



T.B.M.M.
HALKLARIN DEMOKRATİK PARTİSİ
Grup Başkanlığı
Sayı : 9372
Tarih : 21.10.2020

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

25.8.1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifim gerekçesi ile birlikte ekte sunulmuştur.
Gereğini saygılarımla arz ederim.

Serpil KEMALBAY PEKGÖZEGÜ
İzmir Milletvekili

TBMM BAŞKANLIĞI		
Taah Komisyon	Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler	
Esas Komisyon	Plan ve Bütçe	
Tarih :	22 Ekim 2020	Esas No: 2/364

TBMM KANUNLAR ve KARARLAR BÜK. LİGİ
21 Ekim 2020
...

TBMM GENEL EVRAK
21 Ekim 2020
No: 728390
EBYS'ye AKTARILMIŞTIR

GEREKÇE

Anayasa Türkiye Cumhuriyeti Devletini “sosyal hukuk devleti” olarak tanımlamıştır. Sosyal devlet çalışanlarının emeğinin karşılığını almalarını güvence altına almalıdır. Devlet Anayasanın 49 ve 55’inci maddeleri uyarınca işçinin emeğinin karşılığını alması için gerekli düzenlemeleri yapmalıdır.

Ne var ki işçilerin yasalarda tanımlı kazanılmış haklarını alamadıklarına pek çok kez tanıklık etmekteyiz. Uygulamada işçi hakları kolayca bypass edilebilmekte, iflas ve işyeri kapatmalarda işçi alacaklarının ödenmesinden kaçınılabilmekte, şirketlerin içinin boşaltılması, kötü yönetim, etkin hukuki süreç olmayışı, yargılamanın uzaması gibi sebeplerle işçiler alacağına kavuşamamakta, zarara uğramaktadır.

Devlet alacakları bakımından tüzel kişi borçluların yöneticilerinin sorumluluğu kabul edilmiştir. 5510 sayılı Kanunun 88/20’inci maddesi SGK prim alacakları, 6183 sayılı Kanunun 35’inci maddesinde, işveren tarafından ödenmeyen kamu alacaklarının tüzel kişilerin yönetim kurulu üyelerinin, temsilcilerinin mal varlıklarından tahsiline imkân sağlanmıştır. 5411 sayılı Kanun uyarınca el konulan ve yönetimi Fona devredilen bankalarla ilgili düzenlemeler de fon alacaklarının tahsili için banka ortak ve yöneticilerinin mal varlıklarına müracaat imkanı getirilmiştir.

Devlet, elindeki gücüne, alacaklarını tahsil için sahip olduğu denetim ve tahsil mekanizmalarına rağmen, alacaklarını tahsil etmek için, tüzel kişilerin yöneticilerini şahsen sorumlu tutmuştur.

Buna karşılık çoğu kez tüzel kişi işverenin adını dahi öğrenmeden, gerçek şahısları tanıyarak çalışan işçi, iş bittikten veya iş sözleşmesi sona erdiğinde işverenin, kayıtlı, görünür mal varlığı kalmadığı için alacaklarını tahsil edememektedir. Bu şekilde tahsil edilmemiş binlerce takip dosyası bulunmaktadır. Aynı durum işçinin iş kazası sonucu vefatı veya yaralanması halinde de geçerlidir. Eceliyle vefatı halinde mirasçıları için de söz konusu olmaktadır.

Çoğu işveren, şirketinin kasasını, kendi kasası gibi kullanmaktadır. Şirkete ait kazanç, çeşitli yollardan şirket sahibine aktarılmaktadır. Bu işlemlerin sonucu, şirketler acze düşmekte borçlarını ödeyememektedir. Şirketlerin borç ödeyemez hale gelmesine karşın, sahiplerinin varlıkları çoğu kez azalmamakta aksine çoğalmaktadır. Borçların ödenmemesinden en çok işçiler zarar görmektedir.

Sosyal devlet ilkesi gereği, görevi güçsüz konumdaki işçiye korumak olan Devlet, işçi alacaklarının tahsilini kolaylaştıracak imkanları sağlamalıdır.

