması sebebiyle işsiz kalması ve bu işsizlik dolayısıyla uğradığı zararların giderilmesi gerekliliği önemli rol oynamaktadır<sup>(10)</sup>. Buna rağmen, kıdem tazminatı ve işsizlik sigortası arasında önemli ayrımlar bulunmaktadır.

(7) MARUFLU/ TÜTÜNCÜ/ ORHAN, s. 24

(8) NARMANLIOĞLU, Ü., İş Hukuku Ferdi İş İlişkileri 1, Ankara 1988, s. 335; Ayrıca değişik tanımlar için bkz

(9) Ayrıntılı bilgi için bkz. NARMANLIOĞLU, Ü., Türk Hukukunda Kanundan Doğan Kıdem Tazminatı, İstanbul 1973, s. 325-336.

(10) NARMANLIOĞLU, Kıdem, s. 26.



Kıdem tazminatı ile işsizlik sigortası arasında yer alan temel ayrımları şu şekilde sıralayabiliriz:

i) Kıdem tazminatı politikası gereğince, kıdem tazminatı işverene yasa ile yüklenen bir borçtur. Buna karşılık, işsizlik sigortası fonları, o ülkenin sosyal güvenlik sistemine göre devlet, işçi, işverenden birisi veya değişik şekillerde birleştirmeler yapılarak ikisi veya üçü tarafından karşılanmaktadır<sup>(11)</sup>.

ii) Bireyin çalışma hayatındaki konjoktüre göre, birkaç kez işsiz kalıp, işsizlik sigortasından birkaç kez yararlanması mümkündür. Oysa kıdem tazminatına ilişkin ödeme toplu olarak, aynı kıdem süresi için bir defa yapılmaktadır<sup>(12)</sup>.

iii) İşsizlik sigortası işçi bakımından kazanılmış bir hak niteliğini taşımaktadır. Ödenek, işçinin ve işverenin önceden ödedikleri primlerin karşılığıdır ve diğer koşullar gerçekleştiğinde kesinlikle ödenir. Oysa kıdem tazminatında beklenen bir hak vardır. Tazminat alacağıının önceden gerçekleşip gerçekleşmeyeceği kesinlikle belli değildir<sup>(13)</sup>.

iv) Kıdem tazminatını alan işçinin daha sonra iş bulup bulmaması olasılığı ile aldığı ücret arasında belli bir bağ yoktur. Oysa işsizlik sigortası tarafından yapılan ödeme, yeni bir iş bulunması halinde kesilmektedir<sup>(14)</sup>.

---

(11) TURAN, s. 10; MARUFLU/ TÛTÛNCÛ/ ORHAN, s. 26; SAVER, s. 100.

(12) MARUFLU/ TÛTÛNCÛ/ ORHAN, s. 26; TURAN, s. 10; SAVER, s. 100.

(13) NARMANLIOĞLU, Kıdem, s. 27.

(14) TURAN, s. 10; SAVER, s. 100.

Sıraladığımız bu ayırımlar yüzünden kıdem tazminatının işsizlik sigortasının fonksiyonunu yerine getirmesi mümkün değildir. Aynı zamanda kıdem tazminatı işsizliğe bir çözüm getirmediği gibi, işsizi yeni iş bulmak konusunda bir çabaya da sevk etmediği için eksik bir politika sıfatını taşımaktadır<sup>(15)</sup>.

Kanımızca da kıdem tazminatının, işsizlik sigortasının fonksiyonunu yerine getirmesi olanağı yoktur. Çünkü iki kavram birbirinden farklı iki kurumu ifade etmektedir. Herşeyden önce kıdem tazminatına hak kazanma koşulları hukukumuz bakımından İş Kanununun 14'üncü maddesinde belirtilmiş bulunmaktadır. Bunlar arasında hiç bir şekilde işçinin işsiz kalması koşulu aranmamaktadır. Bu nedenle kıdem tazminatı işçiye ancak yasada belirtilen koşulların gerçekleşmesi halinde ödenmektedir. Oysa işsizlik sigortası tarafından bir ödemenin yapılabilmesi diğer koşullar yanında işçinin işsiz olması koşulunun gerçekleşmiş olmasına bağlıdır.

### III- İşsizlik Sigortası - İşsizlik Yardımı Ayırımı

İşsizlik yardım sistemi tazmin edici politika uygulamalarında yer alan diğer bir sosyal güvenlik kurumunu oluşturmaktadır. Halen beş ülkede uygulama alanı bulan bu sistem, muhtaç durumdaki işsizlere yapılacak nakdî yardımın tamamen devletçe karşılanacağı görüşünü yansıtmaktadır<sup>(16)</sup>.

---

(15) TURAN, s. 10.

(16) Bu beş ülke, Avustralya, Macaristan, Lüksemburg, Yeni Zellanda ve Yugoslavya'dır, DİKMEN, s. 42-82.

İşsizlik yardımı işsizlik sigortasına nazaran oldukça eski bir tarihçeye sahiptir. Sistem, esas itibarıyla mahalli idarelerin işsiz ve muhtaç kimselerin toplumca yardım görmesi düşüncesiyle giriştikleri teşebbüslerin gelişmesi ve tek bir sistem haline dönüşmesi ile doğmuştur<sup>(17)</sup>.

İşsizlik yardımı sisteminin karakteristik özelliklerini şu şekilde belirliyebiliriz:

i) İşsizlik yardımı sisteminde, işsizlik sigortasından farklı olarak, yardımın finansmanı sadece devlet ya da mahalli idareler tarafından yapılır. Bu yardımlara işçi veya işverenlerin herhangi bir katkısı yoktur.

ii) İşsizlik yardımından yararlanabilmek için, yararlanacak kişinin "işsiz ve muhtaç" olması yeterlidir.

iii) İşsizlik yardımından yararlanma süresi, işsizlik sigortasının aksine sınırlanmamıştır<sup>(18)</sup>.

iv) Yapılan yardım karşılıksızdır<sup>(19)</sup>.

İşsizlik yardımı herşeyden önce sigorta prensibiyle bağlantılı değildir. Yardımdan yararlanmak için, muhtaç ve işsiz olma koşulu dışında bir koşul aranmamaktadır. Yardıma muhtaç kişi, kendisinin veya ailesinin geçimini yardımsız karşılayamayan kişidir. İşsizlik parası gibi, işsizlik yardımı da gelir yetersizliğini dengelemeye hizmet etmektedir. Bu nedenle işsizlik yardımının ödenmesi için, işsizlik yardımı almak isteyen kişinin, kendisinin işsiz olduğunu bildirmesi ve talepte bulunması yeterlidir<sup>(20)</sup>.

---

(17) SAVER, s. 94.

(18) SAVER, s. 94.

(19) TURAN, s. 8.

(20) HELLENTHAL, M. D., Das System der Arbeitslosenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, in Jura, Heft 8, Köln 1985, s. 411.

## § 2. İŞSİZLİK SİGORTASININ AMACI

### I - Genel Olarak

İşsizlik riskine karşı uygulanan işsizlik sigortası önlemi veya politikasının en önemli özelliği, sosyal güvenlik amaçları ile istihdam fikrinin birbirini tamamlar şekilde birleşmeleridir. Çünkü ancak kendisini toplum içinde çeşitli risklere karşı güven içinde hisseden birey, çalışma arzu ve azminde bulunur. Böylece istihdam hedeflerinde istenilen yere ulaşılır.

İşsizlik sigortasında amaç, herşeyden önce işsizlikten doğan ızdırabın bir ölçüde giderilmesidir. Çünkü belli bir tasarruf birikimi olmayan işçiler, tek gelirleri olan ücretlerini yitirince, doğal olarak ekonomik bir sıkıntı yaşayacaklardır. Kendilerine ve ailelerine yaşamlarını sürdürebilmeleri için ortalama bir gelirin sağlanması zorunludur. İşsizlik, sosyal yönden de milli dayanışmayı bozmakta, toplumun değer ölçülerini sarsarak, sosyal karışıklıklara neden olmaktadır<sup>(21)</sup>.

Yardım sağlamak gibi nakdi ödemeler yanında, işsizlik sigortası, geleceğe yönelik olduğundan çalışanlar için bir güvenlik unsuru oluşturmaktadır. Genellikle, ortalama gelir seviyesine sahip bulunan, yeterli bir tasarruf olanağını gerçekleştirilemeyecek kadar düşük ücret karşılığı çalışanlar, işsiz kalmaları halinde zayıf bir pazarlık gücü ile yeni iş aramak zorunda kalırlar. Bu durumda işsiz kendi beceri ve yetenekleri dışında ayrıca daha az ücretle teklif edilen bir işi kabul etmek zorunda kalacaktır. İşte

---

(21) TURAN, s. 11.

işsizlik sigortası sistemi sayesinde yapılacak ödemeler sonucu, bu zaruret hali giderilerek, işsizlerin kendi yeteneklerine uygun bir iş bulması mümkün olacağı gibi, pazarlık gücü de yükseltilmiş olacaktır<sup>(22)</sup>.

## II - İşsizlik Sigortasının Sosyal Güvenlik Hakkının Yatay ve Dikey Kapsamı Bakımından Önemi

Sosyal güvenliğin temel amacı, bireylerin toplumsal risklerin tehdidi dışında tutmaktır. Böylece bireyler geleceğine güvenle bakma olanağına sahip olacaklardır. Sosyal güvenlik herşeyden önce, "herkeste bir güvence duygusu yaratmak, bu güvenceyi bozacak her tehlikeyi önlemek ve bu tehlikeleri etkili biçimde yok edecek durumları sağlamak sorunudur"<sup>(23)</sup>. Bu tanım doğrultusunda, sosyal güvenliğin yatay ve dikey kapsamlarından bahsetmek gerekecektir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, sosyal güvenlik hakkının yatay kapsamı içerisinde çeşitli risklerin doğurduğu zararlı sonuçlar giderilmeye çalışılmaktadır. Sosyal güvenlik hakkının dikey kapsamı ise, risklerin önlenmesi amacını taşımaktadır<sup>(24)</sup>.

İşsizlik toplumsal risklerden birisidir. İşsizlik sigortası sosyal güvenlik sistemi içerisinde sosyal sigorta kollarından birisi olarak yer aldığından, konuya bir de sosyal güvenlik hakkının yatay ve dikey kapsamı bakımından

(22) SAVER, s. 21, 22.

(23) Laroque, Reflexions sur le Probleme sociale, Paris 1953, s. 51, TALAS, Türkiye'de Sosyal ve Ekonomik Haklar, Türkiye'de İnsan Hakları Semineri, Ankara 1970, s. 320'den naklen.

(24) Bak yuk. Bl. 2. § 2, I.

bakmak gerekecektir.

Çağdaş bir sosyal güvenlik anlayışı içerisinde, çalışanların toplumsal risklere karşı korunması açısından önleme ve tazmin birbirinden ayrılmaz bir bütün oluşturur<sup>(25)</sup>. Toplumsal risklerin tazmini politikaları birçok ülkede önlemeyi de kapsayacak şekilde yönlendirilmektedir. Gerçekten, sosyal sigortaların finansmanını sağlayan prim sistemleri risklerin önlenmesi amacı gözönüne tutularak hazırlanmaktadır. Bu sebeple işsizlik sigortasının sadece işsizlik riskinin yol açtığı maddi zararları giderici fonksiyonu olduğunu söylemek doğru olmaz. Çünkü bu sistemi uygulayan ülkelere baktığımızda, işsizlik sigortasının yürütmekle görevli olan kurumun, sadece ödeme yapmakla yükümlü olmadığını görürüz. İşsizlik sigortası konusunda yetkili olan kurum, işsizleri işe yerleştirme yanında, onları mesleki yönden yetiştirmek amacıyla kurslar düzenleme ve işsizlerin bu kurslara katılarak iş sahibi olmalarını sağlamakla da yükümlüdür.

Bu yönüyle işsizlik sigortası, sosyal güvenlik kavramının yatay ve dikey kapsamını en iyi şekilde birleştiren sistemlerden birisidir.

---

(25) SÜZEK, s. 42.

### § 3. İŞSİZLİK SİGORTASININ ULUSLARARASI ALANDA DÜZENLENMESİ

#### I - Genel Olarak

Birinci Dünya Savaşı çeşitli sosyal politika hareketlerinin gelişmesine önemli rol oynamıştır. Bu savaşa kadar işçiler, iyiliksever aydınların ve düşünürlerin harcadıkları çabalara karşı yeterince ilgi gösterememişler ve onlara yürekten inanmamışlardır. Fakat savaş, düşüncelerde ve işçilerin o zamana kadarki durumlarında büyük değişiklikler yaratmıştır. Savaş sayesinde, ekonomik ve sosyal huzursuzluğun savaştan daha derin yaralar açabileceği anlaşılmıştır. Çünkü sosyal ve ekonomik alanda huzuru, güvenliği, adaleti sağlamadan gerçek barışa ulaşmak mümkün değildir<sup>(26)</sup>.

Birinci Dünya Savaşından önce başlayıp, savaş sırasında ve savaştan sonra da sosyal güvenlik alanında büyük gelişmeler yaşanmıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra bu gelişmeler uluslararası alanda daha da hızlanmıştır. Uluslararası Çalışma Örgütü Anayasasının başlangıcı ve 1944 yılında kabul edilen Filâdelfiya bildirisinde örgütün amaçları arasında sosyal adaletin oluşmasını sağlama çalışmalarını gösterilmektedir. Ancak bu programın ilke ve amaçları daha 1919 yılında saptanmıştır. Bu ilke ve amaçlar dönemin gereksinimlerini yansıtmaktaydı, ki bu dönemde en önemli sorunların başında savaşın doğurduğu işsizliğin önlenmesi,

---

(26) TALAS, Toplumsal, s. 105.



çalışma sürelerinin sınırlanması, işyerlerinde işçilerin sağlık ve güvenliklerinin korunması yer alıyordu.

Yine bu dönemde UÇÖ işsizlik sigortasının genele yayılması ve kurulması için büyük çabalar sarfetmiştir. Daha kuruluşunun ilk yılı olan 1919 da ilk kabul edilen anlaşmalardan biri, "İşsizlik Hakkında 2 Numaralı Sözleşme"<sup>(27)</sup>. Bu sözleşme, sözleşmeyi imzalayan her ülkeye işsizlik hakkında etüd yapılması ve rapor yollanması görevini yüklemektedir<sup>(28)</sup>. İşsizlik sigortası ile ilgili bir diğer sözleşme, 1934 yılında kabul edilip 1938 yılında yürürlüğe giren 44 No'lu sözleşmedir. Bu sözleşme gereği, sözleşmeyi imzalayan devletler, ülkelerinde işsizlik sigortasını kurmayı taahhüt etmektedirler. Sözleşme hükümlerine göre, arzusu dışında işsiz kalan, ancak çalışma arzu ve yeteneğinde bulunan bireyler, yetkili resmi İş ve İşçi Bulma Kurumuna başvurduklarında kendilerine uygun bir iş bulunamazsa, işsizlik parası talep edebileceklerdir. Ancak sözleşme Türkiye tarafından imzalanmamıştır<sup>(29)</sup>.

## II- Uluslararası Çalışma Konferansı

UÇÖ'nün 1944 yılında ABD'nin Filâdelfiya şehrinde toplanan 26'ıncı Uluslararası Çalışma Konferansı, sosyal güvenlik bakımından büyük önem taşımaktadır.

(27) TALAS, Toplumsal, s. 108-109.

(28) Bu sözleşme Türkiye tarafından 16. 2. 1950 tarih ve 5543 sayılı kanunla onanmıştır. Bu sözleşmenin tam metni için bkz. İŞİK, R., Türk İş Hukukunun Milletlerarası Kaynakları, Ankara 1967, s. 51.

(29) ZADİL, s. 256-257; Ayrıca bkz. aş. Bl. 2, § 4, I



26'ıncı Çalışma Konferansı tarafından kabul edilen ve Filâdelfiya Bildirisi adıyla anılan ve 1946 yılında da UÇÖ'nün Anayasa'sına eklenen belge, UÇÖ'nün amaç ve hedeflerini duyurmaktadır. Bildiri beş bölümden oluşmaktadır. Bunlar arasında sosyal güvenlikle ilgili olarak iki ilke de yer almıştır. Bunlardan birisi tam çalıştırmanın sağlanması, yani işsizliğin önlenmesi, diğeri ise korunmaya muhtaç herkes için en az bir gelir sağlanmak üzere sosyal güvenlik önlemlerinin alınmasıdır. Açık olarak belirtilmesi de işsizlik sigortasının bunlar arasında yer aldığına kuşku yoktur<sup>(30)</sup>.

### III- İnsan Hakları Evrensel Bildirisi

İnsan Hakları Evrensel Bildirisi ile Dünya yepyeni bir aşamaya ulaşmıştır. Dünya'da ilk kez bütün insanları kapsayan, hiçbir ayırım gözetmeksizin herkese eşit haklar ve özgürlükler tanıyan ilk devletlerarası resmi belge kabul edilmiştir. Birleşmiş Milletlere üye olan bütün ülkeler, Evrensel Bildiri'nin getirdiği ilkelere uyacaklarını taahhüt etmişlerdir. Evrensel Bildiri'nin sosyal güvenlik hakkı olarak belirtilen ilkesinde, çağımızın yoksulluğu, yarın korkusu giderilmeye çalışılmaktadır. Bireyin ekonomik, toplumsal, mesleki ve bedensel risklere karşı korunması amaçlanmakta ve ona bir gelir güvenliği sağlanmaya çalışılmaktadır. Evrensel Bildiri'nin 25'inci maddesi bu hususu ele almaktadır. Buna göre: "1. Herkesin gerek ken-

(30) Filâdelfiya Bildirisi hakkında daha fazla bilgi için bkz. IŞIK, s. 28-30; TALAS, Toplumsal, s. 110-112.

disi gerekse ailesi için, yiyecek, giyim, konut, tıbbi bakım, gerekli toplumsal hizmetler dahil olmak üzere sağlık ve gönencini güvence altına alacak uygun bir yaşam düzeyine, işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık veya geçim olanaklarından iradesi dışında yoksun bırakacak öteki durumlarda güvenliğe hakkı vardır.

2. Analık ve çocukluk özel bir özen ve yardım görmek hakkına maliktir. Bütün çocuklar, evlilik içinde veya dışında doğsunlar, aynı toplumsal korunmadan yararlanırlar"<sup>(31)</sup>.

Evrensel Bildiri toplumsal güvenliğin kapsamını ve konularını geniş tutmuştur, ancak bunları sadece sayarak belirtmiştir. Yani sadece ilkeleri saptamış ve belirlemiştir. Ayrıntılı düzenleme yapmayı her ülkenin kendisine bırakmıştır. Her devlet kendi yasaları çerçevesinde düzenlemelerde bulunacaktır. Ancak yasalarla yapılan düzenlemelerin Evrensel Bildiri'nin ilkelerine ve ruhuna aykırı olması gerektiğini söylemeye gerek yoktur.

#### IV- Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Sosyal Güvenliğin Asgari Normalarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşmesi

Filâdelfiya Bildirisinde yer alan önerilerin gerçekleştirilmesi için 35'inci Uluslararası Çalışma Konferansı tarafından "Sosyal Güvenliğin Asgari Normalarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşme" kabul edilmiştir. Sözleşmenin hazırlık

---

(31) TALAS, Toplumsal, s. 152, 155; TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik, s. 38; TUNCAY, s. 26; GÜZEL/ OKUR, s. 46- 47.

çalışmaları devam ederken, ülkeler arasındaki mevzuat ayrı-  
rımları dikkate alınarak, sözleşmenin asgari ve azami ol-  
mak üzere iki norm çerçevesinde hazırlanması önerilmiş,  
fakat işveren temsilcileri buna karşı çıktıkları için, sa-  
dece azami norma yer verilmiştir. Yoksul ülkelerin de söz-  
leşmeyi kabul ederek, sosyal güvenlik alanında atılımda  
bulunabilmeleri için, sözleşmenin üye devletlerce onaylan-  
ması konusunda fazla katı davranılmamıştır<sup>(32)</sup>.

Sözleşmede dokuz risk yer almaktadır. Bunlar: Hastalık  
(sağlık yardımı), Hastalık (gelir kaybını karşılayan öde-  
nekler), İşsizlik, Yaşlılık, İş Kazası ve Meslek hastalığı,  
Analık, Sakatlık, Ölüm ve Aile yükleridir. Sözleşmeyi onay-  
lamak isteyen bir ülke, bu risklerden en az üçüne karşı  
bir koruma sağlamak zorundadır. Ancak kabul edilen üç risk-  
ten birinin, mutlaka işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve mes-  
lek hastalığı, sakatlık veya ölüm risklerinden biri olması  
gerekir. Yani sözleşmeyi onaylayacak olan ülkeler, sosyal  
güvenlik sistemi içerisinde yer alan dokuz riskin hepsine  
karşı bir koruma sağlamak zorunda değildirler<sup>(33)</sup>.

Sözleşmede öngörülen en az (asgari) normlar, sosyal  
güvenlikten yoksun veya sosyal güvenlik sistemini yeni ku-  
ran ülkelerin, bu yöndeki çabalarını desteklemek amacıyla,  
düşük olarak belirlenmiştir. Yine bu yüzden, sözleşmede  
belirtilen risklerin herbirinin sağladığı sosyal güvence-  
den yararlanabilecek kişilerin sayısı belirlenmiştir. Üye

(32) GÜZEL/ OKUR, s. 47

(33) GÜZEL/ OKUR, s. 47; TUNCAY, s. 26; TUNÇOMAĞ, Sosyal  
Güvenlik, s. 39; TALAS, Toplumsal, s. 139.

devletlere bu sayıyı belirlemede de büyük serbesti tanınmıştır. Bununla birlikte, korumanın genel olarak işçilerin % 50'sini veya aktif nüfusun % 20'sini veya bazı normlara göre tanımlanmış yabancı kişileri de kapsamaması zorunlu görülmüştür<sup>(34)</sup>.

Türkiye 29. 7. 1971 tarih ve 1451 sayılı Yasa ile ( RG 10. 8. 1971 tarih ve sayı 13922) 102 sayı "Sosyal güvenliğinin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşme'nin hastalık ödenekleri, yaşlılık yardımları, iş kazaları ve meslek hastalıkları yardımları, sakatlık yardımları ve ölüm yardımlarına ilişkin hükümlerini tam olarak, hastalık yardımlarına ilişkin hükümlerini ise belli ölçüler içerisinde kabul etmiştir. Buna karşılık işsizlik yardımları ve aile yardımlarına ilişkin bir düzenlemede bulunmamıştır<sup>(35)</sup>.