Diğer yandan 2004 sayılı İcra İflas Kanununun 206’ıncı maddesi ile işçi alacaklarına birinci sıra verilmiş, bu alacaklar devlet alacaklarının önüne getirilmiştir. Fakat tüzel kişi işverenlerin yönetici

ve yetkililerinin mal varlıklarına müracaat imkanı olmadığı için, işçi alacağına birinci sırayı vermek işçiye alacağına kavuşma imkanı sağlamamaktadır. İşçi alacaklarının birinci sırayı alması uygulamada çoğu kez bir sonuç vermemektedir. Devlet, alacaklarını tahsil ederken, işçi alacaklarını tahsil edememektedir.

İcra İflas Kanunun 277-284'üncü maddelerinde düzenlenen tasarrufun iptali yolu, işçiye alacağına kavuşma imkanı vermemektedir. Hak düşürücü sürenin kısıtlılığı, uzun süren yargılamalar, ispat güçlüğü ve işçinin bu davayı açma gücünün olmaması sebebiyle etkisiz kalmaktadır.

Şirketlerin yöneticilerinin sorumluluğunu düzenleyen Türk Ticaret Kanunu (206, 513, 549, 550, 553, 556, 557, 611, 644'üncü madde) hükümleri de işçilere alacaklarına kavuşma imkanı vermemektedir. İşçinin şirket ortağının kasıtlı veya kusurlu davranışını ispat etmesi, bu davaları açıp yürütmesi ve alacağına kavuşması mümkün olmamaktadır.

İflas yolu da işçinin alacağına kavuşmasını sağlayamamaktadır. Öncelikle hak arayan işçinin, iflas dava avansını yatırma imkanı bulunmamaktadır. İşverenin varlıkları çoğu zaman, bankalara rehinli veya ipoteklidir. Bir kısım varlık danışıklı işlemlerle elden çıkartılmıştır. Sayısız nedenle, bu masraflı yolun sonunda işçi alacağına kavuşamayacağı düşüncesiyle bu yola başvurmaya bile kalkmamaktadır.

Kredi kuruluşları, tüzel kişilere kredi verirken, ortaklar veya yöneticiler tüzel kişiye kişisel olarak kefil olmaktadır. Devlet de vergi ve sigorta primi, TMSF'ye devredilen bankaların ortaklarından olan alacakları gibi kamu alacakları bakımından şirket ortak ve yöneticilerini borçtan müteselsil olarak sorumlu tutmaktadır. Aynı şekilde, işverenlerle iş yapan tacirler de vadeli satışlarda, çek veya bono kabul ederken, şirketin yanında, sahibini de sorumlu kılmaktadır. Ticari yaşamda, bir tacir diğerinden şirketine kefil olmasını istediğinde, lehine işlem yapılanın kefaletten kaçınması mümkün değildir. Zira, hiç kimse, kendi şirketin kefil olmayan bir şahsa güvenerek işlem yapmaz.

Devletin ve bankaların, güçlü tacirlerin alacaklarının garantisi olarak gördükleri, işverene ait menkul ve gayrimenkul varlıkların tümü işçi emeğiyle kazanılmış varlıklardır. Devlet, bankalar, tacirler bu varlıkları ipotek, rehin, kefalet yoluyla alacağının teminatı haline getirirken, işçinin alacaklarının hiçbir teminatı yoktur. İşçilerin alacaklarına kavuşmaları için, tüzel kişilerin ortak ve yöneticilerini işçinin alacağı şirket borcundan sorumlu tutmak, ülkenin, ticari hayatın gerçeklerine, hakkaniyete uygun bir düzenleme olacaktır.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunun "İşverenin ödeme aczine düşmesi" başlıklı Ek 1'inci maddesinde, "Bu Kanuna göre sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, iflası veya iflasın ertelenmesi nedenleri ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak amacı ile İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında ayrı bir Ücret Garanti Fonu oluşturur" düzenlemesi yer almaktadır. Garanti fonu kapsamında güvence altına alınan sigortalının

alacağı, sadece üç aylık ücretidir. Fakat işçinin ücret alacağı üç aylık tutarı aşabileceği gibi diğer alacakları da bulunmaktadır. Bu nedenle bu hüküm işçi alacakları bakımından yeterli ve etkili bir güvence sağlamamaktadır. Bu madde kapsamında getirilmiş olan üst sınır da işçinin üç ay için bile alacağını tam olarak güvence altına alamamaktadır.

2004 Sayılı İcra ve İflas Kanunun Ticari İşletmede Yöneticinin Sorumluluğu başlıklı 333/a maddesinde, "Ticaret şirketlerinde hukuken veya fiilen yönetim yetkisine sahip olanların alacaklıları zarara uğratmak kastıyla ticari işletmenin borçlarını kısmen veya tamamen ödemeyerek alacaklıları zarara soktukları takdirde" cezalandırılmaları öngörülmüştür. Bu hüküm, işçi alacakları bakımından bir koruma sağlıyor görünse de işçinin alacağına kavuşması için gerekli ve yeterli bir güvence sağlamayacaktır. İcra takibi sonucu borç ödenmediğinde, icra ceza hakimliğinde açılacak bir davada, ödeme yapmamanın zarar verme kastıyla olup olmadığı incelenecek, sonucuna göre bir karar verilecektir. Kast suçun manevi unsurudur. İşverenin, bir varlığı, işçiyi zarara uğratma kastıyla mı, yoksa ticari gereklerle mi elinden çıkardığının ispatı imkansız olmaktadır. Sonradan "kastı" ispat mümkün olmamaktadır.

İşçi alacağını ödemeyen ticari işletme yöneticisinin hapis cezasıyla cezalandırılması öngörüldüğüne göre, öncelikle hukuki sorumluluğu düzenlenmelidir. Hukuki sorumluluk her koşulda cezai sorumluluktan önce gelmelidir.

Yapılan düzenlemeyle, şirket yetkilileri ve ticari işletme yöneticilerinin objektif sorumluluğu düzenlenmektedir. Cezai sorumluluğun sübjektif unsuru olan "kast"ın ispatı gibi belirsiz bir sorumluluk yerine, somut ve objektif sorumluluk düzenlenerek, işçi alacağını ödemeyen şirket ve ticari işletme yöneticilerinin, yönetim kurulu üyelerinin mal varlığından işçi alacağının tahsiline imkân sağlanmaktadır.

İşçinin alacağını alamaması halinde, yeni davalarla uğraşarak, çoğu zaman sonuçsuz kalan takipler yerine, doğrudan, şirketi ve ticari işletmeyi fiilen yöneten gerçek kişilerin mal varlığından alacağına kavuşmasına imkan sağlanarak etkili bir tahsil imkanı düzenlenmektedir. Devletin alacaklarına sağlanan güvence, işverene ait varlıkları kazandıran işçiye de sağlanmış olmaktadır.

Böylece, Devletin "sosyal devlet" niteliği ve "çalışanları koruma" görevi somut olarak yerine getirilmekte işçilerin ücret ve çalışmadan kaynaklanan alacakları güvence altına alınmaktadır.

MADDE GEREKÇELERİ

MADDE 1- Bu madde ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunun Ek 1 inci maddesinde atıf yapılan “Bu ödemeler 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 78 inci maddesi uyarınca belirlenen kazanç üst sınırını aşamaz” hükmünün kaldırılması amaçlanmaktadır. Atıf yapılan 506 sayılı Kanunun 78 inci maddesi daha önceden 5510 sayılı Kanunun 106 ncı maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

MADDE 2- Türk Medeni Kanununun hukukî ilişkilerin kapsamını düzenleyen “Dürüst davranma” başlıklı 2 nci maddesine göre herkes, haklarını kullanırken ve borçlarını yerine getirirken dürüstlük kurallarına uymak zorundadır ve bir hakkın açıkça kötüye kullanılmasını hukuk düzeni korumaz.