#### V - Avrupa Konseyi Çerçevesinde Oluşturulan Sosyal Güvenlik Sözleşme ve Yasaları

##### 1. Avrupa Sosyal Yasası (Şartı)

Avrupa Konseyine üye olan ülkeler 18 kasım 1961 tarihinde Torino kentinde yeni bir yasayı imzalayarak, 26 şubat 1965 tarihinde de bu yasayı beş ülke onaylayarak yürürlüğe sokmuşlardır. "Avrupa Sosyal Yasası" adını taşıyan bu yasa temel sosyal haklar olan çalışma, adil çalışma koşulları, hakkı, işçi sağlığı ve güvenliği, örgütlenme hakkı,

(34) GÜZEL/ OKUR, s. 47, 48; Yabancı kişiler için belirlenmiş normlar konusunda bkz. DUPEYROUX, s. 79- 80, TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik, s. 39'dan naklen.

(35) TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik, s. 40.

grev dahil toplu pazarlık hakkı, mesleki eğitim vb. haklar yanında sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım konularında da önemli ilkelere yer vermiştir. Yasanın "Sosyal Güvenlik Hakkı" başlığını taşıyan 12'inci maddesi gereğince, taraf devletler, sosyal güvenliğin tam anlamıyla sağlanabilmesi için bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak veya mevcut sistemi korumak, en azından UÇÖ'nün 102 sayılı sözleşmesindeki normlara eşit bir sosyal güvenlik sistemini devam ettirmek ve aşamalı olarak sosyal güvenlik sistemlerini daha da üst düzeye çıkarmak yönünde çaba göstermeyi kabul etmiş sayılırlar<sup>(36)</sup>.

## 2. Avrupa Kodu ve Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi

Avrupa Sosyal Güvenlik kodu da UÇÖ'nün hazırladığı 102 sayılı sözleşme esas alınarak hazırlanmıştır. Bu kod 17. 3. 1968 tarihinde yürürlüğe girmiş ve Türkiye tarafından da onaylanmıştır. Bu belgede de, sosyal riskler 102 sayılı sözleşmede olduğu gibi 9 tane olarak sayılmıştır. Ancak üye devletlerin, bu kodu onayabilmeleri, bu 9 riskten en az altı tanesi için bir sosyal koruma oluşturmaları koşuluna bağlıdır. Böylelikle Avrupa ülkeleri açısından sosyal güvenliğin kapsamı genişletilmiş olmaktadır<sup>(37)</sup>.

Avrupa Sosyal Güvenlik Kodunu tamamlayan başka bir belge 14. 12. 1972 tarihinde Paris'te imzalanan ve 1.3.1977'de

---

(36) TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik, s. 49.

(37) GÜZEL/ OKUR, s. 49- 50, TUNÇOMAĞ, s. 40.

yürürlüğe giren, Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi'dir. Sözleşme, sosyal güvenlik hakları açısından eşitlik ilkesini düzenlemiştir. Bunun yanında "yer değiştirme nedeniyle sigorta yardımlarınının yitirilmemesi" ilkesi de yer almıştır<sup>(38)</sup>.

#### VI - Avrupa Topluluğu (AT) Sosyal Güvenlik Hukuku

Bugünkü çağdaş sosyal politikanın boyutları, sürekli bir gelişim içerisindedir. Çalışma ilişkileri ülke sınırlarını aşmış olup, bir yandan yoğun "emek gücünün", diğer yandan uluslararası bir sosyal hukukun doğmasına neden olmuştur. Avrupa Ekonomik Topluluğun kurulması ile, bu alanda yeni bir İş Hukuku yanında Sosyal Güvenlik Hukuku da oluşmuştur.

Avrupa Topluluğu, gerçek bir sosyal politikanın ve bunun ayrılmaz parçası durumundaki sosyal güvenlik politikasının sınırlarını çizmiş, değişik hukuksal belgelerde de bu politikayı somut olarak açıklamıştır. Bu hukuksal belgelerin başta geleni Roma Andlaşmasıdır. Avrupa Topluluğu hukukunun ve bu arada sosyal güvenlik hukukunun temeli 25. 3. 1957 tarihli Roma Andlaşmasıdır. Andlaşmanın 48'inci maddesinde yer alan "işçilerin serbest dolaşım" ilkesine, sosyal güvenlik önemli bir engel oluşturuyordu. Bu engeli ortadan kaldırmak için 51'inci madde ile Avrupa Topluluğu Konseyine sosyal güvenlik alanında gerekli hukuksal düzenlemeleri yapması için yetki verilmiştir. Böylece, sosyal

(38) Bu sözleşme hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. TUNÇOMAĞ, Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesinin Ana Çizgileri, Birinci Avrupa Hukuku Haftası, İstanbul 1979.

sigorta yardımlarına hak kazanma, bunları koruma ve ödenekleri hesaplama açısından tüm sigortalılık sürelerinin birleştirilmesi esası düzenlenmiştir. Bunun yanında, vatandaşlık dikkate alınmadan, üye devletlerin toprakları üzerinde oturan kişilere sigorta ödeneklerinin verilmesi kararlaştırılmıştır<sup>(39)</sup>.

Bundan başka "Göçmen İşçilerin Sosyal Güvenliklerine İlişkin Avrupa Topluluğu Tüzüğü" ( 3No'lu Tüzük ) ile 4 No'lu uygulama tüzüğü 1. 1. 1959 tarihinden itibaren Avrupa Topluluğunun diğer hukuksal belgeleridir. Bu tüzükler sık sık uyumsuzlığa neden oldukları için yeni kararların alınması gerekmiştir. Verilen kararlar doğrultusunda 14. 6. 1971 tarihinde ise 3 No'lu tüzüğün yerini "Ortak Pazar İçinde Dolanışan İşçilerin Sosyal Güvenliği" başlığını taşıyan 1408- 71 sayılı tüzük almıştır. Bu tüzük de yeni aldığı 3 No'lu tüzük gibi özel ve genel, primli primsiz ayırımı yapmaksızın, tüm sosyal güvenlik rejimlerini, UÇÖ'nün 102 sayılı sözleşmesindeki sosyal riskler çerçevesinde uygulayacaktır<sup>(40)</sup>.

Konumuz olan işsizlik sigortası ile ilgili düzenleme de 1408- 71 sayılı tüzükte yer almaktadır. Türkiye'nin Avrupa Topluluğuna girmek için başvuruda bulunmuş olduğu dikkate alınırca, konunun önemi daha iyi anlaşılmaktadır. Tüzüğün 75'inci maddesinin 1 a kısmında, aile ödeneği madde 73 (1) ve (3) ile ilgili durumlarda, çalışan kişinin yasalarına tabi olduğu devletin yetkili kurumu tarafından; madde

---

(39) GÜZEL/ OKUR, s. 51.

(40) GÜZEL/ OKUR, s. 51- 52.



74 (1) ile ilgili durumlarda işsiz kalan işçinin yasalarına göre işsizlik ödeneği, bu ödeneği aldığı devletin yetkili kurumu tarafından sağlanacaktır. Bu haklar, bu gibi kurumlarca düzenlenmiş hükümlere uygun olarak, yetkili devletin veya diğer üye bir devletin topraklarında ikamet eden veya oturan gerçek veya tüzel kişiye ödenmesiyle sağlanacaktır<sup>(41)</sup>. UÇÖ'nün hazırladığı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Andlaşma"ya paralel olarak, yine aynı konuyu ancak bu kez sadece Avrupa ülkeleri açısından ve bu devletlerin ekonomik ve sosyal gelişme düzeyine bağlı olarak, yapılarını da gözönüne alarak, daha yüksek normları taşıyan bir sözleşme oluşturmuşlardır.

#### § 4. İŞSİZLİK SİGORTASININ UYGULANMASI

##### I - İşsizlik Sigortasında Sistemler

UÇÖ tarafından 1934 yılında ortaya konulan 44 numaralı sözleşmenin 1'inci maddesinin 2'inci fıkrasına göre, sözleşmeyi imzalayan tüm üye devletlerin sigorta tazminatı veya ödenekleri hakkındaki düzenlemeleri şöyledir:

1. Zorunlu (mecburi) sigorta sistemi
2. İsteğe bağlı (ihtiyari) sigorta sistemi
3. Zorunlu ve isteğe bağlı sigortanın birlikte düzenlendiği sistem
4. Bu alternatiflerden herbiri tamamlayıcı yardım sistemi olarak düzenlenebilir<sup>(42)</sup>.

Bu düzenlemeye uygun olarak, işsizlik sigortası, genellikle

(41) Compendium of Community Provisions on Social Security, Commission of the European Communities 1980, s. 38.

(42) Convention No:44, International Labour Organisation Conventions and Recommendations, Geneva 1966, s. 267.



devlet tarafından kurulan ve çalışanların katılması zorunlu olan bir sosyal güvenlik sistemidir. Bazı ülkelerde, değişik amaçlar gözönüne alınarak isteğe bağlı olarak da düzenlenmiştir. Ancak bu isteğe bağlı girişimler, bu ülkelerde devlet tarafından da resmi kabul görmüşlerdir. Diğer bir grup olarak da sadece işsizlik yardımı sistemini uygulayan ülkeleri gösterebiliriz. Bilindiği üzere işsizlik riskini gidermede iki temel yol izlenmektedir. Bunlardan birisi sosyal sigortalar, diğeri ise sosyal yardımlardır. Sosyal sigortalar işsizlik ödeneğini işveren, işçi veya devletten (bunların değişik şekillerde birleşmeleri sonucu) topladıkları primlerle ödemektedirler<sup>(43)</sup>. İşsizlik yardımı ise, bir sosyal yardım çeşididir, sadece vergiler ile finanse edilmektedir, herhangi bir karşılık aranmaksızın muhtaç kişilere ödenmektedir<sup>(44)</sup>.

Şimdi bu ayırma bağlı kalarak, bir gruplandırma yaptığımızda, şu sonucun ortaya çıktığını görebiliriz:

#### 1. Zorunlu İşsizlik Sigortası Sistemi

Adından da anlaşılacağı gibi, bu sigortaya katılıp katılmama işveren ve işçilerin isteklerine bırakılmış değildir. Her sigortanın amacı riziko ihtimaline karşı bireyleri korumaktır. İşte zorunlu işsizlik sigortasında da bu sigortaya dahil olanların geleceği güvence altına alınmak istenmektedir. Sigortanın zorunlu olması etki alanına genişletmektedir.

---

(43) Bak aş. Bl 2, § 4, I.

(44) Bak yuk. Bl 2, § 1, III.

Zorunlu işsizlik sigortasını kabul eden ülkeler şunlardır: Avusturya, Belçika, Brezilya, Bulgaristan, Kanada, Şili, Kıbrıs, Mısır, Fransa, Demokratik Almanya, Federal Almanya, Yunanistan, İrlanda, İsrail, İtalya, Japonya, Libya, Malta, Hollanda, Norveç, Güney Afrika, İspanya, İsviçre, İngiltere, ABD, Uruguay<sup>(45)</sup>. Bu ülkelerden Avusturya, Fransa, Federal Almanya, İtalya ve Hollanda'da işsizlik sigortasınca ödenen işsizlik ödeneği yanında ayrıca işsizlik yardımı da ödenmektedir. Ancak her birinde işsizlik yardımının ödenmeye başlanması koşulları değişiktir. Örneğin, Federal Almanya'da işsizlik ödeneği, normal gelirin %68'i kadardır. İşsizlik yardımı ise, normal aylığa hak kazanmamış (gerekli sigortalılık süresini doldurmadığı için) veya normal işsizlik aylığı ödeme süresi biten işçilere, normal gelirin %58'i kadar ödenir. Ödeme süresi sınırsızdır<sup>(46)</sup>.

## 2. İsteğe Bağlı İşsizlik Sigortası Sistemi

Zorunlu olmayıp, sadece isteyen bireyler kendilerini işsizlik riskine karşı sigortalamaktadırlar. Ancak bu sigorta, devlet tarafından kabul görüldüğü gibi, gerektiğinde devlet tarafından destek de görmektedir. Bugün sadece Danimarka, Finlandiya ve İsveç isteğe bağlı işsizlik sigortası sistemini uygulamaktadırlar<sup>(47)</sup>.

(45) DİKMEN, s. 42 - 82; Ayrıca bkz. Unemployment Insurance Schemes, Geneva 1955, s. 45.

(46) DİKMEN, s. 57 - 58; Yurt Dışındaki Türk İşçileri İçin Rehber, Almanya, TC Çalışma Bakanlığı Yurt Dışı İşçi Sorunları Genel Müdürlüğü, Ankara 1982, s. 168; REİSOĞLU, S., Alman İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, Ankara 1973, s. 129 - 130; SCHAUB, G., Arbeitsrecht von A - Z, 11. Aufl., 1984, s. 58 - 59; FINKENBUCH, N., Begriff der Sozialversicherung und ausangrenzenden Rechtsgebieten, Iserlohn 1987, s. 18.

(47) DİKMEN, s. 50, 53, 74.

Danimarka'da sanayi, madencilik ve taş ocağı iş kollarında sendikalar tarafından kendi istekleri ile kurulan ve onaylı işsizlik yardım sendikalarına üye olan personel ve işçiler kapsama alınmışlardır. Sendika üyeleri için üye olunması zorunlu sayılan bir sandık mevcutsa toplam işçi sayısının %50'si sendika üyesidir. Bu sigorta kendi hesabına çalışanlara uygulanmaz<sup>(48)</sup>.

Finlandiya'da isteğe bağlı işsizlik sigortası yanında işsizlik yardımı da uygulanmaktadır. İşçiler, sendika tarafından tesis edilen işsizlik sandıklarına kendi istekleriyle girerler. 60 yaşından büyük olanlar, bu çeşit sandığın bulunmadığı bütün iş kollarında çalışan işçiler ve ülkeleriyle karşılıklılık esası bulunmayan yabancı işçiler kapsam dışı bırakılmışlardır. İşsizlik yardımı kapsamına ise ücretli bir işte çalışan tüm işçiler ile küçük çiftçiler alınmışlardır<sup>(49)</sup>.

İsveç'te de Finlandiya'daki gibi isteğe bağlı işsizlik sigortası yanında işsizlik yardımı uygulanmaktadır. Sendikaların isteği üzerine kurulan ve ilgililerce onaylanan sistem, işsizlik sandığına katılan işçileri kapsamaktadır. Sandığa üye olmak sendika üyeleri için zorunludur. Ayrıca ilgili iş kolunda çalışanlar kendi istekleri ile sandığa üye olabilirler. Toplam işçilerin yaklaşık 2/3 bu sandığa üyesidir. Ancak 15 yaşından küçük veya 64 yaşından büyük olan işçiler, durumları çalışmaya veya el sanatlarına

---

(48) DİKMEN, s. 50; Insurance Schemes, s. 45; International Survey of Social Security, Comparative Analyses and Summary of National Laws, Geneva 1950, s. 149

(49) DİKMEN, s. 53; Insurance Schemes, s. 45; Comparative Analyses, s. 149-150.

uygun olmayanlar kapsam dışı bırakılmışlardır<sup>(50)</sup>.

### 3. İşsizlik Yardımı Sistemini Benimseyen Ülkeler

Bu ülkelerde işsizlik sigortası sistemi yer almayıp, işsizlik riski sadece işsizlik yardımı ile işçi ve işverenin herhangi bir katkısı olmaksızın karşılanmaktadır.

İşsizlik yardımı sistemini uygulayan ülkeler Avustralya, Macaristan, Lüksemburg, Yeni Zellanda ve Yugoslavya'dır. Avustralya'da gelirlerin tümünü devlet kendi genel bütçesinden karşılamaktadır. Sigortalı ve işveren birşey ödemez. Yardım, paralı bir işte çalışıp, dar gelirli olanları kapsar. Macaristan'da yardım, resmi sektördeki tüm işçileri kapsama almıştır. Sigortalı ve işveren birşey ödemez. Devlet herşeyi kendisi karşılıyor. Lüksemburg'da da kendi hesabına çalışanlar dışında kalan tüm çalışanlar kapsama alınmışlardır. Sigortalı birşey ödemez. İşveren bordro tutarının %25'ne kadar fon yönetim masraflarını öder. Yerel idareler de il gelirlerinin %1'i kadar ve yerel vergi gelirlerinin %2'si kadar ödemede bulunurlar. Yeni Zellanda'da işsizlik yardımı, gelir getiren işlerde çalışan dar gelirli leri kapsamaktadır. Sigortalı ve işveren birşey ödemez. Devlet genel gelirlerden primlerin tamamını öder. Yugoslavya'da işsizlik yardımı, sanayi, ticaret, tarım, kamu sektörü işleri, balık kooperatifleri işçilerini kapsama almıştır. İşveren ve devlet birşey ödemez. Sigortalının ödediği ödenek eyaletlere ve özerk bölgelere göre farklılık

(50) DİKMEN, s. 74-75; Insurance Schemes, s. 45; Comparative Analyses, s. 151; Rehber, İsveç, s. 123-124.

göstermektedir<sup>(51)</sup>.

Bu üç büyük grup dışında Ekvator, Gana ve İzlanda'da tamamen değişik sistemler uygulanmaktadır<sup>(52)</sup>.

## II - İşsizlik Sigortasının Kapsamı

İşsizlik sigortasının kapsamı, sigortanın etki alanını ifade etmektedir. Her ülke kendi sosyal, siyasi, ekonomik yapısını gözönüne tutarak, işsizlik sigortasının uygulama alanını belirlemektedir. Kapsamın belirlenmesinde birçok kriter esas alınabilir. Biz çalışmamızda sektör, işletme büyüklüğü, kazanç, yaş ve cinsiyet kriterlerini gözönünde tutarak bir ayırım yaptık.

### 1. Sektör İtibarıyla İşsizlik Sigortasının Kapsamı

#### A) Sanayi ve Hizmetler Sektörü

İşsizlik sigortası gibi diğer sosyal güvenlik önlemlerinde de sanayi ve hizmet sektörü en geniş uygulama alanına sahiptir. Çünkü bu alanlarda üretim, iş bölümü sonucu düzenli bir şekilde yürütülebilmektedir. Yine bu alanlarda üretimin organize edilmesi ve kontrolü kolay olmaktadır. Ayrıca üretim istikrarlı bir şekilde, herhangi bir kesintiye uğramadan gerçekleştirilebilmektedir<sup>(53)</sup>.

Ancak sanayi ve hizmetler sektöründe de zaman zaman üretim faaliyetinin yerine getirilmesinde bazı aksamalar doğmaktadır. Örneğin kış mevsiminde kötü hava şartlarından dolayı inşaat sektöründe faaliyetlerin kesintiye uğraması

(51) DİKMEN, s. 42, 60, 67, 70, 81.

(52) Bu ülkelerdeki uygulamalar için bkz. DİKMEN, s. 51-52, 58-59, 61.

(53) SAVER, s. 27; TURAN, s. 12.

mümkündür. Bu dönemde büyük bir işsiz kadrosu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle bu işsiz kişilerin de işsizlik sigortasından yararlanıp yararlanmayacakları sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu sorunu çözebilmek için Avusturya, Belçika, Fransa, Federal Almanya ve İrlanda inşaat sektöründe çalışanlar için ayrı bir işsizlik sigortası kurmuşlardır<sup>(54)</sup>. Kabul edilen bu sistem gereğince, ülkelerin bir kısmında bütün yıl boyunca, diğer bir kısmında ise sadece kış devrelerinde özel bir tazminat türü ödenmektedir. Bazı ülkelerde özel tazminat sistemlerinde "Kaybolan Zamanı Telâfi İçin Ödenen Meblağ", diğerlerinde ise, "Kötü Hava Tazminatı" denilmektedir. Federal Almanya ve İngiltere dışındaki ülkelerde bu tür özel sistemler, işverenlerin özel sandıklara belli miktarda para yatırmalarıyla finanse edilmektedir. Federal Almanya'da ise bu sistem işsizlik sigortasının bir kısmıdır<sup>(55)</sup>.

Bu tür özel sistemler kapsamı her ülkenin kendi değerlendirmesine bağlı olarak değişiklik göstermektedir. Belçika'da madenciler, liman işçileri ve inşaat işçileri için özel sistem bulunmaktadır. Fransa'da inşaat, dokuma işçileri, ticaret gemisi tayfaları ve havacılar için özel sistem kurulmuştur. Federal Almanya'da madenciler, inşaat ve dok işçilerini kapsayan özel sistemler vardır<sup>(56)</sup>.

#### B. Tarım Sektörü

Tarım sektöründe üretimin gerçekleşmesi büyük ölçüde hava koşullarına bağlıdır. Yine tarım arazilerinde çalışan

---

(54) SAVER, s. 27.

(55) SAVER, s. 28.

(56) DİKMEN, s. 44, 54, 57.

nüfus yoğun, buna karşılık toprak parçaları sınırlıdır. Öte yandan bu alanlarda çalışan insan gücünün diğer sektörlere geçici güç olduğundan, bu alanlarda gizli ve açık işsizliğe sık rastlanmaktadır<sup>(57)</sup>.

Bunun yanında aile, yaş ve cinsiyet faktörü tarımda kendine özgü bir özellik göstermektedir. Çünkü her yaşta-ki aile üyeleri üretim faaliyetlerine katılmaktadır. Sektörün bu yapısı kimin işçi, kimin işveren olduğunun belirlenmesinde güçlükler doğurmaktadır. Bu durum da özellikle sosyal sigorta programları çerçevesinde prim ödeme açısından büyük sorunlara neden olmaktadır<sup>(58)</sup>. Sıralanan bu nedenlerin tümü işsizlik sigortasının tarım kesiminde uygulanmasında güçlükler yaratmaktadır. Bundan dolayı ülkeler kendi yapılarına uygun olarak, tarımsal alanlarda işsizlik sigortasının uygulanıp uygulanmayacağına karar vermektedirler.

Bugün Avusturya, Belçika, Şili, Kıbrıs, Doğu Almanya, Federal Almanya, Hollanda, Kanada, İtalya, Norveç ve İngiltere'de tarım sektöründe işsizlik sigortası uygulanmaktadır<sup>(59)</sup>.

Tarım işçilerininin kapsam dışı bırakılmasının gerekçesinde üç temel nokta yer almaktadır. Birincisi, sektör yapısı itibarıyla, sadece belli mevsimlerde faaliyette bulunmaya elverişli olduğu için, bir istikrarsızlık doğmakta, bu da sistemin maliyetini katlanılması güç bir

(57) SAVER, s. 29.

(58) MARUFLU/ TÛTÛNCÛ/ ORHAN, s. 21.

(59) SAVER, s. 32; Yasa Tasarısı 1979, s. 9; MARUFLU/ TÛTÛNCÛ/ ORHAN, s. 22.



noktaya getirmektedir. İkincisi, tarım kesiminde ödemelerin her zaman nakit olması şart değildir ve özellikle az gelişmiş ülkelerde bu ödemeler çoğunlukla aynı ödemeler şeklinde yapıldığından, işsizlik sigortası için gerekli olan prim tahsilinde ve dolayısıyla ödeneklerin ödenmesinde sorunlar çıkabilmektedir. Son olarak da, tarım alanında işsizlik sigortasının uygulanması için gerekli kayıt ve kontrol işlemleri iyi bir şekilde yürütülemediğinden, idari yönden de birtakım sorunlar ortaya çıkmaktadır<sup>(60)</sup>.

### C. Kamu - Özel Sektör Ayırımı

Burada üzerinde durulması gereken nokta, kamu sektöründe çalışanların işsizlik riskiyle karşılaşp karşılaşmadıkları ya da özel veya kamu kesiminde çalışanlardan hangisinin, işsizlik riskiyle karşılaşma olasılığının daha çok olduğunun belirlenmesidir.

#### a - Hukuki Açıdan

Kamu sektöründe çalışan memurların işvereni Devlettir. Özel sektörde olduğu gibi, Devletle memur arasındaki ilişki hizmet sözleşmesine dayanmaktadır. Memurlarla idare arasındaki ilişki objektif bir statü şeklinde, ayrıca genel olarak tüm memurları içine alacak şekilde düzenlenmiştir. Memur statüsünün genel ve objektif olması, aynı durumda olan bütün memurlara eşit hükümlerin uygulanmasını gerektirmekte ve memur statüsünde bir birlik meydana getirilmek-

---

(60) SAVER, s. 33.



tedir<sup>(61)</sup>.

Memurun tayin ve azli işlemleri özel hizmet sözleşmelerinden ayrı olarak tek taraflı hukuki işlem niteliğindedir. Tayin işlemi sonucunda işsizlik sorunu doğmamakta, sadece hizmet yeri ve belki türü değişmekte, ama çalışan birey gelir elde etmeye devam etmektedir. Kamu kesiminde çalışan memurların işten çıkarılabilmeleri için, mutlaka görevi ile ilgili bir suç işlemiş olmaları ve bu fiilin yasa dışı bir suç olarak düzenlenmiş ve cezai yaptırım öngörülmüş olması gerekir<sup>(62)</sup>. Diğer bir olasılık olan, memuriyetin ilgasında ise, memurun statüsü dolayısıyla kazamış olduğu hak ve yararları bozulmuş olmamaktadır. Bu ilga sadece memur yeni bir göreve tayin edilinceye kadar daha az maaş almasına sebep olmaktadır<sup>(63)</sup>. Bu nedenle kamu sektöründe çalışan memurların hukuki bakımdan sahip oldukları statü gereği işsizlik riski ile karşılaşmaları pek mümkün görünmemektedir.

Yapılan bu açıklamalar kamu kesiminde çalışan memurlar için sözkonusudur. Oysa kamu kesiminde tıpkı özel sektörde olduğu gibi hizmet sözleşmesine dayanarak çalışan işçiler de vardır. Tek bir ayırımla, bunların işvereni özel bir şahıs değil, Devlettir. Bu sebeple bunların da tıpkı özel sektörde çalışan işçiler gibi işsizlik riski ile zaman zaman karşılaşmaları mümkündür. Ancak kamu sektöründe çalışan

(61) YELEKÇİ, M., Sosyal Güvenlikte İşçi ve Memur Kavramları, Çal. Hay., 1982 S. 177-178, s. 3-4. Daha fazla bilgi için bkz. ONAR, S. 5, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. I, B. 3, İstanbul 1966, S. 1074-1078.

(62) SAVER, s. 34; KÜN, s. 132; MARUFLU/ TÜTÜNCÜ/ ORHAN, s. 22-23.

(63) GÖZÜBÜYÜK, Yönetim Hukuku, B. 2, Ankara 1988, s. 126-128.

işçilerin aşağıda açıklayacağımız nedenler yüzünden işsizlik riski ile karşılaşma olasılıkları daha azdır.

#### b- Ekonomik Açıdan

Kamu kesiminde çalışanların, konjonktürel değişimlerden etkilenmeleri olasılığı, özel sektörde çalışanlara göre daha azdır. Çünkü kamu kuruluşları ve işyerleri daha büyük ölçeklidir ve daha iyi organize edilmişlerdir. Yine bu kesimde izlenen politikanın, yani çalışmaların genellikle kâra dönük olmaması, kriz nedeniyle işten işçi çıkarılması olanağını azaltmaktadır. İflâs yoluyla faaliyete son verme gibi bir riskin devlet için söz konusu olmaması bir diğer nedeni oluşturmaktadır<sup>(64)</sup>.

Açıkladığımız bu nedenler çerçevesinde ülkeler, izledikleri politikalara göre, işsizlik sigortasını hangi sektörde uygulayacaklarına değişik şekillerde karar vermişlerdir. Örneğin, Avusturya, Belçika, Mısır, İrlanda, İtalya, Japonya, Hollanda, Güney Afrika, kamu personelini işsizlik sigortası kapsamı dışında tutmuşlardır. Buna karşılık Kanada, Şili, Ekvator, Fransa, Federal Almanya, Gana ve Norveç'te çalışan kamu personeli işsizlik sigortası kapsamına alınmıştır<sup>(65)</sup>.

## 2. İşletme Büyüklüğü Kriteri

İşsizlik sigortasının uygulandığı bazı ülkelerde kapsamın belirlenmesinde işletmenin büyüklüğü, yani çalıştı-

(64) SAVER, s. 35; KÜN, s. 132 - 133; MARUFLU/ TÜTÜNCÜ/ ORHAN, s. 23.

(65) DİKMEN, s. 42 - 82.

rılan işçi sayısı dikkate alınmaktadır. Böyle bir kriterin uygulanması nedenleri ise şu şekilde özetlenmektedir: Herşeyden önce küçük işletmelerin, faaliyet konuları gereği konjonktürel dalgalanmalardan etkilenmeleri pek mümkün değildir. Ayrıca bu tip işletmelerin hacmi gözönüne alınırsa, işsizlik sigortasının uygulanması için yerine getirilmesi gereken formaliteler onlar için altından kalkılması güç bir iş olacaktır. Bu nedenle örneğin, Gana'da beş ya da daha çok işçi çalıştıran firma işçileri ve kamu işçileri kapsama alınmışlardır. Beş işçiden az işçi çalıştıran firmalar ve kendi hesabına çalışanlar kendi istekleriyle bu sisteme katılabilirler<sup>(66)</sup>.

Japonya'da beş ve daha çok sayıda sürekli işçi çalıştıran ve ticari işyerlerinde çalışan işçiler kapsama alınmışlardır. Tarım, orman ve balıkçılık iş kollarıyla, beşden az sürekli işçi çalıştıran işyerlerinde çalışanlar kendi istekleri ile bu kapsama alınabilirler<sup>(67)</sup>.

ABD'de Federal Yasa'ya göre, sanayi ve ticaret şirketlerinde çalışan işçiler ile yılda 20 hafta süre ile dört veya daha çok işçi çalıştıran ve kâr gâisi gütmeyen kuruluş işçileri işsizlik sigortası kapsamına alınmışlardır<sup>(68)</sup>. Eyalet programlarında ise, eyaletlerin yarısı bir ile üç işçi çalıştıran işletmeleri kapsam içine almışlardır<sup>(69)</sup>.

Kapsamın belirlenmesinde, işletme büyüklüğü ölçüsünün kabul nedenini anlamak güçtür. Zira işsizlik sigortasının

---

(66) DİKMEN, s. 58.

(67) DİKMEN, s. 65; SAVER, s. 36.

(68) DİKMEN, s. 79.

(69) SAVER, s. 36.

amacı, işsizlik riski ile karşılaşan işçileri ayırım yapmaksızın korumaktır. Yine böyle bir ayırım sosyal güvenliğin yaygınlığı ilkesini de zedelemektedir<sup>(70)</sup>.

### 3. Kazanç Sınırı Kriteri

İşsizlik sigortasının kapsamının belirlenmesinde bazı ülkeler, sigortadan yararlanacak işçinin belli bir gelir düzeyi altında olması koşulunu aramaktadırlar. Böylece öncelikle en muhtaç durumda olan işçilerin yararlanmaları amaçlanmıştır. Çünkü belli bir gelir düzeyi olanların, işsiz de olsalar, daha önceden yaptıkları tasarruflarla, işsiz kaldıktan sonra bir süre daha, yeni bir iş buluncaya kadar geçinme olanağı bulmaları mümkün olacaktır. Örneğin, Kanada'da haftada 30 dolardan az kazanan işçiler veya yerel asgari ücretin 20 katı ücret alanlar (bu iki şaktan hangisi daha düşükse), işsizlik sigortası kapsamına alınırlar<sup>(71)</sup>.

Federal Almanya'da maaşlı işçilerden yıllık kazancı 21.600 Markın üstünde olanlar kapsam dışı bırakılmıştır<sup>(72)</sup>.

Güney Afrika'da 1977 yılına göre yılda 6,760 Rand, ya da daha az kazanan sanayi, ticaret ve orman işçileri kapsama alınmışlardır<sup>(73)</sup>.

İngiltere'de yılda en az 675 İngiliz Lirası kazanan tüm çalışanlar kapsam içerisinde kabul edilir<sup>(74)</sup>.

---

(70) SAVER, s. 36.

(71) DİKMEN, s. 47.

(72) SAVER, s. 37

(73) DİKMEN, s. 72

(74) DİKMEN, s. 77.

#### 4. Kapsamın Belirlenmesinde Çalışanın Yaş ve Cinsiyeti

Bir kişinin işsizlik sigortasından yararlanabilmesi için, "çalışma arzu ve iradesinde olmasına rağmen, kendi isteği ve iradesi dışında işsiz kalmış olması" gereklidir. Yani kişinin çalışabilmesi için isteği yanında yeterli fiziksel yapıya da sahip olması aranmaktadır. Bu da belirli yaşta bulunmasına bağlıdır. Yaş insanların çalışma yaşamlarında önemli bir rol oynamaktadır. Çünkü kişilerin en verimli oldukları dönemler bellidir. Bireylerin genel olarak verimli oldukları yaş sınırları 14- 65 arası kabul edilmiştir. Belirli yaş sınırı içerisinde kalanlar işsizlik sigortasının kapsamı dışında tutulmaktadır. Çünkü bu yaşlarda, bu kişiler başka sosyal güvenlik kollarından yararlanmaktadırlar. Kapsam belirlenirken bu nokta gözönüne alınarak, bu bireyin aynı anda sosyal güvenliğin birden çok kolundan yararlanması önlenmiş olmaktadır. Genel olarak işsizlik sigortası sisteminde, işsizlik ödeneğinden yararlanmanın sonu, yaşlılık ödeneğinin başladığı döneme rastlamaktadır. Böylece birey yönünden herhangi bir mağduriyet de önlenmiş olmaktadır<sup>(75)</sup>.

Sosyal güvenliğin amacı mümkün olduğu kadar her bireyin bu güvenlikten yararlanmasını sağlamaktır. Bu nedenle mümkün olduğu kadar çalışanlar arasında cinsiyet ayrımı yapılmamaya çalışılmaktadır. Ancak bazı ülkelerde işsizlik sigortası uygulamasında yaş gibi, cinsiyete özgü bazı ayrımlar yapılmıştır. Örneğin, Danimarka'da 16 yaşından

---

(75) SAVER, s. 39.

küçük, 65 yaşından büyük olanlar kapsam dışı bırakılmışlardır. Mısır'da ve Finlandiya'da 60 yaşından büyük olan işçiler kapsam dışında bırakılmışlardır. İngiltere'de evli kadınların kapsama alınması kendi isteklerine bağlıdır<sup>(76)</sup>. Federal Almanya'da 65 yaşını dolduranlar işsizlik sigortasından yararlanamazlar<sup>(77)</sup>. Fransa'da devamlı çalışan işçilerin istihdam edilen eşleri, İsviçre'nin bazı kantonlarında evli kadınlar işsizlik sigortası kapsamına alınmamışlardır<sup>(78)</sup>.

##### 5. İşsizlik Sigortası Dışındaki İstihdam Şekilleri

Yukarıda da belirttiğimiz gibi her ülke kendi politikası çerçevesinde, sigortanın kapsamının belirlenmesinde değişik kriterleri gözönünde tutmuştur. Yine bu ülkeler işsizlik sigortasına kimlerin gireceğini belirlerken, kimlerin kapsam dışında kalacaklarını da birçok değişik kriteri gözönünde tutarak belirlemişlerdir. Bu kriterlerin sayısı çok olmasına rağmen, onları şu genel gruplar altında toplamak da mümkün olacaktır: Part-Time işlerde çalışanlar, geçici olarak çalışanlar, kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda çalışanlar, arasıra görülen işlerde çalışanlar, ev işlerinde çalışanlar ve yabancılar<sup>(79)</sup>.

(76) DİKMEN, s. 45, 52, 53, 77.

(77) SCHAUB, Arbeitsrecht, s. 57; SCHAUB, G., Arbeitsrecht Handbuch, 6. Aufl., München 1987, s. 790; CAESAR, P., Sozialversicherung, Neubearbeitete Aufl., tarihsiz, s. 150; FUSSAN, H. M., Lexikon des Arbeits und Sozialrecht, München 1983, s. 56.

(78) SAVER, s. 40.

(79) SAVER, s. 40; ZADIL, s. 241; TURAN, s. 14; KÜN, s. 14.

### A) Part- Time İşlerde Çalışanlar

Part- time iş, mevsimlik ve geçici işlerden farklı olarak, konjonktürel değişimler sonucu zorunlu olarak görülen bir çalışma olmayıp, isteğe bağlı ancak, düzenli, devamlı, sabit ve toplam çalışma saatleri, normal çalışmaktan daha kısa olan bir çalışma şeklidir<sup>(80)</sup>.

Günümüzün ekonomik koşulları özellikle öğrencileri, evli kadınları ve yaşlıları da çalışmak zorunda bırakmıştır. Bu kişilerin fiziki ve ruhi durumları gereği sürekli ve tam günlük bir çalışma içerisinde bulunmaları mümkün değildir. Bunun neticesinde günün belli saatlerinde çalışan bu kişiler yeni bir çalışma şekli olan part- time çalışmayı yaratmışlardır. Tüm çalışanlar gibi bu şekilde çalışanların, zaman zaman işsizlik riski ile karşılaşmaları mümkündür. Doğal olarak bunların işsizlik sigortasından yararlanıp yararlanmayacakları sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu konuda ülkeler yine değişik uygulamalar benimsemiş bulunmaktadırlar. Belçika'da işsizlerin işsizlik sigortasından yararlanabilmeleri için en az 7 saat çalışmaları gereklidir. Yine Belçika'da işsizlerin, işsizlik sigortasından yararlanabilmeleri için, mutlaka kendilerine teklif edilmiş olan bir part- time iş varsa, bunu kabul etmeleri zorunludur. Almanya'da part- time çalışan işçilerin işsizlik sigortasından yararlanmaları, haftada en az 24 saat çalışmak ve belli bir taban ücrete sahip olmalarına bağlıdır<sup>(81)</sup>. Fransa'da toplu sözleşme hükümlerine veya yönet-

(80) Ayrıca bkz. SAVER, s. 41.

(81) SAVER, s. 42.



meliklere göre, part-time işlerin, işsizlik sigortasının kapsamına girebilmesi için, bu işlerde çalışan işçilerin yılda 1000 saat çalışmış ve belli bir kazançta sahip olmaları koşuluna bağlıdır<sup>(82)</sup>.

#### B) Geçici ve Arasına Görülen İşlerde Çalışanlar

Geçici ve arasına görülen işlerde çalışanlar da bazı ülkelerde açıkça işsizlik sigortasının kapsamı dışında bırakılmışlardır. "Geçici Çalışmalar", genellikle öğrenciler tarafından belirli saatlerde veya mevsimlerde yapılan, ancak devamlı bir faaliyet şeklinde görülen ve istihdam süresi kısa olan çalışmalardır. Buna karşılık "Arasına Görülen İş", sürekli olmayan bir faaliyetin yarattığı kısa istihdam olanağını ifade etmektedir. Her iki halde de ortaya çıkabilecek işsizlik, faaliyetlerin niteliğinden doğmaktadır ve işçiler tarafından önceden bilinen bir sonuç sözkonusudur. Bu sebeple Danimarka, Belçika, Federal Almanya, Gana, İrlanda, ABD, İtalya, Hollanda, Portekiz, Güney Afrika ve İspanya bu tür işlerde çalışanları işsizlik sigortasının kapsamından istisna etmişlerdir<sup>(83)</sup>.

#### C) Kâr Amacı Olmayan İşletmelerde Çalışanlar

Kâr amacı olmayan işletmelerde çalışanlar genellikle hastane, değişik sosyal refah kurumları gibi işyerlerinde çalışanları ifade etmektedir. Bu tür işyerlerinde çalışanların kapsam dışı bırakılmasının nedeni, buralarda çalışanların istihdamına ekonomik dalgalanmaların etki etme-

(82) SAVER, s. 42; Selection of Labour and Social Security Legislation, Fransa 1981/ 1, s. 110-112.

(83) SAVER, s. 43; DİKMEN, s. 42-82.



yeceği düşüncesidir. Ancak ABD'de yapılan incelemeler sonucunda, bu tür işletmelerde çalışanların sayısının hiç de azımsanılmıyacak kadar olduğunu göstermiştir. Bu nedenle ülkenin dört eyaletinde, bu tür işletmelerde çalışanlar da işsizlik sigortasının kapsamına alınmışlardır<sup>(84)</sup>.

#### D) Ev İşlerinde Çalışanlar

Ev işlerinde çalışan işçiler birçok ülkede kapsam dışında bırakılmışlardır<sup>(85)</sup>. Ancak bu alanda çalışan işçiler, devamlı bu işte çalıştıklarında, bu noktanın gözönünde tutulması gerekecektir. Ayrıca bu işi belli nitelik ve deneyimlere sahip olanların yaptığı düşünüldüğünde, küçümsenmeyecek sayıdaki işçilerin işsizlik riskine karşı korunması sorununu ortaya çıkacağı için, ABD'nin New York Eyaletinde bu alanda ayrıntılı bir düzenleme yapılmıştır. 1966 tarihli Yasa'ya göre, ev hizmetlerinde çalışanların yıllık kazançları 500 doları aşyorsa, işsizlik sigortasından yararlanacakları belirtilmiştir<sup>(86)</sup>.

#### E) Yabancılar

Birçok ülkeler "İsteği Dışında İşsiz Kalanlara Ödenecek Yardımlar Hususundaki" 44 sayılı ve 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin" sözleşmeleri uyarınca işsizlik sigortasını mevzuatlarında düzenlemişlerdir. Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Konseyi ve Uluslararası Çalışma

(84) SAVER, s. 43-44.

(85) Belçika, Mısır, Fransa, Libya, Portekiz, Güney Afrika, Hollanda, ABD, İsviçrenin bazı kantonlarında ev işçileri işsizlik sigortası kapsamı dışında tutulmuşlardır. Buna karşılık Federal Almanya'da kapsama alınmışlardır, DİKMEN, s. 42-82.

(86) SAVER, s. 45.

Örgütü ile tüm ülkelerin yakın ilişkileri vardır. Bugün birçok ülkede büyük sayıda yabancı işçi çalışmaktadır. Bu ülkelerde çalışan yabancı işçilerin işsizlik sigortasından yararlanmaları uluslararası sözleşmeler çerçevesinde sağlanmaktadır. Bu nedenle işçilerin çalıştıkları ülkede işsizlik sigortasının bulunup, kendi ülkelerinde bulunmaması prim aktarımını güçleştirdiği için, ülkeler yabancılardan işsizlik sigortasından yararlanabilmeleri için genellikle karşılıklılık esasının bulunmasını aramaktadırlar. Örneğin Finlandiya'da ülkeleriyle karşılık esasına dayanan sözleşme bulunmayan işçiler işsizlik sigortasının kapsamı dışında bırakılmışlardır<sup>(87)</sup>.

### III- İşsizlik Sigortasının Uygulanma Koşulları

#### 1. İşsizlik Parasını Talep Koşulları

İşsizlik sigortasından yararlanabilmek için, işçinin bazı koşulları yerine getirmiş olması gerekir. İlk önce kimin işsiz olduğunu belirlemek gereklidir. Daha sonra işsiz kendisine teklif edilen uygun bir işi kabul etmeye hazır olmasıdır. Daha önce belli bir süre çalışmış ve prim ödemiş olması koşulu yanında İş ve İşçi Bulma Kurumuna işsiz olduğuna ilişkin kaydını yaptırmış ve işsizlik parası almak için talepte bulunmuş olması zorunludur.

UÇÖ tarafından hazırlanan işsizlik sigortasına ilişkin 44 No'lu sözleşmenin 5'inci maddesinde tazminat veya ödeneğe

---

(87) DİKMEN, s. 53.

hak kazanabilmek için 6, 7, 8, 9, 10, 11 ve 12'inci maddelerde belirtilen koşulların yerine getirilmesi ve engellerin aşılması gerektiği belirtilmektedir. Bu maddelerde belirtilen her koşul veya engel sözleşmeyi imzalayan ülkelerin yıllık raporlarında yer almalıdır, hükmü de bulunmaktadır<sup>(88)</sup>.

#### A) İşsiz Olmak

İşsizlik sigortasının tanımını yaparken, "çalışma arzusu, yeteneği ve iradesinde olmasına rağmen, isteği dışında işsiz kalan ferde ve ailesine.. ." bir gelir sağladığını belirtmiştik<sup>(89)</sup>.

Alman hukukunda da işsizlik parasının talep koşulları şu şekilde sıralanmaktadır: a) işsiz olmak b) işe yerleştirilmeye hazır olmak c) bekleme süresini tamamlamış olmak<sup>(90)</sup> d) İş ve İşçi Bulma Kurumuna işsiz olduğunu bildirmek e) işsizlik parası almak için dilekçeyle başvurmak, gereklidir ( AFG m. 100 ).

Buna göre geçici de olsa, bağımsız veya başkasının emri altında bir iş ilişkisi içinde bulunmayanlar veya haftada sadece 19 saate kadar kısa bir süre çalışan işçiler ve evinde çalışarak parça başı ücret alanlar işsiz olarak tanımlanmaktadır. Bu yüzden bir yakınının işletmesinde, bir aile üyesi olarak yardımda bulunan veya Çalışmayı Teşvik Yasası'nın 102'inci maddesinin öngördüğü sınırları aşan,

(88) Convention No: 44, s. 268.

(89) Bak yuk. Bl. 2, § 1, I.

(90) Yani üç yıllık sınırlı bir süre içinde prim ödemekle yükümlü olarak tesis edilmiş bir işyerinde 360 takvim gününü çalışarak tamamlamış olmak.

yani birden fazla işte çalışan ve belirtilen çalışma saatlerini geçen kimse "işsiz" olarak nitelendirilemez<sup>(91)</sup>.

Bu durumda işsizin, özellikle isteği dışında, işsiz duruma düşmüş olması gerekmektedir. Bunun yanında irade dışı bir kavram olan işsizlik halinin, ilgilinin çalışma arzu ve iradesine rağmen devam etmesi, işsizlik ödeneğinden yararlanabilmesi için gerekli koşullardan birisidir.

#### a- İşçinin Çalışma İradesi

Burada irade deyimi, işsizin üretken bir hizmette bulunabilmesi için gerekli fiziki ve ruhi yeteneğe sahip olmasını ifade etmektedir. İşçinin işsiz kalmasına neden olan ve kurumca yeniden istihdam edilmesi olanağını güçleştiren fiziki veya ruhi nedenler, işsizlik ödeneğinden yararlanmasına engel oluşturur. Çünkü bu durumda, çalışmaz durumda olanların, karşılaştıkları işsizlik riski işsizlik sigortası ile değil, iş kazaları, meslek hastalıkları veya hastalık sigortaları gibi başka sigortalarla karşılanmaktadır<sup>(92)</sup>.

#### b- Çalışma Arzusunda Olmak

İşsizlik sigortasından yararlanabilmek için, işçinin işsiz duruma kendi iradesi dışında düşmüş olması gerekmektedir. 44 No'lu işsizlik sigortası hakkındaki sözleşmenin başlığı da, "İrade Dışı İşsizlik Halinde İşsizlere Ödenen Tazminat veya Ödeneklere İlişkin Sözleşme" dir. Bu

(91) SCHAUB, Handbuch, s. 80; SCHAUB, Arbeitsrecht, s. 57; Türk İşçileri İçin Rehber, Almanya, s. 166; REİSOĞLU, s. 128; FINKENBUCH, s. 18.

(92) SAVER, s. 50; KÜN, s. 135; TURAN, s. 15; s. 239.

nedenle eğer işsiz, işsizliğe kendi iradesi ile ~~işsiz~~ işsizlik sigortasından yararlanması mümkün değildir. Örneğin, mevcut işini keyfi olarak terkeden veya işsizlik kötü hali nedeniyle işverenin hizmet sözleşmesini fesetmesi durumunda, risk iradi olarak yaratılmış olacağı için, işsizlik sigortasından yararlanmak mümkün olmayacaktır<sup>(93)</sup>. 44 No'lu sözleşmenin 10'uncu maddesinin 2'inci fıkrasında, davacının tazminat veya ödeneği almasına şu durumlarda engel olunabilir denmektedir:

i) Eğer işsiz, yapmakta olduğu işi kendi isteği ile terketmişse

ii) Eğer işini doğrudan doğruya kendi kusuru veya sebep yok iken kendi isteği ile terketmişse

iii) Hileli bir şekilde tazminat veya ödenek almaya çalışıyorsa işsizlik parası alamaz.

Ancak işçi işini, kamu emri sonucunda değiştirmeyi kabul ederse veya iş konusunda yetkili başka bir otorite tarafından verilen emirle işi bırakmışsa veya kendi yararı bakımından kabuledilebilir bir sebeple işini bıraktığını ispat edebilirse, tazminat veya ödenek talep edebilir<sup>(94)</sup>.

#### B. Bir İşi Kabul Etmeye Hazır Olmak

İşsiz, çalışma arzu ve iradesinin samimi olduğunu kanıtlamak için kendisine teklif edilen elverişli (uygun)

(93) SAVER, s. 51; HROMADKA, Arbeitsrecht für Vorgesetzte, München 1987, s. 115.

(94) Convention No:44, s. 269- 270.

bir işi kabul etmek zorundadır. Çünkü işsizlik sigortasının da amaç, yukarıda da belirttiğimiz gibi, sadece maddi sonuçları tazmin etmeye yönelik değildir. İşsizliği tazmin yanında, yeni istihdam olanaklarının sağlanması, işsizlik süresinin asgariye indirilmesi amacını taşımaması, işsizlik sigortasını diğer sigorta kollarından ayırmaktadır. Bunun içindir ki, işsiz bir işe yerleştirilmesi çok büyük önem taşımaktadır<sup>(95)</sup>.

İşsiz iş bulma ile ilgili olarak, kendi çabaları yanında, bu işle görevli olan kurumun, işçiye iş bakımından uygun olan kuruluşları izliyerek bunları işsizlere duyurması, görevleri arasına girmektedir<sup>(96)</sup>.

Alman hukukundaki düzenlemeye göre, meslek eğitimine katılmayı kabul eden ve bu eğitime devam eden, ayrıca işe yerleştirilebilmek için gerektiğinde mesleki rehabilitasyon kurslarına izleyen, zorunluluk bulunması durumunda mesleğini değiştirmeye itiraz etmeyen, İş ve İşçi Bulma Kurumuna her gün uğrayan ve Kurumca kendisine her zaman ulaşmak mümkün olan ( AFG 103/ I ) kişi, işe yerleştirilmeye hazırdır. Ayrıca işçinin işi, iş ve işçi bulma piyasasının genel koşulları altında yapabilmesi ve buna izinli olması da gerekmektedir. Eğer işsiz birey, fiili ya da hukuki taahhütler nedeniyle sadece yarım günlük işte çalışabiliyorsa, o takdirde iş saati süresinin genel iş ve işçi bulma piyasasının olağan koşullarına uyması gerekmez.

---

(95) SAVER, s. 51.

(96) SAVER, s. 51.

Aileye ilişkin taahhütler nedeniyle sadece belli çalışma saatleri içinde çalışabilen (gözetilmesi gereken çocuklarla, bakıma muhtaç kişilerle ilgilenmek durumunda olanlar bu kapsamın dışındadır) veya ilişkileri açısından, işçi sıfatı ile bağdaşmayan davranışlarda bulunan kişi, işe yerleştirilmeye hazır değildir<sup>(97)</sup>.

Görüldüğü gibi işsiz, kendisinden en iyi şekilde yararlanabilmesi için, yani gücünün ekonomik yaşamın ve teknolojinin koşullarına uydurulabilmesi için, İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından düzenlenen kurs, seminer, eğitim isimleri altında yapılan bütün çalışmalara katılması gerekmektedir. Ancak bu da yeterli değildir. Kendisinin sürekli İş ve İşçi Bulma Kurumu ile ilişki halinde olması gereklidir. Kurum da kendisine gerektiğinde ulaşabilmelidir. Fakat bu koşulların içerisinde en önemlisi işsiz, iş ve iş bulma piyasasının olağan koşulları altında, kendisine teklif edilen uygun bir işi kabul etmesi zorunlulugudur. Bu aşamada, işsizlik sigortası sisteminde, önemli bir yer tutan ve tartışmalara neden olan "Uygun İş" kavramı ortaya çıkmaktadır.

UÇÖ'nün 44 No'lu sözleşmesinin 10'uncu maddesine göre, şu hallerde teklif edilen iş uygun bir iş olarak kabul edilemez:

i - İşçinin kabul etmek zorunda olduğu iş ikâmet ettiği bölgede değil ise,

ii - Teklif edilen ücret oranı daha düşükse veya işe ilişkin diğer koşullar daha az elverişli ise,

iii - İşçiye teklif edilen iş, işçinin genellikle son olarak çalıştığı bölgede değil ise (burada dikkat edilmesi

(97) SCHAUB, Handbuch, s. 80; SCHAUB, Arbeitsrecht, s. 57.



gereken nokta, işçinin çalıştığı yer, onun alışlagelmiş üretim bölgesidir, yani haklı olarak üretimde bulunmayı ümit ettiği bölgedir veya çalışma yaşamına son vermek istediği bölgedir),

iv- Diğer taraftan işe ilişkin standartlar, iş zamanına veya sunulan bölgedeki işe uygun değilse,

v- Teklif edilen işte boş kadro yok ise, Bunun dışında herhangi bir nedenle, başka kişisel durumlar gözönüne alınarak veya diğer tüm düşüncelerle, işsiz tarafından yapılan itirazların kabul edilmesine olanak yoktur<sup>(98)</sup>.

Alman hukukunda, Federal Çalışma Kurumu 16. 3. 1982 tarihli kanun hükmünde kararname ile "bir işin elverişli olup olmadığının değerlendirilmesi" bölümünde, işsizlerin ve aidat ödeyenlerin tümünün yararlarının ayrı durumların bütün koşulları gözönünde tutularak, değerlendirileceğini bildirmektedir<sup>(99)</sup>.

Bir işin, işsizin sadece şimdiye kadarki mesleki faaliyetlerine uymadığından dolayı elverişsiz olduğunu söyleyemeyiz. İşin elverişli olup olmadığını belirlerken, işsizin şimdiye kadarki mesleki faaliyetleri yanında, görmüş olduğu eğitim, mesleki bilgileri ve becerileri, onun aile ve başka kişisel ilişkileri, işçi için sözkonusu olan iş piyasasının durumu ve gelişmesi, aynı şekilde bölgeden bölgeye farklılık gösteren, ekonomik, yapısal ve sosyal koşulların hepsi gözönünde tutulmak zorundadır. Tüm bu

---

(98) Convention No: 44, s. 269- 270.

(99) SCHAUB, s. 80.



sebepler yüzünden Alman hukukunda şu durumlarda teklif edilen işlerin elverişsiz (uygunsuz) olduğu bildirilmektedir:

i - İşsiz şahıs için yasal sigorta dallarından başka birisi uygulanabiliyorsa,

ii - İşsize teklif edilen işyeri, şimdiye kadar çalıştığı yerden evine çok daha uzak ise,

iii - Çalışma şartları, şimdiye kadarki çalışma şartlarından daha az elverişli ise,

iv - Çalışma saatlerinin durumu, süresi veya dağılımı eski çalıştığı işlerden daha değişik düzenlenmiş ise, teklif edilen işler elverişsizdir<sup>(100)</sup>.

Önerilen işin işsiz bakımından uygun olup olmadığını belirlemek için, çeşitli kriterler gözönüne alınmaktadır. Her ülke bu kriterlere kendi mevzuatında değişik şekillerde yer vermiştir. Ama genel uygulama alanı bulan kriterleri şöyle sıralayabiliriz:

i) teklif edilen işin, işçinin nitelik ve yeteneklerine uygun olması,

ii) normal koşullar içerisinde ikâmetgahına fazla uzak olmaması,

iii) işsizin çalıştığı son işe göre daha az ücretli olmaması,

iv) diğer haklar bakımından eski işine göre daha az elverişli olmamasıdır.<sup>(101)</sup>

---

(100) SCHAUB, s. 80.

(101) KÜN, s. 136; ZADİL, s. 239.

C) İşsizliğin İş Mücadelesine Doğrudan Doğruya  
Katılma Sonucu Meydana Gelmemiş Olması

Çalışma şartlarının düzenlenmesi için gerektiğinde toplu pazarlık sistemine başvurulduğunda, grev ve lokavt sonucunda, geçici de olsa bir işsizlik durumu ortaya çıkabilir. Bu durumda kurum işsizlik parası vererek iş mücadelesine müdahale edemez, çünkü toplu pazarlık sisteminin uygulanışında ilgili taraflar dışında, bir müdahale kuralı olarak kabul edilemez. Dolayısıyla kurum tarafsız olmak durumundadır<sup>(102)</sup>. Eğer grev veya lokavt ülke içindeki genel bir neden yüzünden ortaya çıkmışsa bu süre içerisinde, bireylerin işsizlik parası talep etme hakkı durmuş olur. Fakat işsizlik belirli bazı işletmelerdeki grevden kaynaklanıyorsa, bu durumda iş mücadelesine katılmayan işletmelerde işsiz kalanlara işsizlik parası verilir<sup>(103)</sup>.

D) Daha Önce Belirli Bir Süre Çalışmış ve Prim Ödemiş  
Olmak

İşsizlik sigortasından yararlanmak isteyen işçinin başvurma tarihinden önce belirli bir süre çalışması ve belirli miktarda prim ödemesi gerekmektedir.

(102) SAVER, s. 56.

(103) HEPER, İş Gücünün Değerlendirilmesi ile İlgili Olarak Alman İş ve İşçi Bulma Kurumu ve İŞSİZLER Sigortası Kurumunun Plasman (İşe Yerleştirme), Mesleğe Yönelme ve İşsizlik Sigortası Hizmetleri, Eskişehir, tarihsiz, s. 68; SCHAUB, Handbuch, s. 82; TURAN, s. 15.

Asgari çalışma süresi ve prim ödeme miktarları çeşitli ülkelerin mevzuatlarında değişiklik göstermektedir<sup>(104)</sup>. Örneğin, işsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için Avusturya'da 12 ay içinde 20 hafta<sup>(105)</sup>, Mısır ve Finlandiya'da son 6 ay (26 hafta)<sup>(106)</sup>, İtalya'da 2 yıl sigortalı olmak ve son iki yıl içinde 52 hafta prim ödemiş olmak<sup>(107)</sup>, İspanya'da 18 ay içinde 6 ay, İsveç'te 12 ay içinde 5 ay, İngiltere'de 26 hafta nakden prim ödemek ve son yıl içinde 50 hafta prim ödemek veya borçlanmak<sup>(108)</sup>, Fransa'da son 12 ay içinde 3 ay süre ile ücretli bir işte çalışmış olmak<sup>(109)</sup>, Japonya'da son 12 ayda 6 ay sigortalı olmak gibi<sup>(110)</sup>, koşullar bulunmaktadır. Federal Almanya'da 3 yıllık süre içinde, sigorta primi ödemekle yükümlü bir işte 360 takvim günü tamamlanma şartı aranmaktadır<sup>(111)</sup>.

#### E) Yetkili Kuruma İşsiz Olduğunu Bildirme ve Talep

İşsiz kalan kimse, işsizlik parası talep etmedikçe kendisine bir ödemede bulunulamaz. Bunun için işsiz bireyin

(104) Issues in Social Security e Report to the Comitee on Ways and Means of the Hause of Representatives by the Committee's Social Security Technical Stoff Wasching-ton 1946, s. 381.

(105) DİKMEN, s. 43; Comperative Analyses, s. 148.

(106) DİKMEN, s. 52- 53; Comperative Analyses, s. 149.

(107) DİKMEN, s. 64; Comperative Analyses

(108) DİKMEN, s. 74, 75, 78; Comperative Analyses, s. 151

(109) DİKMEN, s. 55; Legislation, Fransa 1981, s. 122.

(110) DİKMEN, s. 65.

(111) 31. 12. 1981 tarihine kadar olan uygulamada, son üç yıl içinde zorunlu işsizlik sigortasına tabi bir işte toplam olarak 26 hafta ya da 6 ay çalışmış olanlar işsizlik parasına hak kazanabiliyordu. İlgili Yasa'da 1. 1. 1982 tarihinde yapılan değişiklikle, işsizlik parasına hak kazanabilmek için son 3 yıl içinde toplam olarak en az 52 hafta işsizlik sigortasına tabi bir işte çalışmış olmak gerekmektedir, SCHAUB, Handbuch, s. 80-81; SCHAUB, Arbeitsrecht, s. 57; HELLENTHAL, s. 410.

iki koşulu yerine getirmesi gerekmektedir. Bunlar da: işsiz olan bireyin yetkili kuruma başvurması ve bu parayı alabilmesi için dilekçe vermesidir<sup>(112)</sup>.

Alman hukukunda, işsizliği bildirme ve işsizlik dilekçesi verme, maddi hukuk açısından yerine getirilmesi gerekli olan koşullar olarak kabul edilmektedir<sup>(113)</sup>. İşsiz birey, işsizlik parası talep etme hakkının doğmasından itibaren, bireysel olarak yetkili kuruma başvurmak ve işsizlik parası için dilekçe vermek zorundadır (AFG 105). Federal Çalışma Kurumunun isteği üzerine, dilekçe sahibi görüşmeye gitmek zorundadır (SGB 61/ I ). Genel olarak yetkili olan kurum ikamet edilen yerdeki İş ve İşçi Bulma Kurumu'dur (AFG 129). Dilekçenin verilmesi şekle bağlı değildir. Bu dilekçe formülleri sonra da verilebilir. Talep için deliller gösterilmelidir ( SGB 60/I ). Burada işveren tarafından doldurulmuş çalışma belgesi yararlı olur ( AFG 133 ).

## 2. İşsizlik Parasının Ödenmesi İçin Beklenmesi Gereken Süre, Miktarı ve Devamı

### A) Bekleme Süresi

Mevzuatlarında işsizlik sigortasına yer vermiş olan ülkeler, işçinin işsizlik riski ile karşılaşması durumunda

---

(112) REİSOĞLU, s. 128 ; HEPER, s. 67 ; ZADİL, s. 239.

(113) SCHAUB, Handbuch, s. 81.

onun talebi üzerine gerekli işlemleri yapmaya başlamaktadırlar. Ancak ülkelerin büyük bir bölümü, işsizliğin doğduğu gün ödeme yapmamayı uygun görmektedirler. Her ülke kendi ekonomik gelişmişliğine ve sosyal politikasına uygun olarak bir "bekleme süresi" belirlemektedir. Çünkü başvurunun yetkili kuruma yapılmasından sonra, bu başvurunun incelenmesi zorunludur<sup>(114)</sup>. Bu amaçla işçi ile veya işverenle görüşmeler yapılmakta, deliller toplanmakta, gerekli kayıtlar tutulmakta ve ancak bundan sonra başvurunun samimi olduğuna ve ödemenin yapılması gerektiğine karar verilmektedir. Bu şekilde bir düzenlemenin amacı, sigortalıyı asgari bir riski kendisinin karşılaması gerektiğine inandırmak, yani bir iki gün devam edecek işsiz günler için onu tassarufta bulunmaya teşvik etmektir<sup>(115)</sup>. Bekleme süresinin öngörülmesi idari, ekonomik ve psikolojik bakımdan da yararlı bulunmaktadır. Çünkü olaya idari yönden baktığımızda, bir işyerinin değiştirilmesinden meydana gelebilecek bir iki günlük kısa işsizlik hallerinde, bu kısa işsizlikler her seferinde tazmin edilecek olursa, idare büyük bir yük altına girmiş olacaktır. Aynı tehlike ekonomik bakımdan da söz konusudur. Çünkü kısa süreli işsizlik halinin tazmini, sigortaya büyük bir yük getirecektir. En büyük yarar ise psikolojik bakımdan sağlanabilecektir. Çünkü tek bir işsiz gününün olmasına rağmen, bunun sigorta tarafından tazmin edileceğini bilmek, işçileri istenmeyen bir tembelliğe itecektir. Bu ise alışkanlık yapabilecektir. Oysa sigortanın amacı tazmin yanın-

---

(114) MARUFLU/TÜTÜNCÜ/ORHAN, s. 18.

(115) ZADİL, s. 253.

da , daha da önemlisi istikrarlı bir çalışmayı yani tam istihdamı sağlamak<sup>(116)</sup>.

Bekleme süresinin ne kadar devam edeceği noktasında her ülke kendi yapısına uygun olarak, değişik süreler benimsemiştir. Bu süre genel olarak 1-7 gün arasında değişmektedir. Örneğin bekleme süreleri, Belçika ve Lüksemburg'da 2 gün, Avusturya, Kıbrıs Rum Kesimi, Fransa, Macaristan, İrlanda, Norveç, İngiltere'de 3 gün, Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde 4 gün, Finlandiya, İsrail ve İsveç'de 5 gün, Yunanistan'da 6 gün, Bulgaristan, ABD, Mısır, Doğu Almanya, İtalya, Japonya, Güney Afrika'da 7 gün, Gana'da 30 gün, İzlanda'da 36 gün, Ekvator'da 60 gündür. Buna karşılık Şili, İsviçre<sup>(117)</sup>, Federal Almanya, Danimarka, Portekiz, İspanya ve Yugoslavya'da işsizlik parasının ödenmesine herhangi bir bekleme süresi olmaksızın, işsizliğin birinci gününde başlanmaktadır<sup>(118)</sup>.

#### B) Miktar

Bekleme süresinin geçmesinden sonra veya herhangi bir bir bekleme süresinin dolmasını beklemeden, her ülke değişen miktarlarda işsizlik parası ödemesine başlamaktadır. Bu miktarların belirlenmesinde gözönüne alınan en önemli kriter, işçinin yasal çerçeve içinde almayı hak ettiği istihaklar toplamı ve bakımla yükümlü olduğu kimselerin sayısıdır<sup>(119)</sup>.

(116) ZADİL, s. 253.

(117) Legislation, İsviçre 1982/1, s. 3.

(118) DİKMEN, s. 42-82.

(119) SAVER, s. 68.

Ödenecek miktarın belirlenmesinde esas alınacak ücret miktarı, kuruma yapılan başvurudan önce, belirli devletler içinde elde edilmiş ücretlerin ortalamasıdır. Ayrıca birçok ülkede ödeneğe temel oluşturan ücretler, gruplandırılmak suretiyle, her grup için ayrı işsizlik ödeneği oranları uygulanmaktadır. Ancak işsizlik sigortası sadece işsiz kişinin kişisel durumu ile ilgili olmayıp, ailesini yani bakmakla yükümlü olduğu kimseleri de dikkate alan bir sosyal güvenlik sistemidir. Bu nedenle yine her ülke, işsizin bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sayısına göre değişen oranlarda ödenek ödenmesini öngörmüştür<sup>(120)</sup>. Örneğin, Avusturya'da işsizlik ödeneği 27 ücret grubuna göre ve ters orantılı olarak gelirin yaklaşık olarak % 30 - % 60 kadardır. Bakılan her kişi için yardım yapılır. Azami tavan gelirin % 80'i kadardır. Belçika'da işsizlik ödeneği, birinci yıl normal gelirin % 60'ıdır. Aile reisi olmayanlara ödenen miktar % 40 oranındadır. Kanada'da işsizlik aylığı, sigortalının önceki ortalama gelirinin % 66'sıdır. Baktığı kişiler için veya uzun süren işsizlikler için, gelirin % 75'i ödenir. Danimarka'da işsizlik ödeneği normal gelirin % 90 kadarı olup, ilk günden itibaren haftada 6 gün ödenir. Fransa'da normal gelirin % 40 - % 25'i işsizlik parası olarak ödenir. 50 yaşından küçük olanlara normal gelirin % 35'i ödenir<sup>(121)</sup>. Federal Almanya'da işsizlik parasının miktarı 1984 tarihli " Aile Bütçesini Destekleme Yasası" ile ( Haushaltsbegleitgesetz ), çocuksuz işçiler için net ücretin % 68'inden % 63'e düşürülmüştür. Böylece işsizlik parası en az bir çocuğu olan işsiz için

---

(120) SAVER, s.68.

(121) DİKMEN, s. 43,45,48,51,55.



net ücretin % 68'i , diğerleri için % 63'tür. Sözü edilen bu miktar aynı şekilde " Kısa Çalışma " ( AFG 68/III ) ve " Kötü Hava Parası " (inşaat işçileri) için de geçerlidir<sup>(122)</sup>. Japonya'da gelirin % 60 - % 80'i işsizlik ödeneği olup, bakılanlar için ek yardım yapılmaktadır<sup>(123)</sup>. İsviçre'de işsizlik ödeneği normal gelirin % 70'idir. Bir veya daha fazla sayıda bakılan kişiler olunca normal gelirin % 80'i ödenmektedir<sup>(124)</sup>. İngiltere'de işsizlik parasının miktarı aylık normal gelirin % 85'i kadardır<sup>(125)</sup>. ABD'de değişik eyaletlerdeki uygulamalara göre işsizlik ödeneği, normal gelirin yaklaşık olarak % 50'sidir<sup>(126)</sup>.

#### C) Ödeneklerin Devam Süresi

İşsizlik sigortası uygulamasında önem arzeden konulardan birisi de işsizlik sigortasının ne kadar devam edeceği sorusudur. Çünkü genellikle, fiili işsizlik süresi ile ödeneklerin devam süresinin birbirine eşit olması gerektiği gibi, yanlış bir izlenim yaratılmaktadır. Gerçekte amaç, işsize yapılacak yardımı en verimli biçime getirmektir. Bunun yanında, işsizliği arzulanır bir hale getirmekten de kaçınmak zorunludur. Çünkü bu durumda hem işsizlik sigortası sistemi zor duruma düşecek, hem de işleyişi bozulacaktır.

---

(122) Almanya'da işsizlik sigortası, işsizlik parası ve yardımı yanında, kısa süreli çalışma ve kötü hava parası adı altında da ödemelerde bulunur, SCHAUB, Handbuch, s. 81-82.

(123) DİKMEN, s.65.

(124) Legislation, İsviçre, s. 6.

(125) DİKMEN, s. 78.

(126) DİKMEN, s. 80.



Oysa aslında önemli olan, işsizlik ödeneklerinin, işsize yeni bir iş buluncaya kadar, yani yeni bir gelire kavuşuncaya, geçimini sağlayacak duruma gelinceye kadar devam etmeleridir<sup>(127)</sup>. Bu doğrultuda ülkeler değişik düzenlemeler benimsemişlerdir. Bu düzenlemeleri iki büyük grup altında toplamak mümkündür :

a - İşsizlik Parasının Süresiz Olarak Ödendiği Sistem

Bu sistemin kabul edildiği ülkelerde işsizlik ödeneklerinin ödeneceği süre sınırlandırılmamıştır. Bu durumda işsizlik ödeneklerinin ödenmesine yeni bir iş bulununcaya kadar devam edilmektedir. Ancak bunun için işsiz bireyin yetkili kuruma başvurmuş olması şarttır. Kurum işsize iş bulmak için tüm çabayı gösterecek, fakat tüm çabalara rağmen işsize uygun bir iş bulmak mümkün olmamışsa, yeni iş buluncaya kadar kendisine işsizlik parası ayrılacaktır. Bu arada işsiz emeklilik yaşına geldiğinde, kendisine yaşlılık aylığı bağlanacağından, işsizlik sigortası tarafından yapılan ödemeler durdurulacaktır<sup>(128)</sup>. Örneğin, Belçika'da zorunlu işsizlik sigortası sistemi uygulanmaktadır. Ödeme bir gün bekleme süresinden sonra başlar ve özel durumlar dışında iş buluncaya kadar devam eder<sup>(129)</sup>.

b - İşsizlik Parasının Belirli Süre ile Sınırlı Olarak Ödendiği Sistem

Genel uygulama alanı bulan sistem budur. Bu sistem de

(127) ZADİL, s. 250.

(128) ZADİL, s. 250 - 251.

(129) DİKMEN, s. 45.

kendi içerisinde ikiye ayrılmaktadır. Birincisi, ödeme süresi kesin belli olan, diğeri ise ödeme süresi işsizlik primi ödeme süresine göre artan sistemdir.

Birinci grupta, işsizlik sigortası sisteminin ödeyeceği işsizlik parası süresi bellidir. Danimarka'da birinci günden başlayıp bir yıl süre ile devam eder. Finlandiya'da 5 gün bekleme süresinden sonra bir takvim yılı içinde 200 gün veya üç takvim yılı içinde 450 gün ödenir. İzlanda'da 4 ay süre ile ödeme yapılır. Lüksemburg'da ise 26 haftaya kadar ödeme yapılmaktadır<sup>(130)</sup>.

İkinci grupta ise, belli bir asgari süre öngörülmüştür. Daha uzun süre işsizlik primi ödeyenler, daha uzun süre işsizlik parası almaya hak kazanırlar. Federal Almanya'da işsizlik parası, talep edilen günden itibaren verilir. İşsizlik parası alma süresi, işsizin sınırlı süre içindeki çalışmasına ve talebin doğmasından itibaren işsizin tamamladığı yaşına bağlıdır. Sınırlı denilen süre 360 günlük çalışarak geçirilmesi gereken süredir. 360 takvim günü için 156 gün işsizlik parası ödenir. Bu sınırlı süre 7 yıla kadar uzatılabilir. Bu taktirde, bu sınırlı süre içinde ise, en az toplam 480 gün için 208 gün, 600 takvim günü için 260 gün, 700 gün için 312 gün işsizlik parası ödenir. Şayet sınırlı süre içinde henüz 360 gün çalışılmamış ise, o zaman özel bir ücret derecesi geçerlidir (AFG 106/ II). İşsiz bakımından işsizlik parası talep etme hakkı, sürenin sona ermesiyle, bir işe girmekle veya 65 yaşını doldurulmasıyla son bulur (AFG 100/ II)<sup>(131)</sup>.

(130) DİKMEN, s. 51, 54, 61, 67.

(131) SCHAUB, Handbuch, s. 81.

Avusturya'da işsizlik sigortasının ödeme yapması 3 gün bekleme süresinden sonra başlar ve 12 hafta devam eder. Ödeme, son 2 yıl içindeki sigortalılık süresi 52 hafta ise 20 hafta, son 5 yıl içinde sigortalılık süresi 156 hafta ise 30 hafta devam eder<sup>(132)</sup>.

İsviçre'de 25. 7. 1982 de kabul edilen ve 14. 12. 1982 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan işsizlik sigortasına ilişkin düzenlemeye göre, son 6 ay için 85 günlük, son 12 aylık süre için 170 günlük, 18 aylık süre için 250 günlük işsizlik parası ödenir<sup>(133)</sup>.

Fransa'da temel ödenek işçinin özel bir ödemeye hak kazanmadığı dönemlerde veya garantili bir asgari gelirin bulunmadığı dönemlerde ödenir. Özel ödenek maksimum 12 ay için 60 yaşın altında ve ekonomik sebepler yüzünden işten çıkarılmış işçilere ödenir. Garantili asgari ödenek ise 60 yaşında veya üstünde olan işsiz işçilere ödenir<sup>(134)</sup>.

### 3. İşsizlik Parasının Ödenmeyeceği Durumlar

İşsizlik sigortasına ilişkin 44 No'lu sözleşmenin 8'inci maddesinde tazminat veya ödeneğe hak kazanabilmek için devam süresine ilişkin veya başka yapıdaki koşulların yerine getirilmesi gerektiği belirtilirken 10'uncu maddenin 2'inci fıkrasında da tazminat veya ödeneğin hangi hallerde ödenmeyeceği belirtilmiştir. Buna göre işsiz, yapmakta olduğu işi kendi isteği ile terketmişse veya

---

(132) DİKMEN, s. 44; TOMANDL, s. 191.

(133) Legislation, İsviçre, s. 8.

(134) Legislation, Fransa, s. 110.

doğrudan doğruya kendi kusuru ile ya da neden yokken işi kendi isteği ile terketmiş yahut da hileli bir şekilde tazminat veya ödenek almaya çalışmışsa kendisine bu tazminat veya ödenekler ödenmeyecektir<sup>(135)</sup>. Sözleşmenin 9'uncu maddesinde ise, tazminat veya ödeneğe hak kazanabilmek için ulusal hukuk kurallarınca ya da kamu otoritesini temsil eden çalışma organizasyonlarınca kabul edilmiş kuralların da yerine getirilmesi gerektiği belirtildiğinden<sup>(136)</sup>, her ülke hangi durumların varlığı halinde ödemenin yapılamayacağını kendi politikaları çerçevesinde kendisi belirleyecektir. Alman hukukunda işsizlik sigortası ile ilgili ayrı bir Yasa bulunduğundan, hangi hallerde ödemenin yapılmayacağı da ayrıntılı şekilde belirtilmiştir. Yasada belirtilen durumları şu şekilde sıralayabiliriz:

i) Eğer işsiz başka bir sosyal sigorta kolundan yararlanıyorsa bu süre içinde kendisine işsizlik parası ödenmez. Ama hastalık sigortasının uygulandığı durumlarda, işsiz yine de işsizlik sigortasından yararlanabilmektedir<sup>(137)</sup>.

ii) İşyerindeki grev ve lokavt süresince, yetkili kurum tarafsızlığını korumak zorunda olduğundan, bu süre içerisinde işsizlik parası ödenmez<sup>(138)</sup>.

iii) İşsizin ücret almaya devam ettiği veya buna hakkı olduğu sürece, işsizlik parası almasına olanak yoktur<sup>(139)</sup>.

---

(135) Bak yuk.

(136) Convention No: 44, s. 269.

(137) REİSOĞLU, s. 129; SCHAUB, Handbuch, s. 82.

(138) SCHAUB, Handbuch, s. 82; REİSOĞLU, s. 129; DİKMEN, s. 38.

(139) SCHAUB, Handbuch, s. 83.

iv) Eğer işsiz, iş ilişkisinden dolayı izin parası aldıysa veya almaya hakkı varsa, izin süresi içerisinde çalışmadığı günler için işsizlik parası alma hakkına sahip değildir<sup>(140)</sup>.

v) İşsiz birey, iş ilişkisinin bitiminden dolayı bir tazminat veya buna benzer bir ödeme alıyorsa veya alma hakkı varsa, işsizlik parası alamaz. İş ilişkisi feshi ihbarla sona erdirildiğinde, feshi ihbar süresi sona ermişse veya usulüne uygun olarak yapılmış bir feshi bildirim yoksa, işsizlik parası alma hakkı feshi usulüne uygun olarak yapılmış olsaydı, feshi ihbar süresinin dolduğu ana kadar ertelenmiş sayılır<sup>(141)</sup>.

vi) Alman hukukunda yapılan düzenlemeye göre, a) eğer işsiz önemli bir gerekçe olmaksızın iş ilişkisini sona erdirir, sözleşmeye aykırı bir davranışından dolayı işverenin iş ilişkisini usulüne uygun veya olmayan bir feshi ihbarla feshetmesine sebebiyet vermişse, b) böylece kasten veya ağır ihmali nedeniyle işsiz duruma gelmişse veya hukuki sonuçlarını bile bile yetkili kurum tarafından kendisine önerilen uygun işi kabul etmemişse veya c) kurumun kendisine sağladığı olanaklara rağmen, yeni bir meslek öğrenmeyi ve mesleğini ilerletmeğini reddetmişse, d) ya da bu tür bir çalışmaya katılıp da, sonradan yarıda bırakmışsa, 8 haftalık işsizlik parası ödenmeyen ceza süresi (bloke süresi) işlemeye başlar<sup>(142)</sup>. Bir işsiz, bloke süresinin doğmasından sonra tekrar bu sürenin doğmasına neden olmuş ve yeni

---

(140) SCHAUB, Handbuch, s. 83; HEPER, s. 70.

(141) SCHAUB, Handbuch, s. 83.

(142) SCHAUB, Handbuch, s. 87.

bir bloke süresi başlamışsa, işsizlik parası ödenmez<sup>(143)</sup>.

## § 5. İŞSİZLİK SİGORTASININ İDARİ ORGANİZASYONU VE FİNANSMANI

### I- İdari Organizasyon

Bugün işsizlik sigortasının uygulandığı tüm ülkelerde, sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer alan işsizlik sigortası ile iş ve işçi bulma hizmetlerinin, birbirini tamamlayan iki öge olduğu kabul edilmiş bir gerçektir. Aksi takdirde istenilen hizmetin ve arzulanan sonucun zamanında gerçekleşmesi olanağı bulunmayacaktır<sup>(144)</sup>.

Genellikle devlet tarafından kurulan veya sosyal karakter taşıyan işsizlik sigortasının idari organizasyonu uygulamada değişik biçimler altında bulunmaktadır:

1. İşsizlik sigortası sosyal güvenliğin diğer branşlarında olduğu gibi Devletin konuyla ilgili birimlerince idare edilmektedir. Örneğin, Çalışma Bakanlığı, Sosyal Refah Bakanlığı gibi. Bu sistemi uygulayan ülkelere örnek olarak Federal Almanya'yı, İtalya'yı, Norveç ve Belçika'yı gösterebiliriz<sup>(145)</sup>.

2. Diğer bazı ülkelerde ise idari sorumluluk Devlet, işçi ve işveren kuruluşları tarafından birlikte yönetilen kurumlar tarafından temsil edilmektedir<sup>(146)</sup>.

(143) SCHAUB, Handbuch, s. 89.

(144) Yasa Tasarısı 1979, s. 7.

(145) SAVER, s. 74; DİKMEN, s. 40; Yasa Tasarısı 1979, s. 8; TURAN, s. 18.

(146) SAVER, s. 74; TURAN, s. 18.

3. İsteğe bağlı işsizlik sigortası sistemine sahip ülkelerde ise kurumun idaresi Devlet gözetimi altında sendikalar tarafından yürütülmektedir<sup>(147)</sup>. Bu sistemi uygulayan ülkelere örnek olarak ABD, Danimarka ve İsveç'i gösterebiliriz.

Doğu bloku ülkeleri olan Bulgaristan, Doğu Almanya, Macaristan'da işsizlik sigortası ile ilgili işlemler Sendikalar ya da Belediye Konseyi tarafından yürütülmektedir. Yugoslavya'da ise Cumhuriyet Komitesi ve Bölgesel Komiteler bu görevi yüklenmiştir<sup>(148)</sup>.

Ancak idari organizasyonda böyle bir ayırım bulunmasına rağmen, gözden uzak tutulmaması gereken noktalar da vardır. Herşeyden önce istihdam politikasını yürütmekle yükümlü olan kurumlarla işsizlik sigortası kurumu arasında mutlaka bir ilişki bulunması gerekmektedir. Ayrıca işsizlik sigortası kurumu ile İş ve İşçi Bulma Kurumu arasında işbirliği sağlanması zorunludur. Çünkü kayıt, prim tahsili ve ödeneklerin ödenmesi işlemleri genellikle bu kurum tarafından yapılmaktadır<sup>(149)</sup>.

Alman hukukunda İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun görevleri ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Buna göre işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı yanında, herkes için işe yerleştirme hizmetlerini yerine getirme, işsizliği önleme çalışmalarında bulunma, mesleki gelişmeyi sağlama, özür-lüler için mesleki rehabilitasyon hizmetlerini düzenleme

---

(147) SAVER, s. 74; TURAN, s. 18.

(148) DİKMEN, s. 40.

(149) TURAN, s. 18; SAVER, s. 74.



yeni iş sahaları yaratma kurumun görevleri arasında sayılmıştır<sup>(150)</sup>.

## II - Finansman

İşsizlik sigortasının finansmanı, işsizlik yardımının finansmanından ayrı olarak, işçi veya işveren ya da Devlet tarafından sağlanmaktadır. Bunların tek başına prim ödeyicisi olmaları mümkün olduğu gibi, değişik şekillerde birleşerek işçi ve işveren veya işveren ve Devlet de prim yükümlüsü olabilir<sup>(151)</sup>.

Her devlet yapısına uygun olarak değişik finansman metodlarını uygulama alanına sokmuştur. Ancak ülkelerin hemen hepsinde ortak olan bir husus vardır, o da prim stopajında esas alınacak matrahtır. Matrah, sigortalının hak ettiği ücretle, kendisine o ay içinde ödenmiş olan prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit ödemeler de hesaba alınarak belirlenmektedir. Ödenecek prim miktarları, kurumca belirlenen oranların bu matraha uygulanması sonucu bulunmaktadır<sup>(152)</sup>.

Uygulanan finansman metodlarını genellikle üçe ayırarak inceleyebiliriz:

### 1. Üçlü Finansman Metodu

Bu metod, işsizliğin niteliği gereği, ilgili taraflarca giderilmesi gereken zorunlu bir olay olarak kabul etmek-

(150) ZÖLLNER, W., Arbeitsrecht, 2. Aufl., München 1979, s. 96.

(151) İşsizlik yardımı sisteminde finansmanın tamamı devlet tarafından karşılanmaktadır. Bak yuk. Bl. 2, § 1, II.

(152) SAVER, s. 59; TURAN, s. 16.



tedir. İşçi, işveren ve Devlet işsizlik riskinin sigortalanmasında birer prim ödeyicisi olarak, işsizliğin maliyetini belirli ölçülerde paylaşmaktadırlar<sup>(153)</sup>.

İşsizlik sigortasını diğer sosyal sigorta kollarından ayıran önemli bir ayırım, bu konunun Devleti özel şekilde ilgilendirmesidir. Çünkü işsizliğin meydana getirdiği yıkım sadece işçileri ve işverenleri ilgilendirecek boyutlarda değildir. İşsizliğin oluşturduğu işsiz kitleler, toplum için ekonomik yönden olduğu gibi, siyasi yönden de tehlike yaratmaktadır. Bu nedenle işsizlik her zaman, değişen boyutlarda da olsa, var olacağına göre, Devlet hiç değilse iş bulunamadığı durumlarda, bu kişilerin aç kalmamaları için elinden geleni yapmakla yükümlüdür. Bu bakımdan özellikle işsizlik sigortası konusunda Devletin bu sigortaya katılması kendi yararınaadır. Devletin katılması genellikle üç şekilde görülmektedir: i) Bu başlık altında belirttiğimiz gibi Devlet, işsizlik sigortasına primlere belli bir oran dahilinde katılabilmektedir, ii) ya da giderleri karşılamayı üstlenmektedir, iii) veya işsizlik sigortasından doğacak risklere kefil olmaktadır<sup>(154)</sup>.

Bu metodu uygulayan ülkelere örnek olarak Kıbrıs Türk Cumhuriyetini gösterebiliriz. Burada, sigortalı gelirin % 1'ini, işveren bordro tutarının % 1'ini öder. Devlet toplam % 3 tutarındaki işsizlik sigortası priminin 1/3'ünü yani % 1 katkıda bulunur<sup>(155)</sup>. Japonya'da sigortalı normal olarak gelirin % 0,5'ini öder. Mevsimlik işçiler gelirin % 0,6'sını öder. İşveren bordro tutarının % 0,8'ini öder,

---

(153) SAVER, s. 60.

(154) DENİZ, s. 4.

(155) DİKMEN, s. 49.

mevsimlik işler için bu miktar % 0,9'dur. Devlet ödenen aylıkların % 25'ini karşılar. Mevsimlik işçiler için bu oran % 53'tür. Devlet ayrıca yönetim masraflarını da öder (156). İspanya'da sigortalı on iki iş koluna göre temel gelirin % 0,4'ünü ve ayrıca ücretle temel gelir arasındaki farkın % 0,23'ünü öder. İşveren oniki iş koluna göre bordronun  $\frac{1}{2}$  2,3'ünü ve ayrıca bordro ve temel gelir arasındaki farkın % 1,28'ini öder. Devlet değişen oranlarda katkıda bulunur<sup>(157)</sup>.

## 2. İkili Finansman Metodu

İkili finansman metoduna dayanan işsizlik sigortası sisteminde, işçi ve işveren devamlı ve muntazam prim ödeyici tarafları oluşturmaktadırlar. Devlet devamlı ve belirli yüzdeler içerisinde prim ödeyicisi olmamakla birlikte, gerek ilk işsizlik fonunun kurulmasında ve gerekse zaman zaman ortaya çıkabilecek mali açıkların giderilmesinde nihai bir finansman kaynağı oluşturmaktadır<sup>(158)</sup>. Bu sistemi uygulayan ülkelere örnek olarak Avusturya, Belçika, Şili, Ekvator, Mısır, Fransa, Federal Almanya, Gana, Yunanistan, İsrail, Norveç gösterilebilir<sup>(159)</sup>.

Bu ülkelerin tümünde ödenen primlerin miktarları da birbirinden farklıdır. Örnek Avusturya'da sigortalı gelirin % 1'ini, işveren bordro tutarınının % 1'ini öder. Belçika'da sigortalı gelirin % 1,2'sini öder, işveren bordro tutarınının

---

(156) DİKMEN, s. 65.

(157) DİKMEN, s. 73- 74.

(158) SAVER, s. 61.

(159) DİKMEN, s. 42- 82.

% 1,7'sini karşılar. Fransa'da sigortalı gelirin % 0,44'ünü, işveren bordronun % 1,76'sını öder<sup>(160)</sup>. Federal Almanya'da 1964 yılında prim oranı % 1,3'tür. Bundan sonraki yıllarda arttırılması gerekmiş ve 1972 ocağında % 2'ye, 1976 ocağında % 3'e, 1982 ocağında % 4'e, 1983'te % 4,6'ya yükseltilmiştir. 1. 1. 1985 tarihi itibarıyla % 0,2 oranında azaltılmıştır ve 31. 12. 1989 tarihine kadar bu oranda kalacaktır<sup>(161)</sup>.

Görüldüğü gibi, prim oranları her yıl ülke politikası, yani işsiz sayısının çoğalıp azalmasına göre ayarlanabilir.

### 3. Tekli Finansman Metodu

Bugün sadece Brezilya, İtalya ve ABD'de işveren prim ödemektedir. Primlerin şekli konusunda da bir ayırım göze çarpmaktadır. İşveren ya da sabit bir prim ödemekte ya da ödediği prim yüzdesi, işverenin işsizlik tecrübesinin uzunluğu veya kısalığına göre artıp eksilmektedir<sup>(162)</sup>.

Sabit yüzdeli tekli finansman metodu Brezilya'da uygulanmaktadır. Sigortalı ve devlet birşey ödemez. İşveren bordro tutarının %1'ini öder<sup>(163)</sup>.

İtalya'da da sigortalı birşey ödemez. İşveren bordro tutarının % 1,3'ünü ve ayrıca temel prim olarak % 0,1'ini öder. Sanayi iş kollarında işverenler özel işsizlik sigortası nedeniyle bordronun % 0,3'ünü (50'den az işçi çalıştıranlar % 0,75'ini ve ayrıca ücret destek fonu için bordronun

(160) DİKMEN, s. 43, 44, 55.

(161) HELLENTHAL, s. 413.

(162) SAVER, s. 62; TURAN, s. 16.

(163) DİKMEN, s. 46.

% l'ini ) karşılırlar<sup>(164)</sup>.

ABD'de Alabama, Alaska ve Newjersey eyaletleri dışın-  
da yaygın bir uygulama alanı bulan metod diğer sabit yüz-  
deli finansman metoduna göre önemli ayırımlar göstermekte-  
dir. Yukarıda belirttiğimiz gibi, sabit yüzdeli finansman  
metodunda işveren belirli ve sabit bir oranı ücret bordre-  
suna uygulayarak, kurumca tahakkuk eden prim borcunu hesap-  
lamaktadır. Değişik yüzdeli tekli finansman metodunda ise,  
her işverenin, geçmişteki "işsizlik tecrübelerine" dayanan  
ve değişik prim oranlarının uygulanmasına olanak verecek  
bir şekilde hesaplama yapılmaktadır. Buna göre işe girip  
çıkmlar az olan bir işyerinde daha az oranlı prim miktarı  
ödenektir diyebiliriz<sup>(165)</sup>.

---

(164) DİKMEN, s. 64.

(165) SAVER, s. 63; Ayrıca bu konuda daha fazla bilgi için  
bkz. SAVER, s. 64 - 67.

## Ü ç ü n c ü B ö l ü m

### TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI İLE İLGİLİ

#### ÇALIŞMALAR

#### § 1. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK ALANINDAKİ ÇALIŞMALAR

##### I - Anayasa'da ve Kalkınma Plânlarında Sosyal Güvenliğe Bakış

##### 1. 1982 Anayasa'sı ve Sosyal Güvenlik

1982 Anayasa'sının 60'ıncı maddesinin birinci fıkrasına göre, "herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir". 1982 Anayasa'sı da 1961 tarihli Anayasa gibi, sosyal güvenlik hakkını bir anayasal hak olarak kabul etmiş ve düzenlemiştir. 60'ıncı maddenin devamında "Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilâtı kurar" denilmektedir. Böylece sosyal güvenlik hakkının her Türk vatandaşına için bir hak olduğu belirtildikten başka, bu hakkı sağlamak ödevi de Devlete yüklenmiştir.

Anayasamızın 61'inci maddesinde özel olarak korunması gereken kişiler "harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri", "malül ve gaziler", "sakat", "yaşlılar" ve "korunmaya muhtaç çocuklar" şeklinde sayılmıştır. 1982 Anayasası sosyal sigortalardan sözetmemiş olmasına karşılık "sosyal yardım" ve "sosyal hizmetler"e bu madde ile özel bir yer ayırmış bulunmaktadır<sup>(1)</sup>. Bu maddede korunmaya muhtaç kişiler arasında işsizler yer almamaktadır. Oysa İtalyan Anayasası'nın 38'inci maddesine göre, "çalışma kabiliyeti olma-

(1) TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik, s. 68.

yan ve yaşamak için zorunlu vasıtalarından yoksun bulunan her vatandaşın sosyal yardımdan yararlanma hakkı vardır. İşçilerin, iş kazaları, hastalık, malûliyet, yaşlılık, iradi olmayan işsizlik hallerinde, yaşayışlarına uygun vasıtaların sağlanmasını istemek hakları vardır". Anayasalarda sosyal güvenliğin kapsamına giren tüm risklerin ayrı ayrı yer alması zorunlu değildir. Çünkü her ülke sosyal güvenlikle ilgili yasalarında, Anayasa'da belirtilmese de bu riskleri düzenleyebilir. Örneğin Federal Almanya ve ABD Anayasalarında sosyal güvenlikle ilgili açık bir hüküm bulunmamakla beraber, bu ülkeler vatandaşlarının sosyal güvenliklerini sağlamada çok ileri noktalara gelmişlerdir<sup>(2)</sup>.

Bizim Anayasamız sosyal güvenlikle ilgili hükümlere bünyesinde açık olarak yer vermiş olmakla beraber, Devletin sosyal güvenliği sağlama görevi, Devletin mali gücü ile sınırlanmıştır. Anayasa'nın 65'inci maddesinde şu hüküm yer almaktadır: "Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirtilen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir". Bu madde ile Anayasa Devletin sosyal güvenliği sağlamadaki görevine iki sınır çizmiş bulunmaktadır. Bu sınırlardan ilki, devletin kişilere, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde sosyal güvenliği sağlamasıdır. Bu konuda çizilmiş ikinci sınır, Devlet sosyal güvenliğe mali kaynaklarını ayırırken ekonomik istikrarın da bozulmamasına dikkat etmek zorundadır<sup>(3)</sup>.

(2) TUNCAY, s. 45- 46.

(3) TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik, s. 69.

Ülkemizde işsizlik sigortasının kurulmasına ilişkin çalışmalar incelendiğinde, bu sigorta kolunun kurulmasına gerekçe olarak mali kaynakların yetersizliği gösterildiği görülecektir. Ancak kanımızca burada Anayasanın çizmiş olduğu ikinci sınır gözardı edilmektedir. Çünkü devlet mali kaynakların aktarımını yaparken, biryandan ekonomik istikrarı bozmamaya da dikkat etmelidir. Oysa işsizlik sosyal yönden olduğu kadar ekonomik bakımdan da istikrarı bozan bir risktir. Anayasa'da olmasa da sosyal güvenlikle ilgili yasalarda, ülkemizde işsizlik riskine yer vermenin zamanı geldiği düşüncesindeyiz.

## 2. Kalkınma Plânları ve Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenlik ekonomik ve sosyal gelişmenin vazgeçilmez bir parçasıdır. Bu, tüm Dünya ülkeleri için geçerli olan bir husustur.

Sosyal güvenlik ekonomik gelişme hedeflerine bağlı olarak geliştirilmek istenmiş, dolayısıyla politika ve önlemler bu yönde oluşturulmuştur<sup>(4)</sup>. Kalkınma Plânlarımızda, özellikle 15 yıllık perspektif açısından, sosyal sigorta sistemimizin genişletilmesi ve yaygınlaştırılması amaçlanmış bulunmaktadır<sup>(5)</sup>.

Birinci Beş Yıllık Plânda 15 yıl içerisinde gerçekleştirilecek başlıca hedefler şu şekilde belirlenmiştir:

1. Herkes için ihtiyarlık ve sağlık sigortalarını kapsayan genel bir sosyal güvenlik düzeninin kurulması.

(4) MARUFLU/ TÜTÜNCÜ/ ORHAN, s. 2.

(5) ÇORUH, A., Sosyal Güvenlik ve Ülkemizdeki Uygulama, İşveren, 1976, C. XV, S. 3, s. 29.



2. Bütün sosyal güvenlik çalışmalarının bir elden yürütülmesinin sağlanması. Ancak sigortalıların, özel yararları ve durumları bu düzen içinde gözönünde bulundurulacaktır.

3. Sigorta priminin tamamını ödeyecek olan serbest meslek erbabı esnaf ve sanatkârlar sosyal güvenlik için alınacaktır<sup>(6)</sup>.

İkinci plân döneminde de Birinci Plân Döneminde getirilen genel politikalara ağırlık verilmiş, bunlara ek olarak sosyal hizmet kavramı belirginleştirilmiş ve bu iki sistemin birbirlerini tamamlayıcı bir bütün olduğu ifade edilmek istenmiştir. İkinci Plânın son yılında (1971) yasallaşan Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigorta Örgütü (Bağ-Kur), bu alanda gerçekleşmiş önemli bir önlem olarak görülmektedir<sup>(7)</sup>.

Sanayileşme ile birlikte ücretliler grubunun tüm çalışan nüfus içindeki payının giderek büyümesi gözönüne alınarak sosyal ve ekonomik örgütlenmenin olanakları çerçevesinde etken bir sosyal sigorta sisteminin yaratılması ve kapsamının gittikçe genişleterek 1995 yılında tüm çalışanlara yaygınlaştırılması hedef olarak Üçüncü Beş Yıllık Plânın 283 sayılı önlemi ile kabul edilmiştir. Genişleme hedefinde, tarım kesiminde çalışanlar ve bağımsız çalışanlar için sosyal güvenlik önlemlerinin getirilmesi de yer almaktadır. Üçüncü Beş Yıllık Plânın kabul ettiği ilke ve önlemler arasında sosyal güvenliğin topluma yaygınlaştırılması yanında, bunun temel unsuru olarak herkesin üre-

(6) MARUFLU/ TÛTÛNCÛ/ ORHAN, s. 3.

(7) MARUFLU/ TÛTÛNCÛ/ ORHAN, s. 3-4.



timde gerekli yerini alması koşulu da belirtilmiştir. Bunun için herşeyden önce bireylere gelir sağlayabilecekleri yeni istihdam olanaklarının yaratılması ve ancak bu şekilde çalışma olanağına kavuşan kişilerin sosyal sigorta programları kapsamına alınmasının uygun olacağı vurgulanmıştır<sup>(8)</sup>.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânında, yaşama ve çalışma düzeyine ilişkin hedefler arasında, kıdem tazminatı fonuna ilişkin yasa tasarısının işsizlik sigortası yasasıyla birlikte çıkarılması öngörülmüştür<sup>(9)</sup>.

Beşinci Beş Yıllık Plânda ise, sosyal güvenliğe ilişkin hedefler başlığı altında, sosyal güvenliğin kitlelere yaygınlaştırılmasının esas olduğu ve Plân dönemi sonuna kadar organize sosyal sigorta programları ile kapsanan nüfusun % 50'sini aşacağı belirtilmektedir. Yine bu Plânda sosyal sigorta kuruluşlarına devlet tarafından sübvansiyon yapılmayacağı ve sosyal sigorta kuruluşlarının karşılığı olmaksızın, sosyal yardım niteliğinde ödemeler yapmayacağı vurgulanmaktadır<sup>(10)</sup>.

Öngörülen hedefler bunlar olmasına rağmen, ülkemizde sosyal güvenlik sistemi toplumun tüm katlarına yaygınlaşmadığı gibi, belli grupların yararına geliştiği söylenebilir. Çünkü amaçlanan ilke ve hedefler hiçbir zaman mali açıdan yeterli kaynaklarla desteklenmemiştir<sup>(11)</sup>.

Ülkemiz bakımından sosyal güvenliğin öngördüğü hedef-

---

(8) ÇORUH, s. 29.

(9) DİKMEN, s. 34.

(10) Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, s. 153-154.

(11) MARUFLU/ TÛTÛNCÛ/ ORHAN, s. 8-9.

lere ulaştığını söylemek, ancak çalışan tüm nüfusun, sosyal risklerin hepsine karşı güvenliğinin sağlandığı zaman mümkün olacaktır. Bu nedenle ülkemizde henüz yer almayan işsizlik sigortası ile aile ödeneklerine ilişkin sigorta kolunun kurulmasını beklemek gerekecektir. Ayrıca bugün için kurulu bulunan sigorta kollarından çalışanların bir bölümünün değil de, hepsinin yararlanması sağlanmalıdır<sup>(12)</sup>.

## II- Kalkınma Plânlarında İşsizlik Sorununun Ele Alınması

Türkiye'de sosyal sigortalar sistemi çalışanlar ile çalıştıranların ödedikleri primlerden oluşan yaşlılık (emeklilik), mallütlük, analık, iş kazaları ve meslek hastalıkları, ölüm ve hastalık sigortalarından oluşmaktadır. Sosyal sigorta programı içerisinde bulunmayan sigorta kolları ise, işsizlik sigortası ve aile ödeneklerine ilişkin olanıdır.

Ülkemizde işsizlik sigortasına ilişkin çalışmalar 1959 yılında başlamıştır. İlk çalışmalar UÇÖ uzmanlarından M. Philip Booth'un yaptığı incelemelerin sonunda verdiği rapora dayandırılmıştır. Bu rapordan sonra 1964 yılında bir ön yasa taslağı hazırlanmıştır. Bu taslak 1966 yılında yeniden gözden geçirilmiş, Devlet Plânlama Teşkilâtı başta olmak üzere çeşitli kuruluşların görüşleri de değerlendirilerek yeni bir taslak oluşturulmuştur. Ancak bu taslak da yeterli görülmediğinden çalışmalara yeniden başlanmış ve ABD Çalışma Bakanlığı İşsizlik Sigortası Genel Müdürü M. Forest Miller çalışmalara yardımcı olmak üzere ülkemize davet edilmiştir.

---

(12) DİLİK, Türkiye'de Sigortalar, s. 76.

Yapılan incelemeler yine bir rapor halinde Çalışma Bakanlığına bildirilmiştir. Bu rapor doğrultusunda 1968 yılında işsizlik sigortası ile ilgili olarak yeni bir yasa taslağı hazırlanmış ancak bu taslak üzerinde de 1969 yılında bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu taslak üzerinde de ilgili bakanlık ve kuruluşlar arasında görüş ayrılığı olduğundan 1972 - 1973 yıllarında yeni bir taslak hazırlanmıştır<sup>(13)</sup>.

İş ve İşçi Bulma Kurumu son olarak işsizlik sigortası uygulamasında kullanılmak üzere istatistiki veriler üzerinde Devlet Plânlama Teşkilâtı ile ortak çalışmalar sonucunda "Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulamasına Dönük Model Araştırması (Sektör Seçimi Analizleri)" adı altında 1978 tarihinde bir inceleme yapmıştır. 1979 yılında da yeni bir yasa tasarısı hazırlanmıştır.

Türkiye 1962 yılından itibaren plânlı kalkınma dönemine girmiş bulunuyor. Bugüne kadar çeşitli Beş Yıllık Kalkınma Plânlarında işsizlik sigortasına ilişkin birtakım çalışmalar yapılacağı belirtilmiş olmasına rağmen, kurulması mümkün olmamıştır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında (1962 - 1967) yer alan beş yıllık hedefler arasında Türkiye'de sürekli işçi niteliğini taşıyanlar için işsizlik sigortası kurulacağı belirtilmektedir. Önlemler bölümünde ise, sürekli işçi niteliğinde olanlar için kurulması hedef alınan işsizlik sigortası çalışmalarının en iyi şekilde yürütülmesi için İş ve İşçi Bulma Kurumunun geliştirilmesi ve İşçi Sendika-

---

(13) DİKMEN, s. 31 - 32.

ları ve Sosyal Teşkilâtı ile sıkı bir işbirliği kurulacağı belirtilmiştir<sup>(14)</sup>. Bu plân döneminde her yıl yıllık programlarda da işsizlik sigortasının kurulması için çalışmalara devam edileceği bildirilmiş olmasına rağmen, bu plân döneminde işsizlik sigortasının kurulması mümkün olmamıştır.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı döneminde (1968-1973) de "sosyal sigortaların kapsadığı risk alanlarının genişletilmesi amacıyla işsizlik sigortasının kurulmasına çalışılacaktır" denilmiştir. "Finansman yönünden, sigortaların kapsadığı risklerin genişletilmesi, sigortalanan grupların düşük gelirli ve gelir sahibi olmayanları da içine alacak biçimde artması nedeniyle, işsizlik sigortası tarım işçilerinin sigortalanması, teknik öğretimde okuyan gençliğin sigortalanması gibi durumlarda Devlet, sigorta fonlarının finansmanına üçüncü taraf olarak katılacaktır" denilmektedir<sup>(15)</sup>.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânında (1974-1979) ise "Sosyal Güvenlik" başlığı altında, "işgücü fazlasının ekonomik ve sosyal yapıdaki değişmeye uygun olarak açık işsizliğe dönüşmesinin belireceği Beşinci Plân döneminden itibaren sanayileşme kararının yol açacağı tüm riskleri karşılamak amacıyla işsizlik sigortası sisteminin aşamalı olarak uygulanmasına çalışılacaktır" denmektedir<sup>(16)</sup>.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânının Refah Dağılımı, Sosyal

(14) Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, s. 109, 111, 112.

(15) İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, s. 209-214.

(16) Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı, s. 150.

"Sigorta Programları" bölümünde ise, "sanayi ve hizmetler sektöründe çalışanların iş ve gelir güvenliklerini sağlayan ve bu alanda karşılaşılabilecek risklerin giderilmesi için gerekli olan işsizlik sigortası programı uygulanmalıdır" şeklinde bir ifade bulunmaktadır<sup>(17)</sup>. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı döneminde işsizlik sigortası ile ilgili çalışmaların bir süre daha erteleneceği anlaşılmıştır. 1975 yılındaki yıllık programda "sigorta programları arasında bulunmayan, kademeli bir işsizlik sigortası uygulamasına dönük hazırlık çalışmaları program dönemi içinde tamamlanacaktır" denilmesine rağmen, ne yazık ki çalışmaların tamamlanması mümkün olmamıştır<sup>(18)</sup>.

Beşinci Beş Yıllık Plân döneminde, sosyal güvenliğin kitlelere yaygınlaştırılması esas alınmasına rağmen, işsizlik sigortası ile ilgili herhangi bir çalışma yapılacağına ilişkin ifade bulmak mümkün değildir.

Hemen hemen tüm Beş Yıllık Kalkınma Plânlarında işsizlik sigortasının kurulması için gerekli çalışmalara artık başlanması gerektiği belirtilmesine rağmen, bu sigorta kolunun kurulması mümkün olmamıştır. Daha eski kalkınma plânlarında işsizlik sigortasından daha sık şekilde söz edilmesine rağmen, son Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında özel bir düzenleme yer almamaktadır. Ancak bu planda sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması esas alındığına göre, işsizlik sigortasının kuruluş çalışmalarına da başlanması gerekmektedir.

(17) Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı, s. 797.

(18) 1975 Yılı Programı, Refah Dağılımı, Sosyal Güvenlik Bölümü, Devlet Plânlama Teşkilâtı, s. 312.

## § 2. TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASI SİSTEMİNİN GEREKLİLİĞİ VE UYGULANMA ŞEKLİ

### I- Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulanmasının Getireceği Yararlar ve Doğuracağı Sakıncalar

Özellikle gelir ve ücret düzeyinin düşüklüğü nedeniyle tasarruf olanaklarının az olduğu ülkemizde, işsizlik sigortasına duyulan gereksinme, bu sistemin uygulandığı bazı ülkelere oranla çok daha fazladır. Çünkü ücret düşüklüce kişinin tasarruf yeteneği azalmakta ve kısa süreli işsizlikler dâhi çok tehlikeli olabilmektedir. Bu nedenle doğabilecek bu tehlikelerin giderilmesi zorunluluğu vardır.

Sosyal güvenliği sağlayacak önemli ve etkin önlemlerden birisi, belirli koşullar altında işini kaybetmiş olanlara ve ailelerine, yine belirli süre içinde belirli miktarda gelir sağlayan ve iş bulmada yardımcı olan işsizlik sigortası sistemidir.

İşsizlik sigortası sisteminin Türkiye'de uygulanmasını zorunlu kılan sebeplerden birisi de ülkemizin Avrupa Topluluğu, Avrupa Konseyi ve Uluslararası Çalışma Örgütü gibi kuruluşlarla olan yakın ilişkisidir.

Avrupa Topluluğu ile imzalanan anlaşmalar gereğince Türkiye ile Avrupa Topluluğu arasında öngörülen "serbest işçi dolaşımı'nın en geç 1986 yılı sonuna kadar gerçekleşmesi gerekmektedir. Her ne kadar Türk işçileri bakımından bu dolaşım henüz gerçek anlamıyla sağlanamamışsa da, Avrupa Topluluğu ülkelerinde çalışan işçilerimize uygulanan her

hak ve karar, bizim ülkemizde çalışan diğer Avrupa Topluluğu ülkelerinin işçilerine de uygulanacaktır<sup>(19)</sup>.

Türk işçileri, başta Avrupa Topluluğu olmak üzere birçok yabancı ülkede çalışmaktadırlar. Bu ülkelerde çalışan Türk işçileri, işsizlik sigortası kapsamına girdiklerinden, kendilerinden işsizlik sigortası primi kesilmektedir. Ancak Türk işçileri işsizlik sigortasından sadece bu ülkelerde buldukları sürece yararlanabilmektedirler. Türkiye'ye döndüklerinde, çalıştıkları ülkelerde, biriken sigorta primlerini ülkemizde bu sistemin bulunmaması nedeniyle aktaramamaktadırlar. Bu durum ise hem işçimizin zararına, hem de ülkemiz bakımından döviz kaybına neden olmaktadır<sup>(20)</sup>.

Türkiye, UÇÖ'nün işsizlik sigortasına ilişkin 44 No'lu sözleşmesini onaylamamakla beraber, 102 No'lu "Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşmeyi" onaylamıştır. Bu sözleşmede, sosyal güvenliğin kapsamı içerisinde yer alabilecek sosyal sigorta kolları arasında işsizlik sigortası da yer almaktadır. Sözleşmede sayılan sigorta kollarının kurulması tercihe bağlı olduğundan, ülkemiz bu yönde tercih kullanmamıştır. Ancak bugün bu sigorta kolunun kurulması ihtiyacı kendini dünden daha çok hissettirmektedir<sup>(21)</sup>.

İşsizlik sigortasının kurulması ile işçilerde bir gelecek kaygısı olmayacağı için, kendilerini güvencede

---

(20) Yasa Tasarısı 1979, s. 3-4.

(21) 102 No'lu sözleşme hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. ~~Yak.~~ Bl 2, § 3, IV.



hissedeceklerdir. İşverenler bazı dönemlerde yaptıkları gibi, iş ve dış pazar taleplerine yanıt vermek amacıyla, geçici olarak işe aldıkları işçileri, talep ortadan kalkınca kendilerine fazla bir yük getirmeden işten uzaklaştıramıyacaklarını anlayacaklardır. Bu nedenle işsizlik sigortası kolunun kurulmasına karar verildiğinde, bu uygulama çerçevesinde işverenler gerekli sayıda işçi çalıştırıp, sadece gerçekten zorunluluk bulunması halinde, işçileri işten çıkaracaklardır. İşsizlik sigortasının uygulanmaya başlaması ile işçilerin çalışma şartları ve ücret durumları da uzun dönemde iyileşme yoluna girecektir. Çünkü işverenler mümkün olduğu kadar kaliteli işçilerle çalışmayı tercih edeceklerinden, onlara daha iyi koşullar sağlamak zorunluluğunu da hissedeceklerdir<sup>(22)</sup>.

Diğer önemli bir nokta da, işsizlik sigortasının ülkemizde uygulanmaya konması ve mevzuatımızda yer almasıyla birlikte, Türkiye'ye gelmek isteyen yabancı sermayenin artışıdır. Bugün için Türkiye'de iş yapmak isteyen pek çok şirket, mevcut iş yasalarından tedirgin oldukları için bu isteklerini gerçekleştirememektedirler. İşçilerin randımanı, kalitesi ve işçi alıp çıkarmaktaki esneklik çok önemlidir. Bu yüzden yabancıların ülkelerinde görmeye alışık oldukları işsizlik sigortasının, ülkemizde de bulunması gerekli olacaktır<sup>(23)</sup>.

İşsizlik sigortasının ülkemizde uygulanmasına karşı çıkanlar da vardır. Bir görüşe göre, "sosyal güvenlik sis-

(22) YİĞİT, E., Türkiye İçin Uygulanabilecek Bir İşsizlik Sigortası Modeli, Plânlama Dergisi, Devlet Plânlama Teşkilâtı Yayını, S. 22, s. 72-73.

(23) YİĞİT, s. 73.

temlerinin yaygınlaştırılması ve en fazla sayıda vatandaşın sosyal güvenlik kapsamına alınmasıyla ilgili çalışmaların sürdürüldüğü ve büyük kitlelerin hiçbir resmi sosyal güvenlik sigortasına ve çalışacak ortama sahip olmadıkları halde, iş sahibi olan kişilerin, hastalık ve emeklilik sigortası, sendika ve toplu sözleşme hakkı gibi haklar yanında, bu hakları pekiştirmek üzere, dikey bir hak olarak işsizlik sigortasından da yararlandırılmalarına ilişkin yasa önerilerinin sosyal adalet ve fırsat eşitliği ilkeleri bakımından olumlu olarak yorumlanmasına olanak yoktur" denilmektedir<sup>(24)</sup>.

Bugün ülkemizde çalışan nüfusun tamamının ve ailelerinin sosyal güvenlik kapsamına alınması ve her tür sosyal sigorta programından yararlandırılması çalışmaları devam etmektedir. Ülkemizde Avrupa normlarına uyum programının uygulanmaya konulduğu dönemde, birtakım haklara sahip olanların, bu haklar yanında, dikey bir hak olan işsizlik sigortasından yararlandırılmalarının fazlalık olacağını söylemek kanımızca mümkün değildir.

Öte yandan, giderlerini mümkün olduğu kadar azaltmak ve sistemin kötüye kullanılmasını önlemek amacıyla, işsizlik sigortası ve bu sigorta sisteminde yetkili olan İş ve İşçi Bulma Kurumu öncelikle sigortaya dahil işsizlere iş sağlayacaktır. Ancak bunlar işe yerleştirildikten sonra sigortasız işçilere iş bulma olanakları araştırılacaktır. Bu durumda işsizlik sigortasının kapsamına girenlerin,

---

(24) YAYAN, V., Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Uygulanabilirliği Hakkında Rapor, Ankara 1983, s. 4,

diğer gruplara oranla, işsizlik tehlikesine karşı öncelikle korunan ayrıcalıklı bir sınıf durumuna getirildikleri söylenebilir<sup>(25)</sup>. Ancak ülkemiz bakımından uygulanması düşünülen işsizlik sigortası türü zorunlu işsizlik sigortasıdır. Bunun için yararlanacak bireylerin belirli süre çalışmış ve prim ödemiş olmaları gerekmektedir. Hiç çalışmamış olanlar ise işsizlik riskine karşı işsizlik sigortası yolu ile değil, başka yollarla koruma altına alınmalıdır. Hiçbir zaman işsizlik sigortasının tek başına işsizliği önlemeye yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. Belirli süre çalışmış olanlar için bir güvence teşkil eder. Ancak hiç işi olmayanlara iş bulmak için ise, istihdamı artırıcı yatırımlara önem vermek gerektiği noktası tartışmasıdır.

İşsizlik sigortasına yöneltilen eleştirilerden birisi de, uygulandığı ülkelerde normal olarak tüm çalışanları kapsamasına rağmen, Türkiye'de belli sektörlerde çalışanların kapsama alınmasının düşünülmesidir. Gerçekten Batı ülkelerinde tam istihdam sağlanmış durumdadır. Başka bir deyimle bu ülkelerde istihdam, ekonomideki değişikliklere duyarlıdır, bu nedenle işsizlik sigortası çalışan tüm nüfusu kapsamaktadır. Oysa Türkiye'de yapısal işsizlik sorunu halâ önemini korumaktadır. İşçiler genellikle düşük verimle çalışmaktadırlar. Bu nedenle işsizlik sigortasının kurulması halinde, kuruluş ve kalkınma için harcanacak kaynakların, verimsiz bir şekilde yapılan bir harcama olduğu

---

(25) DİLİK, Türkiye'de Sigortalar, s. 80 - 81.

ileri sürülecektir<sup>(26)</sup>.

Ülkemizde yapısal bir işsizlik sorununun bulunduğu bir gerçektir. İşsizlik sigortası sistemi kurulduğunda, çalışanlara işsiz kalmaları halinde bir işsizlik ödeneği verilecektir. Ancak yapılacak bu ödemelerin ülkemiz bakımından sanıldığı kadar yıkıcı ve yıpratıcı olmayacağını söylemek mümkündür. Belki ilk kuruluş döneminde bazı güçlüklerle karşılaşılacaktır, ama sistem oturduktan sonra tüm aksaklıkların giderilmesi de mümkün olacaktır. Bunun için dikkat edilmesi gereken en önemli noktalar, primlerin düzenli bir şekilde toplanması ve toplanan bu primlerin en verimli şekilde kullanılması olanaklarının araştırılmasıdır. Bundan başka sistem, kötüye kullanıma oldukça açık olduğundan, bunu önleyecek önlemlerin önceden alınıp, belirlenmesi gerekecektir.

Ancak yine de ülkemizde uygulanacak bir işsizlik sigortası sistemi hazırlanırken, bir yandan ekonomik gelişme tercihlerimiz, diğer yandan sosyal tercihler ve sosyal güvenlik politikası dikkatle değerlendirilmelidir. Çünkü işsizliğin tam olarak ortadan kaldırılması bir yandan ekonomik ve sosyal önlemlere, diğer yandan yatırım ve istihdam işbirliğine bağlı bulunmaktadır.

Öyleyse ülkemizde uygulanan işsizlik sigortası sisteminin özellikleri neler olmalıdır sorusu akla gelebilir.

---

(26) MARUFLU/ TÛTÛNCÛ/ ORHAN, s. 12.

## II- Ülkemiz Bakımından Uygulanabilecek Bir İşsizlik Sigortası Modeli

Bu çalışmamızda amacımız, işsizlik sigortası sistemini tüm ayrıntıları ile incelemek değil, bu kurumu genel çizgileri ile tanıtmaktır. Bu nedenle biz de ileride kurulacak bir işsizlik sigortası için, bilinmesi gereken en önemli noktaları bir model altında inceledik. Örneğin, işsizlik sigortasının organizasyon (kuruluş) şekli nasıl olmalıdır, kapsamına neler girmektedir, işsizlik ödeneğinin verilmesi koşulları nelerdir, ödeneğin miktarı ve süresi ne kadardır gibi önemli sorular modelimizin temelini oluşturmaktadır.

### 1. Organizasyon (Kuruluş) Şekli

Kanımızca herşeyden önce ülkemizde uygulanacak olan işsizlik sigortası sisteminin zorunlu olması gerekmektedir. Çünkü şimdilik isteğe bağlı işsizlik sigortası sisteminin uygulanmasını kabul etmek, işsizlik sigortasının güttüğü amacın gerçekleştirilmemesi tehlikesini doğurur. İşsizlik sigortasını isteğe bağlı olarak uygulayan ülkeler daha çok İskandinav ülkeleridir. Bu ülkelerin kültür seviyeleri çok yüksek olduğu için, isteğe bağlı işsizlik sigortası sistemi, zorunlu sisteme yakın bir uygulama alanı bulmaktadır. Bundan sonra, işsizlik sigortasını uygulamakla görevli kurum hangisi olmalıdır, sorusu akla gelmektedir. Bu kurum Sosyal Sigortalar olabileceği gibi, İş ve İşçi Bulma Kurumu

da olabilir, ya da bunların dışında bir başka kurum olması da mümkündür.

1964 tarihli ilk yasa tasarısında işsizlik sigortasına yönetmek görevi 2'inci maddede İş ve İşçi Bulma Kurumuna verilmiştir<sup>(27)</sup>. 1979 tarihli yasa tasarısının 3'üncü maddesinde de görevli, yetkili ve sorumlu kuruluş olarak İş ve İşçi Bulma Kurumu gösterilmiştir<sup>(28)</sup>.

İş ve İşçi Bulma Kurumunun yetkili olması gerektiğini savunanlar olduğu gibi<sup>(29)</sup>, İş ve İşçi Bulma Kurumunun, Sosyal Sigortalarla birlikte yetkili olmasını tercih edenler<sup>(30)</sup> de vardır.

Hernekaşar bugün diğer sigorta kolları bakımından yetkili kuruluş Sosyal Sigortalar ise de, işsizlik sigortasının diğer kollardan önemli ayrımları bulunmaktadır.

"İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun"un 1'inci maddesine göre, "iş ve işçi bulma faaliyetlerini ve bunlarla ilgili diğer ödevleri yerine getirmek üzere İş ve İşçi Bulma Kurumu vücuda getirilmiştir".

İşçiye en yakın kuruluş İş ve İşçi Bulma Kurumudur. Kaldı ki işsizlik sigortası uygulamasında kurumun görevi sadece ödenek ödemekten ibaret değildir. İşçiyi uygun bir işe yerleştirme, bunun için gerekirse mesleki olarak yetiştirmesini sağlamak üzere kurslar düzenlemek de İş ve İşçi Bulma Kurumunun görevleri arasında yer alacaktır. İşsizlik

---

(27) Yasa Tasarısı, 1965, s. 3.

(28) Yasa Tasarısı 1979, s. 4.

(29) ZADİL, s. 259; KÜN, s. 139.

(30) TURAN, s. 27.

sigortasını uygulayan ülkelerden Federal Almanya, İngiltere ve ABD'de yapılan incelemelerde bu görevi en iyi şekilde iş ve işçi Bulma Kurumunun yerine getirebileceğini göstermiştir<sup>(31)</sup>. Ancak İş ve İşçi Bulma Kurumunun kendisinden beklenen görevi yerine getirebilmesi için yeniden düzenlemeye tabi tutulması gerekecektir. Çünkü bu hali ile kurumun işsizlik sigortası sisteminde görev almaya hazır olduğunu söylemek mümkün değildir.

## 2. Kapsam

Ülkemizde Batı ülkelerinde görülen teknolojik işsizlik yerine daha çok mevsimlik ve gizli işsizlik bulunmaktadır. Ancak türü ne olursa olsun, sigortadan yararlanılması işsizlerin hakkı olmalıdır. Çünkü sadece belli sektörlerde çalışan işçilerin değil, mevsimlik işçilerin, hatta bütün aktif nüfusun işsizlik riskine karşı güvence altına alınması yüzyılımızın insan görüntüsüne yanıt vermek bakımından büyük önem taşımaktadır<sup>(32)</sup>. Ancak bu tür bir uygulamanın ülkemizde ilk kez kurulacak olan işsizlik sigortası sistemi için bazı tehlikeler yaratabileceğini de gözardı etmemek gerekir. Çünkü işsizlik sigortası tekniği ve özellikleri itibarıyla diğer sigorta dallarından ayrılmaktadır. Bu itibarla bu sigorta kolunun uygulanmasına geçildiğinde, hangi sektörde uygulama yapılacağına titiz bir çalışma

---

(31) ZADİL, s. 259.

(32) TURAN, s. 26.



sonucu belirlenmesinde yarar vardır<sup>(33)</sup>. İssizlik sigortasının hangi sektörlerde uygulanacağı belirlenirken, bu sektörlerdeki işsizlik olasılıkları hesaplanmalı, staj olanaklarının bulunup bulunmadığına dikkat edilmelidir. Bunun yanında işe ilişkin eğitim olanakları yaratılmalı ve bu çalışmalara hız verilmelidir. Tüm bu çalışmaların yapılabilmesi için, gerek kalkınma plânlarında gerekse yıllık programlarda ve konu ile ilgili çevrelerde, genellikle kapsam konusunda aşamalı bir başlangıç yapılması gerektiği konusunda görüş birliği bulunmaktadır.

1964 yılında hazırlanan taslağın 8'inci maddesinde, uygulama alanı olarak endüstri kesimi kabul edilmektedir. Tarım kesimi kapsam dışı bırakılmıştır. 9'uncu maddesinde ise, "Türkiye'de oturan, beden ve zihin sağlığı ile kişisel özellikleri uygun bir işe yerleştirilmesine elverişli bulunan, 60 yaşını doldurmamış, kontrol ve murakabesi mümkün, sürekli ve ücretli ve işsizlik sigortası kapsamına alınmış bir işte çalışan kimse, sigortalı olmaya yetenekli sayılır" denmektedir. 10'uncu maddede ise "ücretli bir işte çalışmakla beraber kendi nam ve hesabına bir işyeri işleten, daha önce tarımcılık yapan, irad ve akara sahip bulunan, çırak olan, kendi aile ferdlerinden biri tarafından çalıştırılan kimseler gibi, durumları özellik gösteren kimselerin" sigortalı olup olmayacağının yönetmelikle belirleneceği düzenlenmiştir<sup>(34)</sup>.

(33) Türkiye'de bu konuda Devlet Plânlama Teşkilâtı tarafından "Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulamasına Dönük Model Araştırması" adı altında bir çalışma yapılmış ve uygulamanın başlayabileceği en uygun sektörler olarak sırasıyla petrol ve kömür ürünleri sanayi sektörü, kimya sanayii, makina sanayii, elektrik makineleri sanayii, madeni eşya, taşıt araçları ve gıda sanayii sektörü belirlenmiştir.

(34) Yasa Tasarısı 1965, s. 1.

Bu husus tamamen işsizlik sigortasının kapsamı ile ilgili olup, düzenlemenin yönetmelikle yapılması gerektiği düşüncesi kanımızca hatalıdır. Kapsamın bizzat yasa tarafından, hem de ayrıntılı biçimde belirtilmesinde yarar vardır. Nitekim 1979 tarihli yasa tasarısında bu yol takip edilmiştir. Bu Tasarı'nın 4'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında şöyle denilmektedir: "Bu yasa yapılan bir hizmet sözleşmesine dayalı olarak, ücret karşılığı çalışanlardan 5'inci madde dışındaki tüm işçiler ile, yapılan anlaşmalar ve hizmet sözleşmeleri uyarınca karşılıklılık esasları çerçevesinde yurt dışında çalışan Türk işçilerini ve Türkiye'de çalışan yabancı uyruklu işçileri kapsar". Beşinci maddede kapsam dışı bırakılanlar şöyle sıralanmıştır:

- a) Tarım ve orman işlerinde çalışanlar (ancak yapılacak bir hizmet sözleşmesine dayalı olarak sürekli çalışanlar hariç).
- b) Herhangi bir işverene bağlı olmaksızın kendi nam ve hesabına çalışanlar.
- c) İşverenin yanında ücretsiz olarak çalışan eş ve çocukları.
- d) Aynı konutta birlikte yaşayan ve üçüncü dereceye kadar (üçüncü derece dahil) olan hısımlar arasında ve aralarına dışarıdan başka kimse katılmayarak bu konut içinde yapılan işlerde çalışanlar.
- e) Ev işlerinde (hizmetlerinde) çalışanlar.
- f) Silâh altında bulunanlar.
- g) SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı ve benzeri kuruluşlardan emekli olanlar.

h) Yaşlılık, analık, yoksulluk, hastalık, meslek hastalığı, iş kazası ve benzeri sosyal yardımlardan faydalananlar.

ı) Yabancı bir ülkede kurulu herhangi bir kuruluşca ve o kuruluşun ad ve hesabına Türkiye'ye bir iş için gönderilen ve yabancı ülkede işsizlik sigortasından yararlandığı bildirilen yabancı kimseler.

j) Devlet Meslek ve Sanat Okullarıyla, yetkili devlet kuruluşlarının izni ile kurulan Meslek ve Sanat Okullarında uygulama niteliğindeki yapım ve üretim işlerinde çalışan öğrenciler.

k) Ceza ve ıslah evlerinesait işyerlerinde çalıştırılan hükümlüler.

l) Sağlık kuruluşlarında işe alıştırılmakta olan hasta ya da engelliler.

m) Yabancı uyruklular (ancak yapılan anlaşmalar ve iş sözleşmeleri gereğince karşılıklılık esasları çerçevesinde çalışan yabancılar hariç)<sup>(35)</sup>.

Görüldüğü gibi bu sıralama oldukça ayrıntılı bir düzenlemeyi ifade etmektedir. Sosyal Sigortalar Kanununun 3'üncü maddesinde kimlerin sigortalı sayılacağı belirtilmiştir. Yukarıda yapılan sıralama buna benzer bir sıralamadır.

İşsizlik sigortasının kapsamını belirlerken, özellikle ilk yıllarda uygulama güçlükleri ile karşılaşılacak sektörlerin seçilmesine dikkat edilmelidir. Bu nedenle uygulamanın ilk yıllarında, işçi ve işveren statülerinin

---

(35) Yasa Tasarısı 1979, s. 4- 5.

belirli koşullara bağlandığı ve bu sıfatları birbirinden kolayca ayırt etmenin mümkün olduğu işlerin kapsama alınması gereklidir. Bu nedenle işçinin işverene hizmet sözleşmesi ile bağlı olarak çalıştığı, işçi ücretlerinin belirli esaslara göre belirlendiği ve modern teknolojinin uygulandığı sektörler kapsama alınmalıdır<sup>(36)</sup>.

Kanımızca, ülkemizde tarım kesiminde çalışan işçilerin sayısı dikkate alındığında, bunların işsizlik riski ile karşılaşma olasılığının da oldukça yüksek olduğu belirlenebilir. Bu nedenle tarım kesiminde çalışanlar için ayrı bir işsizlik sigortası kurulması gerektiği düşüncesindeyiz. Bu amaçla bu konuda ayrı araştırma yapılarak, değişik bir düzenleme getirilmelidir. Ya da tarım kesiminde çalışan işçileri kapsayan bir işsizlik sigortasının kurulması, ilk uygulamalardan sonra doğacak aksaklıkların giderilmesine kadar ertelenmelidir. Çünkü bu alanda çıkabilecek aksaklıklar belirlenip, bunlar giderildikten sonra, tarım kesiminde çalışanlar için yeni bir işsizlik sigortası sistemi kurulması daha kolay olacaktır.

### 3. Teknik Koşullar

#### A) İşsizlik Sigortası Sisteminde İşsizler

UÇÖ'nün 44 sayılı sözleşmesine göre, işsiz olarak nitelendirilebilmek için, işçinin: i) arzusu dışında işsiz olması, ii) çalışmaya yetenekli bulunması, iii) çalışma arzusunda olması gerekir. Bunun yanında işsizlerin İş ve İşçi

---

(36) KÜN, s. 139 - 140.

Bulma Kurumuna kendini kaydettirmiş olması zorunludur.

Ancak bu Kurumun çabalarına rağmen kendisine iş bulunamamış ise ödenekten yararlanabilecek, bu sigorta anlamında işsiz kabul edilebilecektir. Her ülke bu sözleşme uyarınca kimin ve ne koşullar altında işsiz sayılacağını belirleme hakkına sahiptir<sup>(37)</sup>.

1964 tarihli yasa tasarısında kimin işsiz sayılacağı belirtilmemiş, 9'uncu maddede kimin sigortalı olmaya yetenekli sayılacağı belirtilmiştir. 1979 tarihli Yasa tasarısının 1'inci maddesinde ise "sigortalı işsiz" şu şekilde tanımlanmıştır: "Bir hizmet sözleşmesine dayalı olarak, bu yasanın kapsamına giren bir iş ya da işyerinde ücret karşılığı çalışırken, çalışma istem, sağlık ve yeteğinde olmasına karşın, tamamen isteği dışında ve herhangi kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden ve Kurumun ilgili birimine başvurarak geçerli ücret üzerinden beceri ve yeteneklerine uygun bir iş önerildiğinde kurumca kabul edilebilir nedenler ileri sürülerek işi iki defa reddetme hakkı saklı kalmak koşuluyla çalışmaya hazır olduğunu bildiren kimseye sigortalı işsiz " denir.

Görüldüğü gibi, işsiz kabul edilebilmek için herşeyden önce sigorta kapsamına giren bir işte veya işyerinde çalışırken, işçinin herhangi bir kusuru olmaksızın işini kaybetmiş olması gerekir. Buna rağmen işçi halen çalışma istek ve yeteneğinde de bulunmalıdır. İlgili kuruma başvurarak kendisine önerilen işi kabul etmesi de zorunludur. Tasarıda kabul edilebilir nedenlerin varlığı halinde, işsiz

---

(37) Convention No: 44, s. 267 - 268.

bireyin kendisine teklif edilen işi iki kez reddedebileceği belirtilmektedir. Ancak kabul edilebilir nedenlerin neler olduğu belirtilmediği gibi, bunları iki kezle sınırlandırmanın gerekçesini anlamak da mümkün değildir. Kaldı ki, işçi bakımından işi reddetmesini haklı kılan geçerli bir neden varsa, işçiyi işi kabul etmeye zorlamak olanağı da olmaz.

#### B. İşsizlik Ödenğine Hak Kazanabilmek İçin Yerine Getirilmesi Gereken Koşullar

İşsizlik sigortasının Türkiye'de kurulabilmesi ve bu riskin tahmini maliyetini gözler önüne serilebilmek için, bazı istatistikî verilerin elde bulunması zorunluluğu vardır. Örneğin, toplam ülke nüfusu içinde işgücüne dahil olanların, yani 15 ve daha yukarı yaştakilerin sayısı, toplam sigortalı işçi sayısı ve bunlar arasında işsizlerin sayısının bilinmesi gerekmektedir. Ancak ne yazık ki ülkemizde bu sağlıklı istatistikî verileri elde etme olanağı yoktur. İstatistikî veri bulmak mümkün olsa bile, bu istatistikleri yapan kuruluşların rakamları her zaman için birbirinden farklıdır. Bu nedenle çalışmamızda kesin rakamlar vermemiz mümkün olmayacaktır.

#### a- Çalışılması Gereken Süre

Ülkemizde sistem ilk kez uygulanacağı için, kanımızca, sistemin finansmanı ve işçilerin yararı bakımından, çalışması ve prim ödemesi gereken sürenin uzun olması zorunluluğu vardır. Bu nedenle Federal Almanya'daki sisteme benzer

bir uygulama ülkemizde de gerçekleştirilebilir. Buna göre, 3 yıllık süre içinde en az 1 yıl süre ile çalışılmış ve prim ödenmiş olması koşulunu aramak uygun olur kanısındayız. Yine Almanya'da olduğu gibi çalışma süresi ve ödenen prim ne kadar artarsa, işçinin ödeneğe hak kazandığı süre de orantılı olarak artmalıdır. İşçinin 3 yıl içinde toplam en az 1 yıl prim ödedikten sonra, işsizlik sigortasından bir kez yararlandığını düşünelim ve hemen ardından kısa bir süre çalıştıktan sonra tekrar işsiz kaldığını kabul edelim. Bu durumda nasıl olsa bir kez bir yıllık süreyi doldürdüm diyerek işçinin sistemi kötüye kullanması olasılığını ortadan kaldırmak için, işçinin bir kez işsizlik sigortasından yararlandıktan sonra tekrar doldurulması gereken bir 6 aylık süreyi öngörmek ve bu süre içinde de prim ödenmiş olması koşulunu aramak herhalde yerinde olacaktır.

Bundan sonra ödenecek primlerin kimden tahsil edileceği sorusu akla gelmektedir. 1964 tarihli yasa tasarısının 12'inci maddesinde diğer sosyal sigorta finansman usullerinde olduğu gibi, primlerin işçi ve işverenden tahsil edilmesi öngörülmüştür. Devlet de belli oranda yardımda bulunabilecektir. Bu tasarıda prim miktarının tüzükle belirleneceği ifade edildiğinden herhangi bir oran belirlenmemiştir<sup>(38)</sup>.

1979 Yasa Tasarısının 1'inci maddesinin g fıkrasında ise, "işsizlik sigortasının gerektirdiği her türlü ödeme ve giderleri karşılamak amacıyla bu yasada belirtilen esas ve koşullara göre işçi ve Devlet tarafından Kuruma yapı-

(38) Yasa Tasarısı 1965, s. 2.



lan parasal ödentiye işsizlik sigortası primi" denir<sup>(39)</sup>. Anlaşıldığı üzere prim ödeme borcu işçi ve Öevlete yüklenmiştir. Bu şekilde bir uygulama henüz Dünya'nın hiçbir ülkesinde bulunmamaktadır. İşçinin zorlu ekonomik koşullarla savaşmak zorunda olduğu bir dönemde onu Devlet yanında prim borcu altına sokmak kanımızca doğru olmaz. Daha doğrusu işvereni bu borçtan muaf tutmak adaletsizlik olur. Çünkü işçinin yaptığı işten doğrudan doğruya yarar sağlayan işverendir, işçi ise sadece emeğinin karşılığını almaktadır. Bu nedenle işçinin ve işverenin birlikte eşit oranda prim ödemelerinin daha doğru olacağı kanısındayız. Hatta Devlet sistemin kurulduğu ilk yıllarda katkıda bulunabileceği gibi, gerektiğinde her zaman yardıma hazır bulunmalıdır.

Prim oranlarının ne olması gerektiği sorununa gelince ise; 1979 Yasa Tasarısının 16'ncı maddesinde % 3'ünün sigortalı, % 3'ünün ise devlet tarafından karşılanarak toplam % 6 oranında olması gerektiği ileri sürülmektedir<sup>(40)</sup>. Prim oranlarının belirlenmesinde ülkemiz gerçeklerini gözönünde tutmak zorundayız. Bu nedenle iyi bir istatistiki değerlendirmeye ihtiyaç vardır. Ancak şunu söyleyebiliriz, bugünkü koşullar altında % 6'lık oran yüksek bir orandır.

Prime esas alınacak ücretin, sigortalının o ay içinde hak ettiği ücretin ve o ay içinde kendisine ödenen prim, ikramiye, fazla çalışma ve bu nitelikte her çeşit yan ödeme

---

(39) Yasa Tasarısı 1979, s. 3.

(40) Yasa Tasarısı 1979, s. 10.

ve kazançları kapsaması gerekmektedir. Kesinti brüt toplam üzerinden yapılmalıdır. Kanımızca, kesintiyi işveren, sigortalının bir ay içinde prime esas tutulan brüt toplam kazancının, belirlenen oran üzerinden hesaplanması ile yapmalıdır. İşveren ayrıca kendi ödemesi gereken kısmı da kestikten sonra, tüm primleri kuruma yatırmalıdır.

Daha önemli olan husus, bu primlerin nasıl değerlendirileceğidir. Özellikle ilk yıllarda, henüz herhangi bir ödemenin yapılmadığı dönemde bu husus daha da büyük bir önem taşımaktadır. Bu nedenle gerekli idari harcamalar için yapılacak giderler ayrıldıktan sonra, işsizlik sigortası fonunun en iyi şekilde değerlendirilebileceği alanlar araştırılmalıdır. Bu toplanan gelirler kâr getirilecek yatırımlara yöneltilebilir ya da bankalarda mevduat hesabı açılarak faizden yararlanılabilir veya döviz hesabına da çavrilebilir.

#### b- Bekleme ve Ödeneğin Devam Süresi

Bugün sistemin uygulandığı pek çok ülkede bir bekleme süresinin öngörülmüş olduğu görüldü<sup>(41)</sup>. Bu tür bir sürenin niçin öngörülmüş olduğu da yine aynı yerde incelenmiştir. Ülkemiz bakımından ise, sistemin kötüye kullanılmaya elverişli olduğu gözönünde tutularak, gerekli araştırmanın yapılması ve en doğru bilgilerin elde edilmesi için 7 günlük bir bekleme süresi öngörülmesinin uygun olacağı kanısındayız. Bu süre içerisinde tüm bilgiler değerlendirilerek, sigortalının gerçekten işsizlik parasını almaya hakkı

---

(41) Bak yuk. B1 2, § 4, III.

olup olmadığı belirlenecektir.

Sigortalının işsizlik parasına hak kazanabilmek için Almanya'daki sisteme benzer bir uygulamanın ülkemizde de yapılabileceğini belirtmiştik. Buna göre 3 yıl içinde 1 yıl çalışarak prim ödemiş olan işçi işsizlik sigortasından ödenek almaya hak kazanır. Daha çok çalışmış ve daha çok prim ödemiş olan işçinin işsizlik sigortasından yararlanma süresi de daha uzun olmalıdır. Buna göre kanımızca, üç yıl içinde 1 yıl çalışmış olan işçi 90 gün işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanabilmelidir. 2 yıl çalışmış ve prim ödemiş olan 180 gün, 3 yıl çalışmış ve prim ödemiş olan 270 gün işsizlik ödeneği alabilmelidir. Şu kadar ki durum ve koşullara göre bu süreler gerektiğinde değiştirilebilmelidir.

İşsizlik sigortasından yararlanma sigortalının yaşlılık aylığı almaya hak kazandığı döneme kadar devam etmelidir. Ülkemiz bakımından bu süre, kadınlar için 50, erkekler için 55 yaşını dolduruncaya kadar devam eder ( SSS m. 60/ A )<sup>(42)</sup>.

---

(42) 24. 12. 1985 tarihinde 3246 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle, kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumları ile bu Kanunun geçici 20'inci maddesine göre kurulan sandıklara ilk defa 1 ocak 1990 tarihinden itibaren prim veya keserek ödemek suretiyle ilgilendirilecek sigortalılara;

a) Kadın ise 55, erkek ise 60 yaşını doldurmuş bulunmak ve en az 5000 gün veya,

b) Kadın ise 55, erkek ise 60 yaşını doldurmuş bulunmak, 15 yıldan beri sigortalı olmak ve en az 3600 gün,

Malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödemiş bulunmak şartıyla istekleri üzerine yaşlılık aylığı bağlanır. (SSK ek m. 28).

### c - Sağlanacak Yardımlar

Kurum işsiz kalan kişiye belli oranda ödeme yapmasından sonra, sistemin güttüğü amacı gerçekleştirdiğini söylemek mümkün değildir. Çünkü daha önce de belirttiğimiz gibi işsizlik sigortasının amacı sadece, işsizlik riskinin doğurduğu maddi zararları gidermek değildir. İş ve İşçi Bulma Kurumu yeniden organize edilerek, ödenek ödemek yanında, işçilere yeni iş bulmalı, onları yeni bir işe alıştırmak için işe yöneltme kursları düzenlemelidir. Bunun yanında mesleki yönden gelişmelerini sağlamak amacıyla gerekli yardımlarda bulunmak ve işe dönük eğitimi gerçekleştirmek hizmetleri de görevleri arasında yer almaktadır.

Kuşkusuz sağlanan en önemli yardım işsizlik parası olacağı için, ödenecek ödenegin miktarı ne olacaktır sorusu akla gelecektir. Her ülkede olduğu gibi bizde de, bu miktarın belirlenmesinde ülkenin sosyo-ekonomik yapısının gözönünde tutulmasına ihtiyaç vardır. Ülkemizde sistem ilk kez uygulama alanına sokulacağı için oran düşük tutulmalı, örneğin % 50 olmalıdır. Ancak sigortalının bakmakla yükümlü olduğu kimseler var ise bu oranın % 75 olması daha uygun olacaktır<sup>(43)</sup>.

Çalışmamızın "Türkiye'de Uygulanabilecek Bir Model" bölümünde verilen oranlar, miktarlar herhangi doğru bir

---

(43) Değişik ülkelerdeki miktarlar için bkz. Bl. 2, § 4, III.

istatistiki veri olmadığından, tamamen tahmine dayanmaktadır. Esasen bir yasa tasarısı hazırlanırken en doğru oranları belirleyebilmek amacıyla uzun bir araştırma yapılmasına ihtiyaç vardır. Kaldı ki bu oranlar her zaman ülkenin değişen sosyo-ekonomik koşullarına göre değiştirilebilmelidir.

d- İşsizlik Sigortası Ödenğine Hak Kazandırmayan Durumlar

Yukarıda II'inci bölümde her ülkenin hangi hallerde işsizlik parasının ödenmeyeceğine kendisinin belirleyebileceğini vurgulamıştık.<sup>(44)</sup>

Ülkemizde de şu durumların varlığı halinde, işsizlik parasının ödenmesine gerek olmadığı kanısındayız:

- aa) Sigortalı kendi hatalı ve kusurlu hareketi sonucu işsiz kalmış ya da kendi isteği ile işi bırakmışsa
- bb) İşsizlik sigortalının çalıştığı işyerinde çıkan toplu bir iş uyuşmazlığı sonunda ortaya çıkmışsa
- cc) Sigortalı işçi işsizlikten doğan kazanç kaybı dolayısıyla, hizmet sözleşmesine dayanarak başka bir isim altında işverenden tazminat alıyorsa
- dd) İşsiz sigortalı bilgi verme zorunluluğuna uymayarak, bilgi vermekten kaçınıyorsa ya da eksik veya gerçeğe aykırı bilgi vermişse
- ee) Daha önce haksız şekilde işsizlik parası almışsa
- ff) İşsizlik sigortası sisteminde uygulaması öngörülen kurallara uymayan ve uymamakta direniyorsa

(44) Bak yuk.,Bl.2, § 4, III.

gg) Kendisine uygun bir iş bulunmasına yardımcı olmayan veya kendisine uygun bir iş bulunduğu halde haklı bir sebep olmaksızın bu işi kabul etmeyen

hh) İhtiyarlık (yaşlılık) ya da malûliyet aylığı alan sigortalıya işsizlik ödeneği verilmez.

## S O N U Ç

Toplumda en değerli üretim unsuru olan emeğin yitirilişi, üretimin düşmesi yanında, ekonomik ve sosyal gelişmeye de engel olmaktadır. Bu durum ise hem kişisel hem de toplumsal açıdan memnuniyetsizliklere yol açacağından toplum barışını tehdit edecektir.

İşsizlik her toplum için çeşitli dönemlerde etki doğuran sosyal bir olaydır. Bu nedenle toplumlar sürekli olarak işsizlikle mücadele etmek zorunda kalmışlardır. Bunun sonucunda da işsizlikle mücadelede iki temel yolun bulunduğu ortaya çıkmıştır. Birincisi, işsizliğin oluşmasına meydan vermeme çabalarıdır. Ancak işsizlikle mücadele için bu çabalar tek başına yeterli olmamaktadırlar. Diğer mücadele yolu ise, işsizlerin uğradıkları kazanç kaybı karşısında kendilerine bir gelir güvencesi sağlanmasıdır. Sosyal gelişmenin gerçek anlamına kavuşabilmesi için, toplumun her kesiminde yer alan bireylerin bu gelişmeden yararlanabilmesi gerekmektedir. Yani sosyal refah, tabana kadar indirilerek, çalışanlara çalıştıkları süre içerisinde güvenli bir iş yanında, gelir güvenliği de sağlanmalıdır. Aldıkları ücretten başka bir geliri olmayan, emeği ile çalışanlar için bir risk teşkil eden işsizliği gidermenin yollarından birisi de işsizlik sigortasıdır.

İşsizlik sigortası, işsizlik riskine karşı toplumlara çalışma güvenliği sağlayan, gelir kaybını önleyen sosyal güvenlik haklarından birisidir. Bugün işsizlik sigortası sistemi, işsizlik yardımı ile birlikte işsizlik riskinin



doğurduğu zararları ortadan kaldırmak üzere, kırka yakın ülkede uygulanmaktadır.

Her ülke kendi ihtiyaçları ve politikaları doğrultusunda, sigortanın kapsamını belirlemede değişik yol izlemiştir. Bugün genellikle uygulama alanı bulan sistem, sigortanın zorunlu olarak uygulandığı sistemdir. İsteğe bağlı olarak uygulandığı ülkelerde de, resmi kabul gördüğü için, zorunlu sisteme yakın bir genişlikte uygulanmaktadır.

İşsizlik sigortasının uygulama koşulları bakımından ise, herşeyden önce işsizin bu duruma kendi isteği ve kusuru dışında düşmüş olması gereklidir. İşçi kendi kusurlu hareketi ile bu duruma düşmüş ya da kendi isteği ile işini terketmişse sigortadan yararlanması mümkün değildir. Bundan başka halen çalışma iradesi ve arzusunda da bulunması gerekmektedir. Bunun için kendisine teklif edilen uygun işi kabul etmek zorundadır. Yetkili kuruma işsiz olduğunu bildirmesi yanında, işsizlik sigortasından yararlanabilmek için talepte de bulunmalıdır. Ancak talepte bulunabilmesi için daha önce belirli bir süre çalışmış ve prim ödemiş olması gerekmektedir.

İşsizlik ödeneğinin miktarı ve ödemenin devam ettiği süre bakımından da ülkeler değişik düzenleme şekilleri benimsemişlerdir. Ancak hiçbirinde işsizlik parasının miktarı fiilen çalışıldığı dönemdeki miktara ulaşmamaktadır. Çünkü amaç, işçiyi tambelliğe alıştırmak değil, gelir kaybına uğradığı bir dönem içerisinde zorunlu ihtiyaçlarını sağlama konusunda kendisine yardımcı olmaktır.

Sigortanın idari organizasyonu ve finansmanı bakımından bazı uygulamalar benimsemiş olmasına rağmen, ülkelerin büyük çoğunluğunda İş ve İşçi Bulma Kurumunun işsizlik sigortası ile ilgili hizmetleri en iyi şekilde yerine getireceği düşünüldüğünden, genellikle ödeneklerin ödenmesinde ve işsizlik sigortası ile ilgili diğer işlemlerin yapılmasında bu kurum yetkili görülmüş ve görevli kılınmıştır. Finansman konusunda da, birbirinden farklı metodlar benimsemiş olmasına rağmen genellikle Devletin sisteme katkısı hiç olmazsa kuruluş aşamasında görülmektedir.

Belirtilmesi gereken en önemli nokta ise, işsizlik sigortasının amacının sadece işsizlik riski sonucu doğmuş olan gelir kaybını gidermek olmadığıdır. Sistem, bunun yanında, işçileri işe yerleştirmek için onları mesleki yönden yetiştirmek, eğitmek, işe alıştırmak ve dolayısıyla yeni kaliteli bir işçi sınıfı oluşturmak amacını da taşımaktadır. Bu amaçlar istenildiği şekilde gerçekleştiği zaman ise, uzun vadede işsizlik bütünüyle olmasa da büyük ölçüde önlenmiş olacaktır.

Ülkemizdeki duruma gelince: İşsizlik sigortası ile ilgili çalışmalar ellili yıllarda başlamış, zaman zaman hız kazanmış olmasına rağmen, günümüze kadar kurulma olanağı bulunamamıştır. Aslında çalışmaların olumlu bir sonuca ulaşmamasının nedeni, işsizlik sigortasının ülkemizde uygulanması gerektiğine ilişkin yeterli inancın oluşmamasından kaynaklanmaktadır. Bugüne kadar ülkemizin ekonomik yapısı bahane edilerek, finansman olanaklarının yetersizliği ileri sürülerek sistem kurulmamıştır. Oysa Avrupa Topluluğu'na

girmeye hazırlandığımız şu günlerde, diğer sosyal sigorta kollarının çoğunda olduğu gibi, prim ödeyerek bunlardan yararlanan işçinin, yine prim ödeme ve belirli süre sigortalı olarak çalışma karşısında, günümüzün en yıkıcı risklerinden olan işsizliğe karşı korunması en doğal hakkıdır. Böyle bir sigortanın kurulmasına karar verildiğinde, ülkemizde sistemin zorunlu olması gerektiğini söylemekte herhangi bir tereddüt sözkonusu değildir. Tereddütler bu sigorta kolunun kapsamını belirlenmesinde başlamaktadır. Çünkü sosyal güvenlik politikasında amaç, tüm çalışanların bu haktan yararlanmalarıdır. Çağdaş insan imajına ve düşüncesine uygun olan da budur. Ancak ülkemizdeki işsiz sayısının çokluğu dikkate alınarak hiç olmazsa ilk yıllarda, yapılacak bir istatistiki değerlendirme sonucu, hangi sektörlerden başlayarak uygulamanın yaygınlaştırılmasının en doğru olacağı hususu iyi bir şekilde araştırılmalıdır.

Sisteme iyi bir şekilde hizmet etmesi bakımından, görevli ve yetkili olması gerektiğine inandığımız İş ve İşçi Bulma Kurumunun, bu amacı gerçekleştirecek şekilde düzenlenmesi gerekecektir.

Alman hukukunda işsizlik sigortası konusu ayrı bir Yasa ile düzenlenmiş olduğundan ve oradaki düzenleme mükemmelle yakın olduğundan, çalışmamızda yer yer Almanya'daki uygulamaları örnek olarak göstermiş bulunuyoruz. Sistemin kuruluşunda Alman modeli incenelerek, bizde de uygulanabilecek hükümlerden yararlanmamızın uygun olacağı düşüncesindeyiz.

Giriş bölümünde de belirttiğimiz gibi, amacımız,

çalışmamızın konuyu hiç olmazsa genel çizgileri ile tanıtmamızdır. İşsizlik sigortası kurumu sosyal güvenlik hukukumuzaya yabancı olduğu için, burada sadece sistemi ana hatları ile tanıtmaya çalıştık. Çünkü biz ülkemizde işsizlik sigortasının yokluğunun bir boşluk yarattığına inanıyoruz. Halen uygulanmakta olan kıdem tazminatının amacı, işsizliğin doğurduğu gider kaybını giderme veya işsizliği önleme olmadığından, bu kurumun işsizlik sigortasının yerini alması mümkün değildir. Öyleyse işsizlik riskinin doğurduğu sakıncaları giderecek bir kuruma duyulan ihtiyacı gidermek üzere ülkemizde de işsizlik sigortası sisteminin kurulması gerekmektedir. Yurt içinde çalışan milyonlarca işçinin yararlanmak üzere beklediği bir kurum olan işsizlik sigortası, yurt dışında işsizlik sigortası primi ödeyerek, daha sonra yurda döndüğünde bu primlerini aktaramayan işçilerin de beklediği bir sistemdir. Bu nedenle artık zaman geçirmeksizin, işsizlik sigortası ile ilgili çalışmalara başlanmak gerektiğine inanıyoruz.

F. C.  
Yükseköğretim Kurumu  
Dokümantasyon Merkezi