Bu yeni Ek Madde ile kötü niyetli olarak şirketinin içini boşaltan, şirket ve/veya kişisel kaynaklarını başkaları üzerine geçiren, saklayan işverenlerin Ek 1 inci maddede düzenlenmiş bulunan “işverenin ödeme aczine düşmesi” düzenlemesi yerine yeni ve caydırıcı bir düzenleme getirilmektedir.

MADDE 3- Yürürlük maddesidir.

MADDE 4- Cumhurbaşkanı yürütür.

ÖZET GEREKÇE

Anayasa Türkiye Cumhuriyeti Devletini “sosyal hukuk devleti” olarak tanımlamıştır. Sosyal devlet çalışanlarının emeğinin karşılığını almalarını güvence altına almalıdır. Devlet Anayasanın 49 ve 55’inci maddeleri uyarınca işçinin emeğinin karşılığını alması için gerekli düzenlemeleri yapmalıdır.

Ne var ki işçilerin yasalarda tanımlı kazanılmış haklarını alamadıklarına pek çok kez tanıklık etmekteyiz. Uygulamada işçi hakları kolayca bypass edilebilmekte, iflas ve işyeri kapatmalarda işçi alacaklarının ödenmesinden kaçınılabilmekte, şirketlerin içinin boşaltılması, kötü yönetim, etkin hukuki süreç olmayışı, yargılamanın uzaması gibi sebeplerle işçiler alacağına kavuşamamakta, zarara uğramaktadır.

Devlet alacakları bakımından tüzel kişi borçluların yöneticilerinin sorumluluğu kabul edilmiştir. 5510 sayılı Kanunun 88/20’inci maddesi SGK prim alacakları, 6183 sayılı Kanunun 35’inci maddesinde, işveren tarafından ödenmeyen kamu alacaklarının tüzel kişilerin yönetim kurulu üyelerinin, temsilcilerinin mal varlıklarından tahsiline imkân sağlanmıştır. 5411 sayılı Kanun uyarınca el konulan ve yönetimi Fona devredilen bankalarla ilgili düzenlemeler de fon alacaklarının tahsili için banka ortak ve yöneticilerinin mal varlıklarına müracaat imkanı getirilmiştir.

Devlet, elindeki gücüne, alacaklarını tahsil için sahip olduğu denetim ve tahsil mekanizmalarına rağmen, alacaklarını tahsil etmek için, tüzel kişilerin yöneticilerini şahsen sorumlu tutmuştur.

Buna karşılık çoğu kez tüzel kişi işverenin adını dahi öğrenmeden, gerçek şahısları tanıyarak çalışan işçi, iş bittikten veya iş sözleşmesi sona erdiğinde işverenin, kayıtlı, görünür mal varlığı kalmadığı için alacaklarını tahsil edememektedir. Bu şekilde tahsil edilmemiş binlerce takip dosyası bulunmaktadır. Aynı durum işçinin iş kazası sonucu vefatı veya yaralanması halinde de geçerlidir. Eceliyle vefatı halinde mirasçıları için de söz konusu olmaktadır.

Şirkete ait kazanç, çeşitli yollardan şirket sahibine aktarılmaktadır. Bu işlemlerin sonucu, şirketler acze düşmekte borçlarını ödeyememektedir. Şirketlerin borç ödeyemez hale gelmesine karşın, sahiplerinin varlıkları çoğu kez azalmamakta aksine çoğalmaktadır. Borçların ödenmemesinden en çok işçiler zarar görmektedir.

Diğer yandan 2004 sayılı İcra İflas Kanununun 206’ıncı maddesi ile işçi alacaklarına birinci sıra verilmiş, bu alacaklar devlet alacaklarının önüne getirilmiştir. Fakat tüzel kişi işverenlerin yönetici ve yetkililerinin mal varlıklarına müracaat imkanı olmadığı için, işçi alacağına birinci sırayı vermek işçiye alacağına kavuşma imkanı sağlamamaktadır. İşçi alacaklarının birinci sırayı alması uygulamada çoğu kez bir sonuç vermemektedir. Devlet, alacaklarını tahsil ederken, işçi alacaklarını tahsil edememektedir.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunun “İşverenin ödeme aczine düşmesi” başlıklı Ek 1’inci maddesinde, “Bu Kanuna göre sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, iflası veya iflasın ertelenmesi nedenleri ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak amacı ile İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında ayrı bir Ücret Garanti Fonu oluşturur” düzenlemesi yer almaktadır. Garanti fonu kapsamında güvence altına alınan sigortalının alacağı, sadece üç aylık ücretidir. Fakat işçinin ücret alacağı üç aylık tutarı aşabileceği gibi diğer alacakları da bulunmaktadır. Bu nedenle bu hüküm işçi alacakları bakımından yeterli ve etkili bir güvence sağlamamaktadır. Bu madde kapsamında getirilmiş olan üst sınır da işçinin üç ay için bile alacağını tam olarak güvence altına alamamaktadır.

Yapılan düzenlemeyle, şirket yetkilileri ve ticari işletme yöneticilerinin objektif sorumluluğu düzenlenmektedir. Cezai sorumluluğun sübjektif unsuru olan “kast”ın ispatı gibi belirsiz bir sorumluluk yerine, somut ve objektif sorumluluk düzenlenerek, işçi alacağını ödemeyen şirket ve ticari işletme yöneticilerinin, yönetim kurulu üyelerinin mal varlığından işçi alacağının tahsiline imkân sağlanmaktadır.

İşçinin alacağını alamaması halinde, yeni davalarla uğraşarak, çoğu zaman sonuçsuz kalan takipler yerine, doğrudan, şirketi ve ticari işletmeyi fiilen yöneten gerçek kişilerin mal varlığından alacağına kavuşmasına imkan sağlanarak etkili bir tahsil imkanı düzenlenmektedir. Devletin alacaklarına sağlanan güvence, işverene ait varlıkları kazandıran işçiye de sağlanmış olmaktadır.

Böylece, Devletin “sosyal devlet” niteliği ve “çalışanları koruma” görevi somut olarak yerine getirilmekte işçilerin ücret ve çalışmadan kaynaklanan alacakları güvence altına alınmaktadır.

**4447 SAYILI İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK
YAPILMASI HAKKINDA KANUN TEKLİFİ**

MADDE 1- 25.8.1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunun Ek 1 inci maddesinin birinci fıkrasının son cümlesi yürürlükten kaldırılmıştır.

MADDE 2- 4447 sayılı Kanuna Ek 1inci maddeden sonra gelmek üzere aşağıdaki madde eklenmiştir

“Dürüstlük kurallarına uymayan işverenin ve yöneticilerinin sorumluluğu

Ek Madde 1/A- 22/11/2001 tarihli ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanununun 2 nci maddesi hükümlerine aykırı hareket eden işveren,

(1) İşçinin iş sözleşmesinden doğan ve ilama bağlı alacağını icra emrinin tebliği üzerine süresinde ödemezse acze düşmüş sayılır.

(2) Acze düşen işverenin, üçüncü şahıslara yaptığı karşılıksız kazandırmalar tarihine bakılmaksızın haczedilebilir. Kazandırmayı alan, mevcutsa kazandırılanı, değilse haciz tarihindeki değerini icra dairesine iade etmekle yükümlüdür.

(3) Tüzel kişi işverenlerin yönetim kurulu üyeleri, müdürleri, üst düzey yöneticileri ve ticari işletmenin yöneticileri acze düşen işverenle birlikte işçi alacağı nedeniyle müteselsil olarak sorumludur.

(4) İşçi, sorumlulara müracaat hakkını aynı takip dosyasında kullanabilir, ihbar, ödeme emri tebliği gerekmez, doğrudan haciz uygulanır.

(5) Bu madde hükümlerinin uygulanması hizmet akdine tabi olarak çalışan ve sigortalı sayılan kişilerin Ek 1 inci madde hükümlerinden faydalanmasına engel olmaz.”

MADDE 3- Bu Kanun hükümleri yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 4- Bu Kanunu Cumhurbaşkanı yürütür